



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 7. Mai 2025
Direktion: Staatskanzlei
Geschäftsnummer: 2024.STA.1687
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Verordnung über die Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen (TWAV)

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	1
2.	Grundzüge der Neuregelung	2
3.	Erlassform	3
4.	Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs	3
5.	Erläuterungen zu den Artikeln	4
5.1	Art. 1 Gegenstand	4
5.2	Art. 2 Begriffe	4
5.3	Art. 3 Meldung der budgetierten Einnahmen sowie der monetären und nichtmonetären Zuwendungen (Art. 49a Abs. 2 Bst. a und b PRG)	8
5.4	Art. 4 Meldung des Totals der Einnahmen (Art. 49a Abs. 2 Bst. c PRG)	10
5.5	Art. 5 Meldung bei gemeinsamen Kampagnen	10
5.6	Art. 6 Zuständige Stelle der Staatskanzlei	11
5.7	Art. 7 Veröffentlichung der gemeldeten Informationen	11
5.8	Art. 8 Mitwirkungspflicht bei der Prüfung der Offenlegungspflicht	12
5.9	Art. 9 Verbotene anonyme Zuwendungen	12
5.10	Art. 10 Beginn der Offenlegungspflicht	13
5.11	Art. 11 Inkrafttreten und Befristung	13
6.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	13
7.	Finanzielle Auswirkungen	14
8.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	14
9.	Auswirkungen auf die Gemeinden	14
10.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	14

1. Ausgangslage

Am 25. November 2024 hat der Grosse Rat die Änderung des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1) betreffend die Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen in zweiter Lesung angenommen. Damit werden im Kanton Bern im Bereich der politischen Kampagnenfinanzierung erstmals Offenlegungspflichten eingeführt.

Die Offenlegungsregeln sind durch die Motion 060-2021 «Transparenz über Politikfinanzierung – auch kantonal» initiiert worden, welche der Grosse Rat in der Wintersession 2021 überwiesen hat. In deren Umsetzung unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Vorlage, die sich weitgehend an den bundesrechtlichen Transparenzvorschriften orientiert, um den Vollzug für die betroffenen Akteurinnen und Akteure zu vereinfachen. Die Offenlegungspflichten sollten sich jedoch auf die Kampagnenfinanzierung beschränken und nicht wie auf Bundesebene auch die Parteienfinanzierung umfassen. Weiter schlug der Regierungsrat vor, dass auf systematische Kontrollen der gemeldeten Angaben zugunsten einer raschen Veröffentlichung weitgehend verzichtet werden sollte. Nach dieser bernischen Konzeption sollte die Kontrolle über die Transparenzpflichten durch eine gut informierte Öffentlichkeit wahrgenommen werden und sollten auch keine Strafbestimmungen eingeführt werden.¹ Der Grosse Rat folgte grundsätzlich der Vorlage des Regierungsrates. Er erhöhte jedoch die vorgeschlagenen Schwellenwerte und führte ein Verbot von anonymen Zuwendungen von mehr als 1000 Franken ein. Schliesslich beschränkte er die zeitliche Geltung der Transparenzpflichten, indem die Gesetzesänderung am 30. Juni 2032 ausser Kraft treten wird (sog. sunset-Klausel).²

Somit muss neu die Finanzierung von Kampagnen über 30'000 Franken für Wahlen in den Regierungsrat und den Grossen Rat sowie für kantonale Volksabstimmungen gegenüber der Öffentlichkeit offengelegt werden. Überschreitet eine Kampagne den Schwellenwert, so ist die Urheberin bzw. der Urheber einer Zuwendung von über 9'000 Franken zu veröffentlichen. Für die Ständeratswahlen gelten die höheren Schwellenwerte von mehr als 50'000 Franken für Kampagnen sowie über 15'000 Franken pro Zuwendung, wie sie gemäss Bundesrecht auch für die Nationalratswahlen gelten. Damit werden die Stimmberechtigten vor kantonalen Urnengängen besser über die versuchte politische Einflussnahme grosser Geldgeberinnen und -geber informiert sein. Die neuen Transparenzregeln sollen dem politischen Meinungsbildungsprozess dienen und dazu beitragen, Vertrauen in die Politik zu schaffen und die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb zu fördern.

2. Grundzüge der Neuregelung

Mit der vorliegenden Verordnung werden die Ausführungsbestimmungen zur Gesetzesänderung vom 25. November 2024 erlassen. Der Regierungsrat regelt damit die nötigen Modalitäten zur Meldung und Veröffentlichung der offenlegungspflichtigen Informationen bei Kampagnen für Wahlen in den Grossen Rat, in den Regierungsrat und der bernischen Mitglieder des Ständerates sowie für kantonale Volksabstimmungen (vgl. Art. 49c Abs. 3 PRG). Das Verordnungsrecht orientiert sich wie die Gesetzesbestimmungen an den eidgenössischen Offenlegungspflichten und insbesondere an der Verordnung vom 24. August 2022 über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofj; SR 161.18). Das Bundesrecht ist seit 23. Oktober 2022 in Kraft und wurde für die eidgenössischen Wahlen vom 22. Oktober 2023 erstmals angewendet. Seither unterliegen auch alle Kampagnen für eidgenössische Volksabstimmungen den neuen Transparenzvorschriften und werden die gemeldeten Informationen im Internet veröffentlicht.³

Die Verordnung definiert, was in der Transparenzgesetzgebung unter Einnahmen, Zuwendungen, Kampagnen und Aufwendungen zu verstehen ist (Art. 2). Sie regelt näher, welche konkreten Angaben die politischen Akteurinnen und Akteure vor und nach dem Urnengang melden

¹ Siehe RRB 371/2024 vom 24. April 2024. Gesetz über die politischen Rechte (PRG) (Änderung). Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen.

² Siehe Beschlüsse des Grossen Rates in der Herbst- und Wintersession 2024, Gesetz über die politischen Rechte (PRG) (Änderung) (Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen).

³ Siehe das elektronische Melderegister der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK): [Politikfinanzierung](#)

müssen (Art. 3, 4 und 5). Weiter wird festgelegt, dass primär das Amt für Regierungsunterstützung und politische Rechte (ARP) der Staatskanzlei für den Vollzug des Offenlegungsrechts zuständig ist (Art. 6 und 7). Neben dem ARP prüft die Finanzkontrolle stichprobenweise die Einhaltung der Offenlegungspflicht und erstellt einen Bericht über die durchgeführten Prüfungen und Ergebnisse der Prüfungstätigkeit (Art. 49e und 49f PRG). Abgesehen von einer Präzisierung zur Mitwirkungspflicht bei dieser Prüfung (Art. 8) müssen die Aufgaben der Finanzkontrolle auf Verordnungsebene nicht näher ausgeführt werden. Die Verordnung regelt weiter, wie verbottene anonymen Zuwendungen zurückerstattet oder andernfalls dem ARP abgeliefert werden müssen (Art. 9). Schliesslich wird der Beginn der Offenlegungspflichten für die Kampagnen zu den kantonalen Wahlen und Abstimmungen einzeln in der Verordnung festgelegt (Art. 10).

3. Erlassform

Wie in Artikel 49c Absatz 3 PRG vorgesehen sind Einzelheiten der gesetzlichen Offenlegungspflicht auf Verordnungsebene festzulegen. Im Unterschied zur VPofi wurden gewisse Inhalte im kantonalen Recht auf Gesetzesebene geregelt. Beispielsweise wird die Urheberin bzw. der Urheber einer Zuwendung in Artikel 49c Absatz 2 PRG definiert (vgl. Art. 10 Abs. 2 VPofi) oder werden die Aufgaben der Finanzkontrolle bereits im Gesetz festgelegt (Art. 49e und 49f PRG; vgl. Art. 7 VPofi). Wie auf Bundesebene erfolgt die vorliegende Regelung in einer eigenständigen Verordnung und nicht als Teil der Verordnung über die politischen Rechte (PRV), weil es sich auch aus Sicht der Anwenderinnen und Anwender um ein separates Regelungsthema handelt und die kantonalen Offenlegungspflichten zudem befristet sind.

4. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Die Transparenzpflichten werden erstmals für die kantonalen Gesamterneuerungswahlen vom 29. März 2026 zur Anwendung kommen (Art. 10 Abs. 1). Die politischen Akteurinnen und Akteure werden im zweiten Halbjahr 2025 über den Vollzug des neuen Rechts informiert und geschult. Zudem erhalten sie Hilfsmittel, um den gesetzlichen Transparenzpflichten nachkommen zu können.⁴ Zur Meldung der Informationen über die Kampagneninformationen wird die digitale Plattform frühzeitig zur Verfügung stehen.⁵

Entgegen den Ausführungen im Vortrag zur PRG-Änderung⁶ (Ziff. 5) und dem ursprünglichen Antrag des Regierungsrates, hat sich der Gesetzgeber für eine Evaluationsbestimmung entschieden: Der Regierungsrat wird dem Grossen Rat bis spätestens am 31. August 2030 Bericht über die Umsetzung, Möglichkeiten zur Optimierung und die Aufhebung der Gesetzgebung über die Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen erstatten (Art. T2-1 PRG).

⁴ Auf Bundesebene stellt die EFK u.a. ein umfassendes fachliches Q&A zur Verfügung: [Q&A und Handbuch - Eidgenössische Finanzkontrolle \(EFK\), Version 2.4 Stand: 15. Januar 2025](#) [nachfolgend: Q&A der EFK].

⁵ Wie beim Bund wird die Meldeplattform durch die Firma Sitrox AG betrieben, vgl. zur Vergabe des Auftrags die [simap-Publikation vom 19.08.2024](#).

⁶ Vortrag vom 24. April 2024 zur Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (PRG) betreffend Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen (nachfolgend: PRG-Vortrag).

5. Erläuterungen zu den Artikeln

5.1 Art. 1 Gegenstand

Absatz 1 leitet die Ausführungsverordnung ein und hält fest, dass die Transparenzregeln für Kampagnen zu Wahlen in den Grossen Rat, in den Regierungsrat und der bernischen Mitglieder in den Ständerat sowie zu kantonalen Volksabstimmungen gelten (vgl. Art. 49a Abs. 1 und Art. 49b Abs. 1 PRG). Unter dem offenen Begriff der «Einzelheiten der Offenlegungspflicht» fallen die nachfolgenden Regelungsgegenstände wie die Zuständigkeit, die Veröffentlichung der gemeldeten Informationen und die verbotenen anonymen Zuwendungen.

5.2 Art. 2 Begriffe

Absatz 1 präzisiert verschiedene Begriffe, die in den neuen PRG-Bestimmungen und der TWAV enthalten sind. Um einen einheitlichen Vollzug der eidgenössischen und kantonalen Transparenzpflichten sicherstellen zu können, werden die folgenden Begriffe inhaltlich gleich wie im Bundesrecht definiert.⁷ Einleitend sei zur Erinnerung zu erwähnen, dass die Begriffsdefinitionen nachfolgend zwar beispielhaft und detailliert umschrieben werden. Für die politischen Akteurinnen und Akteure spielen diese ausführlichen Abgrenzungen bspw. bei den monetären und nichtmonetären Zuwendungen jedoch erst dann eine Rolle, wenn sie offenlegungspflichtig sind, d.h. wenn ihre Kampagne die gesetzlich definierten Schwellenwerte überschreiten.

Buchstabe a: Einnahmen

Buchstabe a übernimmt die Definition der Einnahmen aus Artikel 2 Buchstabe a VPofi. Um einen einheitlichen Wortlaut in Artikel 2 zu verwenden (siehe Bst. c und f), wird im Gegensatz zu Artikel 2 Buchstabe a VPofi von «unter dem Marktwert» statt «unter dem marktüblichen Preis» gesprochen. Gemäss den VPofi-Erläuterungen gelten als Einnahmen zunächst einmalige und wiederkehrende Zuflüsse in Form von Geld oder Sachwerten. So sind etwa jegliche Geld- und Sachspenden, aber auch die für die Kampagne eingesetzten Mitgliederbeiträge insgesamt als Einnahmen zu qualifizieren. Im Weiteren fallen unter den Begriff der Einnahmen auch unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis bezogene Dienstleistungen, die von der- oder demjenigen, die oder der die Dienstleistung erbringt, üblicherweise kommerziell angeboten werden. So ist etwa die unentgeltliche Zurverfügungstellung eines Konferenzsaals, der ansonsten gegen Entgelt vermietet wird, unter den Einnahmebegriff zu subsumieren. Massgebend für die Berechnung der Höhe der Einnahmen ist der Marktwert. Schliesslich sind auch monetäre Eigenmittel als Einnahmen zu qualifizieren, sofern sie für eine bestimmte Kampagne eingesetzt werden.

Im Bundesrecht wird v. a. als Abgrenzung zu den Parteien der Bundesversammlung auf Verordnungsebene der neue Begriff «Kampagnenführende» eingeführt. Darauf wird vorliegend verzichtet und wie in Artikel 49a Absatz 1 PRG von politischen Akteurinnen und Akteuren gesprochen.

Buchstabe b: monetäre Zuwendungen

Als monetäre Zuwendungen gemäss *Buchstabe b* gelten alle von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften gewährten finanziellen Vorteile durch die Übergabe von Bargeld oder die Überweisung von Geld auf ein Bankkonto. Unter den Begriff der Überweisung ist auch die Übermittlung mit Mobile-Payment-Systemen (z. B. Twint, Apple Pay, Google Pay,

⁷ Siehe die Ausführungen auf S. 8 ff. im Erläuternden Bericht vom 24. August 2022 zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (nachfolgend: VPofi-Erläuterungen), die nachfolgend zur Definition der gleichlautenden kantonalen Begriffe übernommen werden.

Alipay, Paypal, usw.) zu subsumieren. Im Weiteren sind auch Schuldübernahmen (z. B. durch Übernahme der Rückzahlung von Darlehen) und Schuldenerlasse als monetäre Zuwendungen zu verstehen.

Buchstabe c: Nichtmonetäre Zuwendungen

Buchstabe c definiert die nichtmonetären Zuwendungen, die in den VPofi-Erläuterungen wie folgt näher erklärt werden (S. 8 f.): Den Begriff der nichtmonetären Zuwendungen definiert die Verordnung zunächst als Sachwerte oder Dienstleistungen, die von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis erbracht werden. Dienstleistungen sind allerdings nur dann als nichtmonetäre Zuwendungen zu qualifizieren, wenn sie von den Dienstleistungserbringenden üblicherweise kommerziell angeboten werden. Bei allen Zuflüssen ist für das Vorliegen einer nichtmonetären Zuwendung zusätzlich vorausgesetzt, dass für die Empfängerin oder den Empfänger aus den Umständen erkennbar ist, dass die Leistung erfolgt, um eine Kampagne zu unterstützen.

Die beschriebenen Zuwendungen erscheinen in der Regel nicht in der Buchhaltung. Im Unterschied zu den monetären Zuwendungen, die alle Formen von Geld erfassen, geht es hier um andere Arten von Leistungen mit einem finanziell messbaren Wert. Sachwerte sind namentlich Werbematerial (Flyer, Plakate, Gadgets), Büromaterial und Werkzeuge, aber auch Transportmittel (Fahrzeuge). Dienstleistungen können zum Beispiel darin bestehen, dass den Kampagnenorganisationen Räumlichkeiten gratis oder unter dem marktüblichen Preis zur Verfügung gestellt werden (Versammlungsräume, Büros, Materialdepots, aber auch Zelte und Schaukästen). Auch sind Dienstleistungen z. B. das Erbringen von IT-Arbeiten (Einrichtung von Webseiten, Computerprogrammen, Social Media-Plattformen, Seiten für Kandidatinnen und Kandidaten), die grafische Gestaltung von Flyern und Plakaten, die Zurverfügungstellung von Werbemöglichkeiten in elektronischen Medien, das Aufhängen von Plakaten, die Schulung von Kandidierenden im Hinblick auf Wahlen und Abstimmungen, aber auch offerierte Essen für Kampagnenmitglieder oder Sponsoren.

Der Sachwert oder die Dienstleistung muss gratis oder unter dem Marktwert (mit sog. Rabatt) erbracht werden. Der marktübliche Preis ist derjenige, den man in der Regel bezahlen muss, wenn man einen bestimmten Sachwert oder eine bestimmte Dienstleistung einkauft. Wird ein Preis verlangt, der unter dem marktüblichen Ansatz liegt, ist nur die Differenz meldepflichtig. Ist für den politischen Akteur oder die politische Akteurin unklar, welchem Wert die Differenz entspricht, so obliegt es ihm bzw. ihr, bei der Anbieterin nachzufragen, welchen Preis sie von einem Dritten ohne Vergünstigung verlangt. In der Folge ist die Differenz zwischen dem marktüblichen und dem effektiv bezahlten Preis offenzulegen.

Dienstleistungen gelten nur dann als nichtmonetäre Zuwendungen, wenn sie üblicherweise auch kommerziell erbracht werden. Mit diesem Kriterium sollen reine «Milizarbeiten» in der eigenen Kampagnenorganisation von den Offenlegungspflichten ausgeschlossen werden. Dies betrifft namentlich hobbymässig erbrachte, intensive Eigenleistungen wie z. B. das tage- und nächtelange Aufhängen von Plakaten durch Mitglieder oder das sich über Wochen hinziehende Schaffen von Computerprogrammen bzw. die Einrichtung und Betreuung von Webseiten durch Leute aus den eigenen Reihen in ihrer Freizeit. Erfasst werden Leistungen hingegen dann, wenn sie ein Organisationsmitglied üblicherweise geschäftlich erbringt (z. B. ein IT-Unternehmer, der Computerprogramme für die eigene Kampagne gratis einrichtet oder eine Grafikerin, die Flyer für eine Kampagne ihrer Partei stark verbilligt kreiert). Der Sinn des Gesetzes besteht darin, mögliche Abhängigkeiten und Beeinflussungen seitens potenter Geldgeberinnen und Geldgeber transparent zu machen. Die engagierte Kampagnen- und insbesondere Parteiarbeit mit Milizcharakter soll dagegen nicht «verbürokratisiert» werden. Der Einbezug solcher Engagements könnte das Bild sogar verzerren.

Im Weiteren gelten als nichtmonetäre Zuwendungen nur diejenigen Leistungen, bei denen für die Empfängerin oder den Empfänger nach den Umständen erkennbar ist, dass die Zuwendung erfolgt, um eine Kampagne zu unterstützen. Auch diese Voraussetzung soll dem Zweck der Transparenzregelungen Rechnung tragen: Die Offenlegungspflichten bezwecken, die Öffentlichkeit über Zuflüsse zu informieren, wenn sie geeignet sind, eine politische Kampagne zu beeinflussen. Ist für die Empfängerin oder den Empfänger nicht erkennbar, dass eine Zuwendung zur Unterstützung einer bestimmten Kampagne erfolgt, ist eine diesbezügliche Information der Öffentlichkeit im Sinne der Transparenzvorschriften nicht erforderlich. Auf die subjektive Erkennbarkeit der Empfängerin oder des Empfängers kommt es nicht an. Vielmehr ist nach den konkreten Umständen zu beurteilen, ob für die Empfängerin oder den Empfänger objektiv erkennbar war, dass mit der Zuwendung eine bestimmte Kampagne unterstützt werden soll.

Buchstabe d: Kampagne

Die Kampagne ist die zentrale Aktivität, über deren Finanzierung Transparenz hergestellt werden soll, weshalb sie analog zur bundesrechtlichen Terminologie in *Buchstabe d* definiert wird. Wie zu Buchstabe a ausgeführt, wird anders als in der VPofi in der vorliegenden Verordnung analog zum PRG von politischen Akteurinnen und Akteuren statt von Kampagnenführenden gesprochen. Eine Kampagne muss die beiden Voraussetzungen «Planung» und «Durchführung» erfüllen und den Zweck verfolgen, einen kantonalen Urnengang zu beeinflussen. Wie bereits in den VPofi-Erläuterungen (S. 9 f.) ausgeführt, sind Aktivitäten vorausgesetzt, welche die Wahl oder Abstimmung unmittelbar beeinflussen sollen. Sammelt eine Personengruppe etwa Geld für eine Kampagne, erfolgt dies nur mittelbar zur Beeinflussung einer Wahl oder Abstimmung. Das Geld, das den politischen Akteurinnen und Akteuren allerdings in der Folge zur Verfügung gestellt wird, müssen diese sodann deklarieren, sofern die Schwellenwerte überschritten sind.

Ob die Aktivitäten erfolgen, um die eigene Wahl oder die Wahl eines Dritten zu beeinflussen, spielt keine Rolle. Auch ist irrelevant, ob die Aktivitäten einmalig oder wiederholt durchgeführt werden. Sind Dritte damit beauftragt, die entsprechenden Aktivitäten durchzuführen, so ist die Kampagnenführung der auftraggebenden Person zuzurechnen. Als Aktivitäten gelten zum Beispiel das Aufhängen von Plakaten, das Verteilen von Flyern, die Organisation und Durchführung einer oder mehrerer Veranstaltungen sowie telefonische Werbung.

Eine Offenlegungspflicht trifft allerdings nicht jede Person, die solche Aktivitäten vornimmt, sondern nur diejenigen Personen, welche die Kampagne führen und für diese mehr als 30'000 Franken bzw. bei Ständeratskampagnen mehr als 50'000 Franken aufwenden. In Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und wie bereits im PRG-Vortrag (Ziff. 3.1) erläutert, wird mit vorliegender Definition der Kampagne eine Abgrenzung zu jenen Akteurinnen und Akteuren geschaffen, die sich an dieser Kampagne (z. B. mit einer Zuwendung) nur beteiligen. Das Führen einer Kampagne setzt voraus, dass mit einer gewissen Intensität und Kontinuität angestrebt wird, das Wahl- oder Abstimmungsergebnis zu beeinflussen. An die Kontinuität dürfen allerdings keine hohen Anforderungen gesetzt werden, da auch eine einmalige Veranstaltung (wie etwa ein grosser und teurer Abstimmungsanlass) von den Offenlegungspflichten erfasst sein muss, wenn der Schwellenwert überschritten wird. Wie im Bericht der SPK-S⁸ zum Bundesrecht klargestellt wird, kann die Führung einer Kampagne auch mehreren politischen Akteurinnen und Akteuren zugerechnet werden. Führen die Akteurinnen und Akteure eine gemeinsame Kampagne, gelangt Artikel 49a Absatz 3 PRG zur Anwendung: Die Aufwendungen und Zuwendungen sind zusammenzurechnen und die Angaben gemeinsam einzureichen (siehe sogleich Bst. f und Art. 5). Neben der Führung einer Kampagne setzt die Offenlegungspflicht auch voraus, dass für die

⁸ Siehe BBl 2019 7875. Parlamentarische Initiative. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung. Bericht der Staatspolitischen der Kommission des Ständerates.

Kampagne mehr als 30'000 bzw. 50'000 Franken aufgewendet werden. Wer eine Kampagne führt, für diese aber keinen solch hohen Betrag aufwendet, ist von der Offenlegungspflicht befreit. Was unter Aufwendungen zu verstehen ist, präzisiert Buchstabe f.

Die Offenlegungspflicht ist grundsätzlich auf eine Kampagne zu einer bestimmten Wahl oder Abstimmung ausgerichtet. Bei den Gesamterneuerungswahlen des Grossen Rates und des Regierungsrates können aber auch Kampagnen geführt werden, mit der die Wahl gleichzeitig in beide Ämter angestrebt und beeinflusst wird. Tritt eine Person sowohl für den Grossen Rat als auch den Regierungsrat an, ist zu prüfen, ob die Kampagnenfinanzierung zweckmässig auf die beiden Wahlen aufgeteilt werden kann. Ist eine Aufteilung der Kampagne nicht möglich oder sinnvoll, sind die Aufwendungen zusammenzurechnen und die Meldung umfasst eine einzige Kampagne in die kantonale Legislative und Exekutive, sofern die Schwellenwerte überschritten sind.⁹

Buchstabe e: Gemeinsame Kampagnen

Artikel 49a Absatz 3 PRG wird in *Buchstabe e* näher definiert, während diese Präzisierung im Bundesrecht in Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 VPofI enthalten ist. Wie in den diesbezüglichen VPofI-Erläuterungen erwähnt wird, besteht das Ziel der gemeinsamen Kampagnenführung darin, koordiniert eine kantonale Wahl oder Abstimmung in einem bestimmten Sinne zu beeinflussen. Die Kriterien der gemeinsamen Planung und des gemeinsamen Auftritts müssen kumulativ erfüllt sein, damit Artikel 49a Absatz 3 PRG anwendbar ist. Es braucht eine gewisse Intensität und Kontinuität der gemeinsamen Aktivitäten, um die Kriterien einer gemeinsamen Kampagne zu erfüllen. Erfolgen zwischen verschiedenen politischen Akteurinnen und Akteuren lediglich gewisse Absprachen in Bezug auf die Vorgehensweise bei der Kampagnenführung, so liegt keine gemeinsame Kampagnenführung vor.

Analog zum Bundesrecht gilt im kantonalen Recht Folgendes zu den gemeinsamen Kampagnen:¹⁰ Die gemeinsame Planung kann zum Beispiel darin bestehen, dass die Personen und Personengesellschaften zusammen Ziele und eine einheitliche Haltung definieren oder zusammen Anlässe organisieren. Ein gemeinsamer Auftritt in der Öffentlichkeit liegt namentlich vor, wenn die Personen oder Personengesellschaften zusammen eine Veranstaltung durchführen oder eine gemeinsame Stellungnahme abgeben und veröffentlichen.

Eine gemeinsame Kampagnenführung kann beispielsweise von Gruppierungen (wie namentlich Initiativ- und Referendumskomitees) ausgehen, die sich zusammen als einfache Gesellschaft organisieren und als solche Gemeinschaft keine Rechtspersönlichkeit haben. Einen möglichen Fall gemeinsamer Kampagnenführung bilden verschiedene Vereine, die zusammen eine Wahlkampagne führen z. B. Parteienbündnis für mehrere Kandidaturen zu den Regierungsratswahlen. Wie im PRG-Vortrag zu Artikel 49a Absatz 3 erwähnt, ist bei gemeinsamen Kampagnen insbesondere an Wahlkampagnen zu denken, bei denen Kandidierende z. B. für den Regierungsrat oder Ständerat von verschiedenen Gruppierungen unterstützt werden (Unterstützung durch eigenes Wahlkomitee, eigene Partei bzw. Parteienbündnis sowie Verbände). Allerdings ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die Voraussetzungen der gemeinsamen Kampagnenführung erfüllt sind. Nur wenn dies der Fall ist, ist Artikel 49a Absatz 3 PRG anwendbar und wird das Führen der Kampagne mehreren Personen und/oder Personengesellschaften zugerechnet.

⁹ Auf Bundesebene sind gleichzeitige Kampagnen zu Ständerats- und Nationalratskandidatur als Nationalratskampagne einzustufen, sofern eine zweckmässige Aufteilung nicht möglich oder sinnvoll ist, siehe Q&A der EFK, Ziff. 3.3.11.

¹⁰ VPofI-Erläuterungen zu Art.5 VPofI, S. 12. Siehe auch die Notiz vom 20. Februar 2023 des Bundesamts für Justiz (BJ), Gemeinsame Kampagne gemäss Art. 76c Abs. 4 BPR;

Bei gemeinsamer Kampagnenführung unterstehen die einzelnen Personen und Personengesellschaften der Offenlegungspflicht und tragen die Verantwortung dafür, dass die Angaben vollständig und korrekt gemäss den Artikeln 49a – 49c PRG gemeldet werden. Das Ziel dieser gemeinsamen Verantwortung besteht in der Verringerung des Risikos, dass schliesslich unklar bleibt, wer die Verantwortung trägt und die gesetzlichen Regelungen ihre Wirkung verlieren. Jede einzelne Person und Personengesellschaft, die eine Kampagne führt, kann damit gegen die Offenlegungspflichten verstossen und von der Finanzkontrolle im Rahmen von Artikel 49e PRG überprüft werden.

Buchstabe f: Aufwendungen

Als Aufwendungen gemäss *Buchstabe f* gelten alle Ausgaben, die in Form von Geld oder Sachwerten erbracht werden, um eine Kampagne zu führen. Hinzuzurechnen ist der Wert der Dienstleistungen, die für die Kampagnenführung unentgeltlich oder unter dem Marktwert bezogen und vom Dienstleistungserbringenden üblicherweise kommerziell erbracht werden. So ist etwa die unentgeltliche Gestaltung eines Flyers durch eine Grafikerin oder einen Grafiker als Aufwendung zu deklarieren. Hobbymässig erbrachte Leistungen bspw. von Parteimitgliedern für eine Kampagne fallen jedoch nicht darunter.¹¹ Der Wert der erbrachten Dienstleistung richtet sich nach dem Marktpreis. Zusätzlich zum bezahlten Preis ist die Differenz zwischen dem Marktpreis und dem Preis, der effektiv bezahlt wurde, zu deklarieren. Werden Veranstaltungen durchgeführt, die neben der Kampagnenführung auch weitere Ziele (z. B. die Gewinnung von Mitgliedern) verfolgen, so gelten nur diejenigen Kosten als Aufwendungen, die der Kampagne dienen. So etwa, wenn an einer Veranstaltung, die primär der Mitgliedergewinnung dient, auch Reden zu einem bestimmten Abstimmungsthema gehalten und entsprechende Flyer verteilt werden. Massgebend ist namentlich die zeitliche und sachliche Wichtigkeit, die das Betreiben der Kampagne an der Veranstaltung einnimmt. Der entsprechende Wert wird schwierig zu berechnen sein. Ausreichend ist, wenn die Berechnung auf sachlichen Kriterien beruht und objektiv nachvollziehbar ist.

5.3 Art. 3 Meldung der budgetierten Einnahmen sowie der monetären und nichtmonetären Zuwendungen (Art. 49a Abs. 2 Bst. a und b PRG)

Artikel 3 regelt, welche Angaben *vor* der Wahl oder Abstimmung gemeldet werden müssen, während Artikel 4 die Phase *nach* dem Urnengang betrifft.

Absatz 1 legt gestützt auf Artikel 49a Absatz 2 Buchstabe a bzw. Artikel 49b die Meldepflichten fest, die bis spätestens 45 Tagen vor dem Urnengang einzuhalten sind. Eine Kampagne muss gemeldet werden, sofern für sie *voraussichtlich* mehr als 30'000 bzw. 50'000 Franken aufgewendet wird. Wie die Erläuterungen zu Artikel 5 Absatz 1 VPofI ausführen, erkennen die politischen Akteurinnen und Akteure unter Umständen zu Beginn ihrer Kampagne noch nicht, ob sie mit ihren Aufwendungen den Schwellenwert für die Offenlegungspflicht erreichen werden. Deshalb wird in Absatz 1 festgehalten, dass die politischen Akteurinnen und Akteure ihre budgetierten Einnahmen sowie Zuwendungen von mehr als 9'000 Franken innert der gesetzlichen Frist zu melden haben, wenn sie den Schwellenwert voraussichtlich erreichen werden. Dies ist dann der Fall, wenn sie nach Treu und Glauben annehmen müssen, dass die Aufwendungen für ihre Kampagne mehr als 30'000 bzw. 50'000 Franken betragen werden. Lagen die Aufwendungen bei vergleichbaren, früheren Wahl- und Abstimmungskampagnen über dem Schwellenwert, kann dies ein Indiz dafür sein, dass der massgebende Schwellenwert auch dieses Mal erreicht wird.

¹¹ Siehe dazu bereits die Ausführungen zum Begriff der nichtmonetären Zuwendungen in Art. 2 Abs. 1 Bst. c.

Im Gegensatz zu den Einnahmen bzw. Zuwendungen enthalten die gesetzlichen Grundlagen in Bezug auf die Aufwendungen keine Fristen. Analog zur Praxis auf Bundesebene¹² gelten daher grundsätzlich sämtliche und somit auch zeitlich weiter zurückliegende Ausgaben (bspw. für Vorkampagnen) als Teil der Aufwendungen einer Kampagne und müssen bei der Berechnung des Schwellenwerts berücksichtigt werden. Zu beachten ist jedoch, dass dies erst ab dem Inkrafttreten der Offenlegungspflichten am 30. März 2025 gilt.¹³ Dies bedeutet, dass zur Bestimmung des Schwellenwerts von Kampagnen für die kantonalen Wahlen und Abstimmungen alle Aufwendungen ab diesem Datum einzubeziehen sind. Wie zum Bundesrecht ausgeführt wird,¹⁴ können die nachstehend angegebenen Zeitpunkte als Indizien zum Beginn der Aufwendungen gewertet werden. Entscheidend ist in jedem Fall, wann sich der Wille äussert, eine Kampagne zu starten.

- Bei Volksinitiativen und fakultativen Referenden: Ab dem Zeitpunkt, an dem die Urheberinnen und Urheber (Initiativ- oder Referendumskomitee) die Initiative oder das fakultative Referendum bei der Staatskanzlei eingereicht haben.
- Bei obligatorischen Referenden: Ab dem Zeitpunkt der Verabschiedung des Erlasses durch den Grossen Rat. Werden jedoch bereits vorher Ausgaben mit Blick auf eine mögliche Abstimmungskampagne getätigt (z. B. weil davon ausgegangen wird, dass ein Erlass verabschiedet wird), sind diese Aufwendungen ebenfalls zu berücksichtigen.

In Artikel 10 Absatz 3 VPofI wird noch ausdrücklich erwähnt, welche Zuwendung als gewährt gilt. Weil in Artikel 49a Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 2 PRG bereits präzise umschrieben wird, dass die Zuwendungen entweder erfolgt oder zugesichert worden sein müssen, sind weitere Ausführungen in der vorliegenden Verordnung nicht nötig. Wie der Vortrag zu Artikel 49a PRG ausführt, werden analog der Praxis zum Bundesrecht auch erst zugesicherte Zuwendung offenzulegen sein: Eine Zuwendung gilt bereits dann als gewährt, wenn die Leistung versprochen wird, ihre Erbringung aber noch aussteht und die Empfängerin bzw. der Empfänger nach Treu und Glauben davon ausgehen darf, dass diese auch tatsächlich erbracht wird.¹⁵ Im Gegensatz zu Artikel 76c Absatz 2 Buchstabe b BPR wurden die «zugesicherten» Zuwendungen zur Klarheit ausdrücklich im kantonalen Gesetzestext erwähnt.

Absatz 2 definiert, was unter «*unverzüglich*» gemäss Artikel 49a Absatz 2 Buchstabe b PRG zu verstehen ist. Die Bestimmung orientiert sich an Artikel 5 Absatz 2 und 3 VPofI, wobei die Frist im kantonalen Recht für alle nachträglichen Meldungen sieben Arbeitstage beträgt. Ergibt sich demnach erst nach Ablauf der Frist gemäss Absatz 1, dass für eine Kampagne mehr als 30'000 bzw. 50'000 Franken aufgewendet wurde, so sind die budgetierten Einnahmen sowie monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen von mehr als 9'000 bzw. 15'000 Franken innert sieben Arbeitstagen ab Kenntnisnahme der Offenlegungspflicht der Kampagne bzw. ab Eingang oder Kenntnisnahme der gewährten Zuwendung nachzumelden (Art. 49a Abs. 2 Bst. b Ziff. 1 PRG). Innert derselben Frist ist auch die Erhöhung von bereits offenlegungspflichtigen Zuwendungen zu melden (Art. 49a Abs. 2 Bst. b Ziff. 2 PRG). Wie bereits im Vortrag zur Gesetzesbestimmung ausgeführt, soll damit sichergestellt werden, dass insbesondere grosse Zuwendungen bis zum Wahl- oder Abstimmungstermin offengelegt werden, weil auch an solchen spontanen Spenden ein besonderes Interesse für die Öffentlichkeit besteht. Zudem sollen diese Bestimmungen auch erschweren, die Überweisung von Zuwendungen zeitlich so zu steuern, dass die Spenden vor dem Wahl- oder Abstimmungstermin nicht mehr gemeldet werden müssen.

In *Absatz 3* werden die konkreten Angaben genannt, die gemäss Absatz 1 und 2 gemeldet werden müssen (vgl. Art. 9 VPofI). Anders als beim Bund müssen die Angaben auf der digitalen Plattform nicht mit Auszug aus der Buchhaltung, Bankauszügen oder sonstigen Bestätigungen

¹² Siehe Q&A der EFK, Ziff. 3.1.8.

¹³ Vgl. PRG-Änderung vom 25. November 2024, IV. Ziff. 1.

¹⁴ Siehe Q&A der EFK, Ziff. 3.1.8.

¹⁵ Siehe Q&A der EFK, Ziff. 4.1.8.

belegt werden (vgl. Art. 10 Abs. 2 VPofI). Die Finanzkontrolle kann aber im Rahmen ihrer Prüfungsbefugnisse in die Belege Einblick verlangen (Art. 49e Abs. 3 PRG; Art. 8). Im Gegensatz zu Artikel 8 Absatz 1 VPofI wird in der Verordnung nicht erwähnt, dass die politischen Akteurinnen und Akteure die Informationen rechtzeitig und unaufgefordert auf der digitalen Plattform eintragen, weil sich diese Pflicht bereits aus Artikel 49a Absatz 2 PRG und den definierten Fristen ergibt. Die Veröffentlichung der gemeldeten Informationen erfolgt schliesslich gemäss Artikel 7.

An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass zur Identifikation auf der Plattform auch die Kontaktangaben der Bearbeiterin bzw. des Bearbeiters der politischen Akteurin oder des politischen Akteurs in Ergänzung der Angaben in *Buchstabe a* eingegeben werden müssen (wie Vorname, Name, E-Mail). Mit den Angaben in *Buchstabe b* wird für die Öffentlichkeit ersichtlich, welche Kandidatur oder welches Abstimmungsergebnis mit der Kampagne unterstützt werden soll (vgl. Art. 9 Bst. i VPofI). Der Vollständigkeit halber wird in *Buchstabe d* der Artikel 49c Absatz 1 PRG wiederholt. *Buchstabe e* übernimmt Artikel 10 Absatz 4 VPofI: bei offenlegungspflichtigen nichtmonetären Zuwendungen müssen somit neben den bereits in Buchstabe d erwähnten Angaben (Sachwert, Datum, Nam/Vorname, Wohnsitz/Sitz) zusätzlich die Art der Dienstleistung sowie die Berechnung des gemeldeten Werts gemeldet werden. Gemäss den entsprechenden VPofI-Erläuterungen sind diese Angaben für die Wahl- und Stimmberechtigten von Interesse, wenn sie wissen wollen, wie die Wahl- und Abstimmungskampagnen finanziert sind. Auch lässt sich ohne diese Angaben nur schwer kontrollieren, ob die Eintragung korrekt ist. Dasselbe gilt für die Vorgabe darzulegen, wie der gemeldete wirtschaftliche Wert (bzw. der marktübliche Wert) der Zuwendung berechnet wurde. Ausreichend sind die Angaben, wenn die Behörde nachvollziehen kann, wie die Berechnung erfolgt ist. Gemäss Artikel 49g Absatz 2 Buchstabe b PRG müssen verbotene anonyme Zuwendungen, die nicht zurückerstattet werden können, der Staatskanzlei mit den Angaben in *Buchstabe f* gemeldet werden (siehe zur Ablieferung Art. 9 Abs. 2).

5.4 Art. 4 Meldung des Totals der Einnahmen (Art. 49a Abs. 2 Bst. c PRG)

Absatz 1 stellt klar, dass das Total der Einnahmen nur gemeldet werden muss, sofern die Kampagne in der Schlussabrechnung tatsächlich 30'000 bzw. 50'000 Franken überschritten hat (vgl. Art. 6 Abs. 1 VPofI). Es ist somit möglich, dass vor dem Urnengang mit einer Kampagne über dem Schwellenwert gerechnet wurde und die budgetierten Einnahmen dadurch meldepflichtig waren (vgl. Art. 3), für die Kampagne schliesslich aber weniger Ausgaben getätigt wurden und sie nach dem Urnengang nicht meldepflichtig ist.

Die Meldepflicht umfasst in *Absatz 2* dieselben Angaben wie vor dem Urnengang (siehe Erläuterungen zu Art. 3 Abs. 3), die in der Plattform entsprechend schon erfasst sind bzw. bis spätestens 60 Tage nach der Wahl oder Abstimmung aktualisiert werden müssen. Anders als im Bundesrecht sind im kantonalen Recht keine zusätzlichen detaillierten Angaben zu machen, die erklären, wie sich das Total der Einnahmen (*Bst. c*) zusammensetzt (vgl. in Art. 9 Bst. c-f und h VPofI: Einnahmen durch monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen, durch Veranstaltungen und den Verkauf von Gütern und Dienstleistungen sowie monetäre Eigenmittel). Dadurch werden die politischen Akteurinnen und Akteure bei der Meldung ihrer Einnahmen im bernischen Recht im Vergleich zu den eidgenössischen Offenlegungspflichten administrativ entlastet.

5.5 Art. 5 Meldung bei gemeinsamen Kampagnen

Führen mehrere Personen oder Personengesellschaften eine gemeinsame Kampagne (vgl. Begriffsdefinition oben Art. 2 Abs. 1 Bst. e), so müssen sie gemäss Artikel 49a Absatz 3 PRG die budgetierten Einnahmen, die Zuwendungen und das Total der Einnahmen gemeinsam melden.

Ihre Aufwendungen und die ihnen gewährten monetären und nichtmonetären Zuwendungen sind zusammenzurechnen. *Absatz 1* stellt klar, dass die in Artikel 3 und 4 definierten Modalitäten der Meldung sinngemäss für die politischen Akteurinnen und Akteure gelten, die eine gemeinsame Kampagne führen.

Wie zu Artikel 5 VPofi erläutert wird,¹⁶ ist es bei gemeinsamer Kampagnenführung unumgänglich, dass sich die einzelnen politischen Akteurinnen und Akteure hinreichend koordinieren, so dass sie die gesamten Aufwendungen kennen und ihre Einnahmen ordnungsgemäss deklarieren können. Die einzelnen Personen und Personengesellschaften müssen sicherstellen, dass die Berechnung der Aufwendungen ordnungsgemäss erfolgt und die zusammengerechneten monetären und nichtmonetären Zuwendungen pflichtgemäss gemeldet werden.

5.6 Art. 6 Zuständige Stelle der Staatskanzlei

Im Allgemeinen besorgt das ARP die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen (Art. 11a Abs. 1 Bst. f OrV STA). *Absatz 1* ist die Ausführungsbestimmung zu Artikel 49a Absatz 2 PRG und überträgt dem ARP auch die Verantwortung für die digitale Plattform (vgl. Art. 8 Abs. 2 VPofi). Es stellt eine digitale Plattform zur Verfügung, auf welcher sich die verpflichteten Personen registrieren können und auf der sie die erforderlichen Informationen melden müssen.

Ebenso ist das ARP die in Artikel 49d Absatz 1, Artikel 49g Absatz 2 und Artikel 49h Absatz 1 PRG erwähnte zuständige Stelle der Staatskanzlei und nimmt somit die in *Absatz 2* aufgeführten Aufgaben wahr. Der Vollständigkeitshalber werden alle drei Aufgaben genannt, obwohl sich die Zuständigkeit des ARP für die Plausibilisierung und Veröffentlichung sowie die Entgegennahme von verbotenen anonymen Zuwendungen bereits aus Artikel 7 und 9 ergibt.

5.7 Art. 7 Veröffentlichung der gemeldeten Informationen

Mit *Absatz 1* wird Artikel 49d Absatz 2 PRG konkretisiert, indem alle gemäss Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 4 Absatz 2 gemeldeten Angaben grundsätzlich veröffentlicht werden. Angaben zur reinen Identifikation bzw. Kontaktaufnahme sind selbstverständlich nicht offenlegungspflichtig.

Angestossen durch einen bei der Gesetzesberatung in der Herbstsession 2024 diskutierten Antrag¹⁷ soll – anders als im Bundesrecht – auch das Meldedatum auf der Plattform veröffentlicht werden. Damit soll es für die Öffentlichkeit besser nachvollziehbar sein, ob die Meldung mit Blick bspw. auf die Frist von 45 Tagen vor dem Urnengang rechtzeitig erfolgt ist. Diese Information kann somit einer gewissen Kontrolle dienen. Zu beachten aber ist, dass die politischen Akteurinnen und Akteure erst im Zeitpunkt meldepflichtig werden, in welchem der Schwellenwert der Kampagne überschritten wird, was teilweise auch nach der Frist von 45 Tagen vor dem Urnengang der Fall sein kann (siehe entsprechend Art. 49a Abs. 2 Bst. b PRG und Art. 3 Abs. 2).

Das ARP kann die Richtigkeit der veröffentlichten Angaben nicht gewährleisten (*Abs. 2*; vgl. Art. 15 Abs. 1 VPofi). Es stützt sich grundsätzlich auf die gemeldeten Informationen. Zur Plausibilisierungsaufgabe des ARP gehört jedoch, dass nur solche Namen veröffentlicht werden, bei denen aufgrund der gemeldeten Angaben eine Offenlegungspflicht besteht. Werden dem ARP

¹⁶ VPofi-Erläuterungen zu Art. 5, S. 13.

¹⁷ Siehe Antrag Marti (SP) / De Quervain (Grüne) zu Art. 49d Abs. 2 in Antrag Gesetzgebung / Nichteintretensantrag zu STA 12 (2022.STA.530: Gesetz über die politischen Rechte (PRG) (Änderung) (Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen) sowie das Tagblatt des Grossen Rates vom 12. September 2024 zu STA 012 (Votum Ursula Marti [14.16]; Votum Christoph Auer [14.21]).

bspw. Zuwendungen unter dem Schwellenwert gemeldet, so dürfen die Zuwenderinnen und Zuwender mangels gesetzlicher Grundlage nicht veröffentlicht werden.

Wie im Vortrag zu Artikel 49d PRG ausgeführt, dürfen Personendaten im Internet veröffentlicht werden, solange das öffentliche Interesse an der Publikation der Daten besteht (vgl. Art. 15b Abs. 1 und 2 des Gesetzes vom 2. November 1993 über die Information und die Medienförderung [IMG; BSG 107.1]). In Absatz 3 wird nun analog zu Artikel 17 VPofi festgelegt, dass die Angaben während fünf Jahren veröffentlicht bleiben. Damit wird insbesondere dem öffentlichen Interesse Rechnung getragen, dass die Finanzierung der bisherigen Kampagnen während etwas mehr als einer Legislatur und mit Blick auf die kantonale Gesamterneuerungswahl öffentlich sichtbar bleiben. Wird die Befristung der Gesetzgebung per 30. Juni 2032 nicht aufgehoben, so wird auch die Plattform mangels gesetzlicher Grundlage auf dieses Datum abgeschaltet.

5.8 Art. 8 Mitwirkungspflicht bei der Prüfung der Offenlegungspflicht

In Absatz 1 wird die Mitwirkungspflicht der politischen Akteurinnen und Akteure präzisiert. Um die stichprobenweise Prüfung der Offenlegungspflichten durch die Finanzkontrolle sicherstellen zu können, sollen sie die Unterlagen während einem Jahr nach dem Urnengang aufbewahren müssen (siehe entsprechend bereits Vortrag zu Art. 49e PRG).

5.9 Art. 9 Verbotene anonyme Zuwendungen

Der Grosse Rat hat in Artikel 49g PRG ein Verbot von anonymen Zuwendungen eingeführt. Anders als Artikel 76h Absatz 1 Buchstabe a BPR gilt das Verbot ab einem Schwellenwert von 1000 Franken. Mit dem Schwellenwert bleiben kleinere anonyme Spenden, wie sie z. B. bei einer Kollekte an einem Wahl- oder Abstimmungsanlass vorkommen können, weiterhin möglich. Die pragmatische Regelung dient dazu, dass kein unnötiger administrativer Aufwand verursacht wird.¹⁸ Abgesehen vom Schwellenwert entspricht die Bestimmung dem Bundesrecht. Die politischen Akteurinnen und Akteure werden bei einer verbotenen anonymen Zuwendung verpflichtet, die Herkunftsangaben zu eruieren (Art. 49g Abs. 2 Bst. a PRG; vgl. Art. 76h Abs. 2 Bst. a BPR) oder die Zuwendung wenn möglich zurückzuerstatten bzw. der Staatskanzlei zu melden und abzuliefern (Art. 49g Abs. 2 Bst. b PRG; vgl. Art. 76h Abs. 2 Bst. b BPR).

Analog zu Artikel 18 VPofi wird in Absatz 1 präzisiert, dass verbotene anonyme Zuwendungen innert 30 Tagen zurückzuerstatten sind. Damit sollte für die politischen Akteurinnen und Akteure hinreichend Zeit verbleiben, um die Herkunft der Zuwendung (bspw. via Bank) zu eruieren und die Rückerstattung vorzunehmen.

Ist die Rückerstattung nicht möglich oder zumutbar, so muss die Ablieferung an das ARP innerhalb von fünf Tagen nach Ablauf der 30-tägigen Frist erfolgen (Abs. 2). Damit wird das Verfahren der Ablieferungspflicht wie in Artikel 18 Absatz 2 Satz 1 VPofi geregelt. Wie in den VPofi-Erläuterungen ausgeführt wird, liegt eine nicht zumutbare Rückerstattung vor, wenn die Empfängerin oder der Empfänger in einem verhältnismässigen Rahmen Vorkehrungen getroffen hat, um die Rückerstattung vorzunehmen, aber ohne Erfolg blieb; wenn also die Zuwenderin oder der Zuwender nur mit unverhältnismässig grossem Aufwand ermittelt werden könnte. Ein unverhältnismässig grosser Aufwand besteht, wenn der Betrag, der zurückgegeben werden muss, und der Aufwand, der hierzu zu betreiben wäre, in keinem vernünftigen Verhältnis stehen. Je

¹⁸ Siehe Tagblatt des Grossen Rates vom 12. September 2024 zu STA 012 (Voten von SAK-Mehrheitssprecher Simon Buri [13:41](#) und [14:46](#)).

kleiner der Betrag ist und je höher der Aufwand ausfallen würde, desto eher liegt eine entsprechende Situation vor. Zumutbar ist jedenfalls, die eigene Bank zu kontaktieren, um die Absenderin bzw. den Absender der Zuwendung zu eruieren.

Allgemein ist zu erwähnen, dass das Verbot von anonymen Zuwendungen sowie die Rückerstattungs- und Ablieferungspflicht für alle politischen Akteurinnen und Akteure und somit insbesondere auch für Personen gelten, die den Kampagnenschwellenwert bzgl. Offenlegungspflichten nicht überschreiten. Auf der Plattform als Zuwendung zu veröffentlichen sind verbotene anonyme Spenden über 1000 Franken jedoch nur, wenn sie im Rahmen einer Kampagne erfolgten, die über dem Schwellenwert liegen. Diese offenlegungspflichtigen politischen Akteurinnen und Akteure müssen die anonymen Zuwendungen zusammen mit den anderen Informationen melden (Art. 3 Abs. 3 Bst. f und Art. 4 Abs. 2 Bst. k), die vom ARP danach veröffentlicht werden (Art. 49d Abs. 2 i.V.m. Art. 49c Abs. 3 PRG, Art. 7 Abs. 1).

Das ARP bestimmt schliesslich gestützt auf seine Zuständigkeit gemäss Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b die Modalitäten der Ablieferung an den Kanton.

5.10 Art. 10 Beginn der Offenlegungspflicht

Artikel 10 regelt die erstmalige Anwendung des Transparenzrechts für die jeweiligen Urnengänge (siehe Art. 19 Abs. 2 und 3 VPofi). Die neuen Offenlegungspflichten sollen gemäss Absatz 1 erstmals für die Gesamterneuerungswahlen des Grossen Rates und des Regierungsrates vom 29. März 2026 gelten. Damit die Zuwendungen während der letzten zwölf Monaten vor den Wahlen offenlegungspflichtig sind (Art. 49a Abs. 2 Bst. a Ziff. 2 PRG), wurde bei der Gesetzesänderung ein rückwirkendes Inkrafttreten beschlossen, entsprechend wird auch die vorliegende Verordnung per 30. März 2025 in Kraft treten (Art. 11 Abs. 1).

Für Kampagnen zu allfälligen kantonalen Volksabstimmungen und Ständeratswahlen gelten die Offenlegungspflichten ab dem Abstimmungs- oder Wahltermin vom 14. Juni 2026 (Abs. 2). Dieses Datum hat der Bund als Blanko-Abstimmungstermin festgelegt, an dem der erste mögliche Urnengang nach den kantonalen Gesamterneuerungswahlen 2026 stattfinden könnte.

5.11 Art. 11 Inkrafttreten und Befristung

Entsprechend der Ziffer IV. der Änderung des PRG vom 25. November 2024 tritt auch die vorliegende Verordnung auf den 30. März 2025 rückwirkend in Kraft (Abs. 1) und aufgrund der gesetzlich festgelegten sunset-Klausel am 30. Juni 2032 ausser Kraft (Abs. 2).

6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Einführung von Offenlegungspflichten bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen ist nicht in den Richtlinien der Regierungspolitik 2023-2026 enthalten. Die neuen Gesetzes- und die vorliegenden Verordnungsbestimmungen widersprechen ihr aber auch nicht. Es sind keine anderen wichtigen Planungen von dieser Vorlage betroffen.

7. Finanzielle Auswirkungen

Wie bereits im Vortrag zur Gesetzesänderung ausgeführt wurde, fallen für die Umsetzung der Transparenzregelungen bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen einmalige Kosten für den Aufbau und die Einführung der digitalen Plattform sowie zusätzlich jährlich wiederkehrende Kosten für den Betrieb der Plattform an. Die im PRG-Vortrag vom 24. April 2024 vorgenommenen Kostenschätzungen haben sich, soweit bisher bekannt, weitgehend bewahrheitet, weshalb darauf verwiesen werden kann (z. B. die Entwicklungskosten der Plattform).¹⁹

8. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Auch die im PRG-Vortrag zu den personellen und organisatorischen Auswirkungen gemachten Aussagen sind weiterhin aktuell und es ergeben sich aus der vorliegenden Verordnung keine Ergänzungen.²⁰

9. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Beurteilung anhand der Regulierungscheckliste hat ergeben, dass die Vorlage nur geringe Auswirkungen auf die administrative oder finanzielle Belastung von Unternehmen oder auf die Volkswirtschaft insgesamt hat. Wie im PRG-Vortrag²¹ ausgeführt, hat der Regierungsrat in den kantonalen Transparenzregeln im Vergleich zum Bundesrecht administrative Erleichterungen vorgeschlagen, denen der Grosse Rat gefolgt ist (System der Selbstregulierung anstelle von staatlichen Kontrollen und Sanktionen). Zudem wurde die Gesetzgebung in der Ratsdebatte mit einer Evaluationsbestimmung ergänzt und befristet, was entsprechend auch für die Verordnung gilt.

¹⁹ Siehe Ziffer 8 *Finanzielle Auswirkungen* im PRG-Vortrag.

²⁰ Siehe Ziffer 9 *Personelle und organisatorische Auswirkungen* im PRG-Vortrag.

²¹ Siehe Ziffer 11 *Volkswirtschaftliche Auswirkungen* im PRG-Vortrag.