



**DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**

18. September 2024

ANHÖRUNGSBERICHT

Kantonale Umsetzung der Transparenzregeln zur Politikfinanzierung
Gesetz über die politischen Rechte (GPR); Änderung

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	4
1.1 Parlamentarischer Vorstoss	4
1.2 Geltende Regelung	4
2. Handlungsbedarf	4
3. Rechtsvergleich	5
3.1 Bund	5
3.2 Kantone	5
3.2.1 Kanton Bern	5
3.2.2 Kanton Freiburg	6
3.2.3 Kanton Genf	7
3.2.4 Kanton Neuenburg	8
3.2.5 Kanton Schaffhausen	8
3.2.6 Kanton Schwyz	9
3.2.7 Kanton Tessin	10
4. Umsetzung	11
4.1 Vorbemerkungen zum Bundesrecht	11
4.1.1 Geltungsbereich der bundesrechtlichen Vorschriften	11
4.1.2 Ausführungsrecht auf kantonaler Ebene	11
4.2 Kantonale Umsetzung der Transparenzregeln	12
5. Rechtsgrundlagen	13
6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen im GPR	13
6.1 Offenlegungspflichten im Rahmen der Parteifinanzierung	13
6.2 Offenlegungspflichten bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen	15
6.3 Fristen und Modalitäten der Offenlegungspflicht	18
6.4 Kontrolle	19
6.5 Veröffentlichung	21
6.6 Aufbewahrung	23
6.7 Anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland	23
6.8 Datenschutz	25
6.9 Strafbestimmungen	26
7. Fremdänderungen	27
8. Verordnungsanpassungen	27
9. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung	27
10. Auswirkungen	27
10.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton	27
10.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	29
10.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft.....	29
10.4 Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima.....	29
10.5 Auswirkungen auf die Gemeinden	29
10.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen.....	29
11. Weiteres Vorgehen	29

Zusammenfassung

Aufgrund der überwiesenen (21.162) Motion der FDP-Fraktion (Sprecherin Sabina Freiermuth, Zofingen) vom 15. Juni 2021 betreffend kantonale Umsetzung der Transparenzregeln zur Politikfinanzierung analog Bundesvorgaben sind im Kanton Aargau Offenlegungspflichten zu schaffen, die die Politikfinanzierung transparenter machen sollen. Die Transparenzregelungen sollen sinngemäss der auf Bundesebene am 23. Oktober 2022 in Kraft getretenen Transparenzvorschriften ausgestaltet werden.

Wo nötig, werden die aus dem Bundesrecht übernommenen Bestimmungen an die kantonalen Gegebenheiten angepasst. Im Sinne der Einfachheit oder der Vermeidung von unverhältnismässigem Aufwand für die betroffenen offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen werden Einzelbereiche bewusst abweichend zum Bundesrecht geregelt. Für Bereiche, die das Bundesrecht nicht regelt, die aber für die Umsetzung der kantonalen Transparenzvorlage von Bedeutung sind, werden passende Regelungen vorgeschlagen.

Die Zuständigkeit für die Aufgaben im Zusammenhang mit den Transparenzregeln wird abweichend vom Bund zwischen Finanzkontrolle und Staatskanzlei aufgeteilt. Die Staatskanzlei wird insbesondere für die Entgegennahme der offenzulegenden Angaben zuständig sein, indem sie mittels einer Software ein Register bereitstellt, in das die offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen die Daten eintragen können. Die Finanzkontrolle wird insbesondere für die Kontrolle der offenzulegenden Angaben zuständig sein.

Die neuen Transparenzregeln sollen in das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) vom 10. März 1992 und in die entsprechende Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte (VGPR) vom 25. November 1992 integriert werden. Im Gesetz über die Finanzkontrolle (GFK) vom 11. Januar 2005 wird eine Fremdänderung notwendig sein.

Die neuen Regelungen sollen voraussichtlich am 1. November 2026 in Kraft treten.

1. Ausgangslage

1.1 Parlamentarischer Vorstoss

Mit der (21.162) Motion vom 15. Juni 2021 betreffend kantonale Umsetzung der Transparenzregeln zur Politikfinanzierung analog Bundesvorgaben lud die FDP-Fraktion (Sprecherin Sabina Freiermuth, Zofingen) den Regierungsrat ein, eine Vorlage zur Offenlegung der Politikfinanzierung analog der Regelungen auf Bundesebene auszuarbeiten.

Am 22. September 2021 erklärte sich der Regierungsrat bereit, die Motion entgegenzunehmen. Der Grosse Rat hat die Motion am 30. November 2021 mit 88 gegen 34 Stimmen (1 Enthaltung) überwiesen.

1.2 Geltende Regelung

Aktuell existieren im aargauischen Recht verschiedentlich Regelungen zur Offenlegung der Interessenbindungen von Amtsträgerinnen und -trägern sowie Volksvertreterinnen und -vertretern, die eine möglichst grosse Transparenz im Hinblick auf allfällige äussere Beeinflussungen auch finanzieller Natur schaffen wollen.

So sieht § 2a des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 26. März 1985 vor, dass jedes Mitglied des Regierungsrats die Staatskanzlei schriftlich über seine Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts, die mindestens 5 % des Gesellschaftskapitals oder des Stimmrechts ausmachen, Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien von Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts sowie die Art dieser Tätigkeiten (amtlich oder privat) und Vertretungsmandate für den Kanton in Organisationen des privaten und des öffentlichen Rechts (Konferenzen, Konkordate usw.) orientiert.

Gemäss § 24a des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG) vom 6. Dezember 2011 haben auch Richterinnen und Richter die Justizleitung bei Amtsantritt über ihre berufliche Tätigkeit und ihre Arbeitgebenden sowie ihre Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien von Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts zu informieren.

Dieselbe Offenlegungspflicht trifft schliesslich Ratsmitglieder bei Eintritt in den Grossen Rat (§ 7 des Gesetzes über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung [Geschäftsverkehrsgesetz, GVG] vom 19. Juni 1990).

Transparenzregeln im Sinne dieser Vorlage existieren im Kanton Aargau allerdings noch nicht.

2. Handlungsbedarf

Aufgrund der Überweisung der (21.162) Motion der FDP-Fraktion (Sprecherin Sabina Freiermuth, Zofingen) vom 15. Juni 2021 an den Regierungsrat ist eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, mit der einerseits Offenlegungspflichten im Rahmen der Parteifinanzierung und andererseits Offenlegungspflichten im Rahmen der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen verankert werden.

Die Motion verlangt die Ausgestaltung der Transparenzvorschriften analog der auf Bundesebene am 23. Oktober 2022 in Kraft getretenen Transparenzregeln. Weiter weist die Motion auf die Prüfung einer möglichen Ausdehnung der bundesrechtlichen Transparenzregeln auf sämtliche Ständeratskandidatinnen und -kandidaten hin, da die bundesrechtlichen Transparenzvorschriften im Gegensatz zu den Nationalratswahlen nur für gewählte Ständeräte, nicht aber für sämtliche Ständeratskandidatinnen und -kandidaten gelten. Weitere Vorgaben werden in der Motion nicht gemacht.

3. Rechtsvergleich

3.1 Bund

Auf Bundesebene wurde am 17. Oktober 2017 die Volksinitiative "Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung" (Transparenz-Initiative) eingereicht. Sie verlangte den Erlass von Vorschriften zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und von Wahl- und Abstimmungskampagnen auf Bundesebene. Das Bundesparlament verabschiedete am 18. Juni 2021 einen indirekten Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative. Die neuen Transparenzregeln gemäss diesem indirekten Gegenvorschlag sind im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976 und in der neuen Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi) verankert und traten am 23. Oktober 2022 in Kraft.

Die Pflicht zur Offenlegung der Finanzierung von Wahlkampagnen fand zum ersten Mal bei den Nationalratswahlen im Oktober 2023 Anwendung. Demzufolge mussten natürliche und juristische Personen, die eine Kampagne für diese Wahlen führen, die offenzulegenden Angaben ab Oktober 2022 erfassen und melden. Die Finanzierung von Abstimmungskampagnen wurde erstmals im Hinblick auf die Abstimmung vom 3. März 2024 offengelegt. Die Offenlegungspflichten für die politischen Parteien galten erstmals für das Kalenderjahr 2023. Die politischen Parteien mussten ihre Finanzierung zum ersten Mal Mitte 2024 für das Jahr 2023 offenlegen.¹

Die neuen Regelungen im BPR und die Regelungen der VPofi werden in der Beilage 1 zum Anhörungsbericht ausgeführt.

3.2 Kantone

Auf kantonaler Ebene sind nach heutigem Kenntnisstand in mindestens sechs Kantonen (so etwa Freiburg, Genf, Neuenburg, Schwyz, Tessin, Waadt) Transparenzvorschriften im Zusammenhang mit der Politikfinanzierung in Kraft. Weitere Kantone (so etwa Bern, Jura, Schaffhausen, Wallis, Zug) befinden sich im Gesetzgebungsprozess. Nachfolgend werden die Transparenzordnungen ausgewählter Kantone dargelegt.

3.2.1 Kanton Bern

Der Kanton Bern befindet sich im Gesetzgebungsprozess zur Umsetzung einer Motion, die die Offenlegung von Kampagnen für kantonale Wahlen und Abstimmungen fordert. Der Regierungsrat hat eine entsprechende Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (PRG) vom 5. Juni 2012 bis am 22. Januar 2024 in die Vernehmlassung geschickt.

Die geplanten Regelungen sehen vor, dass natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, die als politische Akteurinnen und Akteure im Hinblick auf eine Wahl in den Grossen Rat oder den Regierungsrat oder eine Volksabstimmung eine Kampagne führen, deren Finanzierung offenzulegen haben, wenn sie mehr als Fr. 20'000.– aufwenden (nArt. 49a Abs.1 PRG).

Sie erfüllen diese Pflicht, indem sie der zuständigen Stelle der Staatskanzlei auf der entsprechenden digitalen Plattform innert den angegebenen Fristen ihre budgetierten Einnahmen sowie die monetären und nichtmonetären Zuwendungen, die in den letzten zwölf Monaten vor der Wahl oder Abstimmung erfolgten oder zugesichert worden sind und den Wert von Fr. 5'000.– pro Zuwenderin oder Zuwender und Kampagne überschreiten, bis spätestens 45 Tage vor der Wahl oder Abstimmung

¹ Protokollnotiz über das Treffen vom 29.09.2021 zwischen dem Bundesamt für Justiz und den Präsidien der in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/transparenz-politikfinanzierung/treffen-parteienpraesidien.pdf.download.pdf/treffen-parteienpraesidien-d.pdf> (zuletzt besucht am 17. August 2022), S. 1; <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-90040.html> (zuletzt besucht am 27. April 2023).

melden. Bis spätestens 60 Tage nach der Wahl oder Abstimmung haben sie das Total der Einnahmen zu melden (nArt. 49a Abs. 2 PRG).

Nach der Meldung und vor der Wahl oder Abstimmung sind die Kampagnen und Zuwendungen, die neu offenlegungspflichtig sind und die Erhöhung von bereits offenlegungspflichtigen Zuwendungen unverzüglich nachzumelden (nArt. 49a Abs. 3 PRG).

Auch für die Wahl der bernischen Mitglieder des Ständerats gilt eine Offenlegungspflicht bei Kampagnen über Fr. 50'000.– und Zuwendungen von mehr als Fr. 15'000.– (nArt. 49b Abs. 1 PRG).

Bei der Meldung der monetären und nichtmonetären Zuwendungen sind insbesondere der Wert der Zuwendung sowie der Name, der Vorname und die Wohnsitzgemeinde oder die Firma und der Sitz der Urheberin oder des Urhebers der Zuwendung anzugeben (nArt. 49c Abs. 1 PRG).

Für die formelle Kontrolle und die Veröffentlichung der gemeldeten Informationen ist die zuständige Stelle der Staatskanzlei zuständig (nArt. 49d PRG). Für die stichprobenweise Prüfung der Offenlegungspflicht, insbesondere auch die Korrektheit und Vollständigkeit der veröffentlichten Informationen, ist die Finanzkontrolle zuständig (nArt. 49e PRG). Die Finanzkontrolle erstellt einen Bericht über die durchgeführten Prüfungen und die Ergebnisse der Prüfungstätigkeiten. Sie gibt den politischen Akteurinnen und Akteuren Gelegenheit, sich zum Entwurf der sie betreffenden Teile des Prüfberichts zu äussern und eine Stellungnahme abzugeben. Der Prüfbericht der Finanzkontrolle sowie die allfälligen Stellungnahmen der geprüften Akteurinnen und Akteure werden veröffentlicht (nArt. 49f PRG).

Auf strafrechtliche Sanktionen verzichtet der Gesetzesentwurf. Stattdessen möchte der Kanton verstärkt auf die soziale Kontrolle durch die transparent informierte Öffentlichkeit setzen. Auch verzichtet der Kanton Bern auf eine Offenlegungspflicht bei der Parteifinanzierung, das heisst der Finanzierung von Parteien und Parteilosen unabhängig einer konkreten Wahl oder Abstimmung.

3.2.2 Kanton Freiburg

Im Kanton Freiburg wurde am 4. März 2018 die Transparenz-Initiative angenommen. In der Folge wurde ein neues Gesetz ausgearbeitet, welches am 14. September 2020 als Gesetz über die Politikfinanzierung (PolFiG) vom 16. Dezember 2020 (SGF 115.5) beschlossen wurde und am 1. Januar 2021 in Kraft trat. Das Gesetz regelt die Pflichten der politischen Organisationen, die Pflichten der vom Volk in ein öffentliches Amt gewählten Personen und die Kontrolle der Einhaltung sowie die Sanktionen bei Verletzung der Pflichten.

Das PolFiG gilt für politische Organisationen, die sich an den Wahlen in den Ständerat und den Nationalrat, den Wahlen in den Grossen Rat, den Wahlen in den Staatsrat, den Wahlen in das Amt der Oberamtfrau oder des Oberamtmanns sowie an kantonalen Abstimmungen beteiligen (Art. 2 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 PolFiG).

Es gilt nicht für politische Organisationen, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen in Gemeindeangelegenheiten beteiligen, und auch nicht für die im Rahmen dieser Wahlen gewählten Personen (Art. 2 Abs. 2 PolFiG).

Im Kanton Freiburg müssen der Name und der Wohnsitz der natürlichen Personen, die im betreffenden Jahr mehr als Fr. 5'000.– zur Finanzierung der politischen Organisation beigetragen haben, und der Firmenname und Geschäftssitz der juristischen Personen, die dazu mehr als Fr. 1'000.– beigetragen haben, veröffentlicht werden (Art. 8 PolFiG).

Die politischen Organisationen sind offenlegungspflichtig, wenn die budgetierten Aufwendungen für eine kantonale Wahl oder Abstimmung Fr. 10'000.– überschreiten (Art. 7 Abs. 1 PolFiG).

Jede offenlegungspflichtige Organisation muss vor einer Wahl oder Abstimmung ihr Budget mit den geplanten Aufwendungen und deren Finanzierung bekanntgeben. Sofern sie bereits bekannt sind, muss das Budget den Namen und den Wohnsitz von natürlichen Personen, die zur Finanzierung der betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampagne mehr als Fr. 5'000.– beitragen beziehungsweise

den Firmennamen und Geschäftssitz von juristischen Personen, die mehr als Fr. 1'000.– beitragen, enthalten (Art. 7 Abs. 2 PolFiG).

Nach einer Wahl oder Abstimmung muss bei Ausgaben über Fr. 10'000.– eine Schlussabrechnung eingereicht werden; diese Schlussabrechnung muss den Namen und den Wohnsitz der natürlichen Personen, die zur Finanzierung der betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampagne mehr als Fr. 5'000.– beigetragen haben, und den Firmennamen und Geschäftssitz der juristischen Personen, die mehr als Fr. 1'000.– beigetragen haben, enthalten (Art. 7 Abs. 3 PolFiG).

Im Kanton Freiburg müssen gewählte Behördenmitglieder (Ständerätinnen und Ständeräte, Nationalrätinnen und Nationalräte, Grossrätinnen und Grossräte, Staatsrätinnen und Staatsräte sowie Oberamtfrauen und Oberamt männer) ihre Einkommen, die sie mit ihrem Mandat und im Zusammenhang mit diesem erzielen, offenlegen (Art. 10 PolFiG).

Die Staatskanzlei überprüft die Budgets und Schlussabrechnungen stichprobenweise. Sie kann die Erfüllung dieser Aufgaben Dritten übertragen. Die Jahresrechnungen werden nicht überprüft (Art. 9 Abs. 2 PolFiG).

Verletzte Offenlegungspflichten haben für die betroffenen politischen Organisationen den Entzug jeglicher Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten für den betreffenden Urnengang oder für den nächsten Urnengang, für den die Organisation Anrecht auf eine Unterstützung hätte, zur Folge (Art. 15 Abs. 1 PolFiG).

Die Staatskanzlei ist dafür zuständig, diesen Entzug der Beteiligung zu verhängen oder deren Rück erstattung zu verlangen (Art. 15 Abs. 2 PolFiG).

Mit einer Busse von höchstens Fr. 10'000.– wird bestraft, wer absichtlich eine der Pflichten verletzt. Wer diese Pflichten fahrlässig verletzt, wird mit einer Busse von höchstens Fr. 5'000.– bestraft (Art. 16 Abs. 1 und 2 PolFiG).

3.2.3 Kanton Genf

Im Kanton Genf wurden die Transparenzregeln im Loi du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP-GE) in Art. 29A und im dazugehörigen Règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques (REDP) vom 12. Dezember 1994 in den Art. 4B–4E verankert.

Jede politische Partei, Vereinigung oder Gruppierung, die Kandidatenlisten für kantonale oder kommunale Wahlen – in Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern – einreicht, legt der Behörde jedes Jahr bis zum 30. Juni ihren Jahresabschluss, die vollständige Liste ihrer Spender und die Konformitätsbescheinigung vor. Gesamtausgaben im abgelaufenen Jahr von weniger als Fr. 15'000.– führen zu einer Befreiung von der Überprüfung (Art. 29A Abs. 1 LEDP-GE).

Jede Gruppierung, die eine Stellungnahme zu einer eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Abstimmung einreicht, legt der zuständigen Behörde innerhalb von 60 Tagen die Rechnung für das betreffende Abstimmungsgeschäft, die Liste ihrer Spender und die Konformitätsbescheinigung vor. Wenn ihre Gesamtausgaben für alle Wahlaktionen an einem bestimmten Datum weniger als Fr. 10'000.– betragen, ist sie von der Überprüfung befreit (Art. 29A Abs. 5 LEDP-GE).

Die Angaben werden im Kanton Genf systematisch von einer unabhängigen Kontrollstelle geprüft, die von der Partei, dem Verein oder der Gruppierung aus einem Pool von anerkannten Treuhändern gewählt werden kann (Art. 29A Abs. 9 LEDP-GE).

Strafrechtliche Sanktionen werden nicht genannt. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass bei verweigerter Offenlegung der genannten Angaben die staatliche Kostenübernahme gemäss den Art. 30, Art. 30A und Art. 82 LEDP-GE nicht ausbezahlt wird oder zurückerstattet werden muss (Art. 29A Abs. 2 und 6 LEDP-GE).

3.2.4 Kanton Neuenburg

Im Kanton Neuenburg wird die Transparenz in der Politikfinanzierung im Loi du 18 octobre 1984 sur les droits politiques (LDP-NE) in den Art. 133a–133p geregelt.

Die im Grossen Rat vertretenen Parteien sind verpflichtet, ihre Bilanz und Erfolgsrechnung (= Jahresrechnung) jährlich im Amtsblatt zu veröffentlichen oder bei der Staatskanzlei zu hinterlegen (Art. 133a LDP-NE).

Jede politische Partei, die Kandidatenlisten für kantonale oder kommunale Wahlen einreicht oder bei einer kantonalen oder kommunalen Abstimmung öffentlich Stellung bezieht, kann Spenden entgegennehmen (Art. 133f Abs. 1 und 2 LDP-NE). Spenden oder Spendenzusagen dieser Art von Fr. 5'000.– oder mehr, müssen der Staatskanzlei gemeldet werden. Die Meldung erfolgt in einer Liste, die die Namen, Vornamen und Adressen der Spenderinnen und Spender sowie die gespendeten oder zugesagten Beträge enthält. Die politische Partei kann darauf verzichten, auf dieser Liste den von jedem Spender und jeder Spenderin gespendeten oder versprochenen Betrag namentlich anzugeben. Sie muss dann die erhaltene oder versprochene Gesamtsumme angeben (Art. 133h LDP-NE).

Jeder Kandidat oder jede Kandidatin für eine kantonale oder kommunale Wahl muss der Staatskanzlei Spenden oder Spendenzusagen von Fr. 5'000.– und mehr, die er oder sie zur Finanzierung seines oder ihres Wahlkampfes erhält, melden. Die Offenlegung erfolgt in Form einer Liste, die die Namen, Vornamen und Adressen der Spenderinnen oder Spender sowie die gespendeten oder versprochenen Beträge enthält (Art. 133m Abs. 1 und 2 LDP-NE). Die Kandidatin oder der Kandidat kann darauf verzichten, auf der Liste die von den einzelnen Spenderinnen und Spendern gespendete oder versprochene Summe namentlich aufzuführen, sie oder er muss dann die so erhaltene und versprochene Gesamtsumme angeben (Art. 133m Abs. 3 und 4 LDP-NE).

Initiativ- und Referendumskomitees müssen der Staatskanzlei Spenden oder Spendenzusagen von Fr. 5'000.– und mehr melden, die sie zur Finanzierung von Unterschriftensammlungen und Kampagnen im Vorfeld von Abstimmungen erhalten. Diese Meldung erfolgt in Form einer Liste, die die Namen, Vornamen und Adressen der Spenderinnen und Spender sowie die gespendeten oder zugesagten Beträge enthält (Art. 133o Abs. 1 und 2 LDP-NE). Die Initiativkomitees und Referendumsführerinnen und -führer können darauf verzichten, auf der Liste die gespendete oder versprochene Summe jeder Spenderin oder jedes Spenders namentlich anzugeben. Sie müssen dann die Gesamtsumme angeben, die sie erhalten oder zugesagt haben (Art. 133o Abs. 3 und 4 LDP-NE).

Es besteht bis auf die buchhalterischen Vorgaben keine gesetzlich vorgeschriebene Kontrolle der Einhaltung der Pflichten. Die Angaben sind der Staatskanzlei einzureichen.

Wer vorsätzlich oder fahrlässig gegen Offenlegungspflichten verstösst, wird mit einer Busse bis zu Fr. 40'000.– bestraft. Auch Versuch und Mittäterschaft sind strafbar (Art. 138a LDP-NE).

3.2.5 Kanton Schaffhausen

a) Transparenz-Initiative

Im Kanton Schaffhausen wurde am 9. Februar 2020 die Transparenz-Initiative angenommen. Entsprechend wurde ein Entwurf eines Transparenzgesetzes erarbeitet und am 3. November 2020 in die Vernehmlassung gegeben. Die Bestimmungen der Schaffhauser Transparenz-Initiative waren sehr streng und in der praktischen Anwendung erachtete der Regierungsrat die Bestimmungen nicht beziehungsweise nur mit beträchtlichem Aufwand umsetzbar. Entsprechend hat er versucht, mit dem Entwurf des Transparenzgesetzes eine pragmatische und möglichst einfach umsetzbare Lösung vorzulegen. Die Vernehmlassungsantworten zum Gesetzesentwurf haben sehr unterschiedliche Positionen ergeben. Insgesamt zeigte sich aber, dass die Umsetzung der sehr weit gehenden Schaffhauser Transparenzinitiative äusserst schwierig geworden wäre.

Aufgrund dieser Problematik wurde die Motion 2021/7 "Mehr Transparenz – aber mit Augenmass" eingereicht, welche den mit der angenommenen Transparenz-Initiative neu geschaffenen Art. 37a der Verfassung des Kantons Schaffhausen [KV] vom 17. Juni 2002 abändern und offener formulieren will, damit in der Ausführungsgesetzgebung mehr Spielraum für eine sachgerechte Regelung besteht. Der Regierungsrat sprach sich für den mit der Motion vorgeschlagenen aktualisierten Art. 37a KV aus, da sich mit einem offen formulierten Verfassungsartikel eine pragmatischere, besser auf den (kleinen) Kanton Schaffhausen zugeschnittene Lösung für gesetzliche Bestimmungen zur Transparenz bei der Finanzierung von Abstimmungen und Wahlen sowie zur Offenlegung von Interessenbindungen erzielen lasse.

b) Aktueller Stand

Aktuell herrscht eine relativ komplizierte und schwer überblickbare Situation: Mit der am 9. Februar 2020 angenommenen Transparenz-Initiative, der vom Kantonsrat am 7. November 2022 beschlossenen Vorlage "Mehr Transparenz – aber mit Augenmass" und einer Volksinitiative "zur Umsetzung der vom Volk angenommenen Transparenzinitiative (Umsetzungsinitiative)" liegen parallel verlaufende Verfassungsgebungsprojekte vor, die sich gegenseitig beeinflussen beziehungsweise sich gegenseitig ausschliessen.

Daneben haben die SP, Grünen und weitere am 5. Dezember 2022 beim Bundesgericht eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben, die sich gegen die Beschlüsse des Kantonsrats vom 7. November 2022 zur Vorlage "Mehr Transparenz – aber mit Augenmass" und zur Volksinitiative "zur Umsetzung der vom Volk angenommenen Transparenzinitiative (Umsetzungsinitiative)" richten, weil den Stimmberechtigten diese beiden Vorlagen gleichzeitig (Gegenvorschlagsregelung) zur Abstimmung zu unterbreiten seien und zudem der Regierungsrat im Sinne einer vorsorglichen Massnahme anzuweisen sei, die Vorlage "Mehr Transparenz – aber mit Augenmass" vorerst nicht der Volksabstimmung zu unterbreiten. Das Bundesgericht hat mit Urteil 1C_641/2022 vom 22. Februar 2024 die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gutgeheissen und den Beschluss des Kantonsrats vom 7. November 2022 aufgehoben. Die Sache wurde zur weiteren Behandlung im Sinne der Erwägungen an den Kantonsrat zurückgewiesen.

3.2.6 Kanton Schwyz

Im Kanton Schwyz wurde am 19. Mai 2019 die Transparenz-Initiative angenommen. In der Folge hat der Kanton ein Transparenzgesetz erlassen. Mitinitianten der Transparenz-Initiative haben jedoch vor Bundesgericht Beschwerde gegen Teile des vom Kantonsrat erlassenen Transparenzgesetzes erhoben. Somit hatte das Bundesgericht das Gesetz im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle auf dessen Verfassungsmässigkeit zu überprüfen. Im Urteil 1C_388/2019 vom 26. Oktober 2020 gab das Bundesgericht den Beschwerdeführern im Hauptpunkt der Beschwerde Recht, nämlich dass anonyme Spenden verboten werden müssen. Das entsprechend revidierte Transparenzgesetz trat am 1. Juli 2022 in Kraft.

Das Schwyzer Transparenzgesetz (TPG) vom 6. Februar 2019 regelt die Pflichten von Parteien, politischen Gruppierungen, Kampagnenkomitees, Lobbyorganisationen und sonstigen Organisationen (Parteien und sonstige Organisationen) zur Offenlegung der Finanzierung ihrer Wahl- und Abstimmungskampagnen bei Urnengängen, die in die Zuständigkeit von Kanton, Bezirken und Gemeinden fallen, die Pflichten zur Offenlegung der Interessenbindungen von Personen, die in Kanton, Bezirken oder Gemeinden für ein öffentliches Amt kandidieren und in ein solches gewählt werden und die Kontrolle dieser Offenlegungspflichten sowie die Sanktionen bei Verletzung dieser Pflichten (§ 1 TPG).

Parteien und sonstige Organisationen erstellen für jedes Jahr, in dem sie sich an einer Wahl oder Abstimmung von Kanton, Bezirk oder Gemeinde beteiligt haben, eine Liste der zusätzlich zu den Spenden im Rahmen von Wahl- oder Abstimmungskampagnen erhaltenen Spenden (Parteispenden) mit Name und Wohnort der natürlichen Personen sowie der Angabe des jeweiligen Betrags, sofern

dieser pro Kalenderjahr insgesamt höher als Fr. 5'000.– ist, Name und Sitz der juristischen Personen sowie der Angabe des jeweiligen Beitrags, sofern dieser pro Kalenderjahr insgesamt höher als Fr. 1'000.– ist (§ 4 Abs. 1 TPG).

Parteien und sonstige Organisationen sind offenlegungspflichtig, wenn die budgetierten oder getätigten Aufwendungen für eine kantonale Wahl oder Abstimmung Fr. 10'000.– und für eine Wahl oder Abstimmung in Bezirk und Gemeinde Fr. 5'000.– übersteigen (§ 3 Abs. 1 TPG).

Wer offenlegungspflichtig ist, muss vor der Wahl oder Abstimmung sein Budget mit den geplanten Aufwendungen und deren Finanzierung einreichen. Das Budget muss auch Name und Wohnort der natürlichen Personen, die zur Finanzierung der betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampagne mehr als Fr. 5'000.– beitragen, und Name und Sitz der juristischen Personen, die zur Finanzierung der betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampagne mehr als Fr. 1'000.– beitragen, enthalten (§ 3 Abs. 2 TPG).

Nach einer Wahl oder Abstimmung ist bei Ausgaben über den Mindestbeträgen eine Schlussrechnung mit den getätigten Aufwendungen und deren Finanzierung einzureichen, welche auch die tatsächlich erhaltenen Spenden ausweisen muss (§ 3 Abs. 4 TPG).

Einreichungs- und Prüfstellen sind die kantonale Finanzkontrolle bei kantonalen Parteien und Organisationen und bei Wahlen und Abstimmungen des Kantons und das zuständige Bezirks- oder Gemeindekassieramt bei kommunalen Parteien und Organisationen und bei Kantonsratswahlen und den übrigen Wahlen und Abstimmungen der Bezirke und Gemeinden (§ 5 Abs. 3 TPG).

Mit Busse bis Fr. 10'000.– wird bestraft, wer trotz Mahnung vorsätzlich die Angaben über die Finanzierung einer Wahl- oder Abstimmungskampagne oder Parteispenden nicht rechtzeitig oder vollständig offenlegt (§ 15 TPG).

3.2.7 Kanton Tessin

Der Kanton Tessin regelt die Transparenz in den Art. 90ff. des Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP-TI) vom 19. November 2018.

Kantonale und kommunale Parteien und ihre Sektionen melden bis zum 31. Januar die Namen der einzelnen Spenderinnen und Spender sowie die Höhe der im Vorjahr erhaltenen Beiträge von mehr als Fr. 10'000.–. Zu den Sektionen gehören insbesondere die von der Partei anerkannten oder mit ihr in enger Beziehung stehenden Vereinigungen sowie ihre überkommunalen Gebietskörperschaften (Art. 90 Abs. 1 und Abs. 5 LEDP-TI).

Die Kandidatinnen und Kandidaten für kantonale und kommunale Wahlen und die Unterstützungskomitees für eine kantonale oder kommunale Abstimmung, teilen der Staatskanzlei beziehungsweise der Gemeindekanzlei die Namen der einzelnen Spenderinnen und Spender sowie die Höhe der Beiträge, die den Gesamtbetrag von Fr. 5'000.– übersteigen, mit (Art. 90 Abs. 2 und 3 LEDP-TI).

Es besteht keine gesetzlich vorgeschriebene Kontrolle der Einhaltung der Pflichten. Die Angaben sind der Staatskanzlei einzureichen.

Verletzungen der Offenlegungspflicht werden mit einer Busse bis zu Fr. 10'000.– bestraft (Art. 91 Abs. 1 LEDP-TI). Einer kantonalen politischen Partei oder deren Sektion kann zudem der Anspruch auf Fraktionsbeiträge ganz oder teilweise entzogen werden (Art. 91 Abs. 2 LEDP-TI).

4. Umsetzung

4.1 Vorbemerkungen zum Bundesrecht

4.1.1 Geltungsbereich der bundesrechtlichen Vorschriften

Vorerst stellt sich die Frage, ob die Offenlegungspflichten des Bundesrechts auch für kantonale und kommunale Parteien und für Wahl- und Abstimmungskampagnen auf kantonaler und kommunaler Ebene gelten.

a) Parteifinanzierung

Die Offenlegungspflicht der Parteien beschränkt sich in persönlicher Hinsicht auf jene Parteien, die in der Bundesversammlung vertreten sind. Sofern in den eidgenössischen Räten neben nationalen auch kantonale Parteien (beispielsweise die Lega Dei Ticinesi) vertreten sind, gilt die Offenlegungspflicht nach Art. 76b BPR auch für diese kantonalen Parteien.²

Ist eine nationale Partei im National- oder Ständerat vertreten, so bedeutet dies jedoch nicht, dass auch die ihr zugehörige kantonale Partei offenlegungspflichtig ist. Erfolgen Zuwendungen von kantonalen Parteien an nationale Parteien, so sind diese gemäss Art. 76b Abs. 2 lit. b BPR offenzulegen. Gleiches gilt, wenn eine Drittperson an eine kantonale Partei spendet, um diese Zuwendung der Mutterpartei zukommen zu lassen. In diesem Fall gilt die Drittperson als Urheber oder Urheberin gemäss Art. 76d Abs. 4 BPR und die nationale Partei hat die Angaben der Drittperson und nicht der kantonalen Partei offenzulegen.³

b) Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen

Bezüglich der Offenlegung im Rahmen von Wahl- und Abstimmungskampagnen gilt, dass alle natürlichen und juristischen Personen sowie Personengesellschaften, die eine Kampagne für die Wahl in den Nationalrat oder für die Wahl eines Mitglieds des Ständerats oder für eine eidgenössische Abstimmung führen, gemäss Art. 76c BPR offenlegungspflichtig sind. Somit können auch kantonale und kommunale Parteien, die sich häufig als Vereine organisieren, oder Mitglieder einer kantonalen oder kommunalen Partei, die eine Kampagne für die Wahl in den Nationalrat oder eine Kampagne für die Wahl eines Mitglieds des Ständerats oder für eine eidgenössische Abstimmung führen, unter Art. 76c BPR fallen⁴.

Der Bund macht demzufolge keine expliziten Vorgaben für die kantonalen und kommunalen Behörden. Die Offenlegungspflicht gilt nur dann für kantonale und kommunale Parteien beziehungsweise Mitglieder einer kantonalen oder kommunalen Partei, sofern diese in der Bundesversammlung vertreten sind oder eine Kampagne für die Wahl in den Nationalrat oder für ein Mitglied des Ständerats oder eine eidgenössische Abstimmung führen.

4.1.2 Ausführungsrecht auf kantionaler Ebene

Im Rahmen der Umsetzung der bundesrechtlichen Transparenzvorschriften stellt sich weiter die Frage, ob auf kantionaler Ebene Ausführungsbestimmungen notwendig sind.

Gemäss dem neuen Art. 76j Abs. 2 BPR obliegt die Strafverfolgung bei Verstössen gegen die Offenlegungspflicht beziehungsweise dem Verbot anonymer Zuwendungen oder Zuwendungen aus dem Ausland den Kantonen.

Ebenso verweist Art. 76i Abs. 2 BPR bezüglich der Bearbeitung von Personendaten und dem Austausch von Informationen auf die kantonalen und kommunalen Behörden, die nach kantona-

² Bericht SPK-S, S. 7885.

³ Bericht SPK-S, S. 7886.

⁴ Bericht SPK-S, S. 7889.

Recht für die Transparenz in der Politikfinanzierung zuständig sind. Konkret darf die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) der in den Kantonen für die Transparenz in der Politikfinanzierung zuständigen Behörde sowie den kantonalen Strafverfolgungsbehörden, falls es um eine Anzeige wegen Verletzung von Offenlegungspflichten geht, Informationen über die offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen wie namentlich Personendaten weiterleiten. Umgekehrt hat die für die Transparenz in der Politikfinanzierung zuständige kantonale Behörde Personendaten der EFK bekanntzugeben, die für die Durchführung der Kontrolle und für die Veröffentlichung erforderlich sind (Art. 76i Abs. 3 BPR).

Art. 76i Abs. 3 BPR warf die Frage auf, ob der Kanton Aargau bis zur Umsetzung der kantonalen Transparenzgesetzgebung eine kantonale Stelle zu bezeichnen hatte, die für die Transparenz in der Politikfinanzierung zuständig ist. Dies hätte eine Ausführungsbestimmung in einer Übergangsverordnung gemäss § 91 Abs. 2^{bis} lit. b der Verfassung des Kantons Aargau (Kantonsverfassung, KV) erfordert, da die Bestimmungen auf Bundesebene bereits am 23. Oktober 2022 in Kraft traten und bis dahin der Gesetzgebungsprozess im Kanton Aargau nicht umgesetzt werden konnte. Abklärungen haben jedoch ergeben, dass Art. 76i Abs. 2 und 3 BPR keine Pflicht statuiert, eine entsprechende kantonale Stelle zu bezeichnen. Dies ergibt sich einerseits aus dem Gesetzestext und andererseits aus dem Bericht SPK-S⁵, der festhält, dass es in der Kompetenz der Kantone liegt, ob eine Stelle im Sinne von Art. 76i Abs. 2 und 3 BPR besteht. Es bestand damit keine Notwendigkeit, für die Schaffung einer entsprechenden Stelle eine Übergangsverordnung zu erlassen.

Mit dem Erlass von Transparenzregelungen auf kantonalen Ebene soll aber eine entsprechende kantonale Behörde im Sinne von Art. 76i Abs. 2 und 3 BPR bezeichnet werden. Der Einfachheit halber wird empfohlen, die Kontrollstelle (vgl. Ziffer 6.4), folglich die Finanzkontrolle, gleichzeitig als zuständige kantonale Behörde im Sinne von Art. 76i Abs. 2 und 3 BPR zu definieren.

Bis die kantonalen Transparenzregelungen in Kraft sind, ist bei Anfragen des Bundes im Einzelfall zu prüfen, ob die vom Bund geforderten Informationen vorliegen oder nicht. Da der Kanton Aargau bis anhin über keine Transparenzregeln in der Politikfinanzierung verfügt, ist davon auszugehen, dass grundsätzlich auch keine Informationen in diesem Zusammenhang bestehen, die an den Bund weitergeleitet werden könnten.

4.2 Kantonale Umsetzung der Transparenzregeln

Die kantonalen Transparenzvorschriften werden möglichst sinngemäss der bundesrechtlichen Transparenzvorschriften ausgestaltet. Sofern notwendig, werden die aus dem Bundesrecht übernommenen Bestimmungen an die kantonalen Gegebenheiten angepasst. Im Sinne der Einfachheit oder der Vermeidung von unverhältnismässigem Aufwand der offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen werden Einzelbereiche bewusst abweichend zum Bundesrecht geregelt. Für Bereiche, die das Bundesrecht nicht regelt, die aber für die Umsetzung der kantonalen Transparenzvorlage von Bedeutung sind, werden gänzlich neue Regelungen geschaffen. Die Zuständigkeit für die Aufgaben im Zusammenhang mit den Transparenzregeln wird abweichend vom Bund zwischen Finanzkontrolle und Staatskanzlei aufgeteilt.

Die in der Motion vorgeschlagene Ausdehnung der bundesrechtlichen Transparenzregeln auf sämtliche Ständeratskandidatinnen und -kandidaten wird so umgesetzt, als dass ergänzend zum Bundesrecht gemäss dem neuen § 62i Abs. 3 GPR (auch) nicht gewählte Ständeratskandidatinnen und -kandidaten unter die kantonale Offenlegungspflicht bei der Finanzierung von Wahlkampagnen fallen sollen.

⁵ Bericht SPK-S, S. 7897.

5. Rechtsgrundlagen

Gemäss Art. 39 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 regelt der Bund die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Die politischen Rechte sind gewährleistet (Art. 34 Abs. 1 Bundesverfassung). Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 1 Bundesverfassung). Entsprechend ist der Grosse Rat des Kantons Aargau befugt, Regelungen zur Transparenz bei der Politikfinanzierung im Kanton Aargau zu erlassen.

Die bundesrechtlichen Transparenzvorschriften wurden im BPR verankert. Für Konkretisierungen hat der Bundesrat die VPofi erlassen (vgl. vorstehend, Ziffer 3.1). Sinngemäss dazu sind im Kanton folgende Erlasse von den neuen Transparenzvorschriften betroffen:

- Gesetz über die politischen Rechte (GPR) vom 10. März 1992
- Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte (VGPR) vom 25. November 1992

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen im GPR

6.1 Offenlegungspflichten im Rahmen der Parteifinanzierung

4^{bis}. Transparenz bei der Politikfinanzierung

§ 62h Offenlegungspflicht der Parteien und der parteilosen Mitglieder des Grossen Rates

¹ Die im Grossen Rat vertretenen Parteien haben ihre Finanzierung offenzulegen.

² Sie erfüllen diese Pflicht, indem sie Folgendes offenlegen:

- a) alle Einnahmen,
- b) alle wirtschaftlichen Vorteile, die ihnen freiwillig gewährt wurden (geldwerte und nicht geldwerte Zuwendungen) und den Wert von Fr. 15'000.– pro Zuwenderin oder Zuwender und pro Jahr überschreiten,
- c) alle Beiträge der in den Grossen Rat gewählten Parlamentarierinnen und Parlamentarier, vom Grossen Rat gewählten Mandatsträgerinnen und -träger sowie vom Volk gewählten Mandatsträgerinnen und -träger der kantonalen Exekutive und Judikative.

³ Parteilose Mitglieder des Grossen Rates legen geldwerte und nicht geldwerte Zuwendungen gemäss Absatz 2 lit. b, die sie im Hinblick auf die Finanzierung ihrer politischen Tätigkeit erhielten, offen.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten zur Offenlegungspflicht der Parteien und der parteilosen Mitglieder des Grossen Rates durch Verordnung. Er definiert insbesondere die Begriffe "Einnahmen", "geldwerte Zuwendung" und "nicht geldwerte Zuwendung".

Absatz 1

Sinngemäss zum Bundesrecht, gemäss dem nur die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien offenlegungspflichtig sind, soll die Offenlegungspflicht nur die im Grossen Rat vertretenen Parteien betreffen. Die Offenlegungspflicht greift, sobald eine Partei mindestens eine Vertretung im Grossen Rat hat. Die Verordnung soll konkretisieren, dass die Offenlegungspflicht unabhängig davon gilt, wie eine Partei organisiert ist. Neben den kantonal organisierten Parteien fallen damit auch als Bezirks- oder Ortspartei organisierte Parteien unter die Offenlegungspflicht, sofern sie im Grossen Rat vertreten sind. Ist eine kantonale Partei im Grossen Rat vertreten und daher offenlegungspflichtig, folgt daraus jedoch nicht, dass auch die ihr zugehörigen Bezirks- oder Ortsparteien ihre Finanzierung offenlegen müssten. Diese unterstehen der Offenlegungspflicht – wie erwähnt – nur dann, wenn sie selbst eine Vertretung in den Räten haben. Zuwendungen von Bezirks- oder Ortsparteien, die an kantonale Parteien erfolgen, sind aber gemäss den allgemeinen Regeln nach § 62h Abs. 2 lit. b GPR offenzulegen.

Soweit eine Drittperson eine Zuwendung an eine Bezirks- oder Ortspartei erbringt, um diese schliesslich der kantonalen Mutterpartei zukommen zu lassen, gilt die Drittperson als Urheberin beziehungsweise Urheber der Zuwendung. In diesem Sinne hat die kantonale Partei alsdann die Angaben dieser Drittperson und nicht der Bezirks- oder Ortspartei offenzulegen. Das gleiche gilt, wenn Zuwendungen über die kantonale Mutterpartei an ihr zugehörige Bezirks- oder Ortsparteien gelangen, die der Offenlegungspflicht unterstehen.

Absatz 2

Offenzulegen sind sinngemäss zum Bundesrecht einerseits die Einnahmen (Abs. 2 lit. a) und andererseits die geldwerten und nicht geldwerten Zuwendungen über dem Schwellenwert (Abs. 2 lit. b).

Der Schwellenwert bestimmt, welche Zuwendungen eine Partei oder ein parteiloses Mitglied des Grossen Rats jährlich einzeln auszuweisen hat. Diese Ausweisung gibt Auskunft darüber, welche bedeutenden Geldgeber hinter den Parteien oder parteilosen Mitgliedern stehen.

Mehrfache Zuwendungen desselben Zuwenders oder derselben Zuwenderin sollen sinngemäss zum Bundesrecht addiert werden. Spendet ein Zuwender oder eine Zuwenderin somit innert einem Jahr mehrmals an dieselbe Partei oder an dasselbe parteilose Mitglied und übersteigen die Zuwendungen insgesamt den Schwellenwert, so sind diese Zuwendungen als einzelne gesamthafte Zuwendung offenzulegen.

Auf Bundesebene wurde der Schwellenwert je Zuwendung auf Fr. 15'000.– pro Zuwenderin oder Zuwender und Jahr festgelegt. Mit Orientierung an den bundesrechtlichen Transparenzregeln und im Sinne einer möglichst sinngemässen Umsetzung wird derselbe Schwellenwert vorgeschlagen.

Neben den Einnahmen und geldwerten und nicht geldwerten Zuwendungen sind auch Mandatsbeiträge, die Parteien ausgerichtet werden, offenzulegen. Mandatsbeiträge sind unabhängig von deren Höhe und vom Erreichen eines Schwellenwerts offenzulegen. Auf Bundesebene müssen Beiträge offengelegt werden, die die folgenden Mandatsträgerinnen und Mandatsträger an die Partei bezahlen, die sie vertreten: a) in die Bundesversammlung gewählte Parlamentarierinnen und Parlamentarier, b) von der Bundesversammlung gewählte Mandatsträgerinnen und Mandatsträger. Auf Bundesebene müssen Parteien demnach nur von bestimmten Mandatsträgern ausgerichtete Mandatsbeiträge offenlegen.

Weil im Gegensatz zur Bundesebene Mandatsträgerinnen und Mandatsträger der kantonalen Exekutive und Judikative auch vom Volk gewählt werden können, sollen auf kantonaler Ebene *jegliche* Mandatsbeiträge, die eine Partei erhält, offengelegt werden. Konkret betrifft dies in den Grossen Rat gewählten Parlamentarierinnen und Parlamentarier, vom Grossen Rat gewählte Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sowie vom Volk gewählte Mandatsträgerinnen und Mandatsträger der kantonalen Exekutive und Judikative.

Absatz 3

Die einzelnen Mitglieder der Parteien sind nicht offenlegungspflichtig. Eine Ausnahme soll sinngemäss zum Bundesrecht für parteilose Mitglieder des Grossen Rats gelten. Parteilose Mitglieder des Grossen Rats sollen wie die Parteien ihre Finanzierung offenlegen. Nicht verlangt wird von ihnen aber, dass sie alle ihre Einnahmen melden. Aus diesem Grund sollen parteilose Mitglieder des Grossen Rats einzig die geldwerten und nicht geldwerten Zuwendungen über dem Schwellenwert offenlegen.

Im Sinne des Daten- und Persönlichkeitsschutzes der parteilosen Mitglieder des Grossen Rats, sieht Absatz 3 in Abweichung vom Bundesrecht einen Zusatz vor, der sicherstellt, dass die parteilosen Mitglieder keine privaten oder familiären Zuwendungen (beispielsweise eine Schenkung oder ein Erbvorbezug zwecks Kauf von Wohneigentum oder eine gemischte Schenkung durch Verkauf einer Liegenschaft an die Nachkommen unter dem Verkehrswert) offenlegen müssen, die nicht der Finan-

zierung ihrer politischen Tätigkeit dienen. Besteht bei einer Zuwendung über dem Schwellenwert somit kein Zusammenhang zwischen Zuwendung und politischer Tätigkeit, so müssen die parteilosen Mitglieder dazu keine Angaben machen.

Mit diesem Zusatz soll verhindert werden, dass parteilose Mitglieder sich veranlasst sehen, von der politischen Tätigkeit gänzlich Abstand zu nehmen oder sich gezwungen fühlen, einer Partei beizutreten, weil sie – im Gegensatz zu den Mitgliedern, die einer Partei zugehörig sind – höchstpersönliche Zuwendungen, die nicht im Zusammenhang mit ihrer politischen Tätigkeit stehen, offenlegen müssen.

Absatz 4

In der Verordnung werden die Begriffe "Einnahmen", "geldwerte Zuwendung" und "nicht geldwerte Zuwendung" definiert und die offenlegungspflichtigen Parteien konkretisiert.

6.2 Offenlegungspflichten bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen

Neben der Offenlegung der Parteifinanzierung sollen Aufwendungen im Hinblick auf konkrete Wahlen oder Abstimmungen offengelegt werden.

§ 62i Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen

¹ Natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, die im Hinblick auf eine Wahl in den Grossen Rat oder in den Regierungsrat, eine Wahl auf Bezirks- oder Kreisebene oder eine kantonale Abstimmung eine Kampagne führen, haben deren Finanzierung offenzulegen, wenn sie dafür mehr als Fr. 50'000.– aufgewendet haben.

² Sie erfüllen diese Pflicht, indem sie Folgendes offenlegen:

- a) alle Einnahmen, die sie im Hinblick auf die Finanzierung der Kampagne erhielten,
- b) alle geldwerten und nicht geldwerten Zuwendungen, die in den letzten 12 Monaten vor der Abstimmung oder der Wahl erfolgten und den Wert von Fr. 15'000.– pro Zuwenderin oder Zuwender und pro Kampagne überschreiten.

³ Natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, die für die Wahl eines Mitglieds des Ständerates, unabhängig von einer anschliessenden Wahl, eine Kampagne geführt und dafür mehr als Fr. 50'000.– aufgewendet haben, müssen die Schlussrechnung über die Einnahmen sowie alle geldwerten und nicht geldwerten Zuwendungen gemäss Absatz 2 lit. b offenlegen.

⁴ Führen mehrere natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften eine gemeinsame Kampagne, müssen sie die Schlussrechnung über die Einnahmen gemeinsam einreichen. Alle ihnen gewährten geldwerten und nicht geldwerten Zuwendungen und alle Aufwendungen sind zusammenzurechnen.

⁵ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten zur Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen durch Verordnung. Er definiert insbesondere die Begriffe "Kampagnenführung" und "Aufwendungen".

Absätze 1 und 3

a) Offenlegungspflichtige Personen und Organisationen

Der Offenlegungspflicht unterstehen alle Personen und Organisationen, die im Hinblick auf eine Wahl oder Abstimmung eine Kampagne führen, welche einen bestimmten Schwellenwert übersteigt.

Der Bund fasst unter den persönlichen Geltungsbereich natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften (beispielsweise einfache Gesellschaft, Kollektivgesellschaft oder Kommanditgesellschaft). Mit dieser Begrifflichkeit sind sowohl Parteien, die in der Regel als Vereine organisiert sind, als auch Personenzusammenschlüsse (beispielsweise ein Wahlkampf- oder Initiativkomitee) vom persönlichen Geltungsbereich erfasst. Auch Wahlkandidatinnen und Wahlkandidaten, die ihren eigenen Wahlkampf führen und Gelder erhalten, sind damit von der Offenlegungspflicht erfasst.

Neben Organisationen, die einzig zur Führung eines bestimmten Wahl- oder Abstimmungskampfs gegründet wurden, sind auch Organisationen denkbar, die zwar ebenfalls eine Wahl- oder Abstimmungskampagne (mit)führen, ihre Gründung aber nicht einzig auf die Führung einer solchen Kampagne zurückgeht (beispielsweise Wirtschaft- oder Umweltverbände). Letztere müssen alle Einnahmen offenlegen, die sie für die Finanzierung der Kampagne erhalten haben. Ihre übrigen Einnahmen, die sie nicht für die Finanzierung der Kampagne erhalten haben, sind selbstverständlich nicht offenkundig.

b) Betroffene Wahlen und Abstimmungen

Die Offenlegungspflicht im Rahmen von Wahl- und Abstimmungskampagnen betreffen die kantonalen Wahlen und kantonalen Abstimmungen. Unter die kantonalen Wahlen fallen die Grossratswahlen, die Ständeratswahlen und die Regierungsratswahlen. Offenzulegen ist jeder Wahlkampf, unabhängig davon, ob der Wahlkandidat oder die Wahlkandidatin, für den oder die die Kampagne gemacht wurde, tatsächlich gewählt wurde oder nicht. Auf Bundesebene sind nur Ständeratskandidatinnen und -kandidaten offenkundig, die gewählt wurden (vgl. Beilage 1, Ziffer 1.2). Dies, weil Ständeratswahlen grundsätzlich kantonale Wahlen sind. Im Sinne einer Gleichstellung aller Wahlkandidatinnen und Wahlkandidaten sieht der Kanton Aargau eine Erweiterung dieser bundesrechtlichen Offenkundigkeitspflicht auf nicht gewählte Ständeratskandidatinnen und -kandidaten vor. Eine solche Möglichkeit zur Erweiterung der bundesrechtlichen Transparenzvorschriften sieht der Bund in Art. 76k BPR explizit vor. Die gewählten Ständeratskandidatinnen und -kandidaten fallen damit sowohl unter die bundesrechtliche als auch unter die kantonale Offenkundigkeitspflicht und müssen die Schlussrechnung über die Einnahmen und ihre geldwerten und nicht geldwerten Zuwendungen doppelt – sowohl beim Bund als auch beim Kanton – offenkundig. Dies ist notwendig, damit eine vollständige Transparenz in der kantonalen Politikfinanzierung hergestellt werden kann. Die nicht gewählten Ständeratskandidatinnen und -kandidaten fallen dagegen nur unter die kantonale Offenkundigkeitspflicht.

Desweiteren stellt sich die Frage, ob Wahlen auf Bezirks- und Kreisebene (und damit insbesondere Richterwahlen) unter die Offenkundigkeitspflicht fallen sollen. Im Falle der Richterwahlen wäre die Offenkundigkeitspflicht nur bei Wahlen von Richtern, die vom Volk gewählt werden, praktisch relevant. Bei Richtern, die vom Grossen Rat oder vom Regierungsrat gewählt werden (Oberrichter), fällt die Notwendigkeit einer Offenkundigkeitspflicht für Wahlkampagnen ohnehin weg.

Von den Stimmberechtigten gewählt werden die Bezirksgerichtspräsidentinnen und Bezirksgerichtspräsidenten, die Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter, die Mitglieder des Bezirksschulrats auf Bezirksebene und die Friedensrichterinnen und Friedensrichter auf Kreisebene.

Gemäss § 27 GPR werden einzig die Regierungs- und die Ständeräte im Wahlkreis des Kantons gewählt. Die Grossräte werden vom Volk in den elf Bezirken gewählt. Jedem Wahlkreis ist entsprechend seiner Einwohnerzahl eine Anzahl Mandate zugeteilt. Da der Grosse Rat das kantonale Parlament bildet, gehören Grossratswahlen zu den kantonalen Wahlen.

Die Bezirke sind gemäss § 102 KV dezentralisierte Gebietsorganisationen des Kantons für Aufgaben der kantonalen Verwaltung, der Rechtspflege und für Wahlen. Die Aufteilung des Kantons in Bezirke ist folglich nicht als eine sachliche Dezentralisierung, wie dies beispielsweise bei Anstalten oder Körperschaften der Fall ist, zu werten. Viel eher sind Bezirke Ausfluss einer bloss örtlich dezentralen Verwaltung. Dies zeigt sich auch daran, dass für die Durchführung der Gesamterneuerungswahlen der Bezirks- und Kreisbehörden (Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten, Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter, Friedensrichterinnen und Friedensrichter sowie Schulrätinnen und Schulräte der Bezirke) hauptsächlich die Staatskanzlei zuständig ist. Aus diesem Grund sind Wahlen auf Bezirks- und Kreisebene als kantonale Wahlen zu definieren, weshalb sie der Offenkundigkeitspflicht unterstellt sind.

c) Schwellenwert je Kampagne

Im Rahmen der Offenlegungspflichten bei Wahl- und Abstimmungskampagnen ist neben dem Schwellenwert für die separat offenzulegenden Zuwendungen (vgl. Abs. 2 lit. b), ein zusätzlicher Schwellenwert zu bestimmen, der festlegt, wann eine Kampagne überhaupt unter die Offenlegungspflicht fällt. Dies soll – sinngemäss zum Bundesrecht – dann der Fall sein, wenn die Aufwendungen, die für eine Kampagne getätigt werden, insgesamt Fr. 50'000.– übersteigen. Was alles als Aufwendung zählt, wird auf Verordnungsebene definiert.

Liegen die Aufwendungen für eine Kampagne gesamthaft bei Fr. 50'000.– oder darunter, so fällt diese Kampagne nicht unter die Offenlegungspflicht, auch wenn einzelne Zuwendungen über dem für Schwellenwert von Fr. 15'000.– (vgl. Abs. 2 lit. b) liegen.

Absatz 2 litera a

Auf Bundesebene haben die offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen einerseits ein Budget über die geplanten Einnahmen und andererseits eine Schlussrechnung über die Einnahmen offenzulegen. Im Rahmen der Angabe der budgetierten Einnahmen ist anzugeben, für welche Kampagne die Aufwendungen vorgesehen sind (Angabe der unterstützten Kandidierenden oder kandidierenden Gruppierungen oder des angestrebten Abstimmungsergebnisses). Nach der Wahl oder Abstimmung haben die Personen und Organisationen die Schlussrechnung über die tatsächlich erhaltenen Einnahmen abzuliefern.

Die Angabe von Budget und Ausgaben wird als zu weitgehend erachtet, da sich Bürgerinnen und Bürger vorwiegend dafür interessieren, wer wie viele Mittel zur Verfügung hat. Was mit den Mitteln konkret finanziert wird (beispielsweise Plakate), ist von untergeordneter Bedeutung. Eine weitergehendere Offenlegungspflicht würde zudem einen höheren bürokratischen Aufwand für die betroffenen Personen und Organisationen, die oft auch unerfahrene Ad-hoc-Gruppierungen sind, nach sich ziehen. Dies könnte zu einer ungewollten Erschwerung des Wahl- oder Abstimmungskampfes führen. Mit der Bundesregelung können die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sich vor der Wahl oder Abstimmung informieren, wieviel für die entsprechende Kampagne schätzungsweise investiert wurde, gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass ein Budget in der Regel nur eine grobe Schätzung darstellt, die dann oft nur im Entferntesten etwas über die Finanzierung der Kampagne aussagt. Auch ist zu beachten, dass der Aufwand für die betroffenen Personen und Organisationen sowie die Kontrollstelle bei einer Pflicht zur Offenlegung des Budgets viel höher ist. Zusätzlich zur Einreichung der Angaben nach der Wahl oder Abstimmung haben die Betroffenen die budgetierten Einnahmen vor der Wahl oder Abstimmung aufzubereiten und einzureichen. Die Kontrollstelle hat diese wiederum zusätzlich vor der Wahl oder Abstimmung zu prüfen und zu veröffentlichen. Dieser zusätzliche Aufwand ist als sehr hoch einzuschätzen.

Im Sinne der Einfachheit der Transparenzregelungen und der Vermeidung eines unverhältnismässigen Aufwands für Betroffene und Kontrollstelle wird daher eine Abweichung vom Bundesrecht als sinnvoll erachtet. Die offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen sollen nur die Schlussrechnung über die Einnahmen, die sie für die Finanzierung der Kampagne erhalten haben, nicht aber ein im Voraus erstelltes Budget über die geplanten Einnahmen offenlegen.

Absatz 2 litera b

Wie bei der Parteifinanzierung sind einzelne Zuwendungen, die einen bestimmten Schwellenwert übersteigen, separat offenzulegen. Sinngemäss zur Bundesregelung und dem Schwellenwert für die offenzulegenden Zuwendungen im Rahmen der Parteifinanzierung soll der Schwellenwert je Zuwendung Fr. 15'000.– betragen. Liegt die Zuwendung unter dem Schwellenwert oder entspricht sie exakt der Höhe des Schwellenwerts, so ist sie nicht separat offenzulegen.

Sinngemäss zum Bundesrecht sind jene Zuwendungen, die in den letzten 12 Monaten vor dem Wahl- oder Abstimmungstermin erfolgten, offenzulegen.

Absatz 4

Bei gemeinschaftlichen Kampagnen von mehreren natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften muss eine gemeinsame Schlussrechnung über die Einnahmen eingereicht werden, wobei die erhaltenen geldwerten und nicht geldwerten Zuwendungen und die Aufwendungen zusammenzurechnen sind. In der Verordnung wird definiert, was unter einer gemeinsamen Kampagnenführung verstanden wird.

Absatz 5

In der Verordnung sind die Begriffe "Kampagnenführung" und "Aufwendungen" zu definieren.

6.3 Fristen und Modalitäten der Offenlegungspflicht

§ 62j Fristen und notwendige Angaben der Offenlegungspflicht

¹ Der Staatskanzlei einzureichen sind die Angaben

- a) gemäss § 62h jährlich bis spätestens am 30. April des Folgejahres,
- b) gemäss § 62i 120 Tage nach der Abstimmung oder Wahl.

² In der Schlussrechnung über die Einnahmen sind die geldwerten und nicht geldwerten Zuwendungen separat auszuweisen.

³ Bei der Meldung der geldwerten und nicht geldwerten Zuwendungen im Wert von mehr als Fr. 15'000.– sind der Wert und das Datum der Zuwendung sowie der Name, der Vorname und die Wohnsitzgemeinde oder die Firma und der Sitz der Urheberin oder des Urhebers der Zuwendung anzugeben und zu belegen.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten zu den notwendigen Angaben der Offenlegungspflicht durch Verordnung. Er legt insbesondere den Ort sowie die Art und Weise der Meldungen und die Belege, welche mit den notwendigen Angaben einzureichen sind, fest.

Für die Entgegennahme der offenzulegenden Angaben ist die Staatskanzlei zuständig: Sie stellt mittels einer Software ein Register bereit, in das die offnungspflichtigen Personen und Organisationen die Daten eintragen können. Sobald die Daten im Register eingetragen sind, gelten sie als eingereicht.

Absatz 1 litera a

Sinngemäss zur Bundesebene sollen die Angaben im Rahmen der Offenlegung der Parteifinanzierung (sowie Finanzierung von parteilosen Mitgliedern des Grossen Rats) jährlich eingereicht werden.

Aufgrund ihrer Wichtigkeit wird der Zeitpunkt der Einreichung der Angaben der Parteien und parteilosen Mitglieder des Grossen Rats – im Gegensatz zum Bund, der dies in der Verordnung regelt – auf Gesetzesstufe verankert. In Abweichung zum Bundesrecht sind die Angaben bis zum 30. April des Folgejahres einzureichen. Das Bundesrecht setzt die Frist auf einen Monat später an (30. Juni). Mit dieser Abweichung wird gewährleistet, dass für die Kontrolle genügend Zeit vorhanden ist und somit fundierter geprüft werden kann.

Absatz 1 litera b

Im Rahmen der Offenlegungspflichten bei Wahl- und Abstimmungskampagnen sind auf Bundesebene die budgetierten Einnahmen 45 Tage vor und die Schlussrechnung über die Einnahmen sowie Zuwendungen 60 Tage nach dem Abstimmungs- oder Wahltermin einzureichen. Zwischen dem Ende der Einreichungsfrist für die budgetierten Einnahmen und dem Wahl- oder Abstimmungstermin sind Zuwendungen, die in den letzten 12 Monaten vor dem Abstimmungs- oder Wahltermin erfolgten und den Schwellenwert pro Zuwenderin oder Zuwender und den Schwellenwert der Kampagne überschreiten, der Finanzkontrolle unverzüglich zu melden.

In Abweichung zur bundesrechtlichen Regelung wird für die Einreichung der notwendigen Angaben eine Frist von 120 Tagen nach dem Wahl- oder Abstimmungstag vorgeschlagen. So haben offenle-

gungspflichtige Personen und Organisationen genügend Zeit, die erforderlichen Dokumente wie beispielsweise die Schlussrechnung fertigzustellen. Ebenso kann vermieden werden, dass die Kontrollen dadurch in die Zeit zwischen Januar und März fallen, in der die Finanzkontrolle die Prüfungen der Kantonsjahresrechnung zu planen und durchzuführen hat und dadurch vollständig ausgelastet ist.

Absatz 2

Die Schlussrechnung über die Einnahmen muss eine separate Liste über die geldwerten und nicht geldwerten Zuwendungen über dem Schwellenwert enthalten.

Absatz 3

Im Rahmen der Modalitäten der Offenlegungspflicht ist zu entscheiden, welche Angaben über die offenzulegende Zuwendung und den Urheber oder die Urheberin der Zuwendung einzureichen sind.

In Anlehnung an das Bundesrecht sollen die offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen bei der Offenlegung von Zuwendungen über dem Schwellenwert Wert und Datum der Zuwendung sowie Name, Vorname und Wohnsitzgemeinde der natürlichen Person beziehungsweise Firma und Sitz der juristischen Person, die gespendet hat, angeben.

Damit die Kontrollstelle die offenlegungspflichtigen Angaben überprüfen kann, sind sie zu belegen. Als Belege dienen beispielsweise Bank- oder Buchhaltungsauszüge.

Absatz 4

In der Verordnung werden der Ort und die Art und Weise der Einreichung der Meldungen festgelegt. Ort der Meldungen ist das von der Staatskanzlei betriebene elektronische Register. Die Verordnung definiert auch die erforderlichen Angaben, die bei der Meldung der Einnahmen zu machen sind, und regelt die Modalitäten der Meldung der Zuwendungen, das heisst die notwendigen Belege, die miteingereicht werden müssen, die Begriffsdefinitionen von "Urheberin" oder "Urheber" und "gewährte" Zuwendung und die Besonderheiten bei der Meldung von nicht geldwerten Zuwendungen.

6.4 Kontrolle

§ 62k Kontrolle

¹ Die Finanzkontrolle prüft, ob alle notwendigen Angaben und Dokumente gemäss den §§ 62h und 62i vollständig und innert Frist eingereicht worden sind.

² Sie führt bei den offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen stichprobenweise Kontrollen über die Korrektheit der notwendigen Angaben und Dokumente durch.

³ Sie prüft dabei auch, ob die offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen alle gesetzlich geforderten notwendigen Angaben und Dokumente gemeldet haben.

⁴ Die Kontrollen können vor Ort stattfinden.

⁵ Stellt sie fest, dass gewisse notwendige Angaben und Dokumente nicht fristgerecht oder nicht korrekt eingereicht worden sind, fordert sie die offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen auf, die notwendigen Angaben und Dokumente nachzuliefern, und setzt ihnen dafür eine Frist.

⁶ Werden die notwendigen Angaben und Dokumente nicht innert der angesetzten Frist nachgeliefert, ist die Finanzkontrolle verpflichtet, Straftaten, von denen sie anlässlich der Kontrolle Kenntnis erlangt, bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde anzuzeigen. Bei Fristansetzungen gemäss Absatz 5 weist sie auf diese Anzeigepflicht hin.

⁷ Die Finanzkontrolle kann von den offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen verlangen, bei den Abklärungen mitzuwirken und die notwendigen Angaben und Dokumente zur Verfügung zu stellen.

Die Kontrolle wird sinngemäss der Bundesregelung ausgestaltet. Es erfolgt demnach eine formelle und eine stichprobenweise materielle Kontrolle. Auf Bundesebene wurde die EFK als zuständige Stelle für die Entgegennahme, Kontrolle und Veröffentlichung definiert. Aufgrund der geteilten Zuständigkeit zwischen Staatskanzlei und Finanzkontrolle im Kanton Aargau ist für die Entgegennahme

die Staatskanzlei, für die Kontrolle und Veröffentlichung die Finanzkontrolle zuständig. Die Finanzkontrolle verfügt über die notwendigen finanzrechtlichen Kenntnisse, die für die Überprüfung der offenlegungspflichtigen Angaben notwendig sind.

Absatz 1

Im Rahmen der formellen Kontrolle wird geprüft, ob alle Angaben und Dokumente gemäss den neuen Bestimmungen von den offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen innert Frist eingereicht worden sind (Vollständigkeit und Einhaltung der Frist). Die formelle Kontrolle erfolgt in jedem Fall und bei allen offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen, das heisst bei jeder im Grossen Rat vertretenen Partei, bei allen parteilosen Mitgliedern des Grossen Rats und bei allen betroffenen offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen im Rahmen von Wahlen und Abstimmungen.

Absatz 2

Im Rahmen der materiellen Kontrolle wird die Korrektheit der Angaben und Dokumente geprüft. Die materielle Kontrolle erfolgt stichprobenweise bei den offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen. Konkret wird geprüft, ob die gemeldeten Angaben und Dokumente inhaltlich korrekt beziehungsweise die angegebenen Einnahmequellen, Zuwendungen und Beträge richtig und vollständig sind. Im Rahmen der Offenlegung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen erfolgt die Kontrolle bei jeder Wahl oder Abstimmung. Im Rahmen der Offenlegung der Parteifinanzierung erfolgt die Kontrolle jährlich.

Die Kontrollen finden nach dem Zufallsprinzip oder bei Verdacht auf einen Verstoß gegen Offenlegungspflichten statt. Wie viele Stichprobenkontrollen die Kontrollstelle pro Wahl oder Abstimmung und bei den Parteien jährlich durchführt, steht in ihrem Ermessen und kann auch variieren.

Absatz 3

Im Rahmen der materiellen Kontrolle kann die Finanzkontrolle prüfen, ob es die offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen pflichtwidrig unterlassen haben, alle ihre Angaben und Dokumente zu melden und bei Bedarf zu belegen. Reicht beispielsweise eine Partei mit Blick auf eine bestimmte Abstimmung keine Schlussrechnung über die Einnahmen ein, so kann die Kontrollstelle prüfen, ob sie die gesetzlichen Kriterien der Offenlegungspflicht tatsächlich nicht erfüllt. Eine solche Kontrolle wird insbesondere dann durchgeführt, wenn die Kontrollstelle aufgrund konkreter Umstände annimmt, dass die Kampagnenführenden den Schwellenwert möglicherweise überschritten haben.

Absatz 4

Die materielle Stichprobenkontrolle kann vor Ort stattfinden, das heisst in den Lokalen oder Büros der offenlegungspflichtigen Personen oder Organisationen. Dies erleichtert die Kontrolle in jenen Fällen, in denen eine Prüfung vor Ort (beispielsweise gegenüber der Einreichung der Unterlagen im Rahmen der Mitwirkungspflicht) unkomplizierter und effizienter scheint. Somit kann rasch festgestellt werden, ob die Angaben richtig sind oder allenfalls Strafanzeige erstattet werden muss. Die Finanzkontrolle verfügt allerdings über keine Zwangsmittel, um eine Vor-Ort-Kontrolle durchzusetzen. Die Kontrolle erfolgt daher nach vorgängiger Absprache mit den offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen.

Absatz 5

Stellt die Finanzkontrolle fest, dass gewisse Angaben oder Dokumente nicht korrekt eingereicht worden sind, fordert sie die verpflichteten offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen auf, die erforderlichen Angaben oder Dokumente nachzuliefern. Hierfür setzt sie ihnen eine Nachfrist.

Absatz 6

Werden die Angaben und Dokumente auch innert der angesetzten Nachfrist nicht geliefert, so ist die Finanzkontrolle verpflichtet, dies bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde anzuzeigen. Sie weist bei der Nachfristansetzung auf diese Anzeigefrist hin. Gemäss § 14 Abs. 3 des Gesetzes über die Finanzkontrolle (GFK) vom 11. Januar 2005 ist die Finanzkontrolle nicht verpflichtet, selbst Strafanzeige zu erstatten, wenn sie Kenntnis von Handlungen oder Unterlassungen erhält, die mutmasslich strafbar sind. Die in § 62k Abs. 6 statuierte Anzeigepflicht geht jedoch der Regelung in § 14 Abs. 3 GFK als *lex specialis* vor.

Absatz 7

Absatz 7 statuiert eine Mitwirkungspflicht der betroffenen offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen bei den Abklärungen der Finanzkontrolle. Wie in Absatz 5 ausgeführt, wird eine Nachfrist angesetzt, wenn die erforderlichen Angaben zu spät eingereicht werden oder diese inkorrekt sind. Verstreicht diese Frist ungenutzt, so ist die betroffene Person oder Personengesellschaft anzuzeigen (vgl. Ausführungen zu Absatz 6).

6.5 Veröffentlichung

§ 62l Veröffentlichung

¹ Nach Abschluss der Kontrolle gemäss § 62k veröffentlicht die Finanzkontrolle die notwendigen Angaben.

² Veröffentlicht werden die notwendigen Angaben

a) gemäss § 62j Abs. 1 lit. a jährlich bis spätestens 30. September für das Vorjahr,

b) gemäss § 62j Abs. 1 lit. b spätestens 90 Tage nach deren Eingang.

³ Die Finanzkontrolle kann die gemäss den Absätzen 1 und 2 zu veröffentlichenden notwendigen Angaben mit Sachinformationen und Statistiken ergänzen, soweit diese der Erklärung und Konkretisierung dienen.

⁴ Nicht veröffentlicht werden Belege wie Bankauszüge und Zahlungsbestätigungen.

⁵ Die Finanzkontrolle kann eine Liste der materiell geprüften offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen veröffentlichen.

⁶ Die Finanzkontrolle weist bei der Veröffentlichung darauf hin, dass sie die Richtigkeit der veröffentlichten notwendigen Angaben nicht gewährleistet.

⁷ Die eingereichten notwendigen Angaben werden auch dann veröffentlicht, wenn ein Verdacht auf einen Verstoß gegen die Offenlegungspflichten besteht und ein Strafverfahren eingeleitet wird.

⁸ Liegt ein rechtskräftiges Strafurteil vor, bringt die Finanzkontrolle bei den betreffenden Angaben einen kommentarlosen Hinweis auf dieses Urteil an.

⁹ Die Finanzkontrolle veröffentlicht die notwendigen Angaben während 5 Jahren nach ihrem Eingang.

Absatz 1

Die eingereichten Angaben und Dokumente werden nach der Kontrolle durch die Finanzkontrolle im Register veröffentlicht.

Absatz 2

Die Angaben über die Parteifinanzierung sind jährlich zu veröffentlichen. Aufgrund ihrer Wichtigkeit wird der genaue Zeitpunkt der Veröffentlichung der Angaben – im Gegensatz zum Bund, der dies in der Verordnung regelt – auf Gesetzesstufe verankert.

Der Finanzkontrolle muss ausreichend Zeit bis zur Veröffentlichung der Angaben gewährt werden. Auf Bundesebene steht der EFK eine Frist von zwei Monaten zu. Sie muss die Angaben somit bis zum 31. August veröffentlichen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass im Juli und August fünf Wochen Sommerferien stattfinden und daher im Zusammenhang mit der Kontrolle (insbesondere bei

Nachfragen bei den zu überprüfenden offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen) mit Verzögerungen zu rechnen ist, sind der Finanzkontrolle fünf Monate und somit bis zum 30. September Zeit zu geben, die Angaben zu prüfen und im Register zu veröffentlichen.

Die Angaben über die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen sollen jeweils spätestens 90 Tage nach deren Eingang im elektronischen Register veröffentlicht werden. Damit wird der Finanzkontrolle ein grösserer Kontrollzeitraum eingeräumt als auf der Bundesebene für die EFK vorgesehen ist. So kann eine Überlastung der Finanzkontrolle verhindert werden.

Absatz 3

Die Finanzkontrolle kann die zu veröffentlichenden Angaben und Dokumente mit Sachinformationen und Statistiken ergänzen, um diese für die Bürgerinnen und Bürger verständlicher zu machen. Die Ergänzungen dürfen allerdings nur der Erklärung und Konkretisierung der Angaben dienen. Über die gesetzlich geforderten Angaben hinausgehende Informationen über die Finanzierung der offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen dürfen nicht veröffentlicht werden. Auch ist zu beachten, dass der Datenschutz eingehalten wird.

Absatz 4

Dokumente, die eine gemeldete Angabe belegen (beispielsweise Bank- oder Buchhaltungsauszüge oder Zahlungsbestätigungen), sind nicht zu veröffentlichen. Die Finanzkontrolle benötigt diese, um die Richtigkeit der Angaben verifizieren zu können.

Absatz 5

Die Finanzkontrolle kann eine Liste der materiell geprüften offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen veröffentlichen. Die Liste schafft Transparenz über ihre Kontrolltätigkeiten und verdeutlicht insbesondere, dass nicht immer dieselben Personen und Organisationen materiell kontrolliert werden.

Absatz 6

Absatz 6 stellt klar, dass die Finanzkontrolle bei der Veröffentlichung darauf hinweist, dass sie die Richtigkeit der veröffentlichten Angaben und Dokumente nicht gewährleistet. Sie kann auch konkretisieren, dass teilweise noch materielle Kontrollen andauern, und dass die Daten nach den § 62h und 62i so publiziert werden, wie sie von offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen gemeldet wurden.

Absatz 7

Absatz 7 weist darauf hin, dass die eingereichten Angaben und Dokumente auch dann zu veröffentlichen sind, wenn ein Verdacht auf Verstoss gegen Offenlegungspflichten besteht und ein Strafverfahren eingeleitet wird. Würden entsprechende Angaben und Dokumente nicht veröffentlicht, könnte daraus geschlossen werden, dass gegen die offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen Strafanzeige erhoben wurde. Weder ein solcher Hinweis noch eine Kennzeichnung der Angaben mit dem Vermerk, es sei ein Strafverfahren eingeleitet worden, sind zulässig.

Absatz 8

Liegt ein rechtskräftiges Strafurteil vor, so bringt die Finanzkontrolle bei den davon betroffenen Angaben und Dokumenten einen Hinweis auf dieses Urteil an. Somit wird transparent, dass die Angaben fehlerhaft sind. Der Hinweis ist ein kommentarloser Verweis auf das Urteil. Die gemeldeten Daten kann die Finanzkontrolle nicht berichtigen. Die Finanzkontrolle kann aber die betroffenen offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen auffordern, die Daten zu berichtigen und die veröffentlichten Angaben anschliessend korrigieren.

Absatz 9

Sinngemäss zum Bundesrecht sieht Absatz 9 eine Publikationsfrist von fünf Jahren seit dem Eingang der Angaben vor. Diese Frist ermöglicht es den Bürgerinnen und Bürgern, sich im Hinblick auf eine allfällige Wiederwahl ein Gesamtbild über die finanziellen Angaben der offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen zu verschaffen. Die Frist läuft ab Eingang der Angaben und Dokumente im elektronischen Register.

Der Einheitlichkeit halber gilt für die Offenlegung der Finanzierung von Abstimmungskampagnen und der Parteifinanzierung dieselbe Frist. Da die politischen Parteien, die massgeblich zu Wahlkampagnen beitragen, in der Regel auch in Abstimmungskampagnen involviert sind, besteht vor einer Wahl ein Interesse an der Kenntnis sämtlicher veröffentlichten finanziellen Angaben der offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen.

6.6 Aufbewahrung

§ 62m Aufbewahrung

¹ Die Aufbewahrung der notwendigen Angaben und Dokumente richtet sich nach dem Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) vom 24. Oktober 2006.

§ 62m hält fest, dass sich die Aufbewahrung der Angaben und Dokumente nach dem Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) vom 24. Oktober 2006 richtet. Konkret richtet sich die Aufbewahrung nach § 43 Abs. 1 IDAG in Verbindung mit § 23 ff. der Verordnung zum Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (VIDAG) vom 26. September 2007. Demnach haben die Finanzkontrolle und die Staatskanzlei für die Sammlung, Ordnung und sichere Aufbewahrung zu sorgen (§ 23 Abs. 1 VIDAG). Sie bestimmen nach Rücksprache mit dem Staatsarchiv die aus rechtlichen und administrativen Gründen angemessene minimale Aufbewahrungsfrist, während denen sie zur Verfügung stehen müssen (§ 24 Abs. 2 VIDAG).

6.7 Anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland

§ 62n Anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland

¹ Verboten für die offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen gemäss den §§ 62h und 62i ist die Annahme von

- a) anonymen geldwerten und nicht geldwerten Zuwendungen und
- b) geldwerten und nicht geldwerten Zuwendungen aus dem Ausland.

² Geldwerte und nicht geldwerte Zuwendungen von Auslandschweizerinnen und -schweizern gemäss Art. 3 des Bundesgesetzes über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizergesetz, ASG) vom 26. September 2014 gelten nicht als Zuwendungen aus dem Ausland.

³ Wer eine anonyme geldwerte oder nicht geldwerte Zuwendung erhält, muss

- a) die Angaben zur Urheberin oder zum Urheber der Zuwendung gemäss § 62j Abs. 3 ermitteln oder
- b) die Zuwendung, wenn möglich, innert 30 Tagen ab ihrem Eingang zurückerstatten.

⁴ Wer eine geldwerte oder nicht geldwerte Zuwendung aus dem Ausland erhält, muss diese, wenn möglich, innert 30 Tagen ab ihrem Eingang zurückerstatten.

⁵ Ist eine Rückerstattung nicht möglich oder nicht zumutbar, muss die Zuwendung der Finanzkontrolle innert 5 Tagen nach Ablauf der Frist gemäss Absatz 3 lit. b beziehungsweise Absatz 4 gemeldet und dem Kanton abgeliefert werden. Die Finanzkontrolle bestimmt die Modalitäten der Ablieferung an den Kanton.

Absätze 1 und 2

Da anonyme Zuwendungen einer transparenten Politikfinanzierung widersprechen, ist ein Verbot anonymer Zuwendungen zu verankern. Um keine Umgehungsmöglichkeiten offen zu lassen, sind anonyme Zuwendungen unabhängig des Überschreitens des Schwellenwerts zu verbieten. Als anonyme Zuwendungen sind Zuwendungen zu verstehen, deren Urheber oder Urheberin nicht eindeutig zuordenbar ist. Insbesondere fallen auch pseudonyme Zuwendungen darunter.

Weiter sind Zuwendungen aus dem Ausland zu verbieten. Gemeint sind damit alle Zuwendungen von Personen, die keinen Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz haben und nicht die Eigenschaften einer Auslandschweizerin oder eines Auslandschweizers gemäss dem Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizergesetz, ASG) vom 26. September 2014 erfüllen. Die Voraussetzungen des Wohnsitzes richten sich nach den Art. 23–26 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB), jene des Sitzes nach Art. 56 ZGB.

Auf Bundesebene besteht im Zusammenhang mit der Annahme von anonymen Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland dahingehend eine Ausnahme, als dass bei Kampagnen für Ständeratswahlen (im Gegensatz zu den Nationalratswahlen) die Annahme anonymer Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland zulässig ist. Diese Zuwendungen sind jedoch mit der Schlussrechnung offenzulegen und zwar unabhängig vom Wert der Zuwendungen. Zu beachten ist, dass die bundesrechtliche Offenlegungspflicht nur bei Ständeratswahlen greift, an deren Anschluss das Ständeratsmitglied auch tatsächlich gewählt worden ist. Aus diesem Grund sind die Zuwendungen im Zusammenhang mit Ständeratswahlen auch nur im Nachhinein mit der Schlussrechnung offenzulegen. Ein Budget muss hier nicht eingereicht werden, da im Vorhinein offensichtlich noch nicht klar ist, ob das Ständeratsmitglied tatsächlich gewählt werden wird oder nicht.

Gemäss dem neuen Leitfaden für kandidierende Gruppierungen des Bundes ("Nationalratswahlen vom 22. Oktober 2023 – Leitfaden für kandidierende Gruppierungen") vom 22. Oktober 2023 bleiben kantonale gesetzliche Vorgaben vorbehalten.

In Anbetracht einer Gleichstellung aller Wahlkandidatinnen und -kandidaten, unabhängig der konkreten Wahl, wird die Übernahme der bundesrechtlichen Ausnahme vom Verbot der Annahme anonymer Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland bei Ständeratswahlen als nicht zweckgemäss erachtet. Hinzu kommt, dass Ständeratskandidatinnen und -kandidaten häufig gleichzeitig auch für den Nationalrat kandidieren. Eine Unterscheidung bei der Annahme anonymer Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland dahingehend, dass eine Wahlkandidatin beziehungsweise ein Wahlkandidat nur im Hinblick auf eine Wahl als Ständerätin beziehungsweise Ständerat anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland annehmen dürfte, diese Zuwendungen aber im Hinblick auf eine Wahl als Nationalrätin beziehungsweise Nationalrat ablehnen müsste, erscheint nicht als praktikabel. Aus diesem Grund soll im kantonalen Recht, abweichend zum Bundesrecht, das Verbot der Annahme anonymer Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland auch bei den Ständeratswahlen gelten.

Absätze 3 und 4

Wer eine anonyme geldwerte oder nicht geldwerte Zuwendung erhält, hat die Urheberin oder den Urheber zu ermitteln oder die Zuwendung, wenn möglich, zurückzuerstatten. Zuwendungen aus dem Ausland sind ebenfalls, wenn möglich, zurückerstatten.

Analog zum Bund sind anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland innert 30 Tagen ab ihrem Eingang bei der Empfängerin oder dem Empfänger zurückzuerstatten. Die Empfängerin oder der Empfänger hat somit ausreichend Zeit, die Zuwendung zurückzuerstatten oder deren Herkunft ausfindig zu machen. Dies erfolgt in der Regel durch Kontaktaufnahme mit der Bank. Die Zuwendung darf während der Frist nicht verwendet werden. Sie kann auf einem Sperrkonto deponiert werden.

Lässt jemand unter einem Pseudonym oder einem falschen Namen eine Zuwendung zukommen, so handelt es sich dabei um eine nicht korrekte Angabe und eine Verletzung der Offenlegungspflicht. Die fahrlässige Verletzung von Offenlegungspflichten ist jedoch nicht strafbar. Somit hat die Meldung nicht korrekter Angaben nur bei vorsätzlichem Handeln eine Busse zur Folge. Unter gewissen Umständen können auch andere Straftatbestände (wie etwa Urkundenfälschung, Art. 251 des Schweizerischen Strafgesetzbuches [StGB] vom 21. Dezember 1937) bei Meldung falscher Angaben erfüllt sein.

Absatz 5

Ist die Rückerstattung der Zuwendung nicht möglich oder nicht zumutbar, so ist sie der Finanzkontrolle innert 5 Tagen nach Ablauf der Frist nach Absatz 3 lit. b beziehungsweise Absatz 4 zu melden und dem Kanton abzuliefern.

Die Rückerstattung ist zumutbar, wenn die Empfängerin oder der Empfänger die Zuwenderin oder den Zuwender mit verhältnismässigem Aufwand ermitteln kann. Je kleiner der Betrag ist, der zugewendet wurde, und je grösser der Aufwand, den Zuwender oder die Zuwenderin ausfindig zu machen, desto eher liegt eine unzumutbare Rückerstattung vor. Zumutbar wäre beispielsweise, die eigene Bank zu kontaktieren, um den Absender der Zuwendung zu eruieren.

Auf Bundesebene enthalten Gesetz und Verordnung keine Zweckbindung der vereinnahmten Mittel. Dies soll auch im Kanton Aargau so gelten. Die unzulässigen anonymen Zuwendungen sowie Zuwendungen aus dem Ausland fliessen daher in die allgemeine Staatskasse ohne spezifischen Verwendungszweck.

6.8 Datenschutz

§ 62o Bearbeiten von Personendaten und Austausch von Informationen

¹ Zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben, insbesondere zur Kontrolle und zur Veröffentlichung, sind die Finanzkontrolle und die Staatskanzlei befugt, folgende Personendaten zu bearbeiten:

- a) Daten über die Identität und die finanzielle Situation der offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen gemäss den §§ 62h und 62i,
- b) Daten über die Identität von Personen, die den offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen gemäss den §§ 62h und 62i geldwerte und nicht geldwerte Zuwendungen zukommen lassen,
- c) Daten über die Identität von Mandatsträgerinnen und -trägern, die den Parteien gemäss § 62h einen Beitrag entrichten.

² Die Finanzkontrolle und die Staatskanzlei dürfen Informationen über die offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen wie namentlich Personendaten, die für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich sind, folgenden Behörden weiterleiten:

- a) der Behörde, die gemäss Art. 76g des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976 für die Transparenz bei der Politikfinanzierung zuständig ist,
- b) den zuständigen Strafverfolgungsbehörden, wenn es um die Anzeige einer Straftat gemäss § 62k Abs. 6 geht.

Absätze 1

Sinngemäss zum Bundesrecht ist auch im kantonalen Gesetz eine Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten durch die Staatskanzlei und die Finanzkontrolle festzusetzen. Demnach sind Staatskanzlei und Finanzkontrolle befugt, zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben, insbesondere zur Kontrolle und Veröffentlichung, Daten über die Identität und die finanzielle Situation der offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen, Daten über die Identität von Personen, die den offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen geldwerte und nicht geldwerte Zuwendungen

zukommen lassen und Daten über die Identität von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern, die den Parteien einen Beitrag entrichten, zu bearbeiten.

Absatz 2

Sie dürfen den Bundesbehörden und den zuständigen Strafverfolgungsbehörden, falls es um eine Anzeige einer Straftat geht, Informationen über die offenlegungspflichtigen Personen und Organisationen wie namentlich Personendaten weiterleiten, die für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich sind.

6.9 Strafbestimmungen

Der Bund und die übrigen Kantone sehen Bussen für Verstösse gegen die Transparenzregeln vor. Ein Verstoß liegt vor bei verweigerter Offenlegung trotz Offenlegungspflicht, Nichteinhalten der Einreichungsfrist trotz erfolgter Mahnung oder bei Falschangaben. Es handelt sich dabei um Übertretungen im Sinne des Schweizerischen Strafgesetzbuches.

§ 62p Strafbestimmungen

¹ Mit Busse bis Fr. 10'000.– wird bestraft, wer vorsätzlich

- a) eine Pflicht zur Offenlegung gemäss den §§ 62h – 62j verletzt,
- b) eine Pflicht gemäss § 62n Abs. 3 – 5 verletzt.

a) Strafrahmen

Der Bund setzt den Strafrahmen auf bis zu Fr. 40'000.– für vorsätzliche Verletzungen der Offenlegungspflichten gemäss den Art. 76b–76d BPR und für vorsätzliche Verletzungen der Rückerstattungs- beziehungsweise Ablieferungspflicht von anonymen Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland beziehungsweise für vorsätzliche Verletzungen der Offenlegungspflicht von anonymen Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland, die im Hinblick auf die Kampagne für die Wahl eines Mitglieds des Ständerats gewährt wurden (vgl. Art. 76h Abs. 3–5 BPR).

Die meisten Kantone setzen den Strafrahmen auf bis zu Fr. 10'000.– für die vorsätzliche Tatbegehung. Dieser Strafrahmen wird vorliegend als sinnvoll erachtet. Entsprechend wird vorgeschlagen, dass mit Busse bis zu Fr. 10'000.– bestraft wird, wer vorsätzlich Offenlegungspflichten gemäss den §§ 62h–62j oder eine Pflicht gemäss den § 62n Abs. 3–5 verletzt. Eine vorsätzliche Verletzung von Offenlegungspflichten liegt damit vor, wenn die Offenlegung verweigert wird, wenn keine vollständigen Unterlagen eingereicht werden, wenn Falschangaben gemacht werden oder wenn die Pflichten im Zusammenhang mit anonymen Zuwendungen sowie Zuwendungen aus dem Ausland verletzt werden. Die Finanzkontrolle ist für das Einreichen der Strafanzeige zuständig.

b) Täter

Für die Strafbarkeit bei Pflichtverletzungen von juristischen Personen und Gesellschaften ist Art. 29 StGB anwendbar. Demnach wird eine besondere Pflicht, deren Verletzung die Strafbarkeit begründet oder erhöht, und die nur der juristischen Person, der Gesellschaft oder der Einzelfirma obliegt, einer natürlichen Person zugerechnet, wenn diese als Organ oder als Mitglied eines Organs einer juristischen Person handelt (lit. a), als Gesellschafter handelt (lit. b), als Mitarbeiter mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen in seinem Tätigkeitsbereich einer juristischen Person, einer Gesellschaft oder einer Einzelfirma handelt (lit. c) oder ohne Organ, Mitglied eines Organs, Gesellschafter oder Mitarbeiter zu sein, als tatsächlicher Leiter handelt (lit. d).

Anstiftung und Mittäterschaft sind von der Strafbarkeit miterfasst (Art. 104 in Verbindung mit Art. 24 StGB). Gehilfenschaft bleibt dagegen straffrei.

c) Fahrlässigkeit

Es stellt sich die Frage, ob auch fahrlässiges Handeln strafbar sein soll. Die Kantone Freiburg und Neuenburg bestrafen auch die fahrlässige Tatbegehung. Fahrlässiges Handeln wäre in der Praxis wohl schwer nachweisbar. Eine solche Regelung wäre zudem insbesondere für unerfahrene Ad-hoc-Gruppierungen heikel, da diese sich sehr leicht strafbar machen würden. Aus diesem Grund soll die fahrlässige Tatbegehung straffrei bleiben.

7. Fremdänderungen

Gesetz über die Finanzkontrolle (GFK) vom 11. Januar 2005

§ 8 Ständige Aufgaben

¹ Die ständigen Aufgaben der Finanzkontrolle umfassen:

- e) die Aufgaben als zuständige Behörde im Rahmen der Transparenzregeln der Politikfinanzierung gemäss den §§ 62h–62p des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) vom 10. März 1992 und Art. 76g des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976.

Da die Tätigkeit der Finanzkontrolle als Kontrollstelle im Zusammenhang mit den Transparenzregeln eine neue Aufgabe darstellt, die diese künftig regelmässig übernimmt, ist der Aufgabenkatalog in § 8 GFK um diese ständige Aufgabe zu erweitern.

8. Verordnungsanpassungen

Die grundlegenden Regelungen im GPR sollen in der VGPR konkretisiert werden. Diese Ordnungsstruktur orientiert sich ebenfalls an der bundesrechtlichen Transparenzordnung. Die Regelungsinhalte werden im GPR umschrieben.

9. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung

Abhängigkeiten zur mittel- und langfristigen Planung des Kantons sind keine ersichtlich.

10. Auswirkungen

10.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Für die neuen Aufgaben im Zusammenhang mit den Transparenzregeln benötigen Finanzkontrolle und Staatskanzlei zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen.

Der Staatskanzlei rechnet mit einem Initialaufwand für die Sachkosten in Höhe von Fr. 125'000.– und einem Initialaufwand für die Personalkosten in Höhe von Fr. 85'000.–. Der Sachaufwand beinhaltet die Beschaffung der Software (Fr. 65'000.–), das Erstellen einer automatischen Schnittstelle und Anbindung an die bestehende Datenbank (Fr. 45'000.–) und das zur Verfügung stellen von Informationsmaterial (Grafik, Druck etc.) (Fr. 15'000.–). Der Personalaufwand beinhaltet das Definieren von Prozessen, die Absprache mit der Finanzkontrolle und dem Parlamentsdienst, die Beschaffung der Software und die interne technische Integration sowie das Erarbeiten von Informationsmaterial (Merkblätter, Schulungen etc.) (70'000.–). Hierfür wird eine befristete Projektstelle von 40 % für die Dauer von 12 Monaten notwendig sein. Für den Arbeitsplatz wird mit einem Aufwand von Fr. 15'000.– gerechnet. Die Staatskanzlei rechnet demnach mit einem einmaligen Aufwand von insgesamt Fr. 210'000.–.

Die Finanzkontrolle rechnet mit einem Initialaufwand für die Personalkosten in Höhe von Fr. 50'000.–. Dieser beinhaltet das Definieren der Prozesse und die Erarbeitung von Informationsmaterial (Fr. 35'000.–). Hierfür wird eine befristete Projektstelle von 20 % für die Dauer von 12 Monaten notwendig sein. Für den Arbeitsplatz wird mit einem Aufwand von Fr. 15'000.– gerechnet. Die Finanzkontrolle rechnet demnach mit einem einmaligen Aufwand von insgesamt Fr. 50'000.–.

Die jährlich wiederkehrenden Sachkosten belaufen sich bei der Staatskanzlei auf Fr. 50'000.–. Der Sachaufwand beinhaltet die Kosten für die Software (Wartung, Lizenzen, Servicekosten, Betreuung Schnittstelle etc.) (Fr. 50'000.–). Die jährlich wiederkehrenden Personalkosten belaufen sich bei der Staatskanzlei auf schätzungsweise Fr. 85'000.–. Der Personalaufwand beinhaltet die Betreuung der Software beziehungsweise das Aufgleisen der jeweiligen Strukturen für Wahlen und Abstimmungen, das Anpassen von Informationsmaterial (Merkblätter etc.), die Tätigkeit als Auskunftsstelle für Betroffene und Medien bei Fragen technischer und genereller Natur, die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Datenschutz, die Unterstützung beim Medienmonitoring, der Koordinationsaufwand und die Qualitätssicherung. Hierfür wird eine ordentliche 40 %-Stelle (Fr. 70'000.–) benötigt. Für den Arbeitsplatz wird mit einem Aufwand von Fr. 15'000.– gerechnet. Die Staatskanzlei rechnet demnach mit jährlich wiederkehrenden Betriebskosten von insgesamt Fr. 135'000.–. Bei diesen Kostenprognosen handelt es sich um Annahmen, welche aufgrund der Erfahrungen im Rahmen der Umsetzung überprüft und allenfalls angepasst werden müssen.

Die jährlich wiederkehrenden Sachkosten belaufen sich bei der Finanzkontrolle auf Fr. 5'000.–. Diese beinhalten das Medienmonitoring. Die jährlich wiederkehrenden Personalkosten belaufen sich auf schätzungsweise Fr. 85'000.–. Der Personalaufwand beinhaltet die formelle und materielle Kontrolle, die Zuständigkeit für die Entgegennahme unzulässiger Zuwendungen und den Datenaustausch mit dem Bund, die Risikoanalysen, das Einreichen der Strafanzeigen, die Veröffentlichung der Angaben, die Unterstützung der Staatskanzlei bei der Betreuung der Software beziehungsweise dem Aufgleisen der jeweiligen Strukturen für die Wahlen und Abstimmungen, das Anpassen von Informationsmaterial (Merkblätter etc.), die Tätigkeit als Auskunftsstelle bei Fragen inhaltlicher Natur, die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Datenschutz, der Koordinationsaufwand und die Qualitätssicherung. Hierfür wird eine ordentliche 40 %-Stelle (Fr. 70'000.–) benötigt. Für den Arbeitsplatz wird mit einem Aufwand von Fr. 15'000.– gerechnet. Die Finanzkontrolle rechnet demnach mit jährlich wiederkehrenden Betriebskosten von insgesamt Fr. 90'000.–. Bei diesen Kostenprognosen handelt es sich um Annahmen, welche aufgrund der Erfahrungen im Rahmen der Umsetzung überprüft und allenfalls angepasst werden müssen.

Was	Staatskanzlei	Finanzkontrolle	Total
Initialaufwand – Sachkosten	Fr. 125'000	Fr. 0	Fr. 125'000
Initialaufwand – Personalkosten (Projektstellen) Staatskanzlei 40 % Finanzkontrolle 20 %	Fr. 85'000	Fr. 50'000	Fr. 135'000
Total Kosten Initialaufwand	Fr. 210'000	Fr. 50'000	Fr. 260'000
Jährlich wiederkehrend – Sachkosten	Fr. 50'000	Fr. 5'000	Fr. 55'000
Jährlich wiederkehrend – Personalkosten Staatskanzlei 40 % Finanzkontrolle 40 %	Fr. 85'000	Fr. 85'000	Fr. 170'000
Total Kosten Betrieb pro Jahr	Fr. 135'000	Fr. 90'000	Fr. 225'000

Es wird kein Verpflichtungskredit benötigt, da der Aufwand mit den neuen Regelungen gesetzlich bestimmt ist (§ 24 Abs. 4 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen [GAF] vom 5. Juni 2012).

10.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Es stellt sich die Frage, ob durch die neu auferlegte Offenlegungspflicht weniger Zuwendungen im Rahmen der Parteifinanzierung oder im Rahmen der Finanzierung von Wahlen oder Abstimmungen eingehen werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind diese Auswirkungen nicht abschätzbar.

10.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Für die Gesellschaft bedeuten die neuen Regelungen hauptsächlich eine grössere Transparenz, wodurch sie fundierter Entscheide bei der Ausübung ihrer politischen Rechte treffen kann.

10.4 Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima.

10.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Da die Gemeinden von den Transparenzregelungen nicht erfasst sind, sind keine Auswirkungen zu erwarten.

10.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Für die Staatskanzlei und die Finanzkontrolle wird es einen Datenaustausch zwischen Bund und Kanton geben.

11. Weiteres Vorgehen

Anhörung	Oktober 2024 – Mitte Januar 2025
1. Beratung im Grossen Rat	August – September 2025
2. Beratung und Redaktionslesung im Grossen Rat	April 2026 – Juni 2026
Referendumsfrist	Juli – September 2026
Inkraftsetzung	1. November 2026

Beilagen

- Beilage 1: Übersicht Regelungen Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) und Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi)
- Beilage 2: Synopse Gesetz über die politischen Rechte (GPR)