

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zur Motion betreffend Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen, eingereicht von den Gemeinderäten/innen R. Kappeler (SP) und U. Glättli (glp) sowie den B. Huizinga (EVP) und N. Wenger (Grüne/AL)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrats zur Motion betreffend Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Die Motion wird nicht erheblich erklärt und damit als erledigt abgeschlossen.

Bericht:

Am 7. Dezember 2020 reichten die Gemeinderäte Roland Kappeler (SP) und Urs Glättli (glp) sowie die Gemeinderätinnen Barbara Huizinga (EVP) und Nina Wenger (Grüne/AL) mit 30 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 1. Februar 2021 überwiesen wurde:

«Der Stadtrat wird beauftragt, dem Grossen Gemeinderat eine Weisung vorzulegen, mit der Transparenz geschaffen wird bei der Finanzierung von städtischen Parteien und von städtischen Abstimmungs- und Wahlkampagnen. Dabei soll sich die Weisung an der neuen Stadtberner Regelung orientieren (Art. 86a – 86g RPR, Reglement über die politischen Rechte, SSSB 141.1), so dass die Herkunft von Spenden von mehr als 5'000 Franken rechtzeitig vor dem jeweiligen Urnengang ausgewiesen werden muss und die Annahme anonymer Spenden verboten ist.

Begründung

Die Stimmbevölkerung der Stadt Bern hat am 27. September 2020 mit über 88 Prozent einer Reglementsänderung zugestimmt, die bei der Finanzierung von politischen Kampagnen Transparenz schafft. Gemäss der beschlossenen Regelung müssen die Parteien ihre Finanzen alljährlich offenlegen. Zudem müssen Personen und Organisationen, die Kampagnen zu Wahlen oder Abstimmungen führen, ihre Finanzen rechtzeitig vor dem jeweiligen Urnengang öffentlich machen. Dabei ist bei Spenden ab 5'000 Franken (pro Kampagne bzw. bei Parteien pro Jahr) die Herkunft namentlich auszuweisen (wobei mehrere Spenden derselben Person als eine Spende gelten) und die Annahme anonymer Spenden (mit Ausnahme von Kleinst-spenden bis 100 Franken pro Person) ist verboten.

Die Schaffung von Transparenz stünde auch der Stadt Winterthur gut an. Dabei erscheint uns eine Anlehnung an die Berner Regelung als sinnvoll. Zum einen ist die rechtliche Ausgangslage ähnlich: Sowohl der Kanton Bern als auch der Kanton Zürich sehen in ihren Gemeindegesetzen (zur Zeit) weder explizite Transparenz-Regeln vor noch untersagen sie den Gemeinden solche Regeln, sodass hier wie dort die Gemeindeautonomie (vgl. Art. 85 KV-ZH) zum Zug kommt. Zum anderen ist auch die Problemlage gleich, handelt es sich doch sowohl bei Bern als auch bei Winterthur um Grossstädte, in denen auch kommunale Wahl- und Abstimmungskämpfe bisweilen mit grossem Geldeinsatz geführt werden.

Die Stimmberechtigten haben ein starkes Bedürfnis nach Transparenz; sie wollen wissen, wer ein grosses Interesse an einem bestimmten Ausgang von Abstimmungen und Wahlen hat. Nicht von ungefähr hat die Berner Transparenz-Regelung eine rekordverdächtige Zustimmung erreicht. Ganz offensichtlich verbinden viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Intransparenz mit Unlauterkeit, Käuflichkeit und Bestechung. Die hier vorgeschlagene Transparenz

stärkt deshalb das Vertrauen der Menschen in die Demokratie und in die Unabhängigkeit der gewählten Amtsträgerinnen und –träger.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Allgemeines

In der Bevölkerung ist das Bedürfnis nach Transparenz in der Politikfinanzierung gross. Nach Ansicht des Stadtrats können mit Vorschriften zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen die Grundlagen geschaffen werden, damit die Stimmberechtigten wichtige Informationen erhalten, die zur freien Willensbildung bei Wahlen und Abstimmungen beitragen, wodurch auch das Vertrauen in die Politik gefördert wird.

2. Situation im Bund

Am 10. Oktober 2017 wurde die eidgenössische Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» eingereicht. Die Bundesverfassung soll ergänzt werden mit Bestimmungen zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen. Im Bundesparlament wurde beschlossen, einen indirekten Gegenentwurf auszuarbeiten. Die neuen Regelungen sollen auf Gesetzesstufe im Bundesgesetz über die politischen Rechte verankert werden. Nach einem Vernehmlassungsverfahren wurde die Vorlage für den indirekten Gegenentwurf im Stände- und Nationalrat beraten. Die Schlussvorlagen zur Volksinitiative sowie zum indirekten Gegenentwurf wurden in den Schlussabstimmungen beider Räte am 18. Juni 2021 angenommen.

3. Situation im Kanton Zürich

Im Kanton Zürich wurde am 30. November 2020 eine parlamentarische Initiative betreffend Transparenz in der Politikfinanzierung eingereicht mit folgendem Wortlaut:

«Gesetz über die politischen Rechte

II. Teil: Wahlen und Abstimmungen

(Neu) Abschnitt 6 Offenlegungspflichten

§ 118 bis (neu): Offenlegungspflichten von Parteien und Kampagnen

¹ Der Kanton erlässt Vorschriften über die Offenlegung der Finanzierung von:

- a. politischen Parteien;
- b. Kampagnen im Hinblick auf Wahlen in den Nationalrat, Ständerat, Kantonsrat, Regierungsrat, auf der Bezirksebene sowie in Gemeinden für Legislativen und Exekutiven;
- c. Kampagnen auf Kantons- und Gemeindeebene im Hinblick auf sämtliche Abstimmungen.

² Die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien legen gegenüber der Staatskanzlei jährlich Betrag und Herkunft sämtlicher Geld- und Sachzuwendungen im Wert von mehr als 10'000 Franken pro Jahr und Person (natürlich und juristisch) offen; jede Zuwendung muss der Person, von der sie stammt, zugeordnet werden können.

³ Natürliche und juristische Personen, die im Hinblick auf eine Wahl in die in Absatz 1b genannten Gremien oder auf eine kantonale und kommunale Abstimmung mehr als 20'000 Franken aufwenden, legen vor dem Wahl- oder Abstimmungstermin gegenüber der Staatskanzlei Gesamtbudget, Höhe der Eigenmittel sowie Betrag und Herkunft sämtlicher Geld- und Sachzuwendungen im Wert von mehr als 10'000 Franken pro Person offen; jede Zuwendung muss der Person, von der sie stammt, zugeordnet werden können.

⁴ Die Staatskanzlei veröffentlicht die Informationen gemäss Absatz 2 jährlich. Sie veröffentlicht die Informationen gemäss Absatz 3 rechtzeitig vor der Wahl oder der Abstimmung; nach der Wahl oder der Abstimmung veröffentlicht sie die Schlussabrechnung.

⁵ Die Annahme anonymer Geld- und Sachzuwendungen ist untersagt. Die Verordnung regelt die Ausnahmen.

⁶ Abzüge von 10'000 Franken und mehr pro Jahr gemäss § 31 lit. h Steuergesetz sind nur für deklarierte Zuwendungen erlaubt.

⁷ Die Verordnung legt die Sanktionen bei Missachtung der Offenlegungspflichten fest.»

Aus diesem Wortlaut wird ersichtlich, dass auch für die Gemeinden und damit die Stadt Winterthur geltende Bestimmungen zur Offenlegung von Finanzierungen von politischen Parteien und Kampagnen erlassen werden sollen. Insbesondere betrifft dies Kampagnen im Hinblick auf Wahlen für Legislativen und Exekutiven sowie bezüglich sämtlicher Abstimmungen auf Gemeindeebene.

Die parlamentarische Initiative liegt derzeit beim Kantonsrat, der über die vorläufige Unterstützung zu entscheiden hat. Im Hinblick auf die Situation im Bund und unter Berücksichtigung des Umstands, dass in einigen Kantonen und Städten bereits gesetzliche Bestimmungen zur Offenlegung der Politikfinanzierung bestehen, geht der Stadtrat davon aus, dass eine vorläufige Unterstützung erfolgen wird. Danach wird die parlamentarische Initiative einer Kommission zu Bericht und Antragstellung an den Kantonsrat zugewiesen.

4. Auswirkungen auf die Stadt Winterthur

Die eidgenössische Initiative und der indirekte Gegenentwurf betreffen Regelungen der Offenlegung der Politikfinanzierung auf Bundesebene. Direkte Auswirkungen auf die Stadt Winterthur haben diese Regelungen somit nicht. Indirekt können die bundesrechtlichen Bestimmungen als Leitlinien angesehen werden, an welchen sich kantonale oder kommunale Gesetzesbestimmungen anlehnen können.

Bei der parlamentarischen Initiative im Kanton Zürich hingegen ergeben sich direkte Auswirkungen auf die Stadt Winterthur. Es werden kantonale Gesetzesbestimmungen geschaffen, die von allen Gemeinden zwingend anzuwenden sein werden. Damit ist es der Stadt Winterthur verwehrt, eigene Vorschriften zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen zu erlassen. Zwar wird das Verfahren auf kantonaler Ebene einige Zeit in Anspruch nehmen und es wird dauern, bis die Gesetzesbestimmungen in Kraft treten können. Daher könnte man die Ansicht vertreten, die Stadt Winterthur solle möglichst rasch eigene Bestimmungen erlassen, um die Zeit bis zum Inkrafttreten der kantonalen Bestimmungen zu überbrücken. Ein solches Vorgehen ist jedoch aus zwei Gründen nicht ratsam: Einerseits benötigt auch das Gesetzgebungsverfahren in der Stadt Winterthur eine gewisse Zeit. Man würde Ressourcen des Grossen Gemeinderats und der Stadtverwaltung in Anspruch nehmen sowie möglicherweise eine Volksabstimmung finanzieren mit dem Ergebnis, dass die gesetzlichen Bestimmungen der Stadt Winterthur nur für einen kurzen Zeitraum in Kraft stehen könnten. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass dies von der Stimmbevölkerung nicht goutiert würde. Andererseits besteht die Gefahr, dass die städtischen Gesetzesbestimmungen nicht deckungsgleich mit den zukünftigen, definitiven Bestimmungen des Kantons sein könnten. Damit würden nach einer ersten Phase mit städtischen Vorschriften kantonale Bestimmungen mit einer abweichenden Regelung gelten. Dies würde Unverständnis und Verunsicherung bei der Stimmbevölkerung sowie bei den zur Offenlegung der Finanzierung verpflichteten politischen Parteien, Organisationen und weiteren Akteurinnen und Akteuren auslösen.

5. Fazit

Der Stadtrat ist der Auffassung, dass eine Transparenz in der Politikfinanzierung hergestellt werden sollte und ein Handlungsbedarf besteht. Diesbezüglich sind sowohl auf Bundes- wie auch auf kantonaler Ebene Gesetzgebungsprojekte im Gange. Im Hinblick auf die zur Diskussion stehenden kantonalen Gesetzesbestimmungen erweist es sich jedoch zumindest im heutigen Zeitpunkt als nicht zielführend, in der Stadt Winterthur Bestimmungen zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen zu erlassen. Es überwiegt die Ungewissheit, für welchen Zeitraum die städtischen Vorschriften gelten würden und welche Abweichungen zu den zwingenden kantonalen Vorschriften zu erwarten wären. Aus diesem Grund beantragt der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat, von einer Erheblicherklärung der vorliegenden Motion abzusehen.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Kulturelles und Dienste übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon