



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 1. April 2026

GR Nr. 2026/139

Präsidialdepartement, Verordnung über die Transparenz in der Politikfinanzierung (VTP), Neuerlass, neue wiederkehrende Ausgaben, Abschreibung einer Motion

I. Zweck der Vorlage und Zusammenfassung

Mit dieser Vorlage beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat den Neuerlass der Verordnung über die Transparenz in der Politikfinanzierung (VTP) und die Abschreibung der Motion GR Nr. 2020/470.

Im Zuge der schweizweit anhaltenden Bestrebungen zur Stärkung der Transparenz in der Politikfinanzierung ist auch der Gemeinderat aktiv geworden. Er überwies dem Stadtrat die Motion GR Nr. 2020/470, «Transparenz betreffend Finanzierung von städtischen Parteien und städtischen Abstimmungs- und Wahlkampagnen».

Zur Umsetzung der Motion GR Nr. 2020/470 beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat den Neuerlass der VTP. Das Ziel der neuen VTP ist es, das Vertrauen der Bevölkerung in die städtischen Behörden und Organe zu stärken, die Chancengleichheit unterschiedlicher politischer Akteurinnen und Akteure zu verbessern und einen Beitrag zur fundierten Meinungs- und Willensbildung der Stimmbevölkerung zu leisten.

Die vom Stadtrat vorgeschlagenen Transparenzvorgaben orientieren sich begrifflich weitgehend an der Terminologie des Bundesrechts und inhaltlich – wie in der Motion GR Nr. 2020/470 vorgesehen – an den Transparenzvorgaben der Stadt Bern.

Nach den Transparenzvorgaben der neuen VTP sollen die im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien sowie Kampagnen für städtische Wahlen oder Abstimmungen einer Offenlegungspflicht unterstehen.

Im Gemeinderat vertretene Parteien legen jährlich ihre Finanzierung offen und deklarieren dabei sowohl monetäre als auch nichtmonetäre Zuwendungen von 5000 Franken oder mehr unter Bekanntgabe der Identität der zuwendenden Person.

Kampagnenführende bei städtischen Abstimmungen oder Wahlen haben die Finanzierung der Kampagne offenzulegen, wenn das Kampagnenbudget 5000 Franken erreicht oder übersteigt. Für die Offenlegung von Zuwendungen zugunsten von Kampagnen gelten die gleichen Schwellenwerte wie für die Offenlegung von Zuwendungen zugunsten von Parteien.

Schliesslich nimmt die für den Vollzug zuständige Stelle eine formelle Prüfung und eine Plausibilitätsprüfung der eingereichten Unterlagen vor. Anschliessend veröffentlicht sie die offengelegten Angaben in geeigneter Form auf der Webseite der Stadt. Die Angaben zur Finanzierung der Parteien werden jährlich publiziert. Bei Wahl- und Abstimmungskampagnen erfolgt



2/30

die Publikation vor (Kampagnenbudget und bis dahin erhaltene Zuwendungen) sowie nach dem Abstimmungs- oder Wahltermin (Schlussabrechnung).

II. Ausgangslage

1. Bund

Seit dem 23. Oktober 2022 gelten auf Bundesebene Vorschriften zur Gewährleistung der Transparenz in der Politikfinanzierung. Diese Transparenzvorgaben sind im Bundesgesetz über die politischen Rechte (Art. 76b–77k [BPR], SR 161.1) sowie in der Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofI, SR 161.18) verankert. Die neuen Bestimmungen wurden als indirekter Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» ausgearbeitet, die im Jahr 2017 eingereicht wurde. Nachdem National- und Ständerat der entsprechenden Teilrevision des BPR zustimmten, zog das Initiativkomitee die Volksinitiative zurück.¹

Kernpunkt der Transparenzvorgaben auf Bundesebene ist die Verpflichtung von Parteien und Kampagnenführenden zur Offenlegung von Zuwendungen, die den Betrag von 15 000 Franken pro Person und Jahr überschreiten (Art. 76b Abs. 2 lit. b und Art. 76c Abs. 2 lit. b BPR). Zudem sind Wahl- und Abstimmungskampagnen zu deklarieren, sofern deren Kampagnenbudget 50 000 Franken übersteigt (Art. 76c Abs. 1 und 3 BPR). Die Transparenzvorschriften gelten ausschliesslich auf Bundesebene; Kantone und Gemeinden sind davon nicht betroffen.

Mit den Transparenzvorgaben soll das Vertrauen der Bevölkerung in die Institutionen gestärkt und die Chancengleichheit zwischen den politischen Akteurinnen und Akteuren verbessert werden. Zu diesem Zweck soll die Finanzierung von Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen für die Stimmbevölkerung und die interessierte Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar sein.²

Die Anerkennung der Notwendigkeit bundesrechtlicher Transparenzvorgaben war das Ergebnis verschiedener Entwicklungen. Die Einreichung der Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» im Jahr 2017 wurde bereits erwähnt.

Die Einführung der Transparenzvorgaben ist auch als Reaktion auf wiederholte internationale Kritik zu verstehen, da die Schweiz bis zum Jahr 2022 als eines der wenigen Länder in Europa

¹ Vgl. [BBI 2021 2309](#).

² Zur ausführlichen normativen Begründung des Ansinnens vgl. exemplarisch die Protokolle der National- und Ständeratsdebatten im amtlichen Bulletin zu den Geschäften [18.070](#) und [19.400](#) sowie die einschlägige Lehre, beispielsweise: Schaub, L. (2012). *Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen. Ein Beitrag zum demokratischen Diskurs und zur politischen Chancengleichheit*. Zürich/St. Gallen: Dike; Töndury, A. (2018). «Gekaufte Politik? Die Offenlegung der Politikfinanzierung als Erfordernis politischer Chancengleichheit», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 119, 563-579; Ammann, O. (2021). «Transparente Politikfinanzierung in der direkten Demokratie: Überflüssig oder überfällig? Zur Tragweite von Art. 34 Abs. 2 BV in der Transparenzdebatte», in: Braun Binder, N. et al. (Hrsg.). *Jahrbuch für direkte Demokratie 2020*, 88-113. Baden-Baden: Nomos.



3/30

keine Transparenzvorgaben kannte.³ Beispielsweise publizierte die vom Europarat eingesetzte Group d'Etats contre la Corruption (GRECO) im Jahr 2011 einen Bericht, in dem sie der Schweiz ausdrücklich empfahl, Rechnungslegungsstandards und Transparenzvorschriften für Parteien und politische Kampagnen zu erlassen.⁴ Darüber hinaus legt das Völkerrecht ein gewisses Mass an Transparenz in der Politikfinanzierung nahe. So etwa das von der Schweiz im Jahr 2009 ratifizierte Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (Art. 7 Abs. 3, SR 0.311.56).

Schliesslich ist festzuhalten, dass einzelne Kantone dem Bund bei der Einführung von Transparenzvorschriften vorangingen. Der Kanton Tessin verfügt seit 1998 über entsprechende Regelungen; in den Kantonen Genf und Neuenburg bestehen solche seit 2002 beziehungsweise 2015. Auf Bundesebene gewann die Diskussion über Transparenzvorschriften insbesondere durch die Annahme zweier kantonaler Volksinitiativen in den Kantonen Schwyz und Freiburg im Jahr 2018 an Dynamik. Im Lichte der angenommenen Volksinitiativen verdichtete sich der Eindruck, dass der zunehmenden politischen und gesellschaftlichen Forderung nach klaren und verbindlichen Transparenzvorgaben auf Bundesebene Rechnung zu tragen ist.

2. Kantone und Gemeinden

Inzwischen verfügen zahlreiche Kantone – Schwyz, Freiburg, Tessin, Waadt, Neuenburg, Genf, Wallis und Bern – über eigene Transparenzvorgaben.⁵ Weitere Kantone wie Schaffhau-

³ Die OECD (2016, S. 70) schrieb im Jahr 2016: «Institutionalising transparency and accountability for effective regulation of political finance is a critical aspect to safeguard the integrity and fairness of public decision making. (...) One way to promote transparency in political finance is by disclosing information on political party or candidate sources of funding. Some 93% of OECD countries (excluding Switzerland where political parties do not report regularly, Spain and Turkey) make information in the reports from political parties and/or candidates public». Vgl. OECD (2016). *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, in: OECD (Hrsg.). «OECD Public Governance Reviews», OECD Publishing: Paris.

⁴ GRECO (2011). *Dritte Evaluationsrunde: Evaluationsbericht über die Schweiz. Transparenz der Parteienfinanzierung*. Strasbourg.

⁵ Per Februar 2026: Schwyz ([Transparenzgesetz \[TPG\]](#), SRSZ 140.700), Freiburg ([Gesetz über die Politikfinanzierung \[PoFiG\]](#), SGF 115.5), Tessin ([Legge sull'esercizio dei diritti politici \[LEDP\]](#), Art. 90-92, RL 150.100), Waadt ([Loi sur l'exercice des droits politiques \[LEDP\]](#), Chapitre IV, RSV 160.01), Neuenburg ([Loi sur les droits politiques \[LDP\]](#), Art. 133a-133q, RSN 141), Genf ([Loi sur l'exercice des droits politiques \[LEDP\]](#), Art. 29A-29F, RSG A5 05), Wallis ([Gesetz über die politischen Rechte \[kGPR\]](#), Art. 221a-Art. 221e, SGS 160.1) und Bern ([Gesetz über die politischen Rechte \[PRG\]](#), Art. 34 Abs. 2 lit. b1 und Art. 49a-49h, BSG 141.1).



sen, Jura, Zug und Zürich befinden sich derzeit in der Ausarbeitung entsprechender Regelungen.⁶ Die kantonalen Bestimmungen unterscheiden sich in ihrer konkreten Ausgestaltung teilweise erheblich⁷, sehen in der Regel jedoch Offenlegungspflichten für Parteien sowie für Kampagnenführende von Abstimmungs- und Wahlkampagnen vor. Zudem werden Schwellenwerte definiert, ab denen Zuwendungen deklariert werden müssen. Das bedeutet, dass bei Zuwendungen über dem Schwellenwert die Identität der zuwendenden Person offenzulegen ist, um die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit der Finanzflüsse zu gewährleisten.

Auf kommunaler Ebene kennen – soweit bekannt – die Städte Bern und St. Gallen Transparenzvorgaben. Die Vorgaben der beiden Städte sind nahezu identisch. Der einzige Unterschied besteht darin, dass die Stadt Bern Zuwendungen aus dem Ausland erlaubt, während sie in St. Gallen verboten sind. Die folgende Tabelle stellt die Transparenzvorgaben der beiden Städte zusammenfassend dar.

Tabelle 1: Transparenzvorgaben der Städte Bern und St. Gallen

	Stadt Bern	Stadt St. Gallen	Unterschiede
Gesetzesgrundlage	<ul style="list-style-type: none"> – Art. 86a–86g des Reglements über die politischen Rechte (RPR, ASSB 141.1) – Art. 27a–27c der Verordnung über die politischen Rechte (VPR, ASSB 141.11) 	<ul style="list-style-type: none"> – Reglement über die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen (TR, SRS 131.3) – Vollzugsreglement zum Reglement über die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen (VTR, SRS 131.31) 	Keine wesentlichen Unterschiede
Offenlegungspflichtige	<ul style="list-style-type: none"> – Im Stadtparlament vertretene Parteien: jährliche Offenlegungspflicht (Art. 86a RPR) – Abstimmungs- und Wahlkampagnen ab einem Kampagnenbudget von 5000 Franken oder mehr (Art. 86b-86c RPR) 	<ul style="list-style-type: none"> – Im Stadtparlament vertretene Parteien: jährliche Offenlegungspflicht (Art. 2 TR) – Abstimmungs- und Wahlkampagnen ab einem Kampagnenbudget von 5000 Franken oder mehr (Art. 4 TR) 	Keine wesentlichen Unterschiede

⁶ Per Februar 2026: Schaffhausen (Annahme der Volksinitiativen [«Transparenz in der Politikfinanzierung \[Transparenzinitiative\]»](#) [Februar 2020] und [«Zur Umsetzung der vom Stimmvolk angenommenen Transparenzinitiative \[Umsetzungsinitiative\]»](#) [November 2024], Umsetzung ausstehend), Jura (Annahme der Volksinitiative [«Partis politiques: place à la transparence!»](#) [Februar 2022], [Umsetzung](#) vom Kantonsparlament 2025 beschlossen, Inkraftsetzung ausstehend), Zug (Gegenvorschlag zur Volksinitiative [«Verfassungsinitiative für die Offenlegung der Politikfinanzierung \[Transparenz-Initiative\]»](#) wurde 2024 angenommen, Umsetzung ausstehend) und Zürich (vorläufige Unterstützung einer [Parlamentarischen Initiative](#) betreffend «Transparenz in der Politikfinanzierung» durch den Kantonsrat im September 2021; Geschäft ist bei der zuständigen Kantonsratskommission pendent). Hinweis zum Kanton Aargau: Regierung verabschiedete im Juli 2025 [Botschaft](#) zur Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) zuhanden des Grossen Rats; der Grosse Rat ist nicht auf das Geschäft [eingetreten](#).

⁷ Eine Nichteinhaltung der Transparenzvorschriften kann im Kanton Genf zum Ausschluss von der kantonalen Parteienfinanzierung führen (Art. 83C LEDP i. V. m. Art. 47 Abs. 5 Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève [LRGC], RSG B1 01), während im Kanton Wallis die offenzulegenden Angaben nicht publiziert werden, sondern von den Offenlegungspflichtigen lediglich zur Verfügung zu halten und auf schriftliches Gesuch hin offenzulegen sind (Art. 221d kGPR).



Schwellenwerte: Offenlegung von Zuwendungen	<ul style="list-style-type: none"> – Ab 5000 Franken: Bekanntgabe der Identität der zuwendenden Person (Art. 86d Abs. 4 RPR) – Ab 1000 bis unter 5000 Franken: Zuwendungen sind einzeln auszuweisen (Art. 86d Abs. 4 RPR) – Unter 1000 Franken: Zuwendungen sind als Gesamtsumme auszuweisen (Art. 86d Abs. 4 RPR) 	<ul style="list-style-type: none"> – Ab 5000 Franken: Bekanntgabe der Identität der zuwendenden Person (Art. 5 Abs. 2 TR) – Ab 1000 bis unter 5000 Franken: Zuwendungen sind einzeln auszuweisen (Art. 5 Abs. 2 TR) – Unter 1000 Franken: Zuwendungen sind als Gesamtsumme auszuweisen (Art. 5 Abs. 2 TR) 	Keine wesentlichen Unterschiede
Zuständige Stelle	Stadtkanzlei ist für Prüfung, Plausibilisierung und Publikation verantwortlich (Art 86e–86f RPR)	Stadtkanzlei ist für Prüfung, Plausibilisierung und Publikation verantwortlich (Art. 1 VTR)	Keine wesentlichen Unterschiede
Publikation	Stadtkanzlei publiziert offengelegte Informationen laufend, bei Abstimmungs-/Wahlkampagnen vor (Kampagnenbudget und bis dahin erhaltene Zuwendungen) sowie nach dem Urnengang (Schlussabrechnung) (Art. 86a, 86c und 86f RPR)	Stadtkanzlei publiziert offengelegte Informationen laufend, bei Abstimmungs-/ Wahlkampagnen vor (Kampagnenbudget und bis dahin erhaltene Zuwendungen) sowie nach dem Urnengang (Schlussabrechnung) (Art. 2, 4 und 8 TR)	Keine wesentlichen Unterschiede
Weiteres	Die Annahme anonymer Zuwendungen ist verboten (Art. 86d Abs. 2 RPR)	Die Annahme anonymer Zuwendungen und die Annahme von Zuwendungen aus dem Ausland sind verboten (Art. 9 TR)	St. Gallen verbietet Zuwendungen aus dem Ausland; Bern nicht.

3. Wirksamkeit der bestehenden Transparenzvorschriften

Eine Evaluation der seit 2022 geltenden Transparenzvorgaben des Bundes hat im Herbst 2024 unter Federführung des Bundesamts für Justiz (BJ) begonnen. Die Ergebnisse der Evaluation liegen per Februar 2026 noch nicht vor.⁸

Wie dem Bericht⁹ der Staatspolitischen Kommission des Ständerats zur Parlamentarischen Initiative (PI) betreffend «Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» (19.400) entnommen werden kann, lässt sich die Wirksamkeit der bestehenden kantonalen Transparenzvorschriften derzeit nur eingeschränkt beurteilen. Grund dafür ist das Fehlen belastbarer Evaluationen sowie verlässlicher Daten zur Umsetzung und Wirkung der Regelungen. Hinweise aus einzelnen Kantonen deuten jedoch darauf hin, dass Transparenzvorschriften Wirkung entfalten können, wenn sie durch geeignete Vollzugsmechanismen ergänzt werden.

Ein Vergleich zwischen den Kantonen Tessin und Genf aus dem Jahr 2016 zeigt diesen Zusammenhang auf. Während im Tessin das Prinzip der Selbstdeklaration gilt, werden die Angaben in Genf von einer unabhängigen Rechnungsprüfungsstelle überprüft. Die verfügbaren Daten legen nahe, dass in Genf ein höherer Anteil von Parteispenden offen ausgewiesen wird als im Tessin. So zeigt die im Tessin geführte Liste der Parteispenden – herausgegeben von der dortigen Staatskanzlei –, dass seit dem Jahr 2000 lediglich drei Parteien (FDP, SP

⁸ Vgl. [Medienmitteilung](#) der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) vom 30.08.2024: «Transparenz bei der Politikfinanzierung – Offenlegung der Parteifinanzierung für das Kalenderjahr 2023».

⁹ BBI [2019 7875](#)



6/30

und SVP) Einzelspenden über 10 000 Franken gemeldet haben (Stand: 2016). Andere Parteien wie die (damalige) CVP oder die Lega sind nicht aufgeführt. Das deutet entweder darauf hin, dass diese Parteien keine meldepflichtigen Zuwendungen erhalten haben oder dass sie die Offenlegungspflichten nicht vollumfänglich erfüllt haben.¹⁰

Belastbare Evaluationen zu den Transparenzvorgaben auf kommunaler Ebene liegen nicht vor.

4. Gemeinderätliche Motion GR Nr. 2020/470

Im Rahmen der anhaltenden Bestrebungen zur Herstellung von Transparenz bei der Politikfinanzierung auf allen staatlichen Ebenen ist auch der Gemeinderat aktiv geworden. Am 28. Oktober 2020 reichten die SP-, Grüne-, GLP- und AL-Fraktionen sowie der Parlamentsgruppe EVP eine Motion betreffend «Transparenz betreffend Finanzierung von städtischen Parteien und städtischen Abstimmungs- und Wahlkampagnen» ein (GR Nr. 2020/470). Der Stadtrat erklärte sich bereit, die Motion entgegenzunehmen. Am 19. März 2022 überwies der Gemeinderat dem Stadtrat die Motion GR Nr. 2020/470 mit folgendem Wortlaut zur Umsetzung:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung vorzulegen, mit welcher bei der Finanzierung von städtischen Parteien und von städtischen Abstimmungs- und Wahlkampagnen Transparenz geschaffen wird. Dabei soll sich die Weisung an der neuen Stadtberner Regelung orientieren, sodass die Herkunft von Spenden (inklusive Mandats-, Mitglieder- und Gönnerbeiträge) von mehr als 5'000 Franken rechtzeitig vor dem jeweiligen Urnengang ausgewiesen werden muss und die Annahme anonymer Spenden verboten ist.

Durch Überweisung der Motion ist der Stadtrat aufgefordert, dem Gemeinderat eine neue Verordnung betreffend Transparenz bei der Finanzierung von städtischen Parteien sowie städtischen Abstimmungs- und Wahlkampagnen vorzulegen.

Parallel zum Gemeinderat ist auch der Kantonsrat in diesem Thema aktiv geworden. Er beschloss am 20. September 2021 die vorläufige Unterstützung der PI betreffend «Transparenz in der Politikfinanzierung» (KR Nr. 442/2020). Am 8. Juli 2024 eröffnete die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich die Vernehmlassung bezüglich des Umsetzungsvorschlags der kantonsrätlichen Kommission für Staat und Gemeinden (STGK) vom 17. Mai 2024 zur PI. Während der ursprüngliche Initiativtext der PI eine abschliessende Regelung der Transparenzvorgaben auch auf Gemeindeebene vorsah, verzichtet der aktuelle [Umsetzungsvorschlag](#) der STGK auf eine entsprechende Regelung für die kommunale Ebene. Damit bleibt es gemäss Umsetzungsvorschlag der STGK im Handlungsspielraum der Gemeinden, ob sie auf kommunaler Ebene Transparenzvorgaben einführen wollen oder nicht. Gemäss den aktuellen Angaben auf der Webseite des Kantonsrats ist das Geschäft mit KR-Nr. 442/2020 weiterhin bei der STGK pendent und im Kantonsrat bis zum 31. März 2026 sistiert.

Angesichts der politischen Mehrheitsverhältnisse im Kantonsrat ist nicht davon auszugehen, dass der Kantonsrat die Thematik für die Gemeindeebene abschliessend regeln wird. Zur Einhaltung der Frist für die Umsetzung der Motion (19. März 2026) ist es daher sachgerecht, die Bearbeitung der Motion GR Nr. 2020/470 – nachdem der Stadtrat die Bearbeitung im Jahr

¹⁰ Vgl. für mehr Informationen: Schürer, S. (2016). «Offenlegungspflichten für Politspenden aus steuerrechtlicher Sicht», *Aktuelle Juristische Praxis*, 476-486.



7/30

2022 zwischenzeitlich sistiert und zwei Mal eine Fristverlängerung beantragt hat¹¹ – wieder aufzunehmen und dem Gemeinderat einen Antrag zum Neuerlass der VTP zu unterbreiten. Es wird davon ausgegangen, dass auch nach Abschluss der Beratungen der PI KR Nr. 442/2020 durch den Kantonsrat ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf zur Umsetzung der Motion GR Nr. 2020/470 auf städtischer Ebene bestehen bleibt.

Aufgrund des Umstands, dass eine dreimalige Fristverlängerung zur Umsetzung von Motionen gemäss Art. 130 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.000) ausgeschlossen ist, beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat den Neuerlass der VTP. Der Antrag steht unter dem Vorbehalt, dass der Kanton den Gemeinden die Zuständigkeit zur Regelung der Transparenzvorgaben in der Politikfinanzierung auf Gemeindeebene weiterhin überlässt (vgl. Dispositivziffer I.3). Mit diesem Vorgehen wahrt der Stadtrat die Frist zur Umsetzung der Motion. Dem Gemeinderat steht es frei, die Beratung des Antrags erst aufzunehmen, nachdem der Kantonsrat die erwähnte PI betreffend «Transparenz in der Politikfinanzierung» (KR Nr. 442/2020) abschliessend behandelt hat.

In Bezug auf die Gemeindeautonomie in diesem Bereich ist festzuhalten, dass das Gesetz über die politischen Rechte (GPR, LS 161) keine Transparenzvorgaben und keine Bestimmung, die den Erlass von Transparenzvorgaben durch die Gemeinden verbietet, enthält. Auch die STGK sprach sich in ihrem Entwurf zur Teilrevision des GPR dafür aus, die Gemeindeautonomie zu wahren und die Transparenz der Politikfinanzierung auf Gemeindeebene in der Verantwortung der Gemeinden zu belassen. Es ist davon auszugehen, dass der kantonale Gesetzgeber auf entsprechende Vorgaben bis anhin stillschweigend verzichtet hat (vgl. BGE 138 II 1 E. 4.2) und die entsprechende Regelungskompetenz auch künftig den Gemeinden ausdrücklich überlässt. Abweichende Regelungen ergeben sich sodann auch nicht aus dem Gemeindegesetz (GG, LS 131.1). Daraus folgt, dass den Gemeinden nach geltendem Recht – unabhängig der kantonsrätlichen PI – die Kompetenz zukommt, eigenständige Transparenzvorschriften im Bereich der Politikfinanzierung zu erlassen. Die neue VTP – sofern sie vom Gemeinderat unabhängig der kantonsrätlichen PI beraten und anschliessend vom Stadtrat in Kraft gesetzt wird – würde somit Rechtswirkung entfalten und bis zu einer einschlägigen Änderung des kantonalen Rechts in Kraft bleiben. Eine einschlägige Änderung des kantonalen Rechts könnte die VTP sodann – gänzlich oder in Teilen – gegenstandslos werden lassen.

III. Grundzüge der neuen Verordnung über die Transparenz in der Politikfinanzierung (VTP)

Die Motion GR Nr. 2020/470 wird mit dem vorliegenden Erlassentwurf umgesetzt. Die neue VTP regelt, wer, was, wann und wo offenzulegen hat und mit welchen Konsequenzen bei einem Verstoss zu rechnen ist. Wie von der Motion vorgesehen, orientiert sich die neue VTP

¹¹ Der Stadtrat hatte die Bearbeitung der Motion GR Nr. 2020/470 aufgrund der kantonsrätlichen PI KR Nr. 442/2020 im Jahr 2022 sistiert, da ein städtischer Gesetzgebungsprozess zur Umsetzung der gemeinderätlichen Motion GR Nr. 2020/470 Gefahr gelaufen wäre, während dem Gesetzgebungsprozess von übergeordnetem Recht überholt und somit obsolet zu werden. Der Gemeinderat wurde durch Zuschrift informiert (STRB Nr. 1447/2022) und genehmigte zwei Fristverlängerungen (GRB 2779/2024 und GRB 4383/2025).



8/30

grundsätzlich an den Transparenzvorgaben der Stadt Bern. Die Gründe für den Erlass der neuen VTP sind im Zweckartikel (Art. 1) festgehalten und werden nachfolgend erläutert.

Unabhängig von der Frage, ob Zuwendungen den Ausgang von Wahlen oder Abstimmungen tatsächlich beeinflussen, gilt die Feststellung, dass bereits der Anschein der Käuflichkeit geeignet ist, die Integrität demokratischer Prozesse und damit das Vertrauen in die staatlichen Institutionen zu beeinträchtigen. Namentlich Grossspenden haben das Potenzial, einen solchen Anschein zu erzeugen.¹² Vor diesem Hintergrund tragen Transparenzvorgaben zur Stärkung des Vertrauens der Bevölkerung in die städtischen Behörden und Organe bei, indem sie die Nachvollziehbarkeit der Politikfinanzierung gewährleisten und dadurch die Legitimität des demokratischen Entscheidungsprozesses stärken (Art. 1 lit. a).

Im Unterschied zu anderen Mitteln der politischen Einflussnahme – etwa der Organisation einer Demonstration – lässt sich der Einsatz von Finanzmitteln leicht bündeln und anonym einsetzen. Durch diesen Umstand können finanzstarke Akteurinnen und Akteure verdeckte Wettbewerbsvorteile erlangen, die die Chancengleichheit von finanzschwachen politischen Akteurinnen und Akteuren (bzw. deren primär eingesetzten Mitteln der politischen Einflussnahme) beeinträchtigen.¹³ Transparenzvorgaben stellen den Einsatz von Finanzmitteln in dieser Hinsicht anderen Mitteln der politischen Einflussnahme gleich, womit sie einen Beitrag zur Gewährleistung der Chancengleichheit leisten (Art. 1 lit. b).

Schliesslich schützt die Bundesverfassung in Art. 34 Abs. 2 (BV, SR 101) die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten. Die Verfassungsbestimmung bringt zum Ausdruck, dass die formal korrekte Abwicklung von Wahlen und Abstimmungen zwar eine notwendige, jedoch keine hinreichende Voraussetzung für die Legitimität des Ergebnisses darstellt. Die Legitimität der Entscheidung hängt auch von der materiellen Qualität des Willens- und Meinungsbildungsprozesses ab.¹⁴ Die Transparenzvorgaben leisten einen Beitrag, die materielle Qualität des Willens- und Meinungsbildungsprozesses zu verbessern, indem sie den Stimmberechtigten entscheidungsrelevante Informationen zur Verfügung stellen (Art. 1 lit. c).

¹² Vgl. Ammann, O. (2021). «Transparente Politikfinanzierung in der direkten Demokratie: Überflüssig oder überfällig? Zur Tragweite von Art. 34 Abs. 2 BV in der Transparenzdebatte», 94-95, in: Braun Binder, N. et al. (Hrsg.). *Jahrbuch für direkte Demokratie 2020*, 88-113. Baden-Baden: Nomos.

¹³ Vgl. Töndury, A. (2018). «Gekaufte Politik? Die Offenlegung der Politikfinanzierung als Erfordernis politischer Chancengleichheit», 578-579, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 119, 563-579.

¹⁴ Vgl. Ammann, O. (2021). «Transparente Politikfinanzierung in der direkten Demokratie: Überflüssig oder überfällig? Zur Tragweite von Art. 34 Abs. 2 BV in der Transparenzdebatte», 111, in: Braun Binder, N. et al. (Hrsg.). *Jahrbuch für direkte Demokratie 2020*, 88-113. Baden-Baden: Nomos. Ähnlich auch: Schaub, L. (2012). *Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen. Ein Beitrag zum demokratischen Diskurs und zur politischen Chancengleichheit*. Zürich/St. Gallen.



9/30

1. Terminologie und Regelungsdichte

Der Erlassentwurf richtet sich terminologisch nach den Begrifflichkeiten des Bundesrechts in Art. 2 VPofI. Allfällige Änderungen in Art. 2 VPofI werden durch die gewählte Formulierung in Art. 4 der neuen VTP dynamisch nachvollzogen.

Die Orientierung am Bundesrecht erfolgt im Interesse der Klarheit, der Praktikabilität im Vollzug sowie zur Vermeidung unverhältnismässigen Aufwands – sowohl im Vollzug als auch für die Offenlegungspflichtigen (namentlich Parteien, Verbände oder Abstimmungskomitees). Die Offenlegungspflichten können so auf die seit den eidgenössischen Wahlen 2023 gemachten Erfahrungen und womöglich auf bereits etablierte Prozesse zurückgreifen. Aufgrund des dynamischen Nachvollzugs wird das auch in Zukunft möglich sein, sollte sich das Bundesrecht auf Ebene der Begriffsdefinitionen ändern. Auch der Umsetzungsvorschlag der kantonsrätlichen STGK zur PI betreffend «Transparenz in der Politikfinanzierung» (KR Nr. 442/2020) wählt, zumindest mit Blick auf die Schwellenwerte und die Unterscheidung von «geldwerten-» und «nichtgeldwerten wirtschaftlichen Vorteilen», ein ähnliches Vorgehen.

Sollte der dynamische Nachvollzug von Art. 2 VPofI aufgrund von Änderungen in Art. 2 VPofI zu unerwünschten Ergebnissen führen (z. B. wenn der Einnahmenbegriff nicht mehr definiert werden würde) oder sich eine Angleichung eine allfällige Regelung im kantonalen Recht als praktikabler erweisen, räumt Art. 4 Abs. 2 der neuen VTP dem Stadtrat die Kompetenz ein, abweichende oder ergänzende Begriffsdefinitionen in den Ausführungsbestimmungen vorzunehmen. Die rechtssichere Umsetzung der VTP ist damit in jedem Fall sichergestellt.

Schliesslich wurde die Regelungsdichte der neuen VTP so gewählt, dass alle wesentlichen normativen Vorgaben für die Offenlegungspflichtigen auf Verordnungsstufe geregelt und damit dem Beschluss des Gemeinderats unterstellt sind. Die vom Stadtrat zu erlassenden Ausführungsbestimmungen beschränken sich demnach auf Detailfragen, die vor allem formaler Natur sind.

2. Transparenzvorgaben

Von den Transparenzregelungen sind einerseits die im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien sowie die parteilosen Mitglieder des Gemeinderats betroffen. Die im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien müssen jährlich ihre Einnahmen und Ausgaben offenlegen, wobei Zuwendungen von 5000 Franken oder mehr pro Person und Jahr einzeln und unter Offenlegung der Identität der zuwendenden Person auszuweisen sind. Zuwendungen zwischen 1000 und unter 5000 Franken sind einzeln und ohne Offenlegung der Identität aufzuführen, während Beiträge unter 1000 Franken kumuliert als Gesamtsumme anzugeben sind. Gemäss dem Text der Motion GR Nr. 2020/470 sind Mandatsabgaben von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern ebenfalls auszuweisen. Schliesslich legen parteilose Mitglieder des Gemeinderats die erhaltenen Zuwendungen jährlich und gemäss den erwähnten Schwellenwerten offen.

Andererseits sind natürliche Personen, juristische Personen oder Personengesellschaften von den Transparenzvorschriften betroffen, wenn sie eine Wahl- oder Abstimmungskampagne führen. Sie werden in der neuen VTP als «Kampagnenführende» bezeichnet – im Unterschied zu



10/30

Personen, die sich lediglich an einer Kampagne beteiligen. Sofern für die Kampagne Aufwendungen 5000 Franken oder mehr vorgesehen sind, müssen die Kampagnenführenden das Kampagnenbudget und die Schlussabrechnung offenlegen. Für die Offenlegung von Zuwendungen gelten die gleichen Schwellenwerte wie bei den politischen Parteien.

Neben den Offenlegungspflichten soll die neue VTP die Annahme anonymer Zuwendungen und die Annahme von Zuwendungen aus dem Ausland verbieten. Die vorgesehenen Verbote decken sich mit den Transparenzvorgaben auf Bundesebene sowie jenen der Stadt St. Gallen. Die Stadt Bern kennt ein Verbot anonymer Zuwendungen, verzichtet jedoch auf ein Verbot von Zuwendungen aus dem Ausland. Die Abweichung gegenüber der Regelung der Stadt Bern ist Kapitel IV begründet (Ausführungen zu Art. 17 Abs. 1 lit. b).

3. Vollzug

Der Stadtrat benennt die für den Vollzug der neuen VTP zuständige Stelle in den Ausführungsbestimmungen (die Organisation der Verwaltung fällt gemäss § 48 Abs. 2 GG i. V. m Art. 86 Abs. 2 lit. b Gemeindeordnung [GO, AS 101.100] in die Zuständigkeit des Stadtrats). Aus Gründen der Transparenz kündigt der Stadtrat bereits im vorliegenden Antrag zum Erlass der neuen VTP an, dass die Vollzugsaufgabe der Stadtkanzlei übertragen werden soll. Diese Regelung folgt dem Modell der Stadt Bern, die ebenfalls die Stadtkanzlei mit dieser Aufgabe beauftragt. Die Wahl der Stadtkanzlei als zuständige Stelle stützt sich auf die Erfahrung der Stadtkanzlei bei der Organisation von Wahlen und Abstimmungen, die etablierten Kontakte der Stadtkanzlei zu den Offenlegungspflichtigen sowie auf die positiven Erfahrungen der Stadt Bern.

Auf Bundesebene ist die Finanzkontrolle für den Vollzug der Transparenzvorgaben zuständig (Art. 7 VPof). Die städtische Finanzkontrolle wurde im Rahmen eines verwaltungsinternen Austauschs einbezogen. Sie hat gegenüber dem Präsidialdepartement festgehalten, dass sie sich nicht als zuständig erachtet. Im Falle einer Zuständigkeit sähe sie ihre gesetzlich verankerte Unabhängigkeit tangiert. Die vorgesehene Zuständigkeit der Stadtkanzlei ist somit sowohl aus funktionaler wie auch institutioneller Sicht sachgerecht.¹⁵

Die Offenlegungspflichtigen reichen die offenzulegenden Angaben gemäss den vorgesehenen Fristen und unaufgefordert bei der zuständigen Stelle ein. Sie nimmt in der Folge eine formale Kontrolle sowie eine Plausibilitätsprüfung der eingereichten Dokumente vor. Anschliessend werden die offengelegten Informationen zwecks Information der Stimmberechtigten und der interessierten Öffentlichkeit auf der Webseite der Stadt publiziert.

Abschliessend ist festzuhalten, dass Verstösse gegen die Transparenzvorgaben mit Busse bestraft werden sollen. Werden die zur Erfüllung der Offenlegungspflicht erforderlichen Unterlagen – trotz Setzung einer Nachfrist – nicht eingereicht oder bestehen hinreichende Anhaltspunkte für einen Verstoß, erstattet die zuständige Stelle Strafanzeige.

¹⁵ Sollte der Gemeinderat die Lösung des Bundes vorziehen und die Finanzkontrolle als zuständige Stelle bezeichnen wollen, wäre das in der neuen VTP explizit zu legiferieren (Art. 20 Abs. 1), da dem Stadtrat nicht die Kompetenz zukommt, der Finanzkontrolle Aufgaben zu übertragen (Art. 122 GO).



4. Überblick und Vergleich mit den Städten Bern und St. Gallen

Die folgende Tabelle vergleicht die Grundzüge der neuen VTP mit den Transparenzvorgaben der Städte Bern und St. Gallen.

Tabelle 2: Die Transparenzvorgaben der VTP im Vergleich mit jenen der Städte Bern und St. Gallen

	Stadt Bern	Stadt St. Gallen	Stadt Zürich
Gesetzesgrundlage	<ul style="list-style-type: none"> – Art. 86a–86g des Reglements über die politischen Rechte (RPR, ASSB 141.1) – Art. 27a–27c der Verordnung über die politischen Rechte (VPR, ASSB 141.11) 	<ul style="list-style-type: none"> – Reglement über die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen (TR, SRS 131.3) – Vollzugsreglement zum Reglement über die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen (VTR, SRS 131.31) 	<ul style="list-style-type: none"> – Verordnung über die Transparenz in der Politikfinanzierung (VTP) – Vom Stadtrat zu erlassende Ausführungsbestimmungen zur neuen VTP
Offenlegungspflichtige	<ul style="list-style-type: none"> – Im Stadtparlament vertretene Parteien: jährliche Offenlegungspflicht (Art. 86a RPR) – Abstimmungs- und Wahlkampagnen ab einem Kampagnenbudget von 5000 oder mehr Franken (Art. 86b–86c RPR) 	<ul style="list-style-type: none"> – Im Stadtparlament vertretene Parteien: jährliche Offenlegungspflicht (Art. 2 TR) – Abstimmungs- und Wahlkampagnen ab einem Kampagnenbudget von 5000 Franken oder mehr (Art. 4 TR) 	<ul style="list-style-type: none"> – Im Gemeinderat vertretene Parteien: jährliche Offenlegungspflicht (Art. 5 VTP) – Abstimmungs- und Wahlkampagnen ab einem Kampagnenbudget von 5000 oder mehr Franken (Art. 11 VTP)
Schwellenwerte: Offenlegung von Zuwendungen	<ul style="list-style-type: none"> – Ab 5000 Franken: Bekanntgabe der Identität der zuwendenden Person (Art. 86d Abs. 4 RPR) – Ab 1000 bis unter 5000 Franken: Zuwendungen sind einzeln auszuweisen (Art. 86d Abs. 4 RPR) – Unter 1000 Franken: Zuwendungen sind als Gesamtsumme auszuweisen (Art. 86d Abs. 4 RPR) 	<ul style="list-style-type: none"> – Ab 5000 Franken: Bekanntgabe der Identität der zuwendenden Person (Art. 5 Abs. 2 TR) – Ab 1000 bis unter 5000 Franken: Zuwendungen sind einzeln auszuweisen (Art. 5 Abs. 2 TR) – Unter 1000 Franken: Zuwendungen sind als Gesamtsumme auszuweisen (Art. 5 Abs. 2 TR) 	<ul style="list-style-type: none"> – Ab 5000 Franken: Bekanntgabe der Identität der zuwendenden Person (Art. 7 und 13 VTP) – Ab 1000 bis unter 5000 Franken: Zuwendungen sind einzeln auszuweisen (Art. 7 und 13 VTP) – Unter 1000 Franken: Zuwendungen sind als Gesamtsumme auszuweisen (Art. 7 und 13 VTP)
Zuständige Stelle	Stadtkanzlei ist für Prüfung, Plausibilisierung und Publikation verantwortlich (Art 86e–86f RPR)	Stadtkanzlei ist für Prüfung, Plausibilisierung und Publikation verantwortlich (Art. 1 VTR)	Wird vom Stadtrat in den Ausführungsbestimmungen bezeichnet (Art. 86 GO). Geplant: Stadtkanzlei
Publikation	Stadtkanzlei publiziert offengelegte Informationen laufend, bei Abstimmungs-/Wahlkampagnen vor (Kampagnenbudget und bis dahin erhaltene Zuwendungen) sowie nach dem Urnengang (Schlussabrechnung) (Art. 86a, 86c und 86f RPR)	Stadtkanzlei publiziert offengelegte Informationen laufend, bei Abstimmungs-/Wahlkampagnen vor (Kampagnenbudget und bis dahin erhaltene Zuwendungen) sowie nach dem Urnengang (Schlussabrechnung) (Art. 2, 4 und 8 TR)	Zuständige Stelle publiziert offengelegte Informationen laufend, bei Abstimmungs-/Wahlkampagnen vor (Kampagnenbudget und bis dahin erhaltene Zuwendungen) sowie nach dem Urnengang (Schlussabrechnung) (Art. 23 VTP)



Weiteres	Die Annahme anonymer Zuwendungen ist verboten (Art. 86d Abs. 2 RPR)	Die Annahme anonymer Zuwendungen und die Annahme von Zuwendungen aus dem Ausland sind verboten (Art. 9 TR)	Annahme anonymer Zuwendungen und Annahme von Zuwendungen aus dem Ausland sind verboten (Art. 17 VTP)
-----------------	---	--	--

IV. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Allgemeine Bestimmungen (Art. 1–4)

Art. 1: Zweck

Art. 1: Der Zweck der neuen VTP ist es, durch die Gewährleistung der Transparenz in der Politikfinanzierung das Vertrauen der Bevölkerung in die städtischen Behörden und Organe zu stärken (lit. a), die Chancengleichheit unterschiedlicher politischer Akteurinnen und Akteure zu verbessern (lit. b) sowie einen Beitrag zur fundierten Meinungs- und Willensbildung und zur unverfälschten Stimmabgabe der Stimmberechtigten zu leisten (lit. c). Weitere Ausführungen dazu siehe Kapitel III.

Art. 2: Gegenstand

Art. 2 gibt eine Übersicht zu den Inhalten der neuen VTP. Er hat keinen normativen Gehalt und dient einzig der Lesendenführung.

Art. 3: Geltungsbereich

Art. 3 lit. a: Die Transparenzvorgaben der neuen VTP gelten für alle im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien unabhängig davon, ob sie Fraktionsstärke erreichen oder nicht. Un-erheblich ist zudem, in welcher Organisationsform die Partei auftritt – sei es als Stadtpartei, Kreispartei, Bezirkspartei oder in vergleichbarer Struktur. Besteht jedoch eine gesamtstädtische Parteiorganisation, gelten die Transparenzvorgaben nur für diese und nicht für deren Sektionen oder Jungparteien. Das ist gegenwärtig bei allen im Gemeinderat vertretenen Parteien der Fall.

Art. 3 lit. b: Parteilose Mitglieder des Gemeinderats unterstehen ebenfalls der Offenlegungspflicht. Die Offenlegungspflicht gilt selbstredend nur für die Zeit der Parteilosigkeit.

Art. 3 lit. c: Die Transparenzvorgaben gelten für Urnenwahlen in städtische Behörden oder Organe. Nach Art. 28 GO sind das:

- Gemeinderatswahlen
- Stadtrats- und Stadtpräsidiumswahlen
- Wahl der Mitglieder sowie der Präsidien der Kreisschulbehörden
- Wahl der Friedensrichterinnen und -richter
- Wahl der Betreibungsbeamtinnen und -beamte

Die Transparenzvorgaben gelten nicht für Wahlen, die der Stadtrat, Gemeinderat oder eine andere städtische Behörde oder ein anderes städtisches Organ vornimmt (beispielsweise Wahl der Mitglieder einer beratenden Kommission durch den Stadtrat).



13/30

Art. 3 lit. d: Die Transparenzvorgaben gelten für alle städtischen Abstimmungen.

Art. 4: Begriffe

Art. 4 Abs. 1: Wie in Kapitel III.1 ausgeführt, übernimmt die neue VTP die Begrifflichkeiten des Bundesrechts gemäss Art. 2 VPofi. Das trägt zur begrifflichen Klarheit sowohl für die zuständige Stelle als auch für die Offenlegungspflichtigen bei. Gleichzeitig wird der Vollzug vereinfacht, da auf bestehende Definitionen und Vollzugserfahrungen auf Bundesebene zurückgegriffen werden kann. Der Wortlaut des Art. 2 VPofi lautet:

In dieser Verordnung bedeuten:

- a. *Einnahmen: einmalige oder wiederkehrende Zuflüsse in Form von Geld oder Sachwerten, unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis bezogene Dienstleistungen, welche die Dienstleistungserbringenden üblicherweise kommerziell anbieten, sowie monetäre Eigenmittel, welche die Kampagnenführenden in eine Kampagne einbringen;*
- b. *monetäre Zuwendungen: von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften gewährte finanzielle Vorteile in Form von Bargeld, Banküberweisung, Schuldübernahme oder Schuldenerlass;*
- c. *nichtmonetäre Zuwendungen: von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis erbrachte Sachwerte oder üblicherweise kommerziell angebotene Dienstleistungen, wenn für die Empfängerin oder den Empfänger aus den Umständen erkennbar ist, dass die Zuwendung erfolgt, um eine politische Partei, ein parteiloses Mitglied der Bundesversammlung oder eine Kampagne zu unterstützen;*
- d. *Kampagnenführung: Planung und Durchführung von Aktivitäten, um eine Wahl in die eidgenössischen Räte oder eine eidgenössische Abstimmung zu beeinflussen;*
- e. *Aufwendungen: alle Ausgaben in Form von Geld oder Sachwerten, einschliesslich üblicherweise kommerziell erbrachter Dienstleistungen, die unentgeltlich oder unter dem Marktwert erbracht werden.*

Die Formulierung von Art. 4 verweist dynamisch auf die zitierten bundesrechtlichen Begriffsdefinitionen in Art. 2 VPofi. Zukünftige Änderungen der bundesrechtlichen Bestimmungen in Art. 2 VPofi werden automatisch nachvollzogen, womit eine Teilrevision der neuen VTP in diesen Fällen nicht notwendig werden wird.

Schliesslich zeigt die Verwendung von «sinngemäss» in Art. 4 an, dass der Wortlaut von Art. 2 VPofi mit den notwendigen Änderungen zu interpretieren ist. Die notwendigen Änderungen für die Interpretation ergeben sich aus Art. 3 lit. a–d. Beispielsweise ist die Formulierung «parteiloses Mitglied der Bundesversammlung» in Art. 2 lit. c VPofi als «parteiloses Mitglied des Gemeinderats» zu verstehen – usw.

Die nachfolgenden Ausführungen zu Art. 4 Abs. 1 lit. a–e orientieren sich an den [erläuternden Unterlagen](#) des Bundes im Kontext des Vernehmlassungsverfahrens zum Erlass der VPofi. Sie geben die zentralen Inhalte in zusammengefasster Form wieder. Für die Auslegung der entsprechenden Begriffe sind weiter die [erläuternden Unterlagen](#)¹⁶ des Bundes zum Erlass der VPofi, der [Bericht](#)¹⁷ der Staatspolitischen der Kommission des Ständerats zur PI (19.400) betreffend «Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» und selbstredend die neue VTP sowie die dazugehörigen Materialien massgebend.

¹⁶ BBI 2021 2953

¹⁷ BBI 2019 7875



14/30

Art. 4 Abs. 1 lit. a: Als **Einnahmen** gelten sämtliche geldwerten Zuflüsse in Form von Geld- oder Sachmitteln. Dazu zählen namentlich Geld- und Sachspenden, Mandatsbeiträge sowie Mitgliederbeiträge. Ebenfalls als Einnahmen zu deklarieren sind unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis erbrachte Dienstleistungen, sofern diese vom Anbieter üblicherweise kommerziell angeboten werden – womit üblicherweise nicht auf dem Markt erbrachte Freiwilligenarbeit nicht erfasst ist. Der marktübliche Preis dient als Bemessungsgrundlage für die Höhe der Einnahme. Beispielhaft für eine auf dem Markt üblicherweise erbrachte Leistung zu nennen ist etwa die kostenlose Gestaltung eines Flyers durch eine Werbeagentur. Darüber hinaus gelten auch monetäre Eigenmittel als Einnahmen, wenn sie beispielsweise für eine bestimmte Abstimmungs- oder Wahlkampagne verwendet werden.

Weiter ist der Einnahmebegriff vom Zuwendungs-begriff abzugrenzen. «Zuwendungen» sind eine Teilmenge von «Einnahmen». So fallen beispielsweise im Rahmen einer Kampagne verkaufte Merchandisingartikel oder Veranstaltungstickets unter den Einnahmen-, nicht jedoch unter den Zuwendungs-begriff. Wendet eine Partei für eine Abstimmungskampagne Eigenmittel auf, sind diese – aus Sicht der Kampagne – im Rahmen der Offenlegung der Kampagnenfinanzierung als monetäre Zuwendung offenzulegen (und werden von der Partei – spiegelbildlich – als Ausgaben offengelegt).

Schliesslich fallen Mitgliederbeiträge oder Mandatsabgaben unter den Einnahmenbegriff, nicht jedoch unter den Zuwendungs-begriff. Das ergibt sich daraus, dass sowohl Mitgliederbeiträge wie Mandatsabgaben nicht freiwillig geleistet werden und die Freiwilligkeit ein konstitutives Merkmal des Zuwendungs-begriffs ist.

Art. 4 Abs. 1 lit. b: **Monetäre Zuwendungen** umfassen sämtliche finanziellen Vorteile, die Parteien oder Kampagnen zufließen. Dazu gehören insbesondere Spenden, Bargeld, Überweisungen auf ein Bankkonto sowie Zahlungen über Payment-Dienste (z. B. Twint, Apple Pay, PayPal). Auch Schuldübernahmen oder der Erlass von Rückzahlungspflichten gelten als monetäre Zuwendung.

Art. 4 Abs. 1 lit. c: **Nichtmonetäre Zuwendungen** sind Sachwerte oder Dienstleistungen, die unentgeltlich oder vergünstigt zur Verfügung gestellt werden, sofern sie vom Leistungserbringenden üblicherweise kommerziell angeboten werden. Hierzu zählen beispielsweise Werbematerialien (Flyer, Plakate, Gadgets) oder die kostenlose oder verbilligte Erbringung von IT-Dienstleistungen. Die Offenlegungspflicht erstreckt sich bei verbilligten Leistungen lediglich auf die Differenz zwischen dem marktüblichen Preis und dem tatsächlich bezahlten Betrag. Ist der Marktwert unklar, obliegt es den Empfangenden, beim Anbieter entsprechende Informationen einzuholen. Nicht erfasst sind hingegen Tätigkeiten mit Milizcharakter innerhalb einer Partei oder Kampagnenorganisation, sofern diese in der Regel nicht kommerziell angeboten werden. Dies betrifft insbesondere hobbymässig erbrachte, zeitlich intensive Eigenleistungen (beispielsweise das mehrtätige Aufhängen von Plakaten durch Parteimitglieder oder eine über Wochen hinweg und in der Freizeit gestaltete Website).

Art. 4 Abs. 1 lit. d: Die **Führung einer Kampagne** liegt vor, wenn durch gezielte Aktivitäten Einfluss auf den Ausgang einer Wahl oder Abstimmung genommen werden soll und hierfür Ressourcen – monetär wie nichtmonetär – eingesetzt werden. Dabei spielt es keine Rolle, ob



15/30

die Kampagne auf die eigene Wahl oder die Wahl Dritter ausgerichtet ist, ob es sich um eine einmalige oder wiederkehrende Aktivität handelt oder ob einzelne Elemente an Dritte delegiert werden. Massgeblich ist, dass eine gewisse Intensität und Zielgerichtetheit vorliegen. Auch eine einzelne, aber aufwendig durchgeführte Veranstaltung kann unter diese Definition fallen, sofern der vorgesehene Schwellenwert von 5000 Franken (siehe Art. 11) erreicht oder überschritten wird.

Natürliche Personen, juristische Personen oder Personengesellschaften werden in der VTP als «Kampagnenführende» bezeichnet, wenn sie eine Kampagne nach lit. d führen.

Führen verschiedene natürliche Personen, juristische Personen oder Personengesellschaften gemeinsam geplante, gemeinsam finanzierte und miteinander koordinierte Aktivitäten durch, um den Ausgang einer Wahl- oder Abstimmung zu beeinflussen, liegt eine gemeinsame Kampagnenführung vor (z. B. wenn sich mehrere Parteien und Verbände zu einem Komitee zusammenschliessen und dieses die Kampagne durchführt oder die einzelnen Bestandteile der Kampagne koordiniert durch das jeweilige Komiteemitglied durchgeführt werden). Eine gelegentliche Koordination der Tätigkeiten unterschiedlicher politischer Akteurinnen und Akteure (z. B. Durchführung einer überparteilichen Medienkonferenz, Absprache bei Medienauskünften) stellt keine gemeinsame Kampagnenführung dar, weil es an gemeinsamer Planung, gemeinsamer Finanzierung und Intensität der Zusammenarbeit mangelt.

Art. 4 Abs. 1 lit. e: Als **Aufwendungen** gelten sämtliche Ausgaben in Form von Geld oder Sachwerten. Darunter fallen auch üblicherweise kommerziell erbrachte Dienstleistungen, die unentgeltlich oder unter dem Marktwert angeboten werden. Hobbymässig oder ehrenamtlich erbrachte Leistungen (z. B. von Parteimitgliedern) zählen nicht als Aufwendung.

Art. 4 Abs. 2: Der dynamische Nachvollzug der Bestimmungen von Art. 2 VPofI bringt die erwähnten Vorteile mit sich. Gleichzeitig ist nicht ausgeschlossen, dass Art. 2 VPofI im Rahmen einer künftigen Revision inhaltlich geändert wird, etwa indem der Begriff der Einnahmen oder jener der monetären Zuwendung angepasst oder gar nicht mehr definiert wird; auch weitergehende Änderungen sind denkbar. Abs. 2 trägt diesem Umstand Rechnung, indem er dem Stadtrat die Kompetenz einräumt, in den Ausführungsbestimmungen abweichende oder ergänzende Begriffsdefinitionen vorzusehen, sofern und soweit dies sachlich geboten erscheint (siehe dazu auch die Ausführungen zum kantonalen Recht in Kapitel III.1). Auf diese Weise werden die mit dem dynamischen Nachvollzug verbundenen Risiken begrenzt, während dessen Vorteile in Abs. 1 gewahrt bleiben.

2. Offenlegungspflicht der Parteien (Art. 5–10)

Art. 5: Parteien – Zeitpunkt

Art. 5: Die im Gemeinderat vertretenen Parteien sind verpflichtet, ihre Finanzierung jährlich bei der zuständigen Stelle offenzulegen. Dabei ist die Finanzierung eines Kalenderjahres offenzulegen. Zu beachten sind weiter die Ausführungen zu Art. 3 lit. a.



16/30

Art. 6: Parteien – Einnahmen und Aufwendungen

Art. 6: In der Schweiz schreibt das Gesetz politischen Parteien keine Rechtsform oder sonstige Organisationsform vor. Beispielsweise sind politische Parteien nicht notwendigerweise als Vereine nach Art. 60 Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZBG, SR 210) organisiert und unterliegen daher nicht automatisch der Pflicht zur Buchführung und Rechnungslegung für Vereine gemäss Art. 69a ZBG i. V. m. Art. 957 ff. Obligationenrecht (OR, SR 220). Vor diesem Hintergrund sieht die neue VTP – analog den Transparenzvorschriften des Bundes und jenen der Städte Bern und St. Gallen – keine Pflicht zur Revision und Offenlegung der Jahresrechnung (Bilanz und Erfolgsrechnung) vor.

Die im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien melden zur Erfüllung ihrer Offenlegungspflicht der zuständigen Stelle jährlich die Einnahmen und Aufwendungen pro Kalenderjahr.

Offengelegt werden müssen sämtliche Einnahmen. Der Detaillierungsgrad richtet sich dabei grundsätzlich nach Art. 9 VPofI, wobei der Stadtrat in den Ausführungsbestimmungen geeignete und praxistaugliche Standards für die Umsetzung auf kommunaler Ebene definieren wird. Unter den Einnahmebegriff (vgl. Art. 4 lit. a) fallen auch die monetären wie nichtmonetären Zuwendungen nach Art. 7 Abs. 1 lit. a–c sowie die Mandatsabgaben nach Art. 8.

Analog zu den Transparenzvorschriften der Stadt Bern und im Gegensatz zu den Transparenzvorgaben auf Stufe Bund sollen Parteien auch ihre Aufwendungen offenlegen müssen. So müssen die Parteien beispielsweise offenlegen, welche Kampagnen in welcher Höhe durch Eigenmittel unterstützt worden sind. Spiegelbildlich dazu wird (im Rahmen der Offenlegung der Kampagnenfinanzierung) der Erhalt dieser Eigenmittel von den Kampagnenführenden (als Zuwendung) ebenfalls offengelegt (vgl. Art. 12–13).

Die Offenlegung der Aufwendungen komplementiert das Bild, womit sich die Stimmbevölkerung möglichst umfassend über die Finanzierung der Parteien informieren kann. Für die Umsetzung der Offenlegung der Aufwendungen gelten die Ausführungen zur Offenlegung der Einnahmen, wobei sich der Stadtrat in den Ausführungsbestimmungen auch an den Standards und Erfahrungen der Stadt Bern orientieren wird.

Art. 7: Parteien – Zuwendungen

Art. 7 Abs. 1 lit. a–c: Monetäre wie nichtmonetäre Zuwendungen sind gemäss den Schwellenwerten offenzulegen. Wie von der Motion GR Nr. 2020/470 vorgesehen, decken sich die drei Kategorien mit den Transparenzvorgaben der Stadt Bern. Die bewusste, geringfügige Unterschreitung der Schwellenwerte zur Vermeidung der Offenlegung (z. B. durch eine Zuwendung von 4999 Franken) kann nicht verhindert werden. Allerdings schafft die Pflicht zur betragsmässigen Offenlegung von Zuwendungen von 1000 bis weniger als 5000 Franken nach lit. b eine gewisse Transparenz.

Als «zuwendende Person» – deren Identität gegebenenfalls offenzulegen ist – gilt die natürliche Person, juristische Person oder Personengesellschaft, welche die Zuwendung ursprünglich erbrachte (d. h. an der Zuwendung wirtschaftlich berechtigt ist), um die Partei zu unterstützen. Umgehungen über Zwischengesellschaften und ähnliches sollen so verhindert werden.



17/30

Die konkreten Angaben, die im Rahmen der Offenlegung der Identität der Urheberinnen und Urheber nach lit. a zu machen sind, sind in Art. 25 Abs. 1 geregelt. Hinsichtlich weiterer Vollzugsfragen wird der Stadtrat gestützt auf Art. 86 Abs. 1 GO praxistaugliche Standards in den Ausführungsbestimmungen festlegen.

Die Motion GR Nr. 2020/470 fordert weiter die Offenlegung von Gönner-, Mandats- und Mitgliederbeiträgen.

- Gönnerbeiträge sind freiwillig und deshalb unter den Begriff der monetären Zuwendung zu subsumieren und unterliegen den entsprechenden Schwellenwerten gemäss lit. a–c.
- Mandatsabgaben: vgl. Ausführungen zu Art. 8.
- Mitgliederbeiträge fallen unter den Einnahmebegriff. Mitgliederbeiträge sind auf Basis der Parteistatuten geschuldet und nicht freiwillig, weshalb sie nicht als Zuwendungen auszuweisen sind. Verlangt eine Partei als Mitgliederbeitrag hingegen einen Mindestbeitrag und stellt es den Mitgliedern frei, mehr zu bezahlen, so gilt der Betrag, der das Minimum übersteigt, als Zuwendung. Der über den Mindestbeitrag hinausgehende Betrag ist folgerichtig als Zuwendung auszuweisen und unterliegt den entsprechenden Schwellenwerten gemäss lit. a–c.

Art. 7 Abs. 2: Zur Verhinderung einer gezielten Umgehung der Offenlegungspflichten durch die Stückelung von Zuwendungen ist in Abs. 2 geregelt, dass mehrere Zuwendungen derselben Person (juristische Person, natürliche Person oder Personengesellschaft) innerhalb eines Kalenderjahres zusammenzuzählen und als einzelne Zuwendung auszuweisen sind.

Art. 8: Parteien – Mandatsbeiträge

Art. 8: Parteien steht es frei, Mandatsbeiträge zu erheben oder nicht. Wenn Parteien Mandatsbeiträge erheben, wird dies in der Regel in den Statuten, einem Mandatsbeitragsreglement oder Ähnlichem verankert. Mandatsbeiträge zugunsten einer Partei werden von Mandatsträgerinnen oder Mandatsträgern geleistet, die für die entsprechende Partei oder aufgrund ihrer Parteimitgliedschaft gewählt wurden. Die Mandatsbeiträge sind unter Bekanntgabe der Höhe des jeweiligen Mandatsbeitrags (lit. a) und der Identität der mandatstragenden Person offenzulegen (lit. b).

Dabei ist es unerheblich, ob die Wahl durch die Stimmberechtigten, ein Parlament, eine Regierung oder eine Kommission erfolgt ist. So fallen beispielsweise die Mandatsabgaben von Gemeinderats-, Kantonsratsmitgliedern und Mitgliedern der Bundesversammlung ebenso unter die Offenlegungspflicht wie Mandatsabgaben von Mitgliedern des Bankrats der Zürcher Kantonalbank (ZKB), von Richterinnen und Richtern oder von durch Regierungen gewählten Verwaltungsratsmitgliedern juristischer Personen oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts. Voraussetzung ist, dass die Mandatsabgaben durch eine Partei nach Art. 3 lit. a erhoben werden und dieser zufließen.

Art. 9: Parteilose

Art. 9 Abs. 1–2: Parteilose Mitglieder des Gemeinderats unterstehen ebenfalls der Offenlegungspflicht (Abs. 1). Im Gegensatz zu Parteien legen parteilose Gemeinderatsmitglieder nicht



18/30

ihre gesamte Finanzierung offen. Sie legen einzig erhaltene Zuwendungen gemäss Art. 7 offen (Abs. 2).

Schliesslich gilt die Offenlegungspflicht nur für die Zeit der Parteilosigkeit. Für die Zeit davor erfolgt die Erfüllung der Offenlegungspflicht im Rahmen der Meldung der ehemaligen Partei des Gemeinderatsmitglieds. Die Fristen und Modalitäten zur Erfüllung der Offenlegungspflicht für parteilose Mitglieder des Gemeinderats richten sich weiter nach den Transparenzvorgaben für die Parteien. Im Falle einer Abwahl endet die Offenlegungspflicht mit dem Ende der Legislatur.

Art. 10: Fristen

Art. 10: Die Meldung erfolgt durch die Offenlegungspflichtigen. Die Meldung der Angaben zur Erfüllung der Offenlegungspflicht hat unaufgefordert bei der zuständigen Stelle zu erfolgen. Die Frist für die Offenlegung der Angaben des jeweiligen Kalenderjahres bei der zuständigen Stelle endet jeweils am 30. Juni des Folgejahres.

3. Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen (Art. 11–16)

Art. 11: Offenlegungspflicht – Schwellenwert

Art. 11: Kampagnenführende sind zur Offenlegung der Finanzierung einer Wahl- oder Abstimmungskampagne verpflichtet, sofern für die fragliche Kampagne 5000 Franken oder mehr aufgewendet werden oder die Aufwendungen den Schwellenwert voraussichtlich erreichen beziehungsweise überschreiten. Dabei ist es unerheblich, ob die Kampagne erfolgreich verläuft oder nicht (beispielsweise Abwahl oder Nichtwahl).

Besteht bei der Planung einer Kampagne Unsicherheit, ob die Schwelle von 5000 Franken oder mehr im Verlauf der Kampagne erreicht oder überschritten wird, ist auf das Prinzip von Treu und Glauben abzustellen. Es genügt, wenn nach objektiver Einschätzung mit einer Erreichung oder Überschreitung des Schwellenwerts zu rechnen ist – etwa gestützt auf Erfahrungswerte aus früheren Kampagnen. Die subjektive Einschätzung ist nicht massgebend.

Der Schwellenwert, ab dem die Finanzierung einer Kampagne offenzulegen ist, deckt sich mit der Regelung der Stadt Bern. In der Begründung der Motion GR Nr. 2020/470 ist festgehalten: «Die Schaffung von Transparenz stünde auch der Stadt Zürich gut an. Dabei erschiene eine Anlehnung an die Berner Regelung als sinnvoll».

Für eine Abweichung von der Regelung der Stadt Bern würde die deutlich grössere Bevölkerungszahl der Stadt Zürich sprechen. Weiter könnte argumentiert werden, dass Offenlegungspflichten insbesondere für Kampagnen gelten sollen, die das Potenzial haben, den Ausgang einer städtischen Wahl oder Abstimmung tatsächlich zu beeinflussen, was bei einem Kampagnenvolumen von 5000 Franken in der Regel nicht der Fall ist. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass persönliche Wahlkampagnen von Gemeinderatskandidierenden im Umfang von 5000 Franken durchaus geeignet sein können, die Wahlchancen gegenüber Mitkandidierenden derselben Liste im gleichen Wahlkreis zu erhöhen und so die Zusammensetzung des Gemeinderats zu beeinflussen.



19/30

Weiter würde die Festlegung unterschiedlicher Schwellenwerte für Abstimmungs- und Wahlkampagnen der angestrebten Einfachheit der Regelung zuwiderlaufen. Das ergibt sich aus dem Umstand, dass mit dem tiefen Schwellenwert grundsätzlich jede wirkungsvolle Kampagne der Offenlegungspflicht unterstellt ist, da erfahrungsgemäss regelmässig mehr als 5000 Franken aufgewendet werden.

Schliesslich ist festzuhalten, dass auf eine Offenlegungspflicht für Unterschriftensammlungen im Rahmen von Referenden oder Volksinitiativen – im Unterschied zur Regelung der Stadt Bern (vgl. Art. 86c Abs. 4 RPR) – verzichtet wird. Das politische Engagement soll durch die neue VTP nicht unnötig verbürokratisiert werden. Darüber hinaus besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an Transparenz auf kommunaler Ebene primär im Hinblick auf die Finanzierung von eigentlichen Abstimmungs- und Wahlkampagnen. Volksinitiativen und Referenden, die zustande gekommen sind und deshalb zu einer Volksabstimmung führen, unterliegen der Offenlegungspflicht für Kampagnen, womit dem öffentlichen Interesse Rechnung getragen wird.

Art. 12: Offenlegungspflicht – Einnahmen und Aufwendungen

Art. 12: Zwecks Übersichtlich- und Lesbarkeit der Verordnung führen Art. 12–13 den Umfang der Offenlegungspflicht für Kampagnenführende erneut auf. Materiell decken sich die Vorgaben mit jenen für die im Gemeinderat vertretenen Parteien. Zu Art. 12–13 gelten darum sinngemäss die Ausführungen zu Art. 6–7.

Zwecks Vollständigkeit ist darauf hinzuweisen, dass Kampagnenführende insbesondere auch Eigenmittel von Parteien, die sie zur Finanzierung der Kampagne erhalten haben, offenlegen müssen (vgl. Ausführungen zu Art. 6).

Art. 13: Offenlegungspflicht – Zuwendungen

Art. 13 Abs. 1: Es gelten sinngemäss die Ausführungen zu Art. 7.

Art. 13 Abs. 2: Zur Verhinderung einer gezielten Umgehung der Offenlegungspflichten durch die Stückelung von Zuwendungen ist in Abs. 2 geregelt, dass mehrere Zuwendungen derselben Person (juristische Person, natürliche Person oder Personalgesellschaft) für eine bestimmte Kampagne zusammenzählen und als einzelne Zuwendung auszuweisen sind. Dabei ist es unerheblich, in welchem zeitlichen Abstand zueinander die Zuwendungen erfolgen. Massgebend für das Zusammenrechnen und Ausweisen als einzelne Zuwendung ist der Umstand, dass die Zuwendungen zugunsten derselben Kampagne erfolgen.

Art. 14: Meldung und Fristen – ordentliche Meldung

Art. 14 lit. a: Kampagnenführende melden die Abstimmungs- und Wahlkampagnen spätestens 45 Tage vor dem Urnengang an. Dabei ist das Kampagnenbudget, bestehend aus voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben nach Art. 12, offenzulegen. Der Detaillierungsgrad richtet sich dabei grundsätzlich und sinngemäss nach Art. 9 VPofI, wobei der Stadtrat geeignete sowie praxistaugliche Standards für die Umsetzung auf kommunaler Ebene in den Ausführungsbestimmungen definieren wird (Art. 86 Abs. 1 GO).



20/30

Weiter sind die bis zu diesem Zeitpunkt sämtliche erhaltenen monetären wie nichtmonetären Zuwendungen nach Art. 13 Abs. 1 lit. a–c offenzulegen.

Schliesslich ist festzuhalten, dass die Frist von 45 Tagen analog zu den auf Bundesebene massgebenden Transparenzvorgaben festgesetzt wurde (Art. 76d Abs. 1 lit. b BPR). Die Frist reicht aus, damit die formelle Kontrolle und die Plausibilitätsprüfung durch die zuständige Stelle vorgenommen werden kann und die Informationen anschliessend zu einem Zeitpunkt publiziert werden können, zu dem die Meinungs- und Willensbildung der Stimmbevölkerung noch nicht abgeschlossen ist (Art. 1 lit. c). Weiter erleichtern gleiche Fristen wie auf Bundesebene den Offenlegungspflichtigen sowie der zuständigen Stelle den Vollzug.

Aus diesen Gründen wird von der Regelung der Städte Bern (Art. 86b Abs. 1 RPR) und St. Gallen (Art. 3 Abs. 1 TR) abgewichen, wo Wahlkampagnenbudgets bereits bei Einreichung der Listen offengelegt werden müssen. Darüber hinaus würde die Übernahme der Regelung der Städte Bern und St. Gallen die einheitliche Frist von 45 Tagen vor dem Urnengang für Abstimmungs- und Wahlkampagnen verunmöglichen. Das verkompliziert den Prozess sowohl für die Offenlegungspflichtigen wie auch für die zuständige Stelle und die Transparenzvorgaben verlieren an Übersichtlichkeit.

Art. 14 lit. b: Die offenlegungspflichtigen Angaben sind in Art. 12 und Art. 13 festgelegt (1.). Der Detaillierungsgrad der Schlussabrechnung (2.) soll sich grundsätzlich und sinngemäss an Art. 9 VPofI orientieren, wobei der Stadtrat geeignete und praxistaugliche Standards für die Umsetzung auf kommunaler Ebene in den Ausführungsbestimmungen definieren wird (Art. 86 Abs. 1 GO). Weiter deckt sich die Frist von 60 Tagen mit den Transparenzvorgaben auf Bundesebene (Art. 76d Abs. 1 lit. b BPR).

Art. 15: Meldung und Fristen – ausserordentliche Meldung

Art. 15 lit. a: Wird eine Kampagne von politischen Akteurinnen und Akteuren kurzfristig und ohne längeren Vorlauf – beispielsweise aufgrund einer Aktualität – ins Leben gerufen, ist diese Kampagne bei der zuständigen Stelle ausserordentlich anzumelden. Dabei gilt der gleiche Schwellenwert wie für die Offenlegung der Finanzierung von nicht kurzfristig initiierten Kampagnen nach Art. 11. Die Frist von zehn Arbeitstagen (analog Art. 5 Abs. 2 VPofI) beginnt ab dem Zeitpunkt, zu dem objektiv erkennbar ist, dass der Schwellenwert von 5000 Franken oder mehr voraussichtlich erreicht oder überschritten wird.

Die Formulierung von Art 15 lit. a deckt weitere Möglichkeiten ab. So beispielsweise den Fall einer Kampagne mit einem Budget von 3000 Franken, die überraschend eine Zuwendung von 2500 Franken erhält. Für diese Kampagne betragen die voraussichtlichen Ausgaben – ab Eingang der Zuwendung von 2500 Franken – insgesamt 5500 Franken, womit der fragliche Schwellenwert (siehe Art. 11) überschritten ist. In diesem Fall beginnt die Frist von zehn Arbeitstagen mit dem Eingang der Zuwendung von 2500 Franken zu laufen.

Art. 15 lit. b: Es soll sichergestellt werden, dass sich die Stimmberechtigten während des Abstimmungs- oder Wahlkampfs ein möglichst umfassendes Bild von der Finanzierung einer Kampagne machen können. Weiter bezweckt die Regelung, dass es erschwert wird, Zuwendungen zeitlich so zu planen, dass sie erst nach dem Abstimmungstermin offengelegt werden



21/30

müssen. Die Frist von fünf Arbeitstagen deckt sich mit der Bundesregelung (Art. 5 Abs. 3 VPof).

Schliesslich beginnt die Frist von fünf Arbeitstagen für die ausserordentliche Meldung von Zuwendungen zum Zeitpunkt des Zahlungseingangs. Aus der Formulierung folgt die Pflicht der Kampagnenführenden zur regelmässigen Prüfung der Kontoeingänge. Diese Pflicht zieht keinen Mehraufwand nach sich, da Kampagnenführende dieser Tätigkeit (in diesem Stadium der Kampagne, d. h. ab 45 Tage vor dem Urnengang) ohnehin nachkommen.

Art. 16: Gemeinsame Kampagnenführung

Art. 16 Abs. 1: Im Falle einer gemeinsamen Kampagnenführung tragen alle involvierten Personen die Verantwortung für die Erfüllung der Offenlegungspflichten. Die gemeinsame Verantwortung verringert das Risiko von Unklarheiten darüber, wer jeweils die Verantwortung trägt. Zur Begrifflichkeit der gemeinsamen Kampagnenführung siehe Ausführungen zu Art. 4 lit. d.

Art. 16 Abs. 2: Zur Erfüllung der Offenlegungspflicht einer gemeinsam geführten Kampagne zählen die Offenlegungspflichtigen die Einnahmen, Aufwendung sowie die erhaltenen Zuwendungen zusammen und legen diese als einzelne (gemeinsam geführte) Kampagne offen. Eine gestückelte Offenlegung nach Anteilen der jeweils involvierten Kampagnenführenden ist nicht möglich.

4. Anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland (Art. 17–19)

Art. 17: Verbote

Art. 17 Abs. 1 lit. a: Das Verbot von anonymen Zuwendungen ist eine Grundvoraussetzung zur Gewährleistung der Transparenz in der Politikfinanzierung. Ausnahmen für Bagatellzuwendungen oder ähnliches würden der Umgehung der Transparenzvorgaben durch eine Stückelung anonymer Zuwendungen Tür und Tor öffnen. Weiter trägt das Verbot zur Vereinfachung des Vollzugs bei, während das Vorsehen von Ausnahmen zu potenziellen Unsicherheiten beim Vollzug führt. Aus diesen Gründen enthält Art. 17 Abs. 1 lit. a keine Regelung, die eine Ausnahme wie diejenige der Stadt Bern (maximal 100 Franken pro Person, vgl. Art. 86d Abs. 2 RPR) vorsieht.

Art. 17 Abs. 1 lit. b: Im Gegensatz zum Verbot anonymer Zuwendungen dient dieses Verbot nicht der Transparenz. Das Verbot von Zuwendungen aus dem Ausland soll verhindern, dass sich Parteien oder Kampagnen durch Gelder aus dem Ausland finanzieren. Das Bundesrecht sieht diese Regelung für die Stufe Bund ebenfalls vor (siehe Art. 76h Abs. 1 lit. b BPR). Der Einflussnahme aus dem Ausland auf die Schweizer Politik soll entgegengewirkt werden. Ein Nachvollzug auf kommunaler Ebene ist sachlich geboten, da es nicht im öffentlichen Interesse ist, die Einflussnahme aus dem Ausland auf die Stadtzürcher Politik – relativ zur möglichen Einflussnahme aus dem Ausland auf die Bundespolitik – zu stärken.

Aus diesem Grund weicht Art. 17 Abs. 1 lit. b von den Transparenzvorgaben der Stadt Bern ab. Diese sehen kein Verbot von Zuwendungen aus dem Ausland vor (Art. 86d Abs. 2 RPR). Demgegenüber kennt die Stadt St. Gallen ein solches Verbot (Art. 9 Abs. 1 TR). Die vorgesehene Regelung erweist sich somit auf kommunaler Ebene nicht als Novum.



22/30

Art. 17 Abs. 2: Der Bund verbietet Zuwendungen aus dem Ausland, sieht jedoch eine Ausnahme für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer vor (Art. 76h Abs. 2 BPR). Da sich die VTP hinsichtlich Terminologie wie Fristen an den bundesrechtlichen Regelungen orientiert und damit den Vollzug für die zuständige Stelle und die Offenlegungspflichtigen erleichtert, ist der Nachvollzug dieser Ausnahme gerechtfertigt. Zuwendungen von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern sind deshalb gemäss Art. 17 Abs. 2 zulässig.

Art. 18: Rückerstattungspflicht

Art. 18: Wer eine Zuwendung aus dem Ausland oder eine anonyme Zuwendung erhält, ist verpflichtet, diese innerhalb von 30 Tagen der Urheberin oder dem Urheber zurückzuerstatten. Die Frist von 30 Tagen beginnt mit dem Eingang der Zuwendung und deckt sich mit den Bestimmungen der VPofi (Art. 18 Abs. 1).

Art. 19: Ablieferung an die Stadt

Art. 19 Abs. 1–2: Von der Rückerstattung ist abzusehen, wenn die Identität der Urheberin oder des Urhebers der Zuwendung nicht innert 30 Tagen ermittelt werden kann. «Nicht zumutbar» nach Abs. 1 ist die Ermittlung der Identität oder die Rückerstattung, wenn dafür im Verhältnis zur Höhe der Zuwendung ein unverhältnismässiger Aufwand zu betreiben ist. Je kleiner die Zuwendung, je kleiner fällt der zumutbare Aufwand aus. Zumutbar ist es in jedem Fall, die Bank zu kontaktieren, um die Absenderin oder den Absender der Zahlung zu ermitteln.

Spätestens fünf Arbeitstage nach Fristablauf (siehe Art. 18) ist die Zuwendung der zuständigen Stelle zu melden. Die Modalitäten für die Ablieferung einer unrechtmässig erhaltenen Zuwendung an die Stadt legt der Stadtrat in den Ausführungsbestimmungen fest (Art. 86 Abs. 1 GO). Die abgelieferten Mittel fallen aufgrund des Zweckbindungsverbots (§ 84 Abs. 1 GG) in einem ersten Schritt in die Stadtkasse.

In einem zweiten Schritt soll der Gemeinderat einen Ausgabenbeschluss fassen, um das abgelieferte Geld einem bestimmten Zweck zuführen zu können: Die Stadt setzt abgelieferte Zuwendungen zugunsten von Beiträgen an eine humanitäre Organisation mit Sitz in der Schweiz ein. Vorgesehen ist, die abgelieferten Zuwendungen an die Glückskette zu spenden. Zur Umsetzung wird dem Gemeinderat beantragt, neue wiederkehrende Ausgaben im Umfang der jährlich an die Stadt abgelieferten Zuwendungen – höchstens aber von jährlich 250 000 Franken – für Zuwendungen an humanitäre Organisationen in der Schweiz zu bewilligen (siehe Dispositivziffer I.2). Die Ausgabenbewilligung – wie auch der Neuerlass der VTP – erfolgt unter dem Vorbehalt, dass der Kanton den Gemeinden die Zuständigkeit zur Regelung der Transparenzvorschriften in der Politikfinanzierung auf Gemeindeebene weiterhin überlässt (vgl. Dispositivziffer I.3). Schliesslich gilt die Ausgabenbewilligung ab dem Zeitpunkt, ab dem der Stadtrat die VTP in Kraft setzt. Sollte wider Erwarten und entgegen allen Erfahrungswerten eine Zuwendung von mehr als 250 000 Franken an die Stadt abgeliefert werden, ist ein entsprechender Zusatzkredit zu bewilligen. Dafür gelten die üblichen Ausgabenkompetenzen.



23/30

5. Kontrolle und Veröffentlichung (Art. 20–26)

Art. 20: Kontrolle und Plausibilitätsprüfung – Allgemeines

Art. 20 Abs. 1 lit. a–b: Die zuständige Stelle kontrolliert die offengelegten Angaben formell auf Vollständigkeit und fristgerechte Einreichung.

Art. 20 Abs. 2: Die Prüfung der offengelegten Angaben im Sinne einer Revision ist vor dem Hintergrund der Ausführungen zur Rechtsform von Parteien und Kampagnenführenden nicht möglich (siehe Ausführungen zu Art. 6). Gleichzeitig zeigen die Erfahrungen im Kanton Tessin (siehe Ausführungen in Kapitel II.3), dass auf Selbstdeklaration beruhende Transparenzvorschriften die beabsichtigte Wirkung verfehlen.

Vor diesem Hintergrund sieht Abs. 2 vor, dass die zuständige Stelle eine Plausibilitätsprüfung durchführt. Bei der Plausibilitätsprüfung wird grundsätzlich von einer wahrheitsmässigen Selbstdeklaration ausgegangen, deren Angaben mit Blick auf die wesentlichen Grössenordnungen wie Höhe der Ausgaben für eine Kampagne, eingesetzte Eigenmittel, offengelegte Zuwendungen usw. plausibilisiert werden. Die gleiche Praxis verfolgt die Stadt Bern.

Art. 21: Kontrolle und Plausibilitätsprüfung – Aufgabenerfüllung

Art. 21 lit. a–c: Die zuständige Stelle kann von den Offenlegungspflichtigen alle notwendigen Auskünfte verlangen (lit. a) und in die erforderlichen Unterlagen Einsicht nehmen (lit. b). Lit. c schafft schliesslich die gesetzliche Grundlage, um bei Bedarf materielle Stichprobenkontrollen durchzuführen. Materielle Stichprobenkontrollen stellen (im Vergleich zu Plausibilitätskontrollen) eine tiefergehende Prüfung der Angaben durch Belege und andere Formen des Nachweises dar. Im Unterschied zur regelmässigen Plausibilitätsprüfung erfolgt die materielle Stichprobenkontrolle nur bei Vorliegen einer Notwendigkeit im Sinne eines begründeten Anfangsverdachts. Stichprobenkontrollen sind mit Zurückhaltung anzuwenden; im Vordergrund soll der präventive Charakter und die Sicherstellung der Glaubwürdigkeit der Transparenzvorgaben stehen, nicht aber die Sanktionierung.

Art. 21 lit. d.: Auf Ersuchen der Offenlegungspflichtigen kann die zuständige Stelle eine Nachfrist für die Erfüllung der Offenlegungspflicht ansetzen. Eine Nachfrist kann aus Gründen der Verhältnismässigkeit angebracht sein. Die Nachfrist kann auf Ersuchen der Offenlegungspflichtigen von der zuständigen Stelle gewährt und angesetzt werden.

Art. 22: Kontrolle und Plausibilitätsprüfung – Beauftragung Dritter

Art. 22 Abs. 1: Die zuständige Stelle kann Dritte mit der Plausibilitätsprüfung sowie der Stichprobenkontrolle beauftragen oder Dritte zur Plausibilitätsprüfung beziehungsweise Stichprobenkontrolle beiziehen. Das kann beispielsweise durch die Zusammenarbeit mit einer spezialisierten Unternehmung im Bereich Medienbeobachtung zwecks Plausibilisierung der Aufwendungen (dieses Vorgehen wird im Kanton Schwyz praktiziert) oder durch die Zusammenarbeit mit einem Wirtschaftsprüfungsunternehmen, Treuhandbüro usw. erfolgen.

Der Einbezug Dritter für die formale Kontrolle der offengelegten Angaben nach Art. 20 Abs. 1 ist nicht möglich. Die formale Kontrolle soll in jedem Fall von der zuständigen Stelle durchge-



24/30

führt werden. Vor dem Hintergrund, dass die zuständige Stelle als Anlaufstelle für die Offenlegungspflichtigen fungiert (beispielsweise für die Beantwortung von Detailfragen zur Erfüllung der Offenlegungspflicht), fehlt es an einer sachlichen Rechtfertigung dafür, diese Aufgabe auf Dritte zu übertragen.

Art. 22 Abs. 2: Beauftragten Dritten kommen grundsätzlich die gleichen Befugnisse für die Erfüllung des Auftrags zu wie der zuständigen Stelle (siehe Art. 21). Von dieser Kompetenzübertragung kann vertraglich abgewichen werden. Die Möglichkeit zur vertraglichen Abweichung gewährleistet die für die Umsetzung notwendige Flexibilität.

Art. 23: Veröffentlichung – Inhalt und Fristen

Art. 23: Die zuständige Stelle veröffentlicht die offengelegten Angaben zur Finanzierung der Offenlegungspflichtigen. Sie bestimmt das für die Veröffentlichung auf der Webseite der Stadt Zürich geeignete Format.

Art. 23 lit. a–d: Die Publikation der offengelegten Parteifinanzierungen erfolgt spätestens bis zum Ende des jeweiligen Jahres durch die zuständige Stelle (lit. a). Die offengelegten Kampagnenbudgets werden durch die zuständige Stelle schnellstmöglich (und in jedem Fall vor dem Abstimmungs- oder Wahltermin) publiziert (lit. b), während die Schlussabrechnungen der offenlegungspflichtigen Kampagnen nach Abschluss der Plausibilitätsprüfungen publiziert werden (lit. d).

Zuwendungen, deren Höhe den Schwellenwert von 5000 Franken nach Art. 13 Abs. 1 lit. a erreichen oder überschreiten und die zwischen den Fristen für die Offenlegung der Kampagnenbudgets und der Schlussabrechnungen eingehen, sind von den Offenlegungspflichtigen spätestens fünf Arbeitstage nach ihrem Eingang bei der zuständigen Stelle zu melden (Art. 15 lit. b). Die zuständige Stelle publiziert diese Zuwendungen laufend (lit. c). Die Bestimmung verhindert, dass Zuwendungen zeitlich so geplant werden, dass sie erst nach dem Urnengang mit dem Schlussbericht publiziert werden müssen. Die Bestimmung erlaubt es, dass sich die Stimmbevölkerung fortlaufend über allfällige Änderungen bei der Finanzierung von Abstimmungs- und Wahlkampagnen informieren kann.

Schliesslich soll auf eine gesetzliche Festlegung der Fristen für die Publikation der offengelegten Angaben in Art. 23 lit. a–d verzichtet werden. Der Stadtrat legt die konkreten Fristen für die Publikation der offengelegten Angaben in den Ausführungsbestimmungen fest. Er berücksichtigt dabei Art. 1 lit. c und orientiert sich grundsätzlich an den Fristen des Bundes.

Die EFK publiziert die offengelegten Angaben bei Abstimmungs- und Wahlkampagnen spätestens 15 Tage nach deren Eingang (Art. 76f Abs. 2 lit. b BPR). Die offengelegten Angaben zur Finanzierung von Parteien publiziert die EFK jährlich (Art. 76f Abs. 2 lit. a BPR; nach aktueller [Praxis](#) der EFK erfolgt die Publikation am 31. August des entsprechenden Jahres).

Die Festlegung der Fristen auf Ebene der Ausführungsbestimmungen ermöglicht es, die Fristen nach ersten Erfahrungen – in beide Richtungen – ohne eine aufwendige Teilrevision der VTP anzupassen. Sollten die ersten Erfahrungswerte dafürsprechen, könnten in den Ausführungsbestimmungen weiter unterschiedliche Fristen für Wahl- oder Abstimmungskampagnen



25/30

vorgesehen werden. Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass Art. 23 lit. b durch die Formulierung «schnellstmöglich» i. V. m. Art. 1 lit. c einen engen Rahmen für die Gestaltung der Ausführungsbestimmungen vorgibt.

Art. 24 Veröffentlichung – Dauer

Art. 24: Ab dem Zeitpunkt der Publikation macht die zuständige Stelle die offengelegten Angaben während einer Dauer von neun Jahren auf der Webseite der Stadt öffentlich zugänglich. Durch diese Regelung können sich die Stimmberechtigten bei Wahlen und Abstimmungen eine Meinung auf Basis von offengelegten Informationen bilden, die neun Jahre zurückliegen. Der Zeitraum von neun Jahren trägt dem Umstand Rechnung, dass Wahl- und Abstimmungsergebnisse über mehrere Legislaturen hinaus wirksam sind.

Beispielsweise führt dies bei Wahlen in den Stadt- oder Gemeinderat zur Konsequenz, dass die im Rahmen der erstmaligen Wahl von Gemeinderats- oder Stadtratsmitgliedern offengelegten Angaben den Stimmberechtigten bei maximal zwei Wiederwahlkampagnen der fraglichen Stadtrats- oder Gemeinderatsmitglieder zur Meinungs- und Willensbildung zur Verfügung stehen. Die Frist von neun Jahren deckt somit drei Legislaturperioden ab (erste Wahlkampagne und zwei Wiederwahlkampagnen). Das ist sachgerecht, weil die Finanzierung der ersten Wahlkampagne oft eine grössere politische Bedeutung entfaltet als die Finanzierung von Wiederwahlkampagnen. Verstärkt wird dies durch den Umstand, dass in der Schweiz Amtsträgerinnen und Amtsträger selten abgewählt werden.

Eine kürzere Frist würde das öffentliche Interesse an der Nachvollziehbarkeit der Politikfinanzierung im Lichte vergangener sowie aktueller politischer Entwicklungen unverhältnismässig erschweren. Namentlich wäre eine angemessene Beurteilung aktueller politischer Entwicklungen im Lichte der früher offengelegten Angaben erheblich erschwert. Deshalb weicht Art. 24 von der Regelung des Bundes ab. Beim Bund stehen den Stimmberechtigten lediglich die offengelegten Informationen der letzten Wahl zur Verfügung (Art. 17 Abs. 1 VPof sieht eine Frist von fünf Jahren vor).

Einer längeren Frist steht das Persönlichkeitsschutzinteresse der betroffenen Personen entgegen. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang beispielsweise ein nicht gewählter Gemeinderatskandidat oder eine nicht gewählte Stadtratskandidatin, die offenzulegen haben, wie viele Eigenmittel sie in die Kampagnen investiert haben. In diesem Fall besteht mehr als neun Jahre nach der fraglichen Wahl kein öffentliches Interesse mehr an den offengelegten Angaben, da es sich um schützenswerte Personendaten handelt.

Somit gewährleistet Art. 24 ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem öffentlichen Interesse nach einer transparenten Politikfinanzierung (Art. 1) und den Datenschutzinteressen der betroffenen Personen.

Schliesslich richtet sich die dauerhafte Archivierung der offengelegten Angaben nach dem kantonalen Archivgesetz (LS 170.6).

Art. 25 Veröffentlichung – Identität und Sachinformationen

Art. 25 Abs. 1 lit. a–c: Bei Zuwendungen von 5000 Franken oder mehr ist gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. a und Art. 13 Abs. 1 lit. a die Höhe der Zuwendung und die Identität der zuwendenden



26/30

Personen offenzulegen. Zur Bekanntgabe der Identität der zuwendenden Personen publiziert die zuständige Stelle bei natürlichen Personen den Vornamen, den Namen und die Wohnsitzgemeinde¹⁸ und bei juristischen Personen den Namen, die Rechtsform und den Sitz.

Bei natürlichen Personen besteht mit den genannten Angaben die Möglichkeit einer Verwechslung, wenn es mehrere Personen mit dem gleichen Vor- und Nachnamen sowie der gleichen Wohnsitzgemeinde (z. B. Stadt Zürich) gibt. Da eine Verwechslung nicht im Interesse der von der Verwechslung fälschlicherweise betroffenen Person ist, werden die Angaben bei natürlichen Personen um den Jahrgang ergänzt (lit. a).

Die in lit. a–c genannten Angaben reichen aus, um die Identität der zuwendenden Personen festzustellen und Verwechslungen auszuschliessen. Weitere Angaben sind dafür nicht erforderlich (siehe auch Art. 76d Abs. 4 BPR).

Schliesslich schafft die Bestimmung i. V. m Art. 6–7, Art. 12–13, Art. 24 und Art. 26 die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen zur Publikation der entsprechenden Angaben durch die zuständige Stelle (zu Personendaten siehe Art. 26).

Art. 25 Abs. 2: Die zuständige Stelle kann bei der Publikation darauf hinweisen, wenn offenzulegende Angaben nicht fristgerecht oder unvollständig offengelegt wurden oder nicht plausibel sind. Weiter kommt der zuständigen Stelle ausdrücklich die Kompetenz zu, die Publikation der offengelegten Angaben mit Sachinformationen (z. B. Erläuterung der Offenlegungspflichten, Auflistung der abgelieferten Zuwendungen, Verweis auf offengelegte Angaben auf Bundes- oder Kantonebene) oder Statistiken (z. B. durchschnittliche Spendenhöhe, Total der Kampagnenausgaben für städtische Wahlen, Vergleiche zu früheren Wahlen) zu ergänzen. Voraussetzung dafür ist, dass diese Informationen dem Zweckartikel (Art. 1) Rechnung tragen.

Art. 25 Abs. 3: Die Veröffentlichung von Informationen zu rechtskräftig abgeschlossenen Strafverfahren im Zusammenhang mit der VTP ist ein erheblicher Eingriff in die politischen Rechte und eine unter Umständen drastische Intervention in einen Abstimmungs- oder Wahlkampf. Deshalb kommt ausschliesslich dem Stadtrat die Kompetenz zu, Informationen zu abgeschlossenen Strafverfahren zu veröffentlichen (Art. 4 Reglement über Organisation, Aufgaben und Befugnisse der Stadtverwaltung [ROAB], AS 172.101).

Weiter ist die Bestimmung in Abs. 3 deklaratorischer Natur. Sie gibt die Vorgabe des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) wieder, wonach vor einer Veröffentlichung von Informationen stets zu prüfen ist, ob eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse (z. B. Grundrechtsschutz) einer Bekanntgabe entgegensteht (vgl. § 23 IDG sowie § 12 E-IDG [[Antrag der Redaktionskommission](#) vom 15. Januar 2026]).

Im Falle von nicht rechtskräftig abgeschlossenen Strafverfahren obliegt die Orientierung der Öffentlichkeit gemäss Art. 74 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0)

¹⁸ Womit der melderechtliche Wohnsitz gemeint ist.



27/30

ausschliesslich der Staatsanwaltschaft, den Gerichten sowie mit deren Einverständnis der Polizei. Art. 74 StPO ist eine abschliessende Rechtsgrundlage, «(...) die für kantonales Recht keinen Raum lässt» (vgl. Fey, Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, Zürich, Basel, Genf 2012, Bemerkung zu § 14, N. 32). Die Information, wonach die Stadt eine Strafanzeige eingereicht hat, fällt nicht unter Art. 74 StPO, da zum Zeitpunkt der Strafanzeige noch kein Strafverfahren hängig ist. Während die zuständige Stelle gemäss Art. 74 StPO nicht über hängige Strafverfahren informieren darf, darf sie unter den Voraussetzungen von § 14 Abs. 3 IDG bzw. § 15 Abs. 2 E-IDG über nicht unter Art. 74 StPO fallende hängige Verfahren informieren, beispielsweise über hängige Verwaltungsverfahren.

Als Anwendungsbeispiel könnte eine ausgesprochen finanzstarke Kampagne für eine politisch gewichtige Abstimmungsvorlage angeführt werden, die den Offenlegungspflichten tatsächlich nicht nachkommt. Das führt zu einer öffentlichen Debatte darüber, woher die Mittel für die fragliche Kampagne stammen und gleichzeitig zur Frage, ob die zuständige Stelle eine Anzeige wegen Verstoss gegen die VTP eingereicht hat oder nicht. In einem solchen Fall könnte der Stadtrat die Bekanntgabe der nötigen Informationen zuhanden der Öffentlichkeit unter den Voraussetzungen der im konkreten Fall anwendbaren Bestimmungen des IDG beschliessen.

Art. 26: Bearbeitung von Personendaten

Art. 26 Abs. 1: § 8 Abs. 1 IDG regelt die Voraussetzungen, unter denen öffentliche Organe, einschliesslich der Gemeinden, Personendaten bearbeiten dürfen. Demnach ist die Bearbeitung solcher Daten zulässig, sofern sie zur Erfüllung einer gesetzlich umschriebenen Aufgabe geeignet und erforderlich ist.

Art. 26 formuliert eine gesetzlich umschriebene Aufgabe (Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgabe der zuständigen Stelle gemäss VTP), deren Erfüllung nur möglich ist, wenn die zuständige Stelle die zur Erfüllung der Offenlegungspflicht offengelegten Daten für die Kontrolle, für die Plausibilitätsprüfung und für die Publikation bearbeiten kann. Nur die Datenbearbeitung der zuständigen Stelle ermöglicht eine Information der Stimmberechtigten über die Politikfinanzierung. Somit sind die Voraussetzungen nach § 8 Abs. 1 IDG erfüllt.

Art. 26 Abs. 1 lit. a–c: Sollen besonders schützenswerte Personendaten – etwa Angaben zu politischen Ansichten, religiösen Überzeugungen, Gesundheit oder Herkunft – erhoben werden, so ist nach § 8 Abs. 2 IDG zusätzlich eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz erforderlich. Damit stellt § 8 Abs. 2 IDG sicher, dass sowohl die Zweckbindung als auch die gesetzliche Grundlage für jede Datenerhebung und -bearbeitung klar auszuweisen ist.

Zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe erhebt die zuständige Stelle besonders schützenswerte Personendaten, darunter beispielsweise die Identität von Urheberinnen und Urhebern von Zuwendungen zugunsten politischer Parteien, sofern die einzelnen Zuwendungen den Betrag von 5000 Franken erreichen oder übersteigen. Die dafür erforderliche und hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage wird in lit. a–c geschaffen. Mit der Regelung in der Verordnung sind die Anforderungen an die Normstufe erfüllt. Die Anforderung an die Bestimmtheit ist erfüllt, da die zu erhebenden Daten in lit. a–c ausdrücklich und abschliessend bezeichnet sind.

Art. 26 Abs. 2: Siehe Ausführungen zu Art. 28–29.



6. Mitwirkungspflicht und Strafbestimmung (Art. 27–29)

Art. 27: Mitwirkungspflicht

Die Offenlegungspflichtigen unterliegen einer Mitwirkungspflicht. Namentlich haben die Offenlegungspflichtigen gemäss Art. 21 lit. a–c alle notwendigen Informationen und Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Gegebenenfalls haben die Offenlegungspflichtigen durch ihr Wirken ihren Anteil zu einem reibungslosen Ablauf einer Stichprobenkontrolle zu leisten. Eine darüber hinausgehende Mitwirkungspflicht wäre nicht im Sinne der Motion GR Nr. 2020/470, da sie deutlich weiter gehen würde als die Regelung der Stadt Bern. Der zuständigen Stelle kommt – wie das auch beim Bund, den Kantonen mit Transparenzvorgaben oder den Städten St. Gallen und Bern der Fall ist – keine Untersuchungskompetenz zu (diese kommt beispielsweise der Staatsanwaltschaft zu).

Art. 28: Strafbestimmung

Art. 28 Abs. 1: Die Strafbefugnis einer Gemeinde beträgt gemäss § 89 Abs. 3 i. V. m. § 175 Abs. 1 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG, LS 211.1) maximal 500 Franken. Die anzudrohende Ersatzfreiheitsstrafe darf zehn Tage nicht überschreiten. Für die Aussprache und Ausstellung der Busse ist das Stadtrichteramt zuständig. Ein allfälliges Verfahren richtet sich nach den einschlägigen Bestimmungen der StPO.

Unbefriedigend ist der Umstand, dass eine Busse von 500 Franken auf den ersten Blick kaum abschreckend wirkt. Gleichzeitig ist den politischen Parteien sowie den Kampagnenführenden bewusst, dass materielle Stichprobenkontrollen möglich sind und sie bei falschen Angaben oder Nichteinreichung der erforderlichen Unterlagen eine Strafanzeige erwartet. Eine Verurteilung schädigt den Ruf, gefährdet die Wiederwahlchancen einzelner Kandidatinnen und Kandidaten und kann zu Parteiaustritten führen. Im Lichte dieser Konsequenzen entfaltet die Strafbestimmung eine gewisse präventive Wirkung.

Art. 28 Abs. 2: Nicht einzig der Verstoss gegen die Bestimmungen der neuen VTP und der Ausführungsbestimmungen stellt eine Straftat dar. Versuch und Gehilfenschaft sind ebenfalls strafbar.

Art. 29: Strafanzeige

Art. 29 Abs. 1: Die präventive Wirkung von Art. 28 soll verstärkt werden, indem Abs. 1 ohne Kann-Formulierung festhält, dass die zuständige Stelle unter den genannten Bedingungen (lit. a–b) Strafanzeige erstattet.

Beispielsweise erstattet die zuständige Stelle Strafanzeige, wenn die Offenlegungspflichtigen – trotz Setzung einer Nachfrist – den Offenlegungspflichten nach der VTP nicht nachkommen, die Offenlegungspflichtigen gegen die Verbote nach Art. 17 verstossen oder nachweislich falsche Angaben machen.

Eine allfällige Strafanzeige der zuständigen Stelle fällt in die Zuständigkeit des Stadtrichteramts (vgl. Ausführungen zu Art. 28 Abs. 1).

Art. 29 Abs. 2: Im Sinne der Transparenz weist die zuständige Stelle Offenlegungspflichtige bei der Fristansetzung nach Abs. 1 lit. c explizit auf ihre Anzeigepflicht hin.



29/30

Art. 29 Abs. 3: Die Meldung von falschen Angaben im Rahmen der Erfüllung der Offenlegungspflicht kann unter Umständen Straftatbestände gemäss dem Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0) erfüllen. Zu nennen ist beispielsweise die Urkundenfälschung (Art. 251 StGB). Liegen der zuständigen Stelle im Zusammenhang mit Vollzug der VTP Hinweise auf strafbare Handlungen gemäss StGB vor, informiert sie unter Berücksichtigung von § 167 GOG die zuständigen Strafverfolgungsbehörden.

7. Schlussbestimmung (Art. 30)

Art. 30: Inkrafttreten

Art. 30: Nach der Verabschiedung der neuen Verordnung durch den Gemeinderat wird der Stadtrat festsetzen, wann die VTP in Kraft tritt.

Der Stadtrat erlässt die Ausführungsbestimmungen für den Vollzug der neuen VTP (Art. 86 Abs. 1 GO). Dabei benennt er die zuständige Stelle und orientiert sich bei den weiteren Bestimmungen nach Möglichkeit an den Regelungen des Bundes sowie an den zukünftigen Regelungen des Kantons Zürichs und an den Erfahrungen der Städte Bern und St. Gallen.

In den Städten Bern und St. Gallen erfüllen Parteien und Kampagnenführende ihre Offenlegungspflicht durch Einreichung eines Formulars bei der jeweiligen Stadtkanzlei. Diesbezüglich ist offen, ob der Vollzug der neuen VTP in gleicher Weise erfolgt oder ob ein Onlineportal zur Anwendung kommt. Es wird die in der Umsetzung einfachste und effizienteste Lösung gewählt, wobei eine Orientierung an der künftigen kantonalen Lösung sinnvoll erscheint.

V. Ressourcen, Budgetnachweis und Zuständigkeit

Für die vorgesehene neue Aufgabe benötigt die Stadtkanzlei zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen.

Gemäss Art. 6 Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (PR, AS 177.100) liegt der Stellenplan in der Zuständigkeit des Stadtrats. Die Kosten für die erforderliche zusätzliche Stelle für die aus der Umsetzung der VTP anfallenden Aufgaben von Fr. 140 000.– bewilligte der Gemeinderat mit dem Budget 2026.

Die finanziellen Ressourcen bewegen sich – von einem möglichen, einmaligen Initialaufwand im Falle eines Onlineportals abgesehen und exklusive der personellen Ressourcen – unter 100 000 Franken pro Jahr. So rechnet beispielsweise die Stadt Bern mit wiederkehrenden Kosten (inklusive Personalaufwand) von 50 000 Franken¹⁹, der Kanton Bern mit wiederkehrenden Kosten von 50 000 Franken, zuzüglich einer Vollzeitstelle²⁰ und der Kanton Aargau mit wiederkehrenden Kosten von 55 000 Franken, zuzüglich 170 000 Franken Personalkosten²¹ pro Jahr (und einem Initialaufwand von 260 000 Franken).

¹⁹ Vortrag des Gemeinderats ([2014.SK.000124](#)) betreffend Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen: Reglement vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1), S. 15. Bern.

²⁰ Vortrag des Regierungsrats ([2022.STA.530](#)) betreffend *Gesetz über die politischen Rechte (PRG). Änderung betreffend Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagne*, S. 18-19. Bern.

²¹ [Anhörungsbericht](#) des Regierungsrats betreffend kantonale Umsetzung der Transparenz zur Politikfinanzierung. *Gesetz über die politischen Rechte (GPR); Änderung*, S. 28. Aarau.



30/30

Wiederkehrende Ausgaben von jährlich unter 100 000 Franken liegen gemäss Art. 59 lit. c GO in der Kompetenz des Stadtrats. Entsprechend dem Inkraftsetzungsdatum der neuen VTP werden die Kosten im Budget eingestellt und im Finanz- und Aufgabenplan für die Jahre 2027–2030 vorgemerkt.

VI. Regulierungsfolgenabschätzung

Gemäss Art. 3 Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) führt der Stadtrat im Rahmen der Vorbereitung seiner Geschäfte eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durch. Die Ergebnisse der RFA sind in der Vorlage darzustellen. Die Vorlage «Neuerlass der Verordnung über die Transparenz in der Politikfinanzierung (VTP)» betrifft die im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien, parteilose Mitglieder des Gemeinderats und Kampagnenführende. Die wirtschaftliche Tätigkeit von KMU ist durch den beantragten Neuerlass nicht betroffen. Weitere Ausführungen zur RFA erübrigen sich daher.

Der Stadtrat beschliesst:

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Es wird eine Verordnung über die Transparenz in der Politikfinanzierung (VTP) gemäss Beilage (datiert vom 1. April 2026) erlassen.**
- 2. Für Zuwendungen an humanitäre Organisationen in der Schweiz werden neue wiederkehrende Ausgaben in der Höhe der jährlich eingegangenen, nicht rückerstattungsfähigen Zuwendungen gemäss Art. 19 Abs. 2 Verordnung über die Transparenz in der Politikfinanzierung (VTP) und von höchstens jährlich Fr. 250 000.– bewilligt.**
- 3. Die Beschlüsse nach Ziffern 1 und 2 erfolgen unter dem Vorbehalt, dass der Kanton in Umsetzung der Parlamentarischen Initiative KR Nr. 442/2020 den Gemeinden die Regelung der Transparenzvorgaben in der Politikfinanzierung auf Gemeindeebene weiterhin überlässt.**

Unter Ausschluss des Referendums:

- 4. Die Motion GR Nr. 2020/470 der SP-, Grüne-, GLP- und AL-Fraktionen sowie der Parlamentsgruppe EVP betreffend «Transparenz betreffend Finanzierung von städtischen Parteien und städtischen Abstimmungs- und Wahlkampagnen» vom 28. Oktober 2020 wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Stadtpräsidentin übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter