

## Vorlage Stadtparlament

Datum	12. September 2023
Beschluss Nr.	3169
Aktenplan	132.01 Abstimmungen, Wahlen: Rechtliches

### Erlass eines Reglements über die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen (Transparenz-Reglement; TR)

#### Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Es wird ein Reglement über die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen (SRS 131.3; Transparenz-Reglement; TR) gemäss Beilage erlassen.
2. Es wird festgestellt, dass der Beschluss in Ziffer 1 gemäss Artikel 8 Ziffer 1 der Gemeindeordnung vom 8. Februar 2004 (SRS 111.1) dem fakultativen Referendum untersteht.
3. Die Motion «Transparenz bei der Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen» wird als erledigt abgeschrieben.

---

#### 1 Zusammenfassung

Gemäss Motionsauftrag des Stadtparlaments vom 15. Juni 2021 legt der Stadtrat den Entwurf für ein Reglement über die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen (Transparenz-Reglement; TR) nach dem Muster der Stadt Bern vor.

Der Stadtrat hinterfragt das Verhältnis von Aufwand und Nutzen eines solchen Reglements auf kommunaler Ebene kritisch.

Im Unterschied zur Stadt Bern soll – falls das Stadtparlament ein solches Transparenz-Reglement erlassen möchte – der Schwellenwert für die Offenlegungspflichten und für Grossspenden bei CHF 10'000 liegen (nicht bei CHF 5'000).

#### 2 Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung.....	1
2	Inhaltsverzeichnis.....	1
3	Ausgangslage .....	2
4	Regelung der Stadt Bern .....	3
5	Mögliche Regelung für die Stadt St.Gallen.....	7
6	Aufwand, Kosten und Finanzierung .....	7
7	Würdigung.....	8

8	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen im Reglement über die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen (Transparenz-Reglement; TR).....	8
---	--	---

### 3 Ausgangslage

Das Stadtparlament St.Gallen hat an seiner Sitzung vom 15. Juni 2021 die Motion «Transparenz bei der Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen» mit folgendem, **abgeändertem Wortlaut erheblich** erklärt:

*«Der Stadtrat wird beauftragt, ein Reglement für transparente Politikfinanzierung vorzulegen, welches sowohl Aspekten der Wirksamkeit als auch der Verhältnismässigkeit des Aufwands für Parteien, Komitees, Einzelpersonen und die Stadtverwaltung Rechnung trägt. Als Muster soll das von der Bürgerschaft der Stadt Bern am 27. September 2020 angenommene Reglement zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen dienen.»*

In der von drei Fraktionen am 23. März 2021 **eingereichten Motion** war der Motionsauftrag ausführlicher und detailreicher formuliert gewesen (siehe Beilage):

*«Der Stadtrat wird gebeten, ein Reglement für transparente Politikfinanzierung vorzuschlagen. Das Reglement soll mindestens folgende Aspekte umfassen:*

- *Gesetzliche Grundlage für eine Offenlegungspflicht für alle finanziellen Beiträge und alle geldwerten Leistungen an politische Parteien, Liste[n], Kampagnenkomitees, persönliche Wahlkomitees und sonstige Organisationen, die sich an kommunalen Abstimmungs- und Wahlkämpfen beteiligen. Abstimmungskomitees, Wahl- und Personenkomitees erstatten insbesondere Bericht über die für die Wahlen und Abstimmungen verwendeten Mittel, sowie deren Herkunft.*
- *30 Tage vor dem Wahl- oder Abstimmungstermin ist das Budget der beteiligten Parteien und Komitees bei der Stadtkanzlei einzureichen. Spätestens 90 Tage nach dem Termin ist der Stadtkanzlei eine Schlussrechnung einzureichen.*
- *Zweckmässige und möglichst unbürokratische Publikation der Kampagnen- und Wahlbudgets sowie der Herkunft der Mittel.*
- *Betragen die vorgesehenen Aufwendungen einer Kampagne 5'000 Franken und mehr, ist über die Einnahmen und Ausgaben sowie über die Herkunft der Mittel Bericht zu erstatten.*
- *Die pro Abstimmung/Wahl und pro Jahr summierten finanziellen Zuwendungen von juristischen Personen sowie von natürlichen Personen unterliegen ab 1'000 Franken einer Offenlegungspflicht.*
- *Die Annahme von anonymen Spenden ist unzulässig.*
- *Die Erarbeitung von Sanktionsmöglichkeiten für [recte wohl: gegen] Kandidierende und/oder Parteien bei Zuwiderhandlung.»*

Der **Stadtrat** beantragte in seiner Vorlage Nr. 543 vom 26. Mai 2021, die Motion mit folgendem, geänderten Wortlaut erheblich zu erklären:

*«Der Stadtrat wird beauftragt, ein Reglement für transparente Politikfinanzierung vorzulegen, welches sowohl Aspekten der Wirksamkeit als auch der Verhältnismässigkeit des Aufwands für Parteien, Komitees, Einzelpersonen und die Stadtverwaltung Rechnung trägt.»*

Die vorberatende Geschäftsprüfungskommission GPK beantragte an ihrer Sitzung vom 2. Juni 2021 den folgenden **Zusatz** für den geänderten Motionsauftrag:

*«Der Stadtrat wird beauftragt, ein Reglement für transparente Politikfinanzierung vorzulegen, welches sowohl Aspekten der Wirksamkeit als auch der Verhältnismässigkeit des Aufwands für Parteien, Komitees, Einzelpersonen und die Stadtverwaltung Rechnung trägt. **Als Muster soll das von der Bürgerschaft der Stadt Bern am 27. September 2020 angenommene Reglement zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen dienen.**»*

An der Sitzung des Stadtparlaments vom 15. Juni 2021 wurde der ursprünglich eingereichte Motionsauftrag zurückgezogen, sodass über dessen Formulierung nicht mehr abgestimmt werden musste; es standen sich somit nur noch der Antrag des Stadtrats und der Abänderungsantrag der GPK eventueller gegenüber. Der Antrag der GPK obsiegte in der Eventualabstimmung und wurde in der Gesamtabstimmung erheblich erklärt.

#### **4            Regelung der Stadt Bern**

Im Oktober 2012 erklärte der Stadtrat (Legislative) der Stadt Bern eine Motion «Offenlegung der Finanzierung von Partei-, Wahl- und Abstimmungskampagnen» für erheblich. Die Motion forderte die Ausarbeitung eines kommunalen Reglements zur Offenlegung der Finanzierung von Parteien, insbesondere ihrer Abstimmungs- und Wahlkampagnen.

Rund acht Jahre später schrieb der Stadtrat Bern in seiner Botschaft an die Stimmberechtigten zur Gemeindeabstimmung vom 27. September 2020<sup>1</sup>, die Stadt könne zwar ohne Weiteres Vorschriften im Zusammenhang mit städtischen Abstimmungs- und Wahlkampagnen erlassen. Grundsätzlich verfüge sie aber über keinen Regelungsspielraum bei Kampagnen auf eidgenössischer oder kantonaler Ebene. Eine weitere Herausforderung bei der Erarbeitung eigener Transparenzvorschriften stellten die eingeschränkten Sanktionsmöglichkeiten dar. Gemäss dem kantonalen Gemeindegesetz könne die Stadt bei Verletzung von kommunalen Vorschriften nur Bussen bis CHF 5'000 vorsehen. Trotz dieser Einschränkungen sollten die neuen Bestimmungen möglichst weit gehen, um allfällige Umgehungsmöglichkeiten zu verhindern. Gleichzeitig sollten sich der Verwaltungsaufwand sowie der Aufwand für die betroffenen Akteurinnen und Akteure in einem vernünftigen Rahmen bewegen. Unter Berücksichtigung dieser Herausforderungen habe die Stadt Bern die neuen Transparenzvorschriften erarbeitet. Sie sei damit soweit ersichtlich die erste Schweizer Stadt, die solche Vorschriften für kommunale Akteurinnen und Akteure erlasse. Die neuen Bestimmungen sollten in das Reglement über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1)<sup>2</sup> aufgenommen werden. Über die Teilrevision, die gemäss der Gemeindeordnung der Stadt Bern dem obligatorischen Referendum unterliege, befänden nun die Stimmberechtigten.

Der Stadtrat Bern stellte in seiner Abstimmungsbotschaft die Offenlegungspflichten im Überblick wie folgt dar:<sup>3</sup>

<sup>1</sup> [Abstimmungsbotschaft des Stadtrats Bern vom 27. September 2020](#), S. 7.

<sup>2</sup> [Kapitel 6a \(neu\) mit neuen Artikeln 86a – 86g sowie einer Anpassung in Artikel 96.](#)

<sup>3</sup> [Abstimmungsbotschaft des Stadtrats Bern vom 27. September 2020](#), S. 10.

<b>Akteurinnen / Akteure</b>	<b>Offenlegungspflichten</b>	<b>Zeitpunkt der Berichterstattung</b>
im Stadtrat vertretene Parteien	Offenlegung der Einnahmen und Ausgaben, insbesondere Herkunft der Mittel <sup>4</sup> sowie mitfinanzierte Abstimmungs- und Wahlkampagnen	Jährlich
Personen oder Organisationen, die Wahlvorschläge für den Gemeinderat und den Stadtrat einreichen (Listenverantwortliche)	Offenlegung der Höhe der vorgesehenen Aufwendungen für die Wahlkampagne  ab Aufwendungen von CHF 5'000: Offenlegung der Einnahmen und Ausgaben sowie der Herkunft der Mittel	Gleichzeitig mit Einreichung der Wahlvorschläge  Schlussbericht 90 Tage nach dem Wahltermin (Fristverlängerung auf Gesuch hin möglich)
Kandidierende für den Stadtrat, den Gemeinderat und das Stadtpräsidium	Offenlegung der Höhe der vorgesehenen Aufwendungen für die persönliche Wahlkampagne  ab Aufwendungen von CHF 5'000: Offenlegung der Einnahmen und Ausgaben sowie der Herkunft der Mittel	Gleichzeitig mit Einreichung der Kandidatur  Schlussbericht 90 Tage nach dem Wahltermin (Fristverlängerung auf Gesuch hin möglich)
Personen oder Organisationen, die im Vorfeld einer städtischen Abstimmung oder Wahl öffentlich Position beziehen und für die entsprechende Kampagne Aufwendungen von CHF 5'000 oder mehr vorsehen	Offenlegung der Einnahmen und Ausgaben sowie der Herkunft der Mittel	30 Tage vor dem Abstimmungs- oder Wahltermin  Kurzfristig initiierte Kampagnen: sofort  Schlussbericht 90 Tage nach dem Abstimmungs- oder Wahltermin (Fristverlängerung auf Gesuch hin möglich)
Personen oder Organisationen, die eine städtische Initiative oder ein städtisches Referendum lancieren	Offenlegung der Höhe der Aufwendungen für die Unterschriftensammlung  ab Aufwendungen von CHF 5'000: Offenlegung der Einnahmen und Ausgaben sowie der Herkunft der Mittel	Sobald feststeht, dass das Volksbegehren gültig zustande gekommen ist und zur Abstimmung gelangen wird

<sup>4</sup> Bei der Offenlegung der Herkunft der Mittel müssen insbesondere Spenden ausgewiesen werden.

Die Offenlegung von Spenden stellte der Stadtrat Bern im Überblick wie folgt dar:<sup>5</sup>

<b>Spendenart</b>	<b>Form der Offenlegung</b>
Anonyme Spenden	Annahme grundsätzlich verboten  (Ausnahme: im Rahmen von Spendentöpfen an Quartierfesten, Standaktionen und Veranstaltungen eingegangene Beiträge von bis zu CHF 100 pro Person)
Grossspenden ab CHF 5'000	einzelnen mit Bekanntgabe der Identität der Spenderin oder des Spenders
Mittlere Spenden ab CHF 1'000 und unter CHF 5'000	einzelnen ohne Bekanntgabe der Identität der Spenderin oder des Spenders
Kleinspenden unter CHF 1'000	als Gesamtsumme zusammengefasst ohne Bekanntgabe der Identität der Spenderin oder des Spenders

Der Stadtrat Bern schrieb weiter, der Aufwand solle für alle Beteiligten möglichst gering gehalten werden.<sup>6</sup> Zuständig für die Erhebung und Prüfung der offengelegten Informationen sei die Stadtkanzlei. Um den Verwaltungsaufwand wie auch den Aufwand auf Seiten der Offenlegungspflichtigen möglichst gering zu halten, werde die Stadtkanzlei voraussichtlich einheitliche Formulare für die Erhebung der Informationen einsetzen. Die Informationen würden auf Plausibilität überprüft, und stichprobenweise seien Kontrollen möglich. Bei Bedarf sei die Stadtkanzlei berechtigt, weitere Auskünfte zu verlangen und die nötigen Unterlagen wie beispielsweise die Buchhaltung einzusehen. Die Umsetzung der Transparenzvorschriften werde bei der Stadtkanzlei zusätzliche personelle Ressourcen beanspruchen. Der jährliche Aufwand sei schwer abschätzbar, dürfte sich aber unter Vorbehalt entsprechender Mehrkosten in Wahljahren im Bereich von rund CHF 50'000 bewegen. Die offengelegten Informationen würden von der Stadtkanzlei laufend elektronisch publiziert. Dabei würden auch die Identitäten der Spenderinnen und Spender von Grossspenden ab CHF 5'000 veröffentlicht. Bei natürlichen Personen würden Name, Vorname, Wohnort und Jahrgang, bei juristischen Personen die Firmenbezeichnung, die Gesellschaftsform und der Firmensitz publiziert. Die Veröffentlichung der Identität von Spenderinnen und Spendern sei aus datenschutzrechtlicher Sicht unproblematisch, solange nur die notwendigen Angaben gemacht würden und sich die Publikation auf eine eindeutige gesetzliche Grundlage stütze. Diese Grundlage werde mit der Teilrevision des Reglements über die politischen Rechte geschaffen. Wer gegen die Offenlegungspflichten verstosse, werde mit einer Busse bestraft. Namentlich das Verweigern der Offenlegung oder das Erteilen falscher Informationen sei strafbar. Das kantonale Gemeindegesezt sehe vor, dass Gemeinden bei Verstössen gegen eines ihrer Reglemente eine Busse bis CHF 5'000 vorsehen können. Juristische Personen (beispielsweise Parteien) sowie Organisationen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (beispielsweise Abstimmungskomitees) könnten strafrechtlich jedoch nicht belangt werden. Deshalb müssten solche politischen Akteurinnen und Akteure bei der Berichterstattung zwingend eine für die Einhaltung der Offenlegungspflicht verantwortliche Person melden.

<sup>5</sup> [Abstimmungsbotschaft des Stadtrats Bern vom 27. September 2020](#), S. 11.

<sup>6</sup> Auch für das Folgende: [Abstimmungsbotschaft des Stadtrats Bern vom 27. September 2020](#), S. 11 f.

Schliesslich wurden die Argumente aus der Stadtratsdebatte für und gegen die Vorlage wie folgt einander gegenübergestellt:<sup>7</sup>

<b>Für die Vorlage</b>	<b>Gegen die Vorlage</b>
Mit der Umsetzung der Vorlage wird Transparenz in der Politikfinanzierung geschaffen. Die Parteien müssen künftig die Ausgaben, die Einnahmen und die Herkunft ihres Geldes offenlegen.	Die Vorlage schafft eine Scheintransparenz. Wichtige Finanzierungsquellen der Parteien werden nicht berücksichtigt. Dazu gehören Mitglieder- und Mandatsbeiträge oder die Unterstützung der Parteien durch Lobbyorganisationen sowie Berufs- und Interessenverbände.
Die Offenlegung der Politikfinanzierung ist im Ausland – anders als in der Schweiz – verbreitet. Die Stadt Bern geht mit dieser Vorlage als Pionierin voran und beseitigt das bestehende Transparenzdefizit bei Wahlen und Abstimmungen.	Bei der Annahme der Vorlage werden weniger Spenden eingehen. Dadurch verlieren insbesondere kleine Parteien wichtige Einnahmequellen.
Das Modell mit Selbstdeklaration mit stichprobeweisen Kontrollen überzeugt und hält den bürokratischen Aufwand in Grenzen.	Der bürokratische Aufwand zur Umsetzung der Vorlage ist riesig.

Die Stimmberechtigten der Stadt Bern haben an der Gemeindeabstimmung vom 27. September 2020 die Teilrevision des Reglements über die politischen Rechte zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen angenommen.

Mit Medienmitteilung vom 25. November 2021 berichtete der Gemeinderat (Exekutive) der Stadt Bern dann, er habe nun die Ausführungsbestimmungen<sup>8</sup> erlassen; die neuen Bestimmungen würden auf den 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt; die Stadtkanzlei werde anfangs 2022 entsprechende Merkblätter und Meldeformulare zur Verfügung stellen.

Die [Website der Stadt Bern](#) enthält unter «Offenlegung Politikfinanzierung» die entsprechenden Informationen.

Im Jahr 2022 greifen die Transparenzbestimmungen mit entsprechenden Meldeformularen für Personen oder Organisationen, welche im Vorfeld einer städtischen Abstimmung öffentlich Stellung beziehen, sowie andererseits bei städtischen Initiativen und Referenden. Die Parteien wurden mit dem Meldeformular für die jährliche Berichterstattung Ende Februar 2023 bedient. Das Meldeformular für die städtischen Wahlen (2024) ist in Erarbeitung.

<sup>7</sup> [Abstimmungsbotschaft des Stadtrats Bern vom 27. September 2020](#), S. 15.

<sup>8</sup> [Verordnung über die politischen Rechte](#) (VPR; SSSB 141.11): Abschnitt 6a (neu) mit Artikeln 27a – 27c (neu).

## 5 Mögliche Regelung für die Stadt St.Gallen

Hauptzweck der Transparenzbestimmungen ist, die freie Willensbildung der Stimmberechtigten zu fördern und das Vertrauen in die Politik zu stärken. Das Anliegen der Motion soll analog zur Stadt Bern mit dem Erlass eines Reglements über die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen umgesetzt werden. Im Wesentlichen sollen folgende Offenlegungspflichten eingeführt werden:

- Die im Stadtparlament vertretenen politischen Parteien legen jährlich ihre Finanzierung offen, wobei sie insbesondere über die Herkunft ihrer Mittel und die mitfinanzierten Abstimmungs- und Wahlkampagnen auf städtischer Ebene Bericht zu erstatten haben.
- Personen oder Organisationen, die Wahlvorschläge für städtische Wahlen einreichen, sowie Kandidierende für das Stadtparlament und den Stadtrat (inkl. Stadtpräsidium) legen die vorgesehenen Aufwendungen für ihre Wahlkampagnen offen. Sofern die vorgesehenen Aufwendungen CHF 10'000 oder mehr betragen, sind zudem die Einnahmen und Ausgaben sowie Herkunft der Mittel offenzulegen.
- Personen oder Organisationen, die im Vorfeld einer städtischen Abstimmung oder Wahl öffentlich Position beziehen und dafür Aufwendungen von CHF 10'000 oder mehr vorsehen, legen die Einnahmen und Ausgaben sowie die Herkunft der Mittel für die entsprechende Abstimmungs- oder Wahlkampagne offen.
- Bei der Offenlegung der Mittelherkunft sind Spenden, d.h. finanzielle Zuwendungen und weitere geldwerte Leistungen Dritter, auszuweisen, wobei bei Spenden ab CHF 10'000 die Identität der jeweiligen Spenderin oder des jeweiligen Spenders offenzulegen ist. Die Annahme anonymer Spenden (mit Ausnahme von Beiträgen im Rahmen von Spendentöpfen an Quartierfesten, Standaktionen und Veranstaltungen von maximal CHF 100 pro Person) sowie von Spenden aus dem Ausland ist untersagt.

Mit Formularen, welche die Stadtkanzlei zur Verfügung stellen wird, können die Informationen in einheitlicher Form eingereicht werden. Die offengelegten Informationen werden laufend im Internet publiziert. Widerhandlungen gegen die Offenlegungspflichten werden mit Busse bis zu CHF 5'000 geahndet.

## 6 Aufwand, Kosten und Finanzierung

Die Umsetzung der Transparenzvorschriften wird bei der Stadtkanzlei als sachlich zuständiger Stelle personellen Aufwand verursachen. Das Ausmass ist offen.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> In der Stadt Bern stehen 2024 kommunale Wahlen erstmals mit den neuen Transparenzvorschriften an. Bisher sei der Aufwand überschaubar gewesen. Für das Wahljahr 2024 wird von einem deutlich höheren Aufwand ausgegangen.

## **7 Würdigung**

Der Stadtrat hat zwar in seiner Vorlage Nr. 543 vom 26. Mai 2021 beantragt, die Motion (mit abgeändertem Wortlaut) erheblich zu erklären. Er kam im Rahmen der Erarbeitung des vorliegenden Entwurfs eines Transparenzreglements aber zu folgenden Schlüssen:

- das Verhältnis von Aufwand und Nutzen eines Transparenz-Reglements ist auf kommunaler Ebene kritisch zu hinterfragen (er stellt aber nicht formell den Antrag, das Transparenz-Reglement sei nicht zu erlassen);
- falls das Stadtparlament ein Transparenz-Reglement erlassen möchte, soll der Schwellenwert für die Offenlegungspflichten und für Grossspenden CHF 10'000 betragen (nicht CHF 5'000 wie in der Stadt Bern).

## **8 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen im Reglement über die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen (Transparenz-Reglement; TR)**

### **Ingress**

Das Stadtparlament erlässt gestützt auf Art. 3 Abs. 3 des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009 (sGS 151.2; GG) sowie Art. 32 Abs. 1 Bst. b der Gemeindeordnung vom 8. Februar 2004 (SRS 111.1; GO) das Reglement über die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen.

### **Art. 1 Geltungsbereich**

#### *Abs. 1*

Die Offenlegung der Finanzierung bezieht sich auf Parteien oder Gruppierungen:

- die mit einer eigenständigen Liste an den letzten Wahlen teilgenommen und im Stadtparlament mindestens einen Sitz errungen haben;
- die im Stadtrat vertreten sind;
- die an Abstimmungs- und Wahlkampagnen auf städtischer Ebene teilnehmen.

Eidgenössische und kantonale Abstimmungs- und Wahlkampagnen sind von diesem Reglement ausgenommen.

#### *Abs. 2*

Das Transparenz-Reglement regelt zudem das Verfahren zur Meldung durch die politischen Akteurinnen und Akteure, die Prüfung, die Veröffentlichung sowie die Rückerstattung von unrechtmässig erhaltenen Zuwendungen. Dem legislatischen Grundsatz folgend, wonach die zuständige Stelle nicht auf Gesetzesstufe, sondern auf Verordnungsstufe durch den für die Organisation der Verwaltung zuständigen Stadtrat festgelegt wird, äussert sich das Transparenz-Reglement nicht näher zur zuständigen Stelle. Gemäss Entwurf zum Transparenz-Vollzugsreglement ist vorgesehen, die Stadtkanzlei als zuständige Stelle zu definieren.

### **Art. 2 Offenlegungspflicht der politischen Parteien**

Die im Stadtparlament vertretenen politischen Parteien werden verpflichtet, im Rahmen einer jährlichen Berichterstattung ihre Finanzierung offenzulegen. Im Gegensatz zu den Offenlegungspflichten gemäss Art. 3 und 4 handelt es sich dabei um eine ereignisunabhängige Berichterstattung. Da die im Stadtparlament vertretenen politischen Parteien nicht als Vereine organisiert sein müssen (es kann



sich dabei auch um sonstige Gruppierungen oder Einzelpersonen handeln), unterstehen sie nicht in jedem Fall den Buchführungs- und Rechnungslegungspflichten gemäss Art. 957 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts (SR 220; OR). Entsprechend sollen auch keine entsprechenden Pflichten eingeführt werden bzw. keine Jahresrechnung (Erfolgsrechnung und Bilanz) eingefordert werden. Die Stadtkanzlei wird stattdessen einheitliche Formulare zur Verfügung stellen (vgl. Art. 6 Abs. 1), mit welchen die Parteien über ihre Finanzierung Bericht erstatten werden. Die Parteien haben ihre Einnahmen und Ausgaben offenzulegen und insbesondere über die Herkunft ihrer Mittel sowie die mitfinanzierten Abstimmungs- und Wahlkampagnen auf städtischer Ebene Bericht zu erstatten. Für die Offenlegung von Spenden ist Art. 5 anwendbar.

### **Art. 3 Offenlegungspflicht der Listen und Kandidierenden**

#### *Abs. 1*

Personen oder Organisationen, die im Vorfeld von städtischen Wahlen Wahlvorschläge für das Stadtparlament und den Stadtrat (inkl. Stadtpräsidium) einreichen, sind verpflichtet, die Höhe der vorgesehenen Aufwendungen für die Wahlkampagne offenzulegen.

#### *Abs. 2*

Auch die Kandidierenden werden verpflichtet, die Höhe der vorgesehenen Aufwendungen für ihre persönliche Wahlkampagne offenzulegen. Die Erfassung der Kandidierenden ist notwendig und sinnvoll, da die Offenlegungspflichten ansonsten durch direkte Zahlungen an die Kandidierenden anstelle der Parteien leicht umgangen werden könnten.

#### *Abs. 3*

Solange die vorgesehenen Aufwendungen den Schwellenwert von CHF 10'000 nicht erreichen, ist über die Einnahmen und Ausgaben sowie die Herkunft der Mittel keine Rechenschaft abzulegen. Die Einführung eines solchen Schwellenwerts ergibt sich aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip: Wenn für eine Wahlkampagne nur wenig Mittel eingesetzt werden, was insbesondere bei den Wahlen in das Stadtparlament häufig der Fall sein dürfte, ist die Beeinflussung der Stimmberechtigten und entsprechend das öffentliche Interesse an einer Offenlegung der Mittelherkunft nicht gewichtig genug. Bei Aufwendungen von weniger als CHF 10'000 kann kaum von einer gegen aussen wahrnehmbaren Abstimmungs- oder Wahlkampagne und damit von einer möglichen Beeinflussung der Stimmberechtigten ausgegangen werden. Auch mit Blick auf den mit der Umsetzung der Offenlegungspflichten verbundenen Verwaltungsaufwand erscheint ein Schwellenwert von CHF 10'000 angebracht. Für die Offenlegung von Spenden ist Art. 5 anwendbar.

#### *Abs. 4*

Die Offenlegung der Aufwendungen für die Wahlkampagne hat mit der Einreichung der Wahllisten zu erfolgen. Die Frist zur Einreichung von Wahlvorschlägen wird öffentlich bekanntgemacht (Art. 22 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom 5. Dezember 2018 [sGS 125.3; WAG]). Spätestens 90 Tage nach dem Wahltermin ist ein Schlussbericht zur Finanzierung der Kampagne bei der Stadtkanzlei einzureichen. Verlangt wird dabei keine umfangreiche Schlussabrechnung, sondern – falls der Schwellenwert nicht erreicht wurde – die Bestätigung der Höhe der Aufwendungen und – falls der Schwellenwert erreicht wurde – eine (ggf. ergänzte) Berichterstattung zu den Einnahmen, Ausgaben sowie der Herkunft der Mittel. Der Schlussbericht ist durch alle Personen oder Organisationen, die Wahlvorschläge eingereicht haben, und durch alle Kandidierenden einzureichen, unabhängig davon, ob die Wahl erfolgreich war oder nicht.

## **Art. 4                    Offenlegungspflicht bei Abstimmungs- und Wahlkampagnen**

### *Abs. 1*

Ebenfalls den Offenlegungspflichten unterstellt werden weitere Personen oder Organisationen, die im Vorfeld einer städtischen Abstimmung oder Wahl öffentlich Position beziehen. Während Art. 3 nur Wahlkampagnen von Personen oder Organisationen, die Wahlvorschläge einreichen, sowie der Kandidierenden selbst erfasst, werden von Art. 4 auch Dritte den Offenlegungspflichten unterstellt. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit soll indes nicht jedes Engagement für eine politische Sache als Abstimmungs- oder Wahlkampagne im Sinne von Art. 4 gelten. Erst wenn Aufwendungen von CHF 10'000 oder mehr vorgesehen sind, liegt eine Abstimmungs- oder Wahlkampagne im Sinne der städtischen Transparenzregelung vor. Diese muss der Stadtkanzlei gemeldet werden und es ist Bericht über die Einnahmen und Ausgaben sowie die Herkunft der Mittel zu erstatten. Was die Höhe des Schwellenwerts betrifft, kann auf die Ausführungen zu Art. 3 verwiesen werden. Unter die vorgesehenen Aufwendungen fallen grundsätzlich auch die Kosten für das für die Kampagne eingeplante Personal. Für die Offenlegung von Spenden ist Art. 5 anwendbar.

### *Abs. 2*

Die Meldung der Abstimmungs- oder Wahlkampagne bzw. die Offenlegung der Einnahmen und Ausgaben sowie der Mittelherkunft hat spätestens 30 Tage vor dem Abstimmungs- oder Wahltag zu erfolgen. Wird eine Kampagne kurzfristig, d.h. weniger als 30 Tage vor dem Abstimmungs- oder Wahltermin, initiiert, so ist sie unverzüglich zu melden.

### *Abs. 3*

Spätestens 90 Tage nach dem Abstimmungs- oder Wahltermin ist ein Schlussbericht zur Finanzierung der Kampagne einzureichen.

### *Abs. 4*

Initiativen und Referenden werden ebenfalls von den Offenlegungspflichten erfasst. Mit Blick auf Sinn und Zweck der Offenlegungspflichten bzw. das damit verfolgte öffentliche Interesse wird zunächst vorausgesetzt, dass ein Volksbegehren zustande gekommen und für gültig erklärt worden ist. Personen oder Organisationen, die eine städtische Initiative oder ein städtisches Referendum erfolgreich lanciert haben, haben zunächst nur die Aufwendungen für die Unterschriftensammlung anzugeben. Betragen diese Aufwendungen CHF 10'000 oder mehr, sind sodann nähere Angaben zu den Einnahmen und Ausgaben sowie zur Herkunft der Mittel zu machen.

## **Art. 5                    Offenlegungspflicht von Spenden**

### *Abs. 1*

Als Spenden gelten freiwillige Geldzuwendungen sowie weitere geldwerte Leistungen an politische Parteien, Listen und Kandidierende sowie für Abstimmungs- und Wahlkampagnen. Auch «bezogene bezahlte Arbeitszeit» gilt als Spende.

Spenden aus dem Ausland sind sinngemäss nach Art. 76h des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1) und Art. 18 der Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPof) vom 24. August 2022 (SR 161.18) zu behandeln. Spenden aus dem Ausland werden gleich behandelt wie anonyme Spenden; der Umgang damit ist in Art. 9 geregelt.

Nicht als freiwillige Geldzuwendung gelten insbesondere Mitgliederbeiträge an Parteien; für sie besteht vielmehr eine statutarische Pflicht. Die Identität von Parteimitgliedern muss damit nicht

offengelegt werden. Neben den Geldzuwendungen werden auch weitere geldwerte Leistungen von den Offenlegungspflichten erfasst, vorab Sachzuwendungen, aber auch Dienstleistungen, Schuldübernahmen oder zinslose Darlehen. Dies entspricht dem Sinn und Zweck der Transparenzbestimmungen. Die Beschränkung auf Geldzuwendungen würde Umgehungsmöglichkeiten schaffen und wäre auch mit Blick auf das allgemeine Gleichbehandlungsgebot problematisch. So wäre sachlich nicht nachvollziehbar, weshalb die Identität einer Geld spendenden Person offengelegt werden sollte, während eine Person, die eine Kampagne beispielsweise durch unentgeltliche Druckerzeugnisse im entsprechenden Wert unterstützt, anonym bleiben kann. Für die Bewertung von geldwerten Leistungen ist grundsätzlich auf den Verkehrs- bzw. Marktwert abzustellen. Wird eine Leistung zwar entgeltlich gewährt, das Entgelt aber bewusst unter dem Verkehrs- bzw. Marktwert festgesetzt (z.B. bei einer sog. gemischten Schenkung), so wird die Wertdifferenz zwischen Leistung und Gegenleistung von den Vorgaben erfasst.

Im Einzelfall kann die Abgrenzung von geldwerten Leistungen von weiteren, nicht unter die Offenlegungspflichten fallenden Leistungen schwierig sein. Erfasst werden nicht nur Sachleistungen im engeren Sinne, sondern beispielsweise auch Dienstleistungen, die gratis oder bewusst unter dem Marktwert angeboten werden. Zu denken ist beispielsweise an ein Kommunikationsbüro, das für eine politische Kampagne gratis ein Kampagnenkonzept erarbeitet.

Die Bestimmung, wonach die bezogene bezahlte Arbeitszeit als Spende gilt, zielt insbesondere auf Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sowie Mitglieder politischer Parteien ab, die bezahlte Arbeitszeit zur Verfügung gestellt erhalten, um ihrer politischen Tätigkeit nachzugehen. Es ist zwischen zwei Konstellationen zu unterscheiden:

- Die Gewährung von bezahlter Arbeitszeit zur **Ausübung eines Milizamts** steht nicht in Zusammenhang mit einer Abstimmungs- oder Wahlkampagne und stellt damit nur eine (indirekte) Förderung der entsprechenden Partei dar. Entsprechend kann hier eine Offenlegung nur im Rahmen der jährlichen Berichterstattung der im Stadtparlament vertretenen politischen Parteien gemäss Art. 2 dieses Reglements erfolgen.
- Die Gewährung von bezahlter Arbeitszeit zur **Mitwirkung an einer Kampagne** fällt demgegenüber unter die Offenlegungspflichten nach Art. 3 und 4 dieses Reglements.

Zu berücksichtigen ist weiter, dass es sich bei bezahlter Arbeitszeit im Gegensatz zu den Spenden im engeren Sinne (d.h. den Geldzuwendungen und weiteren geldwerten Leistungen) um keinen bezifferbaren Geld- bzw. Marktwert handelt. Insbesondere darf für die Bewertung einer solchen «Zeitspende» nicht auf den Lohn der unterstützten Person abgestellt werden: Für die Empfängerin oder den Empfänger der «Zeitspende» hängt deren Wert nicht von der Höhe des Gehalts der freigestellten Person ab. Wenn eine Person beispielsweise bezahlte Arbeitszeit bezieht, um in dieser Zeit Flyer für die eigene Wahlkampagne zu verteilen, so spielt es für die Wirkung dieser Aktion keine Rolle, welches Gehalt die Person verdient. Vor diesem Hintergrund wäre es rechtlich auch klar unzulässig, wenn die Offenlegung von bezogener bezahlter Arbeitszeit dazu führen würde, dass der Lohn der freigestellten Person – quasi indirekt durch Angabe von Anzahl Stunden/Tagen und des auf diese Zeit entfallenden Gehalts – bekanntgegeben werden müsste. Besteht jedoch für die ebenfalls unter den Spendenbegriff fallenden «Arbeitszeitspenden» kein bezifferbarer Geld- bzw. Marktwert, so ist der Grossteil der weiteren Regelungen von Art. 5 nicht direkt anwendbar. Für die Umsetzung der Bestimmung wird der Stadtrat deshalb entsprechende Vollzugsbestimmungen erlassen, die insbesondere festlegen, ab welchem Umfang einer Zeitspende von einer möglichen Beeinflussung durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber auszugehen ist und damit – analog der Regelung von Art. 5 Abs. 2 Bst. a – eine Bekanntgabe der Identität gerechtfertigt ist. Die politische Teilhabe durch Mitarbeit soll dabei bewusst mit

einem eher tiefen Ansatz pro Stunde bewertet werden, denn in einer gelebten Demokratie kann auf solche Aktivitäten nicht verzichtet werden.

#### *Abs. 2*

Bei der Offenlegung von Spenden werden, abhängig von der Höhe der betreffenden Zuwendung, drei Kategorien unterschieden, die unterschiedlich ausgewiesen werden müssen:

- Grossspenden (Bst. a): Spenden ab CHF 10'000 gelten als Grossspenden und sind unter Bekanntgabe der Identität der jeweiligen Spenderin bzw. des jeweiligen Spenders auszuweisen. Damit wird dem Persönlichkeitsschutz der betroffenen Personen und dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen. Ziel der Transparenzvorschriften kann nicht sein, die Identität sämtlicher Kleinspenderinnen und Kleinspender offenzulegen. Erfasst werden sollen nur grössere Beträge, die geeignet sind, die Politik zu beeinflussen, indem von einer gewissen Bindung des politischen Akteurs an die Geldgeberin oder den Geldgeber ausgegangen werden muss. Die Frage, ab welchem Schwellenwert von einer möglichen Beeinflussung auszugehen ist, kann nicht abschliessend beantwortet werden. Auf städtischer Ebene muss wohl ab einem Betrag von CHF 10'000 von einer Beeinflussung des politischen Akteurs ausgegangen werden, so dass hier auch mit Blick auf den Persönlichkeitsschutz der Spenderin oder des Spenders eine Offenlegung der Identität gerechtfertigt ist. Es ist daher ein Schwellenwert von CHF 10'000 vorzusehen.
- Mittlere Spenden (Bst. b): Spenden von CHF 1'000 bis unter CHF 10'000 gelten als mittlere Spenden und sind betragsmässig auszuweisen. Die Identität der Spenderinnen und Spender wird im Gegensatz zu den Grossspenden nicht offengelegt. Bei sog. mittleren Spenden besteht durchaus ein öffentliches Interesse daran, dass offengelegt wird, wie viele solche Spenden einer politischen Partei oder Kampagne zukommen und wie hoch die einzelnen Beträge sind. Hingegen wiegt das Interesse nicht genügend schwer, um eine Offenlegung der Identität der Spenderin oder des Spenders zu rechtfertigen. Eine bewusst geringfügige Unterschreitung des Schwellenwerts von CHF 10'000 durch eine Spenderin oder einen Spender mit dem Ziel, die Identität geheim halten zu können (im Extremfall CHF 9'999), kann zwar nicht verhindert werden, die betragsmässige Offenlegung führt in solchen Fällen aber immerhin zu einer gewissen Transparenz.
- Kleinspenden (Bst. c): Spenden unter CHF 1'000 gelten als Kleinspenden. Sie müssen nicht einzeln und betragsmässig ausgewiesen werden. Es reicht, wenn die Gesamtsumme der Kleinspenden bekanntgegeben wird.

#### *Abs. 3*

Um eine Umgehung durch Stückelung von Spenden zu verhindern, wird ausdrücklich festgehalten, dass mehrere Spenden derselben Spenderin bzw. desselben Spenders innerhalb eines Jahres als eine einzige Spende gelten. Ausserdem müssen sämtliche Spenden derselben Person oder Organisation für eine Wahl- oder Abstimmungskampagne zusammengerechnet werden. Damit wird der

Tatsache Rechnung getragen, dass solche Kampagnen unabhängig vom Kalenderjahr stattfinden und es deshalb auch nicht sachgerecht wäre, Spenden hier nur während eines Kalenderjahres zusammenzurechnen.

#### *Abs. 4*

Personen oder Organisationen, die über die Herkunft ihrer Mittel Bericht erstatten müssen, haben Spenden ab CHF 10'000, die nach Einreichung der Listen (Art. 3 Abs. 1 bis 3) bzw. nach Meldung der Abstimmungs- oder Wahlkampagne (Art. 4 Abs. 2) eingehen, umgehend der Stadtkanzlei zu melden. Damit wird sichergestellt, dass eine Grossspende, die nach der Meldefrist gemäss Art. 3 Abs. 1 oder Art. 4 Abs. 2 eingeht, trotzdem noch vor der entsprechenden Abstimmung oder Wahl offengelegt werden muss und somit von den Stimmberechtigten bei der Meinungsbildung berücksichtigt werden kann.

#### *Abs. 5*

Die Parteien, Kandidierende usw. haben bei ihren Spendenaufrufen auf die Pflicht zur Offenlegung sowie zur Veröffentlichung der Personendaten hinzuweisen.

### **Art. 6                   Meldeverfahren**

#### *Abs. 1*

Die Informationen gemäss den Art. 2 bis 5 werden voraussichtlich anhand von vorgegebenen Formularen erhoben, die durch die Stadtkanzlei zur Verfügung gestellt werden. Damit kann gewährleistet werden, dass die gewünschten Informationen in einheitlicher Form eingereicht werden, was wiederum die Prüfung vereinfacht und den Verwaltungsaufwand verringert.

#### *Abs. 2*

Politische Akteurinnen und Akteure gemäss Art. 2 bis 4 haben der Stadtkanzlei die für die Einhaltung der Offenlegungspflichten verantwortliche Person zu melden. Die Bezeichnung einer für die Offenlegungspflichten verantwortlichen Person ist notwendig, da juristische Personen bei Übertretungen, d.h. bei Taten, die mit Busse bedroht sind, nicht strafrechtlich belangt werden können (vgl. Art. 105 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 [SR 311.0; StGB]). Ausserdem sollen auch Organisationen erfasst werden, die nicht als juristische Person (z.B. als Verein) organisiert sind und denen somit keine Rechtspersönlichkeit zukommt, so dass ihnen auch keine Rechte und Pflichten auferlegt werden können. Die verantwortliche Person ist Ansprechperson für die Behörden und trägt gleichzeitig die Verantwortung für die Einhaltung der Offenlegungspflichten. Bei Widerhandlungen gegen die Offenlegungspflichten (Art. 3 - 5) ist die verantwortliche Person entsprechend Adressatin einer allfälligen Busse.

### **Art. 7    Prüfung**

#### *Abs. 1*

Was die Prüfung der eingereichten Unterlagen betrifft, so würde eine umfassende Kontrolle einen unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand generieren. Grundsätzlich handelt es sich somit um eine Selbstdeklaration der betroffenen politischen Akteure, wobei die Stadtkanzlei die entsprechenden Angaben auf ihre Plausibilität hin überprüft.

#### *Abs. 2*

Die Stadtkanzlei ist berechtigt, weitere Auskünfte zu verlangen und in alle erforderlichen Unterlagen (insbesondere die Buchhaltung und zugehörige Belege) Einsicht zu nehmen. Selbstverständlich ist dabei der Persönlichkeitsschutz zu beachten.

## **Art. 8**                    **Veröffentlichung**

### *Abs. 1*

Die offengelegten Informationen werden durch die Stadtkanzlei laufend elektronisch publiziert und so der Öffentlichkeit umfassend zur Verfügung gestellt. Die Publikation erfolgt grundsätzlich vor dem Abstimmungs- oder Wahltermin und wird laufend ergänzt. Die Angaben und Dokumente werden während fünf Jahren nach ihrem Eingang veröffentlicht; die Frist von fünf Jahren stellt sicher, dass bei einer Wahl auch die vorherige Wahl (Amtsdauer von vier Jahren) noch sichtbar ist. Aus datenschutzrechtlicher Sicht spricht nichts gegen die Publikation der Identität von Spenderinnen und Spendern im Internet, sofern sich diese auf eine klare gesetzliche Grundlage stützt und nur die notwendigen Angaben offengelegt werden.

### *Abs. 2*

Belege wie Bankauszüge und Zahlungsbestätigungen werden nicht veröffentlicht.

### *Abs. 3*

Bei der Bekanntgabe der Identität von Spenderinnen und Spendern gemäss Art. 5 Abs. 2 Bst. a sind folgende Angaben zu publizieren: Bei natürlichen Personen werden Name, Vorname, Wohnort und Jahrgang, bei juristischen Personen Firmenbezeichnung, Gesellschaftsform und Sitz veröffentlicht.

## **Art. 9**                    **Anonyme Spenden und Spenden aus dem Ausland**

### *Abs. 1*

Da die Bekanntgabe der Identität von Spenderinnen und Spendern nur möglich ist, wenn eine Spende nicht anonym getätigt wird, ist die Annahme anonymer Spenden untersagt. Zudem sind Spenden aus dem Ausland verboten.

### *Abs. 2*

Beiträge im Rahmen von Spendentöpfen an Quartierfesten, Standaktionen und Veranstaltungen gelten nicht als anonyme Spenden. Der maximal zulässige Betrag beträgt CHF 100 pro Person.

### *Abs. 3*

Spenden, die anonym eingegangen sind oder aus dem Ausland stammen, sind zurückzuerstatten. Wenn eine Rückerstattung nicht möglich bzw. unzumutbar ist, ist die Spende an die Stadt St.Gallen zu übertragen. Die Stadt St.Gallen hat diese Spende an eine gemeinnützige Organisation weiterzuleiten, die sich mit der Stärkung der Demokratie und der Partizipation innerhalb des schweizerischen politischen Systems befasst.

## **Art. 10**                  **Sanktionen**

### *Abs. 1*

Gemäss Art. 335 StGB bleibt den Kantonen die Gesetzgebung über das Übertretungsstrafrecht insoweit vorbehalten, als es nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist. Die Kantone sind befugt, die Widerhandlungen gegen das kantonale Verwaltungs- und Prozessrecht mit Sanktionen zu bedrohen. Die gemäss Art. 335 StGB hierfür erforderliche Rechtsgrundlage findet sich auf kantonaler Ebene in Art. 3 Abs. 3 Gemeindegesetz. Die Gemeinde kann für Übertretungen Busse oder in leichten Fällen Verwarnung vorsehen.

Wenn Kandidierende bzw. eine für die Einhaltung der Offenlegungspflichten verantwortliche Person (Art. 6 Abs. 2) gegen die Offenlegungspflicht verstossen, werden sie mit einer Busse bis zu CHF 5'000 bestraft. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Sinn und Zweck der Transparenzbestimmungen auch ohne griffigere Sanktionsmöglichkeiten erfüllt werden. Schon aufgrund der Tatsache, dass durch die Veröffentlichung der Informationen ersichtlich wird, wenn gewisse Angaben nicht gemacht werden (Kandidierende XY: Keine Angaben), wird Transparenz geschaffen, die der freien Willensbildung der Stimmberechtigten dient.

Die zuständige Stelle erstattet Anzeige bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde.

*Abs. 2*

Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuchs über strafbare Handlungen gegen die Amtspflichten und gegen den Volkswillen.

#### **Art. 11                    Vollzug**

Der Stadtrat wird Vollzugsbestimmungen zu diesem Reglement erlassen.

Die Stadtpräsidentin:

Maria Pappa

Der Stadtschreiber:

Manfred Linke

Beilagen:

- Reglement über die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen (SRS 131.3)
- Stadt Bern: Übersichtstabelle zu den verschiedenen «Arten» von Offenlegungspflichten
- Stadt Bern: Beispiele der Online-Meldeformulare:
  - Meldeformular Abstimmungskampagnen gemäss Art. 86c Abs. 1-3 RPR
  - Meldeformular Unterschriftensammlungen für Volksbegehren gemäss Art. 86c Abs. 4 RPR und Art. 27b VPR
  - Meldeformular Finanzierung von politischen Parteien gemäss Art. 86a RPR und Art. 27a VPR
- Motion «Transparenz bei der Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen» vom 20. März 2021