

A1.C Vorschriften, Reglemente

2086-2021

Transparente Politikfinanzierung

Bericht Postulat

Ausgangslage

Kerstin Camenisch (SP), Mitglied des Gemeinderates, und 10 Mitunterzeichnende, haben am 3. Dezember 2020 folgendes Postulat eingereicht:

"Der Stadtrat wird eingeladen, dem Gemeinderat ein Reglement vorzulegen, mit welchem bei der Finanzierung von städtischen Parteien und von städtischen Abstimmungs- und Wahlkampagnen Transparenz geschaffen wird. Dabei soll sich das Reglement an der neuen Stadtberner Regelung orientieren, sodass die Herkunft von Spenden im Fall von Dietikon von mehr als Fr. 2'000.00 rechtzeitig vor dem jeweiligen Urnengang ausgewiesen werden muss und die Annahme anonymer Spenden verboten ist.

Das Postulat will, dass die Finanzierung der kommunalen Politik transparenter wird. Es verlangt, dass finanzielle Beiträge und geldwertige Leistungen an Parteien, Komitees und weitere Organisationen, die sich an kommunalen Abstimmungen und Wahlen beteiligen, grundsätzlich offengelegt werden.

Begründung:

Parteifinanzierung ist ein Thema, dass die Öffentlichkeit international, national als auch lokal stark beschäftigt. Offenkundig zeigte sich das am 27. September 2020 in Bern. Die Bernerinnen und Berner haben mit 8814 % einer Gesetzesänderung zugestimmt, welche bei der Finanzierung von politischen Kampagnen Transparenz schafft. Gemäss der in Bern beschlossenen Regelung müssen die Parteien ihre Finanzen alljährlich offenlegen und Personen und Organisationen, welche Kampagnen zu Wahlen oder Abstimmungen führen, müssen ihre Finanzen rechtzeitig vor dem jeweiligen Urnengang transparent machen. Bei Spenden ab Fr. 2'000.00 ist dabei die Herkunft auszuweisen und die Annahme anonymer Spenden ist verboten.

Auch das Dietiker Volk hat Anrecht auf Transparenz. Eine Anlehnung an die Berner Regelung angepasst an die Dietiker Massstäbe wird als sinnvoll erachtet. Zum einen ist die rechtliche Ausgangslage in Bern und Dietikon ähnlich; sowohl der Kanton Bern als auch der Kanton Zürich sehen in ihren Gesetzen für die Gemeinden weder eine explizite Möglichkeit für Transparenzregeln vor noch untersagen sie den Gemeinden solche Regeln, sodass hier wie dort die Gemeindeautonomie (vgl. Art. 50 BV) zum Zug kommt. Auch wenn in Bern sicherlich Wahl- und Abstimmungskämpfe mit grösseren Geldeinsätzen geführt werden als in Dietikon, beginnt die Meinungsbildung in den Vorgärten, am Kirchplatz-Stand oder mit Flyern in den Briefkästen. Auch dort muss Transparenz darüber herrschen, wer diese Meinungsbildung finanziert. Hüben wie drüben. Das Volk hat ein starkes Bedürfnis nach Transparenz; es will wissen, wer ein grosses Interesse an einem bestimmten Ausgang von Abstimmungen und Wahlen hat. Nicht von ungefähr hat die Stadtberner Transparenzregelung eine rekordverdächtige Zustimmung erreicht. Ganz offensichtlich verbinden viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Transparenz mit Käuflichkeit und Korruption. Die hier vorgeschlagene Transparenz stärkt deshalb das Vertrauen der Menschen in die Demokratie, was gerade jetzt - mit Blick auf die Weltpolitik - absolut notwendig ist. Vertrauen muss im Kleinen aufgebaut werden, damit es nach aussen getragen werden kann.

Sitzung vom 7. Juni 2021

Mitunterzeichnende:

Sven Johannsen	Catalina Wolf-Miranda	Manuel Peer	Roland Schürch
Ernst Joss	Silvan Fischbacher	Beat Hess	Philipp Sanchez
Martin Steiner	Andreas Wolf		

Der Gemeinderat hat das Postulat am 4. Februar 2021 an den Stadtrat überwiesen, der dazu wie folgt Bericht erstattet:

Ausgangslage

Auf Bundesebene sind aufgrund der im Jahre 2017 eingereichten Eidgenössischen Transparenz-Initiative seit längerem Beratungen über eine entsprechende Gesetzesvorlage im Gang. Die Regelungen betreffen eidgenössische Wahlen und Abstimmungen. Ob, und wenn ja, welche Regelungen erlassen werden, ist offen.

Auf kantonaler Ebene gab es in der Vergangenheit verschiedene Vorstösse. Verschiedene Kantone sehen Regelungen vor (GE, FR, NE, TI, SZ), teils wurden entsprechende Vorstösse aber auf Parlamentsebene (u.a. BS, BE, ZH) oder in einer Volksabstimmung (u.a. AG, BL) abgelehnt. Im Kanton Zürich wurde am 30. November 2020 die Parlamentarische Initiative Rosmarie Joss (SP) betreffend Transparenz in der Politikfinanzierung eingereicht (KR-Nr. 442/2020). Deren Bearbeitung ist im Gange.

Auf Gemeindeebene hat die Stadt Bern als erste Gemeinde eine solche Regelung, bestätigt durch die Volksabstimmung vom 27. September 2020, beschlossen. Die Umsetzung ist nach derzeitigem Stand noch nicht abgeschlossen. Im Zuge der Annahme in der Volksabstimmung in der Stadt Bern sind auch in anderen Gemeinden, unter anderem in den Städten Zürich und Winterthur, entsprechende Vorstösse eingereicht worden. In Dietikon handelt es sich um ein Postulat, in Zürich und Winterthur jeweils um eine Motion. Die Inhalte sind ansonsten gleichgerichtet.

Die als "Vorlage" zu nehmende Berner Regelung sieht insbesondere folgende Anordnungen vor:

- Die im Parlament vertretenen politischen Parteien werden zu einer "ereignisunabhängigen" jährlichen Berichterstattung über ihre Einnahmen und Ausgaben verpflichtet;
- Personen und Organisationen, die Wahlvorschläge einreichen, werden verpflichtet, die Höhe der vorgesehenen Aufwendungen für ihre Wahlkampagne offenzulegen und, ab Überschreiten einer bestimmten Aufwandshöhe, über Einnahmen und Ausgaben sowie Herkunft der Finanzmittel Rechenschaft zu geben;
- Die Kandidierenden selbst werden verpflichtet, die Höhe der vorgesehenen Aufwendungen für ihren persönlichen Wahlkampf offenzulegen und ab einer bestimmten Höhe der vorgesehenen Aufwendungen über Einnahmen und Ausgaben sowie Herkunft der Finanzmittel Rechenschaft zu geben;
- Personen und Organisationen, die im Vorfeld einer städtischen Abstimmung oder Wahl öffentlich Position beziehen und deren Kampagne eine bestimmte Höhe an Aufwendungen überschreitet, sind verpflichtet, die Kampagne bei der Stadtkanzlei zu melden und über Einnahmen und Ausgaben sowie Herkunft der Finanzmittel Bericht zu erstatten;
- Spenden, weit formuliert als geldwerte Leistungen, sind offenzulegen, wobei je nach deren Höhe diese nicht nur einzeln auszuweisen sind, sondern zusätzlich auch der Spender namentlich offenzulegen ist;
- Die Stadtkanzlei wird mit der Erhebung und Prüfung der Informationen beauftragt. Dabei kann sie weitere Auskünfte verlangen und in Unterlagen Einsicht nehmen und sie hat die offengelegten Informationen laufend elektronisch zu publizieren;

Sitzung vom 7. Juni 2021

- Als Sanktion werden Bussen festgelegt, wobei deren Höhe die Zuständigkeit der Gemeinde nicht überschreiten dürfen.

In Bern wurde auch in Betracht gezogen, die Nutzung von öffentlichen Wahl- und Abstimmungsplakaten von der Einhaltung der städtischen Bestimmungen abhängig zu machen, auch wenn es sich um kantonale oder sogar eidgenössische Wahlen und Abstimmungen handelt. Dies wurde jedoch in der Umsetzung als letztlich zu aufwändig und unverhältnismässig wieder verworfen. Ebenfalls verworfen wurde quasi eine Vorverlegung der Offenlegungspflicht schon auf Unterschriften sammelnde Komitees.

Auch wurde die Frage aufgeworfen, ob mit der Einführung einer Rechenschaftspflicht als Gegenstück nicht auch eine öffentliche Parteienfinanzierung eingeführt werden müsste. Dies wurde jedoch wieder verworfen.

Erwägungen

Schon bei den bestehenden kantonalen Regelungen, aber auch in Bern, zeigt sich, dass die detaillierten Vorschriften zwar eine gewisse Transparenz bewirken dürften, aber letztlich schwierige Abgrenzungen und nicht zuletzt auch erhebliche administrative Aufwände verursachen. Mit der Regelung an sich ist es ja nicht getan, sondern die entsprechenden Informationen müssen von der Gemeinde erfasst, publiziert, auf ihre Stichhaltigkeit eingeschätzt, kontrolliert, eventuell zusätzlich untersucht und sanktioniert werden.

Nur schon das Erfassen nicht nur von eigentlichen Geldspenden, sondern auch von wirtschaftlich geldwerten sonstigen Leistungen, zeigt die Schwierigkeit nicht nur beim Vollzug an sich, sondern auch bei der Kontrolle. Die Gemeindeverwaltung müsste den Geldwert solcher nicht ziffernmässig bestimmter Hilfen, beispielsweise Verteilen von Wahlmaterial, Einsatz an Wahlständen, Publi-Reportage oder Einzelreportage in einer Zeitschrift, Wahlempfehlung in einer Vereinszeitschrift und vieles Denkbare mehr, auf ihren Geldwert einschätzen. Sie müsste, falls die Handelnden eine solche Aktivität nicht meldeten, auf Meldung Dritter oder von sich aus nachgehen, Auskünfte einverlangen und allenfalls sogar (beschwerdefähige) Sanktionen verfügen.

Neben der Breite an erfassten Leistungen kommt hinzu, dass auch der Kreis der erfassten Personen und Organisationen nach dem Berner Modell weit gefasst ist. Erfasst sind die im Stadtrat vertretenen Parteien, Wahlvorschläge einreichende Personen und Organisation, Kandidierende (auch wenn sie letztlich nicht gewählt würden) sowie Personen und Organisationen, die im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen öffentlich Position beziehen.

Der Mehraufwand für die Stadtverwaltung bedingte zwingend eine Erhöhung der Personalressourcen. Zudem ist der Mehraufwand auch für alle Beteiligten, unter anderem auch für die Kandidatinnen und Kandidaten für ein öffentliches Amt selbst, nicht zu unterschätzen. Ob dies letztlich zu einer Stärkung der Demokratie im Sinne einer vermehrten aktiven Mitwirkung führt, kann zumindest hinterfragt werden, zumal ein finanzieller Ausgleich des Mehraufwandes durch die Gemeinde kaum in Frage kommt.

Die in den Städten Zürich und Winterthur eingereichten Motionen erfassen Spenden ab Fr. 5'000.00. Die vom Dietiker Postulat vorgegebene Schwelle von Fr. 2'000.00 ist relativ niedrig angesetzt und das wohl deshalb, da hohe geldwerte Beiträge bei Wahlen und Abstimmungen auf kommunaler Ebene in Dietikon wohl nicht häufig geleistet und die Regelung ansonsten kaum zum Tragen kommen würde. Damit kommt auch zum Ausdruck, dass Dietikon nicht mit der Bundesstadt Bern mit deren nationaler Ausstrahlung, aber auch nicht mit Zürich und Winterthur gleichgesetzt werden kann.

Im Übrigen ist auch darauf hinzuweisen, dass die Sanktionsmöglichkeiten für die Gemeinde grundsätzlich sehr eingeschränkt wären. Während in Bern eine Bussenhöhe bis zu Fr. 5'000.00 verhängt

Sitzung vom 7. Juni 2021

werden kann (Art. 58 Abs. 2 Gemeindegesetz Kanton Bern), ist die Bussenkompetenz der Gemeinden im Kanton Zürich im Grundsatz auf höchstens Fr. 500.00 festgelegt (§ 2a StJVG; vgl. auch § 63a aGG). Eine solche Sanktionierung dürfte einzelne, auf Unterstützung angewiesene Kandidatinnen und Kandidaten treffen, gerade aber gewichtige Organisationen kaum beeindrucken. Gerade deshalb wird bei Regelungen gewisser Kantone als Sanktion auch eine Streichung von Staatsbeiträgen an Parteien oder Fraktionen angedroht. Da in der Stadt Dietikon jedoch bisher keine staatliche Parteifinanzierung besteht, entfällt eine solche Möglichkeit in Dietikon schon vorweg.

Zu alledem ist darauf hinzuweisen, dass im Kantonsrat derzeit die parlamentarische Initiative Joss hängig ist, die mit einer Revision des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) ausdrücklich auch Regelungen für kommunale Wahlen und Abstimmungen treffen will. Ein Vorpreschen der Stadt Dietikon erscheint auch unter diesem Licht nicht als sinnvoll, sondern es sind die Entwicklungen auf Kantonsebene abzuwarten.

Anstelle einer aufwändigen und komplizierten Regelung zur Politikfinanzierung wird mit dem (neuen) Gemeindegesetz (§ 29 Abs. 2 GG / § 42 Abs. 2 GG) ein anderer Weg zur Transparenzschaffung umgesetzt, indem Parlaments- und Behördenmitglieder ihre Interessensbindungen offenlegen müssen, was den Wählenden und Abstimmenden eine bessere Beurteilung der jeweiligen Positionen erlaubt. Gleichzeitig lässt das Gemeindegesetz den Gemeinden für das Detail der Umsetzung viel Spielraum und damit eine gewisse Entscheidungsfreiheit, wie weit die Gemeinde mit der Offenlegung gehen will.

Der Stadtrat wird im Sinne der Erwägungen auf eine Umsetzung des Postulates verzichten.

Der Stadtrat beschliesst:

Zum Postulat von Kerstin Camenisch (SP) und 10 Mitunterzeichnenden betreffend Transparente Politikfinanzierung wird im Sinne der Erwägungen Bericht erstattet.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Alle Mitglieder des Gemeinderates;
- Sekretariat Gemeinderat;
- Rechtskonsulent;
- Stadtschreiberin;
- Stadtpräsident;

NAMENS DES STADTRATS


Roger Bachmann
Stadtpräsident


Claudia Winkler
Stadtschreiberin

versandt am: 9. Juni 2021
pme