

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend die Volksinitiative "zur Umsetzung der vom Stimmvolk
angenommenen Transparenzinitiative" (Umsetzungsinitiative)**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Volksinitiative "zur Umsetzung der vom Stimmvolk angenommenen Transparenzinitiative" (Umsetzungsinitiative).

Die Initiative wurde von einem Initiativkomitee am 24. Mai 2022 mit 1'063 gültigen Unterschriften eingereicht und vom Regierungsrat am 7. Juni 2022 als zustande gekommen erklärt (Amtsblatt Nr. 23 vom 10. Juni 2022, S. 1045 f.). Sie hat folgenden Wortlaut:

"Die Kantonsverfassung ist wie folgt zu ändern:

Art. 37a Titel (neu)

Transparente Wahl-, Abstimmungs- und Parteienfinanzierung

Art. 37a Abs. 1bis (neu)

Ausgenommen von den Offenlegungspflichten nach Abs. 1 sind:

- a) Kommunale Wahl- und Abstimmungskämpfe in Gemeinden mit weniger als 3000 Einwohnerinnen und Einwohnern;*
- b) Wahl- und Abstimmungskampagnen, für die gesamthaft weniger als CHF 3'000.– aufgewendet werden.*

Art. 37a Abs. 1ter (neu)

Die Annahme anonymer Zuwendungen ist verboten.

Art. 37a Abs. 2bis (neu)

Ausgenommen von der Offenlegungspflicht nach Abs. 2 sind Kandidierende für kommunale Ämter in Gemeinden mit weniger als 3000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Art. 37a Abs. 2ter (neu)

Der Geltungsbereich von Abs. 1 und Abs. 2 wird auf die Nationalratswahlen ausgedehnt.

Art. 37a Abs. 5bis (neu)

Spenden an politische Parteien, die gegen die Offenlegungspflichten verstossen haben, sind steuerlich nicht abzugsfähig.

Übergangsbestimmungen zu Art. 37a:

¹ Art. 37a tritt so wie in der Abstimmung vom 9. Februar 2020 angenommen und ergänzt um die Absätze 1bis, 1ter, 2bis, 2ter und 5bis unmittelbar in Kraft.

² Mit Annahme von Art. 37a Abs. 1bis, 1ter, 2bis, 2ter und 5bis sind bis zum Inkrafttreten der kantonalen Ausführungsgesetzgebung subsidiär die Offenlegungsvorschriften des Bundes sinngemäss anwendbar, insbesondere Art. 76b bis 76j des Bundesgesetzes über die politischen Rechte* und Art. 11 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung. Der Regierungsrat erlässt nötigenfalls umgehend ergänzende Ausführungsbestimmungen.

Fussnoten: * BBl 2021 1492

[Rückzugsklausel]"

Der Vorstoss zielt darauf ab, den mit der am 9. Februar 2020 angenommenen Transparenzinitiative neu geschaffenen Art. 37a der Kantonsverfassung (KV) zu ergänzen.

I. Formelle und materielle Prüfung

Die vorliegende Volksinitiative ist - mit 1'063 Unterschriften - gültig eingereicht worden. Sie genügt den Formvorschriften. Das Initiativbegehren, das vollumfänglich in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes abgefasst ist, wahrt zudem sowohl die Einheit der Form als auch die Einheit der Materie, denn sie verfolgt einen einzigen, thematisch eng begrenzten Zweck. Die Initiative verlangt die Ergänzung der bereits bestehenden Regelung über die Offenlegung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen sowie die Interessenbindung von Kandidierenden für öffentliche Ämter im Kanton und in den Gemeinden. Zwischen den einzelnen Massnahmen der Initiative, insbesondere der Offenlegung von Finanzierungen und der Offenlegung von Interessenbindungen, besteht ein sachlich enger Zusammenhang im Hinblick auf dasselbe Ziel - die Schaffung von Transparenz.

Bereits im Zusammenhang mit der ursprünglichen Transparenzinitiative wurde eine detaillierte materielle Prüfung der Bestimmungen zur Offenlegung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen sowie die Interessenbindung von Kandidierenden für öffentliche Ämter vorgenommen. Die Aspekte Rechtsgleichheit, Wahl- und Abstimmungsfreiheit und Willkürverbot wurden genau geprüft. Die Bestimmungen der Umsetzungsinitiative stellen grundsätzlich Einschränkungen der Transparenzinitiative dar. Die in Art. 37a Abs. 2ter vorgesehene Ausdehnung der Bestimmungen auf die Nationalratswahlen ist von Art. 76k des Bundesgesetzes über die politischen Rechte abgedeckt.

Der Kanton ist zuständig, Regelungen über die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen im Kanton und in den Gemeinden sowie über die Offenlegung von Interessenbindungen öffentlicher Amtsträger zu erlassen. Die Regelung von Offenlegungspflichten bei Wahlen und Abstimmungen entspricht einem möglichen öffentlichen Interesse im Sinne vermehrter Transparenz.

Volksinitiativen sind ungültig zu erklären, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen, undurchführbar sind oder die Einheit der Form oder der Materie verletzen (Art. 28 Abs. 2 lit. a bis c KV). Kantonale Volksinitiativen müssen nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts "vorbehaltlos

mit dem höherrangigen Recht vereinbar sein" (BGE 139 I 292 E. 5.5). Für den Kanton Schaffhausen ergibt sich dies aus Art. 28 Abs. 2 lit. a KV. Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Abzustellen ist auf den Wortlaut der Initiative und nicht den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten. Massgeblich ist, wie der Text von den Stimmberechtigten und späteren Adressatinnen und Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss (zum Ganzen BGE 147 I 183 E. 6.2). Undurchführbarkeit ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts anzunehmen, wenn eine Initiative juristisch oder faktisch unmöglich umgesetzt werden kann. Dabei muss ein unüberwindbares Hindernis vorliegen. Es reicht nicht aus, dass die Umsetzung mit Schwierigkeiten verbunden ist; es liegt an den Stimmberechtigten, die Vor- und Nachteile einer Vorlage abzuwägen (zum Ganzen BGE 128 I 190 E. 5). Auch wenn sich eine Regelung voraussichtlich als überflüssig erweisen wird, liegt darin keine Unmöglichkeit begründet (vgl. BGE 139 I 292 E. 7.4.1).

1. Umsetzungsinitiative gemäss Initiativtext

Die Umsetzung der neuen Initiative wäre – trotz der Beschränkung auf Gemeinden mit mehr als 3'000 Einwohnerinnen und Einwohnern – sehr aufwendig. Neben der aufwendigen Kontrolle der Finanzen und Interessenbindungen gilt es Folgendes zu beachten: Die von der Initiative geforderte Offenlegung der Interessenbindungen und Finanzen muss jeweils vor einer Abstimmung oder Wahl bzw. bei der Anmeldung dazu erfolgen. Im Kanton Schaffhausen gibt es nur für die Nationalrats- und die Kantonsratswahlen (sowie die Einwohnerratswahlen) ein obligatorisches Anmeldeverfahren. Alle übrigen Wahlen finden im Kanton Schaffhausen im Mehrheitswahlverfahren (Majorz) statt – und zwar ohne Anmeldeverfahren. Es können demnach auch Personen gewählt werden, die sich vor der Wahl nicht (an)gemeldet haben. Würde ein solcher Kandidat bzw. eine solche Kandidatin gewählt, müsste er bzw. sie bei Verletzung der Offenlegungspflichten wohl nach einer Wahl vom Amt zurücktreten bzw. abberufen werden. Gemäss Art. 37a Abs. 6 KV ist die konkrete Umsetzung der Regelungen dem kantonalen Gesetzgeber vorbehalten. Bei Annahme der Umsetzungsinitiative müsste (in Verbindung mit der Transparenzinitiative), um dem Verfassungsauftrag nachzukommen, wohl für alle Wahlen im Kanton und in den grossen Gemeinden ein Anmeldeverfahren eingeführt werden. Dies würde dazu führen, dass bei allen Majorzwahlen im Kanton und in den grossen Gemeinden ein Anmeldeverfahren zwingend wäre, was das Ende der ‚wilden Kandidierenden‘ bedeuten würde. Mit einer Anpassung des Wahlgesetzes, in dem für alle Wahlen in öffentliche Ämter auf Kantons- und Gemeindeebene (mit mehr als 3'000 Einwohnenden) obligatorisch ein Anmeldeverfahren eingeführt würde, wäre die Initiative insoweit umsetzbar. Die Initiative ist damit nicht offensichtlich undurchführbar, bedingt aber eine wesentliche Änderung im bisherigen Majorz-Wahlsystem.

Zusammenfassend wahrt die Umsetzungsinitiative die Einheit der Form und der Materie, verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht und ist – in materieller Hinsicht – nicht offensichtlich undurchführbar.

2. Gültigkeit im Lichte der Motion 2021/7 "Mehr Transparenz, aber mit Augenmass"

Ausgangslage



Ziel der von Kantonsrat Christian Heydecker eingereichten Motion 2021/7 ist es, den mit der angenommenen Transparenzinitiative eingeführten Art. 37a der Kantonsverfassung abzuändern und offener zu formulieren (Art. 37a KV-Motion), damit in der Ausführungsgesetzgebung mehr Spielraum für eine sachgerechte Regelung besteht. Über diesen Bericht und Antrag bzw. den Art. 37a KV-Motion hat der Kantonsrat abzustimmen. Wird diese Verfassungsbestimmung vom Kantonsrat angenommen, findet gemäss Art. 32 lit. a der Kantonsverfassung eine obligatorische Volksabstimmung über Art. 37a KV-Motion statt. Art. 37a KV-Motion wäre dann die *neue* Verfassungsgrundlage für die Umsetzungsgesetzgebung zur Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen einerseits und der Interessenbindungen von Personen in öffentlichen Ämtern andererseits.

Was passiert nun mit der Umsetzungsinitiative, wenn Art. 37a KV gemäss Motion Heydecker vom Kantonsrat und danach von den Stimmberechtigten angenommen wird? Der Regierungsrat hat hierzu ein Gutachten bei Prof. Dr. Felix Uhlmann, Universität Zürich, in Auftrag gegeben. Das Gutachten vom 17. August 2022 kommt zum Schluss, dass die *Umsetzungsinitiative* – als Ganzes und auch nur in einzelnen Teilen – *nicht eigenständig*, sondern inkl. der Übergangsbestimmung eine blosser Ergänzung von Art. 37a KV und damit von diesem *abhängig* ist (vgl. Gutachten, Rz. 27).

Entsprechend würde die geltende Fassung von Art. 37a KV im Fall der Annahme der Verfassungsvorlage gemäss Motion 2021/7 Heydecker in der Volksabstimmung durch die Fassung von Art. 37a KV gemäss Motion Heydecker ersetzt (vgl. Gutachten, Rz. 28).

In diesem Fall würde die Umsetzungsinitiative undurchführbar, weil ihr die Grundlage, nämlich die Bestimmungen der Transparenzinitiative (also die ursprüngliche Fassung von Art. 37a KV), entzogen wurde. Entscheidet der Kantonsrat über die Gültigkeit der Initiative vor der Abstimmung über Art. 37a KV gemäss Motion 2021/7 Heydecker, ist zu diesem Zeitpunkt ungewiss, ob die Umsetzungsinitiative nach der Abstimmung über die Vorlage gemäss Motion 2021/7 Heydecker noch gültig sein wird oder nicht. Die Umsetzungsinitiative kann somit nur *bedingt gültig* erklärt werden. Das Gutachten kommt zum Schluss, dass die Gültigkeitserklärung mit einer *Bedingung* versehen werden kann (vgl. Gutachten, Rz. 23). Die Bedingung ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz. Ihre Zulässigkeit kann sich aus dem mit dem Gesetz verfolgten Zweck ergeben. Nötig ist ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen Bedingung und Gesetzeszweck; sachfremde Bedingungen sind unzulässig. Angesichts des Gebots der Verhältnismässigkeit ist eine Bedingung insbesondere zulässig, wenn das zugestandene Recht ansonsten verweigert werden müsste (zum Ganzen BGE 131 I 166 E. 4.4; BGer, Urteil 1C_587/2018 vom 18. September 2019, E. 3.3; vgl. auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 926; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 28 Rz. 96). Eine entsprechende Gültigkeitserklärung mit der Bedingung der Verwerfung der Vorlage gemäss Motion 2021/7 Heydecker ist für diesen aussergewöhnlichen Fall zulässig (vgl. Gutachten, Rz. 23).

Zusammenfassend ist die Umsetzungsinitiative *bedingt* gültig zu erklären, d.h. sie ist nur dann gültig, wenn die Vorlage gemäss Motion 2021/7 vom Kantonsrat oder in der Volksabstimmung abgelehnt worden ist.

II. Beurteilung der Initiative

1. Aktuelle Rechtslage im Bund

In der Schweiz gibt es seit dem 18. Juni 2021 eine nationale gesetzliche Regelung der Parteienfinanzierung. Die entsprechende Ergänzung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte soll im Herbst 2022 in Kraft treten. Sie beinhaltet die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen auf Bundesebene.

2. Beurteilung der Initiative

Bei der Beurteilung, ob die Initiative angenommen oder abgelehnt werden soll, sind folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

Für die Initiative sprechen folgende Überlegungen:

Es ist nicht zu verkennen, dass in den vergangenen Jahrzehnten die finanziellen Aufwendungen für Wahl- und Abstimmungskampagnen auf allen staatlichen Ebenen erheblich zugenommen haben. Es betrifft dies einerseits die aufgewendeten finanziellen Mittel von Parteien, Gruppierungen und Komitees, aber auch von Privaten für Wahl- und Abstimmungskampagnen. Verstärkt wurde insbesondere die Präsenz in elektronischen Medien aller Art, neuerdings auch vermehrt in Social Media (Twitter, Facebook etc.). In diesem Umfeld verschiedenster „Meinungsmacher“ kann ein Bedürfnis nach mehr Transparenz hinsichtlich der Herkunft der finanziellen Mittel bei Wahl- und Abstimmungskämpfen gegeben sein.

Gegen die Initiative sprechen folgende Überlegungen:

Mit der Umsetzungsinitiative sollen einerseits einzelne Elemente der ursprünglichen Transparenzinitiative abgeschwächt und andererseits gewisse zusätzliche Punkte explizit aufgenommen werden. Die Umsetzungsinitiative baut somit auf der Transparenzinitiative auf und ergänzt diese.

Die Transparenzinitiative wurde zwar in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs angenommen, für die konkrete Umsetzung von Art. 37a KV sind aber weitere gesetzliche Bestimmungen notwendig, da Art. 37a KV weder insgesamt noch in Teilen unmittelbar anwendbar ist (vgl. Entscheid des Obergerichtes vom 13. November 2020 i.S. C.K. gegen S., E. 5.5.). Nach Art. 37a Abs. 6 KV sind zudem die Einzelheiten der Offenlegungspflichten in einem Gesetz zu regeln. Dies entspricht Art. 50 KV, wonach alle wichtigen Rechtssätze, die Rechte und Pflichten von natürlichen und juristischen Personen begründen, in der Form eines Gesetzes zu erlassen sind. Das Rechtsetzungsverfahren des mit der angenommenen Transparenzinitiative neu geschaffenen Art. 37a der Kantonsverfassung ist noch nicht abgeschlossen.

Die Bestimmungen der Schaffhauser Transparenzinitiative sind sehr streng. Sie sind als die striktesten in der ganzen Schweiz zu betrachten. In der praktischen Anwendung sind die Bestimmungen in ihrer reinen Form nur mit beträchtlichem Aufwand umsetzbar. Entsprechend hat der Regierungsrat versucht, mit dem Entwurf des Transparenzgesetzes im November 2020 eine pragmatische und einfach umsetzbare Lösung vorzulegen, welche aber an den Grundelementen der Transparenzinitiative nicht rüttelt. Die Vernehmlassungsantworten haben – wie nicht anders zu erwarten war – zum Gesetzesentwurf sehr unterschiedliche Positionen ergeben. Insgesamt zeigt sich, dass die Umsetzung der sehr weit gehenden Schaffhauser Transparenzinitiative äusserst schwierig ist. Die Anträge der Vernehmlassungsteilnehmenden stehen sich teilweise diametral gegenüber.

Der Regierungsrat hat – seit die Transparenzinitiative eingereicht worden ist – Verständnis für das Anliegen der Initianten nach mehr Transparenz hinsichtlich der Herkunft der finanziellen Mittel bei Wahl- und Abstimmungskämpfen gezeigt. Gleichzeitig hat der Regierungsrat aber immer betont, dass er die Initiative ablehnt, weil die Umsetzung der Initiative sehr aufwendig und mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist. Die Kontrolle und Administration aller in der Initiative enthaltenen Elemente führt zu einer unverhältnismässigen Aufblähung der Bürokratie sowohl bei der Verwaltung als auch bei den Parteien. Zudem muss für die korrekte Umsetzung der Initiative ein obligatorisches

Anmeldeverfahren für Majorzwahlen eingeführt werden. Das hat der Regierungsrat stets als nicht sachgerecht kritisiert.

Angesichts dieser schwierigen Ausgangslage nach der Vernehmlassung zur Umsetzungsgesetzgebung zur Transparenzinitiative hat der Regierungsrat Sympathie für den in der von Kantonsrat Christian Heydecker eingereichten Motion 2021/7 enthaltenen Ansatz einer offenen Formulierung einer Transparenzbestimmung gezeigt und hat sich für die Erheblicherklärung der Motion ausgesprochen. Er entspricht der Haltung des Regierungsrates - Verständnis für das Anliegen der Initiative, aber Ablehnung des konkreten Initiativtextes wegen zu weitgehender und praxisuntauglicher Regelung. Die Motion 2017/7 wurde vom Kantonsrat am 27. September 2021 erheblich erklärt.

Der Regierungsrat hat in seinem Bericht und Antrag vom 18. Januar 2022 betreffend Umsetzung der Motion 2021/7 "Mehr Transparenz, aber mit Augenmass" aufgezeigt, welche Elemente in einer Umsetzungsgesetzgebung zu Art. 37a KV-Motion nach Ansicht des Regierungsrates enthalten sein müssten (und welche eher nicht):

- a) Anlehnung an Regelung Bund im Bundesgesetz über die politischen Rechte: Einfache Regel für Offenlegungspflicht bei Abstimmungs- und Wahlkampagnen mit Grenzwert für gesamte Kampagne (Fr. 10'000.--) und Grenzwert pro einzelne Zuwenderin bzw. einzelnen Zuwender und Kampagne (Fr. 3'000.--)
- b) Beschränkung der Offenlegungspflicht bei Abstimmungs- und Wahlkampagnen auf Kanton und grössere Gemeinden (über 3'000 Einwohnerinnen und Einwohner)
- c) Jährlicher maximaler Freibetrag von Fr. 1'000.-- für anonyme Spenden
- d) Pragmatische Lösung für Einreichung des Budgets vor Abstimmung/Wahl und der Schlussabrechnung (Einreichung budgetierte Einnahmen bis 30 Tage vor Abstimmung oder Wahl; Einreichung Schlussabrechnung über die Einnahmen sowie monetären und nichtmonetären Zuwendungen bis 60 Tage nach der Abstimmung oder Wahl)
- e) Einfache Regelung für Parteifinanzierung (Parteien müssen jährlich ihre Einnahmen sowie Zuwendungen im Wert von mehr als Fr. 3'000.-- pro Person und Jahr offenlegen; im Weiteren haben die Parteien die Mandatsbeiträge zu melden)
- f) Offenlegung von Interessenbindungen erst bei Amtsantritt (und nicht bereits bei Wahlanmeldung)
- g) Beschränkung der Offenlegung von Interessenbindungen auf Kanton und grössere Gemeinden (über 3'000 Einwohnerinnen und Einwohner) sowie auf Funktionen mit Volkswahl
- h) Verzicht auf Anmeldeverfahren bei Majorzwahlen
- i) Kontrollinstanz auf kantonaler Ebene für kantonale Abstimmungen/Wahlen und Kontrollinstanz auf kommunaler Ebene für kommunale Abstimmungen/Wahlen

- j) Digitale Erfassungsplattform für Kanton und Gemeinden (für Kampagnen und Parteifinanzierung sowie Interessenbindungen)
- k) Stichprobenweise Kontrollen über die Korrektheit der Angaben und Dokumente

Die Umsetzungsinitiative schränkt den strengen Anwendungsbereich der Transparenzinitiative in einigen Punkten ein. So sind ausgenommen von der Pflicht zur Offenlegung von Wahl- und Abstimmungskampagnen kommunale Wahl- und Abstimmungskämpfe in Gemeinden mit weniger als 3'000 Einwohnerinnen und Einwohnern und Wahl- und Abstimmungskampagnen, für die gesamthaft weniger als Fr. 3'000.-- aufgewendet werden. Ebenso sind Kandidierende für kommunale Ämter in Gemeinden mit weniger als 3'000 Einwohnerinnen und Einwohnern ausgenommen von der Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen.

Wesentliche Elemente der ursprünglichen Transparenzinitiative sind aber auch mit der Umsetzungsinitiative immer noch vorhanden, insbesondere die komplexe Regelung für die Offenlegungspflicht bei der Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen: Liegt der Gesamtbetrag der Kampagne über Fr. 3'000.--, ist jeder Betrag einer juristischen Person ab Fr. 1.-- offenzulegen. Ebenso ist die Regelung, dass die Interessenbindungen bereits bei der Wahlanmeldung offenzulegen sind, weiterhin enthalten. Entsprechend sind folgende, bereits im Zusammenhang mit der Transparenzinitiative erwähnten Nachteile weiterhin vorhanden:

- Die Offenlegungspflicht hinsichtlich der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen würde für die Parteien auf Stufe Kanton und grosse Gemeinden einen *erheblichen Aufwand* verursachen *hinsichtlich der Budgetierung und Rechnungslegung für alle Wahlen und Abstimmungen*. Dabei müsste jeweils auch ausgedehnt werden, welche Spenden für welche Wahl und/oder Abstimmung erfolgen. Da sich die Offenlegungspflicht auf die Budgets bezieht, müsste die Richtigkeit der Angaben (Art. 37a Abs. 4) sinnvollerweise vor Beginn der Wahl bzw. Abstimmung geprüft werden, zumal die Angaben in einem öffentlichen Register einsehbar sein müssen. Die Kontrolle der Richtigkeit und der Vollständigkeit der Angaben bei gleichzeitig stattfindenden Wahlen und Urnengängen im Kanton und in den grossen Gemeinden durch eine einzige kantonale oder ausgelagerte unabhängige Stelle wäre innert kürzester Zeit praktisch kaum zuverlässig durchführbar und äusserst aufwendig. Hinzukommt, dass eine Offenlegung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen auch für die Parteien selbst einen erheblichen Aufwand bedeuten würde, insbesondere dann, wenn gleichzeitig verschiedene Wahlen und Sachabstimmungen auf Kantons- und Gemeindeebene stattfinden.
- Für die korrekte Umsetzung der Initiative müsste ein *obligatorisches Anmeldeverfahren* für alle Wahlen auf Kantons- und Gemeindeebene (für Gemeinden mit mehr als 3'000 Einwohnerinnen und Einwohnern) eingeführt werden. Bei allen Wahlen im Kanton Schaffhausen – ausser den Proporzahlen – gibt es aktuell kein obligatorisches Anmeldeverfahren für eine Kandidatur in dem Sinne, dass nur angemeldete Personen gültig gewählt werden können. Im Wahlrecht des

Kantons Schaffhausen sind sog. ‚wilde Kandidierende‘ bei allen Majorzwahlen zugelassen. Deshalb ist eine Offenlegung der Interessenbindung vor einer Kandidatur bzw. Wahl nach dem geltenden Wahlrecht gar nicht in allen Fällen möglich. Bei Annahme auch der Umsetzungsinitiative müsste das kantonale Wahlgesetz insofern angepasst werden, als für alle Wahlen gemäss Art. 37a Abs. 2 ein obligatorisches Anmeldeverfahren eingeführt werden müsste. Dies würde zum Ausschluss der bisher zugelassenen ‚wilden Kandidierenden‘ bei allen Majorzwahlen im Kanton und in den grossen Gemeinden führen.

Nach Ansicht des Regierungsrates lässt sich mit einem offen formulierten Art. 37a KV eine pragmatischere, besser auf den (kleinen) Kanton Schaffhausen zugeschnittene Lösung für gesetzliche Bestimmungen zur Transparenz bei der Finanzierung von Abstimmungen und Wahlen sowie zur Offenlegung von Interessenbindungen erzielen.

Der Regierungsrat anerkennt den Handlungsbedarf in Sachen Schaffung von Transparenz bei der Finanzierung von Abstimmungen und Wahlen und bei der Offenlegung von Interessenbindungen. Allerdings ist die Regierung der Ansicht, dass detaillierte Bestimmungen zur Transparenz bei der Finanzierung von Abstimmungen und Wahlen und bei der Offenlegung von Interessenbindungen nicht in die Kantonsverfassung gehören. In der Verfassung sollte nur der entsprechende Grundsatz für solche Bestimmungen auf Gesetzesstufe enthalten sein. In gesetzlichen Bestimmungen kann mit dem nötigen Detaillierungsgrad festgehalten werden, wer, was, wann, wo offenlegen muss.

Ziel muss sein, eine pragmatische und praxistaugliche Lösung zu finden. Eine solche Lösung ist aber eben – wie die Vernehmlassung zum Entwurf des Transparenzgesetzes gezeigt hat – mit der der Transparenzinitiative zugrundeliegenden Verfassungsbestimmung – und damit auch mit der Umsetzungsinitiative – kaum möglich.

Aus diesen Gründen spricht sich der Regierungsrat für den mit der Motion 2021/7 vorgeschlagenen aktualisierten Art. 37a KV und damit gegen die Umsetzungsinitiative aus.

III. Zusammenhang mit Bericht und Antrag vom 18. Januar 2022 betreffend Umsetzung der Motion 2021/7 "Mehr Transparenz, aber mit Augenmass"

Sowohl die vorliegende Umsetzungsinitiative als auch der mit der Motion 2021/7 vorgeschlagene aktualisierte Art. 37a KV sind der *obligatorischen Volksabstimmung* unterstellt. Es stellt sich die Frage, wie am sinnvollsten damit umgegangen werden soll. Das in Auftrag gegebene Gutachten empfiehlt eine Mehrfachabstimmung (vgl. Gutachten, Rz. 24 ff.). Wenn über Art. 37a KV in der Fassung gemäss Motion 2021/7 Heydecker und die Umsetzungsinitiative gleichzeitig abgestimmt wird, können die Stimmberechtigten ihren Willen unverfälscht zum Ausdruck bringen (Art. 34 BV). Die beiden Vorlagen schliessen sich aus. Im Falle eines doppelten Ja kann der Wille der Stimmberechtigten mittels Stichfrage geklärt werden. Mit einer Mehrfachabstimmung können sich die Stimmberechtigten entweder für die Variante Transparenzinitiative/Umsetzungsinitiative oder die Variante "neue Verfassungsgrundlage gemäss Motion 2021/7 Heydecker" entscheiden.

Vorliegend wurde die Vorlage gemäss Motion 2021/7 zwar nicht als Gegenvorschlag zur Umsetzungsinitiative, sondern eher als nachträglicher Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative erarbeitet. In der Sache handelt sich aber wie bei einem Gegenvorschlag um eine Alternative sowohl zur bestehenden verfassungsrechtlichen Regelung als auch zur Umsetzungsinitiative. Dies legt eine Gesamtabstimmung nahe. Aus Sicht des Regierungsrates erscheint eine Mehrfachabstimmung am vergleichsweise risikolosesten und den politischen Rechten der Stimmberechtigten am besten entsprechend, weil hier weder Eingriffe notwendig sind oder eine Initiative für ungültig erklärt werden muss und Mehrfachabstimmungen auch sonst verbreitet sind.

Entsprechend wird der Regierungsrat bei der Behandlung der Vorlage zur Motion 2021/7 den Antrag stellen, die Volksabstimmung zur Vorlage zur Motion 2021/7 gleichzeitig mit der Volksabstimmung über die Umsetzungsinitiative anzusetzen (vgl. auch nachstehende Ziffer V.).

IV. Anträge

Der Regierungsrat beantragt nach dem Ausgeführten:

- Es sei die Umsetzungsinitiative nur dann als gültig zu erklären, wenn die Vorlage gemäss Motion 2021/7 durch den Kantonsrat oder in der Volksabstimmung abgelehnt worden ist (bedingte Gültigerklärung).
- Für den Fall, dass die Umsetzungsinitiative gültig ist, sei die Initiative abzulehnen.

V. Gegenvorschlag

Zudem stellt der Regierungsrat gestützt auf die vorstehenden Ausführungen und Erwägungen den Antrag:

- Es sei der Umsetzungsinitiative als Gegenvorschlag die sich aktuell in der parlamentarischen Beratung befindende Vorlage Motion 2021/7 Heydecker gegenüberzustellen.

Dies ermöglicht eine – wie oben ausgeführt am sinnvollsten erscheinende – Mehrfachabstimmung gemäss dem Verfahren nach Art. 30 KV (gleichzeitige Abstimmung über Umsetzungsinitiative und Vorlage Motion 2021/7 Heydecker mit Stichfrage).

VI. Weiteres Vorgehen

Die Volksinitiative ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht worden. Für die weitere Behandlung bestehen - vorbehältlich des Rückzuges der Initiative - gemäss Art. 77 des Wahlgesetzes (SHR 160.100) namentlich die folgenden Möglichkeiten: Der Kantonsrat beschliesst innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung des Begehrens (also bis 24. November 2022)

- a) ob er die Volksinitiative direkt dem Volk mit dem Antrag auf Zustimmung oder Ablehnung zum Entscheid unterbreitet (Abstimmung innerhalb von 6 Monaten nach dem Beschluss des Kantonsrates) oder
- b) ob er ihr einen Gegenvorschlag gegenüberstellen will. In diesem Falle wäre ein konkreter Gesetzesentwurf innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer sechs Monate vom Kantonsrat abschliessend zu behandeln. Die Volksabstimmung hätte spätestens nach weiteren sechs Monaten stattzufinden.

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen,

- *das Initiativbegehren "zur Umsetzung der vom Stimmvolk angenommenen Transparenzinitiative" (Umsetzungsinitiative) nur dann als gültig zu erklären, wenn die Vorlage Motion 2021/7 Heydecker durch den Kantonsrat oder in der Volksabstimmung abgelehnt worden ist (bedingte Gültigerklärung).*
- *Für den Fall, dass die Umsetzungsinitiative gültig erklärt wird, sei sie den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.*

Schaffhausen, 23. August 2022

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Dr. Cornelia Stamm Hurter

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger