

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend
die Volksinitiative "Transparenz in der Politikfinanzierung
(Transparenzinitiative)"**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Volksinitiative "Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)".

Die Initiative wurde von einem Initiativkomitee, bestehend aus Vertretern der JUSO Schaffhausen, am 4. März 2019 mit 1'033 gültigen Unterschriften eingereicht und vom Regierungsrat am 12. März 2019 als zustande gekommen erklärt (Amtsblatt Nr. 11 vom 15. März 2019, S. 447 f.). Sie hat folgenden Wortlaut:

"Die Kantonsverfassung ist wie folgt zu ändern:

Art. 37a (neu)

¹ Natürliche und juristische Personen, wie alle Parteien und sonstigen politischen Gruppierungen, Kampagnenkomitees, Lobbyorganisationen und sonstige Organisationen, die sich an Abstimmungskämpfen sowie an Wahlen beteiligen, die in die Kompetenz von Kanton und Gemeinden fallen, müssen ihre Finanzen offenlegen. Unter die Offenlegungspflichten fallen insbesondere:

- a) Das Globalbudget für den betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampf.*
- b) Die Namen der juristischen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags.*
- c) Die Namen der natürlichen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags. Ausgenommen sind Spenderinnen und Spender, deren Zuwendung insgesamt CHF 3'000.- pro Kalenderjahr nicht übersteigt.*

² Alle Kandidierenden für alle öffentlichen Ämter auf kantonaler und für Exekutiven und Legislativen auf kommunaler Ebene legen ihre Interessenbindungen bei der Anmeldung ihrer Kandidatur offen.

³ Zu Beginn eines Kalenderjahres legen alle gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in öffentlichen Ämtern gemäss Abs. 2 ihre Interessenbindungen offen.

⁴ Die kantonale Verwaltung oder eine unabhängige Stelle überprüfen die Richtigkeit der Angaben gemäss Abs. 1, 2 und 3 und erstellen ein öffentliches Register, einsehbar auf der Internetseite/Homepage des Kantons Schaffhausen.

⁵ Alle Kandidierenden der betreffenden Parteien und politischen Gruppierungen werden bei Verletzung der Offenlegungspflichten von der Wahl ausgeschlossen. Zudem werden Widerhandlungen von Kandidierenden und gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern sowie von natürlichen und juristischen Personen, von Parteien, politischen Gruppierungen, Abstimmungskomitees, Lobbyorganisationen und sonstigen Organisationen gegen die Verpflichtungen von Abs. 1-3 dieses Verfassungsartikels mit Busse sanktioniert.

⁶ Das Gesetz regelt die Einzelheiten. Es trägt namentlich dem Schutz von Berufsgeheimnissen Rechnung.

[Rückzugsklausel]"

1. Formelle Prüfung

Die vorliegende Volksinitiative ist - mit 1'033 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, dass die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen sowie die Interessenbindung von Kandidierenden für öffentliche Ämter im Kanton und in den Gemeinden offengelegt werden müssen. 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.

2. Materielle Prüfung

A. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Eine kantonale Verfassungsinitiative darf nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen (Art. 28 Abs. 2 lit. a Kantonsverfassung (KV; SHR 101.000). Die Stimmberechtigten haben Anspruch darauf, dass diese Kontrolle der Rechtmässigkeit korrekt durchgeführt wird, damit sie sich nicht zu Bestimmungen äussern müssen, die von vornherein materiell höherrangigem Recht widersprechen (BGE 139 I 198 f.). Zu prüfen sind insbesondere die Verfassungsprinzipien Rechtsgleichheit, Wahl- und Abstimmungsfreiheit und Willkürverbot.

1. Rechtsgleichheit

Ein Erlass oder eine ausformulierte Initiative verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV), wenn rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger und sachlicher Grund in den zu regelnden Verhältnissen nach dem Regelungszweck nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (Schweizer, St. Galler Kommentar zu Art. 8 BV, Rz. 38 ff.). Differenzierungen und Gleichbehandlungen (Schematisierungen) halten vor Art. 8 Abs. 1 nur Stand, wenn sie im Hinblick auf die vom Erlass bzw. von der Initiative

geregelten Verhältnisse vernünftig und sachgerecht erscheinen (Waldmann, Basler Kommentar, Bundesverfassung, Art. 8 N 30).

Unter die Offenlegungspflicht sollen gemäss Initiativtext politische Parteien und Gruppierungen fallen, die Abstimmungen und Wahlen finanzieren, aber auch Einzelpersonen, die mit eigenen oder fremden Geldern ebenfalls Wahlen und Abstimmungen unterstützen. Bei Verletzung der finanziellen Offenlegungspflichten durch eine Partei sollen alle Kandidierenden dieser Partei von der Wahl ausgeschlossen werden. Selbst wenn ein Kandidat seine Interessenbindungen offenlegen und damit seiner persönlichen Pflicht nachkommen würde, könnte er von der Wahl ausgeschlossen werden, weil seine Partei die Wahlfinanzierung nicht offenlegt. Bei Proporzahlen, bei denen ein Kandidat nur gewählt ist, wenn seine Parteiliste entsprechende Sitze erreicht, ist diese Rechtsfolge noch einigermaßen nachvollziehbar, nicht aber bei Majorzwahlen, da dort Listen(stimmen) gar keine Rolle spielen. Trotzdem würde auch bei einer Majorzwahl ein Kandidat von der Wahl ausgeschlossen, wenn seine Partei die Finanzierung des Wahlkampfes nicht offenlegt. Bezogen auf die unterschiedlichen Wahlsysteme (Majorz und Proporz) ist fraglich, ob nicht unterschiedliche Rechtsfolgen greifen müssten. Letztlich kann diese Frage jedoch offengelassen werden, weil Art. 37a Abs. 5 Satz 1 aus anderen Gründen als ungültig zu erklären ist (vgl. nachfolgend Ziff. A.4).

2. Wahl- und Abstimmungsfreiheit

Die politischen Rechte werden in Art. 34 BV sowie Art. 23 und Art. 40 KV gewährleistet, wobei sie durch den Verfassungs- und Gesetzgeber hinsichtlich Umfang und Grenzen ausgestaltet und konkretisiert werden (Steinmann, St. Galler Kommentar zu Art. 34 BV, Rz. 27). So stellt Art. 42 KV Unvereinbarkeitsbestimmungen auf und Art. 40 Abs. 3 KV ermächtigt den Gesetzgeber, weitere Wählbarkeitsvoraussetzungen oder Ausnahmen von der allgemeinen Wählbarkeit vorzusehen. Dies sind Einschränkungen des passiven Wahlrechts, deren Rechtmässigkeit am Massstab von Art. 36 BV zu messen ist. Voraussetzungen einer Einschränkung sind eine gesetzliche Grundlage, ein öffentliches Interesse und die Beachtung der Verhältnismässigkeit:

- Mit Erlass der neuen Verfassungsbestimmung (Art. 37a) würde eine ausreichende gesetzliche Grundlage geschaffen und mit den darin vorgesehenen Offenlegungspflichten würde auch ein mögliches öffentliches Interesse verfolgt (zur Offenlegung von Interessenbindung vgl. Art. 11 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002, Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10, Art. 4 Kantonsratsgesetz, SHR 171.100).
- Zu prüfen bleibt, ob die vorgesehenen Massnahmen, insbesondere der Wahlausschluss bei Verletzung der Offenlegungspflichten, verhältnismässig ist oder ob ein Wahlausschluss nicht weit über das Ziel hinausschiesst und damit unverhältnismässig ist. Der Wortlaut von Art. 37a Abs. 5 Satz 1 ist klar und bestimmt. Jede Verletzung der Offenlegungspflichten soll unmissverständlich den Ausschluss von einer Wahl nach sich ziehen. Aufgrund dieser klar formulierten Bestimmung würden z.B. bei einer Kantonsratswahl alle Kandidierenden einer Partei im ganzen Kanton von der Wahl ausgeschlossen, wenn diese Partei ihre Finanzierung nicht vollständig

bekannt gibt. Zudem will die Initiative auch einen Ausschluss von der Wahl, wenn Interessenbindungen nicht oder nicht vollständig offengelegt werden. Ein Wahlausschluss ist die strengste Rechtsfolge. Der Ausschluss aller Kandidierenden einer Partei bei Verletzung der Offenlegungspflichten hinsichtlich der Finanzierung ist offensichtlich unverhältnismässig und steht in keinem direkten Zusammenhang mit den persönlichen Wahlvoraussetzungen der einzelnen Kandidierenden. Der zwingende Ausschluss von einer Wahl lässt ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den der Ausschluss für den betroffenen Kandidaten bewirkt, vermissen. Insofern verstösst diese Regelung gegen den Teilgehalt der Angemessenheit bzw. Zumutbarkeit der Massnahme (BSK BV-Epiney, Art. 5 N 69 f.). Die in Art. 37a Abs. 5 Satz 1 angedrohte Sanktion führt bereits bei leichteren Verstössen, die nicht einzelne Kandidaten zu verantworten haben, zu einer nicht zu rechtfertigenden Härte. Eine derart drastische Massnahme ist weder geeignet, erforderlich noch angemessen zur Durchsetzung des Ziels der Transparenzinitiative.

- Eine bundesrechtskonforme, die Wahl- und Abstimmungsfreiheit bzw. das Verhältnismässigkeitsprinzip beachtende Umsetzung im ausführenden Gesetz (Art. 37a Abs. 6) ist nicht möglich, da der Wahlausschluss im Initiativtext klar und deutlich verlangt wird. Würde die Ausführungsgesetzgebung etwas anderes vorsehen, wäre dies ein Verstoss gegen den Initiativtext bzw. die neue Bestimmung in der KV. Der Initiativtext von Art. 37a Abs. 5 Satz 1 lässt in dieser Hinsicht keine Abweichungen zu.

Die krasse Rechtsfolge eines Wahlausschlusses bei Verletzung von Offenlegungspflichten steht in Widerspruch zum Bundesrecht und ist insbesondere eine Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit bzw. des Verhältnismässigkeitsprinzips. Art. 37a Abs. 5 Satz 1 ist deshalb für ungültig zu erklären. Auch bei der im Kanton Schwyz eingereichten Transparenz-Initiative war ein gleich lautender Passus bezüglich Wahlausschluss bei Verletzung von Offenlegungspflichten im Initiativtext enthalten. Dem entsprechenden Antrag des Schwyzer Regierungsrates auf Teilungültigkeit ist das Schwyzer Kantonsparlament gefolgt und die Initiative wurde in abgeänderter Form der Volksabstimmung unterbreitet.

Wird der von der Initiative vorgesehene Wahlausschluss als unverhältnismässig gestrichen, verbleibt als Sanktion noch das Mittel der Busse. Als darüber hinausgehende Sanktionen für die Verletzung von Offenlegungspflichten könnte z.B. auch die Streichung von Fraktionsbeiträgen vorgesehen werden. Würden in der Kantonsverfassung Offenlegungspflichten verankert, käme dem aber vor allem auch eine Appellwirkung an alle Parteien und politische Gruppierungen sowie deren Kandidierenden in dem Sinne zu, dass in der Politik eben für mehr Transparenz gesorgt werden soll, sei es bei der Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen oder hinsichtlich der Interessenbindungen von Kandidierenden.

3. Willkürverbot

Bezogen auf die Rechtsetzung verletzt ein allgemeinverbindlicher Erlass das Willkürverbot nach Art. 9 BV dann, wenn er sich nicht auf ernsthafte und objektive Gründe stützen lässt oder wenn er sinn-

und zwecklos ist (BGE 136 I 241 E. 3.1, 250 f. = Pra 2011 Nr. 1, S. 10). Dem kantonalen Gesetzgeber, der als politisches Organ der demokratischen Kontrolle unterworfen ist (obligatorisches oder fakultatives Referendum), kommt bei der Ausarbeitung von Gesetzen und bei der Gültigkeitsprüfung von Initiativen jedoch eine grosse Freiheit zu.

Die Initiative sieht hinsichtlich der Verletzung der Offenlegungspflichten unterschiedliche Sanktionen vor. Bei Verletzung der Offenlegungspflichten im Rahmen von Wahlen werden die Kandidierenden von einer Wahl ausgeschlossen. Bei Abstimmungen hingegen würde bei Widerhandlungen die Abstimmung nicht annulliert, sondern wäre bloss eine Busse vorgesehen (Art. 37a Abs. 5). Ob diese Unterscheidung „Wahlausschluss einerseits, blosse Busse andererseits“ sachlich gerechtfertigt bzw. genügend differenziert ist, kann offengelassen werden. Da Art. 37a Abs. 5 Satz 1 bereits wegen Verstosses gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip aufzuheben ist, kann die Frage einer zusätzlichen Verletzung des Willkürverbotes wegen der unterschiedlichen Sanktionen bei Wahlen bzw. Abstimmungen unbeantwortet bleiben.

4. *Wahlausschluss verstösst gegen übergeordnetes Recht*

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Kanton zuständig ist, Regelungen über die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen im Kanton und in den Gemeinden sowie über die Offenlegung von Interessenbindungen öffentlicher Amtsträger zu erlassen. Mit Art. 37a KV wird eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen und die Regelung von Offenlegungspflichten bei Wahlen und Abstimmungen entspricht auch einem möglichen öffentlichen Interesse im Sinne vermehrter Transparenz. Hingegen ist die Sanktionierung der Verletzung der Offenlegungspflichten durch einen generellen Ausschluss aller Kandidierenden der gleichen Gruppierung ein Verstoss gegen die in der BV garantierte Wahl- und Abstimmungsfreiheit bzw. gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip. Art. 37a Abs. 5 Satz 1 der Initiative ist deshalb - wie im Kanton Schwyz - wegen Verstosses gegen übergeordnetes Recht als ungültig zu erklären.

5. *Durchführbarkeit*

Eine Initiative ist gültig, wenn sie nicht undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 2 lit. b KV). Initiativen sind demnach als ungültig zu erklären, wenn offensichtlich ist, dass sie im Fall ihrer Annahme faktisch nicht vollzogen werden können. Schwierigkeiten bei der praktischen Durchführung oder bei der Einhaltung einzelner Forderungen, etwa von Fristvorschriften, genügen für die Annahme der Unmöglichkeit nicht.

Dennoch ist zu betonen, dass die Umsetzung der Initiative sehr aufwendig und mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden wäre. Die Kontrolle und Administration aller in der Initiative vorgesehenen Elemente würde zu einer Aufblähung der Bürokratie führen. Bei den jährlich im Kanton und in allen Gemeinden zum Teil gleichzeitig stattfindenden Sachabstimmungen und Wahlen wäre der entsprechende Aufwand von den Parteien und der kontrollierenden Stelle kaum zu bewältigen, wenn dafür nicht erhebliche zeitliche und personelle Ressourcen zur Verfügung ständen.

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 Initiativtext ist die konkrete Umsetzung der Initiative dem kantonalen Gesetzgeber vorbehalten (Art. 37a Abs. 6). Bei Annahme der Initiative müsste, um dem Verfassungsauftrag nachzukommen, wohl für alle Wahlen im Kanton und in den Gemeinden ein Anmeldeverfahren eingeführt werden. Dies würde dazu führen, dass bei allen Majorzwahlen 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 (dort nur Exekutive und Legislative) 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.

6. Fazit: Teilgültigkeit der Transparenzinitiative

Zusammenfassend wahrt die Transparenzinitiative die Einheit der Form und der Materie, verstösst – mit der nachfolgenden Ausnahme – nicht gegen übergeordnetes Recht und ist nicht offensichtlich undurchführbar. Der zwingende Wahlausschluss in Art. 37a Abs. 5 Satz 1 widerspricht jedoch der verfassungsrechtlich verbürgten Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie dem Verhältnismässigkeitsprinzip und verstösst somit gegen übergeordnetes Recht (Art. 28 Abs. 2 lit. a KV). Art. 37a Abs. 5 Satz 1 ist deshalb - wie im Kanton Schwyz - ungültig zu erklären.

Erklärt der Kantonsrat die Initiative teilungültig, wird nur der gültige Teil der Initiative der Volksabstimmung unterbreitet. Bei Ungültigerklärung von Art. 37a Abs. 5 Satz 1 muss Abs. 5 ohne inhaltliche Änderung, jedoch redaktionell wie folgt angepasst zur Abstimmung gebracht werden:

„⁵ Widerhandlungen von Kandidierenden und gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern sowie von natürlichen und juristischen Personen, von Parteien, politischen Gruppierungen, Abstimmungskomitees, Lobbyorganisationen und sonstigen Organisationen gegen die Verpflichtungen von Abs. 1-3 dieses Verfassungsartikels werden mit Busse sanktioniert.“

Die übrigen Bestimmungen des Initiativtextes bleiben unverändert.

3. Beurteilung der Initiative

A. Rechtslage in Bund und Kantonen

In der Schweiz gibt es bisher keine nationale gesetzliche Regelung der Parteienfinanzierung. Eine erste eidgenössische Volksinitiative „Für die Offenlegung der Politiker-Einkünfte (Transparenz-Initiative)“ vom 8. Juni 2011 war bereits im Sammelstadium gescheitert (BBI 2012 9785). Am 5. April 2016 wurde eine weitere eidgenössische Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)“ lanciert. Sie verlangt mit einem neuen Artikel in der BV die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen auf Bundesebene. Sie wurde am 10. Oktober 2017 eingereicht. Der Bundesrat lehnt diese Volksinitiative ab. Er hat am 29. August 2018 eine entsprechende Botschaft zuhanden des Parlamentes verabschiedet.

Auf kantonaler Ebene haben die drei Kantone Tessin, Neuenburg und Genf Regelungen bezüglich der Transparenz der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen erlassen (Andreas Auer, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, S. 446; Lukas Schaub, Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen, Zürich/St. Gallen 2012, S. 392 ff.). In den Kantonen Freiburg und Schwyz wurden jeweils Transparenz-Initiativen in der Volksabstimmung vom 4. März 2018 angenommen. Am 30. Oktober 2018 hat die Regierung des Kantons Schwyz eine entsprechende Vorlage an den Kantonsrat verabschiedet. Die entsprechende Gesetzesvorlage wurde vom Kantonsrat am 6. Februar 2019 zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet. Die Volksabstimmung findet am 19. Mai 2019 statt. Im Unterschied zum Initiativtext im Kanton Schaffhausen fallen im Kanton Schwyz allerdings nur Parteien und politische Gruppierungen, Kampagnenkomitees, Lobbyorganisationen und sonstige Organisationen, nicht jedoch natürliche Personen unter die Offenlegungspflichten.

In den Kantonen Basel-Landschaft und Aargau sind kantonale Initiativen, die die Offenlegung der Finanzierung der Parteien und/oder von Wahl- und Abstimmungsbudgets sowie deren Geldquellen verlangen, abgelehnt worden. In anderen Kantonen (Basel-Stadt, Solothurn, Luzern, Zürich, Bern) wurden ähnlich lautende parlamentarische Vorstösse entweder nicht erheblich erklärt oder abgelehnt.

In Art. 4 des Gesetzes über den Kantonsrat (SHR 171.100) wird bereits heute die Offenlegung von Interessenbindungen der Mitglieder des Kantonsrates geregelt.

B. Ablehnung 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, so dass nicht die Gefahr besteht, dass „finanzielle Macht in politische Macht umgemünzt werden kann“ (Stellungnahme des Bundesrates vom 30. August 1995 zu GN 95.3214).

Gegen die Initiative sprechen folgende Überlegungen:

- Nach Ansicht der Regierung sind die im Initiativtext vorgesehenen Regelungen zur Offenlegung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen zu wenig auf die Besonderheiten des politischen Systems in der Schweiz, die direkte Demokratie, die Kollegialregierung und das Milizsystem, abgestimmt. In den Kantonen - und auch beim Bund - herrscht ein subtiles Gleichgewicht der Machtverteilung und eine gegenseitige Kontrolle. Dies hindert die politischen Parteien daran, einen überwiegenden Einfluss auszuüben. Der Regierungsrat hat ausserdem Zweifel, dass die finanziellen Mittel in unserem politischen System einen überwiegenden Einfluss auf das Ergebnis von Abstimmungen und Wahlen haben.
- Die Offenlegungspflicht hinsichtlich der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen würde für die Parteien auf Stufe Kanton und Gemeinden einen erheblichen Aufwand verursachen hinsichtlich der Budgetierung und Rechnungslegung für alle Wahlen und Abstimmungen. Dabei müsste jeweils auch ausgeschieden 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 Gemeinden durch eine einzige kantonale oder ausgelagerte unabhängige Stelle wäre innert kürzester Zeit praktisch kaum zuverlässig durchführbar und äusserst aufwendig.
- Erschwerend wirkt sich aus, dass die Politlandschaft des Kantons Schaffhausen mit ihren Kantonal-, Bezirks- und Gemeindeparteien komplex ist und 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.
- Die Offenlegungspflicht der Interessenbindung bezieht sich auf Kantonsebene auf Kandidierende für alle öffentlichen Ämter, auf Gemeindeebene nur auf Exekutiven (Gemeinderäte) und Legislativen (Gemeindeparlamente). Öffentliche Ämter bekleiden zweifelsohne die Mitglieder des Regierungsrates und des Kantonsrates, aber ebenso diverse andere Mandatsträgerinnen und -träger.

Der Initiativtext sieht keine Unterscheidung vor, ob jemand durch eine Volkswahl oder durch eine Behörde in ein öffentliches Amt gewählt wird. Deshalb gälten grundsätzlich als Kandidierende für öffentliche Ämter auch die nicht von den Stimmberechtigten, sondern vom Kantonsrat zu wählenden Personen, z.B. die Mitglieder der Gerichte, die Staatsanwälte, der Datenschutzbeauftragte, die Mitglieder des Erziehungsrates und des Bankrates. Auch für diese Personen würde bei einer Kandidatur bzw. vor einer Wahl die Pflicht zur Offenlegung ihrer Interessenbindungen gelten.

- Weiter haben öffentliche Ämter jene Personen inne, die durch den Regierungsrat, die Gerichte oder ein Departement gewählt werden, z.B. die Mitglieder verschiedenster Kommissionen. Bei Annahme der Initiative müsste auch für diese öffentlichen Ämter ein Anmeldeverfahren eingeführt werden und diese Personen wären ebenfalls verpflichtet, ihre Interessenbindungen offenzulegen, denn Art. 37a Abs. 2 beschränkt diese Pflicht dem Wortlaut nach nicht auf reine Volkswahlen. Zumindest beim Erlass des Ausführungsgesetzes würde sich die Frage der verfassungsgetreuen Umsetzung stellen, wenn im Gesetz nur Offenlegungspflichten bei Volkswahlen geregelt würden.
- Für den Fall, dass die Verletzung einer Offenlegungspflicht hinsichtlich Finanzierung oder Interessenbindung trotz Anmeldeverfahren erst nach erfolgter Wahl entdeckt würde, sieht die Initiative keine Regelung vor. In der Ausführungsgesetzgebung müsste aus Rechtsgleichheitsgründen wohl auch für diese Konstellation eine Rechtsfolge vorgesehen werden, z.B. Einstellung im Amt oder Ausschluss von einer Wiederwahl.
- Für die korrekte Umsetzung der Initiative müsste ein obligatorisches Anmeldeverfahren für alle Wahlen auf Kantons- und Gemeindeebene 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 der Initiative 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 führen und auch für alle Wahlen in Kommissionen des Kantons ein Anmeldeverfahren voraussetzen.
- Exekutiven und Legislativen auf kommunaler Ebene, also Gemeinderäte und allenfalls Mitglieder von Gemeindeparlamenten, müssten ihre Interessenbindungen ebenfalls offenlegen.
- Der Kanton oder eine unabhängige Stelle, also eine zentrale Stelle, hat gemäss Initiative alle Finanzierungen und Interessenbindungen auf ihre Richtigkeit zu prüfen. Die rechtzeitige Durchführung dieser Überprüfung – nicht nur die blosser Entgegennahme der Angaben – z.B. bei den

kommunalen Gesamterneuerungswahlen in 26 Gemeinwesen würde einen erheblichen administrativen und zeitlichen Aufwand bedeuten. Das Gleiche wäre bei den Gesamterneuerungswahlen der kantonalen Behörden der Fall, wenn nach Ablauf der Anmeldefrist innerhalb der Bereinigungsfrist von zwei Wochen die Angaben aller Kandidierenden in den Kantonsrat (2016: 534 Kandidierende) durch den Kanton oder eine unabhängige Stelle überprüft werden müssten (Art. 37a Abs. 4). Dieselbe Stelle müsste gleichzeitig auch die gesamten Wahlbudgets der jeweiligen Parteien und politischen Gruppierungen auf ihre Vollständigkeit und Richtigkeit überprüfen, die an diesen Wahlen teilnehmen. Diese Prüfung müsste ebenfalls kurzfristig erfolgen, da ja bei Verletzung dieser Offenlegungspflichten Kandidierende (einer ganzen Partei) von der Wahl ausgeschlossen werden müssten, was vor der Publikation der Wahlvorschläge in den amtlichen Publikationsorganen zu erfolgen hat. Bei den jährlich im Kanton und in allen Gemeinden zum Teil gleichzeitig stattfindenden Sachabstimmungen und Wahlen wäre dieser Aufwand von den Parteien und der kontrollierenden Stelle kaum zu bewältigen, wenn dafür nicht erhebliche zeitliche und personelle Ressourcen zur Verfügung stünden.

- Inwieweit eine solche Stelle unabhängig sein muss und welche besonderen Transparenzregeln (z.B. hinsichtlich Parteizugehörigkeit usw.) für sie gelten, müsste im Gesetz geregelt werden.

Diese Ausführungen zeigen, dass sich bei der konkreten Umsetzung der Initiative auf Gesetzesstufe (vgl. Art. 37a Abs. 6) verschiedene erhebliche Schwierigkeiten ergeben würden. Der Gesetzgeber ist bei der Umsetzung nicht in allen Belangen frei, gibt ihm doch die ausformulierte Verfassungsinitiative genaue Vorgaben, an die er sich zu halten hat, wenn er sich bei deren Umsetzung nicht dem Vorwurf aussetzen will, die Initiative bzw. die Verfassungsbestimmungen zu missachten.

C. Antrag

Aus all den oben aufgeführten Gründen ist die Initiative abzulehnen.

4. Gegenvorschlag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen und Erwägungen sieht der Regierungsrat auch keine Veranlassung zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags.

Es bleibt dem Kantonsrat überlassen, ob er allenfalls zusätzliche Regelungen hinsichtlich der Offenlegungspflichten betreffend Interessenbindungen für den Kantonsrat erlassen will

5. Weiteres Vorgehen

Die Volksinitiative ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht worden. Für die weitere Behandlung bestehen - vorbehaltlich 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 4. September 2019)

- 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, Art. 37a Abs. 5 Satz 1 der Initiative als ungültig zu erklären, im Übrigen die Initiative mit der redaktionellen Anpassung von Art. 37a Abs. 5 Satz 2 als gültig zu erklären und das Initiativbegehren betreffend "Transparenz in der Politfinanzierung (Transparenzinitiative)" den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Schaffhausen, 14. Mai 2019

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Ernst Landolt

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger