

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen  
an den Kantonsrat  
betreffend Umsetzung der Motion 2021/7 "Mehr Transparenz,  
aber mit Augenmass"**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Motion 2021/7 von Christian Heydecker betreffend "Mehr Transparenz, aber mit Augenmass".

Die Motion hat folgenden Inhalt:

"Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Kantonsrat Bericht und Antrag für die folgende Änderung von Art. 37a der Kantonsverfassung vorzulegen:

Art. 37a KV

Wer sich an Wahlen und Abstimmungen beteiligt, die in die Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden fallen, hat die Finanzierung dieser Aktivitäten offenzulegen.

Das Gesetz regelt Form, Umfang, Publikation und Kontrolle der Offenlegung."

Der Vorstoss zielt darauf ab, den mit der am 9. Februar 2020 angenommenen Transparenzinitiative neu geschaffenen Art. 37a der Kantonsverfassung abzuändern und offener zu formulieren, damit in der Ausführungsgesetzgebung mehr Spielraum für eine sachgerechte Regelung besteht.

## **I. Ausgangslage**

Mit Annahme der Initiative "Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)" in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2020 (15'904 Ja gegen 13'645 Nein; Amtsblatt vom 14. Februar 2020, S. 264) soll zusätzliche Transparenz hinsichtlich der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen einerseits und der Interessenbindungen von Personen in öffentlichen Ämtern andererseits geschaffen werden.

### **1. Verfassungsartikel gemäss Transparenzinitiative (Art. 37a KV)**

Die Initiative 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.

## **2. Vernehmlassungsvorlage Transparenzgesetz (Umsetzungsgesetzgebung)**

Die der Initiative zugrundeliegende neue Verfassungsbestimmung von Art. 37a ist zwar relativ detailliert, für die konkrete Umsetzung sind aber weitere gesetzliche Bestimmungen notwendig. Entsprechend wurde ein Entwurf eines Transparenzgesetzes erarbeitet und am 3. November 2020 bei Parteien, Gemeinden und Organisationen in die Vernehmlassung gegeben.

Die Bestimmungen der Schaffhauser Transparenzinitiative sind sehr streng. Sie sind als die striktesten in der ganzen Schweiz zu betrachten. So hat kein einziger anderer Kanton, welcher über Regeln zur Offenlegung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen verfügt, auch die natürlichen Personen miteingeschlossen. Aber auch die Regelung, dass bei juristischen Personen, die zur Finanzierung von Wahl- oder Abstimmungskampagnen beitragen, kein Schwellenwert besteht, ist strenger als in anderen Kantonen. In der praktischen Anwendung sind die Bestimmungen in ihrer reinen Form nicht bzw. nur mit beträchtlichem Aufwand umsetzbar. Entsprechend hat der Regierungsrat versucht, mit dem Entwurf des Transparenzgesetzes eine pragmatische und einfach umsetzbare Lösung vorzulegen, welche aber an den Grundelementen der Transparenzinitiative nicht rüttelt.

## **3. Vernehmlassungsergebnis**

Die Vernehmlassungsantworten haben - wie nicht anders zu erwarten war - zum Gesetzesentwurf sehr unterschiedliche Positionen ergeben. Die Vernehmlassungsvorlage wird von der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden zumindest teilweise unterstützt. Allerdings werden von einem grossen Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden gewichtige Vorbehalte zu verschiedenen Teilaspekten vorgebracht. Von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmenden sehr kritisch gesehen wird die Festlegung von Schwellenwerten. Für die einen kommen Schwellenwerte überhaupt nicht in Frage, für andere sollten sie höher angesetzt werden. Insbesondere von Seiten von einzelnen Gemeinden und von Verbänden wird der grosse administrative Aufwand bei gleichzeitigem fraglichem Nutzen bemängelt. Weiter wird von Seiten der Gemeinden gefordert, dass die Kontrolltätigkeit und Administration beim Kanton bzw. teilweise bei der Finanzkontrolle zu erfolgen hat. Schliesslich wird die Errichtung eines zentralen, kantonalen elektronischen Registers gefordert. Zudem werden weitere Änderungsanträge zu verschiedenen vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen gestellt. Insgesamt zeigt sich, dass die Umsetzung der sehr weit gehenden Schaffhauser Transparenzinitiative äusserst

schwierig ist. Die Anträge der Vernehmlassungsteilnehmenden stehen sich teilweise diametral gegenüber.

#### **4. Haltung Regierungsrat**

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. Es ist nicht zu verkennen, dass in den vergangenen Jahrzehnten die finanziellen Aufwendungen für Wahl- und Abstimmungskampagnen auf Stufe Bund, Kanton und Gemeinde zugenommen haben. 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 alle Wahlen auf Kantons- und Gemeindeebene eingeführt werden. Das hat der Regierungsrat immer als nicht sachgerecht kritisiert.

Angesichts dieser schwierigen Ausgangslage nach der Vernehmlassung zur Umsetzungsgesetzgebung zur Initiative hat der Regierungsrat Sympathie für den in der von Kantonsrat Christian Heydecker eingereichten Motion 2021/7 enthaltenen Ansatz einer offenen Formulierung einer Transparenzbestimmung 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.

## **II. Motion 2017/7 von Kantonsrat Heydecker**

Ziel der Motion ist es, den mit der angenommenen Transparenzinitiative neu geschaffenen Art. 37a der Kantonsverfassung abzuändern und offener zu formulieren, damit in der Ausführungsgesetzgebung mehr Spielraum für eine sachgerechte Regelung besteht.

### **1. Vorgehen**

Die Erheblicherklärung der Motion durch den Kantonsrat am 27. September 2021 verpflichtet den Regierungsrat, dem Parlament einen entsprechenden Bericht und Antrag zum vorgeschlagenen aktualisierten Art. 37a der Kantonsverfassung (Art. 37a KV-Motion) vorzulegen. 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. Bei Annahme in der Volksabstimmung würde Art. 37a KV-Motion den geltenden Art. 37a KV gemäss angenommener Transparenzinitiative ersetzen. 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. Mit anderen Worten: Gestützt

auf - den offener formulierten - Art. 37a KV-Motion müsste ein neues Transparenzgesetz ausgearbeitet werden, welches wiederum vom Kantonsrat zu beschliessen wäre und allenfalls der Volksabstimmung unterstehen würde.

Sollte die vorliegende Verfassungsänderung vom Kantonsrat oder von den Stimmberechtigten abgelehnt werden, müssten die Arbeiten an der Umsetzungsgesetzgebung zum bestehenden Art. 37a KV (gemäss Transparenzinitiative) wieder aufgenommen werden.

An dieser Stelle soll aufgezeigt werden, welche Elemente in einer Umsetzungsgesetzgebung zu Art. 37a KV-Motion nach Ansicht des Regierungsrates enthalten sein müssten (und welche eher nicht). Mithin sollen dadurch die Unterschiede in der Umsetzungsgesetzgebung zur Transparenzinitiative zur Umsetzungsgesetzgebung zu Art. 37a KV-Motion aufgezeigt werden.

## **2. Aus Sicht des Regierungsrates zwingende Elemente der Umsetzungsgesetzgebung zu Art. 37a KV-Motion**

- a) Anlehnung an Regelung Bund im Bundesgesetz über die politischen Rechte (gemäss indirektem Gegenvorschlag zur eidgenössischen Transparenz-Initiative): 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

### 3. Vergleich Elemente Umsetzungsgesetzgebung zu Art. 37a KV-Motion gegenüber Transparenzinitiative

#### KV Art. 37a

Motion Heydecker	Transparenzinitiative
<b>Finanzierung Abstimmungs- und Wahlkampagnen</b>	<b>Finanzierung Abstimmungs- und Wahlkampagnen</b>
<p><i>Natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, die im Hinblick auf eine Abstimmung oder Wahl, die in die Kompetenz von Kanton und Gemeinden fällt, eine Kampagne führen, müssen deren Finanzierung offenlegen, wenn sie mehr als Fr. 10'000.-- aufwenden.</i></p> <p><i>Sie erfüllen diese Pflicht, indem sie Folgendes offenlegen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>a) die budgetierten Einnahmen und die Schlussrechnung über die Einnahmen.</i></li> <li><i>b) monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen, die in den letzten 12 (oder 6) Monaten vor der Abstimmung oder Wahl erfolgten und den Wert von Fr. 3'000.-- pro Zuwenderin bzw. Zuwender und Kampagne überschreiten.</i></li> </ul> <p><i>Führen mehrere Personen oder Personengesellschaften eine gemeinsame Kampagne, so müssen sie die budgetierten Einnahmen und die Schlussrechnung über die Einnahmen gemeinsam einreichen. Die ihnen gewährten monetären und nichtmonetären Zuwendungen und ihre Aufwendungen sind zusammenzurechnen.</i></p>	<p><i>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:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>a) Das Globalbudget für den betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampf.</i></li> <li><i>b) Die Namen der juristischen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags.</i></li> <li><i>c) Die Namen der natürlichen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags. Ausgenommen sind Spenderinnen und Spender, deren Zuwendung insgesamt Fr. 3'000.-- pro Kalenderjahr nicht übersteigt.</i></li> </ul>
<p><i>Fristen und Modalitäten der Offenlegungspflicht:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>- budgetierte Einnahmen bis 30 Tage vor Abstimmung oder Wahl.</i></li> <li><i>- Schlussrechnung über die Einnahmen sowie monetären und nichtmonetären Zuwendungen bis 60 Tage nach der Abstimmung oder Wahl.</i></li> </ul> <p><i>Bei Meldung der monetären und nichtmonetären Zuwendungen im Wert von mehr als Fr. 3'000.-- sind Wert, Datum und Name, Vorname, (Wohn)Sitzgemeinde der Zuwenderin oder des Zuwenders anzugeben.</i></p>	

<b>Beschränkung auf Kanton und grössere Gemeinden</b>	<b>Beschränkung auf Kanton und grössere Gemeinden</b>
<i>Beschränkung auf Kanton und grössere Gemeinden (Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen gilt nicht bei kommunalen Wahlen und Abstimmungen in Gemeinden mit weniger als 3'000 Einwohnerinnen und Einwohnern)</i>	
<b>Anonyme Spenden</b>	<b>Anonyme Spenden</b>
<i>Jährlicher maximaler Freibetrag von Fr. 1'000.-- für anonyme Spenden</i>	
<b>Parteifinanzierung</b>	<b>Parteifinanzierung</b>
<i>Offenlegungspflicht politische Parteien Sie erfüllen diese Pflicht, indem sie Folgendes offenlegen: a) ihre Einnahmen. b) alle wirtschaftlichen Vorteile, die ihnen freiwillig gewährt werden (monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen) und den Wert von Fr. 3'000.-- pro Zuwenderin bzw. Zuwender und Jahr überschreiten. c) die Beiträge der einzelnen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger.</i>	
<b>Interessenbindungen</b>	<b>Interessenbindungen</b>
<i>Beschränkung auf Kanton und grössere Gemeinden (Offenlegungspflicht der Interessenbindungen gilt nicht in Gemeinden mit weniger als 3'000 Einwohnerinnen und Einwohnern) - Offenlegung von Interessenbindungen erst bei Amtsantritt → ermöglicht Verzicht auf Anmeldeverfahren bei Majorzwahlen - Beschränkung der Offenlegung von Interessenbindungen auf Funktionen mit Volkswahl</i>	<i>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.</i>
	<i>Zu Beginn eines Kalenderjahres legen alle gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in öffentlichen Ämtern gemäss Abs. 2 ihre Interessenbindungen offen.</i>
<b>Kontrolle</b>	<b>Kontrolle</b>
<i>Die zuständige Stelle kontrolliert, ob alle Angaben und Dokumente von den politischen Akteurinnen und Akteuren innert Frist eingereicht worden sind. Die Kontrolle über die Korrektheit der Angaben und Dokumente erfolgt stichprobenweise. - bei Mangel Aufforderung zu Nachlieferung innert neuer Frist Bei erneutem Mangel Pflicht der zuständigen Stelle, Strafanzeige einzureichen</i>	<i>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.</i>
<b>Strafbestimmung</b>	<b>Strafbestimmung</b>
<i>Mit Busse bis Fr. 10 000.-- wird bestraft, wer trotz Mahnung vorsätzlich: a) die Angaben über die Finanzierung einer Wahl- oder Abstimmungskampagne oder Parteispenden nicht rechtzeitig oder nicht vollständig offenlegt; b) als Kandidatin bzw. Kandidat oder ge-</i>	<i>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.</i>

<i>wählte Mandatsträgerin bzw. gewählter Mandatsträger Interessenbindungen nicht rechtzeitig oder nicht vollständig offenlegt.</i>	
--	--

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.

Bezüglich des Vorwurfs der Missachtung des Volkswillens bei Unterstützung eines neuen Vorschlags zu einer Transparenzregelung nur knapp zwei Jahre nach der Volksabstimmung ist zu entgegnen, dass der Wille der Stimmberechtigten nach mehr Transparenz hinsichtlich der Herkunft der finanziellen Mittel bei Wahl- und Abstimmungskämpfen in jedem Fall respektiert wird. Ziel ist aber eine pragmatische und praxistaugliche Lösung. Eine solche Lösung ist aber eben - wie die Vernehmlassung zum Entwurf des Transparenzgesetzes gezeigt hat - mit der der Transparenzinitiative zugrundeliegenden Verfassungsbestimmung kaum möglich.

Aus diesen Gründen spricht sich der Regierungsrat für den mit der Motion vorgeschlagenen aktualisierten Art. 37a KV aus.

### III. Antrag

*Sehr geehrter Herr Präsident*

*Sehr geehrte Damen und Herren*

*Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen,*

- *auf die Vorlage einzutreten und der beiliegenden Änderung der Kantonsverfassung zuzustimmen;*
- *die Motion 2021/7 als erledigt abzuschreiben.*

Schaffhausen, 18. Januar 2022

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

*Dr. Cornelia Stamm Hurter*

Der Staatsschreiber:

*Dr. Stefan Bilger*

Anhang:

- Änderung der Kantonsverfassung



## **Verfassung des Kantons Schaffhausen**

Änderung vom ...

---

*Der Kantonsrat Schaffhausen*

*beschliesst als Verfassungsgesetz:*

### **I.**

Die Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 wird wie folgt geändert:

Transparenz der Finanzierung von Abstimmungen und Wahlen

### **Art. 37a**

<sup>1</sup> Wer sich an Wahlen und Abstimmungen beteiligt, die in die Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden fallen, hat die Finanzierung dieser Aktivitäten offenzulegen.

<sup>2</sup> Das Gesetz regelt Form, Umfang, Publikation und Kontrolle der Offenlegung.

### **II.**

<sup>1</sup> Dieses Verfassungsgesetz untersteht dem obligatorischen Referendum.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

<sup>3</sup> Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin: