

Schaffhauser Abstimmungs-Magazin

zur Volksabstimmung
vom 9. Februar 2020

**Volksinitiative
«Transparenz in der
Politikfinanzierung
(Transparenzinitiative)»**

Volksinitiative «Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)»

In Kürze	Seite 2
Zur Sache	Seite 4
Erwägungen des Kantonsrats	Seite 9
Argumente des Initiativkomitees	Seite 11
Text der Initiative	Seite 12

Die Initiative verlangt, dass natürliche und juristische Personen, wie alle Parteien, Gruppierungen, Kampagnenkomitees und dergleichen, die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen, die in die Kompetenz von Kanton und Gemeinden fallen, offenlegen müssen. Unter die Offenlegungspflicht fallen aber auch Einzelpersonen, die mit eigenen oder fremden Geldern ebenfalls Wahlen und Abstimmungen unterstützen.

Offenzulegen sind gemäss Initiativtext insbesondere

- das Globalbudget für den betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampf;
- die Namen der juristischen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags;
- die Namen der natürlichen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags. Ausgenommen sind Spenderinnen und Spender, deren Zuwendung insgesamt 3'000 Franken pro Kalenderjahr nicht übersteigt.

Ebenso haben Kandidierende für öffentliche Ämter im Kanton und in den Gemeinden ihre Interessenbindungen offenzulegen.

Bei Verletzung von Offenlegungspflichten sah der ursprüngliche Initiativtext einen zwingenden Wahlausschluss vor. Der Kantonsrat hat diesen Teil der Initiative als ungültig erklärt.

Die kantonale Verwaltung oder eine unabhängige Stelle hat die Richtigkeit der Angaben zu überprüfen und ein öffentliches Register zu erstellen, einsehbar auf der Internetseite des Kantons Schaffhausen.

Der Kantonsrat hat die Argumente der Initiative eingehend und kontrovers beraten. Es wurde 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. Die Mehrheit des Kantonsrats hat sich gegen die Volksinitiative ausgesprochen. In der Diskussion im Kantonsrat waren folgende Gründe für die Ablehnung der Initiative ausschlaggebend:

Die Umsetzung der Initiative wäre sehr aufwendig und mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Die Kontrolle und Administration aller in der Initiative vorgesehenen Elemente würde zu einer Aufblähung der Bürokratie sowohl bei der Verwaltung als auch den Parteien führen. Bei den jährlich im Kanton und in allen Gemeinden zum Teil gleichzeitig stattfindenden Sachabstimmungen und Wahlen wäre der entsprechende Aufwand – auch für die Budgetierung und Rechnungslegung – von den Parteien und der kontrollierenden Stelle kaum zu bewältigen, wenn dafür nicht erhebliche zeitliche und personelle Ressourcen zur Verfügung stünden.

Für die korrekte Umsetzung der Initiative müsste ein obligatorisches Anmeldeverfahren für alle Wahlen auf Kantons- und Gemeindeebene eingeführt werden. Bei allen Majorzwahlen im Kanton Schaffhausen gibt es aktuell kein obligatorisches Anmeldeverfahren für eine Kandidatur in dem Sinne, dass nur angemeldete Personen gültig gewählt werden können. Deshalb ist eine Offenlegung der Interessenbindung vor einer Kandidatur bzw. Wahl nach dem geltenden Wahlrecht gar nicht in allen Fällen möglich.

Der Kantonsrat empfiehlt Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, mit 35 : 20 Stimmen die Volksinitiative «Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)» zur Ablehnung.

1. Die Volksinitiative

Die Initiative wurde von der JUSO lanciert und am 4. März 2019 mit 1'033 gültigen Unterschriften eingereicht. Der Regierungsrat erklärte sie am 12. März 2019 als zustande gekommen. Die Volksinitiative verlangt die Anpassung der Verfassung des Kantons Schaffhausen (Kantonsverfassung, SHR 101.000) vom 17. Juni 2002 mit dem neuen Artikel 37a.

Die Initiative verlangt, dass natürliche und juristische Personen wie alle Parteien, Gruppierungen, Kampagnenkomitees und dergleichen die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen, die in die Kompetenz von Kanton und Gemeinden fallen, offenlegen müssen. Unter die Offenlegungspflicht fallen aber auch Einzelpersonen, die mit eigenen oder fremden Geldern ebenfalls Wahlen und Abstimmungen unterstützen.

Offenzulegen sind gemäss Initiativtext insbesondere

- das Globalbudget für den betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampf;
- die Namen der juristischen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags;
- die Namen der natürlichen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags. Ausgenommen sind Spenderinnen und Spender, deren Zuwendung insgesamt 3'000 Franken pro Kalenderjahr nicht übersteigt.

Ebenso haben Kandidierende für öffentliche Ämter im Kanton und in den Gemeinden ihre Interessenbindungen offenzulegen.

Bei Verletzung von Offenlegungspflichten sah der ursprüngliche Initiativtext einen zwingenden Wahlausschluss vor. Der Kantonsrat hat diesen Teil der Initiative als ungültig erklärt.

2. Ausgangslage

Weder auf nationaler Ebene noch im Kanton Schaffhausen gibt es bisher gesetzliche Regelungen, welche die Parteienfinanzierung oder die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen betreffen. Auf kantonaler Ebene haben die drei Kantone Tessin, Neuenburg und Genf Regelungen bezüglich der Transparenz der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen erlassen. In den Kantonen Freiburg und Schwyz wurden jeweils Transparenz-Initiativen in der Volksabstimmung vom 4. März 2018 angenommen, im Kanton Schwyz wurde das die Einzelheiten regelnde Gesetz in der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 angenommen. Das Gesetz wurde mit Beschwerde beim Bundesgericht angefochten. 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.

Im Kantonsratsgesetz wird bereits heute die Offenlegung von Interessenbindungen der Mitglieder des Kantonsrats geregelt.

3. Teil(un)gültigkeit

Bei der Prüfung der Gültigkeit der Initiative hat der Kantonsrat festgestellt, dass der zwingende Wahlauschluss aller Kandidierenden einer Partei oder Gruppierung bei Verletzung von Offenlegungspflichten bundesrechtswidrig ist. Der in Art. 37a Abs. 5 Satz 1 der Initiative vorgesehene generelle Ausschluss aller Kandidierenden einer Partei, auch wenn nur ein Kandidierender die Offenlegungspflicht verletzt, verstösst gegen die Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss Bundesverfassung. Dies kommt einer Kollektivstrafe gleich. Dieser Satz wurde durch den Kantonsrat als ungültig erklärt und gestrichen. Im Übrigen ist die Initiative gültig.

4. Sachliche und politische Wertung

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:

Die im Initiativtext vorgesehenen Regelungen zur Offenlegung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen sind 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. Es gibt keine gesicherte Erkenntnis, dass die finanziellen Mittel im politischen System des Kantons Schaffhausen 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 hinsichtlich der Budgetierung und Rechnungslegung für alle Wahlen und Abstimmungen verursachen. Dabei müsste jeweils auch ausgeschrieben werden, welche Spenden für welche Wahl und/oder Abstimmung

mung erfolgen. Da sich die Offenlegungspflicht auf die Budgets bezieht, müsste die Richtigkeit der Angaben 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.

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 sogenannte «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 dass für alle Wahlen gemäss Art. 37a Abs. 2 des Initiativtextes ein obligatorisches Anmeldeverfahren eingeführt werden müsste. Dies würde zum Ausschluss der bisher zugelassenen «wilden Kandidierenden» bei allen Majorzwahlen führen.

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 administra-

tiven 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. 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. 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.

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 Regierungsrats und des Kan-

tonsrats, 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 Erziehungsrats und des Bankrats, und auch Personen, die durch den Regierungsrat, die Gerichte oder ein Departement gewählt werden. Auch für diese Personen würde bei einer Kandidatur bzw. vor einer Wahl die Pflicht zur Offenlegung ihrer Interessenbindungen gelten.

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.

Der Kantonsrat empfiehlt Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die Volksinitiative «Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)» abzulehnen.

Die Befürworter der Initiative argumentierten in der Beratung im Wesentlichen, Transparenz in der Politikfinanzierung sei ein wichtiges – schweizweites – Anliegen. Es sei das gute Recht der Stimmberechtigten, zu wissen, welche Firma welcher Partei finanzielle Mittel zukommen lässt. Unternehmen oder Verbände nähmen gezielt auf die Meinungsbildung Einfluss, indem sie Abstimmungsvorlagen oder Wahlkampagnen finanziell unterstützen. Der Kanton Schaffhausen solle sich bezüglich Transparenz in der Politikfinanzierung den Regelungen in vielen europäischen Staaten anschliessen. Mit mehr Transparenz könne dem Vertrauensverlust in die Politik entgegengewirkt werden. Für den aus der Initiative zu erwartenden Mehraufwand lasse sich eine pragmatische und relativ einfach umsetzbare Lösung finden.

Dagegen ist die Mehrheit des Kantonsrats der Überzeugung, dass die geforderte Offenlegungspflicht in Sachen Finanzierung von Wahl- und

Abstimmungskämpfen für die Parteien und alle weiteren Beteiligten auf Stufe des Kantons und der Gemeinden einen grossen zusätzlichen administrativen Aufwand verursachen würde. Ebenso würde auf Behördenseite die Kontrolle und Administration aller in der Initiative vorgesehenen Elemente zu einer Aufblähung der Bürokratie führen. Entsprechend bringe die Transparenzinitiative keinen Mehrwert, sondern vor allem einen unverhältnismässig grossen bürokratischen Aufwand.

Zudem habe die Initiative gravierende Auswirkungen auf das bewährte Wahlsystem im Kanton Schaffhausen, insbesondere in den Gemeinden. Die Offenlegungspflichten gemäss Initiativtext würden ein obligatorisches Anmeldeverfahren für alle Wahlen auf Kantons- und Gemeindeebene voraussetzen. Neu müsste auch bei Majorzwahlen ein solches Anmeldeverfahren durchgeführt werden. Dies würde zum Ausschluss der bisher zugelassenen kurzfristigen oder «wilden Kandidierenden» bei allen Majorzwahlen führen. Damit würde aber verunmöglicht, was heute zulässig und insbesondere in kleinen Gemeinden in vielen Fällen sogar nötig ist – nämlich, dass sich Kandidierende erst kurz

vor einer Wahl für ein Amt zur Verfügung stellen. Ein solcher Eingriff in die bewährten demokratischen Abläufe im Kanton Schaffhausen wird von der Mehrheit des Kantonsrats abgelehnt.

Der Kantonsrat beschloss daher mit 35 : 20 Stimmen, die Initiative den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Im Namen des Kantonsrats

Der Präsident:

Andreas Frei

Die Sekretärin:

Claudia Indermühle

Liebe Schaffhauserinnen und Schaffhauser

Ist Ihnen auch aufgefallen, dass Abstimmungen und Wahlen von immer mehr Werbung in Form von Plakaten, Flyern und Zeitungen begleitet werden? All diese Werbeformen wollen uns von einer Meinung überzeugen. Aber wer genau hat ein Interesse daran, dass wir dieser Meinung folgen, und ist deshalb bereit, viel Geld auszugeben?

Leider können wir Ihnen darauf keine Antwort geben, da im Kanton Schaffhausen bisher niemand verpflichtet ist, seine finanziellen Quellen und Interessensbindungen offenzulegen. Fakt ist: der finanzielle Aufwand für Abstimmungs- und Wahlkampagnen wächst und wächst. Geld wird somit in der politischen Meinungsbildung immer entscheidender. Wer Geld hat, kann sich Einfluss erkaufen. Tanzen Politiker dabei heimlich nur nach der Pfeife ihrer Geldgeber, ist das Korruption.

Intransparenz ermöglicht Korruption und Misstrauen

Da es für uns und die Medien keine Möglichkeit gibt, sich über undurchsichtige finanzielle Abhängigkeiten zu informieren, können wir nicht wissen, wer hinter den Kulissen wirklich

die Fäden in der Hand hält. Ein verstärktes Misstrauen gegenüber der Politik ist daher nicht verwunderlich. Die fehlende Transparenz bei der Politikfinanzierung ist das grösste Defizit unserer Demokratie.

Transparenz für eine vorbildliche Demokratie

Die geheime Verflechtung von Geld und Macht ist Gift für eine Demokratie. Damit das Vertrauen in die politischen Prozesse wieder gestärkt werden kann, braucht es zwingend mehr Transparenz über die Herkunft der finanziellen Ressourcen. Spenden ab 3'000 Franken sollen neu deklariert werden. Politische Fragen gehen uns alle etwas an. Wer also bereit ist, höhere Summen in die Hand zu nehmen und damit die Meinungsbildung zu beeinflussen, sollte selbstverständlich ehrlich zu seiner Meinung stehen.

Schaffhausen würde damit den Kantonen Neuchâtel, Schwyz, Fribourg, Genf und Tessin folgen. Diese Kantone zeigen, dass Transparenzregelungen unbürokratisch und erfolgreich umgesetzt werden können.

Die unterzeichnenden Stimmberechtigten im Kanton Schaffhausen fordern hiermit, gestützt auf Art. 27ff. der Kantonsverfassung, dass die Kantonsverfassung vom 17. Juni 2002 (KV 101.000) wie folgt zu ergänzen ist:

«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 *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.*

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