

Beschluss Nr. 196/2017

Schwyz, 14. März 2017 / ah

Initiative „Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)“

Bericht und Antrag an den Kantonsrat

1. Übersicht

Die Initiative „Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)“ verlangt eine Ergänzung der Kantonsverfassung vom 24. November 2010, KV, SRSZ 100.100, wonach die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen sowie die Interessenbindung von Kandidaten für öffentliche Ämter in Kanton, Bezirken und Gemeinden offengelegt werden müssen. Bei Verletzung dieser Offenlegungspflichten sollen alle Kandidierenden einer Partei oder politischen Gruppierung zwingend von der betreffenden Wahl ausgeschlossen werden. Dieser zwingende Ausschluss von einer Wahl verstösst nach Ansicht des Regierungsrates gegen die in der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) garantierte Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Deshalb ist die Initiative in diesem Punkt ungültig zu erklären.

Soweit die Initiative als gültig zu betrachten ist, beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Initiative abzulehnen. Einerseits soll sich der Staat nicht indirekt über die Kontrolle der Finanzierung in die Wahl- und Abstimmungskampagnen einmischen, sondern die Kampagnen den Parteien und Organisationen bzw. den Stimmberechtigten selbst überlassen. Andererseits verursacht die Erhebung und Kontrolle aller Wahl- und Abstimmungsbudgets in Kanton, Bezirken und Gemeinden für die Parteien und den Kanton einen erheblichen Aufwand mit hohen Kosten. Nicht auszuschliessen ist, dass trotz oder gerade wegen dieser Offenlegungspflichten andere Wege gesucht werden, um Parteien finanziell oder ideell zu unterstützen.

Weiter verlangt die Initiative eine umfassende Offenlegung der Interessenbindungen aller für ein öffentliches Amt kandidierenden Personen in Kanton und Bezirken. Ebenso müssten auf Gemeindeebene Kandidaten für den Gemeinderat bzw. das Gemeindeparlament ihre Interessenbindungen bei der Anmeldung ihrer Kandidatur offenlegen. Um die Offenlegungspflichten konsequent überprüfen zu können, müsste für alle Wahlen in Kanton, Bezirken und Gemeinden ein obligatorisches Anmeldeverfahren eingeführt werden, was das Ende der traditionellen „wilden Listen“ bedeuten würde. Die Überprüfung der Vollständigkeit aller Angaben zahlreicher Kandidaten vor einer Wahl und die Überprüfung der Finanzierung aller Abstimmungen und Wahlen in Kanton, Bezirken und Gemeinden wären in der Praxis nur schwer, auf jeden Fall nur mit erheblichem personellem und finanziellem Aufwand für die Parteien und den Kanton durchführbar.

Aus diesen Gründen ist die Initiative abzulehnen.

2. Ausgangslage

2.1 Wortlaut der Initiative

Am 16. September 2016 hat eine Delegation der JUSO Kanton Schwyz der Staatskanzlei die Transparenzinitiative eingereicht. Sie lautet:

„Gestützt auf die §§ 28 und 29 der Verfassung des Kantons Schwyz (SRSZ 100.100) stellen die unterzeichnenden, im Kanton Schwyz stimmberechtigten Personen folgendes Initiativbegehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs:

§ 45a (neu) Offenlegungspflichten

¹ Alle Parteien und politische Gruppierungen, Kampagnenkomitees, Lobbyorganisationen und sonstige Organisationen, die sich an Abstimmungskämpfen sowie Wahlen beteiligen, die in die Kompetenz von Kanton, Bezirke und Gemeinden fallen, müssen ihre Finanzen offenlegen. Unter die Offenlegungspflichten fallen insbesondere:

- a) die Finanzierungsquellen und das gesamte Budget für den betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampf;*
- b) die Namen der juristischen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags, sofern dieser pro Kalenderjahr insgesamt höher als 1000 Franken ist;*
- c) die Namen der natürlichen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags. Ausgenommen sind Spenderinnen und Spender, deren Zuwendung insgesamt 5000 Franken pro Kalenderjahr nicht übersteigt.*

² Alle Kandidierenden für alle öffentlichen Ämter auf Kantons- und Bezirksebene sowie 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 Der Kanton oder eine unabhängige Stelle überprüfen die Richtigkeit der Angaben gemäss den Abs. 1 bis 3 und erstellen ein öffentliches Register.

⁵ Die 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 Parteien, politischen Gruppierungen, Abstimmungskomitees, Lobbyorganisationen und sonstigen Organisationen gegen die Verpflichtungen in den Abs. 1 bis 3 dieser Bestimmung mit Busse sanktioniert.

⁶ Das Gesetz regelt die Einzelheiten.“

Zum Initiativentwurf hatte die Staatskanzlei mit Schreiben vom 24. August 2015 Stellung genommen.

2.2 Zustandekommen

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 822 vom 27. September 2016 festgestellt, dass die Transparenzinitiative mit 2010 bescheinigten Unterschriften formell zustande gekommen ist (Abl 2016 2322).

3. Ziel und Inhalt der Initiative

Gemäss dem Unterschriftenbogen verfolgen die Initianten folgende Ziele:

„Bringen wir Licht ins Dunkel!

Für die Stimmberechtigten ist es bei Abstimmungen und Wahlen oftmals schwer nachvollziehbar, welche Konzerne, Verbände, Privatpersonen oder Vereine das Resultat einer Abstimmung oder

Wahl ideell oder finanziell beeinflussen. Politisierende und Parteien stehen deshalb häufig unter dem Generalverdacht, von Interessengruppen gekauft zu sein und nur für deren – und nicht das allgemeine – Wohl zu politisieren. Unsere Initiative verlangt deshalb, dass Parteien und andere politische Organisationen ihre Finanzquellen offenlegen müssen. Doch nicht nur Parteien oder Privatpersonen werden mit finanziellen Zuschüssen gelenkt, auch Abstimmungsergebnisse werden mit teuren Abstimmungskampagnen ausschlaggebend beeinflusst. Solange dies der Fall ist und die Stimmberechtigten über diese Vorgänge nicht in Kenntnis gesetzt werden, ist unsere Demokratie nur eine halbe Demokratie. Das Volk soll wissen, welche Interessengruppen welche Abstimmungen wie beeinflussen. Deshalb fordern wir die Offenlegung der Politikfinanzierung – und damit eine stärkere Demokratie!“

Diese Ziele wollen die Initianten mit einer neuen Verfassungsbestimmung (§ 45a KV) über Offenlegungspflichten erreichen. Inhalt dieser Bestimmung ist:

- Offenlegung der Finanzierungsquellen und des gesamten Budgets für alle Wahl- und Abstimmungskämpfe in Kanton, Bezirken und Gemeinden durch Parteien, politische Gruppierungen, Kampagnekomitees usw.;
- Offenlegung der Interessenbindung durch alle Kandidierenden für öffentliche Ämter auf Kantons- und Bezirksebene sowie für Exekutiven und Legislativen auf kommunaler Ebene;
- Überprüfung der Richtigkeit der Angaben durch den Kanton oder eine unabhängige Stelle;
- Sanktionierung der Verletzung von Offenlegungspflichten mit Wahlausschluss und Busse;
- Konkretisierung der Verfassungsbestimmung auf Gesetzesstufe.

4. Prüfung der Gültigkeit

4.1 Zuständigkeit und Gültigkeitsvoraussetzungen

Der Kantonsrat prüft die Gültigkeit einer Initiative (§ 30 Abs. 2 KV) und entscheidet über deren Annahme oder Ablehnung (§ 31 Abs. 1 KV). Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Form und der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (§ 30 Abs. 3 KV). Der Kantonsrat kann eine Initiative auch nur als teilweise ungültig erklären, sofern der als gültig erklärte Teil für sich allein vollziehbar und nicht von untergeordneter Bedeutung ist (BGE 125 I 44; Bericht und Vorlage der Verfassungskommission an den Kantonsrat vom 17. Dezember 2009, S. 60). Der Entscheid über die Gültigkeit erfolgt durch Kantonsratsbeschluss, der beim Bundesgericht angefochten werden kann (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 5. Oktober 2016 [1C_665/2015] betr. Ungültigerklärung der kantonalen Volksinitiative NEIN zum Lehrplan 21).

4.2 Einheit der Form

Jede Initiative kann als Verfassungs- oder Gesetzesinitiative in der Form der allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden (§§ 28 f. KV). Eine Initiative darf nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 5. Oktober 2016 [1C_665/2015] betr. Ungültigerklärung der kantonalen Volksinitiative NEIN zum Lehrplan 21, Erw. 3.4 und 3.5). Die Transparenzinitiative verlangt eine Teilrevision der KV und wurde als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht. Die Transparenzinitiative wahrt somit die Einheit der Form.

4.3 Einheit der Materie

Eine Initiative darf grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben. Anders gesagt: Zwei oder mehrere Sachfragen und Materien dürfen nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, welche die Stimmberechtigten in eine

Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belässt. Zwischen verschiedenen Teilen einer Initiative muss mindestens ein innerer Zusammenhang sowie eine Einheit des Ziels bestehen, d.h. ein Sachzusammenhang, der die Vereinigung mehrerer Vorschläge in einer einzigen dem Volk unterbreiteten Frage als objektiv gerechtfertigt erscheinen lässt (BGE 129 I 384, Pra 2004 S. 526).

Legt man bei der Beurteilung der Einheit der Materie das Gewicht auf die Grundidee der Initiative, Transparenz zu schaffen, kann dieses Ziel mit unterschiedlichen Massnahmen angestrebt werden. Wird demnach zwischen den einzelnen Massnahmen der Initiative, insbesondere § 45a Abs. 1 (Offenlegung von Finanzierungen) und § 45a Abs. 2 (Offenlegung von Interessenbindungen), ein sachlich enger Zusammenhang im Hinblick auf dasselbe Ziel (Schaffung von Transparenz) angenommen, so kann bei der Transparenzinitiative der Grundsatz der Einheit der Materie als gewahrt betrachtet werden (vgl. zur gleichen Praxis auf Bundesebene: Ehrenzeller/Gertsch, St. Galler Kommentar zu Art. 139 BV, Rz. 41).

4.4 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Eine kantonale Verfassungsinitiative darf nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen (§ 30 Abs. 3 Bst. b KV). 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.).

Hinsichtlich der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht ist die Initiative hinsichtlich folgender Verfassungsprinzipien zu beurteilen: Kompetenzverteilung Bund und Kantone, Rechtsgleichheit, Wahl- und Abstimmungsfreiheit und Willkürverbot.

4.4.1 Kompetenzverteilung Bund und Kantone

Ein Widerspruch zu übergeordnetem Recht – wobei hier das Bundesrecht und insbesondere die BV im Vordergrund stehen – könnte dann vorliegen, wenn der Kanton von Bundesrechts wegen nicht zuständig wäre, auf dem Gebiet der Finanzierung von Parteien und politischen Gruppierungen im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen oder bei der Offenlegung von Interessenbindungen rechtsetzend tätig zu werden. Dies ist nicht der Fall. Der Bund hat in der BV keine Kompetenz, Bestimmungen zur Offenlegung der Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen durch Parteien oder die Offenlegung von Interessenbindungen in den Kantonen zu erlassen. Diese Regelungskompetenz steht allein den Kantonen zu (Art. 3 und 42 BV). Es liegt demnach kein Verstoss gegen die bundesrechtliche Kompetenzverteilung vor, wenn der Kanton auf diesem Gebiet Regelungen erlassen würde.

4.4.2 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 (BSK BV-Waldmann, Art. 8 N 30).

Unter die Offenlegungspflicht nach § 45a Abs. 1 sollen politische Parteien und Gruppierungen fallen, die Abstimmungen und Wahlen finanzieren, nicht aber Einzelpersonen, die mit eigenen oder fremden Geldern ebenfalls Wahlen und Abstimmungen unterstützen. Unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit ist fraglich, ob für diese Personenkreise nicht auch die gleichen rechtlichen Regelungen zu treffen wäre. Ob die Offenlegungspflichten auch für allgemeine Unterstützungs- oder Jahresbeiträge gelten, die juristische und natürliche Personen den Parteien zukommen lassen, ergibt sich aus

dem Initiativtext nicht klar. Die gleiche Unsicherheit trifft auch auf Rückstellungen zu, die von den Parteien mit Blick auf zukünftige Wahl- und Abstimmungskampagnen gebildet werden. Zudem wird eine weitere, rechtlich allenfalls aufgrund des Gleichbehandlungsgebotes („Gleiches ist gleich, Ungleiches ist ungleich zu behandeln“) gebotene Differenzierung nicht vorgenommen: 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 Proporzwahlen, 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 § 45a Abs. 5 Satz 1 aus anderen Gründen als ungültig zu erklären ist (vgl. nachfolgend Ziff. 4.4.3).

4.4.3 Wahl- und Abstimmungsfreiheit

Die politischen Rechte werden in Art. 34 BV und § 26 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 § 42 KV Unvereinbarkeitsbestimmungen auf und § 41 Abs. 2 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 mögliches öffentliches Interesse und die Beachtung der Verhältnismässigkeit:

- Mit Erlass der neuen Verfassungsbestimmung (§ 45a) 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, § 2b Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977, GO-KR, SRSZ 142.110).
- 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 § 45 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 Kandidaten. 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 § 45 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 Initiative „Bringen wir Licht ins Dunkel!“.

- Eine bundesrechtskonforme, die Wahl- und Abstimmungsfreiheit bzw. das Verhältnismässigkeitsprinzip beachtende Umsetzung im ausführenden Gesetz (§ 45a 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 § 45 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. § 45a Abs. 5 Satz 1 ist deshalb für ungültig zu erklären. Die Staatskanzlei hatte die Initianten im Schreiben vom 24. August 2015 (Ziff. 2.2.3) ausdrücklich auf diese Problematik hingewiesen. Der Initiativtext wurde jedoch nicht geändert.

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 KV Offenlegungspflichten verankert, käme dem aber vor allem auch eine Appellwirkung an alle Parteien und politische Gruppierungen sowie deren Kandidaten 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 Kandidaten.

4.4.4 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 Wiederhandlungen die Abstimmung nicht annulliert, sondern wäre bloss eine Busse vorgesehen (§ 45a Abs. 5). Ob diese Unterscheidung „Wahlausschluss einerseits, blosse Busse andererseits“ sachlich gerechtfertigt bzw. genügend differenziert ist, kann offengelassen werden. Da § 45 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.

4.4.5 Wahlausschluss verstösst gegen übergeordnetes Recht

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Kanton zuständig ist, Regelungen über die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen in Kanton, Bezirken und Gemeinden sowie über die Offenlegung von Interessenbindungen öffentlicher Amtsträger zu erlassen. Mit § 45a 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. § 45 Abs. 5 Satz 1 der Initiative ist deshalb wegen Verstosses gegen übergeordnetes Recht als ungültig zu erklären.

4.5 Durchführbarkeit

Eine Initiative ist gültig, wenn sie nicht offensichtlich undurchführbar ist (§ 30 Abs. 3 Bst. c 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 (vgl. Peter Gander, Die Volksinitiative im Kanton Schwyz, in: ZBl 1990 S. 378 ff, 387).

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 Schwyz gibt es nur für die Nationalrats- und die Kantonsratswahlen ein obligatorisches Anmeldeverfahren (Art. 21 ff. des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, BPR, SR 161.1, §§ 3 ff. des Kantonsratswahlgesetzes vom 17. Dezember 2014, KRWG, SRSZ 120.200). Alle übrigen Wahlen finden im Kanton Schwyz im Mehrheitswahlverfahren (Majorz) statt (§ 40 Abs. 1 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes vom 15. Oktober 1970, WAG, SRSZ 120.100). Das Anmeldeverfahren bei Majorzwahlen (§§ 23a ff. WAG) ist jedoch fakultativ. Es können demnach auch Personen gewählt werden, die sich nicht einem Anmeldeverfahren unterzogen haben. In diesem Zusammenhang spricht man von sog. ‚wilden Listen‘ bzw. ‚wilden Kandidaten‘. Für diese Kandidaten gilt weder ein Anmeldeverfahren noch eine Anmeldefrist. Würde ein solcher ‚wilder‘ Kandidat gewählt, müsste er bei Verletzung der Offenlegungspflichten wohl nach einer Wahl vom Amt zurücktreten bzw. abberufen werden. Auch bei Wahlen in andere öffentliche Ämter gibt es grundsätzlich kein obligatorisches Anmeldeverfahren.

Gemäss Initiativtext ist die konkrete Umsetzung der Initiative dem kantonalen Gesetzgeber vorbehalten (§ 45a Abs. 6). Bei Annahme der Initiative müsste, um dem Verfassungsauftrag nachzukommen, wohl für alle Wahlen in Kanton, Bezirken und Gemeinden ein Anmeldeverfahren eingeführt werden. Dies würde dazu führen, dass bei allen Majorzwahlen ein Anmeldeverfahren zwingend wäre, was das Ende der ‚wilden Listen‘ bzw. ‚wilden Kandidaten‘ bedeuten würde. Mit einer Anpassung des WAG, in dem für alle Wahlen in öffentliche Ämter auf Kantons-, Bezirks- 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.

4.6 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 § 45a Abs. 5 Satz 1 widerspricht jedoch der verfassungsrechtlich verbürgten Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie dem Verhältnismässigkeitsprinzip und verstösst somit gegen übergeordnetes Recht (§ 30 Abs. 3 Bst. b KV). § 45 Abs. 5 Satz 1 ist deshalb ungültig zu erklären.

Erklärt der Kantonsrat die Initiative teilungültig, wird nur der gültige Teil der Initiative der Volksabstimmung unterbreitet. Bei Ungültigerklärung von 45a 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 Parteien, politischen Gruppierungen, Abstimmungskomitees, Lobbyorganisationen und sonstigen Organisationen gegen die Verpflichtungen in den Abs. 1 bis 3 dieser Bestimmung werden mit Busse sanktioniert.*“

Die übrigen Bestimmungen des Initiativtextes bleiben unverändert.

5. Stellungnahme zur Initiative

5.1 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 (BBl 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.

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 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 § 2b GO-KR wird bereits heute die Offenlegung von Interessenbindungen der Mitglieder des Kantonsrates geregelt.

5.2 Ablehnung der Initiative

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

5.2.1 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 medias (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).

5.2.2 Gegen die Initiative sprechen folgende Überlegungen:

- Die Offenlegungspflicht hinsichtlich der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen würde für die Parteien auf Stufe Kanton, Bezirke und Gemeinden einen erheblichen Aufwand verursachen hinsichtlich der Budgetierung und Rechnungslegung für alle Wahlen und Abstimmungen in Kanton, Bezirken und Gemeinden. 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 (§ 45a 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 in Kanton, Bezirken und 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 Schwyz mit ihren Gemeinde-, Bezirks- und Kantonalparteien sehr 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 allen drei Ebenen stattfinden.

- Die Offenlegungspflicht der Interessenbindung bezieht sich auf Kantons- und Bezirksebene auf Kandidierende für alle öffentliche Ämter, auf Gemeindeebene nur auf Exekutiven (Gemeinderäte) und Legislativen (Gemeindeparlamente; gibt es im Kantons Schwyz noch keine). Öffentliche Ämter bekleiden zweifelsohne die Regierungsräte, Kantonsräte, Bezirksräte, Bezirksrichter und die in den Bezirken gewählten Kantonsrichter, aber ebenso die von den Stimmberechtigten der Bezirke gewählten Landschreiber.
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 des Verwaltungsgerichts, des Kantonsgerichts und des Strafgerichts, der Oberstaatsanwalt, der Datenschutzbeauftragte, die Mitglieder des Erziehungsrates, des Bankrates und der kantonalen Schätzungskommission für Enteignungen. 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, das Kantonsgericht oder ein Departement gewählt werden, z.B. die kantonalen Staatsanwälte, aber auch die Mitglieder der Gleichstellungskommission, der Anwaltskommission, der Kommission für Integrationsfragen, der Jagdkommission und der Jägerprüfungskommission, der Fischereikommission, der Nomenklaturkommission, der Jugend- und Sport-Kommission, der Sport-Toto-Kommission, der Maturitätskommission, der Kulturkommission, der Fachkommission für Wirtschafts-, Struktur- und Regionalpolitik, der Tripartiten Kommission Entsendegesetz und flankierende Massnahmen, der Kantonalen Schlichtungsstelle für Diskriminierungsstreitigkeiten im Erwerbsleben, des Einigungsamts, der Prüfungskommission für Land- und Gemeindeschreiber, der Schiesskommissionen, der Technischen Kommission für das Feuerpolizei- und Feuerwesen usw. Bei Annahme der Initiative müsste auch für diese öffentlichen Ämter ein Anmeldeverfahren eingeführt werden und diese Personen wären ebenfalls verpflichtet, ihre Interessenbindungen offenzulegen, denn § 45a 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.
- Sollte § 45a Abs. 5 Satz 1 (zwingender Ausschluss von der Wahl) nicht als ungültig erklärt werden, müsste für die korrekte Umsetzung der Initiative ein obligatorisches Anmeldeverfahren für alle Wahlen auf Kantons-, Bezirks- und Gemeindeebene eingeführt werden. Bei allen Wahlen im Kanton Schwyz – ausser den National- und Kantonsratswahlen – gibt es aktuell kein obligatorisches Anmeldeverfahren für eine Kandidatur in dem Sinne, dass nur angemeldete Personen gültig gewählt werden können. Im schwyzerischen Wahlrecht sind sog. ‚wilde Listen‘ bzw. ‚wilde Kandidaten‘ 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 WAG insofern angepasst werden, als für alle Wahlen gemäss § 45a Abs. 2 ein obligatorisches Anmeldeverfahren eingeführt werden müsste. Dies würde zum Ausschluss der bisher zugelassenen ‚wilden Listen‘ bzw. ‚wilden Kandidaten‘ bei allen Majorzwahlen führen und auch für alle Wahlen in Kommissionen des Kantons und der Bezirke ein Anmeldeverfahren voraussetzen.
- Exekutiven und Legislativen auf kommunaler Ebene, also Gemeinderäte und allenfalls Mitglieder von Gemeindeparlamenten, müssten ihre Interessenbindungen ebenfalls offenlegen. Unklar ist die Regelung hinsichtlich von Mitgliedern der vom Volk gewählten Mitglieder der Rechnungsprü-

fungskommission oder der Mitglieder der Fürsorgebehörde und des Schulrates. Während nach dem Wortlaut die Landschreiber der Bezirke der Offenlegungspflicht unterstehen, gilt dies jedoch nicht für die ebenfalls vom Volk gewählten Gemeinbeschreiber und Vermittler.

- 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 33 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 fünf Tagen die Angaben aller Kandidierenden in den Kantonsrat (2016: 377 Kandidierende) und in den Regierungsrat (2016: 11 Kandidierende) durch den Kanton oder eine unabhängige Stelle überprüft werden müssten (§ 45a 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 Bezirken und 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 ständen.

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. § 45a 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.

5.2.3 Zusammenfassend ist festzuhalten: Die Offenlegung der Finanzierungsquellen und sämtlicher Budgets sowie deren Überprüfung innert kürzester Zeit fallen aus praktischen Gründen ausser Betracht. Auch die Überprüfung aller Interessenbindungen von Kandidaten für öffentliche Ämter vor Wahlen ist kaum zu bewältigen und wäre zudem unvollständig, da bei Majorzwahlen ein Anmeldeverfahren nicht zwingend vorgeschrieben ist. Die Annahme der Initiative und deren Umsetzung würde von den Parteien einen erheblichen Aufwand und seitens des Kantons einen aufwendigen Kontrollapparat notwendig machen. Zudem ist anzunehmen, dass trotz der Offenlegungspflichten versucht würde, auf anderen Wegen Abstimmungen und Wahlen finanziell zu unterstützen.

Aus all diesen Gründen ist die Initiative abzulehnen.

6. Gegenvorschlag

Der Kantonsrat kann einer ausgearbeiteten Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen (§ 32 Abs. 1 KV). Der Regierungsrat verzichtet darauf, dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag zu beantragen, um diesen der Initiative gegenüberstellen zu können.

Es bleibt dem Kantonsrat überlassen, ob er im Rahmen der laufenden Revision seiner Geschäftsordnung zusätzliche Regelungen hinsichtlich der Offenlegungspflichten betreffend Interessenbindungen für den Kantonsrat erlassen will.

7. Behandlung im Kantonsrat

7.1 Frist

Der Kantonsrat hat innert 18 Monaten über Annahme oder Ablehnung einer Initiative zu entscheiden (§ 33 Abs. 1 KV). Nachdem das Zustandekommen der Initiative am 27. September 2016 festgestellt wurde, muss der Kantonsrat bis spätestens 27. März 2018 über die Initiative Beschluss fassen.

7.2 Ausgabenbremse

Gemäss der Ausgabenbremse in § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz (GO-KR) vom 28. April 1977 (SRSZ 142.110) gelten der Voranschlag, Kreditbeschlüsse und Erlasse des Kantonsrates, die für den Kanton Ausgaben von einmalig mehr als Fr. 125 000.-- oder wiederkehrend jährlich mehr als Fr. 25 000.-- zur Folge haben, als angenommen, wenn 60 Mitglieder zustimmen. Der vorliegende Beschluss hat für den Kanton keine direkten Ausgaben zur Folge. Die Ausgabenbremse kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 73 Abs. 1 GO-KR.

7.3 Obligatorisches Referendum

Soweit der Kantonsrat die Initiative als (teil-)gültig erklärt, muss diese sowohl bei Annahme als auch bei Ablehnung obligatorisch der Volksabstimmung unterstellt werden (Art. 51 BV, § 34 Abs. 1 Bst. a KV).

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt,
 - a) § 45a Abs. 5 Satz 1 der Initiative „Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)“ als ungültig zu erklären,
 - b) im Übrigen die Initiative mit der redaktionellen Anpassung von § 45a Abs. 5 Satz 2 als gültig zu erklären und
 - c) die Initiative, soweit gültig erklärt, abzulehnen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; JUSO Kanton Schwyz, 6440 Brunnen.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatskanzlei; Sekretariat des Kantonsrates; Rechts- und Beschwerdedienst; Sicherheitsdepartement (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber