

Beschluss Nr. 785/2018
Schwyz, 30. Oktober 2018 / ju

Transparenzgesetz
Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Mit Annahme der Initiative „Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)“ und der Verankerung von § 45a (Offenlegungspflichten) in der Schwyzer Kantonsverfassung soll zusätzliche Transparenz hinsichtlich der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen einerseits und der Interessenbindungen von Personen in öffentlichen Ämtern andererseits geschaffen werden.

Das neue Transparenzgesetz legt fest, dass Parteien und sonstige Organisationen wie Initiativ- und Referendumskomitees, die sich an Wahlen und Abstimmungen in Kanton, Bezirken und Gemeinden beteiligen, sowohl die Finanzierung einzelner Wahl- und Abstimmungskampagnen als auch Parteispenden offenlegen müssen. Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen ist offenzulegen, wenn Aufwendungen bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen über Fr. 10 000.-- und bei Wahlen und Abstimmungen in den Bezirken und Gemeinden über Fr. 5000.-- anfallen. Im Sinne der Transparenz müssen insbesondere Spenden über Fr. 5000.-- von natürlichen Personen und über Fr. 1000.-- von juristischen Personen namentlich bekanntgegeben werden. Zudem müssen Parteien und Gruppierungen, die sich an Wahlen und Abstimmungen beteiligt haben, jährlich die erhaltenen Spenden über Fr. 5000.-- bzw. Fr. 1000.-- bekanntgeben.

Das Gesetz regelt zudem die Bekanntgabe der Interessenbindungen von Personen, die für ein öffentliches Amt in Kanton, Bezirk oder Gemeinde kandidieren oder in ein solches gewählt werden. Auf kantonaler Ebene betrifft dies alle vom Volk und die vom Kantonsrat gewählten Mandatsträger. Auf Bezirks- und Gemeindeebene müssen die Bezirks- und Gemeinderäte, die Bezirksrichter und die von den Bezirken zu wählenden Kantonsrichter sowie die Mitglieder allfälliger Bezirks- oder Gemeindeparlamente ihre Interessenbindungen offenlegen. Da die Interessenbindungen bereits bei der Kandidatur offenzulegen sind, wird für alle Majorzwahlen das Anmeldeverfahren obligatorisch erklärt. Nur wer im Anmeldeverfahren vorgeschlagen worden ist, kann zukünftig gültig gewählt werden. Damit sind ‚wilde Listen‘ bzw. ‚wilde Kandidaten‘ bei allen Wahlen ausgeschlossen.

Die Angaben über die Finanzierung und die Interessenbindungen müssen vor den Wahlen und Abstimmungen überprüft und publiziert werden, damit die Stimmberechtigten vor der Stimmabgabe über die entsprechenden Informationen verfügen. Verletzungen der Offenlegungspflichten

durch Einzelpersonen können mit Busse bestraft werden. Werden Informationen über die Finanzierung verschwiegen, kann auch eine Partei oder politische Organisation gebüsst werden. Busseverfügungen sind zu veröffentlichen.

2. Ausgangslage

2.1 In der Volksabstimmung vom 4. März 2018 haben die Stimmberechtigten des Kantons Schwyz die Initiative „Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)“ mit 27 702 Ja gegen 27 397 Nein angenommen. Das Abstimmungsergebnis ist mit Rechtsmittelbelehrung im Amtsblatt Nr. 10 vom 9. März 2018, S. 565 f., publiziert worden. Eine Abstimmungsbeschwerde ist nicht eingereicht worden. Der Regierungsrat hat das Abstimmungsergebnis mit Beschluss Nr. 223 vom 27. März 2018 erwahrt. Da Inhalt der angenommenen Initiative eine neue Verfassungsbestimmung ist (§ 45a der Kantonsverfassung vom 24. November 2010, KV, SR 100.100), bedarf diese der Gewährleistung durch die Bundesversammlung. Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 373 vom 23. Mai 2018 die Bundesversammlung um Gewährleistung dieser Verfassungsbestimmung ersucht.

2.2 Die Initiative wurde zwar in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs angenommen, für die konkrete Umsetzung von § 45a KV sind aber weitere gesetzliche Bestimmungen notwendig. Nach § 45a Abs. 6 KV sind die Einzelheiten der Offenlegungspflichten in einem Gesetz zu regeln. Dies entspricht § 50 KV, wonach alle wichtigen Rechtssätze, die Rechte und Pflichten von natürlichen und juristischen Personen begründen, in der Form eines Gesetzes zu erlassen sind.

2.3 Auf Bundesebene begannen erste Bestrebungen für eine Offenlegung der Finanzierung von Parteien bereits 1988 (BBI 1989 I 125). Trotz verschiedener politischer Vorstösse und mehrfacher Rügen durch die Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) wurde bisher eine Pflicht zur Offenlegung der Parteien-, Wahl- und Abstimmungsfinanzierung abgelehnt. In der Folge reichten SP, Grüne und BDP die Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)“ ein. Dazu nahm der Bundesrat am 29. August 2018 Stellung (BBI 2018 5623 ff.). Gegenstand der Initiative ist die Offenlegung der Finanzierung von Parteien sowie von Kampagnen im Hinblick auf eidgenössische Wahlen und Abstimmungen. In seiner Botschaft weist der Bundesrat insbesondere auf die Ausgangslage auf internationaler Ebene und die Entwicklung in den Kantonen hin. Wegen der Besonderheit des politischen Systems der Schweiz, dem grossen administrativen Aufwand und den hohen Kosten, den Auswirkungen auf die föderalistische Grundordnung und die Umgehungsrisiken beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten, die Initiative abzulehnen.

3. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Das Sicherheitsdepartement hat den Bezirken und Gemeinden, den politischen Parteien und weiteren interessierten Kreisen den Entwurf eines Transparenzgesetzes vom Juli bis September 2018 zur Vernehmlassung unterbreitet.

Der Gesetzesentwurf wurde unterschiedlich aufgenommen. Die meisten Vernehmlasser beanstanden den mit der Umsetzung des Verfassungsartikels verbundenen administrativen Aufwand nicht nur für Kanton, Bezirk und Gemeinden, sondern auch für die politischen Parteien und die übrigen Organisationen, die sich an Wahlen und Abstimmungen beteiligen. Befürchtet wird zudem, dass sich wegen der Offenlegung der Interessenbindungen schon vor einer Wahl weniger Kandidaten finden lassen, und dass auch weniger Spenden fliessen könnten, wenn diese offengelegt werden müssten. Einzelne beklagen einen Verlust an direkter Demokratie, wenn bei allen Wahlen ein Anmeldeverfahren eingeführt wird und keine ‚wilden Kandidaten‘ bzw. ‚wilde Listen‘ mehr zuge-

lassen werden. Damit wende sich dieses Gesetz grundsätzlich gegen das Milizsystem. Unter dem Aspekt des grossen Bürokratieaufwandes wird von verschiedenen Bezirken und Gemeinden vor allem darauf hingewiesen, dass die Zeit für die Kontrolle und Veröffentlichung der Budgets von Wahl- und Abstimmungskampagnen vor dem Versand der Wahl- und Abstimmungsunterlagen, aber auch die Zeit für die Prüfung der Interessenbindungen sehr kurz und deshalb eine eingehende Prüfung unmöglich sei. Zudem führe eine Kontrolle durch die Gemeinden und Bezirke zu unterschiedlichen Beurteilungen, weshalb für die Überprüfung eine zentrale Stelle beim Kanton zu bezeichnen sei.

Während SP/JUSO die Ausdehnung des Gesetzes auch auf Einzelpersonen und Unterschriftensammlungen für Initiativen und weitere Kampagnen fordern, stellt die SVP fest, dass das Gesetz nicht für Einzelpersonen mit ihren persönlichen Ausgaben anwendbar ist. Damit der administrative Aufwand bewältigbar sei und das der Initiative zu Grunde liegende Anliegen der Transparenz bei der Finanzierung umgesetzt werden könne, fordern verschiedene Vernehmlasser, einen Schwellenwert einzuführen, ab dem die Offenlegungspflichten hinsichtlich Finanzierung erst gilt. Damit könnten vor allem die Parteien und die Kontrollorgane auf Bezirks- und Gemeindeebene entlastet werden.

Der Datenschutzbeauftragte erhebt kritische Einwände hinsichtlich der Veröffentlichung der Namen von Spendern im Internet. Ebenso wird eine schnelle Löschung der Daten von nicht gewählten und ausscheidenden Kandidaten verlangt.

Betreffend den Strafbestimmungen wird einerseits die Bussenhöhe kritisiert und andererseits, dass eine Bestrafung auch bei Fahrlässigkeit möglich sein soll. Bedenken bestehen hinsichtlich der Zuständigkeit der Exekutiven für den Erlass der Bussenverfügungen, wenn eines ihrer Mitglieder von einer Verletzung der Offenlegungspflicht betroffen sein könnte.

Für die Umsetzung des Transparenzgesetzes werden vom Kanton griffige Konzepte, Richtlinien und Formulare für eine einheitliche Anwendung verlangt.

Zuletzt wird auch gefordert, dass das Gesetz gendergerecht zu formulieren sei.

4. Grundzüge des Gesetzes

4.1 Verfassungsrechtliche Vorgaben

§ 45a KV regelt die Offenlegungspflichten hinsichtlich der Interessenbindungen öffentlicher Amtsträger sowie der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen sehr umfassend und teilweise auch detailliert. Diese verfassungsrechtlichen Regelungen geben den Rahmen, aber auch den Mindestinhalt für das Transparenzgesetz vor.

Um die Ziele der Verfassungsbestimmung zu erreichen, nämlich einerseits Transparenz hinsichtlich der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen zu ermöglichen, muss das Gesetz auch Bestimmungen vorsehen, die eine Umgehung oder Vereitelung verhindern. Andererseits wird bei der Offenlegung der Interessenbindungen verlangt, dass die Kandidierenden bei ihrer Wahlanmeldung ihre Interessenbindungen offenzulegen haben, was automatisch zum Ausschluss von ‚wilden Listen‘ bzw. ‚wilden Kandidaten‘ führt. Auf diese Konsequenz wurde in den Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung über die Initiative ausdrücklich hingewiesen (Erläuterungen, S. 16).

4.2 Ausführungsgesetzgebung: Einheitlicher Erlass

Aktuell enthält die Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (GO-KR, SRSZ 142.110) in § 2b Bestimmungen über die Offenlegung von Interessenbindungen seiner Mitglieder. Diese müssen beim Eintritt in den Kantonsrat und zu Beginn jeder neuen Legislatur, also alle vier Jahre, angegeben werden. Diese Bestimmung gilt nur für den Kantonsrat, während § 45a KV die Offenlegung der Interessenbindungen für alle öffentlichen Ämter in Kanton und Bezirken sowie für Gemeindeexekutiven und -legislativen verlangt. Damit müssten

entsprechende Regelungen für die Offenlegung in den verschiedenen weiteren Organisationserlassen von Kanton, Bezirken und Gemeinden, aber auch im kantonalen Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 15. Oktober 1970 (WAG, SRSZ 120.100), im Kantonsratswahlgesetz vom 17. Dezember 2014 (KRWG, SRSZ 120.200), im Justizgesetz vom 18. November 2009 (JG, SRSZ 231.110) und im Gemeindeorganisationsgesetz vom 25. Oktober 2017 (GOG, SRSZ 152.100) verankert werden. Die Bestimmungen über die Offenlegung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen auf allen drei Staatsebenen könnten ins Wahl- und Abstimmungsgesetz integriert werden.

Für die Umsetzung der Transparenzinitiative ist es jedoch von Vorteil, ein einziges Gesetz zu erlassen und in jenen Erlassen, in denen ein Bezug zum Transparenzgesetz besteht, einen entsprechenden Verweis auf dieses aufzunehmen. Da sowohl hinsichtlich der Interessenbindungen als auch der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen auf Stufe Kanton, Bezirke und Gemeinden die gleichen Vorschriften gelten und die gleichen Sanktionen angedroht werden, rechtfertigt sich der Erlass eines eigenen Gesetzes, eben des Transparenzgesetzes.

4.3 Offenlegung der Finanzierungen

§ 45a Abs. 1 KV verlangt grundsätzlich, dass alle Parteien sowie politische Gruppierungen und sonstige Organisationen, die sich in Kanton, Bezirken und Gemeinden an Wahlen und Abstimmungen beteiligen, ihre Finanzen offenlegen. Deshalb müssen alle Parteien und sonstigen Organisationen zumindest über jene Parteispenden Auskunft geben, die sie unabhängig von einer konkreten Wahl- oder Abstimmungskampagne erhalten haben. Dies gilt umso mehr, als ja auch solche Gelder für spätere Kampagnen eingesetzt werden können. Haben sie in einem Kalenderjahr von einer natürlichen Person insgesamt mehr als Fr. 5000.-- bzw. von einer juristischen Person mehr als Fr. 1000.-- erhalten, sind sie darüber meldepflichtig. Keine Listen müssen erstellt und eingereicht werden, wenn diese Limiten nicht erreicht werden.

Zusätzlich verlangt § 45a Abs. 1 KV, dass insbesondere über die Finanzierung von einzelnen Wahl- und Abstimmungskampagnen Rechenschaft abgelegt wird. Parteien und Organisationen, die sich an einer Wahl oder Abstimmung beteiligen, sind deshalb verpflichtet, ihre Budgets einige Zeit vor dem Wahl- und Abstimmungstag zur Prüfung und Veröffentlichung einzureichen. Dabei müssen sie – soweit schon bekannt bzw. zugesichert – auch Spenden über Fr. 5000.-- von natürlichen Personen und über Fr. 1000.-- von juristischen Personen namentlich bekanntgeben. Damit diese Vorschrift nicht umgangen werden kann, indem Spenden erst nach Einreichung des Budgets überwiesen werden, muss nach der Wahl oder Abstimmung eine Schlussabrechnung offengelegt werden. In dieser müssen Spenden über den genannten Beträgen wiederum namentlich aufgeführt werden. Spenden über Fr. 1000.--, die anonym oder unter einem Pseudonym eingehen, dürfen nicht entgegengenommen werden. Da sie naturgemäss nicht retourniert werden können, sind sie einem gemeinnützigen Zweck zuzuführen.

Damit Parteien und sonstige Organisationen nicht über Bagatellaufwendungen Rechenschaft ablegen müssen und um diesen sowie dem Staat hohen administrativen Aufwand zu ersparen, werden Schwellenwerte eingeführt, ab denen die Offenlegungspflicht gilt. Diese Schwellenwerte betragen bei kantonalen Wahlen oder Abstimmungen Fr. 10 000.--, bei Wahlen und Abstimmungen in den Bezirken und Gemeinden Fr. 5000.--. Erst wenn eine Partei oder sonstige Organisation beabsichtigt, mehr als diese Schwellenwerte für eine Wahl- oder Abstimmungskampagne auszugeben, muss sie die Finanzierung, d.h. ihr Budget, offenlegen. Wird nach der Abstimmung oder Wahl festgestellt, dass diese Schwellenwerte überschritten wurden, ist sie ebenfalls verpflichtet, eine Schlussabrechnung einzureichen.

4.4 Offenlegung der Interessenbindungen

Der Begriff der öffentlichen Ämter auf Kantons- und Bezirksebene (§ 45a Abs. 2 KV) ist auslegungsbedürftig. Initiative und Verfassungstext gehen für den Kanton und die Bezirke über die Exekutive und Legislative hinaus, legen aber nicht fest, ob bei öffentlichen Ämtern nur jene ge-

meint sind, die durch Volkswahl besetzt werden oder ob darunter auch alle anderen öffentlichen Ämter wie Richter, (Ober-)Staatsanwälte oder auch Staats-, Gemeinde- und Landschreiber und andere von den Behörden gewählte Kommissionen fallen. Damit diesbezüglich Klarheit herrscht, sollen die Ämter, bei denen die Interessenbindung bei einer Kandidatur und zu Beginn jeden Kalenderjahres offengelegt werden müssen, abschliessend im Gesetz aufgezählt werden. Dabei ist die Offenlegungspflicht vorab auf jene öffentlichen Ämter zu beschränken, deren Besetzung durch Volkswahl erfolgt. Dies sind die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates. Für die Ständeratswahlen gilt die Offenlegung der Interessenbindung nur für die Phase der Kandidatur, weil nach einer Wahl die Offenlegungspflichten bundesrechtlich in Art. 11 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10) geregelt sind. Für die Nationalratswahlen gilt die kantonale Offenlegungspflicht nicht, da die Nationalratswahlen in die Kompetenz des Bundes fallen. Dies führt zur eigenartigen Situation, dass – obwohl die Wahlen im Kanton Schwyz am gleichen Tag stattfinden – Ständeratskandidaten hinsichtlich der Interessenbindungen offenlegungspflichtig sind, nicht aber Nationalratskandidaten. Weiter sollen auch die kantonalen Richter und die vom Kantonsrat gewählten Mandatsträger ihre Interessenbindungen offenlegen müssen (Erziehungs- und Bankrat, Datenschutzbeauftragter, Staatsschreiber, Oberstaatsanwalt).

Auf Bezirksebene ist die Offenlegungspflicht der Interessenbindung für Bezirksräte (ohne Land- und Ratschreiber), die Bezirksrichter, die von den Bezirken zu wählenden Kantonsrichter und die Mitglieder eines allfälligen Bezirksparlaments vorzusehen. In den Gemeinden gilt die Offenlegungspflicht nur für die Exekutiven und Legislativen, d.h. für die Gemeinderäte (ohne Gemeindeschreiber) und die Mitglieder von allfälligen Gemeindeparlamenten. Von der Offenlegung der Interessenbindungen wird aus praktischen Gründen abgesehen, wenn die Wahl an der Bezirksgemeinde oder Gemeindeversammlung erfolgt. Dies trifft ohnehin nur noch in wenigen Fällen zu. Aufzählungen von relevanten Interessenbindungen enthalten bereits § 2b GO-KR und Art. 11 ParlG. Die Regelung im Transparenzgesetz orientiert sich an diesen Bestimmungen. Im Vordergrund stehen neben der beruflichen Tätigkeit mit Angabe eines allfälligen Arbeitgebers Tätigkeiten in leitenden Funktionen von juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts (Verwaltungsrat, Stiftungsrat, Vereinsvorstand), unabhängig ob sie wirtschaftliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen. Ebenso spielt keine Rolle, ob es sich um schweizerische oder ausländische Unternehmen und Organisationen handelt. Nicht meldepflichtig sind blossere Vereinsmitgliedschaften oder Aktienbeteiligungen, ausgenommen Mehrheitsbeteiligungen.

§ 45a Abs. 2 KV verlangt, dass die Interessenbindungen bei der Anmeldung zu einer Kandidatur offenzulegen sind. Bei den Kantonsratswahlen als Proporzahlen besteht nach § 3 KRWG zwingend ein Anmeldeverfahren. Bei allen Majorzwahlen in Kanton, Bezirken und Gemeinden ist das Anmeldeverfahren bisher fakultativ, da bei Majorzwahlen mit einem amtlichen Wahlzettel (als Ergebnis des Anmeldeverfahrens) oder mit einem anderen Wahlzettel gültig gestimmt werden kann (§ 36 Abs. 1 i.V.m. §§ 23a ff. WAG). Wo ein Anmeldeverfahren besteht, ist die Offenlegung der Interessenbindungen mit der Einreichung der Wahlvorschläge zu verknüpfen. Gleichzeitig mit den Wahlvorschlägen (§ 23a WAG, § 3 KRWG) hat deshalb jeder Kandidierende im Sinne einer Selbstdeklaration auch seine Interessenbindungen anzugeben. Für verschiedene andere öffentliche Ämter, etwa für Richter, gilt ein eigenes Ausschreibungs- bzw. Anmeldeverfahren, in dem die Interessenbindungen offengelegt und geprüft werden können.

Die Verpflichtung, Interessenbindungen zwingend in einem Anmeldeverfahren offenzulegen, bringt es mit sich, dass ‚wilde Listen‘ bzw. ‚wilde Kandidaten‘ inskünftig nicht mehr zulässig sind (vgl. Ziff. 3.7).

4.5 Überprüfung und Veröffentlichung der Angaben

§ 45a Abs. 4 KV verlangt für die Kontrolle eine Instanz beim Kanton oder eine unabhängige Stelle. Diese soll die Richtigkeit der Angaben über die Finanzierungen und die Interessenbindungen überprüfen. Sie hat auch das öffentliche Register zu führen, in das von jedermann Einsicht genommen werden kann.

Eine zentrale Kontrollinstanz müsste insbesondere bei Gesamterneuerungswahlen in den Gemeinden und Bezirken sowie im Kanton innert kürzester Frist die Angaben zahlreicher Kandidaten über ihre Interessenbindungen, aber auch die Angaben der Parteien über die Finanzierung der Wahlen überprüfen und zur Veröffentlichung freigeben. Ebenso müsste diese Stelle die Finanzierung von Abstimmungskampagnen bei einzelnen Sachabstimmungen in Bezirken und Gemeinden prüfen.

Im Sinne einer pragmatischen und vollzugstauglichen Umsetzung der Melde- und Prüfungspflichten ist für jede Ebene von Kanton, Bezirke und Gemeinden eine eigene Kontrollinstanz vorzusehen, die bei jeder Wahl oder Abstimmung in ihrem Zuständigkeitsbereich die jeweiligen Angaben der Parteien und sonstigen Organisationen zu prüfen hat. So prüft jeweils eine kantonale Stelle die Angaben betreffend die Finanzen kantonaler Parteien und Organisationen sowie kantonaler Wahlen und Abstimmungen. Kommunale Stellen (Bezirk oder Gemeinde) prüfen die Angaben betreffend kommunalen Parteien sowie die Angaben bei den Kantonsratswahlen und weiteren kommunalen Wahlen und Sachabstimmungen. Ebenfalls werden die Angaben betreffend Interessenbindungen von kantonalen oder kommunalen Stellen geprüft. Diese Stellen führen auch die öffentlichen Register und gewähren Einsicht.

Zudem wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen, dass im ganzen Kanton für alle Offenlegungspflichten ein einziges Register durch den Kanton geführt werden kann. Die erforderlichen Informationen sind aber auch bei Einführung eines zentralen Registers durch die zuständigen Organe der Parteien und sonstigen Organisationen oder von den Kandidierenden und Mandatsträgern durch Selbstdeklaration anzugeben.

4.6 Sanktionen bei Verletzung von Offenlegungspflichten

Die Sanktionen bei Verletzungen der Offenlegungspflichten sind nicht als Sanktionen im Sinne des kantonalen Nebenstrafrechts, sondern als Übertretungen kantonaler Verwaltungsvorschriften zu verstehen. Daher sind die allgemeinen Begriffe und Bestimmungen des Strafgesetzbuches grundsätzlich nicht anwendbar. Zur Untersuchung und Ahndung von Verstössen gegen die Offenlegungspflichten sind deshalb auch nicht die Strafuntersuchungsbehörden (Staatsanwaltschaft, Strafgerichte), sondern die Verwaltungsbehörden selbst zuständig. Die für die Überprüfung der jeweiligen Angaben zuständigen kantonalen und kommunalen Instanzen führen die Abklärungen durch. Stellen sie Verletzungen der Offenlegungspflichten fest, beantragen sie dem Regierungs-, Bezirks- oder Gemeinderat die Aussprechung einer Busse.

Da der Verfassungstext neben der Bestrafung von natürlichen Personen auch ausdrücklich die Bestrafung von juristischen Personen und Personengesamtheiten (z.B. Parteien, Komitees) vorsieht, wird dafür im Gesetz eine besondere gesetzliche Grundlage geschaffen. Der Bussenrahmen wird auf das Maximum von Fr. 10 000.-- für Übertretungen nach Art. 106 StGB festgesetzt. Da es sich bei den Ordnungsbussen um eine verwaltungsrechtliche Sanktion handelt, wird der gerichtliche Rechtsschutz durch Beschwerde ans Verwaltungsgericht gewährleistet. Bussenverfügungen sind zu veröffentlichen.

4.7 Majorzwahlen: Keine wilden Listen mehr

Ausser bei den Kantonsratswahlen besteht bei allen Majorzwahlen im Kanton Schwyz (Ständerats-, Regierungsrats-, Bezirks- und Gemeinderatswahlen) kein zwingendes Anmeldeverfahren. Dies bedeutet, dass auch nach dem festgelegten Anmeldetermin noch Kandidaten für die zu besetzenden Ämter aufgestellt werden können (sog. ‚wilde Kandidaten‘ bzw. ‚wilde Listen‘). Deshalb konnten entweder bereits angemeldete Kandidaten – mit oder ohne ihre Zustimmung – auf einer besonderen Liste aufgeführt (z.B. Gewerbeliste) oder neue, bisher nicht gemeldete Kandidaten zur Wahl vorgeschlagen werden. Meist erscheinen solche ‚wilde Listen‘ erst nach dem Versand der offiziellen Wahlunterlagen, weshalb eine Überprüfung und Veröffentlichung der Interessenbindungen der dort aufgeführten Kandidaten zeitlich erschwert, ja teilweise verunmöglicht wäre.

Eine ähnliche Problematik besteht bei Wahlen in Bezirken und Gemeinden mit Versammlungssystem. Dort gilt keine Anmeldefrist und werden die Kandidaten meist erst an der Versammlung selbst portiert. Hier ist ohne Anmeldeverfahren ebenfalls keine Offenlegung im Sinne von § 45a Abs. 2 KV möglich.

Wie bereits in Bericht und Vorlage zur Transparenzinitiative ausgeführt (RRB Nr. 196 vom 14. März 2017, Erw. 4.5) und auch in den Abstimmungserläuterungen, S. 16, dargestellt, kann das System der ‚wilden Kandidaten‘ und ‚wilden Listen‘ nach Annahme der Transparenzinitiative nicht mehr beibehalten werden. Für alle Majorzwahlen in Kanton, Bezirke und Gemeinden (Ständeräte, Kantonsräte, Regierungsräte, Bezirksräte und Gemeinderäte, Bezirks- und von den Bezirken zu wählende Kantonsrichter) ist das bisher fakultative Anmeldeverfahren zwingend vorzuschreiben. Es sind deshalb nur noch Kandidaten wählbar, die bis zum offiziellen Anmeldeschluss gültig vorgeschlagen werden. ‚Wilde Listen‘ und ‚wilde Kandidaten‘ sind deshalb zukünftig nicht mehr möglich. Die entsprechenden Regelungen bedingen verschiedene Anpassungen des Wahl- und Abstimmungsgesetzes.

5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Vorbemerkung

Gemäss § 8 des Gesetzes über die amtlichen Veröffentlichungen vom 13. Mai 1987 (SRSZ 140.200) beziehen sich sämtliche Personen- und Funktionsbezeichnungen in rechtsetzenden Erlassen des Kantons gleichermassen auf Frauen und Männer, sofern sich im Einzelnen nicht etwas anderes ergibt. Deshalb wird die sprachliche Gleichbehandlung nicht in jedem Erlass erwähnt (vgl. z.B. das Gemeindeorganisationsgesetz) und es wird das generische Maskulinum verwendet.

§ 1 Zweck

In dieser Bestimmung wird der Zweck des Gesetzes umschrieben, der in Folgendem besteht:

- Offenlegung der Finanzierung einzelner Kampagnen für Wahlen und Abstimmungen im Urnensystem, soweit sie in die Zuständigkeit von Kanton, Bezirken und Gemeinden fallen;
- Offenlegung der Interessenbindungen von Kandidierenden und Mandatsträgern öffentlicher Ämter in Kanton, Bezirken und Gemeinden;
- Kontrolle der Offenlegungspflichten und die Sanktionen bei deren Verletzung.

Sowohl aus dieser Zweckbestimmung als auch aus § 45a Abs. 1 KV ergibt sich, dass die Nationalratswahlen nicht unter das Gesetz fallen, weil diese in die Kompetenz des Bundes fallen, im Gegensatz zu den Ständeratswahlen, die kantonale Wahlen sind (Art. 150 Abs. 3 BV). Da die National- und Ständeratswahlen gleichzeitig stattfinden, wird von den Parteien vielfach für National- und Ständeräte eine gemeinsame Wahlkampagne geführt. Dies kann zu Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Offenlegung der Finanzierung führen, weil Aufwendungen für die Ständeratswahlen dem Transparenzgesetz unterliegen, jene für die Nationalratswahlen hingegen nicht. Nicht unter das kantonale Transparenzgesetz fallen Abstimmungskampagnen zu eidgenössischen Vorlagen.

§ 2 Geltungsbereich

Die Bestimmungen des zweiten Abschnitts des Gesetzes über die Offenlegung der Finanzierung gilt nicht nur für Parteien im klassischen Sinne, sondern gemäss Verfassungstext auch für politische Gruppierungen, Kampagnenkomitees, Lobbyorganisationen und sonstige Organisationen, die sich am politischen Geschehen, insbesondere an Wahlen und Abstimmungen im Kanton, den Bezirken und Gemeinden, beteiligen. Mit dieser umfassenden Umschreibung soll verhindert werden, dass durch bestimmte Organisationsformen die Offenlegung der Finanzierung umgangen

werden kann. Zudem soll insbesondere auch bei Abstimmungen, die auf einem Referendum oder einer Initiative basieren, Klarheit geschaffen werden, mit welchen finanziellen Mitteln die entsprechenden Initiativ- oder Referendumskomitees ihre Kampagnen bestreiten. Nicht anwendbar ist das Gesetz aber auf die Finanzierung von Unterschriftensammlungen für Initiativen oder Referenden. Dies gilt für kantonale Initiativen und Referenden, aber auch für Einzel- und Pluralinitiativen in Bezirken und Gemeinden. Ebenfalls nicht dem Transparenzgesetz untersteht die Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen durch Einzelpersonen. Ein Kandidat für ein öffentliches Amt, der eigene finanzielle Mittel einsetzt oder persönlich Spenden erhält, muss diese nicht offenlegen. Ebenso ist nicht offenlegungspflichtig, wer als Einzelperson eine Abstimmungskampagne mit eigenen Mitteln bestreitet oder dem finanzielle Mittel zu diesem Zweck überwiesen werden.

Bei Wahlkampagnen bezieht sich die Offenlegung der Finanzierung nur auf Volkswahlen an der Urne. Dies sind die Ständerats-, Kantonsrats- und Regierungsratswahlen auf kantonaler Ebene, die Urnenwahlen auf Bezirksebene (Bezirksrat, Bezirksrichter, allfälliges Bezirksparlament) sowie die Urnenwahlen in Exekutiven und allfällige Legislativen in den Gemeinden. Keiner Offenlegung hinsichtlich der Finanzierung unterliegen allfällige Wahlkampagnen für Wahlen, die durch den Kantonsrat getroffen werden (z.B. Bankrat, Staatsschreiber).

Als Finanzierung gelten neben normalen finanziellen Zuwendungen von natürlichen und juristischen Personen auch Sachleistungen. Unter Sachleistungen sind z.B. kostenlos gedruckte Flyers, von einer Firma kostenlos abgegebene Werbeartikel und Geschenke zum Verteilen, zu verstehen. Solche Sachspenden sind zum marktüblichen Wert anzugeben.

Spenden über Fr. 1000.-- (finanzielle Zuwendungen oder Sachleistungen im entsprechenden Gegenwert), die unter einem Pseudonym oder anonym eingehen, dürfen nicht angenommen werden. Da sie nicht zurückgeschickt werden können, müssen sie einem gemeinnützigen Zweck zugeführt werden. Dies bedeutet, dass Kleinspenden und z.B. Beiträge bei einem Crowdfunding unter diesem Betrag entgegengenommen werden dürfen. Sie müssen nicht offengelegt werden, weder im Rahmen der Parteifinanzierung (§ 4 TPG-E) noch der Finanzierung von Wahl- oder Abstimmungskampagnen, da ja auch die Grenzwerte von § 3 TPG-E nicht überschritten werden.

§ 3 Finanzierung von Wahlen und Abstimmungskampagnen

Es ist ein zentrales Anliegen der Verfassungsbestimmung, Klarheit darüber zu erhalten, wer mit welchen (finanziellen) Mitteln Wahl- und Abstimmungskampagnen oder einen Kandidaten unterstützt. Damit die Stimmberechtigten wissen, wer welche Mittel für eine Wahl oder Sachvorlage einsetzt, müssen die entsprechenden Budgets vor einer Wahl oder Sachabstimmung der zuständigen Stelle eingereicht werden, damit diese nach der Prüfung (§ 5) und noch vor dem Versand der Abstimmungsunterlagen an die Stimmberechtigten veröffentlicht werden können (§ 6).

Im Sinne einer praktischen Handhabung und im Sinne einer Konzentration auf wesentliche Wahl- und Abstimmungskampagnen wird für die Pflicht zur Offenlegung der Finanzierung ein Schwellenwert von Fr. 10 000.-- für kantonale Wahlen und Abstimmungen bzw. von Fr. 5000.-- für Wahlen und Abstimmungen in Bezirken und Gemeinden eingeführt. Damit wird vermieden, dass bei Wahlen und Abstimmungen, die entweder nicht umstritten sind oder bei denen Parteien und sonstige Organisationen keine grossen finanziellen Mittel einsetzen, trotzdem ein erheblicher administrativer Aufwand für Parteien und Gemeinwesen anfällt.

Das Budget von Parteien und sonstigen Organisationen (Referendums-/Initiativkomitees, Interessengruppen, Lobbyorganisationen) muss einerseits die geplanten Aufwendungen enthalten. Dazu zählen Ausgaben für Werbemassnahmen (Inserate, Plakate, Flyers usw.), Standaktionen usw. Andererseits muss sich aus dem Budget ergeben, wie diese Aufwendungen finanziert werden sollen, etwa aus Beiträgen der Parteikasse, Spenden usw.

Nach einer durchgeführten Wahl oder Abstimmung müssen die Parteien und sonstigen Organisationen eine Schlussabrechnung einreichen, sofern für eine kantonale Wahl oder Abstimmung mehr als Fr. 10 000.-- und bei einer Wahl oder Abstimmung auf Bezirks- oder Gemeindeebene mehr als Fr. 5000.-- ausgegeben wurden. Diese Schlussabrechnung muss eine Liste jener natür-

lichen und juristischen Personen enthalten, die mehr als Fr. 5000.-- bzw. Fr. 1000.-- für die betreffende Wahl oder Abstimmung gespendet haben. Mit Einreichung einer Schlussabrechnung wird verhindert, dass Spenden, die nach Einreichen des Budgets, aber vor der Wahl oder Abstimmung eingehen, nicht deklariert werden. Ebenso werden damit Finanzierungen von Wahl- und Abstimmungskampagnen erfasst, wenn eine Kampagne erst spät lanciert wurde und kein Budget eingereicht werden konnte bzw. wegen Nichterreichen der Schwellenwerte auch nicht eingereicht werden musste.

§ 4 Parteifinanzierung

Damit die Offenlegungspflichten über die Finanzierung einzelner Wahlen und Abstimmungen nicht dadurch umgangen werden können, dass finanzielle Zuwendungen einfach ausserhalb von Wahlen und Abstimmungen an Parteien oder sonstige Organisationen überwiesen werden, müssen Parteien und sonstige Organisationen, die sich während des betreffenden Kalenderjahres an einer Wahl oder Abstimmung beteiligt haben, Spenden, die sie während eines Kalenderjahres erhalten, offenlegen. Dabei müssen Spender, die pro Kalenderjahr gesamthaft mehr als Fr. 5000.-- (natürliche Personen) bzw. Fr. 1000.-- (juristische Personen) beigetragen haben, namentlich bekanntgegeben werden. Spenden, die bereits gemäss § 3 TGP-E deklariert worden sind, müssen nicht nochmals aufgeführt werden. Bezahlt z.B. ein Unternehmen generell allen im Kantonsrat vertretenen Parteien in einem Kalenderjahr einen Beitrag von je Fr. 10 000.--, ist dieser Beitrag von jeder Partei gemäss § 4 TPG-E zu deklarieren. Unterstützt ein Wirtschaftsverband eine Abstimmungskampagne mit mehr als Fr. 5000.-- und unterstützt er ausserdem eine Partei im gleichen Jahr mit zusätzlich Fr. 10 000.--, sind diese Beträge sowohl gemäss § 3 als auch § 4 TPG-E deklarationspflichtig.

Sind keine Spenden über diesen Beträgen eingegangen, muss eine Partei oder sonstige Organisation keine Liste erstellen und ist auch nicht meldepflichtig (Abs. 2).

§ 5 Einreichung und Überprüfung

Nach § 19 Abs. 1 WAG ist jeder Urnengang mindestens sechs Wochen im Voraus anzukündigen. Diese Ankündigung muss auch auf die Pflichten gemäss Transparenzgesetz hinweisen (§ 16 Ziff. 1 i.V.m. § 19 WAG-E). Das Budget für eine Wahl oder Abstimmung ist von den Parteien und sonstigen Organisationen bis fünf Wochen vor dem Wahl- oder Abstimmungstag einzureichen. Somit verbleibt Parteien und sonstigen Organisationen nach der Ankündigung eine Woche Zeit, ihre Budgets einzureichen. Für eine Plausibilisierung der Angaben durch die Prüfstellen bleibt dann ebenfalls noch eine knappe Woche Zeit, denn spätestens im Zeitpunkt des Versands der Abstimmungsunterlagen müssen die Angaben veröffentlicht sein. Dies ist bei Abstimmungen frühestens vier Wochen vor dem Abstimmungstag der Fall (§ 20 Abs. 3 Bst. a WAG), bei Wahlen spätestens zehn Tage vor dem Wahltag (§ 20 Abs. 3 Bst. b WAG). Diese Fristen sind zwar kurz, durch die Einführung von Schwellenwerten gemäss § 3 Abs. 1 TPG-E ist jedoch zu erwarten, dass die Anzahl der zu prüfenden Budgets bewältigt werden kann.

Die Schlussabrechnung über eine Wahl oder Abstimmung ist zwei Monate nach dem jeweiligen Wahl- oder Abstimmungstag einzureichen. Die Pflicht zur Einreichung innert zwei Monaten ergibt sich daraus, dass unter Umständen kurz danach bereits wieder Budgets für eine nächste Wahl oder Abstimmung eingehen können.

Die Listen von Spenden an Parteien und sonstige Organisationen (Parteifinanzierung) müssen jeweils bis Ende Juni des Folgejahres eingereicht werden. Bis zu diesem Zeitpunkt sind in der Regel die Jahresrechnungen abgeschlossen und durch die zuständigen Organe der politischen Parteien und sonstigen Organisationen (Rechnungsprüfer, Generalversammlung) abgenommen worden.

Bei Parteien und sonstigen Organisationen, die auf kantonaler Ebene tätig sind, sowie bei Wahlen und Abstimmungen, die durch den Regierungsrat angeordnet werden, prüft die kantonale Finanzkontrolle die Angaben über die Finanzierung. Da es sich bei den Angaben über die Finanzierung,

insbesondere bei den Budgets zu einzelnen Wahlen und Abstimmungen, teilweise um Annahmen und Selbstdeklarationen handelt, kann die Prüfung nur in einer Plausibilisierung der Angaben bestehen. Bei Parteien und sonstigen Organisationen, die auf Ebene der Bezirke und Gemeinden bestehen, sowie bei Abstimmungen und Wahlen, die die Bezirke und Gemeinden anordnen, prüft jeweils das zuständige Bezirks- oder Gemeindekassieramt die Angaben. Diese beiden Amtsstellen sind geeignet, da sie einerseits die Fachkenntnisse für eine Plausibilisierung der jeweiligen Angaben haben und andererseits nicht direkt in den jeweiligen Wahl- und Abstimmungsprozess eingebunden sind.

§ 6 Veröffentlichung

§ 45a Abs. 4 KV verlangt, dass die Angaben über die Finanzierung der Parteien bzw. der Wahlen und Abstimmungen nach der Überprüfung veröffentlicht werden. Diese Veröffentlichung muss spätestens dann erfolgen, wenn die Wahl- und Abstimmungsunterlagen den Stimmberechtigten zugestellt werden, damit das Ziel der Transparenz vor einer Wahl oder Abstimmung erreicht werden kann. Die Veröffentlichung erfolgt in einem öffentlichen Register (vgl. §§ 12 ff. TPG-E).

§ 7 Geltungsbereich: a) Kanton

§ 45a Abs. 2 und 3 KV schreiben vor, dass alle Kandidierenden für öffentliche Ämter und alle gewählten Mandatsträger auf Kantonsebene ihre Interessenbindungen offenzulegen haben. In § 7 TPG-E werden die öffentlichen Ämter, für welche die Offenlegungspflichten hinsichtlich der Interessenbindungen gelten, abschliessend aufgezählt. Alle Personen, die als Kantons- oder Regierungsrat, kantonale Richter, Erziehungs- oder Bankrat, Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragter bzw. dessen Stellvertreter, Staatsschreiber oder Oberstaatsanwalt bzw. dessen Stellvertreter kandidieren bzw. als solche gewählt werden, müssen ihre Interessenbindungen offenlegen. Nicht unter die Offenlegungspflichten hinsichtlich ihrer Interessenbindungen nach diesem Gesetz fallen Kandidaten und Mitglieder des Nationalrates, da es sich um eine Wahl in der Kompetenz des Bundes handelt, die von § 45a Abs. 2 KV nicht erfasst wird. Für die Offenlegungspflichten bei Nationalratswahlen gilt das ParlG.

Die Wahlen in den Ständerat – obwohl ein eidgenössisches Organ – sind kantonale Wahlen und unterliegen grundsätzlich den Offenlegungspflichten hinsichtlich der Interessenbindungen gemäss § 45a Abs. 2 und 3 KV. Hingegen regelt Art. 11 ParlG die Offenlegungspflichten der Ständeräte nach ihrer Wahl. Da Bundesrecht kantonalem Recht vorgeht, hat der kantonale Verfassungs- und Gesetzgeber in diesem Punkt keine Regelungskompetenz. Das Bundesrecht bzw. das Parlamentsgesetz regelt jedoch die Offenlegungspflicht in der Phase der Kandidatur für einen Ständeratssitz nicht, weshalb diesbezüglich eine kantonale Regelungskompetenz gegeben ist. Demnach gilt bei Ständeratswahlen für den Zeitpunkt von der Kandidatur bis zur Wahl kantonales Recht, d.h. das Transparenzgesetz, nach der Wahl Bundesrecht, d.h. das Parlamentsgesetz. Ständeratskandidaten haben deshalb bei ihrer Wahlanmeldung (§§ 23a ff. WAG) ebenfalls ihre Interessenbindungen offenzulegen. Dies führt zur besonderen Situation, dass Ständeratskandidaten ihre Interessenbindungen offenlegen müssen, nicht aber Nationalratskandidaten, obwohl die Wahlen gleichentags stattfinden. Nach der Wahl der Ständeräte sind neben dem gewählten Mitglied das Büro des Ständerates bzw. die Parlamentsdienste für die Einhaltung der Offenlegungspflichten zuständig.

§ 8 b) Bezirke und Gemeinden

§ 45a Abs. 2 KV verlangt, dass alle Kandidierenden für alle öffentlichen Ämter auf Bezirksebene sowie für Exekutiven und Legislativen auf kommunaler Ebene ihre Interessenbindungen offenlegen. § 8 TPG-E setzt diese Forderung um, indem auf Bezirksebene die Mitglieder bzw. Kandidierenden für den Bezirksrat (ohne Landschreiber, vgl. § 36 Abs. 2 GOG) und ein allfälliges Bezirksparlament sowie die Bezirksrichter und die von den Bezirken zu wählenden Kantonsrichter der

Offenlegungspflicht unterstehen. Auf Gemeindeebene gilt die Offenlegungspflicht ausschliesslich für Kandidierende und Mitglieder des Gemeinderats (ohne Gemeindeschreiber, vgl. § 36 Abs. 1 GOG) oder eines allfälligen Gemeindeparlaments.

In § 8 Abs. 2 TPG-E wird ausdrücklich festgehalten, dass die Offenlegungspflicht der Interessenbindungen nicht gilt, wenn die entsprechende Wahl an der Bezirksgemeinde oder Gemeindeversammlung vorgenommen wird.

§ 9 Interessenbindungen

Die Auflistung der Interessenbindungen, die offenzulegen sind, orientiert sich am geltenden § 2b GO-KR und an Art. 11 ParlG (vgl. auch ausführlich Graf/Theler/von Wyss-Nussbaumer, Komm. zum ParlG, Art. 11 NN 5 ff.; Änderung vom 15. Juni 2018 des Parlamentsgesetzes, AS 2018 3461). Primär ist die berufliche Tätigkeit anzugeben, bei einem Anstellungsverhältnis auch der Arbeitgeber (Bst. a). Weiter sind Funktionen als Verwaltungsrat, Geschäftsleiter, Mitglied eines Vereinsvorstandes usw. offenzulegen (Bst. b). Massgebend ist die mögliche Einflussnahme oder die nahe Stellung zu den entscheidenden Organen. Anzugeben sind diese Funktionen sowohl in ausländischen wie in schweizerischen Gesellschaften und die Offenlegungspflicht gilt für Unternehmen mit wirtschaftlichen oder gemeinnützigen Zwecken. Als Körperschaften gelten Personenverbindungen mit Rechtsfähigkeit, also alle juristischen Personen nach schweizerischem und ausländischem Recht, also etwa Vereine, Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften. Weiter sind Leitungs- und Beratungsfunktionen für Interessengruppen und Verbände, unabhängig ihrer Rechtsstruktur, zu deklarieren, sofern sie von gewisser Dauer sind (Bst. c). Offenzulegen sind Mehrheitsbeteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts, insbesondere an Aktiengesellschaften (Bst. d). Zusätzlich sind politische Ämter auf allen Staatsebenen und Ämter in der evangelisch-reformierten oder römisch-katholischen Kantonskirche bzw. deren Kirchengemeinden zu benennen (Bst. e). Abzulehnen sind Forderungen, dass Minderheitsbeteiligungen ab 10% an einem Unternehmen oder der Besitz von Grundeigentum anzugeben sind.

Abs. 2 enthält den Vorbehalt des Berufsgeheimnisses (vgl. auch § 2b GO-KR). Bei einem Interessenkonflikt zwischen Transparenz und Berufsgeheimnis geht deshalb das Berufsgeheimnis vor.

§ 10 Zeitpunkt der Offenlegung

Die Offenlegung der Interessenbindungen bezweckt, zusätzliche Transparenz über die politischen Interessensverflechtungen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft herzustellen. Dies macht bei Wahlen für die Stimmberechtigten oder den Wahlkörper (Kantonsrat) nur dann Sinn, wenn diese Interessenbindungen den Stimmberechtigten vor der Wahl, d.h. vor einer Stimmabgabe, bekannt sind. Deshalb sind Kandidierende für die in den §§ 7 und 8 genannten öffentlichen Ämter verpflichtet, ihre Interessenbindungen bei der Anmeldung zu ihrer Kandidatur schriftlich anzugeben. In der praktischen Umsetzung ist mit dem Wahlvorschlag auch eine schriftliche Erklärung über die Interessenbindungen abzugeben, in der auch die Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben bestätigt wird. Es kann auch ein elektronisches Selbstdeklarationsverfahren vorgesehen werden.

Da § 45a Abs. 2 KV für alle Kandidierenden die Offenlegung ihrer Interessenbindungen bei der Anmeldung zu ihrer Kandidatur verlangt, muss das Anmeldeverfahren bei allen Wahlen zwingend sein und können nur noch Kandidaten gewählt werden, die gültig vorgeschlagen wurden (vgl. dazu die verschiedenen Änderungen des Wahl- und Abstimmungsgesetzes, § 16 Ziff. 1). Damit werden ‚wilde Listen‘ bzw. ‚wilde Kandidaten‘ ausgeschlossen. Auf diese Folge der Transparenzinitiative ist bereits in den Abstimmungserläuterungen des Regierungsrates, S.16, deutlich hingewiesen worden. Ebenso ist es nicht mehr möglich, dass irgendwelche, nicht im Anmeldeverfahren vorgeschlagene Personen gültig auf Wahlzettel geschrieben bzw. gewählt werden können (vgl. dazu Ziff. 3.7).

Wahlen müssen gemäss § 19 WAG mindestens sechs Wochen im Voraus angekündigt werden. Ebenso werden Richterwahlen und Wahlen in andere öffentliche Ämter regelmässig ausgeschrieben. Bei diesen Ankündigungen und Ausschreibungen ist ausdrücklich auf die Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen beim Einreichen von Wahlvorschlägen oder bei der Anmeldung zu einer Kandidatur hinzuweisen. In den Spezialgesetzen, nämlich § 19 Abs. 2 Bst. d WAG, § 4 Abs. 3 KRWG und § 79 GO-KR, wird auf diese besondere Pflicht unter Verweis auf das Transparenzgesetz hingewiesen.

§ 11 Überprüfung und Veröffentlichung

§ 45a Abs. 4 KV verlangt eine Überprüfung der Richtigkeit der Angaben über die Interessenbindungen. Die Problematik der Überprüfung ist eine doppelte: eine zeitliche einerseits und eine inhaltliche andererseits.

Für eine Überprüfung steht zwischen der Wahlanmeldung mit Angabe der Interessenbindungen und der offiziellen Bekanntgabe der Wahllisten meist nur wenig Zeit zur Verfügung. Müssten wie bei einer Kantonsratswahl innert kurzer Zeit die Angaben mehrerer hundert Kandidaten durch eine einzige Stelle geprüft werden, erforderte dies einerseits genügend personelle und zeitliche Ressourcen. Andererseits wäre es schwierig, die Angaben der Kandidaten auf ihre Richtigkeit bzw. Fehlerhaftigkeit hin zu plausibilisieren, insbesondere soweit erforderliche Angaben fehlen. Die zuständigen Stellen müssen grundsätzlich auf die Selbstangaben der offenlegungspflichtigen Personen vertrauen können.

Auf kantonaler Ebene (Ständerats- und Regierungratswahlen, Wahlen durch den Kantonsrat) soll somit jeweils die Staatskanzlei prüfen, ob alle Kandidierenden ihre Interessenbindungen angegeben haben. Die Staatskanzlei ist geeignet, weil sie einerseits das kantonale Wahl- und Abstimmungsbüro bildet, bei ihr die Wahlvorschläge eingereicht werden müssen und sie andererseits das Sekretariat der Ratsleitung sowie der Rechts- und Justizkommission, welche andere Wahlen vorbereiten (Richter usw.), führt.

Da es zeitlich und sachlich kaum durchführbar wäre, die Angaben aller Kantonsratskandidaten innert kurzer Frist durch eine kantonale Stelle auf ihre Richtigkeit zu überprüfen, wird diese Aufgabe den Gemeinden übertragen. Dort bzw. auf der Gemeindekanzlei müssen gemäss § 3 Abs. 2 KRWG auch die Wahlvorschläge eingereicht werden. Auch wenn Personen ohne Wohnsitz in der Gemeinde als Kantonsratskandidaten vorgeschlagen werden können, werden meist Personen aus der Gemeinde, d.h. aus dem Wahlkreis, vorgeschlagen. Diese Personen sind in der Regel bekannt und die Beurteilung der Richtigkeit der Angaben über ihre Interessenbindungen kann durch eine kommunale Stelle einfacher und besser als durch eine kantonale Stelle vorgenommen werden. Das Gleiche gilt selbstverständlich auch für die Wahlen in die Legislativen und Exekutiven von Bezirken und Gemeinden sowie bei den von den Bezirken zu wählenden Bezirks- und Kantonsrichtern. Wie auf kantonaler Ebene soll in den Bezirken und Gemeinden jene Stelle für die Überprüfung zuständig sein, die auch die Wahlvorschläge entgegennimmt. Dies sind die Bezirks- und Gemeindekanzleien. Sie haben zusammen mit den Wahlvorschlägen zu prüfen, ob jeder Kandidierende seine Interessenbindungen offenlegt. Da die Land- und Gemeindeschreiber selber nicht den Offenlegungspflichten unterstehen, können sie als unabhängige Stellen im Sinne von § 45a Abs. 4 KV betrachtet werden. Grundsätzlich haben die Bezirks- und Gemeindekanzleien auf die Selbstdeklaration der Kandidaten abzustellen und keine eigenen Nachforschungen zu betreiben. Auf Hinweise Dritter hin oder bei Zweifeln von Amtes wegen können die Angaben näher überprüft und die betreffende Person gegebenenfalls zur Offenlegung einer Interessenbindung veranlasst werden.

Nach einer Wahl geht die Kompetenz zur Überprüfung der Interessenbindungen an den Präsidenten der jeweiligen Behörde bzw. des jeweiligen Gerichts über (§ 13 TPG-E). Dieser sorgt für die Einhaltung der Offenlegungspflichten. Er entscheidet über streitige Fälle und kann den Eintrag einer Interessenbindung ins öffentliche Register veranlassen. Die Verletzung der Pflicht zur Offenlegung von Interessenbindungen kann mit Busse bestraft werden (§ 15).

§ 12 Zuständigkeit

§ 45a Abs. 4 KV verlangt, dass über die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie die Interessenbindungen ein öffentliches Register zu führen ist. Damit soll vollständige Transparenz in dem Sinne hergestellt werden, dass sich jedermann über die Finanzierung der Wahl- und Abstimmungskampagnen von Parteien und sonstigen Organisationen sowie die Interessenbindungen von Personen, die für ein öffentliches Amt kandidieren oder in ein solches gewählt wurden, informieren kann.

Entsprechend den drei Staatsebenen sind grundsätzlich für jede Ebene öffentliche Register für die Offenlegungspflichten vorgesehen (Abs. 1). Die Register können (vorerst) in Papierform geführt werden, müssen aber auf der offiziellen Internetseite von Kanton, Bezirk oder Gemeinde veröffentlicht werden. Da es sich um ein amtliches Dokument handelt, kann dieses auch von jedermann auf der zuständigen Kanzlei eingesehen werden, sei dies in elektronischer Form oder in Papierform (Abs. 2).

Geprüft und vorgesehen wird eine zentrale webbasierte Datenplattform, auf der alle offenzulegenden Finanzierungen und Interessenbindungen auf Stufe Kanton, Bezirke und Gemeinden eingesehen werden können (Abs. 3). Wird diese Form gewählt, ist das Projekt als E-Government Lösung im Sinne des Gesetzes über das E-Government vom 22. April 2009 (SRSZ 140.600) durchzuführen. Darin wird auch die Lastenverteilung hinsichtlich Projekt- und Betriebsfinanzierung zwischen Kanton, Bezirken und Gemeinden geregelt.

Dieses stufenweise Vorgehen empfiehlt sich, um zuerst Erfahrungen mit den Veröffentlichungen und der Einsichtnahme zu gewinnen, bevor ein entsprechend zentral geführtes Register eingeführt und durch den Kanton unter Beizug der Bezirke und Gemeinden betrieben wird.

§ 13 Aktualisierung

Nach erfolgter Wahl liegt es in der Kompetenz des Präsidenten der jeweiligen Behörde oder des Gerichts für die Einhaltung der Offenlegungspflicht der Mitglieder zu sorgen. Für die vom Kantonsrat gewählten Mandatsträger (§ 7 Abs. 1 Bst. c - f TPG-E) ist der Kantonsratspräsident zuständig. Gemäss § 45a Abs. 3 KV müssen die Interessenbindungen von den gewählten Mandatsträgern jeweils zu Beginn eines Kalenderjahres offengelegt werden. Deshalb werden sie auf diesen Zeitpunkt hin aufgefordert, ihre Angaben zu überprüfen und Änderungen mitzuteilen. In streitigen Fällen kann der zuständige Präsident einen Eintrag veranlassen.

§ 14 Datenschutz

Die Angaben über natürliche und juristische Personen, die Parteien und sonstige Organisationen mit Spenden finanziell unterstützen, und über Interessenbindungen sind Personendaten im Sinne des Gesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz vom 23. Mai 2007 (ÖDSG, SRSZ 140.410). Auf die Bearbeitung dieser Daten in den entsprechenden Registern ist deshalb dieses Gesetz anwendbar. Das Transparenzgesetz stellt im Sinne des Öffentlichkeits- und Datenschutzgesetzes eine genügende gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe schützenswerter Personendaten dar.

Aus Gründen des Datenschutzes müssen Angaben von Kandidaten, die nicht gewählt wurden, oder die aus einem Amt ausscheiden, umgehend gelöscht werden. Eine solche Löschung hat innert weniger Arbeitstage zu erfolgen. Da die Erhaltung einer Wahl erst nach der Erledigung allfälliger Rechtsmittel erfolgt, können spätere Änderungen (z.B. Wiedereintrag) nicht ausgeschlossen werden.

§ 15 Verletzung von Offenlegungspflichten

Gemäss § 45a Abs. 5 KV werden Verletzungen von Offenlegungspflichten durch Einzelpersonen und politische Parteien oder sonstige Gruppierungen mit Busse sanktioniert. Nach Art. 335

Abs. 2 StGB sind die Kantone befugt, Widerhandlungen gegen das kantonale Verwaltungs- und Prozessrecht mit Sanktionen zu bedrohen. Bei der Regelung dieser Strafnormen sind die Kantone völlig frei und es können auch juristische Personen gebüsst werden (BGE 101 Ia 107 ff.). Vorgeesehen ist nicht ein strafrechtliches Verfahren, sondern ein Administrativverfahren, weshalb Verwaltungsbehörden die Untersuchung führen und die entsprechende Sanktion (Busse) aussprechen. Auch bei einem Administrativverfahren sind Verfahrensrechte wie Untersuchungsgrundsatz, rechtliches Gehör, Akteneinsicht usw. einzuhalten.

Geahndet werden können die in § 15 Abs. 1 aufgeführten Tatbestände. Es betrifft dies einerseits die nicht rechtzeitige oder vollständige Offenlegung der Interessenbindungen (Bst. a). Andererseits kann gebüsst werden, wer die Angaben über die Finanzierung einzelner Wahl- oder Abstimmungskampagnen bzw. die Angaben über die Parteifinanzierung nicht rechtzeitig oder vollständig offenlegt (Bst. b). Strafbar ist nur die vorsätzliche Verletzung von Offenlegungspflichten. Eine vorausgehende Mahnung ist zwingende Strafbarkeitsvoraussetzung. Der Höchstansatz der Busse entspricht derjenigen des ordentlichen Strafrechts (Art. 106 Abs. 1 StGB).

Grundsätzlich sind nur natürliche Personen schuldfähig und können bestraft werden. Dies trifft in jedem Falle bei der Verletzung der Offenlegungspflicht hinsichtlich der Interessenbindungen durch Kandidierende oder gewählter Mandatsträger zu. Sie sind persönlich verantwortlich, ihrer Pflicht rechtzeitig und vollständig nachzukommen. Der Verfassungstext sieht weiter vor, dass bei Verstössen gegen die Offenlegungspflichten auch Parteien, politische Gruppierungen usw. bestraft werden können. Dies bedingt in § 15 Abs. 2 TPG-E eine ausdrückliche Bestimmung, so dass die Bestrafung juristischer Personen und von Personengesamtheiten möglich ist. Diese Strafbarkeit ist jedoch subsidiärer Natur, so dass eine Bestrafung nur erfolgen kann, wenn die Tat (Verletzung der Offenlegungspflicht) nicht einer natürlichen Person innerhalb der betreffenden politischen Partei oder Organisation zugerechnet werden kann.

Typisches Merkmal des Verfahrens zur Untersuchung von Ordnungswidrigkeiten ist, dass dieses durch die Verwaltung selbst durchgeführt wird. Die für die Kontrolle der Offenlegungspflichten zuständigen Stellen (Staatskanzlei, Bezirks- oder Gemeindekanzlei, Finanzkontrolle, Bezirks- oder Gemeindekassieramt) sind am Besten in der Lage, die Verletzung von Offenlegungspflichten festzustellen. Sie beantragen nach durchgeführter Untersuchung mit ihren Feststellungen den Erlass einer Bussenverfügung bei Regierungs-, Bezirks- oder Gemeinderat. Diese Bussenverfügung kann zur Gewährung des gerichtlichen Rechtsschutzes innert 20 Tagen beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Im Sinne der Transparenz werden rechtskräftige Bussenverfügungen veröffentlicht. Die Publikation kann im öffentlichen Register über die Finanzierung bzw. die Interessenbindungen erfolgen.

§ 16 Änderungen bisherigen Recht

Wahl- und Abstimmungsgesetz

Wie bereits ausgeführt (Ziff. 3.7), bedingt die Offenlegung der Interessenbindungen von Kandidierenden vor einer Wahl, dass ein Anmeldeverfahren existiert und nur gültig vorgeschlagene Kandidaten gewählt werden können.

§ 7 Abs. 1 Wählbarkeit

In dieser Bestimmung wird der Grundsatz verankert, dass nur wählbar ist, wer gültig vorgeschlagen worden ist. Dies ist Folge des Transparenzgebotes, insbesondere der Offenlegung der Interessenbindungen vor einer Wahl, d.h. zusammen mit der Anmeldung zu einer Kandidatur (Wahlvorschlagsverfahren). Würden weiterhin ‚wilde Listen‘ bzw. ‚wilde Kandidaten‘ zugelassen, so könnten deren Interessenbindungen vor der Wahl gar nicht veröffentlicht werden. Deshalb können wie bei den Nationalrats- bzw. Kantonsratswahlen bei allen anderen (Majorz-)Wahlen nur noch Kandidaten gewählt werden, die amtlich vorgeschlagen worden sind. Ebenso können auch auf einem leeren Wahlzettel (wie bei den Kantonsratswahlen) nur amtlich vorgeschlagene Kandidaten aufgeführt werden.

§ 19 Abs. 2 Bst. d Ankündigung

§ 19 Abs. 3 Bst. c

Da mit der Einreichung von Wahlvorschlägen auch die Offenlegung der Interessenbindungen der Kandidierenden verbunden ist, soll auf diese Pflicht bei der Ankündigung der Wahl mit einem Verweis auf das Transparenzgesetz erinnert werden.

Das Gleiche gilt bei der Ankündigung einer Wahl oder Abstimmung hinsichtlich der Offenlegung der Budgets und der Schlussrechnungen betreffend die Finanzierung entsprechender Kampagnen.

§ 36 Abs. 1 Grundsatz

In Abs. 1 wird verdeutlicht, dass auch bei Majorzwahlen nur noch mit einem amtlichen gedruckten oder leeren Wahlzettel gültig gewählt werden kann. Alle anderen, nicht amtlichen Wahlzettel sind damit als ungültig zu betrachten (vgl. § 37 Abs. 1 Bst. e), so insbesondere ‚wilde Listen‘. Zudem wird ergänzt, dass das Abändern von Wahlzetteln oder das Ausfüllen eines leeren Wahlzettels handschriftlich zu erfolgen haben. Diese Regelung entspricht § 11 Abs. 3 Satz 2 KRWG.

§ 37 Abs. 1 Bst. e Ungültige und leere Wahlzettel

Werden trotz Anmeldeverfahren neben den amtlichen Wahlzetteln weitere Wahlzettel erstellt, werden diese vollständig als ungültig erachtet. Damit werden vorab ‚wilde Listen‘ ausgeschlossen. Es können also nach Wahlanmeldeschluss keine neuen Wahlzettel mit irgendwelchen wählbaren Personen erstellt werden. Aber auch Listen bzw. Wahlzettel, die aus bereits vorgeschlagenen Kandidaten zusammengestellt werden, sind damit ausgeschlossen. Es ist deshalb nicht mehr möglich, nach Wahlanmeldeschluss aus den gültig vorgeschlagenen Kandidaten z.B. eine Gewerbeliste oder sonst eine Liste zusammenzustellen. Wollen Stimmberechtigte eine solche Liste erstellen, muss dafür zwingend das Anmeldeverfahren gemäss § 23a ff. WAG durchlaufen werden. Wie bereits in § 36 Abs. 1 und § 40 Abs. 3 WAG geregelt, kann auch bei Majorzwahlen nur für gültig vorgeschlagenen Personen gestimmt werden. Dazu dürfen nur die amtlichen gedruckten und leeren Wahlzettel, die beide gemäss § 15 Abs. 2 WAV mit einem amtlichen Stempel versehen sein müssen, verwendet werden. Alle anderen als amtliche Wahlzettel sind vollständig ungültig (§ 37 Abs. 1 Bst. e WAG). Weiterhin ist möglich, dass auf diesen amtlichen Wahlzetteln Personen gestrichen und durch andere gültig vorgeschlagene Personen ersetzt werden.

Wird hingegen auf einem amtlichen gedruckten oder leeren Wahlzettel eine Person aufgeführt, die das Anmeldeverfahren nicht durchlaufen hat, also nicht gültig zur Wahl vorgeschlagen worden ist (§§ 7 Abs. 1 und 40 Abs. 3 WAG), so ist diese Person auf dem Wahlzettel zu streichen, da sie nicht wählbar ist (§ 38 Abs. 1 WAG). Ein amtlicher Wahlzettel, der ausschliesslich nicht vorgeschlagene Personen enthält, ist als Ganzes ungültig, da er lediglich Namen nicht wählbarer Personen enthält (§ 37 Abs. 1 Bst. a WAG).

§ 40 Abs. 3 Besondere Vorschriften für Majorzwahlen; Grundsatz

Mit einem neuen Absatz 3 wird in dieser Bestimmung nochmals festgehalten, dass die Stimme nur für Personen bzw. Kandidaten abgegeben werden kann, die im Anmeldeverfahren gültig zur Wahl vorgeschlagen worden sind. Dies schliesst ‚wilde Kandidaten‘, die im Vorfeld einer Wahl aufgestellt werden oder die Nennung nicht vorgeschlagener Kandidaten auf einem Wahlzettel aus (vgl. oben § 37 WAG).

Kantonsratswahlgesetz (KRWG)

Bei den Kantonsratswahlen ist das Anmeldeverfahren mit der Einreichung von Wahlvorschlägen vorgeschrieben. Nur vorgeschlagene Kandidaten können gültig gewählt werden. § 4 Abs. 3 KRWG

ist insofern zu ergänzen, als mit der Einreichung eines Wahlvorschlags auch gleichzeitig die Interessenbindungen der Kandidaten gemäss Transparenzgesetz offenzulegen sind.

Geschäftsordnung für den Kantonsrat (GO-KR)

Die bisherige detaillierte Bestimmung in § 2b GO-KR über die Arten von Interessenbindungen kann aufgegeben und durch einen dynamischen Verweis auf das Transparenzgesetz ersetzt werden.

Justizgesetz

Bei der Ausschreibung von Richterstellen ist ebenfalls auf die Bestimmungen über das Transparenzgesetz hinzuweisen.

§ 17 Referendum, Veröffentlichung, Inkrafttreten

Das Gesetz unterliegt je nach Ergebnis der Schlussabstimmung im Kantonsrat dem obligatorischen oder fakultativen Referendum (vgl. Ziff. 7). Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt (Umsetzung eines webbasierten öffentlichen Registers, Hilfestellungen an Bezirke und Gemeinden), und er bestimmt auch den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

§ 45a Abs. 4 KV verlangt, dass die Offenlegung der Finanzierung und der Interessenbindungen durch ein öffentliches Register erfolgt. Im Sinne der Transparenz soll eine webbasierte Softwarelösung eingesetzt werden, auf der die zur Offenlegung verpflichteten Personen ihre Angaben im Sinne einer Selbstdeklaration eintragen können. Ins gleiche Register sollen auch die Angaben über die Finanzierung der Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie die Spendenlisten aufgenommen werden. Der Preis für den Kauf und die Installation einer solchen zentralen Lösung durch den Kanton wird auf Fr. 100 000.-- bis Fr. 200 000.-- geschätzt. Die Anschaffung wird erst nach Rechtskraft des Gesetzes ausgelöst.

Erheblich wird der personelle Aufwand sein, wenn bei Gesamterneuerungswahlen die Interessenbindungen aller Kandidierenden innert kurzer Zeit zu plausibilisieren sind. Dies trifft insbesondere bei den Kantonsratswahlen zu, auch wenn die Überprüfung der Angaben der Kandidierenden durch die Gemeinden vorgenommen wird. Ebenso müssen bei Gesamterneuerungswahlen in den Regierungs-, Bezirks- oder Gemeinderat innert kurzer Zeit einerseits die Interessenbindungen der Kandidierenden geprüft und andererseits die Budgets der Wahlkampagnen und – wenn gleichzeitig eine Abstimmung stattfindet – auch die Budgets der Abstimmungskampagnen geprüft werden. Der Aufwand in personeller Hinsicht ist nur schwer abschätzbar; bei Wahlen fällt er nur periodisch an, für Abstimmungen sind aber jährlich vier Abstimmungstermine vorgesehen. Der Aufwand wird allenfalls dadurch reduziert, dass bei der Offenlegung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen Schwellenwerte eingeführt werden, so dass nicht für jede Wahl oder Abstimmung alle sich beteiligenden politischen Parteien und sonstigen Organisationen Budgets bzw. Schlussabrechnungen einreichen müssen.

Um einen möglichst einheitlichen Vollzug in den Bezirken und Gemeinden sicherstellen zu können, wird der Kanton den Bezirken und Gemeinden Musterformulare für die Offenlegung der Interessenbindungen und der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie für Parteispenden zur Verfügung stellen.

7. Behandlung im Kantonsrat: Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 KV unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--; dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat den Erlass eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem fakultativen Referendum.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Kantons-, Verwaltungs- und Strafgericht; Oberstaatsanwaltschaft.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Datenschutzbeauftragter; Staatsschreiber; Staatskanzlei; Sekretariat des Kantonsrates; Rechts- und Beschwerdedienst; Sicherheitsdepartement (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber