

Beschluss Nr. 942/2018
Schwyz, 11. Dezember 2018 / ju

Transparenzgesetz
Stellungnahme zum Ergebnis der Kommissionsberatung

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat mit Beschluss Nr. 785 vom 30. Oktober 2018 Bericht und Vorlage zu einem Transparenzgesetz (TPG-E) unterbreitet. Die Rechts- und Justizkommission hat diese Vorlage an ihrer Sitzung vom 22. November 2018 beraten.

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. In der Detailberatung sind verschiedene Abänderungsanträge gestellt worden. Diese sind in der Synopse zu diesem Beschluss dargestellt. Die Kommission beantragt dem Kantonsrat, die Vorlage in der Fassung der vorberatenden Kommission anzunehmen.

2. Grundsätzliche Diskussionen in der Kommission

Die Kommission hat zwei grundsätzliche Diskussionen geführt, die sich je nach Entscheid auf mehrere Bestimmungen des Gesetzesentwurfes auswirken.

– *Beibehaltung von ‚Wilden Listen‘ bei allen Majorzwahlen*

Eine Mehrheit der Kommission vertritt die Auffassung, dass § 45a Abs. 2 KV nicht zwingend die Einführung eines Anmeldeverfahrens für alle Wahlen in öffentliche Ämter verlangt. Diese Bestimmung besage nur, dass die Interessenbindungen dann offenzulegen seien, wenn überhaupt ein Anmeldeverfahren durchgeführt werde. Die Kommissionsmehrheit beantragt deshalb, dass wie nach geltendem Recht bei allen Majorzwahlen ‚Wilde Listen‘ zulässig bleiben. Deshalb sollen auch Kandidaten gültig gewählt werden können, die nicht in einem Anmeldeverfahren vorgeschlagen wurden. Das bisherige Wahlsystem bei Majorzwahlen soll unverändert beibehalten werden. Dieser Mehrheitsantrag würde den Verzicht auf die vorgeschlagenen Änderungen des Wahl- und Abstimmungsgesetzes (§ 16 Ziff. 1 TPG-E) bedingen, mit welchen die ‚Wilden Listen‘ als unzulässig erklärt worden wären bzw. zwingend ein Anmeldeverfahren für alle Majorzwahlen eingeführt worden wäre. Werden ‚Wilde Listen‘ weiterhin zugelassen, ist in § 10 TPG-E eine neue Bestimmung (Abs. 3) aufzunehmen, wonach gewählte Personen, die ihre Interessenbindungen nicht in einem Anmeldeverfahren angeben mussten, bis spätestens zum Amtsantritt ihre Interessenbindungen offenlegen müssen.

– *Offenlegung der Interessenbindungen nur für Exekutiven und Legislativen*

Eine Kommissionsminderheit ist der Auffassung, dass die Initiative hauptsächlich die Schaffung von Transparenz bei politischen Gremien zum Ziele hatte. Deshalb sollen auch nur die Inhaber politischer Ämter, wie Kantons- und Regierungsräte sowie Bezirks- und Gemeinderäte, zur Offenlegung ihrer Interessenbindungen verpflichtet werden. Richter und andere Inhaber öffentlicher Ämter wie Erziehungs- und Bankrat, aber auch Oberstaatsanwalt und Staatsschreiber sollen nicht offenlegungspflichtig sein. Eine Kommissionsminderheit beantragt deshalb, die Pflicht zur Offenlegung von Interessenbindungen auf kantonaler Ebene auf Kantons- und Regierungsrat zu beschränken. Die übrigen in § 7 Abs. 1 Bst. b - f TPG-E genannten öffentlichen Ämter seien zu streichen. Ebenso sollen Bezirksrichter von der Offenlegungspflicht ausgenommen werden. Wird dieser Minderheitsantrag angenommen, müssten all jene Bestimmungen geändert werden, in denen Bezug auf Gerichtspersonen und die übrigen öffentlichen Ämter genommen wird (§§ 8, 10, 11 sowie 16 Ziff. 3 und 4).

Die Kommissionsmehrheit hält an der Offenlegung der Interessenbindungen von Richtern und weiteren vom Kantonsrat in öffentliche Ämter gewählten Personen fest.

3. Abänderungsanträge der Kommission und Stellungnahme des Regierungsrates

Für den Wortlaut der Kommissionsanträge (Mehrheits- und *Minderheitsanträge*) wird auf die Synopse (Beilage) verwiesen.

§ 1 Bst. a

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag der Kommission, bei der Aufzählung ein „und“ durch ein Komma zu ersetzen, zu.

§ 2 Abs. 3

Eine Kommissionsminderheit I beantragt, anonyme Spenden während eines Kalenderjahres zusammenzuzählen. Wird der Betrag von Fr. 1000.-- erreicht, dürfen demgemäss weitere anonyme Spenden nicht mehr angenommen werden und müssen einem gemeinnützigen Zweck zugeführt werden.

Werden anonyme Spenden während eines Kalenderjahres nicht zusammengezählt (Ablehnung Kommissionsminderheit I), beantragt eine Kommissionsminderheit, den zulässigen Höchstbetrag einer anonymen Einzelspende von Fr. 1000.-- auf Fr. 100.-- zu senken.

Der Regierungsrat stimmt den beiden Minderheitsanträgen zu. Er erachtet es einerseits richtig, dass Spenden aus anonymen Quellen zusammengezählt werden und pro Kalenderjahr gesamthaft Fr. 1000.-- nicht überschreiten dürfen. Wird der Minderheitsantrag I abgelehnt, sind andererseits anonyme Einzelspenden auf Fr. 100.-- zu beschränken. Mit dieser Regelung besteht für Parteien und sonstige Organisationen weiterhin die Möglichkeit, im Rahmen von Standaktionen, Crowdfunding usw. Kleinspenden zu erhalten.

§ 3 Abs. 3 und 4

Die Kommissionsmehrheit beantragt, Beiträge, die eine natürliche oder juristische Person an die gleiche Partei oder sonstige Organisation spendet, während eines Kalenderjahres zusammenzuzählen (neuer Abs. 3). Wird gesamthaft der Betrag von Fr. 1000.-- bzw. Fr. 5000.-- überschritten, sind die Spenden offenzulegen. Damit sollen Personen, die in einer einzigen Spende mehr als Fr. 1000.-- oder Fr. 5000.-- spenden, mit jenen gleichgestellt werden, die diese Beträge mit mehreren Einzelspenden überschreiten.

Der bisherige Abs. 3 wird neu zu Abs. 4 und im Wortlaut an § 3 Abs. 2 (Einleitungssatz) angepasst.

Der Regierungsrat stimmt beiden Anträgen der Kommissionsmehrheit zu.

§ 5 Abs. 1

Der Regierungsrat stimmt der sprachlichen Anpassung der Kommissionsmehrheit zu.

§ 7 Abs. 1 Bst. b-f und § 8 Abs. 1 Bst. b

Eine Kommissionsminderheit beantragt, die Pflicht zur Offenlegung von Interessenbindungen auf Kantons- und Regierungsrat zu beschränken. Es sei Absicht der Initiative gewesen, die Transparenz bei Exekutiven und Legislativen zu verbessern, nicht aber bei Gerichten und anderen öffentlichen, nicht-politischen Ämtern. Deshalb seien § 7 Abs. 1 Bst. b-f zu streichen.

Der Regierungsrat lehnt beide Minderheitsanträge ab. § 45a Abs. 2KV verwendet für die kantonale Ebene den weiteren Begriff ‚öffentliche Ämter‘, während im Gegensatz dazu der Verfassungstext für die kommunalen Ebene die engeren Begriffe ‚Exekutive und Legislative‘ verwendet. Deshalb umfasst der Begriff ‚öffentliche Ämter‘ auf kantonaler Ebene mehr als nur den Kantons- und Regierungsrat. Sind die Richter auf kantonaler Ebene ebenfalls offenlegungspflichtig, muss dies auch für die von den Bezirken zu wählenden Kantonsrichter und die Bezirksrichter gelten. Der Regierungsrat stimmt der Anpassung der Kommission in § 7 Abs. 1 Bst. e (Ersatz des „so wie“ durch einen Strichpunkt) zu.

§ 9 Abs. 1

Bst. a

Eine Kommissionsminderheit beantragt, die Angabe eines allfälligen Arbeitgebers wegzulassen. Einerseits verlange auch der Bund in seinem Parlamentsrecht diese Angabe nicht, andererseits wolle nicht jeder Arbeitgeber mit der politischen Betätigung von Mitarbeitenden in Zusammenhang gebracht werden.

Der Regierungsrat lehnt diesen Minderheitsantrag ab, denn allein die Angabe des Berufs ist nicht sehr aussagekräftig. Die zusätzliche Angabe des Arbeitgebers trägt zu mehr Transparenz bei.

Bst. b

Die Kommissionsmehrheit beantragt, sich bei dieser Aufzählung nach den begrifflichen Kategorien des schweizerischen Gesellschaftsrechts zu richten. Demgemäss sind:

- Rechtsgemeinschaften: einfache Gesellschaften, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften;
- juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts: Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, GmbH, Genossenschaften, Vereine, Korporationen, Anstalten und Stiftungen.

Eine blosser Mitgliedschaft ist nicht offenzulegen, hingegen muss die Tätigkeit als Verwaltungsrat, Vereinsvorstand, Stiftungsrat, Korporations- oder Genossenrat angegeben werden.

Der Regierungsrat stimmt dieser Neuformulierung zu.

Bst. d

Die Kommissionsmehrheit beantragt, dass Mehrheitsbeteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts nicht offenzulegen seien, da dies Privatsache sei. Dies lehnt der Regierungsrat ab, da Mehrheitsbeteiligungen an Aktiengesellschaften usw. unter dem Aspekt von Interessenbindungen ebenso bedeutend sein können wie z.B. die Tätigkeit in einem Vereinsvorstand (Bst. b).

§ 10

Abs. 1

Für den Fall, dass der Minderheitsantrag zu § 7 (Offenlegungspflicht nur für politische Ämter) angenommen wird, beantragt die Kommissionsminderheit, in § 10 Abs. 1 den Satzteil, der auf die Ausschreibung eines öffentlichen Amtes verweist, zu streichen. Der Regierungsrat lehnt diesen Minderheitsantrag als Folge der Ablehnung des Minderheitsantrages zu § 7 ab.

Abs. 2

Die Kommissionsmehrheit beantragt, „und Richtigkeit“ zu streichen, da die Richtigkeit der Angaben über die Interessenbindungen bereits vom Begriff der Vollständigkeit umfasst werde.

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu.

Abs. 3 (neu)

Werden gemäss dem Kommissionsantrag zu § 16 Ziff. 1 die ‚Wilden Listen‘ beibehalten, muss neu die Offenlegungspflicht für jene Personen geregelt werden, die aufgrund einer ‚Wilden Liste‘ gewählt wurden. Diese Mandatsträger haben nicht bereits im Anmeldeverfahren mit dem Wahlvorschlag zusammen ihre Interessenbindungen offengelegt (Abs. 2). Auf einer ‚Wilden Liste‘ gewählte Personen müssen deshalb ihre Interessenbindungen bis spätestens zum Amtsantritt bekanntgeben.

Der Regierungsrat lehnt diesen Mehrheitsantrag ab, da er Folge der Aufhebung der ‚Wilden Listen‘ ist und der Regierungsrat an der Unzulässigkeit von ‚Wilden Listen‘ festhält (vgl. § 16 Ziff. 1).

§ 11

Für den Fall, dass der Minderheitsantrag zu § 7 (Offenlegungspflicht nur für politische Ämter) angenommen wird, beantragt die Kommissionsminderheit, § 11 so zu formulieren, dass er nur noch die Überprüfung der Interessenbindungen von Kandidierenden für Legislativen und Exekutiven regelt.

Der Regierungsrat lehnt diesen Minderheitsantrag als Folge der Ablehnung des Minderheitsantrages zu § 7 ab.

§ 12 Abs. 2

Der Regierungsrat stimmt der grammatikalischen Korrektur von Satz 2 (können) zu.

§ 13

Abs. 1

Für den Fall, dass der Minderheitsantrag zu § 7 (Offenlegungspflicht nur für politische Ämter) angenommen wird, beantragt die Kommissionsminderheit, in dieser Bestimmung die Zuständigkeit des Gerichts zu streichen.

Der Regierungsrat lehnt diesen Minderheitsantrag als Folge der Ablehnung des Minderheitsantrages zu § 7 ab.

Abs. 2

Die Kommissionsmehrheit beantragt, Absatz 2 zu streichen. Wenn die Offenlegung einer Interessenbindung umstritten ist – sei es, dass sie unvollständig oder überhaupt nicht offengelegt wurde –, solle nicht der jeweilige Präsident tätig werden, sondern die für die Überprüfung zuständige Stelle nach § 15 Abs. 3. Damit werde verhindert, dass der Präsident in eine unangenehme Situation gerate, wenn er gegen eigene Mitglieder vorgehen müsse.

Der Regierungsrat stimmt der Kommissionsmehrheit zu.

§ 14 Abs. 2

Für den Fall, dass der Minderheitsantrag zu § 7 (Offenlegungspflicht nur für politische Ämter) angenommen wird, beantragt die Kommissionsminderheit eine entsprechende Anpassung.

Der Regierungsrat lehnt diesen Minderheitsantrag als Folge der Ablehnung des Minderheitsantrages zu § 7 ab.

§ 15

Abs. 2

Die Kommissionsmehrheit präzisiert die Strafbestimmung für den Fall, dass anstelle der verantwortlichen natürlichen Person die Partei oder sonstige Organisation gebüsst werden soll, wie das § 45a Abs. 5 KV verlangt.

Der Regierungsrat stimmt der Kommissionsfassung zu.

Abs. 4

Die Kommissionsmehrheit beantragt, Abs. 4 zu streichen und damit auf die Veröffentlichung von Bussenverfügungen zu verzichten. Eine generelle Veröffentlichung von Strafurteilen sei nirgends sonst vorgesehen und führe zu einer zusätzlichen Prangerwirkung.

Der Regierungsrat lehnt den Antrag der Kommissionsmehrheit ab. Gerade die Veröffentlichung rechtskräftiger Bussenverfügungen dient der Transparenz und hat zudem präventive Wirkung.

§ 16

Ziff. 1

Die Kommissionsmehrheit beantragt, weiterhin ‚Wilde Listen‘ zuzulassen, denn diese hätten eine lange Tradition und gehörten im Kanton Schwyz zu den direkt-demokratischen Mitteln. Deshalb beantragt die Kommissionsmehrheit, in § 16 Ziff. 1 jene Bestimmungen zu streichen, mit denen ‚Wilde Listen‘ als unzulässig erklärt werden. Allein § 19 Abs. 2 WAG soll beibehalten werden, da darin nur die Verweise auf das Transparenzgesetz in den jeweiligen Wahl- und Abstimmungsankündigungen geregelt werden.

Eine Kommissionsminderheit beantragt, an der Unzulässigkeit von ‚Wilden Listen‘ festzuhalten. Der Regierungsrat lehnt den Antrag der Kommissionsmehrheit ab und stimmt der Kommissionsminderheit zu. Der Regierungsrat hat in der Beurteilung der Transparenzinitiative wie auch in den Abstimmungserläuterungen immer die Auffassung vertreten, dass die Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen bei der Anmeldung zu einer Kandidatur (§ 45a Abs. 2 KV) keine ‚Wilden Listen‘ mehr zulasse. Der Regierungsrat hält deshalb an § 16 Ziff. 1 fest.

Ziff. 3

Wird der Minderheitsantrag zu § 7 (Offenlegungspflicht nur für politische Ämter) angenommen, muss § 79 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat gestrichen werden, da sich diese Änderung auf alle Wahlen durch den Kantonsrat bezieht. Die vom Kantonsrat in öffentliche Ämter gewählten Personen sollen gemäss diesem Antrag der Offenlegungspflicht aber nicht unterstehen.

Ziff. 4

Wird der Minderheitsantrag zu § 7 (Offenlegungspflicht nur für politische Ämter) angenommen, muss Ziff. 4 (Änderung des Justizgesetzes) gestrichen werden, da diese Änderung nur Bezug auf neu zu besetzende Richterstellen nimmt.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt:

1.1 die beiliegende Vorlage „Transparenzgesetz“ mit Ausnahme von §§ 2 Abs. 3, 9 Abs. 1 Bst. d, 10 Abs. 3, 15 Abs. 4 und 16 Ziff. 1 in der Fassung der vorberatenden Kommission anzunehmen;

1.2 die Minderheitsanträge zu den §§ 2 Abs. 3 und § 16 Ziff. 1 anzunehmen und im Übrigen abzulehnen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Staatskanzlei; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

