

Erläuternder Bericht

des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen

betreffend Transparenzverordnung

vom 2. Juni 2026

Gestützt auf Abs. 2 der Übergangsbestimmungen der Volksinitiative „zur Umsetzung der vom Stimmvolk angenommenen Transparenzinitiative (Umsetzungsinitiative)“ auf Verordnungsstufe ergänzende Ausführungsbestimmungen zu den Bestimmungen der Initiative „Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)“ sowie der Umsetzungsinitiative. Der Verordnung im Anhang schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1. Ausgangslage

Die Stimmberechtigten haben am 9. Februar 2020 die Transparenzinitiative angenommen, die in Art. 37a der Kantonsverfassung (KV) eine detaillierte Regelung zur Offenlegung der Finanzierung von Kampagnen bei Wahlen und Abstimmungen und der Interessenbindungen der Kandidierenden enthält. In der praktischen Anwendung sind die Bestimmungen in ihrer reinen Form nur mit beträchtlichem Aufwand für alle Beteiligten (Parteien, Gemeinden, Kanton) umsetzbar. Die für die Umsetzung der geltenden Verfassungsbestimmung notwendige Ausführungsgesetzgebung konnte noch nicht erlassen werden.

Im Mai 2022 wurde die Volksinitiative "zur Umsetzung der vom Stimmvolk angenommenen Transparenzinitiative (Umsetzungsinitiative)" eingereicht. Mit dieser Umsetzungsinitiative soll der mit der angenommenen Transparenzinitiative neu geschaffene Art. 37a der Kantonsverfassung ergänzt werden. Mit der Umsetzungsinitiative sollen einerseits einzelne Elemente der ursprünglichen Transparenzinitiative abgeschwächt und andererseits gewisse zusätzliche Punkte ausdrücklich aufgenommen werden. Die Umsetzungsinitiative schränkt den Anwendungsbereich der Transparenzinitiative in einigen Punkten ein. Die Stimmberechtigten haben der Umsetzungsinitiative in der Volksabstimmung vom 24. November 2024 zugestimmt.

Mit Annahme der Initiative „Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)“ in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2020 und der Verankerung von Art. 37a (Offenlegungspflichten) in der Kantonsverfassung (KV; SHR 101.000) sowie der Annahme der Umsetzungsinitiative in der Volksabstimmung vom 24. November 2024 soll zusätzliche Transparenz hinsichtlich der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen einerseits und der Interessenbindungen von Personen in öffentlichen Ämtern andererseits geschaffen werden.

Die Bestimmungen der Transparenzinitiative sind – wie auch das Obergericht in seinem Entscheid vom 13. November 2020 festgehalten hat – nicht unmittelbar anwendbar. Selbst wenn für gewisse Teile von Art. 37a KV eine unmittelbare Anwendung nicht ausgeschlossen ist, besteht insgesamt ein erheblicher Umsetzungsbedarf (OGE vom 13. November 2020 i.S. K.,

E. 5.4.2.). Art. 37a KV weist insgesamt eine erhebliche Unbestimmtheit auf (OGE vom 13. November 2020 i.S. K., E. 5.4.2.6.).

Das Gleiche gilt grundsätzlich auch für die Bestimmungen der Umsetzungsinitiative. Im Unterschied zur Transparenzinitiative existieren bei der Umsetzungsinitiative aber Übergangsbestimmungen: Bis zum Inkrafttreten der kantonalen Ausführungsgesetzgebung sind subsidiär die Offenlegungsvorschriften des Bundes sinngemäss anwendbar. Nötigenfalls hat der Regierungsrat ergänzende Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe zu erlassen (vgl. Übergangsbestimmungen zu Art. 37a Abs. 2).

a) Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe

Diese Ausführungsbestimmungen legt der Regierungsrat mit der vorliegenden Transparenzverordnung vor.

Weil – wie schon das Obergericht festgestellt hat – die Verfassungsbestimmungen zur Offenlegungspflicht nicht unmittelbar anwendbar sind und andererseits die Offenlegungsvorschriften des Bundes nicht 1:1 auf den Kanton Schaffhausen übertragen werden können, braucht es Ausführungsbestimmungen des Regierungsrates.

Diese Ausführungsbestimmungen müssen einerseits die wesentlichen materiellen Eckwerte der Bestimmungen der beiden Volksinitiativen beinhalten und andererseits Elemente der Detailregelungen des Bundes – die eben im Kanton Schaffhausen gerade noch fehlen – mitberücksichtigen.

Ursprünglich war vorgesehen, in der Transparenzverordnung auch Bestimmungen in einzelnen Gesetzen anzupassen. Dies wurde im Rahmen der Konsultation kritisiert mit dem Argument, dass auf Verordnungsstufe der ordentliche Gesetzgebungsprozess nicht ausgehebelt werden könne. Der Regierungsrat verzichtet auf Gesetzesanpassungen in der Transparenzverordnung und regelt alle notwendigen Aspekte auf der Verordnungsstufe selbst.

Hinzuweisen ist darauf, dass – wie schon bei der Transparenzinitiative – Inhalt der angenommenen Umsetzungsinitiative eine neue Verfassungsbestimmung ist (Ergänzung von Art. 37a KV). Diese bedarf der Gewährleistung durch die Bundesversammlung. Die Staatskanzlei hat am 11. Dezember 2024 die Bundesversammlung um Gewährleistung dieser Ergänzung der Verfassungsbestimmung ersucht. Der Gewährleistungsbeschluss der Bundesversammlung erfolgte am 15. September 2025 (Ständerat) und 22. September 2025 (Nationalrat).

Beide Initiativen wurde zwar in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs angenommen, für die konkrete Umsetzung von Art. 37a KV sind aber weitere Bestimmungen notwendig. Nach

Art. 37a Abs. 6 KV sind die Einzelheiten der Offenlegungspflichten in einem Gesetz zu regeln. Dies entspricht Art. 50 KV, wonach alle wichtigen Rechtssätze, die Rechte und Pflichten von natürlichen und juristischen Personen begründen, in der Form eines Gesetzes zu erlassen sind. Gestützt auf die Übergangsbestimmungen in der Umsetzungsinitiative sind aber vorerst ergänzende Ausführungsbestimmungen durch den Regierungsrat zu erlassen. Diesem Auftrag kommt der Regierungsrat mit der vorliegenden Transparenzverordnung nach.

b) Überblick über die Transparenzverordnung

Die neue Transparenzverordnung setzt den mit der Transparenzinitiative und der Umsetzungsinitiative angenommenen Verfassungsartikel um. Sie regelt die Pflichten von natürlichen und juristischen Personen, Parteien und sonstigen Organisationen zur Offenlegung der Finanzierung ihrer Wahl- und Abstimmungskampagnen bei Urnengängen, die in die Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden fallen. Ebenso regelt die Transparenzverordnung die Pflichten zur Offenlegung der Interessenbindungen von Personen, die im Kanton oder in Gemeinden für ein öffentliches Amt kandidieren und in ein solches gewählt werden. Auf kantonaler Ebene betrifft dies alle vom Volk und die vom Kantonsrat gewählten Mandatsträgerinnen und -träger. Auf Gemeindeebene müssen die Gemeinderäte, die Mitglieder allfälliger Gemeindeparlamente sowie die gewählten Mitglieder der Schulbehörde ihre Interessenbindungen offenlegen. Ausgenommen von dieser Offenlegungspflicht sind Kandidierende für kommunale Ämter in Gemeinden mit weniger als 3'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Mithin gelten die Bestimmungen nach aktuellem Stand für folgende fünf Gemeinden: Stadt Schaffhausen, Neuhausen am Rheinfl, Thayngen, Beringen und Stadt Stein am Rhein. Da die Interessenbindungen bereits bei der Kandidatur offenzulegen sind, wird für alle Majorzwahlen auf kantonaler Ebene und in Gemeinden mit 3'000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern das Anmeldeverfahren obligatorisch erklärt.

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. Für die Deklaration der Finanzierungen und Interessenbindungen wird eine digitale Webplattform zur Verfügung gestellt.

2. Konsultation

Der Entwurf der Transparenzverordnung wurde von Anfang Juni 2025 bis Ende August 2025 bei Parteien und den betroffenen Gemeinden in die Konsultation gegeben.

In den Konsultationsantworten stiess der Verordnungsentwurf grundsätzlich auf positives Echo. Das Bemühen um eine pragmatische, die Bestimmungen der beiden Initiativen berücksichtigende Regelung (vorerst) auf Verordnungsstufe wurde gewürdigt. Insbesondere das Initiativkomitee "Umsetzunginitiative" machte umfangreiche Ergänzungs- und Anpassungsvorschläge. Davon wurden mehrere Punkte berücksichtigt – so etwa diverse Präzisierungen, sprachliche Verbesserungen, ein Teil der Ergänzungsvorschläge beim Geltungsbereich der Interessenbindungen, die Ausdehnung des Geltungsbereichs auf die Nationalratswahlen, während andere Vorschläge den Rahmen der Umsetzungsverordnung sprengten (z.B. Wahlzettel zum Ankreuzen) oder aus Sicht des Regierungsrates zu weit gehen (wie der vorgeschlagene Datenaustausch mit den Steuerbehörden oder die starke Erhöhung des Bussenmaximums). Auch die Stadt Schaffhausen, die SP, die JUSO und die Grünen reichten mehrere Änderungsvorschläge ein, welche zu einem beträchtlichen Teil übernommen werden konnten.

Speziell zu behandeln war die Regelung der Zuständigkeiten im Bereich der Politikfinanzierung und der Interessenbindungen. Diesbezüglich konnte nach einem Gespräch mit den betroffenen Gemeinden eine für alle Seiten zufriedenstellende Lösung gefunden werden.

Bei einzelnen Bestimmungen wird konkreter auf die Änderungsvorschläge und die entsprechende Umsetzung eingegangen.

3. Grundzüge der Verordnung

3.1 Verfassungsrechtliche Vorgaben

Art. 37a KV regelt die Offenlegungspflichten hinsichtlich der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie der Interessenbindungen öffentlicher Amtsträger sehr umfassend und teilweise auch detailliert. Diese verfassungsrechtlichen Regelungen geben den Rahmen, aber auch den Mindestinhalt für die Transparenzverordnung vor.

Art. 37a * KV

Transparente Wahl-, Abstimmungs- und Parteienfinanzierung *

1

Natürliche und juristische Personen, wie alle Parteien und sonstigen politischen Gruppierungen, Kampagnenkomitees, Lobbyorganisationen und sonstige Organisationen, die sich an Abstimmungskämpfen sowie an Wahlen beteiligen, die in die Kompetenz von Kanton und Gemeinden fallen, müssen ihre Finanzen offenlegen. Unter die Offenlegungspflichten fallen insbesondere:

- a) Das Globalbudget für den betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampf
- b) Die Namen der juristischen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags
- c) Die Namen der natürlichen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags. Ausgenommen sind Spenderinnen und Spender, deren Zuwendung insgesamt Fr. 3'000.00 pro Kalenderjahr nicht übersteigt

1^{bis}

Ausgenommen von den Offenlegungspflichten nach Abs. 1 sind: *

- a) Kommunale Wahl- und Abstimmungskämpfe in Gemeinden mit weniger als 3000 Einwohnerinnen und Einwohnern;
- b) Wahl- und Abstimmungskampagnen, für die gesamthaft weniger als CHF 3'000.– aufgewendet werden.

1^{ter}

Die Annahme anonymer Zuwendungen ist verboten. *

2

Alle Kandidierenden für alle öffentlichen Ämter auf kantonaler und für Exekutiven und Legislativen auf kommunaler Ebene legen ihre Interessenbindungen bei der Anmeldung ihrer Kandidatur offen.

2^{bis}

Ausgenommen von der Offenlegungspflicht nach Abs. 2 sind Kandidierende für kommunale Ämter in Gemeinden mit weniger als 3000 Einwohnerinnen und Einwohnern. *

2^{ter}

Der Geltungsbereich von Abs. 1 und Abs. 2 wird auf die Nationalratswahlen ausgedehnt. *

3

Zu Beginn eines Kalenderjahres legen alle gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in öffentlichen Ämtern gemäss Abs. 2 ihre Interessenbindungen offen.

4

Die kantonale Verwaltung oder eine unabhängige Stelle überprüfen die Richtigkeit der Angaben gemäss Abs. 1, 2 und 3 und erstellen ein öffentliches Register, einsehbar auf der Internetseite/Homepage des Kantons Schaffhausen.

5

Widerhandlungen von Kandidierenden und gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern sowie von natürlichen und juristischen Personen, von Parteien, politischen Gruppierungen, Abstimmungskomitees, Lobbyorganisationen und sonstigen Organisationen gegen die Verpflichtungen von Abs. 1–3 dieses Verfassungsartikels werden mit Busse sanktioniert.

5^{bis}

Spenden an politische Parteien, die gegen die Offenlegungspflichten verstossen haben, sind steuerlich nicht abzugsfähig. *

6

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

Art. T1 *

Übergangsbestimmungen zu Art. 37a

1

Art. 37a tritt so wie in der Abstimmung vom 9. Februar 2020 angenommen und ergänzt um die Absätze 1bis, 1ter, 2bis, 2ter und 5bis unmittelbar in Kraft.

2

Mit Annahme von Art. 37a Abs. 1bis, 1ter, 2bis, 2ter und 5bis sind bis zum Inkrafttreten der kantonalen Ausführungsgesetzgebung subsidiär die Offenlegungsvorschriften des Bundes sinngemäss anwendbar, insbesondere Art. 76b bis 76j des Bundesgesetzes über die politischen Rechte^[4] und Art. 11 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung. Der Regierungsrat erlässt nötigenfalls umgehend ergänzende Ausführungsbestimmungen.

Um die Ziele der Verfassungsbestimmung zu erreichen, nämlich einerseits Transparenz hinsichtlich der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen zu ermöglichen, muss die Verordnung 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.

3.2 Offenlegung der Finanzierungen

Art. 37a Abs. 1 KV verlangt grundsätzlich, dass alle Einzelpersonen, Parteien sowie politischen Gruppierungen und sonstigen Organisationen, die sich in Kanton und Gemeinden an Abstimmungskämpfen und Wahlen beteiligen, ihre Finanzen offenlegen. Der Inhalt dieser Bestimmung ist eine Mischung aus Parteifinanzierung und Finanzierung von Abstimmungskämpfen und Wahlen. Die entsprechende Bestimmung aus der Transparenzinitiative spricht von "Beteiligung" an einem Abstimmungskampf oder einer Wahl. Es ist nicht auf den ersten Blick klar, wie Art. 37a Abs. 1 KV zu verstehen ist. Bedeutet der Wortlaut, dass eine Einzelperson (Privatperson oder Firma), welche eine Einmalspende für einen Wahlkampf macht, verpflichtet ist, diese Einzelspende selbst anzugeben, nachdem auf der anderen Seite ihre Zuwendung bei den Einnahmen der kandidierenden Person enthalten sein muss und gemeldet werden muss? Oder ist Sinn und Zweck der Bestimmung nicht viel mehr, dass die die entsprechenden Schwellenwerte übersteigenden Zuwendungen gemeldet werden müssen – aber nur einmal, und zwar von der kandidierenden Person bzw. von der Partei oder vom Abstimmungskomitee?

Diesbezüglich hat der Bund eine klare Regelung geschaffen: Gemäss Art. 76c Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) ist offenlegungspflichtig, wer im Hinblick auf eine Wahl oder Abstimmung "eine Kampagne führt". Mit dem Kriterium «eine Kampagne führen» wird eine Abgrenzung zu jenen Akteurinnen und Akteuren geschaffen, die sich an dieser Kampagne (z.B. mit einer Zuwendung) beteiligen. Das Führen einer Kampagne setzt voraus, dass mit einer gewissen Intensität und Kontinuität angestrebt wird, das Abstimmungsergebnis zu beeinflussen. So führt etwa eine Person, die einmalig Stellung bezieht, noch keine Kampagne. Auch ist zum Beispiel eine Person, die einer Kandidatin oder einer politischen Partei im Rahmen einer Wahlkampagne Fr. 5'000 überweist, nicht als Adressatin der Regelung zu qualifizieren. Ihre Zuwendung ist allerdings bei den budgetierten Einnahmen bzw. in der Schlussrechnung der kandidierenden Person bzw. der politischen Partei, die eine Kampagne führt, enthalten und muss gemeldet werden. Diese Regelung des Bundes macht absolut Sinn.

Für die ergänzenden Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene macht es Sinn, diese Definition der Bestimmung des BPR zu übernehmen – selbstverständlich mit den Grenzwerten gemäss Art. 37a KV.

3.3 Offenlegung der Interessenbindungen

Der Begriff der öffentlichen Ämter auf Kantons- und Gemeindeebene (Art. 37a Abs. 2 KV) ist auslegungsbedürftig. Initiative und Verfassungstext gehen für den Kanton über die Exekutive und Legislative hinaus, legen aber nicht fest, ob bei öffentlichen Ämtern nur jene gemeint sind, die durch Volkswahl besetzt werden oder ob darunter auch alle anderen öffentlichen Ämter wie Richterinnen bzw. Richter, Staatsanwältinnen bzw. -anwälte oder auch 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 in der Verordnung aufgezählt werden (vgl. hinten Art. 13). Dabei ist die Offenlegungspflicht vorab auf jene öffentlichen Ämter zu beschränken, deren Besetzung durch Volkswahl erfolgt. Dies sind vorab die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates. Für die Nationalrats- und 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. Weiter sollen auch die kantonalen Richterinnen bzw. Richter und diejenigen vom Kantonsrat gewählten Mandatsträgerinnen und -träger, welche nicht bereits von ihrer Funktion her einer spezifischen Vorprüfung unterstehen, ihre Interessenbindungen offenlegen müssen (Erziehungsrat, Datenschutzbeauftragter, Leitende Staatsanwältinnen bzw. -anwälte, Präsidium KESB, Leitung Finanzkontrolle, Ombudsperson, Verfassungsrat).

In den Gemeinden gilt die Offenlegungspflicht nur für die Exekutiven und Legislativen, d.h. für die Gemeinderäte (ohne Gemeindeschreiber), die Mitglieder von allfälligen Gemeindeparlamenten sowie die gewählten Mitglieder der Schulbehörde. Ausgenommen von dieser Offenlegungspflicht sind gemäss Art. 37a Abs. 2bis KV wie bereits erwähnt Kandidierende für kommunale Ämter in Gemeinden mit weniger als 3'000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Aufzählungen von *relevanten Interessenbindungen* enthält bereits § 29 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates. Die Regelung in der Transparenzverordnung orientiert sich an dieser Bestimmung. Primär ist die berufliche Tätigkeit anzugeben, bei einem Anstellungsverhältnis auch der Arbeitgeber (lit. a). Weiter sind die Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien kommunaler, kantonaler, schweizerischer und ausländischer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts offenzulegen (lit. b). Weiter sind dauernde Leitungs- und Beratungsfunktionen für kommunale, kantonale, schweizerische und ausländische Interessengruppen, unabhängig ihrer Rechtsstruktur, zu deklarieren (lit. c). Offenzulegen ist die Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes, des Kantons und der Gemeinden (lit. d). Die Liste wurde nach der Konsultation noch ergänzt (vgl. Ausführungen zu Art. 15).

Art. 37a Abs. 2 KV verlangt, dass die Interessenbindungen bei der Anmeldung zu einer Kandidatur offenzulegen sind. Bei den Kantonsratswahlen als Proporzwahlen besteht nach Art. 2f Wahlgesetz bereits heute ein Anmeldeverfahren. Bei allen Majorzwahlen in Kanton und Gemeinden existiert im Kanton Schaffhausen bisher kein Anmeldeverfahren. Das bedeutet, dass neu ein solches Anmeldeverfahren einzuführen ist. Dies betrifft insbesondere Regierungs- und Gemeinderatswahlen. Beim Anmeldeverfahren ist die Offenlegung der Interessenbindungen mit der Einreichung der Wahlvorschläge zu verknüpfen. Gleichzeitig mit den Wahlvorschlägen hat deshalb jede kandidierende Person im Sinne einer Selbstdeklaration auch ihre 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.

3.4 Überprüfung und Veröffentlichung der Angaben

Art. 37a 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 sowie im Kanton innert kürzester Frist die Angaben zahlreicher Kandidierender 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 den Gemeinden prüfen.

Im Sinne einer pragmatischen und vollzugstauglichen Umsetzung der Melde- und Prüfungspflichten ist für den Kanton und die Gemeinden je eine eigene Kontrollinstanz vorzusehen, die bei jeder Wahl oder Abstimmung in ihrem Zuständigkeitsbereich die jeweiligen Angaben der Einzelpersonen, Parteien und sonstigen Organisationen zu prüfen hat. So prüft jeweils eine kantonale Stelle die Angaben betreffend die Finanzen kantonaler Kandidierender, Parteien und Organisationen sowie kantonaler Wahlen und Abstimmungen. Kommunale Stellen prüfen die Angaben betreffend kommunalen Kandidierenden und Parteien sowie die kommunalen Wahlen und Sachabstimmungen. Ebenfalls werden die Angaben betreffend Interessenbindungen von kantonalen oder kommunalen Stellen geprüft. Diese Stellen gewähren auch Einsicht in das öffentliche Register.

Zuständigkeiten für die Überprüfung und Veröffentlichung der Angaben:

	Kanton	Gemeinden (über 3'000 Einwohnende)
Parteienfinanzierung	Finanzkontrolle (Art. 9 lit. a)	
Abstimmungen (Kampagnenfinanzierung)	Finanzkontrolle (Art. 9 lit. a)	Gemeindekanzlei oder Dritte (Art. 9 lit. b)
Wahlen (Kampagnenfinanzierung)	Finanzkontrolle (Art. 9 lit. a)	Gemeindekanzlei oder Dritte (Art. 9 lit. b)
Interessenbindungen	Nationalrats-, Ständerats-, Kantonsrats- und Regierungs- ratswahl: Staatskanzlei Wahlen durch Kantonsrat: Kantonsratssekretariat	Gemeinderats- und Einwohn- erratswahlen: Gemeinde- kanzlei

Zudem wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, dass im ganzen Kanton für alle Offenlegungspflichten ein einziges Register durch den Kanton geführt wird. Die erforderlichen Informationen sind auf der digitalen Plattform durch die Einzelpersonen, die zuständigen Organe der Parteien und sonstigen Organisationen oder von den Kandidierenden und Mandatsträgern durch Selbstdeklaration anzugeben.

Es wird eine zentrale – in anderen Kantonen und beim Bund im Einsatz stehende – Webplattform eingeführt, über welche Formulare zur Erfassung zur Parteifinanzierung, zur Offenlegung bei Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie zur Offenlegung von Interessenbindungen zur Verfügung gestellt werden. Die gemeldeten Angaben werden auf dieser Webplattform öffentlich einsehbar sein.

3.5 Sanktionen bei Verletzung von Offenlegungspflichten

Die Sanktionen bei Verletzungen der Offenlegungspflichten sind Sanktionen im Sinne des kantonalen Nebenstrafrechts. Zur Untersuchung und Ahndung von Verstössen gegen die Offenlegungspflichten sind deshalb die Strafuntersuchungsbehörden (Staatsanwaltschaft, Strafgerichte) zuständig. Liegen konkrete Anhaltspunkte für eine Verletzung der Offenlegungspflichten vor, überweist die für die Überprüfung der Angaben zuständige Stelle des Kantons oder der Gemeinde den Fall an die Staatsanwaltschaft, welche das Übertretungsstrafverfahren durchführt. Sie spricht, wenn sie Verletzungen der Offenlegungspflichten feststellt, eine Busse aus. Das Verfahren richtet sich nach der Schweizerischen Strafprozessordnung.

Der Bussenrahmen wird auf das Maximum von Fr. 10'000.-- für Übertretungen nach Art. 106 StGB festgesetzt.

3.6 Majorzwahlen: Neu mit Anmeldeverfahren

Bei den Majorzwahlen im Kanton Schaffhausen (Ständerats-, Regierungsrats- und Gemeinderatswahlen) besteht aktuell kein Anmeldeverfahren. Dies bedeutet, dass bis zum Wahltag noch Kandidierende für die zu besetzenden Ämter aufgestellt werden können (sog. ‚wilde Kandidierende‘ bzw. ‚wilde Listen‘). Entsprechend ist eine Überprüfung und Veröffentlichung der Interessenbindungen zeitlich gar nicht möglich.

Wie bereits in der Vorlage zur Transparenzinitiative ausgeführt (ADS 19-40, S. 6 und 9) und auch in der Abstimmungsbotschaft zur Transparenzinitiative, S. 3 und 7, dargestellt, ist künftig für alle Majorzwahlen in Kanton und Gemeinden mit 3'000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern (Ständeräte, Regierungsräte und Gemeinderäte) das Anmeldeverfahren zwingend vorzuschreiben.

Bei Majorzwahlen kann nur noch mit einem amtlichen Wahlzettel gültig gewählt werden. Alle anderen, nicht amtlichen Wahlzettel sind damit als ungültig zu betrachten (Art. 59 Abs. 2 lit. f Wahlgesetz). Das Ausfüllen hat handschriftlich zu erfolgen.

In der Konsultation haben das Initiativkomitee und die SP festgehalten, dass Kandidierende bei Nicht-Anmeldung oder nicht korrekter Anmeldung nicht von der Wahl ausgeschlossen werden dürfen. Dieser Hinweis wird in der definitiven Fassung der Transparenzverordnung aufgenommen. Solche Kandidierende werden nicht auf dem neu einzuführenden Beiblatt, in welchem alle korrekt angemeldeten Kandidierenden aufgeführt sind, erscheinen. Sie sind jedoch ebenfalls wählbar. Kandidierende für Proporzahlen sind jeweils auf den Wahlbroschüren aufgeführt. Deshalb wird bei Kandidierenden für Proporzahlen, welche sich nicht korrekt gemäss Art. 16 Abs. 2 angemeldet oder nicht angemeldet haben, auf den offiziellen Wahlunterlagen ein entsprechender Vermerk angebracht.

Diese Regelung gilt nicht bei Majorzwahlen in Gemeinden mit weniger als 3'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. In jenen Gemeinden sind weiterhin ‚wilde Kandidierende‘ möglich.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Zweck

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

– Pflichten von natürlichen und juristischen Personen, Parteien und sonstigen Organisationen zur Offenlegung der Finanzierung ihrer Wahl- und Abstimmungskampagnen bei Urnengängen, die in die Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden fallen;

- Pflichten zur Offenlegung der Interessenbindungen von Personen, die im Kanton oder in Gemeinden für ein öffentliches Amt kandidieren und in ein solches gewählt werden;
- Kontrolle der Offenlegungspflichten und die Sanktionen bei deren Verletzung.

Ebenfalls unter die Transparenzverordnung fallen die Nationalratswahlen (Art. 37a Abs. 2ter KV). Dies ist zulässig, denn die Bestimmungen auf Bundesebene erlauben es den Kantonen, weitergehende Vorschriften über die Offenlegung der Finanzierung von kantonalen politischen Akteurinnen und Akteuren vorzusehen (Art. 76k BPR). Gemäss Art. 37a Abs. 2ter KV sind auch – für die Phase der Anmeldung der Kandidatur – Vorschriften über die Offenlegung von Interessenbindungen vorzusehen. Danach gilt Art. 11 ParlG, wonach die Interessenbindungen bei Amtsantritt und jeweils auf Jahresbeginn auf Bundesebene offenzulegen sind.

Nicht unter das kantonale Transparenzgesetz fallen Abstimmungskampagnen zu eidgenössischen Vorlagen.

Art. 2 Begriffe

Es werden im Grundsatz die Begriffe und Definitionen gemäss der Verordnung des Bundes über die Transparenz in der Politikfinanzierung (VPof; SR 161.18) übernommen.

In dieser Verordnung bedeuten:

- a) *Einnahmen*: einmalige oder wiederkehrende Zuflüsse in Form von Geld oder Sachwerten, unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis bezogene Dienstleistungen, welche die Dienstleistungserbringenden üblicherweise kommerziell anbieten, sowie monetäre Eigenmittel, welche die Kampagnenführenden in eine Kampagne einbringen.
- b) *monetäre Zuwendungen*: von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften gewährte finanzielle Vorteile in Form von Bargeld, Banküberweisung, Schuldübernahme oder Schulderrlass.
- c) *nichtmonetäre Zuwendungen*: von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis erbrachte Sachwerte oder von dieser Person üblicherweise kommerziell angebotene Dienstleistungen von erheblichem Wert, um eine politische Partei, eine kandidierende Person oder eine Kampagne zu unterstützen.

Es geht um Sachwerte oder Dienstleistungen von erheblichem Wert, die von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis erbracht werden. Dienstleistungen sind allerdings nur dann als nichtmonetäre Zuwendungen zu qualifizieren, wenn sie von den Dienstleistungserbringenden üblicherweise kommerziell angeboten werden. Bei allen Zuflüssen ist für das Vorliegen einer nichtmonetären Zuwendung zusätzlich vorausgesetzt, dass für den Empfänger aus den Umständen erkennbar ist, dass die Leistung erfolgt, um eine politische Partei oder Kampagne zu unterstützen.

Die beschriebenen Zuwendungen erscheinen in der Regel nicht in der Buchhaltung. Im Unterschied zu den monetären Zuwendungen, die alle Formen von Geld erfassen, geht es hier um andere Arten von Leistungen mit einem finanziell messbaren Wert. Sachwerte sind namentlich Werbematerial (Flyer, Plakate, Gadgets), Büromaterial und Werkzeuge, aber auch Transportmittel (Fahrzeuge). Dienstleistungen können zum Beispiel darin bestehen, dass den Parteien oder Kampagnenorganisationen Räumlichkeiten gratis oder unter dem marktüblichen Preis zur Verfügung gestellt werden (Versammlungsräume, Büros, Materialdepots, aber auch Zelte und Schaukästen). Auch sind Dienstleistungen z.B. das Erbringen von IT-Arbeiten (Einrichtung von Webseiten, Computerprogrammen, Social Media-Plattformen, Seiten für Kandidatinnen und Kandidaten), die grafische Gestaltung von Flyern und Plakaten, die Zurverfügungstellung von Werbemöglichkeiten in elektronischen Medien, das Aufhängen von Plakaten, die Schulung von Kandidierenden und Parteimitgliedern im Hinblick auf Wahlen und Abstimmungen, aber auch offerierte Essen für Partei- oder Kampagnenmitglieder oder Sponsoren

Der Sachwert oder die Dienstleistung muss gratis oder unter dem marktüblichen Preis (mit sog. Rabatt) erbracht werden. Der marktübliche Preis ist derjenige, den man in der Regel bezahlen muss, wenn man einen bestimmten Sachwert oder eine bestimmte Dienstleistung einkauft. Dabei kann es regionale Unterschiede geben. Wird ein Preis verlangt, der unter dem marktüblichen Ansatz liegt, ist nur die Differenz meldepflichtig. Ist für den politischen Akteur oder die politische Akteurin unklar, welchem Wert die Differenz entspricht, so obliegt es ihm bzw. ihr, beim Anbieter nachzufragen, welchen Preis er von einem Dritten ohne Vergünstigung verlangt. In der Folge ist die Differenz zwischen dem marktüblichen und dem effektiv bezahlten Preis offenzulegen.

Dienstleistungen gelten nur dann als nichtmonetäre Zuwendungen, wenn sie üblicherweise auch kommerziell erbracht werden. Mit diesem Kriterium sollen reine «Milizarbeiten» in der eigenen Partei oder Kampagnenorganisation von den Offenlegungspflichten ausgeschlossen werden. Dies betrifft namentlich hobbymässig erbrachte, intensive Eigenleistungen wie z.B. das tage- und nächtelange Aufhängen von Plakaten durch Mitglieder oder das sich über Wochen hinziehende Schaffen von Computerprogrammen bzw. die Einrichtung und Betreuung von Webseiten durch Leute aus den eigenen Reihen in ihrer Freizeit. Erfasst werden Leistungen hingegen dann, wenn sie ein Partei- oder Organisationsmitglied üblicherweise geschäftlich erbringt (z.B. ein IT-Unternehmer, der Computerprogramme für die eigene Partei gratis einrichtet oder eine Grafikerin, die Flyer für ihre Partei stark verbilligt kreiert). Es geht darum, mögliche Abhängigkeiten und Beeinflussungen seitens potenter Geldgeberinnen und Geldgeber transparent zu machen. Die engagierte Partei- und Kampagnenarbeit mit Milizcharakter soll dagegen nicht «verbürokratisiert» werden.

Im Weiteren gelten als nichtmonetäre Zuwendungen nur diejenigen Leistungen, bei denen für die Empfängerin oder den Empfänger nach den Umständen erkennbar ist, dass die Zuwendung erfolgt, um eine politische Partei oder Kampagne zu unterstützen. Ist für den Empfänger nicht erkennbar, dass eine Zuwendung zur Unterstützung einer bestimmten Kampagne oder Partei erfolgt, ist eine diesbezügliche Information der Öffentlichkeit im Sinne der Transparenzvorschriften nicht erforderlich. Auf die subjektive Erkennbarkeit des Empfängers kommt es nicht an. Vielmehr ist nach den konkreten Umständen zu beurteilen, ob für den Empfänger objektiv erkennbar war, dass mit der Zuwendung eine bestimmte Kampagne oder Partei unterstützt werden soll.

- d) *Kampagnenführung*: Planung und Durchführung von Aktivitäten, um eine Wahl oder Abstimmung zu beeinflussen.

e) *Aufwendungen*: alle Ausgaben in Form von Geld oder Sachwerten, einschliesslich üblicherweise kommerziell erbrachter Dienstleistungen, die unentgeltlich oder unter dem Marktwert erbracht werden.

Art. 3 Geltungsbereich

Wie vorne erwähnt macht es bezüglich des Geltungsbereichs Sinn, die Definition der Bestimmung des BPR zu übernehmen – selbstverständlich mit den Grenzwerten gemäss Art. 37a KV. Es ist offenlegungspflichtig, wer im Hinblick auf eine Wahl oder Abstimmung "eine Kampagne führt". Mit dem Kriterium «eine Kampagne führen» wird eine Abgrenzung zu jenen Akteurinnen und Akteuren geschaffen, die sich an dieser Kampagne (z.B. mit einer Zuwendung) beteiligen. Das Führen einer Kampagne setzt voraus, dass mit einer gewissen Intensität und Kontinuität angestrebt wird, das Abstimmungsergebnis zu beeinflussen. So führt etwa eine Person, die einmalig Stellung bezieht, noch keine Kampagne. Auch ist zum Beispiel eine Person, die einer Kandidatin oder einer politischen Partei im Rahmen einer Wahlkampagne Fr. 5'000 überweist, nicht als Adressatin der Regelung zu qualifizieren. Ihre Zuwendung ist allerdings bei den budgetierten Einnahmen bzw. in der Schlussrechnung der kandidierenden Person bzw. der politischen Partei, die eine Kampagne führt, enthalten und muss gemeldet werden.

Die Pflicht zur Offenlegung der Finanzierung ihrer Wahl- und Abstimmungskampagnen gilt für alle natürlichen und juristischen Personen, Parteien und sonstigen Organisationen, die sich an Volkswahlen und Abstimmungen an der Urne beteiligen, welche in die Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden fallen. Die Pflicht gilt auch für die Nationalratswahlen. Als Finanzierung gelten monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen von natürlichen und juristischen Personen. Was unter monetären und nichtmonetären Zuwendungen zu verstehen ist, ergibt sich aus den Begriffsdefinitionen in Art. 2. Ausgenommen von der Offenlegungspflicht sind kommunale Wahl- und Abstimmungskampagnen in Gemeinden mit weniger als 3'000 Einwohnerinnen und Einwohnern (Art. 37a Abs. 1bis lit. a). Massgebend ist die vom Volkswirtschaftsdepartement herausgegebene ständige Bevölkerungszahl per Ende des der entsprechenden Wahl oder Abstimmung vorangehenden Jahres. Ebenso sind Wahl- und Abstimmungskampagnen, für die gesamthaft weniger als Fr. 3'000.-- aufgewendet werden, von der Offenlegungspflicht ausgenommen (Art. 37a Abs. 1bis lit. b).

Gemäss dem Schaffhauser Initiativtext untersteht die Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen durch Einzelpersonen auch den Transparenzregeln - dies im Gegensatz etwa zu den Regelungen in den Kantonen Schwyz und Freiburg. Ein Kandidierender für ein öffentliches Amt, der eigene finanzielle Mittel einsetzt oder persönlich Spenden erhält, muss diese offenlegen. Ebenso ist offenlegungspflichtig, wer als Einzelperson eine Abstimmungskampagne mit eigenen Mitteln bestreitet oder wem finanzielle Mittel zu diesem Zweck überwiesen werden.

Bei Wahlkampagnen bezieht sich die Offenlegung der Finanzierung nur auf Volkswahlen an der Urne. Dies sind die Nationalrats-, Ständerats-, Kantonsrats- und Regierungsratswahlen auf kantonaler Ebene 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. Erziehungsrat, Bankrat).

Nicht anwendbar ist die Verordnung auf die Finanzierung von Unterschriftensammlungen für Initiativen oder Referenden. Dies gilt für kantonale Initiativen und Referenden, aber auch für Initiativen in Gemeinden.

Art. 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 Spenden, die sie während eines Kalenderjahres erhalten, offenlegen. In persönlicher Hinsicht beschränkt sich diese Pflicht auf jene politischen Parteien, die im Kantonsrat vertreten sind. Gemeint sind in erster Linie die jeweiligen Mutterparteien. Zusätzlich gilt die Pflicht aber auch für rechtlich verselbständigte Jungparteien. Von Art. 4 nicht erfasst sind die einzelnen Kantonsratsmitglieder. Hingegen sind alle Kantonsratsmitglieder, sofern sie (insbesondere als Kandidatin oder Kandidat) eine Kampagne für die Wahl in den Kantonsrat führen, gemäss Art. 5 zur Offenlegung ihrer Finanzierung verpflichtet.

Die Regelungen über die Parteifinanzierung gelten nur für die kantonale Ebene.

Offenzulegen haben die politischen Parteien zunächst ihre Einnahmen. Es wird darauf verzichtet, auch die Offenlegung der Ausgaben und der Vermögenslage zu verlangen. Die Stimmberechtigten wollen wissen, wer die Parteien finanziert und nicht wofür sie das Geld ausgeben. Gegenstand der Offenlegung sind weiter auch alle wirtschaftlichen Vorteile, die den politischen Parteien freiwillig gewährt werden und bei natürlichen Personen pro Zuwenderin bzw. Zuwender und Jahr einen Wert von mehr als Fr. 3'000.-- aufweisen. Als wirtschaftliche Vorteile gelten insbesondere Sachzuwendungen (Sachen bzw. Fahrnis und Grundstücke) und Geldzuwendungen (Bargeld oder Banküberweisungen) bzw. Spenden sowie Schuldübernahmen. Weiter ist auch jede andere freiwillige Gewährung eines unmittelbaren oder mittelbaren wirtschaftlichen Vorteils (z.B. unentgeltliche Erbringung einer Dienstleistung) als Zuwendung offenzulegen. Die von der Offenlegung erfassten Angaben zur Zuwendung werden in Art. 7 konkretisiert. Für die Berechnung der Höhe einer Zuwendung ist deren Markt- bzw. Verkehrswert mas-

sgebend. Ob eine Zuwendung den Schwellenwert erreicht, wird pro Jahr und Person berechnet. Ebenfalls offenzulegen ist das Total der Beiträge der Mandatsträgerinnen bzw. -träger, wobei Mandatsbeiträge ab Fr. 3'000.-- pro Jahr zusätzlich einzeln aufzulisten sind.

Die im Kantonsrat vertretenen Parteien haben die Angaben jeweils bis am 30. Juni des Folgejahres zu melden.

Art. 5 Offenlegungspflicht bei Wahl- und Abstimmungskampagnen

Es ist ein zentrales Anliegen der Verfassungsbestimmung, Klarheit darüber zu erhalten, wer mit welchen (finanziellen) Mitteln Wahl- und Abstimmungskampagnen oder einen Kandidierenden unterstützt. Damit die Stimmberechtigten wissen, wer welche Mittel für eine Wahl oder Sachvorlage einsetzt, müssen die entsprechenden Globalbudgets mit den geplanten Aufwendungen und deren vor der Wahl oder Abstimmung bereits zugesicherter Finanzierung vor einer Wahl oder Sachabstimmung der zuständigen Stelle eingereicht werden, damit diese nach der Kontrolle (Art. 10) und noch vor dem Versand der Abstimmungsunterlagen an die Stimmberechtigten veröffentlicht werden können (Art. 11).

Mit den Bestimmungen der Transparenzinitiative und der Umsetzungsinitiative ergibt sich folgende Regelung: Natürliche und juristische Personen, Parteien und sonstige Organisationen, die im Hinblick auf eine Wahl oder auf eine Abstimmung eine Kampagne führen, haben deren Finanzierung offenzulegen, wenn sie Fr. 3'000.-- oder mehr aufwenden. Diese Pflicht wird erfüllt, indem der zuständigen Stelle die budgetierten Einnahmen und die Schlussrechnung über die Einnahmen sowie monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen, die in den letzten 12 Monaten vor der Abstimmung oder Wahl erfolgten und bei natürlichen Personen den Wert von Fr. 3'000.-- pro Zuwenderin bzw. Zuwender überschreiten, offenzulegen sind.

Führen mehrere Personen oder Personengesellschaften eine gemeinsame Kampagne, so müssen sie die budgetierten Einnahmen und die Schlussrechnung über die Einnahmen gemeinsam einreichen. Die ihnen gewährten monetären und nichtmonetären Zuwendungen und ihre Aufwendungen sind zusammenzurechnen. Ergibt sich erst nach Ablauf der Frist, dass für eine Kampagne Fr. 3'000.-- oder mehr aufgewendet wurden, so sind die budgetierten Einnahmen sowie monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen umgehend nachzumelden.

Art. 6 Fristen und Modalitäten der Offenlegungspflicht

Art. 6 regelt zunächst die Fristen der Offenlegungspflicht. Bei Wahlen und bei Abstimmungen haben die politischen Akteurinnen und Akteure ihre budgetierten Einnahmen 45 Tage vor und

die Schlussrechnung über ihre Einnahmen sowie Zuwendungen im Sinne von Art. 5 Abs. 2 lit. b 60 Tage nach dem Wahl- oder Abstimmungstermin einzureichen. Zwischen dem Ende der Einreichungsfrist für die budgetierten Einnahmen und der Wahl oder Abstimmung sind monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen nach Art. 3 Abs. 2 lit. b der zuständigen Stelle innert fünf Arbeitstagen ab Eingang oder Kenntnisnahme der gewährten Zuwendung zu melden. Nach dem Abschluss einer Kampagne nach Art. 5 Abs. 1 melden die Kampagnenführenden die Schlussrechnung über die Einnahmen, sofern diese ergibt, dass für die Kampagne Fr. 3'000.-- oder mehr aufgewendet wurden. **Die Schlussrechnung muss die in Art. 6 genannten Angaben enthalten.** Bei den budgetierten Einnahmen und in der Schlussrechnung über die Einnahmen sind die monetären und nichtmonetären Zuwendungen separat auszuweisen. Bei der Meldung der gemäss Art. 5 Abs. 2 offenkundigspflichtigen monetären und nichtmonetären Zuwendungen sind der Wert und das Datum der Zuwendung sowie der Name, der Vorname und die Wohnsitzgemeinde oder die Firma und der Sitz der Urheberin oder des Urhebers der Zuwendung anzugeben.

Jeder Urnengang ist im Voraus anzukündigen (vgl. Art. 21 Wahlgesetz). Diese Ankündigung muss künftig auch auf die Pflichten gemäss Transparenzverordnung hinweisen. Mit den gesetzten Fristen verbleibt Parteien und sonstigen Organisationen nach der Ankündigung etwas Zeit, ihre Globalbudgets 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, bei Wahlen spätestens zehn Tage vor dem Wahltag (Art. 14 Abs. 1 Wahlgesetz).

Art. 7 Erforderliche Angaben

In Art. 7 wird festgehalten, welche Angaben die Meldungen enthalten müssen. Auch diesbezüglich werden die Bestimmungen der VPofi übernommen.

Art. 8 Zuwendungen

Auch die Bestimmung zu den Zuwendungen wird sinngemäss von der VPofi übernommen. Es wird festgehalten, wer als Urheberin bzw. Urheber der Zuwendungen gilt und wann eine Zuwendung als gewährt gilt.

Art. 9 Zuständige Stellen

Hier wurde gegenüber der Vernehmlassungsvorlage – auf Wunsch der grossen Gemeinden – eine gewichtige Änderung vorgenommen: Bezüglich der Kantonsratswahlen ist neu der Kanton, konkret die Finanzkontrolle, Einreichungs- und Prüfstelle.

Bei Parteien und sonstigen Organisationen, die auf kantonaler Ebene tätig sind, sowie bei Wahlen und Abstimmungen, die durch den Regierungsrat angeordnet werden, sowie bei den Nationalratswahlen prüft die kantonale Finanzkontrolle die Angaben über die Finanzierung. Sie ist geeignet, da sie einerseits die Fachkenntnisse für eine Plausibilisierung der jeweiligen Angaben hat und andererseits nicht direkt in den jeweiligen Wahl- und Abstimmungsprozess eingebunden ist. Dies entspricht der Regelung auf Bundesebene und z.B. auch im Kanton Schwyz. Da es sich bei den Angaben über die Finanzierung, insbesondere bei den Globalbudgets zu einzelnen Wahlen und Abstimmungen, teilweise um Annahmen und Selbstdeklarationen handelt, kann die Prüfung nur in einer Plausibilisierung der Angaben bestehen. Bei Abstimmungen und Wahlen, die die Gemeinden anordnen, prüft jeweils die entsprechende Gemeinde die Angaben. Dies kann entweder die Gemeindekanzlei oder die Zentralverwaltung sein. Die Verordnungsbestimmung lässt aber auch die Möglichkeit offen, einen Dritten mit dieser Aufgabe zu betrauen.

Art. 10 Kontrolle

Zu kontrollieren ist, ob alle Angaben und Dokumente von den politischen Akteurinnen und Akteuren innert Frist vollständig eingereicht worden sind. Die Kontrolle über die Korrektheit der Angaben und Dokumente erfolgt stichprobenweise. Es geht um eine Plausibilisierung. Eine weitergehende Kontrolle wäre mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden. Stellt die kontrollierende Stelle fest, dass gewisse Angaben und Dokumente nicht fristgerecht oder nicht korrekt eingereicht worden sind, fordert sie die verpflichteten Akteurinnen und Akteure auf, die erforderlichen Angaben und Dokumente nachzuliefern, und setzt ihnen dafür eine Frist mit dem Hinweis auf Anzeigeerstattung im Säumnisfall. Tritt dieser Fall ein, ist die kontrollierende Stelle verpflichtet, den Fall an die zuständige Strafverfolgungsbehörde (die Staatsanwaltschaft) zu überweisen, welche das Übertretungsstrafverfahren durchführt (vgl. Art. 23 Abs. 2).

Art. 11 Veröffentlichung

Art. 37a 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. Art. 18 ff.).

Art. 12 Anonyme Zuwendungen

Art. 37a Abs. 1ter verbietet die Annahme von anonymen Zuwendungen. Das Verbot gilt – wie im Kanton Bern – ab einem Schwellenwert von Fr. 1'000.--. Der Wert gilt pro anonyme Zuwendung. Mit dem Schwellenwert bleiben kleinere anonyme Spenden, wie sie z.B. bei einer Kollekte an einem Wahl- oder Abstimmungsanlass vorkommen können, weiterhin möglich. Die pragmatische Regelung dient dazu, dass kein unnötiger administrativer Aufwand verursacht wird. Wenn trotz des Verbots anonyme Zuwendungen übermittelt werden (das heisst anonyme Zuwendungen über Fr. 1'000.--), haben die politischen Akteurinnen und Akteure nach Art. 3 und 4 zwei Möglichkeiten: Zum einen können sie die Herkunftsangaben nach Art. 6 Abs. 5 ermitteln, entsprechend melden und die Zuwendung alsdann behalten. Zum andern können sie die Zuwendung, wenn möglich, zurückerstatten. Im Falle, dass eine Rückerstattung nicht möglich oder nicht zumutbar ist, muss die Zuwendung der zuständigen Stelle gemeldet und alsdann dem Kanton oder bei einer kommunalen Wahl oder Abstimmung der entsprechenden Gemeinde abgeliefert werden. Unzumutbarkeit liegt vor, wenn die Empfängerin oder der Empfänger in einem verhältnismässigen Rahmen Vorkehrungen getroffen hat, um die Rücküberweisung vorzunehmen, aber ohne Erfolg blieb. Bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit ist auch der Wert der Zuwendung massgebend.

Verletzen die politischen Akteurinnen und Akteure eine Pflicht nach Art. 12 Abs. 2, so machen sie sich strafbar (Art. 23 Abs. 1 lit. b). Die Zuwendungen, welche sie in Verletzung der Pflichten und damit unrechtmässig annehmen, werden von der die Untersuchung führenden Stelle eingezogen.

Art. 13 Geltungsbereich a) Kanton

Art. 37a Abs. 2 und 3 KV schreiben vor, dass alle Kandidierenden für öffentliche Ämter und alle gewählten Mandatsträgerinnen und -träger auf Kantonsebene ihre Interessenbindungen offenzulegen haben. Der Begriff der öffentlichen Ämter auf Kantons- und Gemeindeebene ist

auslegungsbedürftig. Initiative und Verfassungstext gehen für den Kanton über die Exekutive und Legislative hinaus, legen aber nicht fest, ob bei öffentlichen Ämtern nur jene gemeint sind, die durch Volkswahl besetzt werden oder ob darunter auch alle anderen öffentlichen Ämter wie Richterinnen bzw. Richter, Staatsanwältinnen bzw. -anwälte oder auch andere von den Behörden gewählte Kommissionen fallen. Damit diesbezüglich Klarheit herrscht, werden in Art. 13 die öffentlichen Ämter, für welche die Offenlegungspflichten hinsichtlich der Interessenbindungen gelten, abschliessend aufgezählt. Neben den Mitgliedern des Kantonsrates und des Regierungsrates sollen auch die kantonalen Richterinnen bzw. Richter und diejenigen vom Kantonsrat gewählten Mandatsträgerinnen und -träger, welche nicht bereits von ihrer Funktion her einer spezifischen Vorprüfung unterstehen, ihre Interessenbindungen offenlegen müssen (Erziehungsrat, Datenschutzbeauftragter, Leitende Staatsanwältinnen bzw. -anwälte, Präsidium KESB, Leitung Finanzkontrolle, Ombudsperson, Verfassungsrat).

Im Rahmen der Konsultation wurde von mehreren Teilnehmenden eine zum Teil grosse Erweiterung des Geltungsbereichs auf zusätzliche Ämter beantragt. Einem Teil davon hat der Regierungsrat entsprochen, nicht jedoch beispielsweise beim Verwaltungsrat der Elektrizitätswerk des Kantons Schaffhausen AG (der von der Generalversammlung der gemischtwirtschaftlichen AG gewählt wird) oder beim Staatsschreiber (der vom Regierungsrat angestellt wird).

Alle Personen, die als Kantons- oder Regierungsrat, kantonale Richterinnen bzw. Richter (inkl. Ersatzrichter), Erziehungsrat, Datenschutzbeauftragter, Leitende Staatsanwältinnen bzw. -anwälte, Präsidium KESB, Leitung Finanzkontrolle, Ombudsperson oder Verfassungsrat kandidieren bzw. als solche gewählt werden, müssen ihre Interessenbindungen offenlegen.

Bei Wahlen durch den Kantonsrat haben die Kandidierenden ihre Interessenbindungen im Zeitpunkt der Bewerbung (auf der digitalen Plattform) offenzulegen. Die Publikation der Interessenbindungen erfolgt jedoch bei einem entsprechenden Wahlvorschlag an den Kantonsrat.

Die Wahlen in den Nationalrat und den Ständerat unterliegen grundsätzlich den Offenlegungspflichten hinsichtlich der Interessenbindungen gemäss Art. 37a Abs. 2 und 3 KV. Hingegen regelt Art. 11 ParlG die Offenlegungspflichten der Nationalräte und 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 Nationalrats- und Ständeratssitz nicht, weshalb diesbezüglich eine kantonale Regelungskompetenz gegeben ist. Demnach gilt bei Nationalrats- und Ständeratswahlen für den Zeitpunkt von

der Kandidatur bis zur Wahl kantonales Recht, d.h. die Transparenzverordnung, nach der Wahl Bundesrecht, d.h. das Parlamentsgesetz. Nationalrats- und Ständeratskandidierende haben deshalb bei ihrer Wahlmeldung (Art. 16) ebenfalls ihre Interessenbindungen offenzulegen. Nach der Wahl der National- und Ständeräte sind neben dem gewählten Mitglied die Parlamentsdienste für die Einhaltung der Offenlegungspflichten zuständig.

Art. 14 b) Gemeinden

Art. 37a Abs. 2 KV verlangt, dass alle Kandidierenden für Exekutiven und Legislativen auf kommunaler Ebene ihre Interessenbindungen offenlegen. Art. 14 setzt diese Forderung um. Auf Gemeindeebene gilt die Offenlegungspflicht ausschliesslich für Kandidierende und Mitglieder des Gemeinderats (ohne Gemeindeschreiber), eines allfälligen Einwohnerrates und für gewählte Mitglieder der Schulbehörde. Ausgenommen von der Offenlegungspflicht sind Kandidierende für kommunale Ämter in Gemeinden mit weniger als 3'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Massgebend ist die vom Volkswirtschaftsdepartement herausgegebene ständige Bevölkerungszahl per Ende des der entsprechenden Wahl vorangehenden Jahres.

Art. 15 Interessenbindungen

Die Auflistung der Interessenbindungen, die auf der digitalen Plattform offenzulegen sind, orientiert sich in erster Linie am geltenden § 29 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (SHR 171.110). Primär ist die berufliche Tätigkeit anzugeben, bei einem Anstellungsverhältnis auch der Arbeitgeber (lit. a). Weiter sind die Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien kommunaler, kantonaler, schweizerischer und ausländischer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts offenzulegen (lit. b). Massgebend ist die mögliche Einflussnahme oder die nahe Stellung zu den entscheidenden Organen. Die Offenlegungspflicht gilt für Unternehmen mit wirtschaftlichen oder gemeinnützigen Zwecken. Als Körperschaften und Anstalten 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 dauernde Leitungs- und Beratungsfunktionen für kommunale, kantonale, schweizerische und ausländische Interessengruppen, unabhängig ihrer Rechtsstruktur, zu deklarieren (lit. c). Offenzulegen ist die Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes, des Kantons und der Gemeinden (lit. d).

Nach der Konsultation zusätzlich aufgenommen wurden Mitgliedschaften in politischen Parteien (lit. e).

Abs. 2 enthält den Vorbehalt des Berufsgeheimnisses (vgl. auch Art. 4 KRG). Bei einem Interessenkonflikt zwischen Transparenz und Berufsgeheimnis geht deshalb das Berufsgeheimnis vor.

Art. 16 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 Art. 13 und 14 genannten öffentlichen Ämter verpflichtet, ihre Interessenbindungen bei der Anmeldung zu ihrer Kandidatur schriftlich anzugeben. In der praktischen Umsetzung ist mit dem Wahlvorschlag auch eine Erklärung über die Interessenbindungen abzugeben, in der auch die Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben bestätigt wird. Es ist dafür ein elektronisches Selbstdeklarationsverfahren vorgesehen.

Da Art. 37a 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.

Wie vorne erwähnt haben das Initiativkomitee und die SP in der Konsultation festgehalten, dass Kandidierende bei Nicht-Anmeldung oder nicht korrekter Anmeldung nicht von der Wahl ausgeschlossen werden dürfen. Dieser Hinweis wird in der definitiven Fassung der Transparenzverordnung aufgenommen. Solche Kandidierende werden nicht auf dem neu einzuführenden Beiblatt, in welchem alle korrekt angemeldeten Kandidierenden aufgeführt sind, erscheinen. Sie sind jedoch ebenfalls wählbar.

Wahlen müssen 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.

Art 17 Überprüfung und Veröffentlichung

Art. 37a 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. Müssen wie bei einer Kantonsratswahl innert kurzer Zeit die Angaben mehrerer hundert Kandidierender durch eine einzige Stelle geprüft werden, erforderte dies einerseits genügend personelle und zeitliche Ressourcen. Andererseits wäre es schwierig, die Angaben der Kandidierenden 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.

Bei Nationalrats- und Ständerats- sowie Kantonsrats- und Regierungsratswahlen soll somit jeweils die Staatskanzlei prüfen, ob alle Kandidierenden ihre Interessenbindungen angegeben haben. Die Staatskanzlei ist geeignet, weil sie das kantonale Wahl- und Abstimmungsbüro bildet und bei ihr – mit Ausnahme der Kantonsratswahlen – die Wahlvorschläge eingereicht werden müssen. Aus Praktikabilitätsgründen übernimmt die Staatskanzlei auch die Überprüfung bei den Kantonsratswahlen. Bei Wahlen durch den Kantonsrat (Richter usw.) soll diese Aufgabe dem Kantonsratssekretariat zukommen.

Wie auf kantonaler Ebene soll in den Gemeinden jene Stelle für die Überprüfung zuständig sein, die auch die Wahlvorschläge entgegennimmt. Dies sind die Gemeindeganzleien. Sie haben zusammen mit den Wahlvorschlägen zu prüfen, ob jeder Kandidierende seine Interessenbindungen offenlegt. Da die Staats- und Gemeindeganzleier selber nicht den Offenlegungspflichten unterstehen, können sie als unabhängige Stellen im Sinne von Art. 37a Abs. 4 KV betrachtet werden. Grundsätzlich haben die Ganzleien auf die Selbstdeklaration der Kandidierenden 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 das Präsidium der jeweiligen Behörde bzw. des jeweiligen Gerichts über (Art. 21). Dieses sorgt für die Einhaltung der Offenlegungspflichten. Es 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 (Art. 23).

Art. 18 Sanktion

Wie bereits ausgeführt (Ziff. 3.6), bedingt die Offenlegung der Interessenbindungen von Kandidierenden vor einer Wahl, dass ein Anmeldeverfahren existiert.

In der Konsultation haben das Initiativkomitee und die SP festgehalten, dass Kandidierende bei Nicht-Anmeldung oder nicht korrekter Anmeldung nicht von der Wahl ausgeschlossen werden dürfen. Dieser Hinweis wird in der definitiven Fassung der Transparenzverordnung aufgenommen. Solche Kandidierende werden nicht auf dem neu einzuführenden Beiblatt, in welchem alle korrekt angemeldeten Kandidierenden aufgeführt sind (vgl. Art. 19), erscheinen. Sie sind jedoch ebenfalls wählbar. Dieser Grundsatz wird in einem eigenen Artikel festgehalten.

Für Proporzahlen ist ein separater Absatz erforderlich. Kandidierende für Proporzahlen sind jeweils auf den Wahlbroschüren aufgeführt. Deshalb wird bei Kandidierenden für Proporzahlen, welche sich nicht korrekt gemäss Art. 16 Abs. 2 angemeldet haben, auf den offiziellen Wahlunterlagen ein entsprechender Vermerk angebracht.

Art. 19 Majorzwahlen

In Art. 19 Abs. 1 wird verdeutlicht, dass bei Majorzwahlen nur noch mit einem amtlichen Wahlzettel gültig gewählt werden kann. Alle anderen, nicht amtlichen Wahlzettel sind damit als ungültig zu betrachten (Art. 59 Abs. 2 lit. f Wahlgesetz). Zudem wird ergänzt, dass das Ausfüllen des leeren Wahlzettels handschriftlich zu erfolgen hat. Diese Regelung entspricht § 27 Abs. 4 Proporzwahlverordnung.

Aufgrund des neu einzuführenden Anmeldeverfahrens einerseits und der Tatsache, dass Nicht- oder nicht korrekt angemeldete Kandidierende trotzdem wählbar sind, wird es künftig bei den Wahlunterlagen neu ein Beiblatt geben, das alle korrekt angemeldeten Kandidierenden gemäss Art. 16 Abs. 2 aufführt.

Art. 20 Zuständigkeit

Art. 37a 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 Einzelpersonen, Parteien und sonstigen Organisationen sowie die Interessenbindungen von Personen, die für ein öffentliches Amt kandidieren oder in ein solches gewählt wurden, informieren kann.

Der Kanton führt ein öffentliches Register für die Offenlegungspflichten (Abs. 1). Es handelt sich um eine zentrale webbasierte Datenplattform, auf der alle offenzulegenden Finanzierungen und Interessenbindungen auf Stufe Kanton und Gemeinden eingesehen werden können (Abs. 3; vgl. dazu vorne Ziffer 3.4). Das Register muss auf der offiziellen Internetseite von

Kanton oder Gemeinde veröffentlicht werden. Da es sich um ein amtliches Dokument handelt, kann dieses auch von jedermann auf der zuständigen Kanzlei eingesehen werden (Abs. 2).

Art. 21 Aktualisierung

Nach erfolgter Wahl liegt es in der Kompetenz des Präsidiums der jeweiligen Behörde oder des Gerichts, für die Einhaltung der Offenlegungspflicht der Mitglieder zu sorgen. Für die vom Kantonsrat gewählten Mandatsträgerinnen und -träger (Art. 13 Abs. 1 lit. b - g) ist das Kantonsratspräsidium zuständig. Gemäss Art. 37a 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.

Art. 22 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 den Datenschutz vom 7. März 1994 (SHR 174.100). Auf die Bearbeitung dieser Daten in den entsprechenden Registern ist deshalb dieses Gesetz anwendbar. Die Transparenzverordnung stellt im Sinne des Datenschutzgesetzes eine genügende gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe schützenswerter Personendaten dar.

Aus Gründen des Datenschutzes müssen Angaben von Kandidierenden, die nicht gewählt wurden, oder die aus einem Amt ausgeschieden sind, 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.

Bezüglich Frist zur Datenlöschung gab es in der Konsultation verschiedene, teils weitgehende Änderungsanträge. Es wurde eine Kompromisslösung getroffen. Die Angaben von Kandidierenden für im proportionalen Wahlverfahren gewählte Behörden sind am Ende der Amtsdauer zu löschen. Die Angaben über die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen sind nach fünf Jahren zu löschen. Die aus dem öffentlichen Register gelöschten Angaben werden im Staatsarchiv aufbewahrt.

Art. 23 Verletzung von Offenlegungspflichten

Art. 23 regelt die Strafbarkeit bei Verletzungen der Offenlegungspflichten nach den Art. 4 bis 6, der Pflicht zur Offenlegung von Interessenbindungen sowie bei Verstössen gegen die Pflichten, die bei anonymen Zuwendungen zu beachten sind. Die Strafbestimmungen sind erforderlich, damit sich die im Gesetz vorgesehenen Vorschriften effektiv durchsetzen lassen. Auf verwaltungsrechtliche Sanktionen wird verzichtet.

Auch bezüglich Strafbestimmung gab es in der Konsultation verschiedene, teils weitgehende Änderungsanträge. Der Regierungsrat hält am grundsätzlichen Aufbau der Bestimmung fest. Ebenso bleibt die maximale Bussenhöhe von Fr. 10'000.-- bestehen. Diese Limite stimmt mit der Regelung im Kanton Schwyz überein und ist im Vergleich mit der maximalen Bussenhöhe auf Bundesebene von Fr. 40'000.-- mehr als angemessen. Die Höhe von Fr. 10'000.-- ist – unter Berücksichtigung der geschützten Rechtsgüter und der zu erwartenden künftigen Straftaten – verhältnismässig.

Verletzungen der Offenlegungspflichten, wie insbesondere das Nichteinhalten der Einreichungsfrist oder Falschangaben, sind mit Busse bedroht. Es handelt sich daher um Übertretungen im Sinne des StGB. Strafbar ist nur die vorsätzliche Verletzung von Offenlegungspflichten. Eine vorausgehende Mahnung ist zwingende Strafbarkeitsvoraussetzung. Der Höchstansatz der Busse entspricht im Übrigen derjenigen des ordentlichen Strafrechts (Art. 106 Abs. 1 StGB).

Für die Strafbarkeit bei Pflichtverletzungen durch juristische Personen und Gesellschaften findet Art. 29 StGB Anwendung.

Liegen konkrete Anhaltspunkte für eine Verletzung der Offenlegungspflichten vor, überweist die für die Überprüfung der Angaben zuständige Stelle des Kantons oder der Gemeinde den Fall an die Staatsanwaltschaft, welche das Übertretungsstrafverfahren durchführt. Das Verfahren richtet sich nach der Schweizerischen Strafprozessordnung.

Art. 24 Ausschluss Abzugsfähigkeit von Spenden bei Verstoss gegen Offenlegungspflichten

Die entsprechende Bestimmung aus der Umsetzungsinitiative (Art. 37a Abs. 5bis KV) wird der Vollständigkeit halber auch in die Transparenzverordnung aufgenommen. Der Ausschluss der Abzugsfähigkeit gilt nur bei einem vorsätzlichen Verstoss gegen die Offenlegungspflichten. Hinzuweisen ist im Übrigen darauf, dass diese Bestimmung nur Wirkung auf das kantonale Recht haben kann, also nur auf Kantons- und Gemeindesteuern, nicht aber auf die direkte Bundessteuer.

Inkrafttreten, Veröffentlichung

Die Verordnung wird auf den 1. Juli 2026 in Kraft gesetzt. Sie gilt bis zum Inkrafttreten des gestützt auf Art. 37a KV zu erlassenden Transparenzgesetzes.

Festzulegen ist zudem der Beginn der Offenlegungspflichten. Es braucht für die betroffenen Parteien, Organisationen und Personen für die einzelnen Offenlegungspflichten gewisse Vorlaufzeiten, um sich auf die neuen Pflichten vorbereiten und einstellen zu können.

Die Offenlegungspflicht bei der Parteifinanzierung nach Art. 4 gilt erstmals für das Kalenderjahr 2027. Die Unterlagen nach Art. 4 sind erstmals am 30. Juni 2028 einzureichen. Die Offenlegungspflicht bei Kampagnen nach Art. 5 Abs. 1 gilt ab dem 1. Juli 2026 erstmals für Kampagnen zur Volksabstimmung vom 29. November 2026. Die Offenlegungspflicht bei den Interessenbindungen nach Art. 13 und 14 gilt ab dem 1. Juli 2026 erstmals für die nächstfolgende Wahl. Dies bedeutet, dass gewählte Amtsträgerinnen und -träger erst auf Anfang 2027 ihre Interessenbindungen anzugeben haben.

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Art. 37a Abs. 4 KV verlangt, dass die Offenlegung der Finanzierung und der Interessenbindungen durch ein öffentliches Register erfolgt. Im Sinne der Transparenz wird die – auch beim Bund und in den Kantonen Bern und Schwyz im Einsatz stehende – webbasierte Softwarelösung eingesetzt, auf der die zur Offenlegung verpflichteten Personen ihre Angaben im Sinne einer Selbstdeklaration einzutragen haben. Ins gleiche Register sind auch die Angaben über die Finanzierung der Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie die Spendenlisten aufzunehmen.

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. Ebenso müssen bei Gesamterneuerungswahlen in den Regierungs- oder Gemeinderat innert kurzer Zeit einerseits die Interessenbindungen der Kandidierenden geprüft und andererseits die Globalbudgets der Wahlkampagnen und – wenn gleichzeitig eine Abstimmung stattfindet – auch die Globalbudgets 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.

Schaffhausen, 2. Juni 2026

Anhang: - Transparenzverordnung