

Rechts- und Justizkommission

Sekretariat
Bahnhofstrasse 9
Postfach 1291
6431 Schwyz
Telefon 041 819 26 03
Telefax 041 819 26 19

Schwyz, 25. September 2017

Initiative „Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)“

Bericht und Antrag der Rechts- und Justizkommission

1 Ausgangslage

1.1 Die von den Juso lancierte Initiative „Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)“ wurde am 16. September 2016 auf der Staatskanzlei eingereicht. Mit Beschluss Nr. 47 vom 27. September 2016 stellte der Regierungsrat gestützt auf § 30 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (SRSZ 100.100, KV) fest, dass die Initiative formell zustande gekommen ist.

1.2 Mit RRB Nr. 196 vom 14. März 2017 beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, § 45a Abs. 5 Satz 1 der Transparenzinitiative als ungültig zu erklären, § 45a Abs. 5 Satz 2 redaktionell anzupassen und die Initiative mit der redaktionellen Anpassung von § 45a Abs. 5 Satz 2 als gültig zu erklären und die Initiative, soweit gültig erklärt, abzulehnen.

1.3 Die Ratsleitung wies mit Beschluss vom 30. März 2017 die Vorberatung der Transparenzinitiative der Rechts- und Justizkommission zu.

1.4 Auf Einladung der Rechts- und Justizkommission nahm das Initiativkomitee mit Schreiben vom 8. Mai 2017 innert Frist Stellung zu RRB Nr. 196 vom 14. März 2017 und äusserte sich darin auch zur Frage der Gültigkeit bzw. Teilgültigkeit der Transparenzinitiative.

1.5 Die Rechts- und Justizkommission hat an ihrer Sitzung vom 28. August 2017 die Transparenzinitiative vorbereitet.

2 Erwägungen

2.1 Gemäss § 30 Abs. 2 KV prüft der Kantonsrat die Gültigkeit einer Initiative. Diese ist zu bejahen, wenn die Einheit der Form und der Materie gewahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen wird und die Initiative nicht offensichtlich undurchführbar ist (§ 30 Abs. 3 KV). Der Regierungsrat stellt in RRB Nr. 196 vom 14. März 2017 fest, dass die Sanktionierung der Verletzung der Offenlegungspflichten durch einen generellen Ausschluss aller Kandidierenden der gleichen Gruppierung gegen die in der BV garantierte Wahl- und Abstimmungsfreiheit bzw. gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip verstösst. § 45 Abs. 5 Satz 1 der Initiative ist deshalb wegen Verstosses gegen übergeordnetes Recht als ungültig zu erklären. Erklärt der Kantonsrat die Initiative teilungsgültig, wird nur der gültige Teil der Initiative der Volksabstimmung unterbreitet. Im Zuge dessen

beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, § 45 Abs. 5 Satz 2 ohne materielle Änderung, jedoch redaktionell wie folgt zur Abstimmung zu bringen: „⁵ Widerhandlungen von Kandidierenden und gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern sowie von Parteien, politischen Gruppierungen, Abstimmungskomitees, Lobbyorganisationen und sonstigen Organisationen gegen die Verpflichtungen in den Abs. 1 bis 3 dieser Bestimmung werden mit Busse sanktioniert.“

2.2 Das Initiativkomitee hält in seiner Stellungnahme dafür, dass gemäss § 45a Abs. 6 der Gesetzgeber die Einzelheiten regelt. Käme der Gesetzgeber nun wider Erwarten zum Schluss, der Initiativtext lasse sich nicht dahingehend interpretieren, dass unter die in § 45 Abs. 5 Satz 1 angeordnete Sanktion des zwingenden Wahlausschlusses nicht nur Parteien und politische Gruppierungen sondern auch Einzelpersonen fallen, liesse sich die verlangte Transparenzregel auf Gesetzesstufe explizit auch auf Einzelpersonen erweitern. Das Initiativkomitee empfiehlt deshalb, die Transparenzinitiative integral für gültig zu erklären. In materieller Hinsicht wird die Annahme der Transparenzinitiative empfohlen.

2.3 Die Rechts- und Justizkommission teilt die in RRB Nr. 196 vom 14. März 2017 dargelegte Auffassung des Regierungsrates, dass § 45a Abs. 5 Satz 1 der verfassungsrechtlich verbürgten Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie dem Verhältnismässigkeitsprinzip widerspricht. Der klare Wortlaut von § 45a Abs. 5 Satz 1 lässt nicht zu, dass nur einzelne gegen die Transparenz- und Offenlegungspflichten verstossende Kandidierende von der Wahl ausgeschlossen werden, sondern setzt sämtliche Kandidierende einer Liste eo ipso ins Unrecht. Eine solche Kollektivbestrafung ohne Abklärung des individuellen Verschuldens ist nicht statthaft.

2.4 Der Sache nach Bedenken ausgelöst hat auch der Aspekt der Praktikabilität. Das Erheben der offenzulegenden Informationen wäre für die Ortsparteien mit grossen Schwierigkeiten behaftet. Zum ist die Offenlegungspflicht hinsichtlich Budgetierung und Rechnungslegung bei sämtlichen Wahlen und Abstimmungen auf Stufe Kanton, Bezirke und Gemeinden mit erheblichem Aufwand verbunden – insbesondere müsste jeweils ausgeschieden werden, welche Spende für welche Wahl und/oder Abstimmung einging. Zum anderen verfügen die im Kanton Schwyz schlank organisierten Parteien in der Regel über keine vollständige Übersicht sämtlicher Finanzströme.

2.5 Die Rechts- und Justizkommission geht davon aus, dass gemäss Wortlaut der Initiative neben der kantonalen Legislative und den Exekutiven auf kantonomer und kommunaler Ebene auch zahlreiche weitere Personen bzw. Ämter betroffen sind, welche unter die Offenlegungspflichten fallen werden, so etwa die richterlichen Behörden, die Strafverfolgungsbehörden, der Datenschutzbeauftragte, der Erziehungsrat, der Bankrat, die kantonale Schätzungskommission für Enteignungen, aber auch die Mitglieder der Gleichstellungskommission, der Jagdkommission, der Jägerprüfungskommission, der Fischereikommission, der Nomenklaturkommission, der Jugend- und Sportkommission der Sport-Toto-Kommission, der Maturitätskommission, der Kulturkommission, der Fachkommission für Wirtschafts-, Struktur- und Regionalpolitik, der Tripartiten Kommission Entsendegesetz und flankierende Massnahmen, der Kantonalen Schlichtungsstelle für Diskriminierungsstreitigkeiten im Erwerbsleben, des Einigungsamts, der Prüfungskommission für Land- und Gemeindeschreiber, der Schiesskommissionen, der Technischen Kommission für das Feuerpolizei- und Feuerwesen usw. Sollte die Initiative angenommen werden, wäre auch für diese öffentlichen Ämter ein Anmeldeverfahren einzuführen, wobei die betreffenden Kandidierenden verpflichtet wären, ihre Interessenbindungen offenzulegen. Es ist zu bezweifeln, dass die initiierten Transparenz- und Offenlegungspflichten dem Finden geeigneter Persönlichkeiten für die verschiedenen öffentlichen Positionen hilfreich sein werden.

2.6 Um die Offenlegungspflichten überprüfen zu können, müsste für alle Wahlen in Kanton, Bezirk und Gemeinden ein zwingendes Anmeldeverfahren eingeführt werden, was bei den Majorzwahlen das Ende der bis dato im Kanton Schwyz möglichen und nicht unüblichen „wilden Listen“ bzw. „wilden Kandidaturen“ zur Folge hätte.

2.7 Im Sinne der Erwägungen beantragt die Rechts- und Justizkommission dem Kantonsrat, § 45 Abs. 1 Satz 1 der Transparenzinitiative als ungültig zu erklären, § 45 Abs. 1 Satz 2 ohne materielle Änderung redaktionell anzupassen, die Transparenzinitiative mit dem redaktionell angepassten § 45 Abs. 1 Satz 2 für gültig zu erklären und die Initiative, soweit gültig erklärt, abzulehnen.

3 Behandlung im Kantonsrat

3.1 Ausgabenbremse

Gemäss Ausgabenbremse in § 73 Abs. 3 GO-KR gelten der Voranschlag, Kreditbeschlüsse und Erlasse des Kantonsrates, die für den Kanton Ausgaben von einmalig mehr als 125 000 Franken oder wiederkehrend jährlich mehr als 25 000 Franken zur Folge haben, als angenommen, wenn 60 Mitglieder zustimmen.

Der dem Kantonsrat beantragte Beschluss hat für den Kanton keine direkten finanziellen Auswirkungen. Die Ausgabenbremse kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 73 Abs. 1 GO-KR.

3.2 Referendum

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

Beschluss der Rechts- und Justizkommission

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates; Staatskanzlei (3, für sich und Sekretariat der Rechts- und Justizkommission).

Im Namen der Rechts- und Justizkommission:



Dr. Roger Brändli, Präsident

Vorlage an den Kantonsrat

Kantonsratsbeschluss über die Initiative „Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)“

(Vom ...)

Der Kantonsrat des Kantons Schwyz,

gestützt auf §§ 30 und 31 der Kantonsverfassung¹, nach Einsicht in Bericht und Antrag des Regierungsrates,

beschliesst:

1. § 45a Abs. 5 Satz 1 der Initiative „Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)“ wird als ungültig erklärt.
2. Im Übrigen wird die Initiative gültig erklärt, wobei § 45 Abs. 5 wie folgt angepasst wird:
„⁵ Widerhandlungen von Kandidierenden und gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern sowie von Parteien, politischen Gruppierungen, Abstimmungskomitees, Lobbyorganisationen und sonstigen Organisationen gegen die Verpflichtungen in den Abs. 1 bis 3 dieser Bestimmung werden mit Busse sanktioniert.“
3. Die Initiative „Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)“ wird, soweit gültig erklärt, abgelehnt und damit der Volksabstimmung unterstellt.

¹ SRSZ 100.100.