

Beschluss Nr. 706/2021
Schwyz, 19. Oktober 2021 / ju

Teilrevision Transparenzgesetz: Neuregelung anonyme Spenden
Stellungnahme zum Ergebnis der Kommissionsberatung

1. Ausgangslage

Die Stimmberechtigten des Kantons Schwyz nahmen am 4. März 2018 die als ausgearbeiteten Entwurf eingereichte kantonale Verfassungsinitiative «Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)» mit 27 702 Ja- gegen 27 397 Nein-Stimmen an. Mit der Annahme der Initiative fand neu § 45a mit der Überschrift «Offenlegungspflichten» Aufnahme in die Kantonsverfassung.

In Ausführung von § 45a der Kantonsverfassung (SRSZ 100.100, KV) beschloss der Kantonsrat am 6. Februar 2019 das Transparenzgesetz (TPG, Abl 2019 S. 371). Dieses unterstand gemäss § 34 Abs. 2 KV dem obligatorischen Referendum und wurde von den Stimmberechtigten am 19. Mai 2019 mit 24 713 Ja- zu 20 687 Nein-Stimmen angenommen (Abl 2019 S. 1204).

Darauf reichten am 31. Juli 2019 vier Stimmberechtigte gegen das TPG beim Bundesgericht Beschwerde ein. Sie beantragten, vier Bestimmungen des Gesetzes seien wegen Verfassungswidrigkeit bzw. Verstoss gegen übergeordnetes Recht aufzuheben (abstrakte Normenkontrolle). Mit Urteil vom 26. Oktober 2020 (1C_388/2019) hat das Bundesgericht die Beschwerde hinsichtlich der Bestimmung über den Umgang mit anonymen Spenden gutgeheissen, in den übrigen drei Punkten abgewiesen. Es lädt den kantonalen Gesetzgeber ein, zur Problematik der anonymen Spenden eine rechtskonforme Regelung zu erlassen. Dazu hat der Regierungsrat nach Durchführung des Mitwirkungs- und Vernehmlassungsverfahrens dem Kantonsrat am 24. August 2021 (RRB Nr. 552/2021) eine Vorlage unterbreitet.

Die Rechts- und Justizkommission hat die Vorlage an ihrer Sitzung vom 8. September 2021 vorberaten. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. In der Detailberatung sind einzelne 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. Umgang mit Spenden aus kampagnelosen Jahren (§§ 3 und 4 TPG)

Das Bundesgericht hatte in seinem Urteil (E. 5) auch Hinweise auf die verfassungskonforme Auslegung von §§ 3 und 4 TPG gemacht. Der Regierungsrat hat dazu in seinem Bericht (RRB Nr. 552/2021, Ziff. 2.4) im Sinne von Gesetzesmaterialien nochmals Stellung genommen. In der Beratung der Rechts- und Justizkommission wurde der Antrag gestellt, § 4 TPG sei mit einem Absatz zu ergänzen, dass bei der Offenlegung von Kampagnekosten auch alle Spenden aus kampagnelosen Jahren der vorangehenden vier Jahre offenzulegen seien. Die Rechts- und Justizkommission hat diesen Antrag abgelehnt.

3. Abänderungsanträge der Kommission zu § 2 Abs. 3 TPG und Stellungnahme des Regierungsrates

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

3.1 Antrag 1

Die Kommissionsmehrheit beantragt, den Freibetrag von anonymen Spenden pro Kalenderjahr von Fr. 1000.-- auf Fr. 5000.-- zu erhöhen. Die Kommissionsminderheit unterstützt die regierungsrätliche Vorlage.

Folgende Gründe sprechen gegen die Erhöhung des jährlichen Freibetrages:

- Grundsätzlich widerspricht das Einbehalten von anonymen Spenden dem Zweck und der Zielsetzung des TPG. Anonyme Spenden gehören – wie es andere Regelungen in Bund und Kantonen vorsehen – an sich verboten. Wird ein Freibetrag für anonyme Spenden vorgesehen, so muss dieser begrenzt sein.
- In Nachachtung des bundesgerichtlichen Urteils (E. 6.3) und in Berücksichtigung der von den Parteien bereits bei der Erarbeitung des TPG vorgebrachten praktischen Überlegungen hat der Regierungsrat das Einbehalten von anonymen (Klein-)Spenden bis zu einem Freibetrag von Fr. 1000.-- zugelassen. Damit hat er das Anliegen hinsichtlich Einnahmen an Standaktionen, Parteiveranstaltungen usw. angemessen berücksichtigt.
- Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Grenze von Fr. 1000.-- orientiert sich an der Grenze für Spenden von juristischen Personen, ab der der Name eines Spenders offengelegt werden muss (§ 45a Abs. 1 Bst. b KV). Wird nun eine Grenze von Fr. 5000.-- für anonyme Spenden festgelegt, so könnte eine kommunale Wahl- und Abstimmungskampagne je nach Konstellation fast vollständig und eine kantonale Wahl- und Abstimmungskampagne fast zur Hälfte aus anonymen Geldern finanziert werden, da die Offenlegungspflicht bei Wahlen und Abstimmungen in Bezirken und Gemeinden ab Fr. 5000.--, bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen ab Fr. 10 000.-- greift (§ 3 Abs. 1 TPG). Dies würde der verfassungsrechtlich gebotenen Offenlegungspflicht gegebenenfalls widersprechen.
- Würde diese Regelung wiederum vor Bundesgericht angefochten, wozu nicht nur die Initianten legitimiert wären, wäre mit einer weiteren Verzögerung des Inkrafttretens des TPG zu rechnen.
- Die Parteien und sonstigen Organisationen haben es zudem selbst in der Hand, bei Kollekten und Spendensammlungen mittels Namenslisten darauf hinzuwirken, dass Spenden nicht anonym, sondern unter Namensangabe eingehen. Die jeweiligen (Klein-)Spender bleiben ja trotz Namensangabe gegenüber der Öffentlichkeit unbekannt, weil Spenden von juristischen Personen ab Fr. 1000.-- und von natürlichen Personen erst ab Fr. 5000.-- veröffentlicht werden müssen (§ 45 Abs. 1 KV, §§ 3 und 4 TPG).

Aus den dargelegten Gründen lehnt der Regierungsrat den Antrag 1 der Kommissionsmehrheit ab. Er beantragt Zustimmung zum Minderheitsantrag und damit zur Vorlage des Regierungsrates.

3.2 Antrag 2

Die Kommissionsmehrheit beantragt, dass Spenden über dem jährlichen Freibetrag Dritten mit «Sitz und Tätigkeitsschwerpunkt im Kanton Schwyz» zugeführt werden müssen. Die Kommissionminderheit unterstützt die regierungsrätliche Vorlage.

Folgende Gründe sprechen gegen den Antrag 2:

- Wenn eine Partei oder sonstige Organisation sicherstellen will, dass ihr Betrag im Kanton Schwyz eingesetzt wird, kann sie von sich aus entsprechende Institutionen berücksichtigen, ohne dass der Gesetzgeber dazu eine einschränkende, gesetzliche Regelung erlassen muss. Es muss allein sichergestellt sein, dass der Betrag einem gemeinnützigen Zweck zugutekommt.
- Es gibt verschiedene nationale und internationale Organisationen, die im Kanton Schwyz gemeinnützig tätig sind, die aber weder Sitz noch Tätigkeitsschwerpunkt im Kanton haben. Diese Formulierung ist zu einschränkend. Mit diesem engen Blickwinkel sowie der doppelten Anforderung von «Sitz *und* Tätigkeitsschwerpunkt im Kanton Schwyz» wird die Unterstützung solcher Organisationen – obwohl auch im Kanton Schwyz tätig – ausgeschlossen.
- Auch wenn ein Dritter «Sitz und Tätigkeitsschwerpunkt im Kanton Schwyz» hat, verlangt der von der Kommission beschlossene Wortlaut von Abs. 3 nicht, dass die entsprechenden Beträge auch für gemeinnützige Zwecke *im* Kanton Schwyz ausgegeben werden müssen. Die bedachte Institution ist gemäss dem Wortlaut frei, den Betrag auch für gemeinnützige Zwecke ausserhalb des Kantons zu verwenden. Dies verbietet die Bestimmung nicht. Der von der Kommissionsmehrheit mit ihrem Antrag verfolgte Zweck wird mit dieser Formulierung gerade nicht erreicht.
- Soweit in der Kommission argumentiert wurde, die (anonymen) Spender wollen, dass ihre Spende im Kanton Schwyz verwendet werden, kann dies dadurch erreicht werden, dass die Spender einer Partei oder sonstigen Organisation nicht anonym spenden, sondern unter Namensangabe, dann bleibt ihre Spende im Kanton Schwyz, nämlich bei der berücksichtigten Partei oder Organisation. Diesfalls werden ja erst Beträge von natürlichen Personen ab Fr. 5000.-- veröffentlicht (§ 3 Abs. 2 und § 4 Abs. 1 TPG). Die Partei setzt sich damit auch nicht dem Vorwurf aus, dass sie sich anonym finanzieren lässt.

Aus den dargelegten Gründen lehnt der Regierungsrat den Antrag 2 der Kommissionsmehrheit ab. Er beantragt Zustimmung zum Minderheitsantrag und damit zur Vorlage des Regierungsrates.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt,
 - a) die Mehrheitsanträge der Rechts- und Justizkommission abzulehnen;
 - b) die Minderheitsanträge und die Vorlage gemäss Antrag des Regierungsrates anzunehmen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Staatskanzlei; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber