

Beschluss Nr. 552/2021

Schwyz, 24. August 2021 / ju

Teilrevision Transparenzgesetz – Neuregelung anonyme Spenden

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

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.

Wie bereits bei der Beratung des TPG im Kantonsrat festgestellt, kann mit anonymen Spenden Sinn und Zweck der Offenlegung der Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen umgangen werden. Da sich Parteien und sonstige Organisationen mangels einer staatlichen Parteienfinanzierung oftmals auch durch anonyme Kleinspenden finanzieren, wird ein jährlicher maximaler Freibetrag von Fr. 1000.-- für anonyme Spenden festgelegt. Die neue Regelung wurde vom Bundesgericht in seinem Urteil bereits als verfassungskonform beurteilt.

2. Ausgangslage

2.1 Problematik anonyme Spenden

Spenden, die eine Partei oder sonstige Organisation anonym oder unter einem Pseudonym (z. B. Dagobert Duck) erhält, widersprechen grundsätzlich den finanziellen Offenlegungspflichten. Es wird damit verunmöglicht, dass die Namen dieser Spender im Zusammenhang mit Wahl- und Abstimmungskampagnen oder als Parteispenden offengelegt werden können. Der Umgang mit anonymen Spenden ist aber gemäss Urteil des Bundesgerichts (Erw. 6.3) für die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Offenlegungspflichten eine zentrale Frage. Da sich § 45a KV dazu nicht äussere, müsse diese Frage zwingend im Ausführungserlass, also im TPG, geregelt werden.

In Erw. 6.1 macht das Bundesgericht noch den interessanten Hinweis zu einem allfälligen Totalverbot der Entgegennahme von anonymen Spenden. Es weist zwar daraufhin, dass ein Totalverbot nicht Streitgegenstand sei, jedoch in einem anderen Verfahren zu prüfen wäre, ob ein umfassend verstandenes Annahmeverbot für anonyme Spenden überhaupt mit übergeordnetem Recht vereinbar wäre. Offenbar bestehen verfassungsrechtliche Zweifel an einem generellen Verbot der Entgegennahme anonymer Spenden.

2.2 Rechtsvergleichung

Bis heute kennen nur wenige Kantone und Gemeinden Regelungen über die Finanzierung von Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen. Auf Bundesstufe ist eine Transparenzinitiative hängig; National- und Ständerat haben dazu im Juni 2021 einen indirekten Gegenvorschlag beschlossen.

Die Bestimmungen über den Umgang mit anonymen Spenden in Kantonen und Gemeinden, die gesetzliche Transparenzregeln kennen, können wie folgt zusammengefasst werden:

- Anonyme Spenden sind unabhängig des Betrages generell verboten und müssen von den Parteien einem gemeinnützigen Zweck zugeführt werden (Kantone Schaffhausen, Neuenburg, Genf).
- Anonyme Spenden sind generell verboten und müssen von den Parteien dem zuständigen Gemeinwesen abgeliefert werden (Kanton Freiburg; indirekter Gegenvorschlag Bund).
- Anonyme Spenden sind grundsätzlich unzulässig und müssen für gemeinnützige Zwecke abgegeben werden. Ausgenommen sind anonyme Spenden an Standaktionen bis Fr. 100.-- pro Person (Stadt Bern).
- Keine explizite Regel zu anonymen Spenden kennt der Kanton Tessin.

2.3 Bisherige Regelungsansätze

Die Behandlung anonymer Spenden gab schon bei der Beratung von § 2 Abs. 3 TPG in der Rechts- und Justizkommission (Protokoll vom 22. November 2018) sowie im Kantonsrat Anlass zu Diskussionen (Kantonsratsprotokoll vom 6. Februar 2019, S. 789 ff.).

Neben der vom Bundesgericht als bundesrechtswidrig aufgehobenen Regelung standen zwei Minderheitsanträge zur Diskussion. Ein Minderheitsantrag wollte die einzelnen anonymen Spenden auf Fr. 100.-- beschränken. Ein weiterer Minderheitsantrag (Kommissionsminderheit I), der bereits damals vom Regierungsrat unterstützt worden war, lautete:

³ Anonyme oder unter einem Pseudonym eingehende Spenden werden während eines Kalenderjahres zusammengezählt und dürfen bis zu einem Betrag von Fr. 1000.-- einbehalten werden. Darüberhinausgehende Spenden dürfen nicht angenommen werden und müssen einem gemeinnützigen Zweck zugeführt werden.

In der Diskussion über diesen vom Regierungsrat unterstützten Minderheitsantrag wurde im Kantonsrat geltend gemacht, dass dies wenig praktikabel sei, da z. B. bei einer Standaktion nach der Einnahme von Fr. 1000.-- eine (anonyme) Sammelaktion abgebrochen werden müsse. Ein Spender wisse zudem auch nicht, ob seine Spende bereits die 1000-er Grenze überschreite und sein (anonymer) Beitrag deshalb gar nicht der Partei zugutekomme.

Das Bundesgericht hat in seinem Urteil in einem obiter dictum (Erw. 6.3) ausgeführt, dass seiner Ansicht nach diese Version von § 2 Abs. 3 TPG mit § 45a KV vereinbar wäre.

2.4 Verhältnis von § 4 TPG zu § 3 TPG

Das Bundesgericht hat in seinem Urteil auch Hinweise zu einer verfassungskonformen Auslegung von § 3 TPG gemacht. In einem Jahr ohne Beteiligung an einer Wahl- oder Abstimmungskampagne können Parteien und Organisationen Spenden über den Grenzbeträgen entgegennehmen, ohne dass sie in diesem Jahr offenlegungspflichtig werden (e contrario § 4 TPG). Solche (Partei-) Spenden, auch anonyme, müssen im betreffenden Jahr nicht in einer Liste offengelegt werden. Werden nun aber in einem folgenden Jahr bei Beteiligung an einer Wahl- oder Abstimmungskampagne Spenden aus früheren Jahren verwendet, so ist zu deklarieren, von wem diese Spenden ursprünglich geleistet wurden (Erw. 5.1 a. E.). Anders gesagt dürfen Zuwendungen aus früheren Jahren, die die Beträge von Fr. 5000.-- bzw. 1000.-- übersteigen, nicht für die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen verwendet werden, wenn deren Herkunft eine Partei oder sonstige Organisation aus irgendeinem Grund nicht offenlegen will. Mit dieser Auslegung der §§ 3 und 4 TPG kann gemäss Bundesgerichtsurteil vermieden werden, dass anonyme Spenden aus einem nicht-deklarationspflichtigen Jahr für die Finanzierung von späteren Wahl- und Abstimmungskampagnen verwendet werden. Dies gilt aber auch nur dann, wenn für die entsprechende Wahl- oder Abstimmungskampagne insgesamt mehr als Fr. 10 000.-- im Kanton oder Fr. 5000.-- in den Bezirken/Gemeinden aufgewendet wird (§ 3 Abs. 1 TPG).

3. Revisionsziele und Grundzüge der Vorlage

Gemäss Urteil des Bundesgerichts muss der Kantonsrat zur Frage des Umgangs mit anonymen Zuwendungen eine rechtskonforme Regelung erlassen, bei der Ziel und Zweck der finanziellen Offenlegungspflicht nicht umgangen werden können. Damit einerseits eine Neuregelung nicht wieder angefochten wird und andererseits das TPG baldmöglichst in Kraft und umgesetzt werden kann, ist nach Ansicht des Regierungsrates unter den verschiedenen möglichen Regelungen diejenige zu bevorzugen, welche das Bundesgericht bereits als mit § 45a KV vereinbar betrachtet hat. Der Regierungsrat will damit vermeiden, nochmals andere Lösungen vorzuschlagen und das Risiko einzugehen, dass eine neue bzw. andere Regelung wiederum auf dem Rechtsweg angefochten wird. Mit der vorgeschlagenen Regelung besteht Gewähr, dass diese aufgrund der Äusserung des Bundesgerichts in seinem Urteil verfassungskonform ist. Deshalb wird die damalige Version der Kommissionsminderheit I, die vom Sicherheitsdepartement in die Diskussion eingebracht und vom Regierungsrat unterstützt wurde (vgl. oben Ziff. 2.3), in einer leicht korrigierten Fassung vorgeschlagen.

4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des TPG dauerte vom 30. April bis 31. Juli 2021. Vier Kantonalparteien und 20 Gemeinwesen nahmen an der Vernehmlassung teil. Von Verbänden und Organisationen ging keine Vernehmlassung ein. Eine Privatperson hat sich nicht direkt zum Entwurf, sondern zu Änderungen des Wahl- und Abstimmungsgesetzes vom 15. Oktober 1970 (WAG, SRSZ 120.100) beim Inkrafttreten des TPG geäußert.

Von den 20 Gemeinwesen stimmen 13 der Vorlage zu und 7 verzichten auf eine Vernehmlassung. Vier Kantonalparteien (FDP, GLP, SP, SVP) stimmen dem Entwurf ebenfalls zu.

Insgesamt befürworten alle Vernehmlassungsteilnehmer, soweit sie nicht auf eine Stellungnahme verzichtet haben, die vorgelegte Bestimmung zur Behandlung anonymer Spenden.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Behandlung anonymer Spenden wurden noch die folgenden Anliegen bzw. Anträge vorgebracht, welche jedoch nicht in die Vorlage aufgenommen werden sollen:

4.1 Sozialdemokratische Partei Kanton Schwyz

Entsprechend der Erwägung Ziff. 5.2 des Bundesgerichtsurteils müsse in § 4 TPG ausdrücklich festgehalten werden, dass auch Spenden aus kampagnelosen Jahren offengelegt werden müssen, wenn diese für eine Kampagne (in den folgenden Jahren) verwendet werden könnten. Das Bundesgericht hat dazu jedoch ausgeführt, dass § 3 TPG durchaus verfassungskonform ausgelegt werden könne, weshalb diese Bestimmung auch nicht aufgehoben wurde.

Zu dieser Frage hat sich der Regierungsrat oben in Ziff. 2.4 bereits ausdrücklich geäußert. Weitere Änderungen des bereits beschlossenen TPG – ausser der vorliegend beantragten – lehnt der Regierungsrat ab, damit dieses auch im Sinne der Initianten bald in Kraft gesetzt werden kann.

4.2 FDP.Die Liberalen Kanton Schwyz

Der den Freibetrag von Fr. 1000.-- übersteigende Betrag an anonymen Spenden sei richtigerweise für gemeinnützige Zwecke zu verwenden. Die Empfänger müssten aber ihren Sitz und ihren Tätigkeitsschwerpunkt im Kanton Schwyz haben.

Der Regierungsrat lehnte eine solche einschränkende Bestimmung ab. Auch wenn es aus der Sicht des Spenders nachvollziehbar ist, dass er seine Spende einer Partei oder Organisation hauptsächlich im Kanton Schwyz zukommen lassen will – was er mit Angabe seines Namens auch kann –, ist es Sache der jeweiligen Partei oder Organisation, über die Zweckverwendung sachgerecht zu entscheiden.

4.3 Grünliberale Partei Kanton Schwyz

Auch die neue Bestimmung von § 2 Abs. 3 TPG könne umgangen werden, indem z. B. eine unbekannte Person Fr. 50 000.-- über mehrere namentlich bekannte natürliche oder juristische Personen oder Organisationen spende, aber selbst im Hintergrund bleibe. Für diesen Fall wäre es wünschenswert, eine Regelung zu treffen, die neben einer hohen Busse gemäss § 15 TPG für die Umgehung der Bestimmung auch den Einzug der so gewonnenen Spenden beinhalten würde, weil ein derart simuliertes Geschäft geeignet ist, das Vertrauen der Bevölkerung in eine funktionierende Demokratie nachhaltig zu stören. Die Grünliberalen wünschen sich als zusätzliche Sanktionierungsmöglichkeit bei Umgehung der neuen Transparenzvorschriften den Einzug des gespendeten Betrages.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass es bei jeder Regelung Umgehungsmöglichkeiten geben kann. Wie bereits oben ausgeführt, soll jetzt jedoch nur die vom Bundesgericht zwingend verlangte Gesetzesanpassung vorgenommen werden. Auf weitere Änderungen am bereits beschlossenen TPG ist zu verzichten.

4.4 Schweizerische Volkspartei SVP Kanton Schwyz

Der jährliche Freibetrag von Fr. 1000.-- an zulässigen anonymen Spenden solle an die jeweilige Mitgliederzahl gekoppelt werden, so dass Parteien mit mehr Mitgliedern einen grösseren Freibetrag beanspruchen könnten.

Dies ist abzulehnen, weil nicht alle Organisationen, die auch dem TPG unterstehen (vgl. § 1 TPG), überhaupt über Mitglieder verfügen. Ein jeweils variabler Freibetrag würde zudem der Klarheit und Voraussehbarkeit einer gesetzlichen Regelung widersprechen.

4.5 Weitere Stellungnahme

Zusätzlich wurde von einer Privatperson darauf hingewiesen, dass nach dem Inkrafttreten des TPG nur noch im Anmeldeverfahren gültig vorgeschlagene Personen gewählt werden können (§ 7 Abs. 1 WAG i. F. v. 6.2.2019). Werde – vor allem bei Ersatzwahlen auf Bezirks- und Gemeindestufe – für die zu besetzenden Ämter nur so viele Personen vorgeschlagen als Sitze zu vergeben seien, so sei die Wahl eine «Farce» bzw. entstehe völlig unnützer Aufwand, da diese Personen automatisch gewählt seien, da ja leere Stimmen bei der Berechnung des absoluten Mehrs nicht berücksichtigt würden. Dies ist zutreffend.

Diese Problematik und die Einführung stiller Wahlen im ersten Wahlgang soll aber im Zusammenhang mit der eingereichten Majorzinitiative «Ja zu gerechten Majorzwahlen – Schluss mit Parteipäckli» bzw. der als Postulat erheblich erklärten Motion «Demokratie statt Päcklipolitik – Änderung des Wahlgesetzes für einen echten Majorz» (M 5/20) eingehend geprüft werden.

Zusammenfassend hält der Regierungsrat an seiner Vernehmlassungsvorlage fest. Damit das TPG bald in Kraft gesetzt werden kann, lehnt der Regierungsrat weitere Änderungsanträge ab, die über das vom Bundesgericht Verlangte hinausgehen.

5. Erläuterungen zu § 2 Abs. 3 TPG (neu)

Die Regelung der anonymen Spenden bezieht sich aufgrund der systematischen Stellung in § 2 Abs. 3 TPG sowohl auf anonyme Spenden, die für eine konkrete Wahl- oder Abstimmungskampagne eingehen (§ 3 TPG), als auch auf anonyme Spenden, die unabhängig davon eingehen (Parteifinanzierung, § 4 TPG). Die Regelung betrifft also alle anonymen Spenden, die eine Partei oder sonstige Organisation erhält, sei es als unabhängige Zuwendung an die Partei oder in direktem Zusammenhang mit einer Wahl- und Abstimmungskampagne. Als anonym oder unter einem Pseudonym eingegangene Spende gilt jede finanzielle Zuwendung oder Sachleistung gemäss § 2 Abs. 2 TPG, wenn die Identität des Erbringers nicht mit verhältnismässigem Aufwand festgestellt werden kann. Auf welchem Wege eine Partei oder sonstige Organisation die anonyme Spende erhält (Briefumschlag in Briefkasten, Post, Bank etc.), ist unerheblich.

Damit die Offenlegung der Finanzierung (§§ 2 ff. TPG) nicht mittels anonymer Spenden – seien es Grossbeträge oder Stückelungen – umgangen werden kann, wird der jährliche Gesamtbetrag aller anonymen Spenden nach oben begrenzt. Dabei orientiert sich diese jährliche Obergrenze für anonyme Spenden an der Grenze für Spenden von juristischen Personen, die ohne Offenlegung der Identität entgegengenommen werden dürfen (§ 45a Abs. 1 Bst. b KV). Diese Grenze beträgt Fr. 1000.--. Somit dürfen Parteien und sonstige Organisationen während eines Jahres bis Fr. 1000.-- an anonymen Spenden einnehmen und einbehalten. Es ist unerheblich, ob anonyme Spenden zur Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen (§ 3 TPG) oder als Parteifinanzierung (§ 4 TPG) eingehen. Alle anonymen Spenden eines Kalenderjahres werden für die Berechnung des Freibetrages von Fr. 1000.-- zusammengezählt. Bekommt eine Partei eine Grossspende über diesem Betrag oder übersteigen zahlreiche anonyme Kleinspenden diesen Betrag, darf der Fr. 1000.-- übersteigende Betrag nicht einbehalten, sondern muss für gemeinnützige

Zwecke verwendet werden. Es ist nicht zwingend, dass dieser Betrag ausschliesslich einem einzigen gemeinnützigen Zweck zukommen muss. Der Gesamtbetrag (nach Abzug des Freibetrags) kann verschiedenen gemeinnützigen Zwecken zugeführt werden. Dabei müssen Dritte berücksichtigt werden und es darf z. B. eine Partei aus den anonymen Spenden (über Fr. 1000.--) nicht eine Wurst- und Brot-Stafette für den Parteinachwuchs oder einen Jassnachmittag für Parteiseniorinnen im Sinne gemeinnütziger Anlässe finanzieren. Dies sind keine gemeinnützigen Zuwendungen an Dritte. Selbstverständlich kann die Finanzierung solcher Anlässe aus der ordentlichen Parteikasse erfolgen.

Mit der vorgesehenen Regelung können Parteien und sonstige Organisationen auch weiterhin Kollekten an Wahl- und Abstimmungsveranstaltungen, Standaktionen usw. durchführen. Einerseits können einzelne Kleinspenden namentlich entgegengenommen werden (Sammellisten), die ja wegen des Grenzbetrages von Fr. 5000.-- für natürliche Personen ohnehin nicht offenlegungspflichtig sind. Andererseits werden die übrigen anonym abgegebenen Spenden bis zum Grenzbetrag summiert und können dann einbehalten werden.

6. Auswirkungen

Die finanziellen und personellen Auswirkungen des TPG sind im Bericht des Regierungsrates zum ursprünglichen Entwurf des TPG dargestellt (RRB Nr. 785 vom 30. Oktober 2018).

7. Behandlung im Kantonsrat und Referendum

7.1 Ausgabenbremse

Die Vorlage hat keine Ausgabe zum Gegenstand und unterliegt deshalb nicht den Bestimmungen über die Ausgabenbremse. Die Vorlage gilt als angenommen, wenn ihnen die Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates zustimmt.

7.2 Referendum

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

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

dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

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

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement; Rechts- und Beschwerdedienst.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber