

Beschluss Nr. 662/2019
Schwyz, 24. September 2019 / ju

Kleine Anfrage KA 22/19: Steuerabzug von Parteispenden und Transparenz in der Politikfinanzierung
Beantwortung

1. Wortlaut der Kleinen Anfrage

Am 30. August 2019 haben die Kantonsräte Andreas Marty, Thomas Büeler und Jonathan Prelicz folgende Kleine Anfrage eingereicht:

«Seit 2011 können auf einen Bundesbeschluss hin Spenden und Mitgliederbeiträge an Parteien in allen Kantonen von den Steuern abgezogen werden. Bei der direkten Bundessteuer liegt die Obergrenze des Abzugs bei Fr. 10 000.--. Bei den kantonalen Steuern können die Kantone die Limite selber festlegen. Bis zur Anpassung der dafür nötigen gesetzlichen Regelungen fand im Kanton Schwyz automatisch die gleiche Regelung wie bei der Bundessteuer Anwendung. Mit der Steuerrevision 2014 regelte der Kanton per 1. Januar 2015 diesen Bereich und begrenzte den Abzug auf maximal Fr. 6000.--.

Da Parteispenden also schon länger vom Einkommen abgezogen werden können, wäre es umso naheliegender, dass im Gegenzug die Parteien ihre Finanzen offen legen und Transparenz in der Politik-Finanzierung gewähren. Bekanntlich verlangt dies auch das Schwyzer Stimmvolk mit der Annahme der Transparenz-Initiative und nun im Mai 2019 auch noch mit der Annahme des Transparenzgesetzes.

Damit bei den Kantons- und Regierungsratswahlen vom März 2020 das Transparenzgesetz Anwendung findet, muss es erst noch in Kraft gesetzt werden. Es ist sonst üblich beschlossene Gesetze baldmöglichst in Kraft zu setzen und es überrascht, dass dies der Regierungsrat diesmal noch nicht gemacht hat. Der Regierungsrat begründet die Nichtinkraftsetzung mit der laufenden Beschwerde gegen das Gesetz. Doch bekanntlich hat die Beschwerde keine aufschiebende Wirkung und selbst die Beschwerdeführer fordern trotz ihrer Kritik am Gesetz eine sofortige Inkraftsetzung.

Es überrascht zudem, dass der Regierungsrat bei der kürzlich durchgeführten Vernehmlassung des Bundes zur parlamentarischen Initiative „Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung“ keine Stellungnahme abgegeben hat. Es ist ernüchternd festzustellen, dass der Regierungsrat scheinbar

auf Bundesebene keinen Handlungsbedarf in diesem Bereich sieht, obwohl doch gerade das Stimmvolk im Kanton Schwyz nun schon zwei Mal gezeigt hat, wie wichtig ihm dies ist.

Darum unsere Fragen an den Regierungsrat:

1. Wie hoch sind die jährlichen Abzüge für Parteispenden seit Einführung des Abzuges bis heute?
2. In unserer Kantonsverfassung steht, dass für Wahlen und Abstimmungen alle Parteien ihre Finanzen offenlegen müssen. Warum setzt der Regierungsrat das vom Volk angenommene Transparenzgesetz nicht wie üblich umgehend in Kraft, obwohl doch sogar der Regierungsrat und der Kantonsrat sich für das Transparenzgesetz ausgesprochen hatten, die Beschwerde keine aufschiebende Wirkung hat und selbst die Beschwerdeführer eine sofortige Umsetzung fordern? Befürchtet der Regierungsrat vor Bundesgericht zu unterliegen?
3. Ist der Regierungsrat bereit im Falle einer allfälligen noch nicht Inkraftsetzung des Transparenzgesetzes die dafür nötigen Vorarbeiten zu erledigen, damit die Parteien sowie die Kantons-, Regierungs- und Gemeinderatskandidaten im 2020 freiwillig auf einer Homepage des Kantons ihre Transparenzangaben eintragen können?»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Von der Transparenzinitiative zum Transparenzgesetz

Die Transparenzinitiative ist im September 2016 eingereicht worden. Der Regierungsrat nahm dazu innert sechs Monaten im März 2017 Stellung. Die Initiative wurde darauf am 25. Oktober im Kantonsrat beraten und in der Volksabstimmung vom 3. März 2018 angenommen. Innert vier Monaten nach Annahme des neuen § 45a der Kantonsverfassung legte der Regierungsrat einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf vor. Nach Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat am 30. Oktober 2018 (RRB Nr. 785) das neue Transparenzgesetz. Dieses wurde am 6. Februar 2019 vom Kantonsrat verabschiedet und in der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 angenommen. Nach Erhaltung des Abstimmungsergebnisses am 12. Juni 2019 ist das Transparenzgesetz mit Beschwerde vom 25. Juli 2019 beim Bundesgericht angefochten worden.

2.2 Beantwortung der Fragen

1. Wie hoch sind die jährlichen Abzüge für Parteispenden seit Einführung des Abzuges bis heute?

Die Steuerverwaltung kann nur die Steuerdeklarationen bzw. Steuerveranlagungen von natürlichen Personen auf einen Abzug für Parteispenden auswerten. Grund dafür ist, dass die Steuererklärungen (STE) der juristischen Personen die Parteispenden im Geschäftsaufwand verbuchen. Aufgrund der fehlenden Detaildeklaration und Detailerfassung der Parteispenden können diese bei den juristischen Personen also nicht ausgewertet werden.

Der Abzug für Zuwendungen an Parteien, der sog. Parteispendenabzug, existiert seit 2011 (kantonal erst seit 2013). Die nachfolgende Auswertung berücksichtigt die in den Steuererklärungen als Zuwendung an Parteien deklarierten Summen. Diese beinhalten sowohl Spenden/Zuwendungen als auch Mitgliederbeiträge an Parteien. Empfänger kann die kommunale Sektion einer Partei, die Kantonalpartei oder die schweizerische Partei sein. Die Zuwendungen lassen sich also nicht nur schwyzerischen Ortsparteien oder der jeweiligen Schwyzer Kantonalpartei zuordnen.

Die in den Veranlagungen effektiv zum Abzug zugelassenen Summen können von der (höheren) Deklaration abweichen, da Parteizuwendungen nur bis zu einem bestimmten Maximalbetrag abzugsberechtigt sind. Tatsächlich dürften von den natürlichen Personen noch höhere Zuwendungen geleistet worden sein, weil kaum alle Zuwendungen deklariert werden.

Auswertung für Parteispendenabzug bei natürlichen Personen mit Stand 7. Juli 2019:

| Jahr | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Total | 2018 |
|--------------------------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|
| Fälle (STE) | 1'902 | 2'089 | 2'502 | 2'731 | 2'869 | 2'989 | 2'973 | 18'055 | 1'301 |
| Deklarierte Abzugs-summe | 766'233 | 744'329 | 853'460 | 1'007'741 | 1'228'660 | 1'159'192 | 1'099'652 | 6'859'267 | 263'750 |

Lesbeispiel: Bei der Steuerdeklaration für das Steuerjahr (Kalenderjahr) 2013 wurde in 2502 Steuererklärungen von natürlichen Personen als Parteispende/-zuwendung ein Abzug von Total Fr. 853 460.-- deklariert.

Die Auswertung zum Jahr 2018 ist nicht repräsentativ. Es sind noch nicht alle Steuererklärungen 2018 NP eingereicht worden, weshalb die deklarierten Parteispenden noch nicht alle auswertbar vorliegen.

2. In unserer Kantonsverfassung steht, dass für Wahlen und Abstimmungen alle Parteien ihre Finanzen offenlegen müssen. Warum setzt der Regierungsrat das vom Volk angenommene Transparenzgesetz nicht wie üblich umgehend in Kraft, obwohl doch sogar der Regierungsrat und der Kantonsrat sich für das Transparenzgesetz ausgesprochen hatten, die Beschwerde keine aufschiebende Wirkung hat und selbst die Beschwerdeführer eine sofortige Umsetzung fordern? Befürchtet der Regierungsrat vor Bundesgericht zu unterliegen?

Bereits vor der Beratung des Transparenzgesetzes im Kantonsrat am 6. Februar 2019 wurde aus dem Umfeld der Juso als Initiatorin der Transparenzinitiative angekündigt bzw. angedroht, dass eine Beschwerde ans Bundesgericht erhoben werde, wenn gewisse, aus ihrer Sicht wesentliche Punkte im Gesetz nicht aufgenommen würden. Angesichts dieses Umstandes hat der Vorsteher des Sicherheitsdepartementes in der Eintretensdebatte zum Transparenzgesetz im Kantonsrat erläutert, dass die Transparenzbestimmungen bei einer Anfechtung des Gesetzes vor Bundesgericht bei den nächsten Gesamterneuerungswahlen keine Anwendung finden könnten (Kantonsratsprotokoll vom 6. Februar 2019, S. 797). Auch schon im Rahmen der Vorberatung des Gesetzesentwurfes in der Rechts- und Justizkommission wurde darauf hingewiesen, dass das Gesetz bei einer Anfechtung noch nicht in Kraft gesetzt werde. Darauf angesprochen, hat sich der Vorsteher des Sicherheitsdepartementes in diesem Sinn sodann auch in den Medien geäußert. Es wurde also stets klar darauf hingewiesen, dass das Gesetz bei einer Anfechtung vor Bundesgericht (noch) nicht in Kraft gesetzt werden kann.

Die Beschwerdeführer machen mit ihrer Beschwerde ans Bundesgericht geltend, verschiedene Bestimmungen des Transparenzgesetzes seien willkürlich, würden gegen Bundesverfassungsrecht verstossen und die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen. Zudem setze das Gesetz den Verfassungsauftrag nicht korrekt und nur lückenlos um. Es ist nicht bekannt, bis zu welchem Zeitpunkt das Bundesgericht über diese am 25. Juli 2019 erhobene Beschwerde entscheiden wird. Aktuell läuft im Verfahren immer noch der Schriftenwechsel.

Gesetze sollen aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit erst dann in Kraft gesetzt werden, wenn sie bezüglich ihrer Gültigkeit unbestritten sind bzw. nicht mehr generell angefochten werden können. Das Vertrauen in die Rechtsordnung gebietet es, dass bei der Inkraftsetzung eines Gesetzes grundsätzlich klar ist, dass die entsprechenden Bestimmungen so gelten. Dies ist aber nicht der Fall, wenn (beispielsweise) ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu einem möglichen Inkraftsetzungszeitpunkt im Rahmen eines Gerichtsverfahrens konkret in Frage gestellt ist. Bezogen auf das Transparenzgesetz haben sodann auch die politischen Parteien, die Kandidierenden und die an Wahlen oder Abstimmungen teilnehmenden sonstigen Organisationen ein berechtigtes Interesse daran, zu wissen, welche Vorgaben und Vorschriften sie in diesem Zusammenhang tatsächlich zu beachten haben.

Hinzuweisen ist im Weiteren darauf, dass das Transparenzgesetz, sollte es für die Wahlen im Frühjahr 2020 angewendet werden können, nicht erst auf diesen Zeitpunkt, sondern bereits auf Mitte des laufenden Jahres hätte in Kraft gesetzt werden müssen. Dies einerseits darum, weil die

neuen gesetzlichen Bestimmungen in die bevorstehenden Wahldekrete hätten einfließen müssen, andererseits weil auch auf der administrativen Ebene, insbesondere bei den vorgesehenen Einreichungs- und Prüfstellen für die Angaben zur Finanzierung der Kampagnen sowie zu den Interessenbindungen der Kandidierenden, die notwendigen Vorarbeiten rechtzeitig hätten an Hand genommen werden müssen.

Hinzu kommt schliesslich, dass mit Blick auf den offenen Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens derzeit noch unklar ist, ob und gegebenenfalls welche Anpassungen am Gesetz tatsächlich bzw. konkret vorzunehmen sind. Auch ist zu Beginn eines Verfahrens jeweils nicht bekannt, ob der Beschwerde ans Bundesgericht eine aufschiebende Wirkung zuerkannt wird. Der Ausgang des bundesgerichtlichen Beschwerdeverfahrens ist daher abzuwarten und wird entsprechend Klarheit für alle schaffen.

Insgesamt belegen die obigen Ausführungen, dass sachliche, objektive und nachvollziehbare Gründe dafür bestehen, dass der Regierungsrat das Transparenzgesetz noch nicht in Kraft setzen konnte und die entsprechenden Bestimmungen für die Wahlen vom Frühjahr 2020 in die kantonalen und kommunalen Behörden demzufolge noch keine Anwendung finden.

3. Ist der Regierungsrat bereit im Falle einer allfälligen noch nicht Inkraftsetzung des Transparenzgesetzes die dafür nötigen Vorarbeiten zu erledigen, damit die Parteien sowie die Kantons-, Regierungs- und Gemeinderatskandidaten im 2020 freiwillig auf einer Homepage des Kantons ihre Transparenzangaben eintragen können?»

Die Homepage des Kantons weist einen offiziellierten Charakter auf. Dementsprechend werden darauf inhaltlich grundsätzlich nur behördliche Angaben und Informationen veröffentlicht. Den damit in Zusammenhang stehenden Erwartungen der Nutzer können aufgeschaltete Unterlagen von Dritten zuwiderlaufen, was jedenfalls dann gilt, wenn diese von den zuständigen öffentlichen Organen in keiner Art und Weise validiert worden sind. Eine solche behördliche Überprüfung der bei Wahlen und Abstimmungen inskünftig offenzulegenden Angaben zur Finanzierung der Kampagnen sowie zu den Interessenbindungen der Kandidierenden sieht denn auch das Transparenzgesetz vor. Nachdem dieser Prozess für die nächsten Wahlen aber noch keine Anwendung finden kann, wird auch davon abgesehen, etwaige freiwillige Angaben der Parteien und Kandidierenden auf der Homepage des Kantons zu veröffentlichen. Selbstverständlich steht es diesen jedoch frei, das auf eigenen Homepages oder anderweitigen Informationskanälen zu tun.

Beschluss des Regierungsrates

1. Beantwortung der Kleinen Anfrage KA 22/19 im Sinne der Erwägungen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Beauftragter für Information und Kommunikation; Staatskanzlei; Finanzdepartement; Sicherheitsdepartement.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

