

Beschluss Nr. 153/2016

Schwyz, 16. Februar 2016 / ju

Aufhebung des Gesetzes betreffend Sammlungen zu wohltätigen und gemeinnützigen Zwecken
Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Ausgangslage

1.1 Am 31. Dezember 1945 trat der Bundesratsbeschluss vom 28. Februar 1941 über Sammlungen zu wohltätigen und gemeinnützigen Zwecken ausser Kraft. Weiter traten am 1. Januar 1942 das schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) in Kraft und das bis dahin im Kanton Schwyz angewendete Luzerner Polizeistrafgesetz, welches Kollekten ohne behördliche Bewilligung mit Strafe bedroht hatte, trat gleichzeitig ausser Kraft. Somit war die Sammeltätigkeit im Kanton Schwyz ab 1. Januar 1946 vollständig frei.

1.2 In der Absicht, Ordnung in das Sammelwesen zu bringen, erliess der Kantonsrat die Verordnung betreffend Sammlungen zu wohltätigen und gemeinnützigen Zwecken vom 25. Januar 1946 (im Folgenden „Sammlungsgesetz“ genannt, SRSZ 544.110). Vom Sammlungsgesetz erfasst sind Sammlungen jeder Art, in Geld oder Naturalien, zugunsten des In- und Auslandes, inbegriffen entsprechende Veranstaltungen, Verkäufe und dergleichen, welche im Kanton Schwyz stattfinden. Diese Sammlungen dürfen nur mit besonderer Bewilligung veranstaltet werden, wobei die Bewilligungen nur für Sammlungen für wohltätige und gemeinnützige Zwecke erteilt werden (§ 1 Sammlungsgesetz). Die Bewilligungen für Sammlungen werden entweder vom Gemeinderat erteilt, wenn sich die Sammlung auf das Gebiet einer einzigen Gemeinde beschränkt, oder vom Volkswirtschaftsdepartement, wenn sich die Sammlung über das Gebiet von mehr als einer Gemeinde erstreckt (§ 3 Sammlungsgesetz).

1.3 Mit Änderungen vom 18. Dezember 2009 wurde die „Verordnung betreffend Sammlungen zu wohltätigen und gemeinnützigen Zwecken“ in „Gesetz betreffend Sammlungen zu wohltätigen und gemeinnützigen Zwecken“ umbenannt und gleichzeitig wurden die notwendigen Anpassungen an das Justizgesetz vom 18. November 2009 (JG, SRSZ 231.110) vollzogen. Letztmals wurde das Sammlungsgesetz am 17. Dezember 2013 an die neue Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) angeglichen. Mit Ausnahme dieser formellen Anpassungen wurde das Sammlungsgesetz jedoch seit Inkraftsetzung materiell nicht verändert. Der Kanton Schwyz kennt somit bis heute eine umfassende Bewilligungspflicht für alle Sammlungen.

1.4 Mit Beschluss vom 3. November 2015 (RRB Nr. 1039/2015) hat der Regierungsrat das Volkswirtschaftsdepartement mit der Prüfung der Aufhebung des Sammlungsgesetzes beauftragt.

2. Erwägungen

2.1 Viele gemeinnützige und wohltätige Institutionen sind auf ständige Zuwendungen des Publikums angewiesen und werben daher ununterbrochen für Spenden. 2014 betrug das gesamtschweizerische Spendenvolumen schätzungsweise 1.723 Mrd. Franken (Quelle: Stiftung Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmen). 2003 lag das Volumen bei rund 1.071 Mrd. Franken. Die Tendenz ist steigend.

2.2 Von den Sammlungen für wohltätige und gemeinnützige Zwecke ist das Betteln für den eigenen Lebensunterhalt zu unterscheiden. Gemäss § 17 des Gesetzes über das kantonale Strafrecht vom 13. Januar 1972 (SRSZ 220.100) wird mit Busse bestraft, wer bettelt oder Kinder oder Personen, die von ihr oder ihm abhängig sind, zum Betteln schickt. Das Betteln ist somit im Kanton Schwyz verboten. Das Bettelverbot bleibt unverändert bestehen und ist nicht Gegenstand dieser Vorlage.

2.3 Seit Inkraftsetzung des Sammlungsgesetzes im Jahre 1946 haben sich die tatsächlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen für Sammlungen erheblich geändert. Insbesondere sind das Crowdfunding oder das Sammeln von Geldern über eine Internetplattform als Sammlungsformen hinzugekommen. Der Schutz der Bevölkerung hat sich damit ebenfalls verändert. Das Sammlungsgesetz trägt diesen geänderten Verhältnissen nicht Rechnung.

2.4 Der Regierungsrat entschloss mit Beschluss Nr. 156 vom 30. Januar 2001, dass sich der Kanton Schwyz an der Errichtung der Stiftung Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmen (ZEWO) mit Fr. 60 000.-- beteiligte. Der Stiftungsbeitrag wurde als berechtigt erachtet, da dank der ZEWO ein weitergehender und schweizweiter Schutz des Publikums im Rahmen von Spendensammlungen erreicht werden konnte. Die ZEWO prüft und zertifiziert die Institutionen nach ihren offiziellen Regeln und verleiht jährlich das Gütesiegel. Institutionen mit dem Gütesiegel werden mit ihren Sammlungen im jährlichen Sammlungskalender aufgeführt. Dieser Sammlungskalender wird der zuständigen kantonalen Bewilligungsbehörde eingereicht (sofern der Kanton eine Bewilligungspflicht vorsieht), wobei die Sammlungen von der kantonalen Behörde gesamthaft bewilligt werden. Mit dieser Vorgehensweise konnte die Bewilligungspraxis von Sammlungen zu wohltätigen und gemeinnützigen Zwecken im Kanton Schwyz administrativ vereinfacht werden und die Zahl der individuell erteilten Bewilligungen durch die kantonale Bewilligungsinstanz ging dabei von jährlich sechs bis zwölf auf zwei bis sechs zurück. Das für die Bewilligungen zuständige Amt für Arbeit erklärte, dass es sich bei den wenigen noch eingehenden Individualgesuchen um Erteilung einer kantonalen Bewilligung vorwiegend um Sammlungsorganisationen handelt, welche über das ZEWO-Gütesiegel verfügen und deshalb einer jährlichen Aufsicht unterstehen.

2.5 Das bei den Gemeinden im Herbst 2015 durchgeführte Mitberichtsverfahren zeigte auf, dass der Bedarf der Bewilligungspflicht für Sammlungen auf kommunaler Ebene nicht mehr gegeben ist. Alle Gemeinden haben sich entweder ausdrücklich oder implizit für eine Aufhebung des Sammlungsgesetzes ausgesprochen, da ihnen seit längerer Zeit keine Gesuche mehr eingereicht wurden.

2.6 Mit der Revision zum Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht wurde für Sammelvermögen in Art. 89b und 89c Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) auf 1. Januar 2013 ein bundesrechtlicher Minimalstandard festgelegt. In Art. 89b ZGB werden die wichtigsten Massnahmen genannt, falls bei einer öffentlichen Sammlung für gemeinnützige Zwecke nicht für die Verwaltung oder Verwendung des Sammelvermögens gesorgt ist. Dabei handelt es sich namentlich um die Möglichkeit zur Ernennung eines Sachverwalters oder einer Sachverwalterin bzw. der Zuwendung des Sammelvermögens an einen Verein oder

einer Stiftung mit möglichst gleichartigem Zweck durch die zuständige Behörde. Sachlich ist die jeweilige kantonale Stiftungsaufsichtsbehörde am Ort des verwalteten Sammelvermögens zuständig, sofern der Kanton nicht anderes bestimmt (Art. 89c ZGB). Aufgrund der lex specialis im Sammlungsgesetz sind im Kanton Schwyz das Volkswirtschaftsdepartement sowie die Gemeinden für die Aufsicht und die Bewilligungen von Sammlungen zuständig. Der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) als Stiftungsaufsichtsbehörde im Kanton Schwyz gemäss dem Konkordat über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 19. April 2004 (SRSZ 211.210.1) kommt deshalb bei der Beaufsichtigung der Sammelvermögen bis heute keine eigenständige Bedeutung zu. Mit der Aufhebung des Sammlungsgesetzes wäre die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) von Gesetzes wegen mit der Beaufsichtigung beauftragt. Der Vorteil zum heutigen System ist darin zu sehen, dass diejenigen Sammlungsorganisationen, welche in der Form einer Stiftung errichtet worden sind, bereits der gleichen Aufsichtsbehörde unterstehen. Damit kann die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) die Beaufsichtigung des Sammlungswesens einheitlich im Rahmen ihrer ordentlichen Tätigkeit wahrnehmen.

2.7 Weiter erscheint es in der heutigen, global vernetzten Welt nicht mehr als sinnvoll, an einem eigenen kantonalen Gesetz über die Bewilligungspflicht von Sammlungen festzuhalten. So kennen zum heutigen Zeitpunkt 16 Kantone keine Bewilligungspflicht mehr für Sammlungen (AG, AR, BE, BS, GL, GR, NE, NW, OW, SG, SO, TI, UR, VD, VS, ZG). Vier Kantone schreiben eine Bewilligungspflicht nur noch für Strassen- und/oder Haussammlungen vor (JU, LU, SH, ZH). Sechs Kantone – darunter der Kanton Schwyz – kennen noch die umfassende Bewilligungspflicht für Sammlungen jeglicher Art (AI, BL, FR, GE, SZ, TG).

2.8 Das Sammlungsgesetz ist veraltet und deckt die heutige Realität nicht mehr ab. Der bei der Inkraftsetzung des Gesetzes bezweckte Schutz der Bevölkerung aufgrund der damaligen wirtschaftlichen Notsituation ist heute nicht mehr im gleichen Ausmass gegeben. Zudem hat sich seit der Inkraftsetzung das regulatorische Gesamtumfeld für Sammlungen stark verändert und die Anbieter von Sammlungen agieren immer professioneller und in der Regel schweiz- oder gar weltweit. Um diesen Entwicklungen Rechnung zu tragen, hat sich der Kanton Schwyz in einem ersten Schritt bereits an der Errichtung der Stiftung ZEWO, welche schweizweit das Gütesiegel für Organisationen im Bereich von Sammlungen vergibt, beteiligt. Mit der Einführung des ZEWO-Gütesiegels sind die Individualgesuche auf kantonaler und kommunaler Ebene auf ein Minimum zurückgegangen. Damit ist der Handlungsbedarf zur Aufhebung des Sammlungsgesetzes ausgewiesen und das Sammlungsgesetz kann ersatzlos aufgehoben werden.

3. Verzicht auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens

3.1 Die Entscheidung, ob die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erforderlich ist, obliegt dem zuständigen Departement. Ein Vernehmlassungsverfahren ist, Fälle besonderer Dringlichkeit vorbehalten, zumindest dann durchzuführen, wenn der vorgesehene Erlass die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Bezirk/Gemeinden berührt oder wenn er von grösserer Tragweite ist (Ziff. 2.5 der Richtlinien für die Rechtssetzung vom 14. April 2004).

3.2 Die von der Aufhebung des Gesetzes betroffenen Gemeinden haben sich in einem bereits durchgeführten Mitberichtsverfahren für die Aufhebung des Gesetzes ausgesprochen. Weiter handelt es sich bei der Aufhebung des Sammlungsgesetzes um ein Geschäft mit geringerer Tragweite, da es den heutigen Gegebenheiten nicht mehr Rechnung trägt und deshalb in der Praxis kaum mehr zur Anwendung gelangt. Aus diesen Gründen wird auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet.

4. Personelle und finanzielle Auswirkungen

4.1 Die Bearbeitung eines Gesuchs um Bewilligung von Sammlungen ist gebührenpflichtig. Die kantonale Amtsstelle erhebt für die Behandlung jedes Gesuchs eine pauschale Gebühr

von Fr. 25.--. Diese kantonalen Gebühreneinnahmen fallen bei der Aufhebung des Sammlungsgesetzes weg. Aufgrund der geringen Anzahl der Gesuche in den letzten Jahren ist der Wegfall dieser Gebühren jedoch vernachlässigbar. Die finanziellen Auswirkungen auf kommunaler Ebene sind nicht bekannt. Es ist aber aufgrund der Rückmeldungen der Gemeinden davon auszugehen, dass die Aufhebung des Sammlungsgesetzes keine ins Gewicht fallenden finanziellen Konsequenzen haben wird.

4.2 Mit Aufhebung des Sammlungsgesetzes erfolgt eine geringfügige personelle Entlastung der zuständigen Amtsstellen, da die Bearbeitung der Gesuche wegfällt.

5. Behandlung im Kantonsrat

5.1 Keine Ausgabenbremse

Der vorliegende Beschluss hat für den Kanton keine finanziellen Auswirkungen. Die Ausgabenbremse kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 73 Abs. 1 GOKR.

5.2 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2, 35 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) 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 Aufhebung 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; Departemente; Volkswirtschaftsdepartement (unter Rückgabe der Akten); Amt für Arbeit.

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

