

Luka Markić, MLaw
Schützenstrasse 36
8808 Pfäffikon

Einschreiben

Schweizerisches Bundesgericht
Erste öffentlich-rechtliche Abteilung
Avenue du Tribunal fédéral 29
1000 Lausanne 14

25. Juli 2019

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Herren Bundesrichter

Namens und im Auftrag der Beschwerdeführer erhebe ich gestützt auf die Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.100) folgende

**BESCHWERDE
IN ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN ANGELEGENHEITEN**
(Stimmrechtsbeschwerde [Art. 82 Bst. c BGG])

für

1. **Thomas Büeler**, Mitglied des Kantonsrates, Tulpenweg 3, 8853 Lachen
2. **Jonathan Prelicz**, Mitglied des Kantonsrates, Grossfeld 4b, 6415 Arth
3. **Elias Studer**, Tunnelweg 17, 6414 Oberarth
4. **Noah Beeler**, Kronenstrasse 4, 6418 Rothenthurm

Beschwerdeführer

alle vertreten durch Luka Markić, MLaw, Schützenstrasse 36, 8808 Pfäffikon

gegen

1. **Kantonsrat des Kantons Schwyz**, Postfach 1291, 6431 Schwyz
2. **Regierungsrat des Kantons Schwyz**, Bahnhofstrasse 9, Postfach 1260, 6431 Schwyz

Beschwerdegegner

betreffend

Transparenzgesetz vom 6. Februar 2019 (Abstrakte Normenkontrolle)
(Erwahrungsbeschluss des Regierungsrates vom 12. Juni 2019, publiziert im Amtsblatt des Kantons Schwyz vom 5. Juli 2019, Nr. 27, S. 1570)

mit folgenden **Rechtsbegehren**:

1. Es seien folgende Bestimmungen des Transparenzgesetzes vom 6. Februar 2019 (TPG; GS 25-45) aufzuheben:
 - a) in § 2 Abs. 3 TPG die Wortfolge «über Fr. 1000.—».
 - b) in § 3 Abs. 1 TPG der Teilsatz «wenn die budgetierten oder getätigten Aufwendungen für eine kantonale Wahl oder Abstimmung Fr. 10 000.— und für eine Wahl oder Abstimmung in Bezirk und Gemeinde Fr. 5000.— überschreiten».
 - c) in § 4 Abs. 1 TPG der Teilsatz «in dem sie sich an einer Wahl oder Abstimmung von Kanton, Bezirk oder Gemeinde beteiligt haben».
 - d) § 14 Abs. 3 Satz 2 TPG.
2. Es seien keine Kosten zu erheben.
3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegner.

Begründung:

I. Formelles

[Rz. 1–9: Ausführungen zur formellen Zulässigkeit]

II. Vorgeschichte

10. Am 16. September 2016 reichte eine Delegation der Jungsozialistinnen und Jungsozialisten des Kantons Schwyz und der Sozialdemokratischen Partei des Kantons Schwyz, darunter auch alle aufgeführten Beschwerdeführer, bei der Staatskanzlei des Kantons Schwyz die kantonale Initiative «Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)» ein. Sie lautete wie folgt:

«Gestützt auf die §§ 28 und 29 der Verfassung des Kantons Schwyz (SRSZ 100.100) stellen die unterzeichnenden, im Kanton Schwyz stimmberechtigten Personen folgendes Initiativbegehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs:

§ 48a (neu) Offenlegungspflichten

¹ *Alle Parteien und politische Gruppierungen, Kampagnenkomitees, Lobbyorganisationen und sonstige Organisationen, die sich an Abstimmungskämpfen sowie Wahlen beteiligen, die in die Kompetenz von Kanton, Bezirke und Gemeinden fallen, müssen ihre Finanzen offenlegen. Unter die Offenlegungspflichten fallen insbesondere:*

- a) die Finanzierungsquellen und das gesamte Budget für den betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampf;*
- b) die Namen der juristischen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags, sofern dieser pro Kalenderjahr insgesamt höher als 1000 Franken ist;*
- c) die Namen der natürlichen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags. Ausgenommen sind Spenderinnen und Spender, deren Zuwendung insgesamt 5000 Franken pro Kalenderjahr nicht übersteigt.*

² *Alle Kandidierenden für alle öffentlichen Ämter auf Kantons- und Bezirksebene sowie für Exekutiven und Legislativen auf kommunaler Ebene legen ihre Interessenbindungen bei der Anmeldung ihrer Kandidatur offen.*

³ *Zu Beginn eines Kalenderjahres legen alle gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in öffentlichen Ämtern gemäss Abs. 2 ihre Interessenbindungen offen.*

⁴ *Der Kanton oder eine unabhängige Stelle überprüfen die Richtigkeit der Angaben gemäss den Abs. 1 bis 3 und erstellen ein öffentliches Register.*

⁵ *Die Kandidierenden der betreffenden Parteien und politischen Gruppierungen werden bei Verletzung der Offenlegungspflichten vor der Wahl ausgeschlossen. Zudem werden Widerhandlungen von Kandidierenden und gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sowie von Parteien, politischen Gruppierungen, Abstimmungskomitees, Lobbyorganisationen und sonstigen Organisationen gegen die Verpflichtungen in den Abs. 1 bis 3 dieser Bestimmung mit Busse sanktioniert.*

⁶ *Das Gesetz regelt die Einzelheiten.»*

11. Mit RRB Nr. 822 vom 27. September 2016 stellte der Regierungsrat fest, dass die Transparenzinitiative mit 2'010 bescheinigten Unterschriften formell zustande kam.
12. Auf Antrag des Regierungsrates (RRB Nr. 196/2016 vom 14. März 2017) beschloss der Kantonsrat am 25. Oktober 2017, § 45a Abs. 5 Satz 1 der Initiative als ungültig zu erklären, im Übrigen die Initiative aber mit den notwendigen redaktionellen Anpassungen von § 45a Abs. 5 Satz 2 als gültig zu erklären. Der Kantonsrat lehnte die Initiative mit 84 zu 13 Stimmen ab.
13. Gestützt auf § 34 Abs. 1 Bst. a der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV; SR 131.215) gelangte die Initiative am 4. März 2018 zur Abstimmung (Obligatorisches Referendum). Die Stimmberechtigten nahmen die Transparenzinitiative mit 27'702 Ja- zu 27'397 Nein-Stimmen an. § 45a KV trat zum Zeitpunkt der Annahme durch die Schwyzer Stimmbevölkerung mit folgendem Wortlaut in Kraft:

§ 48a (neu) Offenlegungspflichten

¹ Alle Parteien und politische Gruppierungen, Kampagnenkomitees, Lobbyorganisationen und sonstige Organisationen, die sich an Abstimmungskämpfen sowie Wahlen beteiligen, die in die Kompetenz von Kanton, Bezirke und Gemeinden fallen, müssen ihre Finanzen offenlegen. Unter die Offenlegungspflichten fallen insbesondere:

- a) die Finanzierungsquellen und das gesamte Budget für den betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampf;*
- b) die Namen der juristischen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags, sofern dieser pro Kalenderjahr insgesamt höher als 1000 Franken ist;*
- c) die Namen der natürlichen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags. Ausgenommen sind Spenderinnen und Spender, deren Zuwendung insgesamt 5000 Franken pro Kalenderjahr nicht übersteigt.*

² Alle Kandidierenden für alle öffentlichen Ämter auf Kantons- und Bezirksebene sowie für Exekutiven und Legislativen auf kommunaler Ebene legen ihre Interessenbindungen bei der Anmeldung ihrer Kandidatur offen.

³ *Zu Beginn eines Kalenderjahres legen alle gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in öffentlichen Ämtern gemäss Abs. 2 ihre Interessenbindungen offen.*

⁴ *Der Kanton oder eine unabhängige Stelle überprüfen die Richtigkeit der Angaben gemäss den Abs. 1 bis 3 und erstellen ein öffentliches Register.*

⁵ *Widerhandlungen von Kandidierenden und gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger 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.*

⁶ *Das Gesetz regelt die Einzelheiten.»*

14. Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft hat mit Bundesbeschluss vom 22. März 2019 die in der Volksabstimmung vom 4. März 2018 angenommene Änderung der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (§ 45a) gestützt auf die Art. 51 Abs. 2 und 172 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) gewährleistet (vgl. Art. 1 des Bundesbeschlusses, publiziert in: BBl 2019 2861).

III. Verfahrensrelevante Verfahrensgeschichte

15. Nach der Annahme der Initiative durch die Schwyzer Stimmbevölkerung, legte der Regierungsrat am 30. Oktober 2018 dem Kantonsrat mit RRB Nr. 785/2018 den Bericht und die Umsetzungsvorlage zur angenommenen Transparenzinitiative vor. Die ausgearbeitete und angenommene Initiative bedarf gemäss der nunmehr geltenden Verfassungsbestimmung (§ 45a Abs. 6 KV) der Umsetzung durch ein Gesetz. Grundsätzlich wäre es denkbar gewesen, die näheren Bestimmungen zur Offenlegungspflicht in allen kantonalen Gesetzen, die Wahlen und Abstimmungen regeln, aufzunehmen. Der Gesetzgeber entschied sich jedoch, einen eigenständigen Erlass zu entwerfen und in allen anderen, bereits bestehenden Erlassen, die Wahlen und Abstimmungen regeln, einen Verweis auf das Transparenzgesetz vorzusehen.

Beweismittel:

Beilage 6: RRB 785/2018 vom 30. Oktober 2018 (Bericht und Vorlage zum Transparenzgesetz)

16. Der Kantonsrat hat die Vorlage des Regierungsrates an seiner ausserordentlichen Session vom 6. Februar 2019 behandelt. Dem Kantonsrat lag ein Antrag der Rechts- und Justizkommission (RJK) vom 22. November 2018 vor.

Beweismittel:

Beilage 7: RRB 942/2018 vom 11. Dezember 2018 (Stellungnahme und Synopse des Regierungsrates zur Kommissionberatung vom 22. November 2018)

17. An der Sitzung des Kantonsrates vom 6. Februar 2019 wurden unterschiedliche Anträge aus der Mitte des Rates und aus der RJK angenommen, die offensichtlich das Ziel hatten, die Vorlage des Regierungsrates zu «entschärfen» und damit die Vorgaben aus § 45a KV nicht korrekt und damit unvollständig umzusetzen. Das Ziel der Ratsmehrheit war, das Gesetz zu «verwässern» und damit die Wirkung der von den Schwyzer Stimmbevölkerung geforderten Offenlegungspflicht zu umgehen.

Der Kantonsrat hat insbesondere folgende Bestimmungen eingefügt, die klar im Widerspruch zur Offenlegungspflicht gemäss § 45a KV stehen:

- § 2 Abs. 3 TPG, wonach Spenden unter 1'000.— Franken, die anonym oder unter einem Pseudonym eingehen, angenommen werden dürfen.
- § 3 Abs. 1 TPG, wonach Parteien und sonstige Organisationen nicht offenlegungspflichtig sind, wenn die budgetierten oder getätigten Aufwendungen für die kantonale Wahl oder Abstimmung nicht grösser als 10'000.— Franken und für eine Wahl oder Abstimmung in Bezirk bzw. Gemeinde nicht grösser als 5'000.— Franken sind.
- § 4 Abs. 1 TPG, wonach Parteien und sonstige Organisationen verpflichtet sind, nur für diejenigen Jahre, in denen sie sich an einer Wahl oder Abstimmung beteiligt haben, eine Spendenliste zu veröffentlichen, nicht jedoch in den anderen Jahren.
- § 14 Abs. 3 Satz 2 TPG, wonach die Angaben über die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen und Parteispenden nach einem Jahr zu löschen seien.

Beweismittel:

Beilage 8: Auszug aus dem Verhandlungsprotokoll der ausserordentlichen Sitzung des Kantonsrates des Kantons Schwyz vom 6. Februar 2019, S. 789–815 (Transparenzgesetz)

18. Der Kantonsrat nahm das Transparenzgesetz in der Schlussabstimmung mit 52 zu 38 Stimmen an. Da weniger als drei Viertel der an der Abstimmung teilnehmenden Kantonsrätinnen und Kantonsräte in der Schlussabstimmung dem Erlass des Transparenzgesetzes zugestimmt haben, wurde die Vorlage gemäss § 34 Abs. 2 Bst. a KV dem obligatorischen Referendum unterstellt.
19. Die Volksabstimmung über das Transparenzgesetz fand am 19. Mai 2019 statt. Das Transparenzgesetz wurde mit 24'713 Ja- zu 20'687 Nein-Stimmen von den Schwyzer Stimmbvölkerung angenommen.

IV. Materielles

a. Vorbemerkungen zu den angefochtenen Bestimmungen des TPG

20. Die Beschwerdeführer beschränken sich im vorliegenden Verfahren mit ihren Anträgen bewusst nur auf die teilweise Streichung der angefochtenen Rechtssätze und fordern etwa nicht die Aufhebung ganzer Bestimmungen. Zwar entscheidet das Bundesgericht bei Erlassbeschwerden grundsätzlich kassatorisch, jedoch hebt es bei Gutheissung einer Beschwerde die angefochtene Norm nur insoweit auf, als dass sich die angefochtene Norm nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbaren lässt (BGE 133 I 206 E. 13.1 S. 232; 124 I 127 E. 6a S. 137; 101 Ia 7 E. 6 S. 26). Durch die beantragte Aufhebung der besagten Wortfolgen, werden die Bestimmungen des Gesetzes nicht wirkungslos, sondern bleiben bestehen und können verfassungsmässig angewendet werden. Die Aufhebungsanträge beschränken sich deshalb nur auf die Bestimmungen, die nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar sind. Dieses Vorgehen entspricht auch dem Verhältnismässigkeitsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 2 BV.
21. Bevor auf die rechtlichen Rügen eingegangen wird, sollen zunächst die angefochtenen Bestimmungen in der folgenden Übersicht dargestellt werden.

aa. § 2 Abs. 3 TPG

22. § 2 Abs. 3 TPG besagt, dass Spenden über 1'000.— Franken, die anonym oder unter einem Pseudonym eingehen, nicht angenommen werden dürfen und einem gemeinnützigen Zweck zugeführt werden müssen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Spenden unter 1'000.— Franken von Parteien und sonstigen Organisationen angenommen werden dürfen, auch wenn sie anonym eingegangen sind.

ab. § 3 Abs. 1 TPG

23. § 3 Abs. 1 TPG definiert über den Rahmen von § 45a Abs. 1 KV hinaus, dass Parteien und sonstige Organisationen nur dann offenlegungspflichtig sind, wenn die budgetierten oder getätigten Aufwendungen für eine kantonale Wahl oder Abstimmung 10'000.— Franken und für eine Wahl oder Abstimmung in Bezirk und Gemeinde 5'000.— Franken überschreiten.

ac. § 4 Abs. 1 TPG

24. § 4 Abs. 1 TPG besagt, dass Parteien und sonstige Organisationen nur für diejenigen Jahre, in denen sie sich an einer Wahl oder Abstimmung von Kanton, Bezirk oder Gemeinde beteiligt haben, eine Liste der zusätzlich zu § 3 TPG erhaltenen Spenden (Parteispenden) erstellen müssen.

aa. § 14 Abs. 3 Satz 2 TPG

25. § 14 Abs. 3 Satz 2 TPG besagt, dass die Angaben über die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen und Parteispenden nach einem Jahr zu löschen sind.

b. Begründung zur Rüge, die angefochtenen Bestimmungen verletzen Art. 34 BV sowie § 45a KV (Verletzung von Bundesrecht sowie von kantonalen Bestimmungen über die politischen Rechte):

26. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann sowohl die Verletzung von Bundesrecht (Art. 95 Bst. a BGG) als auch die Verletzung von kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen und über Volkswahlen und -abstimmungen (Art. 95 Bst. d BGG) gerügt werden. Die Beschwerdeführer rügen in diesem Sinne die Verletzung von Art. 34 BV sowie von § 45a KV als eine kantonale Bestimmung über die politischen Rechte.
27. Die Bundesverfassung garantiert die Gewährleistung der politischen Rechte der Schwyzer Bürgerinnen und Bürger (Art. 34 Abs. 1 BV). Die Garantie umfasst namentlich die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Dabei handelt es sich um die wesentlichen Prinzipien der demokratischen Partizipation. Die Stimmberechtigten haben Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmbürger und jede Stimmbürgerin seinen bzw. ihre Entscheidung gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann (STEINMANN GEROLD, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar zu Art. 34, N 19, mit einem Verweis zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung). Der Begriff der «politischen Rechte» stellt dabei einen Oberbegriff dar. Er umfasst alle Regelungen zu den politischen Rechten auf allen Staatsebenen. Die politischen Rechte sind demzufolge in dem Umfang gewährleistet, wie sie vom Recht des Bundes und der Kantone eingerichtet werden (TSCHANNEN PIERRE, in: Waldmann/Belser/Epiney, Bundesverfassung, Basler Kommentar zu Art. 34, N 13).
28. Art. 34 BV schützt nicht nur den eigentlichen Wahl- und Abstimmungsvorgang. Der Schutzbereich der politischen Rechte geht viel weiter. Das hier angerufene Gericht beurteilt gegenüber den Kantonen deshalb nicht nur Beschwerden gegen Wahlen und Abstimmungen sondern auch Beschwerden betreffend einen wirksamen Rechtsschutz, der Stimmberechtigung, des Initiativ- und Referendumsrechts, der politischen Parteien, der Initiativ-

und Referendumskomitees sowie alle weiteren mit dem Wahl- und Stimmrecht in engem Zusammenhang stehenden Vorschriften (STEINMANN, a.a.O., Art. 34, N 29 m.w.Verw.).

29. Eng mit dem Wahl- und Abstimmungsrecht verbunden sind auch jedwede Regelungen und Vorschriften zur Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen und der Parteien (STEINMANN, a.a.O., Art. 34, N 2). Auf kantonaler Ebene haben drei Kantone (Tessin, Genf und Neuenburg) im Bereich der Transparenz bei der Finanzierung der politischen Parteien Gesetze erlassen. Die Gesetze regeln namentlich die Offenlegungspflichten verschiedener politischer Akteurinnen und Akteure im Rahmen von Wahlen und Abstimmungen und die damit verbundenen Sanktionen, wenn diese Pflichten nicht eingehalten werden (vgl. für einen guten Überblick zum Ganzen: Botschaft des Bundesrates vom 29. August 2018 zur [eidgenössischen] Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung [Transparenz-Initiative]», BBl 2018 5623, hier 5638). Diese Gesetze, wie auch das *in casu* relevante und zum Teil angefochtene schwyzerische Transparenzgesetz, haben zum Ziel, die Politik und ihre Finanzierung transparent zu machen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sollen – so die Intension der Transparenzregelungen – einen Anspruch darauf haben, zu wissen, wer welche Abstimmung und Wahl mit wie viel Geld beeinflussen kann und es auch effektiv tut. Transparenzregelungen dienen nicht nur der Verhinderung von Korruption, sie sind vielmehr ein Garant dafür, dass sich die Stimmberechtigten im Vorfeld eines Urnengangs ihren Willen in Kenntnisnahme der verschiedenen Interessensgruppierungen und deren (finanziellen) Einfluss auf die Kampagnen frei und ohne Beeinflussung bilden können. Solche Regelungen zur Transparenz und Lauterkeit bei Wahlen und Abstimmungen sind für eine funktionierende Demokratie wichtig und unerlässlich.
30. Der Einsatz von finanziellen Mitteln bei Wahl- und Abstimmungskampagnen kann indirekt über die Erfolgchancen bei Wahlen und Abstimmungen entscheiden. Einseitige politische Kampagnen können Stimmberechtigte zu einem Meinungsumschwung bewegen und vor allem die eigenen Anhängerinnen und Anhänger mobilisieren. Gerade bei knappen Entscheidungen ist es erwiesen, dass höhere finanzielle Ausgaben über Sieg und Niederlage entscheiden können (vgl. ANDREA TÖNDURY, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit, Habil. Zürich, Zürich/St. Gallen 2017, S. 594 m.w.Verw.).
31. Ein Grundpfeiler der Garantie der politischen Rechte gemäss Art. 34 BV ist die *politische Chancengleichheit*. Die politische Chancengleichheit fordert u.a. auch die vollständige

Transparenz der Geldmittel über Offenlegungsvorschriften (TÖNDURY, a.a.O., S. 595 ff.). Die Bestimmung gemäss Art. 45a KV stellt so eine Offenlegungsvorschrift dar. Offenlegungsvorschriften führen dazu, dass den Stimmberechtigten durch die Kenntnis personeller Verflechtungen, finanzieller Verbindungen und wirtschaftlicher Kräfteverhältnisse eine chancengleiche Meinungsbildung ermöglicht wird (vgl. ebd.). Dies ist ganz im Sinne der politischen Chancengleichheit und der Garantie der politischen Rechte gemäss Art. 34 BV.

32. Das Transparenzgesetz und dessen Regelungen zu den Offenlegungspflichten weisen demzufolge einen engen Bezug zu den politischen Rechten auf. Dies ergibt sich nicht nur aus dem Wortlaut und dem Zweck des Gesetzes und dessen Bestimmungen, sondern auch aus der Systematik der Rechtsätze. Die Bestimmungen zur Offenlegung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen hätten namentlich auch in den kantonalen Gesetzen, die die politischen Rechte regeln, integriert werden können. Der Gesetzgeber entschied sich jedoch die Bestimmungen zur Transparenz in einem eigenen Gesetz zusammenzufassen. In den entsprechenden Gesetzen zu den politischen Rechten sollen Verweise auf das TPG normiert werden (vgl. Beilage 9, S. 2 f.).

Beweismittel:

Beilage 9: Vernehmlassung zum Transparenzgesetz, Erläuterungsbericht des Sicherheitsdepartements vom 3. Juli 2018

33. § 45a KV verpflichtet zunächst und insbesondere alle Parteien und politische Gruppierungen, Kampagnenkomitees, Lobbyorganisationen und sonstige Organisationen, die sich an Abstimmungskämpfen sowie Wahlen beteiligen, die in die Kompetenz von Kanton, Bezirke und Gemeinden fallen, ihre Finanzen offenzulegen. Die Offenlegungsvorschriften gemäss § 45a KV verpflichten aber nicht nur die politischen Akteurinnen und Akteure. Vielmehr bezwecken die Vorschriften in § 45a KV eine Demokratisierung des gesamten Wahl- und Abstimmungsvorgangs. Gemäss der Intension der Transparenzinitiative soll mit § 45a KV den Stimmberechtigten ein verfassungsmässiges Recht auf Transparenz zugestanden werden. Gestützt auf § 45a KV haben alle Stimmberechtigten im Vorfeld von Wahl- und Abstimmungskampagnen das Recht, alle wichtigen Hintergrundinformationen zu den Kandidierenden und den Parteien sowie deren Abhängigkeit in Erfahrung zu bringen. Ausserdem haben sie gestützt auf § 45a Abs. 1 KV den Anspruch darauf, zu erfahren, welcher politischen Akteure bzw. welche politischen Akteurinnen wie viel Geld für die jeweiligen Abstimmungs- und Wahlkampagnen aufwenden (vgl. Beilage 10, S. 17 f.).

Beweismittel:

Beilage 10: Erläuterungen des Regierungsrates zu den Abstimmungen vom 4. März 2018 (2. Vorlage: Initiative «Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)»)

34. Nebenbei sei erwähnt, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft mit der Unterzeichnung und der Ratifizierung mit dem Strafrechtsübereinkommen über Korruption vom 27. Januar 1999, für die Schweiz in Kraft getreten am 1. Juli 2006 (SR 0.311.55), und mit dem Zusatzprotokoll zu dem Strafrechtsübereinkommen über Korruption vom 15. Mai 2003, für die Schweiz in Kraft getreten am 1. Juli 2006 (SR 0.311.551) völkerrechtlich verpflichtet hat, gerade auch im Rahmen der Politikfinanzierung für Transparenz zu sorgen. Der Europarat und dessen Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) kamen in ihren Berichten über die Einhaltung dieser völkerrechtlichen Verpflichtungen bereits mehrfach zum Schluss, dass die Schweiz zu wenig unternimmt, um Transparenz im Bereich der Parteienfinanzierung herzustellen.

Beweismittel:

Beilage 11: Groupe d'États contre la corruption (GRECO), Vierter Zwischenbericht über die Konformität der Schweiz vom 23. Juni 2017, «Transparenz der Parteienfinanzierung»

35. Die Offenlegungspflicht gemäss § 45a KV ist eine wichtige Vorschrift, die eng in Zusammenhang mit dem Stimm- und Wahlrecht der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger steht. Sie garantiert den Stimmberechtigten im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen freie Information über die Interessenbindungen der politischen Akteure bzw. Akteurinnen und die Finanzierungen von Kampagnen. Anhand dieser Informationen können sich die Stimmberechtigten ein Bild über die Argumente der Kampagnen machen und diese je nach finanzieller Kraft einordnen. Ist der Stimmbürgerin transparent bekannt und ersichtlich, wer wie viel Geld in eine Abstimmungs- bzw. Wahlkampagne steckt, kann sie leichter eine Einordnung der Relevanz der Argumente und der Werbung machen. Die Offenlegungspflicht garantiert so jedem einzelnen Stimmberechtigten und jeder einzelnen Stimmbürgerin die freie Willensbildung. Dies ist ganz im Einklang mit Art. 34 Abs. 2 BV.

Subsumtion in Bezug auf § 2 Abs. 3 TPG:

36. Gemäss § 2 Abs. 3 TPG dürfen Spenden über 1'000.— Franken, die anonym oder unter einem Pseudonym eingehen, nicht angenommen werden und müssen einem gemeinnützigen Zweck zugeführt werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Spenden unter

1'000.— Franken von Parteien und anderen Organisationen anonym angenommen werden dürfen. Diese Bestimmung widerspricht fundamental den Vorgaben aus § 45a KV. Wenn anonyme Spenden an Parteien und Organisationen bis 1'000.— Franken erlaubt sind, bedeutet dies faktisch eine Aushebelung der Offenlegungspflicht gemäss § 45a KV. Auf diese Weise kann jemand ohne Pflicht zur Offenlegung unendlich viel Geld spenden – es muss der Partei bzw. Organisation nur anonym und in genug kleinen Tranchen zukommen. Der gesetzlich festgesetzte Schwellenwert verträgt sich folglich nicht mit den Vorgaben aus § 45a KV. Diese sieht nämlich keinen Schwellenwert vor. Im Gegenteil: Spenden können gemäss den verfassungsrechtlichen Vorgaben gar nicht anonym angenommen werden. Die Partei bzw. Organisation hat darüber Buch zu führen, wer wie viel spendet. Denn übersteigt eine Person den Grenzwert aus § 45a Abs. 1 Bst. b und c KV, so muss der Name des Spenders bzw. der Spenderin durch die Partei bzw. Organisation veröffentlicht werden. Können Spenden unter 1'000.— Franken nicht einer Person zugerechnet werden, machen die verfassungsrechtlichen Grenzwerte überhaupt keinen Sinn. Der gesetzlich vorgesehene Grenzwert von 1'000.— Franken für die Ablehnung anonymer Spenden durch die Partei widerspricht der Offenlegungspflicht gemäss § 45a KV. Der Grenzwert ist eine Umgehungsmöglichkeit der Offenlegungspflicht. Diese Umgehungsmöglichkeit verletzt das verfassungsmässige Recht der Bürgerinnen und Bürger, vollständig über die Finanzierung einer Wahl- und Abstimmungskampagne informiert zu werden (§ 45a Abs. 1 KV). Eine freie Willensbildung gemäss Art. 34 Abs. 2 BV wäre damit eingeschränkt. Dieselbe Auffassung vertrat der Regierungsrat richtigerweise auch im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Transparenzgesetz (vgl. Beilage 9, S. 3). Auch im Rahmen des Abstimmungskampfes zur Transparenzinitiative schrieb der Regierungsrat, dass jede Spende in der Rechnung der Partei – wenn auch nicht in jedem Fall namentlich – aufgeführt werden muss und implizierte damit auch, dass der Partei die Herkunft der Spenden bekannt sein muss (vgl. Beilage 10, S. 15 f.). Eine Untergrenze für die Ablehnung von anonymen Spenden würde einem gesetzlich vorgesehenen Schlupfloch gleichkommen.

Subsumtion in Bezug auf § 3 Abs. 1 TPG

37. Gemäss § 3 Abs. 1 TPG sind Parteien und sonstige Organisationen offenlegungspflichtig, wenn die budgetierten oder getätigten Aufwendungen für eine kantonale Wahl oder Abstimmung 10'000.— Franken und für eine Wahl oder Abstimmung in Bezirk und Gemeinde 5'000.— Franken überschreiten. Die vom Gesetzgeber festgelegten Obergrenzen

widersprechen den Bestimmungen in § 45a Abs. 1 KV. Die verfassungsrechtliche Offenlegungsbestimmung sieht keine Obergrenzen vor, ab wann die politischen Akteurinnen und Akteure verpflichtet sind, ihre Kampagnenbudgets offenzulegen. § 45a Abs. 1 Bst. a KV sieht demgegenüber vor, dass alle politischen Akteurinnen und Akteure und unabhängig von der Höhe ihrer Kampagnenbudgets verpflichtet sind, das gesamte Budget zu veröffentlichen. Die Stimmberechtigten haben demzufolge bei jeder Wahl und Abstimmung das Recht zu erfahren, welche politischen Akteurinnen und Akteure wie viel Geld in die Kampagne investieren. Die gesetzlich vorgesehenen Obergrenzen missachten den Wortlaut von § 45a Abs. 1 Bst. a KV in krasser Weise. Sollten die Obergrenzen in Zukunft Bestand haben, würde das bedeuten, dass die Stimmberechtigten bspw. keine Informationen über kantonale Wahl- und Abstimmungskampagnen erhielten, die weniger als 10'000.— Franken aufwenden, obwohl sie auf diese Informationen gemäss Art. 45a Abs. 1 Bst. a KV Anspruch hätten. § 45a Abs. 1 Bst. b und c KV sehen ausserdem vor, dass Spenden von juristischen Personen ab 1'000.— Franken und solche von natürlichen Personen ab 5'000.— Franken offengelegt würden. Würde diese Offenlegungspflicht erst ab den vorgesehenen Gesamtbudgetschwellen gelten, könnte es also sein, dass Spenden, die die Schwelle aus § 45a Abs. 1 Bst. b und c KV überschreiten, entgegen der Verfassungsbestimmung nicht offengelegt werden müssen. Eine freie Willensbildung gemäss Art. 34 Abs. 2 BV wäre auch in diesen Fällen eingeschränkt, da den Stimmberechtigten nicht die vollständigen Informationen gemäss § 45a Abs. 1 Bst. a KV vorliegen würden.

Subsumtion in Bezug auf § 4 Abs. 1 TPG

38. Gemäss § 4 Abs. 1 TPG erstellen Parteien und sonstige Organisationen nur für diejenigen Jahre, in denen sie sich an einer Wahl oder Abstimmung von Kanton, Bezirk oder Gemeinde beteiligt haben, eine Liste über ihre Parteispenden. Mit dieser Vorschrift schaffte der Gesetzgeber eine unzulässige Ausnahmeregelung zu den Vorgaben in § 45a KV. Die politischen Akteurinnen und Akteure könnten so nämlich in Jahren, in denen sie keine Kampagnen führen, Spenden sammeln, die nicht offengelegt werden müssen und zwar auch nicht, wenn diese bspw. in einem späteren Jahr für eine Kampagne verwendet werden. In solchen Fällen wäre die Transparenz ausgehebelt. Damit hätten insbesondere die Stimmberechtigten keine vollständigen Informationen über die Spenden und die Finanzierung von Abstimmungs- und Wahlkämpfen, obwohl sie diese gemäss § 45a Abs. 1 KV haben müssten. Eine freie Willensbildung gemäss Art. 34 Abs. 2 BV wäre in diesen Fällen eingeschränkt. Den Stimmberechtigten würde nur ein Teil der Finanzierung offengelegt werden,

nämlich nur derjenige Teil, der im eigentlichen Wahl- bzw. Abstimmungsjahr gesammelt wurde. Alle Gelder, die in den Vorjahren eines Wahl- bzw. Abstimmungsjahres gesammelt wurden, blieben im Verborgenen. Der Regierungsrat hat im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens deshalb festgehalten, «damit die Transparenzbestimmungen über die Finanzierung einzelner Wahlen und Abstimmungen nicht dadurch umgangen werden können, dass finanzielle Zuwendungen einfach ausserhalb von Wahlen und Abstimmungen generell an Parteien oder sonstige politische Organisationen überwiesen werden, müssen Parteien und sonstige Organisationen, die sich an einer Wahl oder Abstimmung beteiligen oder öffentliche Ämter besetzen, Spenden, die sie während eines Kalenderjahres erhalten, offenlegen» (vgl. Beilage 9, S. 7). Der Kantonsrat hat mit der Einschränkung der Offenlegungspflicht nur in Wahl- bzw. Abstimmungsjahren die verfassungsrechtliche Vorgabe aus § 45a Abs. 1 KV missachtet.

Subsumtion in Bezug auf § 14 Abs. 1 TPG

39. Sinn und Zweck von § 45a KV ist, dass die Stimmberechtigten Einsicht in die Politikfinanzierung erhalten. Diese Einsicht macht zwar einerseits auch Sinn im Hinblick auf einen konkreten Urnengang und der Finanzierung der entsprechenden Kampagnen. Viel entscheidender ist es aber, dass die Stimmberechtigten Einsicht in mögliche Abhängigkeiten und Einflussnahmen über längere Zeit erhalten, gerade auch, wenn man bedenkt, dass die Einsicht bezüglich eines konkreten Urnengangs immer erst im Nachhinein vollständig sein kann. Die Frist von einem Jahr, die § 14 Abs. 3 Satz 2 TPG für die Löschung der Daten über die Politikfinanzierung vorsieht, ist damit viel zu kurz. Die Frist müsste mindestens vier Jahre betragen, damit die Stimmberechtigten bei einer anstehenden Wahl die Finanzierung der vorangehenden Wahlkampagnen noch einsehen können. Ansonsten verliert § 45a Abs. 1 KV seine Bedeutung.

c. Begründung zur Rüge, die angefochtenen Bestimmungen verletzen § 45a KV (Verletzung von kantonalen verfassungsmässigen Rechten):

40. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann darüber hinaus die Verletzung kantonaler verfassungsmässiger Rechte (Art. 95 Bst. c) geltend gemacht werden. Die Beschwerdeführer machen – zusätzlich zur vorangegangenen Rüge – ebenfalls

geltend, dass die angefochtenen Bestimmungen aus dem Transparenzgesetz insbesondere § 45a KV als kantonales verfassungsmässiges Recht verletzen.

41. Der Begriff der «kantonalen verfassungsmässigen Rechte» wird weder im BGG, noch im übrigen Bundesrecht oder im kantonalen Recht definiert. Der Begriff der «kantonalen verfassungsmässigen Rechte» gemäss Art. 95 Bst. c BGG ist ein Begriff des Bundesrechts. Dies bedeutet, dass ausschliesslich das hier angerufene Gericht «anhand eines für alle Kantone geltenden einheitlichen Begriffs [entscheidet], ob ein vom betreffenden Kanton garantiertes Recht als verfassungsmässiges Recht zu qualifizieren sei [...]» (BSK BGG-SCHOTT, Art. 95, N 56). Die Beschwerdeführer berufen sich explizit auf § 45a KV als kantonales verfassungsmässiges Recht gemäss Art. 95 Bst. c BGG.
42. Bei § 45a KV handelt es sich um eine Bestimmung, welche mittels einer ausgearbeiteten Volksinitiative von der Schwyzer Stimmbevölkerung in die schwyzerische Kantonsverfassung aufgenommen wurde. Gemäss § 45a Abs. 6 KV war der Kantonsrat des Kantons Schwyz angehalten, mittels einer Ausführungsgesetzgebung den Willen des Volkes umzusetzen. Im Rahmen der sog. Erlassbeschwerde (Art. 82 Bst. b BGG) können die Beschwerdeführer insbesondere überprüfen lassen, ob die Ausführungsgesetzgebung mit dem kantonalen Verfassungsrecht bzw. mit einer Bestimmung, die durch eine angenommene ausgearbeitete Verfassungsinitiative zu kantonalem Verfassungsrecht wurde, übereinstimmt. Bei der angerufenen Verfassungsbestimmung muss es sich jedoch materiell um ein «kantonales verfassungsmässiges Recht» im Sinne von Art. 95 Bst. c handeln. Als verfassungsmässige Rechte gelten gemäss der h.M. diejenigen Verfassungsbestimmungen, welche nicht ausschliesslich öffentliche Interessen betreffen, sondern auch den Schutz des Einzelnen bzw. der Einzelnen bezwecken (BGE 137 I 77 E. 131 S. 79 f.; CORINA FUHRER, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, Diss. Zürich, Zürich/St. Gallen 2019, S. 162). Das Gewicht der angerufenen Bestimmung muss so gross sein, «dass sie nach dem Willen des demokratischen Verfassungsgebers verfassungsrechtlichen Schutz bedürfen» (BGE 137 I 77 E. 131 S. 80). Dabei darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass es durchaus auch Normen gibt, die zwar aufgrund eines allgemeinen, öffentlichen Interesses erlassen wurden, durchaus aber auch individuelle Interessen schützen wollen. Solche werden in diesem Umfang als verfassungsmässige Rechte gemäss Art. 95 Bst. c BGG anerkannt (BGE 104 Ia 284 E. 2b S. 287; FUHRER, a.a.O., S. 162).

43. Bevor nun eine rechtliche Einordnung der einzelnen Bestimmungen aus dem TPG vorgenommen werden kann, ist zunächst darzulegen, inwiefern § 45a KV ein «kantonaies verfassungsmässiges Recht» gemäss Art. 95 Bst. c BGG ist.
44. Die Transparenzinitiative bzw. § 45a KV regelt vordergründig die Offenlegungspflichten für alle Parteien und politischen Organisationen, die sich an Abstimmungskämpfen sowie Wahlen beteiligen, die in Kompetenz von Kanton, Bezirke und Gemeinden fallen. Es kann nicht bestritten werden, dass die verfassungsrechtliche Bestimmung zu den Offenlegungspflichten aufgrund eines allgemeinen, öffentlichen Interesses erlassen wurde. Ebenso wenig kann bestritten werden, dass die angesprochene Bestimmung, wie weiter oben bereits ausgeführt, Bestandteil der Ausführungen zu den kantonalen politischen Rechten darstellen. Aufgrund der dualistischen Rechtsnatur der politischen Rechte (Wahrnehmung von individuellen und öffentlichen Interessen) schützen alle Bestimmungen zu den politischen Rechten notgedrungen auch individuelle Interessen (JOSÉ KRAUSE, Die Rechtsweggarantie [Art. 29a BV] im Bereich der politischen Rechte, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2017, Rz. 311 f. m.w.Verw.). Dass § 45a KV nicht nur im öffentlichen Interesse, sondern vielmehr auch im individuellen Interesse erlassen wurde, ergibt sich u.a. aus der Entstehungsgeschichte und den Materialien zur Volksinitiative.
45. Die Transparenzinitiative wollte insbesondere eine «Demokratisierung» des gesamten Wahl- und Abstimmungsprozesses erreichen. Gemäss den Ausführungen des Initiativkomitees in der damaligen Abstimmungsbotschaft zur Transparenzinitiative, soll – nach Annahme der Transparenzinitiative – die Bevölkerung, also jeder einzelne Stimmbürger und jede einzelne Stimmbürgerin, bei jedem Urnengang wissen und erfahren, «wessen Geld wie auf welche Weise Einfluss nimmt und welche Abhängigkeitsverhältnisse bestehen» (Beilage 10, S. 17 f.). Solche Informationen fördern den für die politischen Rechte immanenten Meinungsbildungsprozess jeder einzelnen Stimmbürgerin.
46. Bereits im Rahmen der Kantonsratsdebatte zur Transparenzinitiative wurde erwähnt, dass jeder Bürger bzw. jede Bürgerin explizit Anspruch auf wichtige Informationen im politischen Alltag haben soll und dass sie bei Abstimmungen und Wahlen das Recht haben nachzuvollziehen, welche Konzerne, Verbände, Privatpersonen oder Vereine das Resultat von Abstimmungen und Wahlen zu lenken versuchen. Durch § 45a KV soll nicht nur das Ver-

trauen in die Politik gefestigt werden; die Verfassungsbestimmung soll vielmehr jeder einzelnen Stimmberechtigten «eine möglichst exakte und vielfältige Faktenlage zur Meinungsbildung» garantieren (Beilage 12, S. 403 [Votum KR Jonathan Prelicz]).

Beweismittel:

Beilage 12: Auszug aus dem Verhandlungsprotokoll der ausserordentlichen Sitzung des Kantonsrates des Kantons Schwyz vom 25. Oktober 2017, S. 402–418 (Transparenzinitiative)

47. § 45a KV gibt jeder einzelnen Bürgerin bzw. jedem einzelnen Bürger bei der Ausübung seiner politischen Rechte, vor jeder Wahl und vor jeder Abstimmung, das Recht zu erfahren, welche Partei und politische Organisation wie viel Geld in die jeweilige Kampagne steckt. Das verfassungsmässige Recht ermöglicht jeder einzelnen Person somit im Rahmen des eigenen Meinungsfindungsprozesses unter Abwägung der gewonnen Erkenntnisse eine Wahl- bzw. Abstimmungsentscheidung vorzunehmen.

48. Zu guter Letzt darf nicht vergessen werden, dass die Bestimmung in § 45a KV nicht «irgendeine» Bestimmung der schwyzerischen Verfassung darstellt. Vielmehr ist es die erste und bislang einzige Verfassungsinitiative seit dem Erlass der neuen Kantonsverfassung, welche durch die Schwyzer Stimmberechtigten angenommen wurde. Die Schwyzer Stimmbevölkerung hat die Volksinitiative und damit die hier angerufene Verfassungsbestimmung entgegen dem Willen des Kantonsrates und des Regierungsrates angenommen. Der Kantonsrat lehnte die Volksinitiative in seiner Schlussabstimmung mit 84 zu 13 Stimmen ab (vgl. Beilage 10, S. 13). Die Stimmbevölkerung nahm das erste Mal in der Geschichte des Kantons Schwyz eine Volksinitiative eines Initiativkomitees an, welches hauptsächlich aus Exponentinnen und Exponenten der Jungsozialist*innen und der Sozialdemokratischen Partei bestand. Die Stimmberechtigten wollten mit der Annahme der Initiative ein Korrektiv zur bürgerlichen Mehrheit in Kantons- und Regierungsrat statuieren. Es entspricht daher dem Willen der Schwyzer Stimmbevölkerung als demokratischem Verfassungsgeber, dass § 45a KV einen grossen verfassungsrechtlichen Schutz bedarf. Das Schwyzer Stimmvolk nimmt keine Volksinitiative an, um sie danach im Rahmen des Ausführungsgesetzes des Parlaments, welches erklärter Gegner der Volksinitiative war, verwässern zu lassen. Dass das Resultat über die Transparenzinitiative nicht nur ein Zufallsergebnis war, wie es manchmal hinter hervorgehobener Hand gesagt wurde, beweist das Abstimmungsergebnis zum Transparenzgesetz. Das Schwyzer Stimmvolk bekannte sich bei dieser Abstimmung mit 24'713 Ja- zu 20'687 Nein-Stimmen noch deutlicher als bei der ersten Abstimmung für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung. Jeder einzelne

Stimmbürger und jede einzelne Stimmbürgerin soll das in der Kantonsverfassung verbriefte Recht geniessen, vor jedem Urnengang transparente Einsicht in die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen zu haben.

49. Aus all diesen Gründen machen die Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren geltend, dass die angefochtenen Bestimmungen nicht im Einklang mit § 45a KV als kantonalem verfassungsmässigem Recht stehen. Die Beschwerdeführer können deshalb rügen, dass die angefochtenen Bestimmungen des Transparenzgesetzes eine materiell unzureichende Umsetzung der ausgearbeiteten Verfassungsinitiative (Transparenzinitiative) und damit von § 45a KV darstellen (FUHRER, a.a.O., S. 161 ff.).

Subsumtion in Bezug auf § 2 Abs. 3 TPG

50. Gemäss § 2 Abs. 3 TPG dürfen Spenden über 1'000.— Franken, die anonym oder unter einem Pseudonym eingehen, nicht angenommen werden und müssen einem gemeinnützigen Zweck zugeführt werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Spenden unter 1'000.— Franken von Parteien und anderen Organisationen anonym angenommen werden dürfen. Diese Bestimmung widerspricht fundamental den Vorgaben aus § 45a KV. Wenn anonyme Spenden an Parteien und Organisationen bis 1'000.— Franken erlaubt sind, bedeutet dies faktisch eine Aushebelung der Offenlegungspflicht gemäss § 45a KV. Auf diese Weise kann jemand ohne Pflicht zur Offenlegung unendlich viel Geld spenden – es muss der Partei bzw. Organisation nur anonym und in genug kleinen Tranchen zukommen. Der gesetzlich festgesetzte Schwellenwert verträgt sich nicht mit den Vorgaben aus § 45a KV. Diese sieht nämlich keinen Schwellenwert vor. Im Gegenteil: Spenden können gemäss den verfassungsrechtlichen Vorgaben gar nicht anonym angenommen werden. Die Partei bzw. Organisation hat darüber Buch zu führen, wer wie viel spendet. Denn übersteigt eine Person den Grenzwert aus § 45a Abs. 1 Bst. b und c KV, so muss der Name des Spenders bzw. der Spenderin durch die Partei bzw. Organisation veröffentlicht werden. Können Spenden unter 1'000.— Franken nicht einer Person zugerechnet werden, machen die verfassungsrechtlichen Grenzwerte für die Offenlegungspflicht überhaupt keinen Sinn. Der gesetzlich vorgesehene Grenzwert von 1'000.— Franken für die Ablehnung von der Partei gegenüber anonymen Spenden widerspricht der Offenlegungspflicht gemäss § 45a KV. Der Grenzwert ist eine Umgehungsmöglichkeit der Offenlegungspflicht. Diese Umgehungsmöglichkeit verletzt das verfassungsmässige Recht der Bürgerinnen und Bürger, vollständig über die Finanzierung einer Wahl- und Abstimmungskampagne informiert zu werden (§ 45a Abs. 1 KV).

51. Auch im Rahmen des Abstimmungskampfes zur Transparenzinitiative ging der Regierungsrat implizit davon aus, dass anonyme Spenden bei einer Annahme der Verfassungsbestimmung gar nicht mehr möglich sind, denn jede Spende müsse in der Rechnung der Partei – wenn auch nicht in jedem Fall namentlich – aufgeführt werden (vgl. Beilage 10, S. 16). Eine Untergrenze für die Ablehnung von anonymen Spenden würde einem gesetzlich vorgesehenen Schlupfloch gleichkommen und entspricht nicht der Intension des § 45a KV.

Subsumtion in Bezug auf § 3 Abs. 1 TPG

52. Gemäss § 3 Abs. 1 TPG sind Parteien und sonstige Organisationen offenlegungspflichtig, wenn die budgetierten oder getätigten Aufwendungen für eine kantonale Wahl oder Abstimmung 10'000.— Franken und für eine Wahl oder Abstimmung in Bezirk und Gemeinde 5'000.— Franken überschreiten. Die vom Gesetzgeber festgelegten Obergrenzen widersprechen den Bestimmungen in § 45a Abs. 1 KV. Die verfassungsrechtliche Offenlegungsbestimmung sieht keine Obergrenzen vor, ab wann die politischen Akteurinnen und Akteure verpflichtet sind, ihre Kampagnenbudgets offenzulegen. § 45a Abs. 1 Bst. a KV sieht demgegenüber vor, dass alle politischen Akteurinnen bzw. Akteure unabhängig von der Höhe ihrer Kampagnenbudgets verpflichtet sind, das gesamte Budget zu veröffentlichen. Vor jeder Wahl und Abstimmung soll ersichtlich sein, welche politischen Akteurinnen und Akteure wie viel Geld in die Kampagne investieren. Die gesetzlich vorgesehenen Obergrenzen missachten den Wortlaut von § 45a Abs. 1 Bst. a KV in krasser Weise. Sollten die Obergrenzen in Zukunft Bestand haben, würde das bedeuten, dass die Stimmberechtigten bspw. keine Informationen über kantonale Wahl- und Abstimmungskampagnen erhielten, die weniger als 10'000.— Franken aufwenden, obwohl sie auf diese Informationen gemäss Art. 45a Abs. 1 Bst. a KV Anspruch hätten. § 45a Abs. 1 Bst. b und c KV sehen ausserdem vor, dass Spenden von juristischen Personen ab 1'000.— Franken und solche von natürlichen Personen ab 5'000.— Franken offengelegt würden. Würde diese Offenlegungspflicht erst ab den vorgesehenen Gesamtbudgetschwellen gelten, könnte es also sein, dass Spenden, die die Schwelle aus § 45a Abs. 1 Bst. b und c KV überschreiten, entgegen der Verfassungsbestimmung nicht offengelegt werden müssen. Eine freie Willensbildung gemäss Art. 34 Abs. 2 BV wäre auch in diesen Fällen eingeschränkt, da den Stimmberechtigten nicht die vollständigen Informationen gemäss § 45a Abs. 1 Bst. a KV vorliegen würden.

Subsumtion in Bezug auf § 4 Abs. 1 TPG

53. Gemäss § 4 Abs. 1 TPG erstellen Parteien und sonstige Organisationen nur für diejenigen Jahre, in denen sie sich an einer Wahl oder Abstimmung von Kanton, Bezirk oder Gemeinde beteiligt haben, eine Liste über ihre Parteispenden. Mit dieser Vorschrift schaffte der Gesetzgeber eine unzulässige Ausnahmeregelung zu den Vorgaben in § 45a KV. Die politischen Akteure und Akteurinnen könnten so nämlich in Jahren, in denen sie keine Kampagnen führen, Spenden sammeln, die nicht offengelegt werden müssen und zwar auch nicht, wenn diese bspw. in einem späteren Jahr für eine Kampagne verwendet werden. In solchen Fällen wäre die Transparenz ausgehebelt. Damit hätten insbesondere die Stimmberechtigten keine vollständigen Informationen über die Spenden und die Finanzierung von Abstimmungs- und Wahlkämpfen, obwohl sie diese gemäss § 45a Abs. 1 KV haben müssten. Den Stimmberechtigten würde nur ein Teil der Finanzierung offengelegt werden, nämlich nur derjenige Teil, der im eigentlichen Wahl- bzw. Abstimmungsjahr gesammelt wurde. Alle Gelder, die in den Vorjahren eines Wahl- bzw. Abstimmungsjahres gesammelt wurden, blieben im Verborgenen, wenn damit keine Kampagne stattfand. Der Regierungsrat hat im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens deshalb festgehalten: «damit die Transparenzbestimmungen über die Finanzierung einzelner Wahlen und Abstimmungen nicht dadurch umgangen werden können, dass finanzielle Zuwendungen einfach ausserhalb von Wahlen und Abstimmungen generell an Parteien oder sonstige politische Organisationen überwiesen werden, müssen Parteien und sonstige Organisationen, die sich an einer Wahl oder Abstimmung beteiligen oder öffentliche Ämter besetzen, Spenden, die sie während eines Kalenderjahres erhalten, offenlegen» (vgl. Beilage 9, S. 7). Der Kantonsrat hat mit der Einschränkung der Offenlegungspflicht nur in Wahl- bzw. Abstimmungsjahren die verfassungsrechtliche Vorgabe aus § 45a Abs. 1 KV missachtet.

Subsumtion in Bezug auf § 14 Abs. 1 TPG

54. Sinn und Zweck von § 45a KV ist, dass die Stimmberechtigten Einsicht in die Politikfinanzierung erhalten. Diese Einsicht macht zwar einerseits auch Sinn im Hinblick auf einen konkreten Urnengang und die Finanzierung der entsprechenden Kampagnen. Viel entscheidender ist es aber, dass die Stimmberechtigten Einsicht in mögliche Abhängigkeiten und Einflussnahmen über längere Zeit erhalten, gerade auch, wenn man bedenkt, dass die Einsicht bezüglich eines konkreten Urnengangs immer erst im Nachhinein vollständig sein kann. Die Frist von einem Jahr, die § 14 Abs. 3 Satz 2 TPG für die Löschung der Daten über die Politikfinanzierung vorsieht, ist damit viel zu kurz. Die Frist müsste mindestens

vier Jahre betragen, damit die Stimmberechtigten bei einer anstehenden Wahl die Finanzierung der vorangehenden Wahlkampagne noch einsehen können. Ansonsten verliert § 45a Abs. 1 KV seine Bedeutung.

Abschliessende Bemerkung zu den Randziffern 26–55

55. Darauf hinzuweisen ist, dass § 45a KV aufgrund eines vom Volk angenommenen, *ausgearbeiteten bzw. ausformulierten* Initiativbegehren (§ 29 Abs. 1 KV) gilt. Im Gegensatz zu einem Initiativbegehren, welches als allgemeine Anregung eingereicht (und vom Volk angenommen wird), ist der politische und rechtliche Spielraum in der Umsetzung damit sehr gering. Das ausformulierte Initiativbegehren «Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)» ist konkret und klar formuliert, endgültig und vollziehbar. Eine Auf- und Abweichung im Sinne der § 2 Abs. 3, § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 und § 14 Abs. 1 TPG ist damit per se auch darum verfassungswidrig, weil *kompetenzwidrig*. Der Kantonsrat war nicht befugt, § 45a KV dermassen abzuschwächen, zumal § 45a Abs. 6 KV ihn nur die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung von *Einzelheiten* zugesteht. Dabei kann es nur um Organisations-, Verfahrens- bzw. Umsetzungsregelungen gehen und nicht um materielle Neuschöpfungen, welche sich mit § 45a Abs. 1 KV nicht vereinbaren lassen.
56. Mit dieser monierten Umsetzung durch den Kantonsrat einher geht auch, dass das *Initiativrecht* der Initiantinnen und Initianten dadurch verletzt wird, dass ihre vom Volk angenommene Initiative in sachlich nicht notwendiger, unverhältnismässiger- und unzulässigerweise verwässert und abgeschwächt wird. Dies wäre mithin und zudem auch mit dem Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) nicht vereinbar.

d. Begründung zur Rüge, die angefochtenen Bestimmungen verletzen Art. 9 BV (Verletzung von Bundesrecht):

57. Gemäss Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, vom Gesetzgeber und den rechtsanwendenden Behörden ohne Willkür, d.h. nicht in sachlich unhaltbarer oder offenkundig fehlerhafter Weise behandelt zu werden. Das Willkürverbot sichert jedem Einzelnen im Umgang mit den Behörden ein Mindestmass an Gerechtigkeit zu und gehört damit zu den unverzichtbaren Grundlagen eines jeden Rechtsstaates. Das Willkürverbot gilt absolut; Ausnahmen oder Einschränkungen sind nicht möglich.

58. Das Willkürverbot gilt nicht nur in der Rechtsanwendung, sondern bindet vor allem auch den Gesetzgeber bei der Rechtsetzung. Gemäss konstanter Praxis des Bundesgerichts ist ein Erlass «willkürlich im Sinne von Art. 9 BV, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist» (BGE 132 I 157 E. 4.1 S. 163; 131 I 1 E. 4.2 S. 6; 131 I 313 E. 3.2 S. 316). Gesetzliche Regelungen, die an einer tiefgreifenden Widersprüchlichkeit leiden, gelten als sinn- und zwecklos. Solche Normen sind willkürlich und deshalb verfassungswidrig (vgl. zum Ganzen REGINA KIENER/WALTER KÄLIN/JUDITH WYTTENBACH, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018, S. 410 ff.).

Subsumtion in Bezug auf § 2 Abs. 3 TPG

59. Gemäss § 2 Abs. 3 TPG dürfen Spenden über 1'000.— Franken, die anonym oder unter einem Pseudonym eingehen, nicht angenommen werden und müssen einem gemeinnützigen Zweck zugeführt werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Spenden unter 1'000.— Franken von Parteien und anderen Organisationen anonym angenommen werden dürfen. Diese Bestimmung widerspricht nicht nur fundamental den Vorgaben aus § 45a KV, sondern widersprechen auch dem Willkürverbot gemäss Art. 9 BV. Dadurch, dass der Gesetzgeber einen Schwellenwert von 1'000.— Franken eingefügt hat, umgeht er den Sinn und Zweck der Transparenzbestimmungen in der Schwyzer Verfassung. Wenn anonyme Spenden an einer Partei oder sonstige Organisation bis 1'000.— Franken erlaubt sind, bedeutet dies faktisch eine Aushebelung der Offenlegungspflicht. Auf diese Weise kann jemand ohne Pflicht zur Offenlegung unendlich viel Geld spenden. Das Geld muss der Partei nur anonym und in genug kleinen Tranchen zukommen. Beispielsweise kann man in diesen Fällen 50 Mal nacheinander 1'000.— Franken und so insgesamt 50'000.— Franken spenden. Gemäss § 45a Abs. 1 Bst. c KV wäre die Partei in diesen Fällen gezwungen, den Namen der Person zu veröffentlichen, da sie ja mehr als 5'000.— Franken gespendet hat. Der Partei ist dies aber gar nicht möglich, da es über 50 Spenden der Person angenommen hat, ohne zu wissen, woher und dass es von derselben Person kommt. Mit der Einführung des Schwellenwerts von 1'000.— Franken wird die Offenlegungspflicht für Spenderinnen und Spender faktisch ausgehebelt. Damit verlieren das gesamte Gesetz und die verfassungsrechtliche Transparenzbestimmung ihren Sinn und Zweck. Die Festlegung der Grenze für anonyme Spenden von 1'000.— Franken ist daher sinn- und zwecklos. Sie führt nur dazu, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht eingehalten werden können und bildet da-

mit im Grunde genommen eine Regelung zur Umgehung der verfassungsrechtlichen Offenlegungspflicht. Der Grenzwert von 1'000.— Franken ist damit willkürlich und muss aufgehoben werden.

Subsumtion in Bezug auf § 3 Abs. 1 TPG

60. Gemäss § 3 Abs. 1 TPG sind Parteien und sonstige Organisationen offenlegungspflichtig, wenn die budgetierten oder getätigten Aufwendungen für eine kantonale Wahl oder Abstimmung 10'000.— Franken und für eine Wahl oder Abstimmung in Bezirk und Gemeinde 5'000.— Franken überschreiten. Die beiden festgelegten Beträge sind willkürlich gesetzt und entsprechen nicht der Definition der Offenlegungspflicht gemäss § 45a Abs. 1 KV. Die Kantonsverfassung definiert die Offenlegungspflicht für die Finanzierungsquellen und das gesamte Budget für den betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampf; die verfassungsrechtliche Definition sieht insbesondere keine Grenzwerte bzw. Schwellenwerte vor. Die vom Gesetzgeber vorgesehenen Beträge von 10'000.— bzw. 5'000.— Franken entbehren jeglicher verfassungsrechtlichen Grundlage, sind ungerecht, sinnlos, ja stehen sogar im direkten Widerspruch zu § 45a Abs. 1 KV. Würde die Bestimmung in § 3 Abs. 1 TPG Geltung erlangen, könnte bspw. eine juristische Person mit knapp 10'000.— Franken Einfluss auf die kantonale Politik nehmen, ohne dass dies offengelegt werden müsste – obwohl Spenden von juristischen Personen laut den verfassungsrechtlichen Vorgaben bereits ab 1'001.— Franken offengelegt werden müssen. Dies ist nicht Sinne der Offenlegungspflicht. Die gesetzlich festgesetzten Schwellenwerte sind sinnlos und damit willkürlich.

Subsumtion in Bezug auf § 4 Abs. 1 TPG

61. Gemäss § 4 Abs. 1 TPG erstellen Parteien und sonstige Organisationen nur für diejenigen Jahre, in denen sie sich an einer Wahl oder Abstimmung von Kanton, Bezirk oder Gemeinde beteiligt haben, eine Liste über ihre Parteispenden. Die Beschränkung der Offenlegungspflicht nur auf Jahre, in denen sich eine Partei oder Organisation an Wahlen oder Abstimmungen von Kanton, Bezirk oder Gemeinde beteiligen, ist willkürlich und widerspricht der verfassungsrechtlich gebotenen Offenlegungspflicht. Die Parteien könnten so nämlich in Jahren, in denen sie keine Kampagnen führen, Spenden sammeln, die nicht offengelegt werden müssen und zwar auch nicht, wenn sie bspw. in einem späteren Jahr für eine Kampagne verwendet werden. In solchen Fällen wäre die Transparenz ausgehebelt. Eine Partei könnte gemäss dieser Regelung bspw. in einem Vorwahljahr 200'000.— Franken Spenden sammeln und diese im darauffolgenden Wahljahr für eine Wahlkampagne

verwenden – die Spenderinnen und Spender der 200'000.— Franken müssten nicht offengelegt werden. Die Bestimmung in § 4 Abs. 1 TPG ist demzufolge sinnlos und bezweckt genau das Gegenteil der Offenlegungspflichten. Indem der Teilsatz «in dem sie sich an einer Wahl oder Abstimmung von Kanton, Bezirk oder Gemeinde beteiligt haben» aufgehoben wird, kann das Problem gelöst werden. Denn dann wären die politischen Akteurinnen und Akteure in jedem Jahr offenlegungspflichtig und könnten die Transparenzbestimmungen nicht umgehen.

V. Kosten / VI. Entschädigung

[Rz. 62–68: Ausführungen zu den Kostenfolgen des Verfahrens]

Beilagenverzeichnis

1. Vollmachten der Beschwerdeführer 1–4 (1A–D)
2. Auszug aus dem Amtsblatt Nr. 7 vom 15. Februar 2019, S. 371 ff. (Transparenzgesetz/Beschluss des Kantonsrates)
3. Transparenzgesetz vom 6. Februar 2019, publiziert in: GS 25-45 (Laufende Gesetzssammlung)
4. Auszug aus dem Amtsblatt Nr. 21 vom 24. Mai 2019, S. 1204 f. (Abstimmungsergebnis)
5. Auszug aus dem Amtsblatt Nr. 27 vom 5. Juli 2019, S. 1570 (Erwahrungsbeschluss)
6. RRB 785/2018 vom 30. Oktober 2018 (Bericht und Vorlage zum Transparenzgesetz)
7. RRB 942/2018 vom 11. Dezember 2018 (Stellungnahme und Synopse des Regierungsrates zur Kommissionberatung vom 22. November 2018)
8. Auszug aus dem Verhandlungsprotokoll der ausserordentlichen Sitzung des Kantonsrates des Kantons Schwyz vom 6. Februar 2019, S. 789–815 (Transparenzgesetz)
9. Vernehmlassung zum Transparenzgesetz, Erläuterungsbericht des Sicherheitsdepartements vom 3. Juli 2018
10. Erläuterungen des Regierungsrates zu den Abstimmungen vom 4. März 2018 (2. Vorlage: Initiative «Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)»)
11. Groupe d'États contre la corruption (GRECO), Vierter Zwischenbericht über die Konformität der Schweiz vom 23. Juni 2017, «Transparenz der Parteienfinanzierung»
12. Auszug aus dem Verhandlungsprotokoll der ausserordentlichen Sitzung des Kantonsrates des Kantons Schwyz vom 25. Oktober 2017, S. 402–418 (Transparenzinitiative)