

Luka Markić, MLaw  
Schützenstrasse 36  
8808 Pfäffikon

**Einschreiben**

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

16. September 2019

**Verfahren: 1C\_388/2019**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Herren Bundesrichter

Namens und im Auftrag der Beschwerdeführer unterbreite ich Ihnen folgende

**REPLIK**

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/Verfahrensbeteiligte**

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)

## **I. Anträge**

1. Die Rechtsbegehren der Beschwerdeschrift vom 25. Juli 2019 seien gutzuheissen.
2. Die Anträge des Regierungsrates vom 3. September 2019 seien abzuweisen.
3. Alles unter (Kosten- und) Entschädigungsfolge zulasten des Beschwerdegegners.

## **II. Replik zur Beschwerdeantwort (Stellungnahme) des Regierungsrates vom 3. September 2019**

### **A. Ad Begründung Ziff. 3.1 (Wahl- und Abstimmungsfreiheit)**

1. Der Regierungsrat behauptet im Rahmen seiner Beschwerdeantwort, dass die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) durch das Transparenzgesetz nicht betroffen wäre und sich die Beschwerdeführer nicht auf den Beschwerdegrund von Art. 95 Bst. d BGG berufen können. Aus diesem Grund geht der Regierungsrat auch nicht materiell auf die Kritikpunkte bei den verschiedenen Gesetzesbestimmungen ein. Der regierungsrätlichen Auffassung kann nicht gefolgt werden.
2. Der Beschwerdegegner verkennt den rechtlichen Gehalt von Art. 34 BV bzw. sieht diesen viel zu eng. Denn Art. 34 BV schützt nicht nur den eigentlichen Wahl- und Abstimmungsprozess – in seinen Worten die «Ausübung des Stimmrechts durch die Stimmberechtigten» – sondern geht viel weiter. Der Begriff der «politischen Rechte» stellt nur eine Art «Oberbegriff» dar und umfasst nicht nur die Regelungen zum eigentlichen Wahl- und Abstimmungsprozess im engen Sinne, sondern umfasst alle rechtlichen Ausgestaltungen in Bezug zu den politischen Rechten im weiteren Sinne. Im Rahmen der Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte können deshalb nicht nur Verletzungen im Rahmen der Stimmabgabe oder eines Urnenganges vorgebracht werden. Werden Gesetze bzw. Gesetzesbestimmungen, die in unmittelbarem Zusammenhang zu den politischen Rechten der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stehen, im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens angefochten, so behandelt das hier angerufene Gericht die Beschwerde als Stimmrechtsbe-

schwerde. Die Beschwerdeführer können im Rahmen dieses Verfahrens dann auch selbstverständlich die Verletzung von Art. 34 BV geltend machen (vgl. BGE 143 I 426 E. 1.1 S. 429 f.).

3. Art. 34 BV schützt die politischen Rechte und alle dazugehörigen Ausführungsbestimmungen, ohne die einzelnen Rechte namentlich auszuführen. Art. 34 BV stellt damit eine Art Auffangtatbestand für den Schutz aller politischen Rechte und aller dazugehörigen Ausführungsbestimmungen dar. Da für die Ausgestaltung der Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten die Kantone zuständig sind (Art. 39 Abs. 1 BV), kann Art. 34 BV die politischen Rechte nur in dem Umfang gewährleisten, wie sie vom Recht des jeweiligen Kantons eingerichtet werden. Es liegt auf der Hand, dass die Ausübung der politischen Rechte sowohl mit als auch ohne Transparenzbestimmung in Verfassung und Gesetz jederzeit gewährleistet wird. Sieht ein Kanton jedoch Transparenzbestimmungen für die Politikfinanzierung vor, so zählen diese Bestimmungen ebenfalls zum weiteren Rahmen der politischen Rechte und werden dementsprechend durch Art. 34 BV geschützt. Es ist wohl – mit Blick auf die Lehre und die Ausgestaltung der Transparenzbestimmungen in anderen Kantonen – unbestritten, dass jegliche Regelungen und Vorschriften zur Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen und der Parteien eng mit den politischen Rechten i.S.v. Art. 34 BV verbunden sind (vgl. auch STEINMANN GEROLD, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar zu Art. 34, N 2). Gesetzliche Bestimmungen zur Transparenz der Politikfinanzierung sind ein Garant für alle Stimmberechtigten: Sie sollen im Vorfeld eines Urnengangs ihren Willen in Kenntnisnahme der verschiedenen Interessengruppierungen und deren finanziellen und materiellen Einfluss auf die Kampagnen möglichst frei und ohne Beeinflussung bilden können.
4. Auch der Regierungsrat anerkannte im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses explizit, dass die Regelungen zu den Offenlegungspflichten gemäss § 45a KV einen engen Sachzusammenhang zu den politischen Rechten aufweisen. Denn die Bestimmungen zur Offenlegung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen hätten auch geradeso gut in den kantonalen Gesetzen, bspw. im Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 15. Oktober 1970 (SRSZ 120.100) oder im Kantonsratswahlgesetz vom 17. Dezember 2014 (SRSZ 120.200),

aufgenommen werden können. Auf Antrag des Regierungsrates entschied sich der Gesetzgeber jedoch, die Bestimmungen zur Transparenz in einem eigenen Gesetz zusammenzufassen (vgl. Beschwerde, Rz. 32 sowie Beilage 9 der Beschwerde, S. 2 f.).

5. Die im Rahmen der Beschwerde gerügten Bestimmungen des Transparenzgesetzes stehen in unmittelbarem Zusammenhang zu den politischen Rechten der Stimmberechtigten (BGE 143 I 426 E. 1.2 S. 430). Da die Beschwerde deshalb als Beschwerde in Stimmrechtssachen gemäss Art. 82 Bst. c BGG entgegengenommen werden kann, können sich die Beschwerdeführer auch auf den Beschwerdegrund von Art. 95 Bst. d und a BGG berufen.

## **B. Ad Begründung Ziff. 3.2 (§ 45a KV als verfassungsmässiges Recht)**

6. Der Regierungsrat behauptet im Rahmen seiner Beschwerdeantwort, dass § 45a KV kein kantonales verfassungsmässiges Recht i.S.v. Art. 95 Bst. c BGG darstellt und sich die Beschwerdeführer im Rahmen der vorliegenden Beschwerde demnach nicht auf § 45a KV als verfassungsmässiges Recht berufen können. Diese Auffassung wird von den Beschwerdeführern ebenfalls bestritten.
7. Es sei daran erinnert, dass aufgrund der dualistischen Rechtsnatur der politischen Rechte (Wahrnehmung von individuellen und öffentlichen Interessen) alle Bestimmungen zu den politischen Rechten und die damit in Verbindung stehenden Rechte auch individuelle Interessen schützen (José Krause, Die Rechtsweggarantie [Art. 29a BV] im Bereich der politischen Rechte, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2017, Rz. 311 f. m.w.Verw.). Die Transparenzinitiative und damit § 45a KV wollte gemäss der Entstehungsgeschichte jedem Bürger bzw. jeder Bürgerin einen rechtlichen Anspruch auf Transparenz gewähren: Jeder Person soll Zugang zu wichtigen Informationen im politischen Alltag haben und vor Abstimmungen und Wahlen das Recht haben, nachzuvollziehen, welche Konzerne, Verbände, Privatpersonen und Wahlen das Resultat von Abstimmungen und Wahlen zu lenken versuchen (vgl. Beschwerdeschrift, Rz. 46 m.w.Verw.).
8. Für weitere Ausführungen, weshalb § 45a KV ein kantonales verfassungsmässiges Recht ist, siehe insbesondere die Randziffern 40–49 der Beschwerdeschrift. Die Beschwerdefüh-

rer sind befugt, im Rahmen dieses Verfahrens zu rügen, dass die angefochtenen Gesetzesbestimmungen nicht im Einklang mit § 45a KV als kantonalem verfassungsmässigen Recht stehen.

### **C. Ad Begründung Ziff. 3.3 (Entstehungsgeschichte)**

9. Sinngemäss behauptet der Regierungsrat im Rahmen seiner Beschwerdeantwort, dass die Stimmberechtigten, wären sie tatsächlich mit der Umsetzungsvorlage unzufrieden gewesen, das Transparenzgesetz abgelehnt hätten. Die Stimmberechtigten hätten sich im Rahmen der Abstimmung explizit gegen die Argumente des Initiativkomitees und die verschiedenen Leserbriefe, die auf die ungenügende Umsetzung aufmerksam gemacht haben, entschieden und hätten das Transparenzgesetz in seiner jetzigen Ausführung gutgeheissen. Deshalb wäre das Bundesgericht bei der Auslegung nun an die Auffassung des Volkes gebunden. Diese Auffassung wird bestritten.
10. Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht (Art. 5 Abs. 1 BV sowie § 3 Abs. 1 KV). Der Staat und damit auch der Gesetzgeber, unabhängig ob es sich um den Kantonsrat oder die Stimmberechtigten handelt, sind beim Legiferieren an das Recht gebunden. Nur weil das Transparenzgesetz durch die Stimmberechtigten angenommen worden ist, heisst das nicht, dass allfällige Bestimmungen, die nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar sind, «immunisiert» sind. Das Gegenteil ist der Fall. Auch von den kantonalen Stimmberechtigten erlassene kantonale Gesetze können durch das Bundesgericht auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden.
11. Ausserdem muss die Behauptung, die Stimmberechtigten hätten, wären sie der Auffassung gewesen, mit dem Transparenzgesetz werde § 45a KV nicht korrekt umgesetzt, das Gesetz auch ablehnen können und damit den verfassungsmässigen Umsetzungsauftrag weiterbestehen lassen, zurückgewiesen werden. Nach einer allfälligen Ablehnung des Transparenzgesetzes hätte die Kantonsratsmehrheit, die sich offenkundig explizit gegen mehr Transparenz stellt, genauso gut für die Aufhebung von § 45a KV einsetzen können. Gegen das Transparenzgesetz gab es auch eine nicht weniger sichtbare bürgerliche Gegenkampagne, die sich gegen Transparenz im Allgemeinen aussprach und mit dem Slogan «Demokratie statt Bürokratie» arbeitete. Bereits im Kantonsrat wurde das Gesetz auch von bürgerlichen

Transparenzgegnerinnen und Transparenzgegnern abgelehnt. Von sechs Gegenargumenten, die der Regierungsrat in den Abstimmungserläuterungen auf Seite 13 auflistete, waren dann auch nur zwei Argumente der Transparenzbefürworterinnen und Transparenzbefürwortern, vier Gegenargumente waren solche der Transparenzgegnerinnen und Transparenzgegner. All jenen Stimmberechtigten, die sich über die Abstimmungserläuterungen informieren oder denen die Leserbriefe entgangen sind, waren nicht oder schlecht über die Argumente der linken Gegnerinnen und Gegner des Gesetzes informiert. Aber auch den gut informierten Stimmberechtigten – und selbst den Beschwerdeführern – war nicht klar, was ein Nein und was ein Ja bedeuten würden. Es ist gut möglich, dass viele Transparenzbefürworterinnen und -befürworter Ja stimmten, aus Angst, dass ansonsten gar keine Transparenz gilt. Die Stimmberechtigten hatten nämlich nicht die Auswahl zwischen dem vorgelegten Gesetz und einem umfassenderen, verfassungskonformen Gesetz – sie hatten die Auswahl zwischen dem vorgelegten Gesetz und gar keinem Gesetz und damit Ungewissheit, ob der Kantonsrat die Verfassungsbestimmung überhaupt noch umsetzt.

12. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben mit der Annahme des Transparenzgesetzes allerdings mindestens bekundet, dass sie für die Offenlegungspflicht im Rahmen der Politikfinanzierung sind. Den Stimmberechtigten war vor dem Abstimmungssonntag zudem bekannt, dass vereinzelte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ggf. mit einer Beschwerde ans Bundesgericht betreffend die unzureichende Umsetzung der Transparenzinitiative gelangen werden.
13. Die Spekulation von Seiten des Regierungsrates über die angebliche Meinung bzw. Auffassung des Volkes als «kantonaies Organ» ist an dieser Stelle jedoch müssig. Denn es darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Beschwerdeführer im Rahmen von Stimmrechtsbeschwerden gemäss Lehre sowieso als «Anwalt des Volkes» bzw. gar als «Stellvertreter oder Treuhänder des Stimmvolkes» gelten (SCHAUB LUKAS, Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen, Diss. Basel 2011, Zürich 2012, S. 375 und KRAUSE, a.a.O., Rz. 325). Mit den Mutmassungen über das Stimmverhalten der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können keine Rückschlüsse auf die Auslegung der angefochtenen Bestimmungen gezogen werden.

## D. Ad Begründung Ziff. 4 (Willkürverbot)

*Ad Begründung Ziff. 4.1 (Anonyme Spenden [§ 2 Abs. 3 TPG]):*

14. Der Regierungsrat behauptet, dass § 45a KV keine Aussage über die Behandlung anonymer Spenden enthält. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden.

Sollten anonyme Spenden an eine Partei oder sonstige Organisation bis 1'000.— Franken erlaubt sein, bedeutet das die faktische Aushebelung der Offenlegungspflicht gemäss § 45a KV. Wären anonyme Spenden erlaubt, könnte eine Partei oder Organisation unendlich viel Geld von der einen und derselben Person erhalten, ohne dass man feststellen könnte, ob nun der Schwellenwert für die Offenlegung erreicht wurde. Wären anonyme Spenden weiterhin erlaubt, würde das gegen den Sinn und Zweck der Transparenzbestimmung gemäss § 45a KV verstossen.

Die Behauptung, die Freigrenze von 1'000.— Franken für die Annahme von anonymen Spenden sei an objektive Kriterien orientiert, ist falsch. Die in § 45a KV festgelegte Schwelle sieht vor, dass die Namen von juristischen Personen erst offengelegt werden müssen, wenn die betreffende Person mehr als 1'000.— Franken pro Kalenderjahr gespendet hat. Bei der ins Gesetz geschriebenen Schwelle von 1'000.— Franken für die erlaubte Annahme von anonymen Spenden hingegen geht es um einzelne Spende, die pro Kalenderjahr beliebig oft wiederholt werden kann. Damit kann hier kein objektiver Zusammenhang hergestellt werden. Selbst wenn eine Obergrenze für anonyme Spenden gelten würde, die es Parteien erlauben würde, insgesamt höchstens 1'000.— Franken pro Kalenderjahr anonym anzunehmen, wäre das immer noch nicht objektiv begründbar, da diese anonymen Spenden eventuell mit nicht anonym erhaltenen Spenden zusammengerechnet werden müssten für die Offenlegungspflicht.

Im Übrigen war dem Kantonsrat – und somit auch den Stimmbürgerinnen und Stimmbürger – im Rahmen der Behandlung der Transparenzinitiative klar, dass bei einer Annahme der Transparenzinitiative anonyme Spenden verboten werden (vgl. Votum des Kantonsrates Xaver Schuler, SVP, Verhandlungsprotokoll der ausserordentlichen Sitzung des Kantonsrates des Kantons Schwyz vom 25. Oktober 2017, Beilage 12 der Beschwerdeschrift, S. 405).

*Ad Begründung Ziff. 4.2 (Schwellenwerte für Finanzierung [§ 3 Abs. 1 TPG]):*

15. Der Auffassung des Regierungsrates, wonach der Gesetzgeber gestützt auf das Verhältnismässigkeitsprinzip Schwellenwerte betreffend die Offenlegungspflicht legisferieren durfte,

kann nicht zugestimmt werden. Der Regierungsrat behauptet, durch das Wort «insbesondere» sei Spielraum geschaffen worden, um im Gesetz von der Verfassung abweichende Regelungen zu schaffen. Das ist nicht zutreffend. Mit dem Wort «insbesondere» wird in der Verfassung festgeschrieben, was mindestens zu gelten hat – darüber hinaus können die Details und – wenn der Kantonsrat dann wollte – auch zusätzliche Bestimmungen im Gesetz festgelegt werden. Mindestens zu gelten hat laut § 45a KV klar, dass Spenden von natürlichen Personen ab 5'000.— Franken, solche von juristischen ab 1'000.— Franken offengelegt werden müssen. Eine Regelung, die diese Schwellenwerte aushebelt, ist somit nicht zulässig.

*Ad Begründung Ziff. 4.3 (Parteifinanzierung [§ 4 Abs. 1 TPG]):*

16. Die Auffassung des Regierungsrates, wonach es unverhältnismässig wäre, dass Parteien und politische Organisationen jedes Jahr ihr Budget offenlegen müssen, kann nicht geteilt werden. § 4 Abs. 1 TPG stellt ein Schlupfloch zur verfassungsrechtlichen Transparenzbestimmung dar. Wären die Akteure und Akteurinnen nur in den Jahren, in denen sie sich an Urnengängen beteiligen, offenlegungspflichtig, könnten sie in den Zwischenwahl- und -abstimmungsjahren unbegrenzt Spenden sammeln, die nicht offengelegt werden müssten und zwar auch nicht, wenn diese später in einer allfälligen Kampagne verwendet werden. Der Beschwerdegegner versucht mit dem Beispiel des Fussballclubs die Sachlage zu bagatellisieren. Vielmehr geht es hier bei der Bestimmung in § 4 Abs. 1 TPG um eine echte Umgehungsbestimmung für grosse politische Parteien. Diese könnten in Zukunft einfach in den Zwischenwahljahren, z.B. in den Jahren 2021 und 2022, grosse Summen an Spendengelder auftreiben und diese in den Wahljahren (2023: Ständeratswahl und 2024: Kantonale Wahlen) in die Wahlkampagnen einfliessen lassen und müssten hierfür keine Rechenschaft schuldig sein. Um die Transparenzbestimmung gemäss § 45a KV vollumfänglich umzusetzen, müssten die Parteien jedes Jahr ihre Spenden offenlegen. Dies hat der Regierungsrat im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum TPG bereits richtig dargetan (vgl. Beschwerde, Rz. 53 sowie Beilage 9 der Beschwerdeschrift, S. 7).

*Ad Begründung Ziff. 4.4 (Löschung der Finanzierungsangaben [§ 14 Abs. 3 Satz 2 TPG]):*

17. Der Auffassung des Regierungsrates, wonach aus datenschutzrechtlichen Grundsätzen Daten im Rahmen der Offenlegungspflicht nicht länger als ein Jahr im Internet einsehbar sein dürften, kann nicht gefolgt werden. Der Regierungsrat nennt in seiner Beschwerde keine konkrete datenschutzrechtliche Bestimmung, die es verbieten würde, Daten, welche im



Rahmen der Offenlegungspflicht veröffentlicht wurden, länger als ein Jahr im Internet aufgeschaltet zu lassen. Vielmehr verkennt der Beschwerdegegner, dass die Behörden, welche für das Führen des Transparenzregisters verantwortlich sind, gemäss §§ 6 ff. des Archivgesetzes vom 18. November 2015 (SRSZ 140.610) sowieso angehalten sind, die Daten bzw. Unterlagen sorgfältig aufzubewahren und am Ende zu archivieren. Gemäss dem Öffentlichkeitsprinzip (§ 5 des Gesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz vom 23. Mai 2007 [ÖDSG; 140.410]) hätten interessierte Dritte sowieso immer Zugang auf die Daten aus dem Öffentlichkeitsregister. Die Finanzierungsangaben gemäss § 14 Abs. 3 Satz 2 TPG stellen explizit keine besonders schützenswerte Personendaten gemäss § 4 Bst. d ÖDSG dar. Der Hinweis auf den Datenschutz vermag dementsprechend nicht zu erklären, weshalb die Finanzierungsangaben nicht länger als ein Jahr online zugänglich gemacht werden dürfen. Der Sinn und Zweck des § 45a KV verlangt aber, dass sich der Wähler bzw. die Wählerin vor einer Wahl ein gesamthafte Bild über die Finanzierungsquellen einer Partei machen kann. Die Frist, wenn überhaupt eine notwendig erscheint, müsste darum mindestens vier Jahre betragen (vgl. Beschwerdeschrift, Rz. 54).

### **III. Kosten- und Entschädigungsfolgen**

[Rz. 18: Ausführungen zu den Kostenfolgen des Verfahrens]