



Verfassungsinitiative für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 11. April 2023

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 2. August 2022 reichten Vertreterinnen und Vertreter des Initiativkomitees unter der Leitung von Konradin Franzini bei der Staatskanzlei die Verfassungsinitiative für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative) ein. Die Initiative stützt sich auf § 79 Abs. 2 in Verbindung mit § 35 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (Kantonsverfassung, KV; BGS 111.1). Sie wurde in Form eines formulierten Entwurfs für einen neuen § 29a der Verfassung eingebracht (§ 35 Abs. 2 KV). Die Staatskanzlei stellte am 4. August 2022 die Gültigkeit der Initiative fest. Am 25. August 2023 überwies der Kantonsrat die Initiative dem Regierungsrat zum Bericht und Antrag.

Wir erstatten Ihnen dazu nachfolgend Bericht und Antrag und gliedern diesen wie folgt:

1. In Kürze	2
2. Heutige Regelung im Kanton Zug	2
2.1. Bestimmungen zur Offenlegung der Politikfinanzierung	2
2.2. Bestimmungen zur Offenlegung von Interessensbindungen	2
2.3. Exkurs: Bestimmungen zur Politikfinanzierung auf Bundesebene	4
3. Verfassungsinitiative	4
4. Stellungnahme	5
4.1. Inadäquate Normstufe	5
4.2. Der Initiativtext geht zu weit, ist unklar und widersprüchlich	6
4.3. Der Norminhalt ist lückenhaft	8
5. Beurteilung	9
6. Fazit	10
7. Finanzielle Auswirkungen	11
8. Zeitplan	11
9. Antrag	11

1. In Kürze

Der Regierungsrat anerkennt die Bedeutung von Transparenz über die Interessenbindungen von politischen Entscheidungsträgern und die finanzielle Einflussnahme auf die Politik für das Funktionieren der Demokratie und das Vertrauen in die politischen Vertreterinnen sowie Vertreter in Legislativen und Exekutiven. Mehr Transparenz entspricht auch einem Bedürfnis der Bevölkerung. Insbesondere den Bedarf für die Schaffung von Bestimmungen zur Offenlegung der Interessensbindungen erachtet der Regierungsrat als gegeben. Was jedoch die Notwendigkeit einer Pflicht zur Offenlegung von finanziellen Zuwendungen an Parteien und sogar von deren Regelung auf Verfassungsstufe betrifft, teilt der Regierungsrat die Ansicht des Initiativkomitees nicht. Der Regierungsrat erkennt kein Problem einer systematischen Beeinflussung durch Geldgeberinnen und Geldgeber an die Parteien, zumal Parteien und Kandidierende kaum mehr auf grössere Spenden zurückgreifen können. Vielmehr müsste davon ausgegangen werden, dass grössere Spenden künftig weitgehend ganz ausbleiben würden. Zudem ist der Regierungsrat davon überzeugt, dass die Bedeutung von ehrenamtlicher Parteiarbeit sowie persönlichem und zeitlichem Engagement im politischen Alltag eine weit zentralere Rolle spielt als den Parteien zufließende Finanzmittel. Ausserdem würde mit einer Pflicht zur Offenlegung von finanziellen Zuwendungen das eigentliche Ziel der Initiative (mehr Transparenz) verfehlt, da es zu (legalen) Umgehungstatbeständen kommen könnte.

Die mit der Initiative vorgeschlagene Verfassungsbestimmung erachtet der Regierungsrat in mehrfacher Hinsicht als ungeeignet. Der Text geht mit seinem hohen Detaillierungsgrad und seinem Umfang weit über eine Grundsatzbestimmung hinaus, wie sie in der Verfassung des Kantons Zug stehen sollte. Ausserdem enthält der Text einige Ungereimtheiten und erweist sich verschiedentlich als unpräzise. Der Regierungsrat beantragt daher, die Vorlage abzulehnen und stattdessen adäquate Bestimmungen zur Offenlegung von Interessensbindungen im Wahl- und Abstimmungsgesetz aufzunehmen.

2. Heutige Regelung im Kanton Zug

Die Initiative verlangt eine Pflicht zur Offenlegung in zweierlei Hinsicht: Auskunft soll einerseits über die Finanzierung der an Wahlen und Abstimmungen beteiligten Personen und Organisationen, andererseits über die Interessenbindungen von für öffentliche Ämter kandidierenden Personen und (bereits gewählten) Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern erteilt werden müssen.

2.1. Bestimmungen zur Offenlegung der Politikfinanzierung

Die Kantonsverfassung enthält bis dato keine Bestimmungen zur Offenlegung der Politikfinanzierung. Auch das Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1) und die Verordnung zum Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 29. April 2008 (Wahl- und Abstimmungsverordnung, WAV; BGS 131.2), welche sich zurzeit in Revision befinden, enthalten aktuell keine solche Regelung.

2.2. Bestimmungen zur Offenlegung von Interessensbindungen

Die Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen ist dagegen in verschiedenen Erlassen bereits geregelt. Demselben Zweck dienen sodann die Vorschriften über die Ausstandspflicht im konkreten Fall. In folgenden Gesetzen gibt es Regeln zum Umgang mit Interessenbindungen: im Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (GO KR; BGS 141.1), im Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Regierungsrats vom 26. September 2013 (GO RR; BGS 151.1), im Gesetz über die Rechtsstellung

der Mitglieder des Regierungsrats vom 1. Februar 1990 (BGS 151.2) und im Gesetz über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG; BGS 161.1).

So haben Kantonsratsmitglieder zu Beginn ihrer Voten Interessenbindungen bekanntzugeben, wenn ihre Äusserungen Geschäfte betreffen, die ihre Interessen oder jene von Dritten, zu denen sie in einer wesentlichen persönlichen oder rechtlichen Beziehung stehen, unmittelbar betreffen (§ 63 Abs. 1 GO KR). Gewisse Interessen können in bestimmten Konstellationen sogar den Ausstand bewirken. Kantonsratsmitgliedern obliegt es etwa bei Wahlen im Kantonsrat, die sie selber betreffen, oder bei der Bestätigung der eigenen Wahl, in den Ausstand zu treten (§ 64 Abs. 1 GO KR). Sowohl die Mitglieder der Staatswirtschaftskommission als auch der Justizprüfungskommission und überdies die Mitglieder einer parlamentarischen Untersuchungskommission haben in den Ausstand zu treten, sofern sie ein unmittelbares persönliches Interesse an einem Beratungsgegenstand haben (§ 64 Abs. 2 GO KR). Ferner haben die vorgeannten Kommissionsmitglieder bei der Ausübung der Oberaufsicht in den Ausstand zu treten, sofern sie Mitarbeitende, Mitglieder in leitenden Organen oder Mehrheitsaktionärinnen und -aktionäre von juristischen Personen sind, die an einem Beratungsgegenstand ein unmittelbares Interesse haben (§ 64 Abs. 3 GO KR).

Mitglieder des Regierungsrats haben nach § 4 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Mitglieder des Regierungsrats sämtliche Interessenbindungen in einem durch die Staatskanzlei dauernd nachzuführenden Register offenzulegen. Zudem sind sie zum Ausstand verpflichtet, wenn sie an einem Geschäft ein unmittelbares persönliches Interesse haben, wenn ein gewisses Verwandtschafts- oder Naheverhältnis zu einer am Geschäft interessierten Person besteht, wenn ihre eigenen Entscheide vor dem Regierungsrat angefochten werden, wenn sie Vertreterinnen oder Vertreter einer Person sind, die am Geschäft ein unmittelbares persönliches Interesse hat, oder für diese in der gleichen Sache tätig waren oder wenn sie bei objektiver Betrachtungsweise offensichtlich den Anschein der Befangenheit erwecken (§ 7 Abs. 1 GO RR). Treten Ratsmitglieder in den Ausstand, legen sie die Ausstandsgründe dar (§ 7 Abs. 2 GO RR).

Weitreichende Offenlegungspflichten zu Interessenbindungen sieht das GOG für Mitglieder und Ersatzmitglieder des Kantons-, Straf- und Obergerichts, die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die Mitglieder der Schlichtungsbehörde Miet- und Pachtrecht sowie der Schlichtungsbehörde Arbeitsrecht vor. Die Vorgenannten unterrichten bei Amtsantritt die Behörde, der sie angehören, schriftlich über berufliche Nebenbeschäftigungen oder die berufliche Haupttätigkeit. Zudem melden sie die Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien kommunaler, kantonaler, schweizerischer und ausländischer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts und geben die Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen internationaler Organisationen, des Bundes, der Kantone und der Gemeinden bekannt. Sie unterrichten über ihre Mitgliedschaft in einer politischen Partei (§ 67a Abs. 1 GOG) und geben Änderungen in den vorgenannten Umständen zu Beginn jedes Kalenderjahres bekannt, wobei das Berufsgeheimnis vorbehalten bleibt (§ 67a Abs. 2 GOG). Das Obergericht erstellt ein Register über die Angaben und sorgt dafür, dass die entsprechenden Informationen in elektronischer Form öffentlich zugänglich gemacht werden. Es wacht zudem über die Einhaltung der Offenlegungspflichten (§ 67a Abs. 3 GOG).

Auch auf kommunaler Stufe besteht nach § 10 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesezt, GG; BGS 171.1) eine weitgehende Ausstandspflicht nicht nur für die Mitglieder von Gemeindebehörden und Kommissionen, sondern auch für die gemeindlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie deren gesetzlich oder rechtsgeschäftlich bestellten Vertreterinnen und Vertreter. Die Ausstandspflicht der Mitglieder des Grossen Gemeinderats wird in der Gemeindeordnung

geregelt (§ 10 Abs. 3 GG). So sieht etwa § 15 der Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005 in § 15 den Ausstand eines Mitglieds des Grossen Gemeinderates in verschiedenen Konstellationen vor.

2.3. Exkurs: Bestimmungen zur Politikfinanzierung auf Bundesebene

Auf Bundesstufe regelt das Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1) die Politikfinanzierung. Dieses Gesetz hat im Herbst 2022 eine Neuerung erfahren, indem es in Art. 76b ff. Transparenzregeln bei der Politikfinanzierung statuiert. Konkretisiert werden diese Regeln in der Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung vom 24. August 2022 (VPofi; SR 161.18). Zentrale Punkte dieser neuen Regelung sind sowohl die Finanzierung von politischen Parteien als auch die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen. Anstoss für diese Gesetzesänderung war eine eidgenössische Volksinitiative im Jahr 2017.

Das Gesetz bestimmt einerseits eine generelle Offenlegungspflicht für die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien und andererseits eine Offenlegungspflicht für natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, die eine Wahl- bzw. eine Abstimmungskampagne führen. Im ersten Fall müssen die Parteien ihre jährlichen Einnahmen deklarieren, jede monetäre oder nichtmonetäre Zuwendung ab einem Schwellenwert von 15 000 Franken pro Person und Jahr sowie die Beiträge der einzelnen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger offenlegen (Art. 76b BPR). Im zweiten Fall erfolgt eine Unterscheidung, ob es sich um die Wahl in den Nationalrat, um die Führung einer Kampagne oder um die Wahl in den Ständerat handelt (Art. 76c BPR). Je nach Sachverhalt wird ein unterschiedlicher Schwellenwert vom Gesetz vorgegeben.

Im Weiteren verbietet das BPR politischen Akteurinnen und Akteuren die Annahme anonymer monetärer und nichtmonetärer Zuwendungen sowie monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen aus dem Ausland (Art. 76 h Abs. 1 BPR). Das Gesetz sieht bei Zuwiderhandlung ein spezielles Prozedere zur Abklärung, Meldung bzw. Rückerstattung (Art. 76h Abs. 3 und 4 BPR) sowie eine Strafandrohung vor (Art. 76j BPR). Das Bundesgesetz regelt ebenfalls die Datenbearbeitung im Zusammenhang mit den neuen Transparenzvorschriften (Art. 76i BPR).

3. Verfassungsinitiative

Die Initianten beantragen, in die Kantonsverfassung sei der folgende Paragraph aufzunehmen:

«§ 29a (neu) Offenlegungspflichten

¹ Personen oder Organisationen, die sich im Kanton Zug oder in einer Gemeinde an Urnenwahlen oder -Abstimmungen beteiligen, insbesondere politische Parteien und Gruppierungen, Kampagnenkomitees und Lobbyorganisationen, müssen unter Vorbehalt der folgenden Bestimmungen ihre Finanzen offenlegen.

² Die im Kantonsrat vertretenen Parteien legen zusätzlich jährlich ihre Finanzierungsquellen gemäss Absatz 3 offen.

³ Unter die Offenlegungspflichten fallen insbesondere:

a die Finanzierungsquellen unter Angabe von Betrag und Herkunft sämtlicher Geld- und Sachzuwendungen und das gesamte Budget für den betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampf bzw. für das Budget der Partei.

b die Namen der juristischen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags. Ausgenommen sind Spenderinnen und Spender, deren Zuwendung insgesamt 1 000 Franken pro Kalenderjahr nicht übersteigt.

c die Namen der natürlichen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe

des jeweiligen Betrags. Ausgenommen sind Spenderinnen und Spender, deren Zuwendung insgesamt 5 000 Franken pro Kalenderjahr nicht übersteigt.

⁴ Die Annahme anonymer Gelder und Sachzuwendungen ist untersagt. Das Gesetz regelt die Ausnahmen.

⁵ a Alle im Kanton Zug Kandidierenden für alle öffentlichen Ämter auf Kantonsebene sowie für die Exekutive, Legislative und Judikative auf kommunaler Ebene legen bei der Anmeldung ihrer Kandidatur ihre Interessenbindungen offen.

b Die gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger aller öffentlichen Ämter auf Kantons-ebene sowie der Exekutive, Legislative und Judikative auf kommunaler Ebene legen ihre Interessenbindungen darüber hinaus zu Beginn jedes Kalenderjahres offen.

⁶ Der Kanton oder eine unabhängige Stelle überprüft die Richtigkeit der Angaben gemäss den Absätzen 1 bis 5 und erstellt ein öffentliches Register.

⁷ Widerhandlungen von Kandidierenden und gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern sowie von Parteien, politischen Gruppierungen, Abstimmungskomitees, Lobbyorganisationen und sonstigen Organisationen gegen die Verpflichtungen in den Absätzen 1 bis 5 dieser Bestimmung werden mit Busse sanktioniert.

⁸ Das Gesetz regelt die Einzelheiten.»

Zur Begründung führen die Initiantinnen und Initianten im Wesentlichen aus, dass mit dem Verfassungsparagraphen die Meinungsbildung gefördert, die Demokratie gestärkt, das Vertrauen in die Politik ausgebaut, ein Schritt in die Richtung anderer europäischer Länder gemacht und die Bevölkerung damit ernst genommen werde (die Bevölkerung wünsche sich mehr Transparenz). Die Initiative sei moderat ausgestaltet. Detaillierte Ausführungen der Initianten zu den Gründen können der zweiten Seite des Unterschriftenbogens/Initiativflyers entnommen werden. Zudem finden sich weitere Infos unter www.transparentes-zug.ch.

4. Stellungnahme

4.1. Inadäquate Normstufe

Lehre und Praxis sind einig, dass auf Stufe Verfassung Grundzüge und keine Detailregelungen zu treffen sind. Dies ist auch der Botschaft zur Revision der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) vom 20. November 1996 («Botschaft über eine neue Bundesverfassung», Ziff. 111, S. 11) zu entnehmen. Sie führt aus, dass die BV die Grundzüge der staatlichen Ordnung festlegt, die wesentlichen Ziele nennt, Aufgaben zuweist, die Organisation und das Verfahren der Staatsorgane regelt, die Rechtsstellung der Menschen bestimmt und dadurch gleichzeitig die staatliche Macht begrenzt. Als rechtliche Grundordnung beansprucht die Verfassung Geltung und Vorrang vor allem übrigen Recht des Staates. Mit Bezug auf die innerkantonale Normenhierarchie ist festzuhalten, dass sich nach Art. 51 Abs. 1 BV jeder Kanton eine demokratische Verfassung zu geben hat, die der Zustimmung des Volkes bedarf und revidiert werden können muss, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten dies verlangt. Im Normgefüge des Kantons kommt der Verfassung der normative Vorrang zu. Somit geht eine kantonale Verfassung allen Arten des subkonstitutionellen Rechts des betreffenden Kantons vor (Urteil des Bundesgerichts 2C_140/2021E. 3.3; BGE 143 I 272 E. 2.2.1). Sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene regelt aber die Verfassung die Grundzüge der staatlichen Ordnung. So sorgt etwa der Kanton Zug nach § 4 Abs. 1 KV für den öffentlichen Unterricht, was anschliessend auf Gesetzesstufe im Schulgesetz vom 27. September 1990 (SchulG; BGS 412.11) sowie in der Verordnung zum Schulgesetz vom 7. Juli 1992 (Schulverordnung, SchulV; BGS 412.111) ausführlich und detailliert geregelt wird. Weiter enthält beispielsweise § 23 KV den Grundsatz, dass das Kantonsbürgerrecht nur Personen im Besitz eines Gemeindebürgerrechts erteilt werden kann, und verweist für «das Nähere» auf das Gesetz. In der Konsequenz werden Erwerb und Verlust von Kantons- und Gemeindebürger-

recht im Gesetz betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts vom 3. September 1992 (Bürgerrechtsgesetz; BGS 121.3) sowie in der Verordnung zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz vom 25. November 1992 (kant. BüV; BGS 121.31) umfassend geregelt.

Die in der Transparenz-Initiative vorgeschlagene neue Bestimmung § 29a über die Offenlegungspflichten geht aufgrund ihres Detaillierungsgrads und Umfangs weit über eine grundsätzliche Regelung der Offenlegung von Finanzierungen in Urnenwahlen und -abstimmungen sowie von Interessenbindungen hinaus und erscheint nur schon deshalb wenig geeignet, Eingang in ein Regelwerk auf Verfassungsstufe zu finden. Da die Initiative insbesondere im Bereich der Offenlegung von Finanzierungen von Urnenwahlen und -abstimmungen konkrete Zahlen formuliert, besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, solche bedeutenden Details von Zeit zu Zeit der jeweils aktuellen Überzeugung bzw. den Umständen anzupassen. Aufgrund ihrer Funktion, die Grundsätze der staatlichen Ordnung mit ihren Facetten zu regeln, untersteht die Abänderbarkeit der Verfassung aber weit strengeren und aufwendigeren Verfahrensregeln, als dies bei einem Gesetz der Fall ist. Während im Kanton Zug der Kantonsrat über ein Gesetz entscheiden kann, das nur noch mittels Volksreferendums (1500 Stimmberechtigte) oder Behördenreferendums (ein Drittel des Kantonsrats) vom Volk überprüft werden könnte (§§ 60, 68 und 74 GO KR; § 34 Abs. 1 und 4 KV), erforderte demgegenüber die Einreichung etwa einer Verfassungsinitiative die Unterschriften von 2000 Stimmberechtigten (§ 35 Abs. 1 KV). Bei der Verfassungsrevision muss schliesslich obligatorisch eine Volksabstimmung stattfinden (§ 79 Abs. 3 KV), was nicht nur vom zeitlichen Aspekt, sondern auch in finanzieller Hinsicht grosse Auswirkungen hat. Das Prozedere verkompliziert sich zudem, wenn der Abstimmung über eine Initiative ein Gegenvorschlag entgegengestellt wird.

Allein schon diese formellen Umstände – das Wesen der Verfassung als Grundsatzordnung der staatlichen Organisation sowie die erschwerte Abänderbarkeit der Verfassung – sprechen gegen eine Übernahme des Initiativtextes in die kantonale Verfassung. Hinzu kommen weitere ungeklärte Punkte des Initiativtextes, die nachfolgend erörtert werden.

4.2. Der Initiativtext geht zu weit, ist unklar und widersprüchlich

Abgesehen von der fehlenden Eignung des Initiativtextes für eine neue Verfassungsbestimmung (vorn Ziff. 4.1) empfiehlt sich der vorgeschlagene Text aus nachfolgenden Gründen generell nicht als praxistaugliche Lösung der Offenbarungsproblematik:

- *Offenlegung der Finanzen oder der Finanzierungsquellen?*

In **Abs. 1** des vorgeschlagenen Verfassungsparagraphen sollen Personen oder Organisationen, insbesondere politische Parteien und Gruppierungen, Kampagnenkomitees und Lobbyorganisationen, die sich im Kanton Zug oder in einer Gemeinde an Urnen-Wahlen oder -Abstimmungen beteiligen, *unter Vorbehalt* der folgenden Bestimmungen ihre Finanzen offenlegen. Gemäss **Abs. 2** legen die im Kantonsrat vertretenen Parteien zusätzlich jährlich ihre Finanzierungsquellen gemäss Abs. 3 offen. Vorab fällt auf, dass begrifflich zwischen «Finanzen» und «Finanzierungsquellen» unterschieden wird. Während das Wort «Finanzen» eher auf den Stand der finanziellen Lage einer Person oder Organisation nach Abs. 1 zu einem bestimmten – im Textvorschlag allerdings nicht näher bezeichneten – Zeitpunkt hinzuweisen scheint, richtet das Wort «Finanzierungsquellen» den Blick auf die Herkunft der Zuwendungen (vgl. Abs. 3). Aus Abs. 1 und 2 der vorgeschlagenen Regelung geht hervor, dass einzig die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien ihre Finanzen *und* zusätzlich jährlich ihre Finanzierungsquellen offenbaren müssen. Die übrigen in Abs. 1 Erwähnten trifft diese Pflicht nicht, sie haben nur ihre Finanzen offenzulegen. Im Gegensatz dazu wird beispielsweise auf Bundesebene sowohl für die politischen Parteien wie auch für

natürliche Personen und weitere Organisationen nur die Offenlegung der Finanzierung – was dem im Initiativtext gewählten Begriff «Finanzierungsquellen» entsprechen dürfte – geregelt (Art. 76b und 76c BPR). Die Finanzen sind nicht offenzulegen. Der Initiativtext geht mit der vorgesehenen Formulierung also zu weit, da nicht nur die Finanzierung, sondern die ganzen Finanzen offenzulegen wären.

- *Unklarer «Vorbehalt»*

Gemäss Abs. 1 müssen die oben Erwähnten **unter Vorbehalt der folgenden Bestimmungen** ihre Finanzen offenlegen. Die Formulierung «unter Vorbehalt» bedeutet, dass eine andere Bestimmung vorgeht und Abs. 1 dann nicht zur Anwendung gelangt. Was im Initiativtext damit gemeint ist, ist jedoch nicht klar. In den nachfolgenden Absätzen kommt keine Bestimmung vor, die Abs. 1 vorgehen und dazu führen könnte, dass Abs. 1 oder ein Teil von Abs. 1 nicht anwendbar wäre.

- *Sehr tiefe Schwellenwerte*

Der Textvorschlag sieht in **Abs. 3** Bst. a–c detailliert vor, welche Finanzierungsquellen für den betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampf bzw. für das Parteibudget zu nennen sind. Vorab ist festzuhalten, dass die in Abs. 3 Bst. b und c enthaltenen Schwellenwerte (1000 Franken bei juristischen Personen; 5000 Franken bei natürlichen Personen pro Kalenderjahr) unrealistisch tief und ohnehin weit tiefer sind als in der bestehenden bundesrechtlichen Regelung (Art. 76b Abs. 2 Bst. b BPR [15 000 Franken], Art. 76c Abs. 1 und 3 [50 000 Franken bei National- und Ständeratswahlen], Art. 76c Abs. 2 Bst. b [15 000 Franken]). Nach § 3 Abs. 1 des Transparenzgesetzes des Kantons Schwyz vom 6. Februar 2019 (Transparenzgesetz, TPG; SRSZ 140.700) sind Parteien und Organisationen erst offenkundig, wenn budgetierte oder getätigte Aufwendungen für eine kantonale Wahl oder Abstimmung 10 000 Franken oder auf Bezirks- und Gemeindeebene 5000 Franken überschreiten (dann aber gelten dieselben Schwellenwerte für die einzelnen Spenden). In diesem Zusammenhang ist auf eine grundsätzliche Problematik der Initiative hinzuweisen: Zwar wird in der Begründung darauf verwiesen, dass mit der Initiative grosse Spenden nicht verboten werden sollen. Indessen wird in den Beispielen sogleich auf die Abhängigkeit der Politikerinnen und Politiker von Personen bzw. Firmen hingewiesen, die deren Wahl- oder Abstimmungskampf mit (grösseren) Zuwendungen unterstützen. Der Tendenz nach läuft diese Haltung darauf hinaus, Politikerinnen und Politikern, welche grössere Zuwendungen erhalten, die Fähigkeit abzusprechen, objektiv und unabhängig entscheiden zu können und damit ihre Wählbarkeit aufgrund eines rein äusserlichen Kriteriums in Frage zu stellen. Der Grad der Unabhängigkeit wird proportional zur Höhe der Zuwendungen reduziert. In dieser pauschalen Form dürfte dies jedoch nicht zutreffen. Zudem wird dabei nicht berücksichtigt, dass es etwa Firmen gibt, die sämtliche politischen Parteien mit demselben Betrag unterstützen, um deren politische Arbeit zu belohnen. Ausserdem bestehen im Kanton Zug bereits wie erwähnt (vorn Ziff. 2.2) Schutzmechanismen, um Solches zu verhindern. Angesichts der offensichtlichen Geringfügigkeit des im Initiativtext vorgesehenen Schwellenwerts gerade etwa bei Zuwendungen von juristischen Personen (1000 Franken pro Kalenderjahr; Abs. 3 Bst. b) scheint es weit hergeholt, 1000 Franken übersteigende Spenden generell mit zunehmendem Verdacht auf mangelnde Unabhängigkeit zu verbinden.

- *Unklare Adressaten der Bestimmung(en)*

Gemäss dem offen formulierten **Abs. 4** des vorgeschlagenen Verfassungsparagraphen ist die Annahme anonymer Gelder und Sachzuwendungen untersagt. Das Gesetz regle die Ausnahmen. Dabei stellt sich erneut die Frage, wen dieses Verbot betrifft, umso mehr, als die Aufzählung der in Abs. 1 erwähnten Parteien, Organisationen und Gruppierungen nicht abschliessend ist.

4.3. Der Norminhalt ist lückenhaft

Obwohl der Verfassungsparagraph sehr detailliert ausgestaltet ist, was für eine Verfassung unüblich ist, fehlt es an diversen Stellen an der nötigen Konkretisierung:

- *Zeitpunkt und Dokumente zur Offenlegung der Finanzen*
In Abs. 1 fehlt jegliche Angabe zum Zeitpunkt, zu dem die «Finanzen» offenzulegen sind, und mittels welcher Dokumente die Offenlegung vorzunehmen ist; die bundesrechtliche Regelung erwähnt demgegenüber konkret die einzulegenden Unterlagen (Art. 76d Abs. 1 in Verbindung mit Art. 76b und 76c je Abs. 2 BPR; vgl. dazu auch den Leitfaden der Bundeskanzlei für die Nationalratswahlen vom 22. Oktober 2023 für kandidierende Gruppierungen, Ziff. 1.5 S. 6–10, mit detailliert aufgeführten Unterlagen, die einzureichen sind).
- *Betroffene Organisationen*
Die Aufzählung in Abs. 1 der von dem Paragraphen Betroffenen ist nicht abschliessend («insbesondere»), was die Frage aufwirft, welche Personen die beantragte Offenbarungspflicht sonst noch treffen könnte.
- *Vorgehen bei anonymen Zuwendungen*
Weiter lässt sich der Initiativtext nicht darüber aus, wie bei anonymen Zuwendungen vorzugehen ist (im Unterschied etwa zu Art. 76h BPR). Der Hinweis darauf, dass das Gesetz die Ausnahmen – von der verbotenen Annahme anonymer Gelder – regeln soll, ändert nichts an dieser Lücke. Insbesondere fehlt jeglicher Mechanismus für den Fall einer anonymen Zuwendung (Urheberermittlung, Rückerstattung, Meldung, Verwendung bei unmöglicher Rückerstattung). Der Initiativtext ist somit unvollständig.
- *Umgang mit den besonders schützenswerten Daten*
Mit **Abs. 5 Bst. a** des vorgeschlagenen Verfassungsparagraphen besteht die Gefahr eines Widerspruchs zur Datenschutzgesetzgebung, weil zwar ein öffentliches Interesse an der Offenlegung von Interessenbindungen der Kandidierenden für ein öffentliches Amt nicht zu verneinen ist, dieses sich aber primär auf den Zeitraum des Wahlkampfes bis zur Wahl beschränkt. Bei einer Nichtwahl endet dieses Interesse, bei einer Wahl greifen die bereits erwähnten gesetzlichen Offenlegungsregeln (vorn Ziff. 2.2). Aus Gründen des Datenschutzes müssten diese Informationen als besonders schützenswerte Daten (vgl. § 2 Abs. 1 Bst. a und b des Datenschutzgesetzes vom 28. September 2000 [DSG; BGS 157.1]) jedoch wieder beseitigt werden, wie es etwa das Transparenzgesetz des Kantons Schwyz vorsieht (§ 14 Abs. 3; weiter Art. 76 i BPR). Denn digitale Datenbearbeitungen im Zusammenhang mit dem politischen Prozess unterliegen allein schon aufgrund ihrer Zweckausrichtung, weltanschauliche Ansichten von vielen Menschen zu beeinflussen, in der Regel dem für besonders schützenswerte Personendaten geltenden Schutzniveau (Leitfaden vom 15. Dezember 2022 der Datenschutzbehörden von Bund und Kantonen zur Anwendung des Datenschutzrechts auf die digitale Bearbeitung von Personendaten im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen in der Schweiz, Ziff. 5.2 und 6.4).
- *Kontrollstelle*
Nach **Abs. 6** des vorgeschlagenen Verfassungsparagraphen überprüft der Kanton oder eine unabhängige Stelle die Richtigkeit der Angaben gemäss den Absätzen 1–5 und erstellt ein öffentliches Register. Allerdings lässt sich die vorgeschlagene Bestimmung nicht darüber aus, welche Kontrollen (umfassende; stichprobenartige, vgl. dagegen Art. 76e Abs. 1 BRP) in welcher Weise (materiell; nur Fristenkontrolle) durch wen vorgenommen werden sollen. Der Kanton Schwyz sieht in seinem Transparenzgesetz dafür die kantonale

Finanzkontrolle bei kantonalen Parteien und Organisationen vor sowie das zuständige Bezirksamt oder Gemeindekassieramt im kommunalen Bereich (§ 5 Abs. 3 Transparenzgesetz). Im Kanton Zug könnte diese Aufgabe von der Finanzkontrolle übernommen werden (dazu § 42 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 31. August 2006 [Finanzhaushaltgesetz; FHG; BGS 611.1], jedoch müssten die Kontrollaufgaben zusätzlich ins FHG aufgenommen und entsprechend zusätzliche Stellen geschaffen werden. Damit eine Kontrolle wirksam durchgeführt werden könnte, wären so dann Art und Umfang der zu prüfenden Dokumente sowie der Zeitpunkt von deren Vorlage zu definieren.

- *Strafbestimmungen*

Nach **Abs. 7** des vorgeschlagenen Verfassungsparagraphen sollen Widerhandlungen von Kandidierenden und gewählten Mandatsträgerinnen resp. Mandatsträgern sowie von Parteien, politischen Gruppierungen, Abstimmungskomitees, Lobbyorganisationen und sonstigen Organisationen gegen die Verpflichtungen in den Absätzen 1–5 dieser Bestimmung mit Bussen sanktioniert werden. Vorab geht aus dem Initiativtext nicht hervor, wer die Sanktion mittels Bussen vornimmt (Kontrollinstanz, Strafbehörden, Verwaltungsbehörden) und ob es dafür einer Anzeige bedarf. Ob eine Busse nur bei vorsätzlichem oder auch bei fahrlässigem Verstoss gegen die Offenlegungspflichten greift, ist der Norm nicht zu entnehmen, ebenso wenig Ausführungen zur Bussenhöhe.

5. Beurteilung

Der Regierungsrat ist, wie er dies schon in der Vergangenheit im Rahmen der Beantwortung der SP-Motion betreffend mehr Transparenz in der Zuger Politik vom 11. Dezember 2018 betonte, der Ansicht, dass Wahlen heute bereits per se zu einer erhöhten Transparenz führen, da die Kandidierenden schon aus Eigeninteresse keine relevanten Tatsachen verheimlichen dürfen. Die mediale Berichterstattung und das Interesse der Öffentlichkeit tun das Übrige und bewirken, dass mittlerweile bereits heute eine hohe Transparenz in der Politikfinanzierung besteht. Die Transparenzvorschriften der hier zu beurteilenden Initiative erachtet der Regierungsrat sowohl in der Form als auch in der Normstufe als inadäquat. Eine Norm mit einem derart hohen Konkretisierungsgrad, wie er dem Initiativkomitee vorschwebt, ist in einer Kantonsverfassung fehl am Platze. Hinzu kommt, dass eine relativ junge und dynamische Rechtsmaterie wie die Politikfinanzierung regelmässige Anpassungen notwendig machen würde, die auf Verfassungsstufe aber ihrer Natur nach erschwert sind. Die Kantonsverfassung sollte daher nach Ansicht des Regierungsrats nicht mit Bestimmungen zur Politik-Transparenz ergänzt werden. Der Regierungsrat beantragt daher, die Verfassungsinitiative abzulehnen.

Im Allgemeinen anerkennt der Regierungsrat aber das gesteigerte Bedürfnis nach Transparenz sowohl seitens der Bevölkerung als auch seitens der Medien. Aus diesem Grund hält er es für angebracht, Bestimmungen zur Offenlegung der Interessenbindungen in die aktuelle Revision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes sowie der dazugehörigen Verordnung als Bekenntnis zur Transparenz aufzunehmen. Zwar regeln bestehende Gesetze, wie erwähnt, die Darlegung der Interessenbindungen allgemein und mittels der Ausstandsregeln auch im Hinblick auf ein konkretes Geschäft (vorn Ziff. 2.2). Diese betreffen aber ausschliesslich bereits gewählte Personen im Amt und nicht Personen, die sich für ein Amt bewerben.

Eine Pflicht zur Offenlegung von finanziellen Zuwendungen an politische Parteien erachtet der Regierungsrat aus folgenden Gründen hingegen weder als zielführend noch als notwendig: Durch die Offenlegung von Finanzströmen würde die Politik nicht transparenter. Aufgrund der vorgesehenen Schwellenwerte wären Umgehungshandlungen zu befürchten, indem die Spendenden zu Kleinstzahlungen übergingen, womit im Ergebnis einzig Scheintransparenz bewirkt

würde. Das eigentliche Transparenz-Ziel würde trotz hoher Aufwände verfehlt, was den Ruf nach Verbesserung mit einer erneuten Änderung der Verfassung zur Folge hätte. Die Offenlegungspflicht würde zudem mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass Spenden zurückgehen würden, weil viele Spendende ein berechtigtes Interesse an der Wahrung ihrer Anonymität haben. Beispielsweise möchte eine Person nicht, dass bekannt wird, welche Parteien sie unterstützt und welche nicht, oder innerhalb einer Partei welchen Kandidierenden sie Beiträge zukommen lässt und in welcher Höhe. Die Parteien werden heute primär durch Abgaben der Mandatsträgerinnen und -träger finanziell unterstützt. Im eher kleinräumigen Kanton Zug darf auch die Sozialkontrolle nicht unterschätzt werden; so sind heute schon jene Personengruppen oder Firmen bekannt, die Beiträge an Parteien leisten. Bis heute haben sich bei keiner Wahl oder Abstimmung entsprechende Probleme ergeben. Die Wahl- und Abstimmungsergebnisse sind nicht von den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln abhängig, eine Beeinflussung der Politik durch politisches Sponsoring ist bisher nicht aufgefallen, weshalb sich keine Regelung aufdrängt. Ausserdem darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die finanziellen Dimensionen auf nationaler Ebene nicht vergleichbar sind mit jenen auf Stufe des Kantons und der Gemeinden. Zudem kommt sowohl auf kantonaler als auch auf gemeindlicher Stufe im politischen Alltag der ehrenamtlichen Parteiarbeit eine viel bedeutendere Rolle zu, als die den Parteien zufließenden Mittel. Der Einfluss von finanziellen Zuwendungen an politische Parteien auf die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung wird deutlich überschätzt. Die der Transparenz-Initiative zugrunde liegende Hypothese, dass das Ziel eines Wahl- oder Abstimmungskampfs eher erreicht wird, wenn nur mehr Mittel dafür zur Verfügung stehen, lässt ausser Acht, dass die Stimm- und Wahlberechtigten durchaus in der Lage sind, nach ihrer eigenen Überzeugung abzustimmen und zu wählen und sich nicht blindlings von der Wahl- und Abstimmungspropaganda leiten lassen. Bei Wahlen spielt ohnehin das persönliche und zeitliche Engagement von Parteimitgliedern die grössere Rolle, als Geldleistungen. In Anbetracht des dazu kommenden enormen Administrativaufwands für die Umsetzung der vorgesehenen Norm zur Offenlegung der Politikfinanzierung (Sach- und Personalaufwand) erscheint die Schaffung neuer Regeln nicht angezeigt. Ein entsprechender Handlungsbedarf für den Kanton und die Gemeinden ist nicht gegeben.

Im Sinne vorgehender Überlegungen empfiehlt der Regierungsrat, die Verfassungsinitiative abzulehnen und die Pflicht zur Offenlegung von Interessenbindungen im Rahmen der anstehenden Revision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes in diesen Erlass aufzunehmen.

6. Fazit

Der Regierungsrat beantragt, auf die Vorlage 3462.1 – 00000 einzutreten, diese aber aus den dargelegten Gründen abzulehnen. Die Pflicht zur Offenlegung von Interessensbindungen soll im Rahmen der anstehenden Revision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes in diesen Erlass aufgenommen werden. Ein Regelungsbedarf nach einer Offenlegungspflicht für finanzielle Zuwendungen an politische Parteien besteht nicht. Insgesamt erachtet der Regierungsrat Transparenzvorschriften wie in der vorliegenden Verfassungsinitiative vorgesehen sowohl in ihrer Form als auch auf der Normstufe (Verfassung) als inadäquat.

7. Finanzielle Auswirkungen

Bei einer Ablehnung der Transparenz-Initiative durch das Volk resultieren für den Kanton die Aufwendungen für die Volksabstimmung. Weitere finanzielle Folgen sind in diesem Fall keine zu erwarten.

Wird die Transparenz-Initiative von der Bevölkerung hingegen angenommen, ziehen die Transparenzregeln auf kantonaler Ebene bedeutende monetäre Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden nach sich. So sind für die Erhebung, Kontrolle und Publikation der fraglichen Daten in jedem Falle zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen bei der dereinst besetzten kantonalen Amtsstelle vorzusehen. In welchem Umfang dies nötig sein wird, lässt sich zurzeit noch nicht genau beziffern; vielmehr wird eine abschliessende Benennung der Kosten erst im Laufe des Gesetzgebungsprozesses möglich sein. Beim Bund sind es sechs Mitarbeitende, welche die Ausführungsbestimmungen und einen umfangreichen Leitfaden umsetzen. Die vom Kanton Schwyz für die Neuentwicklung einer Software für Transparenzregeln aufgewandten Kosten lassen folgende, allerdings nur groben Schätzungen zu (der Kanton Schwyz hat die Software mitentwickelt, der Kanton Zug könnte die Software, bei Bedarf mit allfälligen Anpassungen, gegebenenfalls vom Kanton Schwyz übernehmen): Im Kanton sind für die Implementierung notwendiger IT-Systeme im ersten Jahr einmalige Aufwendungen von rund 150 000 Franken und überdies eine auf sechs Monate befristete Vollzeitstelle für die Entwicklung der Software, mithin Personalkosten von 75 000 Franken vorzusehen. Für die Folgejahre sind Betriebskosten von 50 000 Franken sowie eine zusätzliche Vollzeitstelle bei der Finanzkontrolle vorzusehen.

8. Zeitplan

4. Mai 2023	Kommissionsbestellung
Mai 2023	Kommissionssitzung(en)
Mai 2023	Kommissionsbericht
14. Juni 2023	Sitzung Staatswirtschaftskommission / Kommissionsbericht
29. Juni 2023	Kantonsrat, 1. Lesung
31. August 2023	Kantonsrat, 2. Lesung
7. September 2023	Publikation im Amtsblatt
3. März 2024	Volksabstimmung
1. Juli 2024	Inkrafttreten

9. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Verfassungsinitiative für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative) sei ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Zug, 11. April 2023

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Der Landschreiber: Tobias Moser

75/mb