



Verfassungsinitiative für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 29. August 2023

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die ad-hoc-Kommission betreffend Verfassungsinitiative für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative) befasste sich an zwei halbtägigen Sitzungen mit dieser Initiative (Vorlage Nr. 3462.1 - 00000). Es wurde der diesbezügliche Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 11. April 2023 (Vorlage Nr. 3462.2 - 17278) beraten und ein Gegenvorschlag in der Form eines ausformulierten Entwurfes verabschiedet. An der ersten Kommissionssitzung vom 19. Juni 2023 waren seitens der Direktion des Innern der Direktionsvorsteher Andreas Hostettler, die Generalsekretärin Séverine Feh und Michael Striegl, juristischer Mitarbeiter des Direktionssekretariats, anwesend. Für einen Teil der Sitzung wurde zur Beantwortung einer Frage bezüglich des Vorgehens ausserdem kurzfristig der Landschreiber Tobias Moser beigezogen. An der zweiten Kommissionssitzung vom 29. August 2023 nahmen seitens der Direktion des Innern wiederum der Direktionsvorsteher Andreas Hostettler und die Generalsekretärin Séverine Feh sowie die stellvertretende Generalsekretärin und Leiterin Rechtsdienst Manuela Leemann teil. Die Protokolle der ersten und zweiten Kommissionssitzungen führte Christa Hegglin.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Ablauf der Kommissionssitzungen
3. Eintretensdebatte
4. Detailberatung
5. Schlussabstimmung
6. Anträge

1. Ausgangslage

Bezüglich Ausgangslage wird einerseits auf die Verfassungsinitiative für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative; Vorlage Nr. 3462.1 - 00000) und andererseits auf den Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 11. April 2023 (Vorlage Nr. 3462.2 - 17278) verwiesen, mit welchem der Regierungsrat zuhanden des Kantonsrats die Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag beantragt.

Mit Zwischenbericht vom 19. Juni 2023 (Vorlage Nr. 3462.3 - 17358) beantragte die vorberatende Kommission gestützt auf § 35 Abs. 4 Satz 3 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1) aufgrund intensiver Vorbereitungs- und Abklärungsarbeiten eine Fristerstreckung von sechs Monaten für die Behandlung der Initiative. Diese wurde am 6. Juli 2023 vom Kantonsrat genehmigt.

2. Ablauf der Kommissionssitzungen

Der Kommissionspräsident eröffnete die erste Kommissionssitzung vom 19. Juni 2023 mit einem kurzen Überblick über den Ablauf der Sitzung. Er stellte fest, dass alle fünfzehn Mitglieder

der Kommission anwesend sind und beantragte die Genehmigung der Traktandenliste, welche einstimmig und ohne Enthaltung genehmigt wurde.

Anschliessend führte der Direktor des Innern die anwesenden Mitglieder der Kommission in die Vorlage des Regierungsrats ein. Er betonte die ablehnende Haltung des Regierungsrats zur vorliegenden Verfassungsinitiative und hielt fest, dass das enge Zeitkorsett u.a. dem Umstand geschuldet sei, dass sich der Regierungsrat sehr intensiv mit dem Thema auseinandergesetzt habe und dafür mehrere Regierungsratssitzungen nötig gewesen seien. In der Folge stellte Michael Striegl von der Direktion des Innern die Vorlage inhaltlich vor und erläuterte insbesondere im Detail die verschiedenen Möglichkeiten bzw. Varianten, wie der Verfassungsinitiative begegnet werden kann (Annahme, Ablehnung mit Gegenvorschlag, Ablehnung ohne Gegenvorschlag) und ging auf einige in anderen Kantonen sowie beim Bund bereits bestehende diesbezügliche Regelungen ein. Nach Abschluss der Fragerunde folgte die Eintretensdebatte (vgl. nachfolgend Ziff. 3) und daraufhin wurde mit der Detailberatung (vgl. nachfolgend Ziff. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**) begonnen. Im Rahmen dieser Beratung wurden der Direktion des Innern von der vorberatenden Kommission im Hinblick auf die nächste Kommissionssitzung fünf Abklärungsaufträge erteilt. Einer dieser Abklärungsaufträge beinhaltete die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags bzw. von verschiedenen Varianten eines Gegenvorschlags zuhanden der Kommission.

Die zweite Kommissionssitzung fand am 29. August 2023 statt. Ein Kommissionsmitglied blieb dieser Sitzung entschuldigt fern. Somit waren vierzehn Kommissionsmitglieder anwesend. Eingangs wurden von Séverine Feh seitens der Direktion des Innern die Ergebnisse und das Fazit der Direktion des Innern zu den Abklärungsaufträgen erläutert. Ausserdem wurden seitens der Direktion des Innern die von ihr erarbeiteten Varianten (mini, midi und maxi) von möglichen Gegenvorschlägen präsentiert. Nach der Genehmigung des Protokolls der ersten Sitzung setzte die Kommission die Detailberatung fort. Mit der Schlussabstimmung (vgl. nachfolgend Ziff. 5) schloss die Kommission ihre Arbeiten ab.

3. Eintretensdebatte

Der Präsident wies zu Beginn der Eintretensdebatte darauf hin, dass die Kommission in Bezug auf die Eintretensfrage keine Wahl habe, da es sich bei dieser Vorlage um eine Verfassungsinitiative handle, auf welche die Kommission zwingend einzutreten habe.

- Eine Abstimmung erübrigte sich somit; die Kommission beschloss stillschweigend, auf die Vorlage einzutreten.

4. Detailberatung

Der Präsident eröffnete in der Folge an der ersten Sitzung vom 19. Juni 2023 die Diskussion zur Vorlage. Aus dieser Diskussion ging sehr rasch hervor, dass die Mehrheit der Kommissionsmitglieder der Ansicht war, dass das Thema Transparenz für die Bevölkerung ein wichtiges Thema ist und daher grundsätzlich ein entsprechendes Transparenz-Bedürfnis besteht. Die meisten Kommissionsmitglieder zeigten aus diesem Grund wenig Verständnis für den Antrag des Regierungsrats auf Ablehnung der Initiative ohne jeglichen Gegenvorschlag. Aus den verschiedenen Voten der Kommissionsmitglieder ging ausserdem hervor, dass die Mehrheit der Kommissionsmitglieder aus diversen Gründen nicht dem Initiativtext Folge leisten, sondern einen eigenen Gegenvorschlag ausarbeiten möchte. Zudem ging aus dem Grundtenor der Diskussion hervor, dass sich die breite Mehrheit der Kommission generell (eine) schlanke Verfassungsbestimmung(en) mit einem geringen Detaillierungsgrad wünschen würde und die Details

zur Offenlegung der Politikfinanzierung auf Stufe Gesetz verabschiedet werden sollten. Dabei begab sich die Kommission in der Diskussion auf die Suche nach einem Weg, der es ermöglicht, bis zum Zeitpunkt der Volksabstimmung zur Verfassungsinitiative möglichst viel Verbindlichkeit für Bevölkerung in Bezug auf die Detailregelungen auf Stufe Gesetz zu schaffen. Dies um unter anderem die Chancen für eine Annahme des Gegenvorschlags zu erhöhen. Dabei kam die Idee auf, dass dies allenfalls mit einer Kommissionsmotion erreicht werden könnte, so dass der Gesetzgebungsprozess zu den Detailregelungen bereits jetzt angestossen würde. Für diese Frage wurde zur fachkundigen Beurteilung für rund eine Viertelstunde spontan der Landstreiber Tobias Moser zur Sitzung beigezogen.

Der Präsident brachte daraufhin die Frage zur Abstimmung, ob die Kommission sofort eine Kommissionsmotion einreichen möchte oder nicht.

→ Die Kommission lehnte diesen Antrag mit 12:3 Stimmen ab.

Im Rahmen der Detailberatung erfolgte als erstes eine Abstimmung der Kommission über die in Frage kommenden Varianten. Da kein Kommissionsmitglied die Ablehnung der Initiative beantragte, folgte eine Zweifachabstimmung mit den Varianten «Annahme der Initiative» und «Ablehnung der Initiative mit Gegenvorschlag».

→ Die Kommission nahm den Antrag auf Ablehnung der Initiative mit Ausarbeitung eines Gegenvorschlags mit 12:3 Stimmen und ohne Enthaltungen an.

Für die Kommission stand somit fest, dass sie einen Gegenvorschlag zur Initiative ausarbeiten möchte. Da der Kommission jedoch noch einige Entscheidungsgrundlagen für die Beratung über den Inhalt des Gegenvorschlags fehlten, erteilte die Kommission der Direktion des Innern insgesamt fünf Abklärungsaufträge. Die Direktion des Innern solle im Wesentlichen und detailliert prüfen, ob die Kommission im Hinblick auf die Schaffung von Verbindlichkeit für die Bevölkerung den Gesetzgebungsprozess für die Ausarbeitung der gesetzlichen Detailbestimmungen zur Offenlegung der Politikfinanzierung bereits anstossen solle (z.B. mit einer Kommissionsmotion). Zudem solle sie einen Vergleich aufstellen mit aktuellen in anderen Kantonen und beim Bund bestehenden Transparenz-Regelungen, ein Mengengerüst der in Bezug auf die für die Offenlegung der Politikfinanzierung relevanten und vorhandenen Steuerdaten erstellen (Zuwendungen an politische Parteien), Fragen zum Datenschutz beantworten sowie ein Grundgerüst für einen Gegenvorschlag ausarbeiten.

An der zweiten Kommissionssitzung vom 29. August 2023 wurden nach der einleitenden Präsentation der Ergebnisse der Abklärungsaufträge von der Kommission noch Fragen aufgeworfen.

Ein Kommissionsmitglied stellte die Frage, ob für die nachgelagerte Gesetzesvorlage, die sodann die Detailbestimmungen zu den Offenlegungspflichten in der Politikfinanzierung enthalten werde, eine neue Kommission gebildet werde. Dies wurde von den Vertretenden der Direktion des Innern bejaht. Da es sich um eine neue Vorlage bzw. ein neues Geschäft handeln werde, werde der Kantonsrat eine (neue) Kommission bestellen. Jedoch sei denkbar, dass die Kommissionsmitglieder der ad-hoc-Kommission betreffend die vorliegende Verfassungsinitiative via ihre Fraktionen anregen könnten, dass sie wieder als Kommissionsmitglied ernannt werden. Dies könne auf Wunsch der Kommission auch so im Kommissionsbericht erwähnt werden. Ein weiteres Kommissionsmitglied stellte die Anschlussfrage, ob es sich dabei um dieselbe Kommission handle, die für die Revision des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1) zuständig sei. Sowohl der Präsident als auch die Direktion des Innern erklärten darauf hin, dass gemäss dem aktuellen Stand nicht

davon ausgegangen werden könne, dass die WAG-Kommission auch über die Transparenz-Bestimmungen berate, da dies einerseits wahrscheinlich zeitlich nicht aufgehen werde (mit der umfassenden WAG-Revision wurde eben erst begonnen), andererseits aber auch noch gar nicht klar sei, ob die Detailbestimmungen betreffend Offenlegung in der Politikfinanzierung ins WAG aufgenommen würden. Allenfalls käme dafür auch ein anderes Gesetz – z.B. wie dies in anderen Kantonen zum Teil der Fall sei ein neuer Erlass (z.B. ein eigenes Transparenz-Gesetz) – in Frage.

Ferner wollte ein Kommissionsmitglied von der Direktion des Innern wissen, wie das mit dem Rechtsgleichheitsgebot sei, wenn für juristische und natürliche Personen unterschiedlich hohe Schwellenwerte festgelegt würden. Die Direktion des Innern erwähnte, dass unterschiedliche Schwellenwerte nicht nachvollziehbar seien.

Danach wurde die Detailberatung wieder aufgenommen, in welcher die Kommission nach einer kurzen Diskussion über Form, Umfang und Inhalt des Gegenvorschlags beriet. Da zuvor formell noch nicht darüber beschlossen worden war, kündigte der Präsident an, den Antrag zu stellen, dass der Gegenvorschlag in der Form eines ausgearbeiteten Verfassungsentwurfs zu erlassen sei. Er begründete seinen Antrag damit, dass die Form einer allgemeinen Anregung für die Bevölkerung noch weniger Verbindlichkeit hätte als ein konkreter und ausformulierter Entwurf eines Verfassungstextes.

Antrag: Es sei der Gegenvorschlag in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs zu erlassen.

→ Die Kommission stimmte dem Antrag des Präsidenten einstimmig und ohne Enthaltungen zu.

Der Präsident kündigte in der Folge eine Vierfachabstimmung über die Gegenvorschlagsvarianten an. Dabei handle es sich um die drei von der Direktion des Innern ausgearbeiteten Variante Mini, Midi und Maxi. Die vierte Variante sei «keine dieser drei Varianten». In einem ersten Schritt werde er darüber abstimmen lassen, ob eine der drei vorgeschlagenen Varianten unverändert übernommen werden soll. Wenn dies nicht der Fall sei, werde in einem nächsten Schritt darüber abgestimmt, ob eine der drei Varianten als Grundlage gewählt werden soll oder ob ein ganz neuer Vorschlag geschaffen werden soll.

Mini	Midi	Maxi
<p>¹ Die Transparenz in der Politikfinanzierung ist gewährleistet.</p> <p>² Das Gesetz regelt die Einzelheiten.</p>	<p>¹ Die Transparenz in der Politikfinanzierung ist gewährleistet.</p> <p>² Die Transparenz umfasst:</p> <p>a) die Offenlegung der Finanzierung von im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien;</p> <p>b) die Offenlegung der Finanzierung von bedeutenden Kampagnen im Hinblick auf kantonale Wahlen und kantonale Abstimmungen;</p> <p>c) die Offenlegung von Interessenbindungen von vom Volk gewählten Inhaberinnen und Inhabern öffentlicher kantonaler Ämter und für diese Ämter kandidierende Personen.</p> <p>³ Das Gesetz regelt die Einzelheiten.</p>	<p>¹ Die im Kantonsrat vertretenen Parteien sind jährlich zur Offenlegung der Finanzierung verpflichtet.</p> <p>² Natürliche und juristische Personen, politische Parteien, politische Gruppierungen, Kampagnenkomitees, Lobbyorganisationen und sonstige politische Organisationen sind zur Offenlegung der Finanzierung ihrer Wahl- und Abstimmungskampagnen bei kantonalen Umengängen verpflichtet.</p> <p>³ Durch Volkswahl gewählte Inhaberinnen und Inhaber öffentlicher Ämter in Legislative, Exekutive und Judikative auf kantonaler Ebene haben ihre Interessenbindungen und Änderungen regelmässig bekanntzugeben. Ebenfalls zur Offenlegung der Interessenbindungen verpflichtet sind Kandidatinnen und Kandidaten für den Wahlkampf zur Wahl in ein öffentliches Amt im vorstehenden Sinn.</p> <p>⁴ Die Angaben gemäss den Absätzen 1 bis 3 sind in einem öffentlichen Register zu führen.</p> <p>⁵ Die Annahme anonymer Gelder und Sachzuwendungen ist untersagt. Das Gesetz regelt die Ausnahmen.</p> <p>⁶ Das Gesetz regelt die Einzelheiten.</p>

Grafik: Von der Direktion des Innern im Rahmen der Abklärungsaufträge ausgearbeitete Varianten Mini, Midi und Maxi für eine neuen § 29a «Transparenz in der Politikfinanzierung» in der Kantonsverfassung.

Im Anschluss an diese Ankündigung wies ein Kommissionsmitglied darauf hin, dass keine der zur Abstimmung stehenden Varianten konkrete Schwellenwerte enthalte. Dabei würden diese Beträge doch eines der Kernanliegen von Transparenzbestimmungen im Bereich der Politikfinanzierung darstellen. In anderen Kantonen seien konkrete Beträge in den jeweiligen Kantonsverfassungen enthalten. Die Bevölkerung in Zug wisse bei fehlenden Schwellenwerte somit nicht, ab jeweils welchem Betrag die Transparenz gelte bzw. welche Beträge dereinst im Gesetz aufgenommen würden. Die Direktion des Innern erklärte, dass die Schwellenwerte aus juristischer Sicht nicht auf Verfassungsstufe zu regeln seien. Schliesslich könne es sein, dass man in einiger Zeit Anpassungen an den Beträgen vornehmen müsse. Dies sei dann aber jeweils nur mit einer Verfassungsänderung möglich, was jedes Mal eine Volksabstimmung zur Folge hätte. Schwellenwerte seien ein gutes Beispiel für eines der Details, das auf Gesetzesstufe geregelt werden sollte. Die Verfassung solle in Bezug auf diesen Punkt lediglich Grundsatzzwänge wiedergeben, wie dies in dem von der Direktion des Innern ausgearbeiteten Midi-Gegenvorschlag mit dem Wort «bedeutend» (bedeutende Kampagnen) der Fall sei.

Auf diese Diskussion folgte eine weitere Diskussion in Bezug auf die Frage, wer von den Regelungen betroffen sein soll (Mitglieder Ständerat, Nationalrat, kantonale Ebene, Gemeindeebene, alle Gemeinden oder ausschliesslich Einwohnergemeinden, im Kantonsrat vertretene Parteien oder alle Ortsparteien etc.). Aus der Diskussion ergibt sich, dass hier zunächst unterschieden werden muss, worüber man spricht. Ob die Rede von der Finanzierung der Parteien oder von Kampagnen ist oder ob die Frage die Offenlegung der Interessensbindungen betrifft.

Ein Kommissionsmitglied vertrat in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass die Gemeinden von der Offenlegungspflicht ausgenommen werden sollten. Die Umsetzung bzw. der entsprechende Aufwand sei für die Gemeinden eine grosse Herausforderung, insbesondere für die kleinen Gemeinden. Dort sei man wahrscheinlich froh, wenn man überhaupt genügend Kandidierende finde. Weitere Kommissionsmitglieder schlossen sich dieser Haltung an.

Ein Kommissionsmitglied wollte in der Folge von der Direktion des Innern wissen, was bei der Maxi-Variante der Direktion des Innern in Abs. 5 gemeint sei. Dort stehe, dass die Annahme anonymer Gelder und Sachzuwendungen untersagt sei. Das Gesetz regle die Ausnahmen. Die Direktion des Innern führte dazu aus, dass damit z.B. die Möglichkeit bestehe, kleinere Spenden von diesem Verbot auszunehmen, sofern der Gesetzgeber dies so wolle.

Ein weiteres Kommissionsmitglied wollte von der Direktion des Innern wissen, was mit der «regelmässigen» Bekanntgabe in Abs. 2 der Maxi-Variante gemeint sei, ob dies jährlich bedeute. Die Direktion des Innern erklärte daraufhin, dass auch dies vom Gesetzgeber festgelegt werden könne. Das sei ebenfalls etwas, das nicht auf Verfassungsstufe geregelt werden sollte, sondern im Gesetz.

Im Nachgang an diese Diskussion folgte die Vierfachabstimmung über die unveränderte Übernahme einer Variante:

- Die Variante mini erhielt 4 Stimmen.
- Die Variante midi erhielt 5 Stimmen.
- Die Variante maxi erhielt 1 Stimme.
- Die Variante «keine der drei» erhielt 4 Stimmen.
- Enthaltungen gab es keine.

Danach liess der Präsident im Sinne einer Unterbereinigung über die beiden Varianten mit dem gleichen Resultat abstimmen, um im Anschluss die beiden schlechtesten Abstimmungsergebnissen einander gegenüberstellen zu können:

- Die Variante mini erhielt 7 Stimmen.
Die Variante «keine der drei» erhielt 6 Stimmen.
Es gab 1 Enthaltung.

Daraufhin wurden vom Präsidenten die beiden schlechtesten Varianten maxi und die Variante «keine der drei» einander gegenübergestellt.

- Die Variante maxi erhielt keine Stimmen.
Die Variante «keine der drei» erhielt 14 Stimmen.
Enthaltungen gab es keine.

Der Präsident kündigte daraufhin eine klassische Dreifachabstimmung an. Er stellte die Varianten mini, midi und «keine der drei» einander gegenüber. Die Maxi-Variante wurde im Rahmen der vorangehenden Bereinigungsabstimmungen eliminiert.

- Die Variante mini erhielt 4 Stimmen.
Die Variante midi erhielt 5 Stimmen.
Die Variante «keine der drei» erhielt 5 Stimmen.
Enthaltungen gab es keine.

Aufgrund dieses Ergebnisses mit zwei gleichen Resultaten brauchte es erneut eine Unterbereinigungsabstimmung. Es wurden die Variante midi und die Variante «keine der drei» einander gegenübergestellt.

- Die Variante midi erhielt 6 Stimmen.
Die Variante «keine der drei» erhielt 7 Stimmen.
Es gab 1 Enthaltung.

In der Folge wurden die beiden schlechteren Varianten mini und midi noch bereinigt.

- Die Variante mini erhielt in der Folge 4 Stimmen.
Die Variante midi erhielt 10 Stimmen.
Es gab keine Enthaltungen.

Nach dieser Abstimmung wurden nun die noch zwei verbleibenden Varianten einander gegenübergestellt: Die Variante midi und die Variante «keine der drei».

- Die Variante midi erhielt 8 Stimmen.
Die Variante «keine der drei» erhielt 6 Stimmen.
Enthaltungen gab es keine.

Der Präsident hielt fest, dass sich die Kommission im Rahmen dieser Abstimmungen für die Variante midi als Gegenvorschlag zur Initiative entschieden habe. Die Variante entspreche der Empfehlung der Direktion des Innern und werde nun nicht mehr angepasst. Die Kommission beantrage somit beim Kantonsrat die Variante midi. Ausser es würden nun seitens der Kommission Rückkommensanträge gestellt. Auf die Frage des Präsidenten folgte eine kurze Diskussion, die sich wie folgt zusammenfassen lässt.

Ein Kommissionsmitglied stellte fest, dass die Mehrheiten der Kommission nun gemacht seien und es diesen Entscheid der Kommission akzeptiere, daher werde es keinen Rückkommensantrag stellen. Es wies darauf hin, dass dem Vorschlag jedoch das zentrale Element des Schwellenwerts fehle. Diese Frage bleibe somit unbeantwortet, sowohl für den Kantonsrat als auch für die Bevölkerung. Für die Initiantinnen und Initianten dieser Verfassungsinitiative sei dies eine gute Ausgangslage. Ein weiteres Kommissionsmitglied äusserte sich in ähnlicher Weise. Es machte darauf aufmerksam, dass sich die Kommission gerade so gut für die mini Variante hätte aussprechen können. Diese Variante wäre eventuell besser gewesen, denn dann hätte man wirklich einen minimalistischen Vorschlag gehabt. Von der Direktion des Innern wurde sodann darauf hingewiesen, dass zwischen den Varianten mini und midi ein erheblicher Unterschied bestehe: während die Variante mini vorgesehen hätte, dass in der Verfassung nur gestanden hätte, dass das Gesetz die Einzelheiten regelt, stehe in der midi-Variante bereits, welche Bereiche offengelegt werden müssten. Nämlich die Partei- und Kampagnenfinanzierung sowie die Interessenbindungen.

Ein weiteres Kommissionsmitglied äusserte sich wie folgt zu dieser Diskussion: Die midi-Variante sei keinesfalls «nichts». Mit diesem Vorschlag werde die Basis gelegt, damit die Verwaltung wisse, wie sie das Gesetz ausgestalten solle und welche Inputs sie dereinst der Kommission geben müsse, damit die drei in der Verfassung festgelegten Bereiche geregelt werden können, und zwar so dass es für den Kanton Zug passe. Einen Frankenbetrag in die Verfassung aufzunehmen sei aus seiner Sicht heikel. Die Variante midi stelle eine griffige Lösung dar, welche den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern guten Gewissens empfohlen werden könne. Es sei zuversichtlich, dass das Volk der Kommission bzw. dem Kantonsrat in diesen Punkten folge.

Zwei weitere Kommissionsmitglieder schlossen sich der Meinung dieses Kommissionsmitglieds an. Die Variante midi stelle einen griffigen Gegenvorschlag dar. Ein Kommissionsmitglied erwähnte zudem, dass es wichtig sei, keine Details in der Verfassung zu regeln, die dort nichts verloren hätten. Damit habe man für die Volksabstimmung bereits ein schlagkräftiges Argument. Ein weiteres Kommissionsmitglied schloss sich dieser Aussage an. Wichtig sei, dass die Kantonsverfassung so schlank wie möglich gehalten und nicht unnötig aufgebläht werde. Ein anderes Kommissionsmitglied erklärte, dass die Stossrichtung der midi Variante zwar stimme, jedoch nicht zufriedenstellend sei.

Schliesslich stellte ein Kommissionsmitglied einen Rückkommensantrag.

Rückkommensantrag: Es sei die midi Variante nicht tel quel zu übernehmen, sondern durch die Kommission noch anzupassen.

- Die Kommission lehnte den Rückkommensantrag mit 11 : 3 Stimmen und ohne Enthaltung ab.

Der Präsident informierte die Kommission daraufhin, dass es noch weitere offene Fragen gebe, über die die Kommission nun befinden müsse. Insbesondere müsse die Kommission darüber entscheiden, ob sie – trotz gegenteiliger Empfehlung der Direktion des Innern – einen konkreten Entwurf für das Gesetz ausarbeiten wolle, ob sie bestimmte Eckwerte für das Gesetz allenfalls im Kommissionbericht festhalten wolle und ob sie, mit dem Ziel den Gesetzgebungsprozess anzustossen und allenfalls die Zuständigkeit für die entsprechenden Arbeiten dieser Kommission zuweisen zu lassen, eine Kommissionsmotion einreichen möchte oder nicht.

Die Direktion des Innern hatte in diesem Zusammenhang bereits zu Beginn der zweiten Kommissionssitzung darauf hingewiesen, dass es keine Möglichkeit gibt, bis zur Volksabstimmung Verbindlichkeit in Bezug auf die Gesetzesbestimmungen zu schaffen. Im Kanton Zug müsse ein Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe erfolgen. Die Möglichkeit, der Initiative einen Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe gegenüberzustellen, gäbe es – anders als auf Bundesebene (vgl. Art. 73a und Art. 75a Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 [BPR; SR 161.1]) – nicht. Dies bedeute, dass (mit oder ohne Berichtsmotion) der übliche Ablauf bei Gesetzesrevisionen (Gesetzesarbeiten, interne und externe Vernehmlassungen, Kommissionsarbeiten, Beschluss im Kantonsrat) durchlaufen werden müsse. Verbindlichkeit werde erst mit dem Beschluss im Kantonsrat geschaffen. Da die Volksabstimmung aus Fristengründen (vgl. § 35 Abs. 4 und 5 KV) bis spätestens Ende Juli 2024 durchzuführen sei, sei es nicht möglich, rechtzeitig verbindliche Gesetzesbestimmungen zu erlassen.

Ein Kommissionmitglied war der Ansicht, dass die Kommission es beim Gegenvorschlag belassen und auch auf eine Kommissionssmotion verzichten solle. Das Risiko, dass Arbeiten vergebens gemacht würden, da sich der Kantonsrat und das Volk anders entscheiden können, sei zu gross. Zwei weitere Kommissionmitglieder unterstützten diese Aussagen. Man habe mit dem Gegenvorschlag nicht nur drei Kernbereiche, die in der Verfassung verankert würden. Die Details dazu müsse die dann zuständige Kommission später in Feinarbeit ausarbeiten. Der Gegenvorschlag verdeutliche, wohin die Reise mit dem Gesetz später gehe. Weitere Kommissionmitglieder äusserten sich in ähnlicher Weise. Von der Mehrheit der Kommissionmitglieder wurde eine Kommissionssmotion als nicht sinnvoll erachtet. Das damit verbundene Risiko, Arbeiten zu tätigen, die aufgrund des Ergebnisses der Schlussabstimmung im Kantonsrat oder aufgrund des Abstimmungsergebnisses schliesslich nicht verwertbar wären, sei zu hoch. Ein Kommissionmitglied teilte diese Meinung nicht und erwähnte, es sei der Meinung, dass die Bevölkerung klar wissen müsse, wozu sie ja und wozu sie nein sage. Schon deshalb seien weitere Alternativen zu prüfen. Selbst wenn zum Zeitpunkt der Volksabstimmung erst das Ergebnis einer internen Vernehmlassung der Gesetzesvorlage vorliegen würde, sei dies immerhin konkreter als gar nichts zu haben. Aus den dargelegten Gründen stelle dieses Kommissionmitglied den Antrag auf Einreichung einer Kommissionssmotion.

Antrag: Es sei im Hinblick auf die Ausarbeitung der Transparenz-Bestimmungen auf Stufe Gesetz eine Kommissionssmotion einzureichen.

→ Die Kommission lehnte den Antrag mit 11 : 2 Stimmen und einer Enthaltung ab.

Der Präsident stellte zum Schluss noch die Frage, ob die Kommission im Kommissionsbericht beantragen möchte, dass der Gesetzgebungsprozess bezüglich der Transparenzbestimmungen von der geplanten WAG-Revision abgekoppelt werden solle und die Zusammensetzung der Kommission nach Möglichkeit wieder dieselbe sein soll. Obwohl sich die Kommissionmitglieder grundsätzlich einig waren, dass es sinnvoll wäre, wenn – sollte die Initiative oder der Gegenvorschlag vom Volk angenommen werden – in der Kommission zur Erarbeitung der Gesetzesbestimmungen wieder dieselben Kommissionmitglieder vertreten wären. Auf einen entsprechenden Antrag wurde verzichtet. Es wurde vielmehr die Auffassung vertreten, dass die Kommissionmitglieder dies, wenn es soweit ist, selber in ihren Fraktionen vorbringen und sich zur Verfügung stellen sollen. Schliesslich sei auch nicht von Bedeutung, ob die Offenlegung der Politikfinanzierung im WAG oder einem anderen Gesetz geregelt sei. Die Direktion des Innern hielt dazu fest, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit keine gemeinsame Beratung des Themas Offenlegung der Politikfinanzierung und WAG-Revision erfolgen werde. Dies habe einerseits zeitliche Gründe, andererseits sei aber auch noch gar nicht klar, ob diese Bestimmungen ins WAG gehörten. Dies müsse zuerst geklärt werden, was Aufgabe des Regierungsrats im

Rahmen der Erarbeitung einer entsprechenden Gesetzesvorlage sei. Die Kommission entschied sich in der Folge dazu, keine entsprechende Passage in den Kommissionsbericht aufzunehmen.

5. Schlussabstimmung

- ➔ Die Kommission lehnte die Verfassungsinitiative für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative) mit 10 : 3 Stimmen und einer Enthaltung ab.
- ➔ Die Kommission stimmte dem Gegenvorschlag gemäss beiliegender Synopse mit 11 : 3 Stimmen und ohne Enthaltung zu
- ➔ In der Stichfrage entschied sich die Kommission mit 11 : 3 Stimmen und ohne Enthaltungen für den Gegenvorschlag.

6. Anträge

Die vorberatende Kommission beantragt dem Kantonsrat

1. mit 10 : 3 Stimmen und einer Enthaltung die Verfassungsinitiative für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative) abzulehnen;
2. mit 11 : 3 Stimmen und ohne Enthaltung dem Gegenvorschlag gemäss beiliegender Synopse, Vorlage Nr. 3462.4a - 17423, zuzustimmen.

Baar, 29. August 2023

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Martin Zimmermann

Beilage: Synopse

Mitglieder der ad-hoc-Kommission:

Zimmermann Martin, Präsident, Baar
Alaj Drin, Cham
Bruhin Gregor, Zug
Franzini Luzian, Zug
Grob Erich, Cham
Iten Fabio, Unterägeri
Iten Andreas, Oberägeri
Käch Manuela, Cham

Magnusson Tom, Edlibach
Mösch Jean Luc, Cham
Nussbaumer Jill, Cham
Risi Adrian, Zug
Schumpf Etienne, Zug
Schweizer Emil, Neuheim
Zimmermann Helene, Risch