



Motion der SP-Fraktion betreffend mehr Transparenz in der Zuger Politik
(Vorlage Nr. 2843.1 - 15705)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 11. Dezember 2018

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SP-Fraktion reichte am 5. März 2018 eine Motion betreffend «mehr Transparenz in der Zuger Politik» (Vorlage Nr. 2843.1 - 15705) ein. Der Kantonsrat hat die Motion am 29. März 2018 an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen zur Motion Bericht und Antrag, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Geltende Regelung im Kanton Zug
3. Regelungen in den Kantonen
4. Regelungen auf Bundesebene
5. Umsetzbarkeit
6. Antrag

1. In Kürze

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion der SP-Fraktion betreffend «mehr Transparenz in der Zuger Politik» nicht erheblich zu erklären. Diese fordert die Offenlegung von Interessenbindungen von Personen, die auf Kantons- oder Gemeindeebene für ein öffentliches Amt kandidieren, und Transparenz bei den Finanzierungsquellen in Wahl- und Abstimmungskämpfen. Zwar hat der Regierungsrat grundsätzlich Verständnis für das Anliegen, jedoch lehnt er die Motion ab, weil kein augenfälliger Handlungsbedarf auszumachen ist.

In keinem anderen Land können die Bürgerinnen und Bürger so häufig abstimmen und wählen wie in der Schweiz. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass Wahlen zwangsläufig zu erhöhter Transparenz führen und Kandidierende aus Eigeninteresse grundsätzlich keine relevanten Tatsachen verheimlichen. Zudem bringt erfahrungsgemäss das öffentliche und mediale Interesse allfällige Interessenbindungen ohnehin ans Licht. Von der Motion nicht erfasst sind beispielsweise Naturalien oder Arbeitsleistungen. Diese stellen neben den Spenden für die Parteien einen substantiellen Beitrag dar. Vor diesem Hintergrund käme eine Offenlegung der Finanzen nach Ansicht des Regierungsrats einer Scheinlösung gleich.

Die Motion verlangt auch die Offenlegung von Interessenbindungen von Kandidierenden für ein öffentliches Amt auf Kantonebene sowie für Exekutive und Legislative auf kommunaler Ebene. Die gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger haben ihre Interessenbindungen jährlich zu aktualisieren. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass das geltende Recht das Thema Transparenz hinreichend regelt. Für die Mitglieder des Kantons- und Regierungsrats existieren detaillierte Vorschriften in den Geschäftsordnungen, wann Ausstandsgründe, wegen unmittelbarer persönlicher Interessen, vorliegen. Für Richterinnen und Richter sowie für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte hat der Kantonsrat jüngst bereits eine Offenlegungspflicht der Interessenbindungen beschlossen.

2. Geltende Regelung im Kanton Zug

Weder die Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1) noch das Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1) kennen Regelungen zur Finanzierung von politischen Parteien oder Gruppierungen. Im Kanton Zug besteht keine Pflicht, die Herkunft von in politischen Kampagnen verwendeten Mitteln offenzulegen.

Bezüglich der Interessenbindungen kann insbesondere auf den Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (GO KR; BGS 141.1) sowie auf den Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Regierungsrats vom 26. September 2013 (GO RR; BGS 151.1) hingewiesen werden. Die Thematik wird gemäss Ansicht des Regierungsrats in den beiden Erlassen eingehend behandelt.

Die Mitglieder des Kantonsrats geben zu Beginn ihres Votums ihre Interessenbindungen bekannt, wenn sie sich zu Geschäften äussern, die ihre Interessen oder jene von Dritten, zu denen sie eine wesentliche persönliche oder rechtliche Beziehung haben, unmittelbar berühren (§ 63 Abs. 1 GO KR). Besondere Interessen können in bestimmten Konstellationen zum Ausstand führen. So haben Kantonsratsmitglieder bei der Bestätigung der eigenen Wahl in den Ausstand zu treten (§ 64 Abs. 1 GO KR). Mitglieder der Staatswirtschaftskommission, der Justizprüfungskommission sowie einer parlamentarischen Untersuchungskommission treten in den Ausstand, sofern sie ein unmittelbares persönliches Interesse an einem Beratungsgegenstand haben (§ 64 Abs. 2 GO KR). Zudem treten sie auch in den Ausstand, wenn sie bei der Ausübung der Oberaufsicht 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).

Die Mitglieder des Regierungsrats treten in den Ausstand, wenn sie am Geschäft ein unmittelbares persönliches Interesse haben, ein bestimmtes Verwandtschafts- oder Vertretungsverhältnis besteht, ihre eigenen Entscheide vor dem Regierungsrat angefochten werden oder sie bei objektiver Betrachtungsweise offensichtlich den Anschein der Befangenheit erwecken (§ 7 Abs. 1 GO RR).

Nebst einer regen öffentlichen Debatte wurden in der Vergangenheit bereits verschiedene Vorstösse im Bereich Transparenz lanciert¹. Jüngst erheblich erklärt hat der Kantonsrat die Motion von Michael Riboni, Laura Dittli und Anastas Odermatt vom 24. Januar 2017 betreffend «Offenlegung der Interessenbindungen von Richtern und Staatsanwälten» (Vorlage Nr. 2712.1 - 15362). In dieser Motion wird gefordert, dass Interessenbindungen aufgrund von beruflichen Haupt- und Nebentätigkeiten beim Amtsantritt von Mitgliedern und Ersatzmitgliedern der Gerichte, Schlichtungsbehörden sowie der Oberstaatsanwaltschaft offengelegt werden müssen. Die betroffenen Behörden sollen hierfür ein öffentlich einsehbares Register über diese Angaben erstellen. Mit Bericht und Antrag vom 4. Oktober 2017 (Vorlage Nr. 2712.2 - 15633) beantragte die erweiterte Justizprüfungskommission die Erheblicherklärung der Motion. An der Sitzung vom 22. Februar 2018 wurde in den verschiedenen Voten die Wichtigkeit von Unabhängigkeit und Transparenz betont, worauf der Kantonsrat die Motion stillschweigend erheblich erklärte (Protokoll der Kantonsratssitzung vom 22. Februar 2018, Traktandum 11, S. 2237 ff.).

¹ So zum Beispiel die Motion der Alternativen Fraktion betreffend «Finanzielle Transparenz bei Wahlen» vom 28. September 2007 (Vorlage Nr. 1595.1 - 12507) oder das Postulat der SP-Fraktion betreffend «mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» vom 16. Juni 2013 (Vorlage Nr. 2272.1 - 14390), welche im Kantonsrat keine Mehrheit fanden.

3. Regelungen in den Kantonen

In der Vergangenheit wurden in verschiedenen Kantonen Volksinitiativen rund um das Thema Transparenz in der Politik abgelehnt (z.B. Aargau 2014, Baselland 2013). Die Annahme der Initiativen in den Kantonen Freiburg und Schwyz im März 2018 bot Anlass zur Lancierung von Initiativen und zur Einreichung von parlamentarischen Vorstössen. Die Kantone Genf, Tessin und Neuenburg verfügen seit längerem über Gesetze im Bereich der Transparenz bei der Finanzierung der politischen Parteien².

Im Kanton Schwyz gilt seit der Volksabstimmung vom 4. März 2018 die Offenlegungspflicht gemäss Art. 45a der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV SZ; SRSZ 100.100). Alle Kandidierenden für öffentliche Ämter auf Kantons- und Bezirksebene sowie für Exekutive und Legislative auf kommunaler Ebene legen ihre Interessenbindungen bei der Anmeldung ihrer Kandidatur offen. Für die Periode einer Wahl oder Abstimmungskampagne müssen die politischen Akteurinnen und Akteure (Parteien, Organisationen, politische Gruppierungen) alle Spenden von juristischen Personen ab einer Höhe von 1000 Franken, sowie alle Spenden von natürlichen Personen ab 5000 Franken offenlegen. Die geltende Regelung im Kanton Schwyz entspricht materiell der im Kanton Zug eingereichten Motion betreffend «mehr Transparenz in der Zuger Politik».

4. Regelung auf Bundesebene

Die Eidgenössische Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» wurde am 31. Oktober 2017 eingereicht und befindet sich derzeit in der parlamentarischen Beratung. Am 29. August 2018 verabschiedete der Bundesrat die entsprechende Botschaft. Gemäss dem Initiativtext sollen die Parteien dazu verpflichtet werden, ihre Rechnung und die Herkunft aller Spenden von über 10 000 Franken offen zu legen. Auch Personen und Komitees, die in einer Kampagne mehr als 100 000 Franken einsetzen, müssten Spenden über 10 000 Franken deklarieren. Die Annahme anonymer Spenden wäre verboten.

Der Bundesrat beantragt dem Parlament, die Volksinitiative ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen. Er ist der Ansicht, dass die Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz kaum mit einer nationalen Regelung zur Parteienfinanzierung und zur Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen vereinbar seien. Im System der direkten Demokratie der Schweiz, das durch regelmässige Volksabstimmungen geprägt sei, seien die Parteien nicht die einzigen Akteurinnen des politischen Geschehens.

Zudem befürchtet der Bundesrat bei einer Regelung auf nationaler Ebene unerwünschte Auswirkungen auf die föderalistische Grundordnung und die Politikfinanzierung. Der Bundesrat erachtet es als einen Eingriff in die Kantonsautonomie, wenn gestützt auf die nationale Transparenz-Initiative Vorschriften bezüglich der Ständeratswahlen sowie für die kantonalen Parteien, welche in den nationalen Parlamenten vertreten sind, erlassen werden müssten.

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat im November 2018 die Verwaltung beauftragt, Möglichkeiten für einen Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative zu prüfen und plant

² Vgl. Art. 29A der Loi sur l'exercice des droits politiques vom 15. Oktober 1982 (LEDP GE; A 5 05); nach Art. 114 f. der Legge sull'esercizio dei diritti politici vom 7. Oktober 1998 (LEDP TI; Nuova numerazione 150.100); Art. 133a–133p der Loi sur les droits politiques vom 17. Oktober 1984 (LDP NE; 141).

im Januar 2019 zu entscheiden, ob sie einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag zur Initiative ausarbeiten möchte.³

5. Umsetzbarkeit

Eine Umfrage des Bundesrates bei Kantonen mit langjähriger Praxiserfahrung hat aufgezeigt, dass eine Umsetzung grundsätzlich zu keinen nennenswerten Problemen führt und auch die Finanzierung von politischen Parteien und Komitees gewährleistet bleibt⁴. So ist zum Beispiel die Frage zu stellen, ob bei einer Offenlegungspflicht wie von den Initiantinnen und Initianten gefordert, nicht das Risiko besteht, dass sich Spenderinnen und Spender zurückziehen. Des Weiteren wurde die Frage aufgeworfen, ob sich diese Vorschriften beispielsweise durch das Einschalten von Mittelspersonen oder mit Hilfe von juristischen Personen nicht leicht umgehen lassen. Inwieweit die Kantone die Herausforderungen der Parteien berücksichtigt haben, ist fraglich. Nach Ansicht des Regierungsrats budgetieren die Parteien in der Regel ihre Ausgaben für die Wahlen und Abstimmungen über mehrere Jahre, sodass keine Nachverfolgung der einzelnen Spenden bei einer bestimmten Wahl oder Abstimmung möglich ist. Den Parteien steht es frei, über eine Selbstdeklaration für einen Sympathiebonus bei der Wählerschaft zu sorgen.

Im Kanton Schwyz wird für die Prüfung der Richtigkeit der Angaben gemäss dem Erläuterungsbericht zur Vernehmlassung betreffend Transparenzgesetz vom 3. Juli 2018 auf kantonaler Ebene die kantonale Finanzkontrolle sowie auf kommunaler Ebene die zuständige Rechnungsprüfungskommission vorgesehen⁵.

5.1 Datenschutz

Im Bereich der Veröffentlichung der Namen und Beträge von Personen stellen sich datenschutzrechtliche Fragen. Besonders schützenswerte Personendaten gemäss § 2 Abs. 1 Bst. b des Datenschutzgesetzes vom 28. September 2000 (DSG; BGS 157.1) stellen höhere Anforderungen an die gesetzliche Grundlage. Gemäss § 5 Abs. 2 DSG dürfen diese von Organen nur bearbeitet werden, wenn ein formelles Gesetz dies ausdrücklich vorsieht. Anhand der Angaben über natürliche Personen, die Geldbeträge an Parteien oder Kampagnen spenden, lässt sich eine gewisse Sympathie für eine Partei bzw. ein Anliegen ableiten. Inwiefern ein Rückschluss auf die tatsächlichen politischen Ansichten und Tätigkeiten zutreffend ist, hängt jedoch von einer Reihe weiterer Faktoren ab. So gibt es beispielsweise Unternehmen, welche alle in einem Parlament vertretenen Parteien unterstützen, um die politische Arbeit grundsätzlich zu honorieren. Weil die Motion betreffend «mehr Transparenz in der Zuger Politik» die Schaffung eines neuen Paragraphen im Wahl- und Abstimmungsgesetz vorsieht und damit ausdrücklich eine formelle gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll, braucht diese Frage nicht abschliessend geklärt zu werden.

Auch die Verhältnismässigkeit, wie sie in § 4 Abs. 1 Bst. d DSG verlangt wird, ist zu beachten. Die Motion betreffend «mehr Transparenz in der Zuger Politik» sieht eine Schwelle der Offenlegungspflicht ab 5000 Franken für natürliche Personen sowie ab 1000 Franken für juristische

³ Siehe Ziff. VIII des Berichts der OSZE/ODIHR Wahlbewertungsmission vom 30. Januar 2012, abrufbar unter: www.bk.admin.ch > Politische Rechte > Nationalratswahlen > «OSZE-Bericht über die eidgenössischen Parlamentswahlen vom 23. Oktober 2011» (Stand: 17. Juli 2018).

⁴ Vgl. Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)», S.16.

⁵ Vgl. <https://www.sz.ch/behoerden/vernehmlassungen/transparenzgesetz.html/72-416-376-6303> (Stand 12. Oktober 2018)

Personen vor. Aus datenschutzrechtlicher Sicht sind solche Schwellenwerte grundsätzlich zu begrüssen, deren Höhe sollte jedoch im Rahmen des politischen Prozesses festgelegt werden.

5.2 Umgehungsrisiken

Finanzielle Zuwendungen an natürliche Personen sowie deren persönliche Aufwendungen werden von der Motion betreffend «mehr Transparenz in der Zuger Politik» nicht erfasst. Bei Annahme der Motion wären Privatpersonen weiterhin nicht verpflichtet, Spenden, die sie persönlich erhalten haben oder die sie selbst für eine Wahl- oder Abstimmungskampagne aufwenden, anzugeben. Zudem besteht ein Risiko, dass Spenden über eingesetzte Mittelspersonen oder via juristische Strukturen vorgenommen werden. Von der Motion auch nicht erfasst sind Leistungen, wie beispielsweise Naturalien oder Arbeitsleistungen, welche für den Erfolg der politischen Arbeit nicht zu unterschätzende Faktoren darstellen. Eine lediglich auf die Finanzen bezogene Offenlegung, würde nach Ansicht des Regierungsrats somit diesen Aspekt vernachlässigen und das Problem nur dem Anschein nach lösen.

6. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion der SP-Fraktion betreffend «mehr Transparenz in der Zuger Politik» (Vorlage Nr. 2843.1 - 15705) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 11. Dezember 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart