



Ergebnis der 1. Lesung im Regierungsrat vom 23. Juni 2026

Gesetz über die Transparenz in der Politik (Transparenzgesetz, TPG)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom **Datum**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Antrag, ein neues Gesetz über die Transparenz in der Politik (Transparenzgesetz, TPG) zu erlassen. Wir erstatten Ihnen dazu den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1.	In Kürze	1
2.	Ausgangslage	3
3.	Initiative und Verfassungsänderung als Anstoss	13
4.	Zentrale Aspekte des Erlasses	14
5.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	17
6.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	17
7.	Auswirkungen der Revision	34
8.	Zeitplan	35
9.	Antrag	35

1. In Kürze

In der Schweiz besteht ein zunehmendes Bedürfnis nach Transparenz bezüglich der Finanzierung von politischen Akteurinnen und Akteuren und der Interessenbindungen von gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern. So auch im Kanton Zug. Der Bund und diverse Kantone haben bereits entsprechende Vorschriften eingeführt. Nach Annahme eines Gegenvorschlags zur von einem überparteilichen Komitee unterstützten Transparenz-Initiative im Herbst 2024 wird die damals in Kraft getretene Verfassungsbestimmung nun in einem neuen Erlass konkretisiert. Das Transparenzgesetz stellt eine gute Balance zwischen den Interessen der involvierten Anspruchsgruppen her, gewährleistet einerseits eine bürokratiefreundliche Umsetzung und andererseits Rechtsgleichheit und stärkt schliesslich das Vertrauen in die im Kanton Zug betriebene Politik.

Die Entwicklungen der vergangenen Jahre beim Bund und in anderen Gemeinwesen der Schweiz zeigen auf, dass das Bedürfnis der Öffentlichkeit nach Transparenz in der Politik – insbesondere in Bezug auf die Herkunft von finanziellen Mitteln für Parteien und Kampagnen – zunehmend gewachsen ist. Entsprechend hat die Zuger Stimmbevölkerung am 22. September 2024 eine Änderung der Kantonsverfassung beschlossen. Dieser Abstimmung zugrunde lagen eine entsprechende Verfassungsinitiative sowie ein diesbezüglicher Gegenvorschlag des Kantonsrats, wobei nur letzterer angenommen wurde. Die Kantonsverfassung wurde um eine Bestimmung ergänzt, welche die Gewährleistung der Transparenz in der Politik statuiert. Namentlich ist Transparenz zu schaffen in Bezug auf die Finanzierung der im Kantonsrat

vertretenen Parteien, die Finanzierung von bedeutenden Kampagnen bei kantonalen Urnengängen und die Interessenbindungen von gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern.

Im Weiteren sieht die Verfassung vor, dass die Einzelheiten im Gesetz geregelt werden. Mit der vorliegenden Vorlage werden die verfassungsrechtlichen Grundzüge in einem Gesetz konkretisiert und die diesbezüglichen Einzelheiten geregelt. Einerseits orientiert sich der Erlass an bestehenden Bestimmungen anderer Gemeinwesen (insbesondere des Bundes und der Kantone Schwyz und Freiburg). Andererseits grenzt er sich bewusst von diesen Regelungen ab, um den Besonderheiten und Bedürfnissen des Kantons Zug besser Rechnung tragen zu können.

Im neuen Transparenzgesetz wird das Anliegen nach Transparenz in der Politik zentral und umfassend geregelt. Es weist folgende Grundzüge auf:

- **Bürokratiefreundliche Ausgestaltung:** Es wird unnötige Bürokratie verhindert. Das Gesetz gilt nur für kantonale Angelegenheiten und erfasst nicht die Gemeindeebene. Bei der Kampagnenfinanzierung besteht eine Offenlegungspflicht erst, wenn Aufwendungen von 20 000 Franken oder mehr getätigt werden. Dadurch sollen kleine Kampagnen nicht übermässig belastet oder gar verhindert werden. Die Teilnahme kleinerer Akteurinnen und Akteure am politischen Prozess – als Markenzeichen der direkten Demokratie – soll weitestgehend möglich bleiben.
- **Angemessene und rechtsgleiche Schwellenwerte bei Zuwendungen:** Zuwendungen von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften müssen ab einem Schwellenwert von 10 000 Franken offengelegt bzw. separat unter Preisgabe der Identität der Urheberin oder des Urhebers ausgewiesen werden. Es gelten für alle Zuwenderinnen und Zuwender dieselben Regelungen, zumal eine ungleiche Handhabung sich sachlich nicht rechtfertigt.
- **Zentrales elektronisches Register:** Die offenzulegenden Angaben werden einheitlich an einem Ort erfasst. Das Register wird elektronisch geführt und ist öffentlich zugänglich. D.h. jedermann kann die betreffenden Angaben einsehen.
- **Eigenverantwortung der politischen Akteurinnen und Akteure:** Die politischen Akteurinnen und Akteure sind verantwortlich dafür, dass sie die ihnen obliegenden Offenlegungspflichten umfassend erfüllen. Mithin ist es ihre Aufgabe, die offenzulegenden Angaben vollständig und korrekt zu erfassen. Es findet vor der Veröffentlichung der Angaben keine staatliche Kontrolle statt. Erst im Nachhinein erfolgt unter gegebenen Umständen eine Verdachtskontrolle.
- **Strafrechtliche Verfolgung bei Verstössen:** Missachtet eine politische Akteurin oder ein politischer Akteur die ihr bzw. ihm obliegende Offenlegungspflicht vorsätzlich (auch eventualvorsätzlich), kann dies zu einer Busse von bis zu 5000 Franken führen. Die strafrechtliche Sanktionsmöglichkeit ist erforderlich, um den gesetzlichen Pflichten entsprechend Nachdruck zu verleihen.

Mit dem Transparenzgesetz wird der von der Stimmbevölkerung erteilte Auftrag umgesetzt. Es handelt sich angesichts des Regelungsinhalts um eine ausgewogene Lösung. Es wird dort Transparenz geschaffen, wo den Umständen eine gewisse Bedeutung beigemessen werden kann. So werden künftig grössere finanzielle Zuwendungen und Einnahmen für die Stimmbevölkerung transparent. Hingegen müssen unbedeutende Transaktionen, insbesondere Zuwendungen von Kleinspenderinnen und Kleinspendern, nicht offengelegt werden. Andernfalls könnte gar ein verzerrtes Bild entstehen, zumal kleinere Beiträge bei realistischer Betrachtung kaum den Anschein der Beeinflussung der Meinungsbildung erwecken. Auch mit Blick auf die Selbstdeklaration der politischen Akteurinnen und Akteure und die staatliche Kontrolle wird ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielt. Eine engmaschige Kontrolle würde zu

unverhältnismässigem und unnützem Aufwand führen. Dies umso mehr als auch die breite Öffentlichkeit – insbesondere die Medien – als weitere Kontrollinstanz fungiert. Mit der vorgesehenen Regelung wird ein guter Ausgleich zwischen Eigenverantwortung der involvierten Akteuren und Akteure und staatlicher Intervention erzielt. Insgesamt berücksichtigt das neue Gesetz die kantonalen Gegebenheiten und schafft ein gesundes Mass an staatlicher Regulierung.

2. Ausgangslage

2.1. Bisherige Regelungen im Kanton Zug

Bis zur Annahme des Gegenvorschlags am 22. September 2024 gab es im Kanton Zug keine Bestimmungen in Bezug auf die *Offenlegung der Finanzierung* von Parteien sowie Abstimmungs- und Wahlkampagnen.

Die Pflicht zur *Offenlegung der Interessenbindungen* hingegen war bereits vor der Annahme des Gegenvorschlags zur Transparenzinitiative in verschiedenen Erlassen geregelt. Einem ähnlichen Zweck dienen sodann die Vorschriften über die Unvereinbarkeiten bei der Behördenorganisation aus Gründen der Gewaltenteilung und die Ausstandspflicht in einem konkreten Einzelfall. In Bezug auf die Unvereinbarkeiten sind vor allem § 21 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (Kantonsverfassung, KV; BGS 111.1), § 55 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) und § 66 des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG; BGS 161.1) zu beachten. Insbesondere darf niemand gleichzeitig Mitglied des Kantonsrats, des Regierungsrats oder eines Gerichts sein (§ 21 Abs. 2 KV).

Der Umgang mit Interessenbindungen ist in folgenden Erlassen geregelt: 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), im VRG und im GOG.

Kantonsratsmitglieder haben 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 selbst 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 vorgenannten 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 vom 1. Februar 1990 (BGS 151.2) 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 Näheverhältnis 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). Eine vom Inhalt gleiche Regelung enthält das § 55a VRG für die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Verwaltungsgerichts.

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.

2.2. Regelungen auf Bundes- und Kantonebene

Es gibt bereits Gemeinwesen in der Schweiz, die über Bestimmungen zur Transparenz in der Politikfinanzierung verfügen, weshalb diese als Orientierung dienen. Im Hinblick auf die Erarbeitung des vorliegenden Erlasses wurden die Regelungen auf Stufe Bund sowie in den Kantonen Schwyz, Freiburg und Wallis verstärkt berücksichtigt. Vor kurzem hat der Kanton Bern ebenfalls Transparenzregeln erlassen.

2.2.1. Bund

Am 10. Oktober 2017 wurde die Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs mit 109 826 gültigen Unterschriften eingereicht (Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung [Transparenz-Initiative]» vom 29. August 2018, in: BBI 2018 S. 5623 ff., S. 5624 und S. 5630). Die Initiative wurde von den Initiantinnen und Initianten zurückgezogen, nachdem das Parlament einen indirekten Gegenvorschlag verabschiedet hat und dagegen kein Referendum zustande gekommen ist. Es gibt daher keine Bestimmung in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

Die Regelungen sind im Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1) enthalten. Weitere Ausführungsbestimmungen finden sich in der Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung vom 24. August 2022 (VPofI; SR 161.18). Die Bundesregelung enthält folgende inhaltlichen Eckwerte:

Was wird geregelt?	<p>Parteifinanzierung</p> <p>Kampagnenfinanzierung</p> <p>Verbot von anonymen Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland; primär Pflicht zur Rückerstattung und subsidiär Pflicht zur Ablieferung an den Bund</p>
Wen betrifft die Regelung?	<p>Parteifinanzierung: in der Bundesversammlung vertretene Parteien</p> <p>Kampagnenfinanzierung: natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, die im Hinblick auf eine Wahl in den Nationalrat (unter Einschränkungen auch für den Ständerat [Einreichung der Schlussrechnung]) oder eine eidgenössische Abstimmung eine Kampagne führen</p>
Was wird offengelegt?	<p>Parteifinanzierung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Einnahmen – alle wirtschaftlichen Vorteile, die ihnen freiwillig gewährt werden (monetäre und nichtmonetäre Zuwendung) von mehr als 15 000 Franken pro Zuwenderin bzw. Zuwender und Jahr – die Beiträge der einzelnen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger <p>Kampagnenfinanzierung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – budgetierte Einnahmen und die Schlussrechnung über die Einnahmen – alle wirtschaftlichen Vorteile, die ihnen freiwillig gewährt werden (monetäre und nichtmonetäre Zuwendung) innerhalb der letzten 12 Monate vor dem Urnengang von mehr als 15 000 Franken pro Zuwenderin bzw. Zuwender und Kampagne
Ab welchem Wert bestehen in welchen Bereichen Offenlegungspflichten?	<p>Parteifinanzierung: keine Eintrittsschwelle</p> <p>Kampagnenfinanzierung: Eintrittsschwelle liegt bei Aufwendungen von mehr als 50 000 Franken für die Kampagne</p> <p>Grossspenden für Parteien und Kampagnen müssen offengelegt werden ab einem Beitrag von mehr als 15 000 Franken</p>
Was sind die Modalitäten der Offenlegung?	<p>Mitteilungsart: bei Partei- und Kampagnenfinanzierung gilt Selbstdeklaration (inkl. Belege für Grossspenden)</p> <p>Einreichungsfristen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Parteifinanzierung: jährlich – Kampagnenfinanzierung: budgetierte Einnahmen 45 Tage vor, Schlussrechnung 60 Tage nach dem Urnengang; unverzügliche Meldung und laufende Veröffentlichung von in der Zeit zwischen der Einreichung des Budgets und dem Urnengang eingegangenen Grossspenden
Wie werden die Angaben kontrolliert?	Stichprobenkontrolle

Wie erfolgt die Publikation?	Öffentliches Register, welches im Internet publiziert wird
Zuständige Behörde?	Eidgenössische Finanzkontrolle
Wie ist der Umgang mit den Daten der betroffenen Personen geregelt?	Ausdrückliche Bestimmung im Gesetz zum Bearbeiten von Personendaten und Austausch von Informationen (Art. 76i BPR) Löschung der Angaben nach fünf Jahren (Art. 17 Abs. 1 VPof)
Welche Sanktionen werden bei einer Pflichtverletzung verhängt?	Busse bis zu 40 000 Franken

2.2.2. Kanton Schwyz

Im Kanton Schwyz wurde vom Volk eine von der JUSO eingereichte Transparenzinitiative am 4. März 2018 mit rund 50.3 Prozent Ja-Stimmenanteil angenommen. In Ausführung des neuen § 45a der Kantonsverfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (SRSZ 100.100) trat – nach einer durch das Bundesgericht erfolgten abstrakten Normenkontrolle – am 1. Juli 2022 das Transparenzgesetz (TPG) vom 6. Februar 2019 (SRSZ 140.700) vollumfänglich in Kraft. Die Schwyzer Regelung weist folgende inhaltlichen Eckwerte aus:

Was wird geregelt?	Parteifinanzierung Kampagnenfinanzierung Interessenbindungen Anonyme Spenden sind bis 1000 Franken (Gesamtbetrag) im Jahr gestattet; darüberhinausgehende anonyme Beiträge müssen Dritten für gemeinnützige Zwecke zugeführt werden
Wen betrifft die Regelung?	Parteifinanzierung: Parteien, für jedes Jahr, in welchem sie sich an einer Wahl oder Abstimmung beteiligt haben Kampagnenfinanzierung: politische Organisationen (ausgenommen: Einzelpersonen; ebenfalls ausgenommen: Finanzierung von Unterschriftensammlungen) Interessenbindungen: <ul style="list-style-type: none"> – Kanton: Kantons- und Regierungsrat; Kantons-, Verwaltungs-, Straf-, Jugend- und Zwangsmassnahmenrichter; Erziehungs- und Bankrat; Beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz und deren Stellvertretung; Staatschreiber; Oberstaatsanwalt und dessen Stellvertretung – Ständerat: im Hinblick auf Wahl (vor der Wahl) – Bezirk und Gemeinden: Bezirksrat und Mitglieder des Bezirksparlaments; Bezirksrichter und von den Bezirken zu wählende Kantonsrichter; Gemeinderat und Mitglieder des Gemeindeparlaments
Was wird offengelegt?	Parteifinanzierung: Spendenliste (mit Angaben zu Grossspenderinnen und -spendern) Kampagnenfinanzierung: <ul style="list-style-type: none"> – Budget mit geplanten Aufwendungen und deren Finanzierung – Name und Wohnort (natürliche Personen) bzw. Sitz (juristische Personen) von Grossspenderinnen und -spendern

	(Einzelspenden werden zusammengezählt): natürliche Personen mehr als 5000 Franken; juristische Personen mehr als 1000 Franken
	– Schlussrechnung bei Ausgaben über der Eintrittsschwelle (s. sogleich)
	Interessenbindungen: Angaben über
	– berufliche Tätigkeiten und allfällige Arbeitgeber
	– Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten und ähnlichen Gremien von Rechtsgemeinschaften sowie juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts
	– dauernde Leitungs- und Beratungsfunktionen für Interessengruppen und Verbände
	– Mehrheitsbeteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts
	– politische Ämter in Bund, Kanton, Bezirken und Gemeinden sowie Ämter in Kantonalkirche und Kirchgemeinden
Ab welchem Wert bestehen in welchen Bereichen Offenlegungspflichten?	Parteifinanzierung: Spendenliste muss nur erstellt werden, wenn effektiv Grossspenden (natürliche Personen über 5000 Franken; juristische Personen über 1000 Franken) eingegangen sind Kampagnenfinanzierung: Eintrittsschwelle bei kantonalen Urnengängen liegt bei budgetierten oder getätigten Aufwendungen von mehr als 10 000 Franken; bei einer Wahl oder Abstimmung auf Stufe Bezirk oder Gemeinde von mehr als 5000 Franken Partei- und Kampagnenspenden müssen offengelegt werden ab einem Beitrag von mehr als 5000 Franken bei natürlichen Personen und mehr als 1000 Franken bei juristischen Personen
Was sind die Modalitäten der Offenlegung?	Mitteilungsart: Selbstdeklaration (inkl. Bestätigung über Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben) für Partei-, Kampagnenfinanzierung und Interessenbindungen Einreichungsfristen:
	– Parteifinanzierung: jährlich, bis Ende Juni des Folgejahres
	– Kampagnenfinanzierung: Budget für Kampagnen bis fünf Wochen vor dem Wahl- oder Abstimmungstag; Schlussabrechnung innerhalb von zwei Monaten nach dem Urnengang
	– Interessenbindungen: Offenlegung bei Anmeldung und Veröffentlichung spätestens beim Versand der Wahlunterlagen oder zehn Tage vor der Wahl durch den Kantonsrat
Wie werden die Angaben kontrolliert?	Verdachtsprüfung (auf entsprechende Hinweise)
Wie erfolgt die Publikation?	Öffentliches Register, welches im Internet publiziert wird
Zuständige Behörde?	Partei- und Kampagnenfinanzierung bei kantonalen Parteien und Organisationen sowie bei Wahlen und Abstimmungen des Kantons: kantonale Finanzkontrolle Partei- und Kampagnenfinanzierung bei kommunalen Parteien und Organisationen sowie bei Kantonsratswahlen und den

übrigen Wahlen und Abstimmungen der Bezirke und Gemeinden:
zuständiges Bezirks- oder Gemeindekassieramt

Interessenbindungen:

- bei Ständerats- und Regierungsratswahlen und bei Wahlen durch den Kantonsrat: Staatskanzlei
- bei Kantonsratswahlen, Wahlen in die Exekutiven und Legislativen von Bezirken und Gemeinden sowie bei Bezirks- und Kantonsrichterwahlen: Gemeindekanzlei

Wie ist der Umgang mit den Daten der betroffenen Personen geregelt?

Ausdrückliche Bestimmung in Bezug auf den Datenschutz (Verweis auf Datenschutzgesetz und Hinweis, dass Präsident für Einhaltung sorgt)

- Interessenbindungen: umgehende Löschung bei nicht gewählten Kandidaten oder ausscheidenden Amtsinhaberinnen und Amtsinhabern
- Partei- und Kampagnenfinanzierung: Löschung der Finanzierungsangaben nach einem Jahr

Welche Sanktionen werden bei einer Pflichtverletzung verhängt?

Busse bis zu 10 000 Franken nach vorgängiger Mahnung

2.2.3. Kanton Freiburg

Im Kanton Freiburg wurde vom Volk eine von der JUSO eingereichte Transparenzinitiative ebenfalls am 4. März 2018 mit rund 70 Prozent Ja-Stimmanteil angenommen. In Ausführung des neuen § 139a der Kantonsverfassung des Kantons Freiburgs vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1) trat am 1. Januar 2021 das Gesetz über die Politikfinanzierung vom 16. Dezember 2020 (Pol-FiG; SGF 115.5) in Kraft. Die kantonale Regelung enthält folgende inhaltlichen Eckwerte:

Was wird geregelt?

Parteifinanzierung

Kampagnenfinanzierung

Offenlegung der Einkommen von gewählten Personen (ausgenommen: kandidierende Personen)

Verbot anonymer Spenden; Pflicht zur Übergabe an die Staatskanzlei und Verwendung für die allgemeinen Wahlkampfkosten (Beitrag an staatliche Mitfinanzierung)

Wen betrifft die Regelung?

Parteifinanzierung: Parteien, die im Register der politischen Organisationen eingetragen sind

Kampagnenfinanzierung: politische Organisationen

Offenlegung der Einkommen: Ständerätinnen und Ständeräte sowie Nationalrätinnen und Nationalräte, Grossrätinnen und Grossräte, Staatsrätinnen und Staatsräte, Oberamtfrauen und Oberamt männer

Ausgenommen: persönliche Kampagnen; Kampagnen in Gemeindeangelegenheiten und die im Rahmen dieser Wahlen gewählten Personen

Was wird offengelegt?

Parteifinanzierung: Rechnung und Angaben zu den Grossspenderinnen und -spendern (s. sogleich)

Kampagnenfinanzierung:

- Budget mit geplanten Aufwendungen und deren Finanzierung
- Name und Wohnsitz (natürliche Personen) bzw. Geschäfts-sitz (juristische Personen) von Grossspenderinnen und -spendern (Einzelspenden werden zusammengezählt): bei freiwillig gewährten Zuwendungen von natürlichen Personen von mehr als 5000 Franken; bei freiwillig gewährten Zuwendungen von juristischen Personen von mehr als 1000 Franken
- Schlussrechnung bei Ausgaben über der Eintrittsschwelle (s. sogleich)

Offenlegung von Einkommen:

- mit dem Mandat erzielte Einkommen
- aus anderen Tätigkeiten in Zusammenhang mit dem Mandat erzielte Einkommen; dies umfasst die Entschädigungen, welche bezogen werden für:
 - (1) Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten juristischer Personen des privaten und des öffentlichen Rechts
 - (2) die Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes, eines Kantons oder einer interkantonalen Zusammenarbeit
 - (3) weitere politische Ämter
 - (4) dauernde Leitungs- oder Beratungstätigkeiten für Interessengruppen, einschliesslich Verbände und Stiftungen

Ab welchem Wert bestehen in welchen Bereichen Offenlegungspflichten?

Parteifinanzierung: Rechnung muss jährlich unabhängig von einem Schwellenwert offengelegt werden

Kampagnenfinanzierung: Eintrittsschwelle liegt bei Aufwendungen von mehr als 10 000 Franken

Grossspenden bei der Partei- oder Kampagnenfinanzierung müssen offengelegt werden ab einem Beitrag von mehr als 5000 Franken bei natürlichen Personen und von mehr als 1000 Franken bei juristischen Personen

Was sind die Modalitäten der Offenlegung?

Mitteilungsart bei Partei- und Kampagnenfinanzierung und Interessenbindungen: Selbstdeklaration (inkl. Bestätigung über Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben)

Einreichungsfristen:

- Parteifinanzierung: jährlich, bis Ende Juni des Folgejahres
- Kampagnenfinanzierung: Budget für Kampagnen bis sechs Wochen vor dem Wahl- oder Abstimmungstag; Schlussabrechnung spätestens sechs Monate nach dem Urnengang
- Interessenbindungen: mittels Formulars bis Ende August jedes Kalenderjahres

Wie werden die Angaben kontrolliert?

Parteifinanzierung: keine Überprüfung der Jahresrechnungen
Kampagnenfinanzierung: Stichprobenprüfung der Budgets und Schlussabrechnungen durch Staatskanzlei; Möglichkeit die Erfüllung dieser Aufgabe an Dritte zu übertragen

Wie erfolgt die Publikation?	<p>Publikation im Internet oder Zurverfügungstellung in Papier</p> <p>Budgets werden spätestens zum Zeitpunkt des Versands des Stimm- und Wahlmaterials veröffentlicht; Schlussabrechnungen spätestens zwei Monate nach Einreichung bei der Staatskanzlei</p> <p>Publikation der Rechnungen spätestens im Laufe des Folgejahres</p> <p>Veröffentlichung der Einkommen von gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern sobald Überprüfung erfolgt</p>
Zuständige Behörde?	Staatskanzlei, unter Mitwirkung der kantonalen Steuerverwaltung bei der Offenlegung der Einkommen (da diese über die entsprechenden Informationen verfügt)
Wie ist der Umgang mit den Daten der betroffenen Personen geregelt?	<p>Ausdrückliche Bestimmung in Bezug auf die vorgängige Orientierung von Grossspenderinnen und -spendern.</p> <p>Löschung der elektronischen und physischen Angaben nach einem Jahr</p> <p>Ausdrücklicher Hinweis auf Datenschutz- und Öffentlichkeitsgesetz</p>
Welche Sanktionen werden bei einer Pflichtverletzung verhängt?	<p>Verwaltungssanktion: Entzug jeglicher Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten</p> <p>Strafe: Busse bis zu 10 000 Franken bei vorsätzlicher Verletzung, 5000 Franken bei fahrlässiger Verletzung</p>

2.2.4. Kanton Wallis

Im Kanton Wallis ist seit dem 1. April 2023 der neue Titel «8a Transparenz bei der Finanzierung des politischen Lebens» im kantonalen Gesetz über die politischen Rechte vom 13. Mai 2004 (kGPR; SGS 160.1) in Kraft. Eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung gibt es nicht (eine grössere Verfassungsrevision, die mitunter eine Bestimmung zur Transparenz umfasste, wurde am 3. März 2024 abgelehnt). Die Regelung weist folgende inhaltlichen Eckwerte aus:

Was wird geregelt?	<p>Parteifinanzierung</p> <p>Kampagnenfinanzierung</p> <p>Verbot anonymer Spenden; Pflicht zur Rückerstattung oder zur Übergabe an eine juristische Person mit einem gemeinnützigen Zweck</p>
Wen betrifft die Regelung?	<p>Parteifinanzierung: Parteien, die im Grossen Rat vertreten sind</p> <p>Kampagnenfinanzierung: Parteien und alle anderen Organisationen, die massgeblich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen auf kantonaler Ebene beteiligt sind (ausgenommen: Gemeindeangelegenheiten)</p>
Was wird offengelegt?	<p>Parteifinanzierung: Jahresrechnung und Spendenliste mit Grossspenderinnen und -spendern (s. sogleich)</p> <p>Kampagnenfinanzierung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kampagnenrechnung – Name und Wohnsitz bzw. Geschäftssitz bei Grossspenden: natürliche und juristische Personen, die einen Gesamtbetrag

	von mehr als 5000 Franken gespendet haben; Referenzzeitraum von 12 Monaten vor der Abstimmung
	Staatsrats- und Ständeratswahlen (Wahlkampagnen): nur Spendenliste
Ab welchem Wert bestehen in welchen Bereichen Offenlegungspflichten?	<p>Parteifinanzierung: Rechnung muss jährlich – unabhängig von einem Schwellenwert – offengelegt werden</p> <p>Kampagnenfinanzierung: Kampagnenrechnung und Spendenliste (sofern es Grossspenderinnen bzw. -spender gibt) müssen unabhängig von einem Schwellenwert offengelegt werden</p> <p>Partei- und Kampagnenspenden müssen offengelegt werden ab einem Beitrag von mehr als 5000 Franken bei natürlichen Personen und juristischen Personen</p>
Was sind die Modalitäten der Offenlegung?	<p>Partei- und Kampagnenfinanzierung: Informationen müssen von Person oder Organisation bis 30. Juni (Jahresrechnung der Partei) oder innert 180 Tagen nach dem Urnengang (Kampagnenrechnung) zur Verfügung gehalten werden</p> <p>Mitteilung an Interessierte innert zehn Tagen nach schriftlichem Gesuch</p>
Wie werden die Angaben kontrolliert?	Keine staatliche Kontrolle; wird nicht innerhalb der zehntätigen Frist Mitteilung gemacht, kann sich die bzw. der Interessierte an die bzw. den Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte/n wenden, die bzw. der ein Schlichtungsverfahren gemäss dem Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und die Archivierung vom 9. Oktober 2008 (GIDA; SGS 170.2) einleitet
Wie erfolgt die Publikation?	Keine Publikation; dafür Herausgabe der Unterlagen durch politische Akteurin oder politischen Akteur an private Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller
Zuständige Behörde?	Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte/r Staatsrat (bei Sanktionen)
Wie ist der Umgang mit den Daten der betroffenen Personen geregelt?	Keine ausdrückliche Regelung zum Umgang mit den Daten (es wird auch keine öffentliche Stelle damit bedient)
Welche Sanktionen werden bei einer Pflichtverletzung verhängt?	Dokumente können während 60 Tagen eingesehen werden Busse bis maximal 10 000 Franken bei Weigerung zur Herausgabe oder bei falschen oder unvollständigen Informationen

2.2.5. Kanton Bern

Infolge einer erheblich erklärten Motion beschloss der Grosse Rat des Kantons Bern am 25. November 2024 die Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte vom 5. Juni 2012 (PRG; BGS 141.1). Mit dieser Änderung wurden Transparenzpflichten bei der Finanzierung von kantonalen Wahlen und Abstimmungen eingeführt. Sie kamen erstmals bei den Gesamterneuerungswahlen vom 29. März 2026 zur Anwendung und gelten mit Blick auf die Kampagnenfinanzierung für kantonale Volksabstimmungen ab Juni 2026 (Medienmitteilung der Staatskanzlei des Kantons Bern, Onlineplattform für Transparenz in der Politikfinanzierung ist bereit, vom 10. November 2025, online abrufbar). Die Regelung weist folgende inhaltlichen Eckwerte aus:

Was wird geregelt?	Kampagnenfinanzierung
--------------------	-----------------------

	Verbot anonymer Spenden von mehr als 1000 Franken; Pflicht zur Ermittlung der Herkunftsangaben oder Rückerstattung, bei Unmöglichkeit letzterer erfolgt Ablieferung an die zuständige Stelle der Staatskanzlei
Wen betrifft die Regelung?	Natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, die als politische Akteurinnen und Akteure im Hinblick auf eine Wahl in den Grossen Rat oder den Regierungsrat oder eine kantonale Volksabstimmung eine Kampagne führen Kandidierende für den Ständerat
Was wird offengelegt?	Kampagnenfinanzierung: <ul style="list-style-type: none"> – budgetierte Einnahmen und die Schlussrechnung über die Einnahmen – monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen innerhalb der letzten 12 Monate vor dem Urnengang von mehr als 9000 Franken pro Zuwenderin bzw. Zuwender und Kampagne Andere Schwellenwerte bei Ständeratswahlen
Ab welchem Wert bestehen in welchen Bereichen Offenlegungspflichten?	Kampagnenfinanzierung: Eintrittsschwelle liegt bei Aufwendungen von mehr als 30 000 Franken für die Kampagne; bei Ständeratswahlen mehr als 50 000 Franken Grossspenden für Kampagnen müssen offengelegt werden ab einem Beitrag von mehr als 9000 Franken; bei Ständeratswahlen mehr als 15 000 Franken
Was sind die Modalitäten der Offenlegung?	Mitteilungsart: Selbstdeklaration mittels Meldung auf einer digitalen Plattform Einreichungsfristen: <ul style="list-style-type: none"> – budgetierte Einnahmen 45 Tage vor dem Urnengang – Schlussrechnung 60 Tage nach dem Urnengang – innerhalb der 45 Tage zwischen der Einreichung des Budgets und dem Urnengang müssen alle Kampagnen, Grossspenden oder Erhöhungen bereits getätigter Grossspenden unverzüglich gemeldet werden werden
Wie werden die Angaben kontrolliert?	Plausibilisierung durch die zuständige Stelle der Staatskanzlei (Amt für Regierungsunterstützung und politische Rechte) vor der Veröffentlichung Stichprobenweise Prüfung im Nachgang an den Urnengang durch die kantonale Finanzkontrolle
Wie erfolgt die Publikation?	Öffentliches Register, welches im Internet publiziert wird
Zuständige Behörde?	Staatskanzlei (Amt für Regierungsunterstützung und politische Rechte) für die Plausibilisierung und Veröffentlichung Kantonale Finanzkontrolle für die stichprobenweise Prüfung der Einhaltung der Offenlegungspflichten
Wie ist der Umgang mit den Daten der betroffenen Personen geregelt?	Ausdrückliche Bestimmung im Gesetz zur Einholung von Auskünften und Unterlagen sowie zum Austausch von Informationen mit kommunalen Behörden

	Löschung der Angaben nach fünf Jahren
Welche Sanktionen werden bei einer Pflichtverletzung verhängt?	Keine
Besonderheit	Das Gesetz sieht eine Übergangs- und Evaluationsbestimmung vor. Danach hat der Regierungsrat bis am 31. August 2030 dem Grossen Rat Bericht zu erstatten über die Umsetzung, die Möglichkeiten zur Optimierung und die Aufhebung der Gesetzgebung über die Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen. Die Ausführungsverordnung ist bis 30. Juni 2032 befristet.

2.2.6. Hinweise zu weiteren Gemeinwesen

In den Kantonen Tessin, Genf und Neuenburg gibt es bereits seit längerer Zeit Bestimmungen betreffend die Transparenz in der Politikfinanzierung. Seit kurzem verfügen – neben den bereits aufgeführten Kantonen – auch die Kantone Waadt, Schaffhausen und Jura über dahingehende Rechtsgrundlagen (teilweise nur über Verfassungsbestimmung); in den Kantonen Basel-Stadt und Zürich gibt es politische Bestrebungen. Ebenso gibt es Kommunen, die über Transparenzbestimmungen verfügen. So beispielsweise die Städte Luzern, St. Gallen und Bern. Auch gibt es Kommunen, in denen es politische Bestrebungen gibt, so die Städte Zürich und Winterthur (vgl. zum Ganzen die Übersicht in der Studie im Auftrag der EFK betreffend Ansiedlung der zuständigen Stelle im Sinne von Art. 76g des Bundesgesetzes über die politischen Rechte [BPR] bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 12. Dezember 2025, S. 19 ff.; ferner mit zum Teil weitergehenden inhaltlichen Ausführungen Botschaft des Staatsrats des Kantons Wallis zum Änderungsentwurf des Gesetzes über die politischen Rechte [kGPR] vom 28. Juni 2022, S. 2 bis 15).

3. Initiative als Anstoss und Verfassungsänderung

3.1. Initiative als Anstoss

Am 2. August 2022 reichten Vertreterinnen und Vertreter des Komitees für Transparenz in der Zuger Politik bei der Staatskanzlei die Verfassungsinitiative für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative) in der Form eines ausformulierten Entwurfs für einen neuen § 29a der Kantonsverfassung ein. Das Komitee forderte mit der Initiative die Verankerung detaillierter Transparenzregeln betreffend die Politikfinanzierung auf Verfassungsstufe. Insbesondere sollten im Kantonsrat vertretene politische Parteien und Kampagnenorganisationen alle Einnahmen sowie Spenden von Privaten über 5000 Franken und von Firmen über 1000 Franken offenlegen. Weiter sollten nicht nur gewählte Personen, sondern auch Kandidierende für öffentliche Ämter ihre Interessenbindungen offenlegen. In der Begründung führte das Komitee aus, dass Bürgerinnen und Bürger wissen sollten, über wie viel Geld Parteien und Kampagnenorganisationen verfügen und welche grossen Geldgeberinnen und Geldgeber hinter einer Partei oder Kampagne stehen, zumal diese Informationen für die demokratische Meinungsbildung zentral seien.

Die Staatskanzlei stellte am 4. August 2022 die Gültigkeit der Initiative fest. Am 25. August 2022 überwies der Kantonsrat die Initiative dem Regierungsrat zum Bericht und Antrag. Dieser kam im Rahmen seiner Beurteilung zum Schluss, dass seines Erachtens die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen sei. In seinem Bericht und Antrag vom 11. April 2023 führte er im Wesentlichen aus, dass die Initiative einerseits zu weit gehe und daher auf der falschen Normstufe sei und andererseits inhaltlich teilweise unklar und widersprüchlich sei.

Sowohl die vorberatende Kommission als auch der Kantonsrat teilten in der Folge die Ansicht des Regierungsrats nicht. Vielmehr kam der Kantonsrat zum Schluss, dass grundsätzlich ein Bedürfnis der Stimmbevölkerung nach mehr Transparenz im Politbetrieb besteht, jedoch der Vorschlag der Initiantinnen und Initianten inhaltlich zu weit geht. Deshalb entschied sich der Kantonsrat dazu, der Zuger Stimmbevölkerung neben der Initiative einen Gegenvorschlag zu unterbreiten. Dabei sprach sich der Kantonsrat für eine schlanke Verfassungsbestimmung aus, worin nur geregelt werden sollte, welche politischen Akteurinnen und Akteure welche Informationen offenzulegen hätten. Die weiteren Details – insbesondere die Schwellenwerte, die Modalitäten der Offenlegung und mögliche Sanktionen bei Pflichtverletzungen – sollten auf Stufe Gesetz konkretisiert werden.

Nachdem die erste Abstimmung vom 9. Juni 2024 infolge festgestellter Unregelmässigkeiten bei der Auszählung der Stimmen für ungültig erklärt werden musste, lehnte das Zuger Stimmvolk am 22. September 2024 die Verfassungsinitiative mit einem Nein-Stimmenanteil von rund 54,5 Prozent ab und nahm den Gegenvorschlag mit einem Ja-Stimmenanteil von rund 52 Prozent an.

3.2. Verfassungsänderung

Die Kantonsverfassung enthält nun eine weitere Bestimmung:

§ 29a

¹ Die Transparenz in der Politik wird gewährleistet, indem

- a) die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien ihre Finanzierung offenlegen;
- b) die Finanzierung von bedeutenden Kampagnen im Hinblick auf kantonale Wahlen und Abstimmungen offengelegt werden;
- c) die vom Volk in öffentliche kantonale Ämter gewählten Personen ihre Interessenbindungen offenlegen.

² Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Die Genehmigung der neuen Verfassungsbestimmung durch die Bundesversammlung erfolgte im Herbst 2025. Mit Beschlüssen vom 15. September 2025 (Ständerat) und 22. September 2025 (Nationalrat) erteilten die eidgenössischen Räte die Gewährleistung.

Mit der vorliegenden Vorlage werden die in der Verfassung vorgesehenen Grundzüge in Anwendung von § 29a Abs. 2 KV auf Gesetzesstufe konkretisiert.

4. Zentrale Aspekte des Erlasses

4.1. Eigenständiges Gesetz

Der Bund und der Kanton Wallis haben die Transparenzbestimmungen jeweils in ihre Gesetze über die politischen Rechte aufgenommen. Die Kantone Schwyz und Freiburg hingegen haben eigene Gesetze erlassen, um die Transparenz im Politbetrieb einheitlich an einem Ort zu regeln. Für den Kanton Zug rechtfertigt sich ebenfalls ein solches Vorgehen, denn neben der Offenlegung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen haben auch die politischen Parteien, die im Kantonsrat vertreten sind, jährlich ihre Einnahmen zu deklarieren und die gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger ihre Interessenbindungen jährlich offenzulegen. Insofern würde eine Aufnahme im Gesetz über Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1) zu kurz greifen

respektive danach teilweise systemfremde Inhalte aufweisen. In diesem Sinne erscheint die Regelung in einem zentralen Erlass sachgerecht.

4.2. Ausgewogene und bürokratiefreundliche Umsetzung

Im Abstimmungskampf haben Regierungs- und Kantonsrat die Auffassung vertreten, dass mit dem Gegenvorschlag eine unnötige Bürokratie verhindert werden soll. So ist denn auch der Erlass ausgestaltet.

Das Gesetz beschränkt sich entsprechend dem im Abstimmungskampf vom Kantons- und Regierungsrat vertretenen Standpunkt auf kantonale Urnengänge. Folglich gelten die Transparenzbestimmungen nicht für Gemeindeangelegenheiten, sodass für die 43 Gemeinden im Kanton Zug kein Aufwand in diesem Zusammenhang entsteht.

Bei der Kampagnenfinanzierung besteht eine Pflicht zur Offenlegung nur, wenn für die Kampagne auch ein namhafter Betrag (mindestens 20 000 Franken) aufgewendet wird. Die Komitees von kleinen oder Kleinstkampagnen unterstehen keiner Offenlegungspflicht.

Bei der Festlegung des Schwellenwerts für die freiwillig gewährten Zuwendungen (ab 10 000 Franken) wird darauf geachtet, dass nicht die Namen von Kleinspenderinnen und Kleinspendern, sondern nur jene von Grossspenderinnen und Grossspendern offengelegt werden müssen. Mithin geht es darum, dass die Namen von Personen veröffentlicht werden, wenn sie namhafte Beträge den politischen Akteurinnen und Akteuren zur Verfügung stellen und damit zumindest gegenüber der breiten Öffentlichkeit der Anschein entstehen könnte, dass mit dem zugewendeten Betrag eine gewisse Erwartungshaltung verbunden sein könnte. Abklärungen bei der Steuerverwaltung des Kantons Zug im Vorfeld der Abstimmung vom 22. September 2024 über die Verfassungsänderung haben gezeigt, dass in den Jahren 2018 und 2019 (Veranlagungsstand von rund 99 Prozent) Privatpersonen in ihren Steuererklärungen rund 1.35 Millionen Franken für Zuwendungen an politische Parteien geltend gemacht haben. Im Jahr 2018 haben insgesamt 2058 natürliche Personen Zuwendungen an politische Parteien getätigt. Davon haben 96 Privatpersonen 3000 Franken oder mehr, 63 Privatpersonen 5000 Franken oder mehr und 27 Privatpersonen 10 000 Franken oder mehr an politische Parteien überwiesen. Im Jahr 2019 haben insgesamt 2127 natürliche Personen Zuwendungen an politische Parteien getätigt. Davon haben 96 Privatpersonen 3000 Franken oder mehr, 61 Personen 5000 Franken oder mehr und 22 Privatpersonen 10 000 Franken oder mehr an politische Parteien überwiesen. Mit einem Schwellenwert von 10 000 Franken werden nur die Grossspenderinnen und Grossspender erfasst. Damit wird einerseits dem Anliegen der Bürokratiefreundlichkeit nachgelebt und andererseits den Zuger Verhältnissen gebührend Rechnung getragen. Insofern schafft dieser Wert eine gute Balance zwischen dem Transparenzbedürfnis der Öffentlichkeit der Zuger Stimmbevölkerung und dem Persönlichkeitsschutz von Kleinspenderinnen und Kleinspendern. Angesichts dessen und unter Berücksichtigung der ungefähren Anzahl der Personen, die es betreffen wird (vorbehalten bleibt, dass eine Person Zuwendungen an mehrere Akteurinnen und Akteure macht), erscheint diese Lösung angemessen.

Schliesslich setzt der Erlass in erster Linie auf die Eigenverantwortung der politischen Akteurinnen und Akteure. Diese sind für die von ihnen offengelegten Informationen verantwortlich. Eine eingehende Kontrolle durch eine staatliche Stelle ist nicht vorgesehen. Vielmehr soll sich diese Aufgabe auf eine Verdachtskontrolle beschränken, zumal andernfalls ein kostspieliger Kontrollapparat aufgebaut werden müsste. Um allfällige Ressourcenengpässe vermeiden zu können, sieht das Gesetz dennoch vor, dass die Kontrollaufgabe auf Dritte übertragen werden kann. Die Verwaltung soll bei der Organisation über einen grösstmöglichen Gestaltungsspielraum verfügen.

4.3. Elektronisches Zentralregister

Es werden sämtliche gemäss dem Transparenzgesetz offenlegungspflichtigen Angaben in einem einzigen Register veröffentlicht. Angesichts der zunehmenden Digitalisierung werden die Daten in einem elektronischen Register und nicht in einem physischen Register geführt. Es wird eine digitale Lösung im Sinne einer webbasierten Datenplattform angestrebt. Dadurch kann jedermann zu jederzeit Einsicht in die veröffentlichten Angaben nehmen und ist nicht auf eine staatliche Mitwirkung angewiesen.

4.4. Rechtsgleichheit bei Schwellenwerten für natürliche und juristische Personen

Gemäss Art. 8 Abs. 1 BV sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Nicht nur natürliche, sondern auch juristische Personen des Privatrechts können sich auf die Rechtsgleichheit berufen. Die Gleichbehandlung durch den Gesetzgeber oder eine rechtsanwendende Behörde ist geboten, wenn zwei Tatbestände im Hinblick auf die zu erlassenden oder anzuwendenden Tatsachen gleich – nicht absolut identisch – sind. Das Rechtsgleichheitsgebot erlaubt Ungleichbehandlungen, wenn diese mit ernsthaften sachlichen Gründen gerechtfertigt werden können, d.h. wenn die Situationen, in denen sich zwei oder mehrere Personen befinden, in wichtigen Aspekten derart verschieden sind, dass sich eine unterschiedliche Behandlung geradezu aufdrängt.

Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Spende einer juristischen Person eine höhere Wirkung als diejenige einer natürlichen Person haben soll, wie das die Verfassungsinitiative noch vorgesehen hatte. Denn letztlich dient jede Spende dazu, eine Wahl- oder Abstimmungskampagne einer bestimmten Partei oder Person zu unterstützen, und inwieweit eine Spende ein Wahl- oder Abstimmungsergebnis tatsächlich beeinflussen könnte, dürfte in erster Linie von ihrer Höhe und nicht von der Person der Spenderin oder des Spenders (juristische oder natürliche Person) abhängig sein. Dementsprechend ist im vorliegenden Kontext eine Unterscheidung zwischen juristischen und natürlichen Personen mit Blick auf die Offenlegung der Identität der Spenderin oder des Spenders nicht gerechtfertigt.

4.5. Verhältnis zum Datenschutz

Von den Offenlegungspflichten sind – sowohl hinsichtlich der Partei- und Kampagnenfinanzierung als auch in Bezug auf die Interessenbindungen von gewählten Personen – Personendaten und unter Umständen besonders schützenswerte Personendaten betroffen. Einerseits haben Parteien und Kampagnenführende die Namen bzw. Firmen und jeweiligen Spendenbeträge von natürlichen und juristischen Personen sowie Personengesellschaften offenzulegen. Andererseits haben alle von der Zuger Stimmbevölkerung in ein öffentliches Amt auf Kantonsebene gewählten Personen ihre Interessenbindungen jährlich gegenüber einer kantonalen Stelle offenzulegen. Die offengelegten Angaben werden alsdann in einem digitalen Register publiziert, so dass sie für jedermann zugänglich sind.

Transparenz und Datenschutz stehen sich per se entgegen. Der Zweck des Gesetzes, für Transparenz im Politbetrieb zu sorgen, kann nur erreicht werden, wenn die verlangten Angaben der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die in der Verfassung festgeschriebenen Offenlegungspflichten werden daher im Transparenzgesetz nochmals festgehalten und präzisiert. Dementsprechend besteht hinsichtlich der Offenlegung der in der Verfassung und im Gesetz vorgesehenen Angaben eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Die Aufgabe – Schaffung von Transparenz im Politbetrieb – erfordert unweigerlich, dass entsprechende Daten von den Parteien, Abstimmungs- und Wahlkomitees sowie der zuständigen staatlichen Stelle bearbeitet werden (insbesondere auch hinsichtlich der Kontrollaufgabe).

Um den Anliegen des Datenschutzes besser Rechnung zu tragen, werden folgende Bestimmungen im Transparenzgesetz aufgenommen:

- klare Vorgaben in Bezug darauf, welche Angaben zu veröffentlichen sind;
- eine explizite Regelung, wonach die zuständige kantonale Stelle Personendaten für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe bearbeiten darf;
- eine Pflicht der politischen Akteurinnen und Akteure, wonach sie Urheberinnen und Urheber von einer freiwillig gewährten Zuwendung ab 10 000 Franken vorgängig darauf aufmerksam machen müssen, dass Angaben von ihnen veröffentlicht werden;
- die Dauer der Veröffentlichung wird klar geregelt und auf ein Jahr begrenzt; damit werden die verfassungsrechtlichen Grundsätze – insbesondere das Gebot von Treu und Glauben und das Verhältnismässigkeitsprinzip – gewahrt, zumal Personendaten nur so lange aufbewahrt werden dürfen, als dies für den vorgesehenen Zweck geeignet und erforderlich ist.

Die vorgesehene Regelung im Kanton Zug bewegt sich im Rahmen der bestehenden Regelungen des Bundes und anderer Kantone und steht daher im Einklang mit den datenschutzrechtlichen Vorgaben.

4.6. Stärkung des Vertrauens in die Politik

Das neue Gesetz schafft Klarheit und Verbindlichkeit für die politischen Akteurinnen und Akteure und erhöht die Nachvollziehbarkeit der von ihnen vertretenen politischen Standpunkte gegenüber der Öffentlichkeit. Es fördert eine informierte Meinungsbildung der Stimmbevölkerung, reduziert den Verdacht auf undurchsichtige Einflussnahmen, erhöht die Rechenschaftspflicht der politischen Akteurinnen und Akteure gegenüber der Öffentlichkeit und trägt zur Sicherung der Integrität und Legitimität der demokratischen Prozesse bei. Mit dem Transparenzgesetz wird die Grundlage für einen noch offeneren Diskurs geschaffen und im Ergebnis das Vertrauen in unser politisches System und die Demokratie gestärkt.

5. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Folgt.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Transparenzgesetz

Mit dem neuen Transparenzgesetz erfüllt der Gesetzgeber den Auftrag der Zuger Stimmbevölkerung zur Schaffung von Transparenzbestimmungen. Beim Erlassentext wurden die bestehenden Regelungen auf Stufe Bund und in anderen Kantonen, die bereits über entsprechende Transparenzgesetze verfügen, berücksichtigt mit dem Ziel, ein ausgewogenes Gesetz zu schaffen, das einerseits den legitimen Transparenzansprüchen der Stimmbevölkerung gerecht wird, andererseits aber auch die Praktikabilität für die involvierten Akteurinnen und Akteure gewährleistet.

1. Titel: Geltungsbereich

Im ersten Titel wird der sachliche, persönliche und räumliche Geltungsbereich des Gesetzes definiert.

§ 1 Gegenstand

In § 1 wird festgehalten, was im neuen Gesetz geregelt wird, namentlich – wie von der Verfassungsbestimmung vorgesehen – die Pflichten zur Offenlegung der Parteifinanzierung, der Kampagnenfinanzierung und von Interessenbindungen von gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern (Abs. 1).

Weiter wird festgelegt, dass die Transparenzregelungen nur für kantonale Angelegenheiten und nicht für kommunale Angelegenheiten Geltung beanspruchen (Abs. 2). Damit wird dem Wählerwillen Rechnung getragen, zumal im Abstimmungskampf der Standpunkt vertreten wurde, dass bei der Annahme des Gegenvorschlags nur die Kantonsebene erfasst und die Gemeindeebene ausgeklammert würde (vgl. Erläuterungen des Regierungsrats zur Verfassungsinitiative für die Offenlegung der Politikfinanzierung [Transparenz-Initiative] und zum Gegenvorschlag für die Offenlegung der Politikfinanzierung vom 22. September 2024, S. 11 ff.). Hinzu kommt, dass mit dieser Einschränkung den unterschiedlichen Grössenordnungen und Komplexitäten der politischen Prozesse auf den verschiedenen Staatsebenen Rechnung getragen wird. Auf kommunaler Ebene sind die politischen Strukturen oft kleiner und die finanziellen Dimensionen geringer. Die vom Gesetz vorgesehenen Offenlegungspflichten dürften für die Gemeinden einen über- und damit unverhältnismässigen administrativen Aufwand darstellen. Zudem könnte die Berücksichtigung solcher Bestimmungen dazu führen, dass die Bereitschaft von Interessierten zur politischen Teilnahme auf kommunaler Stufe – sei es bei Kampagnen in Gemeindeangelegenheiten oder bei der Besetzung von politischen Ämtern – abnimmt. Es ist zu berücksichtigen, dass teilweise Gemeinden (z.B. Kirchgemeinden oder Korporationen) im Kanton Zug Probleme haben, entsprechende Posten zu besetzen.

2. Titel: Offenlegung der Finanzierung

Im zweiten Titel werden die Offenlegungspflichten im Zusammenhang mit der Finanzierung der politischen Akteurinnen und Akteure geregelt. Intransparenz hinsichtlich der Herkunft der finanziellen Mittel kann den Verdacht auf undurchsichtige Abhängigkeiten und Einflussnahmen nähren und das Vertrauen der Bevölkerung in die demokratischen Prozesse untergraben. Die Offenlegung in diesem Bereich ermöglicht es der Öffentlichkeit, potenzielle Abhängigkeiten von grösseren Spenderinnen und Spendern oder Interessengruppen zu erkennen.

§ 2 Parteifinanzierung

Die im Kantonsrat vertretenen Parteien haben ihre Finanzierung jährlich, bis spätestens am 30. Juni des Folgejahres, offenzulegen (Abs. 1). Diese Pflicht gewährleistet eine regelmässige und systematische Information der Öffentlichkeit über die finanzielle Stärke der Parteien. Sie gilt nur für jene Parteien, die effektiv im Zuger Kantonsrat vertreten sind. Diese Parteien haben aufgrund ihrer parlamentarischen Vertretung eine besondere Stellung im politischen System und üben einen unmittelbaren Einfluss auf die Gesetzgebung und die kantonale Politik aus, weshalb ihre Finanzierung von besonderem öffentlichem Interesse ist.

Die Parteien haben jeweils bis am 30. Juni ihre Pflichten zu erfüllen. Bei den meisten Parteien handelt es sich um zivilrechtliche Vereine (Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB; SR 210]), deren Vereinsjahr oftmals dem Kalenderjahr entspricht, sodass allerspätestens ein halbes Jahr später die von den zuständigen Parteiorganen genehmigte Jahresrechnung vorliegen sollte. Indessen besteht keine Pflicht, dass sich eine Partei als juristische Person konstituiert. Demnach werden auch anders organisierte Parteien, die im Kantonsrat vertreten sind, von der Offenlegungspflicht erfasst. So gilt dies auch für allfällige Mandatsträgerinnen und Mandatsträger im Kantonsrat, die keiner Partei im herkömmlichen Sinne angehören, sondern als parteilose Vertreterin oder parteiloser Vertreter agieren (was angesichts der Ausgestaltung der Kantonsratswahl als Proporzwahl aber sehr unwahrscheinlich ist). Letztlich geht es darum, dass die Finanzierung der in der Legislative vertretenen Interessen offengelegt werden soll. Zum Zwecke der Vergleichbarkeit gilt diese Pflicht zur Offenlegung für alle im Parlament vertretenen Kräfte für das jeweilige Kalenderjahr.

Die Parteien erfüllen die Pflicht zur Offenlegung ihrer Finanzierung, indem sie bestimmte Angaben machen (Abs. 2): über (1) die Einnahmen, (2) alle freiwillig gewährten monetären und nichtmonetären Zuwendungen ab einem Wert von 10 000 Franken pro Zuwenderin bzw. Zuwender pro Jahr und (3) die Beiträge der einzelnen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger. Die Begrifflichkeiten orientieren sich sinngemäss an den Begriffsdefinitionen des Bundes in der VPofi.

Als Einnahmen der Parteien gelten alle einmaligen oder wiederkehrenden Zuflüsse in Form von Geld oder Sachwerten, unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis bezogene Dienstleistungen, welche die Dienstleistungserbringenden üblicherweise kommerziell anbieten sowie die Beiträge der Parteimitglieder. In Bezug auf Letzteres sind die Mandatsbeiträge von Personen, die ihren Parteien für die Unterstützung bei der Wahl in öffentliche Ämter einen Beitrag bezahlen, einzeln und gesondert zu erfassen (Bst. c). Dabei handelt es sich um die «Mandatssteuer», d.h. die Abgabe, die eine gewählte Amtsträgerin und ein gewählter Amtsträger an die Partei im Gegenzug für die Unterstützung bei der Wahl zu leisten hat. Weitere Einnahmenquellen sind z.B. Mitgliederbeiträge («Vereinsbeitrag»), Erträge aus Veranstaltungen oder aus Verkäufen. Auch die unentgeltliche Zurverfügungstellung eines Saals, der üblicherweise gegen Entgelt vermietet wird, ist unter den Einnahmenbegriff zu subsumieren. Für die Berechnung der Höhe einer Einnahme ist deren Marktwert massgebend (vgl. Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung vom 24. August 2022, S. 8).

Als monetäre Zuwendung gelten alle von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften gewährten finanziellen Vorteile in Form von Bargeld, Banküberweisung, Schulübernahme oder Schuldenerlass. Unter den Begriff der nichtmonetären Zuwendungen fallen alle von natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften unentgeltlich oder unter dem marktüblichen Preis erbrachten Sachwerte oder üblicherweise kommerziell angebotenen Dienstleistungen, wenn für die empfangende Partei aus den Umständen erkennbar ist, dass die Zuwendung erfolgt, um die Partei zu unterstützen. Mithin geht es um Leistungen mit einem finanziell messbaren Wert. Freiwillig sind die Zuwendungen, wenn bzw. soweit die Zuwenderin oder der Zuwender keine Gegenleistung erhält. Der Sachwert oder die Dienstleistung muss gratis oder unter dem marktüblichen Preis (teilweise gratis) erbracht werden. Der marktübliche Preis ist derjenige, den man in der Regel bezahlen muss, wenn man einen bestimmten Sachwert oder eine bestimmte Dienstleistung einkauft (Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung vom 24. August 2022, S. 9). Beispielsweise ist bei gemischten Schenkungen oder bei stark unter dem marktüblichen Preis erbrachten Dienstleistungen nur die Differenz zwischen der Leistung und der Gegenleistung als Zuwendung im Sinne der vorliegenden Vorlage aufzuführen (vgl. hinsichtlich des Begriffsverständnisses auch Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats betreffend Parlamentarische Initiative Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung vom 24. Oktober 2019, in: BBl 2019 S. 7875 ff, S. 7887; vgl. für Beispiele Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung vom 24. August 2022, S. 8 f.). Ist für eine Partei unklar, welchen Wert die Differenz hat, so obliegt es ihr, bei der Anbieterin bzw. dem Anbieter nachzufragen, welcher Preis für die Leistung von einem Dritten ohne Vergünstigung verlangt wird. In der Folge ist die Differenz zwischen dem marktüblichen und dem effektiv bezahlten Preis offenzulegen (Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung vom 24. August 2022, S. 9). Als gewährt gilt eine Zuwendung, wenn die empfangende Partei über sie verfügt oder sie ihr versprochen ist und sie davon ausgehen kann, dass sie die Zuwendung tatsächlich erhalten wird (vgl. dazu Art. 10 Abs. 3 VPofi). Entsprechend sind auch Zuwendungen offenzulegen, die noch nicht erhalten, aber zugesichert wurden und erst zu einem späteren Zeitpunkt bezahlt werden. Ob solche

Umstände vorliegen, ist im Einzelfall zu beurteilen (vgl. dazu Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung vom 24. August 2022, S. 18). Indessen sind freiwillig gewährte monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen erst ab einem Schwellenwert von 10 000 Franken separat zu erfassen. Darunter werden sie nur unter den Einnahmen ohne nähere Angaben zur Zuwenderin oder zum Zuwender erfasst. In diesem Sinne lässt sich festhalten, dass jede freiwillig gewährte monetäre und nichtmonetäre Zuwendung auch bei den Einnahmen zu berücksichtigen ist. In Bezug auf die Finanzierung von Parteien sind alle Zuwendungen derselben Zuwenderin bzw. desselben Zuwenders während eines Kalenderjahres zusammenzurechnen, andernfalls die vom Gesetz verfolgte Absicht nach Transparenz leicht umgangen werden könnte.

Nicht als Einnahmen oder Zuwendungen oder Beiträge von Parteimitgliedern aufzuführen sind die von Parteimitgliedern üblicherweise unentgeltlich und hobbymässig erbrachten Arbeitsstunden im Rahmen der Freiwilligenarbeit für die Partei (z.B. Auftritte im Rahmen von und unentgeltliche Arbeitseinsätze an Parteienlässen; vgl. auch Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung vom 24. August 2022, S. 9). Dasselbe gilt auch für von der Arbeitgeberin bzw. dem Arbeitgeber für die Wahrnehmung des Parteimandats zugestandene und entschädigte Arbeitszeit. Diese ist nicht als Einnahme zu erfassen.

Nicht bekanntzugeben haben die Parteien die Ausgaben und die gesamte Vermögenslage (keine Offenlegung der gesamten Jahresrechnung, insbesondere der Bilanz und Erfolgsrechnung). Die Stimmbevölkerung soll wissen, wer die Partei mit welchen Mitteln unterstützt. Wofür die Parteien das Geld ausgeben, ist hingegen nicht von Interesse und wäre mit Blick auf das mit dem Transparenzanliegen verfolgte öffentliche Interesse – eine potenzielle Einflussnahme auf die Meinungsbildung der Partei nachvollziehen zu können – auch nicht zu rechtfertigen.

Im elektronischen Register können und sollen aus Gründen der Vergleichbarkeit nur die aufgeführten Angaben erfasst werden. Soweit eine Partei darüber hinaus, ihre Jahresrechnung vollständig offenlegen möchte, steht es ihr frei, dies beispielsweise auf ihrer Webseite zu tun.

§ 3 Kampagnenfinanzierung

Es sind alle natürlichen und juristischen Personen sowie Personengesellschaften, die im Hinblick auf einen kantonalen Urnengang eine Kampagne führen, verpflichtet, deren Finanzierung offenzulegen, wenn sie mindestens 20 000 Franken aufwenden (Abs. 2). Die Offenlegungspflicht gilt für alle Personen mit eigener Rechtspersönlichkeit und Rechtsgemeinschaften ohne eigene Rechtspersönlichkeit, d.h. für alle Konstrukte, die eine Kampagne führen und erhebliche finanzielle Mittel investieren. Letzteres umfasst insbesondere alle als einfache Gesellschaft organisierten Initiativ-, Referendums- oder Wahl- und Abstimmungskomitees. Diese umfassende Definition ist erforderlich, um zu verhindern, dass die Offenlegungspflichten durch die Wahl einer bestimmten Rechtsform umgangen werden könnten.

Eine Kampagne führt, wer Aktivitäten – wie das Aufhängen von Plakaten, das Verteilen von Flyern, telefonische Werbung oder die Organisation und Abwicklung von Veranstaltungen – plant und durchführt und dabei monetäre oder nichtmonetäre Mittel einsetzt, um eine kantonale Wahl oder Abstimmung zu beeinflussen (vgl. Art. 2 Bst. d VPof). Erfasst werden Aktivitäten, welche die Wahl oder Abstimmung unmittelbar beeinflussen sollen. Wenn jemand Geld für eine Kampagne sammelt, gilt das nicht als eigene Kampagne mit entsprechenden Offenlegungspflichten. Vielmehr haben in diesen Fällen die Kampagnenführenden die Einnahmen im Rahmen der von ihnen geführten Kampagne zu deklarieren. Dasselbe gilt für beauftragte Dritte,

welche im Rahmen einer Kampagne aktiv werden. Diese Aktivitäten stellen eine blosser Beteiligung an einer bestehenden Kampagne dar und sind dieser zuzurechnen bzw. von den dortigen Kampagnenführenden zu berücksichtigen. Keine Rolle spielt es, ob die Aktivitäten einmalig oder wiederholt oder zum eigenen oder fremden Vorteil durchgeführt werden. Letztlich geht es immer darum, dass versucht wird, das Resultat eines Urnengangs in die gewünschte Richtung zu lenken, mithin das jeweils verfolgte politische Ergebnis herbeizuführen. Das Ziel einer Kampagne ist es, die öffentliche Meinung zu beeinflussen (zum Ganzen auch vgl. Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung vom 24. August 2022, S. 9 f.).

Nicht unter den Begriff der Kampagne fallen Unterschriftensammlungen, da daraus kein abschliessender politischer Entscheid hervorgeht. Zudem würde die Erfassung dieser Aktivitäten zu einer unverhältnismässigen Einschränkung der Volksrechte führen.

Die Offenlegungspflicht gilt zudem erst bei (absehbaren bzw. geplanten oder effektiv getätigten) Aufwendungen ab 20 000 Franken. Es sollen nur bedeutendere Kampagnen erfasst werden. Kleinere Kampagnen oder dergleichen – vorausgesetzt sie engagieren sich nur mit finanziell beschränkten Mitteln – sollen nicht einen hohen administrativen Aufwand auf sich nehmen müssen und unverhältnismässig belastet werden. Zudem könnte eine zu niedrige Schwelle dazu führen, dass insbesondere Bürgerinitiativen oder kleinere lokale Komitees oder Vereine wegen der Offenlegungspflichten gar von einer Teilnahme am politischen Prozess absehen. Dies würde die Demokratie schwächen und stünde dem mit der Transparenz letztlich verfolgten Ziel – der Stärkung der Demokratie – diametral entgegen. Die Transparenz bei der Kampagnenfinanzierung soll grundsätzlich dafür sorgen, dass finanziell bedeutende Finanzströme und nicht jedwede noch so geringe Transaktion der Stimmbevölkerung zur Kenntnis gebracht werden. In Anbetracht einer bürokratie- und damit demokratiefreundlichen Umsetzung und unter Berücksichtigung der Zuger Verhältnisse erscheint ein Schwellenwert von 20 000 Franken für Kampagnen in kantonalen Angelegenheiten angemessen.

In Abs. 2 wird zunächst festgelegt, welche Angaben von den Kampagnenführenden bekanntgegeben werden müssen. In Bezug auf die Begriffe «Einnahmen» und «freiwillig gewährte monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen» kann sinngemäss auf die Ausführungen zu § 2 Abs. 2 verwiesen werden, wobei die Besonderheiten bei Kampagnen berücksichtigt werden müssen. So gibt es bei Kampagnen – unter der Ausnahme, dass für eine Kampagne ein Verein gegründet würde – keine Beiträge von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern. Indessen sind allenfalls monetäre Eigenmittel, welche die Kampagnenführenden in eine Kampagne einbringen, zu berücksichtigen (vgl. Art. 2 Bst. a VPofj). Eine Zuwendung erfolgt im Hinblick auf eine Kampagne, wenn für die Kampagnenführenden aus den Umständen erkennbar ist, dass die Zuwendung erfolgt, um die Kampagne zu unterstützen. In diesem Sinne gilt denn auch keine zeitliche Befristung, andererseits die vorgesehenen Offenlegungspflichten durch den Zeitpunkt der Zuwendung ohne weiteres umgangen werden könnten. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass beispielsweise auch finanzielle Zuwendungen während einer laufenden Unterschriftensammlung offenzulegen sind, wenn nach objektiven Gesichtspunkten bzw. aufgrund der konkreten Umstände erkennbar ist (nicht massgebend ist die subjektive Erkennbarkeit), dass das politische Anliegen zur Abstimmung gelangt und mit dem entsprechenden Betrag auch das Engagement dafür nach der Unterschriftensammlung unterstützt werden soll. Entscheidend ist somit einzig, dass jemand zugunsten einer Kampagne eine Geld-, Sach- oder Dienstleistung freiwillig erbringt, um das damit verbundene politische Anliegen zu unterstützen. Weshalb beispielsweise nur Zuwendungen der letzten zwölf Monate vor einer Abstimmung berücksichtigt werden sollen, ist nicht nachvollziehbar, zumal Kampagnen oftmals während langer Zeit geplant, vorbereitet und dann durchgeführt werden. Letztlich geht es darum, welche finanziellen Mittel einer

Kampagne zur Verfügung stehen, um das politische Anliegen bei der Stimmbevölkerung bewerben und vertreten zu können. Wie bei der Parteifinanzierung sind alle Zuwendungen derselben Zuwenderin bzw. desselben Zuwenders für dieselbe Kampagne zusammenzurechnen, andernfalls die vom Gesetz verfolgte Absicht nach Transparenz leicht umgangen werden könnte. Erfolgt eine Zuwendung an eine Partei im Hinblick auf eine Kampagne, so ist diese Zuwendung lediglich in der Kampagnenrechnung aufzuführen und nicht auch noch bei den Parteieinnahmen (keine doppelte Erfassung bei der Partei- und Kampagnenfinanzierung).

Im Gegensatz zur Parteifinanzierung sind bei der Kampagnenfinanzierung infolge des Schwellenwerts als Eintrittsschwelle auch die (budgetierten und in der Schlussrechnung tatsächlich getätigten) Aufwendungen offenzulegen. Als Aufwendungen zu erfassen sind alle Ausgaben in Form von Geld oder Sachwerten, einschliesslich üblicherweise kommerziell erbrachter Dienstleistungen, die unentgeltlich oder unter dem Marktwert erbracht werden (vgl. Art. 2 Bst. e VPof). Der Wert einer Dienstleistung entspricht dem Marktpreis. So ist etwa die teilweise unentgeltliche Gestaltung von Flyern durch eine Grafikerin oder einen Grafiker vollumfänglich und zum Marktpreis als Aufwendung zu erfassen (vgl. dazu auch Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung vom 24. August 2022, S. 10). Der unentgeltliche Teil ist zusätzlich noch als Einnahme und – sofern der Schwellenwert von 10 000 Franken überschritten wird – als freiwillig gewährte nichtmonetäre Zuwendung zu deklarieren. Nicht als Aufwendungen aufzuführen sind hingegen die von Kampagnenführenden unentgeltlich und hobbymässig erbrachten Arbeitsstunden im Rahmen der Freiwilligenarbeit für die Kampagne (z.B. Auftritte an Wahl- und Abstimmungsanlässen).

Tritt eine Person für die Kantonsrats- und Gemeinderatswahlen an, sind die jeweils klar zuordenbaren Einnahmen und Aufwendungen bei der betreffenden Kampagne zu berücksichtigen. Gibt es Gemeinkosten, die sich nicht klar einer Kampagne zuordnen lassen, so sind diese bei der kantonalen Kampagne vollumfänglich zu berücksichtigen, da die Wirkung der Aufwendungen auf diese nicht bemessen bzw. eingeschränkt werden kann. Dasselbe gilt für Kampagnen hinsichtlich verschiedener Sachthemen (z.B. wenn eine Partei in Bezug auf mehrere zur Abstimmung gelangende Vorlagen Kampagnen führt und dabei derselbe Flyer mehrere Parolen enthält).

Der zweite Wahlgang bei einer Wahl ist als eigene Kampagne zu betrachten, da vor dem ersten Wahlgang unklar ist, ob ein solcher überhaupt stattfindet. Entsprechend würden auch erst im Nachhinein die erforderlichen Mittel aufgewendet. In diesen Fällen sind gegebenenfalls zwei Budgets und zwei Schlussrechnungen einzureichen.

Ferner wird in Abs. 2 auch geregelt, bis zu welchem Zeitpunkt welche Angaben offengelegt werden müssen. Die budgetierten Einnahmen und Aufwendungen sind bis spätestens sechs Wochen vor dem Urnengang bekanntzugeben. Kantonale Abstimmungen werden acht Wochen vor dem Abstimmungstag und kantonale Wahlen zwölf Wochen vor dem Wahltag im Amtsblatt ausgeschrieben (vgl. § 24 Abs. 1 und § 29 Abs. 1 WAG). Gemäss § 8 Abs. 3 WAG ist das Stimmmaterial so rechtzeitig zu versenden, dass es für Abstimmungen in der viertletzten Woche vor dem Abstimmungstag und für Wahlen spätestens in der drittletzten Woche vor dem Wahltag bei den Stimmberechtigten eintrifft. Erfolgt die Bekanntgabe der offenzulegenden Informationen nunmehr sechs Wochen vor dem Urnengang, so ist die Stimmbevölkerung in der Lage, noch vor der Stimmabgabe die Kampagnenbudgets zu konsultieren. Dadurch können die Bürgerinnen und Bürger sich vor dem Urnengang ein Bild über die erwarteten finanziellen Mittel und den Umfang einer Kampagne machen und dies gegebenenfalls bei ihrer Meinungsbildung und Entscheidung berücksichtigen. Es kann sein, dass die Botschaft einer Kampagne anders

wahrgenommen wird, wenn bekannt ist, dass die Kampagne von einer bestimmten Interessengruppe finanziell stark unterstützt oder getragen wird. Wenngleich die kampagnenführende Person oder Personengesellschaft weiter existiert, endet eine Wahl- oder Abstimmungskampagne in natürlicher Weise mit der Durchführung des betreffenden Urnengangs. Insofern sollte es auch ohne weiteres möglich sein, danach die Schlussrechnung der Kampagne innerhalb von drei Monaten zu erstellen und zu veröffentlichen. Die Einreichung der Schlussrechnung ermöglicht die Überprüfung der budgetierten Annahmen und gibt Aufschluss über die tatsächlichen finanziellen Dimensionen einer Kampagne.

Für die Zeit nach dem Ablauf des Stichtags für die Bekanntgabe der budgetierten Einnahmen und Aufwendungen bis zu dem Tag, an welchem der kantonale Urnengang stattfindet, sind lediglich noch die monetären und nichtmonetären Zuwendungen gemäss § 3 Abs. 2 Bst. c innert drei Arbeitstagen bekanntzugeben (Abs. 3). Dadurch wird die Möglichkeit zur Umgehung der Transparenzvorschriften durch die Wahl des Zeitpunkts einer Zuwendung eingeschränkt und sichergestellt, dass die Öffentlichkeit auch während des Abstimmungskampfs zeitnah über kurzfristig eingegangene, bedeutende Zuwendungen informiert wird. Kampagnenführende haben während des Abstimmungskampfs ihre Budgets nicht laufend zu aktualisieren (keine Pflicht zur Nachreichung eines Budgets). Dies wäre mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden und würde in der Zeit, in der die Kampagnenführenden ohnehin aufgrund des Wahl- oder Abstimmungskampfs erheblich beansprucht sind, für weiteren nicht unbeachtlichen Aufwand sorgen. Zudem ist – sofern die tatsächlichen Ausgaben erst im Nachhinein den Schwellenwert von 20 000 Franken erreichen – eine Schlussrechnung einzureichen, auch wenn kein Budget vor dem Urnengang eingereicht worden ist. Allerdings ist zu beachten, dass die Kampagnenführenden bei der Vorbereitung der Kampagne und der Budgetierung gewissenhaft vorzugehen haben, insbesondere die gegebenen Umstände sowie gemachten Zusicherungen umfassend bei ihrer nach Treu und Glauben vorzunehmenden Einschätzung berücksichtigen müssen. Ist aufgrund der Umstände (z.B. Erfahrungen aus der Vergangenheit, hohe politische Brisanz des Themas, Parteiexponenten im betreffenden politischen Thema) davon auszugehen, dass die Aufwendungen den Schwellenwert erreichen werden, dann muss ein Budget mit den anzunehmenden Einnahmen und Aufwendungen erstellt werden. Werden bei der Einschätzung Umstände ausser Acht gelassen, kann dies allenfalls eine Inkaufnahme bzw. eventualvorsätzliche Verletzung der Offenlegungspflicht darstellen, was zu einer Sanktion führen kann. In der Regel dürfte es – angesichts der klaren Verantwortung der Kampagnenführenden und deren Kenntnis der Offenlegungspflichten – für eine Exkulpation nicht genügen, sich im Nachhinein auf den Standpunkt zu stellen, dass man die Umstände nicht gekannt oder berücksichtigt habe.

Führen mehrere Personen oder Personengesellschaften eine gemeinsame Kampagne, so müssen sie die budgetierten Einnahmen und Aufwendungen sowie die Schlussrechnung über die tatsächlich erhaltenen Einnahmen und tatsächlich getätigten Aufwendungen jeweils gemeinsam einreichen. Ihre Aufwendungen und die ihnen freiwillig gewährten monetären und nichtmonetären Zuwendungen sind jeweils zusammenzurechnen. Beispiel: Führen die Parteien A und B gemeinsam eine Kampagne, dann unterliegen sie als neue Akteurin (z.B. «Interessengemeinschaft A & B») den Offenlegungspflichten. Eine gemeinsame Kampagnenführung liegt vor, wenn verschiedene politische Akteurinnen und Akteure Aktivitäten mit demselben Ziel zusammen durchführen oder durchführen lassen, indem sie die Kampagne gemeinsam planen und gemeinsam in der Öffentlichkeit auftreten. Das Ziel der gemeinsamen Kampagnenführung besteht darin, koordiniert einen kantonalen Urnengang in einem bestimmten Sinne zu beeinflussen. Die Kriterien der gemeinsamen Planung und des gemeinsamen Auftritts müssen kumulativ vorliegen. Die gemeinsame Planung kann zum Beispiel darin bestehen, dass die Personen und Personengesellschaften zusammen Ziele und eine einheitliche Haltung definieren und Anlässe organisieren. Ein gemeinsamer Auftritt in der Öffentlichkeit liegt namentlich vor, wenn die

Personen oder Personengesellschaften zusammen eine Veranstaltung durchführen oder eine gemeinsame Stellungnahme abgeben und veröffentlichen. Die Finanzierung muss nicht über eine einheitliche Kasse fließen. Es liegt noch keine gemeinsame Kampagnenführung vor, wenn zwischen den einzelnen politischen Akteurinnen und Akteuren lediglich gewisse Absprachen stattfinden. Es ist jeweils im Einzelfall unter den gegebenen Umständen zu prüfen, ob eine gemeinsame Kampagnenführung vorliegt, wobei hier insbesondere die objektivierte Sichtweise der Stimmbevölkerung massgebend ist, ob ein gemeinsames Auftreten für ein bestimmtes Ziel wahrzunehmen ist (vgl. zum Ganzen auch Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung vom 24. August 2022, S. 13). Sollten mehrere politische Akteurinnen und Akteure zusammenwirken, ohne dass eine gemeinsame Kampagne vorliegt, dann sind je nach den Umständen die einzelnen Personen oder Personengesellschaften zur Offenlegung verpflichtet. Bei einer gemeinsamen Kampagnenführung unterstehen die einzelnen involvierten Personen und Personengesellschaften der Offenlegungspflicht für die gesamte Kampagne. Sie tragen gemeinsam die Verantwortung dafür, dass die Angaben vollständig und korrekt eingereicht werden. Dementsprechend ist es unumgänglich, dass sich die einzelnen politischen Akteurinnen und Akteure hinreichend koordinieren, um den Offenlegungspflichten vollumfänglich nachkommen zu können. Indessen können sich einzelne in der Pflicht stehende politische Akteurinnen und Akteure nicht dadurch ihrer Verantwortung entziehen, dass jemand anderes in der Organisation für die Offenlegung zuständig gewesen sei. Vielmehr führt eine gemeinschaftliche Kampagne zu einer gemeinsamen Verantwortung (vgl. auch Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung vom 24. August 2022, S. 13). Die Regelung stellt sicher, dass die tatsächliche finanzielle Stärke einer Kampagne für die Öffentlichkeit sichtbar wird. Mithin erhalten die Bürgerinnen und Bürger einen vollständigen Überblick über die Ressourcen, die für ein gemeinsam verfolgtes politisches Anliegen eingesetzt werden. Führt eine Akteurin oder ein Akteur neben der mit anderen Akteurinnen und Akteuren gemeinsam geführten Kampagne noch zusätzlich eine eigenständige Kampagne, dann fällt unter Umständen auch diese Kampagne unter die Offenlegungspflichten.

§ 4 Vorgaben bei freiwillig gewährten Zuwendungen

In Bezug auf diese Einnahmenquelle sind besondere Vorgaben zu berücksichtigen. Indessen gelten diese Vorgaben nur für freiwillig gewährte Zuwendungen ab einem Wert von 10 000 Franken. Diese sind sowohl von den Parteien als auch von den Kampagnenführenden (sowohl im Budget als auch in der Schlussrechnung) separat aufzuführen (Abs. 1).

Abs. 2 hält fest, welche inhaltlichen Angaben hinsichtlich der bedeutenden freiwillig gewährten Zuwendungen zu machen sind: der Wert, das Datum der Zuwendung sowie bei natürlichen Personen der Name, der Vorname und die Wohnsitzgemeinde, bei juristischen Personen die Firma und der Sitz und bei Personengesellschaften der Name oder die Firma und der Geschäftssitz der Urheberin oder des Urhebers der Zuwendung. Für die Berechnung der Höhe bzw. des Werts einer Zuwendung ist deren Marktpreis massgebend (vgl. auch Art. 10 Abs. 4 VPof). Als Datum der Zuwendung ist jener Tag aufzuführen, an dem die Zuwendung gewährt wurde (Datum der Zusicherung oder des Eingangs). Als Urheberin bzw. Urheber gilt jene natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, welche die Zuwendung ursprünglich erbrachte bzw. an der Zuwendung wirtschaftlich berechtigt war, um die politische Akteurin oder den politischen Akteur zu unterstützen (vgl. Art. 10 Abs. 2 VPof). Dadurch sollen insbesondere Umgehungen durch das Zwischenschalten von Drittpersonen (z.B. eines eigens zur Sammlung von finanziellen Mitteln gegründeten Vereins) vermieden werden (vgl. auch Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats betreffend Parlamentarische Initiative Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung vom 24. Oktober 2019, in: BBl 2019 S. 7875 ff, S. 7893). Nur mit den

aufgeführten Angaben können die Urheberin oder der Urheber einer Zuwendung eindeutig identifiziert werden. Dementsprechend sind diese Angaben im Lichte der von der Stimmbevölkerung und dem Gesetz angestrebten Transparenz unentbehrlich.

Neben den bekanntzugebenden Angaben sieht Abs. 2 auch vor, dass die entsprechenden Angaben zu belegen sind. Die Pflicht, die Angaben zu belegen (Belegpflicht), ist von Bedeutung für die Überprüfbarkeit der offengelegten Informationen. In der Praxis dürften diesbezüglich Bankauszüge, Buchhaltungsunterlagen, Zahlungsquittungen, Verträge etc. in Frage kommen. Massgebend ist, dass die gemachten Angaben anhand der eingereichten Belege verifiziert werden können.

Nach Abs. 3 sind die offenlegungspflichtigen politischen Akteurinnen und Akteure (dabei handelt es sich um einen Sammelbegriff für alle offenlegungspflichtigen Personen und Rechtsgemeinschaften nach diesem Gesetz) verpflichtet, die Urheberinnen und Urheber einer Zuwendung ab 10 000 Franken vorgängig in angemessener Weise darüber zu informieren, dass die Angaben gemäss § 4 Abs. 2 veröffentlicht werden. Diese Hinweispflicht stellt sicher, dass die Urheberinnen und Urheber von bedeutenden Zuwendungen über die Konsequenzen ihrer Zuwendung orientiert sind, bevor sie diese tätigen. Dies schafft eine klare Ausgangslage und ermöglicht eine informierte Entscheidung hinsichtlich der Zustimmung zur Veröffentlichung der Angaben, sodass die datenschutzrechtlichen Anforderungen abgedeckt sind und Streitigkeiten im Nachhinein vermieden werden können (vgl. dazu auch Botschaft des Staatsrats des Kantons Freiburg an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes über die Politikfinanzierung [PolFiG] vom 14. September 2020, S. 50). Dies schafft Rechtssicherheit für alle Beteiligten. Der Hinweis kann beispielsweise auf entsprechenden Formularen, auf der Webseite und in persönlichen Gesprächen erfolgen. Die Art und Weise muss so gewählt sein, dass der Hinweis für die Urheberinnen und Urheber klar erkennbar und verständlich ist. Aus Gründen der Beweisbarkeit empfiehlt es sich jedenfalls, den Hinweis in einer Textform anzubringen und unterschriftlich bestätigen zu lassen. Andernfalls dürften die politischen Akteurinnen und Akteure kaum in der Lage sein nachzuweisen, dass sie ihrer Pflicht nachgekommen sind.

Abs. 4 regelt, dass anonyme oder unter einem Pseudonym eingegangene Spenden von einer Partei oder den Kampagnenführenden in äusserst geringem Mass einbehalten werden dürfen, namentlich bis zu einem Gesamtbetrag von 2000 Franken pro Jahr (Parteifinanzierung) oder pro Kampagne (Kampagnenfinanzierung). Es soll Parteien oder Kampagnen weiterhin erlaubt sein, an Veranstaltungen geringfügige Sammlungen («Türkollekte») entgegenzunehmen. Jedoch ist dies nur bis zu einem Gesamtbetrag von 2000 Franken erlaubt. Hier sind enge Grenzen zu setzen, da sonst der Transparenzzweck unterlaufen würde. Der Gesamtbetrag muss als globale Position «Spenden von unbekannt» oder dergleichen separat ausgewiesen werden. Beträge, die anonym eingehen und über diesen Gesamtbetrag hinausgehen, sind von den Parteien oder Kampagnenführenden nachweislich einer juristischen Person, die einen gemeinnützigen Zweck verfolgt, zu übergeben. Massgebend ist dabei der Zweck nach der Auffassung der Bevölkerung. Die Tätigkeit muss uneigennützig, altruistisch oder für möglichst viele Menschen offen sein. Eine politische Partei oder Gruppierung oder Organisation, die sich an einer Wahl- oder Abstimmungskampagne beteiligen könnte, gilt nicht als Institution mit gemeinnützigem Zweck im Sinne dieses Gesetzes (vgl. Botschaft des Staatsrats des Kantons Wallis zum Änderungsentwurf des Gesetzes über die politischen Rechte [kGPR] vom 28. Juni 2022, S. 27). Dadurch wird sichergestellt, dass anonyme Zuwendungen im Gesamtbetrag über 2000 Franken der Allgemeinheit zugutekommen. Es ist nicht zwingend, dass der über 2000 Franken hinausgehende Betrag nur einer juristischen Person mit einem gemeinnützigen Zweck zukommen muss. Der überschüssende Betrag kann auch aufgeteilt und mehreren juristischen Personen mit gemeinnützigem Zweck übergeben werden. Ferner müssen die Parteien keine Abklärungen

treffen, wer Urheberin oder Urheber der anonymen Zuwendung ist. Die Spende an eine gemeinnützige oder wohltätige oder sonst wie dem Gemeinwohl dienende Institution ist für sämtliche Involvierten am praktikabelsten. Insbesondere müssen die politischen Akteurinnen und Akteure in diesen Fällen lediglich die Spende vornehmen und den entsprechenden Nachweis aufbewahren.

Freiwillig gewährte Zuwendungen aus dem Ausland sind nicht verboten. Diese müssen entsprechend den Vorgaben des vorliegenden Gesetzes offengelegt werden.

3. Titel: Offenlegung von Interessenbindungen

Im dritten Titel werden die Offenlegungspflichten im Zusammenhang mit den Interessenbindungen von gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern geregelt. Andere kantonale Erlasse enthalten ebenfalls Bestimmungen hinsichtlich der Offenlegung von Interessenbindungen (vgl. vorne Ziffer 2.1; ferner Bericht und Antrag des Regierungsrats betreffend Verfassungsinitiative für die Offenlegung der Politikfinanzierung [Transparenz-Initiative] vom 11. April 2023, S. 2 ff.).

Während Bestimmungen betreffend die Unvereinbarkeit (z.B. § 21 KV) oder den Ausstand unmittelbar Interessen- und Loyalitätskonflikte verhindern, will die Offenlegungspflicht hinsichtlich an sich zulässiger Interessenbindung die notwendige Transparenz über die politischen Interessenverflechtungen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft herstellen. Im Milizsystem ist es üblich und auch gewollt, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier, weiteren privaten Tätigkeiten nachgehen. Jedoch können diese privaten Tätigkeiten geeignet sein, auf die Entscheidungsfindung in der Politik Einfluss zu nehmen. Durch die Pflicht zur Offenlegung von privaten Mandaten kann sich die Stimmbevölkerung selbst ein Bild davon machen, welche politischen Amtsträgerinnen und Amtsträger welche weiteren privaten Tätigkeiten wahrnehmen (vgl. GRAF/THELER/VON WYSS-NUSSBAUMER, Komm. zum ParlG, Art. 11 N 5). Dadurch können die Bürgerinnen und Bürger für sich die Entscheidungen der Amtsträgerinnen und Amtsträger im Kontext ihrer persönlichen Verflechtungen beurteilen.

§ 5 Gewählte Mandatsträgerinnen und Mandatsträger

Abs. 1 legt fest, dass alle im Rahmen einer kantonalen Urnenwahl gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger die Interessenbindungen periodisch offenlegen müssen. Somit sind nur kantonale und nicht kommunale Amtsträgerinnen und Amtsträger zur Offenlegung verpflichtet. Zudem muss die betreffende Amtsperson mittels kantonalen Urnenwahl von der Zuger Stimmbevölkerung gewählt worden sein. Folglich gilt diese Pflicht nicht für Personen, die von anderen politischen Entscheidungsträgern (z.B. durch den Kantonsrat oder den Regierungsrat) ernannt wurden. Primär gilt die Offenlegungspflicht für die vom Zuger Stimmvolk gewählten Mitglieder des Kantonsrats, der Regierung und der Gerichte.

Nach dem Gesetz haben die Amtsträgerinnen und Amtsträger einmal jährlich, bis spätestens 31. Januar, ihre Interessenbindungen offenzulegen respektive die Angaben zu aktualisieren. Eine weitergehende Pflicht zur Aktualisierung (Mutationen während des Jahres) sieht das Transparenzgesetz nicht vor.

Die Auflistung der offenzulegenden Interessenbindungen gemäss Abs. 2 ist abschliessend. Sie orientiert sich an Art. 11 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) und § 9 des Transparenzgesetzes des Kantons Schwyz. Jede gewählte Mandatsträgerin und jeder gewählte Mandatsträger hat sämtliche Interessenbindungen offenzulegen, die auf sie oder ihn zutreffen.

Nach Bst. a sind die «beruflichen Tätigkeiten» und «Arbeitgeber» aufzuführen. Unter «berufliche Tätigkeiten» sind alle Erwerbstätigkeiten zu verstehen, die eine Person wahrnimmt (Haupt- und Nebenerwerbe). Ebenso sind – wenn jemand über mehrere Anstellungen verfügt oder in mehreren Unternehmen operativ tätig ist und Lohn erhält – sämtliche Arbeitgeber aufzuführen. Die Bekanntgabe der beruflichen Tätigkeiten und Arbeitgeber gibt Aufschluss über die möglichen beruflichen Interessen, welche die politischen Entscheidungen beeinflussen können. Ist beispielsweise eine Kantonsrätin oder ein Kantonsrat in der Baubranche tätig, kann dies einen Einfluss auf ihre bzw. seine Entscheidungen bei Bauprojekten oder raumplanungsrechtlichen Vorhaben haben. Die Offenlegung der beruflichen Umstände ermöglicht es der Öffentlichkeit, solche potenziellen Verflechtungen zu erkennen.

Bst. b erfasst alle Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien, Beiräten und ähnlichen Gremien von Rechtsgemeinschaften sowie juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts. Klarerweise von der Bestimmung erfasst sind die Funktionen als Verwaltungsrätin oder Verwaltungsrat oder der Einsitz in einer Geschäftsleitung von Körperschaften und Stiftungen. Mithin sind darunter sämtliche Aufgaben mit Aufsichtsfunktion, strategischer Funktion oder operativer, geschäftsleitender Funktion zu verstehen. Dies gilt insbesondere auch für Beiräte und ähnliche Gremien, die zwar keine Führungs- oder Aufsichtsfunktion haben, denen durch ihre Nähe zu den geschäftsleitenden Organen und Personen aber eine Position zukommt, welche genauso relevant ist wie jene von Führungs- und Aufsichtsgremien. Massgebend ist die mögliche Einflussnahme oder die nahe Stellung zu den entscheidenden Organen. Die Offenlegungspflicht gilt sowohl für in- und ausländische als auch wirtschaftliche und gemeinnützige Organisationen (vgl. zum Ganzen GRAF/THELER/VON WYSS-NUSSBAUMER, Komm. zum ParlG, Art. 11 N 10; ferner Bericht und Vorlage des Regierungsrats des Kantons Schwyz betreffend Transparenzgesetz vom 30. Oktober 2018, S. 11). Die Bandbreite der erfassten Organisationen ist bewusst weit gefasst.

Nach Bst. c sind Leitungs- und Beratungstätigkeiten für Interessengruppen und Verbände – unabhängig von deren rechtlicher Ausgestaltung (juristische Person oder Rechtsgemeinschaft ohne eigene Rechtspersönlichkeit) – sowie Parteien und Politikerinnen oder Politiker zu deklarieren, sofern sie von einer gewissen Dauer sind. Es kann sich dabei sowohl um inländische als auch ausländische sowie gewinnorientierte und gemeinnützige Organisationen oder Personen handeln. Nicht erfasst werden auf den Einzelfall beschränkte Beratungsmandate (z.B. Erstellung eines Gutachtens zuhanden eines Verbands).

Ferner sind auch Mehrheitsbeteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts offenzulegen. Eine Mehrheitsbeteiligung liegt bei einem Stimmen- oder Kapitalanteil von über 50 Prozent vor.

Schliesslich hat eine gewählte Mandatsträgerin bzw. ein gewählter Mandatsträger auch alle politischen Ämter, die sie – insbesondere auf allen föderalen Stufen (Bund, Kanton, Gemeinde [sämtliche Gemeindearten]) – innehat, bekanntzugeben, um die Kumulation von Macht und Verantwortung sowie mögliche Überschneidungen von Zuständigkeiten transparent zu machen. Zudem ermöglicht es auch der Öffentlichkeit, die verschiedenen Rollen und die Arbeitsbelastung einer Mandatsträgerin oder eines Mandatsträgers zu beurteilen.

Abs. 3 enthält einen Vorbehalt zugunsten des Bundesrechts für gewählte Nationalrätinnen und Nationalräte sowie Ständerätinnen und Ständeräte. Diese haben ihre Interessenbindungen nach dem Bundesrecht offenzulegen. Insofern braucht es keine kantonale Bestimmung, die denselben Inhalt regelt. Dies würde nur zu Rechtsunsicherheit führen.

Titel 4: Gemeinsame Bestimmungen

Im vierten Titel werden die Modalitäten der Veröffentlichung sowie die Möglichkeiten zur Überprüfung der veröffentlichten Angaben sowie die potenziellen Sanktionen bei Verstössen gegen die Offenlegungspflichten geregelt. Dieser Titel enthält Bestimmungen, die für alle Offenlegungspflichten gelten.

§ 6 Veröffentlichung in zentralem öffentlichem Register

§ 6 legt die organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung der offenzulegenden Angaben fest.

Gemäss Abs. 1 führt der Kanton ein zentrales elektronisches Register über die von den politischen Akteurinnen und Akteuren offenzulegenden Angaben. Es macht Sinn, die offenzulegenden Angaben einheitlich und an einem Ort zu publizieren, da die Zugänglichkeit und Vergleichbarkeit der Informationen dadurch wesentlich erleichtert werden. Die Führung des Registers ist eine öffentliche Aufgabe, die durch den Kanton wahrzunehmen ist. Angesichts der fortschreitenden Digitalisierung erscheint es zeitgemäss, ein elektronisches Register zu führen. Eine webbasierte Lösung ermöglicht es allen, jederzeit und von überall auf das Register zuzugreifen. Zudem können Änderungen rasch erfasst und veröffentlicht werden.

Abs. 2 statuiert den Grundsatz der Selbstdeklaration und damit das Prinzip der Eigenverantwortung. Die politischen Akteurinnen und Akteure sind allein dafür verantwortlich, dass sie die offenzulegenden Angaben rechtzeitig und unaufgefordert im zentralen elektronischen Register erfassen. Ebenso müssen sie deren Vollständigkeit und Richtigkeit ausdrücklich bestätigen. Diese Bestätigung ist nicht nur eine Formalität, sondern eine rechtlich bindende Erklärung. Die politischen Akteurinnen und Akteure haben für die Vollständigkeit und Richtigkeit der von ihnen gemachten Angaben einzustehen. Die Einnahmen und Aufwendungen sind in einer übersichtlichen und nachvollziehbaren sowie vom System vorgegebenen Gliederung zu erfassen, andernfalls die Aussagekraft sehr beschränkt wäre und im Ergebnis nicht die nötige Transparenz hergestellt würde. Die bedeutenden Zuwendungen ab 10 000 Franken mit den vom Gesetz vorgesehenen Angaben sowie die Beiträge der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger bei der Parteifinanzierung sind zusätzlich separat auszuweisen.

Nach der Erfassung durch die politischen Akteurinnen und Akteure veröffentlicht die zuständige Stelle (vgl. dazu Ausführungen zu § 7 nachfolgend) die Angaben ohne vorgängige Kontrolle (Abs. 3). Es findet weder eine formelle (fristgerechte und vollständige Eingabe) noch eine materielle Kontrolle vor der Veröffentlichung statt. Vielmehr werden die Angaben so publiziert, wie von den politischen Akteurinnen und Akteuren im System erfasst. Die zuständige Stelle kontrolliert die Angaben erst im Nachhinein und nur unter gegebenen Umständen (s. Ausführungen zu § 7). Durch die Veröffentlichung ohne vorangehende Prüfung stehen die Informationen der Öffentlichkeit umgehend zur Verfügung.

Die veröffentlichten Angaben müssen für alle Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Kanton Zug zugänglich sein (Abs. 4). Nur so wird dem Transparenzbedürfnis der Stimmbevölkerung Rechnung getragen. Dementsprechend versteht es sich von selbst, dass die von den politischen Akteurinnen und Akteuren gemachten Angaben jedermann und niederschwellig zugänglich sein müssen. Die Angaben sollen im Internet in einem einfach zu bedienenden Portal zur Verfügung stehen. Ausserdem ermöglicht die breite Zugänglichkeit eine breite öffentliche Kontrolle, namentlich durch Bürgerinnen und Bürger, Medien oder andere zivilgesellschaftliche Organisationen. Dies führt zu einer gewissen Selbstregulierung des Systems.

Die Belege werden elektronisch erfasst, aber nicht veröffentlicht (Abs. 5). Erst durch das Erfassen der Belege wird eine nachgelagerte Kontrolle unter gegebenen Umständen überhaupt möglich. Sollten keine Belege erfasst werden, kann die zuständige Stelle im Nachgang bei den betreffenden politischen Akteurinnen und Akteure nachfragen oder weitere Abklärungen vornehmen (s. Ausführungen zu § 7). Allerdings besteht keine Notwendigkeit die Belege auch der breiten Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, da dies für den Transparenzzweck nicht erforderlich ist. Die Belege enthalten teilweise sensible (persönliche oder geschäftliche) Informationen. Es gilt hier die privaten Interessen der betroffenen Personen und Personengesellschaften zu schützen.

§ 7 Zuständigkeit und Überprüfung

Im vorliegenden Paragrafen wird die Zuständigkeit der Staatskanzlei mit der Möglichkeit zur Auslagerung der Überprüfungsaufgabe vorgesehen.

Die Staatskanzlei ist die im Kanton Zug zuständige Stelle (Abs. 1). Vorliegend handelt es sich um reine Vollzugsaufgaben (vor allem Entgegennahme von Mitteilungen, Aufschaltung der Angaben und allenfalls nachgelagerte Verdachtskontrolle). Die Staatskanzlei ist die Stabsstelle des Kantonsrats und des Regierungsrats und verfügt über das Wissen über die politischen Ämter und die notwendige Nähe zu den Mandatsträgerinnen und -trägern. Sie amtiert als kantonales Stimmbüro und ist für die operative Durchführung der kantonalen Urnengänge zuständig. In diesem Zusammenhang nimmt sie bereits ähnliche Aufgaben wahr (Entgegennahme und Prüfung von Wahlvorschlägen, Veröffentlichung, Anlaufstelle für Parteien und Kandidierende etc.). Zudem führt sie bereits ein Register über die Interessenbindungen der gewählten Regierungsratsmitglieder (vgl. vorne Ziffer 2.1). Hinzu kommt, dass sie bereits entsprechende E-Government Anwendungen des Kantons (z.B. VeWork für Wahlen, LexWork für die Gesetzgebung) betreibt. Angesichts dessen und aufgrund ihrer Stellung als administrative Drehscheibe der kantonalen Behörden erscheint es sachgerecht, wenn sie als zuständige Stelle für die Offenlegung der zu veröffentlichenden Angaben fungiert. Mit anderen Worten wird sie das Register führen bzw. die entsprechende Fachapplikation betreiben und die gesetzlich vorgesehenen Tätigkeiten vornehmen. In diesem Sinne wird sie die von den politischen Akteurinnen und Akteuren im Register erfassten Angaben veröffentlichen (§ 6 Abs. 3).

Sollten Zweifel an der Vollständigkeit oder Richtigkeit von Angaben oder Belegen auftreten (insbesondere auch wenn Angaben nicht gemacht wurden oder keine Belege vorliegen), trifft die Staatskanzlei weitere Abklärungen (Abs. 2). Mithin hat sie auftretenden Ungereimtheiten oder Fragen im Rahmen einer Verdachtskontrolle auf den Grund zu gehen und die Umstände genauer abzuklären. Dadurch ist für die politischen Akteurinnen und Akteure klar, dass einem Verdacht auf unvollständige oder mangelhafte Angaben auch effektiv nachgegangen wird, was letztlich wiederum zu einer Sanktion führen kann.

Die Staatskanzlei kann die Erfüllung der Kontrollaufgabe generell oder im Einzelfall mittels Leistungsvereinbarung einer externen Stelle übertragen (Abs. 3). Die vorliegende Gesetzgebung sollte nicht dazu führen, dass unnötigerweise staatliche Ressourcen ausgebaut oder bestehende Ressourcen überstrapaziert werden. Die Bestimmung schafft Flexibilität und ermöglicht es, bei Bedarf auf externes Fachwissen zurückzugreifen oder personelle Engpässe zu überbrücken. Insbesondere gibt es Unternehmen, die in der Lage sind, diese Aufgabe wahrzunehmen (z.B. Prüfgesellschaften). Mit Einführung dieser Bestimmung soll dem Kanton mit Blick auf die Organisation ein maximaler Gestaltungsfreiraum zur Verfügung stehen. Bei der Auswahl, Instruktion und Überwachung der externen Stelle hat die Staatskanzlei die notwendige Sorgfalt an den Tag zu legen, zumal die Verantwortung für die korrekte Erfüllung der Aufgabe bei ihr verbleibt. Selbstverständlich steht es der Staatskanzlei auch frei, in einzelnen

Fachfragen – z.B. in Bezug auf finanzwirtschaftliche Umstände – punktuell externe Beratungsleistungen zu beanspruchen.

Gemäss Abs. 4 trifft die offenlegungspflichtigen politischen Akteurinnen und Akteure eine umfassende Mitwirkungspflicht im Rahmen von Kontrollen. So haben sie insbesondere notwendige Auskünfte zu erteilen und erforderliche Dokumente herauszugeben. Die Prüfung der Angaben erfordert den Zugang zu relevanten Informationen und Unterlagen (Finanzbücher, Bankauszüge, Verträge etc.), die sich im Besitz der Akteurinnen und Akteure befinden. Durch die umfassende Mitwirkungspflicht wird sichergestellt, dass diese Informationen und Unterlagen bei einer Kontrolle zur Verfügung stehen.

Die Mitwirkungspflicht trifft auch politische Akteurinnen und Akteure, die beispielsweise im Rahmen einer Abstimmung oder Wahl keine Kampagne oder eine Kampagne unterhalb des Schwellenwerts führten und deshalb keine Angaben im elektronischen Register machten. Sollten in diesen Fällen objektive Zweifel bestehen, müssen auch jene überprüft werden können, die ihrer eigenen Auffassung zufolge nicht einer Offenlegungspflicht unterlagen.

Abs. 5 sieht vor, dass für die Überprüfung und das damit verbundene Verfahren das Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) gilt, insbesondere die §§ 12 ff. VRG. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass keine verwaltungsrechtliche Sanktion bei Verstössen gegen die Offenlegungspflichten vorgesehen ist. Nachweislich unvollständige oder fehlerhafte Angaben werden unabhängig von einer strafrechtlichen Sanktion im elektronischen Register als solche bezeichnet (Abs. 6). Dies dient letztlich dem Zweck, gegenüber der Öffentlichkeit für Transparenz zu sorgen

Sowohl der Bund als auch wenige Kantone sehen eine Tätigkeit der jeweiligen Finanzkontrolle vor. Von einer Zuständigkeit der kantonalen Finanzkontrolle im Zusammenhang mit der Umsetzung der gesetzlichen Offenlegungspflichten wird bewusst abgesehen. Die kantonale Finanzkontrolle darf von Gesetzes wegen nicht mit Vollzugsaufgaben beauftragt werden (§ 46 Abs. 3 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 31. August 2006 [Finanzhaushaltsgesetz, FHG; BGS 611.1]). Bei den im Bereich der Politikfinanzierung anfallenden Tätigkeiten handelt es sich jedoch ihrem Wesen nach um Administrativaufgaben, namentlich um die Entgegennahme und die Veröffentlichung von Angaben. Solche Aufgaben sind nach der Systematik einer wirksamen Governance nicht der kantonalen Finanzkontrolle als unabhängiger Prüfinstanz, sondern einer operativen Verwaltungsstelle zuzuordnen (vgl. dazu Global Perspectives and Insights, Das Drei-Linien-Modell – ein wichtiges Instrument für den Erfolg jeder Organisation, Institute of Internal Auditors, 2020, online abrufbar). Hinzu kommt, dass die Transparenz in der Politikfinanzierung private Finanzflüsse betrifft und damit ausserhalb des angestammten Aufgabenbereichs der Finanzkontrolle liegt, welcher auf die Aufsicht über den Einsatz öffentlicher Mittel ausgerichtet ist. Eine Übertragung dieser Aufgabe auf die Finanzkontrolle wäre daher systemwidrig und mit ihrer gesetzlichen Rolle als unabhängiges Aufsichtsorgan nur schwer vereinbar. Weiter ist zu berücksichtigen, dass das Thema Politikfinanzierung politisch besonders sensibel ist. Eine unmittelbare Einbindung könnte deren institutionelle Unabhängigkeit sowie ihre Glaubwürdigkeit beeinträchtigen. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass die Mehrheit der Kantone und Gemeinden, die über Transparenzregelungen verfügen, die Staats- bzw. Gemeindekanzlei mit den damit zusammenhängenden Vollzugsaufgaben betraut haben. Schliesslich kommt eine von der Eidgenössischen Finanzkontrolle in Auftrag gegebene Studie zum Schluss, dass die durch den Bundesrat auf dem Verordnungsweg vorgesehene Tätigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle nicht sinnvoll ist. Selbes muss unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Rolle und Funktion der kantonalen Finanzkontrolle

auf Kantonsebene jener der Eidgenössischen Finanzkontrolle auf Bundesebene entspricht, auch für die kantonale Finanzkontrolle gelten.

§ 8 Dauer der Veröffentlichung und Aufbewahrung

Diese Bestimmung regelt die Dauer der öffentlichen Zugänglichkeit der offengelegten Angaben im zentralen elektronischen Register sowie die langfristige Aufbewahrung.

In Abs. 1 wird zwecks Einheitlichkeit für alle offengelegten Angaben festgelegt, dass diese für die Dauer eines Jahres im Register aufgeführt bleiben, jeweils unter Berücksichtigung eines bestimmten Stichtags. Die veröffentlichten Angaben werden im Register bei der Parteifinanzierung bis zum 30. Juni des Folgejahres, bei der Kampagnenfinanzierung für ein Jahr ab dem Tag, an dem die Schlussrechnung veröffentlicht wurde (wenn dies am 30. Juni war, bleibt sie bis zum 30. Juni im Folgejahr öffentlich zugänglich) und bei den Interessenbindungen bis und mit 31. Januar des Folgejahres aufgeführt. Danach werden sie aus dem Register gelöscht (Abs. 1). Die Informationen sollen nur so lange im Register öffentlich zugänglich sein, als dies für den mit dem Gesetz verfolgten Zweck von Bedeutung und unter Berücksichtigung der Interessen der Betroffenen verhältnismässig ist. Ein Jahr sollte der Kontrollbehörde und der Öffentlichkeit genügen, um die Angaben prüfen zu können. Die Informationen sollen nicht über einen noch längeren Zeitraum zur Verfügung stehen. Denn es geht nur darum, im Moment des politischen Ereignisses für Transparenz zu sorgen.

Scheidet eine gewählte Mandatsträgerin oder ein gewählter Mandatsträger vor dem Ablauf der Amtszeit und während eines laufenden Jahres aus dem Amt aus, so sind die Interessenbindungen jener Person für die Öffentlichkeit nicht weiter von Interesse und daher umgehend aus dem Register zu löschen (Abs. 2). Diese Regelung untermauert, dass die Notwendigkeit der Offenlegung von Interessenbindungen unmittelbar an die Ausübung eines öffentlichen Amtes gekoppelt ist. Die Veröffentlichung über das Ende der Amtsführung hinaus dürfte kaum mit dem Recht auf Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV) vereinbar sein.

Hinsichtlich der Aufbewahrung der Angaben und Belege bleiben die Bestimmungen des Archivgesetzes vom 29. Januar 2004 vorbehalten (Abs. 3). Das Archivgesetz stellt sicher, dass historisch relevante Informationen für die Nachwelt erhalten bleiben. Es gewährleistet, dass bestimmte Unterlagen für die Nachvollziehbarkeit der Verwaltungstätigkeit aufbewahrt werden. Deshalb bleiben die Vorschriften jenes Gesetzes vorbehalten.

§ 9 Strafbestimmungen

Verstösse gegen die Offenlegungspflichten werden mit Busse bis zu 5000 Franken bestraft (Abs. 1). Die Strafbestimmung ist erforderlich, damit sich die im Gesetz vorgesehenen Vorschriften effektiv durchsetzen lassen. Hinzu kommt, dass die Strafbestimmungen auch eine nicht messbare präventive Wirkung haben und die notwendige Verbindlichkeit schaffen. Nach Art. 335 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311) sind die Kantone befugt, Widerhandlungen gegen das kantonale Verwaltungs- und Prozessrecht mit Sanktionen zu bedrohen.

In Bezug auf die Höhe sehen andere Gemeinwesen teilweise einen sehr hohen maximalen Bussenbetrag vor (z.B. der Bund mit 40 000 Franken). Andere Gemeinwesen sehen einen geringeren maximalen Bussenbetrag vor (z.B. Kanton Schwyz 10 000 Franken oder der Kanton Freiburg mit 5000 Franken bei fahrlässiger Begehung). Wiederum andere Gemeinwesen sehen gar keine Strafbestimmung vor (z.B. der Kanton Bern). Die Busse soll eine spürbare Konsequenz darstellen. Indessen ist zu berücksichtigen, dass viele der für die Offenlegung verantwortlichen Personen ihre politischen Tätigkeiten im Rahmen des Milizsystems in ihrer Freizeit

wahrnehmen. Deshalb soll ein allfälliges Fehlverhalten mit Augenmass sanktioniert werden. Folglich wird der maximale Bussenbetrag bei 5000 Franken festgesetzt. Die Busse ist jeweils im Einzelfall unter Berücksichtigung der massgebenden Umstände festzulegen.

Voraussetzung für eine Strafbarkeit ist ein vorsätzliches Handeln, wobei Eventualvorsatz bzw. die bewusste Inkaufnahme von Verstössen gegen die Offenlegungspflichten genügt. Es kann davon ausgegangen werden, dass politische Akteurinnen und Akteure ihre Pflichten nach diesem Gesetz kennen. Deshalb bleibt wenig Raum für die Annahme eines fahrlässigen Handelns bei Untätigkeit oder unkontrollierter Übernahme allfälliger Angaben von Dritten. Wer weiss, dass er die Verantwortung für die veröffentlichten Angaben trägt, hat entsprechend zu handeln. Wer dies nicht tut, nimmt allenfalls in Kauf, dass die Pflicht nicht ordnungsgemäss erfüllt wird.

Strafbar macht sich, wer vorsätzlich

- die Angaben in Bezug auf die Parteifinanzierung, Kampagnenfinanzierung und Interessenbindungen nicht vollständig oder korrekt offenlegt (Bst. a und d);
- die erforderlichen Belege in Bezug auf die Parteifinanzierung und Kampagnenfinanzierung nicht vollständig oder korrekt erfasst (Bst. b); diese Dokumente sind der Öffentlichkeit nicht zugänglich;
- unter Vorbehalt der gesetzlich vorgesehenen Ausnahme anonyme oder unter einem Pseudonym eingegangene Zuwendungen behält (Bst. c); d.h. wenn Parteien oder Kampagnenführende Gelder unbestimmter Herkunft über dem Betrag von 2000 Franken behalten.

Abs. 2 enthält eine subsidiäre strafrechtliche Verantwortlichkeit für juristische Personen oder leitende Mitglieder von Personengesellschaften. Grundsätzlich sind nur natürliche Personen schuldfähig. Daher ist immer zuerst zu prüfen, ob die Straftat einer natürlichen Person zugerechnet werden kann. Sofern dies nicht der Fall ist, kann eine juristische Person (nur bei eigener Rechtspersönlichkeit) oder können die leitenden Mitglieder einer Personengesellschaft (bei Rechtsgemeinschaften ohne eigene Rechtspersönlichkeit) zur Verantwortung gezogen werden. Mit dieser subsidiären Haftung soll sichergestellt werden, dass die Verantwortlichkeiten innerhalb einer Organisation klar sind und sich nicht alle hinter der Organisation verstecken können (vgl. ferner auch Art. 102 StGB).

Für die Strafverfolgung sind die kantonalen Strafverfolgungsbehörden zuständig. Das Verfahren richtet sich nach der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312).

§ 10 Bearbeiten von Personendaten und Anzeigepflicht

Die Staatskanzlei oder eine allenfalls die Kontrollaufgabe infolge Auftrags wahrnehmende externe Stelle sind jeweils in ihrem Anwendungsbereich berechtigt, sämtliche zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe (Herstellung der Transparenz in der Politik) erforderlichen Personendaten zu bearbeiten. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Veröffentlichung der Angaben bei bedeutenden Zuwendungen gemäss § 4 Abs. 2 und die Kontrollaufgabe. Mitunter kann sich die Staatskanzlei oder eine allfällige beauftragte Dritte mit anderen kantonalen oder kommunalen Behörden austauschen (infolge Anwendbarkeit von §§ 12 ff. VRG; insbesondere § 14 Abs. 1 VRG i.V.m. Art. 190 Abs. 1 ZPO). Es dürfen aber nur jene Daten bearbeitet werden («erforderliche»), die für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe erforderlich sind. Somit schützt diese Bestimmung vor einer übermässigen Datensammlung und -bearbeitung. Zudem schafft sie Rechtssicherheit für die Behörden, die politischen Akteurinnen und Akteure und die weiteren betroffenen Personen und Personengesellschaften.

Abs. 2 der Bestimmung sieht eine Anzeigepflicht bei einem Verdacht auf einen Verstoß gegen eine Offenlegungspflicht vor. Bei einem Verdacht auf ein strafbares Verhalten hat stets die Staatskanzlei (nicht eine allenfalls beauftragte Stelle) bei einer Zuger Strafverfolgungsbehörde (Polizei oder Staatsanwaltschaft) Anzeige zu erstatten. Diese Pflicht stellt sicher, dass Verstöße konsequent verfolgt werden. Sie ist wesentliches Element für die effektive Durchsetzung des Gesetzes. Nicht anzuzeigen sind hingegen solche Fälle, in denen offensichtlich ist, dass kein strafbares Verhalten vorliegt. Die strafrechtliche Beurteilung ist den Strafbehörden vorbehalten.

Fremdänderungen

§ 4 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Mitglieder des Regierungsrats wird aufgehoben. Die Mitglieder des Regierungsrats werden immer durch das Volk im Rahmen eines kantonalen Urnengangs gewählt (§ 31 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 KV).

Zudem werden § 55a VRG und § 67a GOG dahingehend angepasst, dass künftig die vom Volk im Rahmen eines kantonalen Urnengangs gewählten Vertreterinnen und Vertreter der Gerichte und weiteren Justizbehörden nur vom Transparenzgesetz erfasst werden. Weiterhin von den bisherigen Bestimmungen erfasst werden jene Mitglieder und Ersatzmitglieder, die nicht im Rahmen einer kantonalen Urnenwahl Einsitz in den entsprechenden Behörden nehmen. Zwar werden die Mitglieder von den Gerichten grundsätzlich von der Zuger Stimmbevölkerung gewählt. Indessen behält die Verfassung die Bestimmung von ausserordentlichen Ersatzmitgliedern durch den Kantonsrat vor (§ 31 Abs. 1 Bst. d Ziff. 4 KV; vgl. ferner § 16 Abs. 1 GOG und § 54a VRG). Auch werden die Mitglieder der Schlichtungsbehörde für Arbeitsrecht und jener für Miet- und Pachtrecht sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte durch andere Instanzen eingesetzt. Diesbezüglich wird weiterhin die Eintragung der Interessenbindungen im bisherigen Umfang in den bisher geführten Registern vorgesehen. Kurzum: Vom Zuger Stimmvolk gewählte Mitglieder der Gerichtsbehörden werden künftig ihre Interessenbindungen im Register gemäss Transparenzgesetz erfassen, während nicht vom Zuger Stimmvolk gewählte Mitglieder ihre Interessenbindungen auch künftig gemäss den bestehenden Prozessen bekanntzugeben haben.

Diese vermeintliche Doppelspurigkeit erscheint aus folgenden Gründen sachgerecht: Die Transparenzregeln dienen dem Zuger Stimmvolk, welches wählt. Es wäre für die Stimmbevölkerung kaum nachvollziehbar, weshalb gewisse von ihm gewählte Mandatsträgerinnen und Mandatsträger mehr oder weniger als andere offenlegen müssen. Durch die alleinige Anwendbarkeit von § 5 des Transparenzgesetzes wird für alle vom Volk gewählten kantonalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger ein einheitlicher Standard geschaffen. Allerdings sollten nur die Angaben jener Personen für die Stimmbevölkerung im nach dem Transparenzgesetz zu führenden elektronischen Register ersichtlich sein, welche die Stimmbevölkerung auch effektiv wählt. So sind die betreffenden Informationen am selben Ort einsehbar. Dies dient auch der Kundenfreundlichkeit. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können sich einen effektiven und raschen Überblick über die Interessenbindungen, der von ihnen gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger der Justiz verschaffen. Dadurch wird das nach dem Transparenzgesetz zu führende elektronische Register nicht überladen. Hinzu kommt, dass diese Regelung zu einer minimalen Änderung führt. Nur die Mitglieder der Justizbehörden, die im Rahmen eines kantonalen Urnengangs in ihr Amt gewählt werden, müssen ihre Angaben im neuen Register erfassen. Für alle anderen bleibt der Status quo bestehen. Zu berücksichtigen bleibt, dass der Inhalt von § 5 des Transparenzgesetzes weitgehend dem Inhalt der aufgeführten Bestimmungen im GOG und VRG entspricht. In diesem Sinne müssen die gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger im Grunde genommen keine anderen Interessenbindungen, sondern diese nur gegenüber einer anderen Stelle offenlegen.

§ 63 GO KR wird durch die vorliegenden Offenlegungspflichten nicht tangiert, da dessen Anwendungsbereich die Offenlegung von persönlichen Interessen hinsichtlich eines konkreten Beratungsgegenstands betrifft. In diesem Sinne soll die bisherige Regelung bestehen bleiben. Gemäss dem Transparenzgesetz müssen die Mitglieder des Kantonsrats auch die weniger weitgehenden und generell bestehenden Verflechtungen im elektronischen Register offenlegen. Insofern kommt für sie ein geringer Mehraufwand hinzu. Dies ist angesichts der unterschiedlichen Stossrichtungen der Bestimmungen aber nachvollzieh- und zumutbar. Im Bundesrecht gibt es ebenfalls zwei Bestimmungen mit entsprechendem Inhalt (vgl. Art. 11 Abs. 1 und Abs. 3 ParlG).

7. Auswirkungen der Revision

7.1. Administrativer Aufwand für politische Akteurinnen und Akteure und den Kanton
Die Einhaltung der Offenlegungspflichten ist in erster Linie für die politischen Akteurinnen und Akteure mit zusätzlichem administrativem Aufwand verbunden. Sie müssen die Vorkehrungen treffen, um die erforderlichen Angaben in Kenntnis zu bringen und alsdann im zentralen elektronischen Register zu erfassen. Dies wird für Parteivertretende und Kampagnenführende im Vergleich zur derzeitigen Situation zu einem nicht unbeachtlichen Mehraufwand führen.

Zudem kommt auf die Staatskanzlei durch den Betrieb des zentralen elektronischen Registers (bzw. der Fachapplikation) sowie die vorzunehmende Veröffentlichung und die Kontrollaufgabe ein höherer administrativer Aufwand zu. Dasselbe gilt für die Staatsanwaltschaft, zumal die Einführung eines neuen Straftatbestands zu weiteren Strafuntersuchungen führen wird. Mithin erweitert sich der Aufgabenbereich, weshalb allenfalls zusätzliche personelle (und damit auch finanzielle) Ressourcen erforderlich sind. Allerdings ist im jetzigen Zeitpunkt noch keine fundierte Einschätzung möglich, wie hoch der zusätzliche Personalbedarf und die damit einhergehenden Kosten genau ausfallen werden.

7.2. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Für die Führung des zentralen elektronischen Registers muss eine Fachapplikation beschafft und alsdann auch deren Betrieb laufend sichergestellt werden. Derzeit gibt es schweizweit – soweit ersichtlich – eine Anbieterin. Die Beschaffungskosten für die Fachapplikation betragen einmalig 60 000 Franken (Initialisierungskosten im 2028). Für den laufenden Betrieb fällt eine jährliche Gebühr in der Höhe von rund 42 000 Franken an (ab 1. Oktober 2028). Hinzu kommen allenfalls Beratungsleistungen (z.B. für die Weiterentwicklung), die separat zu entschädigen sind. Diesbezüglich wird jährlich ein Beitrag in der Höhe von 10 000 Franken budgetiert (anteilmässige Berücksichtigung für das Jahr 2028).

A	Investitionsrechnung	2026	2027	2028	2029
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben			0	
	bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben			60 000	
	effektive Einnahmen				
B	Erfolgsrechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen)				
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen	-	-	0	0
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen	-	-	20 000	20 000
C	Erfolgsrechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen)				
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand			0	0
	bereits geplanter Ertrag				
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand			13 000	52 000
	effektiver Ertrag				

Hinweis: Zusätzliche Personalkosten sind in der Tabelle nicht berücksichtigt, da eine fundierte Einschätzung derzeit nicht möglich ist.

7.3. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Diese Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden.

8. Zeitplan

Februar 2027	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
März – Juni 2027	Beratung vorbereitende Kommission
Juli 2027	Kommissionsbericht
August – Oktober 2027	Beratung Staatswirtschaftskommission
November 2027	Bericht Staatswirtschaftskommission
16. Dezember 2027	Kantonsrat, 1. Lesung
9. März 2028	Kantonsrat, 2. Lesung
16. März 2028	Publikation Amtsblatt
17. März 2028	Beginn Referendumsfrist (60 Tage)
15. Mai 2028	Ablauf Referendumsfrist
Herbst 2028	Allfällige Volksabstimmung
1. Januar 2029	Inkrafttreten

9. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:
Auf die Vorlage Nr. - einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug,

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Andreas Hostettler

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilage:
Erlasstext Transparenzgesetz vom ...

60/

Entwurf vom 23. Juni 2026