TRANSPARENCY INTERNATIONAL
SCHWEIZ SUISSE SVIZZERA SWITZERLAND

Schanzeneckstrasse 25
Postfach
3001 Bern

Tel. +41 31 382 35 50

info@transparency.ch
www.transparency.ch

Per E-Mail
Direktion des Innern des Kantons Zug
info.dis@zg.ch

Bern, 30. Oktober 2026

Gesetz über die Transparenz in der Politik (Transparenzgesetz) – Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Transparency International Schweiz (Transparency Schweiz) nutzt gerne die Gelegenheit, sich an der Vernehmlassung zum titelerwähnten Entwurf zu beteiligen. Transparency Schweiz setzt sich für Transparenz und Integrität im öffentlichen Sektor, sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene ein. Transparency Schweiz hat die Einführung von Transparenzregeln im Kanton Zug durch die Verfassungsinitiative für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative) damals unterstützt. Wir möchten zur eingangs genannten Vorlage nun wie folgt Stellung beziehen:

Grundsätzliches

Transparenz in der Politikfinanzierung ist ein wesentlicher Bestandteil einer gut funktionierenden Demokratie. Die Offenlegung der Politikfinanzierung stärkt das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Politik. Die Kenntnis zumindest der wichtigsten Finanzierungsquellen politischer Akteure stellt gerade in einer direkten Demokratie für die Stimmbevölkerung und für deren Meinungsbildung eine äusserst relevante Information dar. Eine Transparenzregelung ist aber auch zentral für eine wirkungsvolle Korruptionsprävention und -bekämpfung. Transparenz über die wesentlichen Finanzströme trägt dazu bei, allfällige Unregelmässigkeiten und ungebührliche Einflussnahmen auf die Politik aufzudecken und ihnen präventiv entgegenzuwirken. Die Entwicklungen auf nationaler und kantonaler Ebene weisen darauf hin, dass das Bedürfnis nach erhöhter Transparenz in der Schweizer Bevölkerung weit verbreitet ist. Die Zuger Stimmbevölkerung hat dies mit der Annahme des Gegenvorschlags zur Transparenz-Initiative klar zum Ausdruck gebracht. Ein grosser Teil der Stimmenden wollte sogar weiter gehen, als es der Gegenvorschlag in der Kantonsverfassung festschreibt. Es ist daher wichtig, dass der Kanton Zug den Verfassungsauftrag durch eine wirksame gesetzliche Regelung konkretisiert.

Würdigung der Vorlage

Wir begrüssen die Vorlage im Grundsatz. Die Einführung von konkreten Offenlegungspflichten für politische Parteien und Kampagnen im Kanton Zug ist ein wichtiger Schritt für mehr Transparenz in der Zuger Politik und eine bessere Verwirklichung der politischen Rechte der Zuger Stimmberechtigten, so namentlich ihres Rechts auf freie, unverfälschte Willensbildung und Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). **Aus unserer Sicht begrüssenswerte**

Elemente sind namentlich: die namentliche Offenlegung von freiwillig gewährten monetären und nichtmonetären Zuwendungen an Zuger Parteien und Kampagnen; die Offenlegung der Einnahmen von Parteien inklusive der Beiträge einzelner Mandatsträger:innen; die Offenlegung der budgetierten und tatsächlich erhaltenen Einnahmen (inklusive Eigenmittel) sowie der budgetierten und tatsächlich getätigten Aufwendungen für Kampagnen; der Verzicht auf eine zeitliche Befristung bei Kampagnenspenden; die Beschränkung anonymer Spenden; die Einführung eines zentralen elektronischen Registers; die Pflicht zur Mitwirkung bei der Kontrolle; und der Verzicht auf eine vorgängige Mahnung bei Verstössen. Selbstredend sollte der Entwurf gegenüber der aktuellen Fassung keinesfalls abgeschwächt werden.

Der Entwurf enthält aber leider noch verschiedene Mängel, die den gesetzlichen Transparenzzweck im Ergebnis aushöhlen könnten. Er sollte insbesondere noch wirksamer mögliche Gesetzesumgehungen verhindern und damit besser gewährleisten, dass die neuen Gesetzesbestimmungen ihre Wirkung entfalten. **Er sollte aus unserer Sicht in den folgenden Hauptpunkten verbessert werden:**

- **Die vorgesehenen Schwellenwerte zur Offenlegung von Zuwendungen (10‘000 Franken) und von Kampagnen (20‘000 Franken) müssen tiefer angesetzt werden**. Andernfalls blieben bedeutende Politikspenden und Kampagnenfinanzierungen im Dunkeln. Der Schwellenwert für die Offenlegung von Zuwendungen ist auf 5’000 Franken für natürliche Personen und auf 1’000 Franken für juristische Personen und Personengesellschaften pro Zuwender:in und Jahr zu senken. Der Schwellenwert für die Offenlegungspflicht von Kampagnenfinanzierungen ist auf 5'000 Franken zu senken.
- Die Parteien müssen zusätzlich zu ihren Einnahmen den Gesamtbetrag ihrer **Ausgaben sowie die Höhe ihres Eigen- und Fremdkapitals** per Ende des Rechnungsjahres offenlegen.
- Der Einsatz von Eigenmitteln in einer Kampagne ist in der Praxis weit verbreitet, weshalb seine Offenlegung ein wichtiger Teilaspekt der Offenlegung der Finanzierung einer Wahl- oder Abstimmungskampagne ist. Eingesetzte **Eigenmittel sollen im Gesetz als offenzulegende Einnahme einer Kampagne aufgenommen** werden, um keinen Interpretationsspielraum offen zu lassen.
- Damit sich die Stimmbevölkerung ein informiertes Bild über die Finanzierung der Parteien und Kampagnen machen kann, braucht es **eine detaillierte Aufschlüsselung der offenzulegenden Angaben**. Ein einziger Gesamtbetrag sagt wenig aus. Es soll ersichtlich werden, in welchem Umfang bestimmte Finanzierungsquellen für eine Partei und eine Kampagne von Bedeutung sind. Das Gesetz muss die Aufschlüsselung im Detail auflisten (vgl. Art. 9 Bundesverordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung).
- Der Gesetzestext ist so zu präzisieren, dass **Unterschriftensammlungen** für kantonale Initiativen und Referenden als Kampagnen gelten und damit ab dem Schwellenwert der Offenlegungspflicht unterstehen.
- **Der Begriff der gemeinsamen Kampagne ist breiter zu fassen.** Um Umgehungslücken zu vermeiden, müssen die Kriterien der gemeinsamen Planung und des gemeinsamen Auftritts alternativ und nicht kumulativ erfüllt sein. So lässt sich eine Kampagnenstückelung besser verhindern, bei der Organisationen eine grössere Kampagne formal aufteilen, sodass jeder Teil einzeln unter der Schwelle bleibt.
- **Die Möglichkeiten zur Umgehung des Gesetzes durch das Zwischenschalten von Drittpersonen oder Vereinen müssen durch klare Regeln verhindert werden.** Damit die eigentlichen Spender:innen nicht verborgen bleiben, ist unter anderem im Gesetz zu definieren, dass als Urheberin oder Urheber der Zuwendung die natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft gilt, welche die Zuwendung ursprünglich erbracht hat, um die politische Akteurin oder den politischen Akteur zu unterstützen.
- **Parteisektionen, Jungparteien, parteilose Mandatsträger:innen und Donatorenvereine** müssen in die Offenlegungspflicht einbezogen werden, um Umgehungslücken zu schliessen.

- Das Gesetz muss ausdrücklicher festhalten, dass alle Zuwendungen derselben Person für eine Partei oder eine Kampagne zusammenzurechnen und, sobald sie die Schwellenwerte überschreiten, offenzulegen sind.[1] Zur **Verhinderung des Spendensplittings** genügt es nicht, dies im Bericht zu erwähnen (S. 20).
- **Spenden aus dem Ausland müssen gesetzlich verboten sein**. Dies ist eine Kernvoraussetzung für eine wirksame Beschränkung ungebührender Einflussnahme. Ausgenommen bleiben Zuwendungen von Schweizer Bürger:innen mit Wohnsitz im Ausland.
- Eine angemessene Kontrolle der offenzulegenden Angaben ist zentral für die konsequente Rechtsdurchsetzung in der Praxis. Eine Prüfung allein bei Verdacht genügt nicht, es braucht **eine vorgängige Kontrolle der Angaben auf Vollständigkeit und Fristeinhaltung sowie stichprobenweise Kontrollen der Richtigkeit**.
- **Die Angaben im Register müssen öffentlich sein und nicht nach einem Jahr gelöscht werden.** Eine Löschung nach einem Jahr verunmöglicht es, politische Einflussnahme nachzuvollziehen. Gesetzgebungsprozesse ziehen sich in den allermeisten Fällen über mehrere Jahre hin, eine Legislatur dauert vier Jahre. Die Frist von einem Jahr wird dem in keiner Weise gerecht.
- Es braucht **wirksame Sanktionen**, auch bei fahrlässigen Verstössen. Die maximale Busse von 5'000 Franken ist so tief, dass sich eine Umgehung finanziell lohnen kann. Sie sollte so hoch angesetzt sein, dass sich kein:e politische:r Akteur:in bewusst dafür entscheiden würde, eine Busse in Kauf zu nehmen.
- Die **vorgeschlagene Regelung zur Offenlegung der Interessenbindungen** von Mandatsträger:innen soll nicht weniger weit gehen als die bestehenden Vorschriften. Zudem ist es wichtig, dass neue Interessenbindungen im Verlauf des Jahres nachgemeldet werden und bei jeder Interessenbindung auch die Höhe der Vergütung offengelegt wird, damit die Bevölkerung über aktuelle Informationen verfügt und die Bedeutung der Interessenbindung einordnen kann.
- Wir bedauern, dass das Inkrafttreten der vorgesehenen Regeln (1. Januar 2029) erst vier Jahre nach dem Volksentscheid geplant ist. Wir erwarten, dass **das weitere Verfahren ohne zusätzliche Verzögerungen durchgeführt wird**.

Wir unterstützen die einzelnen Anträge und Bemerkungen des Komitees für Transparenz in der Zuger Politik und verweisen für die Einzelheiten auf seine Stellungnahme.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Dr. iur. Urs Thalmann
Geschäftsführer

[1] Vgl. Art. 3 Abs. 2 des Freiburger Gesetzes über die Politikfinanzierung sowie Art. 3 Abs. 3 des Schwyzer Transparenzgesetzes.