



**Interpellation der SVP-Fraktion  
betreffend Abstimmungspropaganda der staatlich finanzierten Frauenzentrale Zug für die  
Abtreibungsfinanzierung  
(Vorlage Nr. 2344.1 - 14552)**

Antwort des Regierungsrats  
vom 27. Mai 2014

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

**1. Ausgangslage**

Die SVP-Fraktion reichte am 15. Januar 2014 eine Interpellation betreffend Abstimmungspropaganda der staatlich finanzierten Frauenzentrale Zug für die Abtreibungsfinanzierung ein. Die Interpellation wurde am 30. Januar 2014 an den Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

**2. Vorbemerkungen**

Interventionen in Abstimmungskämpfe von Behörden, Privaten sowie von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen werden in Lehre und Rechtsprechung unter dem Gesichtswinkel der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV, SR 101) beurteilt (Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, ZBI Nr. 5 / 1996, S. 237).

Dem Staat kommt eine innenpolitische Neutralitätspflicht zu. Die politische Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger soll vornehmlich gesellschaftlichen und politischen Kräften vorbehalten sein (BGE 129 I 232 E. 4.2.1). Dementsprechend soll sich der Staat grundsätzlich nicht einmischen. Andererseits fliesst aus der Garantie der politischen Rechte auch eine Pflicht der Behörden, eine korrekte politische Willensbildung zu ermöglichen (Prof. Dr. G. Müller, Die innenpolitische Neutralität der kantonalen öffentlichen Unternehmen, in: ZBI Bd. 88 / 1987, S. 426).

Um Beeinträchtigungen der Abstimmungsfreiheit zu vermeiden, sind im Abstimmungskampf verschiedene Grundsätze zu beachten (ZBI Nr. 5 / 1996, S. 237). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist das Gewicht auf die Art und Weise sowie die Wirkung der konkret zu beurteilenden behördlichen Informationen zu legen (ZBI Nr. 9 / 2010, S. 507; U. Häfelin / W. Haller / H. Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A, S. 444, N 1393). Generell haben die Behörden im Vorfeld von Urnengängen hinsichtlich öffentlicher Informationen Zurückhaltung zu üben (BGE 129 I 232 E. 4.2.1). Unterlassen werden muss, was die freie Willensbildung der Stimmberechtigten verfälscht (ZBI 9 / 2010, S. 509 f.; BGE 131 I 442).

Genauso wie Behörden haben auch öffentliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmen im Abstimmungskampf verschiedene Prinzipien zu beachten. Sie haben sich grundsätzlich und unabhängig von ihrer Rechtsform politisch neutral zu verhalten. Indes können sie da Stellungnahmen zu Volksabstimmungen abgeben, wo sie in der Umsetzung ihres gesetzlichen oder statutarischen Auftrags betroffen sind, ihre wirtschaftlichen Interessen vertreten und somit ähnlich wie Private berührt sind. Greift ein öffentliches Unternehmen in einen Abstimmungskampf ein, hat dies stets mit Zurückhaltung und in sachlicher Art und Weise zu erfolgen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dürfen nicht mit übermässigen Übertreibungen oder falschen

Darstellungen irreführend werden (ZBI Nr. 5 / 1996, S. 237; A. Kley, Beeinträchtigungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit, in: Aktuelle juristische Praxis AJP 3/96, S. 290).

### 3. Beantwortung der Fragen

#### **Frage 1:**

*Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass sich Institutionen wie die Frauenzentrale Zug, welche nur formell privatrechtlich organisiert sind, wirtschaftlich aber dem Staat zuzuordnen sind, grösste Zurückhaltung in Abstimmungskämpfen auferlegen sollten?*

Die Rechtsprechung zur Garantie der politischen Rechte bzw. im Spezifischen zum Schutz der freien Willensbildung ist unbestrittenermassen zu beachten. Mit Bezug auf die Mitgliedschaft der Frauenzentrale im Komitee gegen die Volksinitiative "Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache" gilt es indes mehrere Aspekte zu beachten.

Die Interpellantin stellt in Frage 1 in den Raum, dass die Frauenzentrale Zug eine Institution sei, welche nur formell privatrechtlich organisiert, wirtschaftlich aber dem Staat zuzuordnen sei. Diese Aussage ist zu pauschal. Die Frauenzentrale Zug ist nach ihren Statuten eine gemeinnützige Organisation, welche parteipolitisch unabhängig und konfessionell neutral ist (Ziff. 2 Statuten der Frauenzentrale Zug vom 4. Mai 2010, nachfolgend: Statuten) in der Rechtsform eines Vereins im Sinne von Art. 60 ff. ZGB (Ziff. 1 Statuten). Sie übernimmt soziale und gesellschaftspolitische Aufgaben, welche in drei Handlungsfelder unterteilt sind:

- *eff-zett das fachzentrum* führt Beratungs- und Fachstellen und erfüllt in gewissen Bereichen Leistungsaufträge von Kanton und Gemeinden (Ziff. 2 Bst. a Statuten).
- Das *FraueNetz* engagiert sich für eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft (Ziff. 2 Bst. b Statuten).
- Das *Brockenhaus* erzielt einen wesentlichen Finanzbeitrag für die Frauenzentrale Zug. Zudem fördert es die Wiederverwertung von Gütern und stellt günstige Angebote für die Zuger Bevölkerung bereit (Ziff. 2 Bst. c Statuten).

Diese Dreiteilung in der Struktur gilt es zu beachten. Bei den ausgerichteten öffentlichen Beiträgen handelt es sich nicht um eine umfassende Finanzierung des Vereins. Vielmehr bestehen zwischen dem Kanton Zug und der Frauenzentrale Zug eine Leistungs- und eine Subventionsvereinbarung, welche sich auf genau bestimmte Beratungstätigkeiten beziehen. Diese Beratungstätigkeiten erfüllt die Frauenzentrale im Auftrag des Kantons. Die Beratungsstellen werden durch *eff-zett das fachzentrum* geführt (vgl. Ziff. 2 Bst. a Statuten). Konkret handelt es sich um die Paar- und Familienberatungsstelle, die Sexual- und Schwangerschaftsberatungsstelle, die Opferberatungsstelle im Sinne von Art. 9 ff. Opferhilfegesetz (SR 312.5), eine Informations- und Beratungsstelle für pränatale Untersuchungen sowie im Rahmen der Subventionsvereinbarung die Budgetberatung und die Kontaktstelle Selbsthilfe. Wenn von der Frauenzentrale gesprochen wird, gilt es deshalb zu differenzieren zwischen dem Verein und *eff-zett das fachzentrum*. Es kann folglich nicht gesagt werden, der Verein Frauenzentrale sei wirtschaftlich dem Staat zuzuordnen und bloss formell privatrechtlich organisiert, handelt es sich doch um genau abgesteckte Tätigkeiten, für welche die Frauenzentrale öffentliche Beiträge erhält.

Bei der Volksinitiative "Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache" handelt es sich um eine gesellschaftspolitische Thematik. Der Verein Frauenzentrale Zug übernimmt nach seinem statutarischen Auftrag soziale und gesellschaftspolitische Aufgaben (Ziff. 2 Statuten). Im Hinblick auf die Abstimmung vom 9. Februar 2014 war der Verein Frauenzentrale Zug dementsprechend Mitglied im überparteilichen Komitee des Kantons Zug gegen diese Volksinitiative. Dieses Komitee schaltete Zeitungsinserte. Der Verein Frauenzentrale Zug war zudem Mitglied im ge-

samtschweizerischen Komitee "Nein zum Angriff auf die Fristenregelung". Am 8. Januar 2014 fand ein Podium zur Thematik statt, organisiert durch den Verein Frauenzentrale Zug. Der Verein Frauenzentrale Zug ist eine gesellschaftliche Kraft und nahm in dieser Eigenschaft am Abstimmungskampf teil, dies ganz im Sinne der bundesgerichtliche Rechtsprechung, welche die politische Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger primär den gesellschaftlichen und politischen Kräften vorbehalten will (BGE 129 I 232 E. 4.2.1). Selbst wenn man die Frauenzentrale Zug als gemischtwirtschaftliche Organisation qualifizieren würde, stünde es ihr kraft ihres statutarischen Auftrages zu, sich im Abstimmungskampf zu engagieren (ZBI Nr. 5 / 1996, S. 237).

Sämtliche Beiträge, die an die Komitees gegen die Volksinitiative "Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache" gingen, sowie auch die Kosten für das Podium, d.h. sämtliche Gelder, die für den Abstimmungskampf aufgewendet wurden, wurden zudem über die Vereinskasse finanziert und nicht über Gelder aus den Leistungs- bzw. Subventionsvereinbarungen mit dem Kanton. Es fand also keine Zuwendung öffentlicher Mittel an ein privates Abstimmungskomitee oder an sonstige Aktivitäten in einem Abstimmungskampf statt.

Selbst wenn man argumentieren will, dass der Verein Frauenzentrale Zug aufgrund der Leistungsvereinbarungen in besonderer Staatsnähe stehe, wonach er vor Abstimmungen Zurückhaltung üben müsse, kann ihm sein Engagement nicht zu Lasten gelegt werden. Das Engagement beschränkte sich auf zwei Mitgliedschaften, Zeitungsinserte sowie ein Podium ohne Zuwendung öffentlicher Gelder. Die Frauenzentrale Zug hat sich nicht in einer Art und Weise im Abstimmungskampf engagiert, welche geeignet ist, die Wahl- und Abstimmungsfreiheit zu beeinträchtigen. Ihre Tätigkeiten enthielten weder übermässige Übertreibungen noch irreführende Darstellungen. Am Podium nahm mit dem Co-Präsidenten des Initiativkomitees u.a. auch eine gewichtige Stimme des befürwortenden Lagers teil. Ihre Abstimmungsaktivitäten übte die Frauenzentrale Zug in sachlicher Weise und im Einklang mit der zitierten Rechtsprechung aus.

**Frage 2:**

*Ist der Regierungsrat bereit, künftige Beiträge an die Frauenzentrale Zug mit der Auflage zu versehen, sich in Abstimmungskämpfen zu enthalten? Falls nein, warum nicht?*

Wie in der Antwort zu Frage 1 aufgezeigt wurde, sind die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Abstimmung über die Vereinskasse und nicht mit kantonalen Mitteln finanziert worden. Die Frauenzentrale hat ihr Abstimmungsengagement in Erfüllung ihres statutarischen Auftrags vorgenommen. Ihre Tätigkeiten als Verein sind klar zu trennen von den Beratungstätigkeiten, die effizient das fachzentrum für den Kantons erbringt. Die Beiträge, die die Frauenzentrale gestützt auf die Leistungsvereinbarungen erhält, wurden in keiner Weise für einen Abstimmungskampf eingesetzt. Es besteht keine Veranlassung, die Beiträge mit solcherlei Auflagen zu versehen.

**Frage 3:**

*Im Vorstand der Frauenzentrale (gemäss heutigem Internetbesuch 7-köpfig) sitzen zurzeit eine CVP-Kantonsrätin und eine FDP-Politikerin. Ist der Regierungsrat bereit, in den Führungsgremien der Frauenzentrale Zug den Einsitz von politischen Vertretern gemäss Wählerstärke der im Kantonsrat vertretenen Parteien zu verlangen, solange er staatliche Mittel in grossem Ausmass an die Frauenzentrale Zug überweist? Falls nein, wie rechtfertigt der Regierungsrat die Ungleichbehandlung der politischen Parteien und ihrer Wähler angesichts der staatlichen Mittel, die bei der Frauenzentrale Zug gebunden werden?*

Die Frauenzentrale ist ein Verein im Sinne von Art. 60 ff. ZGB (Ziff. 1 Statuten). Der Regierungsrat kann einem privatrechtlichen Verein keine Vorschriften darüber machen, wie er seinen

Vorstand zu besetzen hat. Im Übrigen steht die Mitgliedschaft im Verein Frauenzentrale Zug natürlichen Personen sowie juristischen Personen und öffentlich rechtlichen Institutionen offen (Ziff. 4 Statuten). Es steht interessierten Personen frei, dem Verein beizutreten, sich im Rahmen der Mitgliederversammlung an der Beschlussfassung zu beteiligen und sich für eine Wahl in den Vorstand zur Verfügung zu stellen.

Im Rahmen von eff-zett das fachzentrum führt der Verein Frauenzentrale Zug Fachstellen. Zusammen mit einer Geschäftsstelle bilden die Fachstellen eff-zett das fachzentrum. Einige Fachstellen haben einen Leistungsauftrag der öffentlichen Hand. An sie richten sich die öffentlichen Beiträge, welche für die Erfüllung der Beratungsaufgaben ausgerichtet werden. Die Fachstellen sind keine politischen Behörden oder Gremien. Vielmehr bündeln sie das nötige Wissen und die erforderliche Erfahrung. Bei der Besetzung ihrer Geschäftsleitung ist deshalb ein Verteilschlüssel nach dem Parteienproporz nicht angezeigt. Es besteht keine Ungleichbehandlung gegenüber politischen Parteien und ihren Wählerinnen und Wählern.

**Frage 4:**

*Ist der Regierungsrat bereit, bei weiteren Institutionen mit Leistungsauftrag und wirtschaftlicher Abhängigkeit vom Staat die gleichmässige Verteilung der politischen Parteien in den Führungsgremien zu verlangen? Falls nein, warum nicht?*

Eine Übertragung öffentlicher Aufgaben an Dritte erfolgt aus verschiedenen Gründen, so namentlich zur Entlastung der Verwaltung, zur Aktivierung des privaten Wissens und Könnens oder der Erleichterung des Kontakts zwischen verfügbaren und rechtsunterworfenen Personen. Mitsprache, Kontrolle und Einflussmöglichkeit sichert sich der Staat mittels Gesetz, Konzession, Leistungsvereinbarung und/oder Einsitznahme in Organe (RRB vom 28. Oktober 2003 betreffend Leistungsvereinbarungen mit privaten Dritten, Grundlagen I, S. 4, Bst. G).

Im Kanton Zug werden mittels Leistungsvereinbarungen in zahlreichen Aufgabenbereichen Private beigezogen. Der Kanton beteiligt sich im Gegenzug an den Kosten der Aufgabenerfüllung. Leistungsvereinbarungen werden befristet abgeschlossen und im Rahmen der Neuverhandlungen gegebenenfalls angepasst. Zur Gewährleistung einer einheitlichen Praxis bestehen verschiedene Regierungsratsbeschlüsse (namentlich: RRB vom 28. Oktober 2003 betreffend Leistungsvereinbarungen mit privaten Dritten, Grundlagen I; RRB vom 25. Oktober 2005 betreffend Leistungsvereinbarungen mit privaten Dritten, Grundlagen II; RRB vom 14. Juni 2011 betreffend Leistungsvereinbarungen mit privaten Dritten, Grundlagen III). Dem Regierungsrat steht die Aufsicht über die Einhaltung der Leistungsvereinbarungen zu (vorbehalten bleibt die an die Direktionen delegierte Aufsicht) (RRB vom 28. Oktober 2003 betreffend Leistungsvereinbarungen mit privaten Dritten, Grundlagen I, S. 7, Bst. M). Die Einflussnahme des Parlaments und somit der Parteien erfolgt über die Gesetzgebung, bedarf es doch für den Abschluss einer Leistungsvereinbarung einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage.

Es bestehen bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Private genügend Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten sowohl der vollziehenden als auch der gesetzgebenden Behörde. Der Regierungsrat sieht keine Veranlassung, Führungsgremien nach Parteienproporz zu fordern. Zumal es sich bei den übertragenen Aufgaben um Verwaltungsaufgaben handelt, welche politisch neutrale Stellen im Auftrag der öffentlichen Hand erfüllen.

**Frage 5:**

*Sollte der Regierungsrat argumentieren wollen, es handle sich bei der Frauenzentrale Zug und weiteren staatlichen Institutionen (formell) um Vereine, die ihre Führungsgremien ohne staatliche Einflussnahme bestellen können, ersuchen wir um Antwort auf die Frage, warum sich diese Vereine dann nicht privat, sondern staatlich finanzieren.*

Die Frauenzentrale Zug als privatrechtlicher Verein im Sinne von Art. 60 ff. ZGB (Ziff. 1 Statuten) bestellt seinen Vorstand nach seinen Statuten. Die Frauenzentrale Zug verfügt zur Verfolgung des Vereinszwecks über Jahresbeiträge der Einzel- und Kollektivmitglieder, Beiträge der öffentlichen Hand, Gönner- und Spendenbeiträge sowie Zuwendungen, Erträge aus dem Brockenhaus, Erträge aus Dienstleistungen, Kapitalerträge sowie Freiwilligenarbeit (Ziff. 3 Statuten). Die öffentlichen Beiträge werden für die Erfüllung bestimmter Beratungsaufgaben ausgerichtet. Die Übertragung dieser Aufgaben beruht auf einer gesetzlichen Grundlage. Von einem staatlich finanzierten Verein kann bei der Frauenzentrale Zug nicht gesprochen werden.

**Frage 6:**

*Ist der Regierungsrat als beinahe faktisches Organ – darunter fällt jemand, der in entscheidender Weise auf die Willensbildung einer juristischen Person Einfluss nehmen kann, ohne dass er formell Organstellung hat, eben wichtige Geldgeber zum Beispiel – bereit, die Frauenzentrale Zug aufzufordern, sich aus dem eingangs erwähnten Komitee sofort zurückzuziehen? Falls nein, weshalb nicht?*

Die Vorlage "Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache" wurde am 9. Februar 2014 im Kanton Zug mit 66.34 % und gesamtschweizerisch mit 69.8 % Nein-Stimmen verworfen. Im Übrigen verweisen wir auf die Antwort zu Frage 2.

**4. Antrag**

Kenntnisnahme.

Zug, 27. Mai 2014

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart