

Strassburg, 18. März 2016

Öffentlich
Greco Eval 3 Rep (2016) 2
Thema II

Dritte Evaluationsrunde

Evaluationsbericht über Liechtenstein Transparenz der Parteienfinanzierung

(Thema II)

Verabschiedet von GRECO
an der 71. Vollversammlung
(Strassburg, 14.-18. März 2016)

I. EINFÜHRUNG

1. Liechtenstein trat GRECO am 1. Januar 2010 bei; das bedeutet nach dem Abschluss der ersten Evaluierungsrunde. Daher wurde Liechtenstein einem kombinierten Evaluationsverfahren unterzogen, das die Themen der ersten und zweiten Evaluationsrunden abdeckt. Der Evaluationsbericht der gemeinsamen ersten und zweiten Runde (Greco Eval I/II Rep (2011) 1E) für Liechtenstein wurde an der 52. Vollversammlung (21. Oktober 2011) von GRECO angenommen. Dieser Bericht sowie die entsprechenden Umsetzungsberichte können auf der GRECO-Website eingesehen werden. (<http://www.coe.int/greco>).
2. Die derzeitige dritte Evaluationsrunde von GRECO (eingeleitet am 1. Januar 2007) befasst sich mit den folgenden Themen:
 - **Thema I – Strafbarkeit:** Artikel 1a und 1b, 2-12, 15-17, 19 Abs. 1 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV Nr. 173), Artikel 1-6 des entsprechenden Zusatzprotokolls (SEV Nr. 191) und Leitlinie 2 (Strafbarkeit der Korruption).
 - **Thema II – Transparenz der Parteienfinanzierung:** Artikel 8, 11, 12, 13b, 14 und 16 der Empfehlung Rec(2003)4 zu gemeinsamen Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen und – im allgemeinen Sinne – Leitlinie 15 (Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen).
3. Das GRECO-Evaluationsteam (im Folgenden GET) besuchte Liechtenstein vom 21. bis 24. September 2015. Das GET für Thema II (23.-24. September) bestand aus Herrn Jean-Christophe GEISER vom Bundesamt für Justiz (Schweiz) und Herrn Alvis VILKS, ehemaliger stellvertretender Leiter des Büros für Korruptionsverhütung und -bekämpfung – KNAB (Lettland). Das GET wurde von Herrn Christophe SPECKBACHER aus dem GRECO-Sekretariat unterstützt. Vor dem Besuch erhielten die GET-Sachverständigen die Antworten auf den Evaluationsfragebogen (Dokument Greco Eval III (2015) 1 – Thema II) sowie die einschlägigen Rechtsvorschriften.
4. Das GET traf Mitglieder/Vertreter der folgenden Einrichtungen: des Ministeriums für Präsidiales und Finanzen sowie der ihm untergeordneten Stabsstelle Finanzen, der Regierungskanzlei, des Amtes für Justiz (verantwortlich für das Handelsregister), des Landtagssekretariats und der Finanzkontrolle (oberstes Fachorgan der liechtensteinischen Finanzaufsicht). Das GET traf zudem Vertreter der vier politischen Parteien und den Bürgermeister von Vaduz (Vorsitzender der Konferenz der Gemeindevorsteher). Und schliesslich traf sich das GET auch mit Vertretern des Liechtenstein-Instituts (eine akademische Forschungseinrichtung), der Medien (Liechtensteiner Volksblatt, Liechtensteiner Vaterland, Radio L) und der Liechtensteinischen Wirtschaftsprüfer-Vereinigung.
5. Der vorliegende Bericht zu Thema II der dritten GRECO-Evaluationsrunde über die Transparenz der Parteienfinanzierung wurde auf Grundlage der Antworten im Fragebogen und der während des Besuchs vor Ort erlangten Informationen erstellt. Das Hauptziel des Berichts besteht darin, die Wirksamkeit der Massnahmen zu bewerten, die von den liechtensteinischen Behörden zur Erfüllung der Anforderungen gemäss den in Absatz 2 genannten Bestimmungen getroffen wurden. Der Bericht besteht aus einer Beschreibung der Situation, gefolgt von einer kritischen Analyse. Die Schlussfolgerungen enthalten eine Liste von an Liechtenstein gerichteten Empfehlungen von GRECO, die dazu dienen, die Umsetzung der geprüften Bestimmungen weiter zu verbessern.

6. Der Bericht zu Thema I – Strafbestimmungen – ist im Dokument Greco Eval 3 Rep (2016) 2 – Thema I zu finden.

II. TRANSPARENZ DER PARTEIENFINANZIERUNG – ALLGEMEINER TEIL

7. Das Fürstentum Liechtenstein ist 160 km² gross und hat eine Einwohnerzahl von etwa 37.000. Laut seiner Verfassung ist Liechtenstein eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage (Art. 79 und 80). Die Staatsgewalt ist auf Fürst und Volk aufgeteilt. In diesem dualistischen System, das in der Verfassung von 1921 (zuletzt 2003 revidiert) verankert ist, verfügt der Landesfürst über wichtige Befugnisse und Verantwortungen bezüglich der exekutiven, legislativen und judikativen Gewalt, der politischen Entscheidungsfindung und der Funktionsweise der Institutionen¹. Gleichzeitig sieht die Verfassung einige direktdemokratische Verfahren vor, so z. B. das Recht der Bürgerinnen und Bürger, einen begründeten Misstrauensantrag gegen den Landesfürsten einzubringen². Die Kollegialregierung besteht aus dem Regierungschef und vier Regierungsräten. Sie untersteht dem Landtag (liechtensteinisches Parlament) und dem Landesfürsten, der Staatsoberhaupt ist. Die Regierung wird vom Fürsten auf Vorschlag des Landtages für vier Jahre ernannt. Liechtenstein gliedert sich in elf Gemeinden, die auf zwei Landesteile (ohne Verwaltungsfunktion) verteilt sind. Diese Einheiten bilden die Wahlkreise.
8. Aus vor Ort geführten Gesprächen geht hervor, dass sich Liechtenstein seit einigen Jahren in einem Prozess wirtschaftlichen und politischen Wandels befindet, der durch die Finanzkrise 2008/2009 noch verstärkt wurde. Es werden zunehmend Veränderungen gefordert, besonders bezüglich der Rolle Liechtensteins als Finanz- und Rechtsdienstleistungszentrum, der Wettbewerbsfähigkeit seines relativ wichtigen industriellen Sektors sowie seiner allgemeinen wirtschaftlichen Lage. Liechtenstein weist seit 2009 ein Haushaltsdefizit auf, obwohl die Staatsverschuldung bei null liegt und die Finanzierungsreserven des Landes ausreichen würden, um geringere Einkommensströme einige Jahre lang auszugleichen. Diese Entwicklung scheint sich zunehmend auf das Monopol der beiden ältesten und konservativen Parteien auszuwirken, welche bisher das Land traditionell abwechselnd oder als Koalition regiert haben, in der Regel mit nur geringen programmatischen Unterschieden und ohne wirkliche Opposition. Dank der Formierung einer dritten Partei im Jahr 1985 (die 1993 in den Landtag einzog) und einer vierten Partei im Jahr 2013 (die bei den Wahlen 2013 umgehend als drittstärkste Kraft ins Parlament einzog) findet eine Veränderung der politischen Landschaft und auch der politischen Debatte statt³, beispielsweise was politische Institutionen angeht. Erwähnenswert ist, dass dem

¹ Deutscher Verfassungstext:

https://www.gesetze.li/lilexprod/lgsystpage2.jsp?search_loc=text&rechts_gebiet=0&menu=0&tablesel=0&observe_date=19.05.2016&formname=showlawvers&lglid=1921015000&version=5

² Gesetzesvorschläge können mit der Unterstützung von mindestens 1.000 Wählerinnen und Wählern eingebracht werden (bei Verfassungsänderungen mindestens 1.500). Gegen vom Landtag beschlossene Gesetze kann innerhalb von 30 Tagen nach amtlicher Verlautbarung des Landtagsbeschlusses ein Referendum ergriffen werden.

³ Dies ist in Literatur und Unterlagen dokumentiert, die dem GET zur Verfügung gestellt wurden, zum Beispiel:

- Michalsky, Helga (1991): *Liechtenstein: Konkordanzdemokratie und Parteienwettbewerb*. In: Helga Michalsky (Hg.): Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 15), S. 133-157.

- Waschkuhn, Arno (1994): *Politisches System Liechtensteins. Kontinuität und Wandel*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 18).

- Marxer, Wilfried (2015): *Parteien im Wandel*. In: Mario Frick, Michael Ritter und Andrea Willi (Hg.): Ein Bürger im Dienst für Staat und Wirtschaft. Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Brunhart. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 56), S. 241-270.

Parlament im August 2013 ein Postulat vorgelegt wurde, in dem die Regierung eingeladen wurde zu prüfen, mit welchen gesetzlichen Maßnahmen ein besserer Rechtsrahmen und mehr Transparenz bei der Parteienfinanzierung geschaffen werden können. Dabei wurden einige verschiedene Problembereiche angesprochen⁴. Der Antrag wurde vom Landtag nicht unterstützt. Unter anderem waren diejenigen, die sich dagegen aussprachen, der Ansicht, dass es dringendere Angelegenheiten gebe, derer man sich annehmen müsse (z. B. die Regulierung von Lobbyarbeit). Zudem wurde angeführt, dass die Unabhängigkeit der einzelnen Parlamentarier beeinträchtigt werden könnte, wenn ihnen die Spender ihrer Partei bekannt gegeben würden.

Begriff der Partei sowie Gründung und Registrierung

9. Politische Parteien sind im Rechtssystem an sich nicht definiert. Was die staatliche Parteienförderung angeht, so sind in Artikel 2 des Gesetzes vom 28. Juni 1984 über die Ausrichtung von Beiträgen an die politischen Parteien folgende Förderfähigkeitskriterien festgelegt: 1) Die jeweilige politische Partei muss in Form eines Vereins errichtet sein (nach Artikel 246 des Personen- und Gesellschaftsrechts – PGR⁵), 2) sich zu den Grundsätzen der Verfassung bekennen und 3) Tätigkeiten zum Zwecke der politischen Bildung, der Öffentlichkeitsarbeit und der Mitwirkung an der politischen Willensbildung vorweisen können. Gemäss Artikel 246 PGR müssen politische Parteien, die in Form eines Vereins errichtet sind, über schriftliche Statuten verfügen, die über den Zweck des Vereins, seine Mittel und seine Organisation Auskunft geben. Sobald die Statuten angenommen wurden und der Vorstand ernannt wurde, kann die Partei (auf Beschluss des zuständigen Organs) sich genau wie jeder andere Verein in das Handelsregister eintragen lassen. Diesem Antrag sind die Statuten und das Verzeichnis der Vorstandsmitglieder beizufügen. Das GET erhielt widersprüchliche Informationen über die Auswirkungen einer Eintragung sowie über die Anzahl der politischen Zusammenschlüsse, die tatsächlich als Vereine registriert sind. Laut den Informationen, die das GET vor Ort von Vertretern des Handelsregisters und der Parteien selbst erhielt, hat sich bisher lediglich eine Partei eintragen lassen. Das GET traf den Vertreter einer nicht registrierten Partei, der seine Partei schlicht als „Club“ ohne Rechtspersönlichkeit bezeichnete, der jederzeit aufgelöst werden kann. Die liechtensteinischen Behörden stimmen dieser Sicht der Dinge nicht zu und erklären, dass selbst nicht eingetragene Vereine die volle Rechtspersönlichkeit besitzen.
10. Derzeit gibt es in Liechtenstein vier politische Parteien: Die Vaterländische Union (VU)⁶, die Fortschrittliche Bürgerpartei (FBP)⁷, Die Unabhängigen (DU)⁸ und die Freie Liste (FL)⁹. Auch auf Ebene der elf Gemeinden gibt es unterschiedlich viele lokale Parteisektionen. Die grösseren Parteien sind in allen Gemeinden durch solche Sektionen vertreten. Diese Sektionen werden von der jeweiligen Hauptpartei entweder als autonome Einheiten oder als Parteifraktion betrachtet. Doch offenbar sind keine von ihnen im Handelsregister eingetragen.

⁴ http://landtaglive.gmgnet.li/files/medienarchiv/postulat_transparente_parteienfinanzierung.pdf .

⁵ *Personen- und Gesellschaftsrecht – PGR*, Landesgesetzblatt (LGBl.), LGBl. 1926 Nr. 4:

„Artikel 246 – Körperschaftliche Personenverbindung: 1) Vereine, die sich einer politischen, religiösen, wissenschaftlichen, künstlerischen, wohlthätigen, geselligen oder anderen nicht wirtschaftlichen Aufgabe widmen, erlangen die Persönlichkeit, sobald der Wille, als Körperschaft zu bestehen, aus den Statuten ersichtlich ist. 2) Die Statuten müssen in schriftlicher Form festgehalten sein und über den Zweck des Vereins, seine Mittel und seine Organisation Auskunft geben. 3) Soweit die Statuten über die Organisation und das Verhältnis des Vereins zu seinen Mitgliedern keine Vorschriften aufstellen, finden die nachstehenden Bestimmungen Anwendung. 4) Gesetzlich zwingende Bestimmungen können durch die Statuten nicht abgeändert werden.“ Der gesamte deutsche Text findet sich in der [LILEX-Datenbank](#)

⁶ [https://en.wikipedia.org/wiki/Patriotic_Union_\(Liechtenstein\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Patriotic_Union_(Liechtenstein)); Portal (deutsch) der VU: <http://www.vu-online.li/>

⁷ https://en.wikipedia.org/wiki/Progressive_Citizens%27_Party; Portal (deutsch) der FBP: <http://www.fbp.li/>

⁸ [https://en.wikipedia.org/wiki/The_Independents_\(Liechtenstein\)](https://en.wikipedia.org/wiki/The_Independents_(Liechtenstein)); Portal (deutsch) der DU: <http://www.du4.li/>

⁹ [https://en.wikipedia.org/wiki/Free_List_\(Liechtenstein\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Free_List_(Liechtenstein)); Portal (deutsch) der FL: <http://www.freieliste.li/>

Teilnahme an Wahlen

11. In Liechtenstein werden Landtagswahlen zur Wahl der Parlamentsmitglieder¹⁰ und Gemeindewahlen zur Wahl der Gemeinderäte¹¹ abgehalten. Die Bürgerinnen und Bürger Liechtensteins können auch im Rahmen von Konsultationen, Volksabstimmungen und Bürgerinitiativen zur Wahlurne gebeten werden¹². Der Landtag besteht aus 25 Mitgliedern, die für eine vierjährige Amtsperiode gewählt werden. Es gilt das Verhältniswahlrecht und gewählt wird in zwei Wahlkreisen, in denen jeweils mehrere Abgeordnete zur Wahl stehen: Seit 1989 stellt ein Wahlkreis 15, der andere 10 Sitze. Hauptaufgabe des Landtags ist es, Entschlüsse zu Verfassungsvorschlägen sowie Gesetzentwürfe der Regierung zu debattieren und anzunehmen. Darüber hinaus obliegt es dem Landtag, wichtige internationale Verträge zu genehmigen, Regierungsmitglieder, Richter und Verwaltungs- und Aufsichtsräte der staatlichen Anstalten zu wählen, das Staatsbudget zu verabschieden und die Höhe der Steuern und anderen öffentlichen Abgaben zu bewilligen und die Staatsverwaltung zu kontrollieren. Alle Parlamentarier üben ihr Mandat nebenberuflich aus.

12. Die Ausübung der politischen Rechte ist im Volksrechtegesetz (VRG) von 1973 (mit nachfolgenden Änderungen) geregelt¹³. Artikel 1 VRG sieht vor, dass alle Landesangehörigen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und seit mindestens einem Monat vor der Wahl oder Abstimmung ihren ordentlichen Wohnsitz in Liechtenstein hatten, wahl- und stimmberechtigt sind. Artikel 3 legt den Grundsatz der verpflichtenden Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen fest. Stimmberechtigte üben ihr Stimmrecht in der Gemeinde ihres Wohnsitzes aus. Die Artikel 19-24 VRG sehen vor, dass a) in jeder Gemeinde eine Wahl- oder Abstimmungskommission eingesetzt wird (verantwortlich für Gemeindewahlen/Volksabstimmungen und die Auszählung der Stimmen jeder Gemeinde in den Landtagswahlen bzw. landesweiten Volksabstimmungen) und dass b) in den beiden Wahlkreisen je eine zentrale Hauptwahl- oder Hauptabstimmungskommission eingesetzt wird. Der Gemeinderat jeder Gemeinde bzw. die Regierung hat umgehend nach erfolgter Wahl für die Dauer der eigenen Amtszeit die Mitglieder und Ersatzmitglieder zu wählen/zu ernennen. Den Kommissionen stehen die jeweiligen Gemeindevorsteher bzw. die von der Regierung ernannten Personen vor. Bei Wahlen haben die an der Wahl beteiligten Wählergruppen Anspruch auf eine paritätische Besetzung der Wahlkommissionen der Gemeinden. Personen, die selbst zur Wahl stehen, dürfen der Wahlkommission nicht angehören. Die Kommissionen sind einzig für den ordnungsgemässen Ablauf der Wahl bzw. Abstimmung verantwortlich. Artikel 64 VRG sieht einen Beschwerdemechanismus vor, anhand dessen eine Wählergruppe unter gewissen Umständen bei der Regierung eine Nichtigerklärung der Wahlen beantragen kann, z. B. wenn dem Gewählten die gesetzlichen Eigenschaften abgehen oder wenn beim Wahlvorgang oder bei der Ermittlung des Wahlergebnisses strafbare Umtriebe oder grobe Unregelmässigkeiten stattgefunden haben.

13. Kandidaten für die Parlamentswahl müssen eine Bewerbung einreichen, die von mindestens 30 Stimmberechtigten ihres Wahlkreises unterschrieben ist bzw. unterstützt wird. Ein Stimmberechtigter kann nur auf einem Wahlvorschlag unterzeichnen und ein Unterzeichner kann nach Einreichung des Wahlvorschlages seine Unterschrift nicht mehr zurückziehen. Jeder Wahlvorschlag muss als Überschrift die Bezeichnung der jeweiligen Wählergruppe tragen, die eindeutig zuordnungsfähig sein muss (d. h. nicht identisch mit dem Namen einer anderen

¹⁰ <http://www.landtagswahlen.li>

¹¹ <http://www.gemeindewahlen.li/>

¹² <http://www.abstimmung.li>

¹³ Deutsche Version: <https://www.gesetze.li/Seite1.jsp?lrs=1&lrs2=16&clearsvs=true>

bestehenden politischen Gruppierung sein darf). Die Einreichung der Wahlvorschläge hat binnen 14 Tagen nach der Ankündigung der Wahl zu erfolgen. In der Regel werden Parlamentswahlen im Februar oder später abgehalten und im November zuvor offiziell angekündigt. Bezüglich der Dauer des Wahlkampfes gibt es keine gesetzlichen Einschränkungen.

14. Die Hürde für den Einzug in den Landtag liegt bei 8 % (aller landesweit und ordnungsgemäss abgegebenen Stimmen). Von jeder Wahlliste sind so viele Kandidaten als gewählt zu erklären, wie ihr Grund- und Restmandate zugeteilt worden sind, und zwar jene Kandidaten, die am meisten Stimmen erhalten haben.
15. Zuletzt fanden in Liechtenstein im Februar 2013 Parlamentswahlen und im März 2015 Gemeindewahlen statt. Bisher wurden die Wahlen stets von den beiden grössten Parteien dominiert, und in den zurückliegenden zwölf Jahren waren immer nur die vier registrierten Parteien vertreten.

Parteien im Parlament

16. Nach der Parlamentswahl 2013 sind die Sitze im Landtag derzeit wie folgt verteilt: Fortschrittliche Bürgerpartei – FBP: 10, Vaterländische Union – VU: 8, Die Unabhängigen – DU: 4, Freie Liste – FL: 3. Der politische Wettbewerb in Liechtenstein wurde bisher stets hauptsächlich zwischen der FBP und der VU ausgetragen, und seit vielen Jahren wird das Land von einer Koalition dieser beiden Parteien regiert. Die beiden anderen Parteien sind jünger – die FL wurde 1985 gegründet, DU gibt es seit 2013 – und zogen erstmals 1993 bzw. 2013 in den Landtag ein.

Überblick über das politische Finanzierungssystem

17. In Liechtenstein herrscht ein gemischtes System aus staatlicher und privater Parteienfinanzierung, bestehend aus öffentlicher Parteienförderung auf staatlicher und kommunaler Ebene einerseits und unregulierter privater Unterstützung – auch im Bereich der Wahlkampffinanzierung – andererseits. Es liegen keine allgemeinen Schätzungen bezüglich der Höhe der staatlichen und privaten Finanzierungsquellen vor. Eine der Parteien gab gegenüber dem GET an, etwa 90 % ihrer Gesamteinkünfte aus staatlichen Zuwendungen zu beziehen, wohingegen diese Zahl für eine andere Partei bei nur 60 % lag. Da es keinen allgemeingültigen Rahmen zur Erfassung der verschiedenen Finanzierungsquellen gibt, ist es schwierig, verlässliche Bewertungen abzugeben und Vergleiche zu ziehen.

Rechtlicher Rahmen

18. Das wichtigste relevante gesetzliche Regelwerk ist das Gesetz vom 28. Juni 1984 über die Ausrichtung von Beiträgen an die politischen Parteien (LGBl. 1984 Nr. 31)¹⁴, nachfolgend GABPP genannt. In ihm ist die staatliche Parteienförderung auf nationaler Ebene geregelt. Die liechtensteinischen Behörden beziehen sich ausserdem auf das Gesetz vom 17. Dezember 1981 über die Bezüge der Mitglieder des Landtages und von Beiträgen an die im Landtag vertretenen Wählergruppen (LGBl. Nr. 1982 Nr. 22), nachfolgend GBMLBLW genannt. Das GET stellte während des Besuchs fest, dass die politischen Fraktionen/Gruppen im Parlament manchmal als Teil der Partei betrachtet werden und die durch obiges Gesetz zugewiesenen Finanzmittel ganz oder teilweise den Parteien zur Verfügung gestellt bzw. übergeben werden.

¹⁴ Der deutsche Text findet sich hier: <http://www.landtag.li/iframe.aspx?lNr=171.20&nid=4140&auswahl=4140&lang=de>

Zuwendungen aus staatlichen Mitteln

Staatliche Zuwendungen auf nationaler Ebene

19. Unter dem GABPP von 1984 beträgt der Beitrag für die politischen Parteien aktuell 710.000 CHF (etwa 655.000 Euro) pro Jahr. Dieser Beitrag wird unter den Parteien aufgeteilt, die a) im Landtag vertreten sind oder b) bei der letzten Landtagswahl in beiden Wahlkreisen angetreten sind und hierbei zwar kein Mandat, jedoch mindestens drei Prozent der abgegebenen Wählerstimmen als Parteisumme im ganzen Land erreicht haben. Der Betrag wird nach Massgabe der jeweils erzielten Wählerstimmen auf die Parteien aufgeteilt und in Halbjahresraten (jeden 1. März und 1. September) entrichtet. Zusätzlich wird jeder im Landtag vertretenen politischen Partei für Zwecke der politischen Bildung, der Öffentlichkeitsarbeit und der Mitwirkung an der politischen Willensbildung ein pauschaler Beitrag von jährlich 55.000 CHF (etwa 50.700 Euro) zugestanden (siehe Artikel 1-4 GABPP).
20. Um diese finanziellen Beiträge zu erhalten, müssen die Parteien durch ihr zuständiges Organ einen Antrag bei der Stabsstelle Finanzen stellen. Zudem müssen die Parteien sich zu den Grundsätzen der Verfassung bekennen und Tätigkeiten für förderungswürdige Zwecke nachweisen können. Manche Personen, mit denen das GET gesprochen hat, waren der Ansicht, dass die Beiträge nur solchen Parteien zugestanden werden, die in Form eines Vereins errichtet sind. Allerdings scheint es in dieser Hinsicht unterschiedliche Auffassungen zu geben, und offenbar werden die Fördergelder auch an Parteien ausgezahlt, die nicht im Handelsregister eingetragen sind. Die Beiträge werden nach Vorlage der genehmigten Statuten, Jahresrechnungen und Unterlagen über die Zielsetzungen und Tätigkeiten der politischen Partei ausgezahlt. (Artikel 4 GABPP sieht vor, dass „die Regierung ... die Ausrichtung von Beiträgen von der Vorlage [dieser Unterlagen] abhängig machen [kann]“.) In Artikel 6 GABPP heisst es zudem: „Die politischen Parteien haben über die Verwendung der Beiträge genaue Aufzeichnungen zu führen und die dazugehörigen Unterlagen aufzubewahren. Die Jahresrechnungen sind jeweils in geeigneter Form zu veröffentlichen. Die Regierung kann ein unabhängiges Revisionsunternehmen mit der Prüfung beauftragen.“ Nach der Grundsatzentscheidung der Regierung über die Ausrichtung von Beiträgen nimmt die Stabsstelle Finanzen die Auszahlung vor.
21. Demgegenüber regelt das oben genannte GBMLBLW die Auszahlung von finanziellen Entschädigungen an einzelne Mitglieder des Landtages und die im Landtag vertretenen Wählergruppen zur Deckung des Aufwandes ihrer Tätigkeit im Landtag:

Aufwandsentschädigungen für Landtagsabgeordnete	Beiträge an Wählergruppen
<ul style="list-style-type: none">• Sitzungsgeld von 300 CHF (ganzer Tag) bzw. 200 CHF (halber Tag) für die Teilnahme an Sitzungen des Landtages oder Arbeit in Ausschüssen• 20.000 CHF (Abgeordnete) bzw. 10.000 CHF (stellvertretende Abgeordnete) Jahrespauschale für Spesen + dieselben Beträge auch für Landtagspräsident bzw. Landtagsvizepräsident• 3.000 CHF Jahrespauschale für Mitglieder der Landtagskommissionen + zusätzlich 2.000 CHF Jahrespauschale für Präsidenten der Landtagskommissionen• 100 CHF pro Stunde für Kommissionsmitglieder für die Erledigung von Sonderaufgaben• Ähnlich spezifische Regelungen zur Deckung von Auslandstätigkeiten (Anwesenheits-, Übernachtungs- und Mahlzeitenentschädigung, Reisekosten usw.)	<ul style="list-style-type: none">• Jährlich 10.000 CHF für jede Wählergruppe + 5.000 CHF pro ordentlichem Abgeordneten

22. Dies kann dahingehend relevant sein, als Mandatsträger möglicherweise einen gewissen Teil dieser Aufwandsentschädigungen an ihre jeweilige politische Partei abgeben müssen, wenn dies in den Statuten der Partei so festgelegt ist (siehe die in den Parteistatuten aufgeführten Finanzierungsquellen).
23. Darüber hinaus sieht das Medienförderungsgesetz von 2006¹⁵ staatliche Förderungen insbesondere für Printmedien vor. Eine Voraussetzung dafür ist, dass das jeweilige Medium mindestens zehnmal pro Kalenderjahr erscheint. Im Jahr 2014 wurden so insgesamt etwa 1,8 Mio. CHF an neun verschiedene Medienunternehmen vergeben. Diese mussten zuvor Nachweise über Ausgaben für Vollzeitangestellte, Auslieferung und Trainingsmassnahmen erbringen. In Gesprächen vor Ort wurde dem GET mitgeteilt, dass sich die Kosten für staatlich finanzierte gesetzliche Bekanntmachungen jährlich auf bis zu 600.000 CHF belaufen können. Im Nachhinein stellten die liechtensteinischen Behörden jedoch klar, dass sich diese Angaben auf die Zeit vor 2012 bezogen. 2012 seien internetbasierte gesetzliche Bekanntmachungen eingeführt worden, sodass die meisten öffentlichen Bekanntmachungen nun online gestellt würden und die Kosten auf etwa 130.000 CHF jährlich gesunken seien. In Gesprächen vor Ort wurde dem GET mitgeteilt, dass sich die oben genannten Beträge auf insgesamt mehr als 1 Mio. CHF in Einkommen für die beiden nationalen Tageszeitungen summieren konnten; beide Zeitungen sind im Besitz der beiden grössten politischen Parteien oder stehen diesen nahe.
24. Abgesehen von den oben genannten Fördermitteln werden keine weiteren Vergünstigungen angeboten, wie z. B. kostenlose Sendezeit oder Plakatwände, Postvergünstigungen oder sonstige Bezuschussungen zu Wahlkampfzeiten, wie es in anderen Ländern häufig der Fall ist.

Staatliche Zuwendungen auf kommunaler Ebene

25. Parteien – vielmehr ihre lokalen Niederlassungen/Gruppen – erhalten auch von den elf Gemeinden öffentliche Fördergelder, je nach den jeweiligen kommunalen Regelungen und Kriterien. Die Förderung besteht in der Regel aus einem Pauschalbetrag für jede im Gemeinderat vertretene Partei sowie einer zusätzlichen Pauschale pro Mandatsträger. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Situation im August 2015:

¹⁵ Medienförderungsgesetz, ersetzte ältere gesetzliche Bestimmungen von 1999 ([Link](#) zum deutschen Gesetzestext)

	Grundpauschale (CHF)	Zusätzliche Beträge basierend auf der Anzahl kommunaler Mandatäre (CHF)	Gesamt (CHF)
Triesen	4.000 x 3 Parteien = 12.000	2.000 x 11 (3 Parteien) = 22.000	34.000
Triesenberg	5.000 x 2 Parteien = 10.000	1.500 x 11 (2 Parteien) = 16.500	26.500
Vaduz (1)	2.500 x 4 Parteien = 10.000	1.500 x 13 (2 Parteien) = 19.500	29.500
Planken	2.000 x 2 Parteien = 4.000	1.000 x 7 (2 Parteien) = 7.000	11.000
Eschen	5.000 x 3 Parteien = 15.000	1.500 x 11 (3 Parteien) = 16.500	31.500
Gamprin	2.500 x 2 Parteien = 5.000	1.000 x 9 (2 Parteien) = 9.000	14.000
Mauren	5.000 x 3 Parteien = 15.000	2.000 x 11 (3 Parteien) = 22.000	37.000
Ruggell	2.500 x 2 Parteien = 5.000	1.000 x 9 (2 Parteien) = 9.000	14.000
Schellenberg	2.000 x 3 Parteien = 6.000	1.000 x 9 (3 Parteien) = 9.000	15.000
Schaan	4.500 x 4 Parteien = 18.000	2.000 x 13 (4 Parteien) = 26.000	44.000
Balzers	3.000 x 2 Parteien = 6.000 + Beiträge nach Massgabe der Stimmenanzahl jeder Partei, die mehr als 5 % erreicht hat + 2.000 pro Partei in Wahlkampfjahren		
Insgesamt (ohne Balzers)			256.500 (238.000 EUR)

(1) In Vaduz erhält jede Partei, die mindestens 5 % der Stimmen erreicht hat, die Grundpauschale, selbst wenn sie nicht im Gemeinderat vertreten ist.

26. Die lokalen Partei-Niederlassungen/-Gruppen müssen unter Umständen einen Teil dieser Beträge an die zentrale Struktur überweisen, z. B. 50 % im Fall der FL. Die Statuten der FBP und der VU hingegen beziehen sich nur auf staatliche Finanzhilfen auf nationaler, nicht aber auf kommunaler Ebene. Darüber hinaus werden kommunale Mandatäre manchmal in den Parteistatuten verpflichtet, einen Teil ihrer Aufwandsentschädigung abzugeben – so z. B. im Fall der FBP und FL. Laut vor Ort erhaltenen Informationen profitieren die lokalen Sektionen gelegentlich auch von weiteren (moderaten) Unterstützungsleistungen auf lokaler Ebene, zu denen sie alle gleichermassen Zugang haben, zumeist in Form der Nutzung öffentlicher Räumlichkeiten für Sitzungen oder Veranstaltungen. In Vaduz darf jede lokale Parteisektion beispielsweise einmal pro Jahr kostenfrei Räumlichkeiten anmieten; die nationalen Parteien hingegen müssen hierfür bezahlen.
27. Und schliesslich wurde das GET in Gesprächen mit Regierungsvertretern darüber informiert, es sei nicht auszuschliessen, dass einige parteiliche Strukturen oder Aktivitäten (z. B. Jugendgruppen) noch zusätzlich gemäss den allgemeinen Regelungen für die Unterstützung solcher Aktivitäten öffentlich gefördert werden. Dies hängt von den genauen Charakteristiken der jeweiligen Partei ab.

Private Finanzierung

28. Private Finanzierungsquellen sind im GABPP nicht geregelt (Herkunft, Art der zulässigen/unzulässigen Unterstützung, Begrenzungen hinsichtlich Betrag/Höhe/Regelmässigkeit usw.). Da politische Parteien unter dem Personen- und Gesellschaftsrecht (PGR) als Vereine errichtet sind, können gemäss Artikel 254 Beiträge von den Mitgliedern verlangt werden. Das GET stellte fest, dass laut den Statuten mancher Parteien natürliche und juristische Personen sowohl aus Liechtenstein als auch aus dem Ausland Mitglied sein können. Sonstige Finanzierungsquellen für Vereine, wie z. B. Privatpenden, werden im PGR nicht behandelt.
29. Nach Angaben der liechtensteinischen Behörden setzt sich die Privatfinanzierung von Parteien hauptsächlich aus Mitgliedsbeiträgen und Privatpenden zusammen. Wie bereits ausgeführt, erhalten Parteien ausserdem staatliche Zuwendungen und unter Umständen auch besondere Beiträge von Mandatsträgern. Bei der Vorbereitung des Besuchs stellte das GET fest, dass die

Parteien in ihren Statuten und beigefügten Dokumenten ihre Finanzierungsquellen folgendermassen auswiesen:

FBP	a) Staatliche Zuwendungen; b) Beiträge von Mandataren; c) Spenden
VU	a) freiwillige Beiträge von Parteimitgliedern und Dritten b) Mitgliedsbeiträge, möglicherweise festgelegt von der Generalversammlung c) Staatliche Zuwendungen d) Die VU wird von der Stiftung „Vaterländische Union“ begünstigt und unterstützt.
DU	(Statuten zum Zeitpunkt des Besuchs nicht online verfügbar)
FL	a) Staatliche Zuwendungen; b) Mitgliedsbeiträge c) Beiträge von Mandataren (5 % laut Reglement) d) Spenden, geregelt im Reglement und in den ethischen Richtlinien; e) Im Reglement wird auch auf die jährlichen Beiträge für Landtagsmitglieder der politischen Gruppe verwiesen („Das Landtagsteam kann über diese Beiträge verfügen, zum Beispiel um die Arbeit von Praktikanten zu finanzieren. Nicht im Rahmen der Landtagsarbeit verwendete Gelder fallen der Freien Liste zu“). Ebenfalls Erwähnung findet die Unterstützung seitens der kommunalen Gruppen („Weiters finanzieren die Dorfgruppen die Aktivitäten der Freien Liste mit 50 % der Gemeindebeiträge mit. Die Freie Liste unterstützt dafür aktiv und substantiell die Wahlwerbungskampagnen der Dorfgruppen und der Kandidaten und Kandidatinnen.“)

Ausgaben

30. Der aktuelle Rechtsrahmen sieht keine staatliche Unterstützung hinsichtlich Wahlkampfausgaben oder anderer Kosten vor und legt auch keine quantitativen oder qualitativen Beschränkungen fest, was die Aufwendungen politischer Parteien oder verbundener Organe angeht, insbesondere mit Blick auf Wahlkämpfe. Die liechtensteinischen Behörden weisen darauf hin, dass in gewissen Fällen bestimmte Vorgaben des Strafgesetzbuchs zur Korruptionsbekämpfung zur Anwendung kommen könnten, allerdings scheint es noch keinen solchen Fall gegeben zu haben.

III. III. TRANSPARENZ DER PARTEIENFINANZIERUNG – SPEZIELLER TEIL

(i) Transparenz (Artikel 11, 12 und 13b der Empfehlung Rec(2003)4)

Bücher und Bilanzen

31. Die Artikel 251a und 251b des Personen- und Gesellschaftsrechts¹⁶ verpflichten Vereine – und damit auch politische Vereinigungen –, nach Massgabe von Art. 1045 Abs. 3 Buch zu führen, und zwar unter „Berücksichtigung der Grundsätze einer ordentlichen Buchführung den Vermögensverhältnissen angemessene Aufzeichnungen zu führen und Belege aufzubewahren, aus denen der Geschäftsverlauf und die Entwicklung des Vermögens nachvollzogen werden können“. Wie im analytischen Teil angesprochen, bleiben noch viele Fragen offen, wie z. B. der erwartete Konsolidierungsgrad der Geschäftsbücher (um alle Organe zu erfassen, die von der Partei kontrolliert werden oder ihr nahe stehen) und folglich auch der Bilanzen.

Berichtspflichten

32. Politische Parteien, die staatliche Unterstützung aus jährlichen Fördergeldern beantragen möchten, müssen bei der Stabsstelle Finanzen einen Antrag stellen und gleichzeitig ihre

¹⁶ Personen- und Gesellschaftsrecht (PGR) vom 20. Januar 1926, mit nachfolgenden Änderungen; deutscher Text unter <https://www.gesetze.li/DisplayLGBL.jsp?Jahr=1926&Nr=4>

Jahresrechnungen sowie Unterlagen über die Erfüllung von Zielsetzungen und Tätigkeiten der Partei einreichen. Vor Ort wurde dem GET mitgeteilt, dass der Berichtszeitraum jeweils von Mitte eines Jahres bis Mitte des nächsten Jahres läuft und die Unterlagen in der Regel im Sommer verschickt werden. Nach dem Besuch erklärten die Behörden jedoch, dass die Jahresberichte sich nach der parteiinternen Definition des Geschäftsjahres richten: Bei einer Partei bedeutet dies von Mitte eines Jahres bis Mitte des nächsten Jahres, bei den anderen drei Parteien entspricht die Zeitspanne dem Kalenderjahr.

33. Bezüglich Spenden existieren keine konkreten Berichtspflichten, abgesehen von den allgemeinen Bestimmungen zur Buchführung zu Steuerzwecken und anderen steuerrechtlichen Vorschriften. Die Steuerbehörden können in diesem Zusammenhang bestimmte Unterlagen und Informationen anfordern, um sich ein Bild von der Situation des Steuerzahlers zu machen.

Steuervorschriften bezüglich Spenden

34. Spenden an politische Parteien oder ihre Organe sind nicht steuerlich absetzbar (dies ist in Liechtenstein nur für gemeinnützige Organisationen möglich).

Veröffentlichungspflichten

35. Das GET stellte fest, dass grundsätzlich laut Artikel 6 GABPP „[d]ie Jahresrechnungen ... jeweils in geeigneter Form zu veröffentlichen [sind]“. Es besteht keine gesetzliche Verpflichtung, ab einem bestimmten Betrag den Namen des Spenders zu veröffentlichen, und auch die Spender selbst müssen dies nicht öffentlich ausweisen. In der Analyse wird darauf hingewiesen, dass die Unterlagen in der Praxis nicht veröffentlicht werden und das GET stellte fest, dass derzeit nur die Freie Liste (FL) eine Transparenzpolitik zu verfolgen scheint, in deren Rahmen jedes Jahr ein Überblick über die Finanzlage der Partei – u. a. Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung – auf ihrer Internetseite als Anhang zu dem allgemeinen Tätigkeitsbericht veröffentlicht wird. Die FL hat zudem ihre Statuten veröffentlicht, ebenso wie spezielle Regeln zu den verschiedenen Finanzierungskategorien und ethische Richtlinien und Transparenzregeln für Parteispenden. In den Richtlinien sind folgende Selbstverpflichtungen festgeschrieben: Offenlegung der Jahresrechnung, Bekanntgabe der Namen natürlicher und juristischer Personen, die der Partei eine Spende von mehr als 5.000 CHF zukommen lassen, Prüfung der Rechtmässigkeit von Spenden durch die Geschäftsleitung, Unzulässigkeit der Beeinflussung der Positionsbezüge der Freien Liste durch die Spende und Möglichkeit der Spendenverwendung für spezifische, zeitlich befristete Aktivitäten.

Dritte

36. In Liechtenstein existieren keine gesetzlichen Regelungen zu privaten Finanzierungsquellen, auch nicht was die Finanzierung von Wahlkämpfen angeht – die Parteienfinanzierung durch Dritte ist daher nicht reguliert.

Zugang und Führung der Rechnungsunterlagen

37. Geschäftsbücher, Buchungsbelege und Geschäftskorrespondenz sind gemäss Artikel 1059 des Personen- und Gesellschaftsrechts zehn Jahre lang aufzubewahren. Die Behörden betonten, dass Buchhaltungs- und andere Finanzinformationen von den zuständigen Behörden in vollem Umfang eingesehen werden können, und zwar anhand der regulären Verfahren, die auch auf alle anderen juristischen Personen anwendbar sind.

Wahlkämpfe

38. Wie bereits angesprochen, ist die Finanzierung von Wahlkämpfen derzeit nicht Gegenstand der gesetzlichen Regelungen, weder in Verbindung mit politischen Parteien noch in eigenständigen Fällen, in denen politische Formationen oder Personengruppen nur für die Zeit des Wahlkampfes aktiv sind oder in denen die Wahlkampffinanzierung die alleinige Verantwortung der Kandidaten der regulären Parteien ist.

(ii) Aufsicht (Artikel 14 der Empfehlung Rec(2003)4)

Buchprüfungen

39. Vereine – und damit auch politische Parteien – sind gemäss Artikel 251b des Personen- und Gesellschaftsrechts unter gewissen Umständen verpflichtet, die Buchführung durch eine von der Vereinsversammlung zu wählende Revisionsstelle prüfen zu lassen¹⁷. Im Übrigen steht dem Verein die Ordnung der Revision frei. In der Praxis haben alle vier politischen Parteien in ihren Statuten Verfahren zur Buchprüfung vorgesehen. Eine der Parteien hat nur begrenzte Bestimmungen festgelegt, die lediglich vorsehen, dass die Versammlung zwei Personen bestimmt, die für die Finanzrevision zuständig sind. In den Statuten der zweiten Partei heisst es, dass die Buchprüfung von einem eigens dafür eingesetzten unabhängigen Satzungsorgan vorzunehmen ist, dessen Mitglied/er alle vier Jahre von der Versammlung gewählt wird/werden. Die dritte Partei hat festgelegt, dass als Revisionsstelle entweder eine Privatperson, eine Revisionsgesellschaft oder ein Treuhandservice-Dienstleister infrage kommt. Die Statuten der vierten Partei beziehen sich auf die Revisionsstelle als Partei-Organ. Die Buchprüfung kann jedoch auch von einer natürlichen Person vorgenommen werden, die nicht Parteimitglied ist, oder aber von einem anerkannten (externen) Revisionsunternehmen bzw. Treuhandservice-Dienstleister. Für das GET ging aus Gesprächen vor Ort hervor, dass die Parteien für die jährliche Buchprüfung in der Praxis von je einer der beiden Möglichkeiten (externer Dienstleister oder interne Stelle) Gebrauch machen.

Öffentliche Aufsicht / Überwachung politischer Parteien und Wahlkämpfe

40. Über die Stabsstelle Finanzen erhält die Regierung systematisch die Jahresrechnungen derjenigen politischen Parteien, die alljährlich staatlichen Fördergelder beantragen und erhalten. Da alle existierenden Parteien Anspruch auf diese staatlichen Zuwendungen haben und sie erhalten, reichen alle die entsprechenden Unterlagen ein. Die vor Ort durch das GET erhobenen Informationen zeigen, dass dieser Schritt in der Praxis nicht als verlässlicher Überwachungsmechanismus eingestuft werden kann, weder für die Art der Verwendung der Fördergelder noch für die Vollständigkeit der Jahresrechnungen, die eigentlich öffentlich gemacht werden sollten. Die Regierung kann gemäss Artikel 6 GABPP bestimmte Kontrollen der Jahresrechnungen

¹⁷ Diese Verpflichtung findet Anwendung, wenn:

1. zwei der nachstehenden Größen in zwei aufeinander folgenden Geschäftsjahren überschritten werden:

a) Bilanzsumme von 6 Millionen CHF,

b) Umsatzerlös von 12 Millionen CHF,

c) 50 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt oder

2. ein Vereinsmitglied, das einer persönlichen Haftung oder einer Nachschusspflicht für Schulden oder Verbindlichkeiten unterliegt, dies verlangt.

anordnen und zu diesem Zweck ein unabhängiges Revisionsunternehmen beauftragen¹⁸. Aus den Gesprächen vor Ort ging hervor, dass auch dieser Mechanismus in der Praxis nicht angewendet wird.

41. Wie bereits angesprochen, gibt es keine spezifischen Regelungen/Bestimmungen zur Finanzierung von Wahlkämpfen. Dies ist auch für Aufsichtsmaßnahmen der Fall. Dem GET vorliegenden Informationen zufolge sind die Finanztätigkeiten zu Wahlkampfzeiten aufgrund der wichtigen Rolle, die den politischen Parteien faktisch im Wahlkampf zuzukommen scheint, Sache der Parteien und nicht der Kandidaten(listen). Die relevanten Informationen werden in der Regel in den regulären Jahresrechnungen aufgeführt und unterliegen somit potenziellen Kontrollen durch die Stabsstelle Finanzen oder durch private Wirtschaftsprüfer. Die liechtensteinischen Behörden bestätigten diese Analyse.

(iii) Sanktionen

Parteien- und Wahlkampffinanzierung

42. Den Behörden zufolge können Verstöße im Bereich der Parteienfinanzierung lediglich auf Grundlage der Anti-Korruptionsbestimmungen des Strafgesetzbuches sanktioniert werden. Siehe hierzu auch den ersten Teil dieses Berichts – Thema I zur Strafbarkeit von Korruption. Allerdings wurden, wie bereits angemerkt, einige Lücken identifiziert, was Bestechung und Bestechlichkeit von Mitgliedern nationaler Vertretungskörper und den aktuellen Straftatbestand der verbotenen Intervention angeht (zur Verbesserung des Rechtsrahmens werden derzeit neue Rechtsvorschriften erarbeitet). Bestechung und Bestechlichkeit in Verbindung mit Wahlen oder einer öffentlichen Abstimmung ist zudem eine Straftat, die mit bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe geahndet werden kann (§ 265 Strafgesetzbuch). Das GET stellte fest, dass keine Informationen darüber vorliegen, ob Unregelmässigkeiten in den Jahresrechnungen oder in der Verwendung staatlicher Fördergelder zur Aberkennung/Aussetzung/Rückzahlung staatlicher Beihilfen führen können. Dasselbe gilt für potenzielle Unregelmässigkeiten in der Buchführung.

Statistik

43. Es sind keine einschlägigen Fälle korrupten Verhaltens bekannt, was politische Aktivitäten oder mögliche Verstöße gegen das GABPP (z. B. unzureichende Jahresrechnungen) angeht.

Immunitäten und andere Mechanismen zur Vermeidung von Strafverfahren oder Sanktionen

44. Die Antworten auf den Fragebogen deuten darauf hin, dass die Immunitäten für Landtagsabgeordnete auf den Schutz der Meinungsfreiheit und persönlichen Freiheit während Sitzungsperioden beschränkt sind. Ausserhalb dieses Rahmens ist eine Strafverfolgung möglich. Das Thema Immunitäten wurde im Rahmen des Berichts über die gemeinsame erste und zweite Evaluationsrunde analysiert.

¹⁸ Wirtschaftsprüfer und Revisionsgesellschaften sind unter dem Gesetz über die Wirtschaftsprüfer und Revisionsgesellschaften geregelt. Die Finanzmarktaufsicht (FMA) ist verantwortlich für die Beaufsichtigung von Wirtschaftsprüfern und Revisionsgesellschaften (Ausgabe und Entzug von Zulassungen, Überwachung der Einhaltung der Zulassungsbedingungen), verfügt über Disziplinarbefugnisse, führt Sorgfaltspflichtkontrollen durch und führt das Wirtschaftsprüferverzeichnis. Darüber hinaus ist die FMA für Zertifizierungen zuständig sowie für die Bekanntgabe der Wirtschaftsprüfer-Prüfung (Zulassungs- und Eignungsprüfung) und für die Zulassung zur Prüfung.

Verjährung

45. Da in Verbindung mit dem Rechtsrahmen zur Parteienfinanzierung weder spezifische Sanktionen noch ein Durchsetzungsmechanismus existieren – weder verwaltungsrechtlich noch strafrechtlich –, erscheint dieses Thema derzeit nicht relevant. Die allgemeinen strafrechtlichen Bestimmungen wurden in dem Bericht über die gemeinsame erste und zweite Evaluationsrunde vorgestellt.

IV. ANALYSE

Allgemeines

46. Nach dem derzeitigen Stand der Dinge ist das System aus gemischter staatlicher und privater Parteienfinanzierung in Liechtenstein grösstenteils nicht reguliert. Folglich bestehen für die Beteiligten nur eingeschränkte Verpflichtungen. Zwar gibt es Massnahmen, die ein gewisses Mass an Transparenz und Aufsicht in der Parteienfinanzierung sicherstellen sollen, doch werden diese in der Praxis nicht angewandt. Liechtenstein befindet sich seit einigen Jahren in einem Prozess wirtschaftlichen und politischen Wandels. Daraus sind neue Parteien hervorgegangen, die sich nicht nur gegenseitig Konkurrenz machen, sondern zunehmend auch eine ernstzunehmende politische Opposition für die zwei grösseren etablierten Parteien darstellen, die das Land seit Jahrzehnten abwechselnd oder als Koalition und mit nur geringen programmatischen Unterschieden regieren. Manche Gesprächspartner äusserten gegenüber dem GET die Ansicht, dass diese Verschärfung des politischen Wettbewerbs allgemein zu Verbesserungen im öffentlichen Sektor führen werde, wie zum Beispiel weniger Nepotismus bei der Besetzung leitender Positionen im Vorstand öffentlicher Unternehmen. Auch das Thema Parteienfinanzierung rückt in dieser Hinsicht stärker in den Fokus, insbesondere angesichts der Tatsache, dass sechs der 25 Mitglieder des Parlaments die Forderung nach mehr Transparenz unterstützen. Zudem gibt es nun vier Parteien, die um den Zugang zu direkter oder indirekter staatlicher Unterstützung ringen, während gleichzeitig die Fördermittel aufgrund der schwierigeren Haushaltslage gekürzt wurden. Im August 2013 wurde dem Parlament ein Antrag vorgelegt, welcher letztlich von 19 Abgeordneten zurückgewiesen wurde¹⁹ und in dem die Regierung eingeladen worden war zu prüfen, mit welcher gesetzlichen Regelung ein besserer Rechtsrahmen und mehr Transparenz bezüglich der Parteienfinanzierung geschaffen werden können. In dem Antrag wurde auf die Normen des Europarats und die Arbeit von GRECO verwiesen. Die unterzeichnenden Abgeordneten machten geltend, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Parteien in den vergangenen Jahren abgenommen habe und dass für mehr Transparenz in der Parteienfinanzierung gesorgt werden müsse. Die Einkünfte der Parteien müssten transparenter gemacht werden, unter anderem durch Offenlegung der Mitglieds- und Mandatsbeiträge sowie privater Spenden und weiterer öffentlicher Beihilfen (Gemeindezuschüsse und indirekte Parteienförderung wie z. B. Medienförderung). Zudem wurde vorgebracht, dass die Kürzung der staatlichen Zuwendungen dazu führe, dass die Parteien stärker von privaten Spenden abhängig werden und sich damit in die Gefahr einer Abhängigkeit von Unternehmen, Verbänden oder vermögenden Einzelpersonen begeben. Der Antrag bezog sich überdies auf die Situation in zwei Ländern aus der Region, in denen Schwellen für die Offenlegung von Grossspenden eingeführt worden waren und Einschränkungen bezüglich der Spendentätigkeit von öffentlichen Berufsverbänden oder Unternehmen bestehen. Es wurde auch ein weiteres Nachbarland genannt, das keine entsprechenden Regelungen kennt und hierfür von GRECO scharf kritisiert worden war. Es wurde ausserdem hervorgehoben, dass nicht nur Wahlen, sondern auch demokratische Entscheidungen bei Volksabstimmungen und Bürgerinitiativen

¹⁹ Siehe Absatz 8 und Fußnote 5

erheblich von Kampagnenbudgets beeinflusst werden und Transparenz bezüglich der entsprechenden Quellen und Ausgaben daher dringend geboten sei. Einige der Einwände gegen diese Annahme des Postulats wurden in Absatz 8 dieses Berichts angesprochen.

47. Politische Parteien spielen in Liechtenstein traditionell eine weniger bedeutende Rolle als in anderen parlamentarischen Demokratien. Dies liegt an der Grösse des Landes, der Verfassungsgrundlage und der Vorrangstellung der Regierung und des Fürsten, der über weit reichende Befugnisse verfügt²⁰. Hinzu kommt, dass die robusten direktdemokratischen Verfahren²¹ den liechtensteinischen Bürgerinnen und Bürgern das Recht auf direkte Partizipation durch Volksabstimmungen und Gesetzesinitiativen zusprechen, wodurch parlamentarische Entscheidungen stets direkt vom Volk infrage gestellt werden können. Das Kräftegleichgewicht bleibt Bestandteil der politischen Diskussion.²² Dennoch spielen die Parteien in der politischen Landschaft eine zentrale Rolle, da sie in der Praxis entscheidend sind für die Aufstellung von Kandidaten für die Landtags- und Gemeindewahlen²³. Eine Erklärung hierfür könnte die Tatsache sein, dass sich politische Listen oder Kandidatengruppen stark organisieren müssen, um die Vormachtstellung der beiden etablierteren Parteien (die aktiv von den beiden grössten Tageszeitungen unterstützt werden) herauszufordern und um die hohe Mindestanzahl an

²⁰ Insbesondere ist in der Verfassung Folgendes festgelegt:

- Der Landesfürst ist das Oberhaupt des Staates
- Er ergreift durch die Regierung und ohne Mitwirkung des Landtages die zur Vollziehung und Durchführung der Gesetze erforderlichen sowie die sich aus dem Verwaltungs- und Aufsichtsrecht ergebenden Maßnahmen und erlässt die einschlägigen Verordnungen.
- Zur Gültigkeit eines jeden Gesetzes ist die Zustimmung des Landesfürsten erforderlich. Erfolgt diese Bewilligung nicht innerhalb von sechs Monaten, dann gilt das Gesetz als zurückgewiesen.
- Er ernennt die Richter (und hat den Vorsitz im Auswahlgremium sowie den Stichtscheid, Kandidaten werden dem Landtag mit seiner Zustimmung empfohlen). Ihm steht das Recht der Begnadigung, Milderung oder Umwandlung rechtskräftig zuerkannter Strafen und der Aufhebung eingeleiteter Untersuchungen zu.
- Er hat das Recht, den Landtag einzuberufen, zu schließen (oder zu vertagen) oder ihn aufzulösen.
- Der Landtag kann von ihm wahrgenommene Mängel oder Missbräuche in der Staatsverwaltung direkt zur Kenntnis des Landesfürsten oder der Regierung bringen.
- Der Landesfürst hat das Recht der Initiative in der Gesetzgebung, und zwar in Form von Regierungsvorlagen.
- Die Regierung ist dem Landesfürsten und dem Landtag verantwortlich. Verliert die Regierung das Vertrauen des Landesfürsten oder des Landtages, dann bestellt der Landesfürst eine Übergangsregierung. Verliert ein einzelnes Regierungsmitglied das Vertrauen des Landesfürsten oder des Landtages, dann wird die Entscheidung über den Verlust der Befugnis zur Ausübung seines Amtes zwischen Landesfürst und Landtag einvernehmlich getroffen.
- Der Regierungschef führt den Vorsitz in der Regierung. Er besorgt die ihm unmittelbar vom Fürsten übertragenen Geschäfte und die Gegenzeichnung der Gesetze sowie der vom Fürsten ausgehenden Erlässe und Verordnungen. Der Regierungschef hat über die der landesherrlichen Verfügung unterstellten Gegenstände dem Landesfürsten Vortrag zu halten beziehungsweise Bericht zu erstatten.

²¹ Zu den in der Verfassung festgelegten direktdemokratischen Rechten gehört auch das Recht einzelner Gemeinden, aus dem Staatsverband auszutreten. Über die Einleitung des Austrittsverfahrens entscheidet die Mehrheit der in der jeweiligen Gemeinde ansässigen wahlberechtigten Landesangehörigen. Die Regelung des Austrittes erfolgt durch Gesetz oder von Fall zu Fall durch einen Staatsvertrag. Grenzänderungen zwischen Gemeinden, die Schaffung neuer und die Zusammenlegung bestehender Gemeinden bedürfen überdies eines Mehrheitsbeschlusses der dort ansässigen wahlberechtigten Landesangehörigen. Im Falle einer staatsvertraglichen Regelung des Austrittes ist nach Abschluss der Vertragsverhandlungen in der Gemeinde eine zweite Abstimmung abzuhalten.

²² Dem GET wurde mitgeteilt, dass der Landesfürst im Rahmen einer Volksabstimmung zur Abtreibung im Jahr 2011 verkündet habe, er sei gegen den Inhalt des Referendums (die Legalisierung von Schwangerschaftsabbrüchen innerhalb der ersten zwölf Wochen) und würde dem Gesetz nicht zustimmen, selbst wenn sich die Mehrheit der Abstimmenden dafür aussprechen sollten. Berichten zufolge führte dies dazu, dass sich viele Personen nicht an der Abstimmung beteiligten. Die Stimmbeteiligung lag bei 61 %, was für liechtensteinische Verhältnisse niedrig ist. Letztlich wurden 5.760 Stimmen gegen und 5.246 für die Legalisierung abgegeben.

²³ Ein Überblick über die Parlamentswahlen seit 2001 findet sich hier: www.landtagswahlen.li und Informationen zu den Gemeindewahlen seit 2003 finden sich hier: www.gemeindewahlen.li Aus den letzten Parlamentswahlen 2013 ging die jüngste Wählergruppe umgehend als vollwertige politische Formation hervor.

Stimmen für einen Einzug ins Parlament zu erhalten²⁴. Hinzu kommt, dass die einzigen staatlichen Zuwendungen, die auf Grundlage des GABPP bereitgestellt werden, nur an politische Parteien verteilt werden, die als Verein errichtet sind. Dies ist ein starker Anreiz für neue politische Akteure, sich offiziell registrieren zu lassen. Es gibt keine öffentlichen Beihilfen zur Deckung der Spesen von Kandidaten oder anderer Wahlkampfkosten und rivalisierende Parteien oder mögliche Kandidatengruppen erhalten keine staatliche Unterstützung für Wahlen. Dies führt tendenziell zur Stärkung der Position der beiden grössten Parteien. Es wurden darüber hinaus auch Vorwürfe laut, dass jüngst vorgenommene Änderungen am Medienförderungsgesetz dazu geführt hätten, dass die kleineren Parteien schwerer in den Genuss staatlicher Unterstützung kommen²⁵, obgleich sie bei dem Zuteilungssystem für Sitze im Parlament bevorzugt behandelt werden. Vorausgesetzt, diese zentrale Rolle der Parteien in der Wahllandschaft bleibt mehr oder minder bestehen und Liechtenstein erarbeitet ein umfassendes Regelwerk zur Transparenz und Aufsicht in der Parteienfinanzierung, welches auch für Wahlkampfzeiten gilt, so würde die Finanzierung von Wahlkämpfen als eigenständiges Thema an Relevanz verlieren. Das Volksrechtsgesetz (VRG), in dem die Ausrichtung von Wahlen, Volksabstimmungen und Bürgerinitiativen geregelt ist, behandelt nicht die Finanzierung dieser Kampagnen. Parteivertreter und andere Personen, mit denen das GET gesprochen hat, betonten, dass Bürgerinitiativen und Volksabstimmungen gelegentlich auch von unbekanntem Lobby- und anderen Interessengruppen unterstützt werden.

48. Das GET begrüsst die Debatten vom Sommer 2013, die nur dazu beitragen können, auf die negativen Auswirkungen des gegenwärtigen Fehlens rechtlicher Vorschriften bezüglich Transparenz in der Parteienfinanzierung aufmerksam zu machen. Das Evaluierungsteam hofft, mit diesem Bericht dazu beizutragen, dass die Notwendigkeit einer Lösung unter Berücksichtigung der Empfehlung des Europarats Rec(2003)4 erkannt wird. Da dieser Text sich nicht per se mit Volksabstimmungen und Initiativkampagnen befasst, beziehen sich auch die Empfehlungen dieses Berichts nicht auf diese Abstimmungen. Allerdings sind manche der unten angeführten Probleme nicht nur auf politische Parteien und Wahlkämpfe anwendbar, sondern auch auf Volksabstimmungen und Bürgerinitiativen. Das GET ist der Ansicht, dass es gerechtfertigt wäre, ähnliche Regeln auch auf Volksabstimmungen und entsprechende Gremien anzuwenden, da diese in der politischen Landschaft Liechtensteins eine wichtige Rolle spielen, eng mit politischen Parteien verbunden sind und in manchen Fällen signifikante Finanzflüsse zu generieren scheinen (siehe vorhergehenden Absatz). Die liechtensteinischen Behörden werden daher ermuntert, bei ihren Reaktionen auf diesen Bericht einen umfassenden Ansatz zu wählen und alle Formen von Kampagnen zu berücksichtigen.

Transparenz

49. Staatliche Beihilfen unter dem GABPP werden nur denjenigen politischen Parteien gewährt, die entsprechend Artikel 246 des Personen- und Gesellschaftsrechts (PGR) als Verein errichtet sind. Das GET erhielt widersprüchliche Informationen über die Bedeutung dieser Vorschrift und über die aktuelle Situation bezüglich der Eintragung von politischen Parteien (in das Handelsregister, verwaltet vom Amt für Justiz). Staatliche Vertreter waren in einigen Fällen der Ansicht, alle vier Parteien seien eingetragene Vereine, da sie andernfalls nicht von den öffentlichen Fördermitteln unter dem GABPP profitieren könnten. Andere Gesprächspartner, darunter auch ein Vertreter des Handelsregisters, wiesen jedoch darauf hin, dass derzeit nur eine politische Partei als Verein im Handelsregister eingetragen sei und dass diese Eintragung keine Voraussetzung für staatliche

²⁴ Nichtsdestotrotz zog die jüngste Partei umgehend in den Landtag ein, nachdem sie 2013 erstmals als Wählergruppe an Parlamentswahlen teilnahm.

²⁵ Indem die Mindestzahl der jährlich zu publizierenden Ausgaben beträchtlich angehoben wurde.

Zuwendungen sei. Es kommt darauf an, dass die jeweilige politische Partei laut ihren Statuten als Verein errichtet ist und diese Statuten als Teil ihres Antrags auf die jährlichen öffentlichen Fördergelder der Stabsstelle Finanzen vorgelegt werden. Dem GET vorliegenden Informationen zufolge werden nicht eingetragene Vereine unter dem PGR rechtlich als einfache Firmenstrukturen betrachtet, was beispielsweise Buchhaltungs- und Revisionspflichten angeht. Das GET traf jedoch den Vertreter einer nicht registrierten Partei, der seine Partei schlicht als „Club“ – und nicht als Verein – ohne Rechtspersönlichkeit bezeichnete (und damit möglicherweise andeutete, dass dies für alle lokalen Parteisektionen gelte). Es wurde auch darauf hingewiesen, dass es in der Praxis von Nachteil sein kann, nicht als Verein eingetragen zu sein, beispielsweise wenn es darum geht, ein Darlehen zu erhalten (wegen fehlender Garantien). Im Prinzip bedeutet dies, dass eine Partei sich anderer Mittel bedienen müsste, um bestimmte Transaktionen wie zum Beispiel die Aufnahme eines Darlehens zur Finanzierung einer Kampagne vorzunehmen. GRECOs Erfahrungen in dieser dritten Evaluationsrunde legen den Schluss nahe, dass politische Parteien in Ermangelung eines klaren Status und eindeutiger Rechtsfähigkeit in manchen Fällen dazu verleitet werden, Arrangements abzuschließen²⁶, die es unnötig schwierig machen, sie zur Rechenschaft zu ziehen oder ihre finanziellen Aktivitäten verlässlich einzuschätzen. Dies zeigt eindeutig, dass das Statut der politischen Parteien in Liechtenstein einer Klarstellung bedarf, um Risiken für den Grad an Transparenz und die Durchsetzung künftiger Rechtsvorschriften zur Parteienfinanzierung zu beschränken. Ebenso wichtig ist es überdies, eine faire Ausgangssituation mit jeweils denselben Rechten und Pflichten für alle politischen Parteien zu schaffen, um Informationen zu ihrer Finanzlage und ihren finanziellen Aktivitäten vergleichbar zu machen. Daher **empfiehlt GRECO, sicherzustellen, dass alle politischen Parteien in Liechtenstein über einen geeigneten Status bzw. eine geeignete Rechtsform verfügen, welche den Besonderheiten von politischen Parteien Rechnung trägt und die nötige Rechtsfähigkeit mit sich bringt.**

50. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Frage, ob die Eintragung für politische Parteien mit bestimmten Pflichten hinsichtlich Buchführung, Finanzprüfung usw. einhergeht oder nicht. In dieser Hinsicht scheint es, als würde von eingetragenen Vereinen, die bestimmte Finanzumsatzkriterien erfüllen, die Einhaltung aller gängigen Rechnungslegungsstandards erwartet und als würden nicht eingetragene Vereine mindestens denselben Pflichten unterworfen, da sie als einfache Firmenstrukturen betrachtet werden. Unter anderem sind wichtige Unterlagen zehn Jahre lang aufzubewahren. Die jüngsten durch das GET untersuchten Jahresrechnungen der politischen Parteien (die der Stabsstelle Finanzen vorliegen) legen die allgemeine Situation jeweils sehr unterschiedlich dar und bieten nicht notwendigerweise einen vollständigen Überblick über alle Einkünfte, Ausgaben, Vermögenswerte, Verbindlichkeiten etc. der Parteien. Das GET weist darauf hin, dass politische Parteien und verbundene Organe laut Artikel 11 der Empfehlung Rec(2003)4 in angemessener Weise Buch zu führen haben. Die Geschäftsbücher der Parteien sollten zudem alle direkt oder indirekt mit ihnen verbundenen oder sonstwie von ihnen kontrollierten Organe beinhalten. Im Fall Liechtensteins träfe dies zum Beispiel auf die lokalen Parteisektionen zu, die finanziell mit der zentralen Parteistruktur verbunden sind, sowie auf sozioökonomische Mitgliedsgruppen (Frauen, Jugend, usw.), Medienkanäle, sonstige geschäftliche oder nicht-geschäftliche Tätigkeiten, und auch auf indirekt durch Stiftungen oder andere Strukturen kontrollierte bzw. verwaltete Vermögenswerte. Mindestens eine Partei verwaltet ihre Immobilien und Printmedien mittels einer Stiftung, die zudem für die Erhebung privater Beiträge zuständig ist und bestimmte Teile dieser Summen zu Finanzierungszwecken als Pauschalbeträge an die Partei auszahlt. Allerdings werden die auf solche Weise verwalteten

²⁶ So zum Beispiel die Schaffung von Strukturen zur Verwaltung der Vermögenswerte und zum Abschluss von Rechtsgeschäften oder die Vornahme solcher Aktivitäten durch natürliche Personen (Parteimitglieder oder -unterstützer) und nicht durch die Partei selbst usw.

Aktivitäten und Vermögenswerte nicht immer in den Jahresrechnungen der Parteien aufgeführt. Vertreter der Wirtschaftsprüfungsbranche teilten die Auffassung des GET, dass eine übergreifende Konsolidierung der Jahresrechnungen wünschenswert wäre. Abschliessend ist noch auf die bereits in Absatz 32 beschriebene Tatsache hinzuweisen, dass es keinen festgelegten Berichtszeitraum für den Jahresabschluss und die Einreichung der Jahresberichte gibt: Drei Parteien richten sich nach dem Kalenderjahr, der Berichtszeitraum der vierten Partei reicht jedoch von Mitte eines Jahres bis Mitte des nächsten Jahres. Zum Zwecke der Berichterstattung, Veröffentlichung und Vergleichbarkeit, unter anderem hinsichtlich der Wahlkampffinanzierung, ist das GET der Ansicht, dass sich alle Parteien demselben Zeitraum unterwerfen sollten. Woran es derzeit also mangelt, ist ein standardisiertes Bilanzierungsformat bzw. eindeutige Buchhaltungsrichtlinien mit klaren Regeln zur Buchführung und unter Berücksichtigung der Besonderheiten von politischen Parteien, ihrer verschiedenen Einkommensquellen und Ausgaben sowie der unterschiedlichen Strukturen, die möglicherweise mit ihnen verbunden sind. Dies betrifft folglich auch die Unterlagen, die in Bezug auf Wahlkämpfe aufzubewahren sind, in Übereinstimmung mit Artikel 10 der Empfehlung Rec(2003)4: In Liechtenstein wie auch in anderen Ländern deuten Wahlperioden auf erhöhte finanzielle Aktivitäten einer Partei hin. Mit der Einführung eines geeigneten Bilanzierungsformats könnte zudem sichergestellt werden, dass die periodisch zur Prüfung eingereichten und veröffentlichten Jahresrechnungen aller Parteien verlässliche und vergleichbare Informationen liefern. In Anbetracht der oben dargelegten Punkte **empfiehlt GRECO, i) die Einführung geeigneter Buchhaltungsrichtlinien und -formate, die ausdrücklich auf die Finanzierung aller politischen Parteien und Wahlkämpfe anwendbar sind und ihre verschiedenen Einkommensquellen, Ausgaben, Vermögenswerte und Verbindlichkeiten berücksichtigen und ii) eine umfassende Konsolidierung der Geschäftsbücher der Parteien, um alle direkt oder indirekt mit ihnen verbundenen oder sonstwie von ihnen kontrollierten Organe zu erfassen.**

51. Um ein zufriedenstellendes Mass an Transparenz in der Parteienfinanzierung zu erzielen, muss die Gesetzgebung zudem die potenzielle Beteiligung von so genannten „Dritten“ berücksichtigen (z. B. Einzelpersonen, Unternehmen oder Verbände), die möglicherweise einen bestimmten Parteikandidaten unterstützen oder einer Partei zusätzliche Unterstützung bieten, insbesondere auch während des Wahlkampfes. Deren indirekte Unterstützung müsste also in den Jahresrechnungen der betreffenden Parteien aufgeführt werden. In Gesprächen vor Ort wurde auf die Existenz solcher Interessengruppen verwiesen. Die parlamentarische Debatte vom Sommer 2013 über den eingereichten Antrag (siehe Abs. 46) zeigt ebenfalls, dass dies für Liechtenstein ein wichtiges Thema ist. Dem GET wurde ausserdem mitgeteilt, dass die beiden grössten Tageszeitungen des Landes, das Liechtensteiner Vaterland und das Liechtensteiner Volksblatt, für ihre starke Beteiligung am politischen Leben und ihre Nähe zu den beiden „traditionellen“ Parteien bekannt sind. Im Fall einer dieser Zeitungen zeigt sich diese Nähe mittels indirekter Eigentumsanteile, welche folglich in den wie oben empfohlenen konsolidierten Jahresrechnungen aufgezeigt werden müssten. Im Fall der anderen Tageszeitung besteht offenbar keine solche Verbindung und ihre Eigentümerstruktur setzt sich aus vielen verschiedenen Teilhabern zusammen²⁷. Liechtenstein sollte eine Möglichkeit finden, dieser Art von Unterstützung Rechnung zu tragen und dafür zu sorgen, dass die Geschäftsbücher und

²⁷ Das Liechtensteiner Vaterland wird von der Vaduzer Medienhaus AG herausgegeben. Das Medienhaus wird indirekt von der Vaterländischen Union (VU) kontrolliert, und zwar mittels der gleichnamigen Parteistiftung. Dem GET wurde mitgeteilt, dass das Liechtensteiner Volksblatt sich teils im Besitz einer österreichischen Mediengruppe befindet (20 %), teils von „einigen anderen Teilhabern“ kontrolliert wird (20 bis 25 %), und die verbleibenden Anteile von einer Gruppe gehalten werden, die als „kleine Idealisten“ beschrieben wurden. Die Verbindung zwischen dem Volksblatt und der FBP erklärt sich hauptsächlich dadurch, dass die FBP historisch gesehen aus der Gruppe hervorging, die die Zeitung gründete und betrieb.

Jahresrechnungen der jeweiligen politischen Parteien jegliche Unterstützung durch bestimmte Organe, Gruppen und/oder Medienbesitzer ausweisen. **GRECO empfiehlt Liechtenstein, nach Möglichkeiten zu suchen, um Transparenz bezüglich der Beiträge durch Dritte zur Parteien- und Wahlkampffinanzierung zu gewährleisten.**

52. Finanzierungsquellen an sich sind weder in der Gesetzgebung zu Vereinen bzw. Verbänden (PGR) noch in dem Gesetz zur Parteienfinanzierung (GABPP) reguliert. Prinzipiell unterliegen Parteien bezüglich ihrer Aktivitäten keinen Einschränkungen. Wie bereits angesprochen, regelt das GABPP lediglich die staatliche Förderung von politischen Parteien. In der Praxis wenden die Parteien unterschiedliche Finanzierungsstrategien an, die aus verschiedenen Kombinationen einiger oder aller der folgenden Finanzierungsmöglichkeiten bestehen können: Mitgliedsbeiträge (auch in Form eines bestimmten Prozentsatzes des Gehalts), Beiträge von Mandatsträgern mit Verbindungen zu staatlichen Einrichtungen oder dem Staat bzw. den Gemeinden nahe stehenden Unternehmen, Privatspenden, Einkünfte aus Medienaktivitäten, Einkünfte und Spenden aus Sonderveranstaltungen, Einkünfte aus Immobilien²⁸, kommunale Finanzhilfen an die Lokalgruppen der Parteien. Manche Parteien profitieren ausserdem de facto von finanziellen Beiträgen, die ihre jeweiligen Fraktionen erhalten: Der Gesamtbetrag, den die Fraktionen durch den Landtag erhalten, ist zwar nicht enorm (insgesamt 165.000 CHF), doch steht es Fraktionen und einzelnen Abgeordneten frei, zusätzliche finanzielle Beiträge aus privaten Quellen anzunehmen. Ein Teil dieser Beträge könnte dann womöglich als Gruppenbeitrag an die Partei weitergegeben werden. Das GET konnte nicht abschliessend feststellen, ob die so geleistete Unterstützung der Fraktionen an ihre jeweiligen Parteien möglicherweise gegen bestimmte parlamentarische Vorschriften oder allgemeine Regeln über die Verwendung öffentlicher Zuwendungen an staatliche Organe verstösst. Sollte diese Weitergabe grundsätzlich verboten sein, so müssten klare Regeln eingeführt bzw. durchgesetzt werden, andernfalls müssen Zuwendungen an die Fraktionen sowie Beiträge von den Fraktionen an die politischen Parteien angemessen in der Buchführung erfasst werden. Auch in anderen von GRECO bewerteten Ländern war dies manchmal ein strittiges Thema. Im Fall von Liechtenstein sollte hier Klarheit geschaffen werden.
53. Besonders bemerkenswert ist das Fehlen jeglicher Regelungen über die angemessene Erfassung der Art und Höhe aller privaten Zuwendungen bzw. Spenden, wie eigentlich in Artikel 12 der Empfehlung Rec(2003)4 vorgesehen. In der Praxis bedeutet dies, dass jede Partei anders mit anonymen Spenden (in manchen Parteien verboten, in anderen nicht) und Sachleistungen – ausgenommen ehrenamtliche, nicht berufsmässige Arbeitsleistungen – umgeht, auch was deren Entgegennahme und Wertfestsetzung zum Zweck der Erfassung angeht. Die Erfahrung aus anderen Ländern hat gezeigt, dass zusätzliche Schwierigkeiten auftreten können, wenn es um Güter und Dienstleistungen geht, die zu Vorzugspreisen überlassen oder direkt von Spendern bezahlt werden (unabhängig davon, ob es sich um eine Art Sponsoring handelt oder nicht). Dasselbe gilt für Spenden, die von Parteimitgliedern oder bestimmten Parteistrukturen erhalten und daraufhin in Form von Mitglieds- oder innerparteilichen Beiträgen an die Partei weitergegeben werden. Das GET weist zudem darauf hin, dass es im Sinne der Transparenz unabdingbar ist, sich regelmässig mit dem Thema Mitgliedsbeiträge und freiwillige Zuwendungen durch Mitglieder sowie Spenden durch Sympathisanten zu befassen. Dies trägt dazu bei, das Risiko der Umgehung bestimmter Spendenregelungen, wie z. B. Bestimmungen zur Offenlegung von Grossspendern (siehe nächster Absatz), zu minimieren. Dies ist insbesondere deshalb wichtig, weil laut den Statuten mancher liechtensteinischer Parteien sowohl natürliche als auch juristische Personen aus Liechtenstein und auch aus dem Ausland

²⁸ So wurde dem GET beispielsweise mitgeteilt, dass eine der liechtensteinischen Parteien etwa 1000 m² an Immobilien besitze, wovon ein Teil als Parteizentrale genutzt und ein anderer Teil vermietet werde.

Mitglied sein können (siehe Abs. 28). Das GET ist der Ansicht, dass Wählerinnen und Wähler wissen sollten, von welchen einheimischen oder ausländischen Interessen ihre Partei unterstützt wird. Wie aus der Tabelle in Absatz 29 hervorgeht, werden die Finanzierungsquellen der Parteien im Allgemeinen recht lose definiert und nur eine einzige Partei hat spezielle Spendenregelungen erarbeitet und veröffentlicht. Zu diesen zählt z. B. die Erfassung bzw. Einzahlung aller Spenden über ein Bankkonto. Das GET befürwortet nachdrücklich die grundsätzliche Nutzung moderner Zahlungswege für die Spendensammlung. Andere Parteien, die über keine eigens aufgestellten Regeln verfügen, hängen manchmal von Ad-hoc-Entscheidungen des Leitungsorgans ab, beispielsweise bei der Entscheidung über Sachleistungen. In Bezug auf Darlehen, Kreditlinien und ähnliche Absprachen bleibt unklar, ob Darlehen von den Parteimitgliedern im Namen der Partei aufgenommen werden und auch, ob Schulden, die ganz oder teilweise von Kreditgebern abgeschlossen werden, als private Zuwendungen der Bank oder des Parteimitglieds erfasst werden usw. Angesichts dessen besteht eindeutig die Notwendigkeit, einen gesetzlichen Rahmen für die Finanzierungsquellen politischer Parteien zu schaffen. In dieser Hinsicht könnte sich Liechtenstein auch die Artikel 3 bis 7 der Empfehlung Rec(2003)4 genauer ansehen, die nicht Bestandteil der dritten Evaluierungsrunde waren. In Anbetracht der oben dargelegten Punkte **empfiehlt GRECO, i) dass politische Parteien – sowie ggf. andere Kampagnenteilnehmer – gesetzlich verpflichtet werden, alle Formen von Fördermitteln und privater Unterstützung unter Angabe ihrer Art und Höhe zu erfassen, auch im Fall von Gütern und Dienstleistungen, die kostenfrei oder zum Vorzugspreis bereitgestellt werden, und auch für Darlehen, ii) ein allgemeines Verbot von Spenden von Personen oder Organen einzuführen, die der politischen Partei bzw. dem politischen Kandidaten ihre Identität vorenthalten und iii) dass die Rechtslage bezüglich finanzieller Beiträge von Fraktionen an politische Parteien sowie privater Zuwendungen an die Fraktionen geklärt wird und die entsprechenden Finanzflüsse ordnungsgemäss erfasst werden.**

54. Was die Veröffentlichung von Informationen über die Parteienfinanzierung angeht, so weist das GET darauf hin, dass Artikel 13 der Empfehlung Rec(2003)4 den Staaten nahe legt, politische Parteien dazu anzuhalten, ihre Geschäftsbücher oder wenigstens eine entsprechende Zusammenfassung regelmässig, mindestens aber einmal jährlich, zu veröffentlichen. Hierzu zählen auch Nachweise über Kampagnenausgaben und erhaltene Spenden sowie über die Identität der Spender, falls die Zuwendungen über einen bestimmten Betrag hinausgehen. In gewisser Weise wird diesem Erfordernis durch das GABPP Rechnung getragen, das in Artikel 6 festlegt, dass „[d]ie Jahresrechnungen [der Parteien] jeweils in geeigneter Form zu veröffentlichen [sind]“. Allerdings kommt diese Bestimmung in der Praxis nicht zur Anwendung. Weder die Stabsstelle Finanzen noch die politischen Parteien selbst veröffentlichen diese Unterlagen in irgendeiner Weise, mit Ausnahme einer Partei, welche die jeweils neueste Jahresrechnung auf ihrer Website veröffentlicht. Selbst das GET erhielt diese Unterlagen nur nach Absprache mit den drei übrigen Parteien und zum Grossteil unter der Bedingung der Vertraulichkeit. Dem GET wurde mitgeteilt, dass dies unter anderem daran liege, dass es keine weiteren eindeutigen Vereinbarungen darüber gebe, wer für die Veröffentlichung letztlich zuständig ist (obwohl sich Artikel 6 mit Parteipflichten befasst) und wie dies aussehen soll. Das GET erachtet diese Situation als etwas merkwürdig angesichts der Tatsache, dass das Prinzip der Offenlegung 1995 als Ergänzung zum GABPP von 1984 eingeführt wurde. Wie gesagt verlangt das GABPP die Veröffentlichung der Jahresrechnungen *in geeigneter Form*. In Ermangelung einer bestehenden Praxis bleibt unklar, was diese Formulierung für die Modalitäten der Veröffentlichung bzw. des gewünschten Inhalts der Jahresrechnungen bedeutet. Was die Modalitäten der Veröffentlichung angeht, so kann gesagt werden, dass viele andere GRECO-Mitglieder die Bilanzen jährlich online veröffentlichen (um der interessierten Öffentlichkeit einen Vergleich zu ermöglichen), beispielsweise auf der Internetseite der Parteienfinanzierungsaufsicht.

Aus der Sicht von GRECO ist dies eine gute Praxis. Idealerweise sollten spezifische Informationen über die Finanzierung von Wahlkämpfen bereits während der Kampagne durchgehend verfügbar gemacht werden, spätestens aber kurz nach dem Wahlkampf. Im Hinblick auf den möglichen Inhalt dieser Bilanzen werden von den Behörden keine genauen Regeln oder standardisierten Formate vorgegeben, welche die Vergleichbarkeit und den Umfang der Informationen für alle politischen Formationen künftig sicherstellen könnten, auch was die erfassten Wahlkampfkosten, Spenden und Spender angeht. Es besteht zudem keine Verpflichtung zur Offenlegung der Identität von Spendern bei Beträgen ab einer bestimmten Höhe. Interessant ist jedoch, dass die Partei, die eigene interne Regeln zu Privatspenden aufgestellt hat, im Jahr 2014 entschied, auf ihrer Internetseite alle Spenden ab einer Höhe von 5.000 CHF mit dem Namen des Spenders auszuweisen – egal, ob es sich bei den Spendern um natürliche oder juristische Personen handelt. Das GET weist darauf hin, dass die öffentliche Verfügbarkeit von Informationen über die wichtigsten privaten Finanzierungsquellen einer Partei bzw. eines Kandidaten ein wichtiger Bestandteil einer jeden Transparenzstrategie ist. Eine solche Massnahme hat präventive Funktion und minimiert das Risiko einer unzulässigen Beeinflussung der Politik, insbesondere angesichts der Tatsache, dass in Liechtenstein keine Obergrenzen für Spenden existieren. **GRECO empfiehlt i) Maßnahmen umzusetzen, um die wirksame, regelmässige und fristgerechte Veröffentlichung angemessener Jahresrechnungen durch politische Parteien und ggf. andere Wahlkampfteilnehmer sicherzustellen und ii) die damit einhergehende Offenlegung von Spenden ab einer bestimmten Höhe, gemeinsam mit der Identität der jeweiligen Spender.**

Aufsicht

55. Im Hinblick auf die Finanzkontrolle existieren in Liechtenstein keine Vorgaben für politische Parteien zur Prüfung ihrer Finanzberichte durch unabhängige externe Dienstleister. Wie in dem beschreibenden Teil dieses Berichts dargelegt, führen alle vier Parteien gemäss den Bestimmungen des Personen- und Gesellschaftsrechts eine jährliche interne oder externe Finanzprüfung durch. Aus den Gesprächen vor Ort ging hervor, dass in der Praxis verschiedene Optionen angewandt werden (interne oder externe Revision). Gespräche mit Vertretern der Wirtschaftsprüfungsbranche zeigten zudem, dass es derzeit für politische Parteien keine strikten Standards für die Unabhängigkeit von Wirtschaftsprüfern gibt: So existieren beispielsweise keine Einschränkungen bezüglich einer Parteimitgliedschaft des Wirtschaftsprüfers und es gibt auch keine Vorgaben für die Rotation von Rechnungsprüfern. Das GET hat sich mit der Frage auseinandergesetzt, ob es für die künftige Regulierung der Parteienfinanzierung angemessen wäre, umfassende regelmäßige Revisionen durch externe Stellen festzuschreiben, die geeignete Unabhängigkeitsnachweise zu erbringen haben, und zwar vor der Einreichung der Jahresrechnungen bei einem öffentlichen Aufsichtsgremium. Das Evaluationsteam kam zum Schluss, dass die bestehenden Vorkehrungen bereits bis zu einem gewissen Grad für interne Parteidisziplin und Kontrolle nach dem „Mehraugen-Prinzip“ sorgen, und dass es die moderate Grösse der liechtensteinischen Parteien sowie der Grad ihrer strukturellen Komplexität gegenwärtig nicht erforderlich machen, strengere Revisionsmassnahmen vorzuschreiben. Nichtsdestotrotz mag es im Interesse der liechtensteinischen Behörden liegen, hinsichtlich künftiger Gesetzesänderungen diese Punkte im Hinterkopf zu behalten.
56. Das GET weist darauf hin, dass Länder gemäss Artikel 13 bis 15 der Empfehlung Rec(2003)4 einen Berichterstattungsmechanismus für politische Parteien (und ihnen verbundene Organe) sowie Wahlkampfteilnehmer einführen sollten. Zudem sollte eine Überwachung durch eine unabhängige Stelle sowie die angemessene Spezialisierung der beteiligten Personen sichergestellt werden. Wie in dem beschreibenden Teil dieses Berichts dargelegt, existieren

derzeit in Liechtenstein keine solchen wirksamen Vorkehrungen. Parteien, die bei der Stabsstelle Finanzen staatliche Beihilfen gemäss dem Gesetz vom 28. Juni 1984 über die Ausrichtung von Beiträgen an die politischen Parteien (GABPP) beantragen, reichen in der Praxis als Teil dieses Antrags bestimmte finanzielle Informationen ein, da „die Regierung die Ausrichtung von Beiträgen von der Vorlage genehmigter Statuten, Jahresrechnungen sowie Unterlagen über die Zielsetzung und Tätigkeit der politischen Parteien abhängig machen kann“ (Artikel 4 GABPP). Aus den Gesprächen vor Ort ging hervor, dass es sich hierbei in der Praxis um eine reine Formalie handelte und die Zuweisung der Fördermittel nicht von den Ergebnissen finanzieller oder anderweitiger Aufsicht durch die Stabsstelle Finanzen abhing. Artikel 6 GABPP sieht vor, dass die Regierung „ein unabhängiges Revisionsunternehmen mit der Prüfung beauftragen“ kann, allerdings wurde dieser Mechanismus bisher nicht genutzt. Darüber hinaus gehen aus der Gesetzgebung weder die Zielvorgabe der Überprüfung noch die möglichen Konsequenzen für die Auszahlung der jährlichen Zuwendungen klar hervor. Zudem ist unklar, ob sich der Gesetzestext lediglich auf die Jahresrechnungen bezieht oder auch auf die Finanz-, Buchführungs- und/oder sonstigen Unterlagen. Auch wird nicht darauf eingegangen, ob sich die Revision auf alle Einnahmen und Ausgaben, Vermögenswerte, Schulden und Verbindlichkeiten erstreckt.

57. In Liechtenstein liegt die Finanzaufsicht über die Verwendung öffentlicher Gelder hauptsächlich in der Verantwortung der Regierung (wohingegen das Parlament eher eine allgemeine Verantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans trägt). Selbst wenn die Stabsstelle Finanzen oder eine andere Verwaltungsbehörde ausdrücklich mit der Finanzaufsicht für politische Parteien und Wahlkämpfe betraut würde, wäre aller Wahrscheinlichkeit nach das in Empfehlung Rec(2003)4 festgelegte Kriterium der Unabhängigkeit nicht erfüllt. Im Zuge der dritten Evaluierungsrunde äusserte GRECO durchgehend starke Bedenken bezüglich der Tatsache, dass ein Regierungsorgan für die Aufsicht zuständig ist. Das GET untersuchte daher, ob eine andere öffentliche Stelle in Betracht gezogen werden könnte. Die Artikel 19 ff. des Volksrechtgesetzes (VRG) sehen die Einberufung von Wahl- oder Abstimmungskommissionen auf Gemeinde- und Wahlkreisebene vor. Diese Gremien erscheinen dem GET jedoch nicht geeignet, die Aufsicht über die Parteienfinanzierung zu übernehmen: Sie haben keine Kontrollfunktion inne (Beschwerden werden bei der Regierung eingereicht und dann vor dem Staatsgerichtshof geprüft) und verfügen über kein festes Personal. Zudem könnte aufgrund ihrer Zusammensetzung eine objektive und unparteiische Behandlung von Fällen illegaler Finanzierung nicht garantiert werden²⁹.
58. Die Finanzkontrolle unterstützt die Regierung und den Landtag in ihren jeweiligen Haushalts- und Finanzkontrollfunktionen. Ihre Vertreter, mit denen sich das GET vor Ort traf, bezeichneten die Finanzkontrolle als unabhängig von der Exekutive und der Legislative. Diese Unabhängigkeit ist per Gesetz und bestimmte gesetzliche Bestimmungen festgeschrieben³⁰. Laut dem Finanzkontrollgesetz (FinKG) ist die Finanzkontrolle dem Landtag nur organisatorisch

²⁹ Auf Gemeindeebene führt in einer Kommission automatisch der jeweilige Gemeindevorsteher den Vorsitz, und die Kommission besteht aus Angehörigen des Gemeinderates. Auf Wahlkreisebene besteht die Kommission aus von der Regierung gewählten Personen. Es existieren keine speziellen Kriterien für die Ernennung von Kommissionsmitgliedern, die eine ausgewogene Zusammensetzung sicherstellen und z. B. dafür sorgen würden, dass auch Personen ernannt werden, die nicht aus der Politik kommen, sondern Fachkenntnisse aus einem anderen Bereich mitbringen.

³⁰ Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 22. Oktober 2009 über die Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz). Den vollständigen deutschen Gesetzestext finden Sie in der [LILEX-Datenbank](#). Die Finanzkontrolle kann überdies die Durchführung einer von der Regierung oder dem Landtag geforderten Revision auch ablehnen. Sie ernennt ihre eigenen Prüfer und der Leiter der Finanzkontrolle wird von einer Wahlkommission bestehend aus unabhängigen Fachexperten in einem offenen Auswahlverfahren ausgewählt. Der Landtag wählt dann einen der vorgeschlagenen Kandidaten (in der Regel drei Personen) für eine Amtsdauer von acht Jahren zum Leiter der Finanzkontrolle. Eine einmalige Wiederwahl ist zulässig. Er/Sie kann bei schwerwiegender Pflichtverletzung oder „aus anderen wichtigen Gründen“ vor Ablauf der Amtsdauer abberufen werden. In der Praxis besteht die Geschäftsführung der Finanzkontrolle nicht aus liechtensteinischen Staatsangehörigen.

zugeordnet. Das Personal der Finanzkontrolle besteht aus fünf Personen, einschliesslich der Leiterin. In der Praxis zieht die Finanzkontrolle private Revisionsunternehmen zur Unterstützung hinzu. Hierbei handelt es sich vornehmlich um Schweizer Firmen, die somit keine Verbindungen zu lokalen Interessen haben. Die Prüfkriterien der Finanzkontrolle sind in Artikel 11 FinKG festgeschrieben und enthalten je nach Art der Prüfung: Rechtmässigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Sicherheit und Funktionalität. Die Finanzkontrolle ist befugt, Stichproben bei Empfängern von Finanzhilfen durchzuführen, „um die Rechtmässigkeit der Gelder zu kontrollieren“, wie die Behörden dem Evaluierungsteam nach dem Besuch mitteilten. Die Finanzkontrolle prüft also nur die Einhaltung der rechtlichen Anforderungen und nicht die Wirtschaftlichkeit. Vor Ort wurde das GET ausserdem darüber informiert, dass es der Finanzkontrolle gesetzlich nicht gestattet ist, die Verwendung der Finanzmittel zu überwachen. Dies müsste also bedacht werden, sollte die Finanzkontrolle in Zukunft mit der Aufsicht der Parteienfinanzierung betraut werden. In einem solchen Fall wäre es eindeutig nötig, die rechtlichen Kompetenzen der Finanzkontrolle zu überprüfen bzw. anzupassen, vor allem um zu gewährleisten, dass sowohl die Einkommensquellen als auch die Mittelverwendung der politischen Parteien geprüft werden können, selbst wenn es nicht um die Zuweisung oder Nutzung staatlicher Beihilfen geht. Für die Wirksamkeit der Überwachung wäre dies von grösster Wichtigkeit, insbesondere im Hinblick auf die Wahlkampffinanzierung, da ein solches Aufsichtsgremium logischerweise in der Lage sein müsste, Einkünfte und Ausgaben miteinander zu vergleichen. Darüber hinaus weist das GET darauf hin, dass ein wirksamer Aufsichtsmechanismus befugt sein müsste, die Finanzen von Parteien und zur Wahl stehenden Kandidaten unabhängig davon zu kontrollieren, ob sie öffentliche finanzielle Unterstützung erhalten haben oder nicht. Die Fähigkeit der künftigen Aufsichtsbehörde, Beschwerden oder Berichte von Bürgerinnen und Bürgern sowie politischen Formationen entgegenzunehmen, würde hierzu beitragen. Nichtsdestotrotz ist es natürlich an Liechtenstein, seinen künftigen Aufsichtsmechanismus auf der Basis entweder eines bestehenden oder eines neuen Gremiums zu gestalten.

59. In Anbetracht der oben dargelegten Punkte ist das GET der Ansicht, dass Liechtenstein einen umfassenden Berichterstattungsmechanismus für Parteien und möglicherweise auch für andere Wahlkampfteilnehmer einführen sollte, der diese verpflichtet, einer öffentlichen Behörde detaillierte Bilanzen zur Prüfung vorzulegen. Die derzeitige Situation unter der Zuständigkeit der Stabsstelle Finanzen muss überprüft werden und ein ausreichend unabhängiges Gremium mit der Aufsicht betraut werden. **GRECO empfiehlt daher i) die Einführung eines Mechanismus zur unabhängigen Aufsicht der Parteien- und Wahlkampffinanzierung mit allen nötigen Befugnissen und Ressourcen zur angemessenen Durchführung seiner Kontrollaufgaben und ii) das Verpflichten politischer Parteien und ggf. anderer Wahlkampfteilnehmer zur periodischen – mindestens einmal pro Jahr für politische Parteien – Vorlage von Bilanzen, welche alle nötigen Informationen enthalten, die für eine umfängliche Finanzkontrolle nötig sind.**
60. Aus den Gesprächen vor Ort ging hervor, dass die Finanzkontrolle in der Regel die Ergebnisse ihrer Revisionstätigkeit nicht veröffentlicht, da solche Berichte dem Ruf der betreffenden Personen oder Organisationen schaden könnten. Die Ergebnisse werden mit dem Landtag diskutiert und im jährlichen Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle wird nur eine Aktivitätszusammenfassung veröffentlicht (die zweite Berichtsgruppe bezieht sich auf die allgemeine jährliche Haushaltskontrolle). Sollte die Finanzkontrolle – oder ein anderes Gremium – mit der Aufsicht der Parteienfinanzierung betraut werden, müssen die Bürgerinnen und Bürger über die Ergebnisse dieser Arbeit informiert werden und Kenntnis über den Grad an finanzieller Transparenz und Integrität der von ihnen unterstützten Partei bzw. Kandidaten erhalten. Die

Sicherstellung eines angemessenen Masses an Transparenz in der Aufsichtstätigkeit würde zudem dazu beitragen, die nötige Rechenschaftspflicht, Wirksamkeit und Unabhängigkeit des jeweiligen Gremiums zu gewährleisten. Darüber hinaus werden die Einführung eines angemessenen Rechtsrahmens zur Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen sowie einige sich aus diesem Bericht ergebende Verbesserungen zweifellos zu wichtigen Veränderungen in Liechtenstein führen. Die Gesetzgebung wird mit der Zeit vermutlich angepasst und um Massnahmen ergänzt werden müssen, welche die Anwendung dieser Vorschriften erläutern und erleichtern, also zum Beispiel Leitfäden, standardisierte Finanzformulare, Definitionen bestimmter Begriffe, Schulungen usw. Wichtig ist, dass die Aufsichtsbehörde ein klares Mandat und die nötigen Befugnisse erhält, um alle künftig benötigten rechtlichen und regulatorischen Vorkehrungen absehen zu können, insbesondere in Bezug auf die durchzuführenden Kontrollen. Erfahrungen aus anderen Ländern haben bereits gezeigt, dass ein solcher Ansatz Früchte tragen kann. Deshalb **empfiehlt GRECO, dass die verbesserten Aufsichtsmassnahmen mit der periodischen Veröffentlichung der Ergebnisse bzw. Erkenntnisse bezüglich der Regelkonformität einzelner Parteien einhergehen.**

Sanktionen

61. Wie im beschreibenden Teil dieses Berichts dargelegt, können Sanktionen ausschliesslich mittels der allgemeinen im Strafrecht vorgesehenen Sanktionen für korruptionsbezogene Delikte verhängt werden. Das GET weist jedoch darauf hin, dass Regeln zur Parteienfinanzierung auf Prävention abzielen sollten und sich daher nicht ausschliesslich auf allgemeine strafrechtliche Massnahmen stützen dürfen. Das GABPP selbst definiert keine spezifischen Verstösse gegen die Regeln zur Parteienfinanzierung und legt somit auch keine entsprechenden Sanktionen fest. Dies gilt selbst für die in Artikel 6 festgeschriebene grundsätzliche Verpflichtung, genaue Aufzeichnungen über die Verwendung der Beihilfen zu führen, die dazugehörigen Unterlagen aufzubewahren und die Jahresrechnungen zu veröffentlichen. Wie bereits erwähnt, müsste dies jedoch gegebenenfalls in einem weiteren Kontext betrachtet werden. Und obwohl die Regierung befugt ist, eine unabhängige Revision anzuordnen, ist nirgendwo festgelegt, welche Konsequenzen ein möglicher negativer Befund hat. So ist beispielsweise nicht klar, was ein solcher Befund für die von der Partei erhaltenen staatlichen Zuwendungen bedeuten kann – ob die entsprechenden Beträge z. B. zurückgezahlt werden müssen, und ob die Förderung gestoppt bzw. vorübergehend ausgesetzt wird. Das GET weist darauf hin, dass für die Einhaltung höchster Standards in Bezug auf Rechtsvorschriften zur Parteienfinanzierung ein geeigneter Mechanismus notwendig ist, um bezüglich dieser gesetzlichen Vorgaben sowohl Zuwiderhandlungen als auch entsprechende Sanktionen genau zu definieren. In Artikel 16 des Anhangs zu der Empfehlung Rec(2003)4 wird betont, dass derartige Sanktionen wirksam, verhältnismässig und abschreckend sein sollten. GRECO hat die Erfahrung gemacht, dass diese Sanktionen sowohl auf Verstösse gegen formale Verpflichtungen als auch auf die vorsätzliche Verheimlichung von Einkünften oder Ausgaben anwendbar sein müssen. Die Erfahrung hat ausserdem gezeigt, dass jede Sanktionskategorie – also verwaltungsrechtliche und strafrechtliche Sanktionen – Vor- und Nachteile hat. Verwaltungsrechtliche Sanktionen bedeuten weniger Formalismus in verfahrensmässiger Hinsicht und unterliegen nicht dem strengen Rahmen des Strafrechts, während strafrechtliche Massnahmen sicherlich abschreckender wirken und eingehendere Untersuchungen ermöglichen. Viele GRECO-Mitglieder haben sich für eine Kombination beider Kategorien entschieden, indem sie beispielsweise das (verwaltungsrechtliche) Aufsichtsgremium mit der Befugnis ausstatten oder dieses ggf. sogar verpflichten, beim Verdacht einer Straftat die Strafverfolgungsbehörden einzuschalten. In jedem Fall müssen Verjährungsfristen angemessen sein, damit Verfahren fristgerecht eingeleitet werden können. Hierbei muss insbesondere bedacht werden, dass die jährliche Finanzberichterstattung im Bereich der Parteienfinanzierung

dazu führen kann, dass Zuwiderhandlungen möglicherweise erst mehrere Monate später aufgedeckt werden. In Anbetracht der oben dargelegten Punkte **empfiehlt GRECO, i) die Gesetzgebung durch wirksame, verhältnismässige und abschreckende Sanktionen zu ergänzen, die im Fall von Verstößen gegen die Vorschriften zur Parteien- und ggf. Wahlkampffinanzierung verhängt werden können, und ii) die Aufsichtsbehörde ausdrücklich mit der Befugnis auszustatten, beim Verdacht einer Straftat die Strafverfolgungsbehörden einzuschalten.**

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN

62. Liechtenstein befindet sich in einem Prozess beträchtlichen wirtschaftlichen und politischen Wandels. Die politische Landschaft bestand lange Zeit aus nur zwei Parteien, doch mittlerweile sind zwei weitere Parteien ins Parlament eingezogen. Zudem ist das Thema Transparenz in der Parteienfinanzierung auf der politischen Agenda immer weiter nach oben gerückt. Liechtenstein gehört zu den wenigen GRECO-Mitgliedern, die über kein System zur Gewährleistung von Transparenz in der Parteienfinanzierung verfügen, was diese Diskussionen hochaktuell macht. Hinzu kommt, dass das Thema Finanzierung angesichts des stärkeren politischen Wettbewerbs voraussichtlich ein immer grösseres Problem sein wird. Das in dieser Hinsicht wichtigste relevante gesetzliche Regelwerk ist das Gesetz vom 28. Juni 1984 über die Ausrichtung von Beiträgen an die politischen Parteien (GABPP). In ihm ist lediglich die staatliche Förderung aller im Parlament vertretenen bzw. an der Wahl teilhabenden Parteien geregelt. Es existiert jedoch keine Regelung über private Unterstützung. Das GABPP verlangt von politischen Parteien die Einreichung von Jahresrechnungen bei der staatlichen Stabsstelle Finanzen, welche wiederum Finanzrevisionen durch Privatunternehmen anordnen kann. Seit einer Gesetzesänderung im Jahr 1995 sieht das Gesetz ausserdem die regelmässige Veröffentlichung dieser Jahresrechnungen in geeigneter Form vor. Dies geschieht in der Praxis jedoch nicht. Nur eine einzige politische Partei veröffentlicht finanzielle Informationen auf ihrer Internetseite.
63. Liechtenstein sollte die in diesem Bericht aufgezeigten Gesetzeslücken schliessen und die Vorgaben der Empfehlung Rec(2003)4 über gemeinsame Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und von Wahlkämpfen berücksichtigen. Wie im ersten Teil dieses Berichts zum Thema Strafbarkeit von Korruption aufgezeigt wird, steht die Bestechlichkeit gewählter Vertreter in Liechtenstein seit vielen Jahren nicht unter Strafe (ein entsprechender Gesetzesvorschlag wird derzeit erarbeitet). Diese Gesetzeslücken bringen das Risiko politischer Korruption mit sich. Zunächst einmal muss Liechtenstein die periodische Veröffentlichung von Jahresrechnungen durchsetzen. In Ermangelung von Regeln über private Zuwendungen und in Abwesenheit eines standardisierten Buchführungs- und Berichterstattungsformats, das den Besonderheiten von politischen Parteien Rechnung trägt, insbesondere ihren unterschiedlichen Strukturen und den verschiedenen Quellen von Einkommen und privater Unterstützung, ist es den Parteien überlassen, was sie angeben und wie sie ihre Geschäftsbücher konsolidieren. Der Gesetzgeber sollte daher angemessene Vorgaben zur Konsolidierung dieser Unterlagen festlegen, um sicherzustellen, dass alle direkt oder indirekt mit der Partei verbundenen Organe berücksichtigt werden, so z. B. auch lokale Sektionen und Stellen, die für die Verwaltung von Immobilien und anderen Geschäftstätigkeiten zuständig sind. Ebenso ist es unerlässlich, dass alle nur möglichen Formen privater Unterstützung – z. B. auch kostenfrei bereitgestellte Güter und Dienstleistungen – angemessen registriert werden. Anonyme Spenden sollten ausdrücklich verboten werden. Wie in anderen Ländern muss auch in Liechtenstein ein Aufsichtsmechanismus eingerichtet werden, der mit geeigneten rechtlichen und anderen Mitteln ausgestattet ist, so z. B. mit der Garantie operativer Unabhängigkeit. Diese Bedingung wird derzeit von der Stabsstelle

Finanzen nicht erfüllt. Bezüglich der künftigen Regulierung der Parteienfinanzierung müssen in der Gesetzgebung ausserdem wirksame, verhältnismässige und abschreckende Sanktionen verankert sein. Selbstverständlich müssten diese angestrebten Verbesserungen auch für Wahlkämpfe gelten.

64. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen empfiehlt GRECO Liechtenstein Folgendes:

- i. **sicherzustellen, dass alle politischen Parteien in Liechtenstein über einen geeigneten Status bzw. eine geeignete Rechtsform verfügen, welche den Besonderheiten von politischen Parteien Rechnung trägt und die nötige Rechtsfähigkeit mit sich bringt (Abs. 49),**
- ii. **i) die Einführung geeigneter Buchhaltungsrichtlinien und -formate, die ausdrücklich auf die Finanzierung aller politischen Parteien und Wahlkämpfe anwendbar sind und ihre verschiedenen Einkommensquellen, Ausgaben, Vermögenswerte und Verbindlichkeiten berücksichtigen und ii) eine umfassende Konsolidierung der Geschäftsbücher der Parteien, um alle direkt oder indirekt mit ihnen verbundenen oder sonstwie von ihnen kontrollierten Organe zu erfassen (Abs. 50),**
- iii. **die Suche nach Möglichkeiten, um Transparenz bezüglich der Beiträge durch Dritte zur Parteien- und Wahlkampffinanzierung zu gewährleisten (Abs. 51),**
- iv. **i) die gesetzliche Verpflichtung politischer Parteien sowie ggf. anderer Kampagnenteilnehmer, alle Formen von Fördermitteln und privater Unterstützung unter Angabe ihrer Art und Höhe zu erfassen, auch im Fall von Gütern und Dienstleistungen, die kostenfrei oder zum Vorzugspreis bereitgestellt werden, und auch für Darlehen, ii) ein allgemeines Verbot von Spenden von Personen oder Organen einzuführen, die der politischen Partei bzw. dem politischen Kandidaten ihre Identität vorenthalten und iii) dass die Rechtslage bezüglich finanzieller Beiträge von Wählergruppen an politische Parteien sowie privater Zuwendungen an diese Gruppen geklärt wird und die entsprechenden Finanzflüsse ordnungsgemäss erfasst werden (Abs. 53),**
- v. **i) die Umsetzung von Massnahmen, um die wirksame, regelmässige und fristgerechte Veröffentlichung angemessener Jahresrechnungen durch politische Parteien und ggf. andere Wahlkampfteilnehmer sicherzustellen und ii) die damit einhergehende Offenlegung von Spenden ab einer bestimmten Höhe, gemeinsam mit der Identität der jeweiligen Spender (Abs. 54),**
- vi. **i) die Einführung eines Mechanismus zur unabhängigen Aufsicht der Parteien- und Wahlkampffinanzierung mit allen nötigen Befugnissen und Ressourcen zur angemessenen Durchführung seiner Kontrollaufgaben und ii) das Verpflichten politischer Parteien und ggf. anderer Wahlkampfteilnehmer zur periodischen – mindestens einmal pro Jahr für politische Parteien – Vorlage von Bilanzen, welche alle nötigen Informationen enthalten, die für eine umfängliche Finanzkontrolle nötig sind (Abs. 59),**
- vii. **verbesserte Aufsichtsmaßnahmen einschliesslich der periodischen Veröffentlichung der Ergebnisse bzw. Erkenntnisse bezüglich der Regelkonformität einzelner Parteien (Abs. 60),**

- viii. **i) die Ergänzung der Gesetzgebung durch wirksame, verhältnismässige und abschreckende Sanktionen, die im Fall von unterschiedlichen Verstössen gegen die Vorschriften zur Parteien- und ggf. Wahlkampffinanzierung verhängt werden können, und ii) die ausdrückliche Befugnis der Aufsichtsbehörde, beim Verdacht einer Straftat die Strafverfolgungsbehörden einzuschalten (Abs. 61).**
65. In Übereinstimmung mit Regel 30.2 der Geschäftsordnung ruft GRECO die liechtensteinischen Behörden auf, bis 30. September 2017 einen Umsetzungsbericht über die oben genannten Empfehlungen einzureichen.
66. Abschliessend bittet GRECO die liechtensteinischen Behörden, so bald wie möglich die Veröffentlichung des Berichts zu genehmigen, den Bericht in die Nationalsprache zu übersetzen und diese Übersetzung zu veröffentlichen.