



Verabschiedung: 22.Juni 2018
Veröffentlichung: 10 August 2018

Veröffentlicht
GrecoRC3(2018)7

Dritte Evaluationsrunde

Fünfter Zwischenbericht über die Konformität der Schweiz

«Transparenz der Parteienfinanzierung»

Verabschiedet durch die GRECO
an ihrer 80. Vollversammlung
(Strassburg, 18.–22. Juni 2018)

Secrétariat du GRECO
Conseil de l'Europe
www.coe.int/greco

F-67075 Strasbourg Cedex
☎ +33 3 88 41 20 00
Fax +33 3 88 41 39 55

Direction Générale I
Droits de l'Homme et Etat de droit
Direction de la société de l'information
et de la lutte contre la criminalité

I. EINLEITUNG

1. Der Evaluationsbericht zur dritten Evaluationsrunde über die Schweiz wurde von der GRECO auf der 52. Vollversammlung (21. Oktober 2011) verabschiedet und nach Freigabe durch die Schweiz am 2. Dezember 2011 veröffentlicht (Greco Eval III Rep [2011] 4F, Thema I und Thema II).

2. Wie in den GRECO-Satzungen vorgeschrieben, unterbreitete die Schweiz einen Sachstandsbericht über die Massnahmen, die zur Umsetzung der Empfehlungen getroffen worden waren.

3. Im Konformitätsbericht, verabschiedet auf der 61. Vollversammlung (14.–18. Oktober 2013), bescheinigte die GRECO der Schweiz, dass lediglich drei der elf im Evaluationsbericht der dritten Evaluationsrunde abgegebenen Empfehlungen in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurden. Aufgrund dieser Tatsache kam die GRECO zum Schluss, dass die Empfehlungen zur Erreichung der Konformität im Sinne von Artikel 31 Absatz 8.3 der GRECO-Satzungen «gesamthaft ungenügend» umgesetzt wurden. Die GRECO beschloss deshalb, Artikel 32 anzuwenden; er betrifft Mitglieder, die den im Bericht zur gegenseitigen Evaluation enthaltenen Empfehlungen nicht nachkommen. Der Leiter der Schweizer Delegation wurde aufgefordert, einen Bericht über die Fortschritte hinsichtlich der Erfüllung der noch nicht umgesetzten Empfehlungen nach Absatz 2 Ziffer (i) dieses Artikels vorzulegen. (Im Einzelnen ging es um die Empfehlungen i und iii zum Thema I und um die Empfehlungen i bis vi zum Thema II.)

4. Im Zwischenbericht über die Konformität und im Zweiten Zwischenbericht über die Konformität, verabschiedet auf der 64. und 68. Vollversammlung (16.–20. Juni 2014 und 15.–19. Juni 2015), kam die GRECO erneut zum Schluss, dass die Schweiz die Empfehlungen zur Erreichung der Konformität angesichts der Anzahl der insgesamt noch nicht vollständig berücksichtigten Empfehlungen weiterhin «gesamthaft ungenügend» umgesetzt hat.

5. Im Dritten Zwischenbericht über die Konformität, verabschiedet auf der 72. Vollversammlung (27. Juni bis 1. Juli 2016), befand die GRECO, dass die Schweiz die zwei noch nicht umgesetzten Empfehlungen zum Thema I inzwischen in zufriedenstellender Weise umgesetzt hat. Da sämtliche Empfehlungen umgesetzt worden sind, hat sie das Konformitätsverfahren zu diesem Thema abgeschlossen. Weil aber in Bezug auf das Thema II keine positive Entwicklung zu erkennen war, schloss die GRECO, dass die Schweiz die Empfehlungen weiterhin «gesamthaft ungenügend» umgesetzt hat.

6. Im Vierten Zwischenbericht über die Konformität, verabschiedet auf der 76. Vollversammlung (19.–23. Juni 2017), befand die GRECO, dass die noch nicht umgesetzten Empfehlungen zum Thema II weiterhin nicht umgesetzt worden sind. Nach Massgabe von Artikel 32 Absatz 2 Ziffer (iii) forderte die GRECO die Schweizer Behörden folglich auf, eine hochrangige Delegation zu empfangen, damit diese vor Ort mit den betroffenen Akteuren prüfen kann, wie sich die im betreffenden Bericht hervorgehobenen rechtlichen und politischen Änderungen beschleunigen lassen. Sie bat ferner den Leiter der Schweizer Delegation, ihr bis 31. März 2018 einen Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen zu unterbreiten. Dieser Bericht, der am 28. März 2018 eingereicht worden ist, hat als Grundlage für den Fünften Zwischenbericht über die Konformität der Schweiz gedient.

7. Die GRECO betraute Frankreich mit der Benennung der verantwortlichen Person, die über das Umsetzungsverfahren Bericht erstattet. Frankreich benannte Frau Agnès MAITREPIERRE, die beim Verfassen des Konformitätsberichts vom Sekretariat der GRECO unterstützt wurde.

II. ANALYSE

Thema II: Transparenz der Parteienfinanzierung

8. In ihrem Evaluationsbericht hatte die GRECO der Schweiz sechs Empfehlungen zum Thema II unterbreitet. Gemäss dem Konformitätsbericht und den vier Zwischenberichten über die Konformität kam die GRECO zum Schluss, dass keine der Empfehlungen umgesetzt wurde. Die empfohlenen Massnahmen werden nachfolgend in Erinnerung gerufen.

Empfehlungen i bis vi.

9. *Die GRECO hatte empfohlen:*

- *(i) für die politischen Parteien und die Rechnungslegung von Wahlkampagnen Buchführungsregeln einzuführen, mit denen eine umfassende und angemessene Rechnungslegung verlangt wird; (ii) dafür zu sorgen, dass die Einnahmen, die Ausgaben, die Aktiven und die Passiven detailliert und umfassend verbucht und in angemessener Form dargelegt werden; (iii) die Möglichkeit für eine Konsolidierung der Buchführung im Hinblick darauf zu prüfen, dass die kantonalen und kommunalen Sektionen der Parteien sowie die Rechtsträger, die ihnen direkt oder indirekt angegliedert sind oder anderweitig unter ihrer Kontrolle stehen, miteinbezogen werden; (iv) dafür zu sorgen, dass der Öffentlichkeit problemlos und rechtzeitig angemessene Finanzinformationen zur Verfügung stehen; und (v) die Kantone gegebenenfalls einzuladen, ihre eigene Regelung im Sinne dieser Empfehlung anzupassen (Empfehlung i);*

- *(i) für die politischen Parteien und die Kandidatinnen und Kandidaten für Wahlen die generelle Verpflichtung einzuführen, alle erhaltenen Spenden (einschliesslich der Sachspenden), die einen bestimmten Betrag übersteigen, zu melden und die Identität der Spenderinnen und Spender anzugeben; (ii) ein generelles Verbot von Spenden einzuführen, die von Personen oder Institutionen stammen, welche ihre Identität gegenüber der politischen Partei oder der kandidierenden Person nicht preisgeben; und (iii) die Kantone, in denen bislang keine solchen Massnahmen realisiert wurden, zur Einleitung der entsprechenden Schritte einzuladen (Empfehlung ii);*

- *(i) nach Möglichkeiten zu suchen, mit denen die Transparenz im Bereich der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen durch Dritte erhöht werden kann; und (ii) die kantonalen Behörden einzuladen, ebenfalls Überlegungen zu diesen Fragen anzustellen (Empfehlung iii);*

- *(i) im Rahmen des Möglichen eine unabhängige Überprüfung der Buchführung von Wahlkampagnen und von politischen Parteien, die zur Buchführung verpflichtet sind, zu gewährleisten; und (ii) die Kantone einzuladen, die gleichen Massnahmen zu realisieren (Empfehlung iv);*

- *(i) auf wirksame Art und Weise eine unabhängige Kontrolle der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen zu gewährleisten, die im Einklang mit Artikel 14 der Empfehlung Rec(2003)4 des Europarats über gemeinsame Regelungen zur Bekämpfung der Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und von Wahlkampagnen steht; und (ii) die Kantone einzuladen, ebenfalls entsprechende Massnahmen zu ergreifen (Empfehlung v);*

- *(i) die Vorschriften zur Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen mit wirksamen, verhältnismässigen und abschreckenden Sanktionen zu kombinieren (Empfehlung vi).*

10. Wie bei den vorhergehenden Berichten haben die Schweizer Behörden lediglich Informationen allgemeiner Art bereitgestellt; diese beziehen sich aber nicht auf die Empfehlungen im Einzelnen. Sie teilten indessen mit, dass seit dem Vierten Zwischenbericht auf der Ebene von Bund und Kantonen neue Entwicklungen festzustellen seien:

11. Auf Bundesebene erinnerten die Behörden wie bei den vorhergehenden Berichten daran, dass die Schweizer Regierung nach Gesprächen mit den Präsidentinnen und Präsidenten der Regierungsparteien und der Fraktionen am 12. November 2014 beschlossen hatte, in diesem Bereich nicht gesetzgeberisch tätig zu werden. Die Haltung der Schweizer Regierung hat sich seither nicht geändert, und sie hat diese im Januar 2018 bei der Überprüfung der Transparenz-Initiative (siehe unten) bestärkt.

12. Die Regierung ist der Auffassung, dass die Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz nicht mit einem Gesetz über die Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen vereinbar sind. Aufgrund der direkten Demokratie und, damit verbunden, der häufigen Volksabstimmungen sind die Parteien bei Weitem nicht die einzigen Akteure des politischen Geschehens in der Schweiz. Ausserdem verfügen die Kantone über eine grosse Autonomie: Ihnen eine einheitliche nationale Regelung über die Parteienfinanzierung aufzuerlegen, wäre nicht mit dem Föderalismus zu vereinbaren. Schliesslich herrscht in der Schweiz die Auffassung, dass die Politik und die Parteienfinanzierung zum grossen Teil durch privates Engagement und nicht vom Staat zu tragen sind. Dank dem Milizsystem ist der finanzielle Bedarf der politischen Parteien deutlich geringer als im Ausland.

13. Die Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)», die am 26. April 2016 lanciert wurde, ist am 31. Oktober 2017 formell zustande gekommen.[1] Ziel der Initiative ist es, in der Bundesverfassung einen neuen Artikel 39*a* «Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen» einzufügen. Der Wortlaut der Initiative war am 12. April 2016 Gegenstand einer Vorprüfung durch die Bundeskanzlei.[2]

14. Gemäss dem neuen Verfassungsartikel, über den das Volk und die Stände der Schweiz abstimmen sollen, soll der Bund Vorschriften über die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien, Kampagnen im Hinblick auf Wahlen in die Bundesversammlung und Kampagnen im Hinblick auf Abstimmungen auf Bundesebene erlassen (Art. 39*a* Abs. 1). Die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sollen gegenüber der Bundeskanzlei jährlich Bilanz und Erfolgsrechnung sowie Betrag und Herkunft sämtlicher Geld- und Sachzuwendungen im Wert von mehr als 10 000 Franken pro Jahr und Person offenlegen; jede Zuwendung muss der Person, von der sie stammt, zugeordnet werden können (Art. 39*a* Abs. 2). Personen, die im Hinblick auf eine Wahl in die Bundesversammlung oder auf eine eidgenössische Abstimmung mehr als 100 000 Franken aufwenden, müssen vor dem Wahl- oder Abstimmungstermin gegenüber der Bundeskanzlei Gesamtbudget, Höhe der Eigenmittel sowie Betrag und Herkunft sämtlicher Geld- und Sachzuwendungen im Wert von mehr als 10 000 Franken pro Person offenlegen; jede Zuwendung muss der Person, von der sie stammt, zugeordnet werden können (Art. 39*a* Abs. 3).

[1] https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/6893.pdf.
[2] Bundesblatt 2016 3611, https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2016/3611.pdf.

15. Die Bundeskanzlei soll die Informationen zu Bilanz und Erfolgsrechnung der politischen Parteien jährlich veröffentlichen. Die Informationen über Zuwendungen soll sie rechtzeitig vor der Wahl oder der Abstimmung veröffentlichen; nach der Wahl oder der Abstimmung veröffentlicht sie die Schlussabrechnung (Art. 39*a* Abs. 4).

16. Die Annahme anonymer Geld- und Sachzuwendungen wäre untersagt. Das Gesetz würde die Ausnahmen regeln (Art. 39*a* Abs. 5). Es würden Sanktionen festgelegt (Art. 39*a* Abs. 6).

17. Gemäss Initiativtext soll der Bundesrat ferner innerhalb von einem Jahr die nötigen Ausführungsbestimmungen erlassen, wenn die Bundesversammlung diese nicht innerhalb von drei Jahren nach Annahme des neuen Artikels 39*a* der Bundesverfassung durch Volk und Stände erlassen hat (Art. 197 Ziff. 12).

18. Am 31. Januar 2018 hat der Bundesrat entschieden, dem Parlament die Initiative ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.[3] Die entsprechende Botschaft des Bundesrates sollte dem Parlament im Herbst 2018 unterbreitet werden. Das Parlament seinerseits wird eine eigene Haltung zur Initiative entwickeln und eine Abstimmungsempfehlung zuhanden der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger erlassen können. Die Volksabstimmung verhindern kann es allerdings nicht. Diese wird voraussichtlich im Jahr 2020 oder eventuell erst 2021 durchgeführt werden. Wie bei allen eidgenössischen Volksinitiativen ist für deren Annahme das doppelte Mehr von Volk und Ständen erforderlich.

19. Auf kantonaler Ebene ist in den Kantonen Freiburg und Schwyz jeweils in einer Volksabstimmung eine Volksinitiative zum Thema angenommen worden.

20. Im Kanton Freiburg wurde mit 68,5 Prozent der Stimmen ein neuer Verfassungsartikel 139*a* mit folgendem Wortlaut angenommen worden:

Art. 139a (neu) Verpflichtung zur Transparenz
[1] Politische Parteien, politische Gruppierungen, Kampagnenkomitees und Organisationen, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen, müssen ihre Rechnung offenlegen. Insbesondere müssen offengelegt werden:
- *a) bei Wahl- und Abstimmungskampagnen die Finanzierungsquellen und das Gesamtbudget der entsprechenden Kampagne;*
- *b) für die Finanzierung der obgenannten Organisationen, der Firmenname der juristischen Personen, die sich an der Finanzierung dieser Organisationen beteiligen, sowie der Betrag der Zahlungen;*
- *c) die Identität der natürlichen Personen, die sich an der Finanzierung dieser Organisationen beteiligen; ausgenommen sind Personen, deren Zahlungen pro Kalenderjahr 5000 Franken nicht übersteigen.*

[2] Die gewählten Mitglieder der kantonalen Behörden veröffentlichen zu Beginn des Kalenderjahres die Einkommen, die sie mit ihrem Mandat und im Zusammenhang mit diesem erzielen.
[3] Die veröffentlichten Daten gemäss den Absätzen 1 und 2 werden von der Verwaltung oder einer unabhängigen Stelle geprüft. Sobald diese Daten geprüft worden sind, werden sie online und auf Papier zur Verfügung gestellt.
[4] Im Übrigen regelt das Gesetz die Anwendung. Es berücksichtigt insbesondere das Berufsgeheimnis.

21. Im Kanton Schwyz wurde mit 50,28 Prozent der Stimmen eine Verfassungsinitiative knapp angenommen, deren Wortlaut jenem im Kanton Freiburg gleicht.[4] Gemäss dem Initiativtext müssen Spenden juristischer Personen allerdings bereits ab 1000 Franken offengelegt werden, während Spenden natürlicher Personen wie in Freiburg erst ab 5000 Franken offengelegt werden müssen. Dieses Ergebnis wird allgemein als Überraschung aufgefasst.

---

[3] Siehe Medienmitteilung des Bundesrates:
https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-69662.html .
[4] Der Wortlaut des Verfassungsartikels auf Deutsch ist abrufbar unter:
https://www.sz.ch/public/upload/assets/27766/196_2017_Transparenzinitiative.pdf.

22. Zusammen mit dem Tessin, Genf und Neuenburg verfügen nunmehr fünf Schweizer Kantone über Rechtsvorschriften zur Finanzierung der politischen Parteien.

23. Die GRECO begrüsst es, dass die Transparenz-Initiative auf Stufe Bund, die im Grossen und Ganzen ihren Empfehlungen zur Politikfinanzierung Rechnung trägt, offiziell zustande gekommen ist und dass nun auch die Kantone Freiburg und Schwyz zu den Kantonen mit Rechtsvorschriften zur Politikfinanzierung zählen. Solche bestehen nun in einem Fünftel der Kantone, wobei die drei grösseren Sprachgemeinschaften des Landes vertreten sind. Aus Sicht der GRECO ist dies ein Zeichen dafür, dass in der Schweiz sowohl auf Ebene Bund als auch auf Stufe der Kantone ein Bedarf nach einer höheren Transparenz in der Politikfinanzierung besteht und dass entsprechende Lösungen auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten des politischen Systems gefunden werden können. Die GRECO lädt das Parlament ein, dem im Rahmen seiner Stellungnahme zur eidgenössischen Volksinitiative Rechnung zu tragen. Da die Volksinitiative von den Bundesbehörden zurzeit noch nicht unterstützt wird und noch kein entsprechendes Gesetzgebungsprojekt geplant ist, sieht sich die GRECO gezwungen, davon auszugehen, dass ihre Empfehlungen noch nicht umgesetzt worden sind.

24. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlungen i bis vi nach wie vor nicht umgesetzt worden sind.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

25. Angesichts der obigen Ausführungen gelangt die GRECO zum Schluss, dass die Schweiz bei der Umsetzung der Empfehlungen, die im Evaluationsbericht zur dritten Evaluationsrunde angemahnt worden sind, keine nennenswerten Fortschritte erzielt hat. Die Schweiz hat fünf der elf von der GRECO abgegebenen Empfehlungen in zufriedenstellender Weise umgesetzt oder bearbeitet. Damit ist der Umsetzungsgrad unverändert derselbe wie zum Zeitpunkt, zu dem der Vierte Konformitätsbericht erstellt worden ist.

26. Die GRECO erinnert daran, dass alle Empfehlungen (i bis v) zum Thema I (Strafbestimmungen) im Stadium des Dritten Zwischenberichts über die Konformität der Schweiz in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden sind. Zum Thema II (Transparenz der Parteienfinanzierung) ist keine der Empfehlungen (i bis vi) umgesetzt worden.

27. Betreffend die Transparenz der Parteienfinanzierung bedauert die GRECO, dass die Schweizer Behörden an ihrer Haltung, im Bereich der Transparenz der Finanzierung der politischen Parteien und der Wahlkampagnen nicht gesetzgeberisch tätig zu werden, festhalten. Das offizielle Zustandekommen der Transparenz-Initiative auf Stufe Bund und der Erfolg der Volksinitiativen in den Kantonen Freiburg und Schwyz sind ein deutliches Zeichen dafür, dass in der Schweiz wie andernorts in Europa ein Bedarf nach mehr Transparenz besteht. Diese Entwicklungen zeigen ausserdem, dass es selbst im besonderen politischen Kontext der Schweiz möglich ist, Lösungen zu finden, die diesem Bedarf gerecht werden, und damit die Schweizer Ausnahme in diesem Bereich zu beenden. Die GRECO lädt das Parlament ein, dem bei seiner Stellungnahme zur eidgenössischen Volksinitiative Rechnung zu tragen. Vor diesem Hintergrund bleibt die GRECO eng mit den Schweizer Behörden in Kontakt, um den geeigneten Zeitpunkt für den im Vierten Zwischenbericht über die Konformität beschlossenen Empfang einer hochrangigen Delegation zu bestimmen.

28. Gestützt auf diese Ausführungen kommt die GRECO zum Schluss, dass der sehr geringe Umsetzungsgrad im Sinne von Artikel 31 Absatz 8.3 der Satzungen der GRECO «gesamthaft ungenügend» bleibt.

29. Nach Massgabe des Absatzes 2 Ziffer (i) des Artikels 32 der Satzungen bittet die GRECO den Leiter der Schweizer Delegation, der GRECO bis 31. März 2019 einen Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der noch nicht vollständig berücksichtigten Empfehlungen zu unterbreiten. (Im Einzelnen sind dies die Empfehlungen i bis vi zum Thema II.)

30. Die GRECO fordert die Schweizer Behörden auf, möglichst rasch die Veröffentlichung dieses Berichts zu genehmigen, ihn in die anderen Amtssprachen übersetzen zu lassen und die Übersetzungen zu veröffentlichen.