Verabschiedung: 23. Juni 2017
Veröffentlichung: 24. August 2017

Veröffentlicht
GrecoRC3(2017)10

Dritte Evaluationsrunde

Vierter Zwischenbericht über die Konformität der Schweiz

«Transparenz der Parteienfinanzierung»

Verabschiedet durch die GRECO
an ihrer 76. Vollversammlung
(Strassburg, 19.–23. Juni 2017)

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 am 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, bis spätestens am 30. April 2014 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 (20. Juni 2014 und 19. Juni 2015), ist die GRECO erneut zum Schluss gekommen, 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 (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. Sie bat deshalb den Leiter der Schweizer Delegation, ihr bis spätestens am 30. April 2017 einen Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlungen (Empfehlungen i bis vi zum Thema II) zu unterbreiten. Dieser Bericht, der am 12. Mai 2017 eingereicht worden ist, diente als Grundlage für den Vierten Zwischenbericht über die Konformität der Schweiz.

6. Die GRECO betraute Frankreich mit der Benennung der verantwortlichen Person, die über das Umsetzungsverfahren Bericht erstattet. Frankreich benannte Frau Agnès MAITREPIERRE, Sonderbeauftragte der Direktion für Rechtsangelegenheiten des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten. Sie wurde beim Verfassen des Konformitätsberichts vom Sekretariat der GRECO unterstützt.

II. ANALYSE

Thema II: Transparenz der Parteienfinanzierung

7. In ihrem Evaluationsbericht hatte die GRECO der Schweiz sechs Empfehlungen zum Thema II unterbreitet. Gemäss dem Konformitätsbericht und den drei 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.

8. *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);

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

9. Wie bei den vorhergehenden Berichten haben die Schweizer Behörden lediglich Informationen allgemeiner Art bereitgestellt; diese beziehen sich aber nicht auf die Empfehlungen im Einzelnen. Zur Entwicklung auf Stufe der Kantone hatten die Behörden keine neuen Informationen. Sie teilten indessen mit, dass seit dem Dritten Zwischenbericht auf Bundesebene neue Entwicklungen festzustellen seien.

10. Die Behörden erinnerten daran, dass die Schweizer Regierung nach Gesprächen mit den Präsidentinnen und Präsidenten der Regierungsparteien und der Fraktionen in der Ansicht, dass die Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz nicht mit einem Gesetz über die Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen vereinbar sind, am 12. November 2014 beschlossen hatte, in diesem Bereich nicht gesetzgeberisch tätig zu werden. 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. Die Kantone verfügen 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 Parteien deutlich geringer als im Ausland. Die Haltung der Schweizer Regierung hat sich seither nicht geändert.

11. Der Nationalrat (eine der beiden Kammern des Parlaments) hat am 1. Juni 2017 zwei am 19. Juni 2015 von der Grünen Fraktion eingereichte Motionen behandelt: die Motion 15.3715 «Transparenz über die Parteienfinanzierung»[1] und die Motion 15.3714 «Politische Kampagnen zu Wahlen und Abstimmungen. Transparenz über die Finanzierung»[2]. In den Motionen wird der Bundesrat eingeladen, einen Erlassentwurf vorzulegen, der Transparenz über die Parteienfinanzierung sowie über die Finanzierung politischer Wahl- und Abstimmungskampagnen schafft. Darin soll festgehalten werden, dass Zuwendungen von natürlichen oder juristischen Personen an Parteien oder Kampagnen öffentlich gemacht werden müssen, wenn sie einen bestimmten Schwellenwert überschreiten. Der Bundesrat sprach sich gegen die Motionen aus und beantragte dem Parlament, sie abzulehnen. Der Nationalrat hat sie in der Folge tatsächlich mit 121 zu 67 Stimmen bei 2 Enthaltungen bzw. 122 zu 67 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt.

12. Die Schweizer Behörden weisen ausserdem darauf hin, dass eine Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» lanciert worden ist.[3] 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.[4]

---

[1] https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20153715
[2] https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20153714
[3] https://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis466.html
[4] Bundesblatt 2016 3611, https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2016/3611.pdf

13. Gemäss dem neuen Verfassungsartikel 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).

14. 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).

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

16. Gemäss Initiativtext soll der Bundesrat ferner innert Jahresfrist die nötigen Ausführungsbestimmungen erlassen, wenn die Bundesversammlung diese nicht innerhalb von drei Jahren nach Annahme des neuen Artikels 39*a* der Bundesverfassung erlassen hat (Art. 197 Ziff. 12).

17. Damit die Initiative dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wird, müssen die Initiantinnen und Initianten bis am 26. Oktober 2017 100 000 Unterschriften sammeln. Falls sie dieses Ziel erreichen, müssen der Bundesrat und das Parlament zur Initiative Stellung nehmen. Dabei bestehen drei Möglichkeiten: die Ablehnung der Initiative empfehlen, die Annahme der Initiative empfehlen oder ihr einen Gegenentwurf bzw. Gegenvorschlag gegenüberstellen. Das Schweizer Volk müsste sich dazu voraussichtlich 2020 oder eventuell 2021 äussern.

18. Die GRECO nimmt erneut mit Bedauern zur Kenntnis, dass die Schweizer Regierung an ihrer Haltung, im Bereich der Transparenz der Finanzierung der politischen Parteien und der Wahlkampagnen zurzeit nicht gesetzgeberisch tätig zu werden, festhält und darin durch die jüngsten Beschlüsse des Nationalrats erneut bestärkt wird. Sie nimmt auch die Entwicklungen in Form der noch laufenden Unterschriftensammlung für die Volksinitiative zur Kenntnis. Da die Volksinitiative im Grossen und Ganzen den Empfehlungen der GRECO zur Parteienfinanzierung Rechnung trägt, hofft die GRECO sehr, dass die Initiative von den zuständigen Behörden unterstützt wird.

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

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

20. Angesichts der obigen Ausführungen gelangt die GRECO zum Schluss, dass die Schweiz bei der Umsetzung der Empfehlungen, die im Konformitätsbericht 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 im Dritten Zwischenbericht über die Konformität.

21. 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.

22. 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. Sie erinnert daran, dass eine Delegation der GRECO im April 2013 von zwei Mitgliedern des Bundesrats empfangen worden war, dass dieses Treffen aber nicht eine positive Entwicklung in der Sache herbeizuführen vermochte. Da zurzeit keine politischen Mehrheiten für eine Gesetzgebung auf diesem Gebiet gefunden werden können, hofft die GRECO, dass die Volksinitiative zur Transparenz – für die noch Unterschriften gesammelt werden – die Gelegenheit für eine öffentliche Diskussion über dieses Thema bieten wird und so zur Entwicklung der Lage und zum Ende der Schweizer Ausnahme im Bereich der Transparenz der Parteienfinanzierung beiträgt.

23. 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.

24. 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 2018 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.)

25. Nach Massgabe von Artikel 32 Absatz 2 Ziffer (iii) fordert die GRECO die Schweizer Behörden darüber hinaus auf, eine hochrangige Delegation zu empfangen, damit diese vor Ort mit den betroffenen Akteuren prüfen kann, wie sich die im vorliegenden Bericht hervorgehobenen rechtlichen und politischen Änderungen beschleunigen lassen.

26. 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.