



Verabschiedung: 25. März 2021  
Veröffentlichung: 10. Juni 2021

**Veröffentlicht**  
**Greco RC3(2021) 1**

## **Dritte Evaluationsrunde**

### **Zweiter Konformitätsbericht über die Schweiz**

**«Strafbestimmungen (SEV 173 und 191, Leitlinie 2)»**

\*\*\*

**«Transparenz der Parteienfinanzierung»**

Verabschiedet durch die GRECO  
an ihrer 87. Vollversammlung  
(Strassburg, 22.–25. März 2021)

## 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 bisher «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 (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 (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 vorliegenden Bericht hervorgehobenen rechtlichen und politischen Änderungen beschleunigen lassen.
7. Im Fünften Zwischenbericht über die Konformität, verabschiedet auf der 80. Vollversammlung (22. Juni 2018), kam die GRECO zum Schluss, dass der sehr geringe Umsetzungsgrad im Sinne von Artikel 31 Absatz 8.3 der GRECO-Satzungen «gesamthaft ungenügend» bleibt. Sie beschloss, eng mit den Schweizer Behörden in Kontakt zu bleiben, um den geeigneten Zeitpunkt für den Empfang einer hochrangigen Delegation zu bestimmen.

8. Im [Sechsten Zwischenbericht über die Konformität](#), verabschiedet auf der 83. Vollversammlung (21. Juni 2019), begrüßte die GRECO die von der Staatspolitischen Kommission des Ständerates ausgearbeitete Vorlage zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und befand, dass die Vorlage wie auch der Entwurf des Verfassungsartikels, der Gegenstand der Volksinitiative auf Bundesebene sei, in die Richtung der Mehrzahl der Empfehlungen des Evaluationsberichts des Jahres 2011 gingen – auch wenn einige Punkte noch zu verbessern seien. Die GRECO kam zum Schluss, dass der Umsetzungsgrad der Empfehlungen nicht mehr «gesamthaft ungenügend» im Sinne von Artikel 31 Absatz 8.3 der GRECO-Satzungen war. Die Schweiz ist folglich aus dem Nichtkonformitätsverfahren entlassen worden und befindet sich wieder im ordentlichen Konformitätsverfahren. Die GRECO bat den Leiter der Schweizer Delegation, bis spätestens am 30. September 2020 einen Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der noch nicht berücksichtigten Empfehlungen zu unterbreiten. Dieser Bericht, der am gewünschten Datum eingereicht worden ist, sowie die am 23. Dezember 2020 und 15. März 2021 eingereichten ergänzenden Informationen haben als Grundlage für den Zweiten Konformitätsbericht gedient.
9. Die GRECO betraute Frankreich mit der Benennung der verantwortlichen Person, die über das Umsetzungsverfahren Bericht erstattet. Frankreich benannte Herrn Vincent FILHOL, der beim Verfassen des Konformitätsberichts vom Sekretariat der GRECO unterstützt wurde.

## II. ANALYSE

### Thema II: Transparenz der Parteienfinanzierung

10. In ihrem Evaluationsbericht hatte die GRECO der Schweiz sechs Empfehlungen zum Thema II unterbreitet. Im Sechsten Zwischenbericht über die Konformität kam die GRECO zum Schluss, dass die Empfehlungen i, ii, v und vi teilweise umgesetzt worden sind und dass die Empfehlungen iii und iv weiterhin nicht umgesetzt worden sind.
11. Die Schweizer Behörden teilen mit, dass seit dem letzten Konformitätsbericht auf der Ebene von Bund und Kantonen neue Entwicklungen festzustellen seien:
12. Auf Bundesebene legen die Behörden die Schritte dar, die seit dem letzten Bericht bei der Behandlung des indirekten Gegenvorschlags zur Transparenz-Initiative<sup>1</sup> erfolgt sind.
13. Am 24. Oktober 2019 nahm die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S), eine der beiden Kammern des Parlaments, Kenntnis von den Ergebnissen der Vernehmlassung zu ihrer Vorlage zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, die vom 7. Mai bis am 28. August 2019 durchgeführt wurde.<sup>2</sup> Insgesamt sind 46 Stellungnahmen eingegangen: Stellung genommen haben 26 Kantone, 8 in der Bundesversammlung vertretene politische Parteien und 12 weitere Teilnehmer. 2 Kantone (ZH, SZ) haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet. 26 Teilnehmer waren für die Vorlage: 14 Kantone (AG, BL, BS, FR, GE, GR, JU, NE, NW, OW, SO, TG, VD, VS), 5 politische Parteien (BDP, EVP, Grüne Partei, GLP und SP) sowie 7 weitere Vernehmlassungsteilnehmer. Demgegenüber waren 18 Teilnehmer gegen die Vorlage: 10 Kantone (AI, AR, BE, GL, LU, SG, SH, TI, UR, ZG), 3 politische Parteien (CVP, FDP und SVP) und 5 weitere Teilnehmer. Das Komitee der Transparenz-Initiative ist ebenfalls für die Vorlage, erachtet jedoch weitere Massnahmen als erforderlich.

---

<sup>1</sup> <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/transparenz.html>

<sup>2</sup> <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/19-400-zusammenfassung-ergebnisse-vernehmlassung-d.pdf>

14. Die SPK-S stellte fest, dass die Meinungen weit auseinandergingen und sah sich nicht in der Lage, zu entscheiden, welche Änderungen an der Vorlage vorgenommen werden sollten. Auf Grundlage der in der Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen hat sie jedoch entschieden, die Transparenzvorschriften für Ständeratsmitglieder zu verwerfen. Sie verabschiedete die ergänzten Fassungen des Erlassentwurfs und des erläuternden Berichts zuhanden des Ständerats mit 8 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen und überwies den Entwurf dem Bundesrat zur Stellungnahme.
15. Am 27. November 2019 nahm der Bundesrat (Regierung) Stellung zum Bericht vom 24. Oktober 2019 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates.<sup>3</sup> Aus seiner Sicht weisen der klare Entscheid der SPK-S für den indirekten Gegenvorschlag sowie die mehrheitlich befürwortenden Stellungnahmen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens darauf hin, dass ein Bedürfnis nach mehr Transparenz besteht. Der Bundesrat verschliesst sich deshalb einer nationalen Regelung im Bereich der Transparenz nicht mehr, wenn dies dem mehrheitlichen Wunsch der politischen Parteien entspricht. Er beantragt dem Parlament sogar formell, auf die Vorlage einzutreten.<sup>4</sup> Der Bundesrat stellt fest, dass der indirekte Gegenvorschlag im Vergleich zur Volksinitiative ausgewogener wäre und konkrete Antworten auf Fragen liefern würde, die von der Transparenz-Initiative offengelassen worden sind. Der Erlassentwurf sieht allgemein eine weniger weitgehende Offenlegungspflicht als die Initiative vor, namentlich was die Höhe der Schwellenwerte anbelangt. Ausserdem sind die zur Offenlegung verpflichteten natürlichen und juristischen Personen klarer definiert. Schliesslich würde der Bundesrat gegebenenfalls eine Regelung in einem formellen Gesetz einer Regelung in der Verfassung vorziehen.
16. Gemäss dem Bundesrat bleiben wichtige Probleme jedoch bestehen. Insofern bleiben die in der Botschaft des Bundesrates geäusserten Vorbehalte zur Volksinitiative relevant. Der Bundesrat sieht unter anderem Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Gesetzes. Der Gegenvorschlag hätte sowohl für den Staat als auch für die betroffenen Parteien und Akteure insbesondere in der Zeit vor einer Abstimmung oder Wahl einen administrativen und finanziellen Zusatzaufwand zur Folge. Ob die eingesetzten Mittel für eine Kampagne den Schwellenwert von 250 000 Franken tatsächlich überschritten haben und die politischen Akteure demnach der Offenlegungspflicht unterstellt gewesen wären, dürfte zudem vor allem bei Wahlen oft erst nachträglich festgestellt werden können. Fraglich bleibt auch, wie man effektiv verhindern könnte, dass beispielsweise durch die Stückelung von Spenden oder das Zwischenschalten von Drittpersonen die Offenlegungspflicht bei Zuwendungen umgangen wird.
17. Am 16. Dezember 2019 hat der Ständerat die Vorlage der SPK-S mit 29 zu 13 bei 2 Enthaltungen angenommen. Er hat allerdings einige Punkte geändert.<sup>5</sup> Die wichtigsten Änderungen an der Vorlage lauten wie folgt:
  - Aufhebung der Offenlegungspflicht bei Unterschriftensammlungen für Volksinitiativen und Referenden;
  - Verbot der Annahme von Spenden aus dem Ausland, unabhängig vom Betrag;
  - Strafbarkeit des vorsätzlichen Verheimlichens unter Androhung einer Busse bis zu 40 000 Franken, fahrlässiges Fehlverhalten soll straffrei bleiben.
18. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N), der anderen Kammer des Parlaments, prüfte die Vorlage am 28. Mai 2020. Sie beantragte dem Nationalrat, mit gewissen Änderungen auf die Vorlage einzutreten.

---

<sup>3</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fqa/2019/2804/de>

<sup>4</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fqa/2019/2804/de> (Ziff. 3, S. 8212)

<sup>5</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=48052>

19. Am 4. März 2020 beschloss der Nationalrat zunächst, die Frist für die Behandlung der Transparenz-Initiative und des indirekten Gegenvorschlags der SPK-S um ein Jahr zu verlängern.<sup>6</sup> Denn das Parlament kann für die Behandlung einer Volksinitiative über ein Jahr mehr verfügen, wenn es einen Gegenvorschlag zur Initiative prüft. Aufgrund der Gesundheitskrise und des Lockdowns in der Schweiz von Mitte März bis Mai 2020 wurde für die Behandlung aller Volksinitiativen eine Verlängerung der Frist um drei Monate gewährt. Die endgültige Frist für die Prüfung des Gegenvorschlags ist nun der 21. Juni 2021. Nach Ablauf dieser Frist muss die Volksinitiative zwingend dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden.
20. Am 17. September 2020 behandelte der Nationalrat den indirekten Gegenvorschlag der SPK-S.<sup>7</sup> Nach der Eintretensdebatte und langen Beratungen und Abstimmungen zu verschiedenen Änderungsanträgen lehnte er die Gesetzesvorlage in der Schlussabstimmung schliesslich mit 168 zu 18 Stimmen bei 9 Enthaltungen ab. Das klare Ergebnis ist darauf zurückzuführen, dass sowohl die Verfechterinnen und Verfechter einer strengeren Lösung als auch die Gegnerinnen und Gegner gegen die Vorlage stimmten.<sup>8</sup>
21. Mit dem Entscheid des Nationalrats ist das parlamentarische Verfahren nicht abgeschlossen. Die Vorlage wurde zur Beratung an den Ständerat überwiesen. Vor der Beratung beschloss die SPK-S an ihrer Sitzung vom 22. Oktober 2020 einstimmig, an ihrem Entwurf festzuhalten.<sup>9</sup>
22. Am 17. Dezember 2020 behandelte der Ständerat die Gesetzesvorlage in zweiter Lesung. Er bestätigte seine Unterstützung für die Vorlage, die er jedoch in einem Punkt änderte: Er hat die Schwelle, über der Personen, die im Hinblick auf eine Wahl in den Nationalrat oder auf eine eidgenössische Abstimmung eine Kampagne führen, ihre Finanzierung offenlegen müssen, von 250 000 auf 50 000 Franken gesenkt.<sup>10</sup>
23. Da der Ständerat die Vorlage weiterhin unterstützte, wurde sie ein weiteres Mal an den Nationalrat überwiesen. Zur Vorbereitung der Beratung im Plenum befasste sich die SPK-N daher am 21. Januar 2021 erneut mit dem vom Ständerat im Dezember 2020 verabschiedeten indirekten Gegenvorschlag. Sie beantragte ihrem Rat, auf die Vorlage einzutreten, und sprach sich für drei Ergänzungen des Entwurfs des Ständerates aus:<sup>11</sup>
  - Mit 14 zu 10 Stimmen beantragte sie, dass Parteien unabhängig vom Betrag zusätzlich offenlegen müssen, welche Beiträge sie von ihren Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern (namentlich von den Ratsmitgliedern, den Regierungmitgliedern sowie den Richterinnen und Richtern) erhalten.
  - Mit 16 zu 7 Stimmen wollte sie, dass Offenlegungspflichten für gewählte Mitglieder des Ständerates bezüglich ihrer Wahlkampfbudgets bestehen.
  - Mit 14 zu 10 Stimmen sprach sie sich für eine stichprobenweise Kontrolle der Korrektheit der Angaben der Offenlegungspflichtigen aus.
24. Am 3. März 2021 trat der Nationalrat mit 115 zu 70 Stimmen tatsächlich auf die Vorlage ein. Im Verlauf der Beratung nahm er einige Änderungen daran vor und nahm sie mit 113 zu 78 Stimmen

---

<sup>6</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=48509>

<sup>7</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=50040>

<sup>8</sup> [https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2020/20200917130725324194158159041\\_bsd090.aspx](https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2020/20200917130725324194158159041_bsd090.aspx)

<sup>9</sup> <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2020-10-23.aspx?lang=1035>

<sup>10</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=51441>

<sup>11</sup> <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2021-01-22.aspx>

an (während er sie in der ersten Abstimmung noch abgelehnt hatte, siehe Ziff. 20).<sup>12</sup> Der Rat hat namentlich die drei Anträge seiner Kommission angenommen (siehe Ziff. 23 oben). Darüber hinaus hat er die Schwelle, ab der Parteispenden offengelegt werden müssen, gesenkt. Es bestehen folglich noch vier Differenzen zwischen dem Entwurf des Nationalrats und demjenigen des Ständerats. Das Geschäft geht nun für das Differenzbereinigungsverfahren zurück an den Ständerat. Die Schlussabstimmung zur Vorlage wird in der Sommersession des Parlaments (31. Mai bis 18. Juni 2021) stattfinden. Selbst wenn der indirekte Gegenvorschlag noch in dieser Phase scheitern sollte, muss die Transparenz-Initiative obligatorisch dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden. Das Schweizer Volk und die Schweizer Kantone werden somit auf jeden Fall das letzte Wort zur Regelung der Finanzierung der politischen Parteien und der Wahlkampagnen haben. Und selbst wenn das Bundesparlament das Gesetz in der Schlussabstimmung annimmt, kann die Volksinitiative dem Volk und den Kantonen zur Abstimmung unterbreitet werden, wenn das Initiativkomitee der Ansicht ist, dass die vom Parlament verabschiedete Gesetzgebung nicht genügt, und beschliesst, die Initiative nicht zurückzuziehen.

25. Auf kantonalen Ebene hat der Staatsrat des Kantons Waadt (Kantonsregierung) am 28. Juni 2019 eine Vorlage zur Totalrevision des kantonalen Gesetzes zu den politischen Rechten (Loi sur les droits politiques; LEDP)<sup>13</sup> in die Vernehmlassung geschickt. Gemäss der Revisionsvorlage sollen namentlich die Finanzierung der politischen Parteien und Organisationen offengelegt und die Rechnungslegung der politischen Parteien und Kampagnen sowie die Spenden natürlicher Personen ab 5000 Franken und der juristischen Personen veröffentlicht werden. Der Vorentwurf des LEDP war Gegenstand einer breiten Vernehmlassung bis am 30. September 2019, in die die Gemeinden, die politischen Parteien, bestimmte Kantonsbehörden wie die Datenschutz- und Informationsrechtsbehörde sowie verschiedene Dachverbände (der Gemeinden, der Gemeinde- und Gemeinderatssekretärinnen und -sekretäre und der Einwohnerkontrollen) einbezogen wurden. Am 24. Februar 2021 hat der Waadtländer Staatsrat den nach der Vernehmlassung angepassten Gesetzesentwurf und die Erläuterungen dazu zuhanden des Grossen Rates (Kantonsparlament) verabschiedet.<sup>14</sup>
26. Im Kanton Jura ist eine Volksinitiative zur Transparenz der Parteienfinanzierung zustande gekommen. Die 2000 erforderlichen Unterschriften wurden am 2. Juli 2020 der Staatskanzlei übergeben. Am 31. August 2020 bestätigte die Kantonsregierung, dass die Volksinitiative «Partis politiques: place à la transparence!»<sup>15</sup> formell gültig ist. Gemäss dem Initiativtext müssen die politischen Parteien und Gruppierungen und alle anderen Organisationen, die an Abstimmungen oder Wahlen im Kanton teilnehmen, ihre Rechnungslegung und ihre Finanzierungsquellen veröffentlichen. Das jurassische Kantonsparlament muss sich zur materiellen Gültigkeit der Initiative grundsätzlich innerhalb von sechs Monaten ab deren Einreichung äussern. Die jurassische Kantonsregierung hat ihm ihre entsprechende Botschaft am 19. November 2020 überwiesen.<sup>16</sup> Gegebenenfalls hat das jurassische Kantonsparlament zwei Jahre Zeit, um der Initiative entsprechende Gesetzesgrundlagen zu schaffen. Es kann die Initiative auch ablehnen oder einen Gegenvorschlag ausarbeiten. In beiden Fällen ist obligatorisch eine Volksabstimmung erforderlich.

---

<sup>12</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=51839>

<sup>13</sup> <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/news/11822i-mise-en-consultation-de-la-revision-totale-de-la-loi-sur-lexercice-des-droits-politiques/>

<sup>14</sup> <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/news/13369i-revision-totale-de-la-loi-sur-lexercice-des-droits-politiques-ledp/>

<sup>15</sup> <https://www.jura.ch/CHA/SIC/Centre-medias/Communique-2020/Informations-brevs-issues-des-decisions-prises-recentement-par-le-Gouvernement-7.html>

<sup>16</sup> <https://www.jura.ch/CHA/SIC/Centre-medias/Communique-2020/Le-Parlement-appelle-a-se-prononcer-sur-la-validite-materielle-de-l-initiative-populaire-Partis-politiques-place-a-la-transpare.html>

27. Im Kanton Schaffhausen ist am 9. Februar 2020 die Volksinitiative «Transparenz in der Politikfinanzierung» mit 52,8 Prozent der Stimmen angenommen worden.<sup>17</sup> Gemäss der Initiative müssen die Parteien die Finanzierung ihrer Kampagnen für Wahlen und Abstimmungen sowie die Namen von Personen und Gesellschaften, die mehr als 3000 Franken pro Jahr spenden, offenlegen. Auch die Kandidierenden sind zur Transparenz verpflichtet.
28. Im Kanton Wallis nahm der Grosse Rat (Kantonsparlament) im Juni 2019 eine Motion an, in der eine Regelung zur Transparenz bezüglich der Finanzierung der politischen Parteien und der Wahl- und Abstimmungskampagnen gefordert wird. Die Vernehmlassung zur Vorlage zur Änderung des Walliser Gesetzes über die politischen Rechte wurde Ende Dezember 2020 abgeschlossen.<sup>18</sup> Vorgesehen ist namentlich die Offenlegung der Partei- und Kampagnenfinanzierung sowie der Spenden von juristischen und natürlichen Personen ab 5000 Franken. So sollen die Parteien und Kampagnenkomitees ihre Kampagnenrechnungen und die Liste der Spenderinnen und Spender öffentlich zur Verfügung stellen. Die Informationen müssen interessierten Personen, die darum schriftlich ersuchen, innerhalb von zehn Tagen mitgeteilt werden. Gemäss dem Vorentwurf gilt die Offenlegungspflicht für die kantonalen politischen Parteien, kantonale Abstimmungen sowie Kandidatinnen und Kandidaten für kantonale Wahlen. Namentlich aus Gründen des Aufwands wurde davon abgesehen, das Prinzip auch auf kommunale Parteien, Wahlen und Abstimmungen anzuwenden.
29. So verfügt nach den Kantonen Tessin, Genf, Neuenburg, Freiburg und Schwyz neu auch der Kanton Schaffhausen über geltende Bestimmungen zur Finanzierung der politischen Parteien und der Wahlkampagnen. Folglich besteht in sechs der 26 Schweizer Kantone eine Regelung und in drei (Jura, Wallis und Waadt) liegen Gesetzesvorlagen in einem fortgeschrittenen Stadium vor. Zu erwähnen ist, dass in den letzten Kantonen, in denen eine Regelung verabschiedet wurde (Freiburg, Schwyz und Schaffhausen), dies aufgrund von Volksinitiativen erfolgte.

### **Empfehlung i.**

30. *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.*
31. Die GRECO erinnert daran, dass sie diese Empfehlung in ihrem vorhergehenden Bericht als teilweise umgesetzt eingestuft hatte. Denn der Entwurf eines Verfassungsartikels und der indirekte Gegenvorschlag verfolgten die Stossrichtung der Empfehlung. Sie bedauerte jedoch, dass gemäss dem Gegenvorschlag nicht vorgesehen ist, die Aufwendungen der Politikfinanzierung offenzulegen. Ihr erschien ferner der im Gegenvorschlag vorgesehene Schwellenwert von 250 000 Franken zur Auslösung der Transparenzvorschriften als zu hoch.

<sup>17</sup> <https://sh.ch/CMS/get/file/cf26879c-9e33-4d09-8d7e-30bb2a7ef151>

<sup>18</sup> [https://www.vs.ch/de/web/communication/detail?groupId=529400&articleId=8921513&redirect=https%3A%2F%2Fwww.vs.ch%2Fde%2Fhome%3Fp\\_p\\_id%3Dcom\\_liferay\\_asset\\_publisher\\_web\\_portlet\\_AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_BJTNL00\\_Ext2c%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview](https://www.vs.ch/de/web/communication/detail?groupId=529400&articleId=8921513&redirect=https%3A%2F%2Fwww.vs.ch%2Fde%2Fhome%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_BJTNL00_Ext2c%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview)

32. Die Schweizer Behörden weisen darauf hin, dass sowohl die Vorlage zum neuen Verfassungsartikel als auch der indirekte Gegenvorschlag Melde- und Offenlegungspflichten umfassen. Im Vergleich mit der Fassung, welche die GRECO für ihren letzten Bericht berücksichtigt hat, sieht der Gegenvorschlag nun vor, dass Kampagnen für Ständeratswahlen nicht in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen. Die SPK-N beantragt ihrem Rat jedoch, sie in das Gesetz aufzunehmen. Im Gegenvorschlag ist nun auch vorgesehen, den Schwellenwert zur Offenlegung der Kampagnen auf 50 000 Franken zu senken, also tiefer als gemäss der eidgenössischen Volksinitiative (100 000 Franken) oder der früheren Fassung des Gegenvorschlags (250 000 Franken) vorgesehen.<sup>19</sup> In Bezug auf die Frage, ob das Gesetz für die Ständeratswahlen gelten soll, besteht noch eine Differenz zwischen dem Ständerat, der gegen eine Offenlegungspflicht ist, und dem Nationalrat, der sie befürwortet.
33. Die GRECO nimmt vom Stand der Arbeiten zum indirekten Gegenvorschlag Kenntnis. Sie begrüsst die Senkung des Schwellenwertes zur Auslösung der Transparenzvorschriften auf 50 000 Franken. Der neue Wert erscheint ihr angemessen. In Bezug auf den Geltungsbereich des Gegenvorschlags erinnert die GRECO daran, dass die Empfehlung Rec(2003)4 über gemeinsame Regelungen zur Bekämpfung der Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und von Wahlkampagnen Transparenzvorschriften zur Finanzierung der Parteien und der Wahlkampagnen enthält. Es ist folglich wichtig, dass der Gegenvorschlag auch für Ständeratswahlen gilt.
34. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung i weiterhin teilweise umgesetzt worden ist.

#### **Empfehlung ii.**

35. *Die GRECO hatte empfohlen, (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.*
36. Die GRECO erinnert daran, dass sie diese Empfehlung in ihrem vorhergehenden Bericht als teilweise umgesetzt eingestuft hatte, da beide Vorlagen Transparenzvorschriften zu den Spenden sowie ein Verbot anonymer Spenden umfassen. Die Schwellenwerte, ab denen diese Vorschriften zum Tragen kommen, erschienen ihr jedoch hoch, vor allem die 25 000 Franken in der Gesetzesvorlage.
37. Die Schweizer Behörden weisen darauf hin, dass sowohl der Entwurf des neuen Verfassungsartikels als auch der indirekte Gegenvorschlag Transparenzvorschriften bezüglich der Spenden enthalten (Art. 76b, 76c, 76d Abs. 3 und 4, 76f und 76h). Im Vergleich mit der Fassung, welche die GRECO für ihren letzten Bericht berücksichtigt hatte, hat der Nationalrat den Schwellenwert für die Auslösung der Vorschriften auf 15 000 Franken gesenkt und so eine Differenz zur Fassung des Ständerats geschaffen, der den Wert auf 25 000 Franken festgelegt hatte (die Initiative schlägt 10 000 Franken vor). Darüber hinaus hat sich der Nationalrat der Haltung des Ständerats angeschlossen, der am 17. Dezember 2020 darauf bestanden hatte zu verdeutlichen, dass sowohl monetäre als auch nichtmonetäre Zuwendungen vom Gesetz erfasst sind. Der Nationalrat hat im Übrigen eine Änderung angenommen, wonach die Parteien

---

<sup>19</sup> Übereinstimmende Beschlüsse des Ständerats vom 17. Dezember 2020 und des Nationalrats vom 3. März 2021.

unabhängig vom Betrag zusätzlich die Beiträge melden müssen, die sie von ihren Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern, namentlich von den Ratsmitgliedern, den Regierungsmitgliedern sowie den Richterinnen und Richtern, erhalten (siehe Ziff. 23 und 24 oben).

38. Die GRECO nimmt von den Fortschritten bei den Arbeiten zum indirekten Gegenvorschlag Kenntnis und schliesst, dass die Empfehlung ii weiterhin teilweise umgesetzt ist.

### **Empfehlung iii.**

39. *Die GRECO hatte empfohlen, (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.*
40. Die GRECO erinnert daran, dass sie diese Empfehlung in ihren vorhergehenden Berichten als nicht umgesetzt eingestuft hatte.
41. Die Schweizer Behörden übermitteln keine spezifischen Informationen zu dieser Empfehlung.
42. Die GRECO ruft in Erinnerung, dass mit dieser Empfehlung die Transparenz der Buchführung der mit den politischen Parteien verbundenen Organisationen sichergestellt werden soll und kommt zum Schluss, dass die Empfehlung iii nach wie vor nicht umgesetzt worden ist.

### **Empfehlung iv.**

43. *Die GRECO hatte empfohlen, (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.*
44. Die GRECO erinnert daran, dass sie diese Empfehlung in ihren vorhergehenden Berichten als nicht umgesetzt eingestuft hatte.
45. Die Schweizer Behörden übermitteln keine spezifischen Informationen zu dieser Empfehlung.
46. Die GRECO ruft in Erinnerung, dass mit dieser Empfehlung die Überprüfung der Buchführung zur Politikfinanzierung durch einen unabhängigen Buchprüfer sichergestellt werden soll und kommt zum Schluss, dass die Empfehlung iv nach wie vor nicht umgesetzt worden ist.

### **Empfehlung v.**

47. *Die GRECO hatte empfohlen, (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.*
48. Die GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung im vorhergehenden Bericht als teilweise umgesetzt eingestuft worden war, weil gemäss der Gesetzesvorlage eine Stelle geschaffen werden

soll, welche für die Kontrolle der Beachtung der Vorschriften zur Transparenz in der Politikfinanzierung zuständig ist. Die Zusammensetzung, die Rolle und die Befugnisse der Stelle waren jedoch noch zu klären.

49. Die Schweizer Behörden weisen darauf hin, dass die Dokumente nach Artikel 76e der Gesetzesvorlage durch eine vom Bundesrat bezeichnete Stelle (Art. 76g) kontrolliert werden sollen. Die Stelle muss Fehlverhalten bei den Strafverfolgungsbehörden anzeigen (Art. 76e Abs. 3). Im Vergleich mit der Fassung, welche die GRECO für ihren letzten Bericht berücksichtigt hatte, hat der Nationalrat die stichprobenweise Kontrolle der Korrektheit der Angaben der Offenlegungspflichtigen eingefügt. Die Kontrolle ginge folglich weiter als die Überprüfung, ob alle Angaben und Dokumente vollständig sind und ob sie offensichtliche Mängel aufweisen (vom Ständerat unterstützte Fassung).
50. Die GRECO nimmt Kenntnis von den mitgeteilten Informationen und begrüsst die Haltung des Nationalrats, gemäss dem die Korrektheit der Angaben der künftigen Offenlegungspflichtigen stichprobenweise kontrolliert werden soll.
51. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung v weiterhin teilweise umgesetzt worden ist.

#### **Empfehlung vi.**

52. *Die GRECO hatte empfohlen, die Vorschriften zur Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen mit wirksamen, verhältnismässigen und abschreckenden Sanktionen zu kombinieren.*
53. Die GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung im vorhergehenden Bericht als teilweise umgesetzt eingestuft worden war, da sowohl die Volksinitiative auf Bundesebene (Art. 39a Abs. 6) als auch der indirekte Gegenvorschlag (Art. 76j) eine Sanktionsregelung umfassen.
54. Die Schweizer Behörden teilen mit, dass im Vergleich mit der Fassung, welche die GRECO für ihren letzten Bericht berücksichtigt hatte, in der parlamentarischen Beratung nur eine Änderung vorgenommen worden ist. Der Ständerat hat am 16. Dezember 2019 beschlossen, die Möglichkeit einer strafrechtlichen Sanktion bei fahrlässigen Verstössen zu streichen. Die strafrechtliche Sanktion von höchstens 40 000 Franken bei vorsätzlichen Verstössen gegen die Gesetzesbestimmungen wird beibehalten. Der Nationalrat ist dem Ständerat in diesem Punkt am 3. März 2021 gefolgt.
55. Die GRECO nimmt die mitgeteilten Informationen zur Kenntnis. Die Wahl der Sanktionsart – strafrechtliche, verwaltungsrechtliche, finanzielle oder stimmrechtliche – für Verletzungen der Vorschriften zur Politikfinanzierung obliegt den Mitgliedstaaten. Es ist jedoch wichtig, dass die Sanktionen wirksam, verhältnismässig und abschreckend sind, wie dies in der Empfehlung gefordert wird, und dass für sämtliche Verletzungen der Vorschriften eine Strafe droht.
56. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung vi weiterhin teilweise umgesetzt worden ist.

### **III. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

57. **Angesichts der obigen Ausführungen gelangt die GRECO zum Schluss, dass sich beim gesamthaften Ergebnis der Umsetzung der Empfehlungen durch die Schweiz, das im**

**Sechsten Zwischenbericht über die Konformität zur dritten Evaluationsrunde festgestellt worden ist, nichts geändert 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 Sechste Zwischenbericht über die Konformität erstellt worden ist. Unter den verbleibenden Empfehlungen sind nach wie vor vier teilweise und zwei nicht umgesetzt.**

58. 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. Beim Thema II (Transparenz der Parteienfinanzierung) sind die Empfehlungen i, ii, v und vi weiterhin teilweise umgesetzt worden; die Empfehlungen iii und iv sind nach wie vor nicht umgesetzt worden.
59. In Bezug auf das Thema II (Transparenz der Parteienfinanzierung) begrüsst die GRECO die Änderung der Haltung des Bundesrates, der sich nun für eine nationale Regelung der Transparenz der Politikfinanzierung sowie für die Annahme eines indirekten Gegenvorschlags durch den Nationalrat ausspricht. Die GRECO hofft, dass der weitere Gesetzgebungsprozess zu einer Regelung führen wird, die den Standards des Europarats entspricht. Sie begrüsst des Weiteren die positiven Entwicklungen in den Kantonen Waadt, Jura und Wallis sowie die Annahme der Volksinitiative zur Transparenz in der Politikfinanzierung im Kanton Schaffhausen. Damit verfügen nunmehr sechs der 26 Kantone über eine Regelung in diesem Bereich und es ist bemerkenswert, dass sich in drei weiteren Kantonen Vorlagen in einem fortgeschrittenen Vorbereitungsstadium befinden.
60. Angesichts der Tatsache, dass die Empfehlungen zur Transparenz der Parteienfinanzierung nach wie vor nicht ganz umgesetzt worden sind, bittet die GRECO den Leiter der Schweizer Delegation in Anwendung des Absatzes 9 des revidierten Artikels 31 der Satzungen, der GRECO bis 31. März 2022 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).
61. 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.