

Verabschiedung: 17. Juni 2022
Veröffentlichung: 15. September 2022

Veröffentlicht
GrecoRC3(2022)3

Dritte Evaluationsrunde

Nachtrag zum Zweiten Konformitätsbericht über die Schweiz

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

«Transparenz der Parteienfinanzierung»

Verabschiedet durch die GRECO
an ihrer 91. Vollversammlung
(Strassburg, 13.–17. Juni 2022)

I. EINLEITUNG

1. Im vorliegenden Nachtrag werden die zusätzlichen Massnahmen bewertet, welche die Schweizer Behörden seit der Verabschiedung des Zweiten Konformitätsberichts ergriffen haben, um die von der GRECO im Evaluationsbericht zur dritten Runde über die Schweiz abgegebenen Empfehlungen umzusetzen. Es sei daran erinnert, dass diese Runde zwei verschiedene Themen abdeckt:
 - **Thema I – Strafbestimmungen:** Artikel 1a und 1b, 2–12, 15–17, 19 Absatz 1 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV 173), Artikel 1–6 des entsprechenden Zusatzprotokolls (SEV 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 über gemeinsame Regelungen zur Bekämpfung der Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und von Wahlkampagnen sowie – generell – Leitlinie 15 (Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen).
2. 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](#)).
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 bislang 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), begrüsst 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.
9. Im Zweiten Konformitätsbericht, verabschiedet auf der 87. Vollversammlung (25. März 2021) begrüsst die GRECO die Änderung der Haltung des Bundesrates, der sich nun für eine nationale Regelung der Transparenz der Politikfinanzierung aussprach, sowie die Zustimmung des Nationalrates zu einem indirekten Gegenvorschlag in diesem Bereich. Die GRECO hoffte, dass der weitere Gesetzgebungsprozess zu einer Regelung führen würde, die den Standards des Europarats entspricht. Die GRECO bat folglich den Leiter der Schweizer Delegation, ihr bis 31. März 2022 einen Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der noch nicht vollständig berücksichtigten Empfehlungen zu unterbreiten. Dieser Bericht, der am 28. März 2022 unterbreitet wurde, diente als Grundlage für den vorliegenden Nachtrag zum Zweiten Konformitätsbericht.
10. 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

11. 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.
12. Die Schweizer Behörden teilen mit, dass seit dem letzten Konformitätsbericht auf der Ebene von Bund und Kantonen neue Entwicklungen festzustellen seien:

13. Auf Bundesebene verabschiedete die Bundesversammlung am 18. Juni 2021 eine Regelung betreffend die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen (indirekter Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative). Es handelt sich um eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1). Die neuen Bestimmungen sind in den Artikeln 76b–76k des revidierten BPR¹ geregelt. Infolge der Verabschiedung dieser neuen Gesetzesbestimmungen zur Transparenz in der Politikfinanzierung wurde die Transparenz-Initiative vom Komitee, das die Initiative lanciert hatte, zurückgezogen. Denn es gelangte zum Schluss, dass die Gesetzesvorlage den Zielen der Initiative genügend Rechnung trägt.
14. Die unter den verschiedenen Empfehlungen genannten Gesetzesbestimmungen müssen noch auf Stufe einer Verordnung des Bundes (vom Bundesrat, der Schweizer Regierung, verabschiedeter Erlass) präzisiert werden. Der Vorentwurf der Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung (VPofi)² war bis Ende März 2022 in der Vernehmlassung. Das revidierte BPR soll zum selben Zeitpunkt wie die VPofi in Kraft treten. Das Datum des Inkrafttretens wird der Bundesrat bestimmen. Gemäss der aktuellen Planung würden die beiden Erlasse im Oktober 2022 in Kraft treten, damit die Bestimmungen zur Offenlegungspflicht für die nächsten Gesamterneuerungswahlen des eidgenössischen Parlaments im Oktober 2023 gelten.
15. Auf kantonalen Ebene hat der Grosse Rat des Kantons Waadt (Kantonsparlament) am 5. Oktober 2021 die Totalrevision des kantonalen Gesetzes zu den politischen Rechten (Loi sur les droits politiques; LEDP) verabschiedet. Das neue Gesetz sowie die entsprechende Ausführungsverordnung sind am 1. Januar 2022 in Kraft getreten. Aufgrund der revidierten Bestimmungen muss namentlich die Finanzierung der politischen Parteien und Organisationen offengelegt und müssen die Rechnungslegung der politischen Parteien und Kampagnen sowie die Spenden natürlicher und juristischer Personen ab 5000 Franken veröffentlicht werden.
16. Im Kanton Jura war 2020 eine Volksinitiative zur Transparenz der Parteienfinanzierung zustande gekommen, da genügend Unterschriften gesammelt worden waren. Gemäss dem Initiativtext sollten die politischen Parteien und Gruppierungen und alle anderen Organisationen, die an Abstimmungen oder Wahlen im Kanton teilnehmen, ihre Rechnungslegung und ihre Finanzierungsquellen veröffentlichen. Die jurassische Kantonsregierung hat dem jurassischen Parlament ihre entsprechende Botschaft am 19. November 2020 überwiesen.
17. Am 13. Februar 2022 wurde die Initiative zur Transparenz der Parteienfinanzierung in der Volksabstimmung von fast 60 Prozent der Beteiligten angenommen. Die Stimmbevölkerung hat die Volksinitiative dem weniger restriktiven Gegenvorschlag des Parlaments vorgezogen. Gemäss dem Wortlaut des Initiativtexts müssen die Parteien ihre Jahresrechnungen und Finanzierungsquellen veröffentlichen. Dieselbe Transparenz wird von den Komitees gefordert, die an Abstimmungs- und Wahlkampagnen im Kanton und in den Gemeinden beteiligt sind. Die Identität der Personen, die sich an der Finanzierung der politischen Organisationen beteiligen, muss offengelegt werden, wenn der jährliche oder gelegentliche Beitrag 750 Franken übersteigt. Die Namen der Unternehmen, welche die Tätigkeit der Parteien finanzieren, müssen wie der Betrag des Beitrags ab dem ersten Franken offengelegt werden. Die Initiative hat Verfassungsrang; sie muss noch umgesetzt werden.
18. Im Kanton Schaffhausen ist am 9. Februar 2020 die Volksinitiative «Transparenz in der Politikfinanzierung» mit 54 Prozent der Stimmen angenommen worden. Gemäss der Initiative

¹ Veröffentlicht im Bundesblatt (BBI) 2021, S. 1492, und im Internet: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2021/1492/de>.

² <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/transparenz-politikfinanzierung/vorentw.pdf>.

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.

19. Im September 2021 hat der Kantonsrat des Kantons Schaffhausen (Kantonsparlament) mit 28 zu 24 Stimmen eine Motion zur Revision der jüngst in der Volksabstimmung angenommenen Verfassungsbestimmung verabschiedet. Am 18. Januar 2022 hat der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (Kantonsregierung) entsprechend eine Vorlage zu einer offener formulierten Verfassungsbestimmung und einer im Vergleich zum Initiativtext weniger strengen Umsetzungsgesetzgebung unterbreitet.³ Als Reaktion darauf wurde im Februar 2022 eine neue «Umsetzungsinitiative» lanciert. Damit wird gefordert, dass der Inhalt der vom Volk angenommenen ersten Initiative genau übernommen wird.
20. Im Kanton Wallis sieht ein Vorentwurf zur Änderung des Walliser Gesetzes über die politischen Rechte namentlich die Offenlegung der Partei- und Kampagnenfinanzierung sowie der Spenden von juristischen und natürlichen Personen ab 5000 Franken vor. So sollen die Parteien und Kampagnenkomitees ihre Rechnungen 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. Es wurde eine Vernehmlassung zum Gesetzesvorentwurf durchgeführt. Auf Grundlage der Vernehmlassungsergebnisse wird ein Gesetzesentwurf ausgearbeitet und dem Grossen Rat im Herbst 2022 unterbreitet werden.
21. Im Kanton Zürich berät die zuständige parlamentarische Kommission des Kantonsrates (Kantonsparlament) zurzeit eine parlamentarische Initiative zur Transparenz in der Politikfinanzierung.⁴ Die Initiative fordert mehr Transparenz in der Politikfinanzierung im Kanton Zürich. Zu diesem Zweck wird eine Änderung des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte vorgeschlagen.

Empfehlung i.

22. *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.*

³ <https://sh.ch/CMS/get/file/76e7ad0f-d6ca-4d36-b457-b09b266eca0f>.

⁴ Parlamentarische Initiative 442/2020, veröffentlicht im Internet:

<https://www.kantonsrat.zh.ch/geschaefte/geschaefte/?id=5c9373b1cc314413a8e87617771a2d7e>.

23. Die GRECO erinnert daran, dass sie diese Empfehlung in ihren vorhergehenden Berichten als teilweise umgesetzt eingestuft hatte. Im Zweiten Konformitätsbericht hatte die GRECO darauf hingewiesen, dass die Gesetzesvorlage Melde- und Offenlegungspflichten enthielt, welche die Stossrichtung der Empfehlung verfolgen, und dass der Schwellenwert zur Auslösung der Transparenzvorschriften auf 50 000 Franken gesenkt wurde, was ihr angemessen erschien. Die GRECO hatte ferner betont, wie wichtig es ist, dass das Gesetz auch für Wahlkampagnen, einschliesslich der Wahlen für den Ständerat gilt, wie dies in der Empfehlung R(2003)4 über gemeinsame Regelungen zur Bekämpfung der Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und von Wahlkampagnen empfohlen wird.
24. Die Schweizer Behörden erklären, dass infolge der letzten Beratungen des Parlaments folgende Regelung verabschiedet wurde. Was die Abstimmungs- und Wahlkampagnen betrifft, für die mehr als 50 000 Franken aufgewendet werden, müssen die budgetierten Einnahmen, die Schlussrechnung über die Einnahmen sowie monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen, die in den letzten zwölf Monaten vor der Abstimmung oder Wahl erfolgten und den Wert von 15 000 Franken pro Zuwanderin beziehungsweise Zuwander und Kampagne überschreiten, offengelegt werden. Die budgetierten Einnahmen müssen 45 Tage vor und die Schlussrechnung über die Einnahmen sowie die Zuwendungen 60 Tage nach der Abstimmung oder Wahl eingereicht werden. Für Wahlen in den Ständerat gilt (aufgrund fehlender Bundeskompetenz für die Ständeratswahlen) eine besondere Transparenzregelung, die erst ab Amtsantritt zur Anwendung kommt.
25. Die GRECO begrüsst die Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR), die am 18. Juni 2021 von der Bundesversammlung verabschiedet wurde. Gemäss dem Gesetz ist für Parteien und Wahlkampagnen nun eine Rechnungslegung vorgesehen und die Einnahmen, Spenden und Beiträge müssen einer zuständigen Behörde gemeldet werden. Diese veröffentlicht die Informationen. Die Modalitäten für die Meldung, einschliesslich des Schwellenwerts für die Auslösung dieser Pflichten sowie der vorgesehenen Frist, entsprechen der Empfehlung R(2003)4. Die GRECO nimmt jedoch zur Kenntnis, dass die Ausgaben und Passiven – entgegen den Forderungen der Empfehlung – von den Melde- und Offenlegungspflichten nicht erfasst sind. Sie nimmt auch zur Kenntnis, dass das revidierte Gesetz noch nicht in Kraft getreten ist und dass die Form der Meldung noch in einer Bundesverordnung zu regeln ist.
26. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung i weiterhin teilweise umgesetzt worden ist.

Empfehlung ii.

27. *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.*
28. Die GRECO erinnert daran, dass sie diese Empfehlung in ihren vorhergehenden Berichten als teilweise umgesetzt eingestuft hatte, da der Gesetzesentwurf Transparenzvorschriften zu den

Spenden sowie ein Verbot anonymer Spenden umfasste. Es wurde über den Schwellenwert für die Auslösung der Vorschriften beraten, da die GRECO eine Schwelle von 25 000 Franken als zu hoch erachtete.

29. Die Schweizer Behörden teilen nun mit, dass der Ständerat sich in den letzten Beratungen im Parlament dem Schwellenwert von 15 000 Franken angeschlossen hat und vom Betrag von 25 000 Franken, den er vorher bevorzugt hatte, abgerückt ist. So müssen die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien jedes Jahr ihre Einnahmen sowie die monetären und nichtmonetären Zuwendungen, die den Wert von 15 000 Franken pro Zuwenderin oder Zuwender und Jahr überschreiten, offenlegen. Darüber hinaus müssen sie die Beiträge ihrer gewählten Ratsmitglieder sowie anderen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger offenlegen. Diesbezüglich wurde kein Mindestbetrag festgelegt.
 30. Was die Wahlkampagnen betrifft, für die mehr als 50 000 Franken aufgewendet werden, müssen die budgetierten Einnahmen, die Schlussrechnung über die Einnahmen sowie monetäre und nichtmonetäre Zuwendungen, die in den letzten zwölf Monaten vor der Abstimmung oder Wahl erfolgten und den Wert von 15 000 Franken pro Zuwenderin beziehungsweise Zuwender und Kampagne überschreiten, offengelegt werden. Anonyme Zuwendungen und Zuwendungen aus dem Ausland sind verboten.
 31. Die GRECO nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die Parteien und Wahlkandidatinnen und Wahlkandidaten gemäss dem revidierten BPR generell verpflichtet sind, alle erhaltenen Spenden, einschliesslich der Sachspenden, sowie die Identität der Spenderinnen und Spender zu melden. Der Schwellenwert von 15 000 Franken für diese Pflichten ist zwar weiterhin hoch, das revidierte Gesetz stellt jedoch einen wesentlichen Fortschritt im Vergleich zur früher vorherrschenden vollständigen Intransparenz betreffend die Spenden dar. Die GRECO nimmt auch zur Kenntnis, dass anonyme Spenden verboten sind und dass die Kantone eingeladen wurden, entsprechende Schritte einzuleiten. Wie in den Ziffern 15–21 dieses Berichts und in den vorhergehenden Berichten dargelegt, folgen denn auch immer mehr von ihnen dem Trend hin zu mehr Transparenz. Sobald das revidierte BPR in Kraft getreten ist, kann diese Empfehlung folglich als vollständig umgesetzt betrachtet werden.
 32. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung ii weiterhin teilweise umgesetzt worden ist.
- Empfehlung iii.**
33. *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.*
 34. Die GRECO erinnert daran, dass sie diese Empfehlung in ihren vorhergehenden Berichten als nicht umgesetzt betrachtet hatte.
 35. Die Schweizer Behörden berichten, dass die nun verabschiedeten Gesetzesbestimmungen keine neuen Punkte im Zusammenhang mit dieser Empfehlung enthalten.
 36. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung iii weiterhin nicht umgesetzt worden ist.

Empfehlung iv.

37. *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.*
38. Die GRECO erinnert daran, dass sie diese Empfehlung in ihren vorhergehenden Berichten als nicht umgesetzt eingestuft hatte.
39. Die Schweizer Behörden melden, dass die nun verabschiedeten Gesetzesbestimmungen keine neuen Punkte im Zusammenhang mit dieser Empfehlung enthalten.
40. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung iv weiterhin nicht umgesetzt worden ist.

Empfehlung v.

41. *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.*
42. Die GRECO erinnert daran, dass sie diese Empfehlung in ihren vorhergehenden Berichten als teilweise umgesetzt betrachtet hatte. Gemäss der Gesetzesvorlage zur Transparenz sollte eine Stelle kontrollieren, ob die Vorschriften zur Transparenz der Politikfinanzierung beachtet werden. Die Zusammensetzung, die Rolle und die Befugnisse der Stelle waren noch zu klären. Die Stelle sollte die Korrektheit der Angaben der künftigen Offenlegungspflichtigen stichprobenweise kontrollieren – ein Vorgehen, das von der GRECO begrüsst wurde.
43. Die Schweizer Behörden weisen darauf hin, dass die Angaben und Dokumente, die von den politischen Parteien und den Kampagnen führenden Personen eingereicht werden, von einer vom Bundesrat bezeichneten Stelle kontrolliert und veröffentlicht werden. Zurzeit soll die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)⁵ als Stelle bezeichnet werden, die für die Überprüfung und Kontrolle zuständig ist. Die EFK ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. Ihre Unabhängigkeit ist im Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG)⁶ verankert. Nach Artikel 1 Absatz 2 FKG ist die EFK im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbstständig und unabhängig.
44. In einer formellen Kontrolle wird überprüft, ob alle Angaben und Dokumente innert Frist eingereicht worden sind. Es ist auch eine stichprobenweise materielle Kontrolle vorgesehen, die von der GRECO in ihrem vorhergehenden Bericht begrüsst worden war. Stellt die zuständige Stelle fest, dass gewisse Angaben oder Dokumente nicht fristgerecht oder nicht korrekt eingereicht worden sind, ist sie (nach Gewährung einer Nachfrist) verpflichtet, die Straftaten bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde anzuzeigen (Art. 76e BPR).
45. Die GRECO nimmt die mitgeteilten Informationen, welche die Stossrichtung der Empfehlung verfolgen, zur Kenntnis. Die Wahl der Eidgenössischen Finanzkontrolle als Aufsichtsstelle bietet

⁵ <https://www.efk.admin.ch/de>.

⁶ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1967/1505_1553_1547/de.

die nötigen Garantien für die Unabhängigkeit. Die GRECO möchte sich jedoch im nächsten Bericht vergewissern, dass für die Aufsicht genügend Ressourcen bereitgestellt werden, damit ihre Wirksamkeit sichergestellt ist. Ferner ist das revidierte BPR, wie oben erwähnt, noch nicht in Kraft getreten.

46. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung v weiterhin teilweise umgesetzt worden ist.

Empfehlung vi.

47. *Die GRECO hatte empfohlen, die Vorschriften zur Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen mit wirksamen, verhältnismässigen und abschreckenden Sanktionen zu kombinieren.*

48. Die GRECO erinnert daran, dass sie diese Empfehlung im vorhergehenden Bericht als teilweise umgesetzt eingestuft hatte. In der Gesetzesvorlage waren Sanktionen bei Verletzungen der Vorschriften bezüglich der Transparenz der Politikfinanzierung vorgesehen. Es waren jedoch Beratungen betreffend die Wahl gewisser Strafen hängig. Die GRECO hatte betont, dass die Wahl der Sanktionsart den Schweizer Behörden obliege, es jedoch wichtig sei, dass die Sanktionen wirksam, verhältnismässig und abschreckend seien und dass für sämtliche Verletzungen der Vorschriften eine Strafe drohe.

49. Die Schweizer Behörden erläutern, dass die Gesetzesvorlage in Bezug auf die Sanktionen in den letzten parlamentarischen Beratungen in der Fassung, die die GRECO geprüft hatte, bestätigt worden ist. Die Verletzung der Offenlegungspflicht kann eine strafrechtliche Sanktion nach sich ziehen, nämlich eine Busse bis zu 40 000 Franken (Art. 76j BPR).

50. Die GRECO nimmt mit Genugtuung Kenntnis davon, dass für alle vorsätzlichen Verletzungen der Vorschriften gemäss dem revidierten BPR strafrechtliche Sanktionen vorliegen. Zwar wird mit den Sanktionen bestraft, «wer» die Vorschriften verletzt. Aus dem erläuternden Bericht geht jedoch nicht deutlich hervor, dass nicht nur natürliche Personen, sondern auch die Parteien als juristische Personen von der Sanktionsdrohung erfasst sein können. Die GRECO fordert die Schweizer Behörden auf, namentlich in der künftigen Verordnung sicherzustellen, dass die Sanktionen auf sämtliche Personen und Einrichtungen anwendbar sind, denen durch das revidierte BPR Pflichten auferlegt werden. Sie wirft ausserdem die Frage auf, wie abschreckend eine Busse von bis zu 40 000 Franken bei einer Verletzung wirkt – eine Partei oder eine kandidierende Person kann die Vorschriften absichtlich verletzen und die Busse bezahlen, um die Finanzflüsse, die sie nicht offenlegen will, weiterhin im Dunkeln zu lassen. Es ist jedoch möglich, dass die Schädigung des Rufs durch die Veröffentlichung der Strafanordnung genügend abschreckend wirkt. Die GRECO ermuntert die Schweizer Behörden folglich, diese Frage aufmerksam zu verfolgen und die Bestimmung nach dem Inkrafttreten des Gesetzes gegebenenfalls vor dem Hintergrund der Umsetzung in der Praxis anzupassen. Im Moment ist die GRECO der Ansicht, dass die Empfehlung nach dem Inkrafttreten des revidierten BPR als vollständig umgesetzt betrachtet werden kann.

51. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung vi weiterhin teilweise umgesetzt worden ist.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

52. **Angesichts der obigen Ausführungen gelangt die GRECO zum Schluss, dass sich beim gesamthaften Ergebnis der Umsetzung der Empfehlungen durch die Schweiz, das im Zweiten Konformitätsbericht 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 Zweite Konformitätsbericht erstellt worden ist. Unter den verbleibenden Empfehlungen sind nach wie vor vier teilweise und zwei nicht umgesetzt.**
53. 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.
54. In Bezug auf das Thema II – Transparenz der Parteienfinanzierung, begrüsst die GRECO, dass am 18. Juni 2021 das revidierte Bundesgesetz über die politischen Rechte verabschiedet worden ist. Der Erlass stellt einen wesentlichen Fortschritt für die Transparenz der Politikfinanzierung auf Bundesebene in der Schweiz dar. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes und der entsprechenden Verordnung, zu einem noch unbekanntem Zeitpunkt, sollte einigen der Standards des Europarates in diesem Bereich entsprochen werden können, namentlich im Bereich der Offenlegung der Einnahmen und der Spenden an die politischen Parteien und die Wahlkampagnen, der Aufsicht und der Sanktionierung bei einer Verletzung der Vorschriften. Andere Aspekte dieser Standards – Offenlegung der Ausgaben der Parteien sowie der Wahlkandidatinnen und Wahlkandidaten, unabhängige Überprüfung der Buchführung – werden in diesem Erlass jedoch nicht behandelt. Bevor sie sich abschliessend äussert, will die GRECO die Umsetzung der Gesetzesbestimmungen in der Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung im Detail untersuchen. Die GRECO begrüsst des Weiteren die seit ihrem letzten Bericht erfolgten positiven Entwicklungen in den Kantonen Waadt, Jura, Schaffhausen, Wallis und Zürich.
55. 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 30. Juni 2023 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).
56. 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.