

Strassburg, 21. Oktober 2011

Greco Eval III Rep (2011) 4F
Thema II

Dritte Evaluationsrunde

Evaluationsbericht über die Schweiz Transparenz der Parteienfinanzierung

(Thema II)

Verabschiedet von der GRECO
an ihrer 52. Vollversammlung
(Strassburg, 17.–21. Oktober 2011)

I. EINLEITUNG

1. Die Schweiz ist der GRECO am 1. Juli 2006 beigetreten. An ihrer 37. Vollversammlung (31. März bis 4. April 2008) hat die GRECO den Bericht zur Ersten und Zweiten Evaluationsrunde (Greco Eval I-II Rep [2007] 1F) verabschiedet. Dieser Evaluationsbericht und der entsprechende Konformitätsbericht stehen auf dem Internetportal der GRECO zur Verfügung (<http://www.coe.int/greco>).
2. Die Dritte Evaluationsrunde der GRECO, die am 1. Januar 2007 lanciert wurde und gegenwärtig im Gang ist, bezieht sich auf die folgenden Themen:
 - **Thema I – Strafrechtliche Verfolgung:** Artikel 1a und b, 2 bis 12, 15 bis 17 und 19.1 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV 173), Artikel 1 bis 6 des entsprechenden Zusatzprotokolls (SEV 191) und Leitlinie 2 (strafrechtliche Verfolgung 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 und – auf einer allgemeineren Ebene – Leitlinie 15 (Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen).
3. Das Evaluationsteam der GRECO für das Thema II (im Folgenden «ETG»), das die Schweiz vom 11. bis 13. Mai 2011 besucht hat, setzte sich wie folgt zusammen: Edmond DUNGA, Leiter der Korruptionsbekämpfungsstelle, Sekretariat der Regionalen Korruptionsbekämpfungsinitiative (Albanien), und Richard GHEVONTIAN, Universitätsprofessor, Vizepräsident der Université Paul Cézanne d'Aix-Marseille III, beauftragt mit rechtlichen und statutarischen Angelegenheiten, Forschungsleiter am Institut Louis Favoreu, Groupe d'Etudes et de Recherches sur la Justice Constitutionnelle (Frankreich). Das ETG wurde von Sophie MEUDAL-LEENDERS vom Sekretariat der GRECO unterstützt. Im Vorfeld des Besuchs hatte das ETG zusammen mit Auszügen aus den massgebenden Erlassen die Antworten der Behörden auf den Evaluationsfragebogen erhalten (Greco Eval III [2011] 5F, Thema II).
4. Das ETG traf sich mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundesamts für Justiz, der Bundeskanzlei, der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte sowie der Kantone Tessin und Genf. Es kam auch mit Vertreterinnen und Vertretern der folgenden politischen Parteien zusammen: FDP, Die Liberalen, Evangelische Volkspartei, Sozialdemokratische Partei der Schweiz und Christlichdemokratische Volkspartei. Im Weiteren fanden Gespräche zwischen dem ETG und Vertreterinnen und Vertretern der wissenschaftlichen Forschung und Lehre, der Medien und von *Transparency International* statt.
5. Der vorliegende Bericht über das Thema II der Dritten Evaluationsrunde der GRECO zur Transparenz der Parteienfinanzierung wurde anhand der detaillierten Antworten auf den Fragebogen und der Auskünfte erstellt, die beim Besuch vor Ort erteilt worden waren. Er zielt hauptsächlich darauf ab, die Massnahmen zu beurteilen, welche die Schweizer Behörden getroffen haben, um den Verpflichtungen nachzukommen, die sich aus den in Ziffer 2 erwähnten Bestimmungen ableiten. Der Bericht enthält zunächst eine Situationsbeschreibung, auf die eine kritische Analyse folgt. In den Schlussfolgerungen sind die von der GRECO verabschiedeten Empfehlungen an die Schweiz aufgelistet. Diese sollen dem Land ermöglichen, die Einhaltung der geprüften Bestimmungen zu verbessern.
6. Der Bericht über das Thema I – Strafrechtliche Verfolgung ist im Dokument Greco Eval III Rep (2011) 4F, Thema I, enthalten.

II. TRANSPARENZ DER PARTEIENFINANZIERUNG – ALLGEMEINER TEIL

7. Die Schweiz ist eine parlamentarische Demokratie mit einer langen Tradition. Sie umfasst 26 Kantone innerhalb der Schweizerischen Eidgenossenschaft, deren politische Einheit durch die Verfassung von 1848 begründet wurde. Im Rahmen des Prozesses für die Bildung der Eidgenossenschaft haben die Kantone einen Teil ihrer Souveränität an den Zentralstaat abgegeben, wobei sie sich gleichzeitig das Recht bewahrten, ihre Vorrechte auszuüben. Dieses System ist im Wesentlichen bis in die heutige Zeit erhalten geblieben.
8. Auf Bundesebene wird die Gesetzgebungsgewalt von der Vereinigten Bundesversammlung ausgeübt. Diese entspricht einem Zweikammersystem bestehend aus dem Nationalrat und dem Ständerat, die jeweils für vier Jahre gewählt werden. Die Bundesversammlung hält vier Mal jährlich eine dreiwöchige Session der Parlamentarierinnen und Parlamentarier ab, die ihre berufliche Tätigkeit während ihrer Amtsdauer weiterführen. Der Nationalrat setzt sich aus 200 Mitgliedern zusammen, die nach dem Proporzwahlssystem (zwanzig Kantone) oder dem Majorzwahlssystem (sechs Kantone) gewählt werden. Abhängig von ihrer Bevölkerungszahl verfügen die Kantone über einen bis 34 Sitze. Im Ständerat, der Kammer der Kantone, haben zwanzig Kantone Anspruch auf je zwei Sitze, während sechs Kantone, die bis 1999 als Halbkantone bezeichnet wurden, nur über je einen Sitz verfügen.
9. Nach der Wahl der eidgenössischen Räte, die alle vier Jahre im Oktober durchgeführt wird – die nächsten Wahlen finden am 23. Oktober 2011 statt –, tritt im Dezember die Vereinigte Bundesversammlung zusammen, um die Mitglieder der Landesregierung, den «Bundesrat», zu wählen. Die sieben Bundesrätinnen und Bundesräte verfügen über die gleichen Befugnisse. Sie stehen alle an der Spitze eines Departements (Ministeriums) und werden für eine vierjährige Legislaturperiode gewählt. Jedes Jahr wählt die Bundesversammlung unter den sieben Bundesrätinnen und Bundesräten der Reihe nach entsprechend dem Anciennitätsprinzip für eine Amtsdauer von einem Jahr die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten sowie die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten des Bundesrates (Art. 176 der Bundesverfassung). Durch die kollegiale Zusammensetzung der Regierung ist die Berücksichtigung der verschiedenen politischen Sensibilitäten innerhalb des Landes sowie der verschiedenen Sprachen und Regionen gewährleistet. Aufgrund des Konkordanzsystems innerhalb der schweizerischen Politik kann keine Partei über die Mehrheit verfügen, weder in der Regierung noch im Parlament. Eine Garantie hierfür ist das Referendumsrecht der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger.
10. Die föderalistische Struktur der Schweiz setzt sich aus den folgenden drei Ebenen zusammen: Bundesebene, kantonale Ebene und kommunale Ebene. Die Kantone können sich autonom organisieren, sofern sie zwei von der Bundesverfassung vorgegebene Voraussetzungen erfüllen: Sie müssen über eine demokratische Kantonsverfassung und über ein Parlament verfügen, das im Rahmen einer allgemeinen und direkten Wahl bestimmt wird. Hingegen können die Kantone ihre Regierung nach eigenem Ermessen direkt vom Volk oder vom Parlament wählen lassen, selbst wenn sich alle für die erste Lösung entschieden haben. Sie können auch autonom über die Funktionsweise ihrer Behörden, über die kantonsinterne Gebietsaufteilung usw. bestimmen. Die Gemeindeautonomie wird ebenfalls durch die Bundesverfassung gewährleistet, jedoch ausschliesslich innerhalb der vom kantonalen Recht vorgegebenen Grenzen. In der Regel besteht somit neben der Bundes- und der Kantonsebene auch eine Gemeindeebene mit kommunalen Gesetzen, einer Gemeindeverwaltung, einem kommunalen Exekutivorgan und einem kommunalen Legislativorgan. Die den Gemeinden eingeräumte Autonomie hängt indessen in hohem Masse vom jeweiligen kantonalen Recht ab.

11. Die direkte Demokratie ist ein charakteristisches Merkmal des politischen Systems der Schweiz. Sie kann verschiedene Formen aufweisen, zu denen die Volksinitiative und das Referendum auf Bundesebene gehören. Bürgerinnen und Bürger können mit einer Volksinitiative eine Totalrevision der Bundesverfassung verlangen (Art. 138 der Bundesverfassung); ebenfalls mit einer Volksinitiative können sie verlangen, dass über eine von ihnen gewünschte spezifische Änderung der Bundesverfassung (vom Initiativkomitee ausgearbeiteter Entwurf) eine Volksabstimmung durchgeführt wird. Damit eine Volksinitiative zustande kommt und somit eine Abstimmung durchgeführt wird, muss das Initiativkomitee innerhalb von achtzehn Monaten die Unterschriften von 100 000 Stimmberechtigten sammeln. Eine Initiative ist angenommen, wenn sie das Volks- und Ständemehr erreicht. Das Volksbegehren kann als fertig ausgearbeiteter Verfassungsartikel vorgelegt werden, dessen Wortlaut Parlament und Regierung nicht mehr verändern können. Die Behörden können einer Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Dieser geht in der Regel etwas weniger weit als das Volksbegehren, womit die Hoffnung verbunden ist, er werde von Volk und Ständen eher angenommen. Seit 1987 gibt es bei Abstimmungen über Volksbegehren die Möglichkeit des doppelten Ja: Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können somit sowohl die Volksinitiative als auch den Gegenvorschlag gutheissen. Mit einer Stichfrage wird ermittelt, welcher Vorlage die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger den Vorzug geben. Es tritt schliesslich jener Text in Kraft, der bei dieser Frage die höhere Stimmenzahl aufweist. Volksinitiativen gelten als Antriebselement der direkten Demokratie, da sie weder vom Parlament noch von der Regierung, sondern direkt von den Bürgerinnen und Bürgern ausgehen¹. Im Weiteren können 50 000 stimmberechtigte Bürgerinnen und Bürger verlangen, dass zu Gesetzen, die von den eidgenössischen Räten verabschiedet wurden, eine Volksabstimmung durchgeführt wird (fakultatives Referendum)². Ein obligatorisches Referendum ist in der Bundesverfassung für bestimmte Fälle vorgesehen (Art. 140 der Bundesverfassung), beispielsweise für Änderungen der Bundesverfassung, für den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften sowie für dringlich erklärte Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben.
12. Die politischen Parteien sind somit nicht die einzigen Akteure im politischen Geschehen der Schweiz. Ein ad hoc gebildetes Initiativ- oder Referendumskomitee kann unabhängig von einer oder mehreren politischen Parteien eine Initiative oder ein Referendum lancieren. Angesichts der Tatsache, dass gegen Bundesgesetze jederzeit ein Referendum ergriffen werden kann, sind die politischen Verantwortlichen gezwungen, konsensfähige Lösungen zu finden, die vom Volk voraussichtlich gutgeheissen werden.

Definition des Begriffs politische Partei

13. In den schweizerischen Rechtstexten ist der Begriff politische Partei nicht definiert. Er kommt in der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 vor (Art. 137), in der Folgendes festgehalten ist: «*Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit*». Ebenfalls enthalten ist er in der Verordnung der Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 über das Parteienregister (Art. 2): «*Als politische Partei im Sinne von Artikel 76a BPR gilt ein Verein, der auf Grund seiner Statuten vornehmlich politische Zwecke verfolgt*».

¹ Von den 175 Initiativen, über die seit 1874 im Rahmen einer Volksabstimmung abgestimmt wurde, wurden achtzehn angenommen.

² Die Möglichkeit, ein Referendum zu verlangen, steht auch den Kantonen offen: Wenn acht Kantone ein Referendum fordern, muss eine Volksabstimmung über den betreffenden Gesetzesentwurf durchgeführt werden, der von den eidgenössischen Räten verabschiedet wurde.

Gründung und Registrierung

14. Die politischen Parteien in der Schweiz haben in den meisten Fällen die Rechtsform eines Vereins (Art. 52 und 60 bis 79 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs, ZGB), damit sie über eine Rechtspersönlichkeit verfügen. Die Parteien können auch in der Rechtsform einer einfachen Gesellschaft bestehen (Art. 530 bis 552 des Obligationenrechts), wobei sie dann keine Rechtspersönlichkeit haben.
15. Die politischen Parteien sind nicht verpflichtet, sich registrieren zu lassen. Eine Partei kann jedoch verlangen, dass sie in einem von der Bundeskanzlei geführten Parteienregister erfasst wird. Dazu hat sie bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen: Sie muss die Rechtsform eines Vereins aufweisen und mit mindestens einem Mitglied im Nationalrat oder aber mit mindestens je drei Mitgliedern in drei Kantonsparlamenten vertreten sein. Für die Eintragung im Parteienregister muss die Partei bei der Bundeskanzlei die folgenden Dokumente und Angaben einreichen: ein Exemplar ihrer Statuten und alle nachträglich vorgenommenen Änderungen; den offiziellen Namen der Bundespartei, die Adresse des Sitzes der Bundespartei sowie den Namen und die Adresse des Präsidenten / der Präsidentin der Bundespartei und des Sekretärs / der Sekretärin der Bundespartei. Mit dem freiwilligen Parteienregistereintrag werden die Parteien bei eidgenössischen Wahlen von gewissen administrativen Formalitäten befreit³.
16. Die Bundeskanzlei führt das Register mit den Daten, die von den politischen Parteien geliefert werden. Das Register ist öffentlich⁴. Gegenwärtig sind in diesem Register die folgenden zwölf politischen Parteien aufgeführt⁵: Evangelische Volkspartei der Schweiz (EVP); FDP.Die Liberalen (FDP); Eidgenössisch-Demokratische Union (EDU); Partei der Arbeit der Schweiz (PDA); Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (CVP); Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP); Grüne – Grüne Partei der Schweiz (GPS); Schweizerische Volkspartei (SVP); Christlich-Soziale Partei der Schweiz (CSP); Grünliberale Partei Schweiz; Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz (BDP) ; Lega dei Ticinesi (Lega).

Teilnahme an den eidgenössischen Wahlen, Vertretung der politischen Parteien im Parlament

17. Das Stimm- und Wahlrecht steht allen Schweizerbürgerinnen und -bürgern zu, die das 18. Lebensjahr zurückgelegt haben, unabhängig davon, ob sie in der Schweiz oder im Ausland wohnhaft sind. Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer müssen sich jedoch ins Stimmregister eintragen lassen. Für die eidgenössischen Wahlen müssen die Kandidatenlisten in den Kantonen eingereicht werden, welche die Wahlkreise bilden. Die politischen Parteien haben teilweise nicht in allen Kantonen den gleichen Namen. Bei den letzten eidgenössischen Wahlen

³ Jede politische Partei, die von der Bundeskanzlei registriert wurde, ist von der Quorumsverpflichtung befreit, wenn sie im Kanton einen einzigen Wahlvorschlag einreicht (Art. 24 Abs. 3 Bst. b des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte, BPR) und:

- in der ablaufenden Amtsdauer für den gleichen Wahlkreis im Nationalrat vertreten ist;
- oder bei der letzten Gesamterneuerungswahl im gleichen Kanton mindestens drei Prozent der Stimmen erreichte (Art. 24 Abs. 3 Bst. c BPR).

Die Partei, die diese drei Bedingungen erfüllt, muss lediglich die rechtsgültigen Unterschriften aller Kandidatinnen und Kandidaten sowie der präsidierenden und der geschäftsführenden Personen einreichen (Art. 24 Abs. 4 BPR).

⁴ Das Register kann im Internet abgerufen werden: http://www.admin.ch/ch/d/pore/pa/par_2_2_2_3.html

⁵ Einige Parteien mussten aus dem Register gelöscht werden, weil sie die Voraussetzungen für die Registrierung nicht mehr erfüllten.

im Jahr 2007 wurden in den zwanzig Kantonen, in denen nach dem Proporzwahlssystem gewählt wird, 311 Kandidatenlisten eingereicht⁶.

Nationalrat

18. Von den 200 Mitgliedern des Nationalrats werden sechs nach dem Majorzwahlssystem und 194 nach dem Proporzwahlssystem gewählt, wobei jeder Kanton einen Wahlkreis bildet. Die Anzahl Nationalratssitze, auf die ein Kanton Anspruch hat, hängt von seiner Bevölkerungszahl ab. Die betreffende Anzahl liegt zwischen 34 (Kanton Zürich) und 1 bei den sechs kleinsten Kantonen. In den sechs Wahlkreisen, die nur auf einen Sitz Anspruch haben, wird die Wahl des Nationalrats nach dem Majorzwahlssystem durchgeführt. In den Kantonen, in denen die Wahl in den Nationalrat nach dem Proporzwahlssystem erfolgt, erhalten die Wählerinnen und Wähler für jede Partei eine vorgedruckte Liste (auf welcher der Name der Partei, die Listenummer und die Namen der Kandidatinnen und Kandidaten aufgeführt sind) sowie einen leeren Wahlzettel. Die Wählerinnen und Wähler haben verschiedene Möglichkeiten: Einlegen einer unveränderten Parteiliste, die auf einer Liste aufgeführten Namen von Kandidatinnen und Kandidaten streichen, Namen von Kandidatinnen und Kandidaten aus anderen Listen hinzufügen, den Namen einer kandidierenden Person auf einem Wahlzettel zwei Mal aufführen oder die Namen der gewünschten Kandidatinnen und Kandidaten auf dem leeren Wahlzettel eintragen. Auf dem leeren Wahlzettel kann auch der Name einer Partei und die entsprechende Listenummer eingetragen werden.
19. Jede Stimme, die einer kandidierenden Person gegeben wird (Kandidatenstimme), zählt auch als Stimme für ihre Partei. Wenn eine Liste mit dem Namen einer Partei versehen ist, der Wähler auf dieser Liste aber weniger Kandidatinnen und Kandidaten eingetragen hat, als für den betreffenden Wahlkreis Sitze zur Verfügung stehen, zählen die leer gelassenen Zeilen als Stimmen für die jeweilige Partei. Dies entspricht dem Unterschied zwischen den Parteistimmen und den Kandidatenstimmen. Sie werden getrennt voneinander gezählt. Bei der ersten Verteilung wird auf der Grundlage der für jede Partei abgegebenen Stimmen die Anzahl Sitze bestimmt, die jede Partei gewonnen hat (Art. 40 und 41 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte). Zu diesem Zweck wird das Hagenbach-Bischoff-Verfahren angewandt. In einem zweiten Schritt (Art. 43 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte) werden in Bezug auf jede Partei die Kandidatinnen und Kandidaten bestimmt, die einen Sitz gewonnen haben (dabei handelt es sich um jene Personen, die am meisten Kandidatenstimmen erhalten haben). Die Möglichkeiten, die sich den Wählerinnen und Wählern bieten, sind nicht immer einfach zu verstehen. Die Wahlberechtigten können sich jedoch auch darauf beschränken, eine unveränderte Parteiliste einzulegen. Insgesamt bietet dieses System indessen den Vorteil, dass die Wählerinnen und Wähler ihre Wahl sehr detailliert vornehmen können.
20. Es können zwei Listen miteinander verbunden werden: In diesem Fall werden die miteinander verbundenen Listen bei der ersten Verteilung (Bestimmung der Anzahl Mandate pro Partei auf der Grundlage der Zahl der für die betreffende Partei abgegebenen Stimmen) wie eine einzige Liste behandelt (Art. 42 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte). In einem zweiten Schritt wird die Gesamtzahl der gewonnenen Mandate zwischen den beiden Listen aufgeteilt. Die meisten politischen Parteien greifen häufig auf Listenverbindungen zurück. Dies bedeutet jedoch

⁶ Was die Wahlen von 2011 anbelangt, ermöglichen die folgenden Links einen Überblick über die Kandidatinnen und Kandidaten in den Kantonen:

- Nationalrat: <http://parlamentswahlen-2011.ch/les-candidats.html>
- Ständerat: <http://parlamentswahlen-2011.ch/les-candidats-384.html>
- Bundeskanzlei: <http://www.bk.admin.ch>

nicht, dass sie ihren Wahlkampf gemeinsam führen. Listenverbindungen müssen auf den vorgedruckten Wahlzetteln vermerkt werden (Art. 31 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte), und sie werden in den Amtsblättern der Kantone veröffentlicht.

Ständerat

21. Der Ständerat besteht aus 46 Mitgliedern. Jeder Kanton legt die Bestimmungen und das Verfahren fest, die für die Wahl seiner eigenen Ratsmitglieder gelten (Art. 150 Abs. 3 der Bundesverfassung). Abgesehen vom Kanton Jura und in nächster Zukunft auch vom Kanton Neuenburg gelangt in allen Kantonen das Majorzwahlsystem zur Anwendung. Dies hat zur Folge, dass häufig ein zweiter Wahlgang durchgeführt werden muss, weil im ersten Wahlgang keine kandidierende Person mehr als 50 Prozent der gültigen Stimmen erreicht hat.
22. In den nachfolgenden Tabellen sind die Ergebnisse der letzten eidgenössischen Wahlen der Jahre 2003 und 2007 sowie die Bestandeszahlen der Fraktionen während der 48. Legislaturperiode von 2007–2011 zusammengefasst.

Nationalrat/Jahre	2003	2007	+/-
Anzahl Kandidatinnen und Kandidaten	2836	3089	253
Anzahl Kandidaten	1843	2001	158
In Prozent der Gesamtzahl der Kandidatinnen und Kandidaten	64,99	64,78	-0,21
Anzahl Kandidatinnen	993	1088	95
In Prozent der Gesamtzahl der Kandidatinnen und Kandidaten	35,01	35,22	0,21
Anzahl Kandidaturen von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern	17	44	27
Gesamtzahl der Listen	262	311	49
Anzahl Listenverbindungen	67	70	3
Anzahl Unterlistenverbindungen	39	67	28

Statistik des Nationalrats*	2003	in %	2007	in %
Wahlberechtigte	4 781 887		4 913 442	
Anzahl Wahlstimmen	2 161 921	45,2 %	2 400 373	48,9 %
Neu gewählte Parlamentarierinnen und Parlamentarier	59	29,50 %	53	26,5 %
Nicht wiedergewählte Parlamentarierinnen und Parlamentarier	23	11,50 %	22	11,50 %
Frauen	50	25,00 %	57	29,50 %
Durchschnittsalter	51,6		51,3	
Alter des jüngsten Parlamentariers	25,5		25,1	
Alter des ältesten Parlamentariers	69,2		76,2	

* Die Daten des Halbkantons Nidwalden sind in dieser Statistik nicht enthalten: Der einzige Nationalratskandidat wurde in stiller Wahl gewählt.

Nationalrat – Ergebnisse pro Partei	Kürzel	2003		2007			
		% der abgege- benen Stimmen	Anzahl Sitze	% der abgege- benen Stimmen	+/-	Anzahl Sitze	+/-
Schweizerische Volkspartei	SVP	26,6	55	29	2,4	62	7
Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SP	23,3	52	19,5	-3,8	43	-9
Freisinnig-Demokratische Partei	FDP	17,3	36	15,6	-1,7	31	-5
Christlichdemokratische Volkspartei	CVP	14,4	28	14,6	0,2	31	3
Grüne Partei der Schweiz	GPS	7,4	13	9,6	2,2	20	7
Liberale Partei der Schweiz	LPS	2,2	4	1,8	-0,4	4	0
Evangelische Volkspartei	EVP	2,3	3	2,4	0,1	2	-1
Grünliberale Partei Schweiz	GLP	0	0	1,4	1,4	3	3
Christlich-soziale Partei	CSP	0,4	1	0,4	0	1	0
Partei der Arbeit der Schweiz	PdA	0,7	2	0,7	0	1	-1
Eidgenössisch- Demokratische Union	EDU	1,3	2	1,3	0	1	-1
Lega dei Ticinesi	LdT	0,4	1	0,6	0,2	1	0
Alternative Liste	ASV	0,5	1	0,2	-0,3	0	-1
Schweizer Demokraten	SD	1	1	0,5	-0,5	0	-1
SolidaritéS	Sol	0,5	1	0,4	-0,1	0	-1
Freiheits-Partei der Schweiz	FPS	0,2	0	0,1	-0,1	0	0
Andere		1,6	0	1,8	0,2	0	0
			200	200			

Ständerat – Ergebnisse pro Partei	Kürzel	2003	2007	
		Anzahl Sitze	Anzahl Sitze	+/-
Christlichdemokratische Volkspartei	CVP	15	15	
Freisinnig-Demokratische Partei	FDP	14	12	-2
Schweizerische Volkspartei	SVP	8	7	-1
Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SP	9	9	
Grüne Partei der Schweiz	GPS		2	+2
Grünliberale Partei Zürich	GLP	0	1	+1
Total		46	46	

Fraktion ⁷	Kürzel	Zusammensetzung	Total	NR	SR
Fraktion der Schweizerischen Volkspartei	V	64 SVP, 1 Lega, 1 EDU	66	60	6
Sozialdemokratische Fraktion	S	49 SP	49	41	8
FDP-Liberale Fraktion	RL	47 FDP	47	35	12
Fraktion CVP/EVP/glp	CEg	44 CVP, 1 CSP, 2 EVP, 5 GLP	52	36	16
Grüne Fraktion	G	22 Grüne, 1 CSP, 1 PdA	24	22	2
Fraktion der Bürgerlich-Demokratischen Partei	BD	6 BDP	6	5	1
Ohne Fraktionszugehörigkeit	1		1	1	-

System zur Finanzierung der politischen Parteien

23. Zunächst ist auf eine Konsequenz des Föderalismus in der Schweiz hinzuweisen: Die politischen Parteien sind in vielen Fällen auf kantonaler und kommunaler Ebene in kleinen oder sogar sehr kleinen Vereinen organisiert. Dies hat zur Folge, dass die Parteibüros auf Bundesebene nur über sehr bescheidene Mittel verfügen⁸. Auf Kantons- und Gemeindeebene beruhen die Aktivitäten der politischen Parteien weitgehend auf dem Milizsystem⁹. Auf kantonaler Ebene beschäftigen nur 45 Prozent der Parteien angestelltes Personal. Diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kümmern sich hauptsächlich um administrative Aufgaben.
24. Was die Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen anbelangt, bestehen in der Schweiz auf Bundesebene keine spezifischen Bestimmungen. Die Problematik der Finanzierung der politischen Parteien ist jedoch regelmässig Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen, wobei diese auf Bundesebene bislang nicht zu entsprechenden Gesetzesentwürfen geführt

⁷ Unter den folgenden Links stehen Informationen zu den Fraktionen der Bundesversammlung zur Verfügung:

- A. SVP: <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/bundesversammlung/fraktionen/fraktionen-48-legislatur/fraktion-v/seiten/default.aspx>
- B. SP: <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/bundesversammlung/fraktionen/fraktionen-48-legislatur/fraktion-s/seiten/default.aspx>
- C. FDP-LP: <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/bundesversammlung/fraktionen/fraktionen-48-legislatur/fraktion-rl/seiten/default.aspx>
- D. CEg: <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/bundesversammlung/fraktionen/fraktionen-48-legislatur/fraktion-ceg/Pages/default.aspx>
- E. Die Grünen: <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/bundesversammlung/fraktionen/fraktionen-48-legislatur/fraktion-g/seiten/default.aspx>
- F. BDP: <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/bundesversammlung/fraktionen/fraktionen-48-legislatur/fraktion-bdp/seiten/default.aspx>
- G. Ohne Fraktionszugehörigkeit (fraktionslos): <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/bundesversammlung/fraktionen/fraktionen-48-legislatur/fraktionslos/seiten/default.aspx>

⁸ Gemäss den Angaben von 2007 waren die Generalsekretariate der bedeutendsten Parteien zum damaligen Zeitpunkt wie folgt zusammengesetzt:

FDP: 21 Personen, 18 Vollzeitäquivalente;

SP: 18 Vollzeitangestellte;

CVP: 18 Personen, 12 Vollzeitäquivalente;

SVP: 10,9 Stellen;

Die Grünen: 3,25 Stellen;

Evangelische Volkspartei: 3,10 Stellen.

⁹ Das «Milizsystem» ist eine Organisationsform, in deren Rahmen gewöhnliche Bürgerinnen und Bürger während eines bestimmten Zeitraums parallel zu ihrer hauptsächlich beruflichen Tätigkeit öffentliche Aufgaben übernehmen. Diese Funktionen werden teilweise unentgeltlich und in den meisten Fällen gegen eine bescheidene Entschädigung ausgeübt.

haben. 1996 wurde vom Bundesrat im Rahmen der Reform der Bundesverfassung ein neuer Artikel 127a Absatz 2 vorgeschlagen: Gemäss diesem Artikel sollten die Ausübung der politischen Rechte und insbesondere die Finanzierung der Ausübung dieser Rechte gesetzlich geregelt werden. In erster Linie ging es indessen darum, die Referendums- und Initiativkomitees zu verpflichten, ihre wirtschaftlichen Beziehungen mit Dritten gegenüber der Öffentlichkeit offenzulegen und auf diese Weise rechtliche Bestimmungen zu den Abstimmungen (über Initiativen und Referenden), d. h. zur Ausübung der direkten Demokratie, zu erlassen. Diese Bestimmung wurde jedoch während des Vernehmlassungsverfahrens heftig kritisiert und schliesslich von den eidgenössischen Räten abgelehnt. Bei den verschiedenen parlamentarischen Vorstössen zur rechtlichen Regelung der Finanzierung von politischen Parteien und der Transparenz des politischen Geschehens bestand das Ziel nach Auffassung der Auskunftspersonen des ETG im Allgemeinen nicht in der Korruptionsbekämpfung, sondern vielmehr darin, bei Abstimmungen über Initiativen und Referenden in finanzieller Hinsicht für gleich lange Spiesse zu sorgen. Die Behörden hoben hervor, dass der Bundesrat in seinen Antworten auf parlamentarische Vorstösse des Öfteren darauf hingewiesen hatte, dass es nicht möglich sei, einen Zusammenhang zwischen den finanziellen Mitteln der Befürworter einer Initiative oder eines Referendums einerseits und dem Ausgang einer Abstimmung andererseits nachzuweisen. Tatsächlich wurden mehrere Abstimmungen gewonnen, obwohl die jeweiligen Initianten nur über sehr bescheidene finanzielle Mittel verfügten (lebenslange Verwahrung, Unverjährbarkeit pädophiler Straftaten): So konnte beispielsweise im Jahr 1987 das Initiativkomitee für die Verfassungsänderung, mit der das doppelte Ja zu einer Volksinitiative und zum Gegenvorschlag des Bundesrates eingeführt wurde, die Abstimmung mit einem Budget von lediglich CHF 26 000 (rund EUR 21 400¹⁰) gewinnen. Dieses Budget wurde damals von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SP), der Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP), vom Landesring der Unabhängigen (LdU, diese Partei besteht heute nicht mehr), vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund und vom Christlichnationalen Gewerkschaftsbund der Schweiz finanziert. Den Gegnern dieser Vorlage stand ein Budget von mehr als einer Million Schweizer Franken zur Verfügung (rund EUR 823 500).

25. Von der Schweizerischen Eidgenossenschaft werden weder die politischen Parteien noch die Wahlkampagnen direkt finanziert. Gemäss dem Bundesgesetz vom 18. März 1988 über Bezüge und Infrastruktur der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Parlamentsressourcengesetz [PRG], Systematische Sammlung des Bundesrechts [SR] 171.21) erfolgt jedoch eine öffentliche Finanzierung zugunsten der Mitglieder der eidgenössischen Räte und der Fraktionen. Diese jährliche Finanzierung der Fraktionen, die zur Deckung der Kosten ihrer Sekretariate dient, setzt sich aus einem Grundbeitrag von CHF 94 500 (rund EUR 77 800) pro Fraktion und einem Beitrag von CHF 17 500 (rund EUR 14 400) pro Fraktionsmitglied zusammen (Art. 12 PRG). Die Gesamtsumme dieser Finanzierung entspricht für das Budget des Bundes gegenwärtig einem Betrag von etwa CHF 4,8 Millionen (rund EUR 4 Millionen). Seit dem 1. Januar 2010 müssen die Fraktionen gemäss Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung der Bundesversammlung vom 18. März 1988 zum Parlamentsressourcengesetz (SR 171.211) die Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung jedes Jahr jeweils bis spätestens Ende März mit einem entsprechenden Bericht über die Verwendung der Beiträge im vergangenen Rechnungsjahr in Kenntnis setzen. Am 13. Mai 2011 hat die Verwaltungsdelegation zum ersten Mal einen diesbezüglichen Bericht für das Jahr 2010 herausgegeben.
26. Was die private Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen betrifft, bestehen weder bestimmte Vorschriften noch spezifische Einschränkungen. Im Schweizerischen Zivilgesetzbuch sind ebenfalls keine Bestimmungen zur Finanzierung von Vereinen vorgesehen.

¹⁰ Unter Berücksichtigung des Wechselkurses vom 4.10.2011: 1 CHF = 0,82 EUR

Die Vereine werden lediglich aufgefordert, diese Frage in ihren Statuten selbst zu regeln (Art. 60 Abs. 2).

27. Das ETG hat sich im Rahmen einer Stichprobe die Statuten einiger Parteien angesehen. Diese zeigen die verschiedenen Einnahmequellen, die von den Parteien in der Praxis vorgesehen sind. Die nachfolgende Aufzählung ist eine Zusammenstellung der verschiedenen Elemente, die in den überprüften Statuten festgestellt wurden (während einige Statuten alle diese Elemente enthalten, wurde in den anderen Statuten nur ein Teil davon verzeichnet): a) Jahresbeiträge der Mitglieder; b) Spenden und Schenkungen; c) Erträge aus dem Verkauf von Produktionen und Dienstleistungen; d) Beiträge der Fraktion; e) Beiträge von Parlamentarierinnen und Parlamentariern, von Richterinnen und Richtern sowie von Magistratspersonen, die der Partei angehören.
28. Aus den Antworten auf den Fragebogen geht hervor, dass das Bundesgericht¹¹, die höchste richterliche Instanz der Schweiz, eine Bestimmung in einem Gesetz des Kantons Tessin als verfassungswidrig beurteilt hat. In der betreffenden Rechtsvorschrift wurden die Beiträge von Dritten zur Finanzierung der Wahlkampagne einer für die kantonalen Wahlen kandidierenden Person auf maximal CHF 50 000 begrenzt: «Die Bestimmung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Tessin, welche die Finanzierung des Wahlkampfes eines Kandidaten durch einen Dritten auf Fr. 50'000.-- begrenzt, verstösst sowohl gegen den Grundsatz der Chancengleichheit als auch gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip.» Im Verlauf seines Besuchs wurde das ETG jedoch davon in Kenntnis gesetzt, dass das Bundesgericht nicht den Grundsatz einer Plafonierung der Beiträge an sich als verfassungswidrig erachtet hatte, sondern die festgelegte Höchstsumme als zu niedrig beurteilt hatte.

Weitere Aspekte

29. Durch das Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an politische Parteien wurden kürzlich Steuerabzüge für Spenden an politische Parteien eingeführt. Dieses Bundesgesetz hatte Änderungen an Bestimmungen in geltenden Gesetzen zur Folge, die hinsichtlich dieses Bereichs auf Bundes- und Kantonsebene bestehen. So können bei der direkten Bundessteuer die Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien bis zum Gesamtbetrag von CHF 10 000 (rund EUR 8200) vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden, sofern eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist: a) die Partei muss im Parteienregister eingetragen sein (siehe Ziffern 15 und 16); b) die Partei muss in einem kantonalen Parlament vertreten sein; oder c) die Partei muss in einem Kanton bei den letzten Wahlen des kantonalen Parlaments mindestens drei Prozent der Stimmen erreicht haben (Art. 33 Abs. 1 Bst. i des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer nach der Änderung durch das oben erwähnte Bundesgesetz vom 19. Juni 2009). Bei den kantonalen Steuern können die Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien (die eine der zuvor aufgeführten Bedingungen in Bezug auf die Vertretung der Partei erfüllen) gemäss Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe I des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, das durch das Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 geändert wurde, bis zu dem im kantonalen Recht festgelegten Höchstbetrag vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden. Die Kantone sind verpflichtet, ihre Gesetzgebung innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten dieser Änderung anzupassen. Nach Ablauf dieser Frist ist Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe I direkt anwendbar, falls die Bestimmungen des

¹¹ Bundesgerichtsentscheid vom 10. Juli 1999, BGE 125 I 441 (E. 3a–b).

kantonalen Steuerrechts davon abweichen. In diesem Fall gelten somit die in Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe i vorgesehenen Beträge.

III. TRANSPARENZ DER PARTEIENFINANZIERUNG – BESONDERER TEIL

30. Da in den schweizerischen Rechtsvorschriften keine Bestimmungen zur Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen bestehen, enthalten sie auch praktisch keine spezifischen Vorschriften zur Transparenz der Parteienfinanzierung und zur Kontrolle dieser Finanzierung. Demzufolge sind auch keine besonderen Sanktionen vorgesehen.

(i) Transparenz (Art. 11, 12 und 13b der Empfehlung Rec[2003]4)

Buchführung

Vorschriften auf Bundesebene

31. Da die politischen Parteien in der Regel als Vereine organisiert sind, sind sie gemäss Artikel 69a des Zivilgesetzbuchs verpflichtet, Buch über die Einnahmen und Ausgaben sowie über die Vermögenslage des Vereins zu führen. Was diese Unterlagen anbelangt, bestehen in Bezug auf ihre Form oder die verlangte Detailgenauigkeit keine besonderen Vorschriften. In den Antworten auf den Fragebogen wurde jedoch festgehalten, dass Darlehen in den Angaben zur Vermögenslage des Vereins aufgeführt werden müssen und dass alle Ausgaben im Ausgabenbuch vermerkt werden. Die spezifische Erfassung von Spenden wird dem Ermessen der Vereine überlassen.
32. Wenn sich der Verein im Handelsregister eintragen lassen muss, gelten die Bestimmungen des Obligationenrechts in Bezug auf die kaufmännische Buchführung. Dies ist bei Vereinen der Fall, die ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben, und bei Vereinen, die revisionspflichtig sind (Art. 61 ZGB). Die Revisionspflicht entsteht, wenn zwei der nachstehenden Grössen in zwei aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren überschritten werden: Die Bilanzsumme beträgt mehr als CHF 10 Millionen (rund EUR 8,2 Millionen), der Umsatz liegt bei über CHF 20 Millionen (rund EUR 16,4 Millionen), oder der Personalbestand liegt im Jahresdurchschnitt bei über fünfzig Vollzeitstellen. Aus den Antworten auf den Fragebogen geht hervor, dass die Parteien in der Regel kein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben und dass die erwähnten Schwellenwerte in der Praxis nicht erreicht werden, da die Budgets der politischen Parteien auf kantonaler Ebene zwischen einigen zehntausend und einigen hunderttausend Franken liegen. Ausserdem wurde festgehalten, dass nur eine Partei, die Grüne Partei der Schweiz (GPS), im Handelsregister eingetragen ist. Dies erfolgte wahrscheinlich auf freiwilliger Basis, da die Bedingungen von Artikel 61 ZGB nicht erfüllt sind.
33. Die Rechtsträger, die mit politischen Parteien zusammenhängen, weisen in der Regel ebenfalls die Rechtsform eines Vereins auf und unterstehen daher ebenso den oben erläuterten Vorschriften. Einige Rechtsträger – oder Parteien – bestehen in der Rechtsform einer einfachen Gesellschaft (Art. 530 ff. des Obligationenrechts), für die hinsichtlich der Buchführung keine spezifische Bestimmung vorgesehen ist.
34. Was die Buchführung über die Finanzierung von Wahlkampagnen von politischen Parteien angeht, bestehen ebenfalls keine speziellen Vorschriften.

Vorschriften auf kantonaler Ebene

35. Nur in zwei Kantonen, Tessin und Genf, sind bestimmte Verpflichtungen in Bezug auf die Transparenz vorgesehen.
36. Im Kanton Tessin müssen die politischen Parteien der Kantonskanzlei Spenden von mehr als CHF 10 000 (rund EUR 8200) melden. Kandidatinnen und Kandidaten für eine Wahl sowie Initiativ- und Referendumskomitees müssen der Kantonskanzlei Spenden von mehr als CHF 5000 (rund EUR 4100) melden.
37. Im Kanton Genf müssen gemäss Artikel 29A des Loi cantonale du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques (Kantonales Gesetz vom 15. Oktober 1982 über die Ausübung der politischen Rechte, RSG A 5 05¹²) alle politischen Parteien, Vereine und Gruppierungen, die in Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern Kandidatenlisten für kantonale oder kommunale Wahlen einreichen, der zuständigen Behörde, d. h. dem kantonalen Finanzinspektorat, jedes Jahr ihre Jahresrechnung mit einer Liste der Spenderinnen und Spender vorlegen. Anonyme und unter einem Pseudonym überwiesene Spenden sind untersagt. Ebenso muss jede Vereinigung, die im Zusammenhang mit einer Abstimmung auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene eine Stellungnahme abgibt, dem kantonalen Finanzinspektorat innerhalb von sechzig Tagen die Jahresrechnung zur betreffenden Abstimmung, einschliesslich einer Liste mit allen Spenderinnen und Spendern, vorlegen.

Verpflichtung zur Einreichung und Veröffentlichung der Jahresrechnung

38. Für die politischen Parteien und die Kandidatinnen und Kandidaten für Wahlen besteht keine Verpflichtung, ihre reguläre Kapitalbilanz oder Wahlkampagnenrechnung vorzulegen oder zu veröffentlichen. In den Antworten auf den Fragebogen wurde darauf hingewiesen, dass die Publikationsverpflichtungen gemäss dem Obligationenrecht nur für die Jahresrechnung bestimmter Gesellschaften, insbesondere von börsenkotierten Aktiengesellschaften, gelten. Was die buchhalterischen Belege von politischen Parteien anbelangt, besteht somit in der Schweiz keine Verpflichtung zur Veröffentlichung.
39. Im Kanton Genf können die Jahresrechnungen und Spenderlisten, die von an Wahlen beteiligten politischen Parteien, Vereinen und Vereinigungen eingereicht werden, von allen Personen eingesehen werden, die im Kanton wohnhaft sind oder dort ihre politischen Rechte ausüben.
40. Gemäss der Zivilprozessordnung (Art. 160 Abs. 1 Bst. b) sind die politischen Parteien wie alle natürlichen und juristischen Personen zur Mitwirkung bei der Beweiserhebung verpflichtet und müssen die verlangten Urkunden herausgeben. Analoge Bestimmungen bestehen im Straf- und im Steuerrecht, doch keine dieser Rechtsvorschriften bezieht sich spezifisch auf die politischen Parteien.

Aufbewahrung von Dokumenten

41. Gemäss Artikel 962 des Obligationenrechts, der auch für Vereine gilt, die sich im Handelsregister eintragen lassen müssen, sind die Geschäftsbücher, die Buchungsbelege und die

¹² Systematische Sammlung des Rechts des Kantons Genf, <http://www.ge.ch/legislation>. Dieses Gesetz wurde durch das Gesetz vom 27. Januar 2011 geändert, mit dem das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte geändert wurde (Loi sur la transparence et le financement des partis politiques, LEDP, Gesetz über die Transparenz und die Finanzierung von politischen Parteien).

Geschäftskorrespondenz während zehn Jahren aufzubewahren. Die Aufbewahrungsfrist beginnt mit dem Ablauf des Geschäftsjahres, in dem die letzten Eintragungen vorgenommen wurden, die Buchungsbelege entstanden sind und die Geschäftskorrespondenz ein- oder ausgegangen ist.

(ii) Kontrolle (Art. 14 der Empfehlung Rec[2003]4)

42. In den Antworten auf den Fragebogen wird festgehalten, dass es im Fall der Vereine üblich ist, dass Rechnungsprüfer – bei denen es sich um Vereinsmitglieder handeln kann, die nicht unbedingt über besondere Kompetenzen verfügen müssen – eine interne Kontrolle der Jahresrechnung des Vereins durchführen und zuhanden der Mitglieder einen Bericht erstellen.
43. Was die externe Kontrolle betrifft, sind in den Rechtsvorschriften auf Bundesebene nur jene Kontrollen vorgesehen, die für Vereine gelten, die sich im Handelsregister eintragen lassen müssen und die oben aufgeführten Bedingungen erfüllen (siehe Ziffer 32). Für die politischen Parteien scheinen diese Kontrollen somit nicht zu gelten. Gemäss Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren bedürfen natürliche Personen und Revisionsunternehmen, die Revisionsdienstleistungen erbringen, einer Zulassung.
44. Was die Kantone angeht, in denen bestimmte Transparenzverpflichtungen bestehen, sind in den Rechtsvorschriften des Kantons Tessin keine Modalitäten für die Kontrolle von Finanzinformationen vorgesehen, die von den politischen Parteien und den Kandidatinnen und Kandidaten eingereicht werden. Im Kanton Genf wird für die von den politischen Parteien vorgelegten Spenderlisten von einem unabhängigen Kontrollorgan eine Konformitätsbescheinigung ausgestellt. Dieses Kontrollorgan, bei dem es sich in der Regel um ein Treuhandunternehmen handelt, wird von jeder Partei eingesetzt.

(iii) Sanktionen (Art. 16 der Empfehlung Rec[2003]4)

45. Da auf Bundesebene keine Vorschriften zur Transparenz und zur Kontrolle der politischen Parteien und der Wahlkampagnen bestehen, sind auch keine Sanktionen zu verzeichnen.
46. In den Kantonen Genf und Tessin, in denen in den Rechtsvorschriften gewisse Transparenzverpflichtungen vorgesehen sind, bestehen auch entsprechende Sanktionen. So hat im Kanton Genf die Missachtung der Transparenzverpflichtungen (siehe Ziffer 39) zur Folge, dass der Kanton seine übliche Beteiligung an den mit der Wahl verbundenen Kosten der Partei, der Vereinigung oder der kandidierenden Person nicht ausrichtet (Art. 29A des Kantonalen Gesetzes vom 15. Oktober 1982 über die Ausübung der politischen Rechte). Im Kanton Tessin kann die Nichtmitteilung von Informationen zu den erhaltenen Spenden für die politischen Parteien eine Reduktion oder die Streichung des Beitrags an die Fraktion zur Folge haben; die Kandidatinnen und Kandidaten für eine Wahl sowie die Initiativ- und Referendumskomitees haben gegebenenfalls eine Busse von CHF 7000 (rund EUR 5700) zu entrichten.

Immunität, Verjährung, Statistiken

47. Aus den Antworten auf den Fragebogen geht hervor, dass keine spezifischen Vorschriften zur Immunität, zur Verjährung und zu den Statistiken über die Sanktionen bestehen.

IV. ANALYSE

Allgemeine Überlegungen

48. Was die parlamentarische und die direkte Demokratie anbelangt, kann die Schweiz auf eine lange Tradition zurückblicken, die durch eine Reihe von Besonderheiten gekennzeichnet ist. Sie umfasst 26 Kantone innerhalb der Schweizerischen Eidgenossenschaft, deren politische Einheit durch die Verfassung von 1848 begründet wurde. In diesem Zusammenhang haben die Kantone einen Teil ihrer Souveränität an den Zentralstaat abgegeben, wobei sie sich gleichzeitig das Recht bewahrten, ihre Vorrechte auszuüben. Dieses System ist im Wesentlichen bis in die heutige Zeit erhalten geblieben, wobei der Föderalismus – mit seiner Struktur auf den drei Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden – eines der wesentlichen Merkmale des politischen Systems der Schweiz ist. Innerhalb der von der Bundesverfassung – und bezüglich der Gemeinden vom kantonalen Recht – vorgegebenen Grenzen können die Kantone und Gemeinden ihre Regierung, ihre Verwaltung und ihr Wahlsystem nach eigenem Ermessen selbstständig organisieren. Das schweizerische Proporzwahlsystem fördert im Allgemeinen die politische Vielfalt und den Pluralismus, indem den Wählerinnen und Wählern verschiedene Wahlmöglichkeiten geboten werden, insbesondere im Zusammenhang mit der Möglichkeit, die Namen von Kandidatinnen und Kandidaten zu panaschieren und zu streichen. Dieses politische System genießt in der Schweizer Bevölkerung und auf internationaler Ebene eine hohe Akzeptanz.
49. Eine weitere Besonderheit des politischen Systems der Schweiz ist das Konkordanzsystem auf Bundesebene, dank dem innerhalb der schweizerischen Politik keine politische Partei über die Mehrheit verfügen kann, weder in der Regierung noch im Parlament. Dieses System erfordert die permanente Suche nach einem Konsens zwischen den Parteien, die in einer Legislative oder Exekutive vertreten sind, da ein solcher Konsens für die Verabschiedung jeder neuen Rechtsvorschrift unabdingbar ist. Garant für dieses System ist das fakultative Referendum, das ein Merkmal der besonderen Form der direkten Demokratie in der Schweiz ist. Dank diesem politischen Instrument können 50 000 Bürgerinnen und Bürger oder acht Kantone erwirken, dass ein von den eidgenössischen Räten verabschiedetes Gesetz dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wird. Es bestehen weitere Formen der direkten Demokratie wie das obligatorische Referendum, das in der Bundesverfassung für bestimmte Fälle vorgesehen ist, oder die Volksinitiative, dank der Bürgerinnen und Bürger oder Interessengruppen verlangen können, dass über eine Änderung der Bundesverfassung im Rahmen einer Volksabstimmung befunden wird. Diese Volksabstimmungen, die sowohl auf Bundes- als auch auf Kantons- und Gemeindeebene bestehen, bestimmen zusammen mit den eidgenössischen und den lokalen Wahlen den Rhythmus des politischen Geschehens in der Schweiz. Daraus geht hervor, dass die politischen Parteien in der Schweizer Politik nicht die einzigen Akteure sind. Die Initiativ- und Referendumskomitees sowie die verschiedenen Interessengruppen können die Gesetzgebung und die politische Landschaft der Schweiz ebenfalls in erheblichem Masse beeinflussen.
50. Die Schweiz gehört zu den wenigen europäischen Ländern, die über keine besonderen Bestimmungen zu den politischen Parteien verfügen, weder zu deren Finanzierung noch zur Finanzierung von Wahlkampagnen. Die Rechtsvorschriften enthalten keine Definition des Begriffs politische Partei, obwohl dieser Begriff in Artikel 137 der Bundesverfassung von 1999 erwähnt wird: *«Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit»*. Die politischen Parteien in der Schweiz haben in den meisten Fällen die Rechtsform eines privatrechtlichen Vereins, damit sie über eine Rechtspersönlichkeit verfügen. Doch die Parteien können sich auch als einfache Gesellschaft organisieren, die keine Rechtspersönlichkeit hat. Sie

sind nicht verpflichtet, sich zu registrieren, obwohl die Bundeskanzlei ein Parteienregister führt, in dem sich die Parteien auf Wunsch eintragen lassen können, womit sie bei eidgenössischen Wahlen von gewissen administrativen Formalitäten befreit sind. Die Tatsache, dass zu den politischen Parteien keine Rechtsvorschriften bestehen, beruht auf der unter den politischen Verantwortlichen und in der öffentlichen Meinung noch stark verbreiteten Auffassung, dass die Parteien zum privaten Bereich gehören und in der Lage sein müssen, ihre Funktion frei und ohne Einmischung und Kontrolle durch den Staat nach eigenem Ermessen wahrzunehmen. In der Praxis sind die politischen Parteien in der Schweiz vor dem Hintergrund des Föderalismus in kleinen oder sogar sehr kleinen Vereinen auf kantonaler und kommunaler Ebene organisiert und beruhen in Bezug auf ihren Betrieb weitgehend auf dem Milizsystem¹³. Dies bedeutet, dass sie nur wenige angestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigen und nur selten auf Berufspolitiker und -politikerinnen zurückgreifen. Die Parteibüros, die Entscheidungszentren und die Buchführung der Parteien sind ebenfalls sehr dezentralisiert. Dies hat zur Folge, dass die Parteibüros auf Bundesebene in der Regel nur über bescheidene Mittel verfügen und ihr Einfluss auf die Parteipolitik nicht sehr gross ist.

51. Die politischen Parteien und die Kampagnen für Wahlen und Volksabstimmungen können weder auf Bundesebene noch in praktisch allen Kantonen eine öffentliche Finanzierung in Anspruch nehmen¹⁴. Auch diese nicht vorgesehene öffentliche Finanzierung beruht auf der traditionellen Auffassung, dass sich der Staat nicht in die Funktionsweise der politischen Parteien einzumischen hat, die privatrechtliche Rechtssubjekte sind und zwischen denen sich die Konkurrenz ohne Einschränkungen entfalten können muss. Dabei handelt es sich nach wie vor um ein heikles Thema. Die meisten politischen Parteien, mit denen das ETG Kontakt hatte, scheinen der Einführung einer solchen Finanzierung ablehnend oder zurückhaltend gegenüberzustehen, weil sie vom Volk abgelehnt wird. Die parlamentarischen Initiativen, die in den Jahren 2003, 2006 und 2009 zu diesem Thema eingereicht wurden, wurden alle abgelehnt.
52. Die private Finanzierung ist somit die einzige Finanzierungsquelle für die politischen Parteien sowie für Wahl- und Abstimmungskampagnen. Wie in anderen Ländern ist der Anteil der Mitgliederbeiträge an den Budgets der politischen Parteien seit mehreren Jahren im Abnehmen begriffen. Für die Parteivertreterinnen und -vertreter, die in den Bundesrat, in die eidgenössischen Räte und teilweise auch in Richter- oder Magistratsfunktionen gewählt werden, ist es üblich, dass sie einen Teil ihrer Entschädigungen oder ihres Gehalts ihrer Partei zukommen lassen. Die Kandidatinnen und Kandidaten für Wahlen und die Komitees von Volksinitiativen leisten in der Regel einen Beitrag an die Finanzierung der betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampagne. Weitere Einnahmequellen sind die Beiträge der verschiedenen Sektionen der Parteien und in einem geringeren Ausmass der Ertrag aus dem Verkauf von Werbeartikeln sowie von anderen Gütern und Dienstleistungen. Ein wesentlicher Teil des Budgets der politischen Parteien und von Wahl- und Abstimmungskampagnen besteht indessen aus Spenden von Privatpersonen, Unternehmen, Banken, Gewerkschaften, Dachverbänden¹⁵, Unterstützungsvereinigungen und anderen Interessengruppen.
53. Da in den schweizerischen Rechtsvorschriften auf Bundesebene keine Bestimmungen zur Finanzierung von politischen Parteien und von Wahl- und Abstimmungskampagnen bestehen,

¹³ Siehe Fussnote 9.

¹⁴ Eine Ausnahme bilden die Kantone Freiburg und Genf: Diese sehen eine öffentliche Unterstützung vor, die als Beitrag an die Kosten der Wahlkampagne direkt an die politischen Parteien, Vereine oder Vereinigungen von Kandidatinnen und Kandidaten ausgerichtet wird. Im Übrigen wird den Mitgliedern der eidgenössischen Räte und den Fraktionen vom Bund eine indirekte öffentliche Finanzierung mit einem Gesamtbetrag von etwa CHF 4,8 Millionen (rund EUR 3,7 Millionen) ausgerichtet.

¹⁵ Zusammenschlüsse von Unternehmen und Verbänden.

enthalten sie auch keine spezifischen Vorschriften zur Transparenz der Parteienfinanzierung und zu deren Kontrolle. Demzufolge sind auch keine entsprechenden Sanktionen vorgesehen. Das ETG hält fest, dass in diesem Zusammenhang die Haltung der Schweizer Bevölkerung zum Thema Geld nicht ausser Acht gelassen werden darf. Wenn es um die Finanzierung des politischen Geschehens geht, zeigen sich die Schweizerinnen und Schweizer über die Verwendung des Begriffs «Korruption» schockiert. Eher widerwillig akzeptieren sie den Begriff «Transparenz», doch im Grunde scheinen sie dem Begriff «Diskretion» den Vorzug zu geben. Die Diskretion, die bei allen Geldfragen geübt wird, ist eindeutig eine der Komponenten des gesellschaftlichen Konsenses in der Schweiz. Eine solche Einstellung ist der Einführung von Rechtsvorschriften zur Regelung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie von politischen Parteien selbstverständlich nicht unbedingt förderlich. Dennoch wird schon seit Langem über die Frage der Transparenz diskutiert. Doch abgesehen von der erwähnenswerten Ausnahme in den Kantonen Genf und Tessin haben diese Diskussionen nie zur Verabschiedung von verbindlichen Vorschriften geführt, weil der dafür erforderliche Konsens zwischen den politischen Parteien fehlt. Einige Parteien, die sich für die Verabschiedung solcher Vorschriften aussprechen, haben sowohl im Nationalrat als auch im Ständerat mehrere parlamentarische Vorstösse eingereicht¹⁶, doch sie scheiterten jedes Mal am traditionellen Widerstand der Parteien anderer politischer Ausrichtungen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass noch nie eine Volksinitiative zu diesen Fragen lanciert wurde. Nach den Aussagen einiger Gesprächspartner der ETG hängt dies mit dem mangelnden Interesse der Öffentlichkeit an dieser Frage und damit zusammen, dass die politischen Parteien den Status quo beibehalten wollen.

54. Seit etwa zehn Jahren scheint sich die Situation jedoch zu entwickeln, da auf der politischen Bühne eine Partei grosse Erfolge verzeichnet, die gemäss allen Beobachtern und Gesprächspartnern der ETG über beträchtliche finanzielle Mittel verfügt. Dank diesen Mitteln konnte sie grosse Summen für die jüngsten Wahlkampagnen einsetzen, die sie mit einer bislang in der Schweiz eher unüblichen Personalisierung betrieb. Ausserdem griff diese Partei auch auf ihre bedeutenden Finanzmittel zurück, um gewisse Volksinitiativen zu lancieren oder zu unterstützen. Abgesehen von der Kontroverse, die durch die aufgegriffenen Themen und die Methoden dieser Partei bei ihren Abstimmungs- und Wahlkampagnen ausgelöst wurde, hatten ihre umfangreichen Mittel nach Auffassung zahlreicher Beobachter die Zerstörung des bisherigen Gleichgewichts zur Folge, was insbesondere zum Nachteil einiger anderer Parteien ausfiel. Diese Entwicklung, die mit einer generellen Zunahme der Ausgaben für politische Kampagnen einhergeht¹⁷, wirft unter den politischen Verantwortlichen und in der Öffentlichkeit die Frage auf, ob es richtig ist, dass zur Finanzierung der politischen Parteien und Kampagnen und zur Transparenz in diesem Bereich keine Vorschriften bestehen. Gemäss kürzlich durchgeführten Umfragen wünscht eine grosse Mehrheit der Schweizer Bürgerinnen und Bürger mehr

¹⁶ Abgesehen von einigen Initiativen, die sich auf spezifische Fragen im Zusammenhang mit den Abstimmungskampagnen bezogen – wie die Offenlegung höherer Beiträge (99.430/Gross Andreas) oder die Verwendung öffentlicher Gelder in Abstimmungskampagnen (03.434/Rechsteiner-Basel, 06.407/Fehr Hans-Jürg, 09.416/Gross Andreas) –, ging es bei einem grossen Teil der parlamentarischen Initiativen um die Einführung von Vorschriften zur Finanzierung der politischen Parteien und von Wahlkampagnen. Diese Initiativen umfassten die politischen Parteien, die Kandidatinnen und Kandidaten für Wahlen, die Initiativ- und Referendumskomitees und ähnliche Rechtsträger (Vereinigungen, Verbände). Siehe insbesondere die parlamentarischen Vorstösse 02.3714/Maillard Pierre-Yves (*Neue Regelung zur Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen*), 06.406/Roger Nordmann (*Transparenz bei der Finanzierung der politischen Parteien, der Lobbyorganisationen und der Wahl- und Abstimmungskampagnen*), 07.471/Bonhôte (*Begrenzung der Ausgaben für Wahlen*), 09.415/Sozialdemokratische Fraktion (*Endlich Transparenz in der Schweizer Politik*), 09.442/Hodgers Antonio (*Transparenz in der Parteienfinanzierung*).

¹⁷ Laut dem Evaluationsbericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission zu den eidgenössischen Wahlen 2007 waren die Ausgaben der politischen Parteien für die Wahlkampagnen im Zusammenhang mit den Parlamentswahlen 2007 im Vergleich mit früheren Wahlen deutlich höher ausgefallen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sich in der Schweiz die Wahlausgaben pro Einwohner auf einem ähnlichen Niveau wie in anderen westlichen Demokratien bewegen.

Informationen über die Finanzierung der politischen Parteien und von Abstimmungs- und Wahlkampagnen¹⁸. Zum Zeitpunkt des Besuchs des ETG konnte ein Symptom dieser Entwicklung verzeichnet werden: Ein neuer parlamentarischer Vorstoss wurde von einer knappen Mehrheit der Staatspolitischen Kommission des Ständerats, der kleinen Kammer des Parlaments, gutgeheissen. Mit dieser Motion wird der Bundesrat beauftragt, dem Parlament einen Entwurf für eine gesetzliche Grundlage vorzulegen, mit der die Veröffentlichung der Finanzierungsquellen von Kampagnen im Vorfeld von eidgenössischen Volksabstimmungen für obligatorisch erklärt wird¹⁹. Die Finanzierungsquellen der politischen Parteien und von Wahlkampagnen sind von diesem Vorstoss nicht betroffen. Laut einigen Auskunftspersonen des ETG wird es voraussichtlich einfacher sein, einen Konsens über die Frage der Transparenz bei der Finanzierung von Kampagnen zu finden, die im Hinblick auf Abstimmungen durchgeführt werden. Für diese werden teilweise beträchtliche Summen eingesetzt, die ungleich verteilt sind. Im Übrigen stellt eine der politischen Parteien gegenwärtig Überlegungen zur Frage an, ob sie zu diesem Bereich eine Volksinitiative lancieren soll. Ausserdem hat das Bundesamt für Justiz im Hinblick auf den vorliegenden Evaluationsbericht kürzlich ein rechtsvergleichendes Gutachten veröffentlicht²⁰. Das ETG begrüsst diese Überlegungen und Initiativen. Sie werden zweifellos dazu beitragen, dass sich ein Bewusstsein für die negativen Auswirkungen des rechtlichen Vakuums entwickelt, das gegenwärtig im Zusammenhang mit der Frage der Transparenz bei der Finanzierung des politischen Geschehens besteht. Das ETG hofft, dass der vorliegende Bericht und die Schlussfolgerungen, die aus der Beobachtung der Kampagne für die eidgenössischen Wahlen vom 23. Oktober 2011 gezogen werden, dazu beitragen werden, dass die Notwendigkeit der Regelung dieser Frage auf der Grundlage der Empfehlung Rec(2003)4 des Europarats über gemeinsame Regelungen zur Bekämpfung der Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und von Wahlkampagnen anerkannt wird.

55. Da sich die oben erwähnte Empfehlung nicht direkt auf Kampagnen bezieht, die im Hinblick auf Volksabstimmungen durchgeführt werden, fallen diese auch nicht unter die im vorliegenden Bericht abgegebenen Empfehlungen. Doch einige der nachfolgend aufgeführten Probleme betreffen nicht nur die politischen Parteien und die Wahlkampagnen, sondern auch die Abstimmungskampagnen. Angesichts der zentralen Stellung der Abstimmungskampagnen im politischen Leben der Schweiz, der Verbindungen von bestimmten Kampagnen und Referendumskomitees mit politischen Parteien und der bedeutenden Finanzströme, die sie in einigen Fällen anscheinend zur Folge haben, wäre es nach Auffassung des ETG gerechtfertigt, dass für diese Kampagnen vergleichbare Vorschriften gelten. Den Schweizer Behörden wird daher empfohlen, bei ihren Überlegungen zum weiteren Vorgehen auf der Grundlage des vorliegenden Berichts die Gesamtübersicht sicherzustellen und auch den Fall der Abstimmungskampagnen zu berücksichtigen.

Transparenz

56. Für die politischen Parteien gelten keine besonderen buchhalterischen Vorschriften. Als Vereine unterstehen die meisten politischen Parteien und die ihnen angegliederten Rechtsträger nur den sehr einfachen Bestimmungen von Artikel 69a des Zivilgesetzbuchs, gemäss dem sie Buch über die Einnahmen und Ausgaben sowie über die Vermögenslage führen müssen. Was die Form, die

¹⁸ Laut den neuesten Umfragen würden 64 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer Massnahmen im Hinblick auf eine Veröffentlichung der Daten zur Finanzierung von Kampagnen begrüssen, und 87 Prozent plädieren für mehr Transparenz im Bereich der Finanzierung des politischen Geschehens (siehe insbesondere Neue Zürcher Zeitung, 22.10.2007, und l'Hebdo, 9.2.2011).

¹⁹ Motion 11.3467: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20113467

²⁰ http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2011/ref_2011-07-14.html

aufzuführenden Ausgaben- und Einnahmenkategorien und die verlangte Detailgenauigkeit anbelangt, bestehen keine Vorschriften. Für die im Handelsregister eingetragenen Vereine – dies ist bei einer der politischen Parteien der Fall – gelten die Bestimmungen in Bezug auf die kaufmännische Buchführung. Die Parteien und Rechtsträger, die als einfache Gesellschaft ohne Rechtspersönlichkeit organisiert sind, unterstehen hinsichtlich der Buchführung keinen Vorschriften. Auch in Bezug auf die Buchführung im Zusammenhang mit Wahl- und Abstimmungskampagnen bestehen keine Bestimmungen. Das ETG wurde davon in Kenntnis gesetzt, dass in gewissen Fällen innerhalb der politischen Parteien finanzielle Regeln gelten. Doch diese scheinen nicht dafür geeignet zu sein, Abhilfe hinsichtlich der Heterogenität zu schaffen, die gegenwärtig in Bezug auf die Buchführungspraxis der politischen Parteien besteht.

57. Während seines Besuchs war das ETG erstaunt über die ausgeprägte Intransparenz, die im Zusammenhang mit der Buchführung der grossen Mehrheit der Parteien und den Budgets von politischen Kampagnen herrscht – unabhängig davon, ob es sich um Wahl- oder Abstimmungskampagnen handelt. Diese Intransparenz besteht sogar innerhalb der politischen Parteien: Die leitenden Organe legen ihren Mitgliedern nur eine zusammengefasste Version der Jahresrechnung vor. Da überdies die Strukturen und die Buchführung der Parteien auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene voneinander getrennt sind, sind den Bundesparteien die Einzelheiten der Buchführung ihrer kantonalen und lokalen Sektionen nicht bekannt. Da es sich bei den Spendenbeträgen und der Identität der Spenderinnen und Spender um vertrauliche Informationen innerhalb der politischen Parteien handelt (siehe unten), konnte das ETG nicht feststellen, in welchem Ausmass die Geld- und Sachspenden in den Geschäftsbüchern verzeichnet werden müssen. Im Weiteren scheinen die Parteien nicht verpflichtet zu sein, in ihrer Buchführung Informationen zu den ihnen angegliederten Rechtsträgern oder zu Institutionen aufzuführen, die in irgendeiner Weise unter ihrer Kontrolle stehen. Die politischen Parteien und Organisatoren von Kampagnen müssen ihre Rechnungslegung weder einer Behörde vorlegen noch veröffentlichen. Einige Parteien veröffentlichen bestimmte Finanzdaten, wie beispielsweise ihre Jahresbilanz, auf eigene Initiative auf ihrer Internetseite, doch diese Dokumente enthalten nur wenige Informationen. Die Tatsache, dass sowohl auf Bundesebene als auch in praktisch allen Kantonen überhaupt keine Vorschriften bestehen, steht eindeutig im Widerspruch zu den Artikeln 11 und 13 der Empfehlung Rec(2003)4, die von den politischen Parteien und von den Organisatoren von Wahlkampagnen die Führung einer umfassenden und angemessenen Buchführung sowie die regelmässige Vorlage von Informationen zur Rechnungslegung verlangen. In diesem Zusammenhang ist es für die Transparenz von ausschlaggebender Bedeutung, dass die Öffentlichkeit bezüglich der Einnahmen und Ausgaben der politischen Parteien und von Kampagnen über ausreichend detaillierte und verständliche Informationen verfügt. Diese Verpflichtungen sollten indessen recht flexibel ausgestaltet werden, damit für die zahlreichen kleinen und nicht sehr professionellen Parteien nicht zu grosse Belastungen entstehen. Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen empfiehlt das ETG **(i) für die politischen Parteien und die Rechnungslegung von Wahlkampagnen Buchführungsregeln einzuführen, mit denen eine umfassende und angemessene Rechnungslegung verlangt wird; (ii) dafür so sorgen, dass die Einnahmen, die Ausgaben, die Aktiven und die Passiven detailliert und umfassend verbucht und in angemessener Form dargelegt werden; (iii) die Möglichkeiten 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 angemessene Finanzinformationen problemlos und rechtzeitig zur Verfügung stehen; und (v) die Kantone gegebenenfalls einzuladen, ihre eigene Regelung im Sinne dieser Empfehlung anzupassen.**

58. Was finanzielle Beiträge oder Sachleistungen an politische Parteien, Wahlkampagnen und Abstimmungskampagnen anbelangt, bestehen keinerlei Einschränkungen. Natürliche und juristische Personen können solche Beiträge ohne irgendwelche Beschränkung und, falls sie dies wünschen, auch anonym leisten. Das ETG hat jedoch in Erfahrung gebracht, dass einige politische Parteien interne Bestimmungen erlassen haben, mit denen die Höhe von angenommenen Spenden begrenzt und anonyme Spenden untersagt werden. Bei der Höhe von Spenden und der Identität der Spenderinnen und Spender handelt es sich selbst innerhalb der politischen Parteien um streng vertrauliche Informationen. Die Meldung und die Veröffentlichung von Spenden sind weder auf Bundesebene noch in praktisch allen Kantonen zwingend vorgeschrieben²¹. Die meisten politischen Parteien, mit denen das ETG während des Besuchs Kontakt hatte, gaben an, dass diese Informationen nur einigen Führungsverantwortlichen der Partei bekannt sind. Selbst jene politischen Parteien, die sich am deutlichsten für die Einführung von Transparenzvorschriften aussprechen und auch gewisse Schritte in diese Richtung unternommen haben, zeigen sich hinsichtlich der Ausweitung dieser Transparenz auf die Spenden zurückhaltend. Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass die Spenden für die Parteien eine bedeutende Finanzierungsquelle sind. Die mangelnde Transparenz wird von Vertreterinnen und Vertretern der politischen Parteien mit dem Argument gerechtfertigt, dies gewährleiste die Unabhängigkeit der gewählten Vertreterinnen und Vertreter gegenüber den bedeutenden Spenderinnen und Spendern der Partei. Von grösserer Bedeutung ist jedoch zweifellos der Umstand, dass einige politische Akteure befürchten, die Veröffentlichung der Identität der Spenderinnen und Spender und der Höhe der Spenden könnte zu einem Rückgang dieser Finanzierungsquelle führen. Sie machen geltend, eine höhere Transparenz müsste mit einer öffentlichen Finanzierung der politischen Parteien und/oder der Kampagnen einhergehen. Diesbezüglich führen sie an, diese Art der Finanzierung könne in der Schweiz kaum eingeführt werden. Auf dieser Grundlage lehnen sie jeden weiteren Fortschritt im Bereich der Transparenz ab.
59. Das ETG ist von der Stichhaltigkeit dieser Argumente nicht überzeugt. Es gehört zwar nicht zu den Aufgaben des ETG, sich für eine bestimmte Art der Finanzierung der Parteien und der Kampagnen auszusprechen, doch es weist darauf hin, dass Transparenz und öffentliche Finanzierung nicht zwangsläufig miteinander verbunden sind. Was die Befürchtungen hinsichtlich eines Rückgangs der Spenden betrifft, zeigen das Beispiel anderer Länder, in denen in Bezug auf die Finanzierung von politischen Parteien und Aktivitäten eine höhere Transparenz herrscht, und auch das Beispiel der Kantone Genf und Tessin, die in diesem Bereich bestimmte Vorschriften eingeführt haben, dass diese Bedenken unbegründet sind. Die Vertreterinnen und Vertreter dieser Kantone, mit denen das ETG während seines Besuchs zusammengetroffen ist, hielten fest, die im Bereich der Transparenz eingeführten Vorschriften hätten im Vergleich mit dem früheren System keine tiefgreifenden Änderungen zur Folge gehabt. In der Tat bestehen die Beweggründe, die natürliche und juristische Personen zur finanziellen Unterstützung von politischen Parteien und Kampagnen veranlassen können – Identifikation mit politischen Ideen und Programmen, Unterstützung der Ausübung der Demokratie, wirtschaftliche oder steuerliche Interessen – auch nach einem Ausbau der Transparenz weiterhin. Das ETG weist insbesondere darauf hin, dass Beobachterinnen und Beobachter des politischen Geschehens in der Schweiz und einige der Auskunftspersonen, mit denen es sich während seines Besuchs getroffen hat, die kontraproduktiven Auswirkungen der gegenwärtigen Intransparenz bemängelt haben: unvollständige Information der Bürgerinnen und Bürger, die sich auf deren Entscheidungsfreiheit auswirkt, während gemäss Artikel 34 der Bundesverfassung die Garantie der politischen

²¹ Die Verpflichtung zur Meldung von Spenden besteht im Kanton Genf seit 1998 und im Kanton Tessin seit 1999 (siehe Ziffern 36–37 und 39).

Rechte «*die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe*» schützen muss; Förderung von Spekulationen und Gerüchten über die vermuteten finanziellen Mittel einer bestimmten politischen Partei oder einer kandidierenden Person, was das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Demokratie untergräbt. Demzufolge empfiehlt das ETG **(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.**

60. Die Einführung einer rechtlichen Regelung zur Transparenz, wie sie oben erläutert wurde, wäre jedoch unvollständig, wenn nicht der Beteiligung von Dritten an der Finanzierung der Parteien und Kampagnen Rechnung getragen würde, d. h. von Personen und Organisationen ausserhalb der politischen Parteien und der Organisatoren von Kampagnen. Denn nichts hindert Dritte daran, direkt die Kosten der Kampagne einer kandidierenden Person oder eines Initiativkomitees zu übernehmen, ohne dass der entsprechende Betrag in der Buchführung der Kampagne verzeichnet wird. Während seines Besuchs hat das ETG erfahren, dass sich solche Fälle in der Praxis tatsächlich ereignet haben. Mehrere Gesprächspartner des ETG wiesen auf die bedeutende Rolle gewisser Stiftungen, Dachverbände und Interessengruppen hin, welche die Kampagnen von bestimmten politischen Parteien / Kandidatinnen und Kandidaten wie auch gewisse Abstimmungskampagnen in erheblichem Masse finanziell unterstützen, ohne dass diese Unterstützung immer klar ersichtlich ist. Auch diesbezüglich fördert die Intransparenz das Entstehen von Spekulationen und Gerüchten. Das ETG konnte feststellen, dass in diesem Bereich ein starker Wunsch nach mehr Transparenz besteht. Deshalb empfiehlt das ETG, **(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.**

Kontrolle und Sanktionen

61. In der Schweiz besteht keine Verpflichtung, die Buchführung von politischen Parteien und von ihnen angeschlossenen Organisationen zu prüfen. Eine Ausnahme bildet eine allfällige im Handelsregister eingetragene Handelsgesellschaft, die von einer politischen Partei betrieben wird. Da die politischen Parteien in den meisten Fällen als Verein organisiert sind, ist es indessen üblich, dass Rechnungsprüfer – bei denen es sich um Vereinsmitglieder handeln kann, die nicht unbedingt über besondere Kompetenzen verfügen müssen – eine interne Kontrolle der Jahresrechnung des Vereins durchführen und zuhanden der Mitglieder einen Bericht erstellen. Obwohl das gegenwärtige System zur Finanzierung der politischen Parteien hauptsächlich auf privaten Quellen beruht, sind nach Auffassung des ETG Verbesserungen erforderlich. Eine ordnungsgemässe Überprüfung der mit der Finanzierung der politischen Arbeit zusammenhängenden Buchführung durch einen unabhängigen Bücherexperten wäre ein wichtiges Kontrollinstrument. Dies gilt insbesondere in jenen Fällen, in denen kein anderer Überwachungsmechanismus besteht. Ein solches Verfahren würde prinzipiell für alle politischen Parteien gelten. Es wäre indessen eine gewisse Flexibilität erforderlich, um insbesondere in Bezug auf die kleinen politischen Parteien, die nur über beschränkte Mittel verfügen, eine zu grosse Belastung zu vermeiden. Das ETG empfiehlt, **(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.

62. Da keine spezifischen Vorschriften zur Transparenz der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen in der Schweiz bestehen, einschliesslich des Buchführungsbereichs, sind auf Bundesebene auch kein Mechanismus und kein Organ für die Überprüfung dieser Finanzierung vorhanden. Zahlreiche Auskunftspersonen, die das ETG während seines Besuchs getroffen hat, haben ihre Vorbehalte gegenüber der Einrichtung eines solchen Mechanismus zum Ausdruck gebracht. Dabei wiesen diese Personen insbesondere auf die hohen Kosten für die Allgemeinheit hin. Das ETG macht darauf aufmerksam, dass die Einführung von Transparenzvorschriften nur glaubwürdig ist, wenn parallel dazu ein System für eine wirksame Kontrolle der Anwendung dieser Vorschriften gewährleistet wird. Ohne ein solches System könnten die Vorschriften problemlos umgangen werden. Das ETG will sich nicht zur Frage äussern, auf welcher Ebene dieses System eingerichtet werden sollte. Doch gemäss der Auffassung, die von der GRECO wiederholt zum Ausdruck gebracht wurde, hält es fest, dass jeder Aufsichts- und Kontrollmechanismus über eine angemessene Autonomie, über ausreichende Mittel und über entsprechende Untersuchungsbefugnisse verfügen muss, damit eine substanzielle proaktive Kontrolle gewährleistet werden kann (einschliesslich der materiellen Überprüfung der erhaltenen Informationen). Vor diesem Hintergrund empfiehlt das ETG, **(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.**
63. Im Weiteren ist es von ausschlaggebender Bedeutung, dass das eingesetzte Kontrollorgan auf wirksame Mittel, einschliesslich Sanktionen, zurückgreifen kann, um die tatsächliche Umsetzung der künftigen Rechtsvorschriften im Bereich der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen zu gewährleisten. Insoweit als die Schweiz einen kohärenten Rahmen schafft, um in Zukunft im Bereich des Systems für die Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen eine höhere Transparenz sicherzustellen, müssen die betreffenden Vorschriften mit wirksamen, verhältnismässigen und abschreckenden Sanktionen gemäss Artikel 16 der Empfehlung Rec(2003)4 ergänzt werden. Die GRECO hat schon mehrmals darauf hingewiesen, dass eine breite Palette von Sanktionen zur Verfügung stehen muss. Diese muss flexible Sanktionen für eher geringfügige Verstösse umfassen, wobei für die schwerwiegenderen Fälle auch die Anwendung von strafrechtlichen Sanktionen nicht ausgeschlossen sein darf. Das ETG empfiehlt somit, **die Vorschriften zur Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen mit wirksamen, verhältnismässigen und abschreckenden Sanktionen zu kombinieren.**

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN

64. Die parlamentarische Demokratie in der Schweiz ist durch ihre lange Tradition und ihre Stabilität gekennzeichnet. Dieses politische System geniesst in der Schweizer Bevölkerung und auf internationaler Ebene eine hohe Akzeptanz. Einige Besonderheiten dieses politischen Systems – insbesondere der Föderalismus, das Konkordanzsystem und die direkte Demokratie – haben zur Folge, dass die politischen Parteien nicht die einzigen Akteure des politischen Geschehens sind. Nach der traditionellen Auffassung in der Schweiz gehören die politischen Parteien zum privaten Bereich, und der Wettbewerb zwischen den Parteien muss ohne Einschränkungen, insbesondere

ohne Interventionen von staatlichen Stellen, spielen können. Vor dem Hintergrund dieser Auffassung weist der rechtliche Rahmen in der Schweiz, praktisch als Einzelfall in ganz Europa, auf Bundesebene und in fast allen Kantonen keine rechtlichen Vorschriften zur Transparenz der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen auf. Dies steht eindeutig im Gegensatz zu den Bestimmungen, die in der Empfehlung Rec(2003)4 des Ministerkomitees des Europarats über gemeinsame Regelungen zur Bekämpfung der Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und von Wahlkampagnen festgehalten sind. Die politischen Parteien unterstehen hinsichtlich ihrer Einnahmen und Ausgaben weder einer zwingenden Bestimmung zur Transparenz noch einem Überwachungsinstrumentarium. Dasselbe gilt für Kampagnen im Zusammenhang mit Wahlen und Volksabstimmungen. Doch auch in einem Land wie der Schweiz, in dem keine direkte öffentliche Finanzierung des politischen Geschehens vorgesehen ist und die politischen Parteien, die Wahlkampagnen und die Kampagnen im Zusammenhang mit Volksabstimmungen in hohem Masse oder sogar vollständig von privaten finanziellen Mitteln abhängig sind, ist die Transparenz im Bereich der Finanzierung des politischen Lebens eine Frage von entscheidender Bedeutung. Über diese Frage wird schon seit Langem diskutiert, wobei man bislang zu keinem Ergebnis gelangt ist, weil der dafür erforderliche Konsens zwischen den politischen Parteien, die in der Regierung und im Parlament vertreten sind, bisher nicht erreicht werden konnte. Angesichts des gegenwärtigen rechtlichen Vakuums und seiner negativen Auswirkungen, deren sich die Schweizer Bevölkerung zunehmend bewusst zu werden scheint, würde die gegenwärtige Lage die Einführung von rechtlichen Vorschriften erfordern, mit denen eine angemessene Transparenz und Kontrolle im Bereich der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen gewährleistet werden kann. Dies gilt unabhängig von der Frage, ob ein Mechanismus für die öffentliche Finanzierung eingeführt wird oder nicht. Deshalb ist es wichtig, dass die politischen Parteien und die Kandidatinnen und Kandidaten für Wahlen eine umfassende Buchführung sicherstellen und ihre Rechnungslegung sowie Informationen zu den erhaltenen Spenden, die einen bestimmten Betrag übersteigen, einer unabhängigen Behörde vorlegen. Diese muss die Befugnis haben, die Einhaltung der Vorschriften zur Transparenz bei der Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen zu überprüfen und bei Bedarf die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Diese können bei der Nichteinhaltung der Vorschriften bis zum Verhängen von Sanktionen reichen. Angesichts der zentralen Stellung, die Kampagnen für Volksabstimmungen im politischen Leben der Schweiz einnehmen, wäre es im Weiteren sinnvoll, in Bezug auf diese Kampagnen die Einführung von vergleichbaren Bestimmungen in Betracht zu ziehen. Vor diesem Hintergrund muss die Einführung von neuen Rechtsvorschriften gut durchdacht sein. Dabei geht es darum, das richtige Gleichgewicht zwischen dem legitimen Interesse an der Wahrung der Unabhängigkeit der politischen Akteure und des Engagements der Bürgerinnen und Bürger im politischen Leben einerseits und dem ebenso legitimen Interesse der Bürgerinnen und Bürger an der Verfügbarkeit von Informationen andererseits zu gewährleisten, die sie benötigen, um ihre politische Stimme unverfälscht abzugeben.

65. Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen empfiehlt die GRECO der Schweiz:

- i. (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 Möglichkeiten 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 angemessene Finanzinformationen problemlos und rechtzeitig zur Verfügung stehen; und (v) die Kantone gegebenenfalls einzuladen, ihre eigene Regelung im Sinne dieser Empfehlung anzupassen (Ziffer 57);

- ii. (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 (Ziffer 59);
 - iii. (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 (Ziffer 60);
 - iv. (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 (Ziffer 61);
 - v. (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 (Ziffer 62);
 - vi. die Vorschriften zur Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen mit wirksamen, verhältnismässigen und abschreckenden Sanktionen zu kombinieren (Ziffer 63).
66. Gemäss Artikel 30.2 der Geschäftsordnung fordert die GRECO die Schweizer Behörden auf, bis am 30. April 2013 einen Bericht über die Umsetzung der oben aufgeführten Empfehlungen einzureichen.
67. Schliesslich fordert die GRECO die Schweizer Behörden auf, möglichst rasch die Veröffentlichung dieses Berichts zu genehmigen, den Bericht in die anderen Amtssprachen der Schweiz übersetzen zu lassen und diese Übersetzungen öffentlich zugänglich zu machen.