



Rundbrief

November 2017

Liebe Leserinnen und Leser

Die SHV setzt sich seit vielen Jahren dafür ein, dass sich Jugendliche aus den verschiedenen Staaten des Westbalkans begegnen und dass sie gemeinsam Schritte zur Verarbeitung der Folgen des Balkankriegs und in die Richtung einer friedlichen Zukunft unternehmen. Im Juli dieses Jahres hat in Mostar (Bosnien-Herzegowina) als Pilotprojekt die **Sommerschule „Challenge History“** stattgefunden. Sie war ein Erfolg. Lesen Sie den Bericht von **Thomas Kadelbach**. Er hat die Sommerschule von Seiten der SHV konzipiert, koordiniert und dabei hervorragend mit lokalen NGO's zusammengearbeitet. Wir danken ihm herzlich für den grossen Einsatz. Wir fügen auch einen Ausschnitt aus einem Blog bei, den zwei Teilnehmende gepostet haben. Wir sind optimistisch, dass es gelingen wird, auch im kommenden Jahr eine Sommerschule durchzuführen.

Hauptthema dieses Rundbriefs sind die **Wahlbeobachtungen**, eine wesentliche Aufgabe des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR), sowie die von der Teilnehmerstaaten der OSZE verlangte **Transparenz bei Wahlen**.

Lars Knittel, bis kürzlich Mitarbeiter im Büro der ODIHR-Direktorin, schildert die Geschichte, Methodologie und die Herausforderungen der Wahlbeobachtung. Auch die Schweiz hat OSZE-Wahlbeobachtungsmissionen eingeladen. Fabian Hunold, Vorstandsmitglied der SHV, der diesen Rundbrief mitgestaltet hat, sagt uns, was diese bei den Nationalratswahlen festgestellt haben. Eine wichtige Voraussetzung fairer Wahlen ist die Transparenz der Kampagnenfinanzierung. Die Schweiz ist hier kein Vorbild. Dies zeigt der Beitrag von **Martin Hilti**, dem Geschäftsführer von Transparency International. Die Schweiz wurde von der GRECO, der Institution des Europarates zur Korruptionsbekämpfung auch schon wiederholt gerügt, wie der Artikel von **Jean-Christophe Geiser**, Mitarbeiter im Bundesamt für Justiz ausführt. In den nächsten Jahren wird die Diskussion über die Transparenz der Politikfinanzierung intensiv geführt werden, ist doch soeben eine Volksinitiative mit diesem Ziel eingereicht worden. **Nationalrätin Nadine Masshardt**, Ko-Präsidentin des Trägervereins erläutert, weshalb die Initiative das Vertrauen in die Politik stärken soll.

Malcolm McLaren, Vizepräsident, hat die SHV an der Jahreskonferenz der Civic Solidarity Platform (CSP) und am HDIM der OSZE in Warschau vertreten. Er orientiert über diese Konferenzen.

Ich wünsche Ihnen eine gute Lektüre und entbiete Ihnen schon jetzt meine besten Wünsche zum Jahreswechsel.

Christoph Lanz, Präsident

ERFOLGREICHES PILOTPROJEKT „CHALLENGE HISTORY“ IN MOSTAR

Im Juli 2017 fand in Mostar, Bosnien-Herzegowina, zum ersten Mal die Sommerschule „Challenge History“ statt. Das Projekt, das die Schweizerische Helsinki-Vereinigung in enger Zusammenarbeit mit lokalen Partnerorganisationen organisierte, ermöglichte es Schülerinnen und Schülern aus Bosnien-Herzegowina, Serbien und dem Kosovo, sich gemeinsam mit der jüngsten Geschichte des Westbalkans auseinanderzusetzen.

„Die Geschichte lehrt andauernd. Sie findet nur keine Schüler.“ Diese Aussage der österreichischen Schriftstellerin Ingeborg Bachmann ist wohl von allgemeiner Gültigkeit. In den Ländern des Westbalkans, die vor einem Vierteljahrhundert vom blutigsten Konflikt betroffen waren, den Europa nach 1945 kannte, ist er allerdings von besonderer Aktualität. Nationalistische Geschichts- und Feindbilder und die fehlende Aufarbeitung der Ereignisse des Zweiten Weltkriegs gehörten zu den wichtigsten Treibern der ideologischen Mobilisierung, die schliesslich zum Konflikt der 1990er Jahre führte. Während und nach den Jugoslawienkriegen verstärkten sich die nationalistischen Tendenzen sowohl im Schulsystem wie auch in den Medien und führten dazu, dass Angehörige der jeweils anderen Bevölkerungsgruppen oder Länder noch heute oft als „natürliche Feinde“ angesehen werden. Die OSZE, die in den Staaten des Westbalkans nach wie vor präsent ist, legt denn in ihren Projekten und Tätigkeiten auch einen besonderen Fokus auf das Erziehungssystem und den Geschichtsunterricht. Beide haben in der Postkonfliktsituation eine sicherheitspolitische Relevanz.

Vor diesem Hintergrund verfolgte eines der Projekte, das die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am SHV-Jugendseminar 2015 in Leuenberg ausarbeiteten, das Ziel, Schülerinnen und Schülern aus dem Westbalkan einen anderen und vor allem länderübergreifenden Zugang zu Geschichte zu ermöglichen. Die Sommerschule, die unter dem Motto *Challenge History* stattfinden sollte, war als konkreter Beitrag zum Abbau von Vorurteilen und Feindbildern gedacht. Zudem sollte sie es Jugendlichen aus Serbien, Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo ermöglichen, Gleichaltrige aus den Nachbarländern kennenzulernen. Das Projekt richtete sich spezifisch an Schülerinnen und Schüler, d.h. an eine Altersgruppe, die weniger regionale Kontaktmöglichkeiten hat als beispielsweise Studierende. Zudem ergab sich aus diesem Ansatz die Chance, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Projekt ihre Erfahrungen und Erkenntnisse in ihren jeweiligen Schulen weitergeben würden.

Lokale Verankerung

Die lokale Verankerung von *Challenge History* war während der Vorbereitung des Projekts ein wichtiges Anliegen. Schon früh stand fest, dass die erste Sommerschule als Pilotprojekt im United World College in Mostar in Bosnien-Herzegowina stattfinden sollte. Die Institution, die 2006 als Teil des weltweiten UWC-Netzwerkes mit dem Ziel gegründet wurde, einen Beitrag an die Aussöhnung im Westbalkan zu leisten, war gewissermassen für diese Rolle prädestiniert. Als Partnerorganisati-

on von *Challenge History* stellte uns das UWC nicht nur die Infrastruktur, sondern auch die Unterkunft für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zur Verfügung. Wichtige Stützen bei der Vorbereitung waren auch das Büro der deutschen NGO Forum ZFD in Sarajevo sowie das Belgrade Centre for Security Policy, das die Koordination in Serbien übernahm. Über die Vermittlung der Schweizer Botschaft in Pristina gelang es, mit den beiden Organisationen Democracy plus und Centre for Peace and Tolerance auch im Kosovo eine solide Projektstruktur aufzubauen. Weitere lokale Organisationen, die das Projekt unterstützten, waren Euroclio Bosnien-Herzegowina, die Friedrich-Ebert-Stiftung in Südosteuropa sowie die in Sarajevo beheimatete Filmstiftung Fondacija za kreativni razvoj. Als Sponsor ermöglichte hauptsächlich das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) die Durchführung des Pilotprojekts in Mostar. Auch Forum ZFD und die Friedrich-Ebert-Stiftung leisteten einen finanziellen Beitrag an die Sommerschule.



Grosses Interesse am Projekt

Die Ausschreibung der Sommerschule wurde im April über die Netzwerke der verschiedenen Partnerorganisationen in Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Serbien verbreitet und stiess auf grosses Interesse. Beim Sekretariat der SHV in Lenzburg gingen mehr als sechzig Anmeldungen motivierter Schülerinnen und Schüler aus diesen drei Ländern ein. Die Motivationsschreiben machten deutlich, dass die Jugendlichen die Fragen, die an der Sommerschule thematisiert werden sollten, als äusserst wichtig erachteten. In vielen Fällen war durch die Familiengeschichte eine unmittelbare persönliche Betroffenheit gegeben. Gleichzeitig wurde das Thema auch allgemein als wichtig angesehen, um die Beziehungen zwischen den Bevölkerungsgruppen und Ländern der Region zu verbessern und Spannungen

abzubauen. Stellvertretend für die zahlreichen Einsendungen steht der folgende Ausschnitt aus einem Motivationsschreiben einer Schülerin in einem Dorf in Kosovo: „Ich komme aus einer Gegend, in der der Krieg vieles zerstört hat. Während des Kosovokonflikts wurde das Dorf meiner Familie vollständig abgebrannt. Zahlreiche Bewohner verloren Mitglieder ihrer Familie. Zwar ist der physische Wiederaufbau inzwischen beendet, aber die seelischen Schäden bestehen immer noch und müssen behoben werden. Ich bewerbe mich für die Sommerschule, weil ich denke, dass sie mithelfen wird, die Beziehungen zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen zu verbessern. Das Projekt ist wichtig, weil es Jugendlichen einen Raum geben wird, um sich gemeinsam mit unserer schwierigen Geschichte auseinanderzusetzen. Der Krieg zwischen Albanern und Serben brachte Gewalt und Schmerz, aber die Jugend muss heute die negativen Einstellungen der Vergangenheit hinter sich lassen. Wir können zusammenarbeiten und die verschiedenen ethnischen Gruppen können wieder zu einer Gemeinschaft werden.“



Bei der Auswahl der zwanzig Teilnehmerinnen und Teilnehmer gelang es, eine Vielzahl verschiedener Herkunftsorte zu berücksichtigen. Auf diese Weise konnte der Wirkungskreis des Projekts vergrößert werden. Der Umstand, dass die Schüler sechzehn oder siebzehn Jahre alt, das heisst noch minderjährig waren, stellte für die Organisation eine gewisse Herausforderung dar. In Serbien und Kosovo war eine notariell beglaubigte Bescheinigung nötig, die es den Jugendlichen erlaubte, in Begleitung der Mitglieder des Organisationsteams nach Bosnien-Herzegowina zu reisen. Ein grosser Aufwand war auch mit den Visaanträgen für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Kosovo verbunden. Diese mussten in Begleitung ihrer Eltern vorgängig nach Skopje in Mazedonien reisen und dort ihre Visaanträge mit einer umfangreichen Dokumentation einreichen. Die administrativen Hürden zeigen deutlich auf, mit welchen praktischen Schwierigkeiten grenzüberschreitende Kontakte im Westbalkan für gewisse Bevölkerungsgruppen derzeit verbunden sind. Die Jugendlichen liessen sich von diesen Problemen nicht abschrecken. Ein Teilnehmer aus Kosovo schrieb uns dazu: „Trotz der bürokratischen Herausforderungen bleiben wir engagiert und sind von einer erfolgreichen Lösung der Visa-

Angelegenheit überzeugt.“ Mit etwas Glück erhielten tatsächlich alle Schülerinnen und Schüler aus Kosovo ihre Reisedokumente rechtzeitig vor der Abreise.

Das Trennende verstehen und überwinden

Im Mittelpunkt der Sommerschule, die am 16. Juli im UWC eröffnet wurde, stand das Anliegen, bei den Jugendlichen ein kritisches Bewusstsein gegenüber gängigen Geschichtsbildern zu wecken und den Blick vom Trennenden auf das Verbindende zu richten. Ausgewiesene Expertinnen und Experten aus der Region leiteten die Module und gingen dabei vom persönlichen Erfahrungshorizont der Jugendlichen aus. Da Mostar mit seiner konfliktbeladenen Geschichte und dem auch heute noch spannungsreichen Nebeneinander der ethnischen Gruppen selbst die Herausforderungen der Vergangenheitsarbeit deutlich macht, wurden einige Workshops ausserhalb des UWC an verschiedenen Orten der Stadt abgehalten. Dazu gehörten der berühmte Partisanenfriedhof, der 1965 vom serbischen Architekten Bogdan Bogdanovic erbaut und eines der eindrucklichsten architektonischen Zeugnisse der jugoslawischen Erinnerungskultur ist, sowie verlassene und teilweise beschädigte Gebäude in der Innenstadt, die heute dem Mostar Street Art-Festival als Räume für eine künstlerische Auseinandersetzung mit den Gegensätzen des Ortes dienen.



Die verschiedenen Module thematisierten unter anderem Fragen von Zugehörigkeit und Identität und ermöglichten eine kritische Auseinandersetzung mit der Erinnerungskultur im öffentlichen Raum. Die Ereignisse rund um das Attentat von Sarajevo 1914 zeigten auf, wie verschieden gewisse historische Ereignisse beurteilt werden können. An einem fiktiven Prozess, bei dem es um die Verurteilung des Attentäters Gavrilo Princip ging, nahmen die Schülerinnen und Schüler die Rolle der Verteidigung, Anklage und Jury wahr und befassten sich mit den unterschiedlichen Sichtweisen auf die Ereignisse. Das Rollenspiel machte deutlich, dass die oft verbreiteten absoluten Wahrheiten der Komplexität historischer Ereignisse nicht gerecht werden. Schliesslich räumte das Programm der Sommerschule der Auseinandersetzung mit den oft verneinten gemeinsamen historischen Erfahrungen im Westbalkan Platz ein. Ausgangspunkt der Diskussion war die Feststellung, dass

die Geschichtsschreibung in allen Ländern der Region bestimmte Gruppen ausgrenzt. Dazu gehören beispielsweise Frauen, ethnische und religiöse Minderheiten, Kinder und Migranten. Als Einstieg diente der preisgekrönte Dokumentarfilm *Remembering the others*.

Ausblick

Bereits während der Sommerschule konnten verschiedene Ideen für Follow-up-Aktivitäten und die Zukunft des Projekts entwickelt werden. Im August veröffentlichten zwei Teilnehmer aus dem Kosovo einen Essay über *Challenge History* auf der spezialisierten Webseite *Dealing with the past Balkan* (Auszug im Anschluss an diesen Beitrag). In den nächsten Monaten sollen auch die Alumni aus Serbien und Bosnien-Herzegowina in die Follow-up-Aktivitäten eingebunden werden. Ende September strahlte das öffentliche Fernsehen der Föderation Bosnien-Herzegowina den Dokumentarfilm über das Projekt aus, den die Filmstiftung *Fondacija za kreativni razvoj* erstellt hat. Der Film, der dank der Vermittlung von Forum ZFD zustande kam, stellt für die Sichtbarkeit des Projekts einen bedeutenden Mehrwert dar.

Bei den Überlegungen zur Weiterführung des Projekts stand für die SHV die Absicht im Vordergrund, die lokale Verankerung weiter zu verstärken und dazu die Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen auszubauen. Erfreulicherweise sind die meisten dieser Organisationen weiterhin am Projekt interessiert und wollen auch in Zukunft eine aktive Rolle spielen. Das Ziel ist, einen Zyklus von insgesamt vier Sommerschulen durchzuführen, die jeweils in einem anderen Land stattfinden sollen. Die beiden Organisationen *Centre for Peace and Tolerance* und *Democracy plus* aus dem Kosovo haben zugesagt, für die Durchführung von *Challenge History*

im nächsten Jahr eine führende Rolle zu übernehmen. Auch Forum ZFD aus Bosnien-Herzegowina wird sich weiter am Projekt beteiligen. Für die Koordination in Serbien wurde das dortige Helsinki-Komitee als Schwesterorganisation der SHV angefragt. Anders als bei der Sommerschule von Mostar besteht zudem die Absicht, das Projekt auf Mazedonien auszudehnen. *Challenge History 2018* soll in Ergänzung zur Stossrichtung des Pilotprojekts einen Hauptfokus auf künstlerische und kreative Tätigkeiten legen, unter dem Motto *The Art of Facing the Past for the Future*.

Das Interesse der lokalen Organisationen ist auch darauf zurückzuführen, dass der Ansatz, den das Projekt verfolgt, derzeit im Westbalkan von grosser Aktualität ist. Im Juli 2016 unterzeichneten die Länder des Westbalkans, die noch nicht EU-Mitglieder sind, in Paris unter der Schirmherrschaft von Angela Merkel und François Hollande ein Übereinkommen, das nach deutsch-französischem Vorbild eine aktive Politik im Bereich des Jugendaustausches vorsieht. Dazu wurde 2017 das *Regional Youth Cooperation Office* ins Leben gerufen. Die Ziele, die das Projekt *Challenge History* verfolgt, entsprechen diesem Ansatz voll und ganz.

Der Weg vom SHV-Seminar im Herbst 2015 bis zur erstmaligen Durchführung der Sommerschule in Mostar 2017 war lang und herausfordernd. Dank des grossen Einsatzes vieler Personen ist es nun gelungen, ein innovatives und zukunftssträchtiges Projekt regional zu verankern. Angesichts der beschränkten Ressourcen, die dafür zur Verfügung standen, ist dies ein grosser Erfolg.

Dr. Thomas Kadelbach,
Projektkoordinator

DEALING WITH THE PAST THROUGH GATHERINGS OF YOUTH FROM DIFFERENT POST-CONFLICT SOCIETIES



During the month of July 2017, we had the opportunity to attend a summer school unlike any other neither of us had attended before. The summer school brought together 20 teenagers from ex-Yugoslavian countries, all of whom had the opportunity to learn about the region's history from different perspectives. The summer school was named "Challenge History", and it not only changed our perspectives on history, but it also changed our complete opinion on the past as well as the future of the region. (...)

At the beginning, we were all just some teenagers from different Balkan countries who hanged out with the each other. However, immediately after the first day, one could no longer identify which group was representing Kosovo, Bosnia & Herzegovina or Serbia, since we were all hanging out together in mixed groups. We remember one of the lecturers telling us: 'If the general population of our countries would have the same mindset as the people in this room, we would be in a much better position, both politically and economically'. This was one of the general desired outcomes of the summer school, to help young people focus on the future, while at the same time not forget about the past. (...)

Throughout the summer school, we as participants had the opportunity to not only share our personal stories regarding the region's history, but also learn from the other stories that were shared. This allowed us to create a joint opinion on what happened on the region, even though at first we each had a completely different mindset regarding our history. Additionally, the interactive discussions tackled our prejudice towards others and developed our critical thinking. The summer school was a life changing experience, which fundamentally altered our perspectives on history and on the future of our countries. It showed us that history is not always what we hear at school or what we hear from the general population, rather that history is something that has to be carefully and objectively written while taking different accounts into consideration. We recommend that every open minded teenager who is ready for a life changing experience to apply for the summer school next year, since it is something that you will definitely not regret.

Amil Salih, high school student and young activist from Prizren

Drin Krasniqi, high school student and young activist from Prishtina

WAHLBEOBACHTUNG DURCH ODIHR – GESCHICHTE, METHODOLOGIE UND HERAUSFORDERUNGEN IN ZEITEN DER DEMOKRATISCHEN KRISE

„Demokratische Regierung gründet sich auf den Volkswillen, der seinen Ausdruck in regelmäßigen, freien und gerechten Wahlen findet“. Dieser Satz, der 1990 mit der Charta von Paris „Für ein neues Europa“ von den OSZE-Teilnehmerstaaten beschlossen wurde, ist einer der wichtigsten Grundsätze der Arbeit der OSZE und besonders des Mandates des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR). Seit seiner Gründung hat sich ODIHR nicht nur zu einer der führenden Menschenrechtsorganisationen sondern auch speziell zu einer nicht mehr wegzudenkenden Instanz bei der Wahlbeobachtung entwickelt.

Geschichte

Ursprünglich trug das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechten der OSZE, für das 1990 mit der Charta von Paris die Grundlage geschaffen wurde, den Namen Büro für Freie Wahlen. Deshalb ist es auch nicht weiter verwunderlich, dass auch heute noch unter den fünf Bereichen des Mandates von ODIHR – Wahlen, Demokratisierung, Menschenrechte, Toleranz und Nicht-diskriminierung sowie Sinti und Roma – die Wahlbeobachtung eine herausgehobene Rolle spielt, unter anderem auch deshalb, da dieses Tätigkeitsfeld, wie etwa die Beobachtung des Referendums in der Türkei gezeigt hat, ein großes mediales Echo erzeugt.

Eines der zentralsten Dokumente für die Legitimierung des Mandates von ODIHR im Bereich der Wahlbeobachtung stellt das „Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE“ von 1990 dar. Laut dieser Vereinbarung sollen alle Teilnehmerstaaten „Beobachter aus anderen KSZE-Teilnehmerstaaten sowie alle geeigneten privaten Institutionen und Organisationen, die dies wünschen, einladen, den Verlauf ihrer landesweiten Wahlen zu beobachten“. Gleichzeitig wurden damit auch die Grundsätze festgelegt, die eine Wahl aufweisen muss, damit sie als demokratisch legitimiert erachtet werden kann. Diese Grundsätze stellen bis heute, zusammen mit weiteren internationalen Standards, die Leitlinien einer jeden Wahlbeobachtung dar. Jede Wahl in einem OSZE-Teilnehmerstaat muss sich daran messen lassen, ob sie nach diesen Maßstäben den Anforderungen einer geheimen, gleichen, freien und unmittelbaren sowie transparenten Wahl gerecht wird.

Methodologie

Seit der Gründung von ODIHR und seiner Beauftragung mit der Beobachtung von Wahlen wurden, mit Ausnahme des Vatikans, 330 Missionen in allen OSZE-Teilnehmerstaaten durchgeführt (Stand Juni 2017). Dabei hat nicht jede Wahlbeobachtungsmission denselben Umfang und Aufbau. Unterschieden wird zwischen einem Election Expert Team (EET), der kürzesten und kleinsten Mission, einer Election Assessment Mission (EAM), einer Limited Election Observation Mission (LEOM) und einer Election Observation Mission (EOM). Letztere stellt die längste und umfangreichste Wahlbeobachtungsmission dar. Gemeinsam haben sie jedoch alle, dass eine Wahlbeobachtung erst durchgeführt

werden kann, wenn eine entsprechende Einladung des Teilnehmerstaats bei der OSZE, beziehungsweise bei ODIHR eingegangen ist.

Um zu entscheiden, ob ODIHR eine Wahl beobachten wird und wenn, in welchem Umfang dies passiert, wird vier bis sechs Monate vor der eigentlichen Wahl eine Bedarfserhebungsmission (kurz NAM) zusammengestellt, die aus zwei bis drei Wahlexperten besteht. Während des Zeitraums der NAM treffen sich die Mitglieder der Mission mit allen relevanten Akteuren, um einen Eindruck über eventuelle Missstände und Probleme zu bekommen, die man mit einer Wahlbeobachtung adressieren könnte. Der Endbericht der Mission gibt eine Empfehlung über den Umfang einer möglichen Wahlbeobachtungsmission ab. Dabei spielt nicht nur die letztendliche Notwendigkeit einer solchen Mission eine Rolle, sondern auch die Frage, was und wie viel ODIHR konkret mit einer Wahlbeobachtungsmission zur Verbesserung der Situation beitragen kann. Vereinfacht gesagt: Je höher die Notwendigkeit einer Wahlbeobachtung und je größer das letztendliche Potential im Endeffekt auch substantielle Verbesserungen zu erzielen, desto umfangreicher und spezifischer wird die Mission.



Die Leiterin eines Wahllokals erklärt dem Leiter der OSZE/ODIHR Election Observation Mission für die Präsidentschaftswahlen 2014 in Usbekistan, Botschafter Peter Tejler (Mitte), den Ablauf der Stimmabgabe (OSCE/Thomas Rymer)

Abgesehen von einem EET, welches normalerweise nur aus drei Experten besteht, die sich auf einige wenige spezifische Herausforderungen während der Wahl konzentrieren, wie es etwa bei den eidgenössischen Parlamentswahlen 2015 in der Schweiz und der Einführung der elektronischen Stimmabgabe der Fall war, bestehen

eine EAM, eine LEOM und eine EOM aus einem in der Hauptstadt stationiertem Kernteam von ca. 10-15 Personen, die sich auf analytische und operationelle Aspekte der Wahlbeobachtungsmission konzentrieren. Während bei einer EAM dieses Kernteam ausreicht, um die Wahlbeobachtungsmission erfolgreich durchzuführen, stoßen bei einer LEOM noch Langzeitbeobachter dazu, die im Zeitraum vor und nach der Wahl eine regionale Berichterstattung ermöglichen. Bei einer EOM werden zusätzlich dazu noch Kurzzeitbeobachter rekrutiert, welche am Wahltag selber den regelkonformen Ablauf von der Stimmabgabe bis zur Stimmauszählung in den Wahlbüros beobachten. Die Ergebnisse der verschiedenen Teile der Wahlbeobachtungsmission werden in einem Endbericht zusammengefasst, der in der Regel zwei Monate nach der Wahl veröffentlicht wird und der jeweiligen Regierung konkrete Verbesserungsvorschläge liefert. Für die Umsetzung dieser Vorschläge bietet ODIHR den jeweiligen OSZE-Teilnehmerstaaten seine Expertise an und steht ihnen so auch als unterstützende Organisation zur Seite.

Herausforderungen

In letzter Zeit machen sich jedoch die momentanen anti-demokratischen und national orientierten Einstellungen einiger OSZE-Teilnehmerstaaten auch bei der Arbeit von ODIHR und dabei besonders bei der Wahlbeobachtung bemerkbar. So kommt es immer wieder vor, dass Wahlbeobachter am Wahltag mit Schwierigkeiten konfrontiert werden, die Wahllokale betreten zu können. In manchen Fällen wird ihnen der Zutritt auch komplett verweigert. Dadurch wird nicht nur die Arbeit

der Wahlbeobachter während ihrer Mission erheblich erschwert, sondern auch der Implementierungsprozess der Empfehlungen von ODIHR kann im Endeffekt an Effektivität und Effizienz verlieren.

Aber gerade in Zeiten, in denen Politikverdrossenheit, national-orientierte Tendenzen und anti-demokratische Einstellungen nicht nur östlich von Wien, sondern auch in den eigentlich etablierten Demokratien im Westen an Popularität zunehmen, wird die Wahlbeobachtung durch ODIHR erst recht unverzichtbar. Denn ausschließlich Wahlen, die den OSZE Standards und anderen relevanten internationalen Verpflichtungen gerecht werden und als solche auch durch unabhängige internationale Organisationen überwachbar sind, können als demokratisch legitimierte Wahlen betrachtet werden. Nur solche Wahlen haben überhaupt eine Chance, das Vertrauen der Bevölkerung in eine Demokratie zu stärken, die sich gegen Populismus und Nationalismus zur Wehr setzen kann und dem Willen der Mehrheit entspricht. Die Geschichte hat besonders in Europa gezeigt, welche fatalen Auswirkungen es hat, wenn die Menschen genau diesen Glauben in die Demokratie verlieren und sich totalitären Herrschern zuwenden. Damit sich eine so dunkle Phase nicht wiederholen kann, ist die Arbeit von ODIHR und insbesondere die Wahlbeobachtung absolut essentiell für die Effektivität der OSZE und die Sicherheit Europas.

Leif Knittel,
Mitarbeiter im Direktorenbüro ODIHR

WAHLBEOBACHTUNGEN DER OSZE IN DER SCHWEIZ

Dreimal hat eine offizielle Wahlbeobachtungsmission der OSZE bisher auf Einladung der Schweiz eidgenössische Wahlen begutachtet – 2007, 2011 und zuletzt 2015. In der ersten Beobachtungsmission 2007 betonte die zehnköpfige Equipe schon vor dem Wahlgang, dass man keine Zweifel an fairen und freien Wahlen in der Schweiz hege: „Einerseits möchten wir erfahren, wie in der Schweiz Wahlen durchgeführt werden, andererseits kann man jedes Wahlsystem verbessern“, erklärte ein Mitglied im Vorfeld gegenüber der NZZ. Im internationalen Vergleich ist dies für eine Wahlbeobachtungsmission keine alltägliche Arbeitshypothese, wenngleich im Falle der Schweiz wohl ebenso gerechtfertigt wie pragmatisch. 2015 war ein nur zweiköpfiges Team vor Ort, welches sich schwergewichtig mit technischen und demokratiepolitischen Herausforderungen der elektronischen Stimmabgabe beschäftigte. Die Beobachtungsmissionen äussern sich sehr positiv über die Nationalratswahlen. Zu verschiedenen Besonderheiten des Schweizerischen Systems, wie der mangelnden Transparenz der Politikfinanzierung wünschen sie sich einen öffentlichen Diskurs.

Verwunderung und Bestnoten

Wer sich als Wahlberechtigte/r mit den Schlussberichten der Beobachtungsmissionen auseinandersetzt, kann sich hie und da auf den ersten Blick ein Schmunzeln nicht verkneifen. Teilweise wird erst auf den zweiten Blick – durch die Brille des unbelasteten Beobachters – klar, dass die im internationalen Vergleich hohe Verlässlichkeit des schweizerischen Wahlsystems alles andere als selbstverständlich ist. Die Experten scheinen zwischen Verwunderung und Anerkennung zu schwanken, wenn sie zum Schluss kommen, dass das System zwar offensichtlich anfällig auf Betrug ist (Stichworte: Briefwahl, „lasche“ Kontrolle bei der Stimmabgabe) und höchst inkohärent (Stichwort: Föderalismus), das Vertrauen der Wählerinnen und Wähler aber nichtsdestotrotz ausgesprochen hoch scheint. Im Bericht 2011 wird auf 26 Seiten nicht weniger als 12 Mal das öffentliche Vertrauen ins System erwähnt – womit mancherorts das reibungslose Funktionieren des Systems überhaupt erklärt wird. 2011 wird zudem fast schon etwas konsterniert festgestellt, dass das Schweizer Wahlsystem „zwar unüblich komplex“ sei, grundsätzlich aber „gut verstanden zu werden scheint“. Zugespitzt formuliert: die historisch gewachsene, demokratische Kultur lässt ein Wahlsystem zu, dass in manch anderem Kontext nach Strich und Faden manipuliert werden dürfte. So scheint es hierzulande niemanden zu stören, dass in Genf nur der 27-jährige „Laienbürger“ in den Ständerat gewählt werden kann, während seinen Waadtländer Nachbarn dieses Amt bereits ab 18 offensteht – ein Alter, in dem die Glarner Mitbürgerinnen und Mitbürger bereits seit zwei Jahren stimmberechtigt waren. Die OSZE-Missionen regen zumindest eine Reflexion darüber an, dass kaum ein Kandidat unter denselben Voraussetzungen antrete. Dies sei bei allem Verständnis für föderalistische Traditionen „doch ungewöhnlich“ (der Verfasser recherchierte übrigens erfolglos, ob Kleriker in der Republik Genf tatsächlich von einer Wahl in den Ständerat ausgeschlossen werden). Ungeachtet der verschiedenen Empfehlungen, die zum Nachdenken einladen, kommen die Beobachtungsberichte zu einem überwiegend positiven Fazit. In der Schlagzeile des Blick vom 30. Januar 2012 gesprochen: „OSZE-Wahlbeobachter erteilen der Schweiz Bestnoten“.

Vertrauensvolle Verschwiegenheit

Die Hoffnung des Missionsleiters von 2007, dass die Aussensicht als Anregung verstanden werden soll, um auch ein gutes Wahlsystem noch besser machen zu können, stiess wohlgerne nicht überall auf Zustimmung. So meldeten sich auf Politblogs auch Stimmen, welche die Wahlbeobachtung in einem Land, „in welchem die direkte Demokratie gelebte Volkskultur ist und in welchem Menschenrechte eine Selbstverständlichkeit“ sind, als „Farce par excellence“ titulierten. Eine gelebte demokratische Volkskultur ist aber geradezu darauf angewiesen, möchte man ergänzen, dass man sich laufend kritisch mit ihr auseinandersetzt. Auch dafür stellen die OSZE-Missionen der Schweiz ein gutes Zeugnis aus. In den Schlussberichten wird zum Beispiel die für Schweizer Verhältnisse „zunehmend kontroverse“ (2007) Diskussion erwähnt, welche die OSZE-Equipen zur Frage der Parteien-, Abstimmungs- und Wahlkampffinanzierung beobachteten. Die Missionen berichten von „wilden Spekulationen“ (2015) über die Finanzierung einzelner Parteien und von der an sie herangetragene Erklärung, „dass Verschwiegenheit ein zentraler Wert der Schweizer Gesellschaft sei“ (2015). Insofern steht diese Thematik in einem Widerspruch zum in den Berichten verschiedentlich betonten Vertrauen der Stimmbevölkerung ins politische System. Die OSZE-Experten verweisen denn auch auf die Diskrepanz zwischen der fehlenden gesetzlichen Regelung von Kampagnenfinanzierung einerseits und repräsentativen Befragungen, in denen fast zwei Drittel der Bevölkerung entsprechende Schritte begrüsst hätten, andererseits (2007). Zudem verweisen die Berichte auf bestehende Empfehlungen an die Schweiz durch die Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (GRECO), die Regulierung der Politikfinanzierung anzugehen, und erinnern an internationale Standards, wie sie im „Code of Good Practice in Electoral Matters“ der Venedig Kommission des Europarates sowie in der UNO-Konvention gegen Korruption festgehalten sind. Auch die Schweiz hat die Konvention 2009 ratifiziert. In der entsprechenden Botschaft weist der Bundesrat darauf hin, dass mit Blick auf das politische System und deren zahlreichen Akteure „ein entsprechendes Gesetz [zur Parteienfinanzierung] nur sehr schwer auszuarbeiten und anzuwenden“ wäre.

Im Zentrum steht der Diskurs

Mit der Einreichung der Transparenz-Initiative scheint sich die Hoffnung der Wahlbeobachtungsmission von 2007 zu konkretisieren, dass zu diesem Thema dereinst ein breiterer Diskurs geführt werde. Was eine OSZE-Beobachterin damals der NZZ mitteilte, gilt auch heute noch: „Wenn es für die Schweizerinnen und Schweizer in Ordnung ist, nicht konkret zu wissen, woher eine Partei ihr Geld hat, dann soll dies so sein“. Die Frage der Politikfinanzierung eignet sich also auch für ein grundsätzliches Fazit zur internationalen Wahlbeobachtung in der Schweiz. Dass sie entweder in Bestnoten oder Tadel resultieren muss, ist ein Fehlschluss. Im

Vordergrund steht der Prozess der Beobachtung, nicht die Umsetzung der daraus resultierenden Empfehlungen. Es ist im Interesse der Schweiz, von einer unabhängigen Stelle auch das scheinbar Selbstverständliche regelmässig hinterfragen zu lassen. Wenn der darauf folgende demokratische Diskurs zum Schluss kommt, dass kein Anpassungsbedarf besteht, dann soll dies so sein. Dass sich unsere Nachbarn anbieten, Anregungen für diesen Diskurs zu liefern, kann aber eigentlich nur als Chance verstanden werden.

Fabian Hunold,
Vorstandsmitglied SHV

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG UND TRANSPARENZ IN DER POLITIKFINANZIERUNG – GEHÖRT DIES ALLES ZUSAMMEN?

Der Beitrag stellt Organisation und Tätigkeit von Transparency International vor, benennt die Herausforderungen der Korruptionsbekämpfung in der Schweiz und stellt den Bezug her, der zwischen Korruptionsbekämpfung und mangelnder Transparenz in der Politikfinanzierung besteht.

Korruption – der Missbrauch einer anvertrauten Machtstellung zu privatem Nutzen – ist so alt wie die Menschheit selbst und solange der Mensch (auch) selbstsüchtig verfasst ist, wird es schwierig bleiben, der Korruption beizukommen. Nichts desto trotz kämpft Transparency International als weltweit führende NGO auf dem Gebiet seit Jahren dagegen, durchaus mit Erfolg: Während den letzten rund 15 Jahren entstanden national wie international griffige Bestimmungen, notabene auch strafrechtliche, zur Bekämpfung der Korruption. Diese Bestimmungen würde es kaum geben ohne Transparency International. Worum handelt es sich bei dieser Organisation?



Transparency International

Transparency International wurde 1993 in Deutschland gegründet. Weil Korruption am effektivsten bekämpft werden kann, wenn auf die jeweiligen nationalen Besonderheiten eingegangen werden kann, setzte die Organisation von Beginn weg auf dezentrale Strukturen.

Sie kennt heute neben dem in Berlin stationierten Zentralsekretariat, das weltweit operiert, nationale Sektionen in rund 100 Ländern. Die Schweizersektion wurde bereits 1995 gegründet und bekämpft Korruption in der Schweiz und in den Geschäftsbeziehungen von Schweizer Akteuren mit dem Ausland. National wie international setzt Transparency International insbesondere auf Sensibilisierungs- und Advocacy-Arbeit im Hinblick auf eine wirkungsvolle Gesetzgebung und den korrekten Vollzug derselben, die Erarbeitung von Berichten und Arbeitsinstrumenten, die Förderung von Austausch und Weiterbildung unter spezifischen Interessengruppen und die öffentliche Stellungnahme zu aktuellen Vorkommnissen. Weite Verbreitung finden die regelmässig erscheinenden Instrumente zur Messung der Korruption, allen voran der sogenannte Corruption Perceptions Index, der die Wahrnehmung der Korruption im öffentlichen Sektor misst.

Korruptionsbekämpfung in der Schweiz

Zwar schneidet die Schweiz im Corruption Perceptions Index regelmässig unter den Top 10 ab. Im internationalen Vergleich stehen wir Schweizerinnen und Schweizer auf den ersten Blick also gut da, wenn es um Korruption geht. Dieser Befund ist natürlich erfreulich. Bei näherer Betrachtung sehen die Dinge aber etwas anders aus: Schweizer Akteure sind in fast jeden grossen Korruptionsskandal involviert, entweder weil die korrupten Gelder über den Schweizer Finanzplatz oder mithilfe von anderen Akteuren, wie beispielsweise Schweizer Anwäl-

ten, gewaschen werden. Schweizer Unternehmen sind gefordert; sie werden, v.a. im Ausland, mit Korruption konfrontiert und viele unter ihnen sind sogar in für Korruption besonders anfälligen Bereichen tätig, wie etwa im Rohstoff-, Pharma- und Gesundheitssektor. Ferner haben fast alle internationalen Sportverbände ihren Sitz in der Schweiz; über ihre korrupten Machenschaften berichten die Medien im Wochenrhythmus. Schliesslich ist bei uns die Vetternwirtschaft weit verbreitet; aufgrund der kleinräumigen Strukturen unseres Landes kennt man sich und schachert sich gegenseitig Gelegenheiten und Aufträge zu.

Intransparenz bei Politikfinanzierung und Lobbying

Eine kürzlich von Transparency International durchgeführte repräsentative Bevölkerungsumfrage (Global Corruption Barometer 2016) förderte einen weiteren Missstand zutage: Geld hat hierzulande zu grossen Einfluss auf die Politik. Oder etwas genauer: Zwei Drittel der Befragten Schweizerinnen und Schweizer sind der Meinung, vermögende Einzelpersonen hätten zu grossen Einfluss auf die Regierungstätigkeit. Sie befürworten deshalb strengere Regeln für das Lobbying. Kein Zweifel, gute Politik hat ihren Preis und Lobbying ist nicht nur legitim, sondern gehört zur Demokratie. Die Bevölkerung erkennt aber richtig, dass es dann gefährlich wird, wenn beides hinter verschlossenen Türen stattfindet und unklar ist, wieviel Geld von wem im Spiel ist. In diesen Fällen werden nämlich die Strukturen und Verfahren der demokratischen Meinungsbildung unterlaufen. Und dann beginnt die Korruption, sprich der Missbrauch anvertrauter Macht (oftmals des Geldes) zu privatem Nutzen. Umso augenfälliger und stossender ist daher der Umstand, dass die Schweiz weiterhin keine Regelung zur Transparenz der Wahl-, Abstimmungs- und Parteienfinanzierung und nur äusserst rudimentäre Bestimmungen zur Regelung des Lobbyings kennt. Darum setzt sich Transparency International für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung und im Lobbying ein. Die Organisation ist Mitglied des Trägervereins der

entsprechenden Volksinitiative und verlangt darüber hinaus, dass Mitglieder des Parlaments ihre Interessenbindungen und insbesondere die für nebenamtliche Tätigkeiten bezogenen Entschädigungen offenlegen. Die Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben muss kontrolliert werden. Ferner brauchen wir grössere Transparenz im Gesetzgebungsprozess. Dies soll durch die Schaffung eines legislativen Fussabdrucks bewerkstelligt werden. Die Bürgerinnen und Bürger sollen wissen, wie der Meinungsbildungsprozess abläuft, auch hinter den Kulissen. Gefragt ist auch Transparenz bei der Finanzierung der Lobbying-Aktivitäten, so dass die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehen können, welche finanziellen Mittel eingesetzt werden, um einem Anliegen im Parlament zum Durchbruch zu verhelfen. Schliesslich brauchen wir eine gesetzlich verankerte Karenzzeit für Politikerinnen und Politiker sowie Kaderangestellte der öffentlichen Verwaltung nach dem Ausscheiden aus dem Amt, wenn ein Zusammenhang zwischen der bisher ausgeübten Tätigkeit und der nach dem Ausscheiden aus dem Dienst beabsichtigten Tätigkeit besteht und dadurch öffentliche Interessen beeinträchtigt werden können.

Fazit

Damit kann der Bogen zur im Titel dieses Beitrags gestellten Frage gezogen werden: Die Einführung von mehr Transparenz in der Politikfinanzierung und im Lobbying leistet einen wesentlichen Beitrag zur Korruptionsprävention und -bekämpfung in der Schweiz. Transparency International arbeitet darauf hin. Gefordert sind aber wir alle. Insbesondere die hängige Volksinitiative für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung wird uns allen bald die Gelegenheit geben, die dafür notwendigen Eckpfeiler einzuschlagen.

Dr. iur. Martin Hilti, Rechtsanwalt,
Lehrbeauftragter Universität Basel,
Geschäftsführer von Transparency International Schweiz

« There are only two important things in politics: the first is money, and I can't remember the second. »

Mark Hanna (1837-1904), politicien républicain, chef de campagne pour William McKinley, 25ème président des USA.

GRECO : LA SUISSE EN PROCÉDURE DE NON-CONFORMITÉ

On rappelle souvent que la Suisse est le dernier Etat européen à ne pas disposer d'une législation sur la transparence du financement politique. Il y a une dizaine d'années encore, plusieurs Etats européens étaient dans la même situation (le Luxembourg, la Finlande, la Suède par exemple) ; ils ont pourtant, essentiellement grâce aux recommandations du GRECO, adopté des législations en la matière. GRECO demande aux autorités suisses d'adopter des modifications législatives.

Le Conseil de l'Europe et la lutte contre la corruption

Suite aux nombreux scandales de corruption politique qui ont ébranlé les vieilles démocraties européennes, et suite à l'éclatement du bloc communiste, la lutte contre la corruption est devenue dans les années 1990 l'une des priorités du Conseil de l'Europe. Son approche dans ce domaine comprend trois volets étroitement liés :

- l'élaboration de normes et de standards européens
- l'instauration d'un suivi pour veiller au respect de ces normes
- une aide ciblée apportée aux pays et aux régions dans le cadre de programmes de coopération technique.

Le Conseil de l'Europe a ainsi adopté plusieurs instruments normatifs dont :

- la Résolution (97)4 portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, 1997
- la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, 2003.



Réunion du GRECO en octobre 2017

Le GRECO

Le **Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO)** a été créé en 1999 par le Conseil de l'Europe pour veiller au respect des normes anticorruption de l'organisation par ses Etats membres. Il s'agit d'un « accord partiel élargi » : l'adhésion au GRECO n'est donc pas limitée aux Etats membres du Conseil de l'Europe. Le GRECO compte actuellement 49 Etats membres : les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, les Etats-Unis d'Amérique et le Belarus. En outre, la Tunisie a déposé une demande d'adhésion et devrait prochainement rejoindre le GRECO. Le GRECO a comme objectif d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption. Il utilise un processus dynamique d'évaluation et de pressions mutuelles par les pairs, contribue à identifier les lacunes dans les politiques nationales de lutte contre la corruption et incite ainsi les Etats à procéder aux réformes législatives, institutionnelles et pratiques nécessaires. Le GRECO est aussi un forum pour le partage des meilleures pratiques en matière de prévention et de détection de la corruption. Le fonctionnement du GRECO est régi par son Statut et son Règlement intérieur¹

Chaque Etat membre désigne deux représentants au maximum qui participent aux réunions plénières et jouissent du droit de vote; chaque membre fournit également une liste d'experts disposés à participer aux évaluations du GRECO.

Le GRECO évalue tous ses membres sur pied d'égalité, à travers un processus dynamique d'évaluation et de pressions mutuelles par les pairs (peer review). Le suivi comprend dans un premier temps une procédure d'évaluation « horizontale » (tous les membres sont évalués dans le cadre d'un Cycle d'évaluation) aboutissant à des recommandations dont le but est la poursuite des réformes nécessaires dans les domaines législatif, institutionnel et pratique ; puis une procédure de conformité qui peut s'étendre sur plusieurs années et dont l'objectif est d'évaluer les mesures prises par les membres pour mettre en œuvre ces recommandations.

Les cycles d'évaluation

Le GRECO procède par cycles d'évaluation qui couvrent chacun des thèmes spécifiques. Le premier cycle d'évaluation (2000-2002) a concerné les organes nationaux engagés dans la prévention et la lutte contre la corruption ainsi que les immunités des agents publics. Le deuxième cycle d'évaluation (2003-2006) a porté sur les produits du crime, la prévention et la détection de la corruption dans l'administration publique et la prévention de la pratique consistant à utiliser des personnes morales (sociétés, etc.) pour dissimuler les faits de corruption. Le troisième cycle d'évaluation (2007- 2011) a concerné d'une part les incriminations et d'autre part la transparence du financement des partis politiques. Le quatrième cycle d'évaluation (2011-2016) a porté sur la prévention de la corruption chez les parlementaires, les juges et les procureurs. Enfin, le cinquième cycle d'évaluation qui vient de débiter en 2017 porte sur la prévention de la corruption au sein des fonctions gouvernementales (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs (police).

Les recommandations du GRECO à la Suisse

En 2011, le GRECO avait adressé six recommandations à la Suisse concernant le financement des partis politiques². Le GRECO avait recommandé pour l'essentiel :

- d'obliger les partis politiques et les candidats à tenir une comptabilité complète et accessible au public ;
- d'introduire une obligation générale pour les partis politiques et les candidats aux élections de communiquer tous les dons reçus, et d'interdire les dons anonymes ;
- de prévoir un contrôle des comptes indépendant et effectif ;
- de prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

Le Conseil fédéral a à plusieurs reprises discuté de ces recommandations. Le 12 novembre 2014, il a finalement décidé - après discussions avec les présidents des partis gouvernementaux et les présidents des groupes parlementaires lors des entretiens de Watteville - de ne pas légiférer dans ce domaine, estimant que les particularités du système politique suisse n'étaient guère conciliables avec une loi sur le financement des partis et des campagnes électorales³. Selon le Conseil fédéral, la démocratie directe et la fréquence des votations populaires qui en résultent font que les partis sont loin d'être les seuls acteurs de la vie politique en Suisse⁴. Les cantons jouissent également d'une large autonomie : leur imposer une réglementation nationale uniforme concernant le financement des partis ne serait pas compatible avec le fédéralisme. Enfin, la vie politique et le financement des partis sont perçus en Suisse comme relevant largement d'un engagement privé et non de la responsabilité de l'Etat. Grâce au système de milice, les besoins financiers des partis politiques sont nettement plus modestes qu'à l'étranger. La position du Conseil fédéral n'a pas changé depuis⁵.



Bâtiment du GRECO à Strasbourg

La Suisse en procédure de non-conformité

Le GRECO a engagé en novembre 2013 une procédure de non-conformité contre la Suisse⁶. Constatant avec regret que le gouvernement fédéral maintient sa position consistant à ne pas légiférer sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales, le GRECO, dans son 4^{ème} rapport de conformité⁷ adopté en juin 2017, demande maintenant aux autorités suisses de recevoir une mission à haut niveau afin d'examiner sur place avec l'ensemble des parties prenantes les moyens d'accélérer les modifications législatives et politiques demandées. La Suisse doit en outre adresser au GRECO un cinquième rapport de situation d'ici à mars 2018.

Jean-Christophe Geiser,
Avocat, conseiller juridique à l'OFJ

¹<https://www.coe.int/fr/web/greco/about-greco/what-is-greco>

²Cf. le libellé exact des recommandations : <https://rm.coe.int/16806cab75>

³<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.ms-g-id-55194.html>

⁴On constate pourtant que, dans ce même contexte politique, trois cantons (Tessin, Genève et Neuchâtel) ont adopté une législation en la matière.

⁵Dans sa réponse du 20 mai 2015 à l'interpellation parlementaire 15.3331 « Où en est la mise en œuvre des recommandations de la mission d'évaluation électorale du BIDDH de l'OSCE dans la perspective des élections fédérales de 2015? », le Conseil fédéral a notamment rappelé que la question de l'obligation légale, pour les partis et les candidats, d'établir la transparence sur le financement des campagnes électorales, était « traitée dans le cadre des recommandations du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe ».

⁶Cf. à ce propos la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Masshardt 14.3633, "Transparence du financement des partis politiques. Que fait le Conseil fédéral pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO ?"

⁷<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/kriminalitaet/korrupton/grecoberichte/ber-iii-2017-10-f.pdf>

DAS VERTRAUEN IN DIE POLITIK STÄRKEN

Ob USA, Frankreich, Deutschland oder Grossbritannien: vielerorts in aller Welt sind ausgewiesene Politikerinnen und Politiker sowie grosse Parteien zuletzt bei Wahlen abgestraft worden. An ihre Stelle traten neue Bewegungen. Noch ist dieses Phänomen in der Schweiz nicht zu beobachten. Doch ist es eine stetige Aufgabe der Politik, das Vertrauen der Wählerinnen und Wählern zu erneuern. Die Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung“ bietet eine ausgezeichnete Gelegenheit.



Der erste Stein für eine transparente Parteienfinanzierung ist gelegt: Das überparteiliche Komitee bei der Einreichung der Transparenz-Initiative

Die politischen Systeme in grossen westlichen Ländern befinden sich im Umbruch: In den USA wird ein politisch unerfahrener Milliardär gewählt, nur weil er gegen das Establishment und die politische Kultur antritt. In Frankreich stehen beide grossen Parteien erstmals in der Geschichte der Fünften Republik nicht im zweiten Wahlgang um das Amt des Staatspräsidenten. Schliesslich gewinnt der Vertreter einer neuen Bewegung, welche die politischen Strukturen umwälzen will. Und in Grossbritannien lassen die Wählerinnen und Wähler die Premierministerin im Regen stehen, statt ihr - wie erhofft - an der Urne den Rücken zu stärken für die Verhandlungen über den EU-Austritt. Und das jüngste Beispiel: Nachwahlbefragungen in Deutschland zeigen, dass mehr als 50 Prozent der AfD-Wähler der Politik einen Denkkzettel verpassen wollten. Diese rechtsextreme Partei diene also primär als Ventil. Noch gibt es in der Schweiz keine Anzeichen für derart heftige Umbrüche. Die Zufriedenheit mit dem politischen System gilt generell als hoch. Glaubt man einer neuesten Studie der ETH Zürich so ist das Institutionsvertrauen entgegen dem weltweiten Trend in den letzten Jahren sogar noch gestiegen. Ein Grund dafür liegt bestimmt in der Tatsache, dass die Distanz zwischen Politik und Bürgern hierzulande klein ist. Vor allem der Bundesrat, aber auch das Parlament, geniesst im Volk hohes Ansehen. International immer wieder als vorbildhaft herausgestrichen werden dabei: Die weit ausgebauten Partizipationsrechte, die überparteiliche Konkordanzregierung und die Volksabstimmungen, welche nicht zuletzt Zeuge sind für einen differenzierten Meinungsbildungsprozess.

Doch wir sollten uns hüten, uns auf diesen Lorbeeren respektive auf diesem Vertrauensvorschuss auszuruhen. Das Vertrauen der Wählerinnen und Wähler verlangt nach einer stetigen Erneuerung. Dies zeigen etwa die Abstimmungen über die Unternehmenssteuerreform III oder die Altersvorsorge 2020. Sobald das Volk das Vertrauen in eine Vorlage verliert, weil diese zu undurchschaubar erscheint, wird sie abgelehnt. Auch wenn die Vorlage parteipolitisch noch so breit abgestützt ist.

Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung

Ein wirksames Instrument, um das Vertrauen in die Politik zu erhalten - oder noch besser: zu stärken - ist mehr Transparenz schaffen bei der Politikfinanzierung. Ein Anliegen, das laut Umfragen von Isopublic und Univox von zwei Dritteln der Stimmbevölkerung gewünscht wird. Und das auch immer wieder Einzug findet in vielen politischen Sonntagsreden von links bis rechts. Dennoch fiel das Anliegen im Parlament bis jetzt immer durch. Konkret wurden von 1964 bis 2005 fünfzehn Vorstösse dazu abgelehnt. Und auch in jüngster Zeit ist das Bild dasselbe: Meine parlamentarische Initiative für die Offenlegung von Spenden an Parlamentarierinnen und Parlamentarier wurde 2016 deutlich abgelehnt. Und erst in der Sommersession wurden abermals zwei Vorstösse für mehr Transparenz von der rechten Mehrheit im Parlament versenkt. Mögliche Abhängigkeiten offenzulegen passt der Mehrheit der Parlamentarierinnen und Parlamentariern eben nicht. Denn Geld bedeutet immer auch Macht. Dabei können grössere und vor allem grosse finanzielle Zuwendungen Abhängig-

keiten schaffen; erst recht in der vielgepriesenen (Miliz-) Politik.

120'000 Unterschriften gesammelt für die Volksinitiative

Aus all diesen Gründen haben wir den Weg über eine Volksinitiative gewählt. Deren Text entstand in Zusammenarbeit mit anderen Parteien, Vereinen und Verbänden. Ziel: Grossspenden über 10'000 Franken an Parteien und Komitees müssen neu offengelegt werden. Es wird also keine einzige Partei- oder Kampagnenspende verboten. Die Transparenz trägt aber bei zum besseren Verständnis der politischen Verhältnisse der Schweiz. Ebenfalls nicht Ziel der Initiative ist es, viel bürokratischen Aufwand zu verursachen. Darum sollen kleine und mittlere Spenden nicht offengelegt werden müssen, sondern nur grosse Zuwendungen, bei denen eben Abhängigkeiten schneller entstehen können. Die nötigen Unterschriften wurden – nach harzigem Start – schliesslich problemlos gesammelt. Nach 15 der möglichen 18 Monate waren im August bereits 120'000 Unterschriften zusammen. Und am 10. Oktober

wurde die Initiative bei der Bundeskanzlei eingereicht.

Die erarbeitete Offenlegungs-Regelung entspricht in den Grundzügen übrigens den Empfehlungen der Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (Greco) oder der Nichtregierungsorganisation Transparency International. Denn punkto Transparenz in der Politikfinanzierung sind wir inzwischen eines der Schlusslichter aller westlicher Demokratien und in Europa gar das letzte Land ohne Regelung.

Lasst uns diesen Missstand korrigieren und dazu beitragen, dass das Vertrauen in das politische System der Schweiz erhalten bleibt – oder besser noch: gestärkt wird. Dank der Initiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung“ hat das Volk erstmals die Chance, endlich Transparenz zu schaffen in der Politikfinanzierung.

Nadine Masshardt,
Nationalrätin, Co-Präsidentin des Trägervereins „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung“

„SAME PROCEDURE AS EVERY YEAR“? – EIN BERICHT ÜBER DAS IMPLEMENTIERUNGSTREFFEN ZUR MENSCHLICHEN DIMENSION UND DIE JAHRESVERSAMMLUNG DER CIVIC SOLIDARITY PLATFORM



Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Mitgliederorganisationen der CSP werden von der neuen Direktorin des ODIHR (5. von links) empfangen

Einleitung

Wie jedes Jahr hat im September in Warschau das von dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) organisierte Treffen stattgefunden, an dem die Fortschritte der OSZE-Staaten hinsichtlich der Implementierung ihrer Verpflichtungen im menschlichen Bereich geprüft und die Situation von Menschenrechten und Demokratie in Europa und Nordamerika beurteilt werden (HDIM). Parallel dazu hat die 7. Jahresversammlung der

Civic Solidarity Platform (CSP), eines Zusammenschlusses von NGOs im gleichen Bereich, stattgefunden.

Wie auch in der Vergangenheit hat die SHV als Teil ihrer internationalen Zusammenarbeit ein Vorstandsmitglied an diesen wichtigen Veranstaltungen teilnehmen lassen. Die SHV-Teilnahme ermöglichte es u.a., sich über die Achtung der Menschenrechte und die Verwirklichung rechtsstaatlicher und demokratischer Grundsätze zu informieren und evtl. auch über ihren Zustand in der Schweiz zu äussern, sowie sich v.a. mit Vertretern des ODIHR und weiterer nationaler Helsinki-Komitees zu vernetzen und evtl. friedensfördernde Projekte zusammen einzugehen. Ich konnte zum dritten Mal für einige Tage an dem HDIM und der CSP-JV teilnehmen.

Eindrücke

Im Folgenden berichte ich über meine Eindrücke. Kurz gesagt: das HDIM und die CSP-JV sind nach dem üblichen Protokoll abgelaufen. Es war aber in Warschau in diesem Herbst etwas anders. Die Themen, die die OSZE und die Schweiz beschäftigen, sind nicht neu (u.a. die Auswirkungen der Flüchtlingskrise, die politische Polarisierung, und der Schutz von Menschenrechtsverteidigern). Trotzdem haben sich die Atmosphäre des Treffens bzw. der Versammlung sowie die Stimmung unter den gouvernementalen und zivilgesellschaftlichen Vertretern spürbar geändert – leider nicht zum Besseren. Meine Eindrücke lassen sich ihrer Natur nach am besten punktuell nennen.

Bei den HDIM / intergouvernementalen Sitzungen an denen ich teilnehmen konnte,

- wurde deutliche, schwerwiegende Kritik am ODHIR, das früher eine hilfreiche vermittelnde Rolle beim HDIM spielen konnte, geübt. Diese Kritik kam seitens verschiedener Staaten- und NGO-Vertreter und betraf jeden Teil des Treffens: d.h. i) die Organisation des HDIM, dass zu viele westliche NGOs akkreditiert wurden bzw. kritische Stimmen aus westlichen Staaten für die Side-Events zugelassen wurden – mit der Folge, dass eine zweitägige ‚Überprüfungszeit‘ für die Bewerbungen für einen Side-Event eingeführt wurde; ii) bei der Vorbereitung, dass die Hintergrundpapiere von den ODHIR-Mitarbeitenden und von den ausgewählten Experten einseitig und realitätsfremd – wenn nicht als gänzlich ‚falsch‘ – bezeichnet bzw. abgelehnt wurden; und iii) bei den Sitzungen, dass antisemitische und islamophobe Stimmen das Wort ergreifen durften. Selbst die neue ODHIR-Direktorin Ingibjörg Sólrún Gísladóttir mahnte: “[t]his discourse does not belong in discussions about tolerance – or for that matter, anywhere. Respect each other inside and outside the plenary hall”.

- ist eine neue Spaltung zwischen West- und Osteuropa (v.a. Polen und Ungarn) aufgetaucht, zusätzlich zu der Spaltung aus dem Kalten Krieg, die immer noch nicht überwunden wurde. Einige Staaten, die sich zur Situation in anderen Staaten äussern dürfen, konzentrierten sich ausschliesslich auf Anklagen gegen andere Staaten. Dieses Jahr führte dies zu einem zwischenstaatlichen Schlagabtausch. Darunter fielen mir insbesondere die USA und Russland auf (während z.B. die Vertreter der Ersteren die völkerrechtswidrige Annexion der Krim von Russland geisselten, hielten die Vertreter Letzterer den USA die Charlottesville-Schiesserei und allgemeinen Rassismus vor).

- waren viele sog. GONGOs (government organised non-governmental organisations) aktiv und laut. Ihre Vertreter nahmen die angegriffenen Staaten in Schutz und rügten Menschenrechtsverletzungen in anderen Staaten. Oft ist es dazu gekommen, dass der Moderator bei ihren Tiraden eingreifen musste, nicht nur um die Redner um die Beachtung des Zeitlimits, sondern auch um Beiträge zu bitten die ‚meaningful, orderly, and responsible‘ seien.

In dem HDIM-Eröffnungsplenum haben Vertreter verschiedener OSZE-Gremien mehrmals den Stellenwert eines Dialogs über Ideen und Massnahmen zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie hervorgehoben. In den darauffolgenden Tagen wurde jedoch bewiesen, dass ein Dialog einen sachlichen, selbstkritischen Rahmen voraussetzt, in dem Staaten seriöse Stellungnahmen abgeben und Ansätze zu Herausforderungen bewerten können, bzw. NGOs Empfehlungen machen und vielversprechende Projekte vorschlagen können. Mangels eines solchen Rahmens erwiesen die Sitzungen (‚working sessions‘ sic) sich insgesamt als wenig einsichtsstiftend und konstruktiv.

Bei den CSP / zivilgesellschaftlichen Sitzungen an denen ich teilnehmen konnte,

- schilderten die NGOs, v.a. aus der ehemaligen Sowjet Union, wie in Folge von neuerer Massenmigration, Terrorismus und wirtschaftlicher Krise die ganze menschliche Dimension in Frage gestellt wird und konkret, wie ihre Mitstreiter bedroht und verurteilt werden. Sie setzten sich mit einer speziellen Aktion für einige kürzlich inhaftierten Menschenrechtsverteidiger ein, die nicht zum HDIM und zur CSP-JV ausreisen durften.

- berichtete das CSP-Sekretariat, dass die Anzahl der Mitgliedsorganisationen im letzten Jahr um ein Viertel gewachsen sei, auf etwa 100. Es appellierte an diese, die CSP-Marke, -Netzwerk und Kontakte in wirksamer Weise zu nutzen. Die CSP sei leider zu einem international agierenden Wachstumsunternehmen geworden.

- werfen die o.g. immer breiteren und tieferen Bemühungen der CSP schwierige institutionelle Fragen auf: wie sollten ihre Struktur, Entscheidungsfindung und Beteiligung gestaltet werden, damit die Plattform transparent, demokratisch und v.a. effizient funktionieren kann? Frustration und Ungeduld unter den neuen Mitgliedsorganisationen mit den Gründenden, die ihre Führungsrolle nicht ohne Weiteres abgeben wollten, waren offensichtlich und haben zu einem spannungsvollen Meinungs-austausch geführt. Dies beanspruchte statt der vorgesehenen anderthalb Stunden einen ganzen von zwei Tagen und verkürzte dadurch die inhaltlichen Diskussionen über Projektarbeit zwischen Mitgliedorganisationen und über die Pläne der CSP für die nächsten Monate.

Kurzum: die Jahresversammlung der CSP war nicht so motivierend oder produktiv wie in früheren Jahren. Das Traktandum der eigenen Weiterentwicklung, welches so viel Zeit und Energie in Anspruch nahm, wurde letzten Endes vertagt und muss nun in anderen Foren fortgesetzt werden.

Schlussbetrachtung

Die Tatsachen, dass die Teilnehmerstaaten ihre Verpflichtungen im Bereich der Menschlichen Dimension nur ungenügend umsetzen und, dass sich die menschenrechtliche und demokratische Situation im letzten Jahr verschlechtert hat, wurden eigentlich von niemandem in Warschau bestritten: Grundlagen der liberalen Demokratie und der offenen Gesellschaft wurden hinterfragt und mancherorts verletzt – nicht nur in Staaten ‚östlich von Wien‘. Aber die Fragen, genau wo, wie, warum und mit welchen Konsequenzen für die OSZE und CSP, wurden Gegenstand von aufgeregten Diskussionen und zähen Verhandlungen, die meistens ergebnislos zu Ende gingen. Mit gutem Grund hat der Aussenminister Italiens seinen Staat, der den OSZE-Vorsitz ab Januar übernimmt, dazu verpflichtet, auf eine Wiederergriffung der ‚authentic spirit of Helsinki‘ hinzuwirken.

Dr. iur. Malcom McLaren,
SHV-Vizepräsident, Privatdozent Universität Zürich

SPENDENAUFTRUF

Die SHV führt ihre Aktivitäten im Westbalkan und in der Schweiz fort. Die Mitglieder des Vorstandes arbeiten mit viel Energie an den Projekten. Wir brauchen aber auch finanzielle Mittel dazu. Deshalb bitten wir Sie um eine kleine oder grössere Spende und danken Ihnen schon jetzt herzlich dafür.

PC-Konto 80-60501-5 Schweizerische Helsinki Vereinigung, Bleicherain 7, 5600 Lenzburg
Vermerk Spende / IBAN CH03 0900 0000 8006 0501 5

E-MAIL-ADRESSE

Die SHV möchte die Leserinnen und Leser des Rundbriefs und die Spenderinnen und Spender in Zukunft auch kurzfristig informieren können, z.B. über Veranstaltungen.

Wir bitten Sie deshalb, dem Sekretariat Ihre E-Mail-Adresse an info@shv-ch.org mitzuteilen. Wer den Rundbrief nicht mehr auf Papier, sondern ausschliesslich per E-Mail erhalten möchte, kann dies gerne anmerken.

Für Ihr Interesse an den Aktivitäten der SHV danken wir Ihnen sehr.

SHV-VORSTAND

Christoph Lanz, Dr.iur., LL.M., Bern, ehem. Generalsekretär der Bundesversammlung, *Präsident*
christoph.lanz@shv-ch.org

Malcolm Maclaren, Dr.iur., Freiburg i.Br., Privatdozent Universität Zürich, *Vizepräsident*
malcolm.maclaren@uzh.ch

Olivier Battaglia, Bettingen, Grossrat BS, *Quästor*
olivier.battaglia@gmail.com

Fabian Hunold, lic.phil., Diplomat EDA, Bern
fabianhunold@gmail.com

Berry Kralj, lic.iur., Wettingen, OSZE-Experte
berrykralj@bluewin.ch

Franziska Rich, dipl.phil.II, Zürich, Russlandexpertin
franziska.rich@gmail.com

Hanspeter Spörri, Teufen, Journalist und Moderator
h.spoerri@bluewin.ch

Rolf Stücheli, Dr.phil. lic.rer.publ. HSG, Thun, Historiker und Politologe, ehem. Minister EDA
roky.stuecheli@bluewin.ch

Hans Martin Tschudi, Dr.iur., Riehen, a. Regierungsrat BS, Partner bei Furer & Karrer Rechtsanwälte, Basel
hans-martin.tschudi@furerkarrer.ch

EHRENPRÄSIDIUM

Marianne von Grünigen, Dr.iur. LL.M., a. Botschafterin

SHV-SEKRETARIAT

Netzwerk Müllerhaus, Bleicherain 7, CH-5600 Lenzburg, Telefon 062 888 01 75, info@shv-ch.org; www.shv-ch.org