

Verabschiedung: 19. Juni 2015
Veröffentlichung: 17. August 2015

Veröffentlicht
Greco RC-III (2015) 6
Zwischenbericht

Dritte Evaluationsrunde

Zweiter Zwischenbericht über die Konformität der Schweiz

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

«Transparenz der Parteienfinanzierung»

Verabschiedet durch die GRECO
an ihrer 68. Vollversammlung
(Strassburg, 15.–19. Juni 2015)

I. EINLEITUNG

1. Der Evaluationsbericht zur dritten Evaluationsrunde über die Schweiz wurde von der GRECO auf der 52. Vollversammlung (21. Oktober 2011) verabschiedet und nach Freigabe durch die Schweiz am 2. Dezember 2011 veröffentlicht (Greco Eval III Rep (2011) 4F, [Thema I](#) und [Thema II](#)).
2. Wie in den GRECO-Satzungen vorgeschrieben, unterbreitete die Schweiz einen Sachstandsbericht über die Massnahmen, die zur Umsetzung der Empfehlungen getroffen worden waren.
3. Im Konformitätsbericht (verabschiedet auf der 61. Vollversammlung in Strassburg vom 14.–18. Oktober 2013) bescheinigte die GRECO der Schweiz, dass lediglich drei der elf im Evaluationsbericht der dritten Evaluationsrunde abgegebenen Empfehlungen in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurden. Aufgrund dieser Tatsache kam die GRECO zum Schluss, dass die Empfehlungen zur Erreichung der Konformität im Sinne von Artikel 31 Absatz 8.3 der GRECO-Satzungen «gesamthaft ungenügend» umgesetzt wurden. Die GRECO beschloss deshalb, Artikel 32 anzuwenden; er betrifft Mitglieder, die den im Bericht zur gegenseitigen Evaluation enthaltenen Empfehlungen nicht nachkommen. Der Leiter der Schweizer Delegation wurde aufgefordert, bis spätestens am 30. April 2014 einen Bericht über die Fortschritte hinsichtlich der Erfüllung der noch nicht umgesetzten Empfehlungen nach Absatz 2(i) dieses Artikels vorzulegen. (Im Einzelnen ging es um die Empfehlungen i und iii zum Thema I und um die Empfehlungen i bis vi zum Thema II.)
4. Im Zwischenbericht über die Konformität, der an der 64. Vollversammlung (Strassburg, 15.–19. Juni 2014) verabschiedet wurde, ist die GRECO erneut zum Schluss gekommen, dass die Schweiz die Empfehlungen zur Erreichung der Konformität angesichts der Anzahl der insgesamt noch nicht vollständig berücksichtigten Empfehlungen weiterhin «gesamthaft ungenügend» umgesetzt hat. Nach Massgabe des Absatzes 2(i) dieses Artikels bat die GRECO den Leiter der Schweizer Delegation zudem, ihr bis 31. März 2015 einen Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlungen zu unterbreiten. (Im Einzelnen sind dies die Empfehlungen i und iii zum Thema I und die Empfehlungen i bis vi zum Thema II.) Dieser Bericht, der am 9. April 2015 eingereicht worden ist, diente als Grundlage für den Zweiten Zwischenbericht über die Konformität.
5. Die GRECO betraute Moldawien und Frankreich mit der Benennung der Verantwortlichen, die über das Umsetzungsverfahren Bericht erstatten. Moldawien benannte Frau Cornelia VICLEANSCHI, Leitende Staatsanwältin der Allgemeinen Sektion, Büro der Generalstaatsanwaltschaft. Frankreich benannte Frau Agnès MAITREPIERRE, Sonderbeauftragte der Direktion für Rechtsangelegenheiten des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten. Sie wurden beim Verfassen des Konformitätsberichts vom Sekretariat der GRECO unterstützt.

II. ANALYSE

Thema I: Strafbestimmungen

6. Im Evaluationsbericht hatte die GRECO zum Thema I fünf Empfehlungen an die Schweiz gerichtet. Im Konformitätsbericht wurde der Schweiz bescheinigt, dass drei dieser Empfehlungen — die Empfehlungen ii, iv und v — in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden waren. Der Zwischenbericht über die Konformität kam zum Schluss, dass die Empfehlungen i und iii teilweise umgesetzt worden waren. Die Konformität mit diesen Empfehlungen ist Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen.

Empfehlungen i. und iii.

7. Die GRECO hatte empfohlen:

- sicherzustellen, dass die Tatbestände der Vorteilsgewährung und der Vorteilsannahme in den Artikeln 322^{quinquies} und 322^{sexies} des Strafgesetzbuches unmissverständlich auch jene Fälle einschliessen, in denen der Vorteil für Dritte bestimmt ist (Empfehlung i), und
- das Antragserfordernis für die Strafverfolgung wegen Privatbestechung aufzuheben (Empfehlung iii).

8. In ihrem Zwischenbericht über die Konformität hatte die GRECO der Schweiz bescheinigt, dass diese beiden Empfehlungen teilweise umgesetzt worden waren. Die Schweizer Regierung hatte am 30. April 2014 einen Gesetzesentwurf verabschiedet und die Botschaft zum Gesetzesentwurf dem Parlament zur Beratung unterbreitet. Die GRECO kam zum Schluss, dass die vorgeschlagene Formulierung des Entwurfs die Empfehlungen i und iii angemessen berücksichtigt, indem die Ungewissheiten in denjenigen Fällen beseitigt würde, in denen der Vorteil für Dritte bestimmt ist, und indem das Antragserfordernis für die Strafverfolgung wegen Privatbestechung aufgehoben würde.

9. Die Schweizer Behörden legen dar, dass das Schweizer Parlament die Beratung des Gesetzesentwurfs aufgenommen hat und dass das Geschäft der Rechtskommission des Ständerates zugewiesen worden ist. Nach einer ersten allgemeinen Beratung hat diese am 16. Januar 2015 entschieden, externe Fachpersonen anzuhören. Die Anhörungen fanden am 26. und 27. März 2015 statt. An der Sitzung vom 23. April 2015 hat die Kommission den Gesetzgebungsbedarf anerkannt und den Entwurf im Grossen und Ganzen angenommen. Entgegen dem Vorschlag der Regierung wünscht die Mehrheit der Kommission jedoch, dass darauf verzichtet wird, die Strafverfolgung wegen Privatbestechung von Amtes wegen aufzunehmen, wenn kein öffentliches Interesse betroffen oder gefährdet ist. Der Ständerat hat den Entwurf am 3. Juni 2015 behandelt. Wie seine Kommission hat er den Gesetzgebungsbedarf anerkannt und den Entwurf im Grossen und Ganzen angenommen. Er hat namentlich dem Grundsatz zugestimmt, dass die Bestechung Privater von Amtes wegen verfolgt wird. Entgegen der Ansicht der Regierung hat er jedoch mit einer knappen Mehrheit von 23 gegen 22 Stimmen die von der Kommission beantragte Ausnahme angenommen. Schliesslich hat er die Änderung der Artikel 322^{quinquies} und 322^{sexies} des Strafgesetzbuches in der von der Regierung unterbreiteten Form angenommen. Das Geschäft wird nun dem Nationalrat überwiesen, dessen Kommission sich demnächst mit der Vorlage befassen sollte.

10. Die GRECO nimmt Kenntnis davon, dass die Rechtsetzungsarbeiten fortgesetzt werden. Sie ist zufrieden damit, dass der Ständerat den von der Regierung unterbreiteten Gesetzesentwurf im Grossen und Ganzen gutgeheissen und die Änderung der Artikel 322^{quinquies} und 322^{sexies} des Strafgesetzbuchs im Sinne der Empfehlung i angenommen hat. In Bezug auf die Empfehlung iii ist es zwar positiv, dass der Grundsatz der Verfolgung der Privatbestechung von Amtes wegen anerkannt wird. Die GRECO bedauert es jedoch, dass das Antragserfordernis durch die Bedingung eines öffentlichen Interesses, einen auslegungsbedürftigen und womöglich ebenso einschränkenden Begriff, ersetzt wird. Die GRECO erinnert daran, dass die Strafverfolgung der Bestechung Privater gemäss dem Strafrechtsübereinkommen über Korruption (SEV 173) keiner Bedingung unterstellt ist, weder einem Antragserfordernis noch der Bedingung einer

Beeinträchtigung eines öffentlichen Interesses. Im erläuternden Bericht zum Übereinkommen wird vielmehr verlangt, dass die Unterschiede zwischen den Vorschriften zur Bestechung im öffentlichen und im privaten Bereich beschränkt werden. Die GRECO stellt fest, dass in der Schweiz andere Straftatbestände mit einer privaten Komponente wie beispielsweise die ungetreue Geschäftsbesorgung von Amtes wegen verfolgt werden. Sie ist der Ansicht, dass die Bestechung im privaten Bereich gleich behandelt werden sollte. Sie hofft demnach, dass die Einschränkung auf das öffentliche Interesse, die vom Ständerat mit der kleinstmöglichen Mehrheit angenommen worden ist, im weiteren Gesetzgebungsverfahren noch aufgehoben werden kann.

11. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlungen i und iii nach wie vor teilweise umgesetzt worden sind.

Thema II: Transparenz der Parteienfinanzierung

12. In ihrem Evaluationsbericht hatte die GRECO der Schweiz sechs Empfehlungen zum Thema II unterbreitet. Gemäss Konformitätsbericht und Zwischenbericht über die Konformität kam die GRECO zum Schluss, dass keine der Empfehlungen umgesetzt wurde. Die empfohlenen Massnahmen werden nachfolgend in Erinnerung gerufen.

Empfehlungen i. bis vi.

13. *Die GRECO hatte empfohlen:*

– (i) für die politischen Parteien und die Rechnungslegung von Wahlkampagnen Buchführungsregeln einzuführen, mit denen eine umfassende und angemessene Rechnungslegung verlangt wird; (ii) dafür zu sorgen, dass die Einnahmen, die Ausgaben, die Aktiven und die Passiven detailliert und umfassend verbucht und in angemessener Form dargelegt werden; (iii) die Möglichkeit für eine Konsolidierung der Buchführung im Hinblick darauf zu prüfen, dass die kantonalen und kommunalen Sektionen der Parteien sowie die Rechtsträger, die ihnen direkt oder indirekt angegliedert sind oder anderweitig unter ihrer Kontrolle stehen, miteinbezogen werden; (iv) dafür zu sorgen, dass der Öffentlichkeit problemlos und rechtzeitig angemessene Finanzinformationen zur Verfügung stehen; und (v) die Kantone gegebenenfalls einzuladen, ihre eigene Regelung im Sinne dieser Empfehlung anzupassen (Empfehlung i);

– (i) für die politischen Parteien und die Kandidatinnen und Kandidaten für Wahlen die generelle Verpflichtung einzuführen, alle erhaltenen Spenden (einschliesslich der Sachspenden), die einen bestimmten Betrag übersteigen, zu melden und die Identität der Spenderinnen und Spender anzugeben; (ii) ein generelles Verbot von Spenden einzuführen, die von Personen oder Institutionen stammen, welche ihre Identität gegenüber der politischen Partei oder der kandidierenden Person nicht preisgeben; und (iii) die Kantone, in denen bislang keine solchen Massnahmen realisiert wurden, zur Einleitung der entsprechenden Schritte einzuladen (Empfehlung ii);

– (i) nach Möglichkeiten zu suchen, mit denen die Transparenz im Bereich der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen durch Dritte erhöht werden kann; und (ii) die kantonalen Behörden einzuladen, ebenfalls Überlegungen zu diesen Fragen anzustellen (Empfehlung iii);

– (i) im Rahmen des Möglichen eine unabhängige Überprüfung der Buchführung von Wahlkampagnen und von politischen Parteien, die zur Buchführung verpflichtet sind, zu

gewährleisten; und (ii) die Kantone einzuladen, die gleichen Massnahmen zu realisieren (Empfehlung iv);

– (i) auf wirksame Art und Weise eine unabhängige Kontrolle der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen zu gewährleisten, die im Einklang mit Artikel 14 der Empfehlung Rec(2003)4 des Europarats über gemeinsame Regelungen zur Bekämpfung der Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und von Wahlkampagnen steht; und (ii) die Kantone einzuladen, ebenfalls entsprechende Massnahmen zu ergreifen (Empfehlung v);

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

14. Wie beim Konformitätsbericht und dem Zwischenbericht über die Konformität haben die Schweizer Behörden lediglich Informationen allgemeiner Art bereitgestellt; diese beziehen sich nicht spezifisch auf jede einzelne Empfehlung. Die Behörden informierten über die neuen Entwicklungen seit dem Zwischenbericht auf den verschiedenen staatlichen Ebenen.
15. Auf Regierungsebene hat eine Delegation der Schweizer Regierung am 29. August 2014 in einer Sitzung mit den Präsidentinnen und Präsidenten der Regierungsparteien und der Fraktionen zwei Modelle zur Erhöhung der Transparenz der Parteienfinanzierung vorgestellt. Gemäss dem ersten Modell sollten die Abschlüsse der Parteien zwingend offengelegt werden, z. B. auf einer neuen elektronischen Plattform, gemäss dem zweiten freiwillig im Parteienregister des Bundes. Die Schweizer Regierung wollte die Verantwortlichen der Regierungsparteien anhören, bevor sie einen Entscheid fällt. Mit Ausnahme der Sozialdemokratischen Partei (SP) sprachen sich jedoch alle Parteien für den Status quo ohne Transparenzvorschriften aus in der Ansicht, dass sich das aktuelle System in der Schweiz bewährt hat. Die SP hingegen wünscht noch strengere Massnahmen als jene, die in den beiden Modellen des Bundesrates vorgeschlagen wurden.
16. Am 12. November 2014 hat die Schweizer Regierung beschlossen, in diesem Bereich nicht gesetzgeberisch tätig zu werden. Sie ist der Ansicht, dass die Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz nicht mit einem Gesetz über die Parteienfinanzierung vereinbar sind, auch wenn die Kantone Tessin, Genf und Neuenburg eigene Regelungen geschaffen haben. Aufgrund der direkten Demokratie und, damit verbunden, der häufigen Volksabstimmungen sind die Parteien bei Weitem nicht die einzigen Akteure des politischen Geschehens in der Schweiz. Abgesehen davon verfügen die Kantone über eine grosse Autonomie. Ihnen eine einheitliche nationale Regelung über die Parteienfinanzierung aufzuerlegen, wäre daher nicht mit dem Föderalismus zu vereinbaren. Darüber hinaus herrscht in der Schweiz die Auffassung, dass die Politik und die Parteienfinanzierung zum grossen Teil durch privates Engagement und nicht vom Staat zu tragen sind. Dank dem Milizsystem ist der finanzielle Bedarf der Parteien deutlich geringer als im Ausland.
17. Auf Ebene des Schweizer Parlaments sollte die Rechtskommission des Nationalrates (RK-N), wie im Zwischenbericht über die Konformität dargelegt, entscheiden, ob sie an ihrer Initiative 14.400 «Offenlegung von Zuwendungen an politische Akteure durch Unternehmen und Institute der öffentlichen Hand» festhält, nachdem es der Ständerat am 10. Juni 2014 abgelehnt hatte, der Initiative Minder 12.499 Folge zu geben. Mit der Initiative der RK-N wurde der zweite Punkt der parlamentarischen Initiative Minder aufgegriffen. Gemäss diesem sollen die Rechtsgrundlagen ausgearbeitet werden, die erforderlich sind, damit Gesellschaften, in denen dem Bund oder einem anderen Gemeinwesen eine beherrschende Stellung zukommt, alle Zuwendungen an politische Einzelakteure, Parteien und Organisationen in der Jahresrechnung offenlegen. Sie sollen dabei insbesondere die Empfänger und die Höhe der jeweiligen Zuwendung angeben.

18. An der Sitzung vom 14. August 2014 hat die RK-N an der Initiative 14.400 festgehalten. Diese wurde somit dem Nationalrat überwiesen. Der Nationalrat schliesslich hat es am 10. Dezember 2014 mit 92 zu 86 Stimmen abgelehnt, der Initiative 14.400 Folge zu geben; sie ist damit endgültig abgeschrieben.
19. Mit Bezug auf die kantonale Ebene teilen die Schweizer Behörden mit, dass im Kanton Neuenburg das Gesetz über die Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (Transparenz der Finanzierung der politischen Parteien sowie der Wahl- und Abstimmungskampagnen), das vom Kantonsparlament am 1. Oktober 2013 angenommen worden war, am 1. Januar 2015 in Kraft getreten ist. In einem Beschluss der Neuenburger Staatskanzlei vom 3. Dezember 2014 wird der nach Artikel 133a Absatz 3 des Gesetzes vorgesehene einheitliche Kontenrahmen festgelegt, der ab dem Geschäftsjahr 2015 gilt. Anonyme Zuwendungen sind in diesem Kanton verboten, und die Identität von Personen, die mehr als 5000 Franken (rund 4850 Euro) spenden, muss offengelegt werden. Die Parteien müssen allerdings nicht den genauen Betrag angeben, den die betreffenden Personen jeweils spenden, sondern nur das Total der Spenden sowie die Liste der Spenderinnen und Spender.
20. Die GRECO nimmt mit Bedauern zur Kenntnis, dass die Schweizer Regierung beschlossen hat, zurzeit im Bereich der Transparenz der Finanzierung der politischen Parteien und der Wahlkampagnen nicht gesetzgeberisch tätig zu werden. Sie stellt auch fest, dass die Initiative 14.400 auf Ebene des Schweizer Parlaments gescheitert ist und die Arbeiten des Parlaments auf diesem Gebiet damit vorübergehend beendet sind. Nachdem Schweden 2014 eine Gesetzgebung in diesem Bereich verabschiedet hat, ist die Schweiz folglich noch der einzige Mitgliedstaat der GRECO, der gegenwärtig über keine Gesetzgebung zur Transparenz der Parteienfinanzierung verfügt. Die GRECO ist sich bewusst, dass dies darauf zurückzuführen ist, dass für die Transparenz der Finanzierung der Politik die politische Mehrheit fehlt. Sie kann nur hoffen, dass sich die Situation dank einem eventuellen Wechsel der politischen Mehrheiten, der öffentlichen Debatte – die in der Schweiz zu diesem Thema immer noch sehr lebhaft geführt wird – oder dem positiven Beispiel einiger Kantone weiterentwickelt. Das Beispiel Neuenburgs zeigt, dass ein Weg zwischen den Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz und den Forderungen der Empfehlung Rec(2003)4 des Ministerkomitees gefunden werden kann.
21. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlungen i–vi nach wie vor nicht umgesetzt worden sind.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

22. **Angesichts dieser Ausführungen gelangt die GRECO erneut zum Schluss, dass die Schweiz bei der Umsetzung der Empfehlungen, die im Konformitätsbericht zur dritten Evaluationsrunde angemahnt worden sind, gesamthaft nur wenige nennenswerte Fortschritte gemacht hat. Die Schweiz hat drei der elf von der GRECO abgegebenen Empfehlungen in zufriedenstellender Weise umgesetzt oder bearbeitet. Damit ist der Umsetzungsgrad unverändert derselbe wie zum Zeitpunkt, zu dem der Konformitätsbericht sowie der Zwischenbericht über die Konformität erstellt worden sind.**
23. Die Empfehlungen i und iii zum Thema I (Strafbestimmungen) bleiben teilweise umgesetzt. Zum Thema II (Transparenz der Parteienfinanzierung) ist keine der Empfehlungen (i bis vi) umgesetzt worden.

24. Die Arbeiten hinsichtlich der zur Reform des Strafgesetzbuches empfohlenen Strafbestimmungen schreiten fort. Dank diesen Bestimmungen sollen unmissverständlich auch jene Fälle von ungebührlicher Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme als rechtswidriges Vergehen betrachtet und geahndet werden, in denen der Vorteil für Dritte bestimmt ist. Auch die Arbeiten mit dem Ziel, das Antragserfordernis bei Privatbestechung aufzuheben, schreiten fort. Diesbezüglich bedauert die GRECO, dass der Ständerat kürzlich entschieden hat, das Antragserfordernis durch die Bedingung der Gefährdung eines öffentlichen Interesses zu ersetzen, einen auslegungsbedürftigen und womöglich ebenso einschränkenden Begriff. Sie hofft, dass diese Einschränkung im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens noch aufgehoben werden kann. Bis diese Arbeiten abgeschlossen werden, bleibt der Grad der Umsetzung der Empfehlungen unverändert.
25. Betreffend die Transparenz der Parteienfinanzierung bedauert die GRECO, dass die Schweizer Regierung am 12. November 2014 beschlossen hat, im Bereich der Transparenz der Finanzierung der politischen Parteien und der Wahlkampagnen nicht gesetzgeberisch tätig zu werden. Sie erinnert daran, dass eine Delegation der GRECO im April 2013 vom Bundesrat empfangen worden war, dass dieses Treffen aber nicht eine positive Entwicklung in der Sache herbeizuführen vermochte. Nachdem Schweden 2014 eine Gesetzgebung in diesem Bereich verabschiedet hat, ist die Schweiz folglich noch der einzige Mitgliedstaat der GRECO, der gegenwärtig über keine Gesetzgebung zur Transparenz der Parteienfinanzierung verfügt. Die Empfehlungen der GRECO sind somit nach wie vor nicht umgesetzt worden. Auch die bis anhin im Schweizer Parlament behandelte Initiative 14.400 ist endgültig abgeschrieben worden. Das Beispiel Neuenburgs hingegen, in dem ein Gesetz über die Transparenz der Finanzierung der politischen Parteien sowie der Wahl- und Abstimmungskampagnen in Kraft getreten ist, zeigt wie die Beispiele der Kantone Tessin und Genf, dass ein Weg zur Vereinbarung der Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz mit den Forderungen der Empfehlung Rec(2003)4 des Ministerkomitees gefunden werden kann, wenn der politische Wille dazu besteht.
26. Gestützt auf diese Ausführungen kommt die GRECO zum Schluss, dass der sehr geringe Umsetzungsgrad im Sinne von Artikel 31 Absatz 8.3 der Satzungen der GRECO «gesamthaft ungenügend» bleibt.
27. Nach Massgabe des Absatzes 2(i) des Artikels 32 der Satzungen bittet die GRECO den Leiter der Schweizer Delegation, der GRECO bis 31. März 2016 einen Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der noch nicht vollständig berücksichtigten Empfehlungen zu unterbreiten. (Im Einzelnen sind dies die Empfehlungen i und iii zum Thema I und die Empfehlungen i bis vi zum Thema II.)
28. Nach Massgabe von Artikel 32 Absatz 2 Ziffer (ii) Buchstabe b) beauftragt die GRECO zudem den Vorsitzenden des GRECO-Satzungsausschusses, den Ständigen Vertreter der Schweiz beim Europarat mit einem Schreiben darauf aufmerksam zu machen, dass die in Frage stehenden Empfehlungen bislang nicht beachtet worden sind. Im Schreiben ist auch auf die Notwendigkeit entschiedener Anstrengungen hinzuweisen, damit möglichst bald nennenswerte Fortschritte erzielt werden.
29. Schliesslich fordert die GRECO die Schweizer Behörden auf, möglichst rasch die Veröffentlichung dieses Berichts zu genehmigen, ihn in die anderen Amtssprachen übersetzen zu lassen und die Übersetzungen zu veröffentlichen.