



GRECO
Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption



COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Verabschiedung: 22. März 2019
Veröffentlichung: 13. Juni 2019

Veröffentlicht
GrecoRC4(2019)2

VIERTE EVALUATIONSRUNDE

Prävention von Korruption bei Mitgliedern von
Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften

KONFORMITÄTSBERICHT

SCHWEIZ

Verabschiedet durch die GRECO an ihrer 82. Vollversammlung
(Strassburg, 18.–22. März 2019)

V
I
E
R
T
E

E
V
A
L
U
A
T
I
O
N
S
R
U
N
D
E

I. EINLEITUNG

1. Der Konformitätsbericht evaluiert die Massnahmen der Schweizer Behörden zur Umsetzung der Empfehlungen des Evaluationsberichts über die Schweiz im Zuge der Vierten Evaluationsrunde, der von der GRECO an ihrer 74. Vollversammlung (2. Dezember 2016) verabschiedet und mit dem Einverständnis der Schweiz am 15. März 2017 veröffentlicht wurde ([GrecoEval4Rep\(2016\)5](#)). Die Vierte Evaluationsrunde der GRECO befasst sich mit der «Prävention der Korruption unter Parlamentariern, Richtern und Staatsanwälten».
2. Wie in den GRECO-Satzungen vorgeschrieben, unterbreitete die Schweiz einen Situationsbericht mit Informationen über die Massnahmen, die zur Umsetzung der Empfehlungen getroffen worden waren. Dieser Bericht, der am 28. September 2018 entgegengenommen wurde, hat zusammen mit den in der Folge eingereichten Informationen als Grundlage für den Konformitätsbericht gedient.
3. Die GRECO betraute Italien (in Bezug auf die Parlamente) und Frankreich (in Bezug auf die Gerichte) mit der Benennung der Verantwortlichen, die über das Konformitätsverfahren Bericht erstatten. Italien benannte Herrn Gaetano PELELLA und Frankreich Frau Agnès MAITREPIERRE. Sie wurden beim Verfassen des Konformitätsberichts vom Sekretariat der GRECO unterstützt.
4. Der Konformitätsbericht evaluiert die Umsetzung jeder im Evaluationsbericht enthaltenen Empfehlung und nimmt eine Gesamteinschätzung der Konformität des Mitglieds mit den Empfehlungen vor. Die Umsetzung allfälliger Pendenzen (d. h. nur teilweise oder gar nicht umgesetzter Empfehlungen) wird anhand eines weiteren Situationsberichts evaluiert, den die Behörden innerhalb von 18 Monaten nach Verabschiedung dieses Konformitätsberichts vorzulegen haben.

II. ANALYSE

5. Die GRECO hat in ihrem Evaluationsbericht zwölf Empfehlungen an die Schweiz gerichtet. Die Konformität mit diesen Empfehlungen ist Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen.
6. Die Schweizer Behörden weisen allgemein darauf hin, dass die Regierung die Empfehlungen der GRECO, die zumindest teilweise in ihre Zuständigkeit fallen (Empfehlungen vii und ix), im Rahmen ihrer Botschaft zuhanden des Parlaments zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes (BGG)¹ geprüft hat.
7. Das Parlament hat den Bericht der GRECO verschiedenen parlamentarischen Organen übergeben, damit sie die Empfehlungen in ihrem Zuständigkeitsbereich behandeln. So hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) insbesondere die Empfehlungen i, iii und iv in ihre Arbeiten zur Revision des Parlamentsrechts aufgenommen, die am 15. Juni 2018 verabschiedet wurde (parlamentarische Initiative 16.457²). Die Büros des Nationalrats und des Ständerats (Empfehlungen ii und v), die Gerichtskommission (Empfehlungen vi und vii) sowie die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats (Empfehlung xi) wurden ebenfalls angerufen.

¹ Botschaft zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) vom 15. Juni 2018, veröffentlicht im Bundesblatt (BBl) 2018, S. 4605, und im Internet unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2018/4605.pdf>

² Siehe insbesondere den Kommissionsbericht vom 18. August 2017, veröffentlicht im Bundesblatt (BBl) 2017, S. 6797, und im Internet unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/6797.pdf>

Empfehlung i.

8. *Die GRECO hatte empfohlen, eine Erhöhung der Transparenz für (i) die Beratungen und Abstimmungen der Kommissionen beider Räte sowie (ii) die Abstimmungen im Ständerat zu prüfen.*
9. In Bezug auf den ersten Teil der Empfehlung informieren die Schweizer Behörden, dass sich die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) mit der Frage der Transparenz bei den Beratungen und Abstimmungen in den parlamentarischen Kommissionen befasst hat. Sie hat ein Mitglied der Schweizer Delegation für die GRECO angehört und die Empfehlungen der GRECO in ihre Überlegungen einbezogen. Die Kommission hat das Thema eingehend diskutiert. Ihre Vorschläge wurden vom Nationalrat und vom Ständerat beraten und bei der Schlussabstimmung zur Vorlage am 15. Juni 2018 endgültig genehmigt. Die verschiedenen Argumente wurden in einem öffentlichen Dokument im Einzelnen aufgeführt.³
10. Die Kommissionen müssen nun mehr Unterlagen veröffentlichen (Art. 47a des Parlamentsgesetzes⁴ und Art. 8 der Parlamentsverwaltungsverordnung⁵), damit wichtige Kommissionsunterlagen der Öffentlichkeit vermehrt zugänglich sind. Gemäss dem neuen rechtlichen Rahmen wird die Veröffentlichung bestimmter Unterlagen nicht nur erlaubt, vielmehr müssen die Kommissionen systematisch prüfen, ob Unterlagen für das Verständnis ihrer Anträge an den Rat wesentlich sind.
11. Die Kommission gelangte jedoch zum Schluss, dass an der Vertraulichkeit der Protokolle der Kommissionssitzungen festgehalten werden muss. Andernfalls würde die Arbeit der Kommissionen entscheidend an Bedeutung verlieren. In erster Linie müsste damit gerechnet werden, dass ihre Gesprächspartner (Bundesrat, Verwaltung, Experten, angehörte Interessenvertreter usw.) bestimmte wichtige Informationen zurückhalten würden. Damit würde insbesondere die Oberaufsicht weitgehend verunmöglicht, aber auch die Erfüllung der anderen Aufgaben des Parlamentes inklusive der Gesetzgebung erschwert. Zudem würde die Vorbereitung der Parlamentsbeschlüsse in informelle, nicht repräsentativ zusammengesetzte und nicht nach demokratischen Regeln funktionierende Gremien ausgelagert, die vor der Beratung durch das Parlament eingreifen.
12. Hinsichtlich des zweiten Teils der Empfehlung weisen die Schweizer Behörden darauf hin, dass nach dem Geschäftsreglement des Ständerates (Art. 44a Abs. 4⁶) für Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit, Gesamtabstimmungen (nach der Detailberatung) und Schlussabstimmungen (zur formellen Verabschiedung des Erlasses, am Ende des parlamentarischen Verfahrens) oder wenn mindestens zehn Ratsmitglieder dies verlangen bereits eine Namensliste zu den Abstimmungen im Ständerat veröffentlicht wird.
13. Die Frage der Transparenz bei den Abstimmungen im Ständerat wird aufgrund der parlamentarischen Initiative 17.432 erneut geprüft. Gemäss der Initiative sollen die Ergebnisse aller Abstimmungen im Ständerat in Form einer Namensliste veröffentlicht werden. So wurde das Thema in der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) vertieft besprochen. Sie hat am 20. Juni 2017 einer

³ Siehe S. 6798 und 6803–6804 des Kommissionsberichts vom 18. August 2017, veröffentlicht im Bundesblatt (BBl) 2017, S. 6797, und im Internet unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/6797.pdf>

⁴ Bundesgesetz über die Bundesversammlung (ParIG), Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) 171.10, im Internet veröffentlicht unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/systematische-sammlung.html>

⁵ Parlamentsverwaltungsverordnung (ParIVV), SR 171.115

⁶ Geschäftsreglement des Ständerates (GRS), SR 171.14

entsprechenden Vorlage mit 10 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung zugestimmt. Das Büro des Ständerates hatte vorgängig ablehnend zur Vorlage Stellung genommen.

14. Im Kommissionsbericht⁷ wird auf mehreren Seiten auf die verschiedenen Argumente eingegangen; erwähnt wird auch die Empfehlung der GRECO (S. 5866–5868). Im Bericht wird geltend gemacht, dass bereits heute volle Transparenz über das Abstimmungsverhalten im Ständerat herrscht, da die Abstimmungsergebnisse jederzeit mittels Zugriff auf die Videoaufzeichnung der Debatte im Internet eingesehen werden können. Gestützt auf die vorgeschlagene Änderung hätten die Abstimmungsergebnisse aber in aufbereiteter Form als Namensliste publiziert werden können, um interessierten Personen den Aufwand zu ersparen, anhand der Aufzeichnung selbst eine Namensliste zu erstellen.
15. Gemäss der Mehrheit des Ständerates können Politbeobachterinnen und -beobachter mit den Namenslisten die Ratsmitglieder knapp, in sehr schematischer Form «vermessen». Dies bedrohe die Kultur des konstruktiven Dialogs und der Suche nach spezifischen Lösungen im Ständerat. Die Entscheidungsfindung im Ständerat gestaltet sich nicht gleich wie diejenige im Nationalrat, wo sich die parteipolitischen Positionen ausgeprägter gegenüberstehen. Diese Unterschiede in der Funktionsweise begründen und rechtfertigen die Existenz von zwei gleichberechtigten Kammern. Sie erleichtern zudem die Kompromissbildung und damit die Einigung zwischen den beiden Kammern. So entschied der Ständerat am 12. September 2017 nach einer langen Debatte mit 27 gegen 17 Stimmen und 1 Enthaltung, nicht auf die Vorlage einzutreten.⁸
16. Die GRECO stellt fest, dass beide Teile der Empfehlung Gegenstand einer sachgerechten, vertieften und umfassend dokumentierten Prüfung durch beide Kammern des Schweizer Parlaments waren. Was den ersten Teil der Empfehlung betrifft, begrüsst es die GRECO, dass das Parlagengesetz und die Parlagensverwaltungsverordnung angepasst worden sind, sodass die Kommissionen nun mehr Unterlagen veröffentlichen. In diesem Punkt sind die Schweizer Behörden über den ersten Teil der Empfehlung hinausgegangen, gemäss dem eine solche Massnahme lediglich geprüft werden sollte. Die GRECO bedauert es jedoch, dass die anderen vorgeschlagenen Massnahmen, d. h. die Erhöhung der Transparenz für die Abstimmungen in den Kommissionen (erster Teil der Empfehlung) sowie im Ständerat (zweiter Teil der Empfehlung) vom Schweizer Parlament nicht angenommen worden sind. Da die Frage jedoch entsprechend den Kriterien der GRECO geprüft worden ist, ist die Empfehlung dennoch als vollständig umgesetzt zu betrachten.
17. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung i in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden ist.

Empfehlung ii.

18. *Die GRECO hatte empfohlen, (i) dass zuhanden der Mitglieder der Bundesversammlung ein Verhaltenskodex mit erläuternden Kommentaren und/oder konkreten Beispielen erlassen und der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht wird und (ii) dass dieser durch praktische Sensibilisierungs- und Beratungsmassnahmen ergänzt wird.*
19. Gemäss den Schweizer Behörden haben die Büros des Nationalrats und des Ständerates beschlossen, auf den Beginn der 51. Legislatur (Winter 2019) unter der

⁷ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 20. Juni 2017, veröffentlicht im Bundesblatt (BBl) 2017, S. 5861 und im Internet unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/5861.pdf>

⁸ Amtliches Bulletin (AB) 2017, S. 523 ff.: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=40894>

Federführung des Büros des Nationalrats ein zusammenfassendes Dokument zu erstellen. Das Dokument soll einen Überblick über die Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder bieten, die nötigen Erläuterungen und Beispiele umfassen und vor allem über die Prävention von Korruption informieren. Es wird die verschiedenen bestehenden Weisungen und Schreiben (Unvereinbarkeiten, Interessenbindungen, Korruptionsprävention usw.) ersetzen.

20. Zusammengefasst werden sollen namentlich die geltenden Regeln im Bereich der Interessenkonflikte und der Interessenbindungen allgemein (einschliesslich des entsprechenden Registers) sowie im Zusammenhang mit der Vertraulichkeit, der Immunität, den Nebenbeschäftigungen, den Unvereinbarkeiten, den Beziehungen zu Dritten, die die Ratsmitglieder zu beeinflussen suchen, den Zutrittskarten (sowie dem Inhalt des entsprechenden Registers), den Vorteilen, Einladungen, Geschenken und Reisen (einschliesslich des neuen Registers der amtlichen Auslandsreisen der Ratsmitglieder). Im Rahmen dieser Arbeit sollen die geltenden Texte auf ihre inhaltliche Relevanz hin überprüft und soll der eine oder andere Aspekt präzisiert werden.
21. Indem sie die verschiedenen Unterlagen in einem Dokument zusammenführen, wollen die Büros erreichen, dass sie besser aufgenommen und angewendet werden. Bei der Einführung dieses neuen Dokuments wird sich zudem die Gelegenheit bieten, die Ratsmitglieder erneut für die Prävention der Korruption zu sensibilisieren und ihnen die bestehenden Beratungsmöglichkeiten in Erinnerung zu rufen.
22. Das endgültige Dokument wird von beiden Büros herausgegeben und direkt an die Mitglieder der Eidgenössischen Räte gerichtet werden. Es wird für alle zugänglich sein und auch ein wertvolles Hilfsmittel für die Personen sein, die mit den Ratsmitgliedern in Kontakt sind (Lobbyisten, Organisatoren von Veranstaltungen, die die Ratsmitglieder einladen möchten, Arbeitgeber, Medien usw.).
23. Ausserdem wurde die Broschüre zur Vorstellung der Tätigkeit als Ratsmitglied im Februar 2017 vollständig überarbeitet und erscheint nun in einem neuen Format und mit einem neuen Titel. Sie enthält zahlreiche konkrete und genaue Informationen sowie viele Links auf weitere Informationen und Dokumente und dient einem pragmatischeren und umfassenderen Zweck als das oben beschriebene zusammenfassende Dokument, das zurzeit vorbereitet wird. Sie ist als nützliche Ergänzung zu den anderen, formelleren Informationen an die Ratsmitglieder gedacht. Die Broschüre wird zu Beginn der nächsten Legislatur ebenfalls aktualisiert werden. Sie ist ausserdem im Internet abrufbar.⁹
24. Die GRECO begrüsst es, dass die Büros der beiden Kammern der Bundesversammlung alle Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder zusammenfassen und die Vorschriften bei dieser Gelegenheit überarbeiten wollen. Ebenfalls positiv ist, dass das Dokument mit Erläuterungen und Beispielen ergänzt werden soll, in denen die Prävention der Korruption hervorgehoben wird. Bis das Dokument geprüft werden kann und verabschiedet ist, ist der erste Teil der Empfehlung als teilweise umgesetzt einzustufen. Es wurde hingegen keine konkrete Massnahme zum zweiten Teil der Empfehlung dargelegt. Dieser Teil ist zum jetzigen Zeitpunkt daher als nicht umgesetzt zu beurteilen.
25. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung ii teilweise umgesetzt worden ist.

Empfehlung iii.

⁹ <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/naechster-halt-bundeshaus-d.pdf>

26. *Die GRECO hatte empfohlen, die Meldepflicht bei persönlichen Interessen auf jeden Konflikt zwischen spezifischen privaten Interessen eines Ratsmitglieds und dem Beratungsgegenstand im parlamentarischen Verfahren auszuweiten – dies sowohl in den Räten als auch den Kommissionen – unabhängig davon, ob dieser Konflikt durch Konsultation des Interessenbindungsregisters eruierbar wäre.*
27. Die Schweizer Behörden erläutern, dass sich die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) bei der kürzlich abgeschlossenen Revision des Parlamentsrechts (parlamentarische Initiative 16.457, siehe Ziffer 7 des vorliegenden Berichts) mit den Offenlegungspflichten der Ratsmitglieder befasst hat.
28. Diesbezüglich weisen die Behörden darauf hin, dass nach Artikel 11 ParlG unterschieden wird zwischen den Interessen, die beim Amtsantritt und jeweils auf Jahresbeginn offengelegt und in einem öffentlichen Register eingetragen werden müssen (Abs. 1 und 2), sowie den Interessen, auf die das Ratsmitglied mündlich hinweisen muss, wenn es sich im Rat oder in einer Kommission äussert (Abs. 3). Die beiden Kategorien von Interessen sind unterschiedlicher Art: einerseits die Interessen, die abstrakt aus den beruflichen und anderen Tätigkeiten abzuleiten sind (Abs. 1 und 2), und andererseits die persönlichen Interessen, in denen die Ratsmitglieder in einem konkreten Fall durch einen Beratungsgegenstand unmittelbar betroffen sind (Abs. 3).
29. Die Kommission hat in ihrem öffentlichen Bericht vom 18. August 2017¹⁰ festgehalten, dass nach Artikel 11 Absatz 3 ParlG Ratsmitglieder, die durch einen Beratungsgegenstand in ihren persönlichen Interessen unmittelbar betroffen sind, auf diese Interessenbindung hinweisen müssen, wenn sie sich im Rat oder in einer Kommission äussern. Die «Offenlegungspflicht nach Artikel 11 Absatz 3 ParlG» bestehe unabhängig davon, «ob der konkrete Konflikt zwischen spezifischen privaten Interessen und dem Beratungsgegenstand auch aus dem öffentlichen Register gemäss Absatz 2 erschliessbar wäre».
30. Durch die Prüfung der Empfehlung der GRECO konnte folglich eine Schwierigkeit bei der Auslegung von Artikel 11 ParlG geklärt werden. Nach dieser Auslegung, die im Bericht der Kommission vom 18. August 2017 so kommuniziert wurde, entspricht die aktuelle Rechtslage gemäss den Behörden der Empfehlung der GRECO. So wird in einem öffentlichen und aktuellen Dokument deutlich auf die Vorschrift hingewiesen.
31. Die GRECO nimmt von den Erläuterungen der Schweizer Behörden Kenntnis. Sie schätzt die Haltung der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats, wonach die Pflicht zur Offenlegung der persönlichen Interessen eines Ratsmitglieds unabhängig davon besteht, ob die Interessen auch aus dem öffentlichen Register erschliessbar wären. Diese Auslegung entspricht dem Gehalt der Empfehlung iii und scheint im Gegensatz zu bestimmten Informationen zu stehen, die bei der Vorbereitung des Evaluationsberichts gegeben wurden und nach welchen sich die Offenlegungspflicht «nicht auf die veröffentlichten Interessenbindungen, die als bekannt vorausgesetzt werden», erstreckt. Im Sinne der Sensibilisierung und umfassenden Information der Ratsmitglieder, für welche diese Pflicht gilt, ermuntert die GRECO die Behörden, diese Auslegung in das unter der Empfehlung ii erwähnte Dokument aufzunehmen, in dem die Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder zusammengefasst werden, und entsprechend zu verbreiten.
32. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung iii in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden ist.

¹⁰ Siehe S. 6804 des Kommissionsberichts vom 18. August 2017, veröffentlicht im Bundesblatt (BBl) 2017, S. 6797, und im Internet unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/6797.pdf>

Empfehlung iv.

33. *Die GRECO hatte empfohlen, (i) quantitative Angaben zu den finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der Ratsmitglieder sowie Auskünfte über die wichtigsten Verbindlichkeiten ins bestehende Meldesystem aufzunehmen; (ii) einen Ausbau der Meldepflicht zu erwägen, damit auch Informationen über den Ehepartner und abhängige Familienangehörige erfasst werden (wobei diese Informationen nicht zwingend zu veröffentlichen wären).*
34. Zum ersten Teil der Empfehlung teilen die Schweizer Behörden mit, dass mit der bereits erwähnten Revision des Parlamentsrechts (siehe Ziff. 7), die am 15. Juni 2018 verabschiedet wurde, zusätzliche Offenlegungspflichten eingeführt worden sind. Die Ratsmitglieder müssen nun ihre beruflichen Tätigkeiten (und nicht mehr nur ihren Beruf) sowie ihre Funktion und ihren Arbeitgeber angeben, wenn sie angestellt sind (Art. 11 Abs. 1 Bst. a ParlG). Zudem müssen sie angeben, ob die weiteren gemeldeten Tätigkeiten ehrenamtlich oder gegen Bezahlung ausgeübt werden.
35. Das Parlament hat jedoch davon abgesehen, weitere Massnahmen zu ergreifen. Die Möglichkeit, quantitative Angaben zu den finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der Ratsmitglieder in das Meldesystem aufzunehmen, wurde somit in der Kommission und in der Folge auch im Nationalrat verworfen. Dies namentlich mit dem Argument, dass die Intensität des Engagements der Ratsmitglieder für bestimmte Interessen nicht zwingend davon abhängt, in welchem Ausmass sie von entsprechenden Interessengruppen entschädigt werden.¹¹
36. Der zweite Teil der Empfehlung wurde ebenfalls von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N) im Rahmen der oben erwähnten Revision geprüft. Sie hat ein Mitglied der Schweizer GRECO-Delegation angehört und das Thema anschliessend diskutiert. Ihre Haltung hat sie wie folgt zusammengefasst:¹² «Den Ausbau der Meldepflicht auf Informationen über Familienangehörige hat die Kommission gemäss Empfehlung erwogen, aber verworfen, weil damit schutzwürdige Interessen von Drittpersonen verletzt würden und weil eine solche Regelung kaum lösbare Abgrenzungsfragen aufwirft.»
37. Die GRECO begrüsst es, dass die Meldepflichten der Ratsmitglieder in einigen Punkten zusätzlich präzisiert worden sind, so beispielsweise durch die Angabe der beruflichen Tätigkeiten oder der Funktion und des Arbeitgebers bei bezahlten Parlamentariern. Diese Informationen sind jedoch nicht direkt Gegenstand der Empfehlung, gemäss deren ersten Teil quantitative Angaben zu den finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der Ratsmitglieder sowie Auskünfte über die wichtigsten Verbindlichkeiten aufgenommen werden sollen. Die GRECO bedauert, dass das Parlament diesem Anliegen nicht nachgekommen ist. Denn wie sie in ihren Berichten wiederholt betont hat, «sind erhebliche Schulden und Forderungen ein wichtiger Bestandteil der finanziellen Interessen der Ratsmitglieder; das gleiche gilt für bestimmte Informationen zum annähernden Wert ihrer wichtigsten Aktiva».¹³ Es ist nicht unerheblich, ob ein Ratsmitglied nur ein paar Aktien eines Unternehmens besitzt oder massgeblich an seinem Kapital beteiligt ist. Solche Informationen können für die Öffentlichkeit und die Zivilgesellschaft sehr erhellend sein. Der erste Teil der Empfehlung ist deshalb nicht umgesetzt.
38. Auch bezüglich des zweiten Teils der Empfehlung bedauert die GRECO, dass das Parlament die Idee verworfen hat, die Meldepflicht der Ratsmitglieder auszubauen,

¹¹ Siehe S. 6804 und 6806 des Kommissionsberichts vom 18. August 2017, veröffentlicht im Bundesblatt (BBl) 2017, S. 6797, und im Internet unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/6797.pdf>

¹² Siehe S. 6804 des Kommissionsberichts vom 18. August 2017, veröffentlicht im Bundesblatt (BBl) 2017, S. 6797, und im Internet unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/6797.pdf>

¹³ Evaluationsbericht über die Schweiz, Ziff. 67

damit auch Informationen über den Ehepartner und abhängige Familienangehörige erfasst werden. Es steht jedoch ausser Zweifel, dass dieser Vorschlag Gegenstand einer sachgerechten, vertieften und dokumentierten Prüfung durch die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) war. Dieser Teil der Empfehlung ist folglich in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden. Daraus geht hervor, dass die Empfehlung als Ganze teilweise umgesetzt worden ist.

39. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung iv teilweise umgesetzt worden ist.

Empfehlung v.

40. *Die GRECO hatte empfohlen, angemessene Massnahmen zur verstärkten Kontrolle und Einhaltung der für die Mitglieder der Bundesversammlung geltenden Meldepflichten und Verhaltensregeln zu treffen.*
41. Gemäss den Schweizer Behörden verpflichtet Artikel 11 Absatz 1 ParlG die Ratsmitglieder, ihre Interessenbindungen beim Amtsantritt und jeweils auf Jahresbeginn offenzulegen. Das Zentrale Sekretariat des Parlaments ist dafür zuständig, die Informationen einzuholen. Es unterstützt die Parlamentarier bei der Erfüllung ihrer Offenlegungspflicht. Bei Zweifeln zu deren Umfang können sich die Ratsmitglieder vom Rechtsdienst der Parlamentsdienste beraten lassen. Sie tun dies regelmässig.
42. Seit der Digitalisierung des Informationsflusses ist die Arbeit für die Parlamentsdienste und vor allem auch für die Ratsmitglieder leichter. Sie können die verschiedenen Informationen über sich, namentlich ihre Interessenbindungen, einfach erfassen und übermitteln. Das Zentrale Sekretariat konnte feststellen, dass die Informationen über die Interessenbindungen seit der Einführung des elektronischen Formulars deutlich öfter aktualisiert werden.
43. Am Ende jedes Kalenderjahres erinnert das Zentrale Sekretariat die Ratsmitglieder per E-Mail daran, dass sie die übermittelten Informationen aktualisieren müssen. Das Informatiksystem, das mit dem elektronischen Formular verbunden ist, bietet die Möglichkeit, sich einen Überblick über die von den Parlamentariern vorgenommenen Mutationen zu verschaffen. So kann das Zentrale Sekretariat den säumigen Ratsmitgliedern ein (zweites) Erinnerungsmail senden.
44. Die Mitarbeitenden des Zentralen Sekretariats nutzen auch die punktuellen direkten Kontakte mit den Ratsmitgliedern, um sie an ihre Pflicht zur Offenlegung ihrer Interessenbindungen zu erinnern und auf die Möglichkeit hinzuweisen, ihr mithilfe des elektronischen Formulars einfach nachzukommen. Durchschnittlich rund fünf bis zehn Mal pro Jahr kommt es auch vor, dass Dritte das Zentrale Sekretariat darauf hinweisen, dass eine Interessenbindung nicht offengelegt wurde. Das Zentrale Sekretariat kontaktiert in dem Fall das Ratsmitglied direkt und lädt es ein, seine Pflicht zu erfüllen.
45. Trotzdem könnte die aktuelle Situation noch verbessert werden. Nach Auffassung des Büros des Nationalrates ist die Umsetzung der Offenlegungspflicht zurzeit nicht vollkommen zufriedenstellend, ist doch die Offenlegung der Interessenbindungen nach Artikel 11 ParlG wesentlich für das Verständnis der Interaktionen zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Politik und für die Förderung der Transparenz. Deshalb hat das Büro des Nationalrates vorgeschlagen, das am 26. April 2016 eingereichte Postulat 16.3276¹⁴ der grünen Fraktion anzunehmen. Das Postulat ist am 16. Dezember 2016 vom Nationalrat angenommen worden. Das Büro des Nationalrates

¹⁴ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20163276>

hat entsprechend den Auftrag, die Wirksamkeit des aktuellen Systems zu evaluieren, allfällige Mängel aufzuzeigen und gegebenenfalls Korrekturmassnahmen zu ergreifen.

46. Allgemein besteht auch der Zweck des unter Ziffer 18ff. genannten zusammenfassenden Dokuments, mit dem ein Überblick über die Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder geboten werden soll, in der besseren Anwendung der verschiedenen Vorschriften.
47. Die GRECO hält fest, dass die erhaltenen Informationen zur Arbeit, mit der die Parlamentsdienste mit den Ratsmitgliedern den Kontakt halten, sie an ihre Pflichten erinnern und beraten, bereits im Evaluationsbericht berücksichtigt worden sind. Sie begrüsst es, dass das Büro des Nationalrats die Umsetzung der Meldepflichten nicht als vollkommen zufriedenstellend erachtet und dass die Wirksamkeit des aktuellen Systems demnächst evaluiert werden soll und gegebenenfalls Korrekturmassnahmen ergriffen werden sollen. Diese Arbeiten sind aber noch zu wenig weit fortgeschritten, um auf eine selbst teilweise Umsetzung der Empfehlung zu schliessen.
48. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung v nicht umgesetzt worden ist.

Korruptionsprävention bei Richtern

Empfehlung vi.

49. *Die GRECO hatte Massnahmen empfohlen, um die Qualität und Objektivität der Rekrutierung der Richter an den eidgenössischen Gerichten zu steigern und stärker zu gewichten.*
50. Gemäss den Schweizer Behörden hat die Gerichtskommission des Parlaments den Evaluationsbericht der GRECO sowie die darin enthaltenen Empfehlungen an ihrer Sitzung vom 28. August 2017 nach Anhörung eines Mitglieds der Schweizer GRECO-Delegation besprochen. Bei dieser Gelegenheit befasste sie sich namentlich mit dem Verfahren zur Rekrutierung der Richter. Sie gelangte zum Schluss, dass sich in diesem Bereich zurzeit keine Änderung aufdrängt. Aus ihrer Sicht folgt das Rekrutierungsverfahren einem genau definierten und transparenten Schema, ist die Stellenausschreibung öffentlich und werden sämtliche Bewerbungsunterlagen von ihrer Subkommission geprüft. Diese nimmt eine Vorselektion der Dossiers vor und überprüft die Referenzen der Kandidaten oder hört Sachverständige an. Die vorselektionierten Kandidaten werden von der Gesamtkommission angehört und in der Folge der Bundesversammlung zur Wahl empfohlen oder nicht.
51. Die GRECO bedauert den Entschluss der Gerichtskommission des Parlaments, dieser Empfehlung nicht Folge zu geben. Die Empfehlung ist gemäss der GRECO die Antwort auf die Feststellung, dass die politische Zugehörigkeit der Kandidaten für eine Richterstelle ein massgebendes Rekrutierungskriterium ist. Dieses kann gelegentlich höher als deren Kompetenz gewichtet werden kann. Zudem ist es mit diesem System sehr schwierig oder gar unmöglich, Richter ohne bekannte politische Ausrichtung zu wählen, gleichviel wie kompetent sie sind. Die Problematik ist nach wie vor aktuell.
52. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung vi nicht umgesetzt worden ist.

Empfehlung vii.

53. *Die GRECO hatte empfohlen, (i) die Praxis aufzugeben, wonach Richter der eidgenössischen Gerichte einen fixen oder prozentualen Anteil ihres Gehalts den politischen Parteien abgeben; (ii) dafür zu sorgen, dass die Bundesversammlung die Nichtwiederwahl von Richtern der eidgenössischen Gerichte nicht mit den von diesen*

gefällten Entscheiden begründet; (iii) die Änderung oder Aufhebung des Wiederwahlverfahrens für diese Richter durch die Bundesversammlung zu prüfen.

54. In Bezug auf den ersten Teil der Empfehlung erläutern die Schweizer Behörden, dass sich die Regierung mit dieser Thematik in der unter Ziffer 6 erwähnten Botschaft befasst hat.¹⁵ Sie räumt – namentlich unter Verweis auf einen kritischen Artikel aus der Lehre zum Thema – ein, dass sich bei der Mandatsabgabe auf Richtergehältern verschiedene Fragen im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit und deren Wahrnehmung durch die Bevölkerung stellen. Sie ist jedoch der Ansicht, dass eine Unterbindung der Mandatsabgaben politisch nicht mehrheitsfähig ist und verzichtet deshalb darauf, ein entsprechendes Verbot vorzuschlagen.
55. Betreffend den zweiten Teil der Empfehlung erinnern die Behörden daran, dass im Evaluationsbericht (Ziffer 101) zwar gewisse Befürchtungen hinsichtlich des Verhältnisses zwischen den Richtern und der Politik geäußert wurden, die Stabilität des Systems, das Konkordanzprinzip und die Proporzwahl des Parlaments jedoch wichtige und wirksame Sicherungsmechanismen darstellten. Zudem seien die Richter der eidgenössischen Gerichte bis anhin immer gesamthaft wiedergewählt worden.
56. Das war auch bei sämtlichen Wiederwahlen der Fall, die seit dem Evaluationsbericht stattgefunden haben. So erhielten bei der Gesamterneuerung des Bundesverwaltungsgerichts für die Amtsperiode von 2019–2024 61 der bisherigen Richter zwischen 199 und 208 Stimmen – bei 208 gültigen Wahlzetteln. Die acht anderen Richter erhielten bei einem absoluten Mehr von 105 Stimmen zwischen 156 und 179 Stimmen.¹⁶
57. Bei der Gesamterneuerung des Bundespatentgerichts für die Amtsperiode 2018–2023 erhielten 33 bisherige nebenamtliche Richter 196 oder mehr, bei 207 gültigen Wahlzetteln und einem absoluten Mehr von 104 Stimmen. Der hauptamtliche Richter erhielt bei 215 gültigen Wahlzetteln und einem absoluten Mehr von 108 Stimmen 207 Stimmen.¹⁷ Das zeigt, dass die Gefahr einer Nichtwiederwahl rein theoretisch besteht und dass das Szenario, das es gemäss dem zweiten Teil der Empfehlung zu vermeiden gilt, nicht eingetreten ist.
58. Der dritte Teil der Empfehlung wurde auf höchster politischer Ebene geprüft und in einem öffentlichen Dokument zusammengefasst. In der unter Ziffer 6 erwähnten Botschaft¹⁸ legt die Regierung die Argumente der GRECO sowie für die Beibehaltung des aktuellen Systems dar. Sie kommt zum Schluss, dass sich das System im Grossen und Ganzen bewährt hat und dass die politischen Mehrheitsmeinungen gegen eine Abschaffung des Wiederwahlverfahrens sprechen.
59. Die Gerichtskommission des Parlaments hat den Evaluationsbericht der GRECO und die darin enthaltenen Empfehlungen wie bereits erwähnt an ihrer Sitzung vom 28. August 2017 nach Anhörung eines Mitglieds der Schweizer GRECO-Delegation ebenfalls besprochen. Bei dieser Gelegenheit befasste sie sich mit der Bestimmung zur Wahl der Richter der eidgenössischen Gerichte für eine bestimmte Amtsperiode und folglich mit der Wiederwahl nach dieser Periode. Sie kam zum Schluss, dass der Grundsatz der demokratischen Legitimation einer langen schweizerischen Tradition

¹⁵ Siehe Kap. 1.4, S. 4626 der Botschaft zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) vom 15. Juni 2018, veröffentlicht im Bundesblatt (BBl) 2018, S. 4605, und im Internet unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2018/4605.pdf>

¹⁶ Wiederwahl vom 14. März 2018: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=42854>

¹⁷ Wiederwahl vom 27. September 2017: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=41171>

¹⁸ Siehe Kap. 1.4, S. 4625–4626 der Botschaft zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) vom 15. Juni 2018, veröffentlicht im Bundesblatt (BBl) 2018, S. 4605, und im Internet unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2018/4605.pdf>

entsprungen ist und weiterhin aktuell und begründet ist. Sie hat deshalb darauf verzichtet, eine Änderung des Verfahrens zur Wiederwahl der Richter der eidgenössischen Gerichte vorzuschlagen.

60. Bezüglich des ersten Teils der Empfehlung begrüsst es die GRECO, dass die Regierung in ihrer Botschaft anerkennt, dass sich bei der Mandatsabgabe auf Richtergehältern an die politischen Parteien verschiedene Fragen im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit und deren Wahrnehmung durch die Bevölkerung stellen. Sie bedauert deshalb den Entscheid der Regierung, dem Parlament kein Verbot solcher Abgaben vorzuschlagen mit dem Argument, es sei politisch nicht mehrheitsfähig. Sie ruft die Schweizer Behörden auf, ihre Haltung zu überdenken. Da keine konkrete Massnahme getroffen worden ist, ist dieser Teil der Empfehlung nicht umgesetzt worden.
61. Was den zweiten Teil der Empfehlung betrifft, freut sich die GRECO, dass sich ihre Befürchtungen hinsichtlich der Nichtwiederwahl von Richtern aus Gründen in Verbindung mit ihren Entscheiden seit ihrem Evaluationsbericht nicht bestätigt haben. Ihrer Auffassung nach genügen die zwei seither durchgeführten Gesamterneuerungen jedoch nicht, um ihre Befürchtungen zu zerstreuen. Sie möchte diesen Punkt weiterverfolgen. Dieser Teil der Empfehlung ist folglich nur teilweise umgesetzt worden.
62. Auch in Bezug auf den dritten Teil der Empfehlung bedauert die GRECO, dass sich die Regierung und das Parlament entschieden haben, den Status quo beizubehalten und nicht auf die Aufhebung der periodischen Wiederwahl der Richter der eidgenössischen Gerichte hinzuwirken. Das Verfahren ist aus ihrer Sicht ebenso problematisch hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz wie die oben erwähnte Mandatsabgabe auf Richtergehältern für die politischen Parteien. Die GRECO anerkennt jedoch, dass die Frage entsprechend ihren Kriterien auf höchster politischer Ebene – Regierung und Parlament – Gegenstand einer sachgerechten und dokumentierten Prüfung war. Dieser Teil der Empfehlung ist folglich in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden. Die Empfehlung als Ganze ist als teilweise umgesetzt zu betrachten.
63. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung vii teilweise umgesetzt worden ist.

Empfehlung viii.

64. *Die GRECO hatte empfohlen, (i) Standesregeln für die Richter der eidgenössischen Gerichte zu entwickeln und mit erläuternden Kommentaren und/oder konkreten Beispielen zu ergänzen, die insbesondere Interessenkonflikte und andere Fragen der Integrität (Geschenke, Einladungen, Beziehungen zu Dritten usw.) abdecken, und diese Regeln öffentlich bekanntzumachen; sowie (ii) zusätzliche Umsetzungsmassnahmen zu treffen, wie namentlich eine vertrauliche Beratung und eine praktische Ausbildung für die Richter der eidgenössischen Gerichte anzubieten.*
65. Die Schweizer Behörden liefern folgende Informationen zu den vier Gerichten des Bundes.
66. Bundesgericht (BGer): Die 38 Mitglieder des BGer haben den Evaluationsbericht der GRECO an der Vollversammlung vom 25. September 2017 besprochen. Vorgängig hatte sich die Verwaltungskommission des BGer bestehend aus dem Präsidenten des BGer, dem Vizepräsidenten des BGer, einem weiteren ordentlichen Richter und des Generalsekretärs zugunsten der Verabschiedung einer Ethikcharta geäussert. Entsprechend hat sie dem Gesamtgericht beantragt, eine Arbeitsgruppe zu bilden. Die Arbeitsgruppe besteht aus 12 Mitgliedern des BGer, d. h. den drei Mitgliedern der Verwaltungskommission, zwei Abteilungspräsidenten, darunter der Präsident der

Präsidentenkonferenz, und sieben ordentlichen Richtern. Jede Abteilung ist mit mindestens einer Person in der Arbeitsgruppe vertreten. Die Arbeitsgruppe ist am 19. Februar 2018 zum ersten Mal zusammengetreten und hat bisher drei Sitzungen abgehalten. So wurde ein Vorentwurf «Verhaltensempfehlungen für Richter des Bundesgerichts» erarbeitet. Er wurde an der Vollversammlung des BGer am 11. November 2018 besprochen. Die Bundesrichter haben entschieden, ebenfalls in schriftlicher Form «Gepflogenheiten» zur Ausübung ihres Amtes, zur Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit sowie zum Verhalten in der Öffentlichkeit zu verabschieden. Nach der Verabschiedung der Fassungen in den drei Sprachen wird das Dokument im Internet veröffentlicht werden.

67. Bundesverwaltungsgericht (BVGer): Gemäss den Schweizer Behörden verfügte das BVGer bereits über eine Ethikcharta, die im Evaluationsbericht als substantiell bezeichnet wurde (Ziff. 142). In Bezug auf den zweiten Teil der Empfehlung teilen sie mit, dass die in der Charta enthaltenen Standesregeln regelmässig in Erinnerung gerufen werden. Dies namentlich bei der Vereidung der neuen Richter, bei der alle ein persönliches Exemplar erhalten. Bei dieser Zeremonie präsentiert der zuständige Präsident eine Stelle aus der Charta.
68. Die Ethik ist auch Thema spezifischer Veranstaltungen. Zu erwähnen ist etwa ein Vortrag eines Richters des deutschen Verfassungsgerichts zur Ethik (der Richter) im Asylbereich.
69. Im Bereich der Grundausbildung umfasst das Einführungsprogramm für neu ernannte Richter ein Modul zur Ethikcharta sowie die Teilnahme an einem Führungskurs für Kader des Bundes. Teil dieses Kaderkurses ist ein Modul zu den Vorschriften im Bereich der Korruption, die namentlich anhand eines interaktiven E-Learning-Moduls auf der Online-Plattform des Bundes erläutert werden.
70. Bezüglich der Möglichkeit einer vertraulichen Beratung können sich die Richter bei Bedarf an das Präsidium des Gerichts oder ihrer Abteilung sowie an die erfahrenen Amtskollegen wenden. Bei Bedarf kann auch ein persönliches Coaching organisiert werden.
71. Bundesstrafgericht (BStGer): Gemäss den Behörden werden 2019 relativ viele neue Richter ihr Amt antreten, da im BStGer eine Berufungskammer eingerichtet worden ist. Bei dieser Gelegenheit können vertiefte Überlegungen zur Berufsethik angestellt werden. Die Frage einer Ethikcharta wird entsprechend geprüft. In Bezug auf den zweiten Teil der Empfehlung verfügt das BStGer über eine fest eingerichtete Ombudsstelle für die Richter und das gesamte Gerichtspersonal, die auch für ethische Fragen zuständig ist.
72. Bundespatentgericht (BPatGer): Die Behörden bestätigen die Feststellung im Evaluationsbericht, wonach die Problematik der Interessenkonflikte im BPatGer am akutesten ist, weil das Gericht aus zahlreichen nebenamtlichen Richtern besteht. Das Thema ist immer wieder aktuell und wird sehr ernst genommen. Bereits seit 2011 bestehen detaillierte Richtlinien zur Unabhängigkeit, die auf der Website des Gerichts¹⁹ veröffentlicht und regelmässig aktualisiert werden.
73. Was den zweiten Teil der Empfehlung betrifft wird in der Einführungsschulung für die neu ernannten Richter namentlich das Thema der Unabhängigkeit der Justiz einschliesslich der einschlägigen Rechtsprechung behandelt. Wenn es im Einzelfall darum geht, zu eruieren, ob eventuell ein Interessenkonflikt vorliegt, so kontaktieren die Richter im Übrigen regelmässig den Präsidenten, um dies zu besprechen. Darüber hinaus werden wie Vollversammlungen, an denen zweimal pro Jahr sämtliche Richter

¹⁹ <https://www.bundespatentgericht.ch/rechtsgrundlagen/>

des BPatGer zusammenkommen, für die interne Aus- und Weiterbildung genutzt. Daran nehmen alle Richter und die Erste Gerichtsschreiberin teil. Die Unabhängigkeit der Justiz wird dabei regelmässig thematisiert.

74. In Bezug auf das BGer begrüsst die GRECO, dass das Gesamtgericht daran arbeitet, ein Dokument zu den Verhaltensregeln für die Richter des BGer bei der Ausübung ihres Amtes, zur Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit sowie zum Verhalten in der Öffentlichkeit abzuschliessen. Es scheint, dass dieses Dokument dem ersten Teil der Empfehlung entsprechen kann. Da die GRECO den Entwurf des Textes nicht einsehen konnte, kann sie noch nicht darauf schliessen, dass die Empfehlung teilweise umgesetzt worden ist.
75. Das BVGer kann keine neue Massnahme zur Erfüllung der Empfehlung vorweisen. Die GRECO weist darauf hin, dass sie die Ethikcharta des BVGer im Evaluationsbericht tatsächlich als substanzuell bezeichnet, jedoch auch betont hatte, dass sie weiterentwickelt und durch erläuternde Kommentare und/oder konkrete Beispiele ergänzt werden sollte. Die während des Evaluationsbesuchs getroffenen Vertreter des BVGer zeigten sich offen dafür und es ist schade, dass dies zurzeit nicht weiterverfolgt worden ist.
76. Die GRECO nimmt zur Kenntnis, dass das BStGer weiterhin darüber nachdenkt, sich eine Ethikcharta zu geben. Sie hält es an, seine Überlegungen dazu zu intensivieren. Sie nimmt auch mit Interesse zur Kenntnis, dass eine fest eingerichtete Ombudsstelle besteht, die ansatzweise eine Antwort auf den zweiten Teil der Empfehlung bilden könnte. Es werden jedoch keine Massnahmen zur Ausbildung der Richter in ethischen Fragen genannt.
77. In Bezug auf das BPatGer hält die GRECO fest, dass die Richtlinien zur Unabhängigkeit bereits bei der Verabschiedung des Evaluationsberichts bestanden und ausschliesslich die Frage der Interessenkonflikte behandeln. Der erste Teil der Empfehlung fordert jedoch die Ausarbeitung eines Textes, der sämtliche ethischen Fragen wie Geschenke, Nebenbeschäftigungen, Beziehungen zu Dritten, Vertraulichkeit usw. in einem allgemeineren Rahmen behandelt. Die erwähnten Ausbildungsaktivitäten scheinen ebenfalls auf die Unabhängigkeit beschränkt zu sein und nicht die Berufsethik in einem weiteren Sinn zu behandeln.
78. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung viii nicht umgesetzt worden ist.

Empfehlung ix.

79. *Die GRECO hatte empfohlen (i) die Einführung eines Disziplinarsystems, mit dem allfällige Verstösse von Richtern der eidgenössischen Gerichte gegen ihre beruflichen Pflichten mit anderen Sanktionen als der Amtsenthebung geahndet werden können; (ii) Massnahmen zu treffen, damit verlässliche und hinreichend detaillierte Informationen und Daten über Disziplinarverfahren gegen Richter aufbewahrt werden, was auch die Veröffentlichung dieser Rechtsprechung unter Wahrung der Anonymität der Betroffenen mit einschliessen kann.*
80. Gemäss den Schweizer Behörden verzichtet die Regierung in der unter Ziffer 6 erwähnten Botschaft darauf, dem Parlament eine Regelung mit disziplinarischen Sanktionen für Richter vorzuschlagen. Sie führt namentlich aus, dass unter dem geltenden Recht keine grösseren Probleme aufgetreten sind und dass laufende Gerichtsverfahren die Autorität des Gerichts schwächen könnten. Nach der Besprechung des GRECO-Berichts hat auch die Gerichtskommission des Parlaments auf eine Änderung des gesetzlichen Rahmens verzichtet. Schliesslich weisen die Behörden darauf hin, dass die parlamentarische Oberaufsicht über die Justiz, die

insbesondere von den Geschäftsprüfungskommissionen wahrgenommen wird, die Möglichkeit bietet, die Entwicklungen im Bereich der Verstösse gegen Standesregeln zu beobachten.

81. Die GRECO bedauert, dass keine Massnahmen zur Umsetzung ihrer Empfehlung getroffen worden sind. Sie erinnert daran, dass das aktuelle System, in dem schwerwiegende Verstösse gegen die Standesregeln nur durch die Amtsenthebung sanktioniert werden können, undurchsichtig ist. Geringfügigere Verstösse werden, wenn überhaupt, auf undurchsichtige Weise sanktioniert. Die Rechte der beschuldigten Richter werden nicht gewahrt. Das System erweckt den Eindruck, dass die Richter ausser in sehr schweren Fällen straflos bleiben. Dies trägt nicht zur Stärkung des Vertrauens der Bürger in die Justiz bei. Die GRECO fordert die Schweizer Behörden auf, ihre Haltung in dieser Frage zu überdenken.
82. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung ix nicht umgesetzt worden ist.

Korruptionsprävention bei Staatsanwälten

Empfehlung x.

83. *Die GRECO hatte empfohlen (i) die Arbeiten zur Festlegung von Standesregeln für die Mitglieder der Bundesanwaltschaft zu Ende zu führen und diese Regeln durch erläuternde Kommentare und/oder konkrete Beispiele zu ergänzen und der Öffentlichkeit zur Kenntnis zu bringen; sowie (ii) zusätzliche Umsetzungsmassnahmen zu treffen, wie namentlich eine vertrauliche Beratung und eine praktische Ausbildung für die Staatsanwälte des Bundes anzubieten.*
84. In Bezug auf den ersten Teil der Empfehlung informieren die Schweizer Behörden, dass der Code of Conduct der Bundesanwaltschaft (BA) am 1. Juli 2017 in Form einer Weisung des Bundesanwalts in Kraft getreten ist. Bei der Ausarbeitung des Kodex wurden die Überlegungen von Staatsanwälten aller Hierarchiestufen einbezogen. Der Code of Conduct der BA ist Ende September 2017 auf der Website der BA veröffentlicht worden²⁰. Er wird zusammen mit der Empfehlung der GRECO auch im Tätigkeitsbericht 2017 der BA erwähnt.²¹
85. Der Kodex enthält die Regeln zur Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, zum Ausstand, zur Integrität, Würde und Vorbeugung von Interessenkonflikten – sei dies in Verbindung mit einer Nebenbeschäftigung, Geschenken oder der Beratung Dritter – sowie zur Vermögensverwaltung (Eigengeschäfte). Ferner schreibt er den Mitarbeitenden der BA vor, den Vorgesetzten eine ganze Reihe von Tatsachen im Zusammenhang mit den genannten Themen zu melden.
86. Zum zweiten Teil der Empfehlung berichten die Behörden, dass eine beratende Kommission eingerichtet worden ist, wie dies im 8. Kapitel des Kodex vorgesehen ist. Die Kommission ist unabhängig von der Geschäftsleitung der BA und besteht aus Mitarbeitenden aus einem möglichst weiten Spektrum von Funktionen in der BA und verschiedenen Sprachregionen. Ihr Auftrag besteht darin, den Kodex unter den Mitarbeitenden der BA zu verbreiten, sie darin zu schulen, dem Bundesanwalt allenfalls Änderungen und Ergänzungen vorzuschlagen und die Fragen der Mitarbeitenden zu beantworten. Die Kommission erstellt jährlich einen Tätigkeitsbericht und veröffentlicht ihre Stellungnahmen in anonymisierter Form, damit die Vertraulichkeit gewahrt ist.

²⁰ <https://www.bundesanwaltschaft.ch/mpc/de/home/die-bundesanwaltschaft/code-of-conduct.html>

²¹ Siehe Kap. 2.2, S. 5 und Kap. 4 und 5, S. 28. Im Internet veröffentlicht unter:

<https://www.bundesanwaltschaft.ch/mpc/de/home/taetigkeitsberichte/taetigkeitsberichte-der-ba.html>

87. Die Geschäftsleitung der BA hat den Code of Conduct den Staatsanwälten und dem Verwaltungspersonal der BA im Sommer 2017 vorgestellt. Die beratende Kommission hielt im Dezember 2017 im Rahmen der Jahresversammlung der gesamten BA ebenfalls eine Präsentation. Darüber hinaus hat die beratende Kommission die Mitarbeitenden jeder Abteilung und jedes Standorts getroffen, um ihnen den Code of Conduct vorzustellen. Da sie für die Fortbildung der Mitarbeitenden in Sachen Berufsethik zuständig ist, wird sie die Mitarbeitenden der BA weiterhin jährlich treffen, um ihre Stellungnahmen zu präsentieren und eventuelle Fragen zu beantworten. Die Anzahl der Anfragen ist im Übrigen seit Oktober 2017 angestiegen und am 31. Januar 2018 konnte die beratende Kommission ein erstes anonymisiertes Reporting ihrer Stellungnahmen erstellen. In ihrer Zuständigkeit für die Schulung der neuen Mitarbeitenden in berufsethischen Fragen hat die Kommission dieses Thema ab Februar 2018 auch in das Programm des Einführungstags aufgenommen.
88. Die Behörden informieren ferner, dass die Kantone Bern und Zürich ebenfalls einen Verhaltenskodex für die Staatsanwälte eingeführt haben und dass eine Arbeitsgruppe der Westschweizer Staatsanwälte-Konferenz eine Vorlage für einen Verhaltenskodex erstellt hat, der den Kantonen, die Mitglied des Verbands sind, zur Verfügung gestellt wurde.
89. Schliesslich wurde ein Staatsanwalt des Bundes beauftragt, im Rahmen der Weiterbildung für junge Staatsanwälte der *Ecole romande de la magistrature* (CAS für Richter und Staatsanwälte im Strafrechtsbereich an der Hochschule ARC in Neuenburg) einen Kurs zu geben. Dieser wurde im Januar 2018 zum ersten Mal veranstaltet.
90. In Bezug auf den ersten Teil der Empfehlung begrüsst die GRECO, dass der Code of Conduct der BA, der für das gesamte Personal einschliesslich des Bundesanwalts und der stellvertretenden Bundesanwälte gilt, in Kraft getreten und veröffentlicht worden ist. Das Dokument ist vollständig und enthält Erläuterungen. Die GRECO schätzt es, dass es namentlich auf Grundlage von Stellungnahmen und Präzisierungen weiterentwickelt werden soll, welche die mit dem Kodex errichtete beratende Kommission einbringen soll. Sie nimmt des Weiteren zur Kenntnis, dass die Nichteinhaltung des Kodex als Verletzung der Berufspflichten betrachtet werden und disziplinarische Konsequenzen nach sich ziehen kann. Der erste Teil der Empfehlung ist folglich in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden.
91. In Bezug auf den zweiten Teil der Empfehlung begrüsst die GRECO die Einrichtung der beratenden Kommission, die unabhängig von der Geschäftsleitung der BA ist und deren Zusammensetzung die verschiedenen Organisationseinheiten und Funktionen sowie die Sprachregionen der Schweiz widerspiegelt. Sie nimmt zur Kenntnis, dass das Gremium auf Anfrage der Staatsanwälte, der Mitarbeitenden der BA oder der Geschäftsleitung zu berufsethischen Fragen Stellung nimmt. Die Stellungnahmen sind auf Wunsch vertraulich und werden in anonymisierter Form publiziert. Die Kommission kann der Geschäftsleitung der BA zudem jederzeit vorschlagen, den Kodex anzupassen – was sie bereits getan hat. Sie organisiert auch regelmässig Veranstaltungen zur Grundausbildung und Weiterbildung zur Berufsethik. All dies spricht für eine zufriedenstellende Umsetzung des zweiten Teils der Empfehlung.
92. Die GRECO nimmt schliesslich mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die Kantone Bern und Zürich ebenfalls einen Verhaltenskodex für die Staatsanwälte eingeführt haben und dass die Westschweizer Staatsanwälte-Konferenz eine Vorlage für einen Verhaltenskodex erstellt hat, der den Kantonen, die Mitglied des Verbands sind, zur Verfügung gestellt wird. Ebenfalls zu begrüssen ist die Weiterbildung in Berufsethik, die von der *Ecole romande de la magistrature* organisiert wird.

93. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung x in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden ist.

Empfehlung xi.

94. *Die GRECO hatte empfohlen, im Fall einer Gesetzesrevision sicherzustellen, dass die Regeln und Verfahren für die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft mögliche Interessenkonflikte von Mitgliedern angemessen berücksichtigen, die Verfahren vor den Strafbehörden des Bundes führen.*
95. Gemäss den Schweizer Behörden dürfen die Mitglieder der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) nach geltendem Recht nicht als Parteivertreter vor den Strafbehörden des Bundes auftreten (Art. 24 Abs. 2 StBOG²²). Mit der parlamentarischen Initiative 15.473, die während der Evaluation hängig war, sollte diese gesetzliche Einschränkung aufgehoben werden. Aus diesem Grund hat die GRECO die vorliegende Empfehlung formuliert.
96. An ihrer Sitzung vom 28. und 29. Juni 2018 hat die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) entschieden, auf die Aufhebung dieser gesetzlichen Einschränkung zu verzichten. Die parlamentarische Initiative 15.473, auf welche die Empfehlung der GRECO zurückgeht, ist folglich ohne weitere Folgen abgeschrieben worden.
97. Die GRECO nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die Behörden darauf verzichten, das Verbot aufzuheben, nach welchem die Mitglieder der AB-BA nicht als Parteivertreter vor den Strafbehörden des Bundes auftreten dürfen, und dass die parlamentarische Initiative 15.473, die der vorliegenden Empfehlung zugrunde lag, ohne weitere Folgen abgeschrieben worden ist.
98. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung xi in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden ist.

Empfehlung xii.

99. *Die GRECO hatte empfohlen, Massnahmen zu treffen, damit verlässliche und hinreichend detaillierte Informationen und Daten über Disziplinarverfahren gegen Staatsanwälte aufbewahrt werden, was auch die Veröffentlichung dieser Rechtsprechung unter Wahrung der Anonymität der Betroffenen mit einschliessen kann.*
100. Gemäss den Schweizer Behörden werden die Disziplinarverfahren gegen den Bundesanwalt und seine beiden Stellvertreter bereits in den Jahresberichten der AB-BA aufgeführt.²³ Diese widmet diesem Thema seit ihrer Gründung im Jahr 2011 eine spezifische Rubrik in ihrem Tätigkeitsbericht. Die Tätigkeitsberichte werden namentlich im Internet veröffentlicht. So wird im Tätigkeitsbericht 2017²⁴ eine Beschwerde gegen den Bundesanwalt erwähnt. Auf die Beschwerde wurde nicht eingetreten, weil sich ihr keine Anhaltspunkte für eine Amtspflichtverletzung entnehmen liessen.
101. Nach Ziffer 281 des Evaluationsberichts zielt die Empfehlung der GRECO auf Disziplinarverfahren in der Kompetenz des Bundesanwalts und insbesondere auf die mangelnde allgemeine Information der ganzen BA sowie der Öffentlichkeit ab. In Erfüllung der Empfehlung hat die BA beschlossen, die Praxis zu übernehmen, welche die AB-BA in ihrem auch im Internet veröffentlichten Tätigkeitsbericht verfolgt. So

²² Strafbehördenorganisationsgesetz (StBOG), SR 173.71

²³ Siehe Ziff. 274 des Evaluationsberichts

²⁴ Siehe Kap. 3.1, S. 11. Im Internet veröffentlicht unter: <http://www.ab-ba.ch/de/taetigkeitsberichte.php>

werden im Tätigkeitsbericht 2017²⁵ die Empfehlung der GRECO, die Gründe für die Einführung der neuen Rubrik sowie die wichtigsten Vorschriften des für die Staatsanwälte geltenden Disziplinarregimes genannt. Gemäss dem Bericht war im Berichtsjahr keine Disziplinaruntersuchung zu verzeichnen.

102. Die GRECO begrüsst die Einführung einer neuen Rubrik zu den Disziplinaruntersuchungen und allfälligen Disziplinar massnahmen betreffend die Staatsanwälte der BA im Tätigkeitsbericht der BA. Diese Massnahme sowie die ähnliche Rubrik in den Tätigkeitsberichten der AB-BA zum Bundesanwalt und zu seinen Stellvertretern entspricht dem Ziel der Empfehlung, Daten über Disziplinarverfahren aufzubewahren und zu veröffentlichen.
103. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung xii in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden ist.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

104. **Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen kommt die GRECO zum Schluss, dass die Schweiz fünf der zwölf Empfehlungen des Evaluationsberichts der Vierten Evaluationsrunde in zufriedenstellender Weise umgesetzt oder bearbeitet hat.** Von den anderen Empfehlungen sind drei teilweise und vier nicht umgesetzt worden.
105. Genauer gesagt sind die Empfehlungen i, x und xii in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden, die Empfehlungen iii und xi sind in zufriedenstellender Weise bearbeitet worden, die Empfehlungen ii, iv und vii sind teilweise umgesetzt worden und die Empfehlungen v, vi, viii und ix sind nicht umgesetzt worden.
106. In Bezug auf die Parlamentarier begrüsst die GRECO die Absicht der Büros der beiden Kammern der Bundesversammlung, in einem Dokument mit Erläuterungen und Beispielen sämtliche Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder zusammenzufassen. Ebenfalls fortschrittlich ist, dass die parlamentarischen Kommissionen nun mehr Informationen über ihre wichtigen Unterlagen veröffentlichen müssen und bei der Offenlegung ihrer Interessenbindungen neu auch Angaben zu ihren beruflichen Tätigkeiten machen müssen. Die GRECO schätzt die Klärung der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats, wonach die Pflicht der Ratsmitglieder zur Offenlegung ihrer persönlichen Interessen unabhängig davon besteht, ob diese Interessen auch aus dem öffentlichen Register erschiessbar wären. Die GRECO bedauert es hingegen, dass die Bundesversammlung weiteren Empfehlungen wie der Aufnahme quantitativer Angaben zu den finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der Ratsmitglieder und der verstärkten Kontrolle der Offenlegung der Interessen nicht Folge gegeben hat.
107. In Bezug auf die Richter sind wenige Fortschritte zu verzeichnen. Das Bundesgericht arbeitet daran, ein Dokument mit Verhaltensregeln zuhanden seiner Richter abzuschliessen und das Bundesstrafgericht prüft die Frage. Auf das Bundesverwaltungsgericht und das Bundespatentgericht hingegen trifft dies nicht zu, und keines der vier eidgenössischen Gerichte hat zusätzliche Massnahmen zur Sensibilisierung und Ausbildung in Berufsethik getroffen. Es wurde auch keine Massnahme ergriffen, um die Qualität und Objektivität der Rekrutierung der Richter an diesen Gerichten zu verbessern, das Wiederwahlverfahren für diese Richter aufzuheben und die Mandatsabgabe auf Richtergehältern für die politischen Parteien zu unterbinden – obwohl die Regierung anerkannt hat, dass diese Praxis hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz problematisch ist. Ebenfalls nicht befolgt wurde die

²⁵ Siehe Kap. 6.3, S. 29. Im Internet veröffentlicht unter:
<https://www.bundesanwaltschaft.ch/mpc/de/home/taetigkeitsberichte/taetigkeitsberichte-der-ba.html>

Empfehlung, für die Richter ein Disziplinarsystem (mit anderen Sanktionen als die Amtsenthebung) einzuführen. Die GRECO ruft die Behörden auf, entschiedenere Anstrengungen zur Umsetzung der Empfehlungen zu den Richtern zu unternehmen.

108. Die GRECO begrüsst es hingegen, dass alle ihre Empfehlungen zu den Staatsanwälten bereits umgesetzt worden sind. Die Bundesanwaltschaft (BA) hat sich einen Code of Conduct gegeben und eine beratende Kommission geschaffen, die von der Geschäftsleitung der BA unabhängig ist und die Umsetzung des Kodex sicherstellen, Stellungnahmen verfassen und Schulungen in Berufsethik organisieren soll. Die GRECO begrüsst es auch, dass die parlamentarische Initiative 15.473 ohne weitere Folgen abgeschrieben worden ist. Mit der Initiative sollte das Verbot aufgehoben werden, wonach Mitglieder der Aufsichtsbehörde über die BA nicht als Parteivertreter vor den Strafbehörden des Bundes auftreten dürfen. Ebenfalls zu begrüssen ist schliesslich, dass im Tätigkeitsbericht der BA Informationen über allfällige Disziplinarverfahren und -sanktionen gegen Staatsanwälte des Bundes veröffentlicht werden.
109. Vor diesem Hintergrund hält die GRECO fest, dass die Schweiz durch die Massnahmen betreffend die Staatsanwälte und in geringerem Umfang durch die Massnahmen betreffend die Parlamentarier ein akzeptables Konformitätsniveau mit den Empfehlungen erreicht hat. Es sind jedoch bezüglich der Parlamentarier und insbesondere bezüglich der Richter weitere Anstrengungen zur Umsetzung der Empfehlungen zu unternehmen. Die GRECO fordert demnach den Leiter der Schweizer Delegation auf, ihr bis zum 30. September 2020 weitere Informationen zur Umsetzung der Empfehlungen ii, iv und v bis ix zu unterbreiten.
110. Die GRECO fordert die Schweizer Behörden auf, möglichst rasch die Veröffentlichung dieses Berichts zu genehmigen, ihn in die anderen Amtssprachen übersetzen zu lassen und die Übersetzungen zu veröffentlichen.