

Verabschiedung : 20. Juni 2014
Veröffentlichung: 4. Juli 2014

Veröffentlicht
Greco RC-III (2014) 14

Dritte Evaluationsrunde

Zwischenbericht über die Konformität der Schweiz

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

* * *

«Transparenz der Parteienfinanzierung»

Verabschiedet durch die GRECO
an ihrer 64. Vollversammlung
(Strassburg, 16. – 20. Juni 2014)

I. EINLEITUNG

1. Der Evaluationsbericht zur dritten Evaluationsrunde über die Schweiz wurde von der GRECO auf der Vollversammlung (21. Oktober 2011) verabschiedet und nach Freigabe durch die Schweiz am 2. Dezember 2011 veröffentlicht (Greco Eval III Rep (2011) 4F, [Thema I](#) et [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. 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 Herrn Paul HIERNARD, Magistrat und Sonderbeauftragter des Direktors für Rechtsangelegenheiten des Ministeriums für auswärtige und europäische Angelegenheiten.
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 «gesamthafte ungenügend» umgesetzt wurden. Die GRECO beschloss deshalb, Artikel 31 anzuwenden; er betrifft Mitglieder, die die im Bericht zur gegenseitigen Evaluation enthaltenden Empfehlungen nicht nachkommen. Der Leiter der Schweizer Delegation wurde aufgefordert, bis spätestens 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. Der vorliegende Zwischenbericht über die Konformität der Schweiz legt die Fortschritte dar, die die Schweiz bei der Realisierung der Empfehlungen gemacht hat, die nach der Verabschiedung des Konformitätsberichts nicht umgesetzt worden sind. Der Bericht enthält ausserdem eine Gesamtbeurteilung, in welchem Mass die Schweiz mit diesen Empfehlungen konform geht.

II. ANALYSE

Thema I: Strafbestimmungen

5. 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. Was die Konformität mit den übrigen Empfehlungen anbelangt, ist Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen.
6. Die Schweizer Behörden weisen darauf hin, dass wie im Konformitätsbericht (Absatz 7) ausgeführt, die Schweizer Regierung, das heisst, der Bundesrat, am 15. Mai 2013 beschloss, den Vorentwurf eines Gesetzes, mit dem die Strafbestimmungen über Bestechung verschärft werden, und den erläuternden Bericht in die Vernehmlassung zu geben. Der Vorentwurf und der Bericht wurden den Kantonen, den politischen Parteien und anderen interessierten Kreisen zur Stellungnahme bis 5. September 2013 zugestellt. Die Schweizer Regierung nahm am 30. April

2014 Kenntnis von den Ergebnissen der Vernehmlassung; ein Gesetzesentwurf wurde verabschiedet und die Botschaft zum Gesetzentwurf dem Parlament zur Beratung unterbreitet.

Empfehlung i.

7. *Die GRECO empfahl sicherzustellen, dass die Tatbestände der Vorteilsgewährung und der Vorteilsnahme in den Artikeln 322^{quinquies} et 322^{sexies} des Strafgesetzbuches unmissverständlich auch jene Fälle einschliessen, in denen der Vorteil für Dritte bestimmt ist.*
8. In ihrem Konformitätsbericht bescheinigte die GRECO der Schweiz, dass diese Empfehlung teilweise umgesetzt worden war. Die Artikel 322^{quinquies} und 322^{sexies} des in Vernehmlassung gegebenen Gesetzesentwurfs des Strafgesetzbuches (StGB) enthielten eine neue Formulierung, unter anderem den Begriff «Dritte». Laut Evaluationsbericht sorgt das Fehlen dieses Begriffes für Ungewissheit.
9. Die Schweizer Behörden halten fest, dass der unter Punkt 6 genannte Gesetzesentwurf den im Vorentwurf vom 15. Mai 2014 enthaltenen Lösungsansatz aufnimmt. Dieser Vorentwurf fand in der Vernehmlassung breite Zustimmung. Deshalb empfiehlt die Schweizer Regierung dem Parlament, die Artikel 322^{quinquies} und 322^{sexies} des StGB so zu ändern, dass alle Fälle von nicht gebührendem Vorteil für Dritte — einschliesslich der Fälle, in denen der Amtsträger in keinem vermögensrechtlichen Verhältnis zum Dritten steht — ausdrücklich unter Strafe gestellt werden. Die Behörden weisen darauf hin, dass mit dieser Änderung die Unsicherheit in diesem Punkt beseitigt wird.
10. Die GRECO nimmt zur Kenntnis, dass dem Parlament ein Gesetzesentwurf zur Änderung der Artikel 322^{quinquies} und 322^{sexies} des StGB unterbreitet wird. Im Konformitätsbericht wurde darauf hingewiesen, dass die vorgeschlagene Formulierung in den Artikeln die Ungewissheiten in denjenigen Fällen beseitigen würde, in denen der Vorteil für Dritte bestimmt ist. Die Änderungen des StGB sind indessen noch nicht in Kraft; deshalb muss die GRECO die Empfehlung als noch nicht vollumfassend umgesetzt betrachten.
11. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung i teilweise umgesetzt worden ist.

Empfehlung iii.

12. *Die GRECO empfahl, das Antragserfordernis für die Strafverfolgung wegen Privatbestechung aufzuheben.*
13. Die GRECO weist darauf hin, dass sie — angesichts der neuen, im Gesetzesvorentwurf vom 15. Mai 2013 vorgesehenen Artikel 322^{octies} und 322^{novies} des StGB — diese Empfehlung als teilweise umgesetzt betrachtete. Diese Artikel sehen vor, dass die aktive und die passive Privatbestechung als Officialdelikte gelten und als solche strafrechtlich geahndet werden. Die beiden Artikel ersetzen die Artikel 4a und 23 des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb.
14. Die Schweizer Behörden legen dar, dass der in der Einleitung erwähnte Gesetzesvorentwurf die im Vorentwurf vom 15. Mai 2013 vorgeschlagene Lösung beinhaltet, so dass das Antragserfordernis im Bereich der Privatbestechung aufgehoben werde. Einige der Vernehmlassungsteilnehmenden — vor allem Wirtschaftsverbände — sprachen sich zwar gegen diese Gesetzesänderung aus. Die Schweizer Regierung hält indessen dafür, dass diese

Änderung gerechtfertigt sei. Das öffentliche Interesse, Privatbestechung strafrechtlich verfolgen zu können, überwiege, selbst wenn keine Strafanzeige erstattet worden ist.

15. Die GRECO nimmt Kenntnis davon, dass die Rechtsetzungsarbeiten fortgesetzt werden, deren Ziel es ist, Privatbestechung als Straftatbestand ins Strafgesetzbuch aufzunehmen. So kann diese Form der Bestechung als Officialdelikt geahndet werden. Die GRECO begrüsst die Auffassung, die die Schweizer Regierung vertritt, wonach das überwiegende öffentliche Interesse die Strafverfolgung wegen Privatbestechung rechtfertige — selbst wenn keine Strafanzeige erstattet worden ist.
16. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung iii teilweise umgesetzt worden ist.

Thema II: Transparenz der Parteienfinanzierung

17. In ihrem Evaluationsbericht unterbreitete die GRECO der Schweiz sechs Empfehlungen zum Thema II. Laut Konformitätsbericht kam die GRECO zum Schluss, dass keine der Empfehlungen umgesetzt wurde. Die empfohlenen Massnahmen werden nachfolgend in Erinnerung gerufen.

Empfehlungen i. bis vi.

18. *Die GRECO empfahl:*

- (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 angemessene Finanzinformationen problemlos und rechtzeitig 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).

19. Aus dem Konformitätsbericht geht hervor, dass die Schweizer Behörden lediglich Informationen allgemeiner Art bereitgestellt haben; diese beziehen sich aber nicht auf die Empfehlungen im Einzelnen. Die Behörden teilten indessen mit, dass auf den verschiedenen staatlichen Ebenen mittlerweile eine Reihe neuer Schritte eingeleitet worden seien.
20. Auf der Regierungsebene trat der Bundesrat zwei Mal zusammen, um das weitere Vorgehen hinsichtlich der GRECO-Empfehlungen zu erörtern. Er stützte sich dabei auf Vorschläge des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements. Noch wurde keine Entscheidung gefällt; eine weitere Diskussionsrunde ist vorgesehen.
21. Auf Ebene des Bundesparlaments verweisen die Schweizer Behörden darauf, dass am 3. Mai 2013 die Rechtskommission des Ständerates (RK-S) — der Ständerat ist eine der beiden Kammern des Parlaments — beschloss, einer vom Ständerat Thomas Minder lancierten parlamentarischen Initiative stattzugeben. Die Initiative mit dem Titel «Börsenkotierte Aktiengesellschaften und von der öffentlichen Hand beherrschte Gesellschaften. Offenlegung von Zuwendungen an politische Akteure»¹ war bereits Gegenstand von Punkt 3 des Konformitätsberichtes. Mit dieser Initiative wird gefordert, dass:
 - Gesellschaften, deren Aktien an einer Börse kotiert sind, ihre Aktionäre über Zuwendungen von über 10'000 Franken pro Empfänger informieren;
 - Gesellschaften, bei denen dem Bund oder anderen öffentlichen Körperschaften (Kantone und Gemeinden) eine beherrschende Stellung zukommt, derselben Regelung unterstehen.
22. In der Rechtskommission des Nationalrates (RK-N), der anderen Kammer des Parlaments, wurde die Initiative am 23. Januar 2014 mit einer Mehrheit von gerade mal einer Stimme abgelehnt. Stattdessen wurde vorgeschlagen, eine Kommissionsinitiative auszuarbeiten, die den zweiten Punkt der Minder-Initiative aufgreift. Mit dieser Initiative soll die erforderliche Rechtsgrundlage vorbereitet werden, die Gesellschaften, an denen der Bund oder andere öffentliche Körperschaften die Kapitalmehrheit halten, dazu verpflichtet, in der Jahresrechnung jegliche finanziellen Zuwendungen auszuweisen, die Personen des politischen Lebens, politische Parteien und Organisationen erhalten haben. Vorgesehen ist, dass auch die Namen der Begünstigten und die Höhe der finanziellen Zuwendungen offengelegt werden müssen.

¹ Unter "politischen Akteuren" werden insbesondere verstanden: Einzelne Kandidatinnen und Kandidaten, politische Parteien, politische Verbände und andere politische Organisationen, Wahl- und Abstimmungskomitees, Initiativ- und Referendumskomitees, Förderorganisationen wie insbesondere Stiftungen, die den Zweck verfolgen, politische Akteure zu unterstützen.

23. Die Rechtskommission des Ständerates (RK-S) beschloss in der Sitzung vom 3. April 2014, an der Minder-Initiative festzuhalten. Die von der Rechtskommission des Nationalrates (RK-N) unterbreitete Initiative wurde verworfen, da sie nach Ansicht der RK-S kein valider Gegenvorschlag zur Minder-Initiative sei. Doch hat der Ständerat in seiner Sitzung vom 10. Juni 2014 die Minder-Initiative mit 26 Stimmen gegen 12 verworfen; sie ist damit endgültig abgeschrieben. Was die Initiative der Rechtskommission des Nationalrates (RK-N) anbelangt, die durch die Rechtskommission des Ständerates (RK-S) abgelehnt wurde, so muss diese nun erneut von der RK-N behandelt werden, damit letztere entscheiden kann, ob sie daran festhalten und die Initiative dem Nationalrat unterbreiten will oder nicht.
24. Mit Bezug auf die kantonale Ebene teilten die Behörden mit, dass im Kanton Solothurn eine Volksinitiative gescheitert ist, deren Ziel es war, mehr Transparenz bei der Parteienfinanzierung zu schaffen. Den Initianten war es nicht gelungen, die für eine Abstimmung notwendigen 3'000 Unterschriften zu sammeln. Ende 2013 zog das Initiativkomitee die Initiative zurück.
25. Im Kanton Aargau wird eine entsprechende, im April 2013 eingereichte Volksinitiative (siehe Konformitätsbericht, Punkt 34) am 28. September 2014 zur Abstimmung gebracht. In der Kantonsverfassung soll verankert werden, dass politische Parteien und Initiativkomitees ihre Budgets und die Hauptfinanzquellen offenlegen müssen. Die Kantonsregierung sprach sich vergangenen Februar gegen diese Initiative aus.
26. Die GRECO stellt fest, dass die Transparenz bei der Finanzierung politischer Parteien sowohl bei den Bundesbehörden als auch in einer Reihe von Kantonen weiterhin kontrovers diskutiert wird. Nennenswerte Fortschritte in der Sache sind bislang ausgeblieben und die Empfehlungen der GRECO sind nicht massgeblich umgesetzt worden. Die GRECO erhofft sich, dass die lancierten Initiativen und die fortgesetzte Diskussion in Sachen Transparenz dazu beitragen werden, eine politische Mehrheit von der Notwendigkeit eines Regelwerks zu überzeugen. Angesichts dieser Ausführungen und der unveränderten Haltung der Schweizer Regierung — sie wurde bereits im Konformitätsbericht dokumentiert —, die Empfehlungen hinsichtlich der transparenten Gestaltung der Parteienfinanzierung vorläufig nicht umzusetzen, kommt die GRECO nicht umhin festzustellen, dass die Empfehlungen nach wie vor nicht umgesetzt worden sind.
27. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlungen i-vi nicht umgesetzt worden sind.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

28. Angesichts der Ausführungen gelangt die GRECO zum Schluss, dass die Schweiz gesamthaft nur wenige nennenswerte Fortschritte gemacht hat bei der Umsetzung der Empfehlungen, die im Evaluationsbericht zur dritten Evaluationsrunde angemahnt worden sind. 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 erstellt worden ist.
29. 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.

30. Die Arbeiten hinsichtlich der zur Reform des Strafgesetzbuches empfohlenen Strafbestimmungen schreiten in zufriedenstellender Weise fort. Dank dieser 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, deren Ziel es ist, das Antragserfordernis bei der Privatbestechung aufzuheben, schreiten in zufriedenstellender Weise fort. Der Grad der Umsetzung der Empfehlungen ist bislang aber unverändert.
31. Die GRECO stellt fest, dass auf Bundesebene das Thema der Transparenz bei der Parteienfinanzierung weiterhin aktuell ist. Den in einigen Kantonen lancierten Initiativen war ein jeweils unterschiedlicher Ausgang beschieden. Die GRECO hofft, dass all diese Bemühungen fruchten werden und eine politische Mehrheit davon zu überzeugen vermögen, dass es in puncto Transparenz bei der Parteienfinanzierung der Regelung bedarf. Die GRECO stellt fest, dass die Schweizer Behörden zurzeit nicht beabsichtigen, die Empfehlungen der GRECO umzusetzen; vielmehr hält die Schweiz unverändert an ihrer Haltung fest und beabsichtigt vorläufig nicht, dem Umstand Abhilfe zu schaffen, dass es laut dem Evaluationsbericht bei diesem Thema an Gesetzen und Regelungen mangelt.
32. Gestützt auf die Ausführungen kommt die GRECO zum Schluss, dass der sehr geringe Umsetzungsgrad «gesamthaf ungenügend» bleibt im Sinne von Artikel 31 Absatz 8.3 der Satzung der GRECO.
33. Nach Massgabe des Absatzes 2(i) des Artikels 32 der Satzungen bittet die GRECO den Leiter der Schweizer Delegation, der GRECO bis 31. März 2015 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.)
34. Nach Massgabe von Artikel 32 Absatz 2 Ziffer (ii) beauftragt die GRECO ihren Vorsitzenden, den Leiter der Schweizer Delegation 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 konkreter und konsequenter Massnahmen hinzuweisen, damit möglichst bald massgebliche Fortschritte erzielt werden. Eine Kopie des Schreibens geht an den Vorsitzenden des GRECO-Satzungsausschusses.
35. 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.