

Strassburg, 18. Oktober 2013

Greco RC-III (2013) 17

Dritte Evaluationsrunde

Konformitätsbericht über die Schweiz

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

«Transparenz der Parteienfinanzierung»

Verabschiedet durch die GRECO
an ihrer 61. Vollversammlung
(Strassburg, 14.-18. Oktober 2013)

I. EINLEITUNG

1. Der Konformitätsbericht evaluiert die Massnahmen der Schweizer Behörden zur Umsetzung der 11 Empfehlungen des Evaluationsberichts über die Schweiz im Zuge der Dritten Evaluationsrunde (siehe Ziffer 2); der Fokus liegt dabei auf zwei verschiedenen Themen, namentlich:
 - **Thema I – Strafbestimmungen:** Artikel 1a und b, 2 bis 12, 15 bis 17 und 19.1 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption, Artikel 1 bis 6 des entsprechenden Zusatzprotokolls (SEV 191) und Leitlinie 2 (Strafbarkeit der Korruption).
 - **Thema II – Transparenz der Parteienfinanzierung:** Artikel 8, 11, 12, 13b, 14 und 16 der Empfehlung Rec(2003)4 über gemeinsame Regelungen zur Bekämpfung der Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und von Wahlkampagnen sowie – generell – Leitlinie 15 (Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen).
2. Der Evaluationsbericht zur Dritten Evaluationsrunde wurde von der GRECO an ihrer 52. Vollversammlung verabschiedet (21. Oktober 2011) und mit dem Einverständnis der Schweiz am 2. Dezember 2011 veröffentlicht (Greco Eval III Rep (2011) 4F, [Thema I](#) und [Thema II](#)).
3. Nach der Satzung der GRECO haben die Schweizer Behörden ihren Situationsbericht über die Massnahmen unterbreitet, die zur Umsetzung der Empfehlungen ergriffen wurden. Dieser am 30. Mai 2013 vorgelegte Bericht diente als Grundlage für den Konformitätsbericht.
4. Die GRECO beauftragte die Republik Moldau und Frankreich, Berichterstatter für das Konformitätsverfahren zu benennen. Cornelia VICLEANSCHI, Leitende Staatsanwältin der Allgemeinen Sektion, Büro der Generalstaatsanwaltschaft, wurde für die Republik Moldau und Paul HIERNARD, Magistrat, Sonderbeauftragter des Direktors für Rechtsangelegenheiten, Ministerium für auswärtige und europäische Angelegenheiten, wurde für Frankreich ernannt. Das Sekretariat der GRECO unterstützte die Berichterstatter beim Verfassen des vorliegenden Konformitätsberichts.
5. 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

Thema I: Strafbestimmungen

6. Es ist zu erwähnen, dass die GRECO in ihrem Evaluationsbericht fünf Empfehlungen zum Thema I an die Schweiz gerichtet hat. Die Konformität mit diesen Empfehlungen wird im Folgenden geprüft.
7. Die schweizerischen Behörden weisen allgemein darauf hin, dass die Regierung (Bundesrat) den Inhalt der beiden Evaluationsberichte an ihrer Sitzung vom 8. Juni 2012 zur Kenntnis genommen und erste Massnahmen zur Befolgung der Empfehlungen der GRECO beschlossen hat. Zu

Thema I hat der Bundesrat namentlich beschlossen, dass ein Vorentwurf zur Verschärfung des Korruptionsstrafrechts erarbeitet werden soll. Er hat den Gesetzesvorentwurf und den erläuternden Bericht am 15. Mai 2013 zur Kenntnis genommen und beschlossen, diese in die Vernehmlassung zu schicken. Der Vorentwurf und der erläuternde Bericht wurden den Kantonen, den politischen Parteien und anderen interessierten Kreisen zur Stellungnahme bis am 5. September 2013 zugestellt.

Empfehlung i.

8. *Die GRECO hatte empfohlen sicherzustellen, dass die Tatbestände der Vorteilsgewährung und der Vorteilsannahme in den Artikeln 322^{quinquies} und 322^{sexies} des Strafgesetzbuchs unmissverständlich auch jene Fälle einschliessen, in denen der Vorteil für Dritte bestimmt ist.*
9. Die Schweizer Behörden halten fest, dass Artikel 322^{quinquies} und 322^{sexies} des Strafgesetzbuchs (im Folgenden StGB genannt) in ihrer aktuellen Fassung die nicht gebührenden Vorteile für Dritte nur in beschränkter Weise erfassen. Damit ein strafbares Verhalten vorliegt, muss der nicht gebührende Vorteil dem Amtsträger mindestens indirekt einen Nutzen bringen, zum Beispiel weil er für seine Ehefrau bestimmt ist.
10. Der unter Ziffer 7 erwähnte Gesetzesvorentwurf schlägt eine Änderung von Artikel 322^{quinquies} und 322^{sexies} StGB vor, damit alle Fälle von nicht gebührenden Vorteilen für Dritte – einschliesslich solcher, in denen der Amtsträger in keinem vermögensrechtlichen Verhältnis zum Dritten steht – ausdrücklich unter Strafe gestellt werden. Die Behörden betonen, dass mit dieser Änderung die Unsicherheit in diesem Punkt beseitigt wird.
11. Die GRECO nimmt die Informationen und den ausdrücklichen Einschluss des Begriffs «Dritte» in den Änderungsvorschlag für die Artikel 322^{quinquies} und 322^{sexies} StGB zur Kenntnis. Laut Evaluationsbericht (Ziffer 79) sorgt das Fehlen dieses Begriffs für Ungewissheit. Da jedoch die Änderungen des StGB noch nicht in Kraft getreten sind, kann die GRECO diese Empfehlung nicht als vollständig umgesetzt betrachten.
12. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung i teilweise umgesetzt wurde.

Empfehlung ii.

13. *Die Greco hatte empfohlen zu prüfen, ob es angebracht wäre, die Strafbarkeit der Bestechung von ausländischen und internationalen Amtsträgern, von Richtern und Amtsträgern internationaler Gerichtshöfe und von ausländischen Schiedsrichtern und Geschworenen so auszudehnen, dass sie auch jene Handlungen einschliesst, die nicht pflichtwidrig sind und nicht im Ermessen stehen, und somit die Erklärungen zurückzuziehen oder nicht zu verlängern, die gemäss Artikel 36 des Übereinkommens und Artikel 9 Absatz 1 des Zusatzprotokolls abgegeben wurden.*
14. Die Schweizer Behörden weisen darauf hin, dass im Rahmen der unter Ziffer 7 erwähnten Arbeiten zur Revision des Strafgesetzbuchs geprüft wurde, ob es angebracht wäre, die Strafbarkeit der Bestechung von ausländischen Amtsträgern und verschiedenen internationalen Amtsträgern auf Handlungen in Ausübung der Amtspflicht auszudehnen. Der erläuternde Bericht zum Gesetzesänderungsentwurf hält fest, dass auch Vorteile von sehr geringem Wert, wie «Schmiergeldzahlungen», als nicht gebührend betrachtet werden, sobald die vorzunehmende Handlung eine Verletzung der Pflichten des Amtsträgers darstellt oder in dessen Ermessen steht.

Im Übrigen hat ein Entscheid des Obergerichts Zürich vom 16. November 2010 bestätigt, dass selbst die Gewährung eines Vorteils von wenigen Franken weder erlaubt noch sozial üblich ist, sobald der Amtsträger dazu bewogen werden soll, seine Amtspflicht zu verletzen, oder sobald damit sein Ermessen beeinflusst werden könnte. Dabei ging es um einen nationalen Bestechungsfall, doch der erläuternde Bericht betont, dass diese Einschätzung insofern auch auf Fälle grenzüberschreitender Bestechung anwendbar ist, als sich die Tatbestandsmerkmale der einschlägigen Bestechungstatbestände in dieser Hinsicht entsprechen. Weiter weist der erläuternde Bericht darauf hin, dass der Begriff der pflichtwidrigen oder im Ermessen stehenden Handlung im Schweizer Recht weit ausgelegt werden muss. So stellt eine Handlung, mit der die Vornahme einer Amtshandlung oder die Behandlung eines Dossiers beschleunigt werden soll, ebenfalls eine Amtspflichtverletzung und eine Verletzung des Ermessensspielraums dar. Der erläuternde Bericht kommt daher zum Schluss, dass keine neuen Gründe bestehen, von diesen Überlegungen abzuweichen und den Geltungsbereich für die Bestechung von ausländischen oder internationalen Amtsträgern auf Handlungen auszudehnen, die nicht pflichtwidrig sind und nicht im Ermessen stehen. Die von der Schweiz gemäss Artikel 36 des Übereinkommens abgegebene Erklärung ist daher beizubehalten.

15. Die GRECO nimmt die Gründe zur Kenntnis, aufgrund derer die Strafbarkeit der Bestechung von ausländischen und internationalen Amtsträgern, von Richtern und Amtsträgern internationaler Gerichtshöfe und von ausländischen Schiedsrichtern und Geschworenen nicht auf Handlungen in Ausübung der Amtspflicht ausdehnt werden soll. Sie weist darauf hin, dass sich die Argumente nicht auf die im Evaluationsbericht (Ziffer 83) beleuchteten Punkte beziehen – mit Ausnahme des Hinweises, dass der Wert des Vorteils nicht entscheidend sei. Dies trifft vor allem auf die widersprüchliche Botschaft zu, die den schweizerischen Unternehmen vermittelt werde, wonach Schmiergeldzahlungen an lokale Beamte für Handlungen in Ausübung der Amtspflicht nicht strafbar sind. Sie bedauert die Haltung der Schweizer Behörden, anerkennt aber, dass die Frage geprüft wurde, wie es die Empfehlung verlangt hatte.
16. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung ii in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurde.

Empfehlung iii.

17. *Die GRECO hatte empfohlen, das Antragerfordernis für die Strafverfolgung wegen Privatbestechung aufzuheben.*
18. Die Schweizer Behörden erklären, dass der erwähnte Gesetzesvorentwurf vorschlägt, das Antragerfordernis im Bereich der Privatbestechung aufzuheben. Die neuen Artikel 322^{octies} und 322^{novies} StGB¹ über die aktive beziehungsweise die passive Privatbestechung, die Artikel 4a und

¹ Artikel 322^{octies} (neu)

Wer einem Arbeitnehmer, einem Gesellschafter, einem Beauftragten oder einer anderen Hilfsperson eines Dritten im privaten Sektor im Zusammenhang mit dessen dienstlicher oder geschäftlicher Tätigkeit für eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung zu dessen Gunsten oder zu Gunsten eines Dritten einen nicht gebührenden Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

Artikel 322^{novies} (neu)

Wer als Arbeitnehmer, als Gesellschafter, als Beauftragter oder als andere Hilfsperson eines Dritten im privaten Sektor im Zusammenhang mit seiner dienstlichen oder geschäftlichen Tätigkeit für eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung für sich oder einen Dritten einen nicht gebührenden Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

23 des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb ersetzen, sehen für diese beiden Straftatbestände denn auch die Verfolgung von Amtes wegen vor.

19. Die GRECO begrüsst die Absicht der Schweizer Behörden, den Straftatbestand der Privatbestechung in das Strafgesetzbuch aufzunehmen, wodurch dieser zu einem Officialdelikt wird. Sie hält fest, dass der Wortlaut der neuen Artikel 322^{octies} und 322^{novies} StGB identisch ist mit jenem der Artikel 4a und 23 des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb. Die Tatbestandsmerkmale dieses Straftatbestands sind für die GRECO mit dem Strafrechtübereinkommen über Korruption vereinbar und bleiben somit gleich. Die GRECO begrüsst ebenfalls die Tatsache, dass mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung der Geltungsbereich des Bestechungstatbestands im privaten Sektor geklärt werden kann, insbesondere im Zusammenhang mit der Stellung der internationalen Sportverbände, die ihren Sitz in der Schweiz haben, und der Vergabe von grossen Sportveranstaltungen, wie den Olympischen Spielen oder der Fussballweltmeisterschaft. In Zukunft ist nur das Kriterium der geschäftlichen oder dienstlichen Tätigkeit im weiteren Sinn, einschliesslich der im Nebenerwerb ausgeübten entlohnten Tätigkeiten, relevant. Dies erlaubt es, die Tätigkeit der grossen Sportverbände eindeutig zu erfassen.
20. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung iii teilweise umgesetzt wurde.

Empfehlung iv.

21. *Die GRECO hatte empfohlen zu prüfen, ob es angebracht wäre, die missbräuchliche Einflussnahme unter Berücksichtigung der verschiedenen Elemente von Artikel 12 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV 173) unter Strafe zu stellen und somit den Vorbehalt zu diesem Artikel des Übereinkommens zurückzuziehen oder nicht zu verlängern.*
22. Die Schweizer Behörden weisen darauf hin, dass im Rahmen der erwähnten Gesetzgebungsarbeiten geprüft wurde, ob es angebracht wäre, die missbräuchliche Einflussnahme unter Strafe zu stellen. Der erläuternde Bericht zum Änderungsentwurf zum Strafgesetzbuch weist zunächst darauf hin, dass verschiedene Konstellationen missbräuchlicher Einflussnahme gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch bereits strafbar sind, auch wenn dieses keine spezifische Bestimmung zur «missbräuchlichen Einflussnahme» enthält. Nach Schweizer Recht sind insbesondere alle Fälle strafbar, in denen der Intermediär ein Amtsträger ist, wenn seine Einflussnahme im Zusammenhang mit seinem Amt steht. Gemäss erläuterndem Bericht würde sich eine Strafbestimmung für die missbräuchliche Einflussnahme als wenig effizient erweisen und namentlich zu praktischen Schwierigkeiten führen, wenn es darum geht, Beweise für die Begehung der Straftat zu erbringen. Zudem würde sich die Abgrenzung der zulässigen Verhaltensweisen, wie z. B. dem Lobbying, von den unzulässigen als sehr risikobehaftetes und komplexes Unterfangen erweisen.
23. Der erläuternde Bericht macht geltend, dass es wichtiger ist, den Fokus auf die Integrität der Amtsträger zu legen, die das letzte Glied der Kette sind, da deren strafbaren Handlungen das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Behörden gefährden können, anstatt das Verhalten von Privatpersonen zu bestrafen, die sich ausserhalb der öffentlichen Verwaltung befinden. Mit diesem Ansatz des Schweizer Rechts wird nicht nur die Bestechung von Amtsträgern im engeren Sinn bestraft, sondern auch die Fälle der Vorteilsannahme und -gewährung, ohne dass ein Zusammenhang zwischen dem nicht gebührenden Vorteil und einer bestimmten oder zumindest bestimmbareren Handlung des Amtsträgers bestehen muss. Der erläuternde Bericht kommt deshalb zum Schluss, dass für die missbräuchliche Einflussnahme kein spezifischer

Straftatbestand zu schaffen und der Vorbehalt zu Artikel 12 des Strafübereinkommens über Korruption nicht zurückzuziehen ist.

24. Die GRECO bedauert, dass die Schweiz an ihrer bereits im Evaluationsbericht (Ziffern 88 und 89) zum Ausdruck gebrachten Position im Zusammenhang mit der Strafbarkeit der missbräuchlichen Einflussnahme festhält. Sie stellt fest, dass die Bekräftigung dieser Position das Ergebnis einer formellen Prüfung durch die Behörden ist, die sich im Rahmen der in diesem Bericht erwähnten Gesetzgebungsarbeiten mit dieser Empfehlung befasst haben. Sie weist allerdings darauf hin, dass andere Mitgliedstaaten der GRECO ihren früheren Widerstand, einen eigenen Straftatbestand für die missbräuchliche Einflussnahme zu schaffen, abgelegt zu haben scheinen, und hofft, dass die Schweiz es ihnen in Zukunft gleich tun wird.
25. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung iv in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurde.

Empfehlung v.

26. *Die GRECO hatte empfohlen zu prüfen, ob es angebracht wäre, die Bedingung der beidseitigen Strafbarkeit für im Ausland begangene Bestechungsstraftaten aufzuheben und somit den Vorbehalt zu Artikel 17 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV 173) zurückzuziehen oder nicht zu verlängern.*
27. Die Schweizer Behörden berichten, dass diese Frage ebenfalls im Rahmen der bereits erwähnten Gesetzesarbeiten erörtert wurde. Der erläuternde Bericht zum Entwurf der Gesetzesänderung weist darauf hin, dass die beidseitige Strafbarkeit als Ausprägung des Legalitätsprinzips, das Verfassungsrang hat, ein wesentlicher Grundsatz des schweizerischen Strafrechts darstellt, auch wenn er einige Ausnahmen kennt, zum Beispiel wenn es um den Schutz des schweizerischen Staates und die Landesverteidigung oder spezifische sehr schwere Straftaten wie Geiselnahme oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit geht.
28. Der erläuternde Bericht hält jedoch fest, dass die Anforderung der beidseitigen Strafbarkeit so interpretiert wird, dass es genügt, wenn die betreffende Handlung auch am Begehungsort strafbar ist, ohne dass es nötig ist, dass die Definition der Handlung oder die Strafe identisch sind (abstrakte beidseitige Strafbarkeit). Der erläuternde Bericht macht deutlich, dass die Bestechung von nationalen Amtsträgern eine gängige Straftat ist, die wahrscheinlich von fast allen Staaten der Welt geahndet wird, und dass die Bestrafung der Bestechung in verschiedenen Rechtsinstrumenten, einschliesslich der UNO-Konvention, die von 164 Staaten ratifiziert wurde, zur internationalen Pflicht erhoben wird. Das Problem, das sich mit der Voraussetzung der beidseitigen Strafbarkeit gestellt haben könnte, scheint daher selbst auf der theoretischen Ebene unerheblich. Weiter führt der erläuternde Bericht an, dass aus der Praxis kein konkreter Fall bekannt sei, bei welchem die Anforderung der beidseitigen Strafbarkeit ein Problem dargestellt hätte. Daraus schliesst der Bericht, dass weder die Schwere noch die Merkmale der Bestechungstatbestände dafür sprechen, dass die Schweiz auf den Grundsatz der beidseitigen Strafbarkeit und den Vorbehalt zu Artikel 17 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption verzichten sollte.
29. Die GRECO stellt fest, dass sich die Schweizer Behörden mit der Anforderung der beidseitigen Strafbarkeit und dem Vorbehalt zu Artikel 17 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption auseinandergesetzt haben. Sie bedauert, dass die Schweiz an der Anforderung der gegenseitigen Strafbarkeit und dem entsprechenden Vorbehalt festhält, ohne ihr jedoch das

Recht abzuerkennen, dies zu tun. Sie möchte dennoch darauf hinweisen, dass die Autoren des Übereinkommens die Möglichkeit vorgesehen haben, das die Vertragsstaaten Vorbehalte anbringen können, «die es ihnen ermöglichen, ihre Antikorruptionsgesetzgebung schrittweise an die Anforderungen des Übereinkommens anzugleichen»². Die GRECO anerkennt zwar die von der Schweiz in Übereinstimmung mit der Empfehlung vorgenommene Prüfung, fordert die Behörden aber trotzdem auf, ihre Überlegungen in diesem Bereich weiterzuführen.

30. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlung v in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurde.

Thema II: Transparenz der Parteienfinanzierung

31. Es ist zu erwähnen, dass die GRECO in ihrem Evaluationsbericht sechs Empfehlungen zum Thema II an die Schweiz gerichtet hat. Die Konformität mit diesen Empfehlungen wird im Folgenden geprüft.

Empfehlungen i bis vi.

32. *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 Möglichkeiten für eine Konsolidierung der Buchführung im Hinblick darauf zu prüfen, dass die kantonalen und kommunalen Sektionen der Parteien sowie die Rechtsträger, die ihnen direkt oder indirekt angegliedert sind oder anderweitig unter ihrer Kontrolle stehen, miteinbezogen werden; (iv) dafür zu sorgen, dass der Öffentlichkeit angemessene Finanzinformationen problemlos und rechtzeitig zur Verfügung stehen; und (v) die Kantone gegebenenfalls einzuladen, ihre eigene Regelung im Sinne dieser Empfehlung anzupassen (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);

² Siehe erläuternder Bericht zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption, Ziffer 143 (in Englisch und Französisch verfügbar).

- (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).

33. Die Schweizer Behörden liefern keine spezifischen Informationen zu den Massnahmen, die zu den einzelnen Empfehlungen ergriffen wurden. Sie weisen jedoch generell drauf hin, dass nachfolgende Schritte unternommen wurden. Erstens hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) bei der Forschungsstelle Sotomo, die im Bereich Lehre und Forschung mit der Universität Zürich zusammenarbeitet, eine Studie über die Finanzierung der eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen in Auftrag gegeben, um dem Bundesrat einen Überblick über die Situation zu verschaffen. Diese Studie³, die nur in deutscher Sprache vorliegt, wurde am 21. Februar 2012 veröffentlicht. Sie zeigt, dass die Kampagnenausgaben deutlich variieren, und der Mitteleinsatz bei nationalen Wahlen in den letzten Jahren angestiegen ist. Bei den Abstimmungen zeigt sich, dass das investierte Geld je nach Thema und Lager unterschiedlich verteilt ist, wobei die eingesetzten Mittel nicht immer in Relation zum erzielten Ergebnis stehen. So endeten einige sehr teure Abstimmungskampagnen in einem Fiasko, während gewisse politische Parteien mit sehr bescheidenen Kampagnenbudgets Wahlerfolge erzielt haben.

34. Zweitens erinnern die Schweizer Behörden daran, dass zwei Kantone – Tessin und Genf – bereits über gewisse Regeln zur Finanzierung der politischen Parteien verfügen. Am 15. Februar 2012 liess die Vorsteherin des EJPD allen Kantonsregierungen den Bericht und die Empfehlungen der GRECO zukommen, mit der Bitte um Beachtung und der Aufforderung, allfällige daraus ableitbare Massnahmen zu prüfen. Ein Kanton – Neuenburg – hat seither eine einschlägige Regelung eingeführt: Spenden an politische Parteien sind künftig zu melden. Parteien und Kandidaten sowie Abstimmungs-, Initiativ- und Referendumskomitees müssen Spenden ab 5 000 Franken und die Namen der Spender angeben. Der Grosse Rat (Kantonsparlament) hat den Gesetzestext mit 59 zu 52 Stimmen angenommen. Im Kanton Neuenburg waren die politischen Parteien bereits gehalten, ihre Rechnungen jährlich offenzulegen, um in den Genuss der Vergütungen gemäss Organisationsgesetz des Grossen Rates zu gelangen. Die Spenden- und Spenderlisten werden in der Kantonskanzlei frei einsehbar sein. Hingegen hat das Parlament des Kantons Waadt am 25. September 2012 mit 76 zu 6 Stimmen bei 48 Enthaltungen einen Gesetzesentwurf der Waadtländer Regierung abgelehnt, der mehr Transparenz bei der Parteienfinanzierung schaffen wollte. Dieser Gesetzesentwurf sah insbesondere folgendes vor: eine Beschränkung der Ausgaben für die Wahlkampagnen, Transparenzmassnahmen für die Rechnungen der Organisationen, die an den eidgenössischen,

³ Das politische Profil des Geldes, verfügbar auf der Internetseite des EJPD (nur in deutscher Sprache): <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2012/2012-02-21.html>

kantonalen und kommunalen Wahlen Kandidatinnen und Kandidaten aufgestellt haben, sowie die Pflicht, bei Spenden über 5 000 Franken den Namen der Spenderin oder des Spenders bekanntzugeben. Im Kanton Zürich wurde eine parlamentarische Initiative zur Offenlegung von Spenden ab 5 000 Franken vom Kantonsparlament am 17. Juni 2013 mit 99 zu 73 Stimmen abgelehnt – aus ähnlichen Gründen wie unter Ziffern 35 und 36 dargelegt. Im Kanton Basel-Landschaft wurde eine Volksinitiative, die Transparenz in den Rechnungen der politischen Parteien und der Referendumskomitees forderte, am 9. Juni 2013 in der Volksabstimmung mit 36 625 zu 27 890 Stimmen abgelehnt (Stimmbeteiligung 35,9 %). Das Kantonsparlament hatte den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern mit 49 zu 31 Stimmen empfohlen, die Initiative abzulehnen, auch hier aus den gleichen Gründen wie unter den nachfolgenden Ziffern dargelegt. Und schliesslich sind im Kanton Aargau noch Beratungen im Gange. Hier wurde im April 2013 eine von 3 610 Bürgerinnen und Bürgern unterzeichnete Volksinitiative eingereicht. Die erwähnten Initiativen in den Kantonen Basel-Landschaft und Aargau wurden von den Jungsozialisten zur Stärkung der Transparenz eingereicht.

35. Drittens hat der Bundesrat am 8. Juni 2012 eine erste Aussprache über die Empfehlungen der GRECO geführt und beschlossen, vor dem Ergreifen allfälliger Massnahmen im Bereich der politischen Finanzierung eine Diskussion mit einer Delegation der GRECO zu führen. Diese Diskussion hat am 10. April 2013 zwischen der Bundesrätin Simonetta Sommaruga, Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, und Bundesrat Didier Burkhalter, Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, auf der einen Seite und Christian Manquet, Vizepräsident der GRECO, Wolfgang Rau, Exekutivsekretär, und Sophie Meudal-Leenders, Mitglied des Sekretariats, auf der anderen Seite, stattgefunden. Die Mitglieder des Bundesrats hoben drei Eigenheiten hervor, die gegen mehr Transparenz im Bereich der Parteienfinanzierung sprechen:

- Die direkte Demokratie bringt es mit sich, dass ein Grossteil der Finanzmittel für politische Aktivitäten für die zahlreichen jährlich anfallenden Abstimmungskampagnen aufgewendet wird. Nicht effizient wäre daher eine Regelung, die nur die politischen Parteien, nicht aber die Referendums- und Initiativkomitees bzw. die zahlreichen Abstimmungskomitees betreffen würde. Eine auf alle politischen Akteure des Landes anwendbare Gesetzgebung zu schaffen, ginge mit einem grossen Verwaltungsaufwand und beträchtlichen Kosten einher, die in Anbetracht des Ziels und des effektiven Nutzens unverhältnismässig wären⁴.
- Föderalismus bedeutet, dass die Kantone über eine grosse Autonomie verfügen. Ihnen eine einheitliche nationale Regelung aufzuerlegen, würde sich mit der Tradition der Schweiz nicht vertragen und eine Verfassungsänderung wahrscheinlich unumgänglich machen. Wie bereits erwähnt, haben zwei Kantone Mindestnormen in diesem Bereich erlassen. Den anderen Kantonen steht es frei, dies ebenfalls zu tun, doch bis heute erachteten sie eine solche Regelung nicht als nötig. Eine lediglich auf Bundesebene anwendbare Regelung wäre unvollständig und ineffizient.

⁴ Als Beispiel führen die Schweizer Behörden die Argumente an, die die Waadtländer Regierung vorgebracht hat, um eine Gesetzgebung in diesem Bereich zu verhindern: Alle Urnengänge zusammengerechnet, finden in diesem Kanton in einem ordentlichen Jahr nahezu 200 Abstimmungen und Wahlen statt (auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene). In den Jahren, in denen kantonale (Wahlen nach Bezirk) und vor allem kommunale Wahlen (in jeder Gemeinde werden mehrere Wahlgänge durchgeführt) stattfinden, liegt diese Zahl deutlich höher. Diese Zahlen müssen mit der Zahl der Parteien, Listen, Gruppierungen und Verbände multipliziert werden, die sich an einer Kampagne beteiligen. Dies würde in den ruhigsten Jahren nicht weniger als 500 Kampagnenrechnungen ergeben, die in diesem Kanton geprüft werden müssten.

- Grosse Bedeutung wird in der Schweiz der privaten Verantwortung beigemessen. Das politische System basiert weitgehend auf dem Milizsystem, und die Professionalisierung der Parteien und somit ihr Finanzbedarf sind daher deutlich kleiner als bei Parteien im Ausland⁵. Dieser Bedarf wird grösstenteils durch private Zuwendungen finanziert; die staatliche Parteienfinanzierung hat in der Schweiz keine Tradition.
36. Schliesslich weisen die Schweizer Behörden darauf hin, dass das Eidgenössische Parlament seit der Verabschiedung des Evaluationsberichts das Thema der Transparenz in der Politiklandschaft mehrmals aufgegriffen hat:
- So nahm der Ständerat am 26. September 2011 eine Motion seiner Staatspolitischen Kommission an, mit der die Offenlegung der Finanzierungsquellen von Abstimmungskampagnen im Rahmen von eidgenössischen Abstimmungen angestrebt wurde. Mit dieser Motion sollte der Bundesrat beauftragt werden, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um die Organisationen, die sich bei eidgenössischen Volksabstimmungen engagieren (Initiativen und Referenden), zu verpflichten, die Herkunft der finanziellen Mittel ihrer Kampagne offenzulegen. Dabei ist zu erwähnen, dass diese Motion die politischen Parteien und die Wahlkampagnen klar ausschloss und lediglich die Instrumente der direkten Demokratie betraf. Die Motion wurde jedoch vom Nationalrat am 15. März 2012 abgelehnt. Zur Erklärung der Ablehnung wurden folgende Gründe vorgebracht: Anzahl Urnengänge, praktische Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer solchen Empfehlung, übermässige Bürokratie und Ergebnisse von politologischen Studien, die nicht belegen können, dass die in eine Abstimmung investierten Mittel in Relation zum Abstimmungsergebnis stehen.
 - Am 6. Juni 2012 stellte Nationalrätin Margret Kiener Nellen dem Bundesrat im Anschluss an die Veröffentlichung des Berichts von Transparency International zur Schweiz eine Frage in Bezug auf die fehlende Transparenz in der Politiklandschaft der Schweiz. In seiner Antwort führte der Bundesrat aus, dass er sich mit einer Delegation der GRECO treffen möchte, bevor er allfällige Massnahmen in Betracht zieht.
 - Eine eidgenössische Volksinitiative «Für die Offenlegung der Politiker-Einkünfte» ist im Stadium der Sammlung der zur Durchführung nötigen Unterschriften gescheitert, da sie innerhalb von 18 Monaten nicht die erforderliche Unterstützung von 100 000 Bürgerinnen und Bürgern erhalten hat.
 - Schliesslich hat die Kommission für Rechtsfragen des Ständerats am 3. Mai 2013 beschlossen, der parlamentarischen Initiative Ständerat Thomas Minder «Börsenkotierte Aktiengesellschaften und von der öffentlichen Hand beherrschte Gesellschaften. Offenlegung von Zuwendungen an politische Akteure» Folge zu geben. Gemäss dieser Initiative müssten Gesellschaften, deren Aktien an einer Börse kotiert sind, ihre Aktionäre über Zuwendungen von über 10 000 Franken pro Empfänger informieren. Das Gleiche gilt für Gesellschaften, bei denen dem Bund oder den Kantonen oder Gemeinden eine beherrschende Stellung zukommt. Unter «politischen Akteuren» werden verstanden: einzelne Kandidatinnen und Kandidaten; politische Parteien, politische Verbände, Wahl- und Abstimmungskomitees; Initiativ- und

⁵ Siehe insbesondere Evaluationsbericht, Ziffer 23, und Mathieu Gunzinger: *Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses*, IDHEAP Heft 240/2008.

Referendumskomitees; Förderorganisationen wie Stiftungen, die politische Akteure finanziell unterstützen. Nun ist es an der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats, über diese Initiative zu befinden. Wenn sie ebenfalls beschliesst, der Initiative Folge zu geben, werden im Parlament die gesetzgebenden Arbeiten aufgenommen.

37. Die GRECO nimmt die verschiedenen Informationen der Schweiz zu den Massnahmen, die sie zur Befolgung der Empfehlungen des Evaluationsberichts ergriffen hat, zur Kenntnis. Da diese Informationen gesamthaft präsentiert werden, ist es nicht notwendig, die Situation für jede Empfehlung einzeln zu analysieren. Die GRECO stellt zunächst fest, dass die Kantone über den Evaluationsbericht informiert und eingeladen wurden, die darin enthaltenen Empfehlungen zu prüfen. Sie begrüsst die Verabschiedung, im Kanton Neuenburg, einer Regelung zur Transparenz der Spenden an politische Parteien und begrüsst die weiteren in jüngster Zeit sowohl auf kantonaler Ebene als auch im Bundesparlament eingereichten Initiativen für mehr Transparenz bei der politischen Finanzierung. Nach Ansicht der GRECO bestätigen diese Initiativen das anhaltende Interesse eines Teils der Schweizer Gesellschaft und Politik an einer Regelung in diesem Bereich, was sich auch in den zahlreichen Artikeln in den nationalen Medien widerspiegelt.
38. Die GRECO ist sich jedoch bewusst, dass in dieser Frage weder ein Konsens noch eine politische Mehrheit besteht. Sie hebt in diesem Zusammenhang die Massnahmen hervor, die die Schweizer Behörden ergriffen haben, um dem Evaluationsbericht Folge zu leisten, ist jedoch der Ansicht, dass diese nicht ausreichen, um als begonnene Umsetzung der Empfehlungen gelten zu können. Sie beinhalten nämlich auf Bundesebene kein Projekt zur Behebung des im Evaluationsbericht festgestellten Fehlens eines rechtlichen Rahmens und einer geeigneten Kontrolle der Parteienfinanzierung und der Wahlkampagnen gemäss Empfehlung Rec(2003)4 des Ministerkomitees des Europarats über gemeinsame Regelungen zur Bekämpfung der Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und von Wahlkampagnen. Die unter Ziffer 33 erwähnte Studie sowie die von den Mitgliedern des Bundesrats anlässlich des Treffens mit der GRECO-Delegation dargelegten Argumente (siehe Ziffer 35) liefern keine wirklich neuen Erkenntnisse in diesem Bereich. Die erwähnten Eigenheiten der Schweizer Demokratie wurden bereits im Evaluationsbericht behandelt (siehe insbesondere Ziffern 48–50 und 52). Wie die Delegation bereits anlässlich des Treffens betont hat, ist die GRECO der Ansicht, dass diese Eigenheiten der Schweizer Demokratie, deren Stärken anerkannt sind, die Schweiz nicht daran hindern, ein System zur Transparenz der Parteienfinanzierung zu schaffen, wie die anderen Mitgliedstaaten der GRECO, die praktisch alle Bestimmungen im Sinne der erwähnten Empfehlung erlassen haben – oder daran sind, dies zu tun.
39. Vor diesem Hintergrund ist die GRECO der Ansicht, dass die alleinige Aufforderung an die Kantone, die Empfehlungen i bis v des Evaluationsberichts zu prüfen, den Schluss nicht zulässt, dass die Empfehlungen teilweise umgesetzt wurden. Dies in Anbetracht der deutlich geäusserten – jedoch nicht unumstrittenen – Haltung der Schweizer Regierung, wonach die «schweizerischen Eigenheiten [des politischen Systems] gegen mehr Transparenz im Bereich der Parteienfinanzierung sprechen»⁶. Die Schweizer Regierung hat dementsprechend erklärt, dass sie zum jetzigen Zeitpunkt nicht beabsichtigt, die Empfehlungen des Evaluationsberichts umzusetzen.

⁶ Medienmitteilung des Bundesrats, <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2013/2013-04-100.html>

40. Die GRECO kommt zum Schluss, dass die Empfehlungen i–vi nicht umgesetzt wurden.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

41. **Angesichts der vorherigen Ausführungen gelangt die GRECO zum Schluss, dass die Schweiz 3 der 11 Empfehlungen des Evaluationsberichts zur dritten Evaluationsrunde in zufriedenstellender Weise umgesetzt oder bearbeitet hat.** In Bezug auf das Thema I (Strafbestimmungen) wurden die Empfehlungen ii, iv und v in zufriedenstellender Weise umgesetzt und die Empfehlungen i und iii teilweise umgesetzt. In Bezug auf das Thema II (Transparenz der Parteienfinanzierung) wurden die Empfehlungen i–vi nicht umgesetzt.
42. Bezüglich der Strafbestimmungen begrüsst die GRECO die Tatsache, dass die Schweiz jede einzelne Empfehlung berücksichtigt hat. Der in die Vernehmlassung geschickte Revisionsentwurf zum Strafgesetzbuch sollte ermöglichen, alle Fälle der Vorteilsgewährung und -annahme, in denen der nicht gebührende Vorteil für einen Dritten bestimmt ist, ausdrücklich unter Strafe zu stellen und das Antragserfordernis für die Strafverfolgung wegen Privatbestechung aufzuheben. Die GRECO bedauert jedoch, dass die Schweiz zurzeit nicht beabsichtigt, ihre Gesetzgebung vollständig mit dem Strafrechtsübereinkommen über Korruption in Einklang zu bringen, namentlich wenn es um die Strafbarkeit der missbräuchlichen Einflussnahme und der Bedingung der beidseitigen Strafbarkeit geht, bei denen die Schweiz ihre Vorbehalte und Erklärungen zu den einschlägigen Artikeln beibehalten will.
43. Bezüglich der Transparenz der Parteienfinanzierung nimmt die GRECO die Position der Schweizer Behörden zur Kenntnis, wonach diese zurzeit nicht beabsichtigen, der gemäss Evaluationsbericht fehlenden Gesetzgebung und Regelung entgegenzuwirken und die Empfehlungen des Berichts umzusetzen. Dies aufgrund der Tatsache, dass die «schweizerischen Eigenheiten [des politischen Systems] gegen mehr Transparenz im Bereich der Parteienfinanzierung sprechen». Die GRECO begrüsst jedoch die verschiedenen Initiativen auf Bundes- und Kantonsebene für mehr Transparenz bei der politischen Finanzierung und hofft, dass diese oder künftige Initiativen Früchte tragen werden – wie die Regelung zur Transparenz der Spenden an politische Parteien, die unlängst vom Kanton Neuenburg eingeführt wurde.
44. Angesichts der vorherigen Ausführungen und trotz der Fortschritte bei Thema I kommt die GRECO zum Schluss, dass der sehr geringe Umsetzungsgrad «gesamthaft ungenügend» im Sinne von Artikel 31 Absatz 8.3 der Satzung der GRECO ist. Die GRECO beschliesst daher die Anwendung von Artikel 32, der Mitglieder betrifft, welche die im Bericht zur gegenseitigen Evaluation enthaltenen Empfehlungen nicht befolgen, und bittet den Leiter der schweizerischen Delegation, bis spätestens am 30. April 2014 einen Bericht über die Fortschritte bei der Erfüllung der noch nicht umgesetzten Empfehlungen (d. h. der Empfehlungen i und iii zum Thema I und der Empfehlungen i bis vi zum Thema II) nach Absatz 2(i) dieses Artikels) vorzulegen.
45. 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.