



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Verabschiedung: 2. Dezember 2016
Veröffentlichung: 15. März 2017

Veröffentlicht
GrecoEval 4Rep(2016)5

VIERTE EVALUATIONSRUNDE

Prävention von Korruption bei Mitgliedern von
Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften

EVALUATIONSBERICHT

SCHWEIZ

Verabschiedet von der GRECO an ihrer 74. Vollversammlung
(Strassburg, 28. November–2. Dezember 2016)

V
I
E
R
T
E

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

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG	4
I. EINLEITUNG UND METHODIK	5
II. KONTEXT	7
III. KORRUPTIONSPRÄVENTION BEI PARLAMENTARIERN	8
KURZDARSTELLUNG DES PARLAMENTARISCHEN SYSTEMS	8
TRANSPARENZ DES GESETZGEBUNGSVERFAHRENS	9
BEZÜGE UND MATERIELLE VERGÜNSTIGUNGEN	11
ETHISCHE GRUNDSÄTZE UND STANDESREGELN	15
INTERESSENKONFLIKTE	16
VERBOT ODER BESCHRÄNKUNG BESTIMMTER HANDLUNGEN	18
<i>Geschenkannahme</i>	18
<i>Unvereinbarkeiten</i>	19
<i>Nebenbeschäftigungen, finanzielle Interessen, Anstellungen nach Ausscheiden aus dem Amt</i>	19
<i>Verträge mit der öffentlichen Hand</i>	20
<i>Missbräuchliches Verwerten vertraulicher Informationen</i>	20
<i>Missbräuchlicher Einsatz öffentlicher Mittel</i>	20
<i>Kontakte zu Dritten</i>	20
OFFENLEGUNG VON VERMÖGENSWERTEN, EINKOMMEN, VERBINDLICHKEITEN, FINANZIELLEN INTERESSEN	21
KONTROLLE UND UMSETZUNG	23
<i>Kontrolle</i>	23
<i>Sanktionen</i>	23
<i>Immunität</i>	24
BERATUNG, SCHULUNG UND SENSIBILISIERUNG	25
IV. KORRUPTIONSPRÄVENTION BEI RICHTERN	26
KURZDARSTELLUNG DES JUSTIZSYSTEMS	26
REKRUTIERUNG, LAUFBAHN UND ARBEITSBEDINGUNGEN	27
<i>Rekrutierung</i>	27
<i>Laufbahn</i>	31
<i>Arbeitsbedingungen</i>	32
<i>Amtsenthebung</i>	33
GESCHÄFTSVERWALTUNG UND VERFAHREN	34
<i>Geschäftsverteilung</i>	34
<i>Angemessene Frist</i>	35
<i>Transparenz</i>	36
ETHISCHE GRUNDSÄTZE, STANDESREGELN UND INTERESSENKONFLIKTE	37
VERBOT ODER BESCHRÄNKUNG BESTIMMTER HANDLUNGEN	39
<i>Geschenke</i>	39
<i>Unvereinbarkeiten</i>	39
<i>Nebenbeschäftigungen</i>	40
<i>Ausstand</i>	42
<i>Finanzielle Interessen</i>	42
<i>Einschränkungen nach Ausscheiden aus dem Amt</i>	42
<i>Kontakte mit Dritten, vertrauliche Informationen</i>	42
OFFENLEGUNG VON VERMÖGENSWERTEN, EINKOMMEN, VERBINDLICHKEITEN, FINANZIELLEN INTERESSEN	43
KONTROLLE UND UMSETZUNG	43
<i>Kontrolle</i>	43
<i>Sanktionen</i>	44
<i>Immunität</i>	45
BERATUNG, AUSBILDUNG UND SENSIBILISIERUNG	46
V. KORRUPTIONSPRÄVENTION BEI STAATSANWÄLTEN	47

KURZDARSTELLUNG DER BUNDESANWALTSCHAFT	47
REKRUTIERUNG, LAUFBAHN UND ARBEITSBEDINGUNGEN	49
<i>BUNDESANWALT UND STELLVERTRETENDE BUNDESANWÄLTE</i>	49
<i>STAATSANWÄLTE DES BUNDES</i>	51
GESCHÄFTSVERWALTUNG UND VERFAHREN.....	54
ETHISCHE GRUNDSÄTZE, STANDESREGELN UND INTERESSENKONFLIKTE.....	56
VERBOT ODER BESCHRÄNKUNG BESTIMMTER HANDLUNGEN	58
<i>Geschenke</i>	58
<i>Unvereinbarkeiten und Nebenbeschäftigungen</i>	59
<i>Ausstand</i>	59
<i>Finanzielle Interessen</i>	60
<i>Einschränkungen nach Ausscheiden aus dem Amt</i>	60
<i>Kontakte mit Dritten, vertrauliche Informationen</i>	60
OFFENLEGUNG VON VERMÖGENSWERTEN, EINKOMMEN, VERBINDLICHKEITEN, FINANZIELLEN INTERESSEN.....	61
KONTROLLE UND UMSETZUNG	62
<i>KONTROLLE</i>	62
<i>SANKTIONEN</i>	63
<i>IMMUNITÄT</i>	64
BERATUNG, AUS- UND WEITERBILDUNG, SENSIBILISIERUNG	64
VI. EMPFEHLUNGEN UND FOLGEMASSNAHMEN	66

ZUSAMMENFASSUNG

1. Die Institutionen der Schweiz geniessen grosses öffentliches Vertrauen und funktionieren in mehrfacher Hinsicht anders als die klassischen Demokratien. Grosse Selbständigkeit der Bundesglieder, konsensuale Entscheidungsfindung, Miliz- und Konkordanzsystem, Vertrauens- und Vertraulichkeitskultur charakterisieren das Streben nach Ausgleich in dieser Demokratie. Gravierende politisch-juristische Korruptionsskandale im weitesten Sinne sind rar, ja inexistent. Die Schwächen des Systems liegen vielmehr im subtilen Druck, der aufgrund seiner Organisation auf die politischen und gerichtlichen Akteure ausgeübt werden kann, und in der geringen Neigung, es in Frage zu stellen.
2. Das Gesetzgebungsverfahren in der Schweiz ist sehr transparent, jedenfalls in den Plenarsitzungen von National- und Ständerat. Die Öffentlichkeit wird ebenfalls sehr stark einbezogen, einerseits durch die externe Vernehmlassung, die für sämtliche wichtige Erlasse obligatorisch ist, andererseits dank der direktdemokratischen Instrumente. Diese Transparenz erstreckt sich jedoch nicht auf die Kommissionsberatungen und bestimmte Abstimmungen im Ständerat; entsprechend besteht in diesen Punkten ein gewisser Verbesserungsbedarf.
3. Da ein Verhaltenskodex mit Standesregeln fehlt, sind die Ratsmitglieder nicht sonderlich für das Thema sensibilisiert. Die GRECO empfiehlt, hier Abhilfe zu schaffen und einen Kodex samt ergänzenden Sensibilisierungsmassnahmen zu erlassen. Die Thematik der Interessenbindungen ist in der Bundesversammlung von zentraler Bedeutung und die Grenze zu Interessenkonflikten ist fließend. Unter diesen Umständen empfiehlt die GRECO, Interessenkonflikte im Rahmen parlamentarischer Verfahren öffentlich zu machen, den Mechanismus zur Offenlegung von Interessenbindungen auszubauen sowie Kontrolle und Umsetzung der Pflichten der Ratsmitglieder zu verstärken.
4. In der Schweiz werden die Mitglieder der eidgenössischen Gerichte durch die politischen Kräfte in der Bundesversammlung gewählt. Zwar anerkennt die GRECO die Rechtmässigkeit dieses Prinzips, das aus der eidgenössischen Geschichte und Tradition hervorgeht; dennoch ist sie der Ansicht, das System müsse Garantien einarbeiten, um die Qualität und die Objektivität bei der Rekrutierung von Mitgliedern der eidgenössischen Gerichte besser zu berücksichtigen. Nach der Wahl sind die Verbindungen zu den politischen Kräften unbedingt zu kappen – deshalb ist die Praxis aufzuheben, wonach die eidgenössischen Richter einen Teil ihres Gehalts an ihre Partei überweisen. Ebenfalls ist sicherzustellen, dass die gefällten Entscheide nicht als Begründung für eine Nichtwiederwahl durch die Bundesversammlung dienen; auch sollte erwogen werden, das Wiederwahlverfahren zu revidieren oder abzuschaffen. Die GRECO ist ferner der Meinung, die Standesregeln seien durch praktische Sensibilisierungsmassnahmen weiterzuentwickeln und zu ergänzen. Schliesslich sollte ein Disziplinarsystem für die Mitglieder der eidgenössischen Gerichte eingeführt und dessen Transparenz gewährleistet werden.
5. Die Bundesanwaltschaft (BA) unter der Leitung des Bundesanwalts ist eine Strafverfolgungsbehörde, die grosse Unabhängigkeit geniesst. Bei der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft ist sicherzustellen, dass die Vorschriften hinsichtlich ihrer Zusammensetzung und Arbeitsweise potentielle Interessenkonflikte ihrer Mitglieder auch weiterhin angemessen berücksichtigen. Wie für Rats- und Gerichtsmitglieder empfiehlt die GRECO einen Verhaltenskodex samt Sensibilisierungsmassnahmen. Wie bei den eidgenössischen Richtern empfiehlt sie schliesslich mehr Transparenz im Disziplinarwesen.

I. EINLEITUNG UND METHODIK

6. Die Schweiz ist seit 2006 Mitglied der GRECO. Seit ihrem Beitritt wurde sie im Rahmen der Ersten, Zweiten und Dritten Evaluationsrunde (März/April 2008 bzw. Oktober 2011) einer Evaluation durch die GRECO unterzogen. Die entsprechenden Evaluationsberichte sowie die darauf folgenden Konformitätsberichte können auf der GRECO-Website (<http://www.coe.int/greco/fr>) eingesehen werden.

7. Die am 1. Januar 2012 eingeleitete Vierte Evaluationsrunde der GRECO befasst sich mit der «Prävention der Korruption unter Parlamentariern, Richtern und Staatsanwälten». Mit der Wahl dieses Themas beschreitet die GRECO neue Wege und betont damit den interdisziplinären Charakter ihres Auftrags. Dabei knüpft die GRECO eng an ihre bisherige Arbeit an: Unabhängigkeit der Justiz in der Ersten Evaluationsrunde, öffentliche Verwaltung in der Zweiten und Kriminalisierung von Korruption (auch unter Parlamentariern, Richtern und Staatsanwälten) bzw. Korruptionsprävention bei der Parteienfinanzierung in der Dritten.

8. Im Rahmen der Vierten Evaluationsrunde werden für sämtliche untersuchten Personen bzw. Funktionen dieselben Hauptfragen behandelt:

- ethische Grundsätze, Verhaltensregeln und Interessenkonflikte
- Verbot oder Beschränkung bestimmter Tätigkeiten
- Offenlegung von Vermögenswerten, Einkommen, Verbindlichkeiten und finanziellen Interessen
- Durchsetzung geltender Regeln
- Sensibilisierung

9. Hinsichtlich der Legislative werden die Mitglieder der nationalen Parlamente evaluiert; die Evaluation schliesst alle parlamentarischen Kammern ein, ungeachtet dessen, ob deren Mitglieder ernannt oder gewählt werden. In Bezug auf die Justiz und andere Akteure im vorgerichtlichen und gerichtlichen Verfahren befasst sich die Evaluation mit Staatsanwälten und Richtern (Berufs- wie Laienrichtern), die Rechtsvorschriften und Regelungen auf nationaler Ebene unterliegen. Dies unabhängig von der Art der Gerichte, an denen sie tätig sind.

10. Für den vorliegenden Bericht nutzte die GRECO die Antworten der Schweiz auf den Evaluationsfragebogen (GrecoEval4(2016)5) sowie Informationen aus der Zivilgesellschaft. Darüber hinaus stattete das Evaluationsteam der GRECO (im Folgenden ETG) der Schweiz vom 30. Mai bis 3. Juni 2016 einen Besuch ab. Das ETG bestand aus Frau Dominique DASSONVILLE, Erste Beraterin im Rechtsdienst des belgischen Senats, föderales Parlament (Belgien), Frau Anca JURMA, Leitende Staatsanwältin, Dienst für internationale Zusammenarbeit, Nationale Direktion für Korruptionsbekämpfung, Büro des Staatsanwalts beim Obersten Kassations- und Gerichtshof (Rumänien), Herrn Jean-Baptiste PARLOS, Berater in der Strafkammer des Kassationshofs (Frankreich), und Herrn Philippe POIRIER, Inhaber des Lehrstuhls für parlamentarische Studien der Abgeordnetenkammer von Luxemburg, Koordinator des Governance-Forschungsprogramms «Action Jean Monnet» an der Universität Luxemburg (Luxemburg). Das ETG wurde von Frau Sophie MEUDAL LEENDERS vom Sekretariat der GRECO unterstützt.

11. Das ETG traf den Ständeratspräsidenten, den zweiten Vizepräsidenten des Nationalrats, National- und Ständeräte, namentlich Mitglieder der Staatspolitischen Kommissionen und der Gerichtskommission, sowie den Generalsekretär, die stellvertretende Generalsekretärin und Vertreter der Parlamentsdienste. Das ETG führte ferner Gespräche mit dem Vizepräsidenten des Bundesgerichts, dem Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts, den Vizepräsidenten des Bundesstrafgerichts und des Bundespatentgerichts sowie Vertretern der Generalsekretariate dieser Gerichte. Das ETG traf des Weiteren den Bundesanwalt, den Stellvertretenden Bundesanwalt sowie Vertreter

der Bundesanwaltschaft und der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft. Schliesslich führte sie Gespräche mit Vertretern der Ethikkommission der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter, der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz, einem Anwalt, einem Rechtsprofessor sowie Vertretern der Presse und von Transparency International Schweiz.

12. Hauptziel des vorliegenden Berichts ist die Beurteilung der Wirksamkeit der Massnahmen, die von den Schweizer Behörden ergriffen wurden, um Korruption unter Parlamentariern, Richtern und Staatsanwälten zu verhüten und deren tatsächliche und wahrgenommene Integrität zu fördern. Der Bericht liefert eine kritische Analyse der Situation im Land; er schildert die Anstrengungen der verschiedenen Akteure sowie die erzielten Ergebnisse, identifiziert mögliche Mängel und spricht Empfehlungen für weitere Verbesserungen aus. Entsprechend der bisherigen Praxis richtet die GRECO ihre Empfehlungen an die Schweizer Behörden. Diese müssen die einschlägigen Institutionen oder Organe bestimmen, die für die erforderlichen Massnahmen zuständig sind. Innert achtzehn Monaten nach Annahme des vorliegenden Berichts informiert die Schweiz über die Massnahmen, die aufgrund der hierin enthaltenen Empfehlungen ergriffen wurden.

II. KONTEXT

13. Die Schweiz ist ein Bundesstaat, dessen Institutionen in vielerlei Hinsicht anders funktionieren als in klassischen Demokratien. Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Institutionen ist gross. Die Schweiz befindet sich im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International (TI)¹ in den ersten Rängen, und zwar von 2010 bis 2015 jeweils zwischen dem 5. und 8. Rang mit einer konstanten Punktzahl zwischen 85 und 88 Punkten von 100. Dieser Eindruck wird durch die anderen internationalen Indizes wie den Control of Corruption Index und den Rule of Law Index der Weltbank bestätigt. Gemäss dem Global Corruption Barometer von TI des Jahres 2013 beurteilen die Schweizer Bürger die Tätigkeit ihrer Regierung bei der Korruptionsbekämpfung als positiv, nur 17 Prozent erachten sie als kaum oder nicht wirksam. In der öffentlichen Wahrnehmung ist das Problem der Korruption bei den politischen Parteien am stärksten ausgeprägt (43 % der Befragten halten diese für betroffen oder stark betroffen), gefolgt von den Medien, der Privatwirtschaft und dem Parlament (25 %). Die Justiz gilt als am wenigsten betroffen (14 %) – der Index zum Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz weist für die Schweiz einen der höchsten Werte der Mitgliedstaaten des Europarates aus, wiewohl gemäss demselben Index 6 Prozent der Befragten, die im vergangenen Jahr mit Vertretern der Judikative in Kontakt waren, Schmiergeldzahlungen zugegeben haben.

14. Die direktdemokratischen Instrumente, die konsensuale Beschlussfassung, das Konkordanzsystem, die Vertrauens- und Diskretionskultur sind wesentliche Elemente beim Streben nach Ausgleich, das für die Schweizer Demokratie charakteristisch ist. Dazu kommen die grosse Eigenständigkeit der Kantone, die die Eidgenossenschaft bilden, das Milizparlament, das von seinem Wesen her von Lobbys geprägt ist, die Richter, die oft nach politischen Kriterien gewählt werden. Dies alles vermittelt ein exakteres Bild von der institutionellen Organisation dieses Landes, das stolz auf seine Traditionen und seine bewusst vertretene Einzigartigkeit ist. Zu Beginn des dritten Jahrtausends hat die Schweiz gleichwohl ihr Justizwesen einer umfassenden Reform unterzogen; drei der vier eidgenössischen Gerichte wurden erst in jüngster Zeit geschaffen: das Bundesstrafgericht (2004), das Bundesverwaltungsgericht (2007) sowie das Bundespatentgericht (2012). Im Jahr 2011 wurden der Status und die Organisation der Bundesanwaltschaft grundlegend angepasst.

15. In der Schweiz ereignen sich kaum, ja sozusagen nie grössere Politik- und Justizskandale im Zusammenhang mit Korruption im weitesten Sinn. Die Schwachpunkte des Systems liegen eher im subtilen Druck, der aufgrund seiner Organisation auf die politischen und gerichtlichen Akteure ausgeübt werden kann, sowie auf der Kehrseite der Vertrauenskultur: Da das System offenbar gut funktioniert, besteht offenbar kein Bedarf, es in Frage zu stellen oder zusätzliche Sicherungsmechanismen zum Beispiel durch ethische Standards einzuführen – oder zumindest hat dies keinen Vorrang.

¹ <http://www.transparency.org/gcb2013/country//?country=switzerland>

III. KORRUPTIONSPRÄVENTION BEI PARLAMENTARIERN

Kurzdarstellung des parlamentarischen Systems

16. Die Schweiz ist ein Bundesstaat, in dem die gesetzgebende Gewalt durch die Bundesversammlung wahrgenommen wird. Diese besteht aus zwei Kammern, dem Nationalrat und dem Ständerat, die die meiste Zeit getrennt tagen. Es handelt sich um ein perfektes Zweikammersystem, da beide Kammern über dieselben Kompetenzen verfügen und gleichberechtigt sind. Gemäss der Bundesverfassung (Art. 148) übt die Bundesversammlung «unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus». Die für beide Kammern tätigen Parlamentsdienste beschäftigen rund 300 Angestellte.

17. Das für alle Parlamentarier geltende Parlamentsrecht der Schweiz ist in folgenden Erlassen und Instrumenten geregelt:

- a) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; Stand am 1. Januar 2016)
- b) Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; Stand am 1. März 2016); in diesem Gesetz sind die Rechte und Pflichten der Mitglieder der Bundesversammlung, die Verfahren sowie die Beziehungen zwischen der Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten geregelt
- c) Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (Stand am 30. November 2015)
- d) Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (Stand am 1. Juni 2015)
- e) Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (Stand am 1. November 2015)
- f) Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV; Stand am 7. September 2015)
- g) Handlungsgrundsätze der Gerichtskommission vom 3. März 2011 zum Verfahren der Kommission im Hinblick auf eine Amtsenthebung oder eine Nichtwiederwahl
- h) Handlungsgrundsätze der Immunitätskommission des Nationalrates und der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates zur Anwendung der Artikel 17 und 17a des Parlamentsgesetzes sowie des Artikels 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 27. Juni und 15. November 2012
- i) Unvereinbarkeiten mit der Mitgliedschaft in den Eidgenössischen Räten: Auslegungsgrundsätze des Büros des Nationalrates und des Büros des Ständerates zur Anwendung von Artikel 14 Buchstaben e und f des Parlamentsgesetzes, vom 17. Februar 2006 (Stand am 14. Februar 2014)
- j) Information über das Korruptionsstrafrecht. Empfehlungen der Büros an die Ratsmitglieder, vom 1. Dezember 2015

18. Der Nationalrat besteht aus 200 Abgeordneten des Volkes (Art. 149 BV). Die Sitze werden nach der Bevölkerungszahl auf die 26 Kantone verteilt. Jeder Kanton hat aber wenigstens einen Sitz. Die Grundlage für die Verteilung sind die Registererhebungen im Jahr nach den letzten Bundeswahlen. Die Mitglieder des Nationalrats werden vom Volk in direkter Wahl für vier Jahre gewählt. Ausser in den Kantonen, die nur über einen Sitz verfügen (Majorzverfahren), erfolgt die Wahl im Proporzverfahren.

19. Der Ständerat besteht aus 46 Abgeordneten der Kantone (Art. 150 BV). In den Kantonen Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden wird je ein Abgeordneter gewählt, in den übrigen Kantonen sind es je zwei. Die Ständeratswahl richtet sich nach kantonalem Recht. Die Abgeordneten

für den Ständerat werden in allen Kantonen in direkter Wahl bestimmt. In den Kantonen Jura und Neuenburg wird das Proporzverfahren, in den anderen Kantonen das Majorzverfahren angewendet. Der Kanton Appenzell Innerrhoden ist in zweierlei Hinsicht ein besonderer Fall: Einerseits erfolgt die Wahl in einer Versammlung aller Stimmbürger (der «Landsgemeinde») und nicht in individueller geheimer Wahl, andererseits findet die Versammlung zu Beginn des Jahres statt, während die Wahl in allen anderen Kantonen zur selben Zeit wie die Gesamterneuerung des Nationalrates (zweite Hälfte Oktober) durchgeführt wird. In allen Kantonen werden die Ständeräte nunmehr für vier Jahre gewählt.

20. Gemäss Bundesverfassung gilt ein Instruktionsverbot (Art. 161 BV). Die Mitglieder der beiden Räte beraten und stimmen folglich ohne Weisungen der politischen Parteien, der Interessengruppen, Kantone, Bürger, Verbände usw. Nach demselben Artikel müssen die Ratsmitglieder ihre Interessenbindungen offenlegen. Zudem besteht im politischen System der Schweiz nicht die Möglichkeit, einem Ratsmitglied das parlamentarische Mandat zu entziehen. Die Abgeordneten können somit auf das Mandat verzichten, sie können jedoch nicht dazu gezwungen werden.

Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens

21. Nebst dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren sind für das politische System der Schweiz die direktdemokratischen Instrumente charakteristisch. Mit einer Volksinitiative können 100 000 Stimmberechtigte eine Total- oder Teilrevision der Bundesverfassung verlangen, die dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten ist (Art. 138 und 139 BV). Die Frist zum Sammeln der Unterschriften beträgt achtzehn Monate. Die Behörden können zu einer Volksinitiative einen – eventuell ausgewogeneren – Gegenentwurf unterbreiten in der Hoffnung, dass Volk und Stände diesem den Vorzug geben. Gemäss der Bundesverfassung unterstehen bestimmte Erlasse ausserdem dem obligatorischen Referendum (Art. 140 BV). Dies ist der Fall bei Änderungen der Bundesverfassung, einem Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften sowie bei dringlich erklärten Bundesgesetzen, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt. Diese Erlasse werden Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Andere Erlasse werden nur dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. So die Volksinitiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung, die Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung in der Form der allgemeinen Anregung, die von der Bundesversammlung abgelehnt worden sind, sowie bei Uneinigkeit der beiden Räte betreffend der Frage, ob eine Totalrevision der Bundesverfassung durchzuführen ist. Schliesslich kann auf Verlangen von 50 000 Stimmberechtigten oder acht Kantonen ein fakultatives Referendum (Art. 141 BV) durchgeführt werden zu Bundesgesetzen, zu dringlich erklärten Bundesgesetzen, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt, zu Bundesbeschlüssen, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen und zu völkerrechtlichen Verträgen, die entweder unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen. Das Referendum muss innerhalb von 100 Tagen seit der Veröffentlichung des Erlasses im Bundesblatt verlangt werden. Nach Artikel 142 der Bundesverfassung sind die Vorlagen, die dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden, angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden sich dafür ausspricht. Die Vorlagen, die Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden, sind angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Stände sich dafür aussprechen. Das Ergebnis der Volksabstimmung im Kanton gilt als dessen Standesstimme. Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden haben je eine halbe Standesstimme.

22. Artikel 147 der Bundesverfassung schreibt im Vorfeld des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens für sämtliche Erlasse und wichtige Staatsverträge sowie für jedes andere Vorhaben von grosser Tragweite die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens vor. Der Begriff der «grossen Tragweite» wird so weit

ausgelegt, dass eine Vernehmlassung die Regel ist. Es gibt ein öffentliches Verzeichnis der gängigen Vernehmlassungsadressaten. Daneben werden auch interessierte Kreise nach Branche zur Stellungnahme eingeladen, wenn das Vorhaben ihr Tätigkeitsgebiet tangiert. Im Übrigen kann jede Person und jede Organisation sich an einem Vernehmlassungsverfahren beteiligen und eine Stellungnahme einreichen. Die Vernehmlassung dauert in der Regel drei Monate; Ausnahmen sind zu begründen. Bei Dringlichkeit kann die Vernehmlassung ausnahmsweise als Konferenz mit Protokoll durchgeführt werden. Ausgehend von den Vernehmlassungsergebnissen kann das Vorhaben weitergeführt, abgeändert oder zurückgezogen werden. Vernehmlassungsvorlagen und -ergebnisse werden im Internet veröffentlicht².

23. Die endgültigen Gesetzesentwürfe des Bundesrats zuhanden der Bundesversammlung werden zusammen mit dem erläuternden Bericht, der sogenannten «Botschaft», im Bundesblatt veröffentlicht³. Dasselbe gilt bei Vorhaben, die von der Bundesversammlung ausgehen und die mit einem erläuternden Bericht und der Stellungnahme des Bundesrats veröffentlicht werden.

24. Die Sitzungen der beiden Räte sind öffentlich – bis auf sehr wenige Ausnahmen, die sich seit mehreren Jahrzehnten nicht mehr ereignet haben. Die Verhandlungen werden der Öffentlichkeit im Amtlichen Bulletin vollständig zugänglich gemacht⁴ (Art. 158 BV i.V.m. Art. 4 ParlG). Die Einzelheiten der Veröffentlichung regelt eine Verordnung der Bundesversammlung⁵. Besuchern steht die Tribüne offen, die Beratungen werden zudem direkt auf Internet übertragen. Gemäss Artikel 5 ParlG informieren die Räte und ihre Organe rechtzeitig und umfassend über ihre Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Die Verwendung von Ton- und Bildübertragungen aus den Ratssälen sowie die Akkreditierung von Medienschaffenden werden durch Verordnung der Bundesversammlung oder durch die Ratsreglemente geregelt.

25. Aufgaben und Zusammensetzung der Kommissionen werden im Internet veröffentlicht⁶. Die Beratungen der Kommissionen sind vertraulich (Art. 47 ParlG), desgleichen auch das ausführliche Sitzungsprotokoll, doch die Traktandenliste wird im Internet veröffentlicht und die Öffentlichkeit wird systematisch über die Ergebnisse der Beratungen informiert (Art. 48 ParlG). Nur selten wird von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit, Anhörungen öffentlich durchzuführen, Gebrauch gemacht. Vertraulich bleibt, wie die einzelnen Sitzungsteilnehmer Stellung genommen und abgestimmt haben (Art. 47 Abs. 1 ParlG). Es geht darum, den Ratsmitgliedern die Möglichkeit zu geben, zusammen mehrheitsfähige Lösungen zu erarbeiten – und zwar möglichst ungebunden, einigermaßen im Stillen und ohne unnötigen Druck. Die Behörden betonen, wie wichtig dieser Punkt in der Schweiz ist: Keine politische Partei, kein politischer «Block», keine «Koalition», keine «Mehrheit» ist in der Lage, die eigene Sichtweise durchzusetzen; alles muss ausdiskutiert und verhandelt werden, Mehrheiten müssen gewissermassen fallweise gebildet werden. Öffentliche Kommissionsberatungen könnten kontraproduktiv sein: Es gäbe immer noch Beratungen «im Stillen», doch würde der Schwerpunkt auf informelle Gruppen verlagert, denen Struktur, Legitimität und Kontrolle fehlen.

26. Wie bereits erwähnt, wird die Öffentlichkeit via Medien (Medienkonferenz/-mitteilung) über die Abstimmungsergebnisse in den Kommissionen informiert, wobei das Stimmverhalten der einzelnen Mitglieder vertraulich bleibt. Bezüglich der Abstimmungsergebnisse der beiden Räte regelt das jeweilige Ratsreglement, in welchen Fällen das Abstimmungsergebnis in Form einer Namensliste veröffentlicht wird (Art. 82 ParlG). In der Praxis ist das Abstimmungsergebnis der Räte in gleichem Ausmass öffentlich

² <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/vernehmlassungen.html>

³ <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/bundesblatt.html>

⁴ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin>

⁵ Parlamentsverwaltungsverordnung vom 3. Oktober 2003 (ParlVV; SR 171.115)

⁶ <https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen>

wie deren Verhandlungen. Das Ergebnis der einzelnen Abstimmungen wird jeweils vom Ratspräsidenten am Ende des Abstimmungsverfahrens bekanntgegeben und ist über die Anzeigetafeln des elektronischen Abstimmungssystems einsehbar – im Ratssaal selber oder im Internet, wo die Bilder der Sitzung live oder zeitversetzt abrufbar sind. Das elektronische Abstimmungssystem zeigt auch das Stimmverhalten der einzelnen Ratsmitglieder an: Auf einem Saalplan leuchten die einzelnen Stimmen farblich auf (grün/rot/weiss); der Plan ist im Ratssaal oder live bzw. zeitversetzt im Internet einsehbar. Im Nationalrat wird für jede Abstimmung eine Namensliste veröffentlicht, die jeweils im Amtlichen Bulletin zu finden ist. Eine Abstimmungs-Datenbank erleichtert die Suche⁷. Im Ständerat wurde die elektronische Stimmabgabe erst kürzlich eingeführt (2014), eine Namensliste wird nur für wichtige Abstimmungen veröffentlicht, d.h. Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit, Gesamtabstimmungen nach der Detailberatung und Schlussabstimmungen zum Abschluss des parlamentarischen Verfahrens (Art. 44a Abs. 4 des Geschäftsreglements des Ständerates; GRS).

27. Die Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens in der Schweiz ist recht hoch, jedenfalls in den beiden Räten, und die Bundesversammlung informiert wirkungsvoll über ihre Tätigkeit. Der Mechanismus der öffentlichen Vernehmlassung ist ebenfalls begrüssenswert, werden doch die interessierten Kreise sehr früh in den Rechtsetzungsprozess einbezogen. Der häufige Einsatz direktdemokratischer Instrumente – Volksinitiativen, Referenden – ist ebenfalls positiv zu werten. Das ETG hält hingegen die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und -abstimmungen für problematisch. Zwar kann die Vertraulichkeit – wie von deren Verfechtern betont – die zur Mehrheitsbildung erforderliche Kompromissfindung begünstigen; allerdings könnte sie, und insbesondere der Verzicht auf Offenlegung des individuellen Stimmverhaltens, Interessenskonflikte bzw. die Einflussnahme durch externe Akteure verschleiern. Diesbezüglich wurde anlässlich des Besuchs das Amtsgeheimnis nach Artikel 8 ParlG angeführt, an das die Ratsmitglieder gebunden sind und das insbesondere auf die «Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen, insbesondere zum Schutze der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren» abzielt. Gewisse Ratsmitglieder stufen diese Vorstellung der Wahrung privater Interessen insofern als potentiell problematisch ein, als sie faktisch dazu beitragen, das Instruktionsverbot des parlamentarischen Mandats teilweise aufzuweichen. Nicht zuletzt behindert die Vertraulichkeit auch die Überprüfung der Einhaltung der Regeln zur Vermeidung von Interessenkonflikten sowie der Ausstandsregeln. Allerdings kann von den Kommissionsmitgliedern selbst eine gewisse Kontrolle ausgehen, stammen sie doch aus den verschiedenen politischen Gruppierungen im Parlament. Das ETG hält Verbesserungen im Sinne vermehrter Transparenz für möglich und unterstützenswert, ohne dass der Kern und die Besonderheiten des schweizerischen Rechtsetzungsprozesses beeinträchtigt würden. Schliesslich stellt das ETG fest, dass die Offenlegung des Stimmverhaltens im Ständerat weniger weit geht als im Nationalrat⁸. Entsprechend **empfiehlt die GRECO, eine Erhöhung der Transparenz für (i) die Beratungen und Abstimmungen der Kommissionen beider Räte sowie (ii) die Abstimmungen im Ständerat zu prüfen.**

Bezüge und materielle Vergünstigungen

28. Gemäss offiziellen Statistiken lag 2014 der Durchschnittslohn in der Schweiz brutto bei 6189 Franken monatlich bzw. 74 268 Franken jährlich (ca. 5700 bzw. 68 400 Euro)⁹.

29. Getreu dem Milizprinzip wenden die Ratsmitglieder nicht ihre ganze Zeit für ihr parlamentarisches Mandat auf. Die Meisten gehen daneben einer Erwerbstätigkeit nach,

⁷ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/abstimmungen/abstimmungs-datenbank-nr>

⁸ Wie das ETG dazu festhält, hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrats – nicht aber jene des Ständerats – der parlamentarischen Initiative [15.436](#) (Namenslisten bei allen Abstimmungen im Ständerat) Folge gegeben.

⁹ Die 10 % Schlechtestbezahlten verdienen weniger als 4178 Franken monatlich (3846 Euro), die 10 % Bestbezahlten mehr als 10 935 Franken monatlich (10 067 Euro). (Quelle: Bundesamt für Statistik, Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2014; Kurs per 4. Jan. 2016: 1 EUR= 1.0862 CHF).

auch wenn dieser Grundsatz zu relativieren ist: Einerseits hängt der Zeitaufwand von der Anzahl Kommissions- und Delegationsmandate ab (eines bis zwei im Nationalrat bzw. drei bis acht im Ständerat). Andererseits kommt es nicht selten vor, dass die zusätzliche Erwerbsarbeit mit dem parlamentarischen Mandat verknüpft ist – zuweilen sogar in direkter und enger Weise. So betätigen sich bestimmte Ratsmitglieder als Präsidenten der Landesparteien, Öffentlichkeitsbeauftragte von Grossunternehmen, Gewerkschafter, Präsidenten von Dachverbänden oder Mitglieder von Kantons- oder Gemeinderegierungen. Damit zeigen sich in den Lebensumständen der einzelnen Ratsmitglieder beachtliche Unterschiede. Es dürfte schwierig sein, ein Nationalratsmandat mit einem Pensum von weniger als 40 Prozent zu bewältigen – der durchschnittliche Zeitaufwand liegt laut Behördenauskünften bei ungefähr 50 Prozent. Gewisse Ständeräte ihrerseits wenden 60 bzw. 80 Prozent ihrer Arbeitszeit für ihr Parlamentsmandat auf.

30. Die Bezüge der Ratsmitglieder bestehen teils aus fixen Vergütungen, teils aus Sitzungsgeldern (Parlamentsressourcengesetz vom 18. März 1988 [PRG] samt dazugehöriger Verordnung [VPRG]). Da die Anzahl Sitzungen pro Ratsmitglied stark variiert (vgl. oben), können nur Durchschnittswerte angegeben werden. Nachfolgende Tabelle bietet einen Überblick¹⁰.

Entschädigung	Betrag	Zahlungsrhythmus
Jahreseinkommen für Vorbereitung der Ratsarbeit (Art. 2 PRG)	CHF 26 000 steuerpflichtig	monatlich
Taggeld (Art. 3 und 8 PRG) für jeden Sitzungstag im In- und Ausland (inkl. Krankheit, Unfall und Mutterschaft)	CHF 440 steuerpflichtig	monatlich
Jahresentschädigung für Personal- und Sachausgaben (Art. 3a PRG)	CHF 33 000 steuerpflichtig	monatlich
Mahlzeitenentschädigung (Art. 4 PRG; Art. 3 Abs. 1 VPRG) für jeden Sitzungstag	CHF 115 steuerfrei	monatlich
Übernachtungsentschädigung (Art. 4 PRG; Art. 3 Abs. 1 und 2 VPRG) ausgerichtet für die Übernachtung zwischen zwei aufeinander folgenden Sitzungstagen; entfällt für Ratsmitglieder, die in einer Distanz von nicht mehr als 30 Minuten Reisezeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder im Umkreis von zehn Kilometern Luftdistanz vom Sitzungsort wohnen.	CHF 180 steuerfrei	monatlich
Mahlzeiten- und Übernachtungsentschädigung für die Tätigkeit im Ausland (Art. 4 PRG; Art. 3 Abs. 3 VPRG)	CHF 395 steuerfrei	monatlich
Distanzentschädigung (Art. 6 PRG; Art. 6 VPRG) für Ratsmitglieder, die weit von Bern entfernt wohnen und lange Reisezeiten benötigen. Die Entschädigung besteht aus zwei Dritteln Spesenersatz und einem Drittel Entschädigung für Einkommensausfall.	CHF 22.50 für jede Viertelstunde, die eine Reisezeit von 1 1/2 Stunden vom Wohnort nach Bern übersteigt 2/3 steuerfrei, 1/3 steuerpflichtig	monatlich
Reiseentschädigung (Art. 5 PRG; Art. 4 VPRG) wahlweise ein Generalabonnement 1. Klasse der schweizerischen Transportunternehmungen oder ein Betrag in Höhe der dem Bund entstehenden Kosten eines solchen Abonnements. Die Ratsbüros können weitergehende Entschädigungen zur Deckung der effektiven Kosten gewähren. Für Anlässe im Ausland übernimmt der Bund die effektiven Reisekosten, und zwar das Flugticket in der Economy Class oder, falls der Flug länger als vier Stunden dauert, in der Business Class.	CHF 4640 steuerfrei	jährlich

¹⁰ Sofern nichts anders angegeben ist: Stand per 1. Jan. 2015; interne Dokumente, die mit leicht abweichendem Inhalt im Internet einsehbar sind: <https://www.parlament.ch/de/organe/bezuege>.

Vorsorgebeitrag (Art. 7 PRG; Art. 7 VPRG) in Höhe der maximal zulässigen Einzahlung an anerkannte Formen der gebundenen Selbstvorsorge (Säule 3a) für Versicherte der 2. Säule; das Ratsmitglied trägt ein Viertel aus eigenen Mittel bei.	CHF 13 536 jährlich, steuerpflichtig, im Prinzip abzugsfähig	quartalsweise Überweisung an Vorsorgeeinrichtung
Familienzulagen (Art. 6a PRG) Ausrichtung gemäss Bundespersonalgesetz	Differenz zwischen dem zulässigen Höchstbetrag und anderweitigen Familienzulagen	monatlich
Entschädigungen für Kommissionspräsidenten (Art. 9 PRG) Für jede Kommissionssitzung wird eine Präsidialentschädigung in Höhe eines Taggeldes ausgerichtet.	CHF 440 steuerpflichtig	monatlich
Entschädigungen für Berichterstatter (Art. 9 PRG) Die Ratsmitglieder, die im Auftrag einer Kommission im Rat Bericht erstatten, erhalten für jeden mündlichen Bericht ein halbes Taggeld.	CHF 220 steuerpflichtig	monatlich
Zulage für Ratspräsidenten (Art. 11 PRG; Art. 9 VPRG) Die Präsidenten beider Räte erhalten eine jährliche Zulage als Ersatz für die Auslagen und Spesen, die ihnen aus dem Amt erwachsen.	CHF 44 000 steuerfrei	monatlich
Zulage für Vizepräsidenten (Art. 11 PRG; Art. 9 VPRG) Die Vizepräsidenten beider Räte erhalten eine jährliche Zulage als Ersatz für die Auslagen und Spesen, die ihnen aus dem Amt erwachsen.	CHF 11 000 steuerfrei	monatlich
Sonderentschädigung (Art. 10 PRG) kann für die Erfüllung von Sonderaufgaben im Auftrag des Ratspräsidenten, des Büros oder einer Kommission gewährt werden.	Gewährung und Höhe im Zuständigkeitsbereich des Ratsbüros	

Einkommen und Spesenentschädigung 2014	
Mittelwerte pro Ratsmitglied	
Nationalrat	
Vergütung (steuerpflichtig)	
Jahreseinkommen	26 000
Taggelder (inkl. Sessionen)	40 205
Entschädigungen für Kommissionspräsidenten und Berichterstatter	1774
Distanzentschädigung (Einkommensausfall 1/3)	465
Taggeldersatz infolge von Krankheit, Unfall oder Mutterschaft	385
Familienzulagen	1008
Spesenentschädigungen	
Jahresentschädigung	33 000
Mahlzeitenentschädigung	10 074
Übernachtungsentschädigung	9492
Mahlzeiten- und Übernachtungsentschädigung im Ausland	1475
Distanzentschädigung (Spesenersatz 2/3)	929
Generalabonnement	4640
Vorsorge (steuerpflichtig)	
Vorsorgebeitrag	10 109

*(2014: 4tägige Sondersession)

Einkommen und Spesenentschädigung 2014	
Mittelwerte pro Ratsmitglied	
Ständerat	
Vergütung (steuerpflichtig)	
Jahreseinkommen	26 000
Taggelder (inkl. Sessionen)	47 702
Entschädigungen für Kommissionspräsidenten und Berichterstatter	4400
Distanzentschädigung (Einkommensausfall 1/3)	756
Taggeldersatz infolge von Krankheit, Unfall oder Mutterschaft	1004
Familienzulagen	898
Spesenentschädigungen	
Jahresentschädigung	33 000
Mahlzeitenentschädigung	11 522
Übernachtungsentschädigung	10 935
Mahlzeiten- und Übernachtungsentschädigung im Ausland	2897
Distanzentschädigung (Spesenersatz 2/3)	1511
Generalabonnement	4640
Vorsorge (steuerpflichtig)	
Vorsorgebeitrag	10 109

31. Daneben haben die Ratsmitglieder Anspruch auf:
- Rückerstattung der Kosten für Sprachkurse oder Kurse zur Arbeitsmethodik, bis zu einem jährlichen Höchstbetrag von 2000 Franken
 - Informatik: wahlweise eine Standardausrüstung (Hardware, Software, IT-Support sowie ca. CHF 3500 für eine Amtsdauer von 4 Jahren) oder eine Gutschrift in Höhe der Standardleistungen (ca. CHF 9000 über 4 Jahre)
 - Telekommunikation: 200 Franken monatlich zur Deckung der Auslagen (Mobiltelefon, Internetzugang zuhause usw.)
 - Am Ende seiner Amtszeit kann ein Ratsmitglied um eine Überbrückungshilfe ersuchen, wenn es beim Ausscheiden aus dem Rat das 65. Altersjahr noch nicht vollendet hat und keinen gleichwertigen Ersatz für das Einkommen als Ratsmitglied erzielen kann. Die Überbrückungshilfe kann höchstens während zwei Jahren ausbezahlt werden und beträgt höchstens 100 Prozent des Höchstbetrages der jährlichen Altersrente (2015: CHF 28 200). Es werden nur sehr wenige Gesuche eingereicht.

32. Die Kosten der Kranken- und Unfallversicherung werden in der Schweiz dagegen nicht übernommen. Den Ratsmitgliedern werden auch keine Dienstwohnungen, Dienstwagen mit Chauffeur (ausser in ganz bestimmten Ausnahmefällen für gewisse offizielle Fahrten) oder Diensträume zugewiesen. Einzig die Ratspräsidenten haben ein Büro. Eine bestimmte Anzahl Arbeitsplätze (Grossraumbüro) steht im Parlamentsgebäude zur Verfügung, aber nicht in ausreichender Menge. Es wird weder Sekretariat noch Personal gestellt. In diesem Punkt beschränkt sich die Unterstützung auf die erwähnte Jahresentschädigung für Personal- und Sachausgaben. Wünscht ein Ratsmitglied ein herkömmliches Büro mit Räumlichkeiten und Mitarbeitern, muss es andere Finanzierungsquellen erschliessen. In diesem Fall gibt es keine Obergrenze noch eine Meldepflicht.

33. Alle aufgeführten Informationen sind im Internet abrufbar¹¹. Die Medien berichten recht häufig zum Thema, zum Beispiel anlässlich der Parlamentswahlen. Die Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung, in der die drei Präsidiumsmitglieder jedes Rates einsitzen, beaufsichtigt Geschäftsführung und Finanzen der Parlamentsdienste. Sie entscheidet bei Zweifeln über den Anspruch auf ein Einkommen oder eine Entschädigung oder wenn ein Ratsmitglied die Richtigkeit einer Abrechnung bestreitet (Art. 14 Abs. 3 PRG).

¹¹ Vgl. FN 10 sowie das Faktenblatt der Parlamentsbibliothek, das insbesondere über die Entwicklung der Beträge im Laufe der Zeit Auskunft gibt (<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/faktenblatt-bezuege-d.pdf>).

34. Jede Parlamentsfraktion verfügt über ungefähr drei Büroräume, wovon einer für Sitzungen bestimmt ist. Die Fraktionen können diese Räume nach eigenem Gutdünken nutzen. Allerdings ist es üblich, je einen Arbeitsplatz für den Präsidenten der Landespartei und den Fraktionspräsidenten zu reservieren. Ein oder zwei Arbeitsplätze stehen dem Verwaltungspersonal zur Verfügung. Die Fraktionen erhalten einen Beitrag zur Deckung der Kosten ihrer Sekretariate, wobei die Einzelheiten im Parlamentsressourcengesetz geregelt sind. Jede Fraktion erhält eine jährliche finanzielle Unterstützung bestehend aus einem Grundbeitrag von 144 500 Franken und einem Beitrag von 26 800 Franken pro Mitglied (Art. 12 PRG und Art. 10 VPRG). Daraus ergeben sich 2 127 700 Franken (etwas weniger als 2 Mio. Euro) für die grösste Fraktion (SVP, 74 Mitglieder) bzw. 332 100 Franken (etwas mehr als 300 000 Euro) für die kleinste (Grünliberale). Die Fraktionen berichten jeweils bis Ende März der Verwaltungsdelegation über die Verwendung der Beiträge im vergangenen Rechnungsjahr (Art. 10 Abs. 2 VPRG).

35. Anlässlich seines Besuchs wurde das ETG vielfach auf die begrenzten Mittel hingewiesen, die den Ratsmitgliedern zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehen. Diese Mittelknappheit entspringt dem Umstand, dass die Bundesversammlung im Sinne des Milizprinzips nicht als Berufsparlament ausgestaltet ist. Die Ratsmitglieder werden jedoch von den Sekretariaten der Fraktionen und der Parlamentsorgane, insbesondere den Kommissionssekretariaten unterstützt. In der Praxis sind allerdings die meisten Ratsmitglieder hauptberuflich in der Politik tätig, wobei sie aufgrund des unzureichenden Budgets auf persönliche Mitarbeiter verzichten müssen, so dass ihre Sprechnotizen und parlamentarischen Vorstösse bisweilen von Interessensgruppen verfasst werden. Zusätzlich zu einer vermehrten Offenlegung der Interessensbindungen der Ratsmitglieder, auf die weiter unten näher eingegangen wird, lädt das ETG die Schweizer Behörden zum Überdenken der Bezüge der Ratsmitglieder ein: Die gewährten Mittel sollten das Beschaffen unabhängiger Informationen sowie kritisches Nachdenken ermöglichen. Das ETG stellt fest, dass die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-NR) unlängst einer parlamentarischen Initiative¹² Folge geleistet hat, die für jedes Ratsmitglied einen persönlichen Mitarbeitenden sowie eine Pauschale von 10 000 Franken für die notwendige Arbeitsinfrastruktur und Spesen verlangt; dies anstelle der heutigen 33 000 Franken für Personal- und Sachausgaben.

Ethische Grundsätze und Standesregeln

36. Es gibt weder einen Verhaltenskodex noch formelle Standesregeln für Ratsmitglieder, aber bestimmte Leitlinien. Die Pflichten der Ratsmitglieder sind gesetzlich geregelt, hauptsächlich durch die Bundesverfassung und das Parlamentsgesetz sowie durch Empfehlungen und Grundsätze in Stellungnahmen der Büros von National- und Ständerat.

37. Die Bundesverfassung auferlegt den Mitgliedern der Bundesversammlung ein Instruktionsverbot sowie die Offenlegung von Interessensbindungen (Art. 161). Jedes Mitglied der Bundesversammlung legt vor seinem Amtsantritt den Eid oder das Gelübde ab. Der Eid bzw. das Gelübde lautet: «Ich schwöre vor Gott dem Allmächtigen / Ich gelobe, die Verfassung und die Gesetze zu beachten und die Pflichten meines Amtes gewissenhaft zu erfüllen.» Die Ratsmitglieder sind ferner an das Amtsgeheimnis gebunden.

38. Gemäss dem ETG hat weder im National- noch im Ständerat eine Grundsatzdiskussion darüber stattgefunden, ob der Erlass von Verhaltensrichtlinien angebracht sei. Nur vereinzelt wurden bestimmte ethische Fragen fallweise besprochen, insbesondere die Problematik der Interessensbindungen der Ratsmitglieder. Aus den Gesprächen vor Ort geht hervor, dass die Schweizer Parlamentarier die Aufstellung von

¹² <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20150445>

Verhaltensrichtlinien nicht wirklich für notwendig erachten und auch nicht besonders für das Thema sensibilisiert sind.

39. Das ETG hält die Erarbeitung von Verhaltensrichtlinien oder Standesregeln durch und für die Ratsmitglieder hingegen für unerlässlich, wie die GRECO in ihren Berichten zu diesem Thema fortwährend betont. Dies gilt besonders für die Schweiz, wo die bestehenden Regeln lückenhaft erscheinen, insbesondere was die Interessenbindungen anbelangt (vgl. weiter unten). Die politischen Parteien scheinen ebenfalls über keine internen Standesregeln zu verfügen, die die lückenhafte Regelung in den beiden Räten aufwiegen könnte. Nebst der Behebung der genannten Mängel müssten die Verhaltensrichtlinien insbesondere auch folgende Punkte regeln: Verbindungen der Ratsmitglieder zu Dritten, die Einfluss auf ihre Tätigkeit nehmen können; Annahme von Geschenken, Einladungen und anderen Vorteilen; Nebenbeschäftigungen und finanzielle Interessen (mit Erläuterungen und/oder konkreten Beispielen). Im Zuge der Erarbeitung und der Aktualisierung von Verhaltensrichtlinien können die Ratsmitglieder zudem ausloten, welches Verhalten angemessen ist und welches nicht, was sie vermehrt für die Erwartungen sensibilisiert, die an sie gestellt werden. Damit die Ratsmitglieder die Standesregeln bei ihrer Arbeit verinnerlichen, bedarf es ergänzender Massnahmen wie einer angemessenen fachlichen Schulung, die vorzugsweise in regelmässigen Abständen erteilt wird, und/oder vertraulicher Beratung zu den erwähnten Fragen. Aus all diesen Gründen **empfiehlt die GRECO (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.**

Interessenkonflikte

40. Es gibt keine Legaldefinition und/oder Typologie der Interessenkonflikte, doch die Schweizer Behörden weisen darauf hin, dass in diesem Bereich allgemeingültige Vorschriften greifen, und zwar insbesondere die Unvereinbarkeits-, Ausstands-, und Immunitätsregeln, die Meldepflichten sowie das Korruptionsstrafrecht. Diese Normen gelten allerdings nicht spezifisch für Ratsmitglieder und ihre nächsten Angehörigen oder Geschäftspartner. Die einzelnen Regeln werden nachstehend näher erläutert.

41. In Sachen Ausstand regelt das Parlamentsgesetz folgende drei Sonderfälle:

- Im Rahmen der Oberaufsicht, treten die Mitglieder von Kommissionen und Delegationen in den Ausstand, wenn sie an einem Beratungsgegenstand ein unmittelbares persönliches Interesse haben oder aus anderen Gründen befangen sein könnten (Art. 11a). Der Gesetzgeber ruft dabei in Erinnerung, dass «politische Interessenvertretungen, insbesondere von Gemeinwesen, Parteien oder Verbände» kein Ausstandsgrund sind. In streitigen Fällen entscheidet die Kommission oder Delegation nach Anhörung des betroffenen Mitglieds endgültig über den Ausstand (Art. 11a Abs. 2).
- Ratsmitglieder treten in den Ausstand, wenn sie der Immunitätskommission des Nationalrats oder der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates angehören und die Kommission ein Gesuch um Aufhebung ihrer Immunität behandelt (Art. 17a Abs. 7).
- Eröffnet die Gerichtskommission ein Amtsenthebungsverfahren gegen von ihr gewählte Magistratspersonen, legen ihre Mitglieder alle Umstände offen, die geeignet sind, den Anschein der Befangenheit oder der Voreingenommenheit zu begründen. Liegt bei objektiver Begründung der Anschein der Befangenheit oder der Voreingenommenheit vor, so tritt das betroffene Kommissionsmitglied für die Dauer des Verfahrens in den Ausstand. Ausstandsgründe sind insbesondere: a) Verwandtschaft oder Schwägerschaft; b) enge persönliche Beziehung, z.B. Freundschaft oder Feindschaft; c) Beteiligung an Vorgängen,

welche der betroffenen Person zur Last gelegt werden. Auch in diesem Fall präzisiert der Gesetzgeber ein paar Grundsätze: «Gleiche Parteizugehörigkeit eines Kommissionsmitglieds mit der betroffenen Person bildet keinen Ausstandsgrund.» Ist der Ausstand eines Kommissionsmitglieds streitig, so entscheidet die Kommission abschliessend.

42. Daneben kann jedes Ratsmitglied jederzeit beschliessen, sich einer Verhandlung oder Abstimmung zu enthalten, um Interessenkonflikte zu vermeiden.

43. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat im April 2016 eine parlamentarischen Initiative abgelehnt, die eine Ausstandspflicht für Ratsmitglieder mit direkten finanziellen Eigeninteressen in Kommissionssitzungen verlangte, weil es praktisch unmöglich sei, im Einzelfall politische Interessenvertretungen von finanziellen Eigeninteressen abzugrenzen.

44. Andererseits haben Ratsmitglieder, die durch einen Beratungsgegenstand in ihren persönlichen Interessen unmittelbar betroffen sind, mündlich auf diese Interessenbindung hinzuweisen, wenn sie sich im Rat oder in einer Kommission äussern (Art. 11 Abs. 3 ParlG). Gemäss Büro des Nationalrates ist ein Parlamentsmitglied dann in persönlichen Interessen unmittelbar betroffen, wenn es selbst, ein nächster Angehöriger oder ein privater Auftraggeber von einem Ratsbeschluss unmittelbar begünstigt wird. Die persönlichen Interessen umfassen damit sowohl wirtschaftliche, geschäftliche und politische Interessen als auch Familien- und Freundschaftsverhältnisse¹³. Im Zweifelsfall empfiehlt es sich, das persönliche Interesse kundzutun, wie der Ständeratspräsident in seinem Schreiben vom 16. September 2013 festhält. Diese Meldepflicht erstreckt sich jedoch nicht auf die veröffentlichten Interessenbindungen, die als bekannt vorausgesetzt werden.

45. Das ETG stellt fest, dass das Thema der Interessenkonflikte bei Parlamentariern regelmässig Gegenstand der politischen Debatten in der Schweiz ist. Die Grenze zwischen Interessenbindungen und Interessenkonflikten ist fließend, und die Gespräche vor Ort haben ergeben, dass die Ratsmitglieder sich dessen nicht immer deutlich bewusst sind. Diese Problematik ist jedoch für die Bundesversammlung von entscheidender Bedeutung, denn ihre Mitglieder können unter Vorbehalt der Unvereinbarkeitsregeln – die im Übrigen flexibel ausgelegt werden – jedem beliebigen Nebenerwerb nachgehen und auch beliebige finanzielle Interessen haben. Da zudem eine öffentliche Finanzierung der politischen Parteien und Wahlkampagnen sowie einschlägige Transparenzregeln fehlen, können die Ratsmitglieder auch Spenden von natürlichen und juristischen Personen entgegennehmen, ohne dass die geringste Transparenz darüber herrscht – wie die GRECO in ihrem Evaluationsbericht zur Dritten Evaluationsrunde festhält. Diese Abhängigkeit von Privatfinanzierungen könnte die Ratsmitglieder noch stärker mit der Wirtschaft verflechten und die Gefahr von Interessenkonflikten erhöhen. Interessenbindungen sind offenzulegen und demnach öffentlich, doch wird die Vollständigkeit der Angaben nicht überprüft (vgl. weiter unten). Zahlreiche Ratsmitglieder pflegen direkte Beziehungen zu wirtschaftlichen Kreisen, Interessensverbänden und -gruppen und vertreten diese Interessen in den Kommissionen - wo die Beratungen und Abstimmungen vertraulich sind - und in den Räten. Die Ausstandsregeln und Meldepflichten nach Artikel 11 ParlG gehen nicht sehr weit und könnten nicht verhindern, dass beispielsweise die meisten Mitglieder der Gesundheits- oder der Energiekommission bei Unternehmen der jeweiligen Branche angestellt sind. Nicht selten verlesen bestimmte Ratsmitglieder in den Kommissionen oder an den Rednerpulten der beiden Räte Stellungnahmen, die direkt aus der Feder von Interessengruppen stammen. Das ETG hat daneben auch von der Praxis Kenntnis erhalten, wonach Kommissionsmitglieder ihren Platz anderen Ratsmitgliedern unter dem Vorwand abtreten, diese hätten im Rahmen eines Traktandums Interessen geltend zu machen. «Was die Kommissionen den Räten vorschlagen, ist so vielfach nicht im volkswirtschaftlichen Interesse, also im Interesse der Allgemeinheit, sondern zielt auf grosszügige Subventionen

¹³ Stellungnahme des Büros vom 17. Sept. 2001 zur Interpellation der Grünen Fraktion 01.3272 «Interessenbindungen. Transparenz und Kontrolle der Offenlegung».

oder Erleichterungen für einzelne Branchen oder entspricht Partikularinteressen.»¹⁴ Ein Parlamentarier hat sogar zugegeben, bestimmte Informationen aus der Kommission zugunsten seiner Unternehmen verwertet zu haben¹⁵, wobei das Büro des Nationalrats von einem Verfahren abgesehen hat. Gewisse Kantone haben im Übrigen strengere Ausstandsregeln erlassen, an denen sich die Bundesversammlung ohne weiteres orientieren könnte. Bis dahin ist nach Ansicht des ETG eine angemessene Transparenz des parlamentarischen Verfahrens nur dadurch zu erreichen, dass die einzelnen Ratsmitglieder verpflichtet werden, jeden Konflikt mit ihren privaten Interessen öffentlich kundzutun, selbst wenn dieser anhand des Interessenbindungsregisters eruierbar wäre. Entsprechend **empfiehlt die GRECO, 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.**

Verbot oder Beschränkung bestimmter Handlungen

Geschenkannahme

46. Die Behörden berufen sich auf das Korruptionsstrafrecht (Art. 322^{ter} - 322^{octies} Strafgesetzbuch [StGB]), das auch für Parlamentarier gilt. Insbesondere der Tatbestand der Vorteilsannahme (Art. 322^{sexies} StGB) ist weit gefasst¹⁶, da kein Zusammenhang zwischen dem nicht gebührenden Vorteil und einer bestimmten konkreten Handlung des Amtsträgers erforderlich ist. Das Fordern oder Annehmen des nicht gebührenden Vorteils im Hinblick auf die Amtsführung reicht aus. Damit ist auch das Anfüttern (ab dem ersten nicht gebührenden Vorteil) abgedeckt, wozu auch Geschenke von geringem Wert und Zuwendungen in geringer Höhe gehören, wie die GRECO in ihrem Evaluationsbericht zur Dritten Evaluationsrunde festhält. Im schweizerischen Strafrecht sind einzig geringfügige, sozial übliche sowie dienstrechtlich erlaubte Vorteile nicht strafbar. Allerdings kann gegen ein Ratsmitglied nur mit der Ermächtigung der zuständigen Kommissionen beider Räte ein Strafverfahren wegen einer strafbaren Handlung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit seiner amtlichen Stellung oder Tätigkeit steht, eingeleitet werden (vgl. Ausführungen unter «Immunität»).

47. Die Büros beider Räte haben im Internet¹⁷ Empfehlungen zur Annahme von Geschenken und Einladungen zu Veranstaltungen oder Reisen durch die Ratsmitglieder veröffentlicht. Den Büros zufolge liegt es in der Selbstverantwortung der Ratsmitglieder, zu entscheiden, wann ihre Unabhängigkeit durch die Annahme von Geschenken oder anderen Vorteilen eingeschränkt wird und ihr Verhalten damit strafrechtlich sanktioniert werden könnte. Die Empfehlungen erklären die beiden Begriffe des «nicht gebührenden Vorteils» und der «geringfügigen, sozial üblichen Vorteile» und rufen die Bedeutung der Offenlegung von Interessenbindungen durch die Ratsmitglieder in Erinnerung.

48. Ratsmitgliedern ist ferner die Ausübung einer amtlichen Funktion für einen ausländischen Staat sowie die Annahme von Titeln und Orden ausländischer Behörden verboten (Art. 12 ParlG).

49. Ungeachtet dieser Regeln und Empfehlungen haben einige Ratsmitglieder dem ETG erklärt, sie seien häufig direkt oder über Ratskollegen mit der Frage konfrontiert, ob ein bestimmtes Geschenk oder eine bestimmte Einladung angenommen werden könne. Das

¹⁴ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20150467>

¹⁵ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2015/mm-bue-n-2015-05-08.aspx?lang=1031>

¹⁶ Per 1. Juli 2016 wurde der Geltungsbereich durch eine Gesetzesänderung erweitert: Artikel 322^{quinquies} und 322^{sexies} StGB, die die Vorteilsgewährung bzw. die Vorteilsannahme unter Strafe stellen, erfassen nun ausdrücklich auch den Fall, in dem der nicht gebührende Vorteil für Dritte bestimmt ist.

¹⁷ <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/information-korruptionsstrafrecht-2015-12-01-d.pdf>

ETG ermutigt die Behörden, im Rahmen der Empfehlung ii in Ziffer 39 einschlägige Regeln und Ratschläge zu benennen und zu entwickeln.

Unvereinbarkeiten

50. Die Bundesverfassung verbietet die Ämterkumulation, wonach jemand nicht gleichzeitig im Nationalrat, Ständerat, Bundesrat (Exekutivmitglied) und dem Bundesgericht Einsitz nehmen kann (Art. 144). Des Weiteren dürfen gemäss Artikel 14 ParlG folgende Personen nicht der Bundesversammlung angehören:

- alle weiteren von ihr gewählten oder bestätigten Personen;
- die nicht von ihr gewählten Richter der eidgenössischen Gerichte;
- das Personal der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, der Parlamentsdienste, der eidgenössischen Gerichte, des Sekretariats der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, der Bundesanwaltschaft sowie die Mitglieder der ausserparlamentarischen Kommissionen mit Entscheidkompetenzen, sofern die spezialgesetzlichen Bestimmungen nichts anderes vorsehen;
- die Mitglieder der Armeeführung;
- Mitglieder der geschäftsleitenden Organe von Organisationen oder von Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören und die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt;
- Personen, die den Bund in Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts vertreten, die nicht der Bundesverwaltung angehören und die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt.

51. Für die beiden letzten Punkte haben die Ratsbüros Auslegungsgrundsätze beschlossen¹⁸. Gemäss diesen Grundsätzen dienen die Unvereinbarkeitsregeln hauptsächlich der Vermeidung von Loyalitäts- und Interessenkonflikten und der Gewährleistung der personellen Gewaltenteilung. Allerdings wird diese Aussage – wie das ETG betont – im unmittelbar darauf folgenden Absatz relativiert: «Artikel 14 Buchstaben e und f ParlG ist zugunsten der Vereinbarkeit mit einer fraglichen Tätigkeit auszulegen, wenn Zweifel darüber bestehen, ob die gleichzeitige Ausübung einer Tätigkeit mit dem parlamentarischen Mandat zu Loyalitäts- oder Interessenkonflikten und zu einer Ämterkumulation führt». Selbst unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Milizsystems und im Hinblick auf den Willen, die Interessensvielfalt der schweizerischen Gesellschaft in der Bundesversammlung möglichst breit zu vertreten, ist das ETG der Meinung, diese grosszügige Auslegung sei in Frage zu stellen und trage dazu bei, die Grenzen zwischen Interessenbindungen und Interessenkonflikten zu verwischen. Das ETG fordert die Behörden auf, diese Frage im Rahmen der Empfehlung ii zur Erarbeitung von Ständeregeln erneut zu prüfen.

52. Die Ratsbüros überprüfen regelmässig die Einhaltung der Unvereinbarkeitsregeln. Allerdings wird in den Schriften zur Ratsarbeit nicht präzisiert, wie häufig und auf welche Weise kontrolliert wird. Die Unvereinbarkeitskontrolle erfolgt gestützt auf die Selbstdeklaration der Ratsmitglieder, die das Büro nicht überprüft.

Nebenbeschäftigungen, finanzielle Interessen, Anstellungen nach Ausscheiden aus dem Amt

53. Getreu dem Milizprinzip können Ratsmitglieder jedem beliebigen Nebenerwerb nachgehen und auch beliebige finanzielle Interessen halten – dies unter Vorbehalt der erwähnten Unvereinbarkeitsregeln und der Meldepflichten hinsichtlich ihrer persönlichen

¹⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/3199.pdf>

Interessen (vgl. Ziff. 44) und ihrer Interessenbindungen (vgl. unten). Nach Ausscheiden aus dem Amt können sie uneingeschränkt Arbeitsverhältnisse eingehen.

Verträge mit der öffentlichen Hand

54. Neben den erläuterten Unvereinbarkeitsregeln gibt es keine speziellen Regeln.

Missbräuchliches Verwerten vertraulicher Informationen

55. Die Ratsmitglieder sind an das Amtsgeheimnis gebunden, sofern sie auf Grund ihrer amtlichen Tätigkeit von Tatsachen Kenntnis haben, die zur Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen, insbesondere zum Schutze der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren, geheim zu halten oder vertraulich sind» (Art. 8 ParlG; Art. 47 sieht die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen vor. Die Verletzung des Amtsgeheimnisses wird durch Artikel 320 StGB geahndet (Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe), sofern die zuständigen Kommissionen der beiden Räte die Ermächtigung zur Einleitung des Strafverfahrens erteilen.

Missbräuchlicher Einsatz öffentlicher Mittel

56. Das schweizerische Strafrecht kennt keine spezialrechtlichen Bestimmungen zur Ahndung von Delikten, die öffentliche Mittel betreffen oder von Ratsmitgliedern begangen wurden: es gelten die allgemeinen Strafnormen (strafbare Handlungen gegen das Vermögen [Art. 137 ff. StGB], strafbare Handlungen gegen die Amts- und Berufspflicht [Art. 312 ff. StGB]). Zu nennen ist namentlich Artikel 314 StGB, der die «ungetreue Amtsführung» unter Strafe stellt: «Mitglieder einer Behörde oder Beamte, die bei einem Rechtsgeschäft die von ihnen zu wahrenden öffentlichen Interessen schädigen, um sich oder einem andern einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen, werden mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Mit der Freiheitsstrafe ist eine Geldstrafe zu verbinden.»

Kontakte zu Dritten

57. Ratsmitglieder können für je zwei Personen – Lobbyisten, persönliche Mitarbeiter oder Gäste –, die für eine bestimmte Dauer Zutritt zu den nichtöffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes wünschen, eine Zutrittskarte ausstellen lassen. Diese Personen und ihre Funktionen sind in einem Register eingetragen, das im Internet veröffentlicht wird¹⁹ (Art. 69 Abs. 2 ParlG).

58. Ende 2015 wurden zahlreiche parlamentarische Vorstösse zur Erhöhung der Transparenz und zur Regelung des Lobbying eingereicht. Der Ständerat und die Staatspolitische Kommission des Nationalrats haben einer parlamentarischen Initiative Folge gegeben, die ein Akkreditierungssystem auf der Grundlage einheitlicher, noch zu bestimmender Kriterien sowie ein öffentliches Register der Akkreditierungen unter Angabe sämtlicher Mandate der Lobbyisten in der Bundesversammlung verlangt²⁰. Das ETG unterstützt diese Initiative, die grössere Transparenz bewirkt.

59. Das Büro des Nationalrats unterstützt diese Bemühungen und hat zu einer umfassenden und vertieften politischen Diskussion im Hinblick auf eine Änderung des Parlamentsrechts aufgerufen. Dabei gelte es nicht nur, die Definition des Lobbyistenbegriffs und den Zugang der Lobbyisten zum Parlamentsgebäude zu klären. Zu regeln sei auch die Frage der Beziehungen zwischen Ratsmitgliedern und Lobbyisten, angefangen bei der Vorteilsannahme; mehr Transparenz in Bezug auf die genaue Art der beruflichen Tätigkeit der Ratsmitglieder; Tätigkeiten, die mit dem Parlamentsmandat

¹⁹ Nationalrat: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/zutrittsberechtigte-nr.pdf>; Ständerat: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/zutrittsberechtigte-sr.pdf>

²⁰ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2016-04-15.aspx>

unvereinbar sind; Einkünfte für Tätigkeiten, die der Offenlegungspflicht unterstehen; erhaltene Spenden und den Ausstand²¹. Die Staatspolitischen Kommissionen der beiden Räte wurden beauftragt, die Anpassungen des Parlamentsgesetzes zu prüfen.

60. Das ETG kann sich diesem Aufruf, der zahlreiche vorliegend aufgeworfene Punkte umfasst, nur anschliessen und die entsprechende Diskussion in der Bundesversammlung begrüssen. Nach Ansicht des ETG ist es unbestritten, dass der Austausch zwischen Ratsmitgliedern und Lobbyisten transparenter werden muss und dass dies im Rahmen der Verhaltensgrundsätze, deren Aufstellung in Ziffer 39 empfohlen wird, zu regeln ist. Dies drängt sich insbesondere im Falle der Schweiz auf, wo den Parlamentariern im Vergleich zu anderen Ländern nur beschränkte Mittel und Vorteile zugestanden werden und es auch keine Transparenzregeln bei der Finanzierung von Wahlkampagnen gibt, was im Rahmen der Dritten Evaluationsrunde der GRECO behandelt wurde. Ein Blick auf die offengelegten Interessenbindungen zeigt auch, dass das Lobbying in jeder Legislaturperiode ansteigt²² – nicht nur in der Schweiz. Es besteht das Risiko, dass Parlamentsassistenten – oder die Ratsmitglieder selbst²³ – von Lobbyisten bezahlt werden, die sich indirekt an der Abfassung parlamentarischer Initiativen beteiligen. Eine Gefahr für die Unabhängigkeit gewisser Ratsmitglieder könnte sich auch daraus ergeben, dass sie sich von Vertretern von Partikularinteressen gegen Bezahlung zu Seminaren oder Konferenzen einladen lassen²⁴.

Offenlegung von Vermögenswerten, Einkommen, Verbindlichkeiten, finanziellen Interessen

61. Die Ratsmitglieder sind nicht verpflichtet, ihr Vermögen, ihr Einkommen, ihre Schulden oder die erhaltenen Geschenke offenzulegen. Artikel 11 ParlG schreibt ihnen hingegen vor, sämtliche Interessenbindungen in ein öffentliches Register einzutragen. Wie vorgängig erwähnt, gilt diese Pflicht zwar für die Ratsmitglieder, nicht aber für ihre Angehörigen und ihre Geschäftspartner.

Art. 11 ParlG

¹ Beim Amtsantritt und jeweils auf Jahresbeginn unterrichtet jedes Ratsmitglied das Büro schriftlich über seine:
a. beruflichen Tätigkeiten;
b. Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten und ähnlichen Gremien von schweizerischen und ausländischen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts;
c. Beratungs- oder Expertentätigkeiten für Bundesstellen;
d. dauernden Leitungs- oder Beratungstätigkeiten für schweizerische und ausländische Interessengruppen;
e. Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes.

² Die Parlamentsdienste erstellen ein öffentliches Register über die Angaben der Ratsmitglieder.

³ Ratsmitglieder, die durch einen Beratungsgegenstand in ihren persönlichen Interessen unmittelbar betroffen sind, weisen auf diese Interessenbindung hin, wenn sie sich im Rat oder in einer Kommission äussern.

⁴ Das Berufsgeheimnis im Sinne des Strafgesetzbuches bleibt vorbehalten.

62. Jedes Ratsmitglied ist für die Vollständigkeit der gemachten Angaben verantwortlich. Die Interessenbindungen werden dem Ratsbüro bei Amtseintritt sowie jeweils auf Jahresbeginn mitgeteilt. In der Praxis werden Änderungen fortlaufend gemeldet. Das Interessenregister wird im Internet²⁵ veröffentlicht und jeden Monat aktualisiert. Im regelmässig aktualisierten Online-Lebenslauf jedes Ratsmitglieds sind die Interessenbindungen ebenfalls angegeben.

²¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20153453>

²² <https://www.letemps.ch/suisse/2015/08/23/lobbies-marche-parlement>

²³ <http://www.swissinfo.ch/ger/uebermaessige-interessenvertretung- kasachische-lobbying-affleere-wuehlt-schweizer-politik-auf/41441738>

²⁴ <http://www.hebdo.ch/les-blogs/bellini-guillaume-pas-perdus-pour-tout-le-monde/quand-le-greco-enqu%C3%AAte-en-suisse>

²⁵ Nationalrat: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/interessen-nr.pdf>
Ständerat: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/interessen-sr.pdf>

63. Den Behörden zufolge dient die Offenlegung der Interessenbindungen einer höheren Transparenz angesichts der Interessenkonflikte, die zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft auftreten können; die Bürger seien damit in der Lage zu beurteilen, ob die fragliche Tätigkeit ein Ratsmitglied in seinen Entscheidungen beeinflussen könnte.

64. Zu erwähnen ist auch die Änderung des Geldwäschereigesetzes (GWG) per 1. Januar 2016. Der Begriff der «politisch exponierten Personen» (PEP) wurde ausgedehnt auf Personen, die in der Schweiz auf nationaler Ebene mit führenden öffentlichen Funktionen in Politik, Verwaltung, Militär und Justiz betraut sind oder waren, sowie auf Mitglieder des Verwaltungsrates oder der Geschäftsleitung staatlicher Unternehmen von nationaler Bedeutung (inländische politisch exponierte Personen, inländische PEP, Art. 2a Bst. b GWG). Die Botschaft zum Bundesgesetz präzisiert, dass die Bundesparlamentarier inländische PEP sind. Als inländischen PEP nahestehend gelten natürliche Personen, die Personen nach Absatz 1 aus familiären, persönlichen oder geschäftlichen Gründen erkennbar nahestehen (Art. 2a Abs. 2 GWG). Der Status als inländische PEP endet 18 Monate nach Austritt aus dem Amt. Bei Vorliegen bestimmter Risikokriterien ergeben sich aus diesem Status erhöhte Sorgfaltspflichten für Finanzintermediäre.

65. Wie die Frage der Transparenz im Lobbying taucht auch jene der Transparenz der Interessenbindungen der Ratsmitglieder regelmässig in der politischen und öffentlichen Debatte auf. In jüngster Zeit wurden mehrere parlamentarische Initiativen zur Erhöhung der Transparenz eingereicht, zwei davon wurden von den zuständigen Kommissionen gutgeheissen: Im November 2015 hat die Staatspolitische Kommission des Ständerats einer Initiative zugestimmt, wonach die Ratsmitglieder nicht nur ihren Beruf, sondern auch ihren Arbeitgeber und ihre Funktion als Arbeitnehmende nennen sollen, um Gummibegriffe wie «Berater» oder «Geschäftsführer» zu vermeiden²⁶. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats ihrerseits hat im Februar 2016 einer parlamentarischen Initiative Folge gegeben, wonach Parlamentarier offenlegen sollen, ob sie die im Interessenregister deklarierten Tätigkeiten ehrenamtlich oder gegen Bezahlung ausüben²⁷. Das Parlamentsrecht wird entsprechend angepasst. Abgelehnt wurden dagegen Initiativen zur Offenlegung der Höhe der Einkommen aus Tätigkeiten, die im Interessenregister deklariert sind, oder der Höhe der Spenden, die Ratsmitglieder im Zusammenhang mit ihrer politischen Tätigkeit erhalten.

66. Mehr Transparenz wird auch über die Reisetätigkeit von Ratsmitgliedern gefordert. Eine parlamentarische Initiative zur Auskunftserteilung auf Anfrage von Medienschaffenden oder interessierten Personen über die vom Steuerzahler finanzierte Reisetätigkeit von Ratsmitgliedern wurde von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats gutgeheissen, von jener des Ständerats aber abgelehnt²⁸. Da erstere an ihrem Entscheid festhält, wird sich letztere erneut mit dem Geschäft befassen müssen, bevor es im Plenum beider Räte behandelt wird, wobei eine Gesetzesanpassung der Zustimmung beider Räte bedarf.

67. Das ETG begrüsst die laufenden Vorhaben zur Erhöhung der Transparenz der Interessenbindungen der Ratsmitglieder. In einem System, das Interessenkonflikte durch die Offenlegung der Interessenbindungen und gegenseitiges Vertrauen und nicht durch Verbote löst, reicht dies nach Ansicht des ETG jedoch nicht aus. Wie die GRECO in ihren Berichten zum Thema 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. Aufgrund der fehlenden Informationen über die finanziellen Interessen von Ehepartnern und abhängigen Familienangehörigen besteht darüber hinaus auch die Gefahr, dass bestimmte Ratsmitglieder die Meldepflicht umgehen, indem sie ihre Vermögenswerte auf nahe Verwandte überschreiben. Dabei ist sich das ETG der Herausforderungen eines solchen

²⁶ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20140472>

²⁷ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20150437>

²⁸ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20150442>

Systems, d.h. des Eingriffs in die Privatsphäre der Familienmitglieder durchaus bewusst; seiner Ansicht nach besteht die Lösung denn auch nicht unbedingt darin, diese Zusatzinformation der Allgemeinheit zugänglich zu machen. Entsprechend **empfiehlt die GRECO, (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).**

Kontrolle und Umsetzung

Kontrolle

68. Die Ratsbüros überprüfen regelmässig die Einhaltung der Unvereinbarkeitsregeln gestützt auf die Selbstdeklaration der Ratsmitglieder, die von den Büros nicht überprüft werden. Nach der Gesamterneuerung des Rates oder dem Amtsantritt eines neuen Ratsmitglieds stellt der Rat auf Antrag des Büros fest, ob eine Unvereinbarkeit vorliegt oder nicht. Stellt sich die Frage während der Amtsdauer, kann das Büro jederzeit eine Kontrolle vornehmen und im jeweiligen Rat einen Antrag stellen. Artikel 15 ParlG regelt das Vorgehen: «1. Tritt eine Unvereinbarkeit nach Artikel 14 Buchstabe a ein, so erklärt die betroffene Person, für welches der beiden Ämter sie sich entscheidet. 2. Tritt eine Unvereinbarkeit nach Artikel 14 Buchstaben b–f ein, so scheidet die betroffene Person sechs Monate nach Feststellen der Unvereinbarkeit aus der Bundesversammlung aus, sofern sie die andere Funktion bis dahin nicht aufgegeben hat.» In der Praxis ist es nie zu Unvereinbarkeiten gekommen.

69. Die Offenlegung der Interessen als solche wird nicht überprüft, aber die Ratsbüros sind befugt, pflichtwidrig handelnde Ratsmitglieder zur Ordnung zu rufen (Art. 13 ParlG).

Sanktionen

70. Vorgesehen sind folgende Disziplinar massnahmen:

Art. 13 ParlG

¹ Verstösst ein Ratsmitglied gegen die Ordnungs- und Verfahrensvorschriften der Räte, so kann die Präsidentin oder der Präsident nach erfolgter Mahnung und im Wiederholungsfall:

- a. dem Ratsmitglied das Wort entziehen; oder
- b. das Ratsmitglied höchstens für die restliche Dauer einer Sitzung ausschliessen.

² Verstösst ein Ratsmitglied in schwer wiegender Weise gegen die Ordnungs- und Verfahrensvorschriften oder verletzt es das Amtsgeheimnis, so kann das zuständige Ratsbüro:

- a. gegen das Ratsmitglied einen Verweis aussprechen; oder
- b. das Ratsmitglied bis zu sechs Monate aus seinen Kommissionen ausschliessen.

³ Über Einsprachen des betroffenen Ratsmitglieds entscheidet der Rat.

71. Die Antworten in den Fragebögen weisen darauf hin, dass diese Bestimmung bei Verstössen gegen die Meldepflichten zur Anwendung gelangt, doch das ETG hat keine Kenntnis von konkreten Fällen, in denen die Bestimmung angewandt worden wäre.

72. Wie weiter oben ausgeführt, gelten für Ratsmitglieder die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches, namentlich jene zu Bestechung, Vorteilsannahme, Verletzung des Amtsgeheimnisses und strafbaren Handlungen gegen das Vermögen sowie gegen die Amts- und Berufspflicht – sofern die zuständigen Kommissionen der beiden Räte die Ermächtigung zur Einleitung des Strafverfahrens erteilen.

73. Der Verstoss gegen die Unvereinbarkeitsregeln zieht sechs Monate nach Feststellen der Unvereinbarkeit den automatischen Entzug des Parlamentsmandats nach sich (Art. 15

ParlG). Von dieser Fallkonstellation abgesehen, kann einem Ratsmitglied sein Mandat nicht entzogen werden.

74. Das ETG hält fest, dass aufgrund des fehlenden parlamentsinternen Kontrollmechanismus zur Sicherstellung der Pflichterfüllung durch die Ratsmitglieder, insbesondere auch was die Meldepflichten bezüglich ihrer Interessenbindungen anbelangt, die Kontrolle gegenwärtig an die Medien und die Zivilgesellschaft delegiert wird. Die Fälle fehlbarer Ratsmitglieder sind recht rar, doch es kommt vor, dass manche nicht sämtliche Interessen offenlegen oder die Informationen zu allgemein gehalten sind, um aussagekräftig zu sein. Dem ETG wurden weitere Fälle gemeldet, wie beispielsweise jener des Parlamentarierers, der von seiner Partei aufgefordert wurde, eine spendierte Reise zurückzuzahlen²⁹, oder der bereits erwähnte Fall einer Parlamentarierin, die von einer Lobbying-Agentur kontaktiert wurde, um einen Vorstoss einzureichen³⁰.

75. Das ETG stellt des Weiteren fest, dass die Wahl als Ausdruck des Vertrauens der Stimmberechtigten gegenüber den Ratsmitgliedern gilt, weshalb der Fokus auf eigenverantwortlichem ethischem Handeln liegt und es den Wählern belassen ist, allfälliges Fehlverhalten an der Urne zu sanktionieren. Das Schweizer Volk bringt den Mandatsträgern letztlich recht grosses Vertrauen entgegen, hegt ihnen gegenüber aber auch grosse ethische Erwartungen und fordert nach und nach mehr Transparenz. In Anbetracht dieses Vertrauensprinzips sowie der Besonderheiten des Milizparlaments, bei dem die Ratsmitglieder im Mittelpunkt zahlreicher Interessensgeflechte stehen, ist das ETG überzeugt, dass Verwaltungsgarantien eine wirksamere öffentliche Kontrolle mit sich bringen – wobei es bei diesen Garantien vor allem darum geht, der Öffentlichkeit besseren Zugang zu Informationen zu gewähren. Unter Berücksichtigung der vorgängig formulierten Empfehlungen im Hinblick auf den Erlass von Verhaltensrichtlinien und die Verschärfung der Meldepflichten der Ratsmitglieder hält es das ETG für durchaus logisch, zur Durchsetzung dieser Regeln eine gewisse Kontrolle und Umsetzung durch ein zuständiges Organ der Bundesversammlung zu fordern. Die Modalitäten eines solchen Mechanismus wären selbstredend von den Schweizer Behörden festzulegen; dabei müssten sie der Vertrauenskultur Rechnung tragen, wie auch dem vorherrschenden Wunsch, überflüssige Bürokratie und übermässige Kosten zu vermeiden. Damit würde die Bundesversammlung der Öffentlichkeit auch beweisen, die Stärkung der Integrität ihrer Mitglieder proaktiver angehen zu wollen. Aufgrund des bisher Gesagten **empfiehlt die GRECO angemessene Massnahmen zur verstärkten Kontrolle und Einhaltung der für die Mitglieder der Bundesversammlung geltenden Meldepflichten und Verhaltensregeln zu treffen.**

Immunität

76. Die Ratsmitglieder geniessen für ihre Äusserungen in den Räten und in deren Organen absolute Immunität (Art. 162 Abs. 1 BV, Art. 16 ParlG): Gegen sie kann (ausserhalb des Parlaments) keine zivil-, straf- oder verwaltungsrechtliche Sanktion verhängt werden. Diese Immunität kann nicht aufgehoben werden.

77. Die Ratsmitglieder geniessen ferner eine relative strafrechtliche Immunität: «Gegen ein Ratsmitglied kann ein Strafverfahren wegen einer strafbaren Handlung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit seiner amtlichen Stellung oder Tätigkeit steht, nur mit der Ermächtigung der zuständigen Kommissionen beider Räte eingeleitet werden.» (Art. 17 Abs. 1 ParlG; für das Verfahren vgl. Art. 17a ff. ParlG). Diese Bestimmungen wurden im Jahr 2011 überarbeitet, um insbesondere die Tragweite der relativen Immunität einzuschränken und die Entscheidkompetenz von den Räten auf ihre jeweiligen Kommissionen zu übertragen, damit die Beschlüsse aufgrund juristischer und nicht politischer Überlegungen fallen.

²⁹ Vgl. FN 31.

³⁰ Vgl. FN 23.

78. Der Aufhebung der Immunität müssen die Immunitätskommission des Nationalrats, die aus neun Mitgliedern besteht, und die Kommission für Rechtsfragen des Ständerats, die aus dreizehn Mitgliedern besteht, zustimmen. Die Kommissionsentscheide werden schriftlich begründet und im Internet veröffentlicht. Stimmen die Beschlüsse der beiden Kommissionen nicht überein, so findet eine Differenzbereinigung statt. Die zweite Ablehnung durch eine Kommission ist endgültig und damit nicht beschwerdefähig.

79. Allerdings können bereits vor Erteilung der Ermächtigung unaufschiebbare sichernde Massnahmen, einschliesslich Zwangsmassnahmen, ergriffen werden (Art. 303 Abs. 2 StPO). Darüber hinaus können noch vor dem Einreichen des formellen Immunitätsaufhebungsgesuchs Überwachungsmaßnahmen oder andere Ermittlungs- oder Untersuchungshandlungen für eine erste Abklärung des Sachverhalts oder zur Beweissicherung eingeleitet werden. Dazu bedarf es der vorgängigen Bewilligung durch die Präsidien der beiden Räte, wobei es der Zustimmung von mindestens fünf (von insgesamt sechs) Mitgliedern bedarf (Art. 17a ff. ParlG). Sobald die bewilligten Massnahmen durchgeführt sind, ist eine formelle Ermächtigung zur Aufhebung der Immunität einzuholen.

80. Nach der Gesetzesrevision von 2011 wurden bis Oktober 2015 fünf Immunitätsaufhebungsgesuche behandelt; bei einem ging es um die bereits erwähnte privat finanzierte Informationsreise eines Ratsmitglieds nach Kasachstan³¹. In einem Fall kam die zuständige Kommission zum Schluss, der Sachverhalt falle nicht unter die Immunitätsvorschriften; in den anderen vier Fällen wurde die Immunität nicht aufgehoben, im Wesentlichen weil die Handlungen nicht sehr schwerwiegend waren und das Interesse an der Strafverfolgung damit nicht überwog. Das ETG hat allerdings keine Kenntnis von Hinweisen, wonach die Immunität missbraucht würde, um Ratsmitglieder vor ordentlichen Straf- und Gerichtsverfahren zu bewahren.

Beratung, Schulung und Sensibilisierung

81. Alle Ratsmitglieder erhalten das Handbuch der Bundesversammlung mit den einschlägigen Rechtsvorschriften³². Vor Amtsantritt werden ihnen verschiedene Merkblätter und Empfehlungen abgegeben, die insbesondere die Unvereinbarkeiten und die Offenlegung der Interessenbindungen abdecken; daneben erhalten sie auch die Kontaktangaben des Rechtsdienstes der Parlamentsdienste. Diese Merkblätter werden nicht im Internet veröffentlicht, sind aber nicht vertraulich. Die Informationen sind auch im Extranet abrufbar, dem geschützten Informatiksystem der Bundesversammlung. Darüber hinaus können sich die Ratsmitglieder bei den Rats- und Kommissionssekretariaten informieren. Das ETG verweist dazu auf seine Empfehlung ii, wonach standesrechtliche Sensibilisierungs- und Beratungsmassnahmen zu treffen sind.

82. Sämtliche Informationen zu den oben ausgeführten Regeln und das von den Ratsmitgliedern erwartete Verhalten sind im Internet³³ veröffentlicht und damit der Öffentlichkeit zugänglich.

³¹ Auszug aus dem Entscheid der Immunitätskommission des Nationalrates vom 2. Juli 2015: «Nationalrat [...] [hatte] im Mai 2014 an einer viertägigen Reise nach Astana/Kasachstan teilgenommen [...], welche ihm von kasachischer Seite bezahlt worden war. Nach bekannt werden dieser bezahlten Reise wurde Nationalrat [...] von seiner Partei aufgefordert, die Reise zurück zu zahlen. In der Anhörung der IK-N hat Nationalrat [...] erklärt, dass er als Mitglied der parlamentarischen Gruppe Schweiz – Kasachstan an dieser Reise teilgenommen habe. Dabei habe er die Natur dieser Reise nicht genügend abgeklärt. Ein kasachischer Geschäftsmann sei für die Kosten der Reise aufgekommen. Er informierte die IK-N über das Programm der Reise. Weder vor noch nach dieser Reise sei er von Seite Kasachstans kontaktiert worden. Die Reisekosten von rund 3'000 CHF habe er zurückgezahlt.»

³² <https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/wie-funktioniert-das-parlament/parlamentsrecht>

³³ Das Bundesrecht ist vollständig im Internet abrufbar:
<https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/systematische-sammlung.html>

IV. Korruptionsprävention bei Richtern

Kurzdarstellung des Justizsystems

83. Das schweizerische Justizsystem ist stark vom Föderalismus geprägt. So liegt die Rechtspflege immer noch weitgehend in der Zuständigkeit der Kantone. Auch wenn Straf- und Zivilrecht sowie die damit verbundenen Verfahren in der Kompetenz des Bundes liegen, sind die kantonalen Gerichte für die Organisation der Gerichte und die Rechtsprechung zuständig (Art. 122 Abs. 2 und 123 Abs. 2 BV). Zudem sind die kantonalen Gerichte natürlich auch für die richterliche Anwendung des kantonalen Verwaltungsrechts zuständig und beurteilen Streitigkeiten des Bundesverwaltungsrechts, wenn dieses von der kantonalen oder kommunalen Verwaltung angewendet wurde. In der Schweiz besteht somit ein Vollzugsföderalismus: Die Kantone sind zuständig für die Umsetzung des Bundesrechts (Art. 46 BV).

84. Die schweizerische Bundesverfassung sieht jedoch Ausnahmen von diesem Grundsatz der kantonalen Zuständigkeit vor, und so gibt es auch eine Bundesrechtspflege. Zum einen ist das Bundesgericht (BGer) die oberste rechtsprechende Behörde der Schweiz (Art. 188 Abs. 1 BV). Es sorgt für die einheitliche Anwendung des Bundesrechts und den Schutz der Grundrechte der Bürger (Verfassungsgerichtsbarkeit). Zum andern wurden nach einer 2000 durchgeführten Volksabstimmung erstinstanzliche Gerichte geschaffen: 2004 entstand das Bundesstrafgericht (BStGer), 2007 das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) und 2012 das Bundespatentgericht (BPatGer). Das BVGer beurteilt Entscheide der Bundesverwaltung, und das BStGer ist zuständig für Bundesstrafsachen (Völkermord, Terrorismusfinanzierung, Korruption, organisierte Wirtschaftskriminalität, Geldfälschung). Das BPatGer beurteilt zivilrechtliche Streitigkeiten im Patentbereich. *Entsprechend der Methodik der GRECO beschränken sich dieser Bericht und der zugrundeliegende Fragebogen auf die Bundesrechtspflege³⁴. Allerdings können einige allgemeine Empfehlungen der GRECO auch für die kantonalen Behörden von Nutzen sein. Deshalb sollte nach Ansicht des ETG den Kantonen Gelegenheit gegeben werden, sich von diesem Bericht anregen zu lassen, damit sie nötigenfalls ihre eigenen Regelungen anpassen können.*

85. In der Schweiz gibt es, vor allem auch wegen des Föderalismus, keine einheitliche Richterschaft. Denn jeder Kanton ist weiterhin dafür zuständig, seine Rechtspflege zu organisieren und die Stellung seiner Richter zu bestimmen (vgl. insbesondere Art. 191b Abs. 1 BV). Auch auf Bundesebene wird jeder Richter für ein bestimmtes Gericht (BGer, BVGer, BStGer oder BPatGer) gewählt, für das jeweils eigene Regeln zur Stellung der Richter gelten.

86. Das BGer zählt 38 Richter, darunter 11 Frauen. Diese verteilen sich auf insgesamt sieben Abteilungen mit Sitz in Lausanne und Luzern (dort befinden sich die beiden sozialrechtlichen Abteilungen). Personalrechtlich haben die Richter des BGer den Status von Magistratspersonen. Das BVGer mit Sitz in St. Gallen zählt 65 vollamtliche Richterstellen, doch arbeiten viele Richter Teilzeit. Derzeit sind dort 72 Richter tätig, davon 44 Männer und 28 Frauen. Das Gericht umfasst sechs Abteilungen, die entsprechend den einzelnen Streitgegenständen organisiert sind. Das BStGer mit Sitz in Bellinzona zählt 18 ordentliche und drei nebenamtliche Richter. Fünf davon sind Frauen. Das Gericht umfasst eine Strafkammer und eine Beschwerdekammer mit je neun Richtern. Die meisten Richter arbeiten Teilzeit. Das BPatGer, ebenfalls mit Sitz in St. Gallen, zählt 40 Richter, doch nur einer davon hat ein Vollpensum und ein anderer ein 50-Prozent-Pensum. Die übrigen Richter wurden aufgrund ihrer fachlichen Kompetenzen – 28 sind Techniker, 12 Juristen – und ihrer Arbeitssprachen ausgewählt. Sie haben nur ein geringes Pensum und kommen je nach Streitigkeit zum Einsatz.

³⁴ Die Militärjustiz liegt ebenfalls in der Zuständigkeit des Bundes. Sie wird jedoch entsprechend der Praxis der GRECO in diesem Bericht nicht behandelt.

87. Dennoch bestehen gemeinsame Regeln, insbesondere auch der Grundsatz der Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt, der in Artikel 191c der Bundesverfassung festgeschrieben ist und durch eine Verfassungsbestimmung über die Unvereinbarkeiten ergänzt wird.

Art. 191c BV: Richterliche Unabhängigkeit

Die richterlichen Behörden sind in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet.

Art. 144 BV: Unvereinbarkeiten

¹ Die Mitglieder des Nationalrates, des Ständerates, des Bundesrates sowie die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts können nicht gleichzeitig einer anderen dieser Behörden angehören.

² Die Mitglieder des Bundesrates und die vollamtlichen Richterinnen und Richter des Bundesgerichts dürfen kein anderes Amt des Bundes oder eines Kantons bekleiden und keine andere Erwerbstätigkeit ausüben.

³ Das Gesetz kann weitere Unvereinbarkeiten vorsehen.

88. Der Grundsatz der Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt wird mit dem gleichen Wortlaut in den jeweiligen Gesetzen übernommen, die die Stellung und den Betrieb der eidgenössischen Gerichte regeln (Art. 2 BGG³⁵; Art. 2 VGG³⁶; Art. 2 PatGG³⁷). Das BStGer ist eine Strafbehörde im Sinne der Strafprozessordnung (StPO³⁸), die in Artikel 4 Absatz 1 vorsieht: «Die Strafbehörden sind in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet.»

89. Dieser Grundsatz der Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt wird in weiteren Rechtsnormen konkretisiert. Zu nennen sind die Regeln zur Amtsenthebung von Richtern oder Artikel 26 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes, wonach die von der Bundesversammlung ausgeübte Oberaufsicht nicht die Befugnis umfasst, richterliche Entscheide inhaltlich zu kontrollieren.

Rekrutierung, Laufbahn und Arbeitsbedingungen

90. Die Richter am BGer, BVGer, BStGer und BPatGer werden vom Parlament (Bundesversammlung) für eine Amtsdauer von sechs Jahren gewählt (Art. 145 BV, Art. 9 BGG, Art. 9 VGG, Art. 48 Abs. 2 StBOG³⁹ und Art. 13 PatGG). Die Wiederwahl ist möglich. Die Richter können bis zur Pensionierung wiedergewählt werden, das heisst bis zum Ende des Jahres, in dem sie das 68. Altersjahr vollenden.

Rekrutierung

91. Die Bundesversammlung wählt die Richter der eidgenössischen Gerichte auf Antrag der Gerichtskommission. Die Vereinigte Bundesversammlung besteht aus sämtlichen Mitgliedern der eidgenössischen Räte, das heisst den 200 Mitgliedern des Nationalrats und den 46 Mitgliedern des Ständerats. Den Vorsitz hat der Präsident (derzeit die Präsidentin) des Nationalrats (Art. 157 Abs. 1 BV). Die Gerichtskommission besteht aus 12 Mitgliedern des Nationalrats und fünf Mitgliedern des Ständerats. Jede Fraktion hat Anspruch auf mindestens einen Sitz in der Kommission (Art. 40a Abs. 5 ParlG). Die Sitze werden proportional zu den Kräfteverhältnissen in der Bundesversammlung verteilt. Der Kommission gehören die von jeder Partei ausgewählten Ratsmitglieder an. Den Vorsitz der Gerichtskommission führt für die Dauer von jeweils zwei Jahren abwechselnd ein Mitglied

³⁵ Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110)

³⁶ Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG; SR 173.32)

³⁷ Patentgerichtsgesetz vom 20. März 2009 (PatGG; SR 173.41)

³⁸ Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Okt. 2007 (StPO; SR 312.0)

³⁹ Strafbehördenorganisationsgesetz vom 19. März 2010 (StBOG; SR 173.71)

des Nationalrats oder des Ständerats, wobei die verschiedenen Parteien in einem Rotationsverfahren an die Reihe kommen.

92. Für die einzelnen Gerichte bestehen folgende Rechtsgrundlagen:

<p>Bundesgericht</p> <p>Art. 143 BV: Wählbarkeit</p> <p>In den Nationalrat, in den Bundesrat und in das Bundesgericht sind alle Stimmberechtigten wählbar.</p> <p>Art. 145 BV: Amtsdauer</p> <p>Die Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler werden auf die Dauer von vier Jahren gewählt. Für die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts beträgt die Amtsdauer sechs Jahre.</p> <p>Art. 168 Abs. 1 BV: Wahlen</p> <p>¹ Die Bundesversammlung wählt die Mitglieder des Bundesrates, die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler, die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts sowie den General.</p> <p>Art. 5 BGG: Wahl</p> <p>¹ Die Bundesversammlung wählt die Richter und Richterinnen.</p> <p>² Wählbar ist, wer in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt ist.</p>
<p>Bundesverwaltungsgericht</p> <p>Art. 5 Abs. 1 VGG: Wahl</p> <p>¹ Die Bundesversammlung wählt die Richter und Richterinnen.</p> <p>² Wählbar ist, wer in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt ist.</p>
<p>Bundesstrafgericht</p> <p>Art. 42 Abs. 1 StBOG: Wahl</p> <p>¹ Die Bundesversammlung wählt die Richter und Richterinnen.</p> <p>² Wählbar ist, wer in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt ist.</p>
<p>Bundespatentgericht</p> <p>Art. 8 PatGG: Zusammensetzung</p> <p>¹ Das Bundespatentgericht setzt sich aus Richterinnen und Richtern mit juristischer sowie Richterinnen und Richtern mit technischer Ausbildung zusammen. Die Richterinnen und Richter müssen über ausgewiesene Kenntnisse auf dem Gebiet des Patentrechts verfügen.</p> <p>² Dem Bundespatentgericht gehören zwei hauptamtliche Richterinnen beziehungsweise Richter sowie eine ausreichende Anzahl nebenamtlicher Richterinnen beziehungsweise Richter an. Die Mehrheit der nebenamtlichen Richterinnen beziehungsweise Richter muss technisch ausgebildet sein.</p> <p>Art. 9 PatGG: Wahl</p> <p>¹ Die Richterinnen und Richter werden von der Bundesversammlung gewählt.</p> <p>² Wählbar ist, wer in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt ist.</p> <p>³ Bei der Wahl ist auf eine angemessene Vertretung der technischen Sachgebiete und der Amtssprachen zu achten.</p> <p>⁴ Bei der Vorbereitung der Wahl können das IGE sowie die im Patentwesen tätigen Fachorganisationen und interessierten Kreise angehört werden.</p>

93. Offene Stellen werden von der Gerichtskommission ausgeschrieben. Soweit das Gesetz Teilpensen zulässt, ist in der Ausschreibung der Beschäftigungsgrad anzugeben. Eine Subkommission der Gerichtskommission aus sieben Mitgliedern – einem pro Fraktion – prüft die Bewerbungsunterlagen und bestimmt die Kandidaten, die von der Gesamtkommission angehört werden. Nicht eingeladene Kandidaten werden schriftlich benachrichtigt und darüber informiert, wie viele Kandidaten in die engere Wahl gekommen sind. Nach den Gesprächen mit den Kandidaten gibt die Gerichtskommission eine

Wahlempfehlung zuhanden der Fraktionen ab und holt deren Stellungnahmen ein. Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen entscheidet sie definitiv über die Anträge an die Bundesversammlung. Bis anhin wurden die vorgeschlagenen Kandidaten von der Bundesversammlung immer gewählt.

94. In der Praxis müssen die Bewerbungsunterlagen einen Lebenslauf, Kopien der Diplome und Arbeitszeugnisse, die Angabe von Referenzpersonen (darunter mindestens zwei berufliche Referenzen), eine Liste der Publikationen, einen Betreibungs- und einen Strafregisterauszug sowie ein Passfoto enthalten. Die Gerichtskommission nimmt mit den Referenzpersonen Kontakt auf und lädt sie zu einer Anhörung ein.

95. Was die Auswahlkriterien betrifft, verlangt das Gesetz nur, dass die Kandidaten die Schweizer Staatsangehörigkeit besitzen. In der Praxis werden auch berufliche Kriterien (juristische Ausbildung und Berufserfahrung) und persönliche Kriterien (Persönlichkeit, Arbeitsmethoden, Betreibungs- und Strafregisterauszug) sowie sprachliche Kriterien berücksichtigt. Zudem achtet die Gerichtskommission auf eine ausgewogene Vertretung beider Geschlechter und der politischen Kräfte (zum Zeitpunkt der Wahl untervertretene Parteien werden in der Stellenanzeige erwähnt). Dies gilt nicht für das BPatGer, bei dem die politische Zugehörigkeit kein Auswahlkriterium ist. Die ausgewogene Vertretung der politischen Kräfte, welche die Wahl von Richtern ohne bestimmte politische Ausrichtung nicht ausschliesst, beruht auf einem ungeschriebenen Grundsatz der schweizerischen Demokratie.

96. Nach Ablauf jeder sechsjährigen Amtszeit werden die Richter von der Bundesversammlung wiedergewählt. Für die Vorbereitung der Wiederwahl ist ebenfalls die Gerichtskommission zuständig. Sie fragt bei den betreffenden Gerichten an, welche Richter sich für eine neue Amtsperiode bewerben. Zudem klärt sie ab, ob die Geschäftsprüfungskommissionen (parlamentarische Kommissionen, die die Oberaufsicht ausüben) und die Finanzdelegation (Delegation der parlamentarischen Kommissionen, die die finanzielle Oberaufsicht ausüben) Feststellungen gemacht haben, welche die fachliche Eignung eines Richters ernsthaft in Frage stellen (Art. 40a Abs. 6 ParlG). Am Ende jeder Amtsperiode nimmt die Bundesversammlung somit auf Antrag der Gerichtskommission eine Gesamterneuerung des betreffenden Gerichts für die neue Amtsperiode vor.

97. Den Antrag auf Nichtwiederwahl eines Richters behandelt die Gerichtskommission nach dem gleichen Verfahren, wie es für eine Amtsenthebung gilt (siehe unten). Was die finanziellen Konsequenzen einer Nichtwiederwahl oder Amtsenthebung anbelangt, kann das zuständige Organ des betreffenden Gerichts eine Entschädigung im Umfang von höchstens einem Jahreslohn gewähren. Eine Entschädigung ist unter anderem ausgeschlossen, wenn der Grund für die Nichtwiederwahl oder Amtsenthebung in einer schweren Verletzung der Amtspflichten liegt (Art. 15a der Richterverordnung⁴⁰, die nur für die Richter der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte gilt).

98. Das ETG hat sich beim Besuch vor Ort lange über das System der Richterwahl durch die Bundesversammlung unterhalten. Die Richter wurden früher vom Volk gewählt und gelten weiterhin als Vertreter des Volkes, seiner Sprachen und politischen Kräfte. Dem System liegt eine Philosophie zugrunde, auf die sämtliche Gesprächspartner des ETG hinwiesen: Da es sich nicht vermeiden lässt, dass die persönlichen und politischen Ansichten der Richter sich auf ihre Entscheidungen bei der Anwendung und Auslegung der Rechtsnormen auswirken, ist es wichtig, dass diese Einflüsse in ein Gleichgewicht gebracht werden und für alle transparent sind. Dieses Wahlsystem wird offenbar von der Öffentlichkeit und der Lehre akzeptiert. Aufgrund der Geschichte und der politischen Tradition der schweizerischen Demokratie ist das System der Richterwahl durch die im Parlament vertretenen und in der Gerichtskommission vereinten politischen Kräfte nachvollziehbar.

⁴⁰ Richterverordnung vom 13. Dez. 2002 (SR 173.711.2)

99. Gleichwohl ist das Wahlsystem nach Ansicht des ETG verbesserungsfähig. Selbst die Gerichtskommission gibt zu verstehen, dass sie sich zwar bemühe, kompetente Kandidaten zur Wahl vorzuschlagen, die Auswahl aber immer einem Gleichgewicht entspreche, in dem die politische Zugehörigkeit der Kandidaten ein massgebendes Kriterium sei. Somit könnte sich dies auf die Kompetenz der gewählten Richter auswirken. Zudem ist es mit diesem System sehr schwierig oder gar unmöglich, Richter ohne bekannte politische Ausrichtung zu wählen, gleichviel wie kompetent sie sind⁴¹. Dadurch entsteht in Juristenkreisen offenbar ein entsprechender Druck, denn Kandidaten, die Karriere machen wollen, treten meist sehr früh oder spätestens nach ihrer Wahl einer Partei bei⁴². Manche scheinen sogar ihre parteipolitische Zugehörigkeit zu ändern, um ihre Wahlchancen zu erhöhen. Ungeachtet der persönlichen Ansichten der Kandidaten kann so eine Verbindung zur Politik entstehen. Aus Sicht des ETG sind die Rekrutierungsgrundsätze für Richter im Sinne der besseren Vereinbarkeit mit den Anforderungen einer modernen demokratischen Gesellschaft schriftlich zu formalisieren und zu präzisieren. Es geht darum, die kompetentesten anstelle der bestvernetzten Kandidaten für das Richteramt zu bevorzugen. Um hochkompetenten Kandidaten ohne politische Unterstützung vermehrt Zugang zu den Gerichten zu verschaffen, müssen sie dazu bewegt werden, sich zu bewerben. Hierfür sind an den eidgenössischen Gerichten die Voraussetzungen für eine ausgewogenere Vertretung zwischen mehr oder weniger parteinahen Personen und parteilich ungebundenen Personen zu schaffen. Daher **empfiehlt die GRECO Massnahmen, um die Qualität und Objektivität der Rekrutierung der Richter an den eidgenössischen Gerichten zu steigern und stärker zu gewichten.**

100. Zahlreiche Gesprächspartner des ETG versicherten, nach der Wahl spiele die politische Ausrichtung der Richter bei der Ausübung ihres Amtes und in ihrer weiteren Laufbahn keine Rolle mehr. Mehrere Feststellungen des ETG relativieren jedoch diese Aussagen. Es hat zwar nicht den Anschein, dass die Richter der eidgenössischen Gerichte bei ihrer beruflichen Tätigkeit unter direktem politischen Druck stehen. Doch sie bleiben weiterhin mit den politischen Kräften in Verbindung – nicht nur im Rahmen ihrer Wiederwahl, sondern auch aufgrund der weit verbreiteten Praxis, wonach eidgenössische Richter der politischen Partei, die sie unterstützt hat, einen fixen Teil oder einen prozentualen Anteil ihres Gehalts abgeben. Zwar haben die Richter, mit denen das ETG gesprochen hat, die Freiwilligkeit dieser Praxis hervorgehoben, dennoch handelt es sich dabei um eine Form von Rückerstattung, die dem Grundsatz der Unabhängigkeit und dem damit verbundenen Grundsatz der Unparteilichkeit klar widerspricht. Diese Abgaben, die einige Gesprächspartner des ETG als «Gewerkschaftsbeitrag» oder «Lohnsteuer» bezeichneten, werden übrigens in der Zivilgesellschaft und der Lehre diskutiert.

101. Die relativ kurze Amtszeit – sechs Jahre – der Richter der eidgenössischen Gerichte und die erforderliche Wiederwahl durch die Bundesversammlung unter Mitwirkung der Gerichtskommission führen ausserdem dazu, dass bereits gewählte Richter bei ihrer Wiederwahl in eine Abhängigkeit von der Politik geraten, die kaum mit den Garantien vereinbar ist, die zur Ausübung der richterlichen Funktionen gehören. Bis anhin wurden die Richter der eidgenössischen Gerichte immer gesamthaft wiedergewählt. Unlängst hat jedoch die Bundesversammlung einige Richter des BGer und des BVGer nicht einstimmig wiedergewählt. Da die Ergebnisse der Wiederwahl veröffentlicht werden, äusserte eine Fraktion auf diese Weise ihre Missbilligung einiger Entscheide, die diese Richter insbesondere im Asylbereich getroffen hatten. Nach Ansicht des ETG steht diese Infragestellung des materiellen Gehalts der richterlichen Entscheide in klarem Widerspruch zur Unabhängigkeit der Justiz. Sollte sich die politische Debatte künftig stärker polarisieren, ist zu befürchten, dass solche Praktiken sich ausbreiten und ein Risiko für die Wiederwahl der Richter mit sich bringen. Allerdings sind bis heute die Stabilität des Systems, das Konkordanzprinzip und die Proporzwahl des Parlaments wichtige und wirksame Sicherungsmechanismen. Zusammenfassend lässt sich festhalten: Im Lichte der

⁴¹ <http://www.nzz.ch/problematische-kuer-der-richter-in-der-schweiz-1.4405029>

⁴² Katrin Marti, Die Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung, Richterzeitung 2010/1

vom «Geist der Konkordanz» geprägten Schweizer Geschichte und Tradition ist die Richterwahl durch das Parlament auf der Grundlage der vorhandenen politischen Kräfte zwar legitim. Dennoch ist nur schwer einzusehen, dass die richterliche Laufbahn von den Aktivitäten oder Entscheidungen der politischen Gruppierung abhängt, der die Richter angehören – ungeachtet der individuellen Freiheitsrechte, unter anderem der Freiheit, Mitglied einer politischen Partei zu sein. Deshalb **empfiehlt die GRECO, (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.**

Laufbahn

102. Die Richter werden in eine bestimmte Funktion an einem Gericht gewählt. Daher gibt es in der Schweiz im Grunde keinen Karriereplan für das Richteramt und kein System für Beförderungen innerhalb des Justizsystems auf Bundesebene. Allerdings kann die Wahl zum Präsidenten oder Vizepräsidenten eines Gerichts oder die Wahl zum Präsidenten einer Abteilung (Untereinheit eines Gerichts; [beim BStGer auf Deutsch als «Kammer» bezeichnet]) oder einer Kammer (Untereinheit einer Abteilung) als Beförderung angesehen werden.

103. Der Präsident oder Vizepräsident des BGer und des BStGer wird von der Bundesversammlung aus den ordentlichen Richtern dieser Gerichte gewählt. Nebenamtliche Richter sind von der Wahl ausgeschlossen. Der Präsident oder Vizepräsident des BVGer wird von der Bundesversammlung aus den Richtern des BVGer gewählt (diesem gehören keine nebenamtlichen Richter an). Die Präsidenten und Vizepräsidenten werden für zwei Jahre gewählt; eine einmalige Wiederwahl ist zulässig.

104. Das Gesamtgericht jedes eidgenössischen Gerichts, das aus den ordentlichen Richtern des jeweiligen Gerichts besteht, unterbreitet der Bundesversammlung einen Vorschlag für die Wahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten. Dieser Vorschlag wird von der Gerichtskommission geprüft, die ihrerseits der Bundesversammlung einen Wahlvorschlag unterbreitet. Nach den vom ETG gesammelten Informationen wird die Auswahl des Gesamtgerichts in der Regel, aber nicht unbedingt in allen Fällen übernommen.

105. Zum Präsidenten des BPatGer wählt die Bundesversammlung einen der beiden hauptamtlichen Richter für eine volle Amtsperiode (sechs Jahre). Die mehrmalige Wiederwahl ist möglich. Der Vizepräsident des BPatGer sowie gegebenenfalls das dritte Mitglied der Gerichtsleitung werden vom Gesamtgericht gewählt (Art. 19 und 20 PatGG).

106. An den eidgenössischen Gerichten wird der Präsident einer Abteilung vom jeweiligen Gesamtgericht für zwei Jahre gewählt, und zwar auf Antrag der Verwaltungskommission (bestehend aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und höchstens drei weiteren vom Gesamtgericht gewählten Richtern). Der Abteilungsvorsitz darf nicht länger als sechs Jahre ausgeübt werden.

107. Die Abteilungen des BVGer gliedern sich in Kammern. Der Abteilungspräsident ist zugleich Präsident einer Kammer. Sämtliche Richter der Abteilungen bestellen die anderen Kammerpräsidien (Art. 25 Abs. 3 VGR⁴³).

108. Was die Mobilität anbelangt, bestellt das Gesamtgericht jedes Gerichts die Abteilungen (ausser am BPatGer, das sich nicht in ständige Abteilungen gliedert). Die

⁴³ Geschäftsreglement für das Bundesverwaltungsgericht vom 17. April 2008 (SR 173.320.1)

Richter des BGer wiesen darauf hin, dass dabei die politische Zugehörigkeit der Richter berücksichtigt werde, um zu vermeiden, dass Richter mit derselben politischen Ausrichtung in den einzelnen Abteilungen die absolute Mehrheit hätten. Das ETG konnte nicht überprüfen, ob diese gute Praxis auch an den anderen eidgenössischen Gerichten besteht, und empfiehlt diesen, sich andernfalls am BGer ein Beispiel zu nehmen. Die Abteilungen werden für zwei Jahre bestellt. Das Gesamtgericht macht deren Zusammensetzung öffentlich bekannt. Am BGer und BVGer haben die Richter bei einer frei werdenden Richterstelle meistens die Möglichkeit, die Abteilung zu wechseln, bevor die Stelle ausgeschrieben wird.

Arbeitsbedingungen

109. Die Bruttojahresbesoldung der ordentlichen Richter des BGer beträgt 356 130 Franken (327 868 Euro), was 80 Prozent der Besoldung eines Mitglieds des Bundesrats (Regierung) entspricht. Dieser Betrag verändert sich während der Laufbahn eines Richters nicht, wird jedoch wie die Löhne des Bundespersonals an die Teuerung angepasst⁴⁴. Der Präsident des BGer bezieht eine Präsidialzulage (Art. 1 Abs. 3 des Bundesgesetzes über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen, SR 172.121), die jährlich 30 000 Franken (27 619 Euro) beträgt. Die Richter des BGer erhalten keine zusätzlichen Leistungen.

110. Der Bruttojahreslohn der Richter des BVGer, BStGer und BPatGer entspricht der Lohnklasse 33 des Bundespersonals. Der Anfangslohn entspricht mindestens 70 Prozent des Höchstbetrags dieser Lohnklasse. Er beträgt somit zu Beginn der Laufbahn (bis zum 36. Altersjahr) 166 141 Franken (152 956 Euro) und erhöht sich während 10 Jahren jährlich um 3 Prozent des Höchstbetrags, d. h. 7120 Franken (6555 Euro), bis der Höchstbetrag der Lohnklasse, d. h. 237 344 Franken (218 509 Euro), erreicht ist (Art. 5 der Richterverordnung). Es sind Präsidial- und Funktionszulagen vorgesehen, und zwar 30 000 Franken pro Jahr für die Gerichtspräsidenten, 20 000 Franken (18 413 Euro) für die Vizepräsidenten und 10 000 Franken (9206 Euro) für die übrigen Mitglieder der Verwaltungskommissionen. Die Abteilungspräsidenten erhalten eine Präsidialzulage von 10 000 Franken pro Jahr, die Kammerpräsidenten 5000 Franken (4603 Euro) pro Jahr. Diese Zulagen sind nicht kumulierbar, und wer mehrere Präsidialfunktionen ausübt, erhält nur die höchste Zulage.

111. Wie das Bundespersonal erhalten die Richter des BVGer, des BStGer und des BPatGer einen Ortszuschlag und gegebenenfalls eine Betreuungszulage. Der Ortszuschlag soll regionale Unterschiede hinsichtlich der Lebenskosten ausgleichen und variiert je nach Arbeitsort. Er bewegt sich zwischen 424 und 5507 Franken (390 bzw. 5070 Euro) pro Jahr. Die Betreuungszulage (oder Familienzulage) wird bis zum 18. Lebensjahr des Kindes ausgerichtet. Für in Ausbildung stehende und für erwerbsunfähige Kinder wird sie längstens bis zum vollendeten 25. Lebensjahr ausgerichtet. Sie variiert zwischen 2834 und 4388 Franken (2609 bzw. 4040 Euro) pro Jahr und Kind. Was die pauschale Abgeltung von Überzeit (die nicht ausgeglichen werden kann), den Ersatz von Berufsauslagen und die Altersleistungen betrifft, gelten die Regeln für Bundesangestellte sinngemäss auch für die Richter des BVGer, BStGer und BPatGer.

112. Diese Leistungen und Zulagen ergeben sich aus rechtlichen Bestimmungen, die öffentlich bekannt sind. Sie werden nur während der Amtszeit der Richter an den erstinstanzlichen Gerichten des Bundes ausgerichtet. Für die Richter dieser Gerichte gelten zudem die für Bundesangestellte geltenden üblichen Regeln zur Bestimmung des Anspruchs auf eine Zulage und deren Höhe.

⁴⁴ Art. 1 und 1a der Verordnung der Bundesversammlung über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen (SR 172.121.1)

Amtsenthbung

113. Richter des BGer können nicht des Amtes enthoben werden. Dagegen kann die Bundesversammlung einen Richter des BStGer, BVGer oder BPatGer vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben, allerdings nur in zwei gesetzlich vorgesehenen Fällen (Art. 10 VGG, Art. 49 StBOG, Art. 14 PatGG):

- wenn er vorsätzlich oder grob fahrlässig Amtspflichten schwer verletzt hat; oder
- wenn er die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat.

114. Amtsenthebungen werden von der Gerichtskommission vorbereitet (Art. 40a ParlG). Um das Verfahren detailliert zu regeln, beschloss die Gerichtskommission «Handlungsgrundsätze der Gerichtskommission zum Verfahren der Kommission im Hinblick auf eine Amtsenthebung oder eine Nichtwiederwahl», die am 3. März 2011 in Kraft traten. Diese Regeln wurden im Bundesblatt (BBl 2012 1271) und im Internet⁴⁵ publiziert. Sie präzisieren unter anderem, dass bei der Durchführung eines Amtsenthebungsverfahrens das Ansehen und die Unabhängigkeit der Justiz und der Strafverfolgungsbehörden gewahrt bleiben müssen, indem die betroffenen Personen ein faires, rechtsstaatliches Verfahren erhalten und ihnen insbesondere die folgenden verfassungsmässigen Rechte garantiert werden:

- der Anspruch der betroffenen Person auf gleiche und gerechte Behandlung (Art. 29 Abs. 1 BV);
- der Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. 1 BV);
- der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV);
- das Willkürverbot (Art. 9 BV);
- der Schutz der Privatsphäre (Art. 13 Abs. 1 BV).

115. Diese Handlungsgrundsätze regeln auch die verschiedenen Verfahrensschritte, die Möglichkeiten zur Geltendmachung des Anspruchs auf rechtliches Gehör und die Ausstandsregeln für die Mitglieder der Gerichtskommission (vgl. Ziff. 41). Stellt die Gerichtskommission nach Abschluss des Verfahrens fest, dass der Tatbestand der Bestimmungen über die Amtsenthebung erfüllt ist, stellt sie der Vereinigten Bundesversammlung einen begründeten schriftlichen Antrag auf Amtsenthebung. Die Begründung muss Folgendes umfassen:

- eine Darstellung der Arbeiten der Gerichtskommission;
- eine einlässliche Darstellung des Sachverhalts;
- eine differenzierte Darstellung der Erwägungen, welche die Gerichtskommission zur Antragstellung bewogen haben;
- eine sinngemässe Wiedergabe der Stellungnahme der betroffenen Person.

116. Dieser Antrag wird rund zwei Wochen vor der Abstimmung der Bundesversammlung ausgeteilt und veröffentlicht.

117. Im Gesetz ist keine Möglichkeit einer Berufung gegen den Amtsenthebungsentscheid der Bundesversammlung vorgesehen. Seit Inkrafttreten dieser Regeln wurde kein Verfahren zur Amtsenthebung oder Nichtwiederwahl eingeleitet.

118. Wie oben erwähnt, würde der Antrag auf Nichtwiederwahl eines Richters – dieser Fall ist in der Praxis bis heute nicht eingetreten – von der Gerichtskommission in gleicher Weise behandelt wie bei einem Amtsenthebungsverfahren. Das ETG verweist auf seine Bemerkungen zum Fehlen eines Disziplinarverfahrens und seine Empfehlung in Ziffer 180.

⁴⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/1271.pdf>

Geschäftsverwaltung und Verfahren

Geschäftsverteilung

119. Gemäss Artikel 22 BGG regelt das BGer die Verteilung der Geschäfte auf die Abteilungen nach Rechtsgebieten, die Bildung der Spruchkörper sowie den Einsatz der nebenamtlichen Richter durch Reglement. Der Präsident der Abteilung leitet selbst als Instruktionsrichter das Verfahren bis zum Entscheid oder kann einen anderen Richter mit dieser Aufgabe betrauen (Art. 32 BGG). Gemäss Artikel 40 Absatz 2 BGerR⁴⁶ sind bei der Ernennung des Referenten und der anderen Richter, die den Spruchkörper bilden, folgende Kriterien zu berücksichtigen:

- Ausgewogenheit der Belastung der Richter;
- Sprache (soweit möglich soll die Muttersprache des Referenten der Verfahrenssprache entsprechen);
- Mitwirkung von Mitgliedern beiderlei Geschlechts in Fällen, in denen es die Natur der Streitsache als angezeigt erscheinen lässt;
- spezifische Fachkenntnisse in einem bestimmten Bereich;
- Mitwirkung an früheren Entscheiden im gleichen Sachgebiet;
- Abwesenheiten, insbesondere Krankheit, Ferien usw.

Der dritte Richter sowie, in Fällen, die in Fünferbesetzung entschieden werden, der vierte und fünfte Richter, die den Spruchkörper bilden, werden unparteiisch durch ein Computerprogramm bestimmt. Dabei werden die oben genannten Kriterien nach Artikel 40 Absatz 2 BGerR einbezogen.

120. Jede Änderung des Spruchkörpers, auch ein Wechsel des Instruktionsrichters, wird ordnungsgemäss festgehalten und begründet. Der Abteilungspräsident ist befugt, solche Änderungen aus den im oben genannten Artikel 40 Absatz 2 BGerR aufgeführten Gründen vorzunehmen. 2015 wurde nur in 5,1 Prozent der Fälle die automatisch bestimmte Zusammensetzung des Spruchkörpers geändert, und dies hauptsächlich aus folgenden Gründen: Ausstand, Mitwirkung an früheren Entscheiden und Abwesenheit.

121. Beim BVGer werden eingehende Geschäfte zunächst aufgrund des Rechtsgebiets einer Abteilung zugeteilt. Entsprechend der internen Organisation der Abteilungen können sich diese in zwei Kammern gliedern, von denen jede bestimmte Fachgebiete hat. Eine Abteilung (Abteilung II) gliedert sich in acht Fachgebiete, und jeder Richter dieser Abteilung ist für mehrere Fachgebiete zuständig. Die eingehenden Geschäfte werden anschliessend vom Abteilungspräsidenten oder Kammerpräsidenten den Richtern der Abteilung oder der zuständigen Kammer bzw. den Fachrichtern zugeteilt. Abteilungsreglemente legen die in jeder Abteilung geltenden Regeln fest. Für eine angemessene Verteilung der Geschäftslast auf die verfügbaren Richter – aufgrund der Spezialisierung und der Sprache sowie entsprechend dem Beschäftigungsgrad – verwendet das BVGer ein eigens dafür entwickeltes Computerprogramm, den «Bandlimat». Dieses gewährleistet eine unparteiische Geschäftsverteilung auf die Richter mit Hilfe eines Zufallsgenerators. Das System bestimmt den Instruktionsrichter, der für die Beweiserhebung und die Instruktion des Falls zuständig ist, sowie die beiden anderen Mitglieder des Spruchkörpers. In die automatische Verteilung mittels Bandlimat wird nur in rund 5 Prozent der Fälle eingegriffen, und zwar aus Gründen der Effizienz, beispielsweise um ähnliche Fälle bei einem einzigen Spruchkörper zu bündeln (sachlicher Zusammenhang), bei Dringlichkeit oder wegen der Sprachkenntnisse. Manchmal wird ein Spruchkörper auch geändert, um zu vermeiden, dass er aus Richtern mit der gleichen politischen Ausrichtung besteht, namentlich in heiklen Angelegenheiten. In besonderen Fällen kann auch die Arbeitsbelastung berücksichtigt werden. Eine Änderung des Spruchkörpers durch den Abteilungspräsidenten setzt allgemein voraus, dass wichtige Gründe vorliegen, wie z. B. eine längere Abwesenheit. Der Abteilungspräsident kann auch einen anderen Instruktionsrichter bestimmen oder ein anderes Mitglied des Spruchkörpers

⁴⁶ Reglement für das Bundesgericht vom 20. Nov. 2006 (SR 173.110.131)

ersetzen. Eine Änderung kann auch in gegenseitigem Einvernehmen mit Zustimmung des betreffenden Richters erfolgen, um diesen zu entlasten.

122. Am BStGer entscheidet der Präsident der betreffenden Kammer – Strafkammer oder Beschwerdekammer – über die Zuteilung der Geschäfte auf die einzelnen Spruchkörper (Art. 35 ff., 58 StBOG und Art. 15 Abs. 1 und Abs. 3 BStGerOR⁴⁷). Gemäss Artikel 15 Absatz 2 BStGerOR berücksichtigen die Kammerpräsidenten bei der Zuteilung der Geschäfte und der Bildung der Spruchkörper namentlich die folgenden Kriterien: Sprache des Geschäfts, Beschäftigungsgrad der Richter, Belastung durch die Mitarbeit in Gerichtsgremien, fachliche Eignung, Mitwirkung an früheren Entscheiden im gleichen Sachgebiet, Bezug zu anderen Fällen und Abwesenheiten. Die Kammerpräsidenten können einen Richter in Fällen höherer Gewalt von einem Fall entbinden, insbesondere wegen einer längeren Abwesenheit oder einer Kündigung. Die Richter des BStGer teilten dem ETG während seines Besuchs mit, das Gesamtgericht habe über die Einführung eines Geschäftsverteilungssystems nach dem Zufallsprinzip ähnlich dem im BVGer verwendeten Bandlimat diskutiert. Die Idee wurde jedoch wegen der stark schwankenden Neueingänge verworfen. Das ETG weist darauf hin, dass Erfahrungen der GRECO in anderen Ländern gezeigt haben, dass manche Geschäftsverteilungssysteme nach dem Zufallsprinzip die Möglichkeit bieten, diesem Umstand Rechnung zu tragen. Sie ermutigt das BStGer, sich weiter mit diesem Thema zu befassen.

123. Beim BPatGer bestimmt der Präsident über die Zusammensetzung des Spruchkörpers. Die Richter mit einer technischen Ausbildung werden entsprechend ihrem Fachbereich eingesetzt (Art. 21 PatGG, Art. 3 Bst. e und 7 GR-PatGer⁴⁸). In Fällen höherer Gewalt, z. B. wegen Krankheit, kann der Präsident einen Richter ersetzen.

Angemessene Frist

124. Jede Person hat in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Dieses Recht ist verfassungsmässig garantiert (Art. 29 Abs. 1 BV) und kann mit einer Beschwerde vor der höheren Instanz geltend gemacht werden. So haben Rechtsuchende beim BVGer und BPatGer sowie bei der Beschwerdekammer des BStGer die Möglichkeit, beim Bundesgericht wegen Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung Beschwerde zu führen (Art. 94 BGG). Ist die Strafkammer des BStGer mit dem Fall befasst, kann bei der Beschwerdekammer des BStGer wegen Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung Beschwerde erhoben werden (Art. 37 Abs. 1 StBOG und Art. 393 Abs. 2 Bst. a StPO).

125. Neben diesem Rechtsschutz gibt es in den Gerichten interne Kontrollmechanismen, die weiter unten beschrieben werden. Zudem ist die Entwicklung der Geschäftslast beim BVGer, BStGer und BPatGer Gegenstand der administrativen Aufsicht und der parlamentarischen Oberaufsicht.

126. Als Aufsichtsbehörde übt das Bundesgericht (über seine Verwaltungskommission) die administrative Aufsicht über die Geschäftsführung des BVGer, BStGer und BPatGer aus. Dabei werden auch die Frage der Fallerledigung und die Kontrolle des Geschäftsgangs geprüft.

127. Die Bundesversammlung übt, insbesondere über die beiden Geschäftsprüfungskommissionen (GPK), die Oberaufsicht aus. Aufgrund der Informationen von Rechtsuchenden (Eingaben im Sinne von Art. 129 ParlG) können die GPK bei den Gerichten Abklärungen zu Verzögerungen im Verfahrensablauf vornehmen. Sie sind jedoch an den Grundsatz der Gewaltenteilung gebunden. Die Oberaufsicht umfasst nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern. Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide ist ausgeschlossen (Art. 26 Abs. 4 ParlG).

⁴⁷ Organisationsreglement BStGer vom 31. Aug. 2010 (SR 173.713.161)

⁴⁸ Geschäftsreglement BPatGer vom 28. Sep. 2011 (SR 173.413.1)

128. Das BGer verfügt über Statistiken, die es ermöglichen, die Falldauer zu kontrollieren und einzugreifen, wenn sich das Risiko einer übermässigen Verzögerung des Verfahrens erkennen lässt. Für jeden Fall, der nach Eingang länger als zwei Jahre dauert, wird ein schriftlicher Bericht verlangt. Die durchschnittliche Verfahrensdauer am BGer beträgt rund vier Monate. In den letzten Jahren verzeichnete es bei einer jährlichen Geschäftslast von fast 8000 Fällen weniger als zehn Fälle, die mehr als zwei Jahre zuvor eingegangen waren. Dabei handelte es sich entweder um sistierte oder besonders komplexe Fälle.

129. Beim BVGer gibt es ein internes Kontrollsystem, das auf Statistiken basiert. Damit wird die Erledigung der hängigen Fälle gewährleistet und deren Anhäufung vermieden. Hierzu werden für jede Abteilung Ziele gesetzt. Es wird ein monatliches Reporting durchgeführt, und die Zahlen werden von der Verwaltungskommission des BVGer und den Abteilungspräsidenten überprüft. Das BVGer hat auch eine Revision seines Reglements verabschiedet, wonach die Abteilungspräsidenten für die beförderliche Behandlung der Geschäfte zu sorgen haben.

130. Bei einer chronischen Überlastung oder einer Anhäufung unerledigter Fälle kann eine Vielzahl organisatorischer Entlastungsmassnahmen getroffen werden. Zu nennen sind die definitive oder vorübergehende Übernahme einer bestimmten Anzahl Fälle durch einen oder mehrere Richter einer anderen Abteilung oder die vorübergehende oder definitive Übertragung von personellen Ressourcen.

131. Beim BStGer gehört die Kontrolle der Einhaltung des Beschleunigungsgebots nach Art. 5 StPO zur administrativen Aufsicht, für die der Präsident der betreffenden Kammer zuständig ist.

132. Beim BPatGer leitet der Präsident oder der Instruktionsrichter das Verfahren und sorgt für eine beförderliche Behandlung der Geschäfte.

Transparenz

133. BGer: Parteiverhandlungen, mündliche Beratungen und die darauf folgenden Abstimmungen sind öffentlich. Wenn eine Gefährdung der Sicherheit, der öffentlichen Ordnung oder der Sittlichkeit zu befürchten ist oder das Interesse einer beteiligten Person es rechtfertigt, kann das BGer die Öffentlichkeit ganz oder teilweise ausschliessen. Das BGer legt das Dispositiv von Entscheiden, die nicht öffentlich beraten worden sind, nach dessen Eröffnung während 30 Tagen öffentlich auf (Art. 59 BGG). Ausserdem veröffentlicht das BGer alle seine Entscheide (mit seltenen Ausnahmen aus Gründen des Datenschutzes), meistens in anonymisierter Form, auf seiner Website. Das BGer kann auch auf dem Weg der Aktenzirkulation entscheiden, wenn sich Einstimmigkeit ergibt, ausser der Abteilungspräsident ordnet mündliche Beratungen an oder ein Richter verlangt dies (Art. 58 BGG).

134. BVGer: Instruktionsverhandlungen sind grundsätzlich nicht öffentlich. Allerdings ist eine öffentliche Parteiverhandlung obligatorisch in Fällen, die im Anwendungsbereich von Artikel 6 Absatz 1 EMRK liegen, wenn eine Partei es verlangt oder gewichtige öffentliche Interessen es rechtfertigen (Art. 40 Abs. 1 VGG). In Fällen, die nicht im Anwendungsbereich von Artikel 6 Absatz 1 EMRK liegen, sind öffentliche Verhandlungen fakultativ. Der Entscheid liegt beim Abteilungspräsidenten oder, in Fällen, die seinen Zuständigkeitsbereich betreffen, beim Einzelrichter (Art. 40 Abs. 2 VGG). Bei Beratungen entscheidet das BVGer in der Regel auf dem Weg der Aktenzirkulation. Beratungen sind nur öffentlich, wenn eine Abteilung in Fünferbesetzung entscheidet und sich keine Einstimmigkeit ergibt und wenn der Abteilungspräsident dies anordnet oder ein Richter es verlangt (Art. 41 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht legt das Dispositiv seiner Entscheide während 30 Tagen nach deren Eröffnung öffentlich auf (Art. 42 VGG). Ausserdem veröffentlicht das BVGer seine materiellen Entscheide in einer im Internet

einsehbarer Datenbank. Es werden auch formelle Entscheide veröffentlicht, wenn sie für die Öffentlichkeit von Interesse sind⁴⁹. Die Entscheide werden ungekürzt und grundsätzlich in anonymisierter Form veröffentlicht (Art. 29 Abs. 2 VGG).

135. BStGer: Die Verhandlungen vor der Strafkammer des BStGer sind öffentlich (Art. 69 Abs. 1 StPO). Die Strafkammer kann die Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen ganz oder teilweise ausschliessen, wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder schutzwürdige Interessen einer beteiligten Person, insbesondere des Opfers, dies erfordern, oder grosser Andrang herrscht. Ist die Öffentlichkeit ausgeschlossen, so können sich die beschuldigte Person, das Opfer und die Privatklägerschaft von höchstens drei Vertrauenspersonen begleiten lassen. Die Strafkammer kann Gerichtsberichterstatern und weiteren Personen, die ein berechtigtes Interesse haben, unter bestimmten Auflagen den Zutritt zu Verhandlungen gestatten, die nicht öffentlich sind (Art. 70 StPO). Dagegen ist das Verfahren der Beschwerdekammer des BStGer nicht öffentlich (Art. 69 Abs. 3 Bst. c StPO und Art. 57 VwVG⁵⁰). Das BStGer legt seine Entscheide nach deren Eröffnung während 30 Tagen öffentlich auf⁵¹. Ausserdem veröffentlicht das Gericht seine Endentscheide in einer im Internet einsehbarer Datenbank. Andere Entscheide werden veröffentlicht, wenn sie von öffentlichem Interesse sind. Die Entscheide werden ungekürzt und grundsätzlich in anonymisierter Form veröffentlicht (Art. 63 Abs. 2 StBOG).

136. BPatGer: Verhandlungen sind grundsätzlich öffentlich, ausser in Schlichtungsverfahren. Die Öffentlichkeit kann ganz oder teilweise ausgeschlossen werden, wenn es das öffentliche Interesse oder das schutzwürdige Interesse einer beteiligten Person erfordert (Art. 54 Abs. 1 und 3 der Zivilprozessordnung). Beratungen sind nicht öffentlich (Art. 12 GR-PatGer). Das BPatGer veröffentlicht seine Endentscheide im Internet. Prozessleitende Entscheide können ebenfalls veröffentlicht werden⁵².

Ethische Grundsätze, Standesregeln und Interessenkonflikte

137. Allgemein beziehen sich die Behörden auf die in der Bundesverfassung erwähnten Grundwerte, die unter anderem auch für Richter gelten. Zu nennen sind richterliche Unabhängigkeit, Rechtmässigkeit, Achtung und Schutz der Menschenwürde, Rechtsgleichheit und der Anspruch, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Die Verfassung enthält auch einige grundlegende Garantien in Rechts- und Verwaltungssachen, die für das Verhalten der Richter und ihre Art, die Fälle zu behandeln, bestimmend sind. Diese grundlegenden Garantien haben sich im Gesetz niedergeschlagen, das insbesondere spezielle Bestimmungen zu Unvereinbarkeiten, Ausstand und Interessenkonflikten enthält (siehe unten). Zudem verpflichten sich die Richter vor Amtsantritt durch Schwur oder feierliches Versprechen zur gewissenhaften Erfüllung ihrer Pflichten.

138. Was die Standesregeln für Richter der eidgenössischen Gerichte anbelangt, bezieht sich das BGer auf das Bundesgerichtsgesetz, das im Kapitel über die Richter Unvereinbarkeitsregeln enthält.

139. Das BVGer verfügt über eine Ethikcharta⁵³, die von einer aus Richtern bestehenden Arbeitsgruppe erarbeitet und am 26. Mai 2011 vom Gesamtgericht verabschiedet worden ist. Sämtliche Richter des Gerichts wurden konsultiert, um gemeinsame Werte zu ermitteln. Die Ethikcharta ist kein Verhaltenskodex und enthält keine verbindlichen Normen, deren Verletzung Sanktionen nach sich zieht. Sie zielt vielmehr darauf ab, eine Reihe

⁴⁹ Art. 4 ff. des Informationsreglements des BVGer vom 21. Feb. 2008 (SR 173.320.4)

⁵⁰ Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dez. 1968 (VwVG; SR 172.021)

⁵¹ Art. 3 Abs. 3 des Reglements des BStGer über die Grundsätze der Information vom 24. Jan. 2012 (SR 173.711.33)

⁵² Art. 3 Abs. 1 des Informationsreglements für das BPatGer vom 28. Sep. 2011 (IR-PatGer; SR 173.413.4)

⁵³ Im Internet verfügbar auf der Homepage des Gerichts: <http://www.bvger.ch/index.html?lang=de>

gemeinsamer Werte zu stärken und die Rechts-, die Führungs- und die Sozialkompetenz insbesondere durch Dialog, Information und Ausbildung zu fördern.

140. Das BStGer verfügt über ein «Leitbild» des Bundesstrafgerichts, das vom Gesamtgericht erarbeitet und am 25. Januar 2005 verabschiedet worden ist. Dieser Text, der ebenfalls der Förderung bestimmter Werte dient, ist nicht direkt anwendbar und hat keine Rechtskraft.

141. Spezielle Standesregeln für das BPatGer wurden nicht erwähnt, doch verfügt das Gericht über «Richtlinien zur Unabhängigkeit», in denen die Problematik der Interessenkonflikte ausführlich behandelt wird (siehe unten).

142. Allgemein hat das ETG festgestellt, dass die Richter der eidgenössischen Gerichte, mit denen es gesprochen hat, in ziemlich geringem Mass für ethische und standesrechtliche Fragen sensibilisiert sind. Dies bestätigten auch die Vertreter der Zivilgesellschaft und einige Richter selbst. Nur das BVGer verfügt über eine substantielle Ethikcharta, und der Einbezug der Richter bei deren Erarbeitung ist positiv zu werten. Auch dieses Dokument sollte jedoch weiterentwickelt und durch erläuternde Kommentare und/oder konkrete Beispiele ergänzt werden. Die Vertreter des BVGer, die das ETG getroffen hat, zeigten sich offen für eine solche Weiterentwicklung der Charta und wiesen darauf hin, dass nach einem kürzlich eingetretenen Vorfall ein Bedarf an einem zusätzlichen Beratungsangebot für die Beziehungen zwischen Justiz und Medien bestehe. Sie betonten auch, dass solche Massnahmen nicht «von oben» auferlegt werden können. Das ETG schliesst sich dieser Auffassung an, denn wie die GRECO in ihren Berichten über andere Mitgliedstaaten wiederholt deutlich gemacht hat, hängt eine erfolgreiche Sensibilisierung für diese Problematik wesentlich davon ab, dass die jeweiligen Zielgruppen an der Erarbeitung der ethischen Normen mitwirken.

143. Die Richter der anderen eidgenössischen Gerichte zweifeln eher am Nutzen der Erarbeitung von Standesregeln, da sie darin keinen Mehrwert erkennen. Einer der Richter, mit denen beim Besuch gesprochen wurde, brachte es folgendermassen auf den Punkt: «Man weiss, was ein guter Richter ist, der seine Arbeit gut macht.» Das ETG ist dagegen der Ansicht, dass solche Positionen zeigen, wie wichtig es ist, das Bewusstsein für die Bedeutung der Berufsethik und die besonderen Herausforderungen des Richterstands zu stärken. Dies gilt umso mehr, als die Richter in der Schweiz einen unterschiedlichen Background haben und keine obligatorische Fachausbildung durchlaufen und die Ausübung von Nebenbeschäftigungen, die sich nicht auf Freiwilligenarbeit oder eine Lehr- und Forschungstätigkeit beschränken, ziemlich verbreitet ist⁵⁴. Damit ist das Risiko von Interessenkonflikten besonders hoch. Neben der Ausarbeitung von Standesregeln durch und für die Richter der eidgenössischen Gerichte verweist das ETG auf den Nutzen zusätzlicher Massnahmen, wie einer spezifischen praktischen Schulung, die vorzugsweise in regelmässigen Abständen stattfindet, oder einer persönlichen Beratung im Fall eines ethischen Dilemmas. Die Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter bietet ihren Mitgliedern bereits die Möglichkeit, sich anonym für eine Beratung an sie zu wenden, doch ist diese Möglichkeit wenig bekannt, und einige der befragten Richter vertraten die Ansicht, das Amtsgeheimnis erlaube ihnen nicht, davon Gebrauch zu machen. Daher ist es wichtig, diese Frage zu klären und/oder an den eidgenössischen Gerichten selbst ein ähnliches System einzuführen. Aus diesem Grund **empfiehlt die GRECO, (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.**

⁵⁴ Dies gilt nicht für das BGer, das den Status eines Richters mit Teilpensum nicht kennt und eine sehr restriktive Bewilligungspraxis hat (siehe Ziff. 153).

144. Es gibt keine Legaldefinition und/oder Typologie der Interessenkonflikte, doch die Schweizer Behörden weisen darauf hin, dass die Unvereinbarkeits- und Ausstandsregeln sowie die Regeln zu Nebenbeschäftigungen dazu dienen, Interessenkonflikte zu vermeiden. Die einzelnen Regeln werden nachstehend näher erläutert.

145. Das ETG hat mit Interesse zur Kenntnis genommen, wie viel Aufmerksamkeit die Richter des BPatGer der Problematik der Interessenkonflikte schenken, die sie aufgrund der Zusammensetzung des Gerichts als dessen grösste Herausforderung erachten. Die meisten Richter sind nämlich Experten in ihrem Fachbereich und/oder Rechtsanwälte, die ihre Tätigkeit weiterhin als Hauptberuf ausüben. Die Richter nehmen eine Selbstprüfung hinsichtlich möglicher Interessenkonflikte vor. Dabei stützen sie sich auf die Richtlinien zur Unabhängigkeit von 2011, die bei Bedarf aktualisiert werden, und berücksichtigen die Garantien von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Die Richtlinien enthalten eine Reihe von Gründen für den Ausstand und die Ausstandserklärung und regeln das Verfahren und die Karenzzeit, welche die Richter während eines Jahres nach Beendigung der Streitsache daran hindert, eine Partei zu vertreten. Die Richter des BPatGer berichteten dem ETG von der besorgniserregenden Tendenz, dass Firmen Anwaltskanzleien mit kleineren Fällen betrauen, weil diesen Kanzleien Richter angehören, die sie bei einer Streitsache umgehen möchten. Dadurch sollen die Richter veranlasst werden, in den Ausstand zu treten. Das ETG rät den Behörden, diese Tendenz zu beobachten und die nötigen Konsequenzen zu ziehen. Gleichzeitig weist es darauf hin, wie wichtig es ist, die Regeln über die Interessenkonflikte nicht aufzuweichen.

Verbot oder Beschränkung bestimmter Handlungen

Geschenke

146. Im schweizerischen Strafrecht gelten Richter als Amtsträger, die den Strafbestimmungen zur Bestechung unterstehen (Art. 322^{ter}–322^{octies} StGB). Wie im Kapitel über die Ratsmitglieder ausgeführt, ist der Straftatbestand der Vorteilsannahme (Art. 322^{sexies} StGB) weit gefasst⁵⁵, denn er verlangt keinen Zusammenhang zwischen dem nicht gebührenden Vorteil und einer bestimmten konkreten Amtshandlung. Es genügt, dass der nicht gebührende Vorteil im Hinblick auf die Amtsführung gefordert oder angenommen wird. Damit ist insbesondere auch das Anfüttern (ab dem ersten nicht gebührenden Vorteil) eingeschlossen. Auch Geschenke und Zuwendungen von geringem Wert sind eingeschlossen, wie die GRECO in ihrem Evaluationsbericht zur Dritten Evaluationsrunde festgehalten hat. Nach schweizerischem Strafrecht ist nur die Annahme geringfügiger, sozial üblicher Vorteile (die beiden Voraussetzungen gelten kumulativ) sowie dienstrechtlich erlaubter Vorteile straflos.

147. Durch die verfassungsmässigen Grundsätze der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit (Art. 30 Abs. 1 BV) sind die Möglichkeiten der Annahme von Geschenken in der Praxis allerdings noch deutlich stärker eingeschränkt. Die Richter müssen jede Einladung, die ihre Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit einschränken könnte, ablehnen. Daher ist die Praxis bezüglich der Annahme von Geschenken oder Vorteilen sehr restriktiv. Inwieweit Einladungen zu Essen oder Angebote zur kostenlosen Teilnahme an Weiterbildungen annehmbar sind, ist im Einzelfall zu prüfen. Einige der Richter, mit denen das ETG bei seinem Besuch vor Ort sprechen konnte, zeigten sich jedoch etwas unsicher, was die in der Praxis einzunehmende Haltung gegenüber Einladungen anbelangt. Das ETG ist der Ansicht, dass genauere Hinweise zu diesem Thema willkommen wären, und verweist auf die in Ziffer 143 formulierte Empfehlung, die Standesregeln weiterzuentwickeln.

Unvereinbarkeiten

⁵⁵ Wie im Kapitel über die Ratsmitglieder ausgeführt, wurde der Tatbestand per 1. Juli 2016 durch eine vom Parlament verabschiedete Gesetzesänderung weiter ausgedehnt.

148. Bundesverfassung und Gesetz sehen einige Unvereinbarkeiten aufgrund des Amtes vor (Art. 144 Abs. 1 und 2 BV, Art. 6 BGG, Art. 44 StBOG, Art. 10 PatGG). Die Richter des BGer, BVGer, BStGer und BPatGer, gleichviel ob sie ihr Amt mit einem Voll- oder Teilpensum ausüben, dürfen weder dem Bundesparlament noch der Landesregierung angehören. Zudem dürfen sie keine Tätigkeit ausüben, die die Erfüllung der Amtspflichten, die Unabhängigkeit oder das Ansehen des Gerichts beeinträchtigt. Sie dürfen auch keine amtliche Funktion für einen ausländischen Staat ausüben.

149. Die Richter des BGer, BVGer und BStGer dürfen auch keine Titel oder Orden ausländischer Behörden annehmen und in keinem anderen Arbeitsverhältnis mit dem Bund stehen.

150. Die Richter des BVGer und BStGer sowie die hauptamtlichen Richter des BPatGer dürfen nicht berufsmässig Dritte vor Gericht vertreten. Für nebenamtliche Richter des BGer beschränkt sich dieses Verbot auf das BGer. Das Verbot gilt dagegen nicht für nebenamtliche Richter des BPatGer, von denen manche als Haupttätigkeit Vertretungsfunktionen ausüben. Mögliche Interessenkonflikte, die sich daraus ergeben können, werden über die Ausstandsregeln in den oben erwähnten Richtlinien zur Unabhängigkeit geregelt.

151. Das Gesetz sieht zudem einige Beschränkungen vor, die nur für Richter mit Vollpensum gelten. So dürfen Richter des BGer, BVGer, BStGer und BPatGer mit Vollpensum kein Amt eines Kantons bekleiden und keine andere Erwerbstätigkeit ausüben. Sie dürfen auch nicht als Mitglied der Geschäftsleitung, der Verwaltung, der Aufsichtsstelle oder der Revisionsstelle eines wirtschaftlichen Unternehmens tätig sein.

152. Überdies sieht das Gesetz Unvereinbarkeiten in der Person vor (Art. 8 BGG, Art. 8 VGG, Art. 43 StBOG, Art. 12 PatGG), die es mit sich bringen, dass Ehegatten, Familienangehörige und Verschwägte von Richtern des BGer, BVGer, BStGer und BPatGer nicht gleichzeitig demselben Gericht als Richter angehören dürfen.

Nebenbeschäftigungen

153. Richter des BGer mit Vollpensum (Art. 7 BGG, Art. 18–23 BGerR): Einige Nebenbeschäftigungen können von der Verwaltungskommission des Gerichts bewilligt werden, doch wird das in der Praxis sehr restriktiv gehandhabt, d. h. es wird nur für zeitlich eng begrenzte Mandate eine Bewilligung erteilt. Bewilligt werden: a. Mitwirkung in Schiedsgerichten, Rechtsprechungsorganen und Expertenkommissionen sowie Mandate für Mediationen und Gutachten, soweit ein öffentliches Interesse besteht; b. punktuelle Lehraufträge, Herausgabe von Kommentaren, Publikationsreihen und Fachzeitschriften; c. Mitwirkung in Organen von Vereinigungen, Stiftungen oder anderen nicht wirtschaftlichen Organisationen. Keine Bewilligung benötigt, wer Bücher oder Aufsätze verfassen, Vorträge halten oder an Kongressen und Fachtagungen teilnehmen will. Die Verwaltungskommission kann von den Richtern Auskunft über die zeitliche Beanspruchung und die erhaltenen Entschädigungen verlangen. Übersteigt die Gesamtheit der Entschädigungen – samt Ersatz von Auslagen – aus bewilligten und bewilligungsfreien Nebenbeschäftigungen 10 000 Franken pro Jahr, ist der überschüssende Betrag der Kasse des BGer zu überweisen.

154. Ende 2015 waren insbesondere folgende Nebenbeschäftigungen zu verzeichnen:

- 14 gelegentliche Lehrtätigkeiten, die meisten mit weniger als fünf Kursstunden pro Jahr;
- 17-mal Mitwirkung in Redaktions- und Herausgeberkomitees von juristischen Publikationen;

- 25-mal Mitwirkung als Mitglied im Ausschuss nicht gewinnorientierter Vereinigungen oder Stiftungen, meistens im juristischen, gerichtlichen oder akademischen Bereich.

155. Richter des BVGer mit Teil- oder Vollpensum (Art. 7 VGG, Art. 28 VGR und Richtlinien des Gesamtgerichts): Die Ausübung von Nebenbeschäftigungen erfordert eine Bewilligung der Verwaltungskommission und darf den Richter nicht an der uneingeschränkten Erfüllung der Amtspflicht hindern. Das Generalsekretariat führt ein Verzeichnis, das im Intranet des Gerichts zugänglich, aber nicht im Internet veröffentlicht ist. Die Gerichtsleitung kann von einem Richter jederzeit Auskunft über seine Nebenbeschäftigungen verlangen.

156. Am 11. Dezember 2015 übten von insgesamt 72 Richtern der BVGer (davon 36 mit Teilpensum) 19 eine oder mehrere Nebenbeschäftigungen oder öffentliche Ämter aus. Dies entspricht 19 Bewilligungsverfahren seit dem 1. Januar 2013.

157. Richter des BStGer mit Teil- oder Vollpensum (Art. 45 StBOG und spezifisches Reglement des Gesamtgerichts [BStGerNR⁵⁶]): Die Ausübung von Nebenbeschäftigungen erfordert eine Bewilligung der Verwaltungskommission. Für die Erfassung von Nebenbeschäftigungen ist das Generalsekretariat zuständig. Allfällige Verletzungen des Reglements können ein Eingreifen der Verwaltungskommission oder sogar eine Meldung an die Aufsichtsbehörde nach sich ziehen.

158. Artikel 2 BStGerNR enthält den Grundsatz, dass Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter weder die Erfüllung der Amtspflichten noch die Unabhängigkeit, Unparteilichkeit oder das Ansehen des Gerichts sowie des betreffenden Mitglieds beeinträchtigen dürfen. Zu den Nebenbeschäftigungen, die diesen Anforderungen nicht genügen, gehören gemäss Artikel 2 BStGerNR unter anderem Beschäftigungen, die im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Aufträgen stehen, die für das Gericht ausgeführt werden oder die das Gericht in absehbarer Zeit zu vergeben hat. Dazu zählt sogar jede Beschäftigung, die den betroffenen Richter als befangen erscheinen lässt.

159. Das Reglement unterscheidet zudem Richter mit Vollpensum und solche mit Teilpensum. Ersteren können insbesondere die entgeltlichen Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämter bewilligt werden, die im Reglement aufgezählt werden, und zwar namentlich die im öffentlichen Interesse stehende Mitwirkung in Schiedsgerichten, Rechtsprechungsorganen und Kommissionen, Mandate für Mediationen und Gutachten sowie Mitwirkung in Organen von Vereinigungen, Stiftungen oder anderen Organisationen mit ideellem Zweck. Auch kommunale öffentliche Ämter, punktuelle Lehraufträge und die Herausgabe von Kommentaren, Publikationsreihen und Fachzeitschriften können bewilligt werden. Ein Richter, der entgeltliche Nebenbeschäftigungen ausübt, darf im Jahr nur einen Betrag von maximal 10 000 Franken für sich behalten.

160. Richtern mit Teilpensum können gemäss dem Reglement mehr Nebenbeschäftigungen bewilligt werden als Richtern mit Vollpensum. Artikel 4 BStGerNR nennt folgende Beispiele für weitere Nebenbeschäftigungen, die Richtern mit Teilpensum bewilligt werden können: Mitwirkung in Schiedsgerichten und Kommissionen, Mandate für Mediationen und Gutachten sowie Mitwirkung in Organen von Vereinigungen, Stiftungen oder anderen Organisationen mit wirtschaftlichem Zweck. Zudem können unter anderem auch kantonale richterliche Tätigkeiten im Teilpensum, kantonale öffentliche Ämter, Teilzeitanstellungen in einem Kanton oder in einem privatwirtschaftlichen Unternehmen, selbstständige Nebenerwerbstätigkeiten und die berufsmässige Rechtsberatung bewilligt werden. Überdies kann gemäss Artikel 6 BStGerNR die Verwaltungskommission Bewilligungen erteilen, die an Bedingungen geknüpft, mit Auflagen versehen oder befristet sind.

⁵⁶ Reglement des Bundesstrafgerichts über die Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämter seiner Mitglieder vom 28. Sep. 2010 (SR 173.713.151)

161. Ende 2015 übten von insgesamt 18 Richtern des BStGer sechs Richter gelegentliche Lehrtätigkeiten aus und wirkten zwei als Mitglieder im Ausschuss von Vereinigungen oder anderen Organisationen im juristischen Bereich mit.

162. Hauptamtliche Richter des BPatGer mit Teilpensum (Art. 11 PatGG): Für Nebenerwerbstätigkeiten ist eine Ermächtigung der Gerichtsleitung erforderlich. Ende 2015 übte ein hauptamtlicher Richter eine Lehrtätigkeit aus und war Mitglied in einer Richtervereinigung.

Ausstand

163. Die Ausstandsregeln konkretisieren verfassungsmässige und völkerrechtliche Garantien (insb. Art. 30 BV über die Garantien in gerichtlichen Verfahren und Art. 6 EMRK). Sie beziehen sich auch auf private oder persönliche Interessen und familiäre Beziehungen. Zudem umfassen sie eine Generalklausel zum Ausstand, eine Mitteilungspflicht für Richter, bei denen ein Ausstandsgrund zutrifft, und ein Verfahren, um über Ausstandsbegehren einer Partei zu entscheiden (Art. 34–38 BGG, die für Richter und Gerichtsschreiber des BGer sowie analog für Richter des BVGer gelten; Art. 56–60 StPO und Art. 10 VwVG⁵⁷ für Richter des BStGer). Der Ausstand von Richtern des BPatGer ist in der Zivilprozessordnung geregelt, wobei für nebenamtliche Richter eine Spezialregel besteht (Art. 28 PatGG). Wie weiter oben erwähnt, hat das BPatGer zudem Richtlinien verabschiedet, die den Ausstand betreffen («Richtlinien zur Unabhängigkeit»).

Finanzielle Interessen

164. Es gibt keine speziellen Einschränkungen für finanzielle Interessen.

Einschränkungen nach Ausscheiden aus dem Amt

165. Die einzige Einschränkung, die nach Beendigung der Richtertätigkeit gilt, betrifft die Richter des BPatGer. Diese dürfen eine Partei frühestens ab einem Jahr nach Beendigung einer Streitsache vertreten (Art. 10 der Richtlinien zur Unabhängigkeit). Für die Nichteinhaltung dieser Regel ist jedoch keine Sanktion vorgesehen.

Kontakte mit Dritten, vertrauliche Informationen

166. Informationen zu den Streitsachen und den Dossiers, mit denen sich die Richter befassen, sind durch das Amtsgeheimnis geschützt (Art. 15 der Richterverordnung). Deren Bekanntgabe an Dritte ist eine strafbare Handlung gemäss Artikel 320 StGB über die Verletzung des Amtsgeheimnisses. Ein Richter kann nur von der zuständigen Aufsichtsbehörde, d. h. der Verwaltungskommission oder der Gerichtsleitung, vom Amtsgeheimnis entbunden werden. Das Amtsgeheimnis kann auch nicht den Kommissionen des Parlaments bei der Ausübung ihrer Oberaufsicht entgegengehalten werden. BGer, BVGer, BStGer und BPatGer haben zudem schriftliche Regelungen für die offizielle Kommunikation verabschiedet.

167. BGer: Die Richter äussern sich nicht zu laufenden Geschäften. Aufgrund von Artikel 14 Absatz 3 BGG vertritt der Präsident des BGer das Gericht nach aussen und ist damit für die externe Kommunikation des BGer zuständig. Anfragen zu laufenden Verfahren werden grundsätzlich vom Personal der Kanzleien oder vom Generalsekretariat des BGer behandelt. Das BGer verfügt zudem über ausführliche Richtlinien zur Information der Öffentlichkeit⁵⁸.

⁵⁷ Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dez. 1968 (SR 172.021)

⁵⁸ Richtlinien betreffend die Gerichtsberichterstattung am Bundesgericht vom 6. Nov. 2006 (SR 173.110.133)

168. BVGer: Die Ethikcharta des BVGer behandelt dieses Thema in Artikel 7, wonach die Richter sich prinzipiell nicht zu laufenden Geschäften äussern und sich jeglicher Einflussnahme enthalten, die einen fairen Prozessverlauf gefährden und den Verdacht der Parteilichkeit erwecken könnte. In der Praxis enthalten sich die Richter des BVGer jeglicher Kommunikation nach aussen. Anfragen der Medien werden über den Kommunikationsverantwortlichen des BVGer zentral behandelt. Geht es um laufende Verfahren oder allgemeinere Fragen richten sich grundsätzlich nur der Gerichtspräsident und der Kommunikationsverantwortliche an die Medien. In Ausnahmefällen kann dies auch der Instruktionsrichter übernehmen. Das BVGer verfügt zudem über ein ausführliches Reglement zur Information der Öffentlichkeit⁵⁹.

169. BStGer: Die Kompetenzen des Gerichtspräsidenten und des Generalsekretärs hinsichtlich Kontakten mit Dritten sind in Artikel 8 und 10 BStGerOR festgelegt. Bei pendenten Fällen werden auch die Präsidenten der verschiedenen Abteilungen mit einbezogen. Im Übrigen sollten die Richter mit Dritten nicht direkt kommunizieren. Das BStGer verfügt zudem über ein ausführliches Reglement zur Information der Öffentlichkeit⁶⁰.

170. Das BPatGer verfügt ebenfalls über ein ausführliches Reglement zur Information der Öffentlichkeit⁶¹.

171. Es gibt keine speziellen Regeln zur missbräuchlichen Verwendung vertraulicher Informationen. Es gelten die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs, insbesondere Artikel 320 über die Verletzung des Amtsgeheimnisses.

Offenlegung von Vermögenswerten, Einkommen, Verbindlichkeiten, finanziellen Interessen

172. Es besteht keine derartige Offenlegungspflicht, abgesehen von den vorgenannten Regeln über Unvereinbarkeiten, Ausstand und Nebenbeschäftigungen und abgesehen von der Steuererklärung, in der Einkommen, Vermögen und Schulden ausgewiesen werden und die alle Steuerpflichtigen auszufüllen haben.

173. Wie im Kapitel über die Ratsmitglieder ausgeführt, wurde das Geldwäschereigesetz (GwG) per 1. Januar 2016 geändert. Der Begriff «politisch exponierte Personen» (PEP) wurde ausgedehnt auf Personen, die in der Schweiz auf nationaler Ebene mit führenden öffentlichen Funktionen in Politik, Verwaltung, Militär und Justiz betraut sind oder waren, und auf Mitglieder des Verwaltungsrates oder der Geschäftsleitung staatlicher Unternehmen von nationaler Bedeutung (inländische politisch exponierte Personen, inländische PEP; Art. 2a Bst. b GwG). Die Botschaft zum Gesetz präzisiert, dass die Richter des BGer zu den inländischen PEP gehören. Als inländischen PEP nahestehend gelten natürliche Personen, die diesen aus familiären, persönlichen oder geschäftlichen Gründen erkennbar nahestehen (Art. 2a Abs. 2 GwG). Der Status als inländische PEP endet 18 Monate nach Aufgabe der Funktionen. Aus diesem Status ergibt sich für Finanzintermediäre eine erhöhte Sorgfaltspflicht, sobald bestimmte Risikokriterien erfüllt sind.

Kontrolle und Umsetzung

Kontrolle

174. Für die Regelung der Nebenbeschäftigungen sind die Gerichte selbst zuständig. Sie erteilen die Bewilligungen, führen Kontrollen durch, verlangen nötigenfalls zusätzliche Auskünfte und entziehen die Bewilligungen. Die Liste der Nebenbeschäftigungen wird an das BGer als administrative Aufsichtsbehörde weitergeleitet und vom Parlament im Rahmen der Oberaufsicht ebenfalls überprüft.

⁵⁹ Informationsreglement des BVGer vom 21. Feb. 2008 (SR 173.320.4)

⁶⁰ Reglement des BStGer über die Grundsätze der Information vom 24. Jan. 2012 (SR 173.711.33)

⁶¹ Informationsreglement für das BPatGer vom 28. Sep. 2011 (IR-PatGer; SR 173.413.4)

175. Allgemein übt das BGer die administrative Aufsicht über die Geschäftsführung des BStGer, BVGer und BPatGer aus (Art. 34 Abs. 1 StBOG, Art. 3 Abs. 1 VGG und Art. 3 Abs. 1 PatGG). Ein Reglement⁶² (AufRBGer) konkretisiert diese Aufsicht. Nach den vom ETG gesammelten Informationen werden hierfür zweimal jährlich Sitzungen abgehalten. An der einen Sitzung kommen alle erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte beim BGer zusammen. Die andere Sitzung findet bei jedem dieser Gerichte statt. Bei dieser Gelegenheit werden insbesondere auch der allgemeine Geschäftsgang und die Einhaltung der angemessenen Frist kontrolliert. Hält die Aufsichtsbehörde die Eröffnung eines Ausstandsverfahrens gegen einen Richter für angezeigt, informiert die Verwaltungskommission des BGer die Gerichtskommission des Parlaments.

176. Das Parlament übt die Oberaufsicht über das BGer, BVGer, BStGer und BPatGer über seine Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und seine Finanzdelegation aus. Die parlamentarische Oberaufsicht umfasst keine systematische Kontrolle der persönlichen Integrität der Richter. Sie konzentriert sich auf den rechtmässigen, zweckmässigen und effizienten Betrieb der Gerichte und ist insbesondere auf das Budget und die Geschäftsführung sowie auf praktische Fragen ausgerichtet. Bei einem konkreten Hinweis auf korruptes Verhalten eines Richters können die GPK jedoch Untersuchungen durchführen. Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung eines Richters ernsthaft in Frage stellen, bringen sie der Gerichtskommission zur Kenntnis (Art. 40a Abs. 6 ParlG).

177. Diese Regelung wurde 2012–2013 in einem Fall angewandt, als ein Anwalt vor der Gerichtskommission gegen acht Richter des BVGer klagte. Die Gerichtskommission überwies die Klage an die GPK, die diese wiederum an das BGer weiterwies. Die Aufsichtskommission des BGer⁶³ prüfte die Klage im Rahmen der administrativen Aufsicht. Die beschuldigten Richter wurden angehört und konnten ihre Position darlegen. Das BGer verfasste ein Gutachten mit Begründung zuhanden der GPK, die zum Schluss gelangten, die Eröffnung eines Ausstandsverfahrens gegen die betreffenden Richter sei nicht angezeigt. Andere vom Kläger beantragte organisatorische Massnahmen wurden von der Aufsichtskommission des BGer ebenfalls geprüft.

Sanktionen

178. Was die strafrechtliche Verantwortlichkeit anbelangt, gelten für eidgenössische Richter die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuchs, namentlich die zur Bestechung, zur Vorteilsannahme und zur Verletzung des Amtsgeheimnisses, ebenso wie die Bestimmungen über die strafbaren Handlungen gegen die Amts- und Berufspflicht, vorbehaltlich einer Ermächtigung zur Strafverfolgung.

179. Dagegen gibt es keine Disziplinarordnung für die eidgenössischen Richter. Die einzige formelle Sanktion, die derzeit besteht, ist die Amtsenthebung von Richtern des BVGer, BStGer und BPatGer durch das Parlament. Dafür gelten sehr restriktive Bedingungen. Das Personalwesen untersteht jedoch der vom BGer ausgeübten Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte (Art. 2 AufRBGer). Das BGer kann insbesondere zur Abklärung eines Sachverhalts eine Untersuchung anordnen. Die Mitglieder und Angestellten des betroffenen Gerichts sind zur Auskunft verpflichtet. Das Ergebnis der Untersuchung wird in einem Bericht festgehalten; das betroffene Gericht und gegebenenfalls die betroffenen Personen können zum Bericht Stellung nehmen (Art. 7 AufRBGer).

180. Das Fehlen eines speziellen Sanktionssystems für Verletzungen von Standesregeln – wie sie gemäss der Empfehlung in Ziffer 143 entwickelt werden sollen – oder

⁶² Aufsichtsreglement des Bundesgerichts vom 11. Sep. 2006 (SR 173.110.132)

⁶³ Die Aufsicht wird von der Verwaltungskommission des BGer ausgeübt. Diese setzt sich zusammen aus dem Präsidenten des Bundesgerichts, dem Vizepräsidenten und einem dritten ordentlichen Bundesrichter.

arbeitsrechtlichen Pflichten, die geringfügiger sind als Verstösse, die eine Amtsenthebung nach sich ziehen, ist aus Sicht des ETG problematisch⁶⁴. Nach den beim Besuch vor Ort gesammelten Informationen werden solche Regelverletzungen derzeit informell vom Präsidenten des betreffenden Gerichts oder in schwereren Fällen von der Gerichtskommission behandelt. Die Mitglieder der Gerichtskommission stellen, nach den Worten eines Mitglieds, den «Kundendienst» für die Richter mit derselben politischen Ausrichtung sicher. Den betreffenden Richtern wird geraten, sich nicht für eine neue Amtszeit zu bewerben. Dieses System ist undurchsichtig, bietet nicht die Möglichkeit, die Rechte der beschuldigten Richter zu wahren, und erweckt den Eindruck, die eidgenössischen Gerichte seien nicht in der Lage, in ihren eigenen Reihen für die Einhaltung der Regeln zu sorgen, wenn nicht gerade Straftaten vorliegen, die verfolgt werden können. Im oben erwähnten Fall der Klage gegen acht Richter des BVGer wurde zwar festgestellt, dass die mutmasslichen Verfehlungen für eine Amtsenthebung nicht ausreichen. Doch darf die Frage erlaubt sein, ob die Verfehlungen nicht weniger schwere Sanktionen hätten nach sich ziehen können oder müssen. Deshalb **empfiehlt die GRECO (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.** Das ETG stellt klar, dass damit die Befugnis des Parlaments, Richter der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte wegen schwerer Verfehlungen oder Unfähigkeit des Amtes zu entheben, nicht in Frage gestellt werden soll.

Immunität

181. Für Richter gelten dieselben strafrechtlichen Verfahren wie für alle Bürger. Allerdings geniessen die Richter des BGer, BVGer, BStGer und BPatGer eine relative Immunität für Handlungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrer amtlichen Stellung oder Tätigkeit stehen. Für die gegen sie gerichtete Strafverfolgung wegen strafbarer Handlungen, die in Zusammenhang mit ihrer amtlichen Tätigkeit oder Stellung stehen, bedarf es somit einer vorgängigen Ermächtigung. Dabei kommt dasselbe Verfahren zur Anwendung, das im Kapitel über die Ratsmitglieder beschrieben wurde (vgl. Ziff. 78).

182. Vor Erteilung der Ermächtigung können dringliche sichernde Massnahmen, auch Zwangsmassnahmen, getroffen werden (Art. 303 Abs. 2 StPO). Zudem können für eine erste Abklärung des Sachverhalts oder zur Beweissicherung vor der offiziellen Aufhebung der Immunität Überwachungsmaßnahmen oder andere Massnahmen der Ermittlung und der Strafuntersuchung durchgeführt werden. Hierfür braucht es eine Ermächtigung der Präsidien der beiden Räte. Für diese Ermächtigung müssen fünf von sechs Mitgliedern der Ratspräsidien ihre Zustimmung erteilen (Art. 14 ff. VG⁶⁵). Sobald diese Massnahmen getroffen wurden, ist eine formelle Ermächtigung zur Aufhebung der Immunität zu beantragen.

183. Erscheint es nach den Umständen des Falls gerechtfertigt, so können die zuständigen Kommissionen die Verfolgung und Beurteilung einer strafbaren Handlung, die der kantonalen Gerichtsbarkeit untersteht, den Strafbehörden des Bundes übertragen. Die

⁶⁴ Siehe hierzu die Stellungnahme Nr. 3 des Beirats der Europäischen Richter (CCJE) über die Grundsätze und Regeln, die das berufliche Verhalten der Richter lenken; insbesondere Standesrecht, unvereinbares Verhalten und Unparteilichkeit. Gemäss dieser Stellungnahme brauchen alle Rechtssysteme eine Art Disziplinarsystem, in dem die Verfehlungen, die zu disziplinarrechtlichen Sanktionen führen können, möglichst genau bezeichnet werden sollten und das entsprechende Verfahren festzulegen ist. Dieses Disziplinarverfahren sollte einer unabhängigen Behörde oder einer unabhängigen Gerichtsbarkeit unterstellt sein, die sämtliche Verteidigungsrechte voll und ganz gewährleistet; gegen die erstinstanzlichen Entscheide sollte eine Berufung möglich sein.

⁶⁵ Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG, SR 170.32)

Vereinigte Bundesverwaltung kann auch einen ausserordentlichen Bundesanwalt wählen (Art. 17 ParlG).

Beratung, Ausbildung und Sensibilisierung

184. In der Schweiz gibt es auf Bundesebene keine obligatorische Grundausbildung oder Weiterbildung für Richter. Einige Kantone verlangen jedoch von Bewerbern für ein Richteramt eine berufsbegleitende obligatorische Zusatzausbildung. Allgemein wird von amtierenden Richtern erwartet, dass sie die Lehre und Rechtsprechung zu den ethischen Verpflichtungen des Richterberufs kennen – insbesondere zu jenen im Verfahrensrecht.

185. Seit einigen Jahren gibt es ein Zertifikat «Judikative», das in einem Zusatzstudium erworben werden kann. Es handelt sich um eine fakultative Ausbildung, die keinesfalls eine zwingende Voraussetzung für die Wahl zum Richter ist. Die Ausbildung kann auch nach der Wahl besucht werden. Sie umfasst ein Modul zur Ethik und zur Rolle des Richters.

186. Ausserdem haben Richter die Möglichkeit, Weiterbildungsseminare zu bestimmten Themen zu besuchen, wie sie beispielsweise von den Rechtsfakultäten der Universitäten, der Stiftung für die Weiterbildung schweizerischer Richterinnen und Richter oder der Schweizerischen Richterakademie angeboten werden.

187. Das BVGer führt seit dem 1. Oktober 2015 ein Einführungsprogramm für neu gewählte Richter durch. Dieses umfasst ein obligatorisches Modul zum «rollenkonformen Verhalten», das sich mit den in diesem Bericht angesprochenen Themen befasst. Auch auf die Ethikcharta wird in diesem Rahmen eingegangen.

188. Den Richtern wird keine spezielle Beratung zu den oben ausgeführten Regeln angeboten. Sie können sich jedoch an Amtskollegen wenden, in erster Linie an die Abteilungspräsidenten, bei Bedarf auch an den Präsidenten oder die Mitglieder der Verwaltungskommission ihres Gerichts.

189. Zudem hat die Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter 2014 eine Ethikkommission ins Leben gerufen, um die Diskussion über die richterliche Berufsethik zu fördern und eine transparente Auseinandersetzung mit den ethischen Grundsätzen im Zusammenhang mit dem Richteramt anzuregen. Diese gibt auf Anfrage Stellungnahmen zu konkreten Fällen ab, die Fragen der richterlichen Ethik aufwerfen. Sie kann per E-Mail kontaktiert werden. Beim Besuch vor Ort wiesen Mitglieder der Richtervereinigung darauf hin, dass eine Stellungnahme zu den Nebenbeschäftigungen in Vorbereitung sei.

190. Nach Ansicht des ETG können zusätzliche Massnahmen getroffen werden, um ein Beratungssystem einzuführen und die entsprechende praktische Ausbildung zu den Themen Ethik und Integrität weiter auszubauen. Sie verweist dazu auf ihre diesbezügliche Empfehlung in Ziffer 143.

V. Korruptionsprävention bei Staatsanwälten

Kurzdarstellung der Bundesanwaltschaft

191. Die Bundesanwaltschaft (nachstehend BA) ist eine unabhängige Strafverfolgungsbehörde, die keinem Gericht angegliedert ist (Art. 16 StPO und Art. 1 und 2 Abs. 1 Bst. b StBOG⁶⁶). Bis 2011 wurden die Staatsanwälte des Bundes vom Bundesrat gewählt. Mit Inkrafttreten der vereinheitlichten StPO am 1. Januar 2011 wurde das Wahlverfahren geändert und jegliche Verbindung mit der Exekutive aufgehoben. Diese Änderung sollte die völlige Unabhängigkeit der Institution sicherstellen. Zudem wurde eigens für die BA eine spezielle Aufsichtsbehörde geschaffen.

192. Im Rahmen des Strafverfahrens ist die BA wie die Gerichte in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet (Art. 4 Abs. 1 StPO). Damit sind Eingriffe politischer Behörden in die konkrete Strafverfolgungstätigkeit der Staatsanwaltschaft unbedingt ausgeschlossen⁶⁷.

193. Die BA verwaltet sich selbst, richtet ihre Dienste ein, stellt das nötige Personal an und führt eine eigene Rechnung. Sie beschäftigt derzeit 220 bis 240 Mitarbeitende an vier Standorten, darunter 42 Staatsanwälte, 10 davon Frauen. Der Bundesanwalt unterbreitet jährlich seinen Voranschlag in Höhe von rund 60 Millionen Franken (rund 55 Mio. Euro), seine Rechnung sowie einen Tätigkeitsbericht an seine Aufsichtsbehörde zuhanden der Bundesversammlung. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) ist für die Bereitstellung, die Bewirtschaftung und den Unterhalt der von der BA benötigten Gebäude zuständig. Für die Einzelheiten der Zusammenarbeit zwischen BA und EFD sind dieselben Rechtsgrundlagen massgebend, die für das Bundesgericht gelten. Dagegen muss die BA ihren Bedarf an Gütern und Dienstleistungen im Bereich der Logistik selbstständig decken (Art. 16–18 StBOG).

194. Der Bundesanwalt führt die BA. Er ist zusammen mit seinen beiden Stellvertretern und den anderen Mitgliedern der Geschäftsleitung insbesondere zuständig für die fachgerechte und wirksame Strafverfolgung in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit, den Aufbau und den Betrieb einer zweckmässigen Organisation und den wirksamen Einsatz von Personal sowie von Finanz- und Sachmitteln (Art. 9 StBOG). Die Organisation der BA wurde am 1. Februar 2016 neu gestaltet, um die Struktur zu vereinfachen und die Effizienz zu steigern. Die Zahl der Abteilungen, die für die Bearbeitung der Verfahren zuständig sind, wurde auf vier reduziert:

- Staatsschutz, Terrorismus, Kriminelle Organisationen: operative Einheit; auf Verfahren spezialisiert, die Delikte von Bundesangestellten (einschliesslich Bestechung inländischer Amtsträger) oder den Bund und seine Sicherheit, den Terrorismus und kriminelle Organisationen betreffen
- Wirtschaftskriminalität: operative Einheit; spezialisiert auf Verfahren im Zusammenhang mit Geldwäscherei, internationaler Korruption, Wirtschaftskriminalität grossen Ausmasses, Börsendelikten und Cyberkriminalität
- Rechtshilfe, Völkerstrafrecht: operative Einheit; spezialisiert auf passive Rechtshilfeverfahren in Strafsachen, auf Fälle in Bundeszuständigkeit und auf Verfahren im Zusammenhang mit Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen
- Forensische Finanzanalyse: Einheit aus Finanzspezialisten; unterstützt die operativen Teams bei der Bekämpfung von Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung und anderen Vortaten

195. Die drei ersten Abteilungen sind mit der Führung der Verfahren betraut und unterstehen je einem Leitenden Staatsanwalt. Diesen Abteilungen gehören

⁶⁶ Strafbehördenorganisationsgesetz vom 19. März 2010 (SR 173.71)

⁶⁷ Botschaft StPO (BBl 2006 1085, S. 1129) und Art. 26 Abs. 4 ParlG

bereichsleitende Staatsanwälte an, deren Aufgabe es ist, die Staatsanwälte bei den von ihnen geführten Verfahren zu begleiten, eine «unité de doctrine» sicherzustellen und als Fachreferenten aufzutreten.

196. Vier Verwaltungseinheiten tragen dazu bei, die Effizienz der Ermittlungen zu steigern:

- Operativer Ausschuss des Bundesanwalts (OAB): klärt die Bundeszuständigkeit in Fällen von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung und bei anderen Vorfällen, wenn Zweifel bestehen, ob der Bund oder kantonale Justizbehörden zuständig sind
- Steuerungsausschuss Ressourcen (SAR): setzt sich zusammen aus Vertretern der BA und der Bundeskriminalpolizei und besorgt die Zuteilung der polizeilichen Ressourcen, die für erfolgreiche Ermittlungen im Rahmen der nationalen Politik zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung erforderlich sind
- Zentrale Aufbereitung von Geldwäschereverdachtsmeldungen (ZAG): operative Einheit; unterstützt die optimale und einheitliche Bearbeitung der Verfahren und die Weiterbearbeitung der eingehenden Meldungen der MROS (FIU Schweiz)
- Dienst «Urteilsvollzug und Vermögensverwaltung»: unterstützt die Staatsanwälte bei Beschlagnahmen und Einziehungen

197. Zwei Stellvertretende Bundesanwälte unterstützen den Bundesanwalt bei der Führung der BA. Zu ihren Aufgaben gehören insbesondere das operative Controlling der Verfahren, die von den Staatsanwälten geführt werden, sowie die Führung von Verfahren im Auftrag des Bundesanwalts. Im Rahmen dieser Kontrolle kommen die Stellvertretenden Bundesanwälte im Beisein der Leitenden Staatsanwälte regelmässig mit den Staatsanwälten zusammen, um den Stand der von diesen geführten Verfahren zu beurteilen. Dabei stehen die Strategie, die Planung und die Einhaltung der Fristen sowie die Arbeitsbelastung im Vordergrund. Solche Besprechungen werden mit jedem Staatsanwalt mindestens dreimal im Jahr durchgeführt, meistens häufiger, je nach Komplexität der Fälle. Bei besonders heiklen Fällen übernimmt der Bundesanwalt auch selbst das Controlling. Einstellungs-, Nichtanhandnahme- und Sistierungsverfügungen bedürfen der Genehmigung durch den Leitenden Staatsanwalt, wenn sie von einem Staatsanwalt erlassen wurden, bzw. durch den Bundesanwalt, wenn sie von einem Leitenden Staatsanwalt erlassen wurden (Art. 13 und 14 StBOG). Die Anklageerhebung bedarf der Genehmigung des Leitenden Staatsanwalts und eines der Stellvertretenden Bundesanwälte, die eine «unité de doctrine» sicherstellen. Bei Uneinigkeit kann sich ein Staatsanwalt an den Bundesanwalt wenden. Er kann sich auch an die Aufsichtsbehörde wenden, deren Delegation er bei der jährlichen Inspektion trifft. Bei Einstellungsverfügungen besteht ausserdem für die Parteien, einschliesslich der Privatklägerschaft, die Möglichkeit der Beschwerde beim Bundesgericht.

198. Der Bundesanwalt, seine beiden Stellvertreter und die Leitenden Staatsanwälte sind allein befugt, Weisungen über die Einleitung, die Durchführung oder den Abschluss eines Verfahrens sowie über die Vertretung der Anklage und die Ergreifung von Rechtsmitteln zu erlassen (Art. 13 StBOG und 17 ROV-BA⁶⁸). Der Bundesanwalt ist zudem befugt, spezifischere Weisungen zu erlassen, die für die Betriebs- und Verfahrensführung notwendig sind (Art. 13 StBOG und 17 ROV-BA). Grundsätzlich teilt der Bundesanwalt seine operativen Weisungen im Einzelfall (Instruktion der Verfahren, Handwechsel) schriftlich mit. In dringenden Fällen und bei Einvernehmen mit dem betreffenden Staatsanwalt teilt der Bundesanwalt diesem seine operativen Weisungen mündlich mit. Organisatorische oder persönliche Weisungen, die nicht die operativen Tätigkeiten der BA betreffen, werden ausnahmslos schriftlich erlassen.

⁶⁸ Reglement über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft vom 11. Dez. 2012 (SR 173.712.22)

199. Die BA ist eine in sehr hohem Mass unabhängige Behörde. Dennoch untersteht sie einer dreifachen Aufsicht. Zum einen wird die Oberaufsicht über die BA wie bei den eidgenössischen Gerichten von der Bundesversammlung ausgeübt. Zum andern hat das Parlament eigens für die BA eine spezielle Aufsichtsbehörde geschaffen. Überdies können die Parteien bei den Gerichten Beschwerde gegen die Verfügungen der BA oder wegen Rechtsverweigerung einlegen.

200. Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht über die BA und ihre Aufsichtsbehörde aus. Sie ist befugt, zu prüfen, ob die BA sich an die Kriterien der Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit hält. Die Oberaufsicht umfasst nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern oder richterliche Entscheide oder Entscheide der BA inhaltlich zu kontrollieren (Art. 26 ParlG). Nach dem Bundesgesetz über die Bundesversammlung wird diese Oberaufsicht über zwei Kommissionen ausgeübt: die Finanzkommission und die Geschäftsprüfungskommission. Die Finanzkommission befasst sich mit der Haushaltsführung des Bundes; sie berät die finanzielle Planung, den Voranschlag und dessen Nachträge und die Staatsrechnung vor (Art. 50 Abs. 1 ParlG). Die Geschäftsprüfungskommission legt den Schwerpunkt ihrer Prüftätigkeit auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit (Art. 52 Abs. 2 ParlG). Die Kommissionen bezeichnen für jede Bundesinstitution, darunter die BA, spezielle Delegationen.

201. Die von der Bundesversammlung gewählte Aufsichtsbehörde über die BA (AB-BA) setzt sich zusammen aus sieben Mitgliedern, darunter je ein Richter des Bundesgerichts und des Bundesstrafgerichts, zwei in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragene Anwälte sowie drei Fachpersonen, die weder einem eidgenössischen Gericht angehören noch in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen sein dürfen. Der AB-BA dürfen keine Mitglieder der Bundesversammlung oder des Bundesrats angehören und auch keine Personen, die in einem Arbeitsverhältnis mit dem Bund stehen. Sind sie in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen, dürfen sie nicht als Parteivertreter vor den Strafbehörden des Bundes auftreten (Art. 23 und 24 StBOG).

202. Die Aufsichtsbehörde kann gegenüber der BA generelle Weisungen über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erlassen. Ausgeschlossen sind Weisungen im Einzelfall (Art. 29 StBOG). Die Aufsichtsbehörde kann bei der BA Auskünfte und zusätzliche Berichte über ihre Tätigkeit verlangen und Inspektionen durchführen. Um ihre Aufgaben zu erfüllen, können ihre Vertreter Einsicht in die Verfahrensakten erhalten. Sie dürfen jedoch die dabei erlangten Kenntnisse nur in allgemeiner und anonymisierter Form als Grundlage für ihre Berichterstattung und ihre Empfehlungen verwenden (Art. 30 StBOG).

203. Bei einer Verletzung der Amtspflichten durch den Bundesanwalt oder die Stellvertretenden Bundesanwälte kann die Aufsichtsbehörde gegen diese disziplinarische Massnahmen ergreifen (siehe unten «Kontrolle und Umsetzung»). Die Bestimmungen der Strafprozessordnung über den Ausstand einer in einer Strafbehörde tätigen Person gelten für die Mitglieder der Aufsichtsbehörde sinngemäss (Art. 28 StBOG).

Rekrutierung, Laufbahn und Arbeitsbedingungen

Bundesanwalt und Stellvertretende Bundesanwälte

204. Die Vereinigte Bundesversammlung wählt den Bundesanwalt und die Stellvertretenden Bundesanwälte für eine Amtsdauer von vier Jahren auf Antrag der Gerichtskommission (zu deren Zusammensetzung siehe Ziff. 91). Sie können bis zum ordentlichen Pensionierungsalter wiedergewählt werden (bis zum Ende des Jahres, in dem ein Staatsanwalt das 65. bzw. eine Staatsanwältin das 64. Altersjahr vollendet).

205. Die Gerichtskommission ist für die Vorbereitung der Wiederwahl zuständig. Sie fragt die betreffenden Personen an, ob sie sich für eine neue Amtsperiode bewerben. Zudem

klärt sie mit den Geschäftsprüfungskommissionen (Aufsichtskommissionen) und der Finanzdelegation ab, ob sie Feststellungen gemacht haben, welche die fachliche Eignung dieser Personen ernsthaft in Frage stellen. Am Ende jeder Amtsperiode wählt die Vereinigte Bundesversammlung auf Antrag der Gerichtskommission den Bundesanwalt und seine beiden Stellvertreter für die neue Amtsperiode.

206. Den Antrag auf Nichtwiederwahl des Bundesanwalts oder seiner Stellvertreter behandelt die Gerichtskommission nach dem gleichen Verfahren, wie es für eine Amtsenthebung gilt. Das Verfahren und die Voraussetzungen für die Amtsenthebung oder die Nichtwiederwahl der Geschäftsleitung der BA sind dieselben, wie sie für die eidgenössischen Richter gelten (siehe Kap. IV). Was die finanziellen Konsequenzen einer Nichtwiederwahl oder Amtsenthebung anbelangt, kann die Aufsichtsbehörde eine Entschädigung im Umfang von höchstens einem Jahreslohn gewähren. Eine Entschädigung ist unter anderem ausgeschlossen, wenn der Grund für die Nichtwiederwahl oder Amtsenthebung in einer schweren Verletzung der Amtspflichten liegt⁶⁹.

207. Was das Wahlverfahren anbelangt, schreibt die Gerichtskommission offene Stellen aus. Nachdem sie die Kandidaten ausgewählt und einige von ihnen angehört hat, gibt sie zuhänden der Fraktionen eine Wahlempfehlung ab. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Fraktionen entscheidet sie definitiv über die Anträge an die Bundesversammlung.

208. Die Bewerbungsunterlagen müssen einen Lebenslauf, Kopien der Diplome und Arbeitszeugnisse, die Angabe von Referenzpersonen (darunter mindestens zwei berufliche Referenzen), eine Liste der Publikationen, einen Betreibungs- und einen Strafregisterauszug sowie ein Passfoto enthalten. Die Gerichtskommission nimmt mit den Referenzpersonen Kontakt auf und lädt sie zu einer Anhörung ein.

209. Was die Auswahlkriterien betrifft, verlangt das Gesetz, dass die Kandidaten die Schweizer Staatsangehörigkeit besitzen. In der Praxis werden auch berufliche Kriterien (juristische Ausbildung, Berufserfahrung, Führungskompetenz und Verhandlungsgeschick) und persönliche Kriterien (Arbeitsmethoden, Betreibungsregister- und Strafregisterauszug) sowie sprachliche Kriterien berücksichtigt. Bei der Staatsanwaltschaft spielen politische Kriterien für die Auswahl der Kandidaten keinerlei Rolle⁷⁰.

210. Das ETG begrüsst die 2011 getroffenen Massnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit der BA, insbesondere auch die Änderung des Verfahrens zur Wahl des Bundesanwalts und seiner Stellvertreter sowie die Schaffung einer speziellen Aufsichtsbehörde. Damit wurde jede Verbindung zur Exekutive aufgehoben. Was die Beziehung zur Legislative betrifft, ist die BA in einer ähnlichen Situation wie die eidgenössischen Gerichte, da ihre Geschäftsleitung auf Antrag der Gerichtskommission vom Parlament gewählt und wiedergewählt wird. Die Auswahlkriterien sind zwar mehrheitlich nicht im Gesetz vorgesehen, doch sind sie transparent und den Kandidaten wie auch der Öffentlichkeit bekannt. Im Gegensatz zu den Richtern spielt die politische Zugehörigkeit der Kandidaten keine Rolle, wie die Gesprächspartner des ETG bestätigt haben. Dies ist zu begrüßen und schützt die BA grundsätzlich vor allfälligem politischem Druck in Korruptionsfällen und anderen Finanzaffären, in die Politiker verwickelt sind. Solche Fälle wurden in der Schweiz bis heute nicht beurteilt. Die befristete Amtszeit und die periodische Wiederwahl des Bundesanwalts und seiner Stellvertreter können theoretisch deren Unabhängigkeit gefährden. Denn die Kandidaten, die sich zur Wiederwahl stellen, könnten versucht sein, sich eine Selbstzensur aufzuerlegen, um die Politik nicht in Verlegenheit zu bringen. Das ETG hat jedoch keine diesbezüglichen

⁶⁹ Art. 14a der Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen vom 1. Okt. 2010 (SR 173.712.23)

⁷⁰ Vgl. die allgemeinen Hinweise zu Stellenausschreibungen auf der Website der Gerichtskommission: <https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/weitere-kommissionen/kommission-gk/stellen-gk>

Kontroversen festgestellt. Beispielsweise hat die BA im Mai 2015 zwei Anträge zur Aufhebung der relativen Immunität von Parlamentariern gestellt. Dies verhinderte jedoch nicht, dass der Bundesanwalt im Juni 2015 von der Bundesversammlung mit einem ausgezeichneten Resultat (195 von 216 Stimmen) wiedergewählt wurde und nun seine zweite Amtszeit durchläuft. Sein Vorgänger⁷¹ war zwar trotz Antrag der Gerichtskommission nicht wiedergewählt worden, doch lagen dieser Nichtwiederwahl offenbar keine politischen Überlegungen zugrunde.

Staatsanwälte des Bundes

211. Die Staatsanwälte des Bundes wählt der Bundesanwalt für eine Amtsdauer von vier Jahren, die am 1. Januar nach Beginn der Legislaturperiode des Nationalrats beginnt (Art. 20 Abs. 3 StBOG). Es gibt keine Amtszeitbeschränkung, und die Staatsanwälte des Bundes können bis zum Pensionierungsalter in ihrem Amt bestätigt werden. Sie werden stillschweigend wiedergewählt, ausser der Bundesanwalt verfügt spätestens sechs Monate vor Ablauf der Amtsdauer die Nichtwiederwahl (Art. 22 Abs. 2 StBOG i.V.m. Art. 14 Abs. 2 Bst. c BPG⁷²). Eine Wiederwahl erfordert somit keinen formellen Entscheid. Gemäss der in der BA geltenden Praxis erhalten die wiedergewählten Staatsanwälte eine schriftliche Bestätigung. Eine Nichtwiederwahl kann verfügt werden, wenn sachlich hinreichende Gründe vorliegen, zum Beispiel bei schwerer Verletzung gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen, Mängeln in der Leistung oder im Verhalten, mangelnder Eignung, Tauglichkeit oder Bereitschaft, die im Arbeitsvertrag vereinbarte Arbeit zu verrichten (eine nicht abschliessende Liste der Gründe ist in Art. 10 Abs. 3 BPG enthalten). Gemäss Bundespersonalrecht (Art. 3 Abs. 1 Bst. f BPG) gilt der Bundesanwalt als Arbeitgeber der Staatsanwälte des Bundes. In dieser Eigenschaft ist er auch zuständig für die Beförderung und Versetzung der gewählten Staatsanwälte.

212. Offene Stellen werden in der Regel ausgeschrieben (Art. 7 BPG). Ausnahmen sind möglich, beispielsweise wenn eine Stelle intern besetzt wird (Art. 22 Abs. 2 BPV⁷³). Die Anforderungen für die Stellen von Staatsanwälten sind in der Stellenausschreibung transparent beschrieben. Bei einer Neuanstellung und einer Beförderung ist das Auswahlverfahren dasselbe. Die Mitarbeitenden können sich für offene Stellen in gleicher Weise bewerben wie externe Bewerber.

213. Der Bundesanwalt, der Staatsanwalt, der eine Abteilung leitet, und der Personaldienst wirken bei der Auswahl der Staatsanwälte des Bundes mit, insbesondere auch bei den Gesprächen, in denen die Eignung der Bewerber geprüft wird. Die Auswahlkriterien umfassen: Berufserfahrung und fachliche Eignung, Ausbildungen und Diplome, besuchte Weiterbildungen, Leistungen (in qualitativer und quantitativer Hinsicht), Sozial- und Führungskompetenz, Eignung für das neue Amt und Sprachkenntnisse. Die Bewerber werden einem «Assessment» unterzogen. Dabei erstellen Psychologen, die bei einer externen, spezialisierten Firma tätig sind, ein psychologisches Profil, anhand dessen beurteilt werden soll, ob die Bewerber sich für das Amt eignen. Die Ergebnisse der Assessments werden im Wahlverfahren berücksichtigt und dem Bewerber in jedem Fall mitgeteilt. Bei internen Bewerbungen werden die Feststellungen des ständigen Controlling durch die beiden Stellvertretenden Bundesanwälte und die Leitenden Staatsanwälte sowie die Ergebnisse des einmal pro Jahr stattfindenden Personalgesprächs berücksichtigt (Art. 15 BPV).

214. Bewerber für eine leitende Stelle in der BA müssen sich einem speziellen Führungsassessment unterziehen. Dieses wird von einer externen Firma durchgeführt und hilft dem Bundesanwalt, zu beurteilen, ob die Bewerber ausreichende Führungskompetenzen besitzen.

⁷¹ Er wurde im alten System vom Bundesrat (Regierung) gewählt und nicht vom Parlament.

⁷² Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)

⁷³ Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)

215. Um die Integrität eines angehenden Staatsanwalts zu überprüfen, wird der Bewerber einer erweiterten Personensicherheitsprüfung unterzogen, zu der eine Befragung gehört (Art. 12 Abs. 1 PSPV⁷⁴). Diese wird von der Fachstelle für Sicherheitsprüfungen des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Fachstelle PSP VBS) durchgeführt. Die Fachstelle PSP VBS erhebt die Daten aus folgenden Quellen bzw. auf folgende Weise (Art. 20 BWIS⁷⁵):

- aus den Registern der Sicherheits- und der Strafverfolgungsorgane von Bund und Kantonen sowie aus dem Strafregister;
- aus den Registern der Betreibungs- und Konkursbehörden der Kantone und der Einwohnerkontrollen;
- im Auftrag der Prüfbehörden durch Erhebungen der zuständigen kantonalen Polizei über die zu prüfende Person;
- durch Einholen von Auskünften bei den zuständigen Strafverfolgungsorganen über laufende, abgeschlossene oder eingestellte Strafverfahren sowie die sich darauf beziehenden Gerichts- und Untersuchungsakten;
- durch persönliche Befragung der betroffenen Person und durch Befragung von Drittpersonen, wenn die betroffene Person zugestimmt hat.

216. Bei der Sicherheitsprüfung werden sicherheitsrelevante Daten über die Lebensführung der betroffenen Person erhoben, insbesondere über ihre engen persönlichen Beziehungen und familiären Verhältnisse, ihre finanzielle Lage, ihre Beziehungen zum Ausland und andere Aktivitäten, die aus Sicht der Wahlbehörde ein Risiko darstellen könnten. Es ist unter anderem festzustellen, ob negative Abhängigkeiten bestehen oder Risiken vorhanden sind, die die Person für Korruption anfällig machen könnten. Die Sicherheitsprüfung wird alle fünf Jahre wiederholt und ist für alle Mitarbeitenden der BA erforderlich, ausser für den Bundesanwalt und seine Stellvertreter. Diese können auch eine spezielle Prüfung einzelner Mitarbeitender verlangen.

217. Die Staatsanwälte werden gestützt auf schriftliche Kriterien einer jährlichen Beurteilung durch die Leitenden Staatsanwälte unterzogen. Dabei werden Fragen der Verfahrensführung, der beförderlichen Behandlung der Geschäfte und des Verhaltens – die auch Gegenstand des Controllings sein können – besprochen. Die beurteilten Personen können Bemerkungen anbringen und/oder die Beurteilung beim Bundesanwalt inhaltlich anfechten.

218. Nach Rücksprache mit dem Leitenden Staatsanwalt und den Mitgliedern der Geschäftsleitung und nachdem er mit dem betroffenen Staatsanwalt gesprochen hat, entscheidet der Bundesanwalt auch über die Versetzung an einen anderen Arbeitsort oder in eine andere operative Einheit. Diesen Entscheid trifft er aufgrund seiner Verantwortung für Aufbau und Betrieb einer zweckmässigen Organisation sowie den wirksamen Einsatz von Personal und von Finanz- und Sachmitteln (Art. 9 Abs. 2 StBOG).

219. Wie eine Nichtwiederwahl kann der Bundesanwalt als Wahlbehörde auch eine Amtsenthebung verfügen. So kann er einen gewählten Staatsanwalt vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben, wenn dieser vorsätzlich oder grob fahrlässig Amtspflichten schwer verletzt hat oder die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat (Art. 21 StBOG).

220. Bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis und falls keine Einigung zustande kommt, erlässt der Bundesanwalt eine Verfügung (Art. 34 Abs. 1 BPG). Eine solche Verfügung des Arbeitgebers kann beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (Art. 36 Abs. 1 BPG).

221. Aus der vorangehenden Beschreibung geht klar hervor, dass der Bundesanwalt in seiner Eigenschaft als Arbeitgeber des Personals der BA über die Wahl, die Laufbahn und

⁷⁴ Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen vom 4. März 2011 (SR 120.4)

⁷⁵ Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (SR 120)

die Nichtwiederwahl oder Amtsenthebung der Staatsanwälte des Bundes endgültig entscheidet. Einige Gesprächspartner des ETG brachten ihre Besorgnis zum Ausdruck, dass ein geschlossenes System entstehe und ein Missbrauchsrisiko bestehe, wenn die Verantwortung, über die Laufbahn der Staatsanwälte zu entscheiden, bei einer einzigen Person liege. Zwar überträgt das Gesetz diese Entscheidungen dem Bundesanwalt, doch in der Praxis kommt der Prozess der Nichtwiederwahl auf Antrag der Leitenden Staatsanwälte in Gang. Diese stützen sich dabei auf die Beurteilungen in ihrem jährlichen Gespräch mit den Staatsanwälten und auf die Feststellungen der Stellvertretenden Bundesanwälte und der Leitenden Staatsanwälte anlässlich des Controllings. Eine solche Entscheidung könnte sich auch auf Feststellungen stützen, die anlässlich der Sicherheitsprüfung eines Staatsanwalts gemacht wurden, was bislang jedoch noch nicht vorgekommen ist. Ausserdem handelt es sich um einen Kollegialentscheid, der von den verschiedenen Mitgliedern der Geschäftsleitung getroffen wird. Während des Besuchs vor Ort wurde die Nichtwiederwahl von fünf Staatsanwälten des Bundes im Jahr 2015 diskutiert. Diese Entscheidung wurde insbesondere mit Mängeln in der Leistung begründet (Art. 10 Abs. 3 BPG). Untersucht wurde der Fall von der AB-BA in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde und vom Bundesverwaltungsgericht (BVGer), das einer der entlassenen Staatsanwälte angerufen hatte. Obwohl das gesetzlich vorgesehene Verfahren eingehalten wurde, stellte die AB-BA fest, dass diese Nichtwiederwahl «nicht überall verstanden» worden sei und «bei den Mitarbeitenden auf allen Ebenen der BA gewisse Unsicherheiten und Ängste ausgelöst» habe⁷⁶. Das BVGer erachtete die Nichtwiederwahl in Anbetracht der dem Beschwerdeführer vorgeworfenen Mängel zwar als gerechtfertigt, doch verurteilte es die BA, weil sie ihn nicht vorgängig verwarnt und ihm im Nichtwiederwahlverfahren das rechtliche Gehör nur in formaler Hinsicht gewährt habe, da die Verfügung bereits erlassen worden sei⁷⁷. Wie dieses Urteil des BVGer zeigt, kann gegen eine Verfügung betreffend Nichtwiederwahl Beschwerde eingelegt werden, wobei das Gericht die Verfügung nicht nur auf Formfehler, sondern auch auf ihre materielle Gültigkeit prüft.

Arbeitsbedingungen

222. Wie bei den Richtern der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte richtet sich auch die Besoldung der Staatsanwälte nach dem System der Lohnklassen des Bundes (Art. 15 BPG und 36 BPV). Der Bundesanwalt wird in der Lohnklasse 36 eingereiht, seine Stellvertreter in der Lohnklasse 33. Staatsanwälte des Bundes sind in die Lohnklassen 29–31 eingereiht. Zum Zeitpunkt der Anstellung erhalten Staatsanwälte nicht automatisch den Höchstbetrag ihrer Lohnklasse. Bei der Festlegung des Lohns werden die Ausbildung, die Berufs- und Lebenserfahrung sowie die Lage auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt (Art. 37 BPV).

223. Der Bruttojahreslohn eines Staatsanwalts beträgt zum Zeitpunkt seiner Anstellung mindestens 160 000 Franken (147 302 Euro). Der Höchstbetrag der Lohnklasse 29 liegt bei 187 008 Franken (172 167 Euro), der Höchstbetrag der Lohnklasse 31 bei 209 800 Franken (193 150 Euro). Für den Bundesanwalt beträgt er 293 717 Franken (270 408 Euro), für die Stellvertretenden Bundesanwälte 237 344 Franken (218 509 Euro).

224. Die Wochenarbeitszeit für Angestellte mit einem Beschäftigungsgrad von 100 Prozent beträgt 41,5 Stunden (Art. 64 BPV). Überzeit ist durch Freizeit von gleicher Dauer auszugleichen. Ist dies nicht möglich, wird eine Barvergütung für jährlich höchstens 150 Stunden ausgerichtet (Art. 65 BPV). Für Mitarbeitende in den Lohnklassen 30–38 wurde eine Vertrauensarbeitszeit eingeführt. Sie sind von der Erfassung der Arbeitszeit befreit und können keine Überzeit kompensieren. Sie erhalten eine Barvergütung von 6 Prozent ihres Jahreslohns oder im Einvernehmen mit ihrem Vorgesetzten ausnahmsweise zehn zusätzliche Freitage oder eine Gutschrift von 100 Stunden auf ein Sabbaticalkonto (Art. 64a BPV). Mitarbeitende in den Lohnklassen 24–29 können Vertrauensarbeitszeit mit ihrem Vorgesetzten vereinbaren.

⁷⁶ Tätigkeitsbericht 2015 der AB-BA

⁷⁷ Urteil des BVGer vom 15. Feb. 2016

225. Der Lohn entwickelt sich entsprechend der Leistungsbeurteilung aufgrund eines jährlichen Personalgesprächs, das vom Leitenden Staatsanwalt geführt wird (Art. 15 BPV). Gemäss der Praxis in der BA wird den Mitarbeitenden jedes Jahr eine Lohnerhöhung von 0–2,5 Prozent des Höchstbetrags ihrer Lohnklasse gewährt (Art. 39 BPV). Für den Bundesanwalt und seine Stellvertreter gilt eine spezielle Regelung. Sie erhalten wie die Richter der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte eine jährliche Lohnerhöhung von 3 Prozent.

226. Die Staatsanwälte des Bundes sowie der Bundesanwalt und seine Stellvertreter erhalten die gleichen Nebenleistungen wie die Richter der erstinstanzlichen Gerichte. Es sind die gleichen gesetzlichen Leistungen, die allen Bundesangestellten gewährt werden. So erhalten sie einen Ortszuschlag und gegebenenfalls eine Betreuungszulage⁷⁸. Der Ortszuschlag soll regionale Unterschiede hinsichtlich der Lebenskosten ausgleichen und variiert je nach Arbeitsort. Er bewegt sich zwischen 424 und 5507 Franken (390 und 5070 Euro) pro Jahr. Die Betreuungszulage (oder Familienzulage) wird bis zum 18. Lebensjahr des Kindes ausgerichtet. Für in Ausbildung stehende und für erwerbsunfähige Kinder wird sie längstens bis zum vollendeten 25. Lebensjahr ausgerichtet. Sie variiert zwischen 2834 und 4388 Franken (2609 und 4040 Euro) pro Jahr und Kind.

227. Ausserdem können Angestellten der BA für besondere Einsätze oder überdurchschnittliche Leistungen Leistungsprämien zwischen 1500 und 4000 Franken (1381 bis 3683 Euro) ausgerichtet werden, für besondere Einsätze Spontanprämien von bis zu 500 Franken (460 Euro). Der Entscheid über die Gewährung einer Prämie liegt in der Zuständigkeit des Leitenden Staatsanwalts.

228. Angestellte der BA erhalten nach 10 Anstellungsjahren und jeweils nach 5 weiteren Anstellungsjahren bis zur Vollendung des 45. Anstellungsjahres eine Treueprämie. Diese besteht aus einem halben Monatslohn nach zehn und 15 Anstellungsjahren sowie einem Monatslohn nach jeweils 5 weiteren Anstellungsjahren. Die Angestellten können die Treueprämie im Einvernehmen mit den Vorgesetzten ausnahmsweise als bezahlten Urlaub beziehen. Sie kann durch Entscheid des Bundesanwalts vermindert oder verweigert werden, wenn die Leistungen oder das Verhalten der Angestellten nur teilweise genügen.

229. Wie alle Bundesangestellten erhalten Staatsanwälte des Bundes ein Halbtaxabonnement der Schweizerischen Bundesbahnen, mit dem sie dienstlich und privat zum halben Preis mit dem öffentlichen Verkehr reisen können.

230. Diese Leistungen und Zulagen ergeben sich aus rechtlichen Bestimmungen, die öffentlich bekannt sind. Sie werden nur während der Amtszeit der Staatsanwälte ausgerichtet. Die für Bundesangestellte geltenden üblichen Regeln zur Bestimmung des Anspruchs auf eine Zulage und deren Höhe gelten auch für die Staatsanwälte. Sie erhalten keine Dienstwohnung, profitieren von keiner besonderen Steuerregelung und beziehen auch keine weiteren Leistungen.

Geschäftsverwaltung und Verfahren

Geschäftszuteilung

231. Die Grundsätze, nach denen sich die Geschäftszuteilung richtet, sind insbesondere in Artikel 12 ROV-BA enthalten. Im Wesentlichen gehen die neuen Geschäfte beim Bundesanwalt ein, der diese den operativen Einheiten zur Bearbeitung zuweist. Sämtliche Daten im Zusammenhang mit den Geschäften werden in der Datenbank der BA erfasst. Der Bundesanwalt verfügt über zwei Facheinheiten, die ihn bei der Geschäftszuteilung

⁷⁸ Art. 6 der Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen vom 1. Okt. 2010 (SR 173.712.23)

unterstützen und zur Effizienzsteigerung beitragen. Zum einen klärt der Operative Ausschuss des Bundesanwalts (OAB) in Zweifelsfällen die (Bundes-)Zuständigkeit der BA. Konflikte zwischen der BA und den kantonalen Justizbehörden entscheidet das Bundesstrafgericht (Art. 28 StPO).

232. Zum andern bearbeitet die ZAG (Zentrale Aufbereitung von Geldwäschereiverdachtsmeldungen) systematisch alle Meldungen der MROS (FIU Schweiz), alle Anzeigen von Privatpersonen und Anzeigen der Polizei, die in Bundeszuständigkeit fallen. Ziel dieser Einheit ist die einheitliche Bearbeitung der Meldungen und Anzeigen im Bereich der Wirtschaftskriminalität, die optimale Feststellung der Straftaten und der Einsatz der Ressourcen, die entsprechend den Prioritäten und Ermittlungszielen (Beschlagnahmen, Einziehungen und Verurteilungen) erforderlich sind. Die Entscheide der ZAG werden am Ende von Telefonkonferenzen getroffen, die in der Regel zweimal pro Woche unter Leitung des Bundesanwalts oder eines seiner Stellvertreter stattfinden und an denen Vertreter der verschiedenen operativen Einheiten der BA, einschliesslich Vertretern der Abteilung Rechtshilfe, teilnehmen. Aus Effizienzgründen werden Nichteintretensverfügungen direkt von der ZAG erlassen. Erscheint das Einleiten von Ermittlungen gerechtfertigt (hinreichender Verdacht), wird die Meldung der Anzeige an einen Staatsanwalt weitergeleitet, wobei dessen Erfahrung, Fachkenntnisse und Kapazitäten sowie die Verfahrenssprache berücksichtigt werden.

233. Innerhalb der zuständigen operativen Einheit teilt der Abteilungsleiter die Geschäfte zu, wobei er für eine faire Verteilung auf die Staatsanwälte sorgt. Der Abteilungsleiter steht in direktem Kontakt mit den Staatsanwälten und kennt diese gut. Bei der Zuteilung eines Falls berücksichtigt er die Arbeitsbelastung der Staatsanwälte und ihre Erfahrung in einem Fachgebiet. Dabei achtet er auch darauf, Interessenkonflikte zu vermeiden und soweit möglich eine zu grosse Nähe zwischen dem Ort der Begehung der mutmasslichen Straftaten und dem Wohnort des Staatsanwalts zu vermeiden. Ein solches Kriterium ist umso leichter zu erfüllen, als die Staatsanwälte verpflichtet sind, ihrem Vorgesetzten jeden Interessenkonflikt, der entstehen könnte, zu melden. Andernfalls verletzen sie ihre vertraglichen Verpflichtungen, und es drohen ihnen Disziplinarsanktionen (Art. 94a Abs. 3 BPV). Im Zusammenhang mit dem operativen Controlling werden auch allfällige Fragen der Neuzuteilung von Fällen geprüft. Tritt im Verlauf der Bearbeitung eines Verfahrens ein allfälliger Ausstandsgrund zutage, muss der Staatsanwalt dies seinem direkten Vorgesetzten melden, worauf das Verfahren neu zugeteilt wird.

234. Die Kompetenz, einem Staatsanwalt die Leitung eines Verfahrens zu entziehen, liegt in erster Linie beim Bundesanwalt (Art. 9 Abs. 2 und 13 Abs. 1 Bst. a StBOG). Die Abteilungsleiter sind befugt, ein Verfahren innerhalb ihrer Abteilung neu zuzuteilen (Art. 13 Abs. 1 Bst. b StBOG). In heiklen Fällen sprechen sie sich vorgängig mit dem Bundesanwalt ab.

235. Für den Entzug oder die Neuzuteilung eines Falls kommen insbesondere folgende Gründe in Betracht: die Verminderung der Arbeitsbelastung eines Staatsanwalts oder unzureichende Kenntnisse der Staatsanwälte, wobei dieser Mangel zum Zeitpunkt der Eröffnung des Verfahrens nicht unbedingt erkennbar oder absehbar war und erst im Laufe des Verfahrens in Erscheinung tritt. Zudem muss eine Person, die in einer Strafbehörde tätig ist, in den Ausstand treten, wenn sie in der Sache ein persönliches Interesse hat oder in einer anderen Stellung, insbesondere als Mitglied einer Behörde, als Rechtsbeistand einer Partei, als Sachverständiger oder als Zeuge in der gleichen Sache tätig war (Art. 56 StPO). Ein Handwechsel bleibt die Ausnahme, weil er fast immer zu einer Verlängerung des Verfahrens führt, braucht doch der neue Staatsanwalt einige Zeit, um sich in den Fall einzuarbeiten.

Angemessene Frist

236. Die BA hat auf verschiedenen Ebenen ein Controlling eingeführt, das eine systematische Kontrolle der von den Staatsanwälten geleiteten Verfahren beinhaltet. Dieses operative Führungsinstrument soll in der BA für eine einheitliche Bearbeitung («unité de doctrine»), höhere Qualität und mehr Effizienz sorgen. Zu den Hauptzielen des Controllings gehören die Sicherstellung einer gesetzeskonformen Bearbeitung der Verfahren und insbesondere auch die Einhaltung des Beschleunigungsgebots (Art. 5 StPO). Auch Fragen im Zusammenhang mit der Einhaltung der Verjährungsregeln werden in diesem Rahmen behandelt. Da die BA zahlreiche komplexe internationale Verfahren führt, deren Erfolg häufig von der Gewährung von Rechtshilfe und der raschen Durchführung von Rechtshilfeverfahren durch ausländische Behörden abhängt, erstrecken sich die Verfahren nicht selten über mehrere Jahre.

237. Das Controlling der Verfahren umfasst zwei Ebenen. Zum einen wird ein Controlling direkt vom Leitenden Staatsanwalt in seiner Abteilung durchgeführt. Zum andern führen die Stellvertretenden Bundesanwälte ausserhalb des Abteilungsrahmens eine übergeordnete Kontrolle durch. Bei besonders komplexen Geschäften übernimmt der Bundesanwalt selbst das Controlling. Dabei wird insbesondere überprüft, ob die Verfahren normal und ohne unangemessene Verzögerung ablaufen. Die mit komplexen Verfahren betrauten Staatsanwälte werden aufgefordert, ihre Verfahren zu planen, anzugeben, innert welcher Frist sie diese oder jene Untersuchungshandlung vornehmen wollen, jede Verzögerung zu erklären, eine übermässige Arbeitsbelastung, die die Bearbeitung ihrer Fälle beeinträchtigen könnte, zu melden und eine Ermittlungsstrategie festzulegen.

238. Die Aufsichtsbehörde AB-BA überprüft auch die Rechtmässigkeit und die Effizienz des Handelns der BA. Sie befasst sich unter anderem mit Fragen im Zusammenhang mit der Verfahrensdauer und der Verjährung.

239. Ergänzend zu den internen Massnahmen, welche die Beförderlichkeit sicherstellen sollen, können auch die Parteien zur Einhaltung des Beschleunigungsgebots beitragen, denn sie haben die Möglichkeit, dessen Verletzung beim Bundesstrafgericht mit Beschwerde zu rügen (Art. 393 Abs. 2 Bst. a StPO).

Ethische Grundsätze, Standesregeln und Interessenkonflikte

240. Die Grundwerte, auf denen der Rechtsstaat beruht und die bereits im Kapitel IV über die Richter behandelt wurden, gelten gleichermassen für die Staatsanwälte. Die Strafprozessordnung enthält einige spezielle Regeln für das Strafprozessrecht, wie die Achtung der Menschenwürde und das Fairnessgebot (Art. 3 StPO).

241. Vor ihrem Amtsantritt verpflichten sich der Bundesanwalt und seine Stellvertreter zudem durch Eid oder feierliches Versprechen zur gewissenhaften Erfüllung ihrer Pflichten.

242. Für die Staatsanwälte gelten überdies die für das Bundespersonal üblichen Pflichten. Diese wurden 2012 erweitert (Art. 89 ff. BPV). Seither sind auch unentgeltlich ausgeübte Tätigkeiten meldepflichtig, wenn Interessenkonflikte nicht ausgeschlossen werden können. Zudem gibt es neu eine detailliertere Regelung zur Annahme von Geschenken und sonstigen Vorteilen, eine Regelung betreffend Einladungen, ergänzende Regeln zum Ausstand und zur Auferlegung von Karenzfristen sowie Regeln für Eigengeschäfte. Diese Verhaltensregeln wurden insbesondere durch einen neuen Verhaltenskodex Bundesverwaltung konkretisiert, der am 15. September 2012 in Kraft getreten ist⁷⁹ und einen früheren Kodex von 2000 ersetzt. Alle Mitarbeitenden der BA wurden kurz nach dessen Verabschiedung vom Eidgenössischen Personalamt darüber informiert. In einer internen Organisationsweisung über Eigengeschäfte vom 1. Mai 2013, die im Intranet der

⁷⁹ Kodex für das Personal der Bundesverwaltung zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zum Umgang mit nicht öffentlich bekannten Informationen (Verhaltenskodex Bundesverwaltung) vom 15. Aug. 2012 ([BBl 2012 7873](#)). Er wurde auch als Broschüre auf der Website der Bundesverwaltung publiziert: <https://www.epa.admin.ch/epa/de/home/dokumentation/publikationen.html>

BA veröffentlicht ist, wies der Bundesanwalt darauf hin, dass der Verhaltenskodex für die Staatsanwälte und alle anderen Angestellten der BA gilt.

243. Aufgrund ihrer besonderen Tätigkeit erarbeitet die BA zurzeit eigene Standesregeln. Hierfür wurde 2013 eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Anlässlich der Konferenz der Staatsanwälte der lateinischen Schweiz (Conférence latine des procureurs) im September 2014 in Bellinzona wurden die französisch- und italienischsprachigen Staatsanwälte für ethische Fragen sensibilisiert. Im Anschluss daran entstand 2015 eine Arbeitsgruppe aus Staatsanwälten der BA und verschiedener Kantone, die sich mit dem Thema Ethik befassen und sich zum Ziel setzen, die Regeln zu vereinheitlichen und einen Mindeststandard festzulegen, der für Kantone und Bund gleichermaßen gelten könnte. Die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz, welche die Staatsanwälte der Schweiz vereint und eine einheitliche Praxis bezweckt, wartet die Ergebnisse der Conférence latine ab, bevor sie sich allenfalls mit dem Thema befasst. Zudem hat die Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter, wie im Kapitel über die Richter erwähnt (vgl. Ziff. 189), im Jahre 2014 eine Ethikkommission geschaffen, die zu ethischen Fragen Stellung nimmt. Auch Staatsanwälte, die Mitglieder der Vereinigung sind, können sich an diese wenden.

244. Nach Ansicht des ETG sollte der Sensibilisierung der Staatsanwälte für Fragen des Standesrechts und der Berufsethik mehr Beachtung geschenkt werden. Es begrüsst die laufenden Arbeiten zur Entwicklung spezieller Standesregeln für Staatsanwälte und findet es an der Zeit, dass diese Arbeiten Früchte tragen. Eigens für die BA erarbeitete Standesregeln brächten einen sicheren Mehrwert. Sie würden jungen Staatsanwälten und ihren erfahreneren Kollegen Orientierung in ethischen Fragen mit unmittelbarem Bezug zu ihrer Tätigkeit bieten. Deren Bewusstsein für solche Fragen würde gestärkt, und die Öffentlichkeit würde über die geltenden Regeln informiert⁸⁰. Es wäre nützlich, wenn ein solches Referenzwerk erläuternde Hinweise und/oder konkrete Beispiele zu Interessenkonflikten und damit verbundenen Themen wie Nebenbeschäftigungen, Ausstand, Geschenke, Kontakte mit Dritten und Vertraulichkeit enthielte. Ergänzend zu den Standesregeln sollten zusätzliche Massnahmen getroffen werden. Zu nennen sind etwa eine individuelle, vertrauliche Beratung oder eine spezielle praktische Schulung, vorzugsweise in regelmässigen Abständen. Demnach **empfiehlt die GRECO, (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.**

245. Es gibt keine Legaldefinition und/oder Typologie der Interessenkonflikte, doch die Schweizer Behörden weisen darauf hin, dass die Ausstandsregeln sowie die Regeln zu Nebenbeschäftigungen, zur Annahme von Geschenken und Einladungen, zu Eigen-geschäften und zur Auferlegung von Karenzfristen dazu dienen, Interessenkonflikte zu vermeiden. Die einzelnen Regeln werden nachstehend näher erläutert.

246. Das ETG möchte auch auf den besonderen Fall der Mitglieder der Aufsichtsbehörde über die BA (AB-BA) eingehen. Wie oben erwähnt, setzt sich diese Behörde zusammen aus je einem Richter des Bundesgerichts und des Bundesstrafgerichts, zwei in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragenen Anwälten sowie drei Fachpersonen, die weder einem eidgenössischen Gericht angehören noch in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen sein dürfen. Damit eine effiziente Aufsicht durch dieses Organ gewährleistet

⁸⁰ Siehe hierzu Grundsatz 35 der Empfehlung Rec(2000)19 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Rolle der Staatsanwaltschaft in der Strafjustiz, wonach die Staaten dafür sorgen müssen, «dass die Ausübung der Funktionen der Mitglieder der Staatsanwaltschaft durch einen <Verhaltenskodex> geregelt ist». In der Begründung zu dieser Empfehlung wird ausgeführt, dass ein solcher Verhaltenskodex kein formelles und statisches Dokument sein sollte, sondern eher eine Gesamtheit von ziemlich flexiblen Handlungsvorschriften, welche die Grenzen dessen, was im Verhalten der Mitglieder der Staatsanwaltschaft annehmbar und nicht annehmbar ist, klar aufzeigen.

ist, sind dessen Mitglieder Fachleute, die dem Zuständigkeitsbereich der BA sehr nahe stehen und im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit Einsicht in die laufenden Verfahren haben und der BA allgemeine Anweisungen zur Organisation des Dienstes, zur Geschäftsführung und zum Ablauf der Verfahren geben können. Es ist daher äusserst wichtig, Interessenkonflikte der Mitglieder der Aufsichtsbehörde zu vermeiden. Deshalb sieht das Strafbehördenorganisationsgesetz vor, dass diejenigen Mitglieder, die in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen sind, nicht als Parteivertreter vor den Strafbehörden des Bundes auftreten dürfen (Art. 23 und 24). Leider hat dies in der Praxis zur Folge, dass Anwälte, die sich für die Tätigkeit in der AB-BA eignen könnten, kein Interesse haben, weil sie dadurch in ihrer hauptberuflichen Tätigkeit eingeschränkt würden. Ausgehend von einer Stellungnahme der AB-BA haben die Rechtskommissionen der beiden eidgenössischen Räte eine Revision dieser Bestimmung des Strafbehördenorganisationsgesetzes vorgeschlagen bzw. gutgeheissen⁸¹. Das ETG ist sich durchaus bewusst, dass diese Unvereinbarkeitsregel in der Praxis dazu führt, dass die AB-BA einige Strafrechtsanwälte, deren Fachwissen für die Aufsichtstätigkeit der Behörde möglicherweise hilfreich wäre, nicht gewinnen kann. Dennoch weist es nachdrücklich darauf hin, dass eine Revision oder Aufhebung dieser Rechtsnorm Risiken in Bezug auf Interessenkonflikte und die Unparteilichkeit der Justiz mit sich bringen könnte. Deshalb **empfiehlt die GRECO, 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.**

Verbot oder Beschränkung bestimmter Handlungen

Geschenke

247. Die Staatsanwälte gelten, wie die Richter, im schweizerischen Strafrecht als Amtsträger, die den Strafbestimmungen zur Bestechung unterstehen (Art. 322^{ter}–322^{octies} StGB). Wie im Kapitel über die Ratsmitglieder ausgeführt, ist der Straftatbestand der Vorteilsannahme (Art. 322^{sexies} StGB) weit gefasst⁸², denn er verlangt keinen Zusammenhang zwischen dem nicht gebührenden Vorteil und einer bestimmten konkreten Amtshandlung. Es genügt, dass der nicht gebührende Vorteil im Hinblick auf die Amtsführung gefordert oder angenommen wird. Damit ist insbesondere auch das Anfüttern (ab dem ersten nicht gebührenden Vorteil) eingeschlossen. Auch Geschenke und Zuwendungen von geringem Wert sind eingeschlossen, wie die GRECO in ihrem Evaluationsbericht zur Dritten Evaluationsrunde festgehalten hat. Nach schweizerischem Strafrecht ist nur die Annahme geringfügiger, sozial üblicher Vorteile (die beiden Voraussetzungen gelten kumulativ) sowie dienstrechtlich erlaubter Vorteile straflos. Aufgrund des Personalrechts dürfen jedoch Staatsanwälte Geschenke oder sonstige Vorteile grundsätzlich nicht annehmen, weil sie an einem Entscheidprozess beteiligt sind (Art. 93 Abs. 2 BPV), und müssen Einladungen, die mit dem Prozess im Zusammenhang stehen, ablehnen.

248. Ausserhalb des Rahmens eines Strafverfahrens sind geringfügige, sozial übliche Vorteile (die beiden Voraussetzungen gelten kumulativ) erlaubt. Als geringfügige Vorteile gelten Naturalgeschenke, deren Marktwert 200 Franken (184 Euro) nicht übersteigt (Art. 93 Abs. 1 BPV). Geschenke, die über geringfügige, sozial übliche Vorteile hinausgehen, aber aus Höflichkeitsgründen (z. B. in konsularischen oder diplomatischen Angelegenheiten) nicht abgelehnt werden können, müssen Angestellte der zuständigen Stelle abliefern. Die Annahme von Vorteilen und Einladungen darf weder die Unabhängigkeit, Objektivität und Handlungsfreiheit bei der beruflichen Tätigkeit beeinträchtigen noch den Anschein der Käuflichkeit oder Befangenheit der Angestellten erwecken. Einladungen ins Ausland sind grundsätzlich abzulehnen, ausser es liegt eine schriftliche Bewilligung der Vorgesetzten vor (Art. 93a Abs. 1 BPV).

⁸¹ [Initiative 15.473](#)

⁸² Wie im Kapitel über die Ratsmitglieder ausgeführt, wurde der Tatbestand per 1. Juli 2016 durch eine vom Parlament verabschiedete Gesetzesänderung weiter ausgedehnt.

249. Ist die Rechtmässigkeit eines Geschenks oder irgendeines Vorteils (Art. 93 BPV) oder einer Einladung (Art. 93a BPV) fraglich, muss der betreffende Staatsanwalt des Bundes dies mit seinem Vorgesetzten besprechen.

Unvereinbarkeiten und Nebenbeschäftigungen

250. Allgemein dürfen Staatsanwälte keine Arbeit gegen Entgelt für Dritte leisten, mit der sie ihre Treuepflicht gegenüber dem Bund verletzen würden (Art. 20 Abs. 2 BPG). Die Ausübung einer amtlichen Funktion für einen ausländischen Staat sowie die Annahme von Titeln und Orden ausländischer Behörden ist ihnen verboten (Art. 21 Abs. 4 BPG).

251. Die Staatsanwälte unterstehen zudem detaillierten Regeln über Nebenbeschäftigungen. Aufgrund ihrer arbeitsrechtlichen Pflichten müssen die Staatsanwälte des Bundes sämtliche öffentlichen Ämter und gegen Entgelt ausgeübten Tätigkeiten, die sie ausserhalb ihres Arbeitsverhältnisses ausüben, melden (Art. 91 BPV). Auch unentgeltlich ausgeübte Tätigkeiten sind meldepflichtig, sofern Interessenkonflikte nicht ausgeschlossen werden können.

252. Gemäss Artikel 92 BPV müssen Bundesangestellte Einkommen aus einer Tätigkeit, die sie als Angestellte des Bundes zugunsten Dritter ausüben, dem Bund abliefern, soweit es zusammen mit ihrem Lohn in einem Kalenderjahr 110 Prozent des Höchstbetrags der erreichbaren Lohnstufe nach Arbeitsvertrag übersteigt. Sie haben der zuständigen Stelle alle zur Feststellung des Sachverhalts notwendigen Angaben zu machen. Die Festlegung des massgebenden Einkommens und die Einzelheiten der Ablieferung sind in Artikel 60 VBPV geregelt.

253. In seinen internen Weisungen zur Anwendung der Grundsätze nach Artikel 91 BPV hat der Bundesanwalt zudem alle Staatsanwälte verpflichtet, ihm ihre gegen Entgelt oder unentgeltlich ausgeübten Nebenbeschäftigungen zur Bewilligung zu unterbreiten. Im November 2016 übten sechs von insgesamt 43 Staatsanwälten eine Nebenbeschäftigung aus. Es handelt sich ausschliesslich um zeitlich sehr begrenzte Lehrtätigkeiten, da die Staatsanwälte sich auf ihre Haupttätigkeit konzentrieren sollen.

Ausstand

254. Im Rahmen des Strafverfahrens unterstehen die Staatsanwälte den Ausstandsregeln der Strafprozessordnung, die verfassungsmässige und völkerrechtliche Garantien konkretisieren (insb. Art. 30 BV über die Garantien in gerichtlichen Verfahren und Art. 6 EMRK). Die Regeln beziehen sich auch auf private oder persönliche Interessen und familiäre Beziehungen. Zudem umfassen sie eine Generalklausel zum Ausstand, eine Mitteilungspflicht für Staatsanwälte, bei denen ein Ausstandsgrund zutrifft, und ein Verfahren, um über Ausstandsbegehren einer Partei zu entscheiden.

255. Die Staatsanwälte unterstehen überdies den Ausstandsregeln nach Artikel 94a BPV, der vorsieht, dass Angestellte in den Ausstand treten, wenn sie aus einem persönlichen Interesse in einer Sache oder aus anderen Gründen befangen sein könnten. Der Anschein der Befangenheit genügt als Ausstandsgrund. Als Befangenheitsgründe gelten namentlich:

- die besondere Beziehungsnähe oder die persönliche Freund- oder Feindschaft zu natürlichen und juristischen Personen, die an einem Geschäft oder Entscheidungsprozess beteiligt oder davon betroffen sind;
- das Vorliegen eines Stellenangebots von einer natürlichen oder juristischen Person, die an einem Geschäft oder einem Entscheidungsprozess beteiligt oder davon betroffen ist.

256. Die Angestellten legen nicht vermeidbare Befangenheitsgründe den Vorgesetzten rechtzeitig offen. In Zweifelsfällen entscheiden diese über den Ausstand. Die Angestellten

melden ihren Vorgesetzten sämtliche öffentlichen Ämter und gegen Entgelt ausgeübten Tätigkeiten, die sie ausserhalb ihres Arbeitsverhältnisses ausüben. Unentgeltlich ausgeübte Tätigkeiten sind meldepflichtig, sofern Interessenkonflikte nicht ausgeschlossen werden können (Art. 91 ff. BPV).

257. Auch der Verhaltenskodex Bundesverwaltung stellt klar, dass die Angestellten in ihrer beruflichen Tätigkeit die Interessen des Bundes wahren müssen. So müssen sie ihre Aufgaben unabhängig von persönlichen Interessen erfüllen. Sie vermeiden Konflikte zwischen ihren privaten Interessen und jenen des Bundes und unterlassen alles, was ihre Handlungsfähigkeit oder ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen könnte. Sind Interessenkonflikte oder der Anschein solcher Konflikte nicht vermeidbar, so legen sie diese gegenüber ihren Vorgesetzten offen. Sind die Angestellten in einer Sache befangen oder besteht der Anschein von Befangenheit (z. B. bei persönlichen Interessen, Verwandtschaft, Freund- oder Feindschaft, Abhängigkeitsverhältnissen), so treten sie in den Ausstand.

Finanzielle Interessen

258. Es gibt keine Regel, die Staatsanwälten finanzielle Interessen verbietet. Doch regelt Artikel 94c BPV die Frage der Eigengeschäfte. Diese Bestimmung verbietet Staatsanwälten, nicht öffentlich bekannte Informationen, von denen sie im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit Kenntnis erhalten, zu verwenden, um für sich oder andere einen Vorteil zu erlangen. Das Verbot gilt auch für Eigengeschäfte mit Effekten oder Devisen.

259. Am 1. Mai 2013 hat der Bundesanwalt eine organisatorische Weisung über Eigengeschäfte erlassen, um die Mitarbeitenden der BA insbesondere auch auf die Wichtigkeit diese Bestimmung aufmerksam zu machen.

Einschränkungen nach Ausscheiden aus dem Amt

260. Artikel 94b BPV sieht die Möglichkeit vor, mit Angestellten, die zu einer bestimmten Kategorie gehören, für die Zeit nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses eine Karenzfrist zu vereinbaren, wenn zu erwarten ist, dass deren künftige bezahlte oder unbezahlte Tätigkeit zu einem Interessenkonflikt führt.

261. Für Staatsanwälte gilt zudem eine Kündigungsfrist von drei bis vier Monaten. Nach ihrer Kündigung steht es dem Bundesanwalt frei, sie von der Leitung der ihnen zugeteilten Verfahren zu entbinden, wenn die neue Tätigkeit nach seiner Einschätzung einen Interessenkonflikt mit sich bringen könnte. 2013 wurde in einem konkreten Fall von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

262. Die Staatsanwälte der BA unterstehen dem Berufs-, Geschäfts- und Amtsgeheimnis, das im Folgenden näher beschrieben wird. Die Geheimhaltungspflicht bleibt auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses bestehen (Art. 320 Abs. 2 StGB und Art. 94 BPV).

Kontakte mit Dritten, vertrauliche Informationen

263. Die Strafprozessordnung verpflichtet die Mitglieder von Strafbehörden, ihre Mitarbeitenden sowie die von Strafbehörden ernannten Sachverständigen über Tatsachen, die ihnen in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit zur Kenntnis gelangt sind, Stillschweigen zu bewahren (Art. 73 StPO). Diese Geheimhaltungspflicht wird dadurch abgeschwächt, dass unter bestimmten Voraussetzungen die Öffentlichkeit über ein Strafverfahren informiert werden kann (Art. 74 StPO). Ein Verstoß gegen diese Regeln kann den Tatbestand der Verletzung des Amtsgeheimnisses (Art. 320 StGB) oder des Ausnützens von Insiderinformationen (Art. 154 FinfraG⁸³) erfüllen und die Eröffnung eines Straf- oder Disziplinarverfahrens nach sich ziehen.

⁸³ Finanzmarktinfrastukturgesetz vom 19. Juni 2015 (SR 958.1)

264. Wie oben erwähnt, unterstehen die Angestellten der BA dem personalrechtlichen Berufs-, Geschäfts- und Amtsgeheimnis (Art. 94 BPV). Sie geben Informationen über dienstliche Angelegenheiten, die nicht öffentlich bekannt sind, nur in dem Masse weiter, wie dies zur Erfüllung der dienstlichen Aufgaben erlaubt und erforderlich ist. Sie wahren die Verschwiegenheit auch nach Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses in der Bundesverwaltung. Den Angestellten der Bundesverwaltung ist es verboten, nicht öffentlich bekannte Informationen zu verwenden, um einen persönlichen Vorteil für sich oder für andere zu erlangen. Ebenso ist es verboten, solche Informationen weiterzugeben oder gestützt darauf Empfehlungen abzugeben. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Bekanntwerden nicht öffentlich bekannter Informationen den Wert von Effekten und Devisen in voraussehbarer Weise beeinflussen könnte (Art. 94c BPV).

265. Ausserdem hat der Bundesanwalt eine Weisung zur Information der Öffentlichkeit über hängige Verfahren erlassen, die für alle Mitarbeitenden der BA gilt und am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist (Art. 19 StBOG). Gemäss dieser Weisung informiert die BA objektiv und unter Berücksichtigung der Interessen der Strafverfolgung, insbesondere auch unter Wahrung des Grundsatzes der Unschuldsvermutung, die Medien und die Öffentlichkeit so rasch wie möglich. Der Bundesanwalt trägt in der BA die oberste Verantwortung für die Information. In der Praxis wird diese Verantwortung von der Leitung des Medien- und Kommunikationsdienstes der BA wahrgenommen (Konzept, Praxis, Koordination). Sie arbeitet dabei eng mit dem Bundesanwalt, seinen Stellvertretern und bei Bedarf mit den Verfahrensleitern zusammen. Nach den vom ETG gesammelten Informationen gehen pro Quartal 5000 Informationsanfragen von Medien ein.

266. Es gibt keine speziellen Regeln zur missbräuchlichen Verwendung vertraulicher Informationen. Es gelten die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs, insbesondere Artikel 320 über die Verletzung des Amtsgeheimnisses sowie die Strafbestimmung zur Ausnützung von Insiderinformationen (Art. 154 FinfraG).

Offenlegung von Vermögenswerten, Einkommen, Verbindlichkeiten, finanziellen Interessen

267. Es ist keine Offenlegung vorgesehen, abgesehen von den bereits erwähnten Regeln zu Ausstand, Nebenbeschäftigungen und Annahme von Geschenken und Einladungen. Die Steuererklärung, in der Einkommen, Vermögen und Schulden ausgewiesen werden, haben Staatsanwälte wie alle Steuerpflichtigen auszufüllen.

268. Wie im Kapitel über die Ratsmitglieder ausgeführt, wurde das Geldwäschereigesetz (GwG) per 1. Januar 2016 geändert. Der Begriff «politisch exponierte Personen» (PEP) wurde ausgedehnt auf Personen, die in der Schweiz auf nationaler Ebene mit führenden öffentlichen Funktionen in Politik, Verwaltung, Militär und Justiz betraut sind oder waren, und auf Mitglieder des Verwaltungsrates oder der Geschäftsleitung staatlicher Unternehmen von nationaler Bedeutung (inländische politisch exponierte Personen, inländische PEP; Art. 2a Bst. b GwG). Die Botschaft zum Gesetz präzisiert, dass die Staatsanwälte des Bundes zu den inländischen PEP gehören. Als inländischen PEP nahestehend gelten natürliche Personen, die diesen aus familiären, persönlichen oder geschäftlichen Gründen erkennbar nahestehen (Art. 2a Abs. 2 GwG). Der Status als inländische PEP endet 18 Monate nach Aufgabe der Funktionen. Aus diesem Status ergibt sich für Finanzintermediäre eine erhöhte Sorgfaltspflicht, sobald bestimmte Risikokriterien erfüllt sind.

Kontrolle und Umsetzung

Kontrolle

269. Für die Regelung der Nebenbeschäftigungen ist die BA zuständig. Sie erteilt die Bewilligungen, führt Kontrollen durch, verlangt nötigenfalls zusätzliche Auskünfte und entzieht die Bewilligungen.

270. Allgemein unterstehen der Bundesanwalt und die BA der fachlichen und administrativen Aufsicht der AB-BA, einer unabhängigen Behörde, deren sieben Mitglieder von der Bundesversammlung gewählt werden (Art. 23 ff. StBOG). Wie weiter oben dargelegt, überprüft die AB-BA die Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Handelns der BA. Sie führt jährliche Inspektionen durch, bespricht regelmässig mit dem Bundesanwalt Themen im Zusammenhang mit der Aufsicht und kann jederzeit von der BA Informationen und Berichte über ihre Tätigkeit verlangen. In der Praxis verlangt die AB-BA zweimal jährlich einen Bericht über alle laufenden Verfahren und analysiert diese unter Gesichtspunkten wie der Verfolgungsstrategie, der Einhaltung der Fristen und der Einstellung von Verfahren. Die Mitglieder der AB-BA kommen monatlich zusammen und treffen sich bei dieser Gelegenheit mit dem Bundesanwalt und seinen Stellvertretern. Stellt die AB-BA einen Systemmangel fest, kann sie gegenüber der BA generelle Weisungen über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erlassen. Ausgeschlossen sind Weisungen im Einzelfall betreffend Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln. Die AB-BA kann auch von Personen aus der Bevölkerung angerufen werden, was in der Praxis häufig vorkommt.

271. Das Parlament übt die Oberaufsicht über die BA – in der Person des Bundesanwalts und seiner Stellvertreter – durch seine Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und seine Finanzdelegation aus. Diese überprüfen die Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftsführung der BA. In der Praxis interessiert sich das Parlament für allfällige Probleme im Zusammenhang mit der Arbeitsweise, die sich auf Ebene der Aufsicht durch die AB-BA nicht beheben lassen, sowie für laufende Projekte, Tätigkeiten und Reformen. Die parlamentarische Oberaufsicht umfasst nicht die Befugnis, Entscheide zu ändern oder aufzuheben oder Entscheide der BA inhaltlich zu kontrollieren. Bei einem konkreten Hinweis auf korruptes Verhalten eines Staatsanwalts können die GPK jedoch Untersuchungen durchführen. Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung des Bundesanwalts oder seiner Stellvertreter ernsthaft in Frage stellen, bringen sie der Gerichtskommission zur Kenntnis (Art. 40a Abs. 6 ParlG).

272. Gegenüber den Staatsanwälten des Bundes verfügt der Bundesanwalt aufgrund des Personalrechts über eine Disziplinargewalt (Art. 3 Abs. 1 Bst. f BPG und Art. 22 Abs. 2 StBOG). Begeht ein Staatsanwalt eine Verletzung arbeitsrechtlicher Pflichten – die von Personen innerhalb oder ausserhalb der BA angezeigt werden kann –, ist der Bundesanwalt befugt, ein Disziplinarverfahren einzuleiten, sofern eine schriftliche Verwarnung in den Personalakten nicht genügt. Er bezeichnet eine Person, die mit dem Verfahren betraut wird, wobei diese nicht der Bundesverwaltung angehören muss. Die gesamte Geschäftsleitung der BA wird in den Entscheidprozess einbezogen.

273. Im Rahmen der Untersuchungen und Anhörungen, die alle fünf Jahre anlässlich der Sicherheitsprüfung (siehe Ziff. 215–216) durchgeführt werden, machen die Staatsanwälte des Bundes Angaben zu ihrer finanziellen Situation (Vermögen, Schulden). Wird eine Person als Sicherheitsrisiko beurteilt, erlässt die Prüfbehörde eine Risikoerklärung. Der Bundesanwalt ist dafür zuständig, die erforderlichen Massnahmen zur Behebung der Risiken zu treffen und nötigenfalls das Arbeitsverhältnis zu beenden.

Sanktionen

274. In Bezug auf den Bundesanwalt und seine Vertreter kann die AB-BA nötigenfalls der Bundesversammlung den Antrag auf Amtserhebung unterbreiten (Art. 31 Abs. 1 StBOG). Bei Amtspflichtverletzungen kann sie eine Verwarnung oder einen Verweis aussprechen oder eine Lohnkürzung verfügen (Art. 31 Abs. 2 StBOG). Im Zeitraum 2011–2015 musste die AB-BA keine solchen Massnahmen ergreifen⁸⁴.

275. Im Rahmen seiner Disziplinargewalt über die Staatsanwälte des Bundes kann der Bundesanwalt folgende Massnahmen treffen, wenn sich im Disziplinarverfahren die Verletzung arbeitsrechtlicher Pflichten bestätigt (Art. 99 BPV):

- bei Fahrlässigkeit: eine Verwarnung oder eine Veränderung des Aufgabenkreises
- bei Grobfahrlässigkeit oder vorsätzlicher Pflichtverletzung: Lohnkürzung von höchstens 10 Prozent während längstens eines Jahres, Busse bis zu 3000 Franken (2762 Euro), Änderung der Arbeitszeit oder des Arbeitsortes

276. Ist die korrekte Aufgabenerfüllung gefährdet, kann der Bundesanwalt den Staatsanwalt vom Dienst freistellen (Art. 103 BPV). Bei einer schweren (vorsätzlichen oder grob fahrlässigen) Verletzung der Amtspflichten kann der Bundesanwalt die Amtsenthebung vor Ablauf der Amtsdauer aussprechen (Art. 21 Bst. a StBOG).

277. Hat ein Staatsanwalt seine arbeitsrechtlichen Pflichten verletzt und erfüllt sein Verhalten zugleich einen Straftatbestand (z. B. Verletzung des Amtsgeheimnisses nach Art. 320 StGB), wird der Fall an die AB-BA überwiesen, die für die Leitung des Strafverfahrens einen Mitarbeitenden der BA bezeichnet oder einen (externen) ausserordentlichen Staatsanwalt, meistens einen kantonalen Staatsanwalt, ernennt (Art. 67 Abs. 1 StBOG). Der zweite Fall ist häufiger, denn die Bezeichnung eines Mitarbeitenden der BA kommt nur dann in Betracht, wenn von vornherein feststeht, dass die Anzeige offensichtlich willkürlich ist. Führt der gleiche Sachverhalt zu einer Disziplinaruntersuchung und zu einem Strafverfahren, so wird der Entscheid über Disziplinarmassnahmen bis zur Beendigung des Strafverfahrens aufgeschoben (Art. 98 Abs. 4 BPV). Die Strafsache wird vom Bundesstrafgericht beurteilt, das für sämtliche Straftaten zuständig ist, die von Bundesangestellten in Ausübung ihrer Funktion begangen wurden. So hat das Bundesstrafgericht in einem Urteil vom 24. September 2014 einen ehemaligen Staatsanwalt des Bundes verurteilt⁸⁵.

278. Beim Verdacht auf eine Straftat, die nicht mit der beruflichen Tätigkeit zusammenhängt, muss dies aufgrund der Anzeigepflicht der Strafbehörden der zuständigen Strafbehörde angezeigt werden (Art. 302 StPO). Diese kann auch eine nach dem Verwaltungsstrafrecht zuständige Behörde sein, wie zum Beispiel eine Steuerbehörde.

279. Gegen die vom Bundesanwalt erlassenen Verfügungen kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde eingelegt werden.

280. In den letzten drei Jahren wurde von keinem Staatsanwalt des Bundes eine Verletzung der Personalpflichten begangen, die zur Eröffnung eines Strafverfahrens oder zur Verhängung einer Disziplinarsanktion geführt hat.

281. Das ETG stellt fest, dass die Geschäftsleitung der BA und der direkte Vorgesetzte der betroffenen Person über Disziplinarmaßnahmen des Bundesanwalts informiert werden. Dagegen ist keine Information der ganzen BA vorgesehen – ausser der Bundesanwalt ist der Ansicht, aus einer disziplinarischen Untersuchung könnten sich Schlussfolgerungen ziehen lassen, die für die ganze BA relevant seien. Auch die Öffentlichkeit wird nicht informiert. Dies ist ein Mangel, denn das ETG ist der festen

⁸⁴ Vgl. Tätigkeitsberichte der AB-BA, die verfügbar sind unter: <http://www.ab-ba.ch/de/taetigkeitsberichte.php>

⁸⁵ Urteil der Strafkammer des Bundesgerichts vom 24. Sep. 2014, SK.2014.16. Der Sachverhalt ereignete sich Anfang 2009.

Überzeugung, dass Transparenz wesentlich dazu beiträgt, das Vertrauen der Bürger in das ordnungsgemässe Funktionieren der BA zu fördern und zu vermeiden, dass in der Öffentlichkeit die Meinung aufkommt, die Staatsanwälte seien nur auf ihren eigenen Schutz und die Wahrung ihrer Interessen bedacht. Deshalb **empfiehlt die GRECO, 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.**

Immunität

282. Staatsanwälte sind denselben strafrechtlichen Verfahren unterworfen wie alle Bürger. Die Strafverfolgung von Staatsanwälten wegen strafbarer Handlungen, die sich unmittelbar auf ihre amtliche Stellung oder Tätigkeit beziehen (mit Ausnahme von Widerhandlungen im Strassenverkehr), bedarf einer Ermächtigung durch den Bundesanwalt (Art. 15 Abs. 1 Bst. d VG⁸⁶). Mit dieser Anforderung sollen Staatsanwälte vor querulatorischen oder mutwilligen Strafanzeigen geschützt werden. Sie soll auch einen Schutz gegen unbegründete oder unzweckmässige Anzeigen bieten. Vor Erteilung der Ermächtigung können dringliche sichernde Massnahmen, auch Zwangsmassnahmen, getroffen werden (Art. 303 Abs. 2 StPO). Erscheinen ein Straftatbestand und die gesetzlichen Voraussetzungen der Strafverfolgung als erfüllt, so darf die Ermächtigung nur in leichten Fällen verweigert werden und sofern die Tat nach allen Umständen durch eine disziplinarische Massnahme als genügend geahndet erscheint (Art. 15 Abs. 3 VG). Gegen den Entscheid des Bundesanwalts, mit dem die Ermächtigung zur Strafverfolgung verweigert wird, kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde eingelegt werden⁸⁷. Nach geltender Praxis muss der Entscheid zwingend der AB-BA mitgeteilt werden. Erachtet diese die Verweigerung als ungerechtfertigt, kann sie einen ausserordentlichen Staatsanwalt bezeichnen, um gegen den Entscheid des Bundesanwalts Beschwerde zu führen.

283. Für strafbare Handlungen in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrer amtlichen Stellung oder Tätigkeit geniessen der Bundesanwalt und seine Stellvertreter dieselbe relative Immunität wie die Richter des BGer, BVGer, BStGer und BPatGer (vgl. Ziff. 181–183).

Beratung, Aus- und Weiterbildung, Sensibilisierung

284. Aufgrund von Artikel 4 BPV organisiert die BA interne Aus- und Weiterbildungskurse und gewährt Unterstützung für den Besuch externer Kurse. Ziel dieser Kurse ist die Weiterentwicklung der Fachkenntnisse der Mitarbeitenden, ihrer Arbeitsmethoden und -techniken sowie ihrer Sozialkompetenz, ihrer Teamfähigkeit und ihrer Führungskompetenz.

285. Zur internen Ausbildung der Staatsanwälte trägt auch die Staatsanwälte-Konferenz bei, an der alle Juristen der BA sowie die Experten und Wirtschaftsspezialisten teilnehmen. Die Konferenz findet viermal jährlich statt, und die Teilnahme ist obligatorisch.

286. Fakultative Kurse für Staatsanwälte werden in der Schweiz von der Staatsanwaltsakademie an der Universität Luzern und der Ecole romande de la magistrature pénale (ERMP) an der Haute école de gestion in Neuenburg auf Deutsch bzw. Französisch durchgeführt. Neben dieser Weiterbildung für Strafverfolgungsbehörden bieten die beiden Schulen einen berufsbegleitenden Zertifikatsstudiengang «CAS Forensics» an. In diesem Studiengang sollen neu gewählte Mitglieder der Strafverfolgungsbehörden die für die Ausübung ihres Berufs unerlässlichen Grundkenntnisse erwerben. Das Kursprogramm umfasst Unterrichtseinheiten zu Wirtschaftskriminalität (Korruption im

⁸⁶ Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958 (SR 170.32)

⁸⁷ Gemäss Rechtsprechung des BVGer (BVGE 2013/28, Urteil vom 26. März 2013, A-4920/2011, E. 4.3)

weiteren Sinn) und Rechtshilfe. Die ERMP bietet einen zweistündigen Kurs zum Thema Ethik an. Diese Ausbildungen werden von allen neuen Staatsanwälten und Assistenz-Staatsanwälten des Bundes besucht. Zudem haben die Staatsanwälte und die Mitarbeitenden der Abteilung Forensische Finanzanalyse einen berufsbegleitenden zweijährigen Masterstudiengang in Wirtschaftskriminalität absolviert oder sind gerade dabei. Dieser wird von der Universität Luzern und der Haute école de gestion in Neuenburg durchgeführt und behandelt verschiedene Aspekte im Zusammenhang mit Korruption.

287. Jedes Jahr melden sich somit zahlreiche Mitarbeitende für Weiterbildungskurse an. Der Bundesanwalt und die Staatsanwälte werden auch regelmässig eingeladen, als Referenten an Ausbildungen mitzuwirken. Dabei behandeln sie unter anderem Themen im Zusammenhang mit Korruption im weiteren Sinn und sensibilisieren Staatsangestellte und Wirtschaftsvertreter für solche Fragen.

288. Die Staatsanwälte des Bundes nehmen zudem regelmässig an Ausbildungen teil, die von folgenden Organisationen durchgeführt werden: Zürcher Tagungen zum Wirtschaftsstrafrecht, Europa Institut an der Universität Zürich, Ausbildungstage der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter, Ausbildungen der Schweizerischen Kriminalistischen Gesellschaft, Ausbildungen der Schweizerischen Arbeitsgruppe für Kriminologie, International Association of Anti-Corruption Authorities.

289. Mitarbeitende der BA, die eine spezielle Beratung suchen, müssen sich in erster Linie an ihren direkten Vorgesetzten wenden (Staatsanwälte an den Leitenden Staatsanwalt). Sie können sich auch direkt an den Bundesanwalt oder den Rechtsdienst der BA wenden.

290. Nach Ansicht des ETG sind zusätzliche Massnahmen zur Einführung eines Beratungssystems und zum Ausbau der praktischen Schulung in den Bereichen Ethik und Integrität möglich. Sie verweist auf ihre diesbezügliche Empfehlung in Ziffer 244.

VI. EMPFEHLUNGEN UND FOLGEMASSNAHMEN

291. Aufgrund der in diesem Bericht gemachten Feststellungen empfiehlt die GRECO der Schweiz Folgendes:

Für Ratsmitglieder

- i. eine Erhöhung der Transparenz für (i) die Beratungen und Abstimmungen der Kommissionen beider Räte sowie (ii) die Abstimmungen im Ständerat zu prüfen (Paragraf 27);**
- ii. (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 (Paragraf 39);**
- iii. 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 (Paragraf 45);**
- iv. (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) (Paragraf 67);**
- v. angemessene Massnahmen zur verstärkten Kontrolle und Einhaltung der für die Mitglieder der Bundesversammlung geltenden Meldepflichten und Verhaltensregeln zu treffen (Paragraf 75);**

Für Richter

- vi. Massnahmen, um die Qualität und Objektivität der Rekrutierung der Richter an den eidgenössischen Gerichten zu steigern und stärker zu gewichten (Paragraf 99);**
- vii. (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 (Paragraf 101);**
- viii. (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 (Paragraf 143);

- ix. **(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 (Paragraf 180);**

Für Staatsanwälte

- x. **(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 (Paragraf 244);**
- xi. **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 (Paragraf 246);**
- xii. **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 (Paragraf 281).**

292. Nach Massgabe von Artikel 30.2 der Satzungen fordert die GRECO die Schweizer Behörden auf, bis zum 30. Juni 2018 einen Bericht über die getroffenen Massnahmen zur Umsetzung der oben genannten Empfehlungen vorzulegen. Diese Massnahmen werden von der GRECO beurteilt, die ihr spezifisches Konformitätsverfahren fortsetzen wird.

293. 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.