

Arbeitsbeispiel

Englisch → Deutsch

**Group of States against Corruption
COUNCIL OF EUROPE**



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



F
O
U
R
T
H
E
V
A
L
U
A
T
I
O
N
R
O
U
N
D

FOURTH EVALUATION ROUND

Prevention of corruption among members of
parliaments, courts, and public prosecution
services

DRAFT

SECOND ABDENDUM TO THE SECOND COMPLIANCE REPORT SWITZERLAND

For adoption by GRECO at its 97th Plenary Meeting
(Strasbourg, 17 –21 June 2024)

I. INTRODUCTION

1. The Second Addendum to the Second Compliance Report evaluates the measures taken by the Swiss authorities to implement the recommendations from the Evaluation Report on Switzerland during the Fourth Evaluation Round that have not yet been fully addressed (see para. 2), titled “Prevention of Corruption among Members of Parliaments, Courts, and Public Prosecution Services.”
2. The [Fourth Evaluation Round Report on Switzerland was adopted](#) by GRECO at its 74th Plenary Meeting (2 December 2016) and published with Switzerland’s consent on 15 March 2017. The corresponding [Compliance Report was adopted](#) by GRECO at its 82th Plenary Meeting (22 March 2019) and published with Switzerland’s consent on 13 June 2019. The [Second Compliance Report](#) was adopted by GRECO at its 87th Plenary Meeting (25 March 2021) and published on 10 June 2021.
3. In the [Addendum to the Second Compliance Report](#), adopted by GRECO at its 92nd Plenary Meeting (2 December 2022) and published on 11 May 2023, GRECO concluded that Switzerland had satisfactorily implemented or addressed five of the twelve recommendations from the Fourth Evaluation Round Evaluation Report. Of the remaining recommendations, five were partially implemented, and two had not been implemented.
4. As required by GRECO’s statutes, the Swiss authorities submitted a situation report providing information on the measures taken to implement the recommendations. This report, received on 28 December 2023, served as the basis for the Second Addendum to the Second Compliance Report.
5. GRECO tasked Italy (for matters concerning parliaments) and France (for matters concerning courts) with appointing rapporteurs for the compliance procedure. Italy appointed Ms. Emma RIZZATO, and France appointed Ms. Lise CHIPAULT. They were supported by the GRECO Secretariat in drafting this Second Addendum to the Second Compliance Report.

II. ANALYSIS

6. In its Evaluation Report, GRECO addressed twelve recommendations to Switzerland. In the Addendum to the Second Compliance Report, GRECO concluded that recommendations i, x, and xii had been satisfactorily implemented, while recommendations iii and xi had been satisfactorily addressed. Recommendations ii, iv, v, vii, and viii were partially implemented, and recommendations vi and ix had not been implemented. The compliance with the seven recommendations that have not yet been fully implemented is evaluated below.

Recommendation ii.

7. *GRECO had recommended (i) that a code of conduct, including explanatory comments and/or concrete examples, be adopted for members of the Federal Assembly and made available to the public, and (ii) that this code be supplemented by practical awareness-raising and advisory measures.*
8. GRECO recalls that this recommendation was classified as partially implemented in the previous report. The first part was deemed fully implemented, as the offices of both chambers of the Federal Parliament had adopted the document titled "Guide for Council Members on the Acceptance of Advantages, Transparency and Disclosure Obligations, and the Handling of Information." The second part, however, was partially implemented. Some awareness-raising measures were introduced: all parliamentarians receive a copy of the guide, they can contact advisory services for assistance, they are reminded annually of their obligation to declare conflicts of interest, and parliamentary staff are required to complete a mandatory online course on corruption prevention and the code of conduct. However, GRECO considered these measures insufficient. No training initiatives specifically targeting parliamentarians were undertaken, and the National Council rejected the establishment of a body to provide confidential advice to council members.
9. The Swiss authorities explain that following the federal elections of 22 October 2023, the "Guide for Council Members on the Acceptance of Advantages, Transparency and Disclosure Obligations, and the Handling of Information" was updated and distributed to all current and newly elected parliamentarians. It was also published online¹. The councils' offices explicitly emphasize transparency in the guide (Chapter 3.4). Parliamentarians can continue to seek personal advice from the Legal Service for any questions.
10. At the end of each year of the newly opened legislative period, parliamentarians also receive a letter from the presidency reminding them of their disclosure obligations and raising awareness about this matter. They are called upon to review and update their entries in the register of interests. This awareness-raising measure, initiated at the end of 2020, remains in place.
11. In GRECO's assessment, the information provided does not indicate any new measures to implement the second part of the recommendation, neither in terms of training nor in terms of confidential advice for council members.
12. GRECO continues to classify recommendation ii as partially implemented.

Recommendation iv.

13. *GRECO had recommended (i) that quantitative data on the financial and economic interests of council members, as well as information on major liabilities, be included in the existing disclosure system; and (ii) that an expansion of disclosure requirements be considered to include information on spouses and dependent family members (with the understanding that such information would not necessarily need to be published).*

¹ <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/leitfaden-ratsmitglieder-f.pdf>

14. GRECO recalls that this recommendation had been classified as partially implemented. The second part was deemed implemented in an earlier report. Due to a lack of concrete and effective measures, the first part remained unimplemented.
15. The Swiss authorities note that the recommendation was discussed in parliament as part of the deliberations on parliamentary initiative 22.485, titled "Transparency of Income from Secondary Activities of Parliamentarians through Salary Bands," submitted by Councilor Lisa Mazzone. This initiative requires that each council member disclose the income range within which the remuneration for secondary activities falls. The Political Institutions Committee of the Council of States initially approved this initiative on October 19, 2023.² However, its counterpart committee in the National Council rejected the initiative on January 12, 2024. The dossier was subsequently returned to the Political Institutions Committee of the Council of States on April 9, 2024. The committee ultimately recommended that the Council reject the initiative, arguing that parliamentarians are already required to disclose their secondary activities and any remuneration they receive for them. Since parliamentary mandates are not carried out on a full-time basis, the committee deemed an expansion of the disclosure requirements for conflicts of interest to be inappropriate. On May 28, 2024, the Council of States followed its committee's recommendation and rejected the initiative by 22 votes to 18, with one abstention. The initiative is thus conclusively resolved.
16. GRECO notes with regret that the parliamentary initiative aimed at publishing the income from secondary activities of council members through salary ranges was rejected. As a result, the first part of the recommendation remains unimplemented. Regarding the second part of the recommendation, GRECO recalls that it has already been implemented.
17. GRECO continues to assess recommendation iv as partially implemented.

Recommendation v.

18. *GRECO had recommended adopting appropriate measures to enhance oversight and ensure compliance with the disclosure obligations and codes of conduct applicable to members of the Federal Assembly.*
19. GRECO recalls that this recommendation was classified as partially implemented. Die Büros der zwei Kammern versenden in der Tat Schreiben an die Parlamentarier, worin an deren Meldepflichten erinnert wird. Die Parlamentarier müssen auf elektronischem Weg bestätigen, dass ihre Erklärungen auf dem neuesten Stand sind. Die GRECO stellte allerdings fest, dass keine Massnahmen ergriffen wurden, um ein System der Kontrolle durch das Parlament einzuführen.
20. [...]

² <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2023-10-20.aspx?lang=1036>

Recommendation vi.

21. *GRECO had recommended measures to enhance and place greater emphasis on the quality and objectivity of the recruitment process for judges at the federal courts.*
22. [...]

Recommendation vii.

23. *GRECO had recommended (i) abolishing the practice whereby judges of the federal courts are required to contribute a fixed or proportional share of their salary to political parties, (ii) ensuring that judges of the federal courts are not denied re-election by the Federal Assembly based on their judicial decisions, and (iii) considering the modification or abolition of the re-election process for these judges by the Federal Assembly.*
24. [...]

Recommendation viii.

25. *GRECO had recommended (i) developing a code of conduct for judges of the federal courts, supplemented with explanatory comments and/or concrete examples, particularly addressing conflicts of interest and other integrity-related issues (e.g., gifts, invitations, relationships with third parties), and making these rules publicly available; and (ii) adopting additional implementation measures, such as offering confidential advice and practical training for judges of the federal courts.*
26. [...]

Recommendation ix.

27. *GRECO had recommended (i) introducing a disciplinary system to address potential breaches by judges of the federal courts of their professional duties with sanctions other than removal from office, and (ii) taking measures to ensure that reliable and sufficiently detailed information and data on disciplinary proceedings against judges are retained; this could also include the publication of such case law while maintaining the anonymity of those involved.*
28. [...]

III. CONCLUSIONS

In light of the conclusions in the Addendum to the Second Compliance Report of the Fourth Evaluation Round on Switzerland and considering the points mentioned above, GRECO notes that slight progress has been made in implementing the recommendations. Switzerland has still only satisfactorily implemented or addressed five of the twelve recommendations from the Evaluation Report of the Fourth Evaluation Round.

[...]



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



V
I
E
R
T
E

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

VIERTE EVALUATIONSRUNDE

Prävention von Korruption bei Mitgliedern von
Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften

ENTWURF ZWEITER NACHTRAG ZUM ZWEITEN KONFORMITÄTSBERICHT SCHWEIZ

Zur Verabschiedung durch die GRECO an ihrer 97.
Vollversammlung (Strassburg, 17. - 21. Juni 2024)

I. EINLEITUNG

1. Der zweite Nachtrag zum Zweiten Konformitätsbericht evaluiert die Massnahmen der Schweizer Behörden zur Umsetzung der noch nicht vollständig berücksichtigten Empfehlungen des Evaluationsberichts über die Schweiz im Zuge der Vierten Evaluationsrunde (siehe Ziff. 2) mit dem Titel «Prävention von Korruption bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften».
2. Der [Bericht der Vierten Evaluationsrunde über die Schweiz](#) wurde von der GRECO an ihrer 74. Vollversammlung (2. Dezember 2016) verabschiedet und mit dem Einverständnis der Schweiz am 15. März 2017 veröffentlicht. Der entsprechende [Konformitätsbericht](#) wurde von der GRECO an ihrer 82. Vollversammlung (22. März 2019) verabschiedet und mit dem Einverständnis der Schweiz am 13. Juni 2019 veröffentlicht. Der [Zweite Konformitätsbericht](#) wurde von der GRECO an ihrer 87. Vollversammlung (25. März 2021) verabschiedet und am 10. Juni 2021 verabschiedet.
3. Im [Nachtrag zum Zweiten Konformitätsbericht](#), verabschiedet von der GRECO an ihrer 92. Vollversammlung (2. Dezember 2022) und veröffentlicht am 11. Mai 2023, kam die GRECO zum Schluss, dass die Schweiz fünf der zwölf Empfehlungen des Evaluationsberichts der Vierten Evaluationsrunde in zufriedenstellender Weise umgesetzt oder bearbeitet hat. Von den übrigen Empfehlungen waren fünf teilweise und zwei nicht umgesetzt worden.
4. Wie in den GRECO-Sitzungen vorgeschrieben, unterbreiteten die Schweizer Behörden einen Situationsbericht mit Informationen über die Massnahmen, die zur Umsetzung der Empfehlungen getroffen worden waren. Dieser Bericht, der am 28. Dezember 2023 entgegengenommen wurde, diente als Grundlage für den zweiten Nachtrag zum Zweiten Konformitätsbericht.
5. Die GRECO betraute Italien (in Bezug auf die Parlamente) und Frankreich (in Bezug auf die Gerichte) mit der Benennung der Verantwortlichen, die über das Konformitätsverfahren Bericht erstatten. Italien benannte Frau Emma RIZZATO und Frankreich Frau Lise CHIPAULT. Sie wurden beim Verfassen dieses zweiten Nachtrags zum Zweiten Konformitätsbericht vom Sekretariat der GRECO unterstützt.

II. ANALYSE

6. Die GRECO hatte in ihrem Evaluationsbericht zwölf Empfehlungen an die Schweiz gerichtet. Im Nachtrag zum Zweiten Konformitätsbericht kam die GRECO zum Schluss, dass die Empfehlungen i, x und xii in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden waren, die Empfehlungen iii und xi in zufriedenstellender Weise bearbeitet worden waren, die Empfehlungen ii, iv, v, vii und viii teilweise umgesetzt worden waren und die Empfehlungen vi und ix nicht umgesetzt worden waren. Die Konformität der sieben noch nicht vollständig umgesetzten Empfehlungen wird nachfolgend evaluiert.

Empfehlung ii.

7. *Die GRECO hatte empfohlen, (i) dass zuhanden der Mitglieder der Bundesversammlung ein Verhaltenskodex mit erläuternden Kommentaren und/oder konkreten Beispielen erlassen und der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht wird und (ii) dass dieser durch praktische Sensibilisierungs- und Beratungsmassnahmen ergänzt wird.*
8. Die GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung im vorhergehenden Bericht als teilweise umgesetzt eingestuft wurde. Der erste Teil war als vollständig umgesetzt eingestuft worden, da die Büros der beiden Kammern des Bundesparlaments das Dokument mit dem Titel «Leitfaden für die Ratsmitglieder zur Annahme von Vorteilen, zu Transparenz- und Offenlegungspflichten und zum Umgang mit Informationen» verabschiedet hatten. Der zweite Teil wurde teilweise umgesetzt. Gewisse Sensibilisierungsmassnahmen wurden getroffen – Alle Parlamentarier erhalten ein Exemplar des Leitfadens, können sich an Auskunftsdieststellen wenden, werden jährlich an die Verpflichtung erinnert, Interessenbindungen zu melden und die Mitarbeitenden der Parlamentsdienste müssen einen obligatorischen Online-Kurs über Korruptionsprävention und den Verhaltenskodex absolvieren. Die GRECO erachtete diese Massnahmen jedoch als unzureichend. Schulungsmassnahmen, die sich an die Parlamentarier selbst richten, wurden keine getroffen und der Nationalrat sprach sich gegen die Schaffung eines Gremiums zum Zwecke der vertraulichen Beratung für Ratsmitglieder aus.
9. Die Schweizer Behörden erläutern, dass im Anschluss an die eidgenössischen Wahlen vom 22. Oktober 2023 der «Leitfaden für die Ratsmitglieder zur Annahme von Vorteilen, zu Transparenz- und Offenlegungspflichten und zum Umgang mit Informationen» auf den neuesten Stand gebracht und an alle bisherigen und neuen Parlamentarier verteilt wurde. Er wurde zudem im Internet veröffentlicht¹. Die Büros der Räte rufen darin zur ausdrücklichen Transparenz auf (Kapitel 3.4 des Leitfadens). Bei Fragen steht der Rechtsdienst den Parlamentariern weiterhin für eine persönliche Beratung zur Verfügung.
10. Am Ende jedes Jahres der soeben eröffneten Legislaturperiode erhalten die Parlamentarier zudem ein Schreiben von der Präsidentschaft, das sie an ihre Meldepflicht erinnert und sie noch einmal dafür sensibilisieren soll. Sie werden dazu aufgerufen, ihre Angaben im Register der Interessenbindungen zu überprüfen und zu aktualisieren. Diese Sensibilisierungsmassnahme, die Ende 2020 initiiert wurde, besteht also fort.
11. Nach Einschätzung der GRECO weisen die mitgeteilten Informationen auf keine neuen Massnahmen zur Umsetzung des zweiten Teils der Empfehlung hin, weder in Bezug auf Schulungen noch auf vertrauliche Beratungen für Ratsmitglieder.
12. Die GRECO stellt weiterhin eine teilweise Umsetzung der Empfehlung ii fest.

Empfehlung iv.

13. *Die GRECO hatte empfohlen, (i) quantitative Angaben zu den finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der Ratsmitglieder sowie Auskünfte über die wichtigsten Verbindlichkeiten ins bestehende Meldesystem aufzunehmen; und (ii) einen Ausbau der Meldepflicht zu erwägen, damit auch Informationen über Ehepartner und*

¹ <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/leitfaden-ratsmitglieder-f.pdf>

abhängige Familienangehörige erfasst werden (wobei diese Informationen nicht zwingend zu veröffentlichen wären).

14. Die GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung teilweise umgesetzt worden war. Der zweite Teil ist in einem früheren Bericht als umgesetzt eingestuft worden. Mangels konkreter und effektiver Massnahmen blieb der erste Teil weiterhin nicht umgesetzt.
15. Die Schweizer Behörden weisen darauf hin, dass die Empfehlung im Rahmen der Prüfung der parlamentarischen Initiative 22.485 mit dem Titel «Transparenz bei Einkünften aus Nebentätigkeiten von Parlamentarierinnen und Parlamentariern durch Spannbreiten», eingereicht von der Ständerätin Lisa Mazzone, Gegenstand von Diskussionen im Parlament war. Diese Initiative verlangt, dass jedes Ratsmitglied die Einkommensspanne, in welcher sich die Vergütung für ausgeübte Nebentätigkeiten bewegt, angeben muss. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hatte dieser Initiative am 19. Oktober 2023 zunächst entsprochen². Ihre Schwesterkommission des Nationalrats stimmte ihr jedoch nicht zu (mit Datum vom 12. Januar 2024). Das Dossier gelangte am 9. April 2024 an die Staatspolitische Kommission des Ständerates zurück, die ihrem Rat schliesslich empfahl, der Initiative nicht zu entsprechen, zumal die Parlamentarier bereits heute ihre Nebenbeschäftigung und etwaige Vergütungen, die sie dafür erhalten, angeben müssen. Da Parlamentsmandate nicht mit Vollpensum ausgeübt werden, erachtet die Kommission eine Ausweitung der Offenlegung der Interessenbindungen als nicht angemessen. Am 28. Mai 2024 folgte der Ständerat der Auffassung seiner Kommission und entschied sich mit 22 gegen 18 Stimmen bei einer Enthaltung gegen die Initiative. Diese ist somit endgültig erledigt.
16. Die GRECO nimmt mit Bedauern zur Kenntnis, dass die parlamentarische Initiative, die die Veröffentlichung von Einkünften aus Nebentätigkeiten von Ratsmitgliedern durch Spannbreiten zum Ziel hatte, abgelehnt wurde. Der erste Teil der Empfehlung ist deshalb nach wie vor nicht umgesetzt worden. In Bezug auf den zweiten Teil der Empfehlung erinnert die GRECO daran, dass diese bereits umgesetzt wurde.
17. Die GRECO stellt weiterhin eine teilweise Umsetzung der Empfehlung iv fest.

Empfehlung v.

18. Die GRECO hatte empfohlen, angemessene Massnahmen zur verstärkten Kontrolle und Einhaltung der für die Mitglieder der Bundesversammlung geltenden Meldepflichten und Verhaltensregeln zu treffen.
19. Die GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung teilweise umgesetzt wurde. Die Büros der zwei Kammern versenden in der Tat Schreiben an die Parlamentarier, worin an deren Meldepflichten erinnert wird. Die Parlamentarier müssen auf elektronischem Weg bestätigen, dass ihre Erklärungen auf dem neuesten Stand sind. Die GRECO stellte allerdings fest, dass keine Massnahmen ergriffen wurden, um ein System der Kontrolle durch das Parlament einzuführen.
20. [...]

² <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2023-10-20.aspx?lang=1036>

Empfehlung vi.

21. *Die GRECO hatte Massnahmen empfohlen, um die Qualität und Objektivität der Rekrutierung der Richter an den eidgenössischen Gerichten zu steigern und stärker zu gewichten.*

22. [...]

Empfehlung vii.

23. *Die GRECO hatte empfohlen, (i) die Praxis abzuschaffen, wonach die Richter der eidgenössischen Gerichte einen fixen oder prozentualen Anteil ihres Gehalts an die politischen Parteien abgeben, (ii) sicherzustellen, dass keine Nichtwiederwahl von Richtern der Bundesgerichte durch die Bundesversammlung aufgrund der von den Richtern getroffenen Entscheidungen erfolgt und (iii) die Änderung oder Aufhebung des Wiederwahlverfahrens für diese Richter durch die Bundesversammlung zu prüfen.*

24. [...]

Empfehlung viii.

25. *Die GRECO hatte empfohlen, (i) Standesregeln für die Richter der eidgenössischen Gerichte zu entwickeln und mit erläuternden Kommentaren und/oder konkreten Beispielen zu ergänzen, die insbesondere Interessenkonflikte und andere Fragen der Integrität (Geschenke, Einladungen, Beziehungen zu Dritten usw.) abdecken, und diese Regeln öffentlich bekanntzumachen; sowie (ii) zusätzliche Umsetzungsmassnahmen zu treffen, wie namentlich eine vertrauliche Beratung und eine praktische Ausbildung für die Richter der eidgenössischen Gerichte anzubieten.*

26. [...]

Empfehlung ix.

27. *Die GRECO hatte (i) die Einführung eines Disziplinarsystems empfohlen, womit allfällige Verstöße von Richtern der eidgenössischen Gerichte gegen ihre beruflichen Pflichten mit anderen Sanktionen als der Amtsenthebung geahndet werden können und (ii) Massnahmen zu treffen, damit verlässliche und hinreichend detaillierte Informationen und Daten über Disziplinarverfahren gegen Richter aufbewahrt werden; dies könnte auch die Veröffentlichung dieser Rechtsprechung unter Wahrung der Anonymität der Betroffenen mit einschliessen.*

28. [...]

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

29. **Angesichts der Schlussfolgerungen im Nachtrag zum Zweiten Konformitätsbericht der Vierten Evaluationsrunde über die Schweiz und in Anbetracht der oben genannten Punkte stellt die GRECO fest, dass leichte Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen erzielt wurden. Die Schweiz hat nach wie vor lediglich fünf der zwölf Empfehlungen des Evaluationsberichts der Vierten Evaluationsrunde in zufriedenstellender Weise umgesetzt oder bearbeitet.**

[...]

