



Datum: 08.10.2014

## **Tätigkeitsbericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung (2011–2013)**

*Dieser Text ist ein Vorabdruck. Verbindlich ist die Version, welche im Bundesblatt veröffentlicht wird.*



## Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung und Mandat des Bundesrates .....	3
2.	Stand der Umsetzung der Empfehlungen der Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung von 2011 .....	4
3.	Bericht über die Veranstaltungen der IDAG Korruptionsbekämpfung von April 2011 bis Dezember 2013 .....	11
3.1.	Kerngruppensitzungen, Plenarsitzungen und Ateliers .....	11
3.1.1.	Plenarsitzungen der IDAG Korruptionsbekämpfung .....	11
3.1.2.	Thematische Ateliers .....	17
4.	Aktuelle Aktivitätsfelder der Korruptionsbekämpfung .....	19
4.1.	Nationale Ebene .....	19
4.1.1.	Vorfälle in der Berichtszeit 2011–2013 .....	19
4.1.2.	Laufende Gesetzgebungsarbeiten .....	20
4.1.3.	Ausbildungs- und Sensibilisierungsmassnahmen im Bereich der Korruptionsbekämpfung .....	23
4.1.4.	Zusammenarbeit mit den Kantonen und Städten .....	27
4.2.	Internationale Ebene .....	27
4.2.1.	GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) .....	27
4.2.2.	OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger .....	29
4.2.3.	UNCAC (United Nations Convention Against Corruption) .....	30
4.2.4.	Engagement der Schweiz im Rahmen der Antikorruptionsarbeitsgruppe der G-20 .....	32
4.2.5.	Ausgewählte Foren und Anlässe im Bereich Rückführung von illegal erworbenen Vermögenswerten .....	32
5.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen der IDAG Korruptionsbekämpfung an den Bundesrat ..	33
5.1.	Zwischenbilanz der Kerngruppe .....	33
5.2.	Zusammenfassung der Empfehlungen der Kerngruppe .....	34



## 1. Einführung und Mandat des Bundesrates

In der Schweiz ist die Integrität der Institutionen die Regel und Bestechlichkeit die grosse Ausnahme. Allerdings gab es auch in den Berichtsjahren Hinweise auf Korruption, insbesondere bei der Vergabe von IT-Projekten. Dies muss nicht zwingend mit einer Zunahme an korruptem Verhalten einhergehen, sondern kann auch das Resultat von greifenden Antikorruptionsmassnahmen und erhöhter Sensibilisierung sein. Die Schweiz ist trotz eines soliden Antikorruptionsdispositivs nicht vor Korruption gefeit. Die Korruptionsproblematik bleibt auch für die Schweiz relevant. Die ständige und unnachlässige Sensibilisierung für und die Verstärkung von Massnahmen zur Korruptionsprävention im öffentlichen wie auch im privaten Sektor bleiben notwendig. Korruptionsfälle in der Bundesverwaltung schaden nicht nur dem guten Ruf des Bundes, sondern kosten den Steuerzahler auch Geld. Auswirkungen auf den guten Ruf des Wirtschaftsstandorts Schweiz haben auch Korruptionsfälle der Privatwirtschaft. Der Bundesrat ist daher bestrebt, weiterführende Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung zu treffen.

An der Schweiz wurde zudem international Kritik bezüglich ihrer Korruptionsgesetzgebung geübt. Eine Kritik bezog sich auf die mangelhaften Instrumente zur Verfolgung von Korruptionsvorwürfen im Rahmen der Tätigkeit hier ansässiger internationaler Sportorganisationen. Die FIFA stand (und steht noch immer) bezüglich der Vergabe von Austragungsorten von Fussballweltmeisterschaften unter Korruptionsverdacht. Der Europarat kritisierte weiter die fehlende Transparenz bei der Kampagnen- und Parteienfinanzierung in der Schweiz.<sup>1</sup>

Zudem wurden in der Schweiz ansässige, international tätige Unternehmen aufgrund von Schmiergeldzahlungen verurteilt. Die Strafverfolgungsbehörden des Bundes ermitteln zurzeit in mehreren Fällen wegen Verdacht auf Bestechung fremder Amtsträger seitens Schweizer Unternehmen.

Die Bundesbehörden verfolgen die Fortschritte und Anstrengungen in der internationalen Korruptionsbekämpfung aktiv. Die Schweiz engagiert sich dazu insbesondere im Rahmen der spezifischen Arbeitsgruppen zur Korruptionsbekämpfung der relevanten internationalen Organisationen wie OECD<sup>2</sup>, Europarat<sup>3</sup> und UNO<sup>4</sup>. Zur Koordination der verschiedenen Bundesstellen und aufgrund der Empfehlungen des Europarates von 2007, die nach der Evaluation der schweizerischen Gesetzesregelungen zur Korruptionsbekämpfung abgegeben wurden, beauftragte der Bundesrat das EDA am 19. Dezember 2008 mit der Schaffung einer Interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung (IDAG Korruptionsbekämpfung).<sup>5</sup> Die Planung der Arbeiten der IDAG sowie die Festlegung ihrer Vorgehensweise und strategischen Ausrichtung obliegen einer Kerngruppe, die von der Abteilung Sektorielle Aussenpolitiken der Politischen Direktion (ASA/PD) des EDA geleitet wird. Weitere Mitglieder dieser Kerngruppe kommen aus dem Bundesamt für Justiz (BJ), der Bundesanwaltschaft (BA), der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), dem Eidgenössischen Personalamt (EPA) sowie dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Eine der wichtigsten Aufgaben der IDAG Korruptionsbekämpfung besteht in der Erarbeitung von national und international abgestimmten Strategien. Die IDAG Korruptionsbekämpfung ist bestrebt, im Rahmen ihrer Handlungsmöglichkeiten die Korruptionsprävention und die Sensibilisierungsmassnahmen in der Bundesverwaltung und der Privatwirtschaft

<sup>1</sup> <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2013/2013-11-21.html>

<sup>2</sup> OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr.

<sup>3</sup> Der Europarat hat ein besonderes Gremium (Groupe d'Etats contre la Corruption, GRECO).

<sup>4</sup> *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC)

<sup>5</sup> Mandat der IDAG Korruptionsbekämpfung im Anhang



voranzutreiben, Anpassungen in der Gesetzgebung anzuregen, auf Missstände und Risiken hinzuweisen und den Austausch und den Informationsfluss zwischen den verschiedenen Bundesstellen, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft zu verstärken.

Zur Erfüllung ihres Mandats bezieht die IDAG Korruptionsbekämpfung die Kantone, die Städte, die Privatwirtschaft und die Zivilgesellschaft aktiv in ihre Tätigkeiten ein. Sie organisiert thematische Ateliers, die in erster Linie dem Austausch und der Meinungsbildung der Mitglieder der IDAG Korruptionsbekämpfung dienen, sie nimmt an verschiedenen Foren teil und entwickelt in ihrem Zuständigkeitsbereich gemeinsame Strategien mit den involvierten Akteuren. Weiter nimmt sie die Aufgabe einer Kontakt- und Verbindungsstelle für externe Anfragen (z. B. von ausländischen Delegationen) wahr, informiert den Bundesrat regelmässig über Entwicklungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung und unterbreitet ihm Empfehlungen zur Stärkung des Antikorruptionsdispositivs der Schweiz. Das Sekretariat der IDAG Korruptionsbekämpfung wird vom EDA (PD/ASA) wahrgenommen.

Gemäss bundesrätlichem Auftrag trifft sich die IDAG Korruptionsbekämpfung mindestens einmal pro Semester. Normalerweise finden diese Treffen (Plenarversammlungen) zur Jahresmitte und zum Jahresende statt. Auf Einladung des EDA treffen sich dabei neben den verschiedenen Verwaltungsstellen des Bundes auch Vertreterinnen und Vertreter von Kantonen und Gemeinden, der Privatwirtschaft sowie der Zivilgesellschaft und der akademischen Welt zu einem Gedanken- und Erfahrungsaustausch.

Das Mandat der IDAG legt u. a. fest, dass in regelmässigen Abständen dem Bundesrat und der interessierten Öffentlichkeit Bericht erstattet wird. Die erste Bestandsaufnahme des Schweizer Antikorruptionsdispositivs wurde im März 2011 von der IDAG Korruptionsbekämpfung erarbeitet.<sup>6</sup> Der vorliegende Tätigkeitsbericht 2011–2013 schildert den Stand der Umsetzung der Empfehlungen, welche die Kerngruppe der IDAG in ihrem ersten Bericht abgab und beschreibt die Aktivitäten der Arbeitsgruppe in der Berichtsperiode sowie internationale Entwicklungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung. Ferner werden im Tätigkeitsbericht neue Empfehlungen der Kerngruppe zur Stärkung des Antikorruptionsdispositivs der Schweiz abgegeben.

## **2. Stand der Umsetzung der Empfehlungen der Kerngruppe von 2011**

Die Kerngruppe formulierte in ihrem ersten Bericht 2011 Empfehlungen zur Stärkung des schweizerischen Antikorruptionsdispositivs. Nachfolgend werden die Arbeiten zur Umsetzung dieser Empfehlungen dargelegt.

***«Internationale Zusammenarbeit am Beispiel des Erweiterungsbeitrags: Die Kerngruppe regt an, zu evaluieren, inwiefern analoge präventive Massnahmen bei anderen Entwicklungsprogrammen bestehen.»***

Im Bereich der Zusammenarbeit mit den Entwicklungs- und Transitionsländern führten das SECO und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) Massnahmen ein, die jenen gleichen, die im Rahmen des Beitrags an die erweiterte Europäische Union (EU) eingeführt wurden, obwohl die Genehmigungsverfahren und das Monitoring der Projekte unterschiedlich sind.

<sup>6</sup> «Bericht der IDAG Korruptionsbekämpfung – eine Bestandsaufnahme der nationalen und internationalen Aktivitäten in der Korruptionsbekämpfung», 28. März 2011:  
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/22787.pdf>



## Massnahmen auf Programm- und Projektebene

Im Rahmen der SECO-Programme wird ein beschränkter Teil der Gelder den Partnerländern überwiesen und direkt von ihnen verwaltet. In diesem Fall wird vorgängig eine «Due Diligence» vorgenommen, um sicherzustellen, dass der für die Verwaltung der Gelder zuständige Partner die strengen Kriterien bezüglich einer ordnungsgemässen Finanzverwaltung gemäss den PEFA-Standards (Public Expenditure and Financial Accountability<sup>7</sup>) erfüllt. In der Regel werden die Gelder jedoch nicht direkt an die Partner in den Entwicklungs- oder Transitionsländern überwiesen (Zahlungen erfolgen über den Hauptsitz des SECO in Bern oder die mit der Durchführung beauftragte Organisation auf der Grundlage einer sorgfältigen Überprüfung der Einhaltung der Abläufe und der vertraglichen Verpflichtungen). Wenn die Partner für die öffentliche Ausschreibung zuständig sind, führt das SECO oder die beauftragte Organisation mehrstufige Kontrollen durch (Festlegung der Leistungsbeschreibungen, Evaluation der Angebote, Zuschlag, Vertragsverhandlungen, Rechnungskontrolle).

Die DEZA ihrerseits überweist die Gelder direkt an ihre Partner, die mit der Umsetzung der Projekte beauftragt sind. Dabei kann es sich um schweizerische, internationale oder lokale NGOs, Partnerregierungen oder internationale Organisationen handeln. Mit Hilfe eines Instruments zur Risikoevaluation (risk assessment) prüft die DEZA die finanzielle Stabilität ihrer Partner. Sie vergewissert sich insbesondere, ob sie über ein ordnungsgemässes und gut funktionierendes internes Finanzkontrollsystem verfügen. Wenn Lücken oder Risiken festgestellt werden, muss die für die DEZA zuständige operationelle Einheit in Absprache mit dem betroffenen Partner die notwendigen Berichtigungsmassnahmen ergreifen. Für gewisse Partner ist die Einhaltung der Buchhaltungsnormen Swiss GAAP FER 21<sup>8</sup> erforderlich. Derzeit ist die DEZA daran, ihr Instrument zur Risikoevaluation zu verfeinern, um eine bessere Kontrolle der Risiken sicherzustellen.

Wie beim Beitrag an die erweiterte EU enthalten alle Projektabkommen der Entwicklungszusammenarbeit und der Transitionshilfe Antikorruptionsklauseln. Ausserdem müssen alle Beauftragten der DEZA einen Verhaltenskodex unterzeichnen, der in erster Linie ethische Grundsätze enthält. Er dient der Vermeidung von Interessenkonflikten und verbietet die Selbstbegünstigung. Die DEZA-Vertretungen vor Ort (Kooperationsbüros oder Botschaften) führen des Weiteren ein strenges Projektmonitoring durch.

An der Zentrale werden die Korruptionsrisiken bei den verschiedenen Projektphasen evaluiert. Bei allen Kreditanträgen werden die Korruptionsrisiken in einem Risikoanalyse-Raster erfasst. Das Raster wird einem regelmässigen Monitoring und Reporting unterzogen, namentlich im Rahmen der regelmässigen Berichterstattung über den Stand der Projektumsetzung. In der DEZA wurde der «SCI Compliance Report» für die Kooperationsbüros (in den Transitionsländern gibt es gemeinsame DEZA-/SECO-Kooperationsbüros) eingeführt. Er erlaubt es, angebliche Fälle von Misswirtschaft festzustellen. Der Bericht enthält Fragen, die in einem direkten Zusammenhang mit der Korruption stehen. Die Projekte werden zudem regelmässigen Finanzaudits unterzogen, die in den Kreditanträgen und Abkommen vorgeschrieben sind. Neben der finanziellen Situation wird namentlich geprüft, ob die Partner über ein geeignetes und effizientes internes Kontrollsystem verfügen. Die externen Auditoren werden von der DEZA oder vom SECO beauftragt und müssen die schweizerischen Normen (Schweizer Prüfungsstandards, PS)

---

<sup>7</sup> <https://www.pefa.org/>

<sup>8</sup> Rechnungslegung für gemeinnützige soziale Non-Profit-Organisationen.



oder die allgemein zugelassenen internationalen Grundsätze (International Standards on Auditing, ISA, und International Federation of Accounts, IFAC) erfüllen.

Die DEZA und das SECO sichern sich durch ihre Verträge zusätzlich ein erweitertes Kontrollrecht zu, das nicht nur ihnen, sondern auch der EFK und Dritten, welche diese bezeichnet, zusteht. Zudem werden die Mitarbeitenden an der Zentrale und im Feld regelmässig in Sachen Korruptionsrisiken ausgebildet. Derzeit wird ein Online-Antikorruptionskurs getestet, der auf den Entwicklungsbereich zugeschnitten ist. Er wird insbesondere für DEZA- und SECO-Mitarbeitende im Feld sehr hilfreich sein.

### Massnahmen auf der institutionellen Ebene

Im Rahmen der Optimierung der Strukturen und Prozesse im SECO/WE<sup>9</sup> (gültig seit dem 1. Januar 2013) schuf der Leistungsbereich WE zwei neue Strukturen, die eine Verstärkung des Projektcontrollings mit sich bringen. Einerseits wurde eine Fachstelle geschaffen (160 % für rechtliche und vertragliche Fragen sowie für das Beschaffungswesen). Andererseits wurden in jedem Bereich Verantwortliche für das Controlling ernannt. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass gute Praktiken bezüglich Identifikation, Umsetzung und Evaluation der Projekte verbreitet werden. Diese Fachstellen müssen von den operationellen Ressorts konsultiert werden. Sie achten auf die Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben. Mit der Reorganisation wurde auch der Bereich Controlling (90 %) und Risk (50 %) ausgebaut. Im Bereich des Controllings wurde ein Management-Informationssystem (Management Cockpit) aufgebaut, das die Finanzplanung und Kontrolle verbessert. Im Bereich Risk wurde das Risiko-Management-Konzept von WE überarbeitet. Es wurde entschieden, SAP so auszubauen, dass die Projekt-Risikoanalysen systematisch in SAP erfasst und überwacht werden können. Zudem ist WE mit dem Internen Audit des SECO daran, die Aussenstellenprüfung mit der DEZA besser abzustimmen.

Am 1. Juli 2013 wurde im EDA das Kompetenzzentrum Verträge und Beschaffungen, das der DEZA angegliedert war, ins Generalsekretariat verlegt. Gestärkt wurden dadurch die Kompetenzen des Generalsekretariats bezüglich Aufsicht über das Beschaffungswesen, die bereits in der Organisationsverordnung des EDA (siehe Art. 5 Abs. 1 Bst. f OV-EDA) verankert waren und die Zuständigkeiten des Kompetenzzentrums. In der Tat hat das Kompetenzzentrum seit seinem Transfer neue Kontrollaufgaben erhalten, namentlich die Erstellung eines Quartalsberichts zuhanden des Generalsekretärs. Geprüft werden die Wettbewerbsbedingungen bei der Vergabe des ersten Auftrags und das Abhängigkeitsverhältnis der Beauftragten in Bezug auf die vom EDA erteilten Aufträge sowie die Meldung allfälliger Unregelmässigkeiten bei der Vergabe von Aufträgen, die über dem vereinbarten Schwellenwert freihändig vergeben werden. Auf der Grundlage dieses Berichts kann der Generalsekretär die betroffenen Direktionen auffordern, Korrekturmassnahmen vorzunehmen.

2013 hat die DEZA beschlossen, zusätzliche personelle Ressourcen (80 %) für Korruptionsfragen einzusetzen. Entsprechend zielen die Arbeiten der Abteilung Globale Institutionen darauf ab, einerseits den Politikdialog auf internationaler Ebene mitzugestalten (z. B. Umsetzung internationaler Konventionen, Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen) und andererseits mit Hilfe multilateraler Programme nationale Bestrebungen zur Korruptionsbekämpfung zu fördern. Angedacht sind neben der aktiven Teilnahme bei

<sup>9</sup> SECO/WE: Leistungsbereich Wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit



internationalen Initiativen (Staatsparteienkonferenz und Arbeitsgruppen der UNO-Konvention zur Korruptionsbekämpfung, Anti-Corruption Task Team der OECD) finanzielle Beiträge an globale Programme zur Korruptionsprävention wie beispielsweise an *Transparency International*<sup>10</sup> zur Unterstützung der Zivilgesellschaft oder an das norwegische *U4 Anti-Corruption Resource Centre*<sup>11</sup> zur Ausbildung in Korruptionsfragen.

Im Bereich der Korruptionsbekämpfungsmassnahmen unterstützt die DEZA Programme zur Rückführung gestohlener Vermögenswerte (Asset Recovery) wie die Initiative «Stolen Asset Recovery» (StAR)<sup>12</sup> von Weltbank und *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) oder das in Basel ansässige *International Centre for Asset Recovery* (ICAR)<sup>13</sup>, die beide eine institutionelle und politische Stärkung der Korruptionsbekämpfung sowie Ausbildungs- und Rechtsberatungsmandate auf nationaler Ebene zum Ziel haben. Die DEZA unterstützt auch einzelne bilaterale Projekte zur Korruptionsbekämpfung (z. B. Aufbau einer Antikorruptionskommission in Bhutan).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die DEZA und die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit des SECO verschiedene Korruptionspräventionsmassnahmen getroffen und ihr internes Kontrollsystem nochmals gestärkt haben. Die Verträge mit Partnerorganisationen enthalten Antikorruptionsklauseln. Zusätzlich werden die Mitarbeitenden im Feld und die Mitarbeitenden der verschiedenen Partnerorganisationen laufend für Korruptionsrisiken sensibilisiert.

Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit haben die DEZA und die wirtschaftliche Entwicklungshilfe des SECO ihre Programme zur Korruptionsbekämpfung erheblich ausgebaut. Um der IDAG Korruptionsbekämpfung einen guten Überblick über das Engagement der Schweiz zur Korruptionsbekämpfung zu erlauben, wäre eine ganzheitliche Aufstellung der verschiedenen bilateralen und multilateralen Antikorruptionsprojekte, die über die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit finanziert werden, wertvoll.

➤ ***Empfehlung 1: Die Kerngruppe empfiehlt der DEZA und dem SECO, eine Aufstellung der Projekte, Programme und Massnahmen der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Korruptionsbekämpfung zu erarbeiten und die IDAG diesbezüglich zu informieren.***

***«Empfang von ausländischen Delegationen: Trotz des grossen Aufwands soll man sich überlegen, ob die Einladung einer Gruppe von ausländischen Medienschaffenden nicht wiederholt werden sollte.»***

Verschiedene Staaten (Südkorea, Rumänien, Malaysia, Kuwait) zeigten Interesse an der Schweizer Gesetzgebung und an der Umsetzung des Antikorruptionsdispositivs in der Praxis. Die IDAG Korruptionsbekämpfung empfängt ausländische Delegationen und stellt für sie ein Besuchsprogramm zusammen. Bei den in den Berichtsjahren erfolgten Besuchen standen jeweils spezifische Aspekte der Schweizer Korruptionsbekämpfung im Fokus, wie die Einführung der Meldepflicht, Sensibilisierungsmassnahmen für Bundesangestellte und der innovative Ansatz der IDAG Korruptionsbekämpfung, der auf einem Multi-Stakeholder-Ansatz beruht. Auf Initiative von Präsenz Schweiz (PRS) wurden zusätzlich verschiedene Medienschaffende aus Griechenland, dem Vereinigten Königreich und Frankreich in die

<sup>10</sup> <http://www.transparency.org/>

<sup>11</sup> <http://www.u4.no/>

<sup>12</sup> <http://star.worldbank.org/star/>

<sup>13</sup> <http://www.baselgovernance.org/icar/>



Schweiz eingeladen, um ihnen den Finanzplatz Schweiz vorzustellen. Bei dieser Gelegenheit konnten unter anderem auch die Schweizer Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung und die IDAG Korruptionsbekämpfung vorgestellt werden. Verschiedene Vertreterinnen und Vertreter der IDAG Korruptionsbekämpfung stellten jeweils ihre Expertise und Zeit zur Verfügung, um zum Gelingen von Besuchen von ausländischen Delegationen beizutragen.

Die Schweiz beabsichtigt ausserdem, einen Korruptionsdialog mit bedeutenden Wirtschaftspartnern aufzunehmen oder auszubauen. Im Rahmen der bilateralen politischen Konsultationen mit ausgewählten ausländischen Regierungen werden verschiedene Themen der Korruptionsbekämpfung sowie internationale Entwicklungen und Herausforderungen auf politischer Ebene besprochen.

**«Anpassung der Gesetzgebung auf nationaler Ebene: Die Kerngruppe regt die Unterstellung der dezentralisierten Verwaltungseinheiten des Bundes unter die Meldepflicht an.»**

Am 1. Januar 2011 ist Artikel 22a Bundespersonalgesetz (BPG, SR 172.220.1) zur Einführung einer Meldepflicht in Kraft getreten. Diese Bestimmung gilt jedoch nur für die Angestellten der Verwaltungseinheiten und ausgelagerten Betriebe, die dem BPG unterstehen. Dezentralisierte Verwaltungseinheiten des Bundes, deren Personal nicht dem BPG untersteht, sind gemäss Artikel 22a BPG nicht der Meldepflicht unterstellt. In mehreren Verwaltungseinheiten mit wichtigen regulatorischen Aufgaben sind die Anzeigepflicht, das Melderecht und der Schutz der Whistleblower daher nicht geregelt. In Bezug auf die ausgelagerten Verwaltungseinheiten, deren Personal nicht dem BPG unterstellt ist, erhielten die Generalsekretariate der Departemente am 12. Mai 2011 ein Schreiben der Direktorin des EPA, in dem sie aufgefordert wurden, in den einschlägigen Gesetze eine Bestimmung im Sinne von Artikel 22a BPG aufzunehmen. Wenn Gesetzesänderungen vorgenommen werden, verlangt das EPA im Rahmen der Ämterkonsultation eine Anpassung, sofern diese nicht bereits vorgesehen ist. Zudem beantragt das EPA im Rahmen der Verabschiedung strategischer Ziele durch den Bundesrat die Einführung der Meldepflicht. Diesen Weg gilt es weiter zu verfolgen.

Nachfolgend sind Beispiele von dezentralisierten Verwaltungseinheiten aufgeführt, welche die Meldepflicht eingeführt haben.

Im Verhaltenskodex der Schweizerischen Exportversicherung (SERV) wurde Artikel 22a BPG übernommen (in Kraft seit dem 12. Juni 2012). Diesem Verhaltenskodex unterstehen neben allen Angestellten auch die Verwaltungsräte der SERV. Bei der laufenden Teilrevision des SERV-Gesetzes ist vorgesehen, Artikel 22a BPG in dieses Gesetz zu integrieren (Inkrafttreten voraussichtlich im 2. Semester 2015).

Sofern es sich bei einem Revisionsunternehmen um ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen handelt, muss dieses die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) unverzüglich schriftlich über alle Vorkommnisse unterrichten, die für die Aufsicht relevant sind (Art. 14 Abs. 2 Revisionsaufsichtsgesetz, RAG). Des Weiteren besteht bei der RAB die Möglichkeit der anonymen Meldung (Whistleblowing). Falls sich auf Grund dieser Meldung der Verdacht auf relevante Verstösse erhärtet, erfolgt eine Meldung durch die RAB an die zuständige spezialgesetzliche Aufsichtsbehörde (Art. 22 RAG), die Börse (Art. 23 RAG) oder die Strafverfolgungsbehörden (Art. 24 RAG).





Die FINMA hat in ihrem Verhaltenskodex mit Artikel 16 eine Regelung, die weitgehend Artikel 22a BPG entspricht. Die Bestimmung ist ausdrücklich auf die FINMA, die als ausgelagerte Verwaltungseinheit der Bundesverwaltung gilt, zugeschnitten. In Ergänzung zu Artikel 16 des Verhaltenskodexes wird mit Artikel 38 Absatz 3 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (FINMAG, SR 956.1) eine Meldepflicht eingeführt, die für die FINMA besteht, wenn sie Kenntnis von gemeinrechtlichen Verbrechen und Vergehen hat. Diese Meldepflicht betrifft auch die Mitarbeitenden als Einzelpersonen.

Das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (IGE) hat seit 2012 eine Meldepflicht für Verdachtsfälle von Korruption oder für andere von Amtes wegen zu verfolgende Verbrechen oder Vergehen in allen seinen Anstellungsverträgen verankert.

Swissmedic übernahm 2012 auf Anregung der EFK die Bestimmungen von Artikel 22a BPG.

Die Kerngruppe ist weiterhin der Meinung, dass die notwendigen Massnahmen getroffen werden sollten, um auf die Einführung der Meldepflicht in allen dezentralisierten Verwaltungseinheiten hinzuwirken.

➤ **Empfehlung 2: Die Kerngruppe empfiehlt die Einführung einer Meldepflicht für Verdachtsfälle von Korruption (analog zu Art. 22a BPG) für alle dezentralisierten Verwaltungseinheiten.**

**«Pantouflage (Interessenskonflikte): Die Kerngruppe regt an, bestehende Arbeitsverträge mit Angestellten auf den in der Verordnung genannten Hierarchiestufen gemäss Artikel 94b Bundespersonalverordnung<sup>14</sup> anzupassen bzw. in künftigen Arbeitsverträgen eine entsprechende Vereinbarung vorzusehen.»**

Im ersten Bericht der IDAG Korruptionsbekämpfung 2011 empfahl die Kerngruppe die Umsetzung der Pantouflage-Klausel (Art. 94b BPV, SR 172.220.111.3). Damit sollen Interessenskonflikte vermieden werden, wenn Angestellte von der Bundesverwaltung in die Privatwirtschaft wechseln oder umgekehrt. Die neue Bestimmung soll in erster Linie die Unbefangenheit der Angestellten und die Unabhängigkeit der Verwaltung stärken. Gemäss Absatz 1 müssen Angestellte in den Ausstand treten, wenn sie einen Entscheid zu treffen oder bei einem Entscheid mitzuwirken haben, der einen Arbeitgeber (insbesondere alle privatrechtlichen Arbeitgeber) betrifft, von dem sie ein Stellenangebot erhalten (oder angenommen) haben. Eine Ausstandspflicht besteht auch, wenn der Entscheid eine Partei betrifft, die von einer Person vertreten wird, die innerhalb der letzten zwei Jahre in der gleichen Organisationseinheit tätig gewesen ist. In der Tat prüft die zuständige Behörde bei der Anstellung von Angestellten der höchsten hierarchischen Stufe schon jetzt, ob die Pantouflage-Klausel im Arbeitsvertrag eingeführt werden soll oder nicht. Es gibt jedoch nur wenige Verträge von höheren Kadern der Bundesverwaltung, welche eine solche Klausel enthalten.

<sup>14</sup> Pantouflage-Klausel: Verwaltungseinheiten, die Aufsichts-, Veranlagungs-, Vergabeentscheide oder Entscheide von vergleichbarer Tragweite treffen oder vorbereiten, können mit Angestellten in der Funktion eines Generalsekretärs oder einer Generalsekretärin, eines Direktors oder einer Direktorin, eines stellvertretenden Direktors oder einer stellvertretenden Direktorin, eines Vizedirektors oder einer Vizedirektorin und den übrigen Mitgliedern der Geschäftsleitung bei Abschluss des Arbeitsvertrags vereinbaren, dass diese Angestellten während höchstens zwei Jahren nach Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses nicht bei einem Arbeitgeber oder für einen Auftraggeber tätig sind, der in den letzten zwei Jahren vor Beendigung des Arbeitsverhältnisses massgeblich von einem der erwähnten Entscheide betroffen war.



- **Empfehlung 3: Die Kerngruppe stellt fest, dass die Pantouflage-Klausel in verschiedenen Arbeitsverträgen von hohen Bundesangestellten nicht enthalten ist. Die Kerngruppe empfiehlt, dass diese Klausel in Arbeitsverträge von höheren Kadern der Bundesverwaltung soweit es sachlich angezeigt ist, aufgenommen wird.**

**«Parteien- und Wahlkampagnenfinanzierung: Die Kerngruppe wirft die Frage auf, inwiefern die Besonderheit der Schweiz und ihrer politischen Kultur den Verzicht auf eine Gesetzgebung im Bereich der Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen rechtfertigt.»**

Die Schweiz verfügt weiterhin über keine nationale Gesetzgebung zur Transparenz der Parteien- und Wahlkampagnenfinanzierung. Die Thematik der Transparenz der politischen Prozesse wird nicht nur innerhalb der GRECO, sondern auch in anderen internationalen Organisationen und Foren (UNODC, OSZE<sup>15</sup>, Open Government Partnership) diskutiert und die Schweiz wird international mit Kritik rechnen müssen (siehe dazu auch 4.2.1).

Die Staatengruppe GRECO des Europarates hatte in ihrem Länderbericht vom 21. Oktober 2011 der Schweiz unter anderem empfohlen, die Finanzierung der politischen Parteien und Wahlkampagnen gesetzlich zu regeln. Dies mit dem Ziel, mehr Transparenz zu schaffen. Am 8. Juni 2012 hatte sich der Bundesrat mit den Empfehlungen befasst und beschlossen, vor einem allfälligen Entscheid über die Umsetzung der Empfehlungen eine Delegation der GRECO zu einem Meinungs austausch einzuladen.

Am 10. April 2013 empfingen Bundesrätin Simonetta Sommaruga und Bundesrat Didier Burkhalter eine GRECO-Delegation und legten dieser dar, welche schweizerischen Eigenheiten gegen mehr Transparenz im Bereich der Parteienfinanzierung sprechen: Die Schweiz sei geprägt von Föderalismus und direkter Demokratie. Das politische Leben sowie die Finanzierung der Parteien seien in der Wahrnehmung der Bevölkerung weitgehend Sache privaten Engagements und nicht des Staates.

In mindestens drei Punkten unterscheidet sich das politische System der Schweiz von dem anderer Länder:

- Erstens durch die direkte Demokratie, die es schwierig machen würde, nur die Wahlen und nicht die Abstimmungen solchen Transparenzregelungen zu unterstellen. Aufgrund der häufigen Abstimmungen seien auf der politischen Bühne nicht nur Parteien, sondern zahlreiche andere Akteure tätig. Anwendbare Transparenz-Regelungen für alle diese verschiedenen Akteure würden einen grossen und kostenintensiven Aufwand verursachen.
- Zweitens hätten in der föderalistisch organisierten Schweiz die Kantone eine grosse Autonomie. Ihnen allen eine unterschiedslose Regelung zur Kontrolle und Beschränkung der Finanzierung von Parteien aufzuerlegen, würde sich mit der Tradition unseres Landes nicht vertragen. Eine Regelung ausschliesslich für Aktivitäten auf nationaler Ebene wäre zudem unvollständig und ineffizient. Für eine umfassende Regelung wiederum wäre eine Verfassungsänderung unumgänglich.
- Drittens bringe es die private Verantwortung in diesem Bereich mit sich, dass sich die politischen Parteien hauptsächlich aus privaten Zuwendungen finanzieren. Dieses

<sup>15</sup> Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa



private Engagement habe in der Schweiz eine grosse Bedeutung. Das politische System basiere zudem weitgehend auf privatem Engagement, der so genannten Milizarbeit. Die Professionalisierung der Parteien und damit deren Finanzbedarf seien damit bedeutend kleiner als bei Parteien in anderen Ländern. Aus diesen Gründen gingen Finanzierungsregelungen in vielen Ländern mit einer staatlichen Parteienfinanzierung einher, welche in der Schweiz keine Tradition hätten.<sup>16</sup>

Die IDAG Korruptionsbekämpfung organisierte am 25. Februar 2014 eine Podiumsdiskussion mit Parlamentarierinnen und Parlamentariern sowie Forscherinnen und Forschern über das Thema Transparenz bei der Finanzierung von politischen Parteien und politischen Kampagnen. Die IDAG diskutierte die aufgeworfene Frage, inwiefern die Besonderheit der Schweiz und ihrer politischen Kultur den Verzicht auf eine Gesetzgebung im Bereich der Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen rechtfertigt.

Drei Kantone, welche Transparenzregeln eingeführt haben oder daran sind, dies zu tun (Genf, Tessin und Neuenburg), stellten ihre Transparenzvorschriften vor und stellten diese zur Diskussion. Ein zweites Panel unter der Moderation von Dick Marty, Alt-Ständerat und ehemaliger Staatsanwalt des Kantons Tessin, legte den Standpunkt der Politik, der akademischen Welt und des Privatsektors dar.

Die Diskussionen zeigten auf, dass weiterhin verschiedene Meinungen bezüglich der Einführung von Transparenzvorschriften für politische Parteien bestehen. Es zeichnete sich jedoch ein Trend zu mehr Transparenz ab, da verschiedene Unternehmen ihre Zuwendungen für politische Parteien freiwillig veröffentlichen und auch einige Parteien bereits heute ihre Finanzen öffentlich zugänglich machen.

### **3. Bericht über die Veranstaltungen der IDAG Korruptionsbekämpfung von April 2011 bis Dezember 2013**

#### **3.1. Kerngruppensitzungen, Plenarsitzungen und Ateliers**

##### **3.1.1. Plenarsitzungen der IDAG Korruptionsbekämpfung**

Seit dem letzten Bericht der IDAG vom März 2011 fanden insgesamt fünf Plenarsitzungen statt. Die Sitzungsthemen werden jeweils von der Kerngruppe entschieden und richten sich nach dem aktuellen Geschehen und den anstehenden Tätigkeiten. Der Kerngruppe ist es zudem ein Anliegen, dass verschiedene Akteure im Bereich der Korruptionsbekämpfung und Mitglieder der IDAG in der Plenarsitzung eine Plattform finden, um ihre Institution und Aktivitäten vorzustellen. Nachfolgend werden kurz die verschiedenen Themen und Diskussionen der Plenarsitzungen dargelegt.

##### *Korruptionsprävention in der Chemie- und Pharmabranche sowie im parastaatlichen Sektor (Plenarsitzung 20. Juni 2013)*

Die IDAG organisierte einen Austausch mit der Privatwirtschaft und Swissmedic zum Thema Korruptionsprävention im Pharma- und Chemiesektor. Die Compliance-Verantwortlichen von drei international tätigen Schweizer Firmen (Novartis International SA, Clariant International Ltd, Givaudan SA) willigten ein, ihre Massnahmen zur Korruptionsprävention vorzustellen. Die Paneldiskussion wurde von der Zivilgesellschaft, namentlich vom Präsidenten von

<sup>16</sup> <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2013/2013-04-100.html>



*Transparency International* Schweiz, geleitet. Dies zeugt von einer etablierten Vertrauensbasis zwischen den verschiedenen Mitgliedern der IDAG. Die Pharma- und Chemiebranche der Schweiz ist stark selbstreguliert, auch weil sie in sogenannten Risikogebieten, d. h. in Ländern mit notorisch hoher Korruption, aktiv sind. Die oben genannten Firmen verfügen bereits über umfangreiche interne Compliance-Systeme und Kontrollen und haben allgemeine Verhaltenskodexe eingeführt, um der Korruption vorzubeugen. Die Korruptionsproblematik stellt sich nach wie vor bei kleineren und mittleren Unternehmen (KMU), welche häufig nicht über die nötigen Ressourcen zur Korruptionsprävention verfügen. Die geschaffenen Regelwerke zur Korruptionsbekämpfung greifen nur, wenn diese konsequent umgesetzt werden.

#### Korruption im öffentlichen Beschaffungswesen (Plenarsitzung vom 20. Juni 2013)

Das öffentliche Beschaffungswesen ist aufgrund der hohen Geldsummen und Auftragsvolumen Korruptionsrisiken ausgesetzt. Das jährliche Vergabevolumen von Bund, Kantonen und Gemeinden wird auf 40 Milliarden Franken geschätzt. Die Bundesverwaltung, mit einem jährlichen Beschaffungsvolumen von ungefähr 5,5 Milliarden Franken, ist bestrebt, Transparenz, Gleichbehandlung von verschiedenen Anbietern, Wirtschaftlichkeit und Wettbewerb bei ihren Beschaffungen walten zu lassen. Nach den einführenden Referaten des Bundesamts für Bauten und Logistik (BBL) und des fedpol über Korruptionsrisiken im Beschaffungswesen stellten das Bundesamt für Strassen (ASTRA), die Post und die SBB im Rahmen der IDAG ihre spezifischen Massnahmen zur Korruptionsprävention bei der Beschaffung vor. Das Personal der Post ist nicht dem BPG und somit nicht der Meldepflicht von Verdachtsfällen unterstellt, wie dies für die Bundesangestellten der Fall ist. Für die IDAG stellte sich deshalb die Frage, wo und wie die Angestellten dieser dezentralisierten Verwaltungseinheiten allfällige Meldungen einreichen können und was für Massnahmen zur Vorbeugung von Korruption in der Beschaffung eingeführt wurden. Alle Referenten erklärten, dass die in der Beschaffung tätigen Mitarbeitenden Ausbildungen zu Korruptionsbekämpfung durchlaufen. Massnahmen im Bereich interne Kontrolle und Risikomanagement zur Korruptionsbekämpfung haben sowohl das ASTRA als auch die Post und die SBB getroffen, konkrete Meldungen sind jedoch bisher selten geblieben. Die Kerngruppe ist der Meinung, dass eine Meldepflicht analog zu Artikel 22a BPG auch für alle dezentralisierten Verwaltungseinheiten eingeführt werden sollte.

#### «Collective Action» (Plenarsitzung vom 7. Dezember 2012)

Schmiergeldforderungen seitens ausländischer Amtsträger stellen eine grosse Herausforderung für international tätige Schweizer Unternehmen dar. Diese Erkenntnis bewegte internationale Unternehmen vermehrt dazu, mit einer «Collective Action»<sup>17</sup> den Bestechungsgeldforderungen entgegen zu wirken. Oftmals formieren sich solche «Collective-Action»-Initiativen um Unternehmen, die im gleichen Sektor oder im gleichen Land operieren oder die alle an der gleichen öffentlichen Ausschreibung teilzunehmen gedenken. Es handelt sich um freiwillige Initiativen des Privatsektors, die darauf abzielen, mit einer gemeinsamen Erklärung zur Korruptionsbekämpfung den fairen, transparenten und korruptionsfreien Wettbewerb zu fördern. Das *Basel Institute on Governance*<sup>18</sup> (Mitglied der IDAG Korruptionsbekämpfung) und Siemens Schweiz AG stellten ihre Aktivitäten im Bereich

<sup>17</sup> Definition des World Bank Institute (WBI) in *Fighting Corruption through Collective Action, A Guide for Business*: «Collective Action: a collaborative and sustained process of cooperation amongst stakeholders. It increases the impact and credibility of individual action, brings vulnerable individual players into an alliance of like-minded organizations and levels the playing field between competitors. Collective Action can complement or temporarily substitute for and strengthen weak local laws and anti-corruption practices.»

[http://info.worldbank.org/etools/docs/antic/Whole\\_guide\\_Oct.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/antic/Whole_guide_Oct.pdf)

<sup>18</sup> <http://www.collective-action.com/>



«Collective Action» vor. Das *Basel Institute on Governance* wirkt als Wissenshub von «Collective-Action»-Initiativen weltweit. Es sammelt und vermittelt Informationen und Praxisbeispiele, erarbeitet Analysen<sup>19</sup>, betreibt akademische Forschung und begleitet «Collective Action»-Prozesse weltweit. Siemens Schweiz AG initiierte und leitete in verschiedenen Märkten solche kollektiven Zusammenschlüsse gegen Schmiergeldforderungen mit Partnerfirmen, um die Wettbewerbssituation zu verbessern. «Collective-Action»-Initiativen sind für Siemens Schweiz AG ein wichtiger Sockel zur Korruptionsprävention. Auf internationaler Ebene anerkannten auch die B-20<sup>20</sup> die Problematik der Bestechungsgeldforderungen seitens öffentlicher Beamter und riefen am G-20-Gipfeltreffen 2011 in Los Cabos, Mexiko, dazu auf, international Massnahmen zum Vorgehen gegen das Phänomen zu treffen.<sup>21</sup> Die Schaffung des «Collective-Action»-Wissenshub in Basel ist auf ein direktes Mandat durch die B-20 zurückzuführen.

#### Geldwäscherei – Revision der FATF<sup>22</sup>-Empfehlungen (Plenarsitzung vom 7. Dezember 2012)

Die Plenarsitzungen der IDAG Korruptionsbekämpfung dienen auch als Plattform zum Informationsaustausch über Entwicklungen auf internationaler Ebene und deren Auswirkungen auf die Schweiz. In diesem Zusammenhang stellte das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) die Herausforderungen der Schweiz in Bezug auf die Anpassungen des schweizerischen Geldwäschereidispositivs an den überarbeiteten internationalen Standards der FATF (Financial Action Task Force) vor. Die FATF ist das wichtigste Gremium der internationalen Zusammenarbeit gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Die FATF verabschiedete an ihrer Plenarsitzung im Februar 2012 eine Teilrevision ihrer Standards in den Bereichen Geldwäscherei, Proliferationsfinanzierung und Terrorismusfinanzierung. Die revidierten Massstäbe gelten für die 4. Runde der Länderprüfungen, welche Ende 2013 startete. Im Bereich Korruptionsbekämpfung formulierte die FATF eine Definition, welche zwischen internationalen und nationalen PEP (Politically Exposed Persons) unterscheidet. Zudem wird Korruption schon nach den bestehenden Empfehlungen als Vortat von Geldwäscherei definiert. Die Schweiz arbeitet nun an der Umsetzung und Anpassung der Schweizer Standards an den revidierten FATF-Massstäben.<sup>23</sup> Weiter trat am 1. November 2013 die Teiländerung des Geldwäschereigesetzes in Kraft. Neben dem verbesserten Informationstausch wird mit der Revision auch die Befugnis der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) erweitert, bei Finanzintermediären Informationen zu beschaffen. Die Meldestelle kann zudem künftig selbständig Verträge über die technische Zusammenarbeit mit ausländischen Geldwäscherei-Meldestellen abschliessen.<sup>24</sup>

#### Vorstellung der Studie der HTW Chur «Korruptionsrisiken erfolgreich begegnen – Strategien für international tätige Unternehmen» (Plenarsitzung vom 8. Juni 2012)

Die Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur engagiert sich in der Erforschung von Korruptionsaspekten, welche für die Privatwirtschaft relevant sind. 2012 veröffentlichte

<sup>19</sup> «Collective Action and Corruption», Working Paper Nb 13, Mark Pieth, Basel Institute on Governance:

[http://www.collective-action.com/sites/default/files/120915\\_WP%2013\\_Collective%20Action%20and%20corruption\\_Pieth\\_final.pdf](http://www.collective-action.com/sites/default/files/120915_WP%2013_Collective%20Action%20and%20corruption_Pieth_final.pdf)

<sup>20</sup> B-20: Unter B-20 versteht man den Zusammenschluss von international tätigen Grossunternehmen der G-20-Ländern inklusive Schweizer Grossunternehmen: <http://www.b20businesssummit.com/guests/companies>

<sup>21</sup> B-20-Erklärung Los Cabos: «to develop a compendium of best practices in the fight against solicitation, establish appropriate high-level reporting mechanisms to address allegations of solicitation of bribes by public officials, and endorse the setting up of a pilot project in a country willing to test such mechanism»:  
<http://b20.org/documentos/B20-Complete-Report.pdf>

<sup>22</sup> FATF: Financial Action Task Force: <http://www.fatf-gafi.org/>

<sup>23</sup> <https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/medienmitteilungen.msg-id-51377.html>

<sup>24</sup> <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2013/2013-10-16.html>



die HTW Chur eine umfassende Studie zum Thema «Korruptionsrisiken erfolgreich begegnen – Strategien für international tätige Unternehmen»<sup>25</sup>, in welcher über 500 international tätige Schweizer Unternehmen zu Korruptionsrisiken und deren Auswirkungen auf die Unternehmen befragt wurden. Aus dieser Studie geht hervor, dass die aktuellen und zukünftigen Wachstumsmärkte vor allem in Weltregionen und Ländern liegen, die ein hohes Korruptionsrisiko aufweisen. Dies führt dazu, dass sich international tätige Schweizer Unternehmen zunehmend aktiv mit dem Thema Korruption auseinandersetzen müssen. Gemäss der Studie werden von 40 % der befragten Schweizer Unternehmen informelle Zahlungen erwartet. Besonders häufig mit Korruption konfrontiert werden Unternehmen, die im jeweiligen Land mit einer eigenen Produktions-, Vertriebs- oder Servicestätte vertreten sind, sowie Unternehmen, die ihre Geschäfte mithilfe lokaler Agenten oder Vermittler abwickeln. Auch eine stark wahrgenommene Bürokratie sowie die Erwirtschaftung grosser Umsatzanteile mit staatlichen Behörden bzw. Staatsunternehmen gehen mit einer erhöhten Konfrontation mit Korruption einher. Ein Viertel der befragten Unternehmen nimmt an, dass es in den vergangenen zwei Jahren einen Auftrag eines staatlichen oder privaten Auftraggebers an einen korrumpierenden Mitbewerber verloren hat. Infolge bestehender Korruptionsrisiken haben gut 10 % der Unternehmen innerhalb der letzten fünf Jahre den Markteintritt in ein bestimmtes Land nicht vollzogen. Rund 4 % der Befragten haben sich im gleichen Zeitraum aufgrund von Korruptionsrisiken aus einem Markt zurückgezogen.

Die Ergebnisse der Studie unterstreichen die Wichtigkeit eines kontinuierlichen Schweizer Engagements in den verschiedenen internationalen Gremien zur Korruptionsbekämpfung, um gleichlange Spiesse für international tätige Schweizer Unternehmen zu schaffen.

#### Sport und Korruption (Plenarsitzung vom 8. Juni 2012)

Die mediale Kritik an der FIFA<sup>26</sup> betreffend die intransparente Vergabe von Austragungsorten der Fussballweltmeisterschaft sowie der Schweiz als Standort von internationalen Sportorganisationen veranlasste die IDAG, eine Veranstaltung über Korruption und Sport durchzuführen.

Das *Basel Institute on Governance* referierte zum Thema «Sport und Korruption», insbesondere über die angestrebten Reformen innerhalb der FIFA. Die grössten Korruptionsrisiken im Sport bestehen in Spielabsprachen, irregulären Wetten, Transfers von Spielern und Clubs sowie Grossveranstaltungen. Als Reaktion auf die öffentliche Kritik leitete die FIFA umfassende Reformen ihrer Gouvernanzstruktur ein. Insbesondere wurde ein *Independent Governance Committee* unter der Leitung von Prof. Mark Pieth<sup>27</sup> eingesetzt. Im Bereich der Spielabsprachen wurde 2007 eine *Early Warning System GmbH* gegründet, welche Sportwetten auf Spiele aller FIFA-Wettbewerbe überwacht. Zur Erhöhung der Transparenz bezüglich Spielertransfers wurde 2008 ein Transferabgleichungssystem eingeführt; die Geldströme werden darin jedoch nicht erfasst. Bezüglich Grossveranstaltungen setzte die FIFA an der Weltmeisterschaft in Südafrika 2010 auf die Überwachung des Ticketverkaufs und auf die Überprüfung und Veranlassung sämtlicher Ausgaben des lokalen Organisationskomitees durch eine externe Stelle. Nicht erfasst bleiben jedoch die Projekte des austragenden Staates. Das starke und schnelle wirtschaftliche Wachstum der FIFA im Verlauf der letzten Jahre machte eine Revision der

<sup>25</sup> Bericht der HTW Chur «Korruptionsrisiken erfolgreich begegnen – Strategien für international tätige Unternehmen», vom Oktober 2012.

[http://www.htwchur.ch/fileadmin/user\\_upload/institute/SIFE/3\\_Forschungsthemen/Internationalisierung/IFBI\\_Leifaden\\_Korruptionsrisiken\\_HTW\\_dt.pdf.pdf](http://www.htwchur.ch/fileadmin/user_upload/institute/SIFE/3_Forschungsthemen/Internationalisierung/IFBI_Leifaden_Korruptionsrisiken_HTW_dt.pdf.pdf)

<sup>26</sup> Fédération Internationale de Football Association (FIFA)

<sup>27</sup> Strafrechtsexperte, Direktor des Basel Institute on Governance



internen Führungs- und Kontrollstrukturen erforderlich. Die Einführung von internen Gouvernanzreformen ist begrüssenswert, jedoch ersetzen diese nicht eine externe Überprüfung.

Die Korruptionsverdachtsmeldungen im Sportbereich zeigen auf, inwiefern ein neu entstehender Brennpunkt in der internationalen Korruptionsbekämpfung unmittelbare Auswirkungen auf die nationale Agenda haben kann. Der Bundesrat ist sich dem Korruptionsrisiko im Sport bewusst und hat im November 2011 einen Bericht über Korruptionsbekämpfung und Wettkampfmanipulation im Sport gutgeheissen.<sup>28</sup> Der Bericht kommt zur Erkenntnis, dass die bisherigen Massnahmen der (internationalen) Sportverbände nicht ausreichen, um Korruption effizient zu verhindern. Notwendig sind harmonisierte und verbindliche «Good-Governance»-Systeme auf allen Ebenen des organisierten Sports. Parallel zum Sport sind auch die staatlichen Institutionen gefordert, ein transparentes, klar reguliertes und dennoch attraktives Umfeld für Sportorganisationen zu schaffen. Auf dem Spiel steht nicht nur die Integrität des Sports, sondern auch das Ansehen der Schweiz als Sitzstaat zahlreicher internationaler Sportverbände. Die Schweiz prüft nun unter anderem Massnahmen zur Einführung einer Strafnorm gegen Wettkampfmanipulation. Was die Anwendbarkeit der Strafnormen zur Privatbestechung auf internationale Sportverbände anbetrifft, ist auf die Vorlage zur Revision des Korruptionsstrafrechts vom 30. April 2014 zu verweisen, vgl. dazu im Einzelnen das Kapitel 4.1.2 zu den laufenden Gesetzgebungsarbeiten.

#### Durch die Bundesanwaltschaft bearbeitete Korruptionsfälle (Plenarsitzung vom 9. Dezember 2011)

Während der Plenarsitzung wurden die Rollen der verschiedenen Akteure der Korruptionsbekämpfung in der Schweiz vorgestellt. In diesem Sinne illustrierte eine Vertreterin der BA deren Tätigkeit anhand von verschiedenen anonymisierten Fällen von Korruptionshandlungen von multinationalen Unternehmen, aber auch von Schweizer KMU. Multiple Verschachtelungen von Aufträgen an Beratungsfirmen, gefälschte Beratungsaufträge, Rechnungen ohne Gegenleistungen, intermediäre Personen und Gesellschaften, sind nur einige namhafte Beispiele, welche das Aufwickeln eines internationalen Korruptionsfalles erschweren.

#### Vorstellung der National Integrity System Studie (NIS) von Transparency International (Plenarsitzung vom 9. Dezember 2011)

Transparency International Schweiz stellte der IDAG die NIS-Studie<sup>29</sup> vor. Die NIS-Studie ist eine komparative Studie der Mechanismen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung sowie der existierenden regulatorischen Strukturen in 26 europäischen Ländern, inklusive der Schweiz. Die Erhebung der Daten wird von den jeweiligen nationalen Abteilungen von Transparency International durchgeführt. Vertreter der IDAG Korruptionsbekämpfung wirkten als Experten im Ausschuss der Studie und brachten ihre Kenntnisse des Antikorruptionsdispositivs des Bundes ein.

#### Korruption im Rohstoffsektor (Plenarsitzung vom 9. Dezember 2011)

Die Nichtregierungsorganisation Erklärung von Bern (EvB) veröffentlichte ein Buch zum Thema Rohstoffe<sup>30</sup> und informierte die IDAG über die verschiedenen Korruptionsrisiken im

<sup>28</sup> Korruptionsbekämpfung und Wettkampfmanipulation im Sport; Bericht in Erfüllung des Postulats 11.3754 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates vom 28. Juni 2011, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/28529.pdf>

<sup>29</sup> [http://www.transparency.ch/de/aktuelles\\_schweiz/meldungen/2012\\_02\\_01\\_NISPressemitteilung\\_meldung.php](http://www.transparency.ch/de/aktuelles_schweiz/meldungen/2012_02_01_NISPressemitteilung_meldung.php)

<sup>30</sup> «Rohstoff – Das gefährlichste Geschäft der Schweiz», Erklärung von Bern, 2012.



Rohstoffhandel und -abbau. Die Schweiz hat sich zu einem weltweit wichtigen Rohstoffhandelsplatz entwickelt, über welchen mindestens 15 bis 25 % der gesamten Rohstoffe gehandelt werden. Entlang der Wertschöpfungskette von Rohstoffen, von der Lizenzierung bis hin zur Vermarktung, ist das Korruptionsrisiko differenziert zu betrachten. Bei der Erkundung und bei der Raffinierung sowie beim Marketing ist es relativ niedrig, bei der Lizenzierung und dem Handel ist es aber gross. Ebenfalls erheblichen Korruptionsrisiken ausgesetzt ist der Erwerb von Anteilen (z. B. von lokalen Produktionsstätten) und die Allokation der Gewinne, da oftmals Regierungsstellen für die Vergabe von Abbaukonzessionen zuständig sind. Im Rahmen des Rohstoffberichts des Bundesrates vom März 2013 werden auch Korruptionsrisiken im Rohstoffsektor thematisiert.<sup>31</sup>

#### Institut für Wirtschaftskriminalität (ILCE) in Neuchâtel (Plenarsitzung vom 7. Juni 2011)

Das Institut für Wirtschaftskriminalität (ILCE)<sup>32</sup> in Neuchâtel stellte seine Aktivitäten und Ausbildungsmöglichkeiten, insbesondere die verschiedenen Programme zur Weiterbildung im Bereich Wirtschaftskriminalität und Forensik, vor. Das Institut organisiert auch regelmässige Kolloquien zu Korruptionsthemen und erarbeitet Hintergrundstudien zu spezifischen Korruptionsthemen.

#### Themenschwerpunkt Potentatengelder und Geldwäscherei (Plenarsitzung vom 7. Juni 2011)

Der Arabische Frühling stellt einen weiteren Meilenstein in den schweizerischen Bemühungen zugunsten der «Asset Recovery» dar. Die in diesem Zusammenhang erlassenen Vermögenssperrungen haben den Bundesrat veranlasst, die bestehende Praxis zu formalisieren. Am 22. Mai 2013 eröffnete der Bundesrat deshalb das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Sperrung und Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG). Die Vernehmlassung dauerte bis am 12. September 2013. Der Gesetzesentwurf fasst das geltende Recht und die Praxis im Bereich der Rückgabe unrechtmässig erworbener Vermögenswerte in einem einzigen Gesetz zusammen. Er deckt die drei wichtigsten einschlägigen Massnahmen ab, d. h. Sperrung, Einziehung und Rückerstattung. Er sieht zudem eine gezielte Unterstützung an den Herkunftsstaat im Hinblick auf eine rasche gerichtliche Klärung des Ursprungs der Vermögenswerte vor. Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes wird das Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte (RuVG)<sup>33</sup> aufgehoben.

### **Schlussfolgerungen der Diskussionen der Plenarsitzungen**

Nach neun Plenarsitzungen seit der Schaffung der IDAG Korruptionsbekämpfung freut es uns festzustellen, dass eine hohe Besucherzahl von weiterhin grossem Interesse an der Thematik sowie einem zunehmenden Diskussionsbedarf zeugt. Positiv bewertet wird, dass die verschiedenen Akteure Bereitschaft zum Dialog und Informationsaustausch zeigen. Austausch versteht sich als Sensibilisierungsmassnahme, um auf Risiken hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Die IDAG hat jedoch keine Kompetenz, selber Massnahmen einzuführen oder die Einführung solcher zu überwachen, und ist auf die konstruktive Mitarbeit der verschiedenen Akteure angewiesen.

<sup>31</sup> Grundlagenbericht Rohstoffe, Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat, 27. März 2013: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30133.pdf>

<sup>32</sup> <http://ilce.he-arc.ch/>

<sup>33</sup> <http://www.rhf.admin.ch/rhf/de/home/straf/recht/national/ruvg.html>





### 3.1.2. Thematische Ateliers

Die IDAG Korruptionsbekämpfung organisiert je nach Bedarf thematische Ateliers zu spezifischen aktuellen Themen für interessierte Bundesstellen. Diese Ateliers werden mit verschiedenen Formaten wie z.B. Vorträgen, Workshops oder von der IDAG Korruptionsbekämpfung geführten Diskussionen mit betroffenen Stellen veranstaltet. Nachfolgend werden verschiedene Ateliers vorgestellt.

#### **Atelier «Umgang mit Verhaltensweisen an der Grenze der Legalität bei Arbeitsstellen im Ausland/Gestion des comportements à la limite de la légalité dans l'activité à l'étranger» (12.9.12)**

Für den Bund im Ausland zu arbeiten, ist manchmal komplizierter, als man sich das in Bern vorstellt. Die Entrichtung eines «Bakschisch», eines Bestechungsgeldes oder einer grösseren Summe kann dafür sorgen, dass ein Projekt vorankommt, dass Bauarbeiten rascher aufgenommen werden, dass ein Hilfskonvoi eine von der Polizei errichtete Strassensperre passiert, dass eine Geisel befreit wird oder eine Dienstwohnung an das Trinkwassernetz angeschlossen wird. Gewisse Bundesangestellte können mit solchen oder ähnlichen Risiken konfrontiert werden. Es besteht die Versuchung, sich korrupt zu verhalten oder sich in einer Weise zu verhalten, die der aktiven Korruption sehr nahe kommt. Wie soll beispielsweise ein Bundesangestellter auf die Anfrage eines ausländischen Beamten reagieren, der den Abschluss eines Vertrags von der Bezahlung einer Provision abhängig macht?

In strafrechtlicher Hinsicht können diese Fakten unter Artikel 322<sup>septies</sup> (und 322<sup>octies</sup>) des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) fallen, das in diesem Fall zur Anwendung käme. Die Begriffe «geringfügige» und «sozial übliche Vorteile» wären aus Schweizer Sicht zu betrachten. Das Argument der ausländischen Ausnahme wäre somit hinfällig. Man muss jedoch darauf hinweisen, dass die Fakten allenfalls unter Artikel 52 StGB (Strafbefreiung) fallen könnten und somit je nach Umständen zulässig wären.

An einem von der IDAG organisierten Atelier zu diesem Thema nahmen am 12. September 2012 rund vierzig Personen teil. Dabei wurde offen über das Problem diskutiert und nach pragmatischen Lösungen gesucht, um die Risiken einzuschränken und die Situation der betroffenen Personen zu verbessern.

Die Diskussionen wiesen auf eine gewisse Undurchsichtigkeit in diesem Bereich hin. Verschiedene Situationen werden beschrieben, aber nur wenige konkrete Fälle sind dokumentiert. Am besten bekannt ist heute der Bausektor: Das BBL praktiziert eine Nulltoleranz und akzeptiert die Auswirkungen dieser Politik. Dazu gehört beispielsweise eine Verzögerung bei der Ausführung der Arbeiten aufgrund längerer Fristen.

Im Atelier wurden die folgenden guten Praktiken berücksichtigt:

a) *Ganz allgemein müssen aktive Korruption oder Handlungen, die an aktive Korruption grenzen könnten, vermieden werden.*

Es können verschiedene Präventionsinstrumente umgesetzt werden:

- Klar und unmissverständlich kommunizieren, dass der Bund jegliche Form der Korruption oder der Bevorteilung ablehnt.



- Vertragsklauseln und Verhaltenskodexe erarbeiten und unterzeichnen lassen, die solche Praktiken für Partner, Generalunternehmer, Amtsträger, Projektleiter und Zulieferer verbieten.
- Vertragsklauseln erarbeiten und unterzeichnen lassen, die es dem Bund ermöglichen, bei den Partnern Kontrollen durchzuführen.
- Die Mitarbeitenden durch Verhaltenskodexe oder Arbeitsverträge dazu bringen, dass sie sich für diese Politik einsetzen.
- Ausbildungs- und anschliessend Sensibilisierungsprogramme auf die Beine stellen.
- Dieses Thema in das interne Kontrollsystem der entsprechenden Prozesse integrieren.
- Compliance-Stellen schaffen und Compliance-Audits durchführen, auch bei den Partnern.
- Bei Bauvorhaben oder Weltausstellungen sehr früh handeln und genügend Zeit einplanen, um nicht unter Druck zu geraten.

*b) Bevor Handlungen ergriffen werden, die an aktive Korruption grenzen könnten, sind die Interessen genau abzuwägen*

Menschliches Leben und die Erhaltung der Gesundheit sind höhere Güter, die in gewissen Ausnahmefällen Handlungen rechtfertigen können, die sich an der Grenze der Legalität bewegen. Diese Interessenabwägung muss dokumentiert werden, damit der Bund in der Lage ist, solche Vorgehensweisen zu erklären und schliesslich die Verantwortung dafür zu übernehmen, wenn er eines Tages mit Vorwürfen konfrontiert sein sollte.

*c) Wenn Handlungen beschlossen werden, die an aktive Korruption grenzen könnten, muss der Entscheid offiziell mitgeteilt werden*

Dieser Entscheid muss auf einer angemessenen hierarchischen Ebene gefasst werden. Dabei handelt es sich im Allgemeinen um die Direktion des betroffenen Amtes beziehungsweise die Vorsteherin oder den Vorsteher des betroffenen Departements. Der Entscheid ist zu dokumentieren. Allfällige Buchhaltungsvorgänge, die mit einem solchen Vorgehen verbunden sind, müssen transparent sein und dem Finanzhaushaltgesetz des Bundes entsprechen.

Nebst diesen guten Praktiken hält es die IDAG für notwendig, die entsprechenden ausländischen Staaten über alle Situationen zu informieren, in denen ihre Behörden durch ihr Verhalten zu Korruption oder Bevorteilung angestiftet haben. Die praktischen Modalitäten dieser Meldung sowie die Möglichkeit, solche Meldungen auf jene Fälle auszudehnen, die von im Ausland tätigen Schweizer Unternehmen beobachtet wurden, werden von der IDAG im Rahmen ihrer künftigen Arbeit geprüft.

➤ **Empfehlung 4: Die Kerngruppe empfiehlt, dass das EDA eine Liste mit den verfügbaren Meldestellen zur Korruptionsbekämpfung in den verschiedenen Ländern erstellt, welche insbesondere dem Privatsektor zur Verfügung gestellt werden kann.**

## **Atelier zum Thema «Ausbildungen im Bereich Korruptionsbekämpfung» (13.9.2011)**

Korruptionsrisiken sind nicht nur im traditionellen Einkaufsbereich anzutreffen, sondern auch bei Tätigkeiten wie Steuererhebung, Grenzwaache, Subventionen oder Aufsicht. Und trotzdem haben nur sehr wenige Verwaltungseinheiten dieses Thema in ihre



Ausbildungsangebote integriert. Nach einer von der IDAG Korruptionsbekämpfung durchgeführten Umfrage vom 27. Mai 2011 verfügen nicht alle Departemente über Ausbildungen im Korruptionsbereich.

Der Sensibilisierung und Ausbildung von Bundesangestellten kommt in der Korruptionsprävention eine zentrale Rolle zu. Aus diesem Grund lud die IDAG Korruptionsbekämpfung alle Ausbildungsverantwortlichen, Linienvorgesetzten und Interessierten der verschiedenen Departemente am 13. September 2011 zu einer Informations- und Austauschveranstaltung über bestehende Ausbildungsmodul im Korruptionsbereich ein. Die in den verschiedenen Departementen als beste Praktiken identifizierten Ausbildungslehrgänge wurden kurz vorgestellt und nachträglich den Teilnehmenden als Arbeitsdokumente zur Verfügung gestellt. Ziel des Ateliers war die Anregung zur Einführung eines Ausbildungsmoduls im Bereich Korruptionsbekämpfung und die Identifikation von passenden Ausbildungslehrgängen. Mittelfristig sollen alle Bundesangestellten über Grundkenntnisse in der Korruptionsbekämpfung verfügen, auf Risikoverhalten sensibilisiert sein und die gesetzlichen Grundlagen und ethischen Regeln kennen, um diese in kritischen Situationen anzuwenden. Korruptionsspezifische Fragen können auch in bestehende Ausbildungslehrgänge integriert und dort vertieft thematisiert werden, wie dies zum Beispiel bei der Ausbildung von diplomatischen und konsularischen Angestellten, von Angestellten des Beschaffungswesens, aber auch bei Kaderausbildungen bereits der Fall ist. Im Jahre 2013 wurde vom EPA ein E-Learning-Modul zur Korruptionsprävention in den Sprachen Deutsch, Französisch und Italienisch erarbeitet, welches ab 2014 systematisch in die Führungsseminare integriert wird. Das Modul kann ebenfalls in anderen geeigneten Kursen eingesetzt werden.

Verschiedene Bundesstellen ersuchten nachgehend die Mitglieder der Kerngruppe und Ausbildungsexpertinnen und -experten um Unterstützung in der Gestaltung der Ausbildungslehrgänge. Die Kerngruppe tätigte mit der Organisation dieser Veranstaltung einen ersten wichtigen Schritt, damit die verschiedenen Bundesstellen Beispiele von Korruptionspräventionslehrgängen kennenlernen und diese vermehrt anwenden können. Es besteht weiterhin Handlungsbedarf in der Einführung von Ausbildungsmodulen, in der Sensibilisierung aller Bundesangestellten für Korruptionsrisiken und insbesondere in der Weiterbildung von Risikogruppen.

➤ ***Empfehlung 5: Die Kerngruppe empfiehlt, spezifische Risikogruppen der Bundesverwaltung zu identifizieren und auf eine zweckmässige Weiterbildung im Korruptionsbereich hinzuwirken.***

#### **4. Aktuelle Aktivitätsfelder der Korruptionsbekämpfung**

##### **4.1. Nationale Ebene**

###### **4.1.1. Vorfälle in der Berichtszeit 2011–2013**

In den Berichtsjahren häuften sich die Verdachtsmeldungen bezüglich Bestechung und ungetreuer Amtsführung in der Bundesverwaltung, hauptsächlich im Zusammenhang mit der Vergabe von IT-Aufträgen. Im Fokus stand das Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV). Eine Arbeitsgruppe aus Mitgliedern der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen von National- und Ständerat untersucht zurzeit die



Hintergründe um das gestoppte Informatikprojekt INSIEME. Um solche Probleme bei der Vergabe von IT-Projekten der Bundesverwaltung künftig zu vermeiden, beschloss die Finanzkommission, eine Kommissionsmotion einzureichen. Der Bundesrat wurde damit verpflichtet, einen Pool von IT-Projektleitenden zu schaffen, auf den der Bund zurückgreifen kann.<sup>34</sup> Die Motion lässt offen, wie dieser Pool künftig zur Verhinderung von Korruptionshandlungen bei der Vergabe von IT-Aufträgen beitragen soll. Auch in anderen Bundesämtern wie zum Beispiel dem SECO kamen mutmassliche Unregelmässigkeiten im Beschaffungswesen ans Licht. Im Zusammenhang mit den erhobenen Korruptionsvorwürfen im SECO wurde eine Administrativuntersuchung eingeleitet.<sup>35</sup> Ziel dieser Administrativuntersuchung ist es, die internen Regeln und Abläufe zu prüfen. Sie ergänzt die Strafuntersuchung, welche die Bundesanwaltschaft auf Antrag des SECO eingeleitet hat. Diese Fälle führten vor Augen, dass die Schweiz und ihre Verwaltungsstellen nicht vor Korruptionsfällen und ungetreuer Amtsführung gefeit sind. Ermittlungen der BA wegen ungetreuer Amtsführung und Bestechung in mehreren Departementen und Bundesstellen sind zurzeit hängig. Die Häufung von Korruptionsverdachtsmeldungen muss nicht zwingend mit einer Zunahme an korruptem Verhalten einhergehen, sondern kann auch das Resultat von greifenden Antikorruptionsmassnahmen darstellen, welche solche Fälle an die Oberfläche bringen.

Diese Fälle zeigen auch auf, dass die Arbeit der IDAG Korruptionsbekämpfung relevant bleibt und die Weiterführung der Sensibilisierungsmassnahmen zur Korruptionsbekämpfung notwendig ist.

Verschiedene Korruptionsfälle in den Kantonen und Städten haben zudem Aufsehen erregt. In den meisten Fällen handelt es sich um relativ kleine Summen. Handlungsbedarf besteht allerdings auch auf kantonaler Ebene.

Verschiedene Schweizer Unternehmen sehen sich mit Korruptionsvorwürfen konfrontiert. Zum Beispiel wurde Alstom Network Schweiz AG, die Schweizer Tochtergesellschaft des französischen Industriekonzerns Alstom, im November 2011 in der Schweiz wegen Bestechungshandlungen verurteilt.<sup>36</sup> Nach Angaben der BA hat Alstom Network Schweiz AG zu wenige Vorkehrungen getroffen, um Bestechungszahlungen durch eigene Mitarbeitende zu verhindern. So flossen im Jahre 2008 Bestechungszahlungen an politische Amtsträger in Lettland, Tunesien und Malaysia. Der Fall Alstom Network Schweiz AG zeigt auf, dass der Einsatz von Geschäftsvermittlern in Ländern, die nach dem Bestechungsindex von *Transparency International* eine hohe Korruptionsrate aufweisen, mit hohem Risiko verbunden ist.

#### 4.1.2. Laufende Gesetzgebungsarbeiten

##### Revision des Korruptionsstrafrechts

Am 30. April 2014 verabschiedete der Bundesrat eine Vorlage zur Revision des Korruptionsstrafrechts.

Die Schweiz gehört zu den Ländern, die am wenigsten von der Korruption betroffen sind, und sie verfügt grundsätzlich über ein wirksames Korruptionsstrafrecht. Gewisse Eigenschaften der Schweiz erfordern jedoch eine besondere Aufmerksamkeit: Ihre Wirtschaft ist international stark verflochten. Sie ist auf internationalen Märkten tätig, wo die

<sup>34</sup> <http://www.parlament.ch/d/mm/2012/seiten/sda-2012-11-09-2.aspx>

<sup>35</sup> <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=51927>

<sup>36</sup> <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=42300>



Anwendung der internationalen Antikorruptionsstandards manchmal ungenügend ist. Ausserdem sind in der Schweiz zahlreiche internationale Sportverbände mit häufig enormen wirtschaftlichen und finanziellen Interessen angesiedelt, deren Entscheide manchmal durch Korruptionsvorwürfe überschattet sind.

Vor diesem Hintergrund schlägt die Vorlage des Bundesrates insbesondere vor, die Privatbestechung zu einem Officialdelikt zu erklären und sie auch dann zu ahnden, wenn sie zu keinen Wettbewerbsverzerrungen führt.

Im geltenden Recht wird die Privatbestechung nur verfolgt, wenn ein Strafantrag vorliegt. Ihre Ahndung liegt jedoch sehr häufig im Interesse der Gesamtbevölkerung. Denn die Privatbestechung kann beispielsweise der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit schaden, wenn in diesen Bereichen korrupte Geschäfte abgeschlossen werden. Erwähnenswert wären aber auch die grossen Interessen, die bei der Vergabe von sportlichen Grossanlässen mit im Spiel sind, einschliesslich der öffentlichen Subventionen.

Zurzeit ist die Privatbestechung nur strafbar, wenn sie zu Wettbewerbsverzerrungen im Sinne des Gesetzes über den unlauteren Wettbewerb führt. Diese Bedingung sollte aufgehoben werden, um das konkrete Ausmass der Straftat der Privatbestechung zu klären, namentlich bei der Vergabe sportlicher Grossanlässe.

Neben den Änderungen im Bereich der Privatbestechung schlägt der Bundesrat zudem auch eine Präzisierung bei der Bestechung – Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme – von Amtsträgern (Art. 322<sup>quinquies</sup> und 322<sup>sexies</sup> StGB) vor. Künftig soll korruptes Verhalten in jedem Fall auch dann strafbar sein, wenn nicht der Amtsträger selbst, sondern ein Dritter das Bestechungsgeld erhält, wie das heute der Fall ist.

Auf internationaler Ebene steht die Vorlage im Zusammenhang mit den Empfehlungen, welche die Staatengruppe GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) der Schweiz Ende 2011 gemacht hatte.<sup>37</sup>

### «Whistleblowing»

Am 21. November 2012 beschloss der Bundesrat, die Arbeiten zur Revision des Obligationenrechts (OR) weiterzuführen, die mit der Meldung von Unregelmässigkeiten zu tun haben. Am 20. November 2013 erliess er eine Botschaft zuhanden des Parlaments. Die neuen Bestimmungen gelten hauptsächlich für den privaten Sektor, aber auch für öffentliche Körperschaften, deren Arbeitsverhältnisse dem OR unterstellt sind oder die auf Bestimmungen im OR verweisen. Mit der Vorlage wird vorgeschlagen, die Voraussetzungen für die Meldung von Unregelmässigkeiten im Gesetz zu regeln (Art. 321a<sup>bis</sup> ff E-OR). Die Angestellten müssen sich grundsätzlich zuerst an den Arbeitgeber wenden (Art. 321a<sup>bis</sup> E-OR), bevor sie die Unregelmässigkeiten einer Behörde melden (Art. 321a<sup>ter</sup> E-OR), und erst als ultima ratio an die Öffentlichkeit (Art. 321a<sup>quinquies</sup> E-OR). Eine direkte Meldung an eine Behörde ist in den gesetzlich vereinbarten Fällen zulässig (Art. 321a<sup>quater</sup> E-OR). Angestellte, die einen Beruf ausüben, der dem Berufsgeheimnis untersteht (Art. 321 StGB), profitieren nicht von den neuen Bestimmungen (Art. 321a<sup>septies</sup> E-OR). Vorbehalten ist die Meldung an eine ausländische Behörde (Art. 321a<sup>septies</sup> Abs. 2 E-OR). Eine ordentliche Kündigung im Anschluss an eine rechtmässige Meldung ist missbräuchlich (Art. 336 Abs. 2 Bst. d E-OR). Diese wird laut geltendem Recht mit einer Entschädigung von maximal sechs Monatslöhnen sanktioniert. Jegliche Nachteile, die eine Angestellte oder ein Angestellter nach einer Meldung erleidet, sind verboten (Art. 328 Abs. 3 E-OR). Der Ständerat hat die Vorlage am 22. September 2014 behandelt. Mit wenigen Ausnahmen folgte er der vom Bundesrat vorgeschlagenen Regelung.

<sup>37</sup> <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2011/2011-12-02.html>



## Geschenkannahme und Einladungen

Zur Vorbeugung der Korruption wurden in der neuen Bundespersonalverordnung (Art. 93 und Art. 93a)<sup>38</sup>, welche am 1. Juli 2013 in Kraft getreten ist, Bestimmungen zur Geschenkannahme und zu Einladungen aufgenommen.

Die Angestellten dürfen im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit keine Geschenke oder sonstigen Vorteile annehmen. Ausgenommen sind geringfügige und sozial übliche Vorteile. Als geringfügig gelten Naturalgeschenke mit einem Marktwert von höchstens 200 Franken. Geschenke, die über geringfügige und sozial übliche Vorteile hinausgehen und aus Höflichkeit nicht abgelehnt werden können (z. B. im konsularischen oder diplomatischen Bereich), liefern Angestellte der zuständigen Stelle ab. Die Annahme von Vorteilen und Einladungen darf weder die Unabhängigkeit, die Objektivität und die Handlungsfreiheit bei der beruflichen Tätigkeit beeinträchtigen, noch den Anschein der Käuflichkeit oder Befangenheit der Angestellten erwecken. Einladungen ins Ausland müssen abgelehnt werden, ausser es liegt eine schriftliche Bewilligung der Vorgesetzten vor. Angestellte, die an Beschaffungs- oder Entscheidungsprozessen beteiligt sind (z. B. Vergabe-, Aufsichts-, Veranlagungs-, Subventionsentscheide oder Entscheide von vergleichbarer Tragweite), müssen selbst geringfügige und sozial übliche Vorteile sowie Einladungen ablehnen, sofern sie im Zusammenhang mit diesen Prozessen angeboten werden. In Zweifelsfällen klären die Angestellten mit ihren Vorgesetzten ab, ob ein Vorteil oder eine Einladung angenommen werden darf.

## Vermögen von Potentaten

Aufgrund der Resultate der Vernehmlassung, die 2013 zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Sperrung und Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG) stattfand, bereitet der Bundesrat eine Botschaft zu diesem neuen Gesetz vor, das im ersten Semester 2014 verabschiedet werden soll. Das künftige Gesetz über die Sperrung und Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG) soll die bestehenden Gesetzesgrundlagen übernehmen und die bisherige Praxis abbilden und sie in einem einzigen Erlass regeln.

Dank dem SRVG wird der Bundesrat über eine formelle gesetzliche Grundlage für den Umgang mit Fällen von Potentatengeldern verfügen. Das Gesetz stärkt die demokratische Legitimation der Politik des Bundesrates auf diesem Gebiet. Der neue Erlass zählt auf, welche Voraussetzungen für die Anordnung einer Vermögenssperrung erfüllt sein müssen, und kommt damit Forderungen aus dem Parlament nach. Das Gesetz erhöht zudem die Rechtssicherheit und die Transparenz des staatlichen Handelns. Zudem verankert das SRVG zwei Weiterentwicklungen der Praxis, die auf bisher gemachten Erfahrungen beruhen: Erstens werden die Meldepflicht-Modalitäten bezüglich gesperrter Vermögenswerte vereinfacht (Schaffung eines sogenannten «Guichet unique» bei der Meldestelle für die Geldwäscherei MROS). Zweitens ist im Hinblick auf eine Vereinfachung des Rechtshilfeverfahrens die Möglichkeit einer Informationsweitergabe an den Herkunftsstaat ausdrücklich vorgesehen.

<sup>38</sup> <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20011178/index.html#a93>



## Revision des Lotterie- und Spielbankengesetzes (neu Geldspielgesetz)

Der Bundesrat hat am 13. Februar 2013 das EJPD beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine Vernehmlassungsvorlage für ein Geldspielgesetz auszuarbeiten. Das Geldspielgesetz soll den neuen Geldspieleartikel der Bundesverfassung (Art. 106 BV<sup>39</sup>) umsetzen, wonach der Bund die Vorschriften über die Geldspiele erlässt. Nach dem Willen des Bundesrates soll die Geldspielgesetzgebung des Bundes neu in einem Gesetz integriert werden. Eingebettet in diese Gesetzgebung finden sich Massnahmen gegen die Wettkampfmanipulation, mithin auch die entsprechenden Korruptionsstrafnormen. Dieses Gesetz wird voraussichtlich das geltende Lotteriegesezt und das geltende Spielbankengesetz ablösen. Die Vernehmlassung zum Vorentwurf des Gesetzes endete am 20. August 2014.

### 4.1.3. Ausbildungs- und Sensibilisierungsmassnahmen im Bereich der Korruptionsbekämpfung

Der Ausbildung kommt in der Korruptionsprävention eine besondere Bedeutung zu. Eine kontinuierliche und praxisorientierte Information der Angestellten hilft Korruption vorzubeugen, aber auch aufzudecken.

#### Sensibilisierung für Korruptionsrisiken in EPA-Führungsseminaren

Korruptionsprävention wird bundesweit systematisch in Kursen und durch gezielte Information thematisiert: Seit 2010 besteht eine Sensibilisierung im Rahmen der Führungsseminare für Basiskader sowie für mittleres und höheres Kader durch Information und Diskussion von Fallbeispielen und neu durch das im 2013 erarbeitete E-Learning Modul zum Thema Korruptionsprävention, welches ab 2015 Bestandteil aller obligatorischen Führungsseminare ist. Weitere Informationsmassnahmen mit den Broschüren «Korruptionsprävention und Whistleblowing» und «Verhaltenskodex Bundesverwaltung» wurden getroffen. Diese wurden in drei Aktionen (2009, 2012 und 2013) mit einem Begleitschreiben der Direktorin des EPA (2009) bzw. der Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements (2012) und des Informationsdienstes des EPA (2013) mittels Postversand an die Privatadresse bzw. an die geschäftliche E-Mail-Adresse aller Mitarbeitenden persönlich zugestellt. Neue Mitarbeitende erhalten die Broschüren von ihrem Personaldienst. Die Broschüren können auch jederzeit beim BBL gratis bezogen werden. Zudem enthalten das Intranet und die Internet-Seite<sup>40</sup> des Bundes Informationen zum Verhaltenskodex der Bundesverwaltung und zur Korruptionsprävention.

- **Empfehlung 6: Die Kerngruppe empfiehlt, dass die spezifischen Risikogruppen der Bundesverwaltung das bestehende E-Learning-Modul «Korruptionsbekämpfung» durcharbeiten. Dieses enthält Hinweise auf die Gesetzgebung, den Verhaltenskodex der Bundesverwaltung, Informationen über die Meldepflicht der Bundesangestellten sowie praktische Fallbeispiele. Im Rahmen der Erarbeitung des Tätigkeitsberichts Korruptionsbekämpfung 2014 - 2017 soll die Ausdehnung der Empfehlung auf alle Mitarbeitende der Bundesverwaltung geprüft werden.**

<sup>39</sup> SR 101

<sup>40</sup> <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00389/02580/index.html?lang=de>



### Sensibilisierungsmassnahmen zur Einführung von Artikel 22a BPG

Das Thema «Whistleblowing» wurde im ersten Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung behandelt. Zu diesem Thema erhielt die Bundesverwaltung zudem Empfehlungen von Seiten der OECD-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Korruption im Rahmen ihrer Berichte der Phase 2 und 3 über die Schweiz<sup>41</sup> und von Seiten der GRECO in ihrem ersten Evaluationsbericht 2008. Darüber hinaus wurde das Thema «Whistleblowing» auch von *Transparency International* in ihrem Bericht «National Integrity System» erwähnt: «(...) 2009 wurde ein Flyer zum Thema *Korruptionsbekämpfung gedruckt, in dem auf die Möglichkeit hingewiesen wurde, Verdachtsfälle der EFK zu melden. Der an die rund 35 000 Bundesangestellten gerichtete Flyer wurde aber leider nicht per Post versandt, sondern über die hierarchischen Kanäle verteilt, so dass nicht sicher ist, ob die Information wirklich beim gesamten Personal ankam*». <sup>42</sup>

Unter Artikel 22a BPG wurde am 1. Januar 2011 für sämtliche Angestellten die Pflicht eingeführt, alle von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, ihren Strafverfolgungsbehörden, ihren Vorgesetzten oder der EFK anzuzeigen. Diese Bestimmung, die der Notwendigkeit Rechnung trägt, die Angestellten zu schützen, die ihre Anzeigepflicht und ihr Anzeigerecht ausüben, stellt ein Kernstück des Antikorruptionsdispositivs innerhalb der Bundesverwaltung dar.

Aufgrund der Annahme, dass Artikel 22a BPG den Angestellten noch zu wenig bekannt ist, gelangte die IDAG mit dem Antrag an die Generalsekretärenkonferenz, alle Angestellten per E-Mail über diesen Artikel zu informieren. Dieser Antrag wurde im September 2013 angenommen und umgesetzt.

### **Sensibilisierung des EDA-Aussennetzes (Schweizer Botschafter/innen, Leiter/innen von Swiss Business Hubs, diplomatische und konsularische Anwärter/innen)**

Mitarbeitende des EDA sehen sich durch ihre Arbeit in Ländern mit fragilen Rechtssystemen oftmals mit Korruption konfrontiert. Sie sind z.B. bei der Vergabe von Visa, bei der Durchführung von humanitären Hilfseinsätzen in Ausnahmesituationen, bei Einladungen oder bei der Organisation der Teilnahme an Weltausstellungen einem erhöhten Korruptionsrisiko ausgesetzt. Diese Erkenntnis veranlasste das EDA, die Sensibilisierung für Korruptionsrisiken ihrer Mitarbeitenden zu erhöhen.

### Ausbildung von diplomatischen und konsularischen Stagiaires

<sup>41</sup> Siehe «Schweiz: Phase 2, Bericht zur Umsetzung der Konvention zur Bekämpfung der Korruption von ausländischen öffentlichen Beamten im internationalen Geschäftsverkehr und zu der aus dem Jahr 1997 stammenden Empfehlung zur Bekämpfung der Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, S. 56, 146 c «(...) die Mittel zu prüfen, um einen effizienten Schutz der Personen, die mit der Justiz zusammenarbeiten, und insbesondere der Arbeitskräfte zu fördern, die bezüglich der korruptionsverdächtigen Fakten im guten Glauben sind, um diese Personen zu ermutigen, solche Fakten zu melden, ohne Angst vor Vergeltungsmassnahmen zu haben, die zu einer Kündigung führen könnten (Revidierte Empfehlung, Artikel; Anhang zur revidierten Empfehlung, Paragraph 6]». Siehe auch: «Bericht der Phase 3 zur Umsetzung der OECD-Konvention zur Bekämpfung der Korruption in der Schweiz», Dezember 2011, S. 52, Empfehlung Nr. 10 c «(...) das Bundespersonal ausdrücklich über seine Pflicht informieren, jeglichen Korruptionsverstoss inkl. Korruption von ausländischen öffentlichen Beamten zu melden (...)».

<sup>42</sup> Siehe *National Integrity System Bericht Schweiz*, Exkurs: Whistleblowing, S. 61 und 62 der am 7.2.2012 veröffentlichten deutschen Version.





Alle neuen diplomatischen und konsularischen Mitarbeitenden besuchen ein obligatorisches Modul mit Theorie und Fallbeispielen zum Thema Korruptionsbekämpfung. Die drei internationalen Konventionen (OECD, GRECO, UNCAC) werden vorgestellt, es wird über die Meldepflicht von Korruptionsfällen aller Bundesangestellten informiert, und die diplomatischen und konsularischen Stagiaires werden in der Beratung und Sensibilisierung von Schweizer Unternehmen im Bereich Korruptionsbekämpfung geschult.

#### Sensibilisierung von Leiterinnen und Leitern von Swiss Business Hubs<sup>43</sup>

Im Rahmen des jährlichen Treffens der Leiterinnen und Leiter von Swiss Business Hubs führte das IDAG-Sekretariat 2013 das erste Mal eine Informations- und Sensibilisierungsveranstaltung über Korruptionsrisiken im Ausland durch. Unter anderem wurde besprochen, wie Schweizer Business Hubs im Ausland Unternehmen im Umgang mit Korruptionsforderungen unterstützen können. Die angeregte Diskussion zeigte, dass noch viele Unklarheiten und Grauzonen bestehen, welche angegangen und geklärt werden sollten. Das IDAG-Sekretariat plant, eine vertiefte Diskussion zur Korruptionsbekämpfung am nächsten Treffen der Leiterinnen und Leiter der Swiss Business Hubs durchzuführen.

#### Sensibilisierung von Schweizer Botschafterinnen und Botschaftern

Die IDAG Korruptionsbekämpfung organisiert an der alljährlichen Botschafter-Konferenz jeweils ein Atelier zur Sensibilisierung für Korruptionsfragen. In einem ersten Atelier 2012 legte das IDAG-Sekretariat die Schweizer Position in den internationalen Antikorruptionskonventionen (OECD; GRECO; United Nations Convention against Corruption - UNCAC) dar. Ein Vertreter von Swiss Holdings berichtete über die Schwierigkeiten von international tätigen Schweizer Grossunternehmen, die in einem fragilen rechtsstaatlichen Kontext Geschäfte abwickeln, und zeigte Unterstützungsmöglichkeiten durch die Schweizer Botschaften auf. In einer Paneldiskussion mit den Schweizer Botschaftern im Sudan, in Nigeria, Kenia und in der Ukraine wurden die verschiedenen Problematiken aufgezeigt, mit denen sich die Schweizer Botschaften konfrontiert sehen. Diskutiert wurden mögliche Unterstützungsleistungen der Botschaften im Sinne von Interessenwahrung von im Gastland wirkenden Schweizer Unternehmen (z. B. konsularischer Schutz) sowie Beispiele der Zusammenarbeit mit den Antikorruptionsbehörden der Gastländer oder Projekte zur Stärkung dieser Länder.

An der Botschafterkonferenz 2013 veranstaltete das IDAG-Sekretariat in Zusammenarbeit mit der Bundesanwaltschaft, dem BJ, MROS und der Direktion für Völkerrecht (DV) des EDA ein Atelier zum Thema «Korruption und Geldwäscherei», zu welchem auch Vertreterinnen und Vertreter der Schweizerischen Bankiervereinigung eingeladen wurden. Diskussionsthemen waren insbesondere Geldwäscherei, illegale Finanzflüsse und Potentatengelder sowie deren mögliche Auswirkungen auf die Sicherheitssituation eines Landes. Der Austausch und die Sensibilisierung der Schweizer Botschafterinnen und Botschafter sieht die IDAG Korruptionsbekämpfung als zentrales Element der Korruptionsprävention und Frühwarnung. Verschiedentlich gelangen Meldungen von Korruptionsfällen mit einem möglichen Bezug zur Schweiz über unsere Botschaften im Ausland zu den zuständigen Bundesstellen.

Zudem erarbeitete das EDA ein sogenanntes Memorandum über die Aufgaben des diplomatischen und konsularischen Netzes der Schweiz im Bereich der

<sup>43</sup> In den wichtigsten 19 Märkten (Export und Standortpromotion) ist Switzerland Global Enterprise mit sogenannten Swiss Business Hubs vertreten. Diese lokalen Teams sind mehrheitlich bei einer Schweizer Botschaft oder bei einem Schweizer Generalkonsulat angesiedelt und bieten Beratungsleistungen für Schweizer Firmen im Ausland an.



Korruptionsbekämpfung, welches allen Vertretungen zugestellt wurde. Die Prävention von Korruption und die Sensibilisierung von im Gastland tätigen Schweizer Unternehmen für Korruptionsrisiken ist zweifelsohne eine wichtige Aufgabe einer Schweizer Botschaft oder eines Konsulats im Ausland. Der Bestechung wird durch gezielte Information der Unternehmen vorgebeugt, so dass korruptes Verhalten gar nicht erst entsteht. Im Sinne der Wahrung der Schweizer Interessen im Ausland, insbesondere der Handelsförderung, müssen im Ausland wirkende Schweizer Unternehmen über die Rechtslage im Akkreditierungsstaat, die lokale Geschäftspraxis, das allgemeine Korruptionsausmass<sup>44</sup> sowie die besonders von der Korruption betroffenen Sektoren informiert werden (z. B. öffentliches Beschaffungswesen, Zoll, Justizapparat). Die Botschaften und Konsulate beraten und unterstützen im Rahmen ihrer Möglichkeiten Schweizer Unternehmen, die mit Bestechungsgeldforderungen konfrontiert sind oder die sich durch Bestechungshandlungen eines ausländischen Mitbewerbers benachteiligt sehen.

### **Aktivitäten und Massnahmen zur Sensibilisierung des Privatsektors**

Die IDAG Korruptionsbekämpfung, allen voran das SECO im WBF und das EDA, haben ihre Bemühungen zur Sensibilisierung der Unternehmen für die Korruptionsrisiken im Auslandsgeschäft in den letzten Jahren weitergeführt. Da die meisten grossen multinationalen Unternehmen über Präventionsmassnahmen und interne Kontrollsysteme verfügen, liegt das Hauptaugenmerk der Behörden auf den im Ausland aktiven KMU. Für die KMU ist es wichtig, über Risiken und Massnahmen zur Korruptionsprävention informiert zu werden, um entsprechend Vorkehrungen treffen zu können.

Im Jahre 2013 haben verschiedene Anlässe<sup>45</sup> zur Sensibilisierung der Unternehmen für die Korruptionsrisiken im Auslandsgeschäft stattgefunden. Diese werden auch in Zukunft zum Schutz der Unternehmen vor Korruptionsrisiken fortgeführt.

Die IDAG Korruptionsbekämpfung, vertreten durch das SECO und das EDA, hat gemeinsam mit verschiedenen u. a. im Bereich «Compliance» tätigen Vertretern von Schweizer Unternehmen, der HTW Chur und *Transparency International* am jeweils zweimonatlich stattfindenden «Compliance Roundtable» (Initiative Siemens Schweiz AG) teilgenommen. Dieser Roundtable dient dem Austausch von Informationen, der Ausarbeitung von guten Praktiken und der Unterstützung für KMU bei Compliance-Fragen sowie der Initiierung und Ausführung von kollektiven Aktionen (collective actions). Die SECO-Broschüre «Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen»<sup>46</sup> dient den Unternehmen als Leitfaden. Sie gibt einen Überblick über die Korruptionsproblematik im internationalen Geschäftsverkehr und über die Regelungen des Schweizer Strafrechts. Sie enthält Fallbeispiele von konkreten Situationen und deren rechtliche Beurteilung. Sie weist auf Möglichkeiten hin, wie Unternehmen korruptes Verhalten vorbeugen und solches aktiv bekämpfen können. Die Broschüre wird an den verschiedenen Treffen und Anlässen mit den Unternehmen verteilt. Zudem informiert das SECO die im Bereich der

<sup>44</sup> Das Korruptionsausmass jedes Landes wird mit dem «*Corruption Perception Index*» von *Transparency International* abgebildet, siehe <http://www.transparency.org>. Nützliche Hinweise finden sich auch auf folgender Website: <http://www.business-anti-corruption.com/?L=0>.

<sup>45</sup> Im April 2013 hat das SECO zusammen mit TI und der Handelskammer Schweiz-Mitteuropa (SEC) ein Seminar zum Thema «Korruption in Mittel- und Osteuropa. Ein Risiko für Schweizer KMU?» für in Osteuropa tätige Unternehmen durchgeführt. Im Juni 2013 haben Swissmem (Verband der Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie), das SECO, die Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur und Vertreter von verschiedenen Schweizer Unternehmen (Siemens, ABB und Conzeta) einen Anlass zur Korruptionsprävention im Exportgeschäft, insbesondere für KMU, organisiert.

<sup>46</sup> Diese Broschüre wurde vom SECO, in Zusammenarbeit mit dem EDA, dem BJ, *economiesuisse* und *Transparency International* (TI) erarbeitet und letztmals 2008 überarbeitet. <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00035/00038/01711/index.html?lang=de>



Korruptionsbekämpfung tätigen Akteure über Anhang II der revidierten OECD-Empfehlung zur Korruptionsbekämpfung im internationalen Geschäftsverkehr, welcher Leitlinien für Verfahren in den Bereichen interne Kontrollsysteme, Ethik und «Compliance» für Unternehmen enthält.<sup>47</sup>

- **Empfehlung 7: Die Kerngruppe empfiehlt, dass die Massnahmen zur Sensibilisierung der Unternehmen für Korruptionsrisiken im Auslandsgeschäft mit Fokus auf international tätige KMU weitergeführt werden sollen. Die Thematik der Korruptionsbekämpfung soll weiterhin im Rahmen von unternehmensrelevanten Veranstaltungen eingebracht werden.**

#### 4.1.4. Zusammenarbeit mit den Kantonen und Städten

Im Berichtsjahr häuften sich Medienberichte über Korruptionsfälle in den einzelnen Kantonen und Stadtverwaltungen. Die IDAG setzte sich zum Ziel, die Zusammenarbeit mit den Kantonen und Städten auszubauen. In verschiedenen Kantonen fehlen spezifische Meldestellen zur Korruptionsbekämpfung, was die Identifikation von Zuständigkeiten im Korruptionsbereich zum Teil erschwert. Vertreterinnen und Vertreter der IDAG hatten die Gelegenheit, das Mandat und die Tätigkeiten der Gruppe sowie die Empfehlungen der OECD und der GRECO an die Kantone im Rahmen der Peer Reviews der Schweiz anlässlich von Ausbildungsseminaren für Leitende und Mitarbeitende der kantonalen Finanzkontrollstellen der *Conférence latine* (Fribourg, 28.11.2013) sowie der Fachvereinigung der Finanzkontrollen der deutschsprachigen Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein (16.1.2014) vorzustellen.

- **Empfehlung 8: Die Kerngruppe empfiehlt, dass die Zusammenarbeit mit der Konferenz der Kantone (KdK), den einzelnen Kantonen und Städten verstärkt wird.**

- **Empfehlung 9: Die Kerngruppe empfiehlt, dass Kantone und Städte spezifische Personen oder Stellen mit dem Mandat zur Korruptionsbekämpfung betrauen und dass diese Personen/Stellen der Öffentlichkeit und insbesondere der IDAG bekannt gegeben werden, um die Kooperation zu vereinfachen.**

## 4.2. Internationale Ebene

### 4.2.1. GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption)

Ziel der Staatengruppe GRECO ist es, die Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten zu stärken und sicherzustellen, dass sie die Normen und Standards des Europarats im Bereich der Korruptionsbekämpfung einhalten. Überprüft wird diese Umsetzung durch ein sogenanntes Peer-Review-Prinzip.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Anhang II der revidierten OECD-Empfehlung zur Korruptionsbekämpfung im internationalen Geschäftsverkehr aus dem Jahr 2009 beinhaltet Leitlinien für Verfahren in den Bereichen interne Kontrollsysteme, Ethik und Compliance. Sie richten sich insbesondere an international tätige KMU mit dem Ziel, die Wirksamkeit von Programmen oder Massnahmen zur Vermeidung von Bestechungsdelikten zu verbessern (sie enthalten keine rechtsverbindlichen Vorgaben und können freiwillig übernommen werden).  
<http://www.seco.admin.ch/themen/00645/00657/index.html?lang=de>

<sup>48</sup> Die Staatengruppe GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) ist eine Institution des Europarates. Sie zählt 49 Mitgliederstaaten (alle Mitgliederstaaten des Europarates sowie die USA und Weissrussland). Die Schweiz ist



Im Rahmen des dritten Evaluationszyklus, der derzeit im Gang ist, wurde die Schweiz zu zwei verschiedenen Themen evaluiert, nämlich der Beanstandung der Korruption durch das Strafrecht (Thema I) sowie der Finanzierung der politischen Parteien (Thema II).

Bezüglich Thema I (Strafbestimmungen) erteilte die GRECO der Schweiz fünf Empfehlungen. Diese wurden in der Vorlage zur Verstärkung des Korruptionsstrafrechts berücksichtigt. Bei einem Inkrafttreten dieser vorgeschlagenen Gesetzesrevisionen könnten alle fünf Empfehlungen zum Thema Strafbestimmungen umgesetzt werden. Die Vernehmlassung zum Vorentwurf endete am 5. September 2013 und die Botschaft wurde am 30. April 2014 durch den Bundesrat verabschiedet.

Bezüglich Thema II (Parteienfinanzierung) erteilte die GRECO der Schweiz sechs Empfehlungen. Diese betreffen die wesentlichen Prinzipien eines transparenten Systems in diesem Bereich: Gefordert werden eine standardisierte Buchhaltung und eine unabhängige Revision der Konten der politischen Parteien und der Wahlkampagnen, die Veröffentlichung der Konten (inklusive Spenden, die einen bestimmten Betrag überschreiten), das Verbot, anonyme Spenden anzunehmen, sowie eine unabhängige Überwachung dieses transparenten Systems und angemessene Sanktionsmöglichkeiten bei einem Verstoß gegen diese Regeln.

Vor der Verabschiedung allfälliger Massnahmen im Bereich der Parteienfinanzierung entschied sich der Bundesrat für eine Diskussion mit einer GRECO-Delegation zu diesen Empfehlungen (siehe auch S. 10).

Die von der Schweiz getroffenen Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen in diesen beiden Bereichen wurden von der GRECO im Oktober 2013 in einem Konformitätsbericht geprüft. Er wurde im Oktober 2013 verabschiedet. Die GRECO hielt die Umsetzung insgesamt für unzureichend und unterzog die Schweiz einem Nichtkonformitätsverfahren.<sup>49</sup>

Im Übrigen lancierte die GRECO 2012 ihren vierten Evaluationszyklus, der die Korruptionsprävention bei Parlamentarierinnen und Parlamentariern, Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten betrifft. Er befasste sich insbesondere mit folgenden Fragen:

- Kodifizierung der ethischen Grundsätze und berufsethischen Regeln
- Regelung potenzieller Interessenkonflikte
- Verbot oder Einschränkung gewisser Aktivitäten
- Zweckmässigkeit eines Systems zur Deklaration von Vermögen, Einkommen, Passiva und Zinsen
- Kontrolle einer Anwendung der geltenden Regeln und allfällige Sanktionen
- Sensibilisierung für die verschiedenen Problematiken der Integrität

Die Evaluation der Schweiz sollte 2015/2016 erfolgen und spezifisch auf die Mitglieder der Bundesversammlung, Richterinnen und Richter der Bundesgerichte sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte der Bundesanwaltschaft ausgerichtet sein.

---

seit dem 1. Juli 2006 als automatische Folge ihrer Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens gegen Korruption (SR 0.311.55) Mitglied.

<sup>49</sup> In einem zweiten Zwischenbericht vom Juni 2014 kam die GRECO zum Schluss, dass die Umsetzung der Empfehlungen weiterhin ungenügend ist und die Schweiz daher im Nichtkonformitätsverfahren verbleibt. Sie wird der GRECO Ende März 2015 erneut Bericht zu erstatten haben.



#### 4.2.2. OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger

Die Schweiz ratifizierte am 31. Mai 2000 das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr.<sup>50</sup>

##### OECD-Bericht zum Länderexamen Phase 3 der Schweiz

Im Jahre 2011 unterzog sich die Schweiz der Phase 3 der Überprüfung. Neben der Umsetzung der Empfehlungen an die Mitgliedstaaten aus den Phasen 1 und 2, zur Gesetzgebung und Implementierung der Kriminalisierung der Bestechung von ausländischen Amtsträgern, wurden im Bericht der Phase 3 u. a. die Strafverfolgung und die Sanktionierung sowie die Präventionsbemühungen der Schweiz im Bereich der Bestechung fremder Amtsträger geprüft.

Anlässlich der Plenarsitzung der OECD-Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung im Dezember 2011 wurde der OECD-Bericht zum Länderexamen Phase 3 der Schweiz verabschiedet und im Januar 2012 publiziert.<sup>51</sup> Die OECD würdigt im Bericht zum Länderexamen Phase 3 der Schweiz die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden und die erstmalige Verurteilung eines Unternehmens wegen nicht Verhinderung der Bestechung fremder Amtsträger. In den Bereichen internationale Rechtshilfe, Einziehung und Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte sowie beim proaktiven Vorgehen bei Beschlagnahmen werden die Schweizer Behörden ebenfalls gelobt. Die auf den 1. Januar 2011 eingeführte Meldepflicht für Bundesangestellte, Verbrechen und Vergehen anzuzeigen, von denen sie im Rahmen der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeiten Kenntnis erhalten, wird als positiv erachtet. Begrüsst werden auch die Sensibilisierungs- und Ausbildungsmassnahmen zur Korruptionsbekämpfung im öffentlichen und im privaten Sektor.

Der OECD-Länderbericht enthält Empfehlungen für Verbesserungsmassnahmen. Die OECD bedauert, dass trotz zahlreicher eröffneter Strafverfahren noch nicht mehr Urteile wegen Auslandskorruption vorliegen. Die wichtigsten der zwölf Empfehlungen an die Schweiz beziehen sich auf folgende Bereiche:

- Bei der Anwendung besonderer Verfahren wie den Strafbefehlsverfahren und den abgekürzten Verfahren sowie der Wiedergutmachung sind in Übereinstimmung mit den anwendbaren Verfahrensregeln die Gründe für die Wahl dieser Verfahren und die erlassenen Sanktionen detaillierter bekannt zu machen;
- Die Strafverfolgungsbehörden sollen im Bereich der Unternehmenshaftung in Korruptionsfällen geschult werden. Zudem sind die ihnen zur Verfügung gestellten personellen und finanziellen Ressourcen regelmässig zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen, um eine wirksame Verfolgung der Delikte zu garantieren;
- Die Schweiz soll ihre Politik betreffend Strafbarkeit geringfügiger Schmiergeldzahlungen (Small Facilitation Payments) periodisch überprüfen und die Unternehmen darin bestärken, solche Zahlungen in ihren internen Richtlinien zu verbieten oder davon abzuraten;

<sup>50</sup> Das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17. Dezember 1997 (SR 0.311.21) wurde bisher von den 34 OECD-Mitgliedstaaten und 6 weiteren Mitgliedern (Argentinien, Brasilien, Bulgarien, Kolumbien, Russland und Südafrika) unterzeichnet. Für die Schweiz ist es am 30. Juli 2000 in Kraft getreten.

<sup>51</sup> <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=42981>



- Die Massnahmen zur Sensibilisierung der Unternehmen für die Korruptionsrisiken im Auslandsgeschäft sollen verstärkt auf international tätige kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) ausgerichtet werden;
- Der Schutz von Informanten (Whistleblower) soll auch für Angestellte im Privatsektor gesetzlich verankert werden;
- Unternehmen, die wegen Auslandsbestechung verurteilt worden sind, sollen während einer bestimmten Periode von der Vergabe öffentlicher Aufträge und von den durch die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit finanzierten Verträgen ausgeschlossen werden.

Aus Sicht der Schweiz vermittelt der OECD-Länderbericht Phase 3 ein angemessenes Bild der aktuellen Situation im Bereich der Bekämpfung der Auslandskorruption. Die betroffenen Ämter und Stellen des Bundes und der Kantone wurden Anfang 2012 über die Empfehlungen informiert und im Mai 2013 dazu konsultiert. Einzelne dieser Empfehlungen erfordern konkrete Massnahmen, andere sollen bloss geprüft werden. Die Schweiz hat der OECD im März 2014 einen schriftlichen Bericht (Follow-up-Bericht) über die Umsetzung der darin enthaltenen Empfehlungen vorgelegt.

#### OECD-Ministerkonferenz

Im Frühling 2012 schlug die Schweiz den Mitgliedern der G-20 vor, im Rahmen einer gemeinsamen Ministerkonferenz der OECD und der G-20 das Thema Korruptionsbekämpfung zu vertiefen. Diesem Vorschlag lag die Idee zugrunde, den Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung auf internationaler Ebene neue Impulse zu verleihen. Eine Ministerkonferenz ist ein Gefäss, das sowohl dazu dient, den politischen Willen zu stärken als auch die von den Staaten eingegangenen Verpflichtungen zu erneuern. Der Schweiz war dabei nicht nur daran gelegen, die Synergien zwischen den Initiativen der G-20 und der Arbeit der OECD zu nutzen, sondern auch die Zusammenarbeit im Bereich der Korruptionsbekämpfung mit den Staaten zu fördern, die nicht der OECD angehören, aber in der G-20 vertreten sind (China, Indien, Indonesien, Saudi-Arabien). Innerhalb der G-20 sorgte der Vorschlag wegen der starken OECD-Ausrichtung für geteilte Meinungen. Trotz wiederholter Erklärungen, welche die G-20 zur Stärkung der Zusammenarbeit mit der OECD abgegeben hat, stellt diese noch nicht für alle Mitglieder eine Referenz dar. Was die OECD betrifft, wurde der Schweizer Antrag vom Sekretariat der OECD sowie den Mitgliedern der Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung begrüsst. Trotzdem wurde vereinbart, sich noch Zeit für eine eingehende Reflexion zu einer solchen Veranstaltung zu nehmen.

#### **4.2.3. UNCAC (United Nations Convention Against Corruption)**

Die Schweiz ratifizierte am 24. September 2009 die UNO-Konvention zur Korruptionsbekämpfung (UNCAC). Die UNO-Konvention ist das umfassendste und globalste Abkommen zur Korruptionsbekämpfung und wurde bis dato von über 140 Staaten ratifiziert. Die Konvention enthält Bestimmungen zur Verhütung der Korruption, zur internationalen Zusammenarbeit und zur technischen Unterstützung von Entwicklungs- und Schwellenländern und legt fest, dass unrechtmässig erworbene Vermögenswerte unter bestimmten Voraussetzungen zurückerstattet werden müssen. Die Schweiz spielt in diesem Themenbereich eine Vorreiterrolle.

Der 2010 geschaffene Überprüfungsmechanismus läuft in seinem ersten Zyklus. Die Schweiz unterzog sich einer ersten Länderüberprüfung im Rahmen der Kapitel III und IV der UNO-Konvention zur Internationalen Zusammenarbeit und Kriminalisierung von Korruption.



Sie wurde von Algerien und Finnland überprüft. Ende Februar 2012 fand ein ausführlicher Länderbesuch in Bern statt, bei dem sich die beiden Examinatoren sowie das UNCAC-Sekretariat einen Eindruck vor Ort verschafften und mit verschiedenen Akteuren der Bundesverwaltung, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft zusammentrafen. Diese direkten Gespräche mit hohen Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, im Besonderen auch mit dem Vorsteher des EDA und dem Bundesanwalt, wurden durch die Examinatoren sehr geschätzt. Sie setzten ein wichtiges politisches Zeichen für das Engagement der Schweiz und trugen damit zum positiven Eindruck bei, den die Examinatoren von der Schweiz erhielten. Schlussprodukt des Examens war ein ausführlicher Länderbericht und eine Zusammenfassung des Berichts. Eine explizite Diskussion der Länderexamen ist nicht vorgesehen, was auch im Fall der Schweiz Anwendung fand; die Publikation der Berichte markierte in diesem Sinn den Abschluss des Schweizer Länderexamens.<sup>52</sup>

Die Resultate des Examens sind für die Schweiz sehr positiv ausgefallen. Dies liegt einerseits daran, dass das Schweizer Antikorruptionsdispositiv tatsächlich stark ist; dies gilt insbesondere für die von UNCAC abgedeckten Themengebiete. Andererseits ist auch festzuhalten, dass die Bestimmungen der UNCAC weniger in die Tiefe gehen als jene von anderen Konventionen (OECD, Europarat), weshalb das Schweizer Recht den Anforderungen eher genügen kann. Im Vergleich mit anderen abgeschlossenen UNCAC-Länderexamen von vergleichbaren Staaten (z. B. Finnland) ist die Schweiz ausserdem eher wohlwollend beurteilt worden, wobei zu erwähnen ist, dass sich noch kein einheitlicher Beurteilungsmassstab herauskristallisiert hat.

Die Empfehlungen betreffen vor allem unverbindliche Bestimmungen, und es besteht kein zusätzlicher Handlungsbedarf. Die wenigen Kritikpunkte enthalten keine Überraschungen und decken sich mit den Resultaten der anderen Schweizer Länderexamen. In einigen Bereichen sind deshalb auch bereits Anpassungen in Gang (z. B. Antragserfordernis Privatbestechung). Der UNCAC-Überprüfungsmechanismus sieht keine weitere Berichterstattungspflicht vor. Die Schweiz wird frühestens im Zusammenhang mit dem nächsten Überprüfungszyklus (ab 2015) einer weiteren Evaluation zu den Themen Korruptionsprävention und «Asset Recovery» unterzogen werden. Allenfalls wird sich zu diesem Zeitpunkt Gelegenheit ergeben, über unser Follow-up bezüglich des laufenden Zyklus zu berichten.

Die Schweiz hat grosses Interesse, sich auch in Zukunft in den UNO-Prozess aktiv einzubringen, um einen transparenten, inklusiven und strengeren Überprüfungsmechanismus zu schaffen. Ziel ist, dass aufstrebende Handelspartner in Asien, Afrika und Lateinamerika die UNO-Konvention wirksam umsetzen, damit verbindliche Regeln im Korruptionsbereich auch für unsere Handelspartner gelten. In diesem Sinne erarbeitete die Schweiz eine Resolution zur Stärkung des UNCAC-Überprüfungsmechanismus, die sie anlässlich der Staatenkonferenz in Panama im November 2013 einbrachte. Die Resolution strebte einen transparenten, effizienteren und inklusiveren Überprüfungsmechanismus an. Die Verhandlungen erwiesen sich aber als sehr schwierig, weil grosser Widerstand seitens einzelner Mitgliedstaaten bestand. Aus den langen und schwierigen Diskussionen über die Resolution ergab sich schliesslich die Entscheidung, wonach die Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Umsetzung der Konvention (Implementation Review Group, IRG) bis zur nächsten Staatenkonferenz in Russland 2015 konkrete Verbesserungsvorschläge für den zweiten Zyklus des Überprüfungsmechanismus vorlegen soll.

---

<sup>52</sup> <http://www.unodc.org/unodc/treaties/CAC/country-profile/profiles/CHE.html>



Trotz dieser leicht negativ gefärbten Bilanz bleibt die UNCAC die einzige universelle Konvention zur Korruptionsbekämpfung. Sie ermöglicht der Schweiz, gleichlange Spiesse für international tätige Schweizer Unternehmen im Bereich der Korruptionsbekämpfung zu fordern. Es wird jedoch noch viel Zeit und Energie in Anspruch nehmen, dieses ambitionierte Ziel zu erreichen.

Im November 2013 wurden die ersuchenden und die ersuchten Staaten, die im Bereich der Rückerstattung illegaler Vermögenswerte eine gewisse praktische Erfahrung erworben haben, von der Konferenz der Vertragsstaaten der UNCAC u. a. mit der Ausarbeitung von Richtlinien beauftragt, die auf den guten Praktiken in diesem Bereich beruhen (Practical Guidelines). Am 18. Dezember 2013 empfahl die Generalversammlung der Vereinten Nationen ihrerseits die Erstellung solcher Richtlinien aufgrund der bereits bestehenden guten Praktiken. Die Schweiz lancierte im Januar 2014 anlässlich der 8. «Lausanner Seminare» den Prozess, der zur Erstellung dieser Richtlinien führen sollte. Sie folgte dabei dem Auftrag der Konferenz der Vertragsstaaten der UNCAC. Diese Massnahmen tragen dazu bei, die Wirksamkeit der Bemühungen zu verbessern, die im Rahmen einer verstärkten internationalen Koordination zur Rückführung von Vermögenswerten unternommen werden.

#### **4.2.4. Engagement der Schweiz im Rahmen der Antikorruptionsarbeitsgruppe der G-20**

Um die Schweizer Position und das Engagement zur Korruptionsbekämpfung in die Arbeitsgruppe der G-20 zur Korruptionsbekämpfung (Anti-Corruption Working Group) einzubringen, erarbeitete die Schweiz verschiedene sogenannte Non-papers zuhanden der G-20. Basierend auf unseren Erfahrungen im Bereich «Asset Recovery» stellte die Schweiz der G-20 ein Hintergrundpapier mit möglichen Verbesserungsmassnahmen im Bereich der Rückerstattung von illegal erworbenen Vermögenswerten vor. Unter der russischen G-20-Präsidentschaft 2013 wurde die Schweiz zur G-20-Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung eingeladen. Diese Arbeitsgruppe bemüht sich, den G-20-Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung für 2013–2014 umzusetzen, welcher zum Beispiel verlangt, dass alle G-20-Mitgliedstaaten die UNCAC ratifizieren.

*G-20-Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung:* Die Schweiz nahm an den Sitzungen dieser Gruppe vom 6. bis 7. Juni 2013 in Ottawa und vom 10. bis 11. Oktober 2013 in Paris teil. Neben der Schweiz waren Spanien, Singapur und Brunei (Präsidentschaft Verband Südostasiatischer Nationen, ASEAN), die alle nicht der G-20 angehören, als Beobachter eingeladen. Die Teilnahme an diesen Sitzungen ermöglichte es der Schweiz, ihre Anliegen im Bereich der Korruptionsbekämpfung im Rahmen der G-20 vorzubringen, ausserdem eröffnete sie interessante Einblicke in die Arbeitsweise und in die Entscheidungsprozesse der G-20.

#### **4.2.5. Ausgewählte Foren und Anlässe im Bereich Rückführung von illegal erworbenen Vermögenswerten**

Wegen ihrer Rolle und ihrem Fachwissen im Bereich Asset Recovery wurde die Schweiz vom G-8-Vorsitz der USA im September 2012 an das «Arab Forum on Asset Recovery» in Katar eingeladen. An diesem Forum wurde eine der Empfehlungen des Aktionsplans zur Rückführung von Vermögenswerten, die im Rahmen der Deauville-Partnerschaft für die arabischen Transitionsländer verabschiedet worden war, umgesetzt. Lanciert wurde diese Partnerschaft vom französischen Vorsitz der G-8 im Jahr 2011. Angesichts des Erfolgs





dieses Forums organisierte der englische G-8-Vorsitz 2013 in Katar, in Ägypten und in London drei Sondertagungen zum Thema Herausforderungen bei der Rückführung von Vermögenswerten auf internationaler Ebene. Die Schweiz war an allen drei Veranstaltungen dabei. Eine Schweizer Delegation (EDA/DV, EDA/PD, EJPD/BJ) nahm am zweiten «Arab Forum on Asset Recovery» teil, das vom 26. bis 28. Oktober 2013 in Marrakesch (Marokko) stattfand. Die verschiedenen beteiligten Akteure konnten an diesem Forum ihren politischen Willen bekunden, sich für eine rasche Rückführung der Gelder einzusetzen, die nach den Ereignissen des arabischen Frühlings beschlagnahmt worden waren. Verschiedene Teilnehmer unterstrichen zudem die Bedeutung der Korruptionsprävention zur Vermeidung von Vermögensveruntreuung durch Führungskräfte. Dies bedingt eine effiziente Umsetzung der UNCAC, die einen transparenten und partizipativen Überprüfungsmechanismus auf Länderebene vorsieht.

Wie bereits 2012 fand das 7. Expertenseminar zur Rückführung illegal erworbener Vermögenswerte von politisch exponierten Personen vom 28. bis 29. Januar 2013 zum Thema «The Arab Spring and the Recovery of Stolen Assets: Challenges and Responses Two Years Later» in Lausanne statt. Das Treffen ermöglichte es, eine Standortbestimmung zu den Fortschritten und Herausforderungen vorzunehmen und bot den Vertretern der betroffenen Länder die Gelegenheit, bilaterale Gespräche zu führen und das Vertrauen unter den Akteuren zu stärken. Das letzte Seminar in Lausanne fand vom 26. bis 28. Januar 2014 statt und war der Ermittlung und Förderung eines Modells der guten Praktiken zur Rückführung von gestohlenen Vermögenswerten gewidmet.

## **5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen der IDAG Korruptionsbekämpfung an den Bundesrat**

### **5.1. Zwischenbilanz der Kerngruppe**

Das Sekretariat der IDAG Korruptionsbekämpfung ist in der Sektion für Wirtschaftsfragen der Abteilung für Sektorielle Aussenpolitiken der Politischen Direktion des EDA angesiedelt. Die IDAG verfügt weder über finanzielle Mittel noch über spezifische Stellenprozente für eine Sekretariatsstelle. Diese Tatsache schränkt nicht nur die Handlungsmöglichkeiten der Gruppe ein (z. B. bei der Planung von Aktivitäten), sondern beeinträchtigt auch eine optimale Umsetzung des Mandats des Bundesrats von 2008<sup>53</sup> sowie der Empfehlungen der Kerngruppe, die vom Bundesrat zur Kenntnis genommen wurden. Weiter erlauben die finanziellen und personellen Ressourcen keinen Ausbau der bestehenden Aktivitäten des IDAG-Sekretariats zur Sensibilisierung der Bundesangestellten für Korruptionsrisiken.

Die Bildung der IDAG Korruptionsbekämpfung hat zu einem besseren Austausch zwischen den Bundesstellen geführt, die sich mit Korruptionsfragen befassen bzw. zwischen diesen und interessierten Privatunternehmen (z. B. im Rahmen der Plenarsitzungen der IDAG). Die Kerngruppe stellt jedoch fest, dass Korruptionsfragen in der Bundesverwaltung weiterhin sehr fragmentiert behandelt werden. In verschiedenen Ländern bestehen Antikorruptionsagenturen zum Teil sogar mit polizeilichen Kompetenzen. Ein solches Organ

<sup>53</sup> Das Mandat des Bundesrats vom 19. Dezember 2008 sieht vor, dass zweimal jährlich Plenarveranstaltungen organisiert werden, an welchen alle interessierten Stellen der Bundesverwaltung sowie der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft teilnehmen, dass thematische Ateliers zur Fortbildung der Mitarbeitenden organisiert und gemeinsame und konzertierte Strategien ausgearbeitet werden und dass dem Bundesrat über diese Aktivitäten Bericht erstattet wird. Die IDAG wird angehalten, Empfehlungen zur Verbesserung des Schweizer Antikorruptionsdispositivs zu vorzubringen.



zu schaffen, würde in der Schweiz zu weit gehen, dennoch sieht die IDAG einen Handlungsbedarf, um das Mandat des Bundesrates gezielter und wirkungsvoller umzusetzen. Das Sekretariat der IDAG wirkt zurzeit als Anlaufstelle für Ansprechpartner innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung, die Fragen und Anliegen im Bereich der Korruptionsbekämpfung haben. Alle Departemente nutzen gerne die Dienstleistungen des IDAG-Sekretariats, weil sie keine Ressourcen haben, um Koordinations- und Sensibilisierungsaufgaben selber wahrzunehmen. Aufgrund der fehlenden Mittel kann aber die IDAG nicht allen diesen Anfragen Folge leisten. Eine Erhöhung der personellen Ressourcen des IDAG-Sekretariats wäre notwendig, um zusätzliche Ausbildungs- und Sensibilisierungsveranstaltungen zu organisieren. Die Ausstattung des Sekretariats mit einem kleinen Budget würde es ihm ausserdem erlauben, Konferenzen mit Fachleuten im Korruptionsbereich zur Fortbildung der Bundestangestellten abzuhalten.

Im Beschluss des Bundesrates vom 19. Dezember 2008 zur IDAG Korruptionsbekämpfung wurde bereits der Bedarf einer zusätzlichen Stelle für das IDAG-Sekretariat anerkannt, dann wurde aber die Stelle aus Spargründen nicht mit der «Gesamtbeurteilung Ressourcen Personal» von 2009 beantragt. Die Kerngruppe erachtet eine Neubeurteilung dieser Stelle als notwendig.

➤ **Empfehlung 10: Die Kerngruppe empfiehlt die Verstärkung des IDAG-Sekretariats durch zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen.**

## 5.2. Zusammenfassung der Empfehlungen der Kerngruppe

Die Kerngruppe formuliert zehn Empfehlungen zur Verbesserung des Antikorruptionsdispositivs der Schweiz.

**Empfehlung 1:** Die Kerngruppe empfiehlt der DEZA und dem SECO, eine Aufstellung der Projekte und Programme sowie der Massnahmen der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Korruptionsbekämpfung zu erarbeiten und die IDAG diesbezüglich zu informieren.

**Empfehlung 2:** Die Kerngruppe empfiehlt die Einführung einer Meldepflicht für Verdachtsfälle von Korruption (analog zu Artikel 22a BPG) für alle dezentralisierten Verwaltungseinheiten.

**Empfehlung 3:** Die Kerngruppe stellt fest, dass die Pantouflage-Klausel in verschiedenen Arbeitsverträgen von hohen Bundesangestellten nicht enthalten ist. Die Kerngruppe empfiehlt, dass diese Klausel in Arbeitsverträge von höheren Kadern der Bundesverwaltung, soweit es sachlich angezeigt ist, aufgenommen wird.

**Empfehlung 4:** Die Kerngruppe empfiehlt, dass das EDA (PD/ASA) eine Liste mit den verfügbaren Meldestellen zur Korruptionsbekämpfung in den verschiedenen Ländern erstellt, welche insbesondere dem Privatsektor zur Verfügung gestellt werden kann.

**Empfehlung 5:** Die Kerngruppe empfiehlt, spezifische Risikogruppen der Bundesverwaltung zu identifizieren und auf eine zweckmässige Weiterbildung im Korruptionsbereich hinzuwirken.



**Empfehlung 6:** Die Kerngruppe empfiehlt, dass die spezifischen Risikogruppen der Bundesverwaltung das bestehende E-Learning-Modul «Korruptionsbekämpfung» durcharbeiten. Dieses enthält Hinweise auf die Gesetzgebung, den Verhaltenskodex der Bundesverwaltung, Informationen über die Meldepflicht der Bundesangestellten sowie praktische Fallbeispiele. Im Rahmen der Erarbeitung des Tätigkeitsberichts Korruptionsbekämpfung 2014 - 2017 soll die Ausdehnung der Empfehlung auf alle Mitarbeitende der Bundesverwaltung geprüft werden.

**Empfehlung 7:** Die Kerngruppe empfiehlt, dass die Massnahmen zur Sensibilisierung der Unternehmen auf Korruptionsrisiken im Auslandsgeschäft mit Fokus auf international tätige KMU weitergeführt werden sollen. Die Thematik der Korruptionsbekämpfung soll weiterhin im Rahmen von unternehmensrelevanten Veranstaltungen eingebracht werden.

**Empfehlung 8:** Die Kerngruppe empfiehlt, dass die Zusammenarbeit mit der Konferenz der Kantone (KdK), den einzelnen Kantonen und Städten, verstärkt wird.

**Empfehlung 9:** Die Kerngruppe empfiehlt, dass Kantone und Städte spezifische Personen oder Stellen mit dem Mandat der Korruptionsbekämpfung betrauen und diese Personen/Stellen der Öffentlichkeit und insbesondere der IDAG bekannt gegeben werden, um die Kooperation zu vereinfachen.

**Empfehlung 10:** Die Kerngruppe empfiehlt die Verstärkung des IDAG-Sekretariats durch zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen.