



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Interdepartementale Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung  
Groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption  
Gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta alla corruzione

Datum: 05.04.2018

## **Tätigkeitsbericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung (2014–2017)**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einführung</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Schwerpunktthemen der Korruptionsbekämpfung in der Berichtszeit 2014-2017...</b>	<b>4</b>
2.1 Wahrnehmung und Analyse von Korruption in der Schweiz .....	4
2.2 Korruptionsfälle .....	5
2.3 Abgeschlossene und laufende Gesetzgebungsarbeiten .....	6
2.4 Meldestellen .....	8
2.5 Ausbildungs- und Sensibilisierungsmassnahmen .....	9
2.6 Empfang ausländischer Delegationen .....	9
2.7 Multilaterale Instrumente und Prozesse .....	10
2.7.1 GRECO (Staatengruppe gegen Korruption des Europarats) .....	10
2.7.2 OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger .....	11
2.7.3 UNCAC (Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption) .....	12
2.7.4 Weitere Aktivitäten der Schweiz auf internationaler Ebene .....	13
<b>3. Stand der Umsetzung der Empfehlungen der Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung aus dem Tätigkeitsbericht 2011-2013</b> .....	<b>14</b>
3.1 Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit .....	14
3.2 Meldepflicht in dezentralisierten Verwaltungseinheiten .....	15
3.3 Durchsetzung einer Karenzfrist .....	16
3.4 Liste ausländischer Meldestellen .....	16
3.5 Weiterbildung von Risikogruppen .....	16
3.6 E-Learning-Modul .....	17
3.7 Sensibilisierung von KMU .....	17
3.8 Zusammenarbeit mit Kantonen und Städten .....	18
3.9 Sekretariat der IDAG Korruptionsbekämpfung .....	19
<b>4. Bilanz und Perspektiven der IDAG Korruptionsbekämpfung</b> .....	<b>19</b>
4.1 Evaluation durch die Eidgenössische Finanzkontrolle .....	20
4.2 Zwischenbilanz der Kerngruppe .....	20
4.3 Neues Mandat der IDAG Korruptionsbekämpfung .....	22
4.4 Zusammenfassung der Empfehlungen der Kerngruppe .....	22

## 1. Einführung

Die Berichtszeit war geprägt von grossen internationalen Korruptionsskandalen, von denen einige auch die Schweiz berührten: angefangen bei Petrobras über die FIFA bis hin zu 1MDB und den Enthüllungen der Panama und Paradise Papers. Gleichzeitig ist – nicht zuletzt auch aufgrund wachsenden Unmuts in der Bevölkerung – die Bereitschaft der Regierenden gewachsen, resolut gegen Korruption vorzugehen. Beleg dafür ist etwa der London Anti-Corruption Summit 2016, welcher das Thema Korruption erstmals auf die Ebene von Staats- und Regierungschefs aus aller Welt hievte. Ebenso hat die G20 die Korruptionsbekämpfung in den letzten beiden Jahren prominent behandelt und in ihren Gipfelcommuniqués abgebildet. Die Schweiz unterstützt diese Bemühungen auf der Policy-Ebene aktiv und leistet auch in der Aufarbeitung oben genannter Korruptionsfälle ihren Beitrag.

Trotz ihrer hoch entwickelten Integritätskultur und stabilen Institutionen ist auch die Schweiz nicht vor Korruption gefeit. Auf Ebene Bund kam es jüngst zu Verurteilungen wegen Korruption im Bundesamt für Umwelt (BAFU), im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und in der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV). Zudem berichteten die Medien über eine beachtliche Anzahl von hängigen Korruptionsverfahren in Bundesämtern und -betrieben. Aber auch die Kantone sowie Städte und Gemeinden blieben von Affären nicht verschont. Sie unterstreichen die Notwendigkeit, das Präventions- und Abwehrdispositiv gegen Korruption weiter auszubauen. Bereits abgeschlossen ist die Revision des Korruptionsstrafrechts; auch ein neues Potentatengeldergesetz<sup>1</sup> wurde in Kraft gesetzt. Weitere laufende Gesetzgebungsprojekte betreffen das Beschaffungsrecht sowie den Schutz von Arbeitnehmern im Privatsektor, die Unregelmässigkeiten melden (Whistleblowing).

Zwecks effizienter Koordination zwischen den verschiedenen Bundesämtern und Behörden auf verschiedenen Ebenen hat der Bundesrat 2008 die Interdepartementale Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung (IDAG Korruptionsbekämpfung) ins Leben gerufen und damit einer Empfehlung der Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) Folge geleistet. Die Planung der Arbeiten der IDAG Korruptionsbekämpfung sowie die Festlegung ihrer Vorgehensweise und strategischen Ausrichtung obliegen einer Kerngruppe, die von der Abteilung Sektorielle Aussenpolitiken der Politischen Direktion (ASA/PD) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) geleitet wird. Weitere Mitglieder dieser Kerngruppe kommen aus dem Bundesamt für Justiz (BJ), der Bundesanwaltschaft, dem Eidgenössischen Personalamt (EPA), dem SECO sowie von Armasuisse. Das EDA versieht das Sekretariat.

Im Rahmen ihres Mandats und der begrenzten Ressourcen ist die IDAG Korruptionsbekämpfung bestrebt, den Austausch und den Informationsfluss zwischen den verschiedenen Bundesstellen, den Kantonen, den Städten, der Privatwirtschaft, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft zu verstärken. Sie sieht ihre Aufgabe auch darin, auf Missstände und Risiken hinzuweisen und gegebenenfalls Anpassungen des schweizerischen Antikorruptionsdispositivs anzuregen.

Das Mandat der IDAG Korruptionsbekämpfung legt ferner fest, dass in regelmässigen Abständen dem Bundesrat und der interessierten Öffentlichkeit Bericht erstattet wird. Der erste Tätigkeitsbericht wurde im März 2011 vorgelegt, der zweite im Oktober 2014. Der vorliegende Tätigkeitsbericht 2014–2017<sup>2</sup> schildert den Stand der Umsetzung der Empfehlungen, welche die Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung im letzten Bericht abgab, und beschreibt die Aktivitäten der Arbeitsgruppe in der Berichtsperiode sowie weitere nationale und internationale Entwicklungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung. Schliesslich werden im Tätigkeitsbericht neue Empfehlungen der Kerngruppe zur Stärkung des Antikorruptionsdispositivs der Schweiz abgegeben.

---

<sup>1</sup> Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen vom 18. Dezember 2015 (SRVG; SR 196.1).

<sup>2</sup> Sämtliche Tätigkeitsberichte der IDAG Korruptionsbekämpfung sind abrufbar unter <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/finanzplatz-und-wirtschaft/korruption/interdepartementalearbeitsgruppeidagzur-korruptionsbekaempfung.html>.

## 2. Schwerpunktthemen der Korruptionsbekämpfung in der Berichtszeit 2014–2017

### 2.1 Wahrnehmung und Analyse von Korruption in der Schweiz

Im weltweiten und europäischen Vergleich gehört die Schweiz weiterhin zu den Ländern, in denen wenig Korruption wahrgenommen wird. Das konstant gute Abschneiden der Schweiz im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International bestätigt dies: Seit Beginn der Messreihe war die Schweiz nie schlechter als im 12. Rang klassiert, in den letzten Jahren hat sie sich auf den 5. Rang verbessert. Bloss für 10 Prozent der Befragten in der Schweiz gehörte Korruption zu den drei grössten Problemen, mit denen sich die Regierung beschäftigen sollte, und die staatliche Korruptionsbekämpfung wird nur von 28 Prozent als schlecht beurteilt (in den anderen Staaten Europas ausserhalb Skandinaviens liegt dieser Wert deutlich höher).<sup>3</sup> Die Erhebungen von Transparency International zeigen auch, dass die staatlichen Behörden in der Schweiz allgemein grosses Vertrauen geniessen; Justiz und Polizei schneiden dabei noch signifikant besser ab als das Parlament, die Regierung und ihre Beamten. Deutlich weniger ausgeprägt ist das Vertrauen in Wirtschaftsführer.

Umfragen bei grösseren Unternehmen durch die Firma Ernst & Young weisen darauf hin, dass in der Schweizer Wirtschaft vermehrt unethische Verhaltensweisen wahrgenommen werden. Auf die Frage «Sind Bestechung bzw. korrupte Methoden im Geschäftsleben hierzulande weit verbreitet?» antworteten zuletzt 18 Prozent mit Ja, vier Jahre früher waren es noch 10 Prozent.<sup>4</sup> Bedenklich ist ebenfalls, dass die Schweizerinnen und Schweizer relativ grosse Zurückhaltung an den Tag legen, wenn es darum geht, einen Korruptionsverdacht zu melden. Noch mehr als die Loyalität gegenüber dem eigenen Unternehmen scheint dafür die Angst vor persönlichen und beruflichen Konsequenzen ausschlaggebend zu sein.

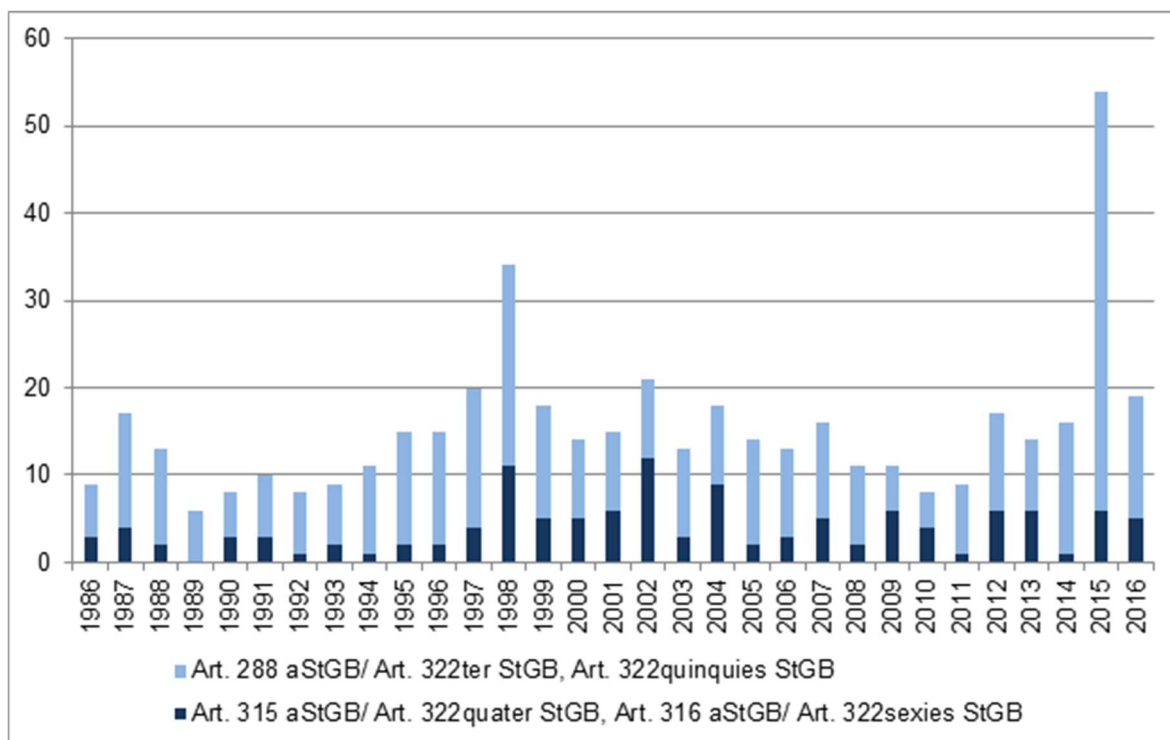


Tabelle 1: Strafurteilsstatistik Schweiz, 1986–2016, Zahl der Verurteilungen. Quelle: BFS

Die Strafurteilsstatistik rundet dieses Bild ab. In den ersten drei Jahren des Berichtszeitraums (2014–2016) verzeichnete das Bundesamt für Statistik nur gerade 5 Urteile wegen passiver

<sup>3</sup> Transparency International (2016): People and Corruption: Europe and Central Asia. Global Corruption Barometer. <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/7493>.

<sup>4</sup> Ernst & Young (April 2016): EMEA Fraud Survey – Ergebnisse Schweiz. [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY\\_-\\_EMEA\\_Fraud\\_Survey\\_%E2%80%93\\_Ergebnisse\\_Schweiz\\_April\\_2017/\\$FILE/ey-emeia-fraud-survey-ergebnisse-schweiz-april-2017.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_-_EMEA_Fraud_Survey_%E2%80%93_Ergebnisse_Schweiz_April_2017/$FILE/ey-emeia-fraud-survey-ergebnisse-schweiz-april-2017.pdf).

Bestechung (Art. 322<sup>quater</sup> StGB), 7 Urteile wegen Vorteilsannahme (Art. 322<sup>sexies</sup> StGB) und 12 Urteile wegen ungetreuer Amtsführung (Art. 314 StGB).

Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn der Betrachtungszeitraum ausgeweitet wird. Tabelle 1 zeigt anhand der Verurteilungen die langfristige Entwicklung der Korruptionsdelikte im Zusammenhang mit schweizerischen Amtsträgern. Dargestellt sind einerseits die aktiven Korruptionsdelikte, nämlich Bestechen (StGB Art. 322<sup>ter</sup>) und Vorteilsgewährung (Art. 322<sup>quinquies</sup>), und andererseits die passiven Korruptionsdelikte Sich-bestechen-lassen (Art. 322<sup>quater</sup>) und Vorteilsannahme (Art. 322<sup>sexies</sup>); für die lange Zeitreihe wurden auch die der Bestechung entsprechenden, mit der Reform von 1999 aufgehobenen Straftatbestände einbezogen. Wie sich zeigt, hat trotz der am 1. Mai 2000 in Kraft getretenen Verschärfung des Korruptionsstrafrechts die Zahl der Verurteilungen nicht wesentlich zugenommen. Eine überdurchschnittlich hohe Anzahl an Verurteilungen wegen aktiver Bestechung (Art. 322<sup>ter</sup> StGB) ist lediglich in Bezug auf das Jahr 2015 zu beobachten, was auf eine auf diesen Zeitraum eingegrenzte Häufung einschlägiger Urteile im Kanton Zürich zurückgeht.<sup>5</sup>

## 2.2 Korruptionsfälle

In der Berichtszeit wurden mehrere Fälle von Korruption in der öffentlichen Verwaltung bekannt und aufgearbeitet. Diese ereigneten sich auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Einige Delikte wurden vor der Berichtszeit verübt, die Aufarbeitung dauert teilweise aber noch an.

Wegen Bestechung öffentlicher Amtsträger im Zeitraum von 2007 bis 2010 im Zusammenhang mit einem IT-Grossprojekt im BAFU wurden die involvierten Personen von innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung im Dezember 2016 zu Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren verurteilt.<sup>6</sup> Gestützt auf eine Strafanzeige des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) eröffnete die Bundesanwaltschaft 2014 eine Strafuntersuchung gegen den Ressortleiter der Organisationseinheit Systembetrieb und Technik im SECO und Unbekannt wegen des Verdachts der ungetreuen Amtsführung (Art. 314 StGB) und des Sich-bestechen-Lassens (Art. 322<sup>quater</sup> StGB) im Zusammenhang mit der Vergabe von IT-Aufträgen des SECO.<sup>7</sup> Unseres Wissens sind die Ermittlungen der Bundesanwaltschaft noch nicht abgeschlossen. Zu Verurteilungen wegen mehrfacher ungetreuer Amtsführung, mehrfacher Vorteilsannahme und mehrfacher Vorteilsgewährung kam es schliesslich im Korruptionsfall rund um das Informatikprojekt IN-SIEME der ESTV.<sup>8</sup>

Auch auf kantonaler und lokaler Ebene kam es zu Unregelmässigkeiten. Besonders prominent wurde ein mutmasslicher Korruptionsfall mit Bezug zum kantonalen Amt für Migration des Tessins in der Öffentlichkeit debattiert. Bei der Ausstellung von Arbeitsbewilligungen kam es mutmasslich zu Diebstahl, passiver Korruption und Verstössen gegen das Ausländergesetz.<sup>9</sup> Auf

---

<sup>5</sup> Gemäss Auskunft der Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich handelt es sich hierbei um eine grössere Anzahl von Strafbefehlen wegen versuchter Bestechung schweizerischer Amtsträger in Form des untauglichen Versuchs, welche einem einzigen, derzeit noch hängigen Betrugsfall entstammt. Ein im Kanton Zürich wohnhaftes türkisches Ehepaar bot dabei zahlreichen Landsleuten gegen entsprechende Zahlungen an, mittels eines vermeintlich bestechlichen Mitarbeiters des Strassenverkehrsamtes widerrechtlich Führerausweise und Prüfungsnachweise zu verschaffen. Später stellte sich heraus, dass das Ehepaar den korrupten Mitarbeiter des Strassenverkehrsamtes frei erfunden hatte.

<sup>6</sup> Vgl. Bundesanwaltschaft: Tätigkeitsbericht 2016, S. 17, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/47798.pdf>.

<sup>7</sup> Vgl. Bundesanwaltschaft: Tätigkeitsbericht 2014, S. 13, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/39043.pdf>.

<sup>8</sup> Vgl. BStGer SK.2015.12, S. 127, [https://bstger.weblaw.ch/pdf/20150915\\_SK\\_2015\\_12.pdf](https://bstger.weblaw.ch/pdf/20150915_SK_2015_12.pdf). INSIEME wurde auch in einem Bericht der GPK aufgearbeitet: 14.057. Informatikprojekt INSIEME der ESTV, Bericht der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte, 21.11.2014, <https://www.parlament.ch/cen-ters/documents/de/bericht-insieme-fk-gpk-2014-11-21-d.pdf>.

<sup>9</sup> Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20); vgl. Migrationsamt Tessin: Arrestato un collaboratore dell'Ufficio della migrazione. Comunicato stampa, Bellinzona, 8.2.2017, <http://www3.ti.ch/CAN/comunicati/08-02-2017-comunicato-stampa-7923130284.pdf>.

lokaler Ebene wurden beispielsweise im Fall des nunmehr freigestellten Vorstehers von Entsorgung und Recycling Zürich die Untersuchungsbehörden aktiv. Der Verdacht lautet auf ungetreue Amtsführung, es gilt die Unschuldsvermutung.<sup>10</sup>

Weiter weisen auch grosse Korruptionsfälle auf der internationalen Ebene oftmals Bezüge zur Schweiz, zu Schweizer Unternehmen oder Bürgern auf. Häufig geht es dabei um Verletzungen von Sorgfaltspflichten im Bereich der Geldwäscherei. Die FINMA hat im Jahre 2016 22 solcher Fälle bearbeitet (2015: 9), oft im Zusammenhang mit internationalen Korruptionsfällen.<sup>11</sup> Auch die Bundesanwaltschaft hat sich in den Berichtsjahren mit internationalen Korruptionsfällen mit Bezug zur Schweiz beschäftigt. Ende 2016 waren bei der Bundesanwaltschaft 82 internationale Strafuntersuchungen wegen Korruptionsverdachts hängig.<sup>12</sup> Gegenüber 2013 (33 Untersuchungen) ist das fast zweieinhalb Mal mehr.<sup>13</sup>

Bezüglich der Korruptionsaffäre Lava Jato rund um die brasilianischen Konzerne Petrobras und Odebrecht führt die Bundesanwaltschaft seit 2014 über 60 Strafuntersuchungen durch. Sie ermittelt insbesondere wegen schwerer Geldwäscherei- und Bestechungshandlungen. Unter anderem werden brasilianische Amtsträger verdächtigt, Bestechungsgelder auf Schweizer Konten parkiert zu haben.<sup>14</sup> Im Finanzskandal um den malaysischen Staatsfonds 1MDB sollen deliktische Vermögenswerte über Schweizer Konten geflossen sein. Die Bundesanwaltschaft hat diesbezüglich Untersuchungen gegen Beamte Malaysias und der Vereinten Arabischen Emirate eingeleitet. Der Verdacht: Betrug, Bestechung und Geldwäscherei.<sup>15</sup>

Im Scheinwerferlicht der internationalen Medien stand besonders der in Zürich domizilierte Weltfussballverband FIFA, zunächst aufgrund interner Ermittlungen der FIFA-Ethikkommission, seit 2015 auch wegen Strafverfahren in den USA und in der Schweiz. Die Bundesanwaltschaft führt im Fussball-Untersuchungskomplex rund 25 Strafverfahren und analysiert eine Datenmenge von rund 19 Terabytes an sichergestellten Unterlagen. Die Meldestelle für Geldwäscherei nahm in diesem Zusammenhang 178 Meldungen entgegen; ein erstes Verfahren konnte im Juni 2017 mit der Verurteilung eines ehemaligen Bankmitarbeiters abgeschlossen werden.

Grosses Aufsehen erregten jüngst die Enthüllungen von Journalisten, die sich Zugang zu umfangreichen Aktenbeständen der Anwaltskanzleien Mossack Fonseca (Panama Papers, April 2016) bzw. Appleby (Paradise Papers, November 2017) verschafft hatten. Diese warfen ein Schlaglicht auf Geldwäscherei, Steuerhinterziehung und Steueroptimierung über Offshore-Finanzzentren wie Panama, die Bermudas oder Mauritius; die Schweiz war am Rande, vor allem als Standort globaler Rohstoffhandelsfirmen betroffen. In diesem Zusammenhang drangen auch mehrere wegen Korruptionsverdachts laufende Verfahren ins öffentliche Bewusstsein.

## **2.3 Abgeschlossene und laufende Gesetzgebungsarbeiten**

### Korruptionsstrafrecht

Das revidierte Korruptionsstrafrecht trat am 1. Juli 2016 in Kraft.<sup>16</sup> Die Bestechung Privater wird inskünftig von Amtes wegen verfolgt, auch in Fällen, in denen der Wettbewerb nicht verfälscht wurde. In leichten Fällen wird die Tat jedoch weiterhin nur auf Antrag verfolgt. Bei der

---

<sup>10</sup> Tiefbau- und Entsorgungsdepartement: Freistellung des ERZ-Direktors, 22.5.2017, <https://www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/departement/medien/medienmitteilungen/2017/170522a.html>.

<sup>11</sup> Vgl. FINMA-Jahresmedienkonferenz 2017, 4.4.2017, <https://www.finma.ch/de/news/2017/04/20170404-mm-jmk/>.

<sup>12</sup> Vgl. Bundesanwaltschaft: Tätigkeitsbericht 2016, S. 34, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/47798.pdf>.

<sup>13</sup> Vgl. Bundesanwaltschaft: Tätigkeitsbericht 2013, S. 32, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/34447.pdf>.

<sup>14</sup> Vgl. Bundesanwaltschaft: Tätigkeitsbericht 2016, S. 19, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/47798.pdf>.

<sup>15</sup> Vgl. Bundesanwaltschaft: Tätigkeitsbericht 2016, S. 19 f., <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/47798.pdf>.

<sup>16</sup> Amtliche Sammlung des Bundesrechts (AS) 2016 1287.

Revision wurde zudem der Geltungsbereich der Strafbestimmungen zur Gewährung und Annahme von Vorteilen durch Amtsträger ausgedehnt. Auch Fälle, in denen der nicht gebührende Vorteil einem Dritten einen Nutzen bringt und nicht nur dem betreffenden Amtsträger, sind strafbar. Die Änderungen beruhen auf den Empfehlungen der GRECO an die Schweiz von Ende 2011.

### Whistleblowing

In den eidgenössischen Räten wurde die Botschaft des Bundesrats vom 20. November 2013 über die Teilrevision des Obligationenrechts (Schutz bei Meldung von Unregelmässigkeiten am Arbeitsplatz) beraten. Nachdem der Ständerat den Entwurf mit geringen Änderungen verabschiedet hatte, beschloss der Nationalrat zwar Eintreten, wies die Vorlage dann aber an den Bundesrat zurück mit dem Auftrag, sie verständlicher und einfacher zu formulieren. Am 10. September 2015 stimmte der Ständerat dem Rückweisungsantrag ebenfalls zu. Die Arbeiten in Erfüllung dieses Auftrags sind im Gange und werden in die Verabschiedung einer neuen Botschaft durch den Bundesrat münden.

Daneben werden die Arbeiten zur allgemeinen Verbesserung des Kündigungsschutzes weiterverfolgt. Ein Vorentwurf des Bundesrats vom Oktober 2010 sah die Erhöhung der maximalen Entschädigung für missbräuchliche oder ungerechtfertigte Kündigungen von sechs auf zwölf Monatslöhne vor. Die Erhöhung wurde insbesondere durch den Schutz von Whistleblowern begründet. Am 21. November 2012 beschloss der Bundesrat, dieses Gesetzgebungsprojekt zu sistieren und gewisse Fragen weiter zu vertiefen. Dazu gab er zwei Studien in Auftrag, die als Grundlage für Diskussionen mit den Sozialpartnern über eine von allen getragene Lösung dienen sollten. Diese Studien sind abgeschlossen, und die Diskussionen haben begonnen.

### Beschaffungsrecht

Der Entwurf des revidierten Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen<sup>17</sup> (E-BöB) wurde im Februar 2017 dem Parlament überwiesen. Er wird zuerst im National- und anschliessend im Ständerat behandelt und voraussichtlich 2019 in Kraft treten. Die Revision dient der Harmonisierung der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen; gleichzeitig soll das 2012 revidierte WTO-Beschaffungsübereinkommen (GPA 2012) in die nationale Gesetzgebung überführt werden. Das GPA 2012 verbessert die Transparenz und räumt der Korruptionsbekämpfung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge erhebliches Gewicht ein. Mit dem revidierten BöB wird der konsequenten Bekämpfung von Korruption noch grössere Aufmerksamkeit zukommen als heute. Eine grundlegende Neuerung im E-BöB ist die explizite Nennung der Korruptionsprävention im Zweckartikel und bei den Verfahrensgrundsätzen (Art. 2 Bst. d und Art. 11 Bst. b E-BöB). Zudem enthält der Gesetzesentwurf konkrete Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung: So können beispielsweise Anbieter und Subunternehmer, welche die Bestimmungen über die Bekämpfung der Korruption verletzen, von einem laufenden Verfahren ausgeschlossen werden (Art. 44 Abs. 1 Bst. e E-BöB). Diese Regelung trägt einer Empfehlung der OECD-Antikorruptionsarbeitsgruppe Rechnung. In schwerwiegenden Fällen ist ein bis zu fünfjähriger Ausschluss von künftigen öffentlichen Aufträgen möglich (Art. 45 Abs. 1 E-BöB), der gegenüber allen Auftraggebern des Bundes wirkt. In leichten Fällen kann eine Verwarnung erfolgen. Die zuständige Behörde führt eine nicht öffentliche Liste der sanktionierten Anbieter und Subunternehmer.

### Potentatengeldergesetz

Das Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG) wurde im Dezember 2015 vom Parlament genehmigt und trat am 1. Juli 2016 in Kraft. Es findet Anwendung in Fällen, in denen sich führende Persönlichkeiten im Ausland allem Anschein nach unrechtmässig bereichert haben, indem sie sich durch Korruption oder andere Verbrechen Vermögenswerte an-

---

<sup>17</sup> Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (SR 172.056.1).

eigneten und diese auf andere Finanzplätze verschoben. Das SRVG regelt die Sperrung, Einziehung und Rückerstattung von Potentatengeldern. Es soll Lösungen auch für Fälle bieten, die nicht durch internationale Rechtshilfe in Strafsachen geregelt werden können. Es sieht zudem gezielte Massnahmen vor, um den Herkunftsstaat in seinen Bemühungen um Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte zu unterstützen. Bei definitivem Scheitern des Rechtshilfeverfahrens kann der Bundesrat beim Bundesverwaltungsgericht ein Einziehungsverfahren einleiten. Es handelt sich dabei um ein verwaltungsrechtliches Verfahren, nicht um eine strafrechtliche Einziehung. Daraus ergibt sich insbesondere, dass kein strafrechtliches Verschulden des Inhabers der Vermögenswerte festgestellt werden muss und dass keine Verjährung der Strafverfolgung oder der Strafe geltend gemacht werden kann. Die Vermutung eines unrechtmässigen Erwerbs der Vermögenswerte ist gegeben, diese kann jedoch umgestossen werden, wenn mit überwiegender Wahrscheinlichkeit nachgewiesen werden kann, dass die Vermögenswerte rechtmässig erworben wurden. Die Rechte Dritter können in sehr begrenztem Mass einer Einziehung entgegenstehen. Die Anordnung der verwaltungsrechtlichen Einziehung ebnet in diesem Fall den Weg für eine Rückerstattung an den Herkunftsstaat. Unabhängig vom nationalen Kontext sind die Prinzipien der Transparenz und der Rechenschaftspflicht zu beachten. Die Rückerstattung von Vermögenswerten gemäss SRVG hat zum Ziel, die Lebensbedingungen der Bevölkerung im Herkunftsstaat zu verbessern oder die Rechtsstaatlichkeit zu stärken und damit zur Vermeidung von Strafflosigkeit beizutragen. Zur Regelung der praktischen Modalitäten der Rückerstattung schliesst der Bundesrat im Allgemeinen ein Abkommen mit dem Herkunftsstaat ab. An diesem können auch Nichtregierungsorganisationen beteiligt werden.

## 2.4 Meldestellen

Seit Inkrafttreten von Artikel 22a des Bundespersonalgesetzes am 1. Januar 2011 besteht für Angestellte des Bundes eine Meldepflicht für Verbrechen und Vergehen sowie ein Melderecht für weitere Unregelmässigkeiten.<sup>18</sup> Seither sind Bundesangestellte verpflichtet bzw. berechtigt, bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellte Missstände «den Strafverfolgungsbehörden, ihren Vorgesetzten oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) anzuzeigen».

Die EFK nahm Meldungen bis anhin per E-Mail, Brief oder Telefon entgegen; seit dem 1. Juni 2017 betreibt sie auch online eine Whistleblowing-Meldestelle, auf der Private wie auch Bundesangestellte Verdachtsmeldungen von Unregelmässigkeiten, Korruptionshandlungen oder anderen illegalen Tätigkeiten innerhalb der Verwaltungseinheiten des Bundes auf sichere und anonyme Weise platzieren können. Gemäss den Angaben der EFK liegt die Anzahl der seit 2011 bei der EFK eingegangenen Anzeigen verhältnismässig stabil im Bereich von minimal 61 bis maximal 78 Meldungen pro Jahr. Im Jahr 2016 stammten 36 Prozent sämtlicher Meldungen von Bundesangestellten und 60 Prozent von Externen; bei 4 Prozent der Meldungen ist die Herkunft unbekannt.

Die Bundeskriminalpolizei (BKP) betreibt seit dem 15. September 2015 eine webbasierte Integrity-Plattform, auf welcher für alle die Möglichkeit besteht, auch anonym Hinweise über mögliche Korruptionshandlungen in der Verwaltung, Justiz, Politik, in national und international tätigen Unternehmen oder auch in nicht wirtschaftlich orientierten Vereinigungen oder Organisationen zu deponieren. Die bei der BKP eingegangenen Meldungen werden auf strafrechtliche Relevanz hin geprüft und innerhalb der BKP der zuständigen Dienststelle oder gegebenenfalls einer aussenstehenden Behörde (z. B. Kantonspolizei) zur Bearbeitung weitergeleitet. Bis Ende Juni 2016, also gut innert Jahresfrist, gingen 72 Meldungen ein, wovon 18 Fälle zu weiteren Ermittlungen führten. Dabei handelt es sich um je neun mutmassliche Korruptionsfälle sowie Unregelmässigkeiten in der Bundesverwaltung.

Zusätzlich haben einzelne Bundesämter interne Meldestellen eingerichtet.

---

<sup>18</sup> Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPF; SR 172.220.1).



## 2.5 Ausbildungs- und Sensibilisierungsmassnahmen

Die IDAG Korruptionsbekämpfung organisierte im Berichtszeitraum sechs Plenarsitzungen und drei Ateliers, die anhand von Referaten und interaktiven Podien jeweils ein Schwerpunktthema von aktueller Relevanz behandelten. Diese Veranstaltungen erfüllen den Zweck, die Mitglieder der IDAG, aber je nach Thema auch breitere Kreise innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung für die Korruptionsprävention und -bekämpfung zu sensibilisieren. Sie dienen ferner zur Vorbereitung von Diskussionsbeiträgen und Stellungnahmen der Schweiz auf internationaler Ebene. Behandelt wurden die folgenden thematischen Schwerpunkte:

- *Transparenz der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen* (Plenum vom 25.2.2014)
- *Staatliche und nichtstaatliche Akteure im Kampf gegen die Korruption: Was sie tun können und ob/wie sie kooperieren können* (Plenum vom 1.9.2014)
- *Asset Recovery: Rückführung von Korruptionsgeldern in ihre Herkunftsländer* (Atelier vom 18.3.2015)
- *Erste Bilanz zu Artikel 22a Bundespersonalgesetz/Whistleblowing* (Atelier vom 10.9.2015)
- *Korruptionsprävention bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Strafverfolgungsbehörden* (Plenum vom 25.11.2015)
- *Korruption und internationale Sportverbände in der Schweiz* (Plenum vom 24.5.2016)
- *Korruptionsrisiken im Ausland: Wie gehen der öffentliche und der private Sektor aktiv und passiv mit «Anreizleistungen» um?* (Atelier vom 7.9.2016)
- *Whistleblowing im Privatsektor* (Plenum vom 23.11.2016)
- *Korruptionsprävention in der Rüstungsindustrie* (Plenum vom 31.5.2017)

Die konstant hohe Teilnehmerzahl sowohl an den Plenarsitzungen als auch an den thematischen Ateliers ist Beleg für die Relevanz der gewählten Themen und den anhaltenden Diskussions- und Austauschbedarf zwischen den verschiedenen zuständigen Bundesstellen im Bereich der Korruptionsbekämpfung.

Zusätzlich leisteten einzelne Mitglieder der IDAG Korruptionsbekämpfung bzw. das Sekretariat Beiträge an Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen für bestimmte Zielgruppen, wie z. B. HR-Spezialisten in der Bundesverwaltung, die Leiter von Swiss Business Hubs oder angehende Diplomaten (im Rahmen eines vom SECO angebotenen Wirtschaftsmoduls).

Die Korruptionsprävention ist auch Teil der Bemühungen des Bundes, die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen (Corporate Social Responsibility, CSR) zu stärken. Das SECO entwickelte 2015 ein zielgruppenorientiertes CSR-Sensibilisierungskonzept und veröffentlichte 2017 eine neue Auflage der Broschüre «Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen» (siehe auch Kapitel 3.7).

## 2.6 Empfang ausländischer Delegationen

In der Berichtszeit interessierte sich – wie schon in früheren Jahren – eine Reihe von ausländischen Staaten für einen Austausch mit der Schweiz in Sachen Antikorruption. Das Sekretariat der IDAG Korruptionsbekämpfung fungiert als Kontaktpunkt für andere nationale Behörden gemäss Artikel 6 UNCAC. Es empfing daher (zusammen mit einzelnen Mitgliedern der Kerngruppe) Delegationen aus Grossbritannien, Kasachstan, Kenia, Serbien, Südkorea und Thailand. Seit Anfang 2016 wurden bilaterale Antikorruptionsdialoge mit Argentinien, Brasilien und China aufgenommen, mit denen sich die Schweiz einen privilegierten Zugang zu wichtigen Akteuren in den multilateralen Gremien (wie den G20) verschaffte. Der inhaltliche Schwerpunkt solcher Dialoge liegt jeweils neben aktuellen Problemfeldern der multilateralen Antikorruption auf dem Austausch zu Fragen der – oftmals vernachlässigten, hinter Repressionsthemem zurückstehenden – Korruptionsprävention sowie der rechtshilfeweisen Rückführung von Potentatengeldern.

## 2.7 Multilaterale Instrumente und Prozesse

Die Schweiz hat die drei grundlegenden internationalen Konventionen gegen die Korruption – nämlich jene der UNO, der OECD und des Europarats – ratifiziert und beteiligt sich aktiv an deren Umsetzung. Dazu gehören Länderevaluationen ebenso wie die Entwicklung von Leitlinien und Empfehlungen. Die IDAG Korruptionsbekämpfung pflegte einen regelmässigen Informationsaustausch über die Entwicklungen auf internationaler Ebene mit dem Ziel, die Positionen der Schweiz in den verschiedenen Prozessen und Fora zu koordinieren.

### 2.7.1 Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO)

Die GRECO soll die Fähigkeiten ihrer Mitglieder zur Korruptionsbekämpfung verbessern, indem sie sicherstellt, dass sie die entsprechenden Normen und Standards des Europarats einhalten. Zu diesem Zweck werden Peer Reviews durchgeführt.<sup>19</sup>

Im Rahmen des laufenden vierten Evaluationszyklus wurden die von der Schweiz ergriffenen Massnahmen zur Stärkung der Integrität und der Prävention der Korruption im Parlament, in den eidgenössischen Gerichten und in der Bundesanwaltschaft geprüft. In ihrem Bericht vom 2. Dezember 2016 formulierte die GRECO zwölf Empfehlungen an die Schweiz.<sup>20</sup> Sie erwartet bis Mitte 2018 einen Bericht über deren Umsetzung.

In ihrem Bericht würdigt die GRECO die Institutionen der Schweiz, die sich durch grosse Selbstständigkeit, die konsensorientierte Entscheidungsfindung, das Miliz- und Konkordanzsystem sowie eine Kultur des Vertrauens und der Diskretion auszeichnen. Sie hält fest, dass es kaum grössere Korruptionsfälle gibt. Schwachstellen des Systems ortet die GRECO aber beim subtilen Druck, der auf die Akteure in Politik und Justiz ausgeübt werden kann. Sie empfiehlt deshalb dem Parlament, den Gerichten und der Bundesanwaltschaft, kommentierte Verhaltensrichtlinien mit konkreten Beispielen zu erlassen und ihre Mitglieder entsprechend zu sensibilisieren.

Das Gesetzgebungsverfahren zeichne sich in der Schweiz durch weitgehende Transparenz aus, die allerdings nicht für die Verhandlungen in den parlamentarischen Kommissionen gelte. Die GRECO empfiehlt daher dem Parlament zu prüfen, ob die Vertraulichkeit dieser Verhandlungen gelockert werden könnte. Zudem sollten die Meldepflichten von Ratsmitgliedern im Bereich der finanziellen Interessen erweitert sowie konkrete Interessenkonflikte in den Verhandlungen ad hoc offengelegt werden, und zwar auch, wenn diese im öffentlichen Register der Interessenbindungen ersichtlich sind. Ferner sollte die Einhaltung der Meldepflichten vermehrt kontrolliert werden.

Weiter sollten nach Ansicht der GRECO die Qualität und die Objektivität der Auswahl der Mitglieder der eidgenössischen Gerichte gestärkt sowie die Zahlung von Mandatssteuern an deren politische Partei abgeschafft werden. Zudem sei darauf zu achten, dass es nicht zur Abwahl von Richterinnen oder Richtern aus politischen Gründen komme. Zu prüfen sei ferner, ob die Mitglieder der eidgenössischen Gerichte künftig auf unbeschränkte Zeit gewählt werden sollten. Schliesslich empfiehlt die GRECO die Einführung eines Disziplinarsystems, um allfällige Verstösse von Richterinnen und Richtern gegen ihre beruflichen Pflichten mit anderen Sanktionen als der Amtsenthebung oder Nichtwiederwahl ahnden zu können.

An die Bundesanwaltschaft richtet sich die Empfehlung, Disziplinarverfahren besser zu dokumentieren und gegebenenfalls – unter Wahrung der Anonymität der Betroffenen – die Öffent-

---

<sup>19</sup> Die Staatengruppe gegen Korruption (Groupe d'Etats contre la corruption, GRECO) ist eine Institution des Europarats. Sie zählt 49 Mitgliedstaaten (alle Mitgliedstaaten des Europarats sowie die USA und Belarus). Die Schweiz wurde mit der Ratifikation des Strafrechtsübereinkommens über Korruption am 1. Juli 2006 automatisch Mitglied der GRECO.

<sup>20</sup> <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/news/2017/2017-03-15.html>.

lichkeit darüber zu informieren. Zudem soll im Falle einer Revision des Strafbehördenorganisationsgesetzes<sup>21</sup> sichergestellt werden, dass die Regeln und Verfahren für die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft mögliche Interessenkonflikte ihrer Mitglieder berücksichtigen, die Verfahren vor den Strafbehörden des Bundes führen.

Was den dritten Evaluationszyklus der GRECO betrifft, befindet sich die Schweiz immer noch in einem Nichtkonformitätsverfahren, da sie keine Massnahmen zur Umsetzung der GRECO-Empfehlungen zur Verbesserung der Transparenz bei der Finanzierung der politischen Parteien ergriffen hat. Die GRECO hatte in ihrem Bericht<sup>22</sup> von 2011 empfohlen:

- (i) für politische Parteien und Wahlkampagnen standardisierte Buchführungsregeln einzuführen,
- (ii) die Schlussabrechnungen zu publizieren (inkl. Spenden, die einen bestimmten Betrag übersteigen),
- (iii) anonyme Spenden zu verbieten,
- (iv) eine unabhängige Kontrolle dieser Transparenzregeln vorzusehen,
- (v) geeignete Sanktionen für den Fall der Verletzung dieser Transparenzregeln vorzusehen.

Die eidgenössische Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» wurde am 10. Oktober 2017 gültig eingereicht. Sie entspricht weitgehend den Empfehlungen der GRECO. Der Soverän wird voraussichtlich im 2020 über die Initiative abstimmen können.

### **2.7.2 OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger**

Die Schweiz ratifizierte am 31. Mai 2000 die Konvention der OECD zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17. Dezember 1997 (OECD-Antikorruptionskonvention).<sup>23</sup> Im Rahmen von Länderexamen wird geprüft, ob die OECD-Antikorruptionskonvention in den Unterzeichnerstaaten effektiv umgesetzt und angewandt wird.

#### Länderexamen der Schweiz: Follow-up-Bericht zur Phase 3 und Beginn der Phase 4

Die Schweiz unterbreitete der OECD-Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung im März 2014, d. h. zwei Jahre nach ihrem Länderexamen Phase 3, den Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen. Die Arbeitsgruppe kam zum Schluss, dass die Schweiz von den zwanzig Empfehlungen zehn vollständig, sieben teilweise und drei noch nicht erfüllt hat. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der drei nicht erfüllten Empfehlungen laufen zurzeit Gesetzgebungsprozesse auf Bundesebene (Teilrevision des Obligationenrechts bezüglich Whistleblowing und Kündigungsschutz, Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen; vgl. dazu auch Kapitel 2.3), die gemäss Praxis der Arbeitsgruppe jedoch erst nach der Verabschiedung durch das Parlament berücksichtigt werden. Gemäss den Empfehlungen werden von der Schweiz weiter detailliertere Statistiken im Bereich Rechtshilfe verlangt. Zudem sollen die Kantone ermutigt werden, eine Meldepflicht für kantonale Angestellte bei Verdacht auf Bestechungsdelikte einzuführen. Die Schweiz soll auch ihre Bemühungen zur Sensibilisierung der Unternehmen für Korruptionsrisiken im Auslandsgeschäft mit Fokus auf international tätige

<sup>21</sup> Siehe Parlamentarische Initiative 15.473, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20150473>.

<sup>22</sup> [https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/news/2011/ref\\_2011-12-02.html](https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/news/2011/ref_2011-12-02.html).

<sup>23</sup> Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17. Dezember 1997 (SR 0.311.21). Das OECD-Übereinkommen wurde bisher von den 35 OECD-Mitgliedstaaten und sechs weiteren Ländern (Argentinien, Brasilien, Bulgarien, Kolumbien, Russland und Südafrika) unterzeichnet. Für die Schweiz ist es am 30. Juli 2000 in Kraft getreten.

KMU weiterführen. Das SECO und das EDA/ASA haben entsprechend weitere Aktivitäten durchgeführt (vgl. dazu auch Kapitel 3.7).

Die vierte Phase der OECD-Länderexamen hat Anfang 2017 begonnen; die Themen Aufdeckung und internationale Zusammenarbeit bei Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger sowie die Verantwortlichkeit juristischer Personen (Unternehmenshaftung) werden im Rahmen dieses Länderexamens vertieft geprüft. Die Schweiz beantwortete im Hinblick darauf einen umfassenden Fragenkatalog. Vom 19. bis zum 22. September 2017 fand der Besuch des OECD-Sekretariats und der Examinatoren (Österreich und Belgien) in der Schweiz statt. Die Schlussevaluation wird anlässlich der Plenarsitzung der OECD-Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung im März 2018 stattfinden.

#### Ministertreffen zur OECD-Antikorruptionskonvention

Am 16. März 2016 nahm die Schweiz am Ministertreffen zur OECD-Antikorruptionskonvention teil. Mit diesem Anlass wurde die vierte Phase der OECD-Länderexamen offiziell lanciert. Die Teilnehmer bekräftigten in einer Ministererklärung ihr Engagement für diese nächste Prüfungsphase. Darin wurde auch auf die Bedeutung der Zusammenarbeit mit wirtschaftlich relevanten Ländern wie China, Indien und Indonesien, welche die OECD-Antikorruptionskonvention nicht unterzeichnet haben, hingewiesen. Zudem wurde die Wichtigkeit der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, Unternehmen und der Zivilgesellschaft hervorgehoben. Die Schweiz setzte sich dafür ein, dass die internationalen Standards zur Korruptionsbekämpfung eingehalten und die Anstrengungen zur aktiven Strafverfolgung in Ländern mit Nachholbedarf verstärkt werden.

### **2.7.3 Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC)**

Die Schweiz ratifizierte am 24. September 2009 die UNO-Konvention gegen Korruption (UNCAC).<sup>24</sup> Nachdem auch Deutschland (2014) und Japan (2017) beigetreten sind, gehören nun alle grösseren Staaten zu den 183 Vertragsstaaten. Die UNCAC verfolgt thematisch einen sehr breiten Ansatz und enthält Bestimmungen zur Korruptionsprävention (Kapitel II), zur Kriminalisierung und Strafverfolgung (Kapitel III), zur internationalen Zusammenarbeit (Kapitel IV) sowie zur Rückführung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten (Kapitel V).

Vom 2. bis zum 6. November 2015 fand in St. Petersburg (Russland) die sechste Vertragsstaatenkonferenz der UNCAC statt. Die Schweiz brachte dabei eine Resolution zum Überprüfungsmechanismus ein. Hintergrund war der mit zahlreichen offenen Fragen behaftete Übergang vom ersten zum zweiten Überprüfungszyklus. Nach zähem Ringen gelang es, die Resolution zu verabschieden und damit einerseits die reibungslose Beendigung und Nachbearbeitung des ersten Überprüfungszyklus sicherzustellen und andererseits den zweiten Überprüfungszyklus zu lancieren. Letzterer wurde im zweiten Halbjahr 2016 operationell und fokussiert auf die Kapitel II (Korruptionsprävention) und V (Rückführung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte) der Konvention. Die Schweiz wurde dem fünften Überprüfungsjahr zugelost und wird ihre Prüfung in den Jahren 2020/2021 absolvieren. Als Prüferin ist sie zusammen mit Südafrika bereits 2017/2018 für die Evaluation von Malta zuständig.

Zu Sorgen Anlass gibt die Unterfinanzierung des Überprüfungsmechanismus. Dessen sogenannt gemischtes Finanzierungsmodell sieht neben Beiträgen aus dem regulären UNO-Budget auch freiwillige Zuwendungen durch die Mitgliedstaaten vor. Da diese in den letzten Jahren aufgrund allgemeiner Spartendenzen deutlich geringfügiger ausgefallen sind als zuvor, fehlen zur ordentlichen Fortführung des Überprüfungsmechanismus notwendige Mittel in Millionenhöhe. Dies könnte gerade die Länderprüfungen der am wenigsten entwickelten Staaten stark beeinträchtigen – und damit die Bemühungen, ein globales Level Playing Field zu schaffen, hintertreiben. Die Schweiz sucht mit anderen Geberstaaten nach Lösungen zur Überbrückung des Finanzierungsgengpasses.

---

<sup>24</sup> Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 31. Oktober 2003 (SR 0.311.56).

Ein für die Schweiz bedeutsames Themenfeld der siebten Vertragsstaatenkonferenz der UNCAC, welche vom 6. bis zum 10. November 2017 in Wien stattfand, war die Problematik der Sicherstellung und Rückführung von Potentatengeldern (Asset Recovery und Asset Return), wozu letztlich eine bis zuletzt kontrovers diskutierte Resolution verabschiedet werden konnte. Einen Schwerpunkt in Bezug auf die Länderüberprüfungen bildete die Frage der Verbesserung von Synergien innerhalb der Überprüfungsmechanismen verschiedener multilateraler Organisationen. Zu diesem Punkt wurde ebenfalls eine Resolution erarbeitet und angenommen.

Auch wenn die Fortschritte nur sehr langsam kommen, bleibt die UNCAC das einzige universelle Antikorruptionsinstrument. Es liegt – nicht zuletzt mit Blick auf aufstrebende Handelspartner in Asien, Afrika und Lateinamerika – im Interesse der Schweiz, dass die UNCAC-Standards auch möglichst flächendeckend zur Anwendung gebracht werden.

#### **2.7.4 Weitere Aktivitäten der Schweiz auf internationaler Ebene**

##### G20-Antikorruptionsarbeitsgruppe

Die Schweiz wurde 2016 von der chinesischen und 2017 von der deutschen G20-Präsidentschaft eingeladen, in der G20-Antikorruptionsarbeitsgruppe (ACWG) mitzuwirken. 2016 lagen die Prioritäten bei der Sicherstellung und Rückführung von Vermögenswerten und flüchtigen Tätern (Asset Recovery and Fugitive Repatriation) und der Identifikation der wahren Nutznießer von Vermögenswerten (Beneficial Ownership Transparency), 2017 unter anderem bei Korruption im Sport. Die Schweiz nutzte diese Gelegenheiten, um ihre Lösungsansätze in einem Gremium zu vertreten, das für das globale Agenda Setting eine bedeutende Rolle spielt. Sie stellte das neue Potentatengeldergesetz (vgl. auch Kapitel 2.3) vor und referierte auch über ihr Verhältnis zu den internationalen Sportverbänden mit Sitz in der Schweiz. 2018 hat Argentinien die G20-Präsidentschaft inne; es hat die Schweiz erneut zur Teilnahme an den Sitzungen der ACWG eingeladen.

##### London Anti-Corruption Summit

Im Mai 2016 wurde auf persönliche Initiative des ehemaligen britischen Premierministers David Cameron der London Anti-Corruption Summit durchgeführt. Zum ersten Mal wurde die Korruptionsbekämpfung damit auf die höchste politische Ebene gehoben. Hauptthema des Gipfels war – im Nachgang zur Veröffentlichung der Panama Papers – die Erhöhung der Transparenz: Namentlich in Bezug auf die wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen und anderen Rechtskonstrukten inklusive Trusts, aber auch im Rohstoffsektor, im öffentlichen Beschaffungswesen oder im Sport. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich in einem gemeinsamen Communiqué sowie in individuellen Länderberichten politisch auf Massnahmen in diesen Bereichen. Die Schweiz wurde am Gipfel durch Aussenminister Didier Burkhalter vertreten, welcher die umfangreichen und innovativen Schweizer Anstrengungen zur Rückerstattung von ausländischen Korruptionsgeldern (Asset Recovery) hervorhob.

##### Asset Recovery-Foren

Auf Ersuchen der G7 war die Schweiz im November 2014 Gastgeberin des dritten Treffens des Arab Forum on Asset Recovery (AFAR III) in Genf. Ziel des Forums war es, die arabischen Transitionsländer bei ihren Bemühungen zur Wiedererlangung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte zu begleiten. Seither ist die Schweiz regelmässig an den Diskussionen des Steuerungsausschusses der G7-Länder mit der Weltbank zur Vorbereitung derartiger Treffen vertreten. Sie nahm vorgängig bereits am Ukraine Forum on Asset Recovery (UFAR) im April 2014 in London teil und 2015 schliesslich am AFAR IV in Hammamet/Tunesien. Im Dezember 2017 fand in Washington DC zum ersten Mal das Global Forum on Asset Recovery (GFAR) statt, welches die verschiedenen Asset-Recovery-Foren zusammenschliesst und vier Staaten, nämlich Sri Lanka, Tunesien, Nigeria und Ukraine, eine Plattform für Kontakte mit den Finanzzentren bot.

## Lausanne-Seminare

Erfahrungsgemäss ist für die erfolgreiche Rückerstattung gestohlener Gelder eine enge Zusammenarbeit mit den betroffenen Staaten, insbesondere im Justizbereich, von zentraler Bedeutung. Die seit 2001 von der Schweiz in Lausanne organisierten internationalen Expertenseminare (Lausanne-Seminare) dienen dazu, die Kooperation und Koordination zwischen ersuchenden und ersuchten Staaten auf internationaler Ebene zu stärken. Die Schweiz war deshalb 2014, 2016 und 2017 erneut Gastgeberin der Lausanner Expertenseminare. Auf Basis mehrerer UNO-Mandate entwickelten die teilnehmenden Vertreter aus über 30 Jurisdiktionen und internationalen Organisationen 2014 Richtlinien zur Rückführung von Potentatengeldern. Die Richtlinien wurden 2016 und 2017 mit einem Step-by-Step-Leitfaden zur Umsetzung der Richtlinien ergänzt.<sup>25</sup> Der Leitfaden wurde an der Vertragsstaatenkonferenz der UNCAC im November 2017 in Wien vorgestellt. Eng involviert in die Entwicklung der Richtlinien und des Leitfadens waren das International Centre for Asset Recovery (ICAR) des Basel Institute on Governance sowie die Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) und der Weltbank.

## Addis-Abeba-Prozess

Im Februar 2017 fand in Addis Abeba (Äthiopien) ein internationales Expertentreffen zur Rückgabe von Vermögenswerten als Beitrag zur Entwicklungsfinanzierung statt, welches von der Schweiz finanziert und von der UNO durchgeführt wurde. Zielsetzung des Treffens war, eine erste Auslegeordnung bisheriger Restitutionsfälle und der Erfolgsfaktoren zu machen und dabei die verschiedenen Perspektiven von Juristen und Entwicklungsfachleuten aus Nord und Süd einander näherzubringen. Die Schweiz und Äthiopien griffen damit eine Aufforderung der Addis Abeba Action Agenda (Teil von Agenda 2030) auf, der zufolge von der internationalen Gemeinschaft Best Practices für die Rückführung von Vermögenswerten erarbeitet werden sollen.

## Partnering Against Corruption Initiative (PACI)

Das World Economic Forum (WEF) lädt die Schweiz (EDA/ASA) seit November 2016 zu den Treffen der Partnering Against Corruption Initiative (PACI) ein. PACI ist eine der ältesten und wichtigsten Initiativen des WEF. Ihr Ziel ist es, hochrangige Persönlichkeiten, vor allem aus der Privatwirtschaft, aber auch Vertreterinnen und Vertreter von Regierungen und der Zivilgesellschaft an einen Tisch zu bringen, damit sie kollaborative Lösungen für Korruptions- und Transparenzfragen entwickeln, insbesondere in rasch wachsenden Schwellenmärkten. Diese Treffen boten der Schweiz Gelegenheit, ihre Erfahrungen in der Korruptionsbekämpfung weiterzugeben und eine entsprechende Zusammenarbeit mit dem WEF zu lancieren.

### **3. Stand der Umsetzung der Empfehlungen der Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung aus dem Tätigkeitsbericht 2011–2013**

Die Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung formulierte in ihrem Tätigkeitsbericht 2011–2013 zehn Empfehlungen zur Stärkung des Antikorruptionsdispositivs der Schweiz. Nachfolgend werden die Arbeiten zur Umsetzung dieser Empfehlungen dargelegt sowie – wo es sinnvoll erscheint – neue Empfehlungen abgeleitet (Textboxen).

#### **3.1 Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit**

*Die Kerngruppe empfahl 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 (Empfehlung 1).*

---

<sup>25</sup> [Siehe https://guidelines.assetrecovery.org](https://guidelines.assetrecovery.org).



Am 12. August 2016 wurden verschiedene Listen von ab Anfang 2014 laufenden Projekten der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit des EDA (DEZA) und des SECO auf der Website der IDAG Korruptionsbekämpfung<sup>26</sup> aufgeschaltet.

Diese Listen umfassen 62 Projekte und Programme in 32 Ländern, die direkt oder indirekt zur Korruptionsbekämpfung beitragen. Übergeordnetes Ziel ist eine bessere Staatsführung auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene sowie eine Stärkung der staatlichen Institutionen (einschliesslich Justizsystem und Strafverfolgungsbehörden) und der Zivilgesellschaft.

Ausserdem wurden auf derselben Website Angaben über die wichtigsten institutionellen Massnahmen publiziert, welche die beiden Bundesstellen sowie das Compliance Office des EDA seit dem 1. Januar 2014 zur Vorbeugung gegen Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit ergriffen haben.

Diese Dokumente sind eine wichtige Informationsquelle sowohl für die Benutzer der Bundesverwaltung als auch für externe Anspruchsgruppen. Sie belegen, dass die Schweiz ihre Verpflichtung (namentlich aus der UNO-Antikorruptionskonvention), technische Hilfe zu leisten, mit einer Vielzahl von Entwicklungsprojekten erfüllt. Da sie jedoch eine Momentaufnahme darstellen, sollten sie kontinuierlich aktualisiert werden.

➤ ***Empfehlung 1: Die Kerngruppe empfiehlt der DEZA und dem SECO, die bestehenden Listen ihrer Projekte und Programme im Bereich der Korruptionsbekämpfung periodisch zu aktualisieren und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.***

### 3.2 Meldepflicht in dezentralisierten Verwaltungseinheiten

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

Am 29. September 2016 richtete der Vorsitzende der IDAG Korruptionsbekämpfung einen Brief an die Verantwortlichen von 29 dezentralen Verwaltungseinheiten des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit (gemäss Anhang 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung<sup>27</sup>) sowie verselbständigten bundesnahen Unternehmen (nachfolgend zusammen «dezentrale Einheiten» genannt). In seinem Schreiben erkundigte er sich nach der Situation in den dezentralen Bundeseinheiten in Bezug auf die rechtlichen Grundlagen betreffend Meldepflichten und -rechte bei Korruptionsfällen sowie nach allenfalls vorhandene Konkretisierungen dieser Rechtsgrundlagen (Verhaltenskodizes, Reglemente, Weisungen usw.).

Die Qualität und die Ausführlichkeit der Antworten waren sehr unterschiedlich. Die Umfrage erlaubte der IDAG Korruptionsbekämpfung jedoch, sich eine Übersicht über die Lage zu verschaffen. Von 29 dezentralen Einheiten sind 13 dem Artikel 22a Bundespersonalgesetz (BPG) unterstellt, vier kennen eine ähnliche gesetzliche Grundlage ausserhalb des BPG, acht haben keine gesetzliche (aber teilweise eine vertragliche) Grundlage und bei vieren ist die Informationslage nicht genügend (wobei grundsätzlich bei diesen davon auszugehen ist, dass sie ebenfalls keine gesetzliche, sondern höchstens vertragliche Regelungen kennen). In den meisten dezentralen Einheiten, für die Artikel 22a BPG nicht gilt, dürfen oder müssen Whistleblower bei einer internen Stelle (z. B. Vorgesetzte, Geschäftsleitung oder Rechtsdienst) Missstände, Korruptionsverdachtsmomente, Unregelmässigkeiten anzeigen. Nur drei dezentrale Einheiten erwähnen die Existenz einer externen Meldestelle.

13 von 29 dezentralen Einheiten unterstehen dem BPG und verfügen somit in Artikel 22a BPG bereits heute über eine gesetzliche Whistleblowing-Regelung. Vier Verwaltungseinheiten haben Whistleblowing in ihren massgebenden Gesetzen ausserhalb des BPG geregelt. Die dem

<sup>26</sup> <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/finanzplatz-und-wirtschaft/korruption/interdepartementale-arbeitsgruppeidagzurkorruptionsbekaempfung.html>.

<sup>27</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1).

Obligationenrecht unterstehenden dezentralen Verwaltungseinheiten verfügen derzeit über keine entsprechende Bestimmung. Die Kerngruppe geht davon aus, dass der Bundesrat dem Parlament bald einen (revidierten) Entwurf zur Einführung eines Whistleblowing-Gesetzes für den Privatsektor (vgl. dazu auch Kapitel 2.3) vorlegen wird, welches bei Inkrafttreten auch für die dem Obligationenrecht unterstehenden dezentralen Einheiten Anwendung fände. Insofern drängen sich für die Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung keine weiteren Umsetzungsschritte auf (auch wenn keine Meldepflicht analog zu Art. 22a BPG vorgesehen ist).

### **3.3 Durchsetzung einer Karenzfrist**

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

Mit der Verordnung vom 25. November 2015 über eine Karenzfrist für Personen der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung<sup>28</sup>, welche am 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist, hat der Bundesrat die rechtlichen Grundlagen geschaffen, damit mit Personen der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung bei Bedarf Karenzfristen vereinbart werden können. Es liegt nun in der Verantwortung der einzelnen Departemente und Ämter, entsprechende Klauseln auch tatsächlich in die Verträge von relevanten Mitarbeitenden einzubauen.

Die Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung wird die effektive Umsetzung dieser Empfehlung weiterhin aufmerksam beobachten. Sie beabsichtigt, zu diesem Zweck in der Bundesverwaltung eine Umfrage über die Umsetzung der Karenzfrisklausel in Arbeitsverträge ab Lohnklasse 35 durchzuführen.

### **3.4 Liste ausländischer Meldestellen**

*Die Kerngruppe empfahl, 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 (Empfehlung 4).*

Eine Liste von weltweiten Antikorruptionsstellen mitsamt deren Kontaktdaten wurde Ende 2015 auf die Website der IDAG Korruptionsbekämpfung<sup>29</sup> (unter «Meldestellen») sowie auf die Webpage des SECO zur Korruptionsbekämpfung<sup>30</sup> (unter «Weitere Informationen») aufgeschaltet. Sie steht der Öffentlichkeit und insbesondere allen Schweizer Unternehmen und Privatpersonen zur Verfügung, die Korruptionsverdachtsmomente im Ausland bei den zuständigen lokalen Behörden melden möchten. Diese Liste wird vom Sekretariat der IDAG Korruptionsbekämpfung in Zusammenarbeit mit den schweizerischen Vertretungen regelmässig überprüft und aktualisiert, damit sie ihren Zweck weiterhin erfüllen kann.

### **3.5 Weiterbildung von Risikogruppen**

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

Das Sekretariat der IDAG Korruptionsbekämpfung hat in Zusammenarbeit mit Armasuisse sieben verallgemeinerbare Risikogruppen beziehungsweise -tätigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung identifiziert:

<sup>28</sup> Amtliche Sammlung des Bundesrechts (AS) 2015 5019.

<sup>29</sup> <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/finanzplatz-und-wirtschaft/korruption/interdepartementale-arbeitsgruppeidagzurkorruptionsbekaempfung.html>.

<sup>30</sup> [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik\\_Wirtschaftliche\\_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Korruptionsbekaempfung/Informationen\\_fuer\\_Unternehmen.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Korruptionsbekaempfung/Informationen_fuer_Unternehmen.html).



- a) Beschaffungswesen,
- b) Liquidierungsprozesse,
- c) Nebenbeschäftigungen,
- d) Subventionswesen,
- e) Bewilligungs-/Aufsichtswesen,
- f) Immobilienbewirtschaftung,
- g) Auslandsrisiken.

Eine anschliessende Konsultation der Generalsekretäre der sieben Departemente führte zu folgendem Ergebnis: Grundsätzlich herrscht Übereinstimmung betreffend die identifizierten Risikogruppen und -tätigkeiten. Vorbehalte bestehen jedoch betreffend zusätzliche Bürokratie und Ressourceneinsatz auf Departementsebene; die Verantwortlichkeit müsse bei den einzelnen Bundesämtern bzw. Direktionen verbleiben.

Die Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung ist der Meinung, dass die Risikogruppen und -tätigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung ausreichend festgestellt sind und dass alle in die Aus- und Weiterbildung involvierten Stellen der Sensibilisierung dieser Risikogruppen und -tätigkeiten Priorität schenken sollten. Die IDAG Korruptionsbekämpfung selbst wird ihre Kommunikation vermehrt auf Zielgruppen ausrichten, die mit Risikotätigkeiten befasst sind.

➤ **Empfehlung 2: Die Kerngruppe empfiehlt Massnahmen zwecks Sensibilisierung verstärkt an spezifische Risikogruppen und -tätigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung zu richten.**

### 3.6 E-Learning-Modul

*Die Kerngruppe empfahl, 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 solle die Ausdehnung der Empfehlung auf alle Mitarbeitende der Bundesverwaltung geprüft werden (Empfehlung 6).*

Die IDAG Korruptionsbekämpfung gelangte am 25. Juni 2015 mit dem Antrag an die Generalsekretärenkonferenz (GSK), die Durcharbeitung des E-Learning Moduls für alle Mitarbeitenden der Bundesverwaltung mit Zugang zum Intranet für obligatorisch zu erklären. Die GSK beschloss am 14. Dezember 2015 Folgendes: «Das E-Learning Modul «Korruptionsprävention und Verhaltenskodex» wird für alle Mitarbeitende der Besoldungsklassen 12–23 mit leitenden Funktionen, mit Zugriff auf E-Gate, und für alle Mitarbeitende der Besoldungsklassen 24–38, ebenfalls mit Zugriff auf E-Gate, für obligatorisch erklärt, gültig ab 1. Januar 2017.» Auf Grundlage des Beschlusses der GSK entwickelte das EPA das bestehende E-Learning Modul weiter und machte es per Anfang März 2017 (jetzt als webbasiertes Trainingsprogramm [WBT] «Korruptionsprävention und Verhaltenskodex» bezeichnet) auf der neuen Intranet-Plattform des EPA zugänglich. Es erfolgte ausserdem eine entsprechende bundesverwaltungsinterne Kommunikation.

Die Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung erachtet es als wichtig, dass die von der GSK bezeichneten Zielgruppen durch das webbasierte Trainingsprogramm für die Korruptionsprävention sensibilisiert und auf den Verhaltenskodex aufmerksam gemacht werden. Sie wird die effektive Umsetzung des GSK-Beschlusses vom 14. Dezember 2015 deshalb aufmerksam beobachten.

### 3.7 Sensibilisierung von KMU

*Die Kerngruppe empfahl, dass die Massnahmen zur Sensibilisierung der Unternehmen für Korruptionsrisiken im Auslandsgeschäft mit Fokus auf international tätige KMU weitergeführt*

werden sollen. Die Thematik der Korruptionsbekämpfung solle weiterhin im Rahmen von unternehmensrelevanten Veranstaltungen eingebracht werden (Empfehlung 7).

Während der Berichtsperiode hat die IDAG Korruptionsbekämpfung zum zweiten Mal nach 2012 ein thematisches Atelier zu Korruptionsrisiken im Ausland organisiert, bei welchem die Präventionsmassnahmen, sowohl von Bundesstellen als auch von internationalen Organisationen und KMU, vorgestellt wurden). Darüber hinaus haben Vertreterinnen und Vertreter der IDAG Korruptionsbekämpfung, insbesondere des SECO<sup>31</sup> und des EDA/ASA, im Rahmen von verschiedenen Veranstaltungen – u. a. mit Wirtschaftsverbänden, Transparency International Schweiz und Universitäten – zur Sensibilisierung von Schweizer Unternehmen auf die Korruptionsrisiken im Auslandgeschäft aktiv mitgewirkt.

Die Sensibilisierung der KMU bleibt eine Herausforderung: Da KMU, besonders auch in Bezug auf Compliance-Fragen, über beschränkte Personalressourcen verfügen, nehmen deren Vertreter – trotz Einladung ihrer Wirtschaftsverbände – eher selten an Veranstaltungen zur Korruptionsprävention teil. Grössere multinationale Unternehmen verfügen demgegenüber oft über Compliance-Abteilungen und spezialisierte Rechtsberater, die das Thema Korruptionsbekämpfung gut kennen. Die dritte, revidierte Version der SECO-Broschüre «Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen» (2017)<sup>32</sup> richtet sich denn auch und insbesondere an KMU. Die Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung begrüsst die Herausgabe dieser Broschüre und wird das SECO bei der Sensibilisierung der KMU weiterhin unterstützen. Prüfwert erscheint überdies die Einführung eines Beratungsangebots für KMU mit dem Ziel, interessierte Firmen mit Compliance-Experten aus dem Privatsektor (z.B. Anbieter von Risiko-Analysen bei neuen Projekten) in Verbindung zu setzen.

➤ **Empfehlung 3: Die Kerngruppe empfiehlt dem SECO, die Massnahmen zur Sensibilisierung von KMU auf Korruptionsrisiken im Auslandgeschäft fortzuführen.**

### 3.8 Zusammenarbeit mit Kantonen und Städten

Die Kerngruppe empfahl, dass die Zusammenarbeit mit der Konferenz der Kantone (KdK) und den einzelnen Kantonen und Städten verstärkt wird (Empfehlung 8). Die Kerngruppe empfahl zudem, 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 bekanntgegeben werden, um die Kooperation zu vereinfachen (Empfehlung 9).

Bereits im Januar 2014 nahm eine Delegation der IDAG Korruptionsbekämpfung an einer Ausbildungsveranstaltung der Fachvereinigung der Finanzkontrollen der deutschsprachigen Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein in Zürich teil, an welcher vornehmlich Vertreter kantonaler Verwaltungen anwesend waren. Die Delegation präsentierte die Tätigkeiten der IDAG, die rechtlichen Bestimmungen zur Bekämpfung der Korruption in der Schweiz und auf internationaler Ebene sowie die Umsetzung der OECD-Empfehlungen an die Schweiz betreffend die Korruptionsbekämpfung in den Kantonen. Die Präsentationen wurden anschliessend auch im Newsletter des Schweizerischen Verbands für Interne Revision (SVIR) publiziert.

Ein Mapping der Schutzbestimmungen und Meldestellen für Whistleblower in den Kantonen durch zwei Mitglieder der Kerngruppe konnte 2016 substanzielle Fortschritte im Vergleich zu einer ersten Erhebung 2010 feststellen. Diese Ergebnisse flossen in eine Publikation der OECD ein.<sup>33</sup> Hingegen gelang es der Kerngruppe bisher nicht, die für Korruptionsbekämpfung zuständigen Personen bei den kantonalen Behörden systematisch zu identifizieren und diese zur Teilnahme an den Veranstaltungen der IDAG zu motivieren. Die Kerngruppe ist denn auch

<sup>31</sup> Allein das SECO engagierte sich 2014–2017 im Rahmen von insgesamt 11 Veranstaltungen und Aktivitäten für die Sensibilisierung von Unternehmen für Korruptionsrisiken im Auslandgeschäft.

<sup>32</sup> [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Aussenwirtschafts/broschueren/korruption\\_vermeiden.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Aussenwirtschafts/broschueren/korruption_vermeiden.html).

<sup>33</sup> «Committing to Effective Whistleblower Protection», OECD Publishing, Paris, 2016, Seite 29, Box 1.1.

der Ansicht, dass beim Austausch mit den Kantonen erhebliches Verbesserungspotenzial besteht.

Nachdem das Sekretariat der IDAG bereits 2010 mittels Umfrage das Interesse von Kantonen und Städten an einer verstärkten Zusammenarbeit mit dem Bund im Bereich Antikorruption ausgelotet hatte, deren Ergebnis ernüchternd ausfiel, bestätigte eine Konsultation der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im 2015 erneut, dass die KdK dem Thema Korruption bzw. Korruptionsbekämpfung eine niedrige Priorität beimisst. Die KdK zeigte sich immerhin interessiert, mit der IDAG und deren Sekretariat punktuell zusammenzuarbeiten, an den Plenarsitzungen teilzunehmen und allenfalls mit der IDAG zusammen eine Informationsveranstaltung für die Kantone zu organisieren.

Die Kerngruppe ist überzeugt, dass die Kantone in der Korruptionsprävention und -bekämpfung mit ähnlichen Herausforderungen wie der Bund konfrontiert sind; interessierte Kantone sollten deshalb in den Praxis- und Informationsaustausch im Rahmen der IDAG einbezogen werden.

### **3.9 Sekretariat der IDAG Korruptionsbekämpfung**

*Die Kerngruppe empfahl die Verstärkung des IDAG-Sekretariats durch zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen (Empfehlung 10).*

Der Bundesrat hat in dieser Frage die Entscheidungshoheit. Anlässlich der Unterbreitung des Tätigkeitsberichtes 2011–2013 der IDAG Korruptionsbekämpfung im Oktober 2014 trat der Bundesrat auf die Empfehlung nicht ein. Die Eidgenössische Finanzkontrolle kam in ihrer 2017 durchgeführten Evaluation (siehe Kapitel 4.1) zum Schluss, dass eine Aufstockung der personellen und finanziellen Ressourcen notwendig wäre, um das vom Bundesrat erteilte Mandat vollumfänglich zu erfüllen. Die Kerngruppe anerkennt, dass eine solche Aufstockung aus finanzpolitischen Gründen nicht opportun ist, erachtet es jedoch als wichtig, die von der EFK ebenfalls als mangelhaft beurteilte personelle Kontinuität des Sekretariats zu verbessern. Das Rotationsprinzip im EDA und dessen bisherige Praxis, den IDAG-Sekretär nur auf höchstens drei Jahre befristet anzustellen, sind dem Aufbau von Netzwerken, Kompetenz und Erfahrung nicht zuträglich.

➤ ***Empfehlung 4: Die Kerngruppe empfiehlt dem EDA, die personelle Kontinuität des Sekretariats der IDAG Korruptionsbekämpfung zu gewährleisten.***

## **4. Bilanz und Perspektiven der IDAG Korruptionsbekämpfung**

Der Bundesrat hat die IDAG Korruptionsbekämpfung am 10. Dezember 2008 mit einem Mandat ausgestattet; dieses ist auf zehn Jahre befristet und kann vom Bundesrat erneuert werden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob sich die IDAG als Teil des schweizerischen Antikorruptionsdispositivs bewährt hat und in welcher Form die Korruptionsbekämpfung in der Zukunft organisiert werden soll.

Ferner hat der Bundesrat bereits am 8. Oktober 2014, bei Kenntnisnahme vom Tätigkeitsbericht 2011–2013 der IDAG Korruptionsbekämpfung, das EDA beauftragt, zusammen mit dem EFD die Ansiedlung des Sekretariats der IDAG zu überprüfen. Die Generalsekretariate der beiden Departemente verständigten sich in der Folge darauf, die Frage der Ansiedlung des Sekretariats bis zum Vorliegen der Ergebnisse einer Evaluation durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zu suspendieren.

#### 4.1 Evaluation durch die Eidgenössische Finanzkontrolle

Zwischen April und Juli 2017 unterzog die EFK die IDAG Korruptionsbekämpfung einer Evaluation mit dem Ziel, deren Wirksamkeit und Effizienz zu evaluieren. Im Hinblick auf dieses Audit hatte sich die EFK bereits im 2015 aus der IDAG zurückgezogen.

Die EFK hat ihren Bericht<sup>34</sup> mit Schreiben vom 9. Januar 2018 dem Bundesrat zur Stellungnahme unterbreitet. Er kommt im Wesentlichen zu den folgenden Ergebnissen:

- (i) Das Mandat der IDAG Korruptionsbekämpfung erlaube es, den Korruptionsrisiken in der Schweiz, vor allem auf Bundesebene, zu begegnen, es könnte jedoch in einzelnen Punkten präzisiert werden.
- (ii) Die Rahmenbedingungen seien dem Mandat nicht angemessen: Es bestehe Reformbedarf betreffend Unabhängigkeit, finanzielle und personelle Ressourcen, Kompetenzen, Autorität, institutionelles Gedächtnis und Visibilität der IDAG.
- (iii) Der Bundesrat müsse seiner politischen Unterstützung für die Korruptionsprävention Ausdruck geben.

Die EFK formuliert zwei Empfehlungen an den Bundesrat:

- (i) Ein neues Mandat sei einem verwaltungsunabhängigen Organ (Büro eines Eidgenössischen Delegierten für Korruptionsbekämpfung) zu übertragen, welches mit den erforderlichen Ressourcen, Kompetenzen, Vollmachten und mit Visibilität auszustatten wäre.
- (ii) Im Hinblick auf die Konzentration der Korruptionsbekämpfungsaufgaben in der Hand von Spezialisten seien die gegenwärtig in der Bundesverwaltung vorhandenen Ressourcen zu erfassen und die Delegationszusammensetzung bei internationalen Konferenzen zu hinterfragen.

Die EFK spricht sich also für eine institutionelle Reorganisation aus, welche zwar eine Kernarbeitsgruppe (erweitert um die Vertreter von Kantonen, Städten und NGO sowie unabhängige Experten) zum Zweck des Informationsaustausches bestehen liesse, gleichzeitig aber das Amt eines Eidgenössischen Delegierten für Korruptionsbekämpfung einführen und diesem eine Reihe von Funktionen übertragen würde – namentlich die Erarbeitung einer nationalen Antikorruptionsstrategie, die Teilnahme an Gesetzgebungsprozessen, die Repräsentation der Schweiz auf internationaler Ebene, die Koordination auf nationaler Ebene, die Sammlung und Auswertung von Informationen, die Sensibilisierung von Behörden auf allen Ebenen sowie der Zivilgesellschaft. Das Büro des Eidgenössischen Delegierten für Korruptionsfragen wäre beim Stab des Bundesrats in der Bundeskanzlei anzusiedeln. Dieses Modell wäre nach Ansicht der EFK ohne zusätzliche Ressourcen (abgesehen von einem Budget für Studien, Umfragen und Analysen) zu bewerkstelligen, indem bestehende Ressourcen in der Bundesverwaltung neu verteilt würden.

#### 4.2 Zwischenbilanz der Kerngruppe

Die Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung (als deren Steuerungsorgan) hat die Empfehlungen der EFK zur Kenntnis genommen. Sie entnimmt dem Bericht der EFK eine Reihe von praktischen Anregungen, deren Umsetzung einzelne Schwachstellen der IDAG Korruptionsbekämpfung beheben könnte.

Während die IDAG Korruptionsbekämpfung in der Bundesverwaltung gut akzeptiert scheint, stellt die Kerngruppe selbstkritisch fest, dass sie mit den bestehenden Ressourcen in einem breiteren Kreis ausserhalb der Bundesverwaltung nur geringe Wirkung entfalten konnte. Sie hat deshalb beschlossen, die Vertreter der Kantone, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft

---

<sup>34</sup> Eidgenössische Finanzkontrolle (2017): Lutte contre la corruption – Evaluation de la mise en œuvre de l'arrêté du Conseil fédéral du 19 octobre 2008 (Korruptionsbekämpfung – Evaluation der Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 19. Oktober 2008, Text nur französisch).

systematisch in die Planung von Plenarsitzungen und Ateliers einzubeziehen, um die Schwerpunktsetzung vermehrt auf deren Interessen auszurichten und einzelne Zielgruppen jeweils direkter anzusprechen. Wie oben (Kapitel 3.5) dargelegt, hat die Sensibilisierung von Risikogruppen Priorität vor einer Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit, für die auch zusätzliche Ressourcen erforderlich wären.

Die Kerngruppe hat auch die Ansiedlung des Sekretariats im EDA neuerlich erwogen und ist zum Schluss gekommen, dass die Ansiedlung in einem anderen Departement keine Vorteile verspricht. Sie teilt die Auffassung der EFK, dass die personelle Kontinuität im Sekretariat zu verbessern sei und richtet eine dementsprechende Empfehlung ans EDA (siehe oben Kapitel 3.9). Einer Zentralisierung der Korruptionsbekämpfungsaufgaben in der Bundesverwaltung steht die Kerngruppe jedoch kritisch gegenüber. Sie vertritt die Auffassung, dass die Korruptionsbekämpfung eine Querschnittsaufgabe bleiben soll, an der sich alle Departemente durch den koordinierten Einsatz ihrer bestehenden Kompetenzen beteiligen. Sie bezweifelt überdies stark, dass sich das von der EFK vorgeschlagene Modell ohne zusätzliche Ressourcen realisieren liesse, denn ein Eidgenössischer Delegierter für Korruptionsbekämpfung würde gewiss ein eigenes Sekretariat benötigen und bliebe trotzdem auf das Fachwissen und die Unterstützung der Verwaltung angewiesen, um beispielsweise die verschiedenen Länderprüfungen (Peer Reviews) zu absolvieren und die Empfehlungen der internationalen Gremien umzusetzen. Auch wenn es um die Verhandlung neuer, die Regierung verpflichtender Standards geht, kann sich die Schweiz nicht von einem Delegierten vertreten lassen, der für sich Unabhängigkeit von den Weisungen eben dieser Regierung in Anspruch nimmt.

Die Kerngruppe hat sich wiederholt mit der Frage auseinandergesetzt, ob die IDAG über genügend Unabhängigkeit verfügt, um Probleme, die politisch umstritten sind, anzusprechen. In der gegenwärtigen Konstellation kann die IDAG – im Gegensatz etwa zu den ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes – kaum die Rolle eines politischen Impulsgebers spielen. Einen umfassenden Auftrag in diesem Sinne hat ihr der Bundesrat bisher auch nicht erteilt.<sup>35</sup> Die IDAG beschränkte sich deshalb auf punktuelle Empfehlungen eher technischen und verwaltungsanweisenden Charakters im Rahmen ihrer periodischen Tätigkeitsberichte. Tiefgreifender sind die Empfehlungen, welche im Rahmen von internationalen Länderexamen formuliert und an die Schweiz gerichtet wurden. Die Kerngruppe befasste sich auch mit diesen Empfehlungen und begleitete deren Umsetzung. Die Empfehlungen könnten – zusammen mit den Erkenntnissen aus IDAG-Ateliers – durchaus Ausgangspunkte einer Antikorruptionsstrategie auf Stufe Bund bilden.

Die Kerngruppe anerkennt, dass ein Gesamtbild des schweizerischen Antikorruptionsdispositivs und eine Strategie für dessen Weiterentwicklung bisher fehlen. Sie teilt die Ansicht der EFK, dass diese Lücke nach Möglichkeit geschlossen werden sollte. Eine Frist von zwei Jahren scheint für die Erarbeitung strategischer und operationeller Ziele angemessen; sie würden es der Schweiz auch erlauben, bei ihrem UNCAC-Länderexamen (ab Mitte 2020) dem Erfordernis für «wirksame und abgestimmte politische Konzepte zur Korruptionsbekämpfung» (gemäss Art. 5 UNCAC) zu genügen. Als departementsübergreifende Projektorganisation wäre die Kerngruppe bzw. die IDAG in der Lage, die Entwicklung einer breit abgestützten Strategie zu koordinieren.

Gestützt auf die Evaluation und ihre eigene Bilanz formuliert die Kerngruppe folgende zusätzliche Empfehlung:

➤ ***Empfehlung 5: Die Kerngruppe empfiehlt dem Bundesrat, der IDAG Korruptionsbekämpfung ein Mandat zur Ausarbeitung strategischer und operationeller Ziele für die Verhütung und Bekämpfung der Korruption auf Bundesebene zu erteilen.***

<sup>35</sup> Der BRB vom 19.8.2008 hält lediglich fest, dass die IDAG vom Bundesrat beauftragt werden kann, gemeinsame nationale Strategien im Kampf gegen die Korruption zu erarbeiten.

### 4.3 Neues Mandat der IDAG Korruptionsbekämpfung

Das Mandat der IDAG Korruptionsbekämpfung ist bis Ende 2018 befristet. Die Kerngruppe unterbreitet dem Bundesrat mit dem vorliegenden Tätigkeitsbericht den Antrag für ein neues, wiederum auf zehn Jahre befristetes Mandat. Dieses konzipiert die IDAG wie bisher als verwaltungsinternes Organ, das an den Bundesrat rapportiert und dessen Leitung und Sekretariat vom EDA versehen wird. Die IDAG besteht im Prinzip aus allen an der Korruptionsbekämpfung interessierten Bundesämtern sowie aus der EFK und der Bundesanwaltschaft. Sie konstituiert eine Kerngruppe und kann dieser operationelle Aufgaben (wie die Planung und Steuerung) übertragen. Als Mitglieder der Kerngruppe sind wie bisher EDA-PD (ASA), SECO, BJ, EPA, Armasuisse, EFK und BA gesetzt, neu hinzu kommt das Fedpol; die Zusammensetzung könnte sich im Lauf des Mandats durch den Beizug weiterer Bundesämter verändern.

Der Auftrag der IDAG soll klarer gefasst werden. Er besteht zunächst in der verwaltungsinternen Koordination. Ohne in die Kompetenzen einzelner Bundesämter einzugreifen, soll die IDAG deren möglichst reibungs- und lückenlose Zusammenarbeit erleichtern. Durch Koordination sorgt sie auch für einen kohärenten Auftritt der Schweiz in den verschiedenen internationalen Gremien. Die IDAG trägt ferner dazu bei, dass die Empfehlungen aus den Länderexamen der GRECO, der OECD und der UNCAC geprüft und wenn möglich umgesetzt werden.

Die IDAG veranstaltet zudem Ateliers, zu denen sie über die Bundesverwaltung hinaus auch weitere interessierte Akteure – wie die Kantone, die Gemeinden, die Wirtschaft, die Zivilgesellschaft und Experten – einladen kann. Sie richtet sich aber nicht an die breite Öffentlichkeit, sondern an themenspezifische Zielgruppen. Sie pflegt im Rahmen eines Informationsnetzwerks besonders den Austausch mit den Kantonen.

Die IDAG identifiziert erfolgreiche Massnahmen im Bereich der Korruptionsbekämpfung und verbreitet diese innerhalb der Verwaltung. Zudem soll die IDAG beauftragt werden, strategische und operationelle Ziele für die Korruptionsverhütung und -bekämpfung auf Bundesebene auszuarbeiten und dem Bundesrat bis Ende März 2020 zur Genehmigung vorzulegen. Die IDAG-Ateliers sollen für diesen Prozess genutzt und ausgewertet werden; sie gewinnen dadurch einen operationelleren Charakter.

Schliesslich wird die IDAG weiterhin dem Bundesrat über ihre Tätigkeiten und über relevante Entwicklungen im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung Bericht erstatten.

### 4.4 Zusammenfassung der Empfehlungen der Kerngruppe

Die Kerngruppe formuliert folgende fünf Empfehlungen zur Stärkung des Antikorruptionsdispositivs der Schweiz:

**Empfehlung 1: Die Kerngruppe empfiehlt der DEZA und dem SECO, die bestehenden Listen ihrer Projekte und Programme im Bereich der Korruptionsbekämpfung periodisch zu aktualisieren und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.**

**Empfehlung 2: Die Kerngruppe empfiehlt Massnahmen zwecks Sensibilisierung verstärkt an spezifische Risikogruppen und -tätigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung zu richten.**

**Empfehlung 3: Die Kerngruppe empfiehlt dem SECO, die Massnahmen zur Sensibilisierung von KMU auf Korruptionsrisiken im Auslandgeschäft fortzuführen.**

**Empfehlung 4: Die Kerngruppe empfiehlt dem EDA, die personelle Kontinuität des Sekretariats der IDAG Korruptionsbekämpfung zu gewährleisten.**

**Empfehlung 5: Die Kerngruppe empfiehlt dem Bundesrat, der IDAG Korruptionsbekämpfung ein Mandat zur Ausarbeitung strategischer und operationeller Ziele für die Verhütung und Bekämpfung der Korruption auf Bundesebene zu erteilen.**

Zusätzlich beantragt die Kerngruppe dem Bundesrat, der IDAG Korruptionsbekämpfung ein neues Mandat zu erteilen.