

Erste und Zweite Evaluationsrunde

Evaluationsbericht über die Schweiz

Verabschiedet von der GRECO
an ihrer 37. Vollversammlung
(Strassburg, 31. März - 4. April 2008)

EINLEITUNG

1. Die Schweiz ist dem Teilabkommen über die Einrichtung der GRECO am 1. Juli 2006, d. h. nach Abschluss der Ersten Evaluationsrunde, beigetreten. Daher wurde sie einem kombinierten Evaluationsverfahren unterzogen, das die Themen der Ersten und Zweiten Runde abdeckte (siehe Ziffer 3 unten). Das Evaluationsteam der GRECO (im Folgenden ETG) setzte sich wie folgt zusammen: Peter DE ROECK (Belgien, Generalfinanzauditor, Föderaler Öffentlicher Dienst Haushalt), Edmond DUNGA (Albanien, Inspektor im Departement für verwaltungsinterne Kontrolle und Leiter der Korruptionsbekämpfungsstelle beim Ministerrat), José Antonio MOURAZ LOPES (Portugal, Richter am Strafvollzugsgericht von Coimbra), Jean-Pierre ZANOTO (Frankreich, Oberstaatsanwalt am Appellationsgericht von Lyon). Das ETG besuchte die Schweiz vom 17. bis 21. September 2007 in Begleitung von zwei Mitgliedern des Sekretariats des Europarats, Michael JANSSEN und Christophe SPECKBACHER. Vor seinem Besuch hatte es die Antworten auf die Evaluationsfragebögen (Dokumente Greco Eval I-II (2007) 1F Eval I – Part 1 und Greco Eval I-II (2007) 1F Eval II – Part 2) sowie die einschlägigen Gesetzestexte und weitere Unterlagen erhalten.

2. Das ETG traf sich mit Vertretern folgender staatlicher Behörden: Bundesamt für Justiz, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Eidgenössisches Amt für das Handelsregister, Parlamentsdienste, Eidgenössisches Finanzdepartement, Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Eidgenössische Bankenkommission, Bundesamt für Polizei, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bundesanwaltschaft, Eidgenössisches Untersuchungsrichteramt, Ombudsmann des Kantons Zürich, Eidgenössisches Personalamt, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, Eidgenössische Finanzkontrolle, Bundesstrafgericht, Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Sekretariat der parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und AlpTransit. Zudem traf sich das ETG in Genf mit Vertretern der folgenden kantonalen und kommunalen Behörden: Rechnungshof, kantonales Personalamt, kantonales Finanzinspektorat, Finanzinspektorat der Stadt Genf, Personaldienst der Stadt Genf, kantonale Steuerverwaltung, Staatsanwaltschaft, Untersuchungsrichteramt, Kriminalpolizei und Kantonsgericht. Das ETG konnte sich auch mit Vertretern der Zivilgesellschaft und des privaten Sektors unterhalten: Journalisten, economiesuisse, Treuhandkammer, Schweizerischer Verband für interne Revision, Transparency International Schweiz, Basel Institute on Governance und Institut zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität.

3. Die GRECO war nach Artikel 10.3 ihrer Satzung übereingekommen:
 - dass sich die Erste Evaluationsrunde auf folgende Themen bezieht:
 - ❖ **Unabhängigkeit, Spezialisierung und Mittel der nationalen Stellen, die mit der Verhütung und Bekämpfung von Korruption beauftragt sind**¹: Leitlinie 3 (im Folgenden «LL 3»: Behörden, die für die Verhütung, Untersuchung, Ermittlung, Verfolgung und Anlastung von Korruptionsdelikten zuständig sind; Rechtsstellung, Befugnisse, Modalitäten der Beweiserhebung, Unabhängigkeit und Eigenständigkeit); Leitlinie 7 (im Folgenden «LL 7»: für die Korruptionsbekämpfung zuständige spezialisierte Personen oder Einrichtungen sowie Mittel, die ihnen zur Verfügung stehen);

¹ Themen I und II der Ersten Evaluationsrunde.

- ❖ **Umfang und Tragweite der Immunitäten²:** Leitlinie 6 (im Folgenden «LL 6»: zulässige Immunitäten im Bereich der Ermittlung, Verfolgung und Anlastung von Korruptionsdelikten); und
- dass sich die Zweite Evaluationsrunde auf folgende Themen bezieht:
 - ❖ **Erträge aus Korruption³:** Leitlinien 4 (Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Korruption) und 19 (Verbindungen zwischen Korruption und Geldwäscherei/organisierter Kriminalität), ergänzt für die Mitglieder, die das Strafrechtsübereinkommen über Korruption (SEV Nr. 173) ratifiziert haben, durch Artikel 19 Absatz 3 sowie Artikel 13 und 23 dieses Übereinkommens;
 - ❖ **Öffentliche Verwaltung und Korruption⁴:** Leitlinien 9 (öffentliche Verwaltungen) und 10 (Amtsträger);
 - ❖ **Juristische Personen und Korruption⁵:** Leitlinien 5 (juristische Personen) und 8 (Steuervorschriften), ergänzt für die Mitglieder, die das Strafrechtsübereinkommen über Korruption (SEV Nr. 173) ratifiziert haben, durch Artikel 14, 18 und 19 Absatz 2 dieses Übereinkommens.
4. Die Schweiz hat das Strafrechtsübereinkommen über Korruption (SEV Nr. 173) und das Zusatzprotokoll (SEV Nr. 191) am 31. März 2006 ratifiziert. Diese Bestimmungen traten für sie am 1. Juli 2006 in Kraft.
 5. Der vorliegende Bericht wurde gestützt auf die Antworten zu den Fragebögen und auf die Auskünfte erstellt, die beim Besuch vor Ort erteilt wurden. Er zielt hauptsächlich darauf ab, die Wirksamkeit der Massnahmen zu beurteilen, die die Schweizer Behörden getroffen haben, um den Verpflichtungen nachzukommen, die sich aus den in Ziffer 3 erwähnten Bestimmungen ableiten. Der Bericht enthält zu jedem Thema zunächst eine Situationsbeschreibung, auf die eine kritische Analyse folgt. In den Schlussfolgerungen sind die von der GRECO verabschiedeten Empfehlungen an die Schweiz aufgelistet. Diese sollen dem Land ermöglichen, die Einhaltung der geprüften Bestimmungen zu verbessern.

I. ÜBERBLICK ÜBER DIE POLITIK ZUR KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG IN DER SCHWEIZ

a. Situationsbeschreibung

6. Die Schweiz ist ein eher kleines Land (41'000 km², 7,5 Millionen Einwohner), das an Deutschland, Österreich, Italien und Frankreich grenzt. Ihre Volkswirtschaft ist eine der erfolgreichsten der Welt (BIP: 293 Milliarden Euro, Arbeitslosenquote: 2,6%). Die Schweiz ist ein Bundesstaat mit 26 Kantonen⁶. Der Schweizer Franken (CHF) entspricht ungefähr 0,6 €.

² Thema III der Ersten Evaluationsrunde.

³ Thema I der Zweiten Evaluationsrunde.

⁴ Thema II der Zweiten Evaluationsrunde.

⁵ Thema III der Zweiten Evaluationsrunde.

⁶ Jeder Kanton hat seine eigene Verfassung. Die Kompetenzaufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen ist in der Bundesverfassung festgelegt. Die Kantone weisen eine Fläche zwischen 37 und 7105 km² auf, und ihre Bevölkerung liegt zwischen 15'000 und 1'261'000 Einwohnern (2004). Die Bundesverfassung gewährleistet den Kantonen Eigenständigkeit: Sie erheben Steuern und erlassen Gesetze in allen Bereichen, für die nicht der Bund zuständig ist, zum Beispiel: Bildung, mit Ausnahme der eidgenössischen Hochschulen; Führung von Spitälern, ausser Gemeinde- und Privatspitäler; Bau und Unterhalt der meisten Strassen, ausser Autobahnen und Nationalstrassen; Polizeiwesen. Die Armee, weitere Soziallasten oder auch die Kontrolle des Steuerwesens sind hingegen Aufgabe des Bundes. Die Souveränität der Kantone beschränkt sich somit auf bestimmte Bereiche und wird zudem stets durch den Grundsatz des Vorrangs oder der derogatorischen Kraft des Bundesrechts beschränkt (im Gegensatz zur Gleichrangigkeit der Normen, die zum Beispiel in Belgien gilt).

Wahrnehmung von Korruption

7. Die Schweizer Behörden sind sich bewusst, dass die Bedeutung des Schweizer Finanzplatzes und die starke Ausrichtung der Schweizer Unternehmen auf den internationalen Handel Massnahmen gegen die grenzüberschreitende, aber auch gegen die inländische Korruption erfordern. Sie weisen darauf hin, dass die beschränkte Grösse des schweizerischen Staatsgebiets sowie die enge Verflechtung von Politik, Kultur und Wirtschaft zu einer zweiseitigen Situation führen: Einerseits bergen sie Korruptionsrisiken, andererseits sorgen sie aber auch für eine wirksame Sozialkontrolle. Gemäss den Informationen, die vor Ort beschafft wurden, sind in der Schweiz die folgenden Bereiche am stärksten betroffen: das öffentliche Beschaffungswesen (Bausektor, aber auch Versorgung), die Zoll- und Polizeiaktivitäten sowie die verschiedenen Bereiche, in denen Bewilligungen und Zulassungen ausgestellt werden. Einige Gesprächspartner des ETG wiesen darauf hin, die verschiedenen Erscheinungen von Günstlingswirtschaft, Filz und Vetternwirtschaft (vor allem auf kantonaler Ebene) würden als beunruhigender betrachtet als die eigentlichen Korruptionstatbestände und nur ein geringer Anteil (3 bis 10%) der Fälle gelange ans Tageslicht und werde untersucht. Auch diesbezüglich hingen die meisten Fälle mit dem öffentlichen Beschaffungswesen (Bausektor, Autobahnen usw.) zusammen.
8. Im Ranking 2006 von Transparency International (Korruptionswahrnehmungsindex) steht die Schweiz mit 9,1 von zehn Punkten an 7. Stelle von 163 Ländern. Seit dem Inkrafttreten des neuen Korruptionsstrafrechts im Jahr 2000 verzeichneten die Schweizer Behörden 61 Verurteilungen⁷. Das Bundesamt für Polizei (fedpol) räumte jedoch ein, dass in der Zahl der Urteile nicht zwangsläufig das tatsächliche Ausmass der Korruption zum Ausdruck komme, obwohl die Korruption in der Schweiz offensichtlich nicht endemisch ist. Gemäss einer Quelle gelangen 97 bis 99% der Korruptionsfälle in der Schweiz nie zur Anzeige (zitiert auf S. 9 eines Berichts des fedpol mit dem Titel «Korruptionsbekämpfung in der Schweiz»). Im Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2005 des fedpol wird betont, dass die Privatbestechung kaum sichtbar ist⁸.
9. Bisher wurden keine Verbindungen zwischen der organisierten Kriminalität und der Korruption nachgewiesen, doch gemäss den Behörden könnten verschiedene laufende Verfahren, an denen Angestellte des Bundes beteiligt sind, in dieser Frage neue Hinweise liefern.

Strafrecht

10. Während das Strafgesetzbuch (StGB) in der ganzen Schweiz anwendbar ist, bestehen im Bereich des Strafprozessrechts zurzeit mehrere Gesetzestexte: Neben dem Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege (BStP) und weiteren Spezialgesetzen auf Bundesebene (z. B. für den Militärstrafprozess) bestehen 26 kantonale Strafprozessordnungen. Der Nationalrat und der Ständerat haben jedoch eine einheitliche Strafprozessordnung (StPO) verabschiedet, die ab

Jeder Kanton legt die Zusammensetzung und Arbeitsweise der drei Gewalten fest (jeder hat sein eigenes Parlament, seine eigene Regierung und seine eigene Gerichtsorganisation). Grundsätzlich ist es Aufgabe der Kantone, nicht nur das kantonale Recht, sondern auch das Bundesrecht anzuwenden (Vollzugsföderalismus).

⁷ Gestützt auf die neuen Bestimmungen erfolgten 3 Verurteilungen im Jahr 2001, 12 im Jahr 2002, 6 im Jahr 2003, 13 im Jahr 2004 und 11 im Jahr 2005. Dazu kommen die Verurteilungen, bei denen die bisherigen Artikel zur Korruption zur Anwendung gelangten: 7 im Jahr 2001, 1 im Jahr 2002, 5 im Jahr 2003, 2 im Jahr 2004 und 1 im Jahr 2005. Für 2006 liegen noch keine Zahlen vor. Gemäss dem Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2005 bezogen sich zwei Drittel der Urteile, die zwischen Mai 2000 und Ende 2004 gefällt wurden, auf die Bestechung von Schweizer Amtsträgern.

⁸ «Zahlreiche Unternehmen geben bei Befragungen an, von Bestechungsvorfällen betroffen zu sein, beschliessen aber aus Furcht vor Reputationsschäden, die Verfehlungen ohne Einschaltung der Behörden zu ahnden.»

Januar 2010 die verschiedenen Strafprozessordnungen ablösen wird⁹. Im Hinblick auf ihr Inkrafttreten müssen vor allem die Kantone erhebliche organisatorische Anpassungen vornehmen (was die Frist bis zum Inkrafttreten erklärt).

11. Die Art. 322ter bis 322octies StGB regeln die aktive und passive Bestechung sowie die Gewährung und Annahme von Vorteilen im öffentlichen Sektor. Die zuletzt genannten strafbaren Handlungen ergänzen die Bestechungstatbestände (Art. 322 ter, quater und septies StGB), indem sie die Gewährung und Annahme von Vorteilen unter Strafe stellen, die nicht mit einer bestimmten Handlung oder Unterlassung des Beamten in Verbindung stehen. Sie werden mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft, während die aktive oder passive Bestechung, die eine im Ermessen stehende oder eine pflichtwidrige Handlung des Amtsträgers voraussetzt, mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bedroht ist. Diese Straftaten betreffen die Mitglieder einer gerichtlichen oder anderen Behörde, die Beamten, die amtlich bestellten Sachverständigen, Übersetzer und Dolmetscher, die Schiedsrichter und – soweit es um aktive Bestechung oder Vorteilsgewährung geht – die Angehörigen der Armee¹⁰. Bei Personen, die für einen fremden Staat oder eine internationale Organisation tätig sind, sind alle diese Straftaten mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bedroht. Die aktive und passive Privatbestechung ist im Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb in den Art. 4a (2006 revidiert) und 23 geregelt, die auf Antrag¹¹ Gefängnis bis zu drei Jahren oder Busse vorsehen. Das Strafgesetzbuch enthält keine Spezialbestimmung zur missbräuchlichen Einflussnahme (nach Auskunft der Schweizer Behörden decken die bestehenden Bestimmungen jedoch die meisten Fälle von missbräuchlicher Einflussnahme ab, insbesondere jene, die das Eingreifen eines Amtsträgers voraussetzen). Die Schweiz hat diesbezüglich einen Vorbehalt zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption (SEV Nr. 173) angebracht.
12. Das Schweizerische Strafgesetzbuch ahndet die oben erwähnten Straftaten nicht in Form eines eigenständigen Straftatbestands oder eines erschwerenden Umstands, wenn sie organisiert begangen werden. Hingegen sieht es seit 1994 in Art. 260ter einen spezifischen Straftatbestand vor, d. h. die Beteiligung an oder die Unterstützung einer kriminellen Organisation (Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe, die vom Richter gemildert werden kann, wenn der Täter sich bemüht, die weitere verbrecherische Tätigkeit der Organisation zu verhindern). Im Fall von Bestechung im Rahmen einer derartigen Organisation gilt Art. 260ter StGB zusammen mit den Bestimmungen, die die Bestechung ahnden, womit sich die Strafe auf bis zu siebeneinhalb Jahre Freiheitsentzug erhöht (Art. 49 StGB).
13. Die Art. 102 und 102a StGB, die am 1. Oktober 2003 in Kraft getreten sind, führen eine Regelung für die strafrechtliche Verantwortlichkeit der juristischen Personen¹² ein, falls die Tat wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens nicht einem einzelnen Täter zugerechnet werden kann oder falls dem Unternehmen vorzuwerfen ist, dass es nicht alle erforderlichen und zumutbaren Vorkehrungen getroffen hat, um die Straftat zu verhindern. Der letztere Fall betrifft nur einige spezifische Straftatbestände, unter anderem die Bestechung im öffentlichen und privaten Sektor, die Vorteilsgewährung, die Geldwäscherei und die kriminelle Organisation. Nach dem Territorialitätsprinzip kann ein Unternehmen in der Schweiz bestraft werden, wenn die ihm zur Last gelegten Handlungen ganz oder teilweise auf schweizerischem Staatsgebiet begangen

⁹ Das Parlament hat die StPO am 5. Oktober 2007 und somit nach Abschluss des Besuch des ETG verabschiedet.

¹⁰ Die passive Bestechung und die Vorteilsannahme durch Angehörige der Armee werden durch die Art. 142 und 143 des Militärstrafgesetzes unter Strafe gestellt.

¹¹ Dabei handelt es sich nicht um eine verfahrensrechtliche, sondern um eine materiellrechtliche Anforderung.

¹² Dieser Begriff umfasst die juristischen Personen des Privatrechts, die juristischen Personen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der Gebietskörperschaften, die Gesellschaften und die Einzelfirmen.

wurden, wenn die mangelhafte Organisation in der Schweiz erfolgt ist oder wenn es sich um ein schweizerisches Unternehmen handelt (Nationalitätsprinzip). Nach Auskunft der Schweizer Behörden ist die Strafbarkeit eines Schweizer Unternehmens auch gegeben, wenn die Handlungen durch Zweigniederlassungen im Ausland begangen wurden. Die Bestimmungen über die Geldwäscherei gelten unabhängig vom Ort, an dem die Haupttaten begangen wurden.

14. Neben den multilateralen Übereinkommen, die in der nächsten Ziffer aufgeführt sind, hat die Schweiz eine Reihe von bilateralen Abkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen und die Auslieferung abgeschlossen. In Bezug auf die polizeiliche Zusammenarbeit kann sich die Schweiz auf die Instrumente von Interpol, des Schengener Abkommens und von Europol¹³ sowie auf bilaterale Abkommen stützen, die auch die Korruptionsbekämpfung umfassen. Die Schweiz verfügt seit 1981 auch über innerstaatliche Rechtsvorschriften im Bereich der internationalen Rechtshilfe¹⁴, die ihr ermöglichen, mit einem Land zusammenzuarbeiten (Rechtshilfe, Auslieferung, stellvertretende Verfolgung und Vollstreckung von Strafsentscheidungen), mit dem sie keinen entsprechenden Staatsvertrag abgeschlossen hat. In der Regel wird jedoch vom ersuchenden Staat Gegenrecht verlangt (Art. 8 IRSG), d. h. dieser muss in der Lage sein, einem entsprechenden schweizerischen Ersuchen nachzukommen, und sich bereit erklären, diesem zu entsprechen. Die Auslieferung von Schweizer Staatsangehörigen im Zusammenhang mit Korruptions- oder anderen Handlungen bedarf der schriftlichen Zustimmung der betroffenen Person. Diese Zustimmung kann bis zur Anordnung der Übergabe widerrufen werden. Nach dem aktiven Personalitätsprinzip werden Schweizer Staatsangehörige in Anwendung des Strafgesetzbuchs verfolgt und beurteilt (Art. 7 Abs. 1 StGB).

Hauptsächliche Initiativen

15. Nach Auskunft der Schweizer Behörden hat sich die Korruptionsbekämpfung seit den 1990er-Jahren zu einem Hauptthema der schweizerischen Politik im Bereich der Verbrechensbekämpfung entwickelt. Die Öffentlichkeit wurde durch mehrere Affären sensibilisiert. Die Landesregierung (Bundesrat) erachtet die Korruptionsbekämpfung als unerlässlich, um die Integrität der staatlichen Institutionen und die wirtschaftliche Prosperität und Stabilität aufrechtzuerhalten und zu entwickeln und zugleich die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz auf internationaler Ebene zu erhöhen. Daher hat die Schweiz am 31. Mai 2000 das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr und am 31. März 2006 das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats (SEV Nr. 173) ratifiziert. Zudem hat sie das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption unterzeichnet, das 2008 ratifiziert werden soll. Das Zivilrechtsübereinkommen des Europarats (SEV Nr. 174) hingegen wurde noch nicht unterzeichnet, obwohl es grundsätzlich mit dem schweizerischen Haftpflichtrecht in Einklang steht¹⁵. Die Vertreter der Schweiz wiesen mit Nachdruck auf die verschiedenen Massnahmen hin, die in den letzten Jahren getroffen wurden, um dem Land zu ermöglichen, in grenzüberschreitenden kriminalpolizeilichen Angelegenheiten, unter anderem in Korruptionsfällen, auf internationaler Ebene besser zusammenzuarbeiten. Den Evaluatoren wurden verschiedene Beispiele einer erfolgreichen Zusammenarbeit zugetragen und beschrieben.

¹³ Die Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen und Europol beruht auf Abkommen mit der Europäischen Union.

¹⁴ Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen, IRSG.

¹⁵ Eine der Hauptschwierigkeiten liegt darin, dass das schweizerische Recht im Gegensatz zum Übereinkommen eine einjährige Klagefrist für die Haftung aus unerlaubter Handlung vorsieht. Eine Vorlage zur Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, die dem Parlament unterbreitet werden muss, soll dies ändern. Allerdings wurde noch kein genauer Zeitplan festgelegt.

16. In der Bundesverwaltung wurde der Schwerpunkt auf die Korruptionsverhütung gelegt, insbesondere durch die Erarbeitung eines Verhaltenskodexes für das Bundespersonal¹⁶ (rund 35'000 Personen) im Jahr 2000 und durch weitere Massnahmen zur Sensibilisierung des Personals wie zum Beispiel die Durchführung von Managementkursen, Informationsveranstaltungen und Schulungen. Im Jahr 2000 wurde zudem eine interdepartementale Arbeitsgruppe zum Thema Korruption eingesetzt, die als Forum für Diskussionen und für den Informationsaustausch dient. 2004 wurde daraus die «Konsultativgruppe Korruption» gebildet. An ihr sind rund dreissig Bundesämter beteiligt, und sechs der sieben Departemente sind darin vertreten.
17. 2003 verabschiedete der Bundesrat einen Bericht über Korruptionsprävention, der insbesondere Klarstellungen zu den folgenden Punkten enthält: Verbot der Vorteilsannahme in der Bundesverwaltung, Regelung der Nebenbeschäftigungen, interne und externe Kontrollmassnahmen, vermehrte Anwendung des Vier-Augen-Prinzips in den Entscheidungsprozessen. Im April 2006 nahm der Bundesrat Kenntnis von den Richtlinien des Eidgenössischen Personalamts vom 27. März 2006 zu Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern.
18. Auf der Ebene der Repression haben die Eidgenössischen Räte 1999 Massnahmen verabschiedet, um die Effizienz und Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung zu verbessern (so genannte «Effizienzvorlage»). In diesem Zusammenhang wurden dem Bund neue Zuständigkeiten übertragen und mehr Mittel gewährt, um die internationale Kriminalität, auch im Bereich der Korruption, wirksam zu bekämpfen und die kleinen und mittleren Kantone zu entlasten. Die Bundesanwaltschaft wurde mit einer spezifischen Organisationseinheit zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, der Geldwäscherei und der Korruption ausgestattet.
19. Die Aufdeckung von Korruptionshandlungen wird durch ein neues Bundesgesetz über die Unzulässigkeit steuerlicher Abzüge von Bestechungsgeldern gefördert, das Anfang 2001 in Kraft getreten ist.

b. Analyse

20. Das ETG begrüsst es, dass die Schweiz eine institutionsübergreifende Diskussion über die Korruption eingeleitet hat und seit dem Jahr 2000 eine Reihe von Massnahmen getroffen hat, um ihre Rechtsvorschriften mit den Übereinkommen des Europarats und der OECD in Einklang zu bringen. So wurden die Korruptionstatbestände neu definiert, ausgebaut und auf ausländische Amtsträger, auf den privaten Sektor und auf juristische Personen ausgedehnt. Gleichzeitig wurden bedeutende institutionelle Reformen durchgeführt, wie die Erweiterung der Zuständigkeiten der Strafverfolgungsbehörden des Bundes, in Verbindung mit einer Aufstockung des Personals und der Mittel, die dem Bund für die Strafverfolgung zur Verfügung stehen, sowie die Einrichtung des Bundesstrafgerichts. Schliesslich wurden Massnahmen zur Sensibilisierung des Bundespersonals getroffen und die «Konsultativgruppe Korruption» eingesetzt. Das ETG erachtet diese verschiedenen Reformen und Initiativen als begrüssenswert. Sie zeugen davon, dass sich ein Bewusstsein für das Problem der Korruption entwickelt hat und dass die Schweizer Behörden gewillt sind, dieses Problem anzugehen.
21. Das ETG hat zur Kenntnis genommen, dass die Zahl der Verurteilungen wegen Bestechung gering ist und dass bisher keine Verurteilung in Anwendung der Art. 4a und 23 UWG erfolgt ist,

¹⁶ Zudem haben zahlreiche Organisationseinheiten der Bundesverwaltung ihre eigenen Verhaltensregeln erarbeitet, und auf kantonaler Ebene bestehen Verhaltenskodexe oder Richtlinien für exponierte Ämter wie zum Beispiel die Polizei.

die im Juli 2006 revidiert wurden (Privatbestechung). Es wurden auch nur wenige Strafverfahren gegen juristische Personen verzeichnet. Die Gespräche vor Ort haben gezeigt, dass es schwierig ist, in komplexen Korruptionsfällen zu einer Verurteilung zu gelangen, vor allem, wenn Rechtshilfe von Drittstaaten angefordert werden muss. In Bezug auf die Privatbestechung, die nur auf Antrag verfolgt wird, wurde darauf hingewiesen, dass der Tatbestand der ungetreuen Geschäftsbesorgung (Art. 158 StGB) der Justiz ermöglichen würde, auch ohne Strafanzeige eine Verurteilung zu erreichen. Das ETG schliesst daraus, dass die Anstrengungen aktiv weitergeführt werden müssen, um die eingeleiteten Reformen wirksam umzusetzen. In diesem Zusammenhang kann man bedauern, dass die geplante Aufstockung des Personalbestands der Bundesjustiz und -polizei aus Budgetgründen nicht zu Ende geführt wurde. Die angehörten Personen vertraten allerdings die Meinung, der derzeitige Personalbestand stelle kein Problem dar. Die über acht Jahre verteilten Rekrutierungen wurden 2003 eingestellt¹⁷.

22. Das ETG hat zur Kenntnis genommen, dass die Schweizer Behörden in den letzten Jahren zahlreiche Initiativen zur Sensibilisierung für das Phänomen der Korruption eingeleitet haben, vor allem im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement und im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, z. B. durch die Erarbeitung von Verhaltenskodexen. Es musste jedoch feststellen, dass kein Organ besteht, das den Auftrag hat, die verschiedenen festgestellten Korruptionsformen zu analysieren, um eine Gesamtstrategie zur Bekämpfung dieser Erscheinungen zu entwickeln. Diese Feststellung gilt sowohl für die Bundesebene als auch für den besuchten Kanton (Kanton Genf, obwohl 2007 ein internes Kontrollsystem eingerichtet wurde). Die «Konsultativgruppe Korruption» dient vorläufig nur dem Informations- und Erfahrungsaustausch und verfügt über keine Entscheidungsbefugnis. Sie hat bisher selbst keine systematische Untersuchung zur Korruption durchgeführt. Zwar arbeitet sie regelmässig mit dem privaten Sektor, den Unternehmen, den NGO und dem universitären Bereich zusammen, hat aber die Kantone bisher noch nicht wirklich in ihre Überlegungen und Arbeiten einbezogen. Auch hat sie bisher keine Resolution und keinen allgemein ausgerichteten Text erarbeitet. Die Arbeiten des fedpol sind an sich begrüssenswert (jährliche Berichte zur inneren Sicherheit der Schweiz, die auch einen Abschnitt über die Korruption enthalten, Studie vom Juli 2007 über die Korruption in der Schweiz). Nach Ansicht des ETG könnten diese Arbeiten jedoch noch vertieft und mit zusätzlichen empirischen Informationen und/oder Informationen ergänzt werden, die bei anderen nationalen Institutionen verfügbar sind (aus den Gesprächen ging hervor, dass die Informationen der kantonalen Ebene noch nicht berücksichtigt worden waren; verschiedene Behörden, auch Verwaltungsbehörden, verfügen über Teilerkenntnisse in diesem Bereich; die Zahl der Ermittlungen oder Verfahren, die landesweit eingeleitet wurden, ist zum Beispiel nicht bekannt). Die Gespräche mit den Vertretern des Sektors Wirtschaft und Handel zeigen, dass ihre derzeitigen Anstrengungen vor allem auf die internationale Korruption ausgerichtet sind, nicht auf die Korruption innerhalb des Landes.
23. Unter diesen Umständen überrascht es vielleicht nicht, dass noch kein umfassenderer Ansatz zur Bekämpfung der Korruption innerhalb der Schweizerischen Eidgenossenschaft erarbeitet wurde. Nach Auskunft der Schweizer Behörden würde ein derartiger Ansatz naturgemäss auf Hindernisse stossen, insbesondere wegen der verfassungsmässigen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Das ETG stellt zudem mit Interesse fest, dass im Bericht «Korruptionsbekämpfung in der Schweiz», den das fedpol im Juli 2007 herausgegeben hat, klar zum Ausdruck gebracht wird, dass *«eine kongruente Strategie von Bundesanwaltschaft und Bundeskriminalpolizei und eine enge Zusammenarbeit mit den Kantonen, der EFK und den Steuerämtern»* wünschenswert wäre (S. 10).

¹⁷ Schliesslich wurden beispielsweise statt der vorgesehenen 800 nur 500 Polizeibeamte rekrutiert.

24. Nach Ansicht des ETG verdienen diese verschiedenen Vorschläge Unterstützung. Derartige Formen der Zusammenarbeit könnten zudem ausgehend von einer gemeinsamen Arbeitsplattform eingeführt werden, die sich entsprechend den Arbeiten unterschiedlich zusammensetzen würde (typischerweise: Erarbeitung von öffentlichen Handlungskonzepten, operative Tätigkeit, Forum für interdisziplinäre Kompetenzen und Spezialisten, Verbreitung von bewährten Methoden und Instrumenten gegen die Korruption, Entwicklung einer auf Integrität beruhenden Führung auf Bundes- und Kantonebene, Sensibilisierung).
25. Daher empfiehlt das ETG, die Konsultativgruppe Korruption oder ein anderes geeignetes Gremium mit den erforderlichen Mitteln und Befugnissen auszustatten, um eine auf nationaler Ebene abgesprochene Strategie / Handlungskonzepte gegen die Korruption einzuleiten (unter Einbezug von Bund und Kantonen, Verwaltungs- und Gerichtsbehörden, interdisziplinären Kompetenzen und Spezialisten).

II. UNABHÄNGIGKEIT, SPEZIALISIERUNG UND MITTEL DER NATIONALEN STELLEN, DIE MIT DER VERHÜTUNG UND BEKÄMPFUNG VON KORRUPTION BEAUFTRAGT SIND

a. Situationsbeschreibung

Zuständige repressive Stellen auf der Ebene des Bundes und der Kantone

Bund

26. Entsprechend der neuen Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen¹⁸ bei der Strafverfolgung von strafbaren Handlungen im Zusammenhang mit Wirtschafts- und Finanzdelikten ist bei organisiertem Verbrechen, Finanzierung des Terrorismus, Korruption und Geldwäscherei ausschliesslich der Bund zuständig, wenn die strafbaren Handlungen von Beamten der Bundesverwaltung verübt wurden, wenn sie gegen den Bund gerichtet sind, wenn sie zu einem wesentlichen Teil im Ausland begangen wurden oder wenn die Straftaten in mehreren Kantonen verübt wurden und dabei kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton auszumachen ist. Für ausserordentlich komplexe Fälle von Wirtschaftskriminalität ist eine konkurrierende und fakultative Zuständigkeit des Bundes vorgesehen.
27. Die Bundesanwaltschaft (BA) ist die Untersuchungs- und Anklagebehörde des Bundes. Sie hat den Auftrag, polizeiliche Untersuchungen durchzuführen, die Anklage vor Gerichten zu vertreten und in ihrem Zuständigkeitsbereich Rechtshilfeersuchen zu bearbeiten. Auf Grund der neuen Zuständigkeiten des Bundes im Bereich der Strafverfolgung wurde die BA im Jahr 2002 ausgebaut: Eine Sektion mit 15 Teams (von denen jedes einen Staatsanwalt, einen stellvertretenden Staatsanwalt, einen Staatsanwaltassistenten und eine Gerichtsschreiberin umfasst) befasst sich mit strafbaren Handlungen im Bereich des organisierten Verbrechens, der Geldwäscherei und insbesondere der grenzüberschreitenden und kantonsübergreifenden Korruption. Eine weitere Sektion, die sich aus drei Teams zusammensetzt, kümmert sich hauptsächlich um Korruptionsfälle, bei denen Beamte des Bundes verdächtigt werden oder die gegen den Bund gerichtet sind. Die dritte Sektion schliesslich, die gegenwärtig drei Teams umfasst, ist auf die Bearbeitung von passiven internationalen Rechtshilfeersuchen (die an die Schweiz gerichtet werden) spezialisiert.

¹⁸ Artikel 336 und 337 StGB, am 1. Januar 2002 in Kraft getreten.

28. Der Bundesanwalt wird als Leiter der BA vom Bundesrat für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt und kann nur vom letzteren abgesetzt werden. Seine funktionelle Unabhängigkeit wird durch Artikel 16 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege gewährleistet, in dem Folgendes festgelegt ist: *«Der Bundesanwalt und die Personen, die ihn vertreten, erfüllen ihre Aufgaben unabhängig von Weisungen der Wahlbehörde»*. In Artikel 14 des gleichen Gesetzes ist ausserdem Folgendes festgehalten: *«Die Anträge vor Gericht stellt der Bundesanwalt nach freier Überzeugung.»* Im Weiteren wird seine Unabhängigkeit auch im Bundespersonalgesetz bekräftigt. Die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), d. h. die Justizministerin, wird durch kein Gesetz ermächtigt, dem Bundesanwalt Weisungen zu erteilen. Das Bundesstrafgericht, das seit 2004 in erster Instanz die zuständige Gerichtsbarkeit für Strafsachen im Zusammenhang mit dem Bund ist, ist gleichzeitig die Aufsichtsbehörde und Beschwerdeinstanz der BA. Was die rein administrative und budgetäre Ebene anbelangt, ist die BA dem EJPD unterstellt.
29. Die BA wird bei ihren Ermittlungen von der Bundeskriminalpolizei (BKP) des Bundesamts für Polizei (fedpol) unterstützt. Die Kriminalpolizei untersteht der Aufsicht und den Weisungen der Staatsanwaltschaft oder des Untersuchungsrichters. Innerhalb der BKP wurde eine Abteilung mit der Bezeichnung *«Ermittlungen Staatsschutz/Besondere Tatbestände»* geschaffen. Diese wiederum ist in verschiedene Kommissariate unterteilt, von denen sich eines unter anderem spezifisch mit der Korruptionsbekämpfung befasst. Dank der Zentralisierung von komplexen Fällen aus den Bereichen Korruption und organisiertem Verbrechen innerhalb der BA und der BKP ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Kommissariaten gewährleistet, die auf die einzelnen Bereiche spezialisiert sind. Konkret können im Rahmen einer Strafuntersuchung multidisziplinäre Ermittlungsgruppen gebildet werden. Auf diese Weise können sowohl Spezialisten aus dem Bereich der Korruption als auch Experten aus dem Bereich der organisierten Kriminalität eingesetzt werden. Während des Besuchs wurde das ETG darüber in Kenntnis gesetzt, dass innerhalb des fedpol sieben Personen für die Korruptionsbekämpfung zuständig sind. Zusätzlich befasst sich eine Person mit Wirtschafts- und Finanzanalysen. Diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben von 2003 bis 2007 51 Ermittlungen im Zusammenhang mit Korruptionsfällen durchgeführt. Darin enthalten sind auch die Untersuchungen, die im Rahmen von Rechtshilfeersuchen realisiert wurden. Gegenwärtig sind zwölf Untersuchungen pendent. Nach Aussage der befragten Gesprächspartner ist die Zahl der Personen, die für die Korruptionsbekämpfung zur Verfügung stehen, im Grossen und Ganzen angemessen. Es wurde jedoch auch darauf hingewiesen, dass der Plan für die Personalaufstockung in der Bundesstrafrechtspflege und bei den Bundespolizeistellen nicht vollständig umgesetzt wurde (500 rekrutierte Polizeibeamte statt der vorgesehenen 800 zusätzlichen Beamten). Die befragten Personen hielten fest, dass die Polizeidienste die Ermittlungstätigkeit im Korruptionsbereich mit mehr Personal intensivieren und die Zusammenarbeit mit den kantonalen Polizeidienststellen ausbauen könnten.
30. Im Rahmen der Zentralisierung der Zuständigkeiten auf Bundesebene wurden sowohl bei der BA als auch bei der BKP Wirtschaftsanalysten und Finanzspezialisten angestellt. Die zwischen 2002 und 2004 rekrutierten Mitarbeiter absolvierten eine dreimonatige Ausbildung in den folgenden Bereichen: Strafverfolgung bei Delikten im Zusammenhang mit organisiertem Verbrechen, Wirtschaftskriminalität, internationale Rechtshilfe und insbesondere Korruption. Im Verlauf ihrer beruflichen Tätigkeit bilden sie sich im Rahmen von Kursen und Fachkonferenzen permanent weiter. Schliesslich hat die BA zwei Staatsanwälte als Kontaktpersonen eingesetzt, damit die verschiedenen Fragen zur Korruption in der Schweiz auf Bundesebene beantwortet werden können. Die Personen, die diese Aufgaben innerhalb des fedpol zu erfüllen haben, verfügen über eine spezifische Ausbildung im Bereich der Wirtschaftskriminalität.

31. In Zusammenarbeit mit der Kriminalpolizei führt die Staatsanwaltschaft die ersten Ermittlungen durch. Wenn sich der Tatverdacht bestätigt, wird das Dossier an den eidgenössischen Untersuchungsrichter weitergeleitet (Voruntersuchung).¹⁹ Nach Abschluss der Untersuchung geht das Dossier an die Staatsanwaltschaft zurück, die darüber entscheidet, ob Anklage erhoben wird oder ob die Untersuchung eingestellt wird. Bei ausreichendem Tatverdacht reicht die Staatsanwaltschaft die Anklageschrift beim Bundesstrafgericht ein, das für die Beurteilung von strafbaren Handlungen entsprechend den Art. 336 und 337 StGB zuständig ist.
32. Am 1. April 2004 nahm das neue Bundesstrafgericht, das seinen Sitz in Bellinzona hat, seine Tätigkeit auf²⁰. Es ist die ordentliche richterliche Behörde des Bundes in Strafsachen. Seine Tätigkeit ist in drei unabhängige Kammern unterteilt:
- Die Strafkammer entscheidet in erster Instanz im Zusammenhang mit strafbaren Handlungen, die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen. Dazu gehören Korruptionsdelikte entsprechend der Zuständigkeitsabgrenzung in Art. 336 und 337 StGB.
 - Die Beschwerdekammer hat die Aufgabe, die Aufsicht über die Ermittlungs- und Untersuchungsbehörden des Bundes auszuüben.
 - Eine dritte Kammer befasst sich seit dem 1. Januar 2007 mit Beschwerden im Bereich der internationalen Rechtshilfe.
33. Die Bundesrichter und ihre Stellvertreter werden von den eidgenössischen Räten für eine Amtsdauer von sechs Jahren gewählt (Art. 1 Abs. 2 und Art. 5 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege).
34. Die Bundesstaatsanwälte und die eidgenössischen Untersuchungsrichter werden mit ihrer zweiten Wiederwahl (dritte Amtsdauer) zu Beamten. Für die Magistratspersonen des Bundes besteht kein gesetzliches Erfordernis in Bezug auf ein Diplom oder eine bestimmte Ausbildung. Doch seit zehn Jahren wird eine berufsbegleitende Ausbildung angeboten, die sich speziell an Magistratspersonen richtet, welche eine neue Funktion ausüben. Für die französischsprachigen Magistratspersonen wird diese Ausbildung an der Universität Neuenburg erteilt. Ihre deutschsprachigen Kolleginnen und Kollegen absolvieren die Ausbildung in Luzern. Zum Zeitpunkt der Ernennung muss die betreffende Person über mindestens zehn Jahre Praxiserfahrung als kantonale Magistratsperson verfügen. Etwa ein Viertel der Magistratspersonen hat die Spezialausbildung in Wirtschaftskriminalität absolviert, die ebenfalls berufsbegleitend besucht wird und zwei Jahre dauert.

Kantone

35. Es besteht zwar in allen Kantonen eine klare Trennung zwischen den richterlichen Behörden einerseits und den Untersuchungs- und Strafverfolgungsbehörden andererseits. Doch was die Trennung zwischen den Strafverfolgungs- und den Untersuchungsbehörden anbelangt, sind in den Kantonen gewisse Unterschiede zu verzeichnen. Während diese Trennung in mehreren Kantonen, wie beispielsweise im Kanton Genf, strikt angewandt wird (System der so genannten öffentlichen Anklage), nimmt die Staatsanwaltschaft in anderen Kantonen sowohl die Tätigkeit einer Strafverfolgungsbehörde als auch die Funktionen eines Untersuchungsrichters wahr. Sie entscheidet über die Eröffnung von Strafverfahren, leitet die Ermittlungen und vertritt die Anklage (System der Kumulation von Funktionen). In elf Kantonen leitet der Untersuchungsrichter die Strafverfolgung ein und ist der Staatsanwaltschaft unterstellt (gemischtes System). In einigen

¹⁹ Die eidgenössischen Untersuchungsrichter werden vom Bundesgericht ernannt (Art. 13 BStP).

²⁰ Bis zur Einrichtung dieses Gerichts wurden die Anklageschriften der BA bei kantonalen Gerichten eingereicht.

Kantone schliesslich ist die Staatsanwaltschaft am Strafverfahren beteiligt, sobald der Untersuchungsrichter, der in Bezug auf seinen Aufgabenbereich völlig unabhängig agiert, das Strafverfahren eröffnet (System der Beteiligung der Staatsanwaltschaft am Strafverfahren).

36. Die Ernennung der Vertreter der Staatsanwaltschaft erfolgt auf Kantonsebene in der Regel durch eine Volkswahl. Nur in fünf Kantonen werden die Staatsanwälte von der Exekutive ernannt. Die Richter der ersten Instanz werden in zwanzig Kantonen vom Volk, in drei Kantonen vom Parlament, in zwei Kantonen vom Kantonsgericht und in einem Kanton von einem Wahlkollegium gewählt, das sich aus Mitgliedern der Kantonsregierung und des Kantonsgerichts zusammensetzt. Die Richter der zweiten Instanz werden in sechzehn Kantonen vom Parlament und in zehn Kantonen vom Volk gewählt. Die Amtszeiten liegen zwischen drei und zehn Jahren.
37. Die grosse Mehrheit der Kantone verfügt nicht über eine spezielle Stelle für die Bekämpfung von Korruption, doch in beinahe allen Kantonen besteht eine Einrichtung, die sich spezifisch mit strafbaren Handlungen im Bereich der Wirtschaftskriminalität befasst. Diese Stellen operieren entweder auf der Ebene der Polizei und der Untersuchungsbehörde (beispielsweise im Kanton Genf) oder ausschliesslich auf der Ebene der Untersuchungsbehörde oder nur auf der Ebene der Kriminalpolizei. Einige Kantone haben für alle Phasen des Verfahrens (Ermittlung, Untersuchung und gerichtliche Entscheidung) solche Stellen eingerichtet. Das ETG wurde anlässlich seines Besuchs vor Ort darüber in Kenntnis gesetzt, dass im Kanton Genf Korruptionsfälle unter der Aufsicht des Staatsanwalts oder der Untersuchungsrichter von der Finanzpolizei (Brigade financière) bearbeitet werden, die sich aus 17 Polizeibeamten und zwei Finanzanalysten zusammensetzt. Zum Zeitpunkt des Besuchs liefen zwei Ermittlungen zu Korruptionsfällen.
38. Das ETG hat vor Ort auch erfahren, dass in einigen Kantonen Laienrichter eingesetzt werden (die in der Regel von den politischen Parteien aufgestellt und vom Volk gewählt werden). Diese beteiligen sich auch an Strafverfahren und entscheiden zusammen mit Berufsrichtern (beispielsweise ein Berufsrichter auf vier Laienrichter, wenn es um eine strafbare Handlung geht, die mit einer Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr bedroht ist). Dem ETG wurde auch mitgeteilt, dass teilweise eine Kumulation von Funktionen möglich ist (so wurde der Fall eines praktizierenden Anwalts geschildert, der auch als stellvertretender Staatsanwalt tätig ist). Das ETG stellte fest, dass für die Magistratspersonen nicht in allen Fällen ein entsprechender Ausbildungsgang vorgeschrieben ist. Das ETG wurde darauf hingewiesen, dass auf Kantonsebene ein entsprechender Ausbildungsabschluss (Universitätsabschluss und Anwaltspatent) und eine gewisse Berufserfahrung (beispielsweise zehn Jahre als Gerichtsschreiber) verlangt werden.

Die Vereinheitlichung des Strafverfahrens

39. Durch die neue vereinheitlichte Strafprozessordnung werden die gegenwärtigen Verfahrensvorschriften auf der Ebene des Bundes und einiger Kantone tief greifend verändert, da die Funktion des Untersuchungsrichters aufgehoben wird. Für die Durchführung der Ermittlungen, die Leitung der Untersuchung, die Einreichung der Anklageschrift gegen den Beschuldigten und die Vertretung der Anklage vor den Gerichten ist künftig ausschliesslich die Staatsanwaltschaft zuständig. Gemäss Angabe der Schweizer Behörden soll mit dieser Konzentration der Zuständigkeiten die Effizienz der Strafverfolgung gesteigert werden. Die dominierende Stellung der Staatsanwaltschaft wird durch die Einrichtung eines Zwangsmassnahmengerichts und durch einen Ausbau der Rechte der Verteidigung ausgeglichen.

Weitere Behörden

40. Die «Konsultativgruppe Korruption» (siehe vorhergehenden Abschnitt) will in erster Linie die Kohärenz der schweizerischen Politik im Bereich der Korruption gewährleisten. Sie tagt zwei bis drei Mal jährlich, davon ein Mal zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern des privaten Sektors und der Zivilgesellschaft. Im Rahmen einer Gesprächsrunde berichtet jedes Amt über die Massnahmen, die im Bereich der Korruptionsbekämpfung unternommen wurden. Die grossen Projekte wie die Arbeiten im Europarat, in der OECD und in der UNO sowie die Arbeiten der eidgenössischen Räte kommen im Rahmen dieser Treffen regelmässig zur Sprache. Ausserdem werden gegenwärtig Überlegungen zur künftigen Rolle der Konsultativgruppe und zu den Möglichkeiten für die Entwicklung einer Gesamtstrategie angestellt, mit der die Prioritäten bei der Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene festgelegt würden.
41. Von den verschiedenen Bundesstellen, die sich im Bereich der Korruptionsbekämpfung engagieren, sind insbesondere zwei spezialisierte Dienste im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) zu erwähnen: Im Ressort Internationale Investitionen und multinationale Unternehmen sind zwei Personen damit beauftragt, die im Ausland operierenden Schweizer Unternehmen für die Korruptionsbekämpfung zu sensibilisieren und sie bei ihren entsprechenden Anstrengungen zu unterstützen. Im Ressort Controlling arbeiten zwei Personen für die Korruptionsprävention im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit. Im Jahr 2003 gab das SECO eine Broschüre mit dem Titel «Korruption vermeiden - Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen» heraus, die auch im Internet zur Verfügung steht und von der auf Anfang 2008 eine zweite Ausgabe publiziert werden soll²¹. Dem ETG wurde mitgeteilt, dass das SECO der Öffentlichkeit als Anlaufstelle für die Meldung von Verhaltensweisen dient, die im Widerspruch zu den Leitlinien der OECD für multinationale Unternehmen stehen (welche auch ein Kapitel zur Korruption beinhalten). Doch gemäss den Angaben handelt es sich bei den fünf bis zehn Fällen, die pro Jahr gemeldet werden, nur sehr selten um Korruptionsfälle (in den letzten sechs Jahren wurden zwei Fälle an die Bundesstaatsanwaltschaft weitergeleitet.).
42. Im März 2006 beschloss die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), innerhalb der Organisationseinheit «Spezialaufgaben und Korruptionsprävention» ein «*Compliance Office*» mit einer 50%-Stelle zu schaffen. Abgesehen von der internen Korruptionsprävention hat dieses die Aufgabe, Anzeigen im Zusammenhang mit interner und externer Korruption entgegenzunehmen. Gemäss dem Verhaltenskodex sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der DEZA verpflichtet, ihren Vorgesetzten oder das «Compliance Office» zu informieren, wenn sie Fälle von Korruption feststellen. Das Compliance Office hat ausserdem den Auftrag, im Rahmen der gesetzlichen Grenzen den Schutz von Informanten (*Whistleblowers*) zu gewährleisten. Das Compliance Office ist verpflichtet, den Vizedirektor des betroffenen Bereichs, die Sektion für Rechtsfragen, den Dienst Finanzsysteme und Beratung und das interne Audit zu informieren. Falls es erforderlich ist, muss dies in anonymer Form erfolgen. Das ETG wurde darüber in Kenntnis gesetzt, dass bislang dem Compliance Office kein Korruptionsfall aus der Schweiz gemeldet wurde.
43. Für die Aufsicht über die öffentlichen Finanzen ist auf Bundesebene und in den meisten Kantonen eine parlamentarische Kommission zuständig. Diese stützt sich auf die Arbeiten eines Finanzaufsichtsorgans. Auf Bundesebene handelt es sich dabei um die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Dieses Aufsichtsorgan ist von der Exekutive unabhängig und berichtet direkt den Finanzkommissionen der beiden Räte, an die alle Auditberichte und die gesamte Korrespondenz mit den überprüften Stellen weitergeleitet werden müssen. Die EFK verfügt über

²¹ Diese zweite Ausgabe wurde wie geplant herausgegeben.

ein Jahresbudget von ungefähr CHF 17 Millionen und beschäftigt rund 100 Personen. Bei Bedarf kann sie externe Spezialisten beiziehen. Ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden im Rahmen der internen Ausbildung für Anzeichen, die einen Verdacht auf strafbare Handlungen rechtfertigen, und für Faktoren sensibilisiert, die das Begehen solcher Delikte begünstigen.

44. Die Meldestelle für Geldwäscherei (*Money Laundering Reporting Office Switzerland, MROS*) im Bundesamt für Polizei (fedpol) dient als Anlaufstelle für Informationen aus dem Finanzbereich. Als zentrale nationale Stelle für diesen Bereich nimmt die MROS Meldungen von Finanzintermediären entgegen, die einen begründeten Verdacht im Zusammenhang mit Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung und Geldern krimineller Herkunft oder von kriminellen Organisationen haben. Die eingehenden Verdachtsmeldungen werden analysiert und falls erforderlich an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet.²²
45. Personen, die in den diplomatischen und konsularischen Dienst der Schweiz eintreten, absolvieren eine spezielle Schulung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten zur Problematik der Korruptionsbekämpfung im Zusammenhang mit ausländischen Amtsträgern. Das Schulungsprogramm für die Diplomaten umfasst unter anderem allgemeine Erläuterungen zum Verhalten, das befolgt werden sollte, wenn ein Korruptionsverdacht besteht oder wenn ein Schweizer Unternehmen der Auffassung ist, es sei Opfer eines Korruptionsversuchs durch einen ausländischen Amtsträger.

Strafuntersuchungen

46. Gegenwärtig gilt das Opportunitätsprinzip in einigen Kantonen (beispielsweise im Kanton Genf) und auf Bundesebene, während sich die Mehrheit der Kantone für ein System mit einem beschränkten Opportunitätsprinzip oder für das Legalitätsprinzip entschieden hat. Doch mit der neuen vereinheitlichten Strafprozessordnung (Art. 8) wird im Bereich der Strafverfolgung in der ganzen Schweiz ein gemässigttes Opportunitätsprinzip eingeführt (keine Strafverfolgung, wenn die Schuld und die Auswirkungen eines Delikts minim sind, wenn sich die Strafverfolgung nicht massgeblich auf das Strafmass auswirken würde, das für andere strafbare Handlungen gilt usw.).
47. Was die aktive und passive Privatbestechung anbelangt, ist in den Art. 4a und 23 des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb festgelegt, dass eine Strafverfolgung nur auf Antrag erfolgt (d. h. auf Antrag jeder Person, die Opfer von unlauterem Wettbewerb ist, sowie von Verbänden, Organisationen und des Bundes, vertreten durch das SECO).
48. Die Verjährung der Strafverfolgung ist in den Art. 97 bis 101 StGB geregelt. Diese sehen für strafbare Handlungen im Zusammenhang mit aktiver oder passiver Bestechung eine Frist von 15 Jahren und für Straftaten im Zusammenhang mit einer Vorteilsgewährung oder Vorteilsannahme eine Frist von sieben Jahren vor. Die letztere Frist gilt auch bei (aktiver und passiver) Privatbestechung. Ist vor Ablauf der Verjährungsfrist ein erstinstanzliches Urteil ergangen, so tritt gemäss Art. 97 Abs. 3 StGB die Verjährung nicht mehr ein.
49. Mit der neuen Strafprozessordnung wird das Prinzip der Kollegialität der Entscheide der Staatsanwaltschaft durch eine interne Kontrollpolitik auf der Grundlage des so genannten «Vier-Augen-Prinzips» ausgebaut (Einstellung des Verfahrens, Anwendung von speziellen Ermittlungstechniken, Überwachung von Bankkonten usw.). Das ETG nimmt diese

²² Die Anwendung von Überwachungsmassnahmen im Hinblick auf das Erkennen von Geldwäscherei untersteht der Kontrolle der Verwaltungsbehörden und von privaten Aufsichtsinstitutionen wie beispielsweise der Eidgenössischen Bankenkommision.

Reformprojekte zur Kenntnis, die wahrscheinlich mit dem Umstand zusammenhängen, dass die Abschaffung des Untersuchungsrichters kompensiert werden muss. Diese Projekte sind geeignet, um die Risiken einer Einflussnahme oder gar von Bestechung innerhalb der Staatsanwaltschaft zu begrenzen.

Spezielle Ermittlungstechniken

50. Ermittlungsbeamte und Magistratspersonen, die sich mit Korruptionsdelikten zu befassen haben, können unter anderem auf die folgenden speziellen Ermittlungsinstrumente und -techniken zurückgreifen: Sperrung und Überwachung von Bankkonten, Observation, Abhören von Telefongesprächen und der Kommunikation über das Internet sowie Kontrolle der Briefpost (seit 2002 entsprechend dem Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs), verdeckte Operationen und Infiltrationen (seit 2005 gemäss dem Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung). Diese Instrumente und Techniken dürfen angewandt werden, sobald die Staatsanwaltschaft die Strafverfolgung eröffnet hat²³.
51. Die Sperrung und Überwachung von Bankkonten und Observationsmassnahmen dürfen bei allen Vergehen und Verbrechen angewandt werden. Darunter fällt somit insbesondere auch die Bestechung von schweizerischen und ausländischen Amtsträgern. Telefonüberwachungen und verdeckte Ermittlungen dagegen dürfen nur bei Verbrechen eingesetzt werden. Nicht in Frage kommen diese Massnahmen daher bei strafbaren Handlungen im Zusammenhang mit einer Vorteilsgewährung oder Vorteilsannahme (Art. 322 quinquies und sexies StGB) und bei Privatbestechung (Art. 4a und 23 des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb).

Vertraulichkeit, Bankgeheimnis

52. Das Bankgeheimnis ist zwar durch das Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (Art. 47 BankG) geschützt, doch es ist kein Hindernis für Ermittlungen durch die Strafverfolgungsbehörden und die Eidgenössische Bankenkommision (EBK), der Aufsichtsbehörde für die Finanzmärkte. In Art. 47 Abs. 4 BankG sind ausdrücklich die Auskunftspflicht von Banken und Finanzinstituten gegenüber den Gerichtsbehörden und die Zeugnispflicht dieser Finanzdienstleister gegenüber den Gerichten vorgesehen. Gemäss den Schweizer Behörden gibt es in Bezug auf diese Verpflichtung keine Ausnahmen. Ausserdem ist die Verpflichtung, der EBK die verlangten Auskünfte zu erteilen, in den Gesetzen zu den Finanzmärkten festgehalten (Art. 47 Abs. 4 BankG; Art. 23bis Abs. 2 BankG; Art. 35 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel; Art. 139 des Bundesgesetzes über die kollektiven Kapitalanlagen, das am 1.1.2007 in Kraft trat). Schliesslich sieht der Entwurf für die Strafprozessordnung in Art. 283 f. die Überwachung von Bankbeziehungen vor. Der entsprechende Grundsatz ist in Art. 284 festgehalten: «Zur Aufklärung von Verbrechen oder Vergehen kann das Zwangsmassnahmengericht auf Antrag der Staatsanwaltschaft die Überwachung der Beziehungen zwischen einer beschuldigten Person und einer Bank oder einem bankähnlichen Institut anordnen».
53. Die Mitteilung und die Beschlagnahme von Bank-, Finanz- und Geschäftsakten können im Rahmen von Ermittlungen zu Korruptionsdelikten zu den gleichen Bedingungen erfolgen wie bei Untersuchungen von anderen strafrechtlich relevanten Sachverhalten. Gemäss den Angaben der Schweizer Behörden bestehen in diesem Zusammenhang keinerlei Probleme.

²³ Vor diesem Stadium, d. h. während der Voruntersuchungen, darf die Polizei nur mit Informanten operieren, die von sich aus ihre Zusammenarbeit anbieten. Im Rahmen von verdeckten Ermittlungen entsprechend dem Gesetz aus dem Jahr 2005 erlaubt das Gesetz überwachte Lieferungen und Transaktionen, die einem Scheinkauf entsprechen.

Schutz von Informanten, Zeugen und anderen gefährdeten Akteuren

54. Laut den Schweizer Behörden gilt die Entlassung eines Angestellten, der ein Korruptionsdelikt gemeldet hat, gegenwärtig als missbräuchlich im Sinn von Art. 336 des schweizerischen Obligationenrechts (OR) (das gemäss Art. 6 Abs. 2 BPG für die Bundesangestellten gilt), sofern sich der betreffende Angestellte zuerst an den Arbeitgeber, anschliessend an die Behörden und erst zuletzt an die Medien wendet. Gemäss Art. 14 Abs. 3 BPG wird einem Angestellten, der im Sinn von Art. 336 OR missbräuchlich entlassen wurde, die bisherige Arbeit oder, wenn dies nicht möglich ist, eine zumutbare andere Arbeit angeboten.
55. Die EFK hat eine Plattform für Hinweisgeber / die Meldung von strafbaren Handlungen eingerichtet. Diese Plattform kann nicht nur per Telefon, sondern auch über das Internet kontaktiert werden. Die gemeldeten Fälle werden von Amtes wegen bearbeitet. Im Rahmen dieses Systems kann die Anonymität der Informanten gewahrt werden, falls diese das wünschen. Dem ETG wurde mitgeteilt, dass trotz mehrerer Informationskampagnen der EFK in der Regel nur ein Fall pro Monat gemeldet wird – der an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet wird, sofern ein begründeter Verdacht vorzuliegen scheint – und dass bislang keiner der gemeldeten Fälle zur Einleitung eines Strafverfahrens geführt hat. Diese Plattform der EFK wurde (entsprechend den anderen oben aufgeführten Meldemechanismen wie die Kontaktstelle beim SECO und das «Compliance Office») innerhalb der DEZA eingerichtet, ohne dass dafür eine formelle gesetzliche Grundlage erforderlich war.
56. Die Schweizer Sektion von Transparency International betreibt eine unabhängige Meldestelle für Personen, die insbesondere aus dem privaten Sektor verdächtige Fälle melden. Über eine speziell dafür vorgesehene Telefonverbindung werden diese Personen zum weiteren Vorgehen beraten, wenn ihnen Verdachtsmomente im Zusammenhang mit gesetzeswidrigen Fällen vorliegen. Korruptionsfälle können an die zuständigen Behörden weitergeleitet werden, ohne dass der Name der Person genannt wird, die den Fall gemeldet hat.
57. Der Schutz von Zeugen und anderen gefährdeten Akteuren ist bislang noch nicht umfassend ausgestaltet (einige Bestimmungen des Strafgesetzbuchs stellen Aktivitäten zur Einschüchterung unter Strafe, wenn diese die Form von Drohungen, Zwang oder Erpressung aufweisen – ausserdem bestehen in einigen Kantonen vergleichbare Regelungen). Der Entwurf für eine einheitliche Strafprozessordnung sieht indessen neue Massnahmen im Bereich des Zeugenschutzes vor (Art. 146-153 E-StPO)²⁴.
58. Gemäss Angaben der Schweizer Behörden geht die Rechtsprechung in der Regel davon aus, dass die Bestrafung eines Täters, der sich an der gegen ihn gerichteten Untersuchung beteiligt hat, indem er beispielsweise zur Identifikation von anderen Tatbeteiligten oder zur Abklärung der Umstände der strafbaren Handlung beigetragen hat, geringer anzusetzen ist als die Strafe, die normalerweise für die betreffende Straftat ausgesprochen würde (Art. 47 StGB). Ausdrücklich im

²⁴ Diese können sich auf Sachverständige sowie auf die Angehörigen von Zeugen und Sachverständigen erstrecken, wenn deren Leben oder körperliche Unversehrtheit auf Grund des Verfahrens ernsthaft gefährdet ist oder wenn diesbezüglich schwer wiegende Nachteile zu befürchten sind. Die Anonymität kann für diese Personen mit geeigneten Massnahmen gewährleistet werden, die von einem Richter genehmigt werden müssen, der nicht direkt mit dem betreffenden Fall betraut ist. Gegebenenfalls können der Bund und die Kantone vorsehen, dass diese Schutzmassnahmen auch nach Abschluss des Verfahrens aufrechterhalten werden. Bis zur Einführung dieser neuen Rechtsvorschriften können gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts unter bestimmten Voraussetzungen die Aussagen von anonymen Zeugen berücksichtigt werden. Was den Zeugenschutz ausserhalb von Verfahren anbelangt, hat die Schweizer Regierung in einem Bericht vom 9. Juni 2006 anerkannt, dass insbesondere im Zusammenhang mit der internationalen Zusammenarbeit neue Bestimmungen verabschiedet werden müssen.

Gesetz geregelt ist der Fall der kriminellen Organisation (Art. 260ter StGB), bei dem unter solchen Voraussetzungen eine substantielle Strafmilderung vorgesehen ist. Eine Strafreduktion liegt in der Kompetenz des zuständigen Richters und darf nicht im Stadium der Voruntersuchungen verbindlich zugesagt werden, weder von der Polizei noch vom Ermittlungsbeamten. Im Zusammenhang mit der Vereinheitlichung des Strafprozessrechts in der Schweiz können die Massnahmen, die für den Schutz und die Anonymität von Zeugen und Sachverständigen getroffen werden, unter den gleichen Bedingungen auch auf beschuldigte Personen angewandt werden. Hingegen werden weder die Aushandlung des Strafmasses noch die so genannte «Kronzeugenregelung» eingeführt.

59. Schliesslich haben der Nationalrat und der Ständerat eine Motion zum gesetzlichen Schutz für Hinweisgeber von Korruption verabschiedet.²⁵ Mit dieser Motion wird die Regierung aufgefordert, dem Parlament einen Gesetzesvorschlag vorzulegen, mit dem unter anderem vorgesehen wird, dass bei Bedarf die Entlassung von Personen, die Korruptionsfälle in ihrem Unternehmen oder in ihrer Verwaltungsbehörde melden, härter bestraft wird.

b. Analyse

Unabhängigkeit, Spezialisierung und Mittel der Stellen und Institutionen, die mit der Bekämpfung von Korruption beauftragt sind

60. Entsprechend den bestehenden Bestimmungen sind die Kantone für die Verfolgung und Beurteilung von strafbaren Handlungen im Bereich der Korruption zuständig, die weder von Angestellten des Bundes noch zu einem überwiegenden Teil im Ausland oder auf dem Gebiet von mehreren Kantonen verübt wurden. Während des Besuchs des ETG wurde die Frage der Unabhängigkeit der Magistratspersonen ausgiebig diskutiert. Diesbezüglich herrschte nicht immer Einigkeit. Einige Kontaktpersonen räumten ein, dass in bestimmten Kantonen auf Grund des geltenden Ernennungsverfahrens die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei für die Wahl unabdingbar ist. Dadurch wird gegebenenfalls der Grundsatz der objektiven Unparteilichkeit gefährdet²⁶. Umgekehrt sind die Magistratspersonen der Staatsanwaltschaft des Kantons Genf der Auffassung, dass sie dank der Wahl durch das Volk vor jeglicher Bevormundung durch die politischen Behörden geschützt sind und dass somit ihre Unabhängigkeit dank der Volkswahl erhalten bleibt. Dies gilt ihrer Meinung nach trotz des Umstands, dass sie einer politischen Partei angehören müssen.
61. Die Unabhängigkeit der Magistratspersonen wird durch die Gesetze und die Bundesverfassung gewährleistet. So ist in Art. 191c der Bundesverfassung Folgendes festgehalten: *«Die richterlichen Behörden sind in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet»*. Während dieser Grundsatz bei den Richtern vollständig zur Anwendung gelangt, gilt er bei den hierarchisch organisierten Staatsanwälten nur in etwas abgeschwächter Form. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die innerhalb der Staatsanwaltschaft getroffenen Entscheide immer transparent sind und dass die von den vorgesetzten Stellen erteilten Weisungen mit bestimmten Garantien verbunden sind (schriftliche und dem Dossier beigefügte Weisungen, Möglichkeit des Staatsanwalts, der eine Weisung erhält, darüber zu diskutieren und dem Dossier seine eigenen Bemerkungen beizufügen oder eine Beschwerde einzureichen, wenn er sie als gesetzeswidrig beurteilt usw.).

²⁵ Am 22. März 2006 bzw. am 22. Juni 2007.

²⁶ Die Unparteilichkeit, wie sie von der breiten Öffentlichkeit wahrgenommen und gegenüber dieser dargestellt wird.

62. Das ETG hat festgestellt, dass der Grundsatz der Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft (BA) in der Schweiz gegenwärtig Gegenstand von Diskussionen ist. Dies geht aus mehreren offiziellen Berichten sowie aus kürzlich erschienenen Presseartikeln hervor. Durch den im Juli 2006 erfolgten Rücktritt des damaligen Bundesanwalts wurde in der Öffentlichkeit die Frage aufgeworfen, inwieweit die Bundesanwaltschaft tatsächlich unabhängig ist. Ausserdem löste der Rücktritt nicht nur unter den Magistratspersonen, sondern auch auf höchster staatlicher Ebene erhebliche Besorgnis aus. So vertrat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats in ihrem Bericht vom 5. September 2007 die Auffassung, dass der Justizminister die Unabhängigkeit der BA angetastet hatte, indem er ihr Weisungen zur Information der Öffentlichkeit erteilt hatte. Sie hielt fest, der Rücktritt des Bundesanwalts sei nicht völlig freiwillig erfolgt. Er sei vielmehr eine Folge der Absicht des Justizministers gewesen, den Arbeitsvertrag des Bundesanwalts aufzulösen. Als Schlussfolgerung aus den festgestellten Vorkommnissen empfahl die Geschäftsprüfungskommission dem Bundesrat, sich unverzüglich mit dem Dossier der Bundesanwaltschaft auseinanderzusetzen und Massnahmen zu ergreifen, mit denen die Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft und ihrer Magistratspersonen gewährleistet werden kann.²⁷
63. Im Rahmen der Reorganisation der Bundesbehörden befasst sich die Regierung gegenwärtig mit der Frage, ob die gesamte Aufsicht über die BA dem Bundesrat übertragen werden soll. Die Frage der Unabhängigkeit der Strafverfolgungsbehörde des Bundes ist von besonders grosser Bedeutung, weil auf Bundesebene (wie auch in einigen Kantonen) keine spezielle Institution (vom Typ Justizrat oder Rat der Staatsanwaltschaft) besteht und weil die Institution des Untersuchungsrichters am 1. Januar 2010 aufgehoben wird. Ab diesem Datum ist für die Strafverfolgung ausschliesslich die Bundesanwaltschaft zuständig. Die neue Strafprozessordnung sieht bei allen Entscheiden der Bundesanwaltschaft die Möglichkeit einer Beschwerde vor. Dies gilt auch für Entscheide bezüglich der Einstellung des Verfahrens. Nach Auffassung des ETG bleibt die Unabhängigkeit der Strafverfolgungsorgane deshalb eine wichtige Frage. Die Einführung eines Justizrats oder eines Rats der Staatsanwaltschaft nach dem Vorbild von anderen Ländern, der bei der Ernennung und der Laufbahn von Magistratspersonen involviert wäre oder gar von diesen eingesetzt würde, könnte zur Realisierung von Lösungen beitragen.
64. Ausgehend von den obigen Ausführungen empfiehlt das ETG i) die gegenwärtige Situation in Bezug auf die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft rasch zu klären, damit deren Unabhängigkeit rechtlich und faktisch gewährleistet werden kann; ii) Beratungen über die Möglichkeit der Einführung eines professionellen Organs der Magistratspersonen (vom Typ Justizrat oder Rat der Staatsanwaltschaft) durchzuführen, dem der Auftrag erteilt werden könnte, über die Unabhängigkeit aller Magistratspersonen der Strafverfolgungsorgane des Bundes zu wachen; iii) die Kantone einzuladen, Überlegungen zu diesen Fragen anzustellen.
65. Während seines Besuchs vor Ort konnte das ETG feststellen, inwieweit die Bundesanwaltschaft und die Staatsanwaltschaft des Kantons Genf für die Bekämpfung von Korruption sensibilisiert sind und welche Aufmerksamkeit diese Organe den verschiedenen Formen von Korruption aus dem Ausland schenken. Die eidgenössischen Untersuchungsrichter und die Bundesstaatsanwälte wie auch ihre Kollegen im Kanton Genf haben alle eine Ausbildung in den

²⁷ Siehe auch die Besorgnis, welche die Finanzdelegation in ihrem Bericht vom 27. Februar 2007 gegenüber den Finanzkommissionen des Nationalrats und des Ständerats zum Ausdruck brachte. Während ihres Besuchs konnte das ETG feststellen, dass die Medien ausführlich über diese Debatte berichteten, wobei teilweise von einem Skandal die Rede war (*Le Monde* vom 8.9.2007, *Le Temps* vom 18.9.2007, 19.9.2007, 21.9.2007 und 25.9.2007).

Bereichen Geldwäscherei und Korruption sowie zum Schweizer Bankensystem absolviert. Ausserdem werden sie von Wirtschafts- und Informatikexperten unterstützt. Nur für die urteilsfällenden Richter wurden keine vergleichbaren Anstrengungen im Hinblick auf eine entsprechende Spezialisierung unternommen. Die Weiterbildung hingegen muss noch verbessert werden. Was den Polizeibereich anbelangt, führte die Genfer Polizei im Jahr 2006 ein Weiterbildungsprogramm ein, das speziell für die Finanzpolizei (Brigade financière) entwickelt wurde. Diese Weiterbildung ist jedoch nicht obligatorisch. Ausserdem ist geplant, im Verlauf von 2008 ein Seminar zum Thema Korruption zu veranstalten. Während des Besuchs gaben auch die Angehörigen der Bundespolizei an, dass in ihren Reihen ein Weiterbildungsbedarf bestehe. Vor dem Hintergrund des zum Ausdruck gebrachten Ausbildungsbedarfs **empfiehlt das ETG, i) allen Magistratspersonen (Richter, Untersuchungsrichter und Staatsanwälte) und den Angehörigen von Polizeidiensten, die auf die Bekämpfung von Korruption spezialisiert sind, umfassendere Ausbildungsmassnahmen im Bereich der Korruptionsbekämpfung anzubieten; ii) die Kantone einzuladen, ebenfalls entsprechende Anstrengungen zu unternehmen.**

Strafuntersuchungen zu Korruptionsdelikten

66. Gemäss den Angaben der befragten Polizeibeamten und Magistratspersonen im Kanton Genf sind mit der interkantonalen Zusammenarbeit keine Schwierigkeiten verbunden. Ein Untersuchungsrichter kann problemlos auf eigene Initiative auf dem Gebiet eines anderen Kantons Ermittlungen wie beispielsweise eine Durchsuchung durchführen lassen. In diesem Zusammenhang ist es von grosser Bedeutung, dass auf Bundesebene zwei Staatsanwälte mit den entsprechenden Koordinationsmassnahmen beauftragt wurden und dass zwischen den Kantonen ein Rechtshilfeabkommen besteht (Konkordat über die Rechtshilfe und die interkantonale Zusammenarbeit). Im Übrigen fallen Korruptionsfälle, von denen mehrere Kantone betroffen sind, unter die Zuständigkeit der richterlichen Behörden des Bundes.
67. Wie oben erläutert wurde, sind die Kantone für die Verfolgung und Beurteilung von strafbaren Handlungen im Bereich der Korruption zuständig, die weder von Angestellten des Bundes noch zu einem überwiegenden Teil im Ausland oder auf dem Gebiet von mehreren Kantonen verübt wurden. Das ETG hat festgestellt, dass dies unabhängig von der beruflichen oder mit dem jeweiligen Amt verbundenen Verantwortlichkeit gilt, welche die betreffende Person wahrzunehmen hat. Wenn beispielsweise ein politischer oder wirtschaftlicher Verantwortlicher eines Kantons in eine Strafsache verwickelt ist, müssen die lokalen Magistratspersonen über ihn urteilen. Damit geraten sie unter Umständen in eine heikle Lage. Doch mit der vereinheitlichten Strafprozessordnung – die im Jahr 2010 in Kraft tritt – wird die Möglichkeit, Strafuntersuchungen auf Initiative der Staatsanwaltschaft örtlich zu verlegen (Artikel 38 und 56), auf die ganze Schweiz ausgedehnt. Dies wird vom ETG ausdrücklich begrüsst.
68. Gemäss Art. 23 des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb können strafbare Handlungen im Bereich der Privatbestechung nur auf Antrag verfolgt werden. Dies bedeutet, dass die Staatsanwaltschaft nicht von Amtes wegen Ermittlungen einleiten kann, selbst wenn sie von einer Straftat dieser Art in Kenntnis gesetzt wird. Doch im Korruptionsbereich wird nur sehr selten eine Strafanzeige erstattet. Ausserdem werden durch die Tatsache, dass bislang keine Strafverfolgungen zu Fällen von Privatbestechung eingeleitet wurden, die Grenzen dieser Bestimmung aufgezeigt. Doch gemäss den Angaben von mehreren Kontaktpersonen, die das ETG befragen konnte, muss die Privatbestechung als Phänomen von erheblicher Bedeutung betrachtet werden. Das ETG hat im Übrigen festgestellt, dass der Bund zwar klageberechtigt ist, doch dass hinsichtlich dieses Rechts sehr restriktive Bedingungen gelten. Denn der Bund kann

dieses Recht nur ausüben, um das Ansehen der Schweiz im Ausland zu schützen. Ausserdem sind die Bedingungen sehr restriktiv, wenn die Personen, die zur Klageerhebung berechtigt sind, ihren Wohnsitz im Ausland haben. Doch bei bestimmten strafbaren Handlungen – bei denen der Täter verbrecherisch handelt – wie Urkundenfälschung (Art. 251 StGB) und ungetreuer Geschäftsbesorgung (Art. 158 StGB) kann die Staatsanwaltschaft eine Strafverfolgung einleiten. In bestimmten Fällen können solche Tatbestände angewandt werden, doch sie ermöglichen nicht immer die Verfolgung aller Formen von Privatbestechung. Ausserdem haben sie bei einer Verurteilung nicht die gleiche moralische Konnotation. Das ETG nahm zur Kenntnis, dass die befragten Personen aus der Praxis gemäss ihren Angaben bislang nicht mit dem Problem konfrontiert waren, dass sie Fälle von Privatbestechung nicht verfolgen konnten, weil keine Anzeige erstattet worden war. Wie dem auch sei, diese Fragen müssen im Rahmen der Dritten Evaluationsrunde detaillierter geprüft werden. Im Rahmen dieser Evaluationsrunde geht es insbesondere um Korruptionstatbestände.

69. Das ETG nahm zur Kenntnis, dass mit dem Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs und dem Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung neue spezielle Ermittlungsinstrumente eingeführt wurden. Doch diese stehen den ermittelnden Beamten und den Magistratspersonen nicht in allen Korruptionsfällen zur Verfügung (Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme, Privatbestechung). Mehrere der befragten Kontaktpersonen in der Schweiz, insbesondere befragte Personen aus der Zivilgesellschaft, sind der Auffassung, dass die Privatbestechung ein stärker verbreitetes Phänomen ist als die Korruption im öffentlichen Sektor. Gemäss dem oben erwähnten Bericht des fedpol («Korruptionsbekämpfung in der Schweiz») ist zur Häufigkeit der Fälle von Privatbestechung praktisch keine zuverlässige Studie verfügbar. Doch 9% der Unternehmen, die im Rahmen einer im Jahr 2005 durchgeführten Untersuchung befragt wurden, hatten von mindestens einem Korruptionsfall Kenntnis (S. 8). Bisher erfolgte indessen keine Verurteilung in Anwendung der neuen Art. 4a und 23 UWG (Privatbestechung). Aus den Befragungen vor Ort ging auch hervor, dass PPPs (Public-Private-Partnerships) oft mit Problemen im Zusammenhang mit der Bestimmung der anwendbaren Korruptionstatbestände verbunden sind. Das ETG stellte fest, dass das Ausbleiben von Verurteilungen zumindest teilweise auf die Tatsache zurückzuführen sein könnte, dass der Tatbestand dieser Art von Korruption in der Schweiz verhältnismässig neu ist. Das ETG ist jedoch auch der Auffassung, dass die Unanwendbarkeit bestimmter spezieller Untersuchungsinstrumente auf Fälle von Privatbestechung unter Umständen ein Hindernis für deren Strafverfolgung ist. Das ETG ist sich bewusst, dass es sich bei speziellen Ermittlungstechniken wie beispielsweise der Telefonüberwachung um Untersuchungsmethoden handelt, durch welche die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger besonders stark beeinträchtigt werden. Doch da es sich bei Korruption im privaten Sektor um schwer wiegende Straftaten handelt, ist diese Beeinträchtigung nach Auffassung des ETG gerechtfertigt. Würde der Einsatz solcher Untersuchungsmethoden ermöglicht, würde dies die Strafverfolgung von schwer wiegenden Korruptionsfällen im privaten Sektor erleichtern. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt scheinen solche Fälle nicht bearbeitet zu werden. Aus diesem Grund **empfiehlt das ETG, den Anwendungsbereich von speziellen Ermittlungstechniken auf alle schwer wiegenden Korruptionsfälle auszudehnen, unter Gewährleistung der erforderlichen Grundrechtsgarantien.**
70. Das derzeit auf Bundesebene geltende Verfahrensrecht – wie auch das Verfahrensrecht des Kantons Genf – enthält keine Möglichkeit, um bei Bedarf Personen zu schützen, die im Rahmen eines Strafverfahrens als Zeugen aussagen. Doch in der neuen vereinheitlichten Strafprozessordnung, die am 1. Januar 2010 in Kraft treten soll, sind solche Massnahmen vorgesehen. Nach Ansicht des ETG sind diese Bestimmungen ein wichtiger Schritt, um die Aufdeckung von Korruptionsdelikten zu erleichtern.

III. UMFANG UND TRAGWEITE DER IMMUNITÄTEN

a. Situationsbeschreibung

Bund

71. Parlamentarier geniessen *absolute Immunität* (Nichtverantwortlichkeit) für ihre Äusserungen in den Räten und in deren Organen. Für strafbare Handlungen, die im Zusammenhang mit der Stellung oder Tätigkeit von Parlamentariern stehen, gilt eine *relative Immunität* (Verfolgungsprivileg), die von der Bundesversammlung aufgehoben werden kann (Art. 16 bzw. 20 des Parlamentsgesetzes, ParlG). Zudem verhindert die «Sessionsteilnahmegarantie», dass während der Session ein Strafverfahren gegen ein Ratsmitglied wegen Verbrechen oder Vergehen eingeleitet werden kann, die nicht im Zusammenhang mit seiner Stellung oder Tätigkeit stehen, ausser wenn das betreffende Ratsmitglied zustimmt oder wenn der Rat, dem es angehört, seine Ermächtigung erteilt (Art. 20 ParlG). Die Aufhebung der Immunität erfordert die Zustimmung beider Kammern des Parlaments. Gemäss den vor Ort erhaltenen Auskünften ist bisher kein Fall bekannt, in dem wegen Korruption oder wegen Annahme von Geschenken oder anderen Vorteilen die Aufhebung der Immunität eines Parlamentariers verlangt wurde. Die einzigen Anträge, die verzeichnet wurden (in den letzten fünf Legislaturperioden etwa ein Antrag alle zwei Jahre), betreffen andere strafbare Handlungen wie zum Beispiel Ehrverletzung.
72. Die Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzler geniessen *absolute Immunität* für ihre Äusserungen in den Räten und in deren Organen (Art. 162 der Bundesverfassung) und *relative Immunität* für strafbare Handlungen, die ausserhalb dieses Rahmens begangen werden. Bei Straftaten, die im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit begangen werden, kann nur mit Zustimmung der Bundesversammlung eine Strafverfolgung eingeleitet werden. Wird diese Zustimmung erteilt, entscheiden die Räte auch über die Einstellung im Amt der betroffenen Person und bezeichnen einen ausserordentlichen Bundesanwalt. Bei Straftaten, die nicht mit der Ausübung des Amtes zusammenhängen, sind Strafverfolgungen, einschliesslich der Festnahme, während der Dauer des Amtes möglich, wenn das betreffende Mitglied des Bundesrates oder der Bundeskanzler schriftlich zustimmt oder wenn der Bundesrat seine Zustimmung erteilt²⁸. Bei Fluchtgefahr oder bei Ergreifen auf frischer Tat im Fall eines Verbrechens ist eine vorsorgliche Verhaftung möglich. Wird die Zustimmung zur Strafverfolgung eines Mitglieds des Bundesrates oder des Bundeskanzlers verweigert, kann die Strafverfolgungsbehörde innerhalb von zehn Tagen bei der Bundesversammlung Beschwerde einlegen. Vor Ort wurde dem ETG mitgeteilt, dass etwa alle zehn Jahre ein Fall auftritt, in dem die Aufhebung der Immunität beantragt wird. Ist bei Antritt des Amtes bereits ein Strafverfahren eingeleitet, hat die Person das Recht, gegen die Fortsetzung der bereits angeordneten Haft sowie gegen Vorladungen zu Verhandlungen den Entscheid des Bundesrates zu verlangen. Die Eingabe hat keine aufschiebende Wirkung. Gegen eine durch rechtskräftiges Urteil verhängte Freiheitsstrafe, deren Vollzug vor Antritt des Amtes angeordnet wurde, kann die Immunität nicht angerufen werden.
73. Die Immunität der Bundesrichter und ihre Aufhebung sind in Art. 11 des Bundesgerichtsgesetzes geregelt. Aus dieser Bestimmung geht hervor, dass ein Verfahren wegen Verbrechen oder Vergehen, die nicht mit der Stellung zusammenhängen, nur mit der Zustimmung des betreffenden Richters oder aufgrund eines Beschlusses des Gerichts möglich ist. Wird die Aufhebung der Immunität verweigert, kann die Strafverfolgungsbehörde innerhalb von zehn Tagen an die Bundesversammlung gelangen.

²⁸ Art. 61a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG).

74. In Bezug auf die Angestellten des Bundes sieht Art. 15 des Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten Folgendes vor: «Die Strafverfolgung von Beamten wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, ausgenommen wegen Widerhandlungen im Strassenverkehr, bedarf einer Ermächtigung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements.» Gegen eine Verweigerung kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden. Gemäss dem Gesetz darf die Ermächtigung nur in leichten Fällen verweigert werden oder wenn eine Disziplinar massnahme gegen die fehlbare Person ausreichend erscheint.²⁹ Bei Verfahren, die in den Kantonen stattfinden, ist die Bundesanwaltschaft für den Entscheid über die Ermächtigung zur Strafverfolgung gegen Angestellte des Bundes zuständig (Art. 7 der Verordnung zum Verantwortlichkeitsgesetz).
75. Nach Art. 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes kann eine Rechtssache gegen die oben genannten Personen («wo es nach den Umständen des Falles gerechtfertigt erscheint») statt dem an sich zuständigen kantonalen Gericht auch dem Bundesstrafgericht vorgelegt werden.

Kantone

76. Es liegt keine Übersicht über die Immunitätsmechanismen vor, die auf Ebene der Kantone bestehen. Nach Art. 347 StGB³⁰ können die Kantone derartige Mechanismen einführen. Abs. 2 Bst. b sieht auch vor, dass die Kantone Gerichtsstandsprivilegien einführen können.
77. Gemäss den Auskünften, die das ETG bei seinem Besuch im Kanton Genf erhalten hat, geniessen die Mitglieder des Staatsrats und die Magistratspersonen relative Immunität für strafbare Handlungen, die sie im Rahmen oder im Zusammenhang mit der Ausübung ihres Amtes begehen; für Verbrechen und Vergehen ohne Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit wird ihnen keine Immunität gewährt. Für die Mitglieder des Parlaments (Grossrat) gilt nur eine absolute Immunität für ihre Äusserungen im Parlament; die anderen Straftaten, die sie begehen könnten, sind durch keine Immunität gedeckt. Die Kantonsbeamten geniessen keine Immunität (mit Ausnahme der Mitglieder des Rechnungshofs gemäss dem Loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes vom 24. Februar 1989). Über die Aufhebung der Immunität entscheidet in allen Fällen der Grossrat. Es bestehen keine Gerichtsstandsprivilegien.

b. Analyse

78. Die Frage der Immunitäten war früher sehr umstritten, da die Bestimmungen und ihre Tragweite nicht immer richtig verstanden wurden. Dies bewog die Bundesversammlung 1991, ein Leitpapier in Form von *Richtlinien*³¹ herauszugeben. Aus allgemeiner Sicht scheint anerkannt zu sein, dass

²⁹ Art. 15 Abs. 3 VG. In den sechs Verfahren, die seit 2004 wegen Korruption gegen Amtsträger des Bundes eingeleitet wurden, wurde die Aufhebung der Immunität durch die Bundesanwaltschaft gewährt.

³⁰ Art. 347: 1 Die Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958 und des Garantiegesetzes vom 26. März 1934 bleiben vorbehalten.

2 Die Kantone bleiben berechtigt, Bestimmungen zu erlassen, wonach:

a. die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder ihrer gesetzgebenden Behörden wegen Äusserungen in den Verhandlungen dieser Behörden aufgehoben oder beschränkt wird;

b. die Strafverfolgung der Mitglieder ihrer obersten Vollziehungs- und Gerichtsbehörden wegen Verbrechen oder Vergehen im Amte vom Vorentscheid einer nicht richterlichen Behörde abhängig gemacht und die Beurteilung in solchen Fällen einer besonderen Behörde übertragen wird.

³¹ Richtlinien über die Auslegung und Handhabung von Art. 14 Absatz 1 VG (Art. 17 Abs. 1 des Parlamentsgesetzes, das am 1. Dezember 2003 in Kraft getreten ist).

die Immunitäten keine Korruptionshandlungen decken dürfen, obwohl der Begriff der Handlungen oder Tätigkeiten, die sich auf die amtliche Stellung beziehen, Interpretationsspielraum lässt. Das ETG begrüsst es daher, dass die Kommission für Rechtsfragen der eidgenössischen Räte eine Diskussion zur Frage eingeleitet hat, ob die Vorschriften genauer ausgearbeitet werden sollten, um die Unklarheiten zu beseitigen, die der Begriff der Handlungen/Tätigkeiten aufwirft, die sich auf die amtliche Stellung beziehen. Das ETG hofft, dass dies ähnliche Überlegungen auf anderen Ebenen auslösen wird, insbesondere in den Kantonen. Da kaum Gesamtinformationen verfügbar sind, ist es kaum möglich, sich ein Urteil über die Kantone zu bilden. Auch den in Genf getroffenen Gesprächspartnern lagen keine Informationen zur Häufigkeit von Gesuchen um Aufhebung der Immunität vor, abgesehen von einem hängigen Fall, der ein ranghohes Mitglied der Exekutive betrifft (mutmassliche Löschung eines Protokolls im Zusammenhang mit Widerhandlungen im Strassenverkehr). Das ETG begrüsst es, dass die Immunitäten in Genf nur der Erhebung der Anklage oder der Beschuldigung entgegenstehen, während Vorermittlungen keiner vorgängigen Ermächtigung (des Grossrats, der in diesen Fragen immer unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagt) bedürfen.

79. In Bezug auf die Bundesebene vertritt das ETG die Ansicht, dass sich der Geltungsbereich und der Umfang der Immunität, die den Parlamentariern gewährt wird, auf das beschränkt, was absolut notwendig ist, um die Stellung der Parlamentarier zu schützen und die Handlungsfähigkeit des Parlaments zu gewährleisten. Die Frist, innerhalb der die Bundesversammlung ihren Entscheid fällen muss, ist zwar nicht gesetzlich geregelt. Das ETG hat jedoch rund zehn Fälle geprüft und festgestellt, dass der Entscheid durchschnittlich acht bis neun Monate nach Einreichung des Gesuchs um Aufhebung der Immunität vorliegt.
80. Die Immunität, die für die Mitglieder der Landesregierung und den Bundeskanzler gilt, hat einen besonders weit gefassten Geltungsbereich: Sie deckt zugleich Straftaten im Zusammenhang mit der Regierungstätigkeit und Straftaten, die nicht damit zusammenhängen. Mit Ausnahme der Immunität, die für die Äusserungen vor dem Parlament oder dessen Organen gilt, ist diese Immunität allerdings nicht absolut; sie kann vom Bundesrat aufgehoben werden oder fällt dahin, wenn das betreffende Bundesratsmitglied der Strafverfolgung zustimmt. Lehnt der Bundesrat die Aufhebung der Immunität ab, kann zudem innerhalb einer sehr kurzen Frist (zehn Tage) bei der Bundesversammlung Beschwerde eingelegt werden. Schliesslich gilt die Immunität nur während der Amtsdauer des Regierungsmitglieds. Unter diesen Umständen erachtet das ETG die Immunitätsregelung, die für den Bundespräsidenten und die Mitglieder der Landesregierung gilt, als ausgewogen.
81. Wie für die Regierungsmitglieder ist der Geltungsbereich der Immunität, die die Bundesrichter geniessen, sehr weit gefasst: Er umfasst alle Straftaten, die ein Bundesrichter begehen kann. Die Immunität kann jedoch in allen Fällen aufgehoben werden, und wird die Aufhebung verweigert, ist eine Beschwerde innerhalb sehr kurzer Frist (zehn Tage) vorgesehen.
82. In Bezug auf die relative Immunität, die für die Angestellten des Bundes bei Straftaten gilt, die bei der Amtsausübung begangen werden, hat das ETG die Situation in der Theorie und in der Praxis geprüft. Es erachtet in diesem Zusammenhang mehrere Aspekte als problematisch. In Bezug auf die Handlungen, die in die Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden des Bundes fallen, ist das ETG der Ansicht, dass es nicht Sache der Verwaltung ist zu beurteilen, ob ein Straftatbestand und die gesetzlichen Voraussetzungen der Strafverfolgung erfüllt sind. Diese Befugnisse stehen der Bundesstaatsanwaltschaft zu, obwohl das Gesetz die Möglichkeit der Verweigerung auf leichte Fälle (Bagatellen) beschränkt. Bis der Ermächtigungsentscheid vorliegt, kann die Bundesstaatsanwaltschaft alle gebotenen Massnahmen treffen, insbesondere zur

Beweissicherung. Schliesslich stellt das ETG fest, dass das Bundesgericht der Bundesstaatsanwaltschaft in einer Rechtssache wegen Amtsgeheimnisverletzung die Beschwerdeberechtigung gegen einen ablehnenden Entscheid mit der Begründung verwehrt hat, dass der oben erwähnte Art. 15 auf die kantonalen Strafverfolgungsbehörden verweist und nicht auf die Bundesanwaltschaft abzielt. Im derzeitigen Stand der Gesetzgebung verhindert dieser Bundesgerichtsentscheid somit, dass die Bundesanwaltschaft gegen einen ablehnenden Entscheid der Verwaltung Beschwerde einlegen kann. Aus diesen verschiedenen Gründen empfiehlt das ETG **sicherzustellen, dass die Verpflichtung der Staatsanwaltschaften, eine Ermächtigung zu beantragen, um eine Strafverfolgung gegen Bundesangestellte einleiten zu können, kein Hindernis für eine wirksame Verfolgung der Korruption darstellt.**

IV. ERTRÄGE AUS KORRUPTION

a. Situationsbeschreibung

Einziehung und andere Arten der Entziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten

83. Die Einziehung wird durch Art. 69 ff. des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB) geregelt. Sie ist für jede strafbare Handlung obligatorisch und wird nicht als Strafe, sondern als ergänzende Massnahme betrachtet. Normalerweise ist sie mit dem Schuldspruch verbunden, doch in gewissen Fällen kann ein selbstständiges Einziehungsverfahren eröffnet werden (z. B. wenn der Täter nicht eruiert werden kann oder wenn er ins Ausland geflohen ist und nicht ausgeliefert wurde). Die Einziehung *in rem* (ohne strafrechtliche Verurteilung) von Erträgen einer Straftat ist möglich.
84. Nach Art. 69 StGB verfügt das Gericht die Einziehung von Gegenständen, die zur Begehung einer Straftat gedient haben oder bestimmt waren oder die durch eine Straftat hervorgebracht worden sind, wenn diese Gegenstände die Sicherheit von Menschen, die Sittlichkeit oder die öffentliche Ordnung gefährden. Nach Art. 70 StGB verfügt das Gericht die Einziehung von Vermögenswerten, die durch eine Straftat erlangt worden sind oder dazu bestimmt waren, eine Straftat zu veranlassen oder zu belohnen, sofern sie nicht dem Verletzten zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ausgehändigt werden. Der Begriff der Vermögenswerte im Sinne dieses Artikels ist weit gefasst und erstreckt sich auch auf beschränkt dingliche Rechte, Forderungen, Immaterialgüterrechte, andere wirtschaftliche Vorteile, die geschätzt oder in Zahlen ausgedrückt werden können, einschliesslich indirekter Vorteile wie insbesondere Einkünfte, die mit Vermögenswerten erzielt werden. Lässt sich der Umfang der einzuziehenden Werte nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand ermitteln, kann das Gericht ihn schätzen.
85. Art. 70 Abs. 2 StGB ermöglicht die Einziehung von Vermögenswerten, die von Dritten gehalten werden, sofern diese nicht beweisen können, dass sie in gutem Glauben gehandelt haben. Ist der Ertrag einer Straftat nicht mehr vorhanden, weil er z. B. ausgegeben wurde, kann das Gericht *«auf eine Ersatzforderung des Staates in gleicher Höhe»* erkennen und, um deren Durchsetzung sicherzustellen, rechtmässige Vermögenswerte der Person beschlagnahmen, die Gegenstand der Massnahme bildet (Art. 71 StGB).
86. Die Bestimmungen von Art. 73 StGB ermöglichen es, die eingezogenen Gegenstände und Vermögenswerte oder deren Verwertungserlös (unter Abzug der Kosten) sowie die Ersatzforderungen zu nutzen, um die geschädigte Person zu entschädigen, falls der Schaden nicht durch eine Versicherung gedeckt ist und anzunehmen ist, dass der Täter den Schaden nicht ersetzen oder keine Genugtuung leisten wird.

87. Die Umkehr der Beweislast zum Zweck der Einziehung ist einzig im Fall einer kriminellen Organisation nach Art. 260ter StGB vorgesehen: Bei Vermögenswerten einer Person, die sich an einer kriminellen Organisation beteiligt oder diese unterstützt hat, wird bis zum Beweis des Gegenteils die Verfügungsmacht der Organisation vermutet; derartige Vermögenswerte können somit eingezogen werden.
88. Das schweizerische Obligationenrecht ermöglicht dem Opfer eines Korruptionsdelikts, Ersatz für den erlittenen Schaden zu verlangen. Im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens kann der Zuschlag widerrufen werden, wenn er unter dem Einfluss einer Korruptionsstraftat erfolgt ist, und der Vertrag mit dem Anbieter kann aufgehoben werden (dasselbe gilt für Verträge, die ausserhalb dieses Kontexts abgeschlossen werden). Nach Auskunft der Schweizer Behörden wird im Rahmen der Reform des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen die Einführung einer Straf- oder Integritätsklausel geprüft, die den Anbieter verpflichtet, Schadenersatz zu leisten.
89. Im privaten Sektor begangene Korruptionshandlungen können nach dem Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb zivilrechtliche Massnahmen im Hinblick auf das Verbot einer drohenden Verletzung, die Einstellung einer Verletzung und die Feststellung der Widerrechtlichkeit einer derartigen Verletzung nach sich ziehen. Zudem können die Veröffentlichung einer Richtigstellung oder des Urteils sowie Genugtuung und Schadenersatz verlangt werden. Die Strafbestimmungen über die Beschlagnahme/Einziehung sind unabhängig von der jeweiligen Straftat anwendbar; dies gilt auch für die Privatbestechung.
90. Gemäss der Bundesanwaltschaft ergingen in den letzten drei Jahren sechs Urteile, in denen auf Einziehung erkannt wurde; zwei dieser Urteile betrafen Korruptionsfälle. Nicht in dieser Zahl enthalten sind die selbstständigen Einziehungsverfügungen der BA sowie die Ersatzforderungen für zuweilen sehr hohe Beträge, die von den kantonalen Behörden im Auftrag der BA verhängt wurden (insbesondere in der Angelegenheit «Öl gegen Nahrung»). Die Kantone führen in diesem Bereich keine Statistiken; es scheint jedoch, dass in einigen Kantonen in den letzten drei Jahren zahlreiche Einziehungen erfolgt sind.

Vorläufige Massnahmen: Beschlagnahme von materiellen Beweisen und Sicherungsbeschlagnahme von Vermögenswerten

91. In der Schweiz sind die Bedingungen der Beschlagnahme in den Strafprozessordnungen des Bundes (Art. 65 ff. BStP über die Beschlagnahme) und der Kantone festgelegt (die Art. 263-268 der künftigen Schweizerischen Strafprozessordnung, die am 1. Januar 2010 in Kraft treten soll, werden die einschlägige Regelung vereinheitlichen). Zuständig für die Anordnung derartiger Massnahmen sind in erster Linie die Ermittlungsgerichte (Bundesanwalt einerseits und je nach Fall Staatsanwalt oder Untersuchungsrichter des Kantons andererseits), aber auch die Spruchgerichte.
92. Für die Anordnung einer Beschlagnahme von beweglichen oder unbeweglichen Sachen müssen ernsthafte Indizien vorliegen, die es ermöglichen, einen direkten oder indirekten Zusammenhang zwischen den zu beschlagnahmenden Vermögenswerten und einer Straftat herzustellen. Grundsätzlich beschlagnahmt das Gericht alles, was offensichtlich zur Begehung der Straftat gedient hat oder bestimmt war oder durch eine Straftat hervorgebracht worden ist, sowie alles, was zur Wahrheitsfindung dienen kann. Wie die Einziehung kann sich die Beschlagnahme auch auf bewegliche oder unbewegliche Sachen beziehen, die mit aus der Korruption stammendem Geld gekauft wurden, einschliesslich des Falls, dass der Erwerb teilweise mit Mitteln

rechtmässiger Herkunft erfolgt ist. Die Beschlagnahme ist auch möglich, um die Bezahlung einer allfälligen Ersatzforderung sicherzustellen.

93. Vorläufige Massnahmen, die sowohl gegen den Täter als auch gegen Dritte verhängt werden können, müssen grundsätzlich bis zum abschliessenden Entscheid in der Sache aufrechterhalten werden, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen stets erfüllt sind. Zurzeit bestehen in der Schweiz keine Spezialvorschriften über die Anlage der beschlagnahmten Vermögenswerte. Diese Frage wird mit der künftigen einheitlichen StPO detailliert geregelt, die auch vorsieht, dass der Bundesrat die Anlage beschlagnahmter Vermögenswerte in einer Verordnung regelt.

Geldwäscherei

94. Nach Art. 305bis StGB wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer eine Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Ermittlung der Herkunft, die Auffindung oder die Einziehung von Vermögenswerten zu vereiteln, die, wie er weiss oder annehmen muss, aus einem Verbrechen herrühren. Nach dem schweizerischen Recht können alle Verbrechen Vortaten zur Geldwäscherei darstellen (somit sind etwa 90 Tatbestände betroffen). Verbrechen werden in Artikel 10 Absatz 2 StGB als Taten definiert, die mit Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht sind. In schweren Fällen von Geldwäscherei, z. B. wenn der Täter als Mitglied einer kriminellen Organisation handelt, wird eine Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren verhängt. Die Verbrechen der aktiven und passiven Bestechung von inländischen oder ausländischen Amtsträgern können Vortaten zur Geldwäscherei darstellen, unabhängig davon, ob sie in der Schweiz oder im Ausland³² verübt wurden, nicht jedoch die Vergehen der Privatbestechung und der Vorteilsannahme oder -gewährung.
95. Die Schweiz verfügt über ein System zur Prävention von Geldwäscherei, das auf dem Geldwäschereigesetz (GwG) von 1997 beruht. In diesem Jahr wurden insbesondere die Meldestelle für Geldwäscherei (für die die englische Abkürzung MROS gebräuchlich ist), die als Zentralstelle für Verdachtsanzeigen für die Schweiz dient, und die Pflicht eingeführt, der MROS verdächtige Transaktionen zu melden. Nach Art. 9 GwG muss der Finanzintermediär, der weiss oder den begründeten Verdacht hat, dass die in die Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte im Zusammenhang mit einer strafbaren Handlung nach Art. 305bis StGB stehen, aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen, der MROS unverzüglich Meldung erstatten. Die MROS entscheidet gestützt auf ihre eigenen Ermittlungen über eine allfällige Weiterleitung an die zuständige Strafverfolgungsbehörde. Gleichzeitig muss der Finanzintermediär die Vermögenswerte während höchstens fünf Werktagen sperren, damit die Behörden Voruntersuchungen durchführen und über die weitere Verwendung der blockierten Gelder befinden können. Dem ETG wurde mitgeteilt, dass der MROS acht Personen zur Verfügung stehen, um die rund 800 Verdachtsfälle zu behandeln, die ihr pro Jahr durchschnittlich gemeldet werden und von denen rund 75% an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet werden. Für das Jahr 2007 scheint sich eine deutliche Zunahme der Meldungen allgemein und im Bereich der Korruption im Besonderen abzuzeichnen³³.
96. Die Sorgfaltspflicht ist im Geldwäschereigesetz (GwG) sowie in den sektoralen Verordnungen und Reglementen genauer ausgeführt, die die Finanzintermediäre unter anderem dazu verpflichten, die Identität des Vertragspartners zu überprüfen, den wirtschaftlich Berechtigten zu

³² Sofern sie im betreffenden Staat unter Strafe gestellt sind.

³³ Bis 31. August 2007 wiesen 14,84% der Fälle einen Korruptionsaspekt auf, gegenüber rund 7% in den drei Jahren davor. 2003 wurden 144 Verurteilungen wegen Geldwäscherei verzeichnet, 2004 waren es 137 und 2005 120.

ermitteln, den Zweck einer Geschäftstransaktion zu klären und geeignete Dokumente zu erstellen und aufzubewahren, um allfälligen Auskunfts- oder Beschlagnahmeersuchen der Strafverfolgungsbehörden nachzukommen.³⁴ Art. 305 StGB stellt zudem die Verstösse gegen diese Pflicht unter Strafe.

Rechtshilfe: vorläufige Massnahmen und Einziehung

97. Die Fragen der internationalen Rechtshilfe sind im Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG)³⁵ und im einschlägigen Staatsvertragsrecht geregelt. Die Schweiz hat das Übereinkommen des Europarates über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (SEV Nr. 141) 1993 ratifiziert.
98. Im Rahmen der Rechtshilfe ermöglicht Art. 18 IRSG den zuständigen Schweizer Behörden, d. h. den Strafverfolgungsorganen der Kantone, aber auch einigen Bundesbehörden wie der Bundesanwaltschaft oder dem Bundesamt für Justiz, vorläufige Massnahmen anzuordnen, unter anderem zur Sicherung der Beweismittel, zur Einfrierung und Beschlagnahme der Guthaben und Sperrung der Bankkonten. In dringenden Fällen können diese Massnahmen vom Bundesamt für Justiz ab der Ankündigung eines Rechtshilfeersuchens angeordnet werden, noch bevor die Strafverfolgungsbehörden eingeschaltet werden. Die Schweiz kann Vermögenswerte oder Gegenstände im Hinblick auf deren Einziehung im Ausland übergeben, oder sie kann selbst die Einziehung von Vermögenswerten oder Gegenständen (Vollstreckbarerklärung einer Einziehungsverfügung) auf ausländisches Ersuchen in Anwendung des IRSG³⁶ oder auf ein Ersuchen vornehmen, das in Anwendung eines Vertrags oder eines Übereinkommens formuliert wird (in der Praxis meist das Übereinkommen SEV Nr. 141).
99. Eine Beschwerde gegen einen Entscheid über vorläufige Massnahmen hat keine aufschiebende Wirkung. In Bezug auf die Frage der Immunität von Staatsechefs hat das Bundesgericht entschieden, dass ein Konto, auf dem sich Gelder befinden, die möglicherweise aus Korruption stammen, mit Beschlagnahme belegt werden kann, selbst wenn der Inhaber ein ausländischer Staat oder ein Würdenträger dieses Staats ist, sofern die Mittel nicht im Rahmen von Handlungen *iure imperii* (hoheitlichem Handeln) verwendet werden. Die Immunität wird nicht anerkannt, wenn sich das Handeln des Staates auf eine geschäftliche Transaktion bezieht. Auf diese Weise konnte die Schweiz bedeutende Mittel sperren und an ausländische Staaten zurückgeben, die Opfer von Korruptionshandlungen geworden waren.

b. Analyse

100. Im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei wurde die Schweiz im Rahmen der Dritten Evaluationsrunde von der GAFI evaluiert (der Bericht ist öffentlich zugänglich). Das ETG weist seinerseits darauf hin, dass die MROS, die schweizerische Stelle zur Bekämpfung der Geldwäscherei, trotz der Bedeutung des Finanz- und Wirtschaftssektors in der Schweiz nur über acht Angestellte verfügt. Das System, mit dem die Einhaltung der Verpflichtungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei überwacht wird (Identifizierung der Kunden, Meldung, interne Strategien, Aufbewahrung der Akten und Information der Kunden usw.), ist weitgehend an

³⁴ Zudem untersteht jeder Finanzintermediär einer Verordnung der Aufsichtsbehörde, die für die Bekämpfung der Geldwäscherei zuständig ist (z. B. Verordnung der Eidgenössischen Bankenkommission zur Verhinderung von Geldwäscherei).

³⁵ Siehe Ziffer 15 oben.

³⁶ Art. 94 bis 99 IRSG und 103 bis 108 IRSG für das Verfahren.

selbstständige Auditoren ausgelagert, die für die Finanzaufsichtsorgane und anderen Aufsichtsorgane tätig sind (die somit nicht direkt Einblick in allfällige Unzulänglichkeiten haben). Dem ETG wurde jedoch mitgeteilt, dass die Schweiz – was begrüßenswert ist – die politisch exponierten Personen in die Kategorie der Hochrisikokunden aufgenommen hat, was aus Sicht der Korruptionsbekämpfung wichtig ist. Die MROS nimmt Geldwäscherei-Verdachtsmeldungen entgegen, die mit Korruption verbunden sind; allerdings sollen 90% davon im Ausland begangene Korruptionsdelikte betreffen.

101. Nach Ansicht des ETG ist das im schweizerischen Recht vorgesehene System zur Beschlagnahme und Einziehung gut konzipiert und bereitet bei der Anwendung keine besonderen Schwierigkeiten. Auch im Rahmen der internationalen Rechtshilfe³⁷ scheint sich das System bewährt zu haben.
102. Das ETG hat festgestellt, dass die Aufmerksamkeit, die Erträgen aus Straftaten geschenkt wird, in der Praxis sehr unterschiedlich ist. In der Regel bestehen Statistiken (eingefrorene Konten, beschlagnahmte Gelder usw.) für Fälle von internationaler Dimension, in denen die Schweiz von einem ausländischen Staat ein Ersuchen erhalten hat. Doch obwohl die angehörten Staatsanwälte das Gegenteil behaupteten, konnten einige Gesprächspartner das ETG nicht vollständig davon überzeugen, dass in Korruptionsfällen systematisch eingehende finanzielle Abklärungen durchgeführt wurden und dass vorläufige Massnahmen (in Bezug auf Konten, aber auch andere Formen von Vermögenswerten) so oft angeordnet wurden, wie dies notwendig wäre, um nach der Verurteilung eine allfällige Einziehung sicherzustellen. Die Bundespolizei hat erklärt, sich dieses Problems bewusst zu sein, und darauf hingewiesen, dass diesbezüglich eine Diskussion im Gang ist.
103. Das ETG weist darauf hin, dass die Definition von Geldwäscherei in Art. 305bis StGB nicht alle Elemente von Art. 6 des von der Schweiz ratifizierten Übereinkommens SEV Nr. 141 wörtlich übernimmt. Die Formulierung des Tatbestands ist ziemlich knapp gehalten, wird jedoch in ausdehnendem Sinn angewandt («eine Handlung, die geeignet ist, die Ermittlung der Herkunft, die Auffindung oder die Einziehung von Vermögenswerten zu vereiteln»). Zudem scheinen die Schweizer Gerichte die innerstaatliche Bestimmung weitgehend unter Berücksichtigung der internationalen Definitionen auszulegen. Das vorsätzliche Element des Tatbestands ist flexibel («weiss oder annehmen muss»), was es ermöglicht, den Vorsatz aus objektiven Sachverhalts Umständen abzuleiten und auch die eventualvorsätzliche Geldwäscherei abzudecken. Die Rechtsprechung hat bestätigt, dass die Geldwäscherei in eigener Sache abgedeckt ist, was aus Sicht der Korruptionsbekämpfung wichtig ist. Die Schweiz kann über die Geldwäscherei von Vermögenswerten urteilen, die aus im Ausland begangenen Straftaten stammen (vorbehaltlich der beidseitigen Strafbarkeit dieser Taten).
104. Das ETG hat zur Kenntnis genommen, dass aufgrund eines Vorbehalts zu Art. 12 des Strafrechtsübereinkommens die missbräuchliche Einflussnahme nicht unter Strafe gestellt ist und somit keine Vortat zur Geldwäscherei darstellt. Das ETG weist auch darauf hin, dass nach Art. 305bis StGB nur Verbrechen als Vortaten zur Geldwäscherei gelten. Dies schliesst somit insbesondere die Tatbestände der Vorteilsgewährung und -annahme und vor allem der

³⁷ Das Bankgeheimnis behindert die Verfolgung von Straftaten in keiner Weise, die beidseitige Strafbarkeit soll im Bereich der Korruption kein Problem mehr darstellen, die Beschwerden gegen gerichtlich angeordnete vorläufige Beschlagnahmen sollen erheblich zurückgegangen sein (nur gegen 5 bis 10% der Rechtshilfehandlungen wird Beschwerde eingelegt), die Kontosperrungen erfolgen grundsätzlich innerhalb weniger Stunden, auf Bundesebene wurde eine Frist von 30 Tagen für die Behandlung von Rechtshilfeersuchen festgelegt. Zudem gibt die Schweiz an, grundsätzlich die Rückführung der gesamten Vermögenswerte anzuwenden.

Privatbestechung aus, die nach Artikel 13 des Übereinkommens grundsätzlich eine derartige Vortat darstellen muss, sofern der Staat keinen entsprechenden Vorbehalt angebracht hat oder – was bei der Schweiz der Fall ist – sofern er diese Straftat nicht als schwere Straftat im Sinne seiner Bestimmungen über Geldwäsche betrachtet. Wie weiter oben erwähnt, können weitere Tatbestände (ungetreue Geschäftsbesorgung und Urkundenfälschung) zur Anwendung gelangen, um ein Verhalten zu bestrafen, das der Privatbestechung gleichkommt. Zudem stellen diese Straftaten Verbrechen und somit Vortaten zur Geldwäscherei dar. Obwohl die Schweiz Art. 13 des Strafrechtsübereinkommens einhält, würden es die Bedeutung des Schweizer Finanzplatzes und vor allem das Ausmass, das die Privatbestechung nach Aussage verschiedener Quellen annimmt, rechtfertigen, dass die Privatbestechung in schweren Fällen als Verbrechen qualifiziert wird und somit eine Vortat zur Geldwäscherei darstellen kann. Zudem würden die Behörden damit im Bereich der Bekämpfung aller Formen von Korruption ein starkes Signal geben. Daher **empfiehlt das ETG zu prüfen, ob es angebracht wäre, den Tatbestand der Geldwäscherei auf schwere Fälle von Privatbestechung auszudehnen.**

V. ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND KORRUPTION

a. Situationsbeschreibung

Definitionen und rechtlicher Rahmen

105. Für die öffentliche Verwaltung gelten die folgenden allgemeinen Grundsätze: das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung; Art. 3 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, RVOG) und der Grundsatz, dass staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein muss und dass die staatlichen Organe nach Treu und Glauben handeln müssen (Art. 5 Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung). Ausserdem ist die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle zu erwähnen, welche die Finanzaufsicht über die Verwaltung nach den Kriterien der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit ausübt (Art. 1 und 5 des Finanzkontrollgesetzes).
106. Die schweizerische Gesetzgebung enthält keine eigentliche Definition der öffentlichen Verwaltung. Gemäss Art. 110 Abs. 3 StGB gelten als Beamte «die Beamten und Angestellten einer öffentlichen Verwaltung und der Rechtspflege sowie die Personen, die provisorisch ein Amt bekleiden oder provisorisch bei einer öffentlichen Verwaltung oder der Rechtspflege angestellt sind oder vorübergehend amtliche Funktion ausüben». Im schweizerischen Recht ist es massgebend, dass die betreffende Person ihre Aufgaben für den Staat unabhängig von ihrem formellen Status und von der Rechtsform der Vertragsbeziehung wahrnimmt, die zwischen ihr und dem Staat besteht. Die Organe der vom Staat kontrollierten und beaufsichtigten Unternehmen gehören ebenfalls zur Definition der Personen, die eine öffentliche Funktion ausüben. Der materielle Begriff des Amtsträgers ist ebenfalls in Art. 322^{octies} Abs. 3 StGB enthalten, speziell für Korruptionsdelikte. Gemäss diesem Artikel sind Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen, Amtsträgern gleichgestellt.

Politik zur Korruptionsbekämpfung

107. Wie im ersten Teil dieses Berichts erläutert wurde, leitete die Schweiz in den letzten Jahren mehrere Initiativen ein, um die Korruptionsbekämpfung in den Bereichen Prävention und Repression auszubauen. Diese Anstrengungen kommen unter anderem durch die folgenden Elemente zum Ausdruck: Verschärfung des Strafrechts, neue Zuständigkeiten und erweiterte

Möglichkeiten und Instrumente des Bundes, Erarbeitung eines Verhaltenskodexes für die Bundesangestellten und Schaffung der «Konsultativgruppe Korruption».

Transparenz

108. Gemäss dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Bundesbehörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten, ohne dass sie dies mit einem besonderen Interesse begründen muss (Art. 6). Für die Bearbeitung eines Gesuchs um Zugang zu amtlichen Dokumenten ist grundsätzlich eine Gebühr zu entrichten. Davon ausgenommen sind jene Fälle, bei denen die damit verbundenen Kosten unter CHF 100 (ca. EUR 61) liegen. Dieser Zugang zu amtlichen Dokumenten kann jedoch eingeschränkt oder verweigert werden, wenn dies auf Grund von massgebenden öffentlichen Interessen (beispielsweise innere oder äussere Sicherheit, Aussenpolitik, freie Meinungs- und Willensbildung einer Behörde) oder von privaten Interessen (beispielsweise Berufsgeheimnisse oder Schutz der Privatsphäre) erforderlich ist. Verweigert die zuständige Behörde den Zugang zu den Dokumenten, kann der Gesuchsteller einen Schlichtungsantrag an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten richten, der in dieser Angelegenheit die zuständige Behördenstelle ist. Führt dieses Verfahren nicht zu einer Einigung, gibt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte eine schriftliche Empfehlung ab, die veröffentlicht wird. Anschliessend erlässt die Behörde, an die das Gesuch um Zugang gerichtet wurde, einen Entscheid, gegen den Beschwerde eingelegt werden kann. Gemäss den Angaben der Schweizer Behörden gelten das Öffentlichkeitsprinzip und das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten auch in einigen Kantonen wie beispielsweise im Kanton Genf. In 13 Kantonen dagegen bestehen diesbezüglich keine Rechtsvorschriften.

Kontrolle der öffentlichen Verwaltung und weitere Massnahmen

109. Art. 29a der Bundesverfassung, der seit dem 1. Januar 2007 in Kraft ist, gewährleistet bei allen Rechtsstreitigkeiten die Beurteilung durch eine unabhängige richterliche Behörde, insbesondere auch im Zusammenhang mit einem Verwaltungsverfahren. Dieser Verfassungsartikel ist darauf ausgerichtet, im Verlauf eines Verfahrens die vollständige Prüfung der faktischen und rechtlichen Fragen durch mindestens ein Gericht zu ermöglichen. Im Rahmen der Totalrevision der Rechtsmittel auf Bundesebene, die am 1. Januar 2007 in Kraft trat, wurde ein Bundesverwaltungsgericht geschaffen. Dieses hat die Aufgabe, sich mit Beschwerden zu befassen, die gegen Entscheide der Bundesverwaltung eingelegt werden. Die Kantone müssen ihre eigenen gerichtlichen Beschwerdestellen einrichten, die in letzter Instanz über Entscheide der kantonalen Verwaltung zu befinden haben. Die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts und der letztinstanzlichen Beschwerdeorgane der Kantone können vorbehaltlich bestimmter Ausnahmen an das Bundesgericht weitergezogen werden.
110. Im Finanzhaushaltgesetz des Bundes ist festgelegt, dass für jede Ausgabe eine gesetzliche Grundlage bestehen muss. In diesem Gesetz sind auch die Verpflichtung zur Führung von detaillierten Konten und der Grundsatz der zweifachen Kontrolle festgehalten. Auf Bundesebene und in den meisten Kantonen werden regelmässig externe Kontrollen durch unabhängige Organe (parlamentarische Kommissionen) durchgeführt, die ihrerseits nicht einer Kontrolle durch die Regierung, sondern einer parlamentarischen Kontrolle unterstehen und die sich auf Bundesebene auf die Arbeiten der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) abstützen. Budgetentscheidungen und die Genehmigung der Jahresrechnung sind Sache des

Gesetzgebers. In den Kantonen und Gemeinden bestehen umfassendere Mitspracherechte der Bürgerinnen und Bürger (Finanzreferendum).

111. Die Rechtsvorschriften zur Gewährleistung von Transparenz und Chancengleichheit bei Ausschreibungen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens sind im Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB) festgelegt. Dieses Gesetz sieht offene und selektive Verfahren vor. Dasselbe gilt in den Kantonen, in denen die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 zur Anwendung gelangt. Die direkte Vergabe eines Auftrags ist nur unterhalb festgelegter Schwellenwerte und unter der Voraussetzung zulässig, dass strenge Bedingungen erfüllt sind. Die Auftragsvergaben müssen veröffentlicht werden, wobei das ausgewählte Verfahren angegeben werden muss. Die Veröffentlichung einer Auftragsvergabe muss die folgenden Elemente enthalten: Name des berücksichtigten Offertstellers, Summe der ausgewählten Offerte oder Summe der höchsten und der tiefsten Offerte sowie Merkmale und ausschlaggebende Vorteile der ausgewählten Offerte. Die abgewiesenen Offertsteller müssen mit einem beschwerdefähigen Entscheid in Kenntnis gesetzt werden. Dabei müssen die hauptsächlichen Gründe für die Ablehnung der betreffenden Offerte angegeben werden. Gegen die Auftragsvergabe, die Unterbrechung eines Verfahrens, die Ausschreibung, den Entscheid bezüglich der Auswahl der Teilnehmer am Auswahlverfahren und den Ausschluss von Offertstellern kann Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht oder bei der zuständigen kantonalen Beschwerdestelle eingereicht werden. Der Entscheid dieser Instanz kann an das Bundesgericht weitergezogen werden. Auf Bundesebene wird das Vorgehen der ausschreibenden Behörden sowohl vom internen Kontrollorgan des Bundesamts für Bauten und Logistik (BBL) als auch vom unabhängigen Finanzaufsichtsorgan des Bundes, d. h. von der EFK, kontrolliert. Es bestehen auch präventive Massnahmen, so dass die Entscheide für die Auftragsvergabe unter keinen Umständen individuell, sondern immer von mehreren Beteiligten getroffen werden. Bei grossen Aufträgen muss die Vergabe sogar von der zuständigen Kommission des BBL gutgeheissen werden.
112. Einige Kantone (Zürich, Zug, Basel-Landschaft) und Städte (Zürich, Basel, St. Gallen) haben im Gegensatz zum Bund Schlichtungsstellen eingerichtet oder einen Ombudsmann angestellt. Die letzteren können im Rahmen ihrer Zuständigkeiten schriftliche oder mündliche Auskünfte erteilen und alle Massnahmen ergreifen, die für die Überprüfung eines Falls erforderlich sind. Diese Art von Institution kann bei der Aufdeckung von Korruptionsfällen eine wichtige Rolle spielen. Die Schweizer Behörden führten das Beispiel des Ombudsmanns im Kanton Zürich an, der vom Kantonsparlament für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt wird und jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit vorlegt. Er wird zum einen auf Antrag tätig, wobei seine Leistungen kostenlos sind. Zum anderen befasst er sich auch auf eigene Initiative mit bestimmten Fällen. Die betroffenen Behörden sind verpflichtet, dem Ombudsmann alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und ihm den Zugang zu den massgebenden Dokumenten zu gewährleisten. Auf der Grundlage seiner Abklärungen kann der Ombudsmann den betreffenden Bürger beraten, den Fall mit den betroffenen Behörden besprechen und bei Bedarf der Behördenstelle, auf die sich die Überprüfung bezog, schriftliche Empfehlungen zukommen lassen. Zu Informationszwecken werden diese Empfehlungen auch der übergeordneten Behörde, dem betreffenden Bürger und je nach Einschätzung des Ombudsmannes Dritten zugesandt. Der Ombudsmann des Kantons Zürich ist in diesem Kanton auch die Meldestelle für Korruptionsfälle. Bislang wurden ihm vier Fälle im Zusammenhang mit einem Korruptionsverdacht gemeldet. Davon führten zwei zur Einleitung eines Strafverfahrens.

Anstellung, berufliche Karriere und präventive Massnahmen

113. Grundsätzlich werden offene Stellen in der Bundesverwaltung öffentlich ausgeschrieben (Art. 7 des Bundespersonalgesetzes, BPG). In Art. 22 der Bundespersonalverordnung (BPV) sind einige Ausnahmen vorgesehen (beispielsweise Jobrotation). Bei bestimmten Arten von Stellen kann der Stellenzugang auf Personen mit schweizerischem Bürgerrecht beschränkt werden (Art. 23 BPV). Wenn es die Funktion erfordert, kann überdies die zuständige Stelle die Anstellung von bestimmten Kriterien wie Alter, Vorbildung oder Handlungsfähigkeit abhängig machen (Art. 24 BPV).
114. Abgesehen von den Fällen, bei denen eine Sicherheitsprüfung vorgesehen ist, wird nicht systematisch ein Strafregisterauszug verlangt. Der Bundesrat hat in einer Verordnung vorgesehen, dass vor der Ernennung für eine Funktion oder der Vergabe eines Auftrags bei bestimmten Kategorien von Bundesangestellten, Armeeingehörigen und Dritten Sicherheitsprüfungen vorgenommen werden. Diese Kontrolle besteht darin, dass sicherheitsrelevante Daten zur Lebensweise der betreffenden Person gesammelt werden. Überprüft werden dabei insbesondere die engen persönlichen und familiären Beziehungen, die finanzielle Lage, die Beziehungen zum Ausland und allfällige widerrechtliche Aktivitäten, durch welche die innere und äussere Sicherheit gefährdet werden.
115. Der Grundsatz, dass offene Stellen öffentlich ausgeschrieben werden und dass für bestimmte Stellen (wie beispielsweise bei der Polizei) ein Strafregisterauszug verlangt wird, gilt auch in den Kantonen und Gemeinden.
116. Ein Mechanismus, in dessen Rahmen Personen mit Funktionen in der öffentlichen Verwaltung, die als anfällig für Korruption gelten, regelmässig ihre Stelle wechseln, ist auf allgemeiner Basis weder innerhalb der Bundesverwaltung noch in den Kantonen vorgesehen. Laut Angaben der Schweizer Behörden wäre es angesichts der Grösse der Dienste und Departemente zu schwierig, ein solches System zu realisieren. In seinem Bericht über Korruptionsprävention hielt der Bundesrat fest, der Verlust an Know-how, den ein Rotationssystem der Angestellten zur Folge hätte, spreche gegen die allgemeine Umsetzung einer solchen Massnahme.

Ausbildung

117. Den Bundesangestellten wird bei ihrer Anstellung das geltende Personalrecht abgegeben, das auch einen Verhaltenskodex enthält. Ausserdem werden sie über ihre Pflichten in Kenntnis gesetzt. Es sind auch spezielle Ausbildungen vorgesehen, beispielsweise die Schulungen, die von der Finanzkontrolle oder von verschiedenen dezentralen Stellen erteilt werden. Die Polizeibeamten des Bundesamts für Polizei (fedpol) müssen den für sie vorgesehenen Verhaltenskodex unterzeichnen. Im Rahmen der Kurse, die im Zusammenhang mit dem öffentlichen Beschaffungswesen erteilt werden, wird auch das Thema Korruption behandelt. Diese Kurse stehen allen betreffenden Bundesangestellten offen. Sie werden jährlich von ungefähr 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besucht.
118. Auch in den Kantonen werden neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter grundsätzlich über ihre gesetzlichen und reglementarischen Pflichten in Kenntnis gesetzt. Dies erfolgt im Rahmen von Einführungskursen oder anlässlich von Weiterbildungen. Zu erwähnen sind auch Führungsseminare, die Schaffung und Weitergabe von «Mitarbeiter-Handbüchern» und von Plattformen zur Politik im Bereich der Personalführung (teilweise müssen diese Dokumente von den Angestellten unterzeichnet werden) und schliesslich die Veröffentlichung all dieser Elemente im Intranet oder Internet.

Interessenkonflikte

119. Gemäss Art. 10 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren müssen Personen, die eine Verfügung zu treffen oder diese vorzubereiten haben, in den Ausstand treten, wenn sie: in der Sache ein persönliches Interesse haben; mit einer Partei durch Ehe oder eingetragene Partnerschaft verbunden sind oder mit ihr eine faktische Lebensgemeinschaft führen; mit einer Partei in gerader Linie oder bis zum dritten Grade in der Seitenlinie verwandt oder verschwägert sind; Vertreter einer Partei sind oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig waren; oder aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnten.
120. Gemäss Art. 20 BPG haben die Angestellten die ihnen übertragene Arbeit mit Sorgfalt auszuführen und die berechtigten Interessen des Bundes beziehungsweise ihres Arbeitgebers zu wahren. In Abs. 2 ist festgehalten, dass die Angestellten während der Dauer des Arbeitsverhältnisses keine Arbeit gegen Entgelt für Dritte leisten dürfen, soweit sie dadurch ihre Treuepflicht verletzen. Gemäss Art. 91 BPV bedürfen Angestellte des Bundes für die Ausübung öffentlicher Ämter und anderer Tätigkeiten ausserhalb ihres Arbeitsverhältnisses mit dem Bund einer Bewilligung, wenn «die Tätigkeit gegen Entgelt ausgeübt wird und sie in einem Umfang beansprucht, der ihre Leistungsfähigkeit im Arbeitsverhältnis mit dem Bund vermindern kann», oder wenn «auf Grund der Art der Tätigkeit die Gefahr eines Konfliktes mit den dienstlichen Interessen besteht». In diesem Artikel sind auch die Fälle aufgeführt, in denen die Bewilligung verweigert wird.
121. Was den Ausstand bei Interessenkonflikten, die Loyalitätspflicht und das Verbot von Nebentätigkeiten anbelangt, bestehen laut den Angaben der Schweizer Behörden auf Kantons- und Gemeindeebene ähnliche Bestimmungen.
122. Gewählte Volksvertreter und Bundesangestellte müssen keine Angaben zu ihrem Vermögen und Einkommen machen. Doch gemäss Art. 11 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG SR 171.10) müssen die eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier beim Amtsantritt und jeweils auf Jahresbeginn Folgendes offenlegen: ihre Interessen, ihre beruflichen Tätigkeiten, Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten und ähnlichen Gremien von schweizerischen und ausländischen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts, Beratungs- oder Expertentätigkeiten für Bundesstellen, dauernde Leitungs- oder Beratungstätigkeiten für schweizerische und ausländische Interessengruppen und Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes. Die Öffentlichkeit kann auf alle diese Informationen zugreifen, sogar über das Internet. Diese Massnahme wird in vielen Kantonen übernommen. In Art. 14 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung ist festgelegt, welche Funktionen mit der Funktion als eidgenössischer Parlamentarier unvereinbar sind.
123. In Art. 144 Abs. 2 der Bundesverfassung ist festgehalten, dass die Mitglieder des Bundesrates und die vollamtlichen Richterinnen und Richter des Bundesgerichts kein anderes Amt des Bundes oder eines Kantons bekleiden und keine andere Erwerbstätigkeit ausüben dürfen.
124. Weitere Bestimmungen zur Unvereinbarkeit sind abhängig von bestimmten Funktionen festgelegt. So dürfen beispielsweise die Mitglieder der Kommission für öffentliche Kaufangebote (Übernahmekommission), welche die Einhaltung der geltenden Bestimmungen für öffentliche Kaufangebote überwacht, weder eine Partei vor der Übernahmekommission vertreten noch zu laufenden oder bereits behandelten öffentlichen Kaufangeboten Stellung nehmen. Die Kommissionsmitglieder dürfen sich auch nicht zu Grundsatzfragen äussern, die innerhalb der

Kommission geprüft werden. Ebenso dürfen Untersuchungsrichter keine Tätigkeit ausüben, durch welche die Wahrnehmung ihrer Aufgabe oder die Unabhängigkeit oder Würde des Untersuchungsrichteramtes beeinträchtigt werden könnte. Dritte dürfen sie weder in Strafverfahren auf Bundesebene noch vor dem Bundesstrafgericht vertreten.

125. Was das Phänomen des «Übertritts vom Staatsdienst in die freie Wirtschaft» anbelangt, haben die Schweizer Behörden keine besonderen Massnahmen getroffen. Sie wiesen jedoch darauf hin, dass die Pflicht zur Wahrung des Amts- und Berufsgeheimnisses auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses bestehen bleibt (Art. 94 Abs. 2 VBPV) und dass deren Verletzung strafbar ist (Art. 320 StGB). Dies gilt für alle öffentlichen Angestellten (Bund, Kantone und Gemeinden).

Verhaltenskodexe, Geschenke

126. Wie im ersten Teil dieses Berichts erwähnt wurde, haben sowohl der Bund als auch die Kantone Verhaltenskodexe erarbeitet. So besteht auf Bundesebene seit dem 19. April 2000 ein gemeinsamer Verhaltenskodex für alle Angestellten. Dessen Hauptzweck besteht darin, den Bundesangestellten die allgemeinen Pflichten in Erinnerung zu rufen, die ihnen vom Bundespersonalgesetz und von der Bundespersonalverordnung auferlegt werden. Die Verletzung der entsprechenden Vorschriften hat ein Disziplinarverfahren zur Folge. Zudem haben viele administrative Einheiten des Bundes (Departemente, Bundesämter und Abteilungen) im Zusammenhang mit ihrer jeweiligen Tätigkeit ihre eigenen Verhaltensregeln erarbeitet.
127. Gemäss Art. 21 Abs. 3 BPG darf das Personal weder für sich noch für andere Geschenke oder sonstige Vorteile beanspruchen, annehmen oder sich versprechen lassen, wenn dies im Rahmen des Arbeitsverhältnisses geschieht. Diese Bestimmung wird in der Bundespersonalverordnung genauer erläutert, in deren Art. 93 Abs. 1 Folgendes festgehalten ist: «Nicht als Geschenke oder sonstige Vorteile im Sinne von Art. 21 Abs. 3 BPG gelten geringfügige, sozial übliche Vorteile. Abs. 2: Die Departemente können die Annahme solcher Vorteile näher regeln oder untersagen. Abs. 3: In Zweifelsfällen klären die Angestellten die Zulässigkeit der Annahme von Vorteilen zusammen mit ihren Vorgesetzten ab.»
128. Im Allgemeinen ist die Annahme von Geschenken, Einladungen zu Veranstaltungen, Unternehmensbesichtigungen und Reisen gemäss den Vorschriften der Departemente untersagt, wobei bestimmte Ausnahmen zulässig sind (so kann beispielsweise der Abteilungsleiter einem Angestellten gestatten, an einer von einem Unternehmen organisierten Konferenz teilzunehmen). Einige Departemente wie beispielsweise das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement haben diese Fragen sehr genau geregelt. So geht es in den Weisungen des EJPD zum Verhalten bei der Gefahr von Indiskretion oder Korruption um Geschenke und weitere Vorteile, Geschäftsessen, von Zulieferern organisierte Veranstaltungen, Veranstaltungen für Benutzerinnen und Benutzer, Sponsoring und die Gewährung von Rabatten und Preisnachlässen.
129. Falls Zweifel bezüglich der Verletzung von ethischen Regeln im Zusammenhang mit der Annahme von Geschenken bestehen, eröffnet die Wahlbehörde eine Disziplinaruntersuchung, der unter Umständen eine Administrativuntersuchung vorangeht.

Meldung von Korruptionsfällen

130. Gegenwärtig besteht keine gesetzliche Regelung, gemäss der alle Bundesangestellten verpflichtet wären, entsprechende strafbare Handlungen zu melden, von denen sie im Rahmen

der Ausübung ihrer Funktionen Kenntnis erhalten.³⁸ Gemäss den Angaben der Schweizer Behörden ergibt sich die Verpflichtung, strafbare Handlungen dem Vorgesetzten zu melden, jedoch aus der Treue- und Loyalitätspflicht der Angestellten. Die Bundesangestellten werden im Allgemeinen aufgefordert, strafbare Handlungen zu melden. Dies gilt insbesondere für heikle Bereiche (Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, Botschaftspersonal usw.). Ausserdem sind die Bundesangestellten verpflichtet, mit der Finanzkontrolle zusammenzuarbeiten. Gemäss den Angaben der Schweizer Behörden auferlegt die grosse Mehrheit der Kantone, darunter auch der Kanton Genf, ihren Angestellten die allgemeine Verpflichtung, den Strafverfolgungsbehörden strafbare Handlungen zu melden, von denen sie im Rahmen ihrer Tätigkeit Kenntnis erlangen (teilweise wird verlangt, nach Möglichkeit den direkten Vorgesetzten zu informieren – dies ist beispielsweise im Kanton Genf der Fall). Schliesslich kann sich unter bestimmten Voraussetzungen jede Person gemäss Art. 305 StGB strafbar machen, wenn sie eine Strafverfolgung behindert. Dies kann beispielsweise auf Fälle zutreffen, bei denen eine strafbare Handlung nicht gemeldet wird.

Sanktionen und Disziplinarverfahren

131. Die Verletzung von ethischen Regeln, insbesondere im Zusammenhang mit Geschenken, entspricht einer Verletzung der arbeitsrechtlichen Pflichten (Art. 25 BPG), die eine Disziplinaruntersuchung zur Folge hat. In Art. 99 BPV ist eine breite Palette von Disziplinarmaßnahmen vorgesehen (Verwarnung, Verweis, Änderung des Aufgabenkreises, Lohnkürzung von höchstens 10% während längstens eines Jahres, Busse bis zu CHF 3000, Änderung der Arbeitszeit, Änderung des Arbeitsortes). Je nach Schwere der strafbaren Handlung ist auch eine fristlose Kündigung möglich (Art. 12 Abs. 7 BPG).
132. Die Zuständigkeit im Bereich des Disziplinarrechts innerhalb der Bundesverwaltung wird von den Departementen geregelt. Davon ausgenommen ist der Spezialfall der hohen Bundesbeamten, für die der Bundesrat zuständig ist (Art. 2 BPV). Was die anderen Fälle anbelangt, liegt es in der Zuständigkeit der Departemente, das zuständige Organ für die Eröffnung einer Disziplinaruntersuchung zu bestimmen. Dieses wiederum bezeichnet die für die Untersuchung verantwortliche Person. Dabei kann es sich auch um eine Person oder Kommission ausserhalb der Bundesverwaltung handeln. In allen Fällen gelten die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (Art. 98 BPV). Entscheide, für die das interne Rekursorgan des Departements nicht zuständig ist, und Entscheide, die im Anschluss an eine Beschwerde von diesem Organ getroffen werden, können in der Folge dem Bundesverwaltungsgericht vorgelegt werden. Seit dem 1. Januar 2007 können Beschwerden gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts dem Bundesgericht unterbreitet werden (Art. 36 Abs. 2 BPG).
133. Gemäss den Angaben der Schweizer Behörden bestehen hinsichtlich der Disziplinarmaßnahmen, der Zuständigkeit der Wahlbehörde und der Möglichkeit von Beschwerden beim Verwaltungsgericht in den Kantonen und Gemeinden grundsätzlich ähnliche Regelungen.
134. In Art. 98 Abs. 4 BPV ist festgehalten, dass der Entscheid über Disziplinarmaßnahmen abgesehen von Ausnahmefällen bis zur Beendigung des Strafverfahrens aufgeschoben wird, wenn der gleiche Sachverhalt zu einer Disziplinaruntersuchung und zu einem Strafverfahren führt

³⁸ Im Rahmen der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs zum Schutz von Informanten, mit dem die Regierung vom Parlament im Jahr 2007 beauftragt wurde, muss sie auch die Frage prüfen, ob die Bundesangestellten verpflichtet werden sollen, der zuständigen Behörde einen konkreten Verdacht auf Begehung einer strafrechtlich relevanten Handlung zu melden, von denen sie im Rahmen der Ausübung ihrer Funktion Kenntnis erhalten.

(beispielsweise wegen Machtmissbrauch, ungetreuer Geschäftsbesorgung, Amtsgeheimnisverletzung). Für strafrechtliche Sanktionen gegen Bundesangestellte wegen strafbaren Handlungen im Bereich der Korruption sind die Bundesanwaltschaft und das Bundesstrafgericht zuständig. Gegen Entscheide des Bundesstrafgerichts kann Beschwerde beim Bundesgericht geführt werden.

b. Analyse

Definitionen und Politik zur Korruptionsbekämpfung

135. Wie im ersten Teil dieses Berichts erwähnt wurde, ist die im Jahr 2000 gebildete Konsultativgruppe Korruption eine Plattform für die Korruptionsbekämpfung und setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern von rund 30 Diensten auf Bundesebene zusammen. Die Kantone sind in dieser Konsultativgruppe nicht vertreten. Der Auftrag und die Kompetenzen der Konsultativgruppe sind nicht festgelegt, und was deren Aufgaben anbelangt, bestehen weder eine Vision noch ein klares Programm. Das ETG stellte fest, dass ein echter Bedarf nach einem allgemeineren Ansatz bei der Korruptionsprävention besteht. Bestimmte Dienststellen, wie beispielsweise jene der Steuerverwaltung³⁹, scheinen in Bezug auf den Plan für die internen Präventionsmassnahmen einen gewissen Rückstand aufzuweisen. Was die Kantone anbelangt, verfügt zumindest der vom ETG besuchte Kanton Genf im Bereich der Korruptionsbekämpfung weder über eine allgemeine Politik noch über eine Strategie. Ein gut abgestimmter Ansatz, wie er in der ersten Empfehlung des vorliegenden Berichts vorgeschlagen wird (siehe Absatz 25), sollte zu einem Ausbau der bestehenden administrativen Instrumentarien und zum gegenseitigen Austausch von Know-how beitragen.

Transparenz und Zugang zu den Informationen

136. Auf Bundesebene ist das Erfordernis der Transparenz nicht in den Verfassungsbestimmungen des Bundes festgelegt. Doch zu diesem Bereich besteht ein – auf die Bundesverwaltung anwendbares – Bundesgesetz, das auch den Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu den bei der Verwaltung vorhandenen Informationen regelt. Es wurde ein Eidgenössischer Öffentlichkeitsbeauftragter ernannt. Das ETG weist darauf hin, dass es sich dabei noch um ein verhältnismässig neues Instrumentarium handelt (es werden nur wenige Anfragen eingereicht, und der Öffentlichkeitsbeauftragte kann gegenüber der Verwaltung keine Massnahmen anordnen). Was die Kantone anbelangt, bedauert das ETG, dass die Hälfte von ihnen bislang über keine konkreten Vorschriften zur Transparenz und zum Zugang zu den Informationen verfügt, obwohl in ihrer Verfassung teilweise die Transparenz gewährleistet wird.

137. Insgesamt geht aus den bei den Befragungen gesammelten Informationen hervor, dass die Kontakte zwischen der Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene teilweise nach wie vor schwierig sind⁴⁰ und dass die Transparenz in der Verwaltung (sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen) noch verbessert werden könnte⁴¹.

³⁹ Keine spezielle Ausbildung auf Bundesebene für das Erkennen von interner und externer Korruption, keine Risikostudie zu den Verbindungen zwischen Steuerkontrolle und Korruption, nur ein oder zwei Kantone verfügen über einen Verhaltenskodex usw. Es wurden jedoch zwei Rundschreiben zum Umstand verfasst, dass Bestechungsgelder nicht steuerlich absetzbar sind. Diese Rundschreiben wurden an alle Steuerbehörden auf Bundes- und Kantonsebene gesandt. Sie bilden einen integrierenden Bestandteil der Ausbildung von Steuerbeamten.

⁴⁰ Zur Frage des Zugangs zu Verwaltungsdokumenten gehen häufig Beschwerden und Gesuche bei unabhängigen Institutionen und bei NGOs ein.

⁴¹ Vertreterinnen und Vertreter des privaten Sektors und von unabhängigen Institutionen wiesen darauf hin, dass im Kanton Zürich in Bezug auf Bewilligungen, Genehmigungen, Lizenzen, Bauprojekte, öffentliche Ausschreibungen sowie den

Was die Bundesebene anbelangt, ist in diesem Zusammenhang indessen zu erwähnen, dass das im Juli 2006 in Kraft getretene Öffentlichkeitsgesetz seine Wirkung wahrscheinlich noch nicht vollständig entfaltet hat. Das ETG weist darauf hin, dass Intransparenz ein Faktor ist, der willkürliche und ungerechte Entscheide sowie die Entwicklung/den Fortbestand von mangelnder Integrität begünstigt. Eine höhere Transparenz hat eine abschreckende Wirkung und bietet mehr Möglichkeiten für Kontrollen durch die breite Öffentlichkeit. Dies ist insbesondere in Bereichen von Bedeutung, in denen ein erhebliches Korruptionsrisiko besteht (d. h. in allen Bereichen, in denen bedeutende Interessen auf dem Spiel stehen). Aus diesen Gründen **empfiehlt das ETG den Schweizer Behörden i) Beratungen über die Massnahmen durchzuführen, die im Hinblick auf die Überwachung der Anwendung und die Evaluation des Öffentlichkeitsgesetzes ergriffen werden sollten; ii) die 13 Kantone, die noch über keine entsprechenden Vorschriften (im Bereich der Transparenz und des Zugangs zu öffentlichen Informationen) verfügen, einzuladen, die Einführung solcher Bestimmungen zu prüfen.**

Kontrolle der öffentlichen Verwaltung

138. Im Rahmen des Besuchs vor Ort konnte die allgemeine Philosophie des Systems für die Kontrolle der Verwaltung festgestellt werden. Gegenwärtig beruht das interne Audit auf der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) und auf Finanzinspektionen, die in 15 Bundesämtern durchgeführt werden. Mit diesen Inspektionen sind rund 60 Personen beschäftigt. Die EFK ist befugt, Weisungen zur Regelung des Vorgehens bei diesen Inspektionen zu erlassen. Die EFK verfügt zwar über keine Disziplinargewalt, doch sie kann die verschiedenen Bereiche überprüfen, die unter ihre Zuständigkeit fallen, ohne dass diese Bereiche ein Funktions- oder Amtsgeheimnis geltend machen können (abgesehen vom Postgeheimnis). Das ETG hat mit Interesse zur Kenntnis genommen, dass die EFK seit seinem im Jahr 2003 verfassten Bericht auch für die Entgegennahme von Meldungen zu Korruptionsdelikten zuständig ist. Zu diesem Zweck wurde eine Telefonverbindung eingerichtet, über die auch anonyme Anrufe entgegengenommen werden. Dieses System führte jedoch bislang nur zu bescheidenen Ergebnissen (pro Jahr werden ungefähr zehn Fälle gemeldet, wobei die Tendenz zunehmend ist). Die EFK ist der Auffassung, dass sie verpflichtet ist, gemeldete Fälle, die einer strafbaren Handlung entsprechen könnten, an die Bundesstaatsanwaltschaft weiterzuleiten.
139. Die Kantone verfügen in vielen Fällen – jedoch ohne dass diesbezüglich ein systematisches System zu bestehen scheint – über ihre eigene kantonale Finanzinspektion. Dies ist beispielsweise im Kanton Genf der Fall. Das ETG konnte feststellen, dass die Finanzinspektion des Kantons Genf eine Finanz- und Verwaltungskontrolle in Bezug auf die Organe des Kantons und die angeschlossenen oder subventionierten Institutionen, nicht jedoch hinsichtlich der Gemeinden gewährleistet (diese verfügen über ihre eigene Finanzkontrolle wie jene der Stadt Genf, die den Auftrag hat, interne Überprüfungen durchzuführen und den politischen Behörden zu empfehlen, die Gemeinderechnung zu genehmigen; diese Finanzkontrolle bildet auch die Basis für eine Modernisierung der Arbeitsmethoden und eine allgemeine Einführung der Vier-Augen-Kontrollen innerhalb der Gemeindeverwaltung). Die kantonale Finanzinspektion kann ihr Kontrollprogramm selbstständig festlegen. Die Ergebnisse der Kontrollen werden der Kantonsregierung (Conseil d'Etat) und den beiden zuständigen Kommissionen des Kantonsparlaments vorgelegt.⁴² Die kantonale Finanzinspektion scheint über genügend Personal

medizinischen und pharmazeutischen Bereich zu wenig Transparenz herrscht. Im Kanton Zürich wurde noch kein Gesetz zur Transparenz und zum Zugang zu Verwaltungsdokumenten verabschiedet, mit dem der Verfassungsgrundsatz umgesetzt worden wäre.

⁴² In den letzten fünf Jahren befasste sich die kantonale Finanzinspektion mit drei Korruptionsfällen.

zu verfügen (25 Auditoren/Revisoren). Die EFK wies das ETG jedoch darauf hin, dass einige kantonale Finanzinspektionen überlastet sind und nicht in allen Fällen über die notwendigen Mittel zu verfügen scheinen, um die Risiken in angemessener Weise abzudecken.

140. Teilweise besteht auf Kantonsebene ein Rechnungshof. So verfügt beispielsweise der Kanton Genf seit 2006 über einen solchen Rechnungshof. Er setzt sich aus drei Magistratspersonen und drei Stellvertretern zusammen und wird von 13 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterstützt. Dieser Rechnungshof übt eine selbstständige Kontrolle aus und operiert unabhängig vom Kanton und von den Gemeinden. Er bestimmt selbst, welche Bereiche überprüft werden. Seine regelmässig verfassten Berichte können von der Öffentlichkeit eingesehen werden. Gegenüber dem Rechnungshof kann kein Funktions- oder Amtsgeheimnis geltend gemacht werden. Er richtet seine Empfehlungen sowohl an die überprüfte Institution als auch an die Exekutive und die Legislative. Der Rechnungshof verfügt ebenfalls über keine direkte Disziplinargewalt. Er ist jedoch verpflichtet, den Strafbehörden jede strafbare Handlung zu melden (diese Verpflichtung besteht gemäss Art. 11 der Strafprozessordnung des Kantons Genf für alle Genfer Kantonsangestellten).
141. Teilweise wird auch die Schlichtungsstelle eingesetzt, um eine gewisse Kontrolle der Verwaltung sicherzustellen. Dies geht aus den Gesprächen hervor, die vor Ort im Kanton Zürich geführt wurden (die dortige Schlichtungsstelle ist berechtigt, auch Anzeigen wegen Korruption entgegenzunehmen). Bei den behandelten und laufenden Fällen geht es um mangelnde Transparenz, um Schwierigkeiten beim Zugang zu administrativen Dokumenten und um Günstlingswirtschaft in der kantonalen Verwaltung oder im öffentlichen Beschaffungswesen. Es wäre unter Umständen sinnvoll, zu gegebener Zeit zu prüfen, ob auf Bundesebene eine ähnliche Institution eingerichtet werden sollte.
142. Ganz allgemein wurde das öffentliche Beschaffungswesen von verschiedenen Befragten als gefährdeter Bereich bezeichnet. Gegenwärtig läuft auf Bundesebene eine Gesetzesinitiative, die auf eine Reform der Verfahren und eine Zentralisierung des öffentlichen Beschaffungswesens ausgerichtet ist. Davon ausgenommen sind Dienstleistungsaufträge. Das ETG stellte in diesem Bereich sowohl auf Bundesebene als auch im Kanton Genf verschiedene Mängel fest⁴³.
143. Dies bestärkt das ETG in seiner Meinung, dass Verbesserungen wünschenswert wären. Das Beispiel des Rechnungshofs im Kanton Genf scheint darauf hinzudeuten, dass diese Art von

⁴³ Auf Bundesebene enthalten die Musterverträge zwar Integritätsklauseln, doch deren Anwendung ist nicht obligatorisch. Ausserdem sind bei einer Verletzung oder Umgehung der Verfahrensvorschriften keinerlei administrative oder strafrechtliche Sanktionen vorgesehen. Die Kontrollberichte in diesem Bereich sind nicht öffentlich und stehen nur den Eidgenössischen Räten zur Verfügung. Es bestehen mehrere Grauzonen, Ausnahmen und Sonderregelungen, die im Widerspruch zum allgemeinen gesetzlichen Rahmen stehen. So stehen verschiedene öffentliche Unterstützungsgelder (Entwicklungsbeihilfen, humanitäre Hilfe, Agrar- und Nahrungsmittelsubventionen, Exportförderung...), die Zollausschlussgebiete mit besonderem Steuerstatus, Steuererleichterungen, die Konzessionierung, der Verkauf und die Vermietung von Grundstücken usw. nicht im Einklang mit dem allgemeinen Bundesrecht und den allgemeinen Grundsätzen wie der Ausschreibung und dem Wettbewerb und sind durch mangelnde Transparenz gekennzeichnet. Im Kanton Genf bestehen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens (Lieferungen und Bauwesen) zwei verschiedene Departemente, für die zwei unterschiedliche Regelungen gelten. Mit dem im Jahr 2006 verabschiedeten Gesetz L 6 05.0, das noch nicht in Kraft ist, werden Sanktionen für den Fall einer Nichtbeachtung der entsprechenden Vorschriften eingeführt. Zudem enthält es eine Bestimmung, welche die Möglichkeit vorsieht, den Vertrag zu kündigen oder eine Offerte zurückzuweisen, wenn ein Korruptionsverdacht besteht. Das gesamte Verfahren umfasst auch Etappen, bei denen die Transparenz verhältnismässig gering ist und demzufolge die Risiken, unter anderem auch das Korruptionsrisiko, höher sind. Dabei handelt es sich beispielsweise um die Evaluation der Bedürfnisse, das Vertragsmanagement und um besondere Umstände wie Dringlichkeit sowie um Verträge, bei denen es um geringe Summen geht und die Auswahl des Lieferanten daher im Rahmen einer freihändigen Vergabe erfolgen kann. Die Tätigkeit der ausschreibenden Behörden wird jedoch von Instanzen wie der kantonalen Finanzinspektion und dem Rechnungshof überwacht.

Kontrolle für die Prävention und die Aufdeckung von allfälligen Korruptionsfällen besonders geeignet ist (dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Berichte für die Öffentlichkeit zugänglich sind, der Rechnungshof unbeschränkten Zugriff auf die Informationen hat und die strafbaren Handlungen grundsätzlich den Strafverfolgungsbehörden gemeldet werden müssen). Gleichzeitig scheint das System der Finanzkontrollen (EFK und kantonale Finanzinspektion) auch nach Auffassung der Beteiligten selbst am Umstand zu leiden, dass es sich nicht um ein individuelles/institutionelles System (ohne Disziplinargewalt), sondern um ein kollektives/politisches Disziplinarsystem handelt. Doch der Rechnungshof im Kanton Genf scheint diesen Mangel nur zu einem gewissen Teil zu kompensieren, da er auch keine Disziplinargewalt hat.

144. Ausgehend von den obigen Erläuterungen **empfiehlt das ETG den Schweizer Behörden, die Kantone zur Prüfung der folgenden Aspekte einzuladen:** i) Die Kantone sollten in Betracht ziehen, in allen Kantons- und Gemeindeverwaltungen in ausreichendem Masse **unabhängige Auditororgane/Finanzkontrollen zu schaffen, denen in Bezug auf die Befugnisse und die personellen und materiellen Ressourcen angemessene Mittel zur Verfügung gestellt werden.** ii) Es sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Auditororgane/Finanzkontrollen den Strafverfolgungsbehörden **allfällige Korruptionsfälle melden.**

Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung, Interessenkonflikte / Unvereinbarkeiten, Ausbildung

145. Das Beamtenrecht auf Bundesebene ist dadurch gekennzeichnet, dass es Ähnlichkeiten mit dem Obligationenrecht aufweist. Das letztere gilt sinngemäss, wenn das Bundespersonalgesetz (BPG) keine anders lautenden Bestimmungen enthält. Gegenwärtig wird ein Gesetzesentwurf behandelt, der auf eine Anpassung an das Obligationenrecht ausgerichtet ist. Dabei soll insbesondere die Verpflichtung aufgehoben werden, Bundesangestellte wieder einzustellen. Mit der derzeitigen Politik wird das Ziel verfolgt, eine gewisse Flexibilität bei der Laufbahngestaltung zu ermöglichen. Doch auf Kantons- und Gemeindeebene sind die meisten Angestellten entsprechend dem Beispiel des Kantons Genf Beamte.
146. Das ETG stellte fest, dass im Rahmen der öffentlichen Anstellungssysteme mit veröffentlichten Stellenanzeigen operiert wird (öffentliches Ausschreibungsverfahren). Auf Bundesebene besteht kein besonderes Erfordernis bezüglich der Überprüfung des Strafregisterauszugs (abgesehen von Stellen, bei denen eine Sicherheitsprüfung durchgeführt wird). Bewerberinnen und Bewerber, die aus dem Auswahlverfahren ausgeschlossen werden, haben grundsätzlich keine Beschwerdemöglichkeit (vorbehaltlich der Anwendung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann). Einige befragte Kontaktpersonen gaben gegenüber dem ETG an, die in der Verwaltung gezahlten Löhne seien ausreichend.
147. Die Frage der Interessenkonflikte / Unvereinbarkeiten scheint in der Schweiz recht komplex zu sein, und hinsichtlich dieses Bereichs bestehen nur wenige Rechtsvorschriften. Was die eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier angeht, beruht das schweizerische System in erster Linie auf dem Grundsatz, dass die Betroffenen freiwillig in den Ausstand treten (wenn sie in einen Fall involviert sind, bei dem ein potenzieller Interessenkonflikt besteht). Gemäss Art. 11 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung müssen Ratsmitglieder, die durch einen Beratungsgegenstand in ihren persönlichen Interessen unmittelbar betroffen sind, auf diese Interessenbindung hinweisen, wenn sie sich im Rat oder in einer Kommission dazu äussern. Die Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft erklärten dem ETG, dieses Thema sei in der Schweiz Gegenstand einer permanenten Debatte. Im Jahr

2006 wurde auf Bundesebene eine Gesetzesinitiative lanciert, mit der die Parlamentarierinnen und Parlamentarier verpflichtet werden sollten, ihre finanziellen Interessen offen zu legen. Diese Initiative wurde jedoch verworfen⁴⁴. Es besteht bereits die Verpflichtung zu einer schriftlichen Erklärung bezüglich der Interessenbindungen. Diese umfasst indessen keine Erklärung zu den Vermögensverhältnissen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das steuerbare Einkommen je nach Kanton öffentlich eingesehen werden kann. In Art. 13 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung ist vorgesehen, dass das zuständige Ratsbüro bei einem Verstoß eines Ratsmitglieds gegen die Ordnungs- und Verfahrensvorschriften oder einer Verletzung des Amtsgeheimnisses gegen dieses Ratsmitglied einen Verweis aussprechen oder es bis zu sechs Monate aus seinen Kommissionen ausschliessen kann. Was die Bundesangestellten anbelangt, ist gemäss den Artikeln 91 und 92 BPV für die Ausübung einer Nebenbeschäftigung eine Bewilligung erforderlich. Dies gilt insbesondere in jenen Fällen, in denen auf Grund der Art der Tätigkeit die Gefahr eines Konfliktes mit den dienstlichen Interessen besteht. Der Vorgesetzte prüft das entsprechende Gesuch und leitet es zusammen mit seinem Antrag (Gutheissung oder Ablehnung) zur Entscheidung an die zuständige Behörde weiter. Diese erlässt eine schriftlich begründete und anfechtbare Entscheidung. Im Kanton Genf ist der betreffende Mitarbeiter auch verpflichtet, beim Regierungsrat (Exekutive) ein Gesuch um die Bewilligung der Ausübung einer Nebenbeschäftigung einzureichen. Dieser kann das Gesuch ablehnen, wenn diese Nebenbeschäftigung mit der dienstlichen Funktion unvereinbar ist oder wenn die Erfüllung der Dienstpflichten durch die Nebentätigkeit unter Umständen beeinträchtigt wird (Art. 9 und 10 des Genfer Kantonspersonalgesetzes). Mehrere der vom ETG befragten Kontaktpersonen wussten nicht, ob Nebenbeschäftigungen immer bewilligt werden. Ihnen war auch nicht bekannt, für welche Personalkategorien eine Regelung in diesem Bereich gilt. Nach Ansicht des ETG sollten diese Unklarheiten ausgeräumt werden.

148. Zu bestimmten Situationen, in denen eine erhöhte Gefahr von Korruption besteht, wurden anscheinend keine Überlegungen angestellt. So besteht die Möglichkeit, dass ein kantonaler Beamter oder ein Bundesangestellter von einem Tag auf den anderen von einem privaten Unternehmen angestellt wird, das in einer Branche tätig ist, die von der Verwaltungseinheit überwacht wird, der dieser Beamte oder Bundesangestellte zuvor angehörte (beispielsweise Strassenbau, Verkehr, Finanzbereich). Ausserdem ist es auch denkbar, dass ein Unternehmer einen Vertrag mit der Gemeinde abschliesst, für die er im Nebenamt als Gemeindepräsident tätig ist.
149. Das ETG hält fest, dass im Ausbildungsbereich (Grundausbildung und Weiterbildung) nur ziemlich bescheidene Anstrengungen unternommen werden. Auf Bundesebene besteht kein organisiertes System für die Grundausbildung⁴⁵, und der Besuch von Weiterbildungen ist grundsätzlich nicht obligatorisch. Entsprechende Ausbildungsmassnahmen können jedoch im Rahmen der Mitarbeitergespräche am Jahresende und bei der Festlegung der Ziele für das nächste Jahr besprochen werden. Gemäss den Angaben der Schweizer Behörden besteht ein breites Angebot von guter Qualität. Es umfasst sowohl verschiedene technische Bereiche als auch die persönliche Entwicklung. Ausserhalb der Sektoren, die als risikobehaftet eingestuft werden, werden keine speziellen Themen zu ethischen Fragen oder zu Problemen im Zusammenhang mit der Korruption angeboten. Im Kanton Genf besteht ein Ausbildungszentrum,

⁴⁴ Was hingegen die Unvereinbarkeitsregelungen für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier anbelangt, trat am 3. Dezember 2007 der neue Art. 14 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung in Kraft, mit dem diese Fragen strikter geregelt werden.

⁴⁵ Die Eidgenössische Zollverwaltung führt eine einjährige Ausbildung für neu eingetretene Angestellte durch. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten bietet ebenfalls eine Ausbildung für junge Diplomatinen und Diplomaten an.

das rund zehn Weiterbildungsmodule anbietet. Die Grundausbildung, die 15 Tage dauert, ist obligatorisch. Ab November 2007 sind für neue Angestellte (nur für diese) Informationsveranstaltungen zu den Rechten und Pflichten der Angestellten vorgesehen (in diesen Veranstaltungen wird auch die Problematik der Korruption behandelt). Doch in den risikobehafteten Bereichen wird für neue Angestellte seit langem eine spezielle Einführung organisiert, die auch eine spezifische Ausbildung umfasst (insbesondere innerhalb der kantonalen Steuerverwaltung).

150. Auf der Basis der obigen Erläuterungen empfiehlt das ETG **i) das Ausbildungsangebot für die Bundesangestellten in den Bereichen Ethik, Korruption und Prävention auszubauen; ii) den Umgang mit Interessenkonflikten zu verbessern und den Übertritt vom Staatsdienst in die freie Wirtschaft zu regeln; iii) die Kantone einzuladen, diese verschiedenen Anstrengungen auf ihrer Ebene zu unterstützen.**

Ethikkodexe, Geschenke

151. Zusätzlich zum Kodex für die Bundesangestellten aus dem Jahr 2000 bestehen in den Verwaltungen, die das ETG besuchte, in der Regel sektorielle Verhaltenskodexe. Im Kanton Genf verfügen mehrere Dienststellen über eine Ethik-Charta (beispielsweise das Finanzdepartement, das alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bereichs öffentliches Beschaffungswesen diese Charta unterzeichnen lässt). Das ETG stellte fest, dass sich die öffentlichen Angestellten in der Regel nicht am Prozess für die Festlegung der Werte und beruflichen Standards beteiligt haben und dass die letzteren nicht in allen Fällen im Hinblick auf ein bestimmtes Ziel und eine tatsächliche Verpflichtung zur Anwendung geplant und formuliert wurden.
152. Wie in der Situationsbeschreibung ausgeführt wurde, ist die Frage der Geschenke geregelt: Diese sind grundsätzlich untersagt. Für das Bundespersonal ist die Grenze für Geschenke in Art. 93 BPV und in den Art. 322sexies und 322octies des Strafgesetzbuchs festgelegt. Darin ist festgehalten, dass die Annahme von Geschenken untersagt ist, wobei geringfügige, sozial übliche Vorteile nicht als Geschenke gelten. Die meisten Bundesbehörden anerkennen, dass in der Verordnung kein Grenzbetrag festgelegt ist. Im Rahmen der praktischen Anwendung von Art. 93 BPV und 322 octies StGB wurde die Obergrenze in allen Fällen (auch für gewählte Amtsträger) bei einigen hundert Franken festgelegt (siehe das Schreiben des Büros der Vereinigten Bundesversammlung an die Ratsmitglieder, Ziffer 4). Doch gemäss Art. 93 BPV können die Departemente diese Grenze je nach Funktion und Tätigkeitsart weiter senken oder Geschenke ohne Ausnahme völlig untersagen. Dies erfolgt über entsprechende Weisungen oder Verhaltenskodexe. Die vom ETG befragten Personen stimmten darin überein, dass Geschenke mit einem Wert von mehr als CHF 350 in allen Fällen abgelehnt werden sollten.⁴⁶ Da indessen keine detaillierte und einheitliche Regelung besteht, ist der gegenwärtige Stand der Vorschriften nach Auffassung des ETG noch ungenau und lässt bei deren Umsetzung einen grossen Interpretations- und Handlungsspielraum offen. Was die spezielle Regelung für die Bundesangestellten anbelangt, wurde dies vor Ort bestätigt. Im Kanton Genf ist für die Annahme von Geschenken oder anderen Vorteilen die Einwilligung des Vorgesetzten erforderlich. Wenn der Wert über CHF 100.- liegt, muss diese Einwilligung schriftlich eingeholt werden.

⁴⁶ Nachfolgend ein Beispiel für eine spezielle Regelung, wie sie in einigen Diensten eingeführt wurde. Die Bundespolizei hat für diesen Bereich drei Stufen festgelegt: Bei Geschenken bis zu einem Wert von CHF 20.- ist keine Kontrolle erforderlich. Für die Annahme von Geschenken bis zu einem Wert von CHF 100.- muss eine Bewilligung eingeholt werden, und Geschenke mit einem Wert von mehr als CHF 100.- müssen abgelehnt werden. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten dürfen Geschenke bis zu einem Wert von CHF 40.- ohne Bewilligung annehmen. Bei Geschenken mit einem Wert zwischen CHF 30.- und CHF 200.- muss der Dienststellenleiter informiert werden. Geschenke mit einem Wert von über CHF 200.- müssen ins Inventar der Dienststelle eingetragen werden.

153. Ausgehend von den obigen Erläuterungen **empfiehlt das ETG i) die Regeln für die Annahme von Geschenken und Vorteilen für alle Bundesangestellten genauer festzulegen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stärker für die Ethikkodexe und für deren Bedeutung in der Praxis zu sensibilisieren; ii) die Kantonsbehörden einzuladen, die Umsetzung solcher Massnahmen in Erwägung zu ziehen.**

Meldung von Korruptionsfällen

154. Wie in der Situationsbeschreibung erwähnt wurde, besteht in der Schweiz für die Bundesangestellten keine allgemeine gesetzliche Verpflichtung, einen Verdacht auf eine strafbare Handlung – zu denen auch die Korruption gehört – zu melden. Bei der Verdachtsmeldung handelt es sich aber um ein bedeutendes Instrument der Korruptionsbekämpfung, das in zahlreichen Kantonen bereits besteht.
155. Was die Hinweisgeber anbelangt, wurde das ETG davon in Kenntnis gesetzt, dass ein missbräuchlich entlassener öffentlicher Angestellter zwar seine Wiedereinstellung verlangen kann, doch dass von dieser Möglichkeit nur selten Gebrauch gemacht wird (es ist vorgesehen, dieses Recht im Rahmen der Reform des BPG aufzuheben). Auf Bundesebene haben einige Verwaltungen verschiedene Initiativen für den Schutz von Hinweisgebern lanciert. Dazu gehört insbesondere die von der EFK geschaffene Plattform für Informanten. Bislang sind jedoch diese Einrichtungen anscheinend kaum bekannt und werden folglich auch nur wenig benutzt. Wie im Teil II dieses Berichts erläutert wurde, gehen beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) pro Jahr durchschnittlich fünf bis zehn Meldungen von aussen ein (im Zusammenhang mit den Leitlinien der OECD für multinationale Unternehmen). Bei diesen Meldungen sind indessen Korruptionsfälle kaum oder überhaupt nicht vertreten. Interessant ist auch der Umstand, dass sich die vom ETG befragten Kontaktpersonen im Allgemeinen einig über die Tatsache waren, dass in der Schweiz im privaten Sektor deutlich ausgeprägter die Tendenz besteht, die Probleme intern zu lösen. Die Tatsache, dass keine gesetzliche Verpflichtung und kein gesetzlicher Schutz bestehen, hat Entlassungen, Degradierungen und Diskriminierungen zur Folge, von denen 90% der Hinweisgeber betroffen sind. Dies geht aus einer parlamentarischen Motion und aus den Erklärungen der Kontaktpersonen des ETG hervor.
156. Das ETG weist darauf hin, dass die Gespräche über die Einführung von Rechtsvorschriften für den Schutz von Hinweisgebern auf das Jahr 2003 zurückgehen (damals formulierte ein Parlamentarier im Hinblick auf eine Motion zum ersten Mal einen Vorschlag zu diesem Thema). Der Gesetzesentwurf der Regierung enthält grundsätzlich genauere Angaben zu den Voraussetzungen für den Schutz von Hinweisgebern (bei Bedarf härtere Sanktionierung von Entlassungen, die im Anschluss an eine Verdachtsmeldung ausgesprochen wurden; Gewährleistung des gleichen Schutzes für die Angestellten des privaten und des öffentlichen Sektors; gegebenenfalls Festlegung einer Verpflichtung für die Bundesangestellten, der zuständigen Behörde einen konkreten Verdacht auf strafbare Handlungen zu melden). Dem ETG wurde mitgeteilt, dass dieser Gesetzesentwurf voraussichtlich im Jahr 2008 dem Parlament vorgelegt wird. Doch was den genauen Inhalt und die Chancen einer Verabschiedung des Gesetzesentwurfs anbelangt, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nichts entschieden. Nach Auffassung des ETG könnte eine solche Gesetzgebung zu einer besseren Aufdeckung von Korruptionsfällen in der Schweiz beitragen, sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor. Gemäss den Informationen, die während des Besuchs von den Schweizer Behörden abgegeben wurden, würde eine solche Gesetzesreform – was das Element des Kündigungsschutzes anbelangt – über eine Änderung des Obligationenrechts realisiert. Für die öffentlichen Dienste der Kantone würde sie nur insofern gelten, als deren Gesetzgebung Bezug auf das

Obligationenrecht nimmt. Es wäre sinnvoll, dass das neue Gesetz über den blossen Kündigungsschutz hinausgeht und den Schutz der Individuen vor verschiedenen anderen Formen von Repressalien verbessert. Demzufolge **empfiehlt das ETG die Verabschiedung eines gesetzlichen Rahmens, der auf die folgenden Zielsetzungen ausgerichtet ist: i) Verpflichtung der Bundesangestellten, jeden Verdacht auf ein Korruptionsdelikt zu melden; ii) Gewährleistung eines wirksamen Schutzes der Personen, die einen solchen Verdacht melden, und iii) Einladung der Kantone, die noch über keine solchen Massnahmen verfügen, Überlegungen zu deren Einführung anzustellen.**

Disziplinarverfahren

157. Das ETG hat befriedigt zur Kenntnis genommen, dass auf den verschiedenen administrativen Ebenen der Schweiz Disziplinarmechanismen bestehen und dass es dank diesen möglich ist, eine Verletzung der Vorschriften zu sanktionieren, die im Bereich der Korruptionsbekämpfung von zentraler Bedeutung sind. Das ETG bedauert, dass auf Bundesebene kein zentrales Register zu den Disziplinarverfahren besteht und dass gemäss den Angaben, die gegenüber dem ETG gemacht wurden, in diesem Bereich keine umfassenden Statistiken verfügbar sind. Die Verfügbarkeit solcher Daten würde den Behörden zweifellos eine bessere Gesamtübersicht ermöglichen, die für eine wirksame Politik zur Korruptionsbekämpfung eine unabdingbare Notwendigkeit darstellt.

VI. JURISTISCHE PERSONEN UND KORRUPTION

a. Situationsbeschreibung

Allgemeine Definition

158. Im schweizerischen Recht sind die folgenden Formen von juristischen Personen vorgesehen: Stiftung, Verein, Kollektivgesellschaft, Kommanditgesellschaft, Kommanditaktiengesellschaft, Aktiengesellschaft (AG), Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und Genossenschaft. Alle diese juristischen Personen verfügen über eine vollständige Rechtspersönlichkeit, mit Ausnahme der Kollektivgesellschaft und der Kommanditgesellschaft, die jedoch unter ihrer Firma Rechte erwerben und Verbindlichkeiten eingehen, vor Gericht klagen und verklagt werden können (das Vermögen dieser beiden Arten von Gesellschaften gehört nicht diesen, sondern den Gesellschaftern im Gesamteigentum).

Gründung – Eintragung – Transparenz

159. In der Handelsregisterverordnung vom 7. Juni 1937 und den nachfolgenden Änderungen⁴⁷ ist diese Frage detailliert geregelt. Mit Ausnahme des Vereins (sofern er kein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreibt) ist die Eintragung ins Handelsregister für alle oben erwähnten Formen von juristischen Personen obligatorisch. Diese Eintragung ist für die Entstehung der Gesellschaft wesentlich, mit Ausnahme der Kollektivgesellschaft und der Kommanditgesellschaft, die mit dem Abschluss eines Gesellschaftsvertrags errichtet werden. Der Verein wird mit der Annahme der Statuten errichtet, die die notwendigen Bestimmungen über den Zweck, die Mittel und die Organisation des Vereins enthalten.

⁴⁷ Gesetz vom 17. Oktober 2007 (in Kraft getreten am 1. Januar 2008).

160. Ende 2006 waren bei den schweizerischen Handelsregistern 484'222 Unternehmen eingetragen. Mit 175'459 Eintragungen machen die Aktiengesellschaften den zahlenmässig höchsten Anteil aus. Im Vergleich zu 2005 hat sich ihre Zahl leicht erhöht. Die Zahl der Gesellschaften mit beschränkter Haftung nimmt weiterhin deutlich zu und ist von 84'291 Ende 2005 auf 92'448 Ende 2006 gestiegen. Die Zahl der Genossenschaften hingegen ging leicht zurück und sank von 11'860 auf 11'609.
161. Das Handelsregister ist öffentlich und kann in der Hälfte der Kantone im Internet unentgeltlich eingesehen werden. Diese Art der Einsichtnahme soll ab 1. Januar 2008 in allen Kantonen möglich sein. Das Register wird auf kantonaler Ebene (oder auf Ebene der kantonalen Bezirke⁴⁸) geführt. Anschliessend werden die Daten auf Bundesebene zentral zusammengeführt und überprüft (Eidgenössisches Amt für das Handelsregister⁴⁹). Entsprechen die mitgeteilten Angaben nicht der Wirklichkeit, erlassen die Registerführer eine Aufforderung zur Änderung der Angaben. Andernfalls kann die Gesellschaft aufgelöst werden. Das Handelsregister enthält die wichtigsten Daten zu den Unternehmen (Firma, Sitz, Gesellschaftszweck, Namen, Wohnsitz und Nationalität der Organe und des Unterschriftsberechtigten). Zu Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Kommanditaktiengesellschaften müssen weitergehenden Angaben veröffentlicht werden, z. B. die Höhe des Aktienkapitals und der darauf geleisteten Einlagen, die Anzahl, der Nennwert und die Art der Aktien, die Übertragungsbeschränkungen, die für die Aktien gelten, sowie die Vorrechte einzelner Kategorien von Aktien, der Gegenstand von Sacheinlagen und die dafür ausgegebenen Aktien, der Gegenstand von Sachübernahmen und die Gegenleistung der Gesellschaft sowie der Inhalt und der Wert der besonderen Vorteile, die Zahl der Genussscheine⁵⁰ mit Angabe des Inhalts der damit verbundenen Rechte usw. Bei den Gesellschaften mit beschränkter Haftung, den Kollektivgesellschaften und den Kommanditgesellschaften können dem Register auch die Namen der Gesellschafter entnommen werden. Zudem müssen dem Handelsregister bei Gesellschaften mit beschränkter Haftung Übertragungen der Gesellschaftsanteile gemeldet werden, und diese Information ist Dritten zugänglich. Alle Gesellschaften sind verpflichtet, die Angaben bei allfälligen Änderungen auf dem aktuellen Stand zu halten.
162. Die revidierte Verordnung von 1937 beauftragt die kantonalen Aufsichtsbehörden, die der Oberaufsicht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements unterstellt sind, unter Bussandrohung für die Einhaltung der Rechtsvorschriften zu sorgen.

Beschränkungen in Bezug auf die Ausübung von Funktionen innerhalb der juristischen Personen

163. Die Art. 67 und 67a des neuen Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs, der seit 2007 in Kraft ist, sieht vor, dass das Gericht einem Täter, der in Ausübung eines Berufs, eines Gewerbes oder eines Handelsgeschäfts eine Straftat begangen hat und dafür zu einer bedingten oder unbedingten Freiheitsstrafe von über sechs Monaten oder zu einer Geldstrafe von über 180 Tagessätzen verurteilt wurde, die Ausübung dieser oder einer vergleichbaren Tätigkeit für sechs Monate bis zu fünf Jahre ganz oder teilweise verbieten kann, wenn die Gefahr weiteren Missbrauchs besteht. Mit dieser Zusatzsanktion kann jede Berufstätigkeit vorübergehend untersagt werden, einschliesslich jener des Verwaltungsrats oder eines leitenden Organs einer juristischen Person. Sie ist für alle strafbaren Handlungen vorgesehen, einschliesslich jener, die

⁴⁸ Nur das Handelsregister des Kantons Wallis ist nicht zentralisiert, sondern in drei gesonderte Register aufgeteilt.

⁴⁹ Die Bundes-Website ermöglicht horizontale Recherchen anhand verschiedener Kriterien und Wörter (unter anderem Personennamen).

⁵⁰ Diese Wertpapiere sind in Art. 657 OR beschrieben. Es handelt sich um Wertpapiere, die die Beteiligung am Bilanzgewinn oder Liquidationsergebnis der Gesellschaft oder ein Vorzugsrecht auf den Bezug neuer Aktien verkörpern.

die Korruption betreffen. Das Gericht hat die Möglichkeit, das Handelsregister über verhängte Berufsverbote zu informieren, und die mit dem Vollzug der Strafen beauftragte Behörde muss dafür sorgen, dass auch diese Art von Sanktionen wirksam umgesetzt wird. Die Nichteinhaltung eines derartigen Berufsverbots ist auf jeden Fall nach Artikel 294 des Strafgesetzbuchs ebenfalls strafbar, und die Strafvollzugsbehörde muss gegebenenfalls das Strafgericht informieren.

164. Überdies haben die Aufsichtsbehörden für den Finanzmarkt die Möglichkeit, in Gesellschaften, die ihrer Aufsicht unterstehen, Personen, die wegen eines Verbrechens oder Vergehens im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit im Finanzsektor verurteilt wurden, von leitenden Positionen auszuschliessen.

Rechtsvorschriften in Bezug auf die Verantwortlichkeit von juristischen Personen, Sanktionen und weitere Massnahmen

165. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit der juristischen Personen wurde am 1. Oktober 2003 mit dem Inkrafttreten der neuen Art. 102 und 102a StGB eingeführt. Art. 102 Abs. 1 sieht eine Verantwortlichkeit des Unternehmens vor, wenn wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens kein einzelner Täter ermittelt werden kann. Abs. 2 sieht für einige abschliessend aufgezählte Straftaten eine parallele Verantwortlichkeit des Unternehmens vor, wenn diesem vorzuwerfen ist, nicht alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehren getroffen zu haben, um die Straftat zu verhindern. Die Verantwortlichkeit der juristischen Personen schliesst die Möglichkeit der Klageerhebung gegen natürliche Personen nicht aus. Nach dem Grundsatz der «Einheit des Verfahrens» und soweit Art. 102 und 102a StGB nicht ausdrücklich davon abweichen, wird die Schuld der Einzelpersonen im gleichen Verfahren beurteilt wie die Verantwortlichkeit des Unternehmens.
166. Während Art. 102 Abs. 1 auf alle Verbrechen und Vergehen anwendbar ist, erfasst Abs. 2 nur die aktive Bestechung schweizerischer oder ausländischer Amtsträger, die Vorteilsgewährung, die Geldwäscherei, die Privatbestechung sowie die kriminelle Organisation und die Finanzierung des Terrorismus. Die Bestimmungen von Art. 102 erfordern nur, dass im Unternehmen eine Korruptionshandlung begangen wird, die auch von einem einfachen Angestellten verübt werden kann. Es ist somit weder notwendig, dass eine Führungskraft beteiligt ist noch dass das Unternehmen einen Nutzen aus der Straftat zieht.
167. Art. 102 StGB sieht eine Strafe in Form einer Busse in Höhe von bis zu 5 Millionen Franken vor. Bei der Festlegung des Bussbetrags muss das Gericht die Schwere der Tat, des Organisationsmangels, der dem Unternehmen vorzuwerfen ist, und des angerichteten Schadens sowie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Unternehmens berücksichtigen. Auf die juristischen Personen können neben der Hauptstrafe auch Nebenstrafen wie die Einziehung und die Veröffentlichung des Urteils angewandt werden. Gegen eine juristische Person können auch zivilrechtliche Sanktionen⁵¹ und Verwaltungsstrafen (im Fall der Unterstellung unter eine staatliche Aufsicht) verhängt werden.
168. Das Unternehmen kann sich dem Verfahren und den Sanktionen nicht einfach durch eine Änderung seiner Rechtsstruktur entziehen. Wird eine Gesellschaft hingegen aufgelöst, liquidiert und aus dem Handelsregister gelöscht, besteht sie in den Augen des Gesetzes nicht mehr und kann nicht mehr Gegenstand einer Strafverfolgung sein. Im Verlauf des Verfahrens ist es jedoch möglich, eine Handelsregistersperre zu verhängen. Damit lässt sich verhindern, dass sich das Unternehmen seiner Verantwortlichkeit entzieht.

⁵¹ Siehe Art. 52 und 57 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs.

169. Die derzeitigen schweizerischen Rechtsvorschriften zum Strafregister ermöglichen es nicht, Verurteilungen von juristischen Personen einzutragen. Auch im Handelsregister werden diese Verurteilungen nicht eingetragen.

Steuerliche Abzugsfähigkeit

170. Das Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999, das am 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist, untersagt allen Gesellschaften, allenfalls bezahlte Bestechungsgelder von ihrem steuerbaren Gewinn abzuziehen. Die Bundesverwaltung hat dieses Verbot in zwei Kreisschreiben vom 22. Juni 2005 und 13. Juli 2007 in Erinnerung gerufen. Die neuen Bestimmungen wurden auch in alle kantonalen Gesetzgebungen aufgenommen. Die Steuerbehörden überprüfen die Jahresrechnung und fordern Belege, entweder systematisch oder zu bestimmten Ertrags-, Aufwand-, Aktiv- oder Passivposten. Die Steuerbehörden können Gutachten anordnen, Inspektionen vornehmen und die Jahresrechnung und die Belege vor Ort überprüfen.

Steuerverwaltung

171. Die Steuergesetzgebung verpflichtet die Steuerbehörden nicht, die Straftaten anzuzeigen, von denen sie im Rahmen der Überprüfung der Veranlagung Kenntnis erhalten. Hingegen erstreckt sich die in den meisten Kantonen vorgesehene allgemeine Pflicht der Beamten, Verbrechen zur Anzeige zu bringen, auch auf die Beamten der Steuerverwaltung. Bei den anderen Kantons- und Bundesbeamten, die keiner derartigen gesetzlichen Pflicht unterstehen, ist zu berücksichtigen, dass sie die Strafuntersuchungsbehörden informieren können, ohne dass ihnen das Steuergeheimnis entgegengehalten werden kann, wenn im Rahmen eines Veranlagungsverfahrens starker Verdacht auf Korruptionshandlungen besteht.

Buchführungsvorschriften

172. In der Schweiz müssen alle Rechtssubjekte, die zur Eintragung ins Handelsregister verpflichtet sind, auch Geschäftsbücher führen (Art. 957 des Obligationenrechts) und die Buchführungsunterlagen während zehn Jahren aufbewahren (Art. 962).
173. Vereine mit einem Umsatz unter 100'000 Franken sind nicht verpflichtet, sich ins Handelsregister einzutragen, müssen jedoch gemäss einer Gesetzesänderung, die im Januar 2008 in Kraft treten soll, über Einnahmen und Ausgaben Buch führen (Art. 69a des Zivilgesetzbuchs).
174. Art. 325 StGB bedroht mit Busse, wer der gesetzlichen Pflicht zur Führung von Geschäftsbüchern vorsätzlich oder fahrlässig nicht nachkommt. Zudem werden die Buchführung und die Buchungsbelege durch Art. 251 StGB (Urkundenfälschung⁵²), der eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder eine Geldstrafe vorsieht, vor Fälschungen geschützt. Dieser Tatbestand ist auch erfüllt, wenn die Buchführung unvollständig ist. Stellt die Urkundenfälschung ein Mittel zur Begehung oder Verschleierung einer anderen Straftat dar und umfasst die Definition dieser Straftat die Fälschung nicht bereits, muss hilfsweise Art. 251 StGB angewandt werden. Art. 254

⁵² Es ist umstritten, ob ein Beleg einzig aus dem Grund als Urkunde betrachtet werden kann, dass er die kaufmännische Buchführung beeinflusst. Nach Auskunft der schweizerischen Behörden lässt sich ein Schriftstück, insbesondere eine Rechnung, jedoch als Urkunde qualifizieren, wenn sie dazu bestimmt ist, als Beleg in die Geschäftsbücher aufgenommen zu werden, und wenn der Täter die Geschäftsbücher durch dieses Mittel fälschen wollte oder die Möglichkeit in Kauf genommen hat.

StGB sieht die gleiche Sanktion für den Fall der Vernichtung von Urkunden (Geschäftsbücher, Belege) vor. Sind die gefälschten Elemente zur Täuschung bestimmt, können die strafbaren Handlungen gegen das Vermögen wie Betrug (Art. 146 StGB) oder unwahre Angaben über kaufmännische Gewerbe (Art. 152 StGB) in Betracht kommen. Die Verwendung einer falschen Rechnung zum Zweck, eine von einem Dritten verübte Straftat zu verschleiern, kann auch unter Art. 305 StGB (Begünstigung) fallen oder einen Akt der Gehilfenschaft in Bezug auf die Bestechung (Art. 322ter StGB/25 StGB) darstellen.

Rolle der Buchprüfer und der anderen Fachleute

175. Die meisten juristischen Personen (abgesehen von nicht gewinnorientierten Vereinen, Kollektivgesellschaften, Kommanditgesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung) sind zur Revision ihrer Jahresrechnung verpflichtet. Ein Gesetzesentwurf, der im Januar 2008 in Kraft treten soll, ist darauf ausgerichtet, diese Pflicht auf die Gesellschaften mit beschränkter Haftung auszudehnen und nach Art und Bedeutung der Gesellschaften mehrere Kontrollstufen einzuführen. So werden Gesellschaften, die eine Konzernrechnung erstellen, Publikumsgesellschaften (insbesondere börsenkotierte Gesellschaften) und Gesellschaften, die in zwei aufeinander folgenden Geschäftsjahren bestimmte Grenzwerte überschreiten (CHF 10 Millionen Bilanzsumme, CHF 20 Millionen Umsatzerlös, 50 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt), verpflichtet sein, ihre Jahresrechnung einer vertieften Revision unterziehen zu lassen, die als ordentliche Revision bezeichnet und von einer Revisionsstelle durchgeführt wird, die von der Gesellschaft und den Personen, die bei der Buchführung mitgewirkt haben, unabhängig ist. Die anderen Gesellschaften werden einer so genannten eingeschränkten Revision unterstellt, die von der Rechnungsprüfungsfirma vorgenommen werden kann, die an der Buchführung mitwirkt, sofern es sich nicht um die gleiche natürliche Person handelt.
176. Das neue Revisionsaufsichtsgesetz, das am 1. September 2007 in Kraft getreten ist, regelt die Zulassung und Beaufsichtigung von Personen und Unternehmen, die Revisionsdienstleistungen erbringen. Das Gesetz sieht die Einführung einer Aufsichtsbehörde vor, die befugt ist, Zulassungen auszustellen, Überprüfungen vorzunehmen und Sanktionen zu verhängen. Die Aufsichtsbehörde und die Strafverfolgungsbehörden lassen sich gegenseitig alle Informationen und alle Unterlagen zukommen, die für die Umsetzung des Gesetzes notwendig sind. Dieses Gesetz führt für die Revisionsstelle keine allgemeine Pflicht ein, die Straftaten, von denen sie im Rahmen ihres Auftrags Kenntnis erlangt, den Strafverfolgungsbehörden anzuzeigen. Art. 728c des Obligationenrechts verlangt jedoch, dass die Revisionsstelle, wenn sie im Verlauf ihrer Überprüfung Verstösse gegen das Gesetz feststellt, den Verwaltungsrat und in schweren Fällen auch die Generalversammlung schriftlich informieren muss.

b. Analyse

177. Zur Organisation des Handelsregisters hat das ETG keine Bemerkungen anzubringen. Die Informationen, die es enthält, sind für Dritte leicht zugänglich. Aktiengesellschaften sind zwar nicht verpflichtet, die Liste ihrer Aktionäre zu veröffentlichen. Dieser Nachteil wird jedoch durch die Verpflichtung der Aktiengesellschaften gemildert, im Anhang zur Jahresrechnung die Identität jener Aktionäre offenzulegen, die mehr als 5% des Kapitals halten. Schliesslich ist festzuhalten, dass das schweizerische Recht offensichtlich keine undurchsichtigen juristischen Personen kennt. Allerdings ist es jederzeit möglich, dass eine undurchsichtige juristische Person nach ausländischem Recht Vermögenswerte in der Schweiz hält.

178. Die Vorschriften zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit von juristischen Personen scheinen keine besonderen Anwendungsschwierigkeiten zu beinhalten, und die angehörten Magistratspersonen haben zu diesem Punkt keine Bemerkungen angebracht. Die juristische Person kann unabhängig von den natürlichen Personen verurteilt werden, die sie verpflichtet haben. Die Höhe der vorgesehenen Busse scheint verhältnismässig und abschreckend im Sinne von Art. 19 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption zu sein. Obwohl gegenwärtig mehrere Strafverfolgungen gegen juristische Personen im Gang sind (unter anderem zwei Verfahren auf Bundesebene wegen Korruption im Jahr 2007; zur kantonalen Ebene liegen keine Zahlen vor), weist das ETG darauf hin, dass bisher nur eine einzige Verurteilung gegen eine juristische Person wegen einer Widerhandlung im Strassenverkehr erfolgt ist. Diese beschränkte Zahl von Verurteilungen gegen juristische Personen lässt sich zwar damit erklären, dass es sich um einen neuen Rechtsbegriff handelt, der im schweizerischen Recht erst vor Kurzem eingeführt wurde. Doch die vor Ort erhobenen Informationen weisen darauf hin, dass dies auch auf eine mangelnde Ausbildung der Magistratspersonen in diesem neuen Rechtsbegriff zurückzuführen sein könnte, zumindest ausserhalb der Bundesebene (mehrere Mitarbeiter der BA haben eine Ausbildung zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit der juristischen Personen besucht).
179. Für juristische Personen kann das Strafgericht (Veröffentlichung des Urteils) oder – gestützt auf ein Strafurteil – das Zivilgericht (Auflösung der Gesellschaft) oder die Verwaltungsbehörde (Entzug der Zulassung) Zusatzstrafen verhängen. Hingegen ist weder der vorübergehende Ausschluss vom öffentlichen Beschaffungswesen als Zusatzstrafe vorgesehen noch besteht ein Register, in dem die strafrechtlichen Verurteilungen der juristischen Personen erfasst werden könnten. Das Fehlen eines derartigen Registers wird es in der Praxis schwierig oder gar unmöglich machen, die Regeln für den Wiederholungsfall anzuwenden oder die Berufsverbote zu verfolgen, die für eine juristische Person gelten (z. B. Ausschluss vom öffentlichen Beschaffungswesen).
180. Daher ist es für das ETG klar, dass die Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von juristischen Personen durch zusätzliche Massnahmen verstärkt werden könnte, um die Leistungsfähigkeit des neu eingeführten Systems in der Praxis zu verbessern. **Das ETG empfiehlt, i) Veranstaltungen vorzusehen, mit denen die Magistratspersonen für den Begriff der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von juristischen Personen sensibilisiert werden, ii) die Einführung von Zusatzsanktionen – wie zum Beispiel den Ausschluss vom öffentlichen Beschaffungswesen – in Betracht zu ziehen und die Möglichkeit zu prüfen, ein Strafregister für verurteilte juristische Personen einzuführen.**
181. Die Zusatzstrafe für juristische Personen, die in Ausübung ihres Berufs verurteilt wurden (Art. 67 StGB, vgl. Ziffer 163), wurde bisher noch nie in einem Korruptionsfall angewandt. Dies lässt sich vor allem mit der erst kürzlich erfolgten Einführung des Mechanismus erklären. Allerdings kann man sich auch fragen, wie stark die Magistratspersonen sensibilisiert sind.
182. Die Grenzwerte, die der schweizerische Gesetzgeber für Gesellschaften vorsieht, die einer eingehenden Revision unterzogen werden, erscheinen dem ETG hoch (Gesellschaften, die eine Konzernrechnung erstellen, und Gesellschaften, die in zwei aufeinander folgenden Geschäftsjahren zwei der folgenden Grössenkriterien überschreiten: CHF 10 Millionen Bilanzsumme, CHF 20 Millionen Umsatzerlös, 50 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt). Damit bleiben Rechtseinheiten, die bereits eine beträchtliche Grösse aufweisen, einer eingeschränkten Revision unterstellt. Nach Ansicht des ETG – die von den Schweizer Behörden nicht geteilt wird – bieten die Bedingungen, die für die Durchführung der eingeschränkten Revision gelten, geringe Chancen, dass strafbare Sachverhalte entdeckt werden, da der Buchprüfer der gleichen

Gesellschaft angehören kann wie der Buchhalter, dessen Buchführung er revidiert. Die derzeit geltenden Grenzwerte könnten eine zu grosse Zahl von Unternehmen von den Revisionen ausschliessen, die höhere Garantien bieten. Das ETG hat sich gefragt, ob es nicht angebracht wäre, diese Grenzwerte zu senken. Beim Ausbau des Instrumentariums zur Korruptionsbekämpfung könnten die Schweizer Behörden eine entsprechende Anpassung in Betracht ziehen.

183. Die Gespräche mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung haben gezeigt, dass seitens der Steuerbehörden bisher nur sehr wenige oder gar keine schweren Straftaten gemeldet wurden. Das ETG führt dies in erster Linie darauf zurück, dass die Rechtsvorschriften für die Steuerbehörden weder auf Bundesebene noch auf der Ebene verschiedener Kantone eine ausdrückliche Meldepflicht enthalten (vgl. Ziffer 171 oben). Nach Ansicht der Schweizer Behörden hängt dies eher damit zusammen, dass die Erkennung von Bestechungsgeldern aufgrund der damit verbundenen Heimlichkeit für die Steuerbehörden schwierig ist. Im derzeitigen Stand der Gesetzgebung besteht auch für Buchhalter und Buchprüfer bei der Ausübung ihrer Funktionen in den Handelsgesellschaften keine Verpflichtung, den Strafverfolgungsbehörden Meldung zu erstatten. Es trifft zu, dass die Information über schwere Gesetzesverstösse an die Generalversammlung von Publikumsgesellschaften dazu führt, dass der vom Buchprüfer festgestellte Sachverhalt öffentlich gemacht wird und die Staatsanwaltschaft damit eine Strafverfolgung einleiten kann. Doch für Gesellschaften, die dem Publikum nicht offenstehen, bleibt die Meldung des Revisors unter den Aktionären, die ein Interesse daran haben können, sie geheim zu halten. Das ETG bezweifelt, dass die leitenden Organe einer Handelsgesellschaft nach der Information durch die Buchprüfer den Strafverfolgungsbehörden Korruptionshandlungen melden werden, die ihnen vorgeworfen werden könnten. Die Buchprüfer im Finanzsektor sind hingegen verpflichtet, die Eidgenössische Bankenkommission zu informieren, sobald sie strafbare Handlungen oder schwere Unregelmässigkeiten feststellen (Art. 21 BankG, Art. 19 Abs. 5 Bst. c BEHG, Art. 128 Abs. 4 KAG). Deshalb **empfiehlt das ETG, in Absprache mit den Berufsverbänden der Buchprüfer und Bücherexperten zu prüfen, welche Massnahmen getroffen werden sollten, um bei Verdacht auf schwere Straftaten (unter anderem Bestechung) die Situation in Bezug auf die Meldung an die Behörden zu verbessern (z. B. Richtlinien und Ausbildungen zur Erkennung und Meldung von Korruptionshandlungen).**

SCHLUSSFOLGERUNGEN

184. Die grossen Anstrengungen, welche die Schweiz ab dem Jahr 2000 unternommen hat, müssen fortgesetzt werden, um die Kapazitäten in den Bereichen Prävention, Aufdeckung und Repression der verschiedenen internen Formen von Korruption auszubauen (beispielsweise im Zusammenhang mit dem öffentlichen Beschaffungswesen und der Erteilung von Bewilligungen, Zulassungen und Genehmigungen, die zu den risikobehafteten Sektoren gehören).
185. Auf Grund der sehr dezentralen Struktur des Landes ist ein Ausbau des Dialogs zwischen den Institutionen erforderlich, damit – unter Berücksichtigung von Forschungsarbeiten – die zu bewältigenden Herausforderungen, die einzusetzenden Mittel und die zu erreichenden Ziele besser eruiert werden können. Auf Bundesebene besteht bereits eine institutionsübergreifende Plattform (die Konsultativgruppe Korruption), was zu begrüssen ist. Diese Plattform muss weiter ausgebaut werden, damit die notwendigen Massnahmen lanciert und die künftigen Zielsetzungen festgelegt werden können. Es wurde festgestellt, dass die Frage der Stellung und der Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft weiterhin Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten ist, die teilweise in der Öffentlichkeit ausgetragen werden. Für die Justizbehörden wäre es

ebenfalls von Vorteil, wenn sie in den zahlreichen Facetten von Korruptionsermittlungen und in den entsprechenden Ermittlungstechniken noch besser ausgebildet würden. Im Allgemeinen verfügen die Justizbehörden über die erforderlichen Mittel. Doch die Struktur der Korruptionsdelikte im privaten Sektor (Art. 4a UWG), die nur auf Antrag verfolgt werden, hat zur Folge, dass diesen Behörden bestimmte gesetzliche Mittel nicht zur Verfügung stehen (wie beispielsweise die Möglichkeit, bestimmte Ermittlungstechniken einzusetzen, in diesem Sektor Strafverfolgungen auch ohne Antrag einzuleiten und das Instrumentarium für die Bekämpfung von Geldwäscherei anzuwenden). Das System der Immunität scheint keine grössere Einschränkung der Strafverfolgung von allfälligen Korruptionsdelikten zu bewirken, die von hohen Amtsträgern verübt werden.

186. Was die Massnahmen in Bezug auf die Erträge von Korruption anbelangt, ist der allgemeine Rahmen insgesamt zufriedenstellend. Ausserdem sind im Allgemeinen die erforderlichen Basismechanismen vorhanden, um Korruption in der Verwaltung zu verhindern. Es müssen jedoch zusätzliche Anstrengungen im Hinblick auf die folgenden Zielsetzungen unternommen werden: Verbesserung der Transparenz und des Zugangs zu den Informationen, Ausbau der Audits und Finanzkontrollen auf lokaler Ebene, Entwicklung von Ausbildungen im Zusammenhang mit ethischen Fragen und bessere Überwachung von Interessenkonflikten und Nebenbeschäftigungen von Verwaltungsangestellten. Auf Bundesebene wäre ein allgemeines Gesetz zur Meldung von strafbaren Handlungen durch Bundesangestellte und zum Schutz der Hinweisgeber vor allfälligen Repressalien ein wesentlicher Beitrag zu den Anstrengungen, die im Bereich der Korruptionsbekämpfung unternommen werden.
187. Im Jahr 2003 führte die Schweiz den Grundsatz der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der juristischen Personen ein (dieser Grundsatz gilt auch im Zusammenhang mit Korruptionsdelikten). Dieses Instrumentarium ist zu begrüessen. Es dient insbesondere zur Bewältigung der Schwierigkeiten, die mit der Komplexität der Entscheidungsmechanismen in den Unternehmen zusammenhängen. Gegenwärtig fehlen indessen noch verschiedene Anwendungsmassnahmen (Sensibilisierung der in der Praxis tätigen Personen für die neuen Bestimmungen, Einführung eines Strafregisters für verurteilte juristische Personen). Was die für die juristischen Personen geltenden Massnahmen anbelangt, wurden überdies weitere Mängel verzeichnet: So wurde unter anderem festgestellt, dass jene Stellen, die sich mit der Überprüfung der Jahresrechnungen der Unternehmen befassen (insbesondere die Steuerverwaltung und die Buchprüfer), vermehrt in die Meldung von schweren Straftaten (zu denen auch die Korruption gehört) einbezogen werden sollten, auf die sie im Rahmen ihrer Tätigkeit stossen.
188. Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen gibt die GRECO gegenüber der Schweiz die folgenden Empfehlungen ab:
 - i. Die Konsultativgruppe Korruption oder ein anderes geeignetes Gremium sollte mit den erforderlichen Mitteln und Befugnissen ausgestattet werden, um eine auf nationaler Ebene abgesprochene Strategie / Handlungskonzepte gegen die Korruption einzuleiten (unter Einbezug von Bund und Kantonen, Verwaltungs- und Gerichtsbehörden, interdisziplinären Kompetenzen und Spezialisten) (Absatz 25).
 - ii. i) Die gegenwärtige Situation in Bezug auf die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft sollte rasch geklärt werden, damit deren Unabhängigkeit rechtlich und faktisch gewährleistet werden kann. ii) Es sollten Beratungen über die Möglichkeit der Einführung eines professionellen Organs der Magistratspersonen (vom Typ Justizrat oder Rat der Staatsanwaltschaft) durchgeführt werden, dem der Auftrag

erteilt werden könnte, über die Unabhängigkeit aller Magistratspersonen der Strafverfolgungsorgane des Bundes zu wachen. iii) Die Kantone sollten eingeladen werden, Überlegungen zu diesen Fragen anzustellen (Absatz 64).

- iii. i) Allen Magistratspersonen (Richter, Untersuchungsrichter und Staatsanwälte) und den Angehörigen von Polizeidiensten, die auf die Bekämpfung von Korruption spezialisiert sind, sollten umfassendere Ausbildungsmassnahmen im Bereich der Korruptionsbekämpfung angeboten werden. ii) Die Kantone sollten eingeladen werden, ebenfalls entsprechende Anstrengungen zu unternehmen (Absatz 65).
- iv. Der Anwendungsbereich der speziellen Ermittlungstechniken sollte auf alle schwer wiegenden Korruptionsfälle ausgedehnt werden, unter Gewährleistung der erforderlichen Grundrechtsgarantien (Absatz 69).
- v. Es sollte sichergestellt werden, dass die Verpflichtung der Staatsanwaltschaften, eine Ermächtigung zu beantragen, um eine Strafverfolgung gegen Bundesangestellte einleiten zu können, kein Hindernis für eine wirksame Verfolgung der Korruption darstellt (Absatz 82).
- vi. Es sollte geprüft werden, ob es angebracht wäre, den Tatbestand der Geldwäscherei auf schwere Fälle von Privatbestechung auszudehnen (Absatz 104).
- vii. i) Es sollten Beratungen über die Massnahmen durchgeführt werden, die im Hinblick auf die Überwachung der Anwendung und die Evaluation des Öffentlichkeitsgesetzes ergriffen werden sollten. ii) Die 13 Kantone, die noch über keine entsprechenden Vorschriften (im Bereich der Transparenz und des Zugangs zu öffentlichen Informationen) verfügen, sollten eingeladen werden, die Einführung solcher Bestimmungen zu prüfen (Absatz 137).
- viii. Die Kantone sollten eingeladen werden, die folgenden Aspekte zu prüfen: i) Sie sollten in Betracht ziehen, in allen Kantons- und Gemeindeverwaltungen in ausreichendem Masse unabhängige Auditororgane/Finanzkontrollen zu schaffen, denen in Bezug auf die Befugnisse und die personellen und materiellen Ressourcen angemessene Mittel zur Verfügung gestellt werden. ii) Es sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Auditororgane/Finanzkontrollen den Strafverfolgungsbehörden allfällige Korruptionsfälle melden (Absatz 144).
- ix. i) Das Ausbildungsangebot für die Bundesangestellten in den Bereichen Ethik, Korruption und Prävention sollte ausgebaut werden. ii) Der Umgang mit Interessenkonflikten sollte verbessert werden, und der Übertritt vom Staatsdienst in die freie Wirtschaft sollte geregelt werden. iii) Die Kantone sollten eingeladen werden, diese verschiedenen Anstrengungen auf ihrer Ebene zu unterstützen (Absatz 150).
- x. i) Die Regeln für die Annahme von Geschenken und Vorteilen für alle Bundesangestellten sollten genauer festgelegt werden, und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten stärker für die Ethikkodexe und für deren Bedeutung in der Praxis sensibilisiert werden. ii) Die Kantonsbehörden sollten eingeladen werden, die Umsetzung solcher Massnahmen in Erwägung zu ziehen (Absatz 153).

- xi. Es sollte ein gesetzlicher Rahmen verabschiedet werden, der auf die folgenden Zielsetzungen ausgerichtet ist: i) Verpflichtung der Bundesangestellten, jeden Verdacht auf ein Korruptionsdelikt zu melden; ii) Gewährleistung eines wirksamen Schutzes der Personen, die einen solchen Verdacht melden, und iii) Einladung der Kantone, die noch über keine solchen Massnahmen verfügen, Überlegungen zu deren Einführung anzustellen (Absatz 156).
 - xii. i) Es sollten Veranstaltungen vorgesehen werden, mit denen die Magistratspersonen für den Begriff der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von juristischen Personen sensibilisiert werden. ii) Es sollte die Einführung von Zusatzsanktionen – wie zum Beispiel der Ausschluss vom öffentlichen Beschaffungswesen – in Betracht gezogen und die Möglichkeit geprüft werden, ein Strafregister für verurteilte juristische Personen einzuführen (Absatz 180).
 - xiii. In Absprache mit den Berufsverbänden der Buchprüfer und Bücherexperten sollte geprüft werden, welche Massnahmen getroffen werden sollten, um bei Verdacht auf schwere Straftaten (unter anderem Bestechung) die Situation in Bezug auf die Meldung an die Behörden zu verbessern (z. B. Richtlinien und Ausbildungen zur Erkennung und Meldung von Korruptionshandlungen) (Absatz 183).
189. Gemäss der Bestimmung 30.2 der Geschäftsordnung fordert die GRECO die Schweizer Behörden auf, bis 31. Oktober 2009 einen Bericht über die Umsetzung der oben aufgeführten Empfehlungen einzureichen.
190. Schliesslich fordert die GRECO die Schweizer Behörden auf, möglichst rasch die Veröffentlichung dieses Berichts zu genehmigen, den Bericht in die (anderen) Landessprachen übersetzen zu lassen und diese Übersetzungen öffentlich zugänglich zu machen.