

Verabschiedung:
21. Juni 2024
Veröffentlichung:
25. November 2024

Veröffentlicht
GrecoEval5Rep(2023)6

FÜNFTE EVALUATIONSRUNDE

Prävention von Korruption und Förderung der Integrität
in Zentralregierungen (Personen in hohen Exekutivämtern)
und Strafverfolgungsbehörden

EVALUATIONSBERICHT

SCHWEIZ



Verabschiedet durch die GRECO
an ihrer 97. Vollversammlung (Strassburg, 17.– 21. Juni 2024)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

INHALTSVERZEICHNIS

I. ZUSAMMENFASSENDE ANALYSE	4
II. EINLEITUNG UND METHODIK	6
III. AUSGANGSLAGE	7
IV. PRÄVENTION VON KORRUPTION BEI ZENTRALREGIERUNGEN (PERSONEN IN HOHEN EXEKUTIVÄMTERN) 9	
REGIERUNGSSYSTEM UND PERSONEN IN HOHEN EXEKUTIVÄMTERN	9
<i>Regierungssystem</i>	9
KORRUPTIONSBEKÄMPFUNGS- UND INTEGRITÄTSPOLITIK, REGULATORISCHER UND INSTITUTIONELLER RAHMEN	17
<i>Korruptionsbekämpfungs- und Integritätspolitik, Mechanismen des Risikomanagements</i>	17
<i>Institutioneller Rahmen</i>	21
<i>Regulatorischer Rahmen und Verhaltenskodex</i>	23
<i>Sensibilisierung</i>	24
TRANSPARENZ UND KONTROLLE EXEKUTIVER TÄTIGKEITEN DER ZENTRALREGIERUNG	25
<i>Zugang zu Informationen</i>	25
<i>Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens</i>	26
<i>Vernehmlassung</i>	27
<i>Dritte und Lobbyisten</i>	28
<i>Kontrollmechanismen</i>	29
INTERESSENKONFLIKTE.....	32
VERBOT ODER BESCHRÄNKUNG BESTIMMTER TÄTIGKEITEN.....	34
<i>Unvereinbarkeiten, Nebentätigkeiten und finanzielle Interessen</i>	34
<i>Verträge mit staatlichen Behörden</i>	35
<i>Geschenke</i>	36
<i>Missbrauch öffentlicher Mittel, Missbrauch vertraulicher Informationen</i>	37
<i>Beschränkungen nach Ausscheiden aus dem Amt</i>	38
DEKLARATION VON VERMÖGENSWERTEN, EINKOMMEN, VERBINDLICHKEITEN UND INTERESSEN	39
KONTROLLMECHANISMEN UND UMSETZUNG	40
<i>Strafverfolgung und Immunität</i>	40
<i>Mechanismen ausserhalb der Strafverfolgung</i>	42
<i>Statistiken</i>	43
V. KORRUPTIONSPRÄVENTION BEI DER STRAFVERFOLGUNG	45
ORGANISATION UND VERANTWORTLICHKEIT DER STRAFVERFOLGUNGSBEHÖRDEN.....	45
<i>Überblick über die verschiedenen Strafverfolgungsbehörden</i>	45
<i>Organisation und Verantwortlichkeit einzelner Strafverfolgungsbehörden</i>	45
<i>Zugang zu Informationen</i>	48
<i>Vertrauen der Öffentlichkeit in die ausgewählten Strafverfolgungsbehörden</i>	50
<i>Gewerkschaften und Berufsverbände</i>	51
KORRUPTIONSBEKÄMPFUNGS- UND INTEGRITÄTSPOLITIK.....	52
<i>Korruptionsbekämpfungs- und Integritätsstrategie, Massnahmen des Risikomanagements bei exponierten Stellen</i>	52
<i>Verdeckte Ermittlungen und Kontakte mit Informanten und Zeugen</i>	54
<i>Ethische Grundsätze und Verhaltenskodizes</i>	54
<i>Beratung, Ausbildung und Sensibilisierung</i>	55
REKRUTIERUNG UND LAUFBAHNENTWICKLUNG	56
<i>Anstellungsbedingungen und zuständige Behörden</i>	56
<i>Ernenungs-, Beförderungs-, Mobilitäts- und Austrittsverfahren</i>	57
<i>Leistungsbeurteilung</i>	59
<i>Rotation und Mobilität</i>	60
<i>Lohn und Zulagen</i>	60
INTERESSENKONFLIKTE.....	63
VERBOT ODER BESCHRÄNKUNG BESTIMMTER TÄTIGKEITEN.....	64
<i>Unvereinbarkeiten, Nebenbeschäftigungen und finanzielle Interessen</i>	64
<i>Geschenke</i>	65

<i>Missbräuchliche Verwendung öffentlicher Mittel</i>	66
<i>Kontakt mit Dritten, vertrauliche Informationen</i>	66
<i>Beschränkungen nach Ausscheiden aus dem Amt</i>	66
DEKLARATION VON VERMÖGENSWERTEN, EINKOMMEN, VERBINDLICHKEITEN UND INTERESSENBINDUNGEN	67
KONTROLLMECHANISMEN	67
<i>Überwachung und interne Kontrollen</i>	67
<i>Überwachung und externe Kontrollen</i>	68
<i>Beschwerdesystem</i>	69
PFLICHT ZUR MELDUNG VON MISSSTÄNDEN UND SCHUTZ VON WHISTLEBLOWERN	70
<i>Meldepflicht</i>	70
<i>Schutz von Whistleblowern</i>	70
UMSETZUNG UND SANKTIONEN	72
<i>Strafverfahren und Immunitätsrechte</i>	72
<i>Disziplinarverfahren</i>	72
<i>Personalrecht</i>	73
<i>Statistiken</i>	73
VI. EMPFEHLUNGEN UND FOLGEMASSNAHMEN	75

I. ZUSAMMENFASSENDE ANALYSE

1. Der vorliegende Bericht beurteilt die Wirksamkeit des in der Schweiz bestehenden Rahmens zur Korruptionsprävention bei Personen in hohen Exekutivämtern (Bundesrätinnen und Bundesräte, Bundeskanzlerin und Bundeskanzler, Vizekanzlerinnen und Vizekanzler, Generalsekretäre und Generalsekretärinnen, Kommunikationsverantwortliche und persönliche Beraterinnen und Berater der Bundesrätinnen und Bundesräte – nachfolgend «Personen in hohen Exekutivämtern») und bei Angehörigen der untersuchten Strafverfolgungsbehörden, namentlich der Bundeskriminalpolizei («BKP») und der Direktionsbereiche «Operationen» und «Strafverfolgung» des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit («BAZG»). Der Bericht soll die Schweiz dazu bringen, sich mit den Möglichkeiten zur Stärkung von Transparenz, Integrität und Verantwortlichkeit im öffentlichen Leben auseinanderzusetzen.

2. Die Schweiz verfügt insgesamt über angemessene Rahmenbedingungen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung; die Regeln für den Zugang zu Informationen, die Transparenz des Gesetzgebungsprozesses und die öffentliche Vernehmlassung haben Vorbildcharakter. Obwohl sich die Schweiz im Index zur Korruptionswahrnehmung und der guten Regierungsführung im internationalen Vergleich im Spitzenbereich befindet und die Institutionen ein hohes Vertrauen in der Bevölkerung geniessen, fehlt eine detaillierte und spezifische Analyse der Korruptionsrisiken in den beiden evaluierten Bereichen.

3. Die Strategie des Bundesrates zur Korruptionsbekämpfung könnte in Bezug auf den Inhalt und die Ziele ehrgeiziger und konkreter sein. Sie wird bis zu einem gewissen Grad von der «Interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung» (IDAG Korruptionsbekämpfung) begleitet, der es jedoch an Unabhängigkeit und Ressourcen für diese Aufgabe mangelt. Die GRECO fordert daher eine substanzielle Stärkung dieses Gremiums, eine Analyse der Integritätsrisiken und Massnahmen, die spezifisch auf Personen in hohen Exekutivämtern ausgerichtet sind, insbesondere in Bezug auf die zentralen Themen des Lobbyings und der sogenannten Pantouflage. Die Bundesrätinnen und Bundesräte und die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler sollten wie andere Personen in hohen Exekutivämtern einer institutionellen Überprüfung unterzogen werden. Es sollte öffentlich gemacht werden, wer bei einer Bundesratssitzung in den Ausstand tritt. Zudem sollten die wirtschaftlichen und finanziellen Interessen von Personen in hohen Exekutivämtern transparenter gemacht werden, um mögliche Interessenkonflikte zu erkennen. Schliesslich sollte die Weiterbildung in Berufsethik für Personen in hohen Exekutivämtern entwickelt und ein Mechanismus zur Überwachung und Einhaltung der Verhaltensregeln mit allfälligen Sanktionen für die betroffenen Personen eingeführt werden.

4. Im BAZG und in der BKP tragen zahlreiche Regelungen und Massnahmen zur Korruptionsprävention bei, dennoch wird das Thema Korruption nicht ausreichend berücksichtigt. Spezifische Strategien würden eine gezieltere und besser koordinierte Politik und einen proaktiveren Ansatz in diesem Bereich ermöglichen. Darüber hinaus sollte das BAZG einen eigenen Verhaltenskodex für seine Mitarbeitenden ausarbeiten und beide Dienste sollten spezifische Vorkehrungen für die vertrauliche Beratung in Ethik- oder Integritätsfragen zur Verfügung stellen. Obwohl das Whistleblower-Schutzsystem für Meldungen von Bundesangestellten angemessen funktioniert, wurde bei der Meldung von Unregelmässigkeiten eine gewisse Zurückhaltung festgestellt. Die GRECO fordert daher das BAZG und die BKP auf, zusätzliche Sensibilisierungsmassnahmen zu diesem Thema durch-

zuführen. Nicht zuletzt sollten die bestehenden positiven Praktiken bezüglich einer angemessenen Vertretung von Frauen in diesen beiden Bereichen verstärkt werden.

II. EINLEITUNG UND METHODIK

5. Die Schweiz ist seit 2006 Mitglied der GRECO und wurde im Rahmen der Ersten und Zweiten (September 2007), Dritten (Mai 2011) und Vierten (Juni 2016) Evaluationsrunde der GRECO einer Evaluation unterzogen. Die entsprechenden Evaluationsberichte sowie die darauffolgenden Konformitätsberichte können auf der Website der GRECO (www.coe.int/greco) eingesehen werden. Die Fünfte Evaluationsrunde startete am 1. Januar 2017.¹

6. Ziel des vorliegenden Berichts ist die Beurteilung der Wirksamkeit der von den Schweizer Behörden ergriffenen Massnahmen zur Prävention von Korruption und Förderung der Integrität bei den Zentralregierungen (hohe Exekutivämter) und den Strafverfolgungsbehörden. Der Bericht liefert eine kritische Situationsanalyse, die auf der Untersuchung der Anstrengungen von Seiten der verschiedenen Akteure sowie auf den erzielten Ergebnissen beruht. Er weist auf mögliche Mängel hin und gibt Verbesserungsempfehlungen ab. Entsprechend der bisherigen Praxis richtet die GRECO diese Empfehlungen via den Delegationsleiter der Schweiz bei der GRECO an die Schweizer Behörden. Diese bestimmen anschliessend die einschlägigen Institutionen und/oder nationalen Organe, welche für die erforderlichen Massnahmen zuständig sind. Innerhalb von achtzehn Monaten nach Annahme des vorliegenden Berichts ist die Schweiz aufgefordert, über die Massnahmen zu informieren, die sie aufgrund der hierin enthaltenen Empfehlungen ergriffen hat.

7. Für die Erstellung des vorliegenden Berichts besuchte ein Evaluationsteam der GRECO (nachfolgend «ETG») die Schweiz vom 25. bis 29. September 2023. Ebenfalls mit einbezogen wurden die Antworten der Schweiz im Evaluationsfragebogen sowie weitere Informationen, welche die GRECO insbesondere von Regierungsinstitutionen und der Zivilgesellschaft erhalten hat. Dem ETG gehörten an: Frau Dominique DASSONVILLE, Erste Beraterin im Rechtsdienst des Senats, Föderales Parlament (Belgien); Herr Andrei FURDUI, Direktor der Abteilung Verbrechensbekämpfung, Justizministerium (Rumänien); Herr Frédéric GUTIERREZ LE SAUX, Kommissar der Polizeidivision, Leiter der Abteilung für Grenzschutz, Einwanderung und Verkehrssicherheit (Andorra) und Frau Patricia WEICKER, Attachée beim Ombudsman des Grossherzogs von Luxemburg (Luxemburg). Ausserdem wurde das ETG von Frau Sophie MEUDAL-LEENDERS des GRECO-Sekretariats unterstützt.

8. Das ETG führte Gespräche mit Vertretern der folgenden Institutionen: Bundesamt für Justiz (BJ), Eidgenössisches Polizei- und Justizdepartement (EJPD), Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Interdepartementale Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Korruption (IDAG Korruptionsbekämpfung), Eidgenössisches Personalamt (EPA), Bundeskanzlei (BK), Fachstellen für Personensicherheitsprüfungen der Bundeskanzlei (Fachstelle PSP BK) und des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Fachstelle PSP VBS), Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), Sekretariate der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) beider Kammern des Parlaments und der Immunitätskommission des Nationalrates (IK-N), Bundesamt für Polizei (fedpol), Bundeskriminalpolizei (BKP). Des Weiteren hat sich das ETG auch mit Vertretern der Wissenschaft, der Medien, der Zivilgesellschaft und der Gewerkschaften getroffen.

¹ Für genauere Angaben zur verwendeten Methodologie siehe Evaluationsfragebogen, abrufbar auf der [Website der GRECO](http://www.coe.int/greco).

III. AUSGANGSLAGE

9. Die Schweiz ist seit 2006 Mitglied der GRECO. Seither war sie Gegenstand von vier Evaluationszyklen, welche die verschiedenen Aspekte der Korruptionsprävention und -bekämpfung untersuchten.² Bei der Umsetzung der Empfehlungen der GRECO hat die Schweiz gute Ergebnisse erzielt: 92 % der Empfehlungen aus den Berichten der Ersten und Zweiten Evaluationsrunde zusammen wurden vollständig umgesetzt, ebenso 73 % der Empfehlungen der Dritten Runde und 42 % der Empfehlungen der Vierten Runde. Noch nicht abgeschlossen ist hingegen das im Rahmen der Vierten Evaluationsrunde eingeleitete Konformitätsverfahren.

10. Die Institutionen der Schweiz funktionieren in vielerlei Hinsicht anders als in einer klassischen Demokratie. Bund, Kantone und Gemeinden teilen sich die Macht und verfügen jeweils über ein hohes Mass an Autonomie. Der Föderalismus sichert den Zusammenhalt der Schweiz, einem Land mit zahlreichen regionalen Besonderheiten und vier Sprachkulturen. Die Schweiz ist zudem auch ein Land, «in dem die Stimmberechtigten jederzeit die Verfassung ändern und das Inkrafttreten eines Gesetzes verhindern können, wenn sie dafür eine Mehrheit finden».³ Die Instrumente der direkten Demokratie und des Konsensprinzips bei der Entscheidungsfindung tragen zu diesem für die Schweizer Demokratie charakteristischen Streben nach Ausgleich bei. Diese institutionelle Besonderheit ist etabliert und die Institutionen geniessen hohes Vertrauen in der Bevölkerung. Beim Vertrauen in die Regierung steht die Schweiz sogar an der Spitze der OECD-Länder.⁴ Im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International figuriert die Schweiz, trotz eines sinkenden Index in den Jahren 2022 und 2023, konstant unter den ersten zehn Ländern.⁵ Auch in den Worldwide Governance Indicators der Weltbank (96.63/100)⁶ und im Public Integrity Index (PI) (8.9/10)⁷ schneidet die Schweiz gut ab. Auf nationaler Ebene zeigt der Institutionen-Vertrauensindex der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, der auf einer repräsentativen Befragung der Schweizer Bevölkerung beruht, dass die Schweizer Institutionen und Behörden, darunter der Bundesrat, die Polizei und die Armee, «seit Jahren ein hohes und tendenziell zunehmendes Mass an Vertrauen»⁸ geniessen.

11. Trotz dieser äusserst positiven Rahmenbedingungen gibt es, wie bereits im Bericht der Vierten Evaluationsrunde aufgezeigt, nach wie vor einige aktuelle Schwachstellen. So kann bereits systembedingt subtiler Druck auf die politischen Akteure ausgeübt werden, da die Schweiz zu den Ländern gehört, in denen die Einflussnahme von Interessengruppen am

² Erste Evaluationsrunde: Unabhängigkeit, Spezialisierung und Mittel der nationalen Stellen, die mit der Verhütung und Bekämpfung von Korruption beauftragt sind, und die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel. Umfang und Tragweite der Immunitätsrechte. Zweite Evaluationsrunde: Identifizierung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Korruptionsdelikten. Öffentliche Verwaltung und Korruption. Verhinderung der Nutzung von juristischen Personen zur Verdeckung von Korruptionshandlungen. Steuer- und finanzrechtliche Vorschriften zur Bekämpfung von Korruption. Verbindungen zwischen Korruption, organisierter Kriminalität und Geldwäsche. Dritte Evaluationsrunde: Kriminalisierung von Korruption. Transparenz der Parteienfinanzierung. Vierte Evaluationsrunde: Prävention von Korruption bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften.

³ Walter Thurnherr, alt Bundeskanzler, in: Der Bund kurz erklärt, 2023, Bundeskanzlei BK.

⁴ <https://data.oecd.org/fr/gga/confiance-envers-le-gouvernement.htm>

⁵ [2023 Corruption Perceptions Index: Explore the... – Transparency.org](#). Mit einem Wert von 82/100 belegte die Schweiz 2023 den 6. Platz.

⁶ [WGI 2022 Interactive > Interactive Data Access \(worldbank.org\)](#)

⁷ [Switzerland · Corruption Risk Forecast](#)

⁸ IDAG Korruptionsbekämpfung, Tätigkeitsbericht (2018–2020), S. 4 f.

wenigsten reguliert ist.⁹ Einzelne Gesetzeslücken bleiben bestehen und die Notwendigkeit, diese zu hinterfragen oder zusätzliche Sicherheitsbarrieren zu schaffen, scheint für die Behörden noch keine Priorität zu haben, wie einige der folgenden Ausführungen zeigen.

⁹ [Handbuch Korruption «Made in Switzerland | Public Eye](#)

IV. PRÄVENTION VON KORRUPTION BEI ZENTRALREGIERUNGEN (PERSONEN IN HOHEN EXEKUTIVÄMTERN)

Regierungssystem und Personen in hohen Exekutivämtern

Regierungssystem

12. Die Schweiz ist ein Bundesstaat mit 26 Kantonen und 2131 Gemeinden, dessen Verfassungsstruktur sich seit der ersten Bundesverfassung von 1848 nicht grundlegend geändert hat. Das politische System der Schweiz zeichnet sich insbesondere durch die Instrumente der direkten Demokratie¹⁰ und das Fehlen einer politischen Mehrheitspartei aus: Die grössten Parteien in der Schweiz erreichen nicht mehr als 30 %, selten mehr als 20 % der Stimmen. Diese Besonderheiten zwingen Regierung und Parlament zu Kompromissen und Konsenslösungen, da sie sonst Gefahr laufen, vor dem Volk zu scheitern.

13. Die Schweiz wird als einziges Land der Welt von einer Kollegialregierung geführt. Seit 1848 besteht die Landesregierung, der Bundesrat, aus lediglich sieben Mitgliedern, den Bundesrätinnen und Bundesräten. Jede Bundesrätin und jeder Bundesrat ist Vorsteherin oder Vorsteher eines eidgenössischen Departementes¹¹, das international mit einem oder mehreren Ministerien vergleichbar ist. Seit 1848 waren erst 121 Personen Mitglieder der Schweizer Landesregierung. Organisation und Arbeitsweise des Bundesrates werden im Wesentlichen geregelt durch die Bundesverfassung vom 28. April 1999¹² (BV), das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997¹³ (RVOG), die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. September 1998¹⁴ (RVOV) und die Organisationsverordnung für den Bundesrat (OV-BR)¹⁵.

14. Gewählt bzw. wiedergewählt werden die Bundesratsmitglieder von der Bundesversammlung (Parlament); dies geschieht alle vier Jahre nach der Gesamterneuerung des Nationalrates, der zusammen mit dem Ständerat das Parlament bildet.¹⁶ Nach jeder Wahl verteilt der Bundesrat die Departemente auf seine Mitglieder (Art. 35 RVOG). Die letzten Wahlen der Bundesversammlung fanden am 22. Oktober 2023 statt, nach dem Besuch des ETG vor Ort. Im Dezember wurden die sieben Bundesratsmitglieder durch die neu gewählte Bundesversammlung neu gewählt. Der neu konstituierte Bundesrat hat seine Arbeit am 1. Januar 2024 aufgenommen.

15. Die sieben Mitglieder des Bundesrates sind gleichberechtigt. Es gibt weder einen «Regierungschef» noch einen «Ministerpräsidenten». Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes. Für die Wahl in den Bundesrat gelten in rechtlicher Sicht lediglich die Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Nationalrat. Trotzdem werden die

¹⁰ Auf eidgenössischer Ebene kann mit einer Volksinitiative, die von 100 000 Bürgerinnen und Bürgern unterzeichnet wird, eine Verfassungsänderung verlangt werden. Mit dem fakultativen Referendum können 50 000 Bürgerinnen oder Bürger eine Volksabstimmung über ein vom eidgenössischen Parlament verabschiedetes Gesetz verlangen.

¹¹ Zu den Bezeichnungen und Strukturen der sieben eidgenössischen Departemente siehe

<https://www.admin.ch/gov/de/start/departemente.html>

¹² [SR 101](#)

¹³ [SR 172.010](#)

¹⁴ [SR 172.010.1](#)

¹⁵ [SR 172.111](#)

¹⁶ Siehe Art. 173–177 BV, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de#tit_2/chap_3

Bundesratsmitglieder meist aus den Rängen des eidgenössischen Parlaments gewählt. Die Mandate sind erneuerbar und es gibt keine Amtszeitbeschränkung. Sich zur Wiederwahl stellende Bundesratsmitglieder werden fast immer wiedergewählt. Sie bleiben in der Regel bis zu ihrem freiwilligen Rücktritt im Amt.

16. Gemäss Bundesverfassung (Art. 175 Abs. 4 BV) sollen die verschiedenen Landesgegenden und Sprachregionen im Bundesrat angemessen vertreten sein. Die Sitzverteilung folgt in der Regel nach der sogenannten Zauberformel: Die drei grossen Parteien haben je Anrecht auf zwei Sitze, die vierte Partei auf einen Sitz.¹⁷ Eine gesetzliche Grundlage dafür gibt es jedoch nicht. Die vier im Bundesrat für die Legislaturperiode 2023–2027 vertretenen Parteien vereinigen 74,5 % der bei den letzten eidgenössischen Wahlen abgegebenen Stimmen auf sich (SVP 27,93 %, SP 18,27 %, FDP 14,25 %, Die Mitte 14,06 %). Die Schweizer Regierung repräsentiert also immer eine grosse Mehrheit der Bevölkerung.

17. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts setzt sich der Bundesrat aus vier Männern und drei Frauen zusammen. In der Vergangenheit waren es auch schon vier Frauen und drei Männer. Das ETG stellt fest, dass es für die Zusammensetzung des Bundesrates keine schriftlichen Regeln zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern gibt. Jedoch werden die Standards der [Empfehlung Nr. R \(2003\) 3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die ausgewogene Mitwirkung von Frauen und Männern bei politischen und öffentlichen Entscheidungen](#), wonach der Anteil beider Geschlechter in allen politischen und öffentlichen Entscheidungsgremien nicht weniger als 40 % betragen darf, in der Praxis seit 2008 eingehalten.

18. Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident führt den Vorsitz im Bundesrat (Art. 176 Abs. 1 BV). Sie oder er wird von der Bundesversammlung aus dem Kreis der Bundesratsmitglieder alternierend und in der Reihenfolge der Anciennität für die Dauer eines Jahres gewählt. Ebenfalls für eine Amtsdauer von einem Jahr wählt die Bundesversammlung ein Mitglied des Bundesrates zur Vizepräsidentin oder zum Vizepräsidenten des Bundesrates; dieses Mitglied wird in der Regel im darauffolgenden Jahr zur Bundespräsidentin oder zum Bundespräsidenten gewählt; eine gesetzliche Grundlage dafür besteht jedoch nicht. Eine Wiederwahl zur Bundespräsidentin bzw. zum Bundespräsidenten oder zur Vizepräsidentin bzw. zum Vizepräsidenten für das folgende Jahr ist ausgeschlossen. Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident kann auch nicht zur Vizepräsidentin oder zum Vizepräsidenten des folgenden Jahres gewählt werden. Den Vorsitz im Bundesrat führt die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident. Sie oder er bleibt auch im Präsidialjahr für ihr oder sein Ressort zuständig, ist also nach dem Kollegialitätsprinzip nur *primus inter pares* im Bundesrat. Entgegen ihrem oder seinem Titel ist die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident nicht Staatsoberhaupt. Diese Funktion übt vielmehr der Gesamtbundesrat aus.

19. Das Gesetz weist der Bundespräsidentin oder dem Bundespräsidenten die Leitung des Bundesrates (Art. 25 Abs. 1 RVOG) sowie verschiedene damit zusammenhängende Kompetenzen zu (vgl. Art. 25 Abs. 2 RVOG; Art. 9 OV-BR). Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident kann aufgrund einer Kompetenzdelegation des Bundesrates Routineangelegenheiten

¹⁷ Nach den letzten Wahlen im Oktober 2023 scheint die auf einer Vereinbarung der grossen Parteien beruhende Zauberformel keine einstimmige Unterstützung mehr in den Medien zu geniessen, einzelne bezeichnen die Aufteilung der Sitze im Bundesrat als realitätsfremd (frz. «déconnectée de la réalité») ([La formule plus si "magique" de la répartition des sièges du Conseil fédéral - rts.ch - Dialogue](#); [Un Conseil fédéral qui fait très moyennement rêver - Le Matin](#)).

von vorwiegend förmlicher Art selbst entscheiden (Art. 26 Abs. 4 RVOG; Art. 10 f. OV-BR). Dazu gehören beispielsweise die Ratifizierung internationaler, vom Parlament genehmigter Abkommen, die Erteilung des Agrément für Botschafterinnen und Botschafter oder die Kenntnisnahme von und die Gratulation zu Präsidentschaftswahlen und Thronbesteigungen. Solche Präsidialentscheide werden dem Gesamtbundesrat zur Kenntnis gebracht und als solche gekennzeichnet in das Protokoll der darauffolgenden Bundesratssitzung aufgenommen (Art. 5 Abs. 4 OV-BR); sie sind selbstständige Präsidialentscheide des Bundesrates. Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident ist darüber hinaus befugt, in dringenden Fällen vorsorgliche Massnahmen anzuordnen oder anstelle des Bundesrates zu entscheiden, wenn dieser nicht zu einer Sitzung zusammenkommen kann. Solche Entscheide müssen dem Gesamtbundesrat nachträglich zur Genehmigung unterbreitet werden (Art. 26 Abs. 1–3 RVOG).

20. Die GRECO hat festgelegt, dass ein Staatsoberhaupt im Rahmen der Fünften Evaluationsrunde in den Bereich «Zentralregierungen (hohe Exekutivämter)» fällt, wenn die betreffende Person aktiv und regelmässig an der Erarbeitung und/oder der Ausführung von Regierungsaufgaben beteiligt ist oder die Regierung bezüglich solcher Aufgaben berät. Dies kann die Festlegung und Umsetzung politischer Leitlinien beinhalten, Entwürfe oder Vollzug von Gesetzen, die Verabschiedung und Umsetzung von Reglementen / normativen Erlassen, die Entscheidung über öffentliche Ausgaben sowie über die Ernennung von Personen mit hohen Exekutivämtern.

21. Das ETG stellt fest, dass die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident in der Schweiz nicht die Funktion des Staatsoberhauptes ausübt; diese Rolle kommt hier vielmehr dem Gesamtbundesrat zu. Da die Mitglieder des Bundesrates als Personen in hohen Exekutivämtern in den Untersuchungsbereich dieser Evaluation fallen, erübrigen sich gesonderte Ausführungen zu den Funktionen des Staatsoberhauptes.

22. Die Bundeskanzlei ist die Stabsstelle des Bundesrates. Sie wird von einer Bundeskanzlerin oder einem Bundeskanzler¹⁸ geleitet (Art. 179 BV; Art. 30 Abs. 1 RVOG), die oder der von der Bundesversammlung für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt wird. Die Wahl erfolgt im Anschluss an die Bundesratswahlen und nach demselben Verfahren. Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler unterstützt den Bundesrat und die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten gegenüber der Bundesversammlung bei der Erfüllung der ihnen durch Verfassung und Gesetz übertragenen Aufgaben. Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler unterstützt den Bundesrat bei der Wahrnehmung der Regierungs- und Führungsfunktionen in der Bundesverwaltung (gesamtheitliche Führung der Bundesverwaltung, Koordination, Kontrolle, Planung; vgl. Art. 32 f. und 34 Abs. 2 RVOG) sowie bei der Information der Öffentlichkeit. Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler kann zur Wahrnehmung ihrer oder seiner Aufgaben von den Departementen Auskünfte verlangen und nimmt an den Verhandlungen des Bundesrates mit beratender Stimme teil. Sie oder er hat für die Wahrnehmung der Aufgaben der Bundeskanzlei ein Antragsrecht. Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler übt die ihr oder ihm durch Verfassung, Gesetz, Kompetenzdelegation oder Auftrag des Bundesrates übertragenen Befugnisse nach freiem Ermessen aus.

¹⁸ Zu den Kompetenzen der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers, siehe zweiter Titel, drittes Kapitel des RVOG ([SR 172.010](#))

23. Die Vizekanzlerinnen oder Vizekanzler vertreten die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler (Art. 31 Abs. 2 RVOG); derzeit sind es zwei. Als Bundesratssprecherin (Art. 10a RVOG) amtiert aktuell eine Vizekanzlerin. Die Vizekanzlerinnen oder Vizekanzler der Eidgenossenschaft nehmen im Allgemeinen an den Sitzungen des Bundesrates teil, sofern dieser nicht anders entscheidet. Anders als die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler werden sie nicht von der Bundesversammlung gewählt, sondern vom Bundesrat ernannt.

24. Der Bundesrat trifft seine Entscheide als Kollegium (Art. 177 Abs. 1 BV; Art. 12 Abs. 1 RVOG) mit der Mehrheit der Stimmen. Erforderlich ist die Anwesenheit von mindestens vier Bundesratsmitgliedern. Bei Stimmgleichheit zählt die Stimme des vorsitzenden Mitglieds des Bundesrates doppelt; ausgenommen sind Wahlen (Art. 19 RVOG). Die Mitglieder des Bundesrates sind verpflichtet, die vom Regierungskollegium gefassten Entscheide gegen aussen zu vertreten (Art. 12 Abs. 2 RVOG).

25. Über Geschäfte, deren Erledigung einem Departement oder der Bundeskanzlei übertragen ist, entscheidet jeweils die zuständige Departementsvorsteherin bzw. der Departementsvorsteher des Bundesrates oder die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler. Der Bundesrat kann der betroffenen Verwaltungseinheit jedoch, im Rahmen seiner Kompetenzen, die Verantwortung für ein Geschäft entziehen oder Weisungen erteilen.

26. Aufgrund des Kollegialitätsprinzips tragen die sieben Bundesratsmitglieder gemeinsam die Verantwortung für die Regierungspolitik. Der Bundesrat trägt die politische Verantwortung gegenüber der Vereinigten Bundesversammlung, welche die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrates und die Bundesverwaltung ausübt (Art. 169 Abs. 1 BV). Zur Verantwortlichkeit der Mitglieder des Bundesrates siehe unten Ziffern 119 und 129 ff.

27. Wie bereits erwähnt, ist die Bundesverwaltung in sieben Departemente gegliedert, denen jeweils ein Mitglied des Bundesrates vorsteht (Art. 178 Abs. 2 BV). Hinzu kommt die Bundeskanzlei als Stabsstelle des Bundesrates (Art. 2 Abs. 2 i. V. m. Art. 30 Abs. 1 RVOG). Als Departementsvorsteherin oder Departementsvorsteher leitet und führt jedes Mitglied des Bundesrates sein Departement und trägt dafür die politische Verantwortung (Art. 37 Abs. 1 RVOG). Sie oder er legt die Grundzüge der Departementsführung fest, delegiert bei Bedarf die Erledigung bestimmter Aufgaben an nachgeordnete Verwaltungseinheiten und Mitarbeitende und bestimmt die Organisation des eigenen Departementes im Rahmen des RVOG. Die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher ist direkt gegenüber dem Bundesrat verantwortlich, dem die Aufsicht über die ordnungsgemässe Erfüllung der an die Verwaltung übertragenen Aufgaben obliegt. Diese Grundsätze gelten auch für die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler als Leiterin oder Leiter der Bundeskanzlei (Art. 31 Abs. 1, Art. 37 Abs. 1 RVOG sinngemäss). Als Departementsvorsteher haben die Mitglieder des Bundesrates zudem eine ständige Stellvertretung in der Person eines anderen Bundesratsmitglieds.

28. Jedes der sieben Departemente verfügt zudem über ein Generalsekretariat, das die Stabsfunktion für das Departement wahrnimmt. Das Generalsekretariat wird von einer Generalsekretärin oder einem Generalsekretär geleitet. Zum Generalsekretariat gehören auch eine Kommunikationsverantwortliche oder ein Kommunikationsverantwortlicher (teilweise im Jobsharing) sowie die persönlichen Mitarbeitenden der jeweiligen Bundesrätin oder des jeweiligen Bundesrates, in der Regel zwei. Jedes Departement umfasst mehrere Ämter,

welche die wichtigsten Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung darstellen. Jedes Amt wird von einer Amtsdirektorin oder einem Amtsdirektor geleitet. Ein Amt kann als Staatssekretariat bezeichnet werden, wobei seine Direktorin oder sein Direktor als Staatssekretärin oder Staatssekretär eingesetzt wird, wenn das betreffende Amt für einen wichtigen Aufgabenbereich des Departementes verantwortlich ist (Art. 45a f. RVOG). Der Status der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre ist identisch mit demjenigen der Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren: Die Verleihung des Titels «Staatssekretärin» oder «Staatssekretär» soll insbesondere die protokollarischen Kontakte auf internationaler Ebene erleichtern. Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind keine Regierungsmitglieder.

29. Alle diese Personen (Vizekanzlerinnen/Vizekanzler, Generalsekretärinnen/Generalsekretäre, Kommunikationsverantwortliche, persönliche Mitarbeitende, Amtsdirektorinnen/Amtsdirektoren und Staatssekretärinnen/Staatssekretäre) sind grundsätzlich Bundesangestellte, deren Status hinsichtlich Anstellungsmodalitäten, Entlassung und Besoldung sich nach den Bestimmungen des Bundespersonalgesetzes (BPG) richtet. Für die Ernennung und die Beendigung des Dienstverhältnisses gelten jedoch besondere Bestimmungen (siehe unten).

30. Schliesslich gibt es noch die «Referentinnen» und «Referenten», die in den Generalsekretariaten der Departemente arbeiten und die Kontakte mit den Bundesämtern und den dem Departement unterstellten Verwaltungseinheiten koordinieren. Diese Personen unterliegen dem BPG. Aufgrund ihrer Nähe zu den Departementsvorsteherinnen und Departementsvorstehern können sie de facto einen gewissen Einfluss auf deren Entscheidungsfindung ausüben; es handelt sich jedoch primär um administrative und nicht um politische Funktionen. Im Gegensatz zu den Kommunikationsverantwortlichen, Generalsekretärinnen und Generalsekretären und persönlichen Mitarbeitenden bleiben die Referentinnen und Referenten bei einem Wechsel an der Departementsspitze in der Regel im Amt.

31. Das ETG stellt fest, dass die Anstellung und Entlassung der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, der Kommunikationsverantwortlichen der Departemente und der persönlichen Mitarbeitenden der Bundesrätinnen und Bundesräte von der politischen Konjunktur und vom Ermessen der Bundesrätinnen und Bundesräte abhängt. Dies gilt aber nicht für die Inhaberinnen und Inhaber anderer leitender Funktionen in den Departementen wie Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren, Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und Referentinnen und Referenten. Diese Personen bleiben auch bei einem Wechsel an der Departementsspitze im Amt. Als Personen in hohen Exekutivämtern im Sinne dieses Berichts gelten somit Bundesrätinnen und Bundesräte, Bundeskanzlerinnen und Bundeskanzler, Vizekanzlerinnen und Vizekanzler, Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, Kommunikationsverantwortliche und persönliche Beraterinnen und Berater der Bundesrätinnen und Bundesräte.

Status und Entlohnung von Personen in hohen Exekutivämtern auf nationaler Ebene

Status

32. Wie bereits dargelegt, werden die Bundesrätinnen und Bundesräte von der Bundesversammlung in derjenigen Parlamentssession, die auf die Gesamterneuerung des Nationalrates folgt, für eine erneuerbare Amtsdauer von vier Jahren gewählt (Art. 168 Abs. 1 und

Art. 175 Abs. 2 BV; Art. 132 Parlamentsgesetz, ParlG). Die Ersatzwahl für einen während der Legislaturperiode frei werdenden Sitz erfolgt in der Regel in der Session, die auf den Eingang des Rücktrittsschreibens der Amtsinhaberin oder des Amtsinhabers, auf den Eintritt einer unvorhergesehenen Vakanz oder auf die Feststellung der Amtsunfähigkeit folgt. Wird ein Mitglied des Bundesrates während der Legislaturperiode gewählt, so dauert seine Amtszeit bis zum Ende der betreffenden Legislaturperiode.

33. Die Bundeschkanzlerin oder der Bundeskanzler wird von der Bundesversammlung für eine erneuerbare Amtsdauer von vier Jahren gewählt (Art. 145 und 168 Abs. 1 BV). Die Wahl erfolgt nach dem Verfahren der Bundesratswahl.

34. Die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler dürfen nicht gleichzeitig ein parlamentarisches Mandat ausüben. Gehört das neu gewählte Bundesratsmitglied bei seiner Wahl der Bundesversammlung an, was der Regelfall ist, so verzichtet es nach ständiger Praxis nach seiner Erklärung der Annahme der Wahl auf die Teilnahme an Beratungen der Kommissionen und Räte als Parlamentarierin oder Parlamentarier. Nach der Wahl leitet das neu gewählte Mitglied des Bundesrates zudem unverzüglich die notwendigen Schritte zur Aufgabe seiner bisherigen beruflichen Tätigkeiten und Funktionen ein (vgl. Aide-Mémoire für die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler, Kap. 1.2). Es handelt sich um eine Usanz, die auch Erwähnung in der Lehre¹⁹ findet.

35. Unter Vorbehalt einer Amtsunfähigkeit (vgl. Art. 140a des Parlamentsgesetzes, ParlG) gibt es während der Legislaturperiode kein Verfahren zur Abberufung der Bundesrätinnen und Bundesräte sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers. Stellt die Bundesversammlung die Amtsunfähigkeit eines Mitglieds des Bundesrates oder der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers fest, so entsteht eine Vakanz. Von Amtsunfähigkeit darf nur unter den folgenden Voraussetzungen ausgegangen werden: a) Die betreffende Person ist wegen schwerwiegender gesundheitlicher Probleme oder Einwirkungen, die sie daran hindern, an ihren Arbeitsplatz zurückzukehren, offenkundig nicht mehr in der Lage, ihr Amt auszuüben; b) Dieser Zustand wird voraussichtlich lange Zeit andauern; c) Die betreffende Person hat innert angemessener Frist keine rechtsgültige Rücktrittserklärung abgegeben. Anträge auf Feststellung der Amtsunfähigkeit eines Mitgliedes des Bundesrates oder der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers können nur vom Büro der Bundesversammlung oder vom Bundesrat gestellt werden. Die Zuständigkeit zur Entscheidung über solche Anträge liegt ausschliesslich bei der Bundesversammlung.

36. Die Vizekanzlerinnen und Vizekanzler des Bundes sowie die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre werden vom Bundesrat ernannt (Art. 3 BPG i. V. m. Art. 2 Abs. 1 Bst. e BPV). Die Kommunikationsverantwortlichen und die persönlichen Mitarbeitenden werden hingegen von der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär des jeweiligen Departementes ernannt und ihre Arbeitsverträge werden zwischen der zuständigen Generalsekretärin oder dem zuständigen Generalsekretär und der oder dem Kommunikationsverantwortlichen bzw. der oder dem persönlichen Mitarbeitenden abgeschlossen. Die Arbeitsverhältnisse der Vizekanzlerinnen und Vizekanzler, Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, Kommunikationsverantwortlichen und persönlichen Mitarbeitenden sind im BPG geregelt.

¹⁹ Siehe z. B. Sägesser, Kommentar zum RVOG, 2. Auflage, zu Art. 60 RVOG, Rz. 40 und 43.

37. Für das Anstellungsverfahren der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre gelten grundsätzlich die Weisungen des Bundesrates über die Wahl der obersten Kader durch den Bundesrat,²⁰ die eine öffentliche Ausschreibung und ein Auswahlverfahren vorsehen. Es liegt jedoch im Ermessen der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers, ob und inwieweit die in den Weisungen festgelegten Grundelemente zur Anwendung kommen. Die Stellen der Kommunikationsverantwortlichen sowie der persönlichen Mitarbeitenden sind öffentlich auszuschreiben (Art. 22 BPV).

38. Das ETG begrüsst, dass für die Anstellung von Kadermitarbeitenden im Umfeld der Bundesrätinnen und Bundesräte grundsätzlich ein öffentliches Ausschreibungsverfahren unter Mitwirkung einer Findungskommission vorgesehen ist. Es stellt jedoch fest, dass die Bundesrätinnen und Bundesräte von diesen Regeln abweichen können, wenn sie dies als notwendig erachten. Die Gespräche vor Ort haben bestätigt, dass solche Abweichungen in der Praxis vorkommen, laut einigen Gesprächspartnern aus Zeitmangel. Gemäss Hinweis des ETG anerkennt die GRECO in ihren Berichten, dass die Arbeitsbeziehung zwischen Regierungsmitgliedern und ihren persönlichen Mitarbeitenden auf einem Vertrauensverhältnis beruht, das ein Abweichen von den Grundsätzen der Objektivität und Transparenz bei der Rekrutierung bis zu einem gewissen Grad rechtfertigt. Das Team stellt ferner fest, dass die für die Bundesrätinnen und Bundesräte tätigen Personen in hohen Exekutivämtern der höchsten Sicherheitsprüfungsstufe unterliegen (siehe unten), was eine gute Gewähr für ihre Integrität bietet. Dennoch fordert das Team die Schweizer Behörden auf, dafür zu sorgen, dass die Ausnahmen von den Weisungen des Bundesrates für die Ernennung von oberen Kaderpersonen so eng wie möglich gefasst sind.

39. Artikel 26 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001²¹ (BPV) regelt die Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit den Vizekanzlerinnen und Vizekanzlern, den Generalsekretärinnen und Generalsekretären, den Kommunikationsverantwortlichen sowie den persönlichen Mitarbeitenden.

40. Der Arbeitsvertrag mit den Vizekanzlerinnen und Vizekanzlern des Bundes hält den Wegfall der gedeihlichen Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler als Grund für eine ordentliche Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber nach Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe f BPG fest. Wird dem Bundesrat eine Kündigung beantragt, so sind im Antrag die Umstände darzulegen, welche die gedeihliche Zusammenarbeit als ausgeschlossen erscheinen lassen. Der betroffenen Person ist Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme an den Bundesrat zu bieten.

41. Die Arbeitsverträge mit den Generalsekretärinnen und Generalsekretären, den Kommunikationsverantwortlichen der Departemente und den persönlichen Mitarbeitenden sehen den Wegfall des Willens der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers zur Zusammenarbeit als Grund für eine ordentliche Kündigung vor. Der Bundesrat kann somit nach eigenem Ermessen entscheiden. Bei den persönlichen Mitarbeitenden stellt zudem das Ausscheiden einer Departementsvorsteherin oder eines Departementsvorstehers infolge Rücktritts oder Departementswechsels einen Grund für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses dar. Bei Generalsekretärinnen und Generalsekretären sowie bei den Kommunikationsverantwortlichen ist eine solche Kündigung nicht automatisch möglich.

²⁰ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2014/2115/de>

²¹ [SR 172.220.111.3](#)

Besoldung

42. Die Besoldung und die Zulagen der Mitglieder des Bundesrates sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers sind im Bundesgesetz über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen²² und in der Verordnung der Bundesversammlung über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen²³ geregelt. Das Bruttojahreseinkommen eines Bundesrates beträgt 472 958 Franken, was 498 041 Euro (Stand 1. Januar 2024) entspricht.²⁴ Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler bezieht einen Lohn in der Höhe von 81,6 % des Lohnes eines Mitglieds des Bundesrates, d. h. 385 934 Franken (bzw. 391 520 Euro; Stand 1. Januar 2024). Diese Löhne werden wie die übrigen Löhne des Bundespersonals der Teuerung angepasst. Es gibt jedoch keine Reallohnerhöhung.

43. Zum oben erwähnten Bruttojahreseinkommen einer Bundesrätin oder eines Bundesrates kommt eine Pauschale von 30 000 Franken (31 587 Euro; Stand 1. Januar 2024; nicht indexiert) zur Deckung sogenannter Repräsentationsspesen. Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident erhält zusätzlich eine Entschädigung von 12 000 Franken (12 635 Euro) für das Präsidualjahr sowie 5000 Franken (5264 Euro) als «Präsidualfonds» gemäss Kapitel 3.10 des Aide-Mémoire für die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler; dieser Betrag ist zur Unterstützung notleidender Personen oder wohltätiger Organisationen bestimmt.

44. Die vollständige Liste der zusätzlich zu den oben aufgeführten Beträgen ausbezahlten Zulagen sind in Anhang 2 «Spesenreglement» des Aide-Mémoire für die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler aufgeführt. Telekommunikationskosten (Festnetz, Mobiltelefon, Informatik) werden übernommen. Die Bundesratsmitglieder und die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler haben Anrecht auf ein Repräsentationsfahrzeug und ein persönliches Dienstfahrzeug. Für die private Nutzung wird pro Monat 0,9 % des Kaufpreises verrechnet. Zusätzlich erhält jedes Mitglied ein Generalabonnement 1. Klasse der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) im Wert von 6520 Franken (d. h. 6613 Euro). Für Reisen in Ausübung ihres Amtes können die Mitglieder des Bundesrates die Flugzeuge und Helikopter des Bundes benützen. Dies gilt auch für die von ihnen ausgewählten Begleitpersonen. Der Bundesrat hat beschlossen, ab 2025 auf das Seilbahn-Jahresabonnement zu verzichten (Wert ca. 4000 Franken, d. h. 4057 Euro, pro Person).²⁵

45. Die Entlohnung und die Zulagen des Bundespersonals richten sich nach dem BPG²⁶ und den dazugehörigen Verordnungen, insbesondere der BPV²⁷. Die Entlohnung der anderen Personen in hohen Exekutivämtern, ohne die Bundesrätinnen und Bundesräte, bestimmt sich nach der gleichen, für das gesamte Bundespersonal geltenden Lohntabelle. In der öffentlich publizierten Lohntabelle (Art. 36 BPV)²⁸ ist für jede Lohnklasse der jeweilige Höchstbetrag ausgewiesen, der bei guten Leistungen erreicht werden kann. Die Löhne der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre der Departemente und der Vizekanzlerinnen und

²² [SR 172.121](#)

²³ [SR 172.121.1](#)

²⁴ [Einkommen, Dienstfahrzeuge \(admin.ch\)](#)

²⁵ [Bundesrat verzichtet per Ende 2024 auf Abonnemente der Seilbahnen Schweiz \(admin.ch\)](#)

²⁶ [SR 172.220.1](#)

²⁷ [SR 172.220.111.3](#)

²⁸ [Lohnsystem \(admin.ch\)](#)

Vizekanzler des Bundes liegen (Stand 1. Januar 2024) zwischen der Lohnklasse 31 (maximales Bruttojahresgehalt von 224 015 Franken, d. h. 235 653 Euro) und der höchsten Lohnklasse 38 (maximales Bruttojahresgehalt von 401 239 Franken, d. h. 422 085 Euro). Der Anfangslohn (oder Basislohn) liegt unter diesen Beträgen. Er wird individuell gemäss Qualifikation, Erfahrung und gegebenenfalls Arbeitsmarktlage festgelegt. Die Entwicklung des Basislohnes richtet sich nach der individuellen Leistung. Ausserordentliche Leistungen und besondere Einsätze können zusätzlich mit Leistungsprämien honoriert werden. Diese dürfen maximal 5 % des Maximalgehalts der betreffenden Lohnklasse und, wenn die Person bereits beim Maximum angelangt ist, 10 % des Maximums der jeweiligen Lohnklasse betragen. Das Gehalt der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre wird vom Bundesrat festgelegt. Für die übrigen Mitarbeitenden wird er vom zuständigen Bundesratsmitglied bestimmt und dem Gesamtbundesrat zur Kenntnis gebracht. Die Stellenbeschreibung und die entsprechende Lohnklasse sind grundsätzlich amtliche Dokumente im Sinne des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung.

46. Das Lohnsystem der Bundesverwaltung kennt verschiedene Zulagen, namentlich einen Ortszuschlag, eine Familienzulage (zwischen 250 und 380 Franken pro Kind und pro Monat), eine funktionsbezogene Zulage, externe Kinderbetreuung und Gewährung von Vaterschaftsurlaub. Direkt den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern oder der Bundeskanzlerin bzw. dem Bundeskanzler unterstellten Angestellten mit wiederkehrenden Repräsentationsaufgaben können Spesenpauschalen ausgerichtet werden (Art. 50 der Verordnung des EFD vom 6. Dezember 2001²⁹ zur Bundespersonalverordnung [VBPV]).

47. Der durchschnittliche Bruttolohn pro Vollzeitstelle in der Bundesverwaltung belief sich im Jahr 2022 auf 126 554 Franken, d. h. 133 089 Euro. Die Gehälter in der Bundesverwaltung sind wettbewerbsfähig. Der Medianlohn in der Schweiz liegt bei rund 80 000 Franken bzw. 84 131 Euro.³⁰

Korruptionsbekämpfungs- und Integritätspolitik, regulatorischer und institutioneller Rahmen

Korruptionsbekämpfungs- und Integritätspolitik, Mechanismen des Risikomanagements

48. Am 25. November 2020 hat der Bundesrat die von der Interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung (IDAG Korruptionsbekämpfung) erarbeitete «Strategie des Bundesrates gegen die Korruption (2021–2024)»³¹ verabschiedet. Sie enthält 11 Ziele und 42 Massnahmen, von der Prävention über die strafrechtliche Verfolgung bis zur internationalen Zusammenarbeit. Die IDAG Korruptionsbekämpfung ist für das Monitoring zuständig und fördert die Umsetzung der Massnahmen, indem sie einen Informationsaustausch über die erzielten Fortschritte organisiert und die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Bundesämtern unterstützt. Die Strategie enthält auch eine Reihe von Massnahmen, die sich an Personen in hohen Exekutivfunktionen richten, wie die Massnahme Nr. 1 («Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher und die Top-Kader führen durch ihr gutes Beispiel und erinnern ihre Mitarbeitenden regelmässig an die Pflichten des Personals gemäss

²⁹ [SR 172.220.111.31](#)

³⁰ Website des Bundesamtes für Statistik betreffend die Löhne 2022 in der Schweiz: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/loehne-erwerbseinkommen-arbeitskosten.html>

³¹ [Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021–2024 \(admin.ch\)](#)

BPV und Verhaltenskodex Bundesverwaltung.») und die Massnahme Nr. 10 («Von Art. 94b BPV [Vereinbarung einer Karenzfrist] wird vermehrt Gebrauch gemacht, um Interessenkonflikte beim Wechsel vom öffentlichen in den privaten Sektor zu vermeiden.»). Massnahme Nr. 4 sieht vor, dass mindestens einmal jährlich im Rahmen des Mitarbeitergesprächs mit den Generalsekretärinnen und Generalsekretären der Departemente, den Kommunikationsverantwortlichen und den persönlichen Mitarbeitenden mögliche Interessenkonflikte überprüft werden (vgl. nachfolgende Ziff. 140). Im Rahmen der Massnahme Nr. 8 wurde zudem eine externe Studie in Auftrag gegeben, welche die rechtlichen Möglichkeiten zur Einführung einer Meldepflicht für Personen in Funktionen mit erhöhtem Korruptionsrisiko prüft. Diese Studie bildet auch den Ausgangspunkt für die laufenden Überlegungen zur allfälligen Einführung einer Meldepflicht (vgl. unten Ziff. 125). Zudem wird die IDAG Korruptionsbekämpfung mit Massnahme Nr. 6 beauftragt, bis Ende 2024 Leitlinien zur Identifikation von besonders korruptionsgefährdeten Funktionen in der Bundesverwaltung zu erarbeiten (vgl. unten Ziff. 50). Schliesslich sollen gemäss Massnahme Nr. 5 die Führungskräfte im Rahmen der Aus- und Weiterbildung für Korruptionsprävention sensibilisiert werden.

49. Die Eidgenössische Finanzverwaltung koordiniert für die gesamte Bundesverwaltung, den Bundesrat, die sieben Departemente, deren 73 Verwaltungseinheiten (insbesondere die Bundesämter) sowie die Bundeskanzlei ein Enterprise Risk Management System (ERMS)³², ein System der Risiko- und Versicherungspolitik. Das ERMS basiert auf der internationalen Norm ISO 31000. Es wird regelmässig durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) und die «Arbeitsgruppe Risikomanagement Bund» der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) der beiden Kammern des Parlamentes geprüft. Der Anwendungsbereich des EMRS umfasst alle Arten von Risiken der Bundesverwaltung, wie sie in den «Richtlinien über das Risikomanagement Bund» und in den «Weisungen über die Risikopolitik des Bundes»³³ definiert sind. Erfasst werden somit ganz allgemein die strategischen Risiken der Bundesverwaltung, welche Schnittstellen zu verwandten Geschäftsbereichen wie Internes Kontrollsystem, Informationssicherheit, Kontinuität der Führung oder Integrität aufweisen können. Obwohl diese Bereiche eigenständig geführt werden, findet ein regelmässiger Austausch zwischen ihnen und dem Risikomanagement statt. Generell dient der Risikomanagementprozess als Hauptinstrument zur Identifizierung, Bewertung und Management/Minderung potenzieller Risiken, einschliesslich der Risiken für die öffentliche Integrität. Korruptionsrisiken sind an der Schnittstelle zwischen dem Internen Kontrollsystem (IKS), das sich auf die operationellen Risiken der finanzrelevanten Geschäftsprozesse konzentriert, und dem Risikomanagement angesiedelt. Der Risikomanagementprozess erfolgt in der gesamten Bundesverwaltung nach einem Bottom-up- und Top-down-Ansatz und wird zweimal jährlich im Rahmen eines Standardverfahrens oder bei Bedarf durchgeführt.

50. Das ETG nimmt die bisher erste Strategie des Bundesrates zur Korruptionsbekämpfung zur Kenntnis. Sie erstreckt sich über den Zeitraum 2021–2024 und beschränkt sich im Wesentlichen auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates; die darin enthaltenen Massnahmen richten sich direkt an die Bundesverwaltung. Ziel 2 sieht einen risikobasierten Ansatz vor. Die IDAG Korruptionsbekämpfung wurde beauftragt, ergänzend zum Internen Kontrollsystem, Richtlinien zur Bestimmung besonders korruptionsgefährdeter Funktionen in der Bundesverwaltung zu erarbeiten. Die Umsetzung dieser Strategie wird durch eine unabhängige Stelle evaluiert; der Bundesrat wird Ende 2024 Bilanz ziehen und über eine allfällige Weiterentwicklung der Strategie entscheiden.

³² Website des ERMS: [Risiko- und Versicherungspolitik \(admin.ch\)](#)

³³ [Risiko- und Versicherungspolitik \(admin.ch\)](#)

51. Das ETG ist der Ansicht, dass die Strategie des Bundesrates zur Korruptionsbekämpfung in Inhalt und Zielsetzung ambitionierter und konkreter sein könnte, was auch von einigen Gesprächspartnern anlässlich des Besuchs vor Ort bestätigt wurde. Massnahme Nr. 6 der bundesrätlichen Strategie zur Korruptionsbekämpfung beauftragt zwar die IDAG Korruptionsbekämpfung, bis Ende 2024 Leitlinien zur Bestimmung besonders korruptionsgefährdeter Funktionen in der Bundesverwaltung zu erarbeiten. Das Risikomanagementsystem ERMS befasst sich jedoch nicht spezifisch mit Korruptionsrisiken, ausser diese seien von einer gewissen Tragweite oder es lägen systemische Fehler vor. Es ist vielmehr vornehmlich auf die Grundsätze einer guten Verwaltungspraxis ausgerichtet. Die Strategie enthält keine speziell auf Personen in hohen Exekutivämtern ausgerichteten Massnahmen, die über die Formulierung einer von ihnen zu verkörpernden Vorbildfunktion hinausgehen. Sie befasst sich nicht oder nur unzureichend mit bestimmten Themen, die für die Integrität in hohen Exekutivämtern von zentraler Bedeutung sind, wie zum Beispiel der Lobbyismus oder die sogenannte Pantouflage, obwohl es solche Fälle nachweislich gibt (siehe unten). Schliesslich wird die Strategie nicht immer ausreichend von der IDAG Korruptionsbekämpfung überwacht, auf deren Rolle weiter unten in diesem Bericht eingegangen wird. **Die GRECO empfiehlt regelmässige Risikoanalysen, ausgerichtet auf die Integritätsrisiken von Personen in hohen Exekutivämtern durchzuführen, und die Strategie des Bundesrates mit spezifischen Massnahmen für diese Personen zu ergänzen.**

52. Eine der wichtigsten Massnahmen zur Korruptionsprävention bei Führungskräften in der Bundesverwaltung ist die Personensicherheitsprüfung (PSP). Dabei werden relevante Daten über die Lebensführung der betreffenden Person, einschliesslich ihrer persönlichen und familiären Beziehungen, ihrer finanziellen Verhältnisse, ihrer Beziehungen zum Ausland und allfälliger illegaler, die innere und äussere Sicherheit gefährdender Aktivitäten erhoben. Damit soll sichergestellt werden, dass die zu prüfende Person kein Sicherheitsrisiko darstellt: Sie muss integer und vertrauenswürdig sein, und ihr Lebensstil darf sie nicht bestechlich oder erpressbar machen oder ihrem Ansehen oder dem ihres Arbeitgebers schaden. Die Einzelheiten der Personensicherheitsprüfung sind in der Verordnung vom 8. November 2023³⁴ über die Personensicherheitsprüfungen (VPSP) geregelt. Es gibt zwei Prüfstufen: die Grundsicherheitsprüfung und die erweiterte Personensicherheitsprüfung, die auch Befragungen umfassen kann. Diese Prüfungen werden alle fünf bis zehn Jahre bzw. alle drei bis fünf Jahre wiederholt. Besteht Grund zur Annahme, dass sich seit der letzten Prüfung wesentliche Risiken ergeben haben, wird unverzüglich eine ausserordentliche Wiederholungsprüfung eingeleitet.

53. Die Vizekanzlerinnen und Vizekanzler des Bundes, die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre und die persönlichen Mitarbeitenden der Bundesräte werden der höchsten Stufe der Personensicherheitsprüfung (PSP), der erweiterten Personensicherheitsprüfung mit Befragung, unterzogen.³⁵ Die PSP für die Vizekanzlerinnen und Vizekanzler der Eidgenossenschaft wird von der Fachstelle PSP des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) durchgeführt. Die PSP für die übrigen Personen in hohen Exekutivämtern wird von der Fachstelle PSP der Bundeskanzlei durchgeführt. Im Rahmen dieser Prüfung werden unter anderem Daten über die persönlichen Verhältnisse, die Interessenbindungen, die entgeltlichen und unentgeltlichen Nebenbeschäftigungen und die finanziellen Verhältnisse der zu prüfenden Person erhoben. Die zu prüfende Person muss schriftlich Auskunft erteilen, wie etwa durch die Abgabe der Steuererklärung, und wird

³⁴ [SR 128.31](#)

persönlich befragt. Die erste Prüfung erstreckt sich auf einen Zeitraum von zehn Jahren vor Einleitung des Prüfverfahrens. Diese Prüfung ist nach fünf bis zehn Jahren zu wiederholen. Die Wiederholungsprüfung kann jedoch vor Ablauf der Fünfjahresfrist eingeleitet werden, wenn Grund zur Annahme besteht, dass neue Risiken entstanden sind, oder wenn ein Strafverfahren gegen die betroffene Person eingeleitet wurde. Die erhobenen Daten, die Risikoanalyse und das Ergebnis der Prüfung werden im Informationssicherheits-Managementsystem (ISMS; Art. 45 Informationssicherheitsgesetz [ISG]³⁶) gespeichert. Das ISMS ist ein nicht öffentlich zugängliches Informationssystem der Armee. Die Ergebnisse der PSP sind nicht öffentlich.

54. Gemäss Artikel 27 Absatz 2 und Artikel 34 ISG sowie Artikel 19 und Anhang 7 VPSP dürfen Daten über die zu prüfende Person unter anderem beschafft werden vom Nachrichtendienst des Bundes (NDB), aus den Registern der Sicherheits- und Strafverfolgungsorgane des Bundes und der Kantone sowie aus dem Strafregister; aus den Registern der kantonalen Betreibungs- und Konkursämter sowie der Einwohnerkontrollen; durch Ermittlungen der zuständigen Kantonspolizeikorps im Auftrag der Prüfstelle; durch Einholung von Auskünften oder Akten bei den zuständigen Gerichten, Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden über laufende, abgeschlossene oder eingestellte Strafverfahren oder Strafvollzug; durch Befragung Dritter, wenn die betroffene Person eingewilligt hat; durch Befragung der betroffenen Person.

55. Die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler unterliegen nicht der PSP. Die Behörden argumentieren, dass die Wahl in den Bundesrat im politischen Leben der Schweiz ein eher seltenes Ereignis ist – in den letzten 175 Jahren wurden erst 121 Personen in dieses Amt gewählt – und dass deshalb die von den politischen Parteien aufgestellten Kandidaten ein grosses Medieninteresse anziehen.³⁷ Vor der Wahl werden die offiziellen Kandidatinnen und Kandidaten der Parteien (in der Regel zwei für jeden zu besetzenden Sitz) von den anderen grossen politischen Parteien angehört. Diese Anhörungen sind nicht öffentlich.

56. Das ETG begrüsst, dass die meisten Personen in hohen Exekutivämtern einer erweiterten Personensicherheitsprüfung mit Anhörung, also der höchsten Prüfstufe, unterzogen werden, und dass diese Prüfung mindestens alle fünf Jahre wiederholt wird. Diese Prüfung zielt insbesondere auf die Integrität der Person ab und erstreckt sich auf ihre finanzielle Situation, ihre Nebenbeschäftigungen, ihr Umfeld und ihre Interessenbindungen. Das ETG weist darauf hin, dass Bundesrätinnen und Bundesräte sowie die Bundeskanzlerin und der Bundeskanzler von dieser Prüfung ausgenommen sind. Die Schweizer Behörden haben erklärt, dass diese Situation gewollt ist und sich aus der Tatsache ergibt, dass diese Personen von der Bundesversammlung gewählt werden. Sie sind der Ansicht, dass das Interesse der Medien an den Kandidatinnen und Kandidaten sowie die Tatsache, dass diese von ihrer politischen Partei geprüft und anschliessend von den anderen politischen Parteien angehört werden, ausreichende Garantien für ihre Integrität bieten, wie der in Fussnote 37 erwähnte Fall zeigt. Während des Besuchs wurde das ETG jedoch über einen anderen Fall von einem nicht in den Bundesrat gewählten Kandidaten informiert, der später wegen der

³⁶ [SR 128](#)

³⁷ Im Jahr 2011 schied ein favorisierter Kandidat für die Bundesratswahl eine Woche vor der Wahl aufgrund von Enthüllungen in der Presse aus. Nach diesem Fall haben die politischen Parteien begonnen, die Vergangenheit ihrer Kandidatinnen und Kandidaten selbst zu überprüfen, damit nicht nachträglich Negatives über sie in der Presse oder aus den Anhörungen bekannt wird.

Annahme eines unrechtmässigen Vorteils verurteilt wurde.³⁸ Der Sachverhalt, der zur Verurteilung führte, war während der Kandidatur nicht offengelegt worden, was zeigt, dass das bestehende System nicht absolut sicher ist. Nach Ansicht des ETG würde es zweifellos zusätzliche Garantien für die Fähigkeit zur unparteiischen Amtsausübung bieten, wenn die Bundesrätinnen und Bundesräte und die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler einer institutionellen Prüfung unterzogen würden, die es ermöglichen würde, potenzielle Interessenkonflikte im Voraus zu erkennen und zu steuern, oder wenn sie wie andere Personen in hohen Exekutivämtern einer erweiterten Personensicherheitsprüfung unterzogen würden. **Die GRECO empfiehlt, eine institutionelle Überprüfung von Bundesrätinnen und Bundesräten sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers bei ihrer Wahl vorzusehen und damit ihre Integrität sicherzustellen.**

Institutioneller Rahmen

57. Für die Korruptionsprävention verfügt die Schweiz über ein dezentrales System, in dem verschiedene Stellen bedarfsorientiert zusammenarbeiten. Auf die Empfehlung der GRECO in ihrem Bericht zur Ersten und Zweiten Evaluationsrunde hat der Bundesrat 2008 die IDAG Korruptionsbekämpfung eingesetzt, das Schweizer Gremium zur Korruptionsprävention im Sinne der einschlägigen multilateralen Übereinkommen.

58. Die IDAG Korruptionsbekämpfung umfasst alle in der Korruptionsbekämpfung tätigen Bundesämter aus allen Departementen sowie die Bundesanwaltschaft. Eine Kerngruppe³⁹ plant die Arbeiten und ist für die strategische Ausrichtung zuständig. Vorsitz und Sekretariat der IDAG Korruptionsbekämpfung und ihrer Kerngruppe liegen beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), das 90 % der Vollzeitstellen des IDAG-Vorsitzenden, des Vorsitzenden der Kerngruppe und des Sekretärs sowie die Aktivitäten der Gruppe finanziert. Die IDAG Korruptionsbekämpfung verfügt über kein eigenes Budget. Sie geniesst funktionelle Unabhängigkeit; aufgrund ihrer Eingliederung in das EDA unterliegen ihre Berichte und parlamentarischen Dossiers aber der entsprechenden Hierarchie.

59. Die IDAG Korruptionsbekämpfung ist ihrem Zweck gemäss vom Bundesrat beauftragt, den Austausch und den Informationsfluss zwischen den verschiedenen Bundesstellen, den Kantonen, den Gemeinden, der Privatwirtschaft, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft zu verstärken. Dafür organisiert sie Ateliers zum Thema Prävention. Weiter stellt sie eine Plattform zur Verfügung, auf der die Entwicklungen in den internationalen Antikorruptionskonventionen und -foren besprochen und die Schweizer Positionen auf internationaler Ebene koordiniert werden. Die IDAG Korruptionsbekämpfung wurde zudem vom Bundesrat beauftragt, zusammen mit den Kantonen ein Informationsnetzwerk zum Thema Korruption aufzubauen. Schliesslich informiert die IDAG Korruptionsbekämpfung den Bundesrat regelmässig über die Entwicklungen in der Korruptionsbekämpfung und über ihre Tätigkeit. Ihre Tätigkeitsberichte sind auf der Website der IDAG Korruptionsbekämpfung veröffentlicht.⁴⁰

³⁸ Der Tatbestand geht auf das Jahr 2015 zurück und betraf die Bundesratskandidatur von 2017. Die Verurteilung wurde 2023 rechtskräftig.

³⁹ In dieser Kerngruppe sind das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (GS-EDI), das Bundesamt für Justiz (BJ), das Bundesamt für Polizei (fedpol), das Bundesamt für Rüstung (armasuisse), das Eidgenössische Personalamt (EPA), das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), das Bundesamt für Strassen (ASTRA) und die Bundesanwaltschaft (BA) vertreten.

⁴⁰ [Interdepartementale Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung \(admin.ch\)](https://www.admin.ch)

60. Das ETG stellt fest, dass die IDAG Korruptionsbekämpfung budgetär nicht unabhängig ist und nur über geringe Ressourcen verfügt, wobei ihre Betriebskosten jedoch von den betroffenen Departementen gedeckt werden. Sie verfügt über kein Vollzeitpersonal, und nach den Informationen aus dem Besuch vor Ort haben zwei der drei vom EDA zugewiesenen Personen einen übertragbaren Personalstatus und wechseln in der Regel alle vier Jahre, was ihre Arbeit erschwert und kein institutionelles Gedächtnis gewährleistet. Allerdings hat der Sekretär der IDAG Korruptionsbekämpfung inzwischen eine feste Stelle inne, und auch die anderen Mitglieder der IDAG Korruptionsbekämpfung und der Kerngruppe haben gemäss den Behörden im Allgemeinen unbefristete Stellen. Die Tätigkeit der IDAG Korruptionsbekämpfung scheint sich im Wesentlichen auf die Organisation von etwa zehn Sitzungen pro Jahr zu beschränken. Diese Einschätzung wird von der Zivilgesellschaft und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) geteilt, die 2018 eine Revision der IDAG Korruptionsbekämpfung durchgeführt hat.⁴¹ Die EFK schätzt die Wirksamkeit und die Ergebnisse dieses Gremiums als unbefriedigend ein, insbesondere weil es nicht über die notwendigen Ressourcen und Kompetenzen sowie die erforderliche Autorität und Unabhängigkeit verfügt, um sein Mandat angemessen auszuüben und die Korruptionsbekämpfung aktiv zu verstärken. Trotz dieser Kritik erneuerte der Bundesrat 2018 das Mandat der IDAG Korruptionsbekämpfung, jedoch ohne wesentliche Aufstockung ihrer Mittel. Die Behörden führen an, dass die IDAG Korruptionsbekämpfung ihre Aktivitäten seit 2018 dennoch erheblich ausgeweitet habe. So hat sie beispielsweise die erste Strategie des Bundesrates zur Korruptionsbekämpfung 2021–2024 ausgearbeitet, deren Umsetzung sie überwachen soll, und es wurde ein Informationsnetzwerk Bund–Kantone zum Thema Korruption eingerichtet. Dennoch ist die Schwäche der IDAG Korruptionsbekämpfung nach Ansicht einiger Gesprächspartner des ETG symptomatisch für den geringen Stellenwert, den der Bundesrat der Korruptionsbekämpfung beimisst.

61. Eine der Aufgaben der IDAG Korruptionsbekämpfung besteht darin, die Strategie des Bundesrates zur Korruptionsbekämpfung vorzubereiten und zu evaluieren. Nach den vom ETG eingeholten Informationen wurden in dieser Hinsicht jedoch nur wenige konkrete Massnahmen umgesetzt, abgesehen von der Organisation thematischer Ateliers mit Vertretern der zuständigen Einheiten der Bundesverwaltung, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft. Die während des Besuchs vor Ort geführten Gespräche bestätigten den Eindruck des ETG, dass die Strategie hauptsächlich auf dem Papier zu existieren scheint und wenig konkrete Anwendung findet. Die Rolle der IDAG Korruptionsbekämpfung scheint sich darauf zu beschränken, die Umsetzung der in der Strategie vorgesehenen Massnahmen zu prüfen und, falls diese noch nicht umgesetzt sind, entsprechende Empfehlungen zu geben. Sie ist jedoch nicht in der Lage, die konkrete Umsetzung der Massnahmen in den verschiedenen Verwaltungsbereichen durchzusetzen oder ihre Anwendung zu vereinheitlichen. Das ETG ist überzeugt, dass das Monitoring der Strategie wesentlich verstärkt werden muss, damit diese eine entscheidende Rolle bei der Prävention und Bekämpfung der Korruption spielen kann. Die Revision der EFK bietet hierfür zweifellos Ansatzpunkte. Im Lichte der obigen Ausführungen **empfiehlt die GRECO die Verbesserung des Monitorings der bundesrätlichen Strategie zur Korruptionsbekämpfung, indem eine unabhängige Evaluation der Strategie und die Veröffentlichung der Ergebnisse sichergestellt werden.**

⁴¹ <https://www.efk.admin.ch/pruefung/korruptionsbekaempfung-evaluation-der-umsetzung-des-bundesratsbeschlusses-vom-19-oktober-2008-bundesrat/>

62. Für die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler gibt es ein Aide-mémoire⁴², das laufend aktualisiert wird und in dem unter anderem die wichtigsten Rechtsgrundlagen ihrer Amtsführung aufgeführt und kommentiert werden. Das Aide-mémoire enthält auch verschiedene Elemente eines Verhaltenskodexes, auf die in den entsprechenden Abschnitten weiter unten in diesem Bericht ausführlicher eingegangen wird. Es handelt sich um die Unvereinbarkeiten, das Amtsgeheimnis, die Ausstandspflicht, die Ausübung einer entgeltlichen Tätigkeit nach dem Ausscheiden aus dem Amt⁴³ und die Mitarbeit in einer Partei. Dieses Aide-mémoire richtet sich an die Mitglieder des Bundesrates und an die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler sowie an ehemalige Amtsinhaber. Es hat als solches – im Gegensatz zu den gesetzlichen Bestimmungen, auf die es verweist – keine rechtsverbindliche Wirkung, kommt aber in der Praxis zur Anwendung.

63. Die Gesprächspartner des ETG waren sich einig, dass das Aide-mémoire für die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler insofern nützlich ist, als es die für diese Personen geltenden Regeln in einem Dokument zusammenfasst und erläutert. Es handelt sich zwar nicht um einen Verhaltenskodex im eigentlichen Sinne und es ist auch nicht verbindlich, wird aber nach allgemeiner Auffassung in der Praxis gut umgesetzt. Darüber hinaus sind einige der darin enthaltenen Regeln als solche verbindlich. Das ETG stellt fest, dass die GRECO in einigen ihrer Berichte die Ansicht vertreten hat, ein Dokument wie das Aide-mémoire könne als Verhaltenskodex angesehen werden. Dieser wird im Lichte der Regeln, deren Annahme weiter unten empfohlen wird (siehe insbesondere die Empfehlungen vi und viii), ergänzt und mit einem Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismus versehen werden müssen (siehe Empfehlung x).

64. Die Vizekanzlerinnen und Vizekanzler des Bundes, die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, die Kommunikationsverantwortlichen sowie die persönlichen Mitarbeitenden der Bundesrätinnen und Bundesräte unterstehen wie die übrigen Bundesangestellten den Bestimmungen zur Korruptionsprävention (Art. 20–23 BPG; Art. 91–94d BPV⁴⁴; Richtlinie zu Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern⁴⁵) sowie dem Kodex vom 15. August 2012⁴⁶ für das Personal der Bundesverwaltung zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zum Umgang mit nicht öffentlich bekannten Informationen. Verstösse gegen eine dieser Normen können nach einer Verwarnung einen Kündigungsgrund darstellen oder Disziplinar massnahmen nach sich ziehen.

65. Das ETG ist der Ansicht, dass diese Regeln für die meisten Fragen der Integrität hinreichend präzise und anschaulich sind, auch wenn sie im Lichte der in diesem Bericht empfohlenen Massnahmen ergänzt werden müssen. Sie scheinen gut bekannt zu sein und werden in der Praxis befolgt, wie aus den während des Besuchs vor Ort gesammelten Informationen hervorgeht. Sie sind verbindlich, und die Personen in hohen Exekutivämtern – mit Ausnahme der Bundesrätinnen und Bundesräte sowie Bundeskanzlerinnen und

⁴² Aide-mémoire vom 5. November 2014 für die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler (in Kraft seit dem 1. Januar 2015): [Von der Wahl bis zum Rücktritt \(admin.ch\)](#).

⁴³ Anhang 1 zum Aide-mémoire, Bestimmungen für ehemalige Mitglieder des Bundesrates sowie ehemalige Bundeskanzlerinnen und Bundeskanzler.

⁴⁴ [SR 172.220.111.3](#)

⁴⁵ [Nebenbeschäftigungsrichtlinien](#)

⁴⁶ [BBJ 2012 7873](#)

Bundeskanzler – unterliegen den Vorschriften über Disziplinarmaßnahmen der BPV (vgl. Ziff. 142). Die Verletzung ethischer Standards kann einen Entlassungsgrund darstellen. Anlässlich der Verabschiedung zusätzlicher Integritätsregeln wäre es jedoch zweifellos von zusätzlichem Wert, die Regeln, die für andere Personen in hohen Exekutivämtern – ohne Bundesrätinnen und Bundesräte sowie Bundeskanzlerinnen und Bundeskanzler – gelten, in einem einzigen Dokument, ähnlich dem Aide-mémoire, zusammenzufassen. **Die GRECO empfiehlt daher, die Integritätsregeln für Vizekanzlerinnen und Vizekanzler, Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, Kommunikationsverantwortliche und persönliche Beraterinnen und Berater der Bundesrätinnen und Bundesräte in einem Verhaltenskodex zusammenzufassen und zu veröffentlichen.**

Sensibilisierung

66. Die neuen Mitglieder des Bundesrates erhalten bei Amtsantritt von der Bundeskanzlei ein Exemplar des Aide-mémoire und werden über die für sie geltenden Regeln und Pflichten gebrieft. Bei Fragen zu Ethik und Integrität können sie sich an die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler wenden, die als Leiterin oder Leiter der Stabsstelle die Mitglieder des Bundesrates und die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt. Solche Beratungen werden streng vertraulich angefordert und durchgeführt. Sie werden nicht statistisch erfasst.

67. Die anderen Angestellten der Bundesverwaltung müssen zwingend das Online-Lernmodul «Korruptionsprävention und Verhaltenskodex» absolvieren. Dieses Modul wird aktuell überarbeitet. Der Kurs dauert 45 Minuten und verfolgt folgende Ziele:

- Kennen der Grundprinzipien der Korruptionsprävention kennen;
- Wissen, welche Einstellung und welches Verhalten die Bundesverwaltung in Bezug auf die Korruptionsprävention erwartet;
- Wissen, wie sich Kader der Bundesverwaltung unter dem Aspekt der Korruptionsprävention verhalten müssen.

68. Alle Angestellten erhalten zudem den Verhaltenskodex der Bundesverwaltung. Sie werden jährlich durch die Personalabteilungen der Verwaltungseinheiten auf die Meldepflicht für Nebenbeschäftigungen aufmerksam gemacht.

69. Für Beratungen zu Fragen der Ethik und Integrität sind die Spezialistinnen und Spezialisten für Korruptionsprävention in den Rechts- und Personaldiensten der Generalsekretariate und der Bundeskanzlei zuständig. Die Behörden führen keine Statistiken über die Anzahl der Anfragen.

70. Das ETG stellt fest, dass die neuen Mitglieder des Bundesrates bei ihrem Amtsantritt von der Bundeskanzlei über die geltenden Regeln informiert werden. Auch wenn es dabei insbesondere um Fragen der Unvereinbarkeit geht, ist dieses Briefing allgemeiner Natur und nicht auf ethische Fragen als solche ausgerichtet. Es wird im weiteren Verlauf nicht wiederholt. Das ETG ist der Ansicht, dass ein Teil dieses Briefings solchen Fragen gewidmet werden sollte und dass es in regelmässigen Abständen wiederholt werden müsste. Für vertrauliche Beratungen im Zusammenhang mit den geltenden Vorschriften stehen den Bundesräten die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler und deren Dienststellen zur Verfügung. Das ETG hält diesen Mechanismus für zufriedenstellend.

71. Das ETG stellt fest, dass andere Personen in hohen Exekutivämtern bei Dienstantritt zwingend einen Online-Kurs über Ethik absolvieren müssen. Dieser Kurs scheint gut konzipiert zu sein, sollte jedoch in regelmässigen Abständen wiederholt werden. Die Modalitäten für die vertrauliche Beratung dieser Personen werden vom ETG ebenfalls als zufriedenstellend erachtet. Im Lichte der obigen Ausführungen **empfiehlt die GRECO (i) eine Stärkung von Briefings und/oder Sensibilisierungsmassnahmen hinsichtlich ethischer Regeln und Pflichten für Bundesrätinnen und Bundesräte sowie die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler und (ii) regelmässig Weiterbildungen für alle Personen in hohen Exekutivämtern anzubieten.**

Transparenz und Kontrolle exekutiver Tätigkeiten der Zentralregierung

Zugang zu Informationen

72. Die Verhandlungen des Bundesrates, die Protokolle seiner Sitzungen sowie die Dokumente des Mitberichtsverfahrens⁴⁷ sind nicht öffentlich (Art. 21 RVOG). Es besteht kein Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten des Mitberichtsverfahrens (Art. 8 Abs. 1 des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004⁴⁸ [BGÖ]). Zudem untersteht der Bundesrat als solcher nicht dem BGÖ (Art. 2 Abs. 1 BGÖ a contrario). Die Behörden begründen dies mit dem Kollegialitätsprinzip: Sobald der Bundesrat einen Entscheid gefällt hat, müssen alle seine Mitglieder (auch jene, die sich dagegen ausgesprochen haben) gegen aussen für diesen Entscheid einstehen. Demgegenüber gilt das BGÖ für die gesamte Bundesverwaltung.

73. Gemäss Artikel 10 Absatz 1 RVOG muss der Bundesrat die Information der Bundesversammlung, der Kantone und der Öffentlichkeit gewährleisten. Er hat für eine einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren zu sorgen (Art. 10 Abs. 2 RVOG). Bei der Beschlussfassung legt der Bundesrat fest, welche Dokumente in welcher Form in den amtlichen Publikationsorganen veröffentlicht werden sollen oder können.

74. Gemäss dem Publikationsgesetz vom 18. Juni 2004⁴⁹ (PublG) sind bestimmte Erlasse zwingend in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) zu publizieren, so zum Beispiel die Verordnungen des Bundesrates, oder im Bundesblatt (BBl), wie zum Beispiel Botschaften und Gesetzesentwürfe oder Bundesbeschlüsse. Der Bundesrat kann die Veröffentlichung im Bundesblatt auch für andere von ihm verfasste Berichte, Weisungen, Beschlüsse oder Mitteilungen anordnen, wenn diese Texte eine erhebliche Aussenwirkung haben oder von grosser allgemeiner Bedeutung sind.

75. Das ETG stellt fest, dass die Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip und vom Recht auf Zugang zu Informationen über die Tätigkeit des Bundesrates streng abgegrenzt sind. Während die Verhandlungen des Bundesrates und die Dokumente des formellen Mitberichtsverfahrens nicht öffentlich sind, unterstehen die Bundesrätinnen und Bundesräte in ihrer Funktion als Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher dem BGÖ, da die Bundesverwaltung als Ganzes diesem Gesetz untersteht. Im Sinne der Transparenz des Gesetzgebungsprozesses sind auch die vorbereitenden Unterlagen des Mitberichtsverfahrens

⁴⁷ Entscheidverfahren des Bundesrates, das jeder Departementsvorsteherin bzw. jedem Departementsvorsteher die Möglichkeit gibt, ihre bzw. seine Vorschläge vor der Bundesratssitzung einzubringen.

⁴⁸ [SR 152.3](#)

⁴⁹ [SR 170.512](#)

öffentlich. Die Rechtsprechung hat bestätigt, dass Zugangsgesuche auch für die Traktandenliste und den Chat der Bundesratsmitglieder gestellt werden können.⁵⁰ Das ETG stellt auch fest, dass das Verfahren und die Fristen für die Beantwortung von Zugangsgesuchen klar sind: Frist von 20 Tagen, die in seltenen und klar definierten Fällen verlängert werden kann, bei Uneinigkeit Schlichtung durch den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) innerhalb von 30 Tagen. Schliesslich informiert der Bundesrat die Presse und die Öffentlichkeit proaktiv über seine Entscheide, sobald diese gefasst sind, noch bevor die betreffende Bundesratssitzung beendet ist. Die beim Bundesrat akkreditierten Medienschaffenden erhalten am Vorabend der Sitzungen eine Liste der zur Behandlung anstehenden Themen mit Sperrfrist. Medienmitteilungen werden unmittelbar nach den Beschlüssen des Bundesrates und vor Ende der Sitzung veröffentlicht. Pro Bundesratssitzung werden zwischen 10 und 35 Medienmitteilungen veröffentlicht. Das ETG ist daher der Ansicht, dass der Zugang zu Informationen offensichtlich kein wesentliches Problem darstellt und dass der breite Zugang zu Informationen der Verwaltung sowie die proaktive Vorgehensweise bei der Veröffentlichung der Beschlüsse des Bundesrates als gute Praxis zu begrüssen sind.

Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens

76. Der Bundesrat leitet seine Entwürfe für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse mittels einer Botschaft an das Parlament weiter. Über die Verabschiedung der Botschaft und die Überweisung an das Parlament wird eine Medienmitteilung veröffentlicht. Die Erlassentwürfe und die Botschaften werden im Bundesblatt veröffentlicht. In den Botschaften sind insbesondere die im Vorverfahren diskutierten Standpunkte und Varianten sowie deren Würdigung durch den Bundesrat darzulegen. Diese Vorgabe wird in den Weisungen des Bundesrates, die in einem Leitfaden für Botschaften des Bundesrates enthalten sind, weiter konkretisiert.⁵¹ So müssen die Botschaften ein Kapitel über das Vorverfahren enthalten, damit das Verfahren, das zur Botschaft geführt hat, nachvollziehbar ist. Dieses Kapitel soll insbesondere Auskunft geben über die geleisteten Vorarbeiten, über die allfällige Einsetzung einer Expertenkommission und gegebenenfalls über deren Zusammensetzung und Schlussfolgerungen, über den in die Vernehmlassung geschickten Entwurf, über die Auswertung der Vernehmlassung und über die Punkte, über die nach dem vorparlamentarischen Verfahren noch Meinungsverschiedenheiten bestehen, sowie gegebenenfalls über den Verzicht auf eine Vernehmlassung.

77. Zu Verordnungen, die Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens waren, ist ein Erläuterungsbericht zu verfassen. Die Anforderungen an Inhalt und Aufbau der Botschaften des Bundesrates gelten sinngemäss auch für diese Erläuterungsberichte, die ebenfalls auf der Publikationsplattform des Bundesrechts⁵² publiziert werden. Für Verordnungen ohne Vernehmlassungsverfahren ist diese Publikation fakultativ.

78. Im Bundesblatt sind insbesondere zu publizieren: die Botschaften und die Entwürfe des Bundesrates zu Erlassen der Bundesversammlung (Gesetze, Bundesbeschlüsse), Stellungnahmen des Bundesrates zu Berichten und Entwürfen der Kommissionen der Bundesver-

⁵⁰ Urteil des Bundesgerichts [BGE 142 II 324](#): Der Outlook-Kalender eines hohen Beamten stellt ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ dar, und die Behörde muss den Zugang dazu ermöglichen, vorbehaltlich der Elemente, die nach Art. 7 BGÖ geschwärzt werden können, doch muss die Behörde die Schwärzungen begründen und dabei die anwendbare(n) Ausnahme(n) angeben.

⁵¹ [Leitfaden für Botschaften des Bundesrates \(admin.ch\)](#)

⁵² [www.fedlex.admin.ch](#) > Amtliche Sammlung

sammlung betreffend Erlasse der Bundesversammlung, Weisungen des Bundesrates. Darüber hinaus kann der Bundesrat beschliessen, dass weitere von ihm verfasste Berichte, Stellungnahmen, Vereinbarungen, Beschlüsse oder Mitteilungen im Bundesblatt veröffentlicht werden, wenn diese Texte erhebliche Auswirkungen entfalten oder von grosser allgemeiner Bedeutung sind. Verordnungen des Bundesrates und andere rechtsetzende Erlasse, die von den Bundesbehörden, wie etwa den Departementen, erlassen werden, müssen in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) veröffentlicht werden. Diese Erlasse sind auch in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR)⁵³ enthalten, die eine bereinigte, nach Sachgebieten geordnete und laufend nachgeführte Sammlung der in der AS veröffentlichten Texte darstellt.

79. Zu eidgenössischen Vorlagen, die der Volksabstimmung unterstehen, werden Erläuterungen verfasst, die allen Stimmberechtigten zusammen mit den Abstimmungsunterlagen zugestellt und spätestens sechs Wochen vor dem Tag der Abstimmung auf dem Internetportal des Bundesrates⁵⁴ veröffentlicht werden. Diese Erläuterungen werden von der Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Departement erarbeitet und vom Bundesrat genehmigt. Sie enthalten unter anderem Erläuterungen zur Abstimmungsvorlage und die Empfehlungen von Bundesrat und Parlament sowie des Referendums- oder Initiativkomitees.

80. Berichte, Studien und Evaluationen, die ausserhalb der Bundesverwaltung erstellt werden (Forschung und Entwicklung), sind grundsätzlich auf einer Online-Plattform zu veröffentlichen.⁵⁵ Solche Publikationen erfolgen durch die Departemente und die Bundesämter und sind mit Angaben u. a. zu auftraggebender Stelle, Auftragnehmerin oder Auftragnehmer, Kosten und belasteter Kostenstelle zu ergänzen (Art. 6 OV-BK; ARAMIS-Verordnung⁵⁶).

Vernehmlassung

81. Das Vernehmlassungsverfahren ist im Vernehmlassungsgesetz (VIG)⁵⁷ und in der Vernehmlassungsverordnung (VIV)⁵⁸ geregelt. Das Vernehmlassungsverfahren bezweckt einerseits die Mitwirkung der Kantone, der Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundesrates. Andererseits soll es auch Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes. Obligatorisch ist die Vernehmlassung namentlich bei Verfassungsänderungen, bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen sowie bei anderen Vorlagen, die von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite sind, wenn die Kantone in erheblichem Mass betroffen sind oder wenn sie in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden. Eine Vernehmlassung kann auch zu Vorlagen durchgeführt werden, die keine dieser Voraussetzungen erfüllen.

82. Obligatorische Vernehmlassungsverfahren zu einem von der Bundesverwaltung ausgehenden Vorhaben werden vom Bundesrat, fakultative Vernehmlassungen vom zuständigen Departement oder der Bundeskanzlei eröffnet. Die Vernehmlassungsfrist beträgt in der Regel mindestens drei Monate. Sie wird unter Berücksichtigung von Ferien- und Feier-

⁵³ www.fedlex.admin.ch > Systematische Sammlung

⁵⁴ [Volksabstimmungen \(admin.ch\)](http://www.volksabstimmungen.admin.ch)

⁵⁵ <https://www.aramis.admin.ch/>

⁵⁶ [SR 420.171](#)

⁵⁷ [SR 172.061](#)

⁵⁸ [SR 172.061.1](#)

tagen sowie je nach Inhalt und Umfang der Vorlage angemessen verlängert. Ausnahmsweise kann die Frist verkürzt werden, wenn das Vorhaben keinen Aufschub duldet. Die abgegebenen Stellungnahmen werden in einem Bericht zusammengefasst, aber nicht bewertet.

83. Die Bundeskanzlei führt eine elektronische Liste der geplanten Vernehmlassungen; diese ist öffentlich und wird laufend aktualisiert.⁵⁹ Die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens wird im Bundesblatt angekündigt und ist Gegenstand einer Medienmitteilung des Bundesrates. Die Vernehmlassungsunterlagen werden auf der Publikationsplattform des Bundesrechts veröffentlicht.⁶⁰ Sie umfassen den Entwurf des Gesetzeserlasses, der in die Vernehmlassung geschickt wird, eine Übersicht der für das geltende Recht vorgesehenen Änderungen (bei einer Gesetzesänderung) und einen Erläuterungsbericht, ein Begleitschreiben an die Adressaten und eine Adressatenliste. Grundsätzlich hat die Veröffentlichung in den drei Amtssprachen zu erfolgen. Während der Vernehmlassung haben alle natürlichen und juristischen Personen das Recht auf Einreichung einer Stellungnahme.

84. Die eingereichten Stellungnahmen werden nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist öffentlich zugänglich gemacht. Der Bericht mit dem Vernehmlassungsergebnis wird nach Kenntnisnahme durch die eröffnende Behörde öffentlich zugänglich gemacht. Die Stellungnahmen und der Ergebnisbericht werden auf der Publikationsplattform des Bundesrechts veröffentlicht.⁶¹

85. Das ETG erachtet die Bestimmungen über die Transparenz der Gesetzgebung und die öffentliche Vernehmlassung als sehr umfassend. Während des Besuchs kritisierte die Vertretung der Zivilgesellschaft eine gewisse Intransparenz in Bezug auf den Prozess der Ausarbeitung von Gesetzestexten in den Departementen und Ämtern. Die Ämter kämen ihrer gesetzlichen Verpflichtung, einen Ergebnisbericht über die Vernehmlassung vorzulegen, der ohne Bewertung über die eingegangenen Stellungnahmen informiert, nicht einheitlich nach. So stellten einige Berichte eher eine Zusammenfassung dar und favorisierten bereits die von der Verwaltung oder vom Bundesrat bevorzugte Lösung. Zudem seien die Beratungen im Bundesrat vertraulich. Das ETG ist jedoch der Ansicht, dass diese relative Intransparenz das demokratische Funktionieren nicht beeinträchtigen kann. Es gebe wirksame Schutzmechanismen wie die Öffentlichkeit der Sitzungen von National- und Ständerat, die Vernehmlassungsverfahren und die häufige Anwendung direktdemokratischer Instrumente. Der Erlass von Regeln über die Transparenz von Kontakten mit Dritten und Lobbyisten (siehe unten) könne ebenfalls dazu beitragen, diese Intransparenz zu begrenzen.

Dritte und Lobbyisten

86. In der Schweiz gibt es keine gesetzlichen Regelungen für die Beziehungen von Personen in hohen Exekutivämtern zu Dritten, die Einfluss auf ihre Entscheidungen nehmen könnten. Die Mitglieder der Exekutive sind nicht verpflichtet, ihre Kontakte zu solchen Personen systematisch offenzulegen. Die Agenda von Personen in hohen Exekutivämtern ist jedoch ein amtliches Dokument im Sinne von Artikel 5 BGÖ, für welches ein Zugangsgesuch gestellt werden kann. In einer Publikation von Transparency International Schweiz zum Ausmass von Lobbying in der Schweiz⁶² wird festgehalten, dass «es namentlich an [...] klaren

⁵⁹ [Geplante Vernehmlassungen | Fedlex \(admin.ch\)](#)

⁶⁰ [Laufende Vernehmlassungen | Fedlex \(admin.ch\)](#)

⁶¹ [Abgeschlossene Vernehmlassungen - 2023 | Fedlex \(admin.ch\)](#)

⁶² [Lobbying in der Schweiz – Transparency International Suisse](#)

und verbindlichen Rahmenbedingungen fehlt, welche Gewähr für ein tatsächlich integriertes, chancengleiches und transparentes Lobbying bieten», ein regelmässig in den Medien aufgegriffenes Manko.⁶³ Solche Rahmenbedingungen und mehr Transparenz sind entscheidend, um demokratische Prozesse zu sichern und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Regierung zu erhalten. Aus diesem Grund **empfiehlt die GRECO (i) die Einführung von Bestimmungen über die Kontakte zwischen Personen in hohen Exekutivämtern und Lobbyisten und Dritten, die versuchen, die gesetzgeberische Arbeit und andere Aktivitäten des Bundesrates zu beeinflussen; (ii) die Bereitstellung ausreichender Informationen über den Zweck dieser Kontakte, wie zum Beispiel die Identität der Personen, mit denen (oder im Namen derer) die Gespräche geführt wurden, und die Themen, die Gegenstand des Austausches waren.**

Kontrollmechanismen

87. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), geregelt durch das Finanzkontrollgesetz (FKG)⁶⁴, ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. Die EFK unterstützt die Bundesversammlung bei der Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen und ihrer Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und die Rechtspflege des Bundes sowie den Bundesrat bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung. Sie ist im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbstständig und unabhängig. Sie legt ihr jährliches Revisionsprogramm fest und bringt es dem Bundesrat und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte zur Kenntnis. Sie kann die Übernahme von Sonderaufträgen ablehnen, wenn diese die Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit ihrer künftigen Prüftätigkeit oder die Abwicklung des Revisionsprogrammes gefährden.

88. Der Aufsichtsbereich der EFK ist in Artikel 8 FKG definiert. Sie übt ihre Finanzaufsicht nach den Kriterien der Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit aus. Mit Wirtschaftlichkeitsprüfungen klärt sie ab, ob die Mittel sparsam eingesetzt werden, ob Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis stehen und ob die finanziellen Aufwendungen die beabsichtigte Wirkung erzielen. Einzelne Kontrollaufgaben sind in Artikel 6 FKG beispielhaft umschrieben.

89. Über jede durchgeführte Prüfung erstellt die EFK einen Bericht. Sie teilt der geprüften Verwaltungseinheit ihren Befund schriftlich mit. Gleichzeitig stellt sie der jeweiligen Departementsvorsteherin oder dem jeweiligen Departementsvorsteher den vollständigen Prüfbericht zu. Sie übermittelt den Prüfbericht und alle dazugehörenden Unterlagen, einschliesslich der Stellungnahme der geprüften Stelle, an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte. Gleichzeitig mit der Berichterstattung an die Finanzdelegation bringt sie den Geschäftsprüfungskommissionen bzw. der Geschäftsprüfungsdelegation die von ihr festgestellten wesentlichen Mängel in der Geschäftsführung zur Kenntnis und informiert die zuständige Departementsvorsteherin oder den zuständigen Departementsvorsteher darüber. Bei länger dauernden Prüfungen erstellt sie Zwischenberichte.

90. Die EFK betreibt auch die in Artikel 22a BPG vorgesehene Plattform für Anzeigerstattung hinsichtlich Unregelmässigkeiten in der Bundesverwaltung (Whistleblowing). Diese Plattform wird im Abschnitt über die Strafverfolgungsbehörden in diesem Bericht ausführlich

⁶³ [En Suisse, un lobbyiste de l'industrie à la tête du ministère de l'environnement \(lemonde.fr\)](https://www.lemonde.fr)

⁶⁴ [SR 614.0](#)

beschrieben. Das *Compliance Office* des EDA betreibt eine eigene Whistleblowing-Plattform für die spezifischen Aktivitäten des EDA.

91. Die Stellen für interne Revision der zentralen Bundesverwaltung sind in Artikel 11 FKG geregelt. Sie sind für die Finanzaufsicht in ihrem Bereich zuständig und administrativ direkt der Departements- oder Amtsleitung unterstellt, in der fachlichen Aufgabenerfüllung jedoch selbstständig und unabhängig. Ihre Geschäftsordnungen unterliegen der Genehmigung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle. Die Eidgenössische Finanzkontrolle kann dem Bundesrat Anträge für die Schaffung von Stellen für interne Revision unterbreiten. Die Stellen für interne Revision legen der Departements- oder Amtsleitung und der EFK jährlich einen Bericht vor, in dem sie informieren über: a. den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisionstätigkeit; b. wichtige Feststellungen und Beurteilungen; und c. den Stand der Umsetzung der wesentlichen Empfehlungen und, soweit wesentliche Empfehlungen nicht umgesetzt wurden, die Gründe dafür. Stellen sie Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung oder besondere Vorkommnisse fest, so unterrichten sie unverzüglich die Departements- oder Amtsleitung und die Eidgenössische Finanzkontrolle darüber.

92. Einzelne Departemente (EDA, VBS, EJPD) und Ämter mit einer wichtigen Aufgabe (Bauwesen, Zoll, Steuern, Verkehr, Strassen, Wirtschaft, Landwirtschaft, Sozialversicherungen) verfügen über interne Revisionsstellen. Davon gibt es insgesamt 11.

93. So ist beispielsweise das Finanzinspektorat des Generalsekretariats des EJPD (Interne Revision EJPD) die interne Revisionsstelle des Departements und der ihr unterstellten Verwaltungseinheiten. Es unterstützt die Verwaltungseinheiten bei der Erreichung ihrer Ziele, indem es die Wirksamkeit des Risikomanagements, der Kontrollen sowie der Führungs- und Überwachungsprozesse beurteilt und zu deren Verbesserung beiträgt. Bei der Planung und der Durchführung der Prüfungen richtet es sich nach den geltenden Schweizer Standards zur Abschlussprüfung der Jahresrechnung von EXPERTsuisse⁶⁵ und nach den internationalen Standards für die berufliche Praxis der Innenrevision des *Institute of Internal Auditors*⁶⁶.

94. Die interne Revisionsstelle ist der Generalsekretärin bzw. dem Generalsekretär unterstellt, nimmt ihre Aufgaben jedoch selbstständig und unabhängig wahr. Sie übt die Finanzaufsicht nach den Kriterien der Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit aus und nimmt insbesondere folgende Aufgaben nach Massgabe der im Jahresprogramm auf der Grundlage einer Risikoanalyse festgelegten Prioritäten wahr: Prüfung des gesamten Finanzhaushalts auf allen Ebenen des Budgetvollzugs, Prüfung der internen Kontrollsysteme und Bewertung der Risikomanagement-, Kontroll-, Führungs- und Überwachungsprozesse, Prüfung der Angemessenheit der Organisationsstruktur und der Geschäftsprozesse, Projektprüfungen, Prüfungen des öffentlichen Beschaffungswesens. Stellt die interne Revisionsstelle schwerwiegende Mängel fest, erstattet sie der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher einen Zwischenbericht mit Antrag und informiert unverzüglich die EFK. Betrifft eine Empfehlung auch die Tätigkeit anderer Ämter oder fällt sie in den Kontrollbereich einer anderen Stelle, so werden diese informiert. Die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des EJPD entscheidet, ob auch die parlamentarischen Kontrollkommissionen und die Öffentlichkeit zu informieren sind. Die

⁶⁵ EXPERTsuisse – Publikationen, Prüfungsstandards

⁶⁶ <https://www.theiia.org/en/standards/>

interne Revisionsstelle und die EFK pflegen einen periodischen Informations- und Meinungsaustausch über anstehende Probleme und Entwicklungen.

95. Das Parlament übt die Kontrolle über den Bundesrat und/oder die Verwaltung auf verschiedene Weise aus.

96. Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) sind ständige Kommissionen der eidgenössischen Räte, welche die parlamentarische Oberaufsicht insbesondere über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung ausüben. Ihr Auftrag ist in Artikel 169 der Bundesverfassung und in den Artikeln 26 und 52 ParlG festgelegt. Sie legen den Schwerpunkt ihrer Prüftätigkeit auf die Kriterien Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit. Sie richten Empfehlungen an die verantwortlichen Behörden und überwachen deren Umsetzung. Sie können auch eine Motion an den Bundesrat richten, um ihn mit einer Gesetzesänderung zu beauftragen, oder ein Postulat einreichen, um ihn mit der Prüfung einer möglichen Gesetzesänderung zu beauftragen. Motionen müssen von beiden Kammern, Postulate nur von einer Kammer angenommen werden. Die Oberaufsicht kann unabhängig von der verwaltungsinternen Aufsicht jederzeit eingreifen. Das Jahresprogramm 2022 der GPK umfasste beispielsweise 30 laufende Inspektionen, 14 Nachkontrollen, 15 Dienststellenbesuche und 109 andere Geschäfte.

97. Zur Wahrnehmung ihrer Oberaufsichtsaufgaben verfügen die GPK sowohl über das allgemeine Informationsrecht der parlamentarischen Kommissionen (Art. 150 ParlG) als auch zusätzlich über ein erweitertes Informationsrecht: Sie können insbesondere mit allen Dienststellen, Amtsstellen und anderen Trägern von Aufgaben des Bundes direkt verkehren und von ihnen die erforderlichen Auskünfte und Unterlagen einholen (Art. 153 Abs. 1 ParlG). Sie bestimmen selbst die zu befragenden Personen und benötigen dazu kein Einverständnis des Bundesrates. Jedoch müssen sie den Bundesrat orientieren, der gegebenenfalls verlangen kann, vorgängig angehört zu werden (Art. 153 Abs. 5 ParlG). Personen, die im Dienst des Bundes stehen, können sich nicht auf das Amtsgeheimnis berufen, um die Aussage vor den GPK zu verweigern. Damit sich die befragten Personen frei äussern können, haben ihre Vorgesetzten keinen Zugang zu den Befragungsprotokollen. Schliesslich können die GPK, soweit es die Ausübung der Oberaufsicht erfordert, verwaltungsexterne Personen oder Stellen (z. B. Kantonsvertreter oder Privatpersonen) um die freiwillige Erteilung von Auskünften oder die Herausgabe von Unterlagen bitten.

98. Die GPK können auch gewisse Unterlagen, «die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen» einsehen, d. h. die Mitberichte der Departemente, allerdings mit zwei Einschränkungen: Sie haben keine Einsicht in die Protokolle der Bundesratssitzungen und können keine geheimen Informationen zum Staatsschutz oder zu den Nachrichtendiensten verlangen (diese Dokumente können jedoch von der Geschäftsprüfungsdelegation eingesehen werden). Zudem können sie auskunftspflichtige Personen vorladen, auch solche, die früher im Dienst des Bundes gestanden haben.

99. Die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDeL) übt die parlamentarische Oberaufsicht über die Tätigkeiten des Bundes im Bereich des zivilen und militärischen Nachrichtendienstes, des Staatsschutzes und aller anderen geheimen Bereiche aus. Die GPDeL verfügt über sehr weitreichende Informationsrechte, insbesondere über ein absolutes Recht, alle erforderlichen Informationen zu verlangen, einschliesslich der Dokumente, auf die sich der Bundesrat bei einem Entscheid direkt gestützt hat, der Protokolle der Bundesratssitzungen sowie der

Dokumente, die aus Gründen der Staatssicherheit oder des Nachrichtendienstes geheim gehalten werden müssen oder deren Kenntnissnahme durch Unbefugte den Interessen des Landes schweren Schaden zufügen könnte. Die GPDel ist zudem befugt, alle Stellen, Behörden und Personen zu befragen, die Aufgaben für den Bund wahrnehmen. Sie kann auch Personen als Zeugen einvernehmen. Ihr können weder das Amtsgeheimnis noch das Militärgeheimnis entgegengehalten werden.

100. Die GPK und die GPDel veröffentlichen jedes Jahr einen Jahresbericht⁶⁷; die Inspektionsberichte werden ebenfalls publiziert. Im Rahmen ihrer Arbeit untersuchen die GPK in der Regel die Tätigkeit des Bundesrates als oberste Exekutivbehörde des Bundes und jene der betreffenden Verwaltungseinheiten. Die Tätigkeit der Bundesrätinnen und Bundesräte wird im Hinblick auf ihre institutionelle Rolle als Mitglieder der obersten Exekutivbehörde und als Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher in den untersuchten Dossiers geprüft.

101. Die Bundesversammlung kann auch eine gemeinsame parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) beider Räte einsetzen, wenn Vorkommnisse grosser Tragweite der Klärung bedürfen (Art. 163 ParlG). Von diesem Instrument wird jedoch kaum Gebrauch gemacht: Seit 1964 wurden erst sechs PUK eingesetzt. So beschloss die Bundesversammlung 2023 die Einsetzung einer PUK zur Untersuchung der Rolle der Bundesbehörden bei der Übernahme der Bank Credit Suisse durch die UBS. Diese Arbeiten sind noch nicht abgeschlossen. Die Einsetzung einer PUK erfolgt durch einfachen Bundesbeschluss, initiiert durch eine parlamentarische Initiative. Eine PUK hat die gleichen Informationsrechte wie die Delegationen der Aufsichtskommissionen. Sie kann insbesondere Personen als Zeugen einvernehmen und die Herausgabe der Protokolle der Bundesratssitzungen und der damit zusammenhängenden Dokumente verlangen. Sie kann zudem einen Untersuchungsbeauftragten für die Beweiserhebung einsetzen.⁶⁸

Interessenkonflikte

102. Interessenkonflikte der Bundesrätinnen und Bundesräte sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers werden in erster Linie durch die verfassungsrechtlichen, gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen über Unvereinbarkeiten, Ausstand und Annahme von Geschenken geregelt. Die Bestimmungen über die Unvereinbarkeiten und die Annahme von Geschenken werden nachfolgend erläutert. Es obliegt dem Regierungskollegium, die Einhaltung dieser Vorschriften sicherzustellen.

103. Das RVOG schreibt vor, dass die Teilnehmenden an Bundesratssitzungen – d. h. die Mitglieder des Bundesrates, die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler und die Vizekanzlerinnen und Vizekanzler – in den Ausstand treten müssen, wenn sie an einem Geschäft ein unmittelbares persönliches Interesse haben (Art. 20 Abs. 1 RVOG). Im Fall von Verfügungen und Beschwerdeentscheiden (Art. 20 Abs. 2 RVOG) gelten die Ausstandsbestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (Art. 10, 45, 59, 76 VwVG⁶⁹). Die Ausstandspflicht beinhaltet die Pflicht, bestehende oder mögliche Interessenkonflikte dem Bundesrat zu melden, damit dieser gegebenenfalls über einen Ausstand entscheiden

⁶⁷ [Berichte, Publikationen und Grundlagendokumente der GPK \(parlament.ch\)](https://www.parlament.ch/de/vernehmbar/Berichte_Publikationen_und_Grundlagendokumente_der_GPK)

⁶⁸ Für weitere Informationen: [Parlamentarische Untersuchungskommission](#) | [Parlamentswörterbuch](#) | [Das Schweizer Parlament](#)

⁶⁹ [SR 172.021](#)

kann. Das Verfahren ist in der OV-BR näher geregelt. Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident stellt den Ausstand des betroffenen Mitglieds des Bundesrates, der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers oder eines Vizekanzlers oder einer Vizekanzlerin fest. Ist die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident selbst von einem Ausstandsgrund betroffen, so stellt die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident den Ausstand fest. Bei strittigem Ausstand entscheidet der Bundesrat unter Ausschluss der betreffenden Person. Ausstandspflichtige Personen dürfen sich nicht an der Entscheidvorbereitung und am Mitberichtsverfahren beteiligen. Die Federführung für das betreffende Geschäft wird in der Regel an die Stellvertretung übertragen. Ausstandspflichtige Personen dürfen bei den Verhandlungen nicht anwesend sein und an der Entscheidungsfindung nicht teilnehmen. Da die Beratungen des Bundesrates unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden, werden Interessenkonflikte und Fälle von Ausstand in der Regel nicht veröffentlicht. Nach Auskunft von Gesprächspartnern des ETG scheint dies etwa zehnmal pro Jahr der Fall zu sein.

104. Haben Bundesrätinnen und Bundesräte oder die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler Entscheide vorzubereiten oder zu erlassen, die in den Zuständigkeitsbereich ihres Departementes oder der Bundeskanzlei fallen, d. h. in ihrer Eigenschaft als Departementsvorsteherin oder Departementsvorsteher bzw. als Leiterin oder Leiter der Bundeskanzlei, so gelten die oben erwähnten Bestimmungen des VwVG (Art. 10, 45, 59, 76).

105. Die Vizekanzlerinnen und Vizekanzler unterstehen im Rahmen der Bundesrats-sitzungen der gleichen Ausstandspflicht wie die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler. Ansonsten gelten für sie die allgemeinen Ausstandsbestimmungen des VwVG. Nach Artikel 10 Absatz 1 VwVG müssen Personen, die einen Entscheid zu fällen oder vorzubereiten haben, in den Ausstand treten, wenn sie an der Sache ein persönliches Interesse haben, wenn sie mit einer Partei durch Ehe oder eingetragene Partnerschaft verbunden sind oder mit ihr eine faktische Lebensgemeinschaft führen, wenn sie mit einer Partei in gerader Linie oder bis zum dritten Grad in der Seitenlinie verwandt oder verschwägert sind, wenn sie eine Partei vertreten oder in der gleichen Sache für eine Partei tätig gewesen sind und schliesslich, wenn sie aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnten. Die gleichen Bestimmungen gelten für die Generalsekretäre und Generalsekretärinnen, die Kommunikationsverantwortlichen und die persönlichen Mitarbeitenden (Art. 94a BPV, der insbesondere auf das VwVG verweist).

106. Das ETG begrüsst, dass Interessenkonflikte durch strenge gesetzliche Ausstandsregeln erfasst werden. Jeder Konflikt oder der Anschein eines Konflikts muss zum Ausstand der betreffenden Person führen und im Zweifelsfall muss der oder die Vorgesetzte informiert werden. Diese Regeln scheinen allen während des Besuchs angetroffenen Personen bestens bekannt zu sein. Bei den Teilnehmenden an Bundesratssitzungen fallen Ausstandsbegehren jedoch unter das Sitzungsgeheimnis, sodass die Einhaltung dieser Regeln in der Praxis nicht sichergestellt werden kann – in Ausnahmefällen werden Ausstandsbegehren jedoch freiwillig öffentlich gemacht.⁷⁰ Nach Ansicht der Gesprächspartner des ETG ist dieser Mangel an Öffentlichkeit und die daraus resultierende mangelnde Sichtbarkeit der Kontrolle für die Öffentlichkeit eine Folge des grundlegenden Kollegialitätsprinzips, dessen Auswirkungen in der Praxis dadurch begrenzt werden, dass die Entscheidungen des Bundesrates kollegial und für den gesamten Bundesrat bindend sind. Die Tatsache, dass die Mitglieder des Bundesrates

⁷⁰ Im Januar 2023 wurde der Fall eines Ausstandes bekannt. Er betraf den Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern.

verschiedenen Parteien angehören und nicht dieselben politischen Interessen verfolgen, sollte ihrer Meinung nach die Risiken in diesem Bereich begrenzen. Nach Auffassung des ETG sind diese Vorkehrungen jedoch nicht absolut sicher. Wie die freiwillige Offenlegung eines Ausstandes im oben erwähnten Fall zeigt, ist das ETG der Ansicht, dass es möglich sein sollte, einen Ausstand zu veröffentlichen, ohne dass damit unverhältnismässig in das Sitzungsgeheimnis des Bundesrates eingegriffen wird. **Die GRECO empfiehlt daher die Veröffentlichung des Ausstands von Teilnehmenden an Bundesratssitzungen.**

Verbot oder Beschränkung bestimmter Tätigkeiten

Unvereinbarkeiten, Nebentätigkeiten und finanzielle Interessen

107. Das Amt eines Mitglieds des Bundesrates und der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers ist mit dem Amt eines Mitgliedes des Nationalrates oder des Ständerates unvereinbar (Art. 144 Abs. 1 BV; Art. 60 RVOG). Die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler dürfen weder ein anderes Amt des Bundes noch ein Amt in einem Kanton bekleiden, noch einen anderen Beruf oder ein Gewerbe ausüben (Art. 144 Abs. 2 BV; Art. 60 Abs. 1 RVOG). Sie dürfen auch nicht bei Organisationen, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen, die Stellung von Direktorinnen und Direktoren oder Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer oder von Mitgliedern der Verwaltung, der Aufsichtsstelle oder der Kontrollstelle einnehmen (Art. 60 Abs. 2 RVOG). Weiter sind den Mitgliedern des Bundesrates sowie der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler die Ausübung einer amtlichen Funktion für einen ausländischen Staat sowie die Annahme von Titeln und Orden ausländischer Behörden verboten (Art. 60 Abs. 3 RVOG). Nicht gleichzeitig Mitglied des Bundesrates sein können (Art. 61 RVOG):

- zwei Personen, die miteinander verheiratet sind, in eingetragener Partnerschaft leben oder eine faktische Lebensgemeinschaft führen;
- Verwandte oder Verschwägere in gerader Linie oder bis zum vierten Grade in der Seitenlinie;
- zwei Personen, deren Ehegatten oder eingetragene Partnerinnen oder Partner Geschwister sind.

Diese Bestimmung gilt für die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler und die Mitglieder des Bundesrates sinngemäss.

108. Bundesrätinnen und Bundesräte und die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler können jedoch ehrenamtliche Tätigkeiten – wie zum Beispiel die Schirmherrschaft über Veranstaltungen – ausüben, sofern kein Interessenkonflikt besteht. In Zweifelsfällen kann die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler konsultiert werden.

109. Finanzielle Beteiligungen durch Mitglieder des Bundesrates oder durch die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler werden durch die Unvereinbarkeitsbestimmungen und das Verbot einer anderweitigen beruflichen oder gewerblichen Erwerbstätigkeit geregelt. Aufgrund des Grundrechts auf Eigentum und der Wirtschaftsfreiheit (Art. 26 und 27 BV) ist es den Mitgliedern des Bundesrates bzw. der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler jedoch nicht untersagt, sich finanziell an einem Unternehmen zu beteiligen, sofern sie nicht für dessen Geschäftsführung verantwortlich sind. Das Halten von Beteiligungen ist ebenso wie die Verwaltung des eigenen Vermögens mit dem Amt eines Bundesratsmitglieds oder der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers unvereinbar, soweit es sich um eine berufliche Nebentätigkeit handelt; das Halten von Beteiligungen unterliegt keinen besonderen

Beschränkungen, solange diese Schwelle nicht überschritten wird. Bei Überschreiten dieser Schwelle sind zwecks Vermeidung einer Unvereinbarkeit die Beteiligungen oder die Vermögensverwaltung auf Dritte zu übertragen.

110. Die Bestimmungen über die Unvereinbarkeiten mit dem Amt gelten nicht für die Familienangehörigen der Bundesratsmitglieder und der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers, die somit in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit nicht eingeschränkt sind. So ist es beispielsweise möglich, dass ein gewähltes Mitglied des Bundesrates im Hinblick auf seinen Amtsantritt Nachfolgeregelungen in seinem Unternehmen zugunsten seines Ehegatten oder eines seiner Kinder trifft. Allfällige sich daraus ergebende Interessenkonflikte sind über die Ausstandsregeln zu handhaben.

111. Die Vizekanzlerinnen und Vizekanzler des Bundes, die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, die Kommunikationsverantwortlichen, die Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren sowie die persönlichen Mitarbeitenden der Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher können als Angehörige der Bundesverwaltung nicht Mitglieder der Bundesversammlung sein (Art. 14 Abs. 1 Bst. c ParlG). Für ihre Nebenbeschäftigungen gilt wie für die übrigen Bundesangestellten die Richtlinie über Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter.⁷¹ Alle entgeltlich ausgeübten öffentlichen Ämter und Nebentätigkeiten sind meldepflichtig. Unentgeltliche Tätigkeiten müssen nur dann gemeldet werden, wenn ein Interessenkonflikt nicht ausgeschlossen werden kann. Die Ausübung dieser Tätigkeiten kann einer Genehmigungspflicht unterliegen, und eine Tätigkeit kann untersagt werden, wenn im Einzelfall die Gefahr einer Interessenkollision oder einer Leistungsbeeinträchtigung nicht ausgeschlossen werden kann; dabei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Eine erteilte Genehmigung wird im Personaldossier der betreffenden Person vermerkt. Bei einer Veränderung in den Umständen des Einzelfalles ist die Genehmigung zu überprüfen. Die Richtlinie enthält Erläuterungen zum Verfahren sowie Beispiele und Kriterien für die Beurteilung. Gemäss den Gesprächen vor Ort üben fast alle Mitarbeitenden der Bundesrätinnen und Bundesräte ihr Amt in einem Vollzeitpensum aus, mit Ausnahme von drei Personen, die aus familiären Gründen 70 % arbeiten.

112. Das Eidgenössische Personalamt plant die Ausarbeitung eines Standardformulars für das jährliche Mitarbeitergespräch in der Bundesverwaltung, das im Laufe des Jahres 2025 zur Verfügung stehen soll. Im Rahmen dieses Formulars wird die Frage der Nebenbeschäftigungen ein Thema sein, das im Rahmen des Gesprächs systematisch angesprochen werden muss. Dieses jährliche Gespräch gilt auch für die Mitarbeitenden der Bundesrätinnen und Bundesräte.

Verträge mit staatlichen Behörden

113. Da die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler keiner Erwerbs- oder Berufstätigkeit nachgehen dürfen, ist ein direkter Vertragsabschluss mit der öffentlichen Hand ausgeschlossen. Für den Fall, dass ein Unternehmen, an dem sie beteiligt sind, einen Vertrag abschliesst, gelten die Ausstandsregeln, wonach diese Personen unter anderem in den Ausstand treten müssen, wenn sie ein unmittelbares persönliches

⁷¹

https://www.epa.admin.ch/dam/epa/de/dokumente/themen/personalrecht/230_nebenbeschaeftigungenrichtlinien.pdf.download.pdf/230_nebenbeschaeftigungenrichtlinien_d.pdf

Interesse an einem Geschäft haben. Ein Interesse ist «unmittelbar», wenn es gegenwärtig besteht und nicht, wenn es in der Vergangenheit bestanden hat oder in der Zukunft bestehen könnte. Kein «persönliches» Interesse liegt vor, wenn ein Mitglied des Bundesrates die Interessen einer Partei, einer Region oder der Gesellschaft vertritt. Dasselbe gilt für die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler in deren Eigenschaft als Vorsteherin oder Vorsteher eines Departementes oder als Leiterin oder Leiter der Bundeskanzlei. Für die Vizekanzlerinnen und Vizekanzler sowie die übrigen Personen in hohen Exekutivämtern wird auf die Ausstands- und Nebenbeschäftigungsregeln verwiesen.

Geschenke

114. Die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler dürfen im Rahmen ihrer Funktion als Magistratspersonen weder für sich noch für andere Geschenke oder sonstige Vorteile fordern, annehmen oder sich versprechen lassen. Die Annahme von geringfügigen und sozial üblichen Geschenken gilt nicht als Geschenkannahme im Sinne von Artikel 322^{decies} des Strafgesetzbuches (StGB).⁷² Ausschlaggebend ist der materielle Wert: Ein geringfügiges Geschenk darf nicht mehr als einige hundert Schweizer Franken wert sein. Können Mitglieder des Bundesrates oder die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler Geschenke aus Höflichkeitsgründen im Gesamtinteresse des Bundes nicht ablehnen, so nehmen sie diese als Geschenke für den Bund an. Über die Verwendung dieser der Eidgenossenschaft zugeordneten Geschenke entscheidet der Bundesrat (Art. 8 OV-BR).

115. Die Generalsekretariate und die Bundeskanzlei führen ein Inventar der Geschenke, welche die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler im Rahmen von Kontakten auf nationaler und internationaler Ebene erhalten haben, und die nicht als geringfügig im Sinn von Artikel 8 OV-BK eingestuft werden können.⁷³

116. Für die Vizekanzlerinnen und Vizekanzler des Bundes und die übrigen Personen in hohen Exekutivämtern gelten die gleichen Regeln wie für die Bundesangestellten gemäss Artikel 21 Absatz 3 BPG i. V. m. Artikel 93 BPV. Demnach ist es ihnen untersagt, im Rahmen ihres Arbeitsverhältnisses Geschenke oder sonstige Vorteile für sich oder andere Personen anzunehmen, zu fordern oder sich versprechen zu lassen. Die Annahme von geringfügigen, sozial üblichen Vorteilen gilt nicht als Geschenkannahme im Sinne des Gesetzes. Als geringfügige Vorteile gelten Naturalgeschenke, deren Marktwert 200 Schweizer Franken (208 Euro) nicht übersteigt. Die Departemente können jedoch einen tieferen Wert festlegen (z. B. 40 Schweizer Franken im EDA, was ca. 40 Euro entspricht). Sind Personen in hohen Exekutivämtern an einem Beschaffungs- oder Entscheidungsprozess beteiligt, ist auch die Annahme von geringfügigen und sozial üblichen Vorteilen untersagt, wenn der Vorteil offeriert wird von einer effektiven oder potenziellen Anbieterin oder einem effektiven oder potenziellen Anbieter, oder von einer Person, die an einem Entscheidprozess beteiligt oder davon betroffen ist, oder wenn ein Zusammenhang zwischen der Vorteilsgewährung und dem Beschaffungs- oder Entscheidprozess nicht ausgeschlossen werden kann.

117. Kann eine Vizekanzlerin oder ein Vizekanzler ein Geschenk aus Gründen der Höflichkeit nicht ablehnen und liegt die Annahme des Geschenkes im allgemeinen Interesse der Eidgenossenschaft, so hat sie oder er das Geschenk an den Bundesrat weiterzuleiten. Die An-

⁷² [SR 311.0](#)

⁷³ Aide-Mémoire für die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler, Kap. 1.10.

nahme von und der Umgang mit solchen Geschenken erfolgt durch den Bundesrat und zugunsten des Bundes. In Zweifelsfällen prüft die Vizekanzlerin oder der Vizekanzler im Einvernehmen mit der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler, ob der Vorteil angenommen werden darf. Im Übrigen ist es den Vizekanzlerinnen und Vizekanzlern des Bundes untersagt, von ausländischen Behörden verliehene Titel oder Orden anzunehmen. Die gleichen Regeln gelten für die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, die Kommunikationsverantwortlichen und die persönlichen Mitarbeitenden nach Artikel 20–23 BPG und Artikel 91–94d BPV. Darüber hinaus können Bundesangestellte verpflichtet werden, die Einkünfte aus Tätigkeiten für Dritte ganz oder teilweise an den Bund abzuliefern, wenn diese Tätigkeiten Bestandteil des Arbeitsvertrages sind. Geschenke, die aus Gründen der Höflichkeit nicht abgelehnt werden können, sind an die zuständigen Stellen abzuliefern.

118. Das ETG konnte feststellen, dass die Regeln für Geschenke und Einladungen klar und den Gesprächspartnern gut bekannt sind, auch wenn die in den sozialen Vereinbarungen festgelegte Grenze von 200 Franken recht hoch ist. Geschenke oder Einladungen, welche die Unparteilichkeit beeinträchtigen könnten, sollten jedoch unabhängig von ihrem Wert abgelehnt werden.

Missbrauch öffentlicher Mittel, Missbrauch vertraulicher Informationen

119. Die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler unterstehen wie alle Personen in hohen Exekutivämtern:

- den einschlägigen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung, insbesondere Art. 154 (Ausnützen von Insiderinformationen) und Art. 155 (Kursmanipulation) des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes (FinfraG)⁷⁴,
- den neuen Strafbestimmungen des Datenschutzgesetzes (DSG), die am 1. September 2023 in Kraft traten⁷⁵,
- den Bestimmungen des Strafgesetzbuches (StGB), insbesondere Art. 137 ff. (Vermögensdelikte, u. a. unrechtmässige Aneignung, Veruntreuung, unbefugte Datenbeschaffung, unbefugtes Eindringen in ein Datenverarbeitungssystem)⁷⁶, Art. 312 ff. (strafbare Handlungen gegen die Amts- und Berufspflicht)⁷⁷, und Art. 265 ff. (Verbrechen und Vergehen gegen den Staat und die Landesverteidigung)⁷⁸.

120. Dasselbe gilt für die Vizekanzlerinnen oder Vizekanzler des Bundes, die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, die Kommunikationsverantwortlichen sowie die persönlichen Mitarbeitenden der Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher, die ebenfalls eine Treuepflicht gegenüber ihrem Arbeitgeber haben und aufgrund ihres Arbeitsverhältnisses dem Berufs-, Geschäfts- und Amtsgeheimnis unterstehen (Art. 20, 22 BPG; Art. 94 BPV). Es ist ihnen untersagt, nicht öffentlich zugängliche Informationen, von denen sie in Ausübung ihrer Tätigkeit Kenntnis erhalten haben, zu verwenden, um sich oder Dritten Vorteile zu verschaffen. Schliesslich soll auch der Verhaltenskodex für das Personal der Bundesverwaltung den Missbrauch von nicht öffentlich zugänglichen Informationen verhindern.

⁷⁴ [SR 958.1](#)

⁷⁵ [SR 235.1](#)

⁷⁶ [SR 311.0](#)

⁷⁷ [SR 311.0](#)

⁷⁸ [SR 311.0](#)

121. Die missbräuchliche Verwendung öffentlicher Mittel, zum Beispiel im Zusammenhang mit der Veruntreuung von Geldern (Unterhalt von privaten Gütern auf Staatskosten, Beschäftigung von Personal durch die Personen in hohen Exekutivämtern zu privaten Zwecken usw.), die parteiliche Zuteilung von Mitteln aus Gründen der Klientelpolitik zugunsten einer bestimmten Partei oder zum Zwecke der Wahlkampffinanzierung (z. B. Missbrauch der öffentlichen Medien), stellt eine Verletzung der Treuepflicht dar und kann personalrechtliche, disziplinarrechtliche und strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.

Beschränkungen nach Ausscheiden aus dem Amt

122. Es gibt keine spezifischen gesetzlichen Bestimmungen über Betätigungen der Bundesrätinnen und Bundesräte sowie der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers nach deren Ausscheiden aus dem Amt. Das Aide-Mémoire für die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler bestimmt jedoch, dass Mitglieder des Bundesrates, die nach dem Ausscheiden aus dem Amt eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, bei der Auswahl von Mandaten und Funktionen die erforderliche Sorgfalt walten lassen müssen und auf eine Tätigkeit, bei der Interessenkonflikte entstehen könnten, verzichten sollen.

123. Gemäss Artikel 94b PersV⁷⁹ kann der Arbeitgeber insbesondere mit Generalsekretärinnen und Generalsekretären und anderen leitenden Angestellten der Bundesverwaltung eine Karenzfrist von sechs bis zwölf Monaten nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses vereinbaren, wenn zu erwarten ist, dass die künftige entgeltliche oder unentgeltliche Tätigkeit bei bestimmten Arbeitgebern oder Auftraggebern zu einem Interessenkonflikt führen wird. Diese Karenzzeit kann bereits bei Begründung des Arbeitsverhältnisses oder zu einem späteren Zeitpunkt, zum Beispiel im Hinblick auf die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, vereinbart werden. Die Vereinbarung einer Karenzfrist setzt voraus, dass die betreffende Person massgeblichen Einfluss auf Einzelentscheide von erheblicher Tragweite oder Zugang zu vertieften Informationen hat und zu erwarten ist, dass bei einem Stellenwechsel deren künftige bezahlte oder unbezahlte Tätigkeit für bestimmte Arbeit- oder Auftraggeber zu einem Interessenkonflikt führt. Für die Dauer der Karenzfrist kann eine Entschädigung vereinbart werden. In diesem Fall ist die betroffene Person verpflichtet, die während der Karenzzeit erhaltenen Einkünfte, Entschädigungen und Vorsorgeleistungen zu melden. Die Kriterien für die Anwendung der Karenzfrist und von Sensibilisierungsmassnahmen wurden 2022/2023 auf Initiative der Generalsekretärenkonferenz (GSK) vom Eidgenössischen Personalamt mit Unterstützung der Personalverantwortlichen der Departemente und der Bundeskanzlei erarbeitet.

124. Die meisten Gesprächspartner des ETG wiesen auf die Unzulänglichkeiten der Regelung für die Zeit nach der Amtsdauer hin. Was die Bundesrätinnen und Bundesräte sowie die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler betrifft, so ist die blosser Aufforderung des Aide-Mémoire, bei der Wahl ihrer weiteren Tätigkeiten Sorgfalt walten zu lassen, eindeutig unzureichend. Bei den anderen Personen in hohen Exekutivämtern wird die Möglichkeit einer Karenzzeit – deren gesetzliche Dauer mit sechs bis zwölf Monaten sehr kurz ist – in der Praxis nicht genutzt. Aus den Gesprächen geht hervor, dass diese ein Anstellungshindernis darstellt und ihre Aufnahme in die Arbeitsverträge finanzielle Gegenleistungen nach sich zieht. Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat die Anwendung von Artikel 94b BPV in der Praxis analysiert und ist ebenfalls zum Schluss gekommen, dass dieser Artikel toter Buchstabe

⁷⁹ [SR 172.220.111.3 - Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001](#)

bleibt.⁸⁰ Das ETG wurde über mehrere problematische Beispiele des Wechsels von Personen in hohen Exekutivämtern in den Privatsektor informiert, die deutlich machen, dass in diesem Bereich verbindliche Regeln aufgestellt werden müssen.⁸¹ Mehrere Optionen sind denkbar, um die Risiken von Interessenkonflikten, die mit dem Wechsel von Personen in hohen Exekutivämtern in den privaten Sektor verbunden sind, angemessen zu regeln, wie etwa eine Wartefrist, welche die Ausübung bestimmter Arten von Tätigkeiten verbietet, oder ein Mechanismus, der Personen in hohen Exekutivämtern verpflichtet, nach ihrem Abgang aus dem öffentlichen Dienst eine Genehmigung einzuholen oder sich hinsichtlich ihrer neuen Tätigkeiten beraten zu lassen. **Die GRECO empfiehlt die Einführung verbindlicher Regeln für die Beschäftigung von Personen in hohen Exekutivämtern nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt.** Bezüglich des Monitorings und Durchsetzung dieser Regeln wird auf Empfehlung x verwiesen.

Deklaration von Vermögenswerten, Einkommen, Verbindlichkeiten und Interessen

125. Die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler sind ausserhalb der Steuererklärung für Einkommen und Vermögen nicht verpflichtet, über ihr Vermögen, ihre Einkünfte, Schulden und Interessen öffentlich Rechenschaft abzulegen. Bei Amtsantritt unternimmt eine neu gewählte Bundesrätin oder ein neu gewählter Bundesrat jedoch unverzüglich Schritte, um frühere berufliche Tätigkeiten und Ämter aufzugeben. Dies ist eine etablierte Praxis, die auch in der Lehre erwähnt wird. Auch wenn es keine spezifischen Kontrollmechanismen für die Vermögenserklärung gibt, so gelten doch die allgemeinen Mechanismen (vgl. Ziff. 139–140).

126. Vizekanzlerinnen und Vizekanzler des Bundes, Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, Kommunikationsverantwortliche und persönliche Beraterinnen und Berater müssen im Rahmen der Personensicherheitsprüfung (PSP) Auskunft über bestimmte finanzielle Aspekte (Vermögen, finanzielle Interessen, Einkommensquellen, Verbindlichkeiten) geben (vgl. Ziff. 52 ff.). Diese Angaben werden nicht veröffentlicht, aber kontrolliert. Für allfällige Nebenbeschäftigungen besteht eine Meldepflicht an die Vorgesetzten oder an die zuständige Stelle in der Verwaltungseinheit (Art. 91 BPV). Die entgeltlichen Nebenbeschäftigungen werden im Personalinformationssystem erfasst. Die Nebenbeschäftigungen des obersten Kaders, zu dem auch die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre und andere Personen in hohen Exekutivämtern gehören, sind öffentlich und werden auf Anfrage mitgeteilt. Wie bereits erwähnt, üben die Personen in hohen Exekutivämtern in der Praxis jedoch nur selten Nebentätigkeiten aus. Die Schweizer Behörden weisen zudem allgemein darauf hin, dass gemäss Massnahme Nr. 8 der Strategie des Bundesrates zur Korruptionsbekämpfung 2021–2024 eine externe Studie durchgeführt wurde über die rechtlichen Möglichkeiten zur Einführung einer Meldepflicht für Amtsträger, die einem erhöhten Korruptionsrisiko ausgesetzt sind. Diese auf der Website der IDAG Korruptionsbekämpfung⁸²

⁸⁰ [Korruptionsbekämpfung: Evaluation der Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 19. Oktober 2008 - Bundesrat - Eidgenössische Finanzkontrolle \(EFK\) \(admin.ch\)](#)

⁸¹ Für ehemalige Bundesräte siehe insbesondere den Fall des ehemaligen Bundesrats und Vorstehers des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) im Jahr 2010; für andere Personen in hohen Exekutivämtern siehe den Fall des ehemaligen Generalsekretärs des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), der 2018 Direktor des Dachverbands der Schweizer Metallindustrie wurde, oder den Fall eines ehemaligen Direktors des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (SIF), der 2019 Direktor der Schweizerischen Bankiervereinigung wurde.

⁸² [Interdepartementale Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung \(admin.ch\)](#)

veröffentlichte Studie ist die Basis für die laufenden Überlegungen über die allfällige Einführung einer Meldepflicht.

127. Es gibt keine gesetzliche Meldepflicht für Familienmitglieder oder Verwandte von Personen in hohen Exekutivämtern. Es gibt auch keine gesetzlichen Bestimmungen, die ihre wirtschaftliche Tätigkeit regeln würden.

128. Das ETG ist der Ansicht, dass Transparenz hinsichtlich der finanziellen und geschäftlichen Interessen der Bundesrätinnen und Bundesräte und anderer Personen in hohen Exekutivämtern ein wichtiges Instrument zur Korruptionsprävention darstellt, insbesondere die Offenlegung potenzieller Interessenkonflikte. Die betreffenden Personen sollten zu Beginn ihrer Amtszeit und danach in regelmässigen Abständen eine Erklärung über ihre Vermögenswerte, Einkünfte, Verpflichtungen und finanziellen Interessen abgeben, diese sollten öffentlich zugänglich gemacht werden. In diesem Zusammenhang sollte auch erwogen werden, die Interessen von Lebenspartnern und Unterhaltsberechtigten in diese Erklärungen einzubeziehen, wobei diese Informationen aus Gründen des Schutzes der Privatsphäre nicht unbedingt veröffentlicht werden müssen. Darüber hinaus wäre in Übereinstimmung mit der GRECO-Praxis eine gewisse Form der behördlichen Kontrolle der in den Erklärungen gemachten Angaben erforderlich. Dies würde zusätzliche Garantien bieten und unter anderem die Korrektheit von der Öffentlichkeit zugänglich gemachten Informationen sicherstellen. **Die GRECO empfiehlt daher (i) für Personen in hohen Exekutivämtern eine regelmässige Deklarationspflicht ihrer Vermögenswerte, Einkünfte, Verpflichtungen und finanziellen Interessen einzuführen; (ii) eine Ausweitung dieser Deklarationspflicht auf die Interessen des Ehegatten und der unterhaltsberechtigten Familienangehörigen der betreffenden Person zu erwägen (wobei diese Informationen nicht zwingend veröffentlicht werden müssen); (iii) diese Deklaration in einen geeigneten Überprüfungsmechanismus einzubinden.**

Kontrollmechanismen und Umsetzung

Strafverfolgung und Immunität

129. Die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler geniessen absolute und relative Immunität. Die absolute Immunität erstreckt sich auf ihre Aussagen vor dem Parlament und seinen Organen sowie auf die straf- und zivilrechtliche Verfolgung (Art. 162 Abs. 1 BV). Für strafbare Handlungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrer amtlichen Tätigkeit und Stellung stehen, geniessen die Mitglieder des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler relative Immunität (Art. 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958⁸³, VG). Sie schützt vor strafrechtlicher, nicht aber vor zivilrechtlicher Verfolgung. Im Gegensatz zur absoluten Immunität kann die relative Immunität auf Antrag einer Strafverfolgungsbehörde durch die zuständigen parlamentarischen Kommissionen (Immunitätskommission des Nationalrates und Kommission für Rechtsfragen des Ständerates) aufgehoben werden.⁸⁴ Im Rahmen des Ermächtigungsverfahrens prüfen die Kommissionen zunächst, ob der Vorwurf unter die relative Immunität fällt. Besteht kein unmittelbarer Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit, treten sie auf das Ersuchen nicht ein und die Strafverfolgungsbehörde

⁸³ [SR 170.32](#)

⁸⁴ Weitere Informationen über die Grundsätze der Tätigkeit der parlamentarischen Ausschüsse und das Verfahren in diesem Bereich einsehbar unter: [Handlungsgrundsätze der Immunitätskommission des Nationalrates und der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates \(parlament.ch\)](#)

kann ein Verfahren einleiten. Treten die Kommissionen auf das Ersuchen ein, prüfen sie in einem zweiten Schritt, ob die Immunität aufzuheben ist. Dabei wägen sie die institutionellen und rechtsstaatlichen Interessen an der Strafverfolgung gegeneinander ab. Kommt es zu unterschiedlichen Entscheidungen der beiden Kommissionen, so ist die zweite Ablehnung (Nichteintreten oder Nichtaufhebung) durch eine Kommission endgültig. Über jeden Entscheid der Kommissionen wird ein Bericht verfasst, der öffentlich zugänglich ist. Nachstehend sind statistische Angaben zu den Ersuchen um Aufhebung der Immunität aufgeführt.

130. Die relative Immunität ist auch in strafprozessualer Hinsicht von Bedeutung, wenn (vor der Ermächtigung zur Strafverfolgung) zur Verfolgung oder Verhütung einer Straftat das Post- und Fernmeldegeheimnis aufgehoben werden muss, oder wenn zur Vorabklärung des Sachverhalts oder zur Beweissicherung andere Ermittlungs- oder Strafuntersuchungsmassnahmen erforderlich sind. In diesen Fällen entscheidet eine Kommission, die sich aus den Präsidenten und Vizepräsidenten der beiden Kammern zusammensetzt.

131. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass gemäss Artikel 14 Absatz 3 VG i. V. m. Artikel 17 Absätze 2 und 3 ParlG die zuständigen Kommissionen die Beurteilung einer in die kantonale Gerichtsbarkeit fallenden strafbaren Handlung den Strafbehörden des Bundes übertragen und die Vereinigte Bundesversammlung einen ausserordentlichen Bundesanwalt wählen kann.

132. Für alle anderen Personen in hohen Exekutivämtern sieht Artikel 15 VG vor, dass für die Einleitung eines Strafverfahrens gegen Beamte wegen Straftaten, die im Zusammenhang mit ihrer amtlichen Tätigkeit oder Stellung stehen, eine Ermächtigung des EJPD erforderlich ist, mit Ausnahme von Strassenverkehrsdelikten.

133. Mit diesem Verfahren zur Erteilung der Ermächtigung zur Strafverfolgung sollen Bundesangestellte vor offensichtlich unbegründeten Strafverfahren geschützt und die Funktionsfähigkeit der Verwaltung gewährleistet werden. Das EJPD tritt nicht an die Stelle der Strafverfolgungsbehörden und erteilt die Ermächtigung zur Strafverfolgung nicht nur dann, wenn eine Vorprüfung der Akten Anhaltspunkte dafür ergibt, dass eine Straftat vorliegen könnte und die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Strafverfolgung gegeben sind, sondern auch dann, wenn eine solche Möglichkeit nicht mit letzter Sicherheit ausgeschlossen werden kann. Das EJPD geht also davon aus, dass die Erteilung der Ermächtigung die Regel und die Verweigerung die Ausnahme ist.

134. In der Praxis erhält das EJPD von der Bundesanwaltschaft zusammen mit den Akten ein Ermächtigungsgesuch zur Strafverfolgung. Nach einer ersten Prüfung der Akten wird der verdächtigten Person und der Leitung des Departementes, dem sie angehört, das rechtliche Gehör gewährt. Anschliessend prüft das EJPD alle ihm zur Verfügung stehenden Elemente und fällt einen Entscheid. Das ganze Verfahren wird innerhalb von maximal drei Monaten abgewickelt, um die Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden möglichst wenig zu beeinträchtigen.

135. Die Ermächtigung zur Strafverfolgung, welche die überwiegende Mehrheit der getroffenen Entscheidungen ausmacht, ist endgültig. Gegen die Verweigerung der Ermächtigung, die äusserst selten vorkommt, ist die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig. In den meisten Fällen handelt es sich um sogenannte Racheklagen gegen Mitarbeitende in einer exponierten Funktion (z. B. Vertrauensärzte, die das Ende von Ausgleichs-

leistungen bestätigen). Bei leichten Fällen (Art. 15 Abs. 3 VG) schliesslich zieht das EJPD eine Verweigerung der Ermächtigung nur in Betracht, wenn der Arbeitgeber der betroffenen Person vorgängig seine ausdrückliche Zustimmung erteilt und bestätigt, dass er gegen die betroffene Person bereits eine alternative Disziplinar massnahme verhängt hat. Die Entscheidung über die Ermächtigung wird von der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär des EJPD getroffen, die Entscheidung über die Verweigerung von der Departementsvorsteherin oder vom Departementsvorsteher. Generell wendet das EJPD Artikel 15 Absatz 3 VG strikt an, indem die vorgängige Ermächtigung immer dann erteilt wird, wenn nicht eindeutig ausgeschlossen werden kann, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Strafverfolgung erfüllt sind, wenn es sich um keinen leichten Fall handelt und wenn eine Disziplinarstrafe nicht als ausreichende Sanktion erscheint.

136. In den Jahren 2013 bis 2021 hat das EJPD 100 Ermächtigungsgesuche behandelt und 86 Ermächtigungsentscheide gefällt (siehe Statistik). Vier Gesuche wurden wegen Geringfügigkeit und Erledigung auf dem disziplinarischen Weg abgewiesen. Lediglich zehn Fälle wurden wegen offensichtlicher Unbegründetheit zurückgewiesen. In keinem Fall wurde ein Rechtsmittel eingelegt. Schliesslich ist zu erwähnen, dass im genannten Zeitraum vier Fälle das oberste Kader der Bundesverwaltung betrafen und alle mit einer Ermächtigung zur Strafverfolgung endeten.

137. Zivilrechtlich haftet der Bund ohne Rücksicht auf das Verschulden für Schäden, die seine Organe Dritten widerrechtlich zufügen (Art. 146 BV; Art. 3 Abs. 2 VG⁸⁵). Der Begriff des Organs ist dabei weit gefasst und umfasst alle Personen, die mit einem öffentlichen Amt des Bundes betraut sind, also insbesondere die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler sowie die Vizekanzlerinnen und Vizekanzler des Bundes. Diese haften dem Bund für den Schaden, den sie ihm durch vorsätzliche oder grobfahrlässige Verletzung ihrer Dienstpflichten unmittelbar zufügen (Art. 8 VG).

138. Das ETG stellt fest, dass die Immunitätsregeln, die für Bundesrätinnen und Bundesräte sowie für die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler gelten, bisher kaum angewendet wurden und offenbar kein Hindernis für eine allfällige Strafverfolgung darstellen. Gleiches gilt für das Verfahren zur Ermächtigung zur Strafverfolgung für andere Personen in hohen Exekutivämtern, da eine Verweigerung äusserst selten ist.

Mechanismen ausserhalb der Strafverfolgung

139. Der Bundesrat als Kollegium überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Ausstands- und Unvereinbarkeitsregeln sowie der Verhaltensregeln (Übernahme von Mandaten und Funktionen nach dem Ausscheiden aus dem Amt, Teilnahme von Bundesratsmitgliedern an Veranstaltungen ihrer Partei) durch seine Mitglieder selbst. Es gibt kein externes Organ, das speziell die Einhaltung dieser Regeln überwacht. Die zuständigen Geschäftsprüfungskommissionen der Bundesversammlung können jedoch im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht die Geschäftsführung des Bundesrates überprüfen und ihm gegebenenfalls Empfehlungen zur Verbesserung unterbreiten (Art. 26 und 52 ParlG).

140. Das ETG hat gewisse Zweifel an der Wirksamkeit der bestehenden Mechanismen zur Kontrolle der Einhaltung der Verhaltensregeln durch die Bundesrätinnen und Bundesräte und

⁸⁵ [SR 170.32](#)

die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler. Nach Angaben der Behörden wäre der Bundesrat selbst als Kollegium für diese Kontrolle zuständig. Es gibt jedoch keinen formellen Mechanismus, die Beratungen des Bundesrates finden hinter verschlossenen Türen statt, und dem ETG sind keine Fälle bekannt, in denen Bundesratsmitglieder wegen Nichteinhaltung der Verhaltensregeln sanktioniert wurden.

141. Darüber hinaus unterliegt der Bundesrat der Oberaufsicht durch die Geschäftsprüfungskommissionen der Bundesversammlung, möglichen parlamentarischen Untersuchungen – die in der Praxis sehr selten sind – und der Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle. Die Schweizer Behörden argumentieren, dass die parlamentarische Oberaufsicht auch die Kontrolle der Einhaltung der Verhaltensregeln unter den Gesichtspunkten der Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit umfasst (Art. 26 Abs. 3 ParlG). Erhalten die Organe der Oberaufsicht Hinweise auf eine mögliche Missachtung der Verhaltensregeln im Bundesrat, verfügen sie über den notwendigen Handlungsspielraum für entsprechende Abklärungen. Von dieser Möglichkeit haben die GPK in den letzten Jahren verschiedentlich Gebrauch gemacht. Die Berichte der GPK werden zudem veröffentlicht. Als Beispiele können die Untersuchung über die Indiskretionen im Bundesrat während der Covid-19-Pandemie oder die Untersuchung über den Erpressungsversuch gegen einen amtierenden Bundesrat genannt werden. Zudem funktioniert der Mechanismus der parlamentarischen Oberaufsicht in einer Konkordanzdemokratie, in der seit mindestens 1959 keine Partei eine Mehrheit in der Regierung oder in einer der beiden Kammern des Parlaments erreicht hat. Das ETG ist jedoch der Ansicht, dass der Aspekt der Einhaltung ethischer Grundsätze in allen bestehenden Aufsichtsmodalitäten verstärkt werden sollte. **Die GRECO empfiehlt daher eine Stärkung des Mechanismus zum Monitoring der Einhaltung der Verhaltensregeln durch die Bundesrätinnen und Bundesräte sowie die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler als auch zur Sanktionierung allfälliger Verstösse.**

142. Mit den Generalsekretärinnen und Generalsekretären der Departemente, den Kommunikationsverantwortlichen sowie den persönlichen Mitarbeitenden wird wie mit allen anderen Beamtinnen und Beamten jährlich ein Mitarbeitergespräch durchgeführt, in welchem auch die Frage nach möglichen Interessenkonflikten zwingend zu behandeln ist (eine Massnahme, die sich aus der Strategie des Bundesrates zur Korruptionsbekämpfung 2021–2024 ergibt). Sie unterliegen dem personalrechtlichen Disziplinarverfahren gemäss den Artikeln 98 und 99 BPV. Je nach Schwere des Vergehens kann der Arbeitgeber eine Disziplinaruntersuchung einleiten, die zu folgenden Disziplinar massnahmen führen kann: Verwarnung; Änderung der Arbeitszeit; Änderung des Aufgabenbereichs; Lohnkürzung bis zu 10 % für höchstens 1 Jahr; Busse bis zu 3000 Franken (3123 Euro). Zuständig sind die Vorgesetzten in Zusammenarbeit mit dem Personaldienst und gegebenenfalls dem Rechtsdienst der betroffenen Verwaltungseinheit. Die Verletzung ethischer Normen kann auch ein Grund für eine Entlassung oder eine fristlose Auflösung des Arbeitsverhältnisses sein.

Statistiken

143. In den letzten fünf Jahren haben die zuständigen Kommissionen der beiden Kammern der Bundesversammlung insgesamt sechs Gesuche um Aufhebung der relativen Immunität behandelt, wovon keines die Mitglieder des Bundesrates oder die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler betraf. Die absolute Immunität wurde in den letzten fünf Jahren nicht angetastet.

144. Für die Bundesangestellten:

**Ermächtigungen zur strafrechtlichen Verfolgung im Zusammenhang mit der Verantwortlichkeit von Bundesangestellten
Statistik 2013–2021**

Jahr	Anzahl Gesuche	Anzahl Ermächtigungen	Anzahl Verweigerungen	
			geringfügiger Fall / disziplinarische Massnahme	unbegründetes Gesuch
<i>Seit 2013:</i>	<i>Zuständigkeit beim EJPD (Art. 15 VG) Unterschriftsdelegation an die Generalsekretärin / den Generalsekretär, ausser bei Verweigerung einer Ermächtigung (Entscheid Departementsvorsteherin/Departementsvorsteher)</i>			
2013	14	12	0	2
2014	14	14	0	0
2015	12	9	0	3
2016	13	12	1	0
2017	16	14	1	1
2018	9	7	0	2
2019	4	3	0	1
2020	9	8	1	0
2021	9	7	1	1

145. Den Behörden ist nur ein Fall bekannt, in dem in den letzten fünf Jahren öffentlich Vorwürfe gegen eine Person in einem hohen Exekutivamt erhoben wurden. Gegen den ehemaligen Leiter Kommunikation des Eidgenössischen Departements des Innern läuft eine Strafuntersuchung wegen möglicher Amtsgeheimnisverletzung. Es gilt die Unschuldsvermutung. Der Betroffene ist zurückgetreten.⁸⁶

⁸⁶ [Wechsel in der Leitung der Kommunikation des EDI \(admin.ch\)](#)

V. KORRUPTIONSPRÄVENTION BEI DER STRAFVERFOLGUNG

Organisation und Verantwortlichkeit der Strafverfolgungsbehörden

Überblick über die verschiedenen Strafverfolgungsbehörden

146. Die Schweiz ist ein Bundesstaat, deshalb obliegen die staatlichen Aufgaben grundsätzlich den Kantonen, soweit sie gemäss Bundesverfassung nicht in die Kompetenz des Bundes fallen. Der Bund verfügt somit nur über die ihm in der Bundesverfassung ausdrücklich zugewiesenen Kompetenzen. Im Polizeiwesen hat der Bund keine allgemeine Zuständigkeit, da es sich um eine der primär den Kantonen zugewiesenen Aufgaben handelt. Die polizeilichen Aufgaben werden daher hauptsächlich von den kantonalen und/oder kommunalen Polizeikorps wahrgenommen. Diese sind insbesondere für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und die Bekämpfung der Kriminalität ohne überwiegende internationale oder interkantonale Dimension zuständig.

147. Auf Bundesebene gibt es jedoch mit besonderen Aufgaben betraute Polizeidienste, insbesondere das Bundesamt für Polizei (fedpol, vgl. Ziff. 158), das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG, vgl. Ziff. 148), die Transportpolizei (die den Transportunternehmen untersteht, aber durch Bundesrecht geregelt ist) und die Militärpolizei, die für Ordnung und Sicherheit in der Armee sorgt. In der Fünften Evaluationsrunde wurden folgende Dienste untersucht:

- die beiden Einheiten «Operationen» und «Strafverfolgung» des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), die insbesondere für die Gewährleistung der Grenzsicherheit und die damit verbundenen strafrechtlichen Ermittlungen zuständig sind. Sie beschäftigen über 3500 Mitarbeitende, überwiegend Zoll- und Grenzsicherheitsspezialisten. Das operative Personal trägt Uniform und ist seiner Aufgabe entsprechend bewaffnet.
- die Bundeskriminalpolizei (BKP): Sie beschäftigt über 400 Mitarbeitende und ist der bevorzugte Partner der Bundesanwaltschaft (wurde in der Vierten Runde evaluiert) bei Ermittlungen in Straffällen, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen. Sie ist insbesondere für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens sowie von Terrorismus, Korruption und Wirtschaftskriminalität zuständig.

Organisation und Verantwortlichkeit einzelner Strafverfolgungsbehörden

Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG)

148. Das BAZG ist vorrangig für die Sicherheit und den Schutz der Bevölkerung, der Wirtschaft, des Staates und der Umwelt zuständig. Es beschäftigt rund 4500 Mitarbeitende und erfüllt seine Aufgaben im Inland, an den Grenzen und im Ausland. Die wichtigsten Rechtsgrundlagen für ihre Aufgaben sind das Zollrecht und das Zolltarifrecht.⁸⁷ Das BAZG ist auch Vollzugsorgan für zahlreiche Erlasse ausserhalb des Zollrechts. Es nimmt diese Aufgabe als Kontrollorgan in rund hundert Bereichen wahr und arbeitet dabei mit rund 25 für diese Bereiche zuständigen Bundesämtern zusammen (z. B. Lebensmittelkontrolle an der Grenze, Tier-, Pflanzen- und Artenschutz, Kontrolle des Gefahrgutverkehrs, Heilmittelsicherheit usw.). Schliesslich sind die Tätigkeiten des BAZG im Rahmen seiner Sicherheitsaufgaben mit den-

⁸⁷ [SR 631.0](#), [SR 631.01](#), [SR 631.011](#), [SR 631.013](#)

jenigen der Polizei von Bund und Kantonen im Rahmen der Zollgesetzgebung zu koordinieren. Ausserhalb des Zollbereichs können die Kantone bestimmte Aufgaben im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung an das BAZG delegieren. Eine Matrix der Delegation von kantonalen Aufgaben an das BAZG ist online verfügbar.⁸⁸

149. Das BAZG ist dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) unterstellt. Die Departementsvorsteherin des EFD führt ihr Departement und trägt dafür die politische Verantwortung. Sie bestimmt die Führungsleitlinien und überträgt, soweit erforderlich, einzelne departementale Aufgaben auf unterstellte Verwaltungseinheiten (Art. 37 RVOG)⁸⁹. Wie in mehreren anderen Bundesämtern gelangt für die Verfahren im BAZG das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR)⁹⁰ zur Anwendung, das keinen spezifischen Artikel über die operationelle Unabhängigkeit enthält. Diese scheint jedoch in der Praxis gewährleistet zu sein, wie die vom ETG eingeholten Informationen bestätigen. Die Unabhängigkeit wird auch von der Presse kontrolliert, die durch die Anwendung des BGÖ Zugang zu den Akten erhält (siehe unten).

150. Das BAZG umfasst sechs Direktionsbereiche, darunter die Direktionsbereiche «Operationen» und «Strafverfolgung», welche die Strafverfolgungsaufgaben wahrnehmen. Hinzu kommen die Direktionsbereiche «Risikoanalyse und Analytik», «Planung und Steuerung», «Grundlagen und Unterstützung». Diese erarbeiten die Grundlagen zur Erfüllung der Aufgaben des BAZG und unterstützen die Mitarbeitenden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

151. Der Direktionsbereich «Operationen» umfasst den Zoll und das Grenzwachtkorps, d. h. alle in der Strafverfolgung operativ tätigen Mitarbeitenden des BAZG. Er besteht aus einem zentralen Stab und sechs Regionen, die wiederum in 23 lokale Einheiten unterteilt sind.

152. Der Direktionsbereich «Strafverfolgung» ist das Ermittlungsorgan des Zolls. Er besteht aus rund 190 speziell ausgebildeten Mitarbeitenden mit gerichtspolizeilichen Kompetenzen und ist für die Bekämpfung von schwerem Schmuggel zuständig. Der Direktionsbereich «Strafverfolgung» umfasst vier Ermittlungseinheiten (nach geografischen Regionen gegliedert), eine Einheit für Informationsgewinnung und Vorermittlung, eine Einheit für den Erlass von Strafverfügungen, eine Einheit für Observation und Intervention sowie eine Einheit für den Stab und die Führungsunterstützung. Der Leiter des Direktionsbereichs «Strafverfolgung» und die Leiter der acht Einheiten bilden den Direktionsausschuss Strafverfolgung, der etwa alle zwei Wochen tagt.

153. Der Direktionsbereich «Operationen» verfügt gemäss VStrR über Strafverfolgungskompetenzen, allerdings nur in den in Artikel 65 VStrR aufgeführten Fällen, d. h. bei abgekürzten Verfahren. Die Voraussetzungen für die Durchführung solcher Verfahren sind im Gesetz klar definiert, und die Mitarbeitenden des Direktionsbereichs «Operationen» dürfen keinerlei Ermittlungshandlungen vornehmen. In den internen Richtlinien des Direktionsbereichs «Strafverfolgung» ist festgelegt, was bestraft werden kann und wie. Alle Fälle, die nicht den Voraussetzungen von Artikel 65 VStrR entsprechen, sind dem Direktionsbereich «Strafverfolgung» zur Bearbeitung zu überweisen. Dieser Direktionsbereich

⁸⁸ [Verwaltungsvereinbarungen mit den Kantonen \(admin.ch\)](#)

⁸⁹ [SR 172.010](#)

⁹⁰ [SR 313.0](#)

führt zudem jährlich ein spezifisches Monitoring hinsichtlich der Anwendung der Richtlinien durch den Direktionsbereich «Operationen» durch.

154. Die amtlichen Tätigkeiten und die Finanzverwaltung des BAZG werden in der jährlich veröffentlichten Staatsrechnung offengelegt,⁹¹ mit welcher dem Parlament über die Verwendung des Budgets Bericht erstattet wird. Zudem kann die Verwendung der finanziellen Mittel durch das BAZG jederzeit von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) überprüft werden. Die vom BAZG veranlassten Prüfungen werden ebenfalls veröffentlicht.

155. Im Jahr 2022 betrug der Frauenanteil im BAZG 25,8 % (der insgesamt 4689 Mitarbeitenden). In den Direktionsbereichen «Operationen» und «Strafverfolgung» waren 2022 81,1 % des durchschnittlichen Gesamtpersonals des BAZG beschäftigt (in Vollzeit-äquivalenten). In diesen beiden Direktionsbereichen belief sich der Frauenanteil auf 23,5 % (der insgesamt 3773 Mitarbeitenden).

156. Das BAZG befindet sich derzeit in einer Reorganisationsphase⁹², die bis 2026 andauern soll und unter anderem die Schaffung eines neuen Berufsbildes «Fachspezialist/Fachspezialistin Zoll und Grenzsicherheit» und die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen umfasst. Dieses neue Berufsbild wird mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes zu den Aufgaben des BAZG die Berufe des Zöllners mit zivilem Status und des Grenzwächters, die heute dem Militärstrafrecht unterstehen, ersetzen. Damit werden alle Fachspezialisten einen zivilen Status haben.

157. Das ETG hat sich während des Besuchs vor Ort mit dieser Reorganisation befasst. Das Gesetz, das dieser Umwandlung zugrunde liegt, hat im Parlament zahlreiche Debatten ausgelöst, nachdem behauptet worden war, die institutionelle Umwandlung werde durchgeführt, bevor der entsprechende gesetzliche Rahmen vorhanden sei. Dies veranlasste insbesondere die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, das Vorgehen des Bundesrates in dieser Angelegenheit zu kritisieren. Bis zur Verabschiedung der Totalrevision der Zollgesetzgebung werden die neu eintretenden Mitarbeitenden nach Inkrafttreten der entsprechenden Rechtsgrundlagen bereits nach dem neuen Profil ausgebildet. Die Änderungen haben jedoch beim Personal ein gewisses Unbehagen hervorgerufen, insbesondere bei den Zöllnern, deren Gehaltsklasse herabgesetzt wird und bei denen das Gefühl vorherrscht, dass ihr Berufsprofil langfristig verschwinden wird. Das ETG ermutigt die Schweizer Behörden, in dieser Angelegenheit transparent vorzugehen und dabei die Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates zu berücksichtigen.⁹³

Die Bundeskriminalpolizei (BKP)

158. Das Bundesamt für Polizei (fedpol) hat die Funktion des allgemeinen Polizeiamtes des Bundes. Es ist einheitliche Ansprechstelle für die Polizeikorps des In- und Auslandes und erfüllt als Polizeiamt des Bundes kriminal-, sicherheits-, verwaltungspolizeiliche und unterstützende polizeiliche Aufgaben. Die kriminalpolizeilichen Aufgaben werden von der BKP

⁹¹ [Staatsrechnung \(admin.ch\)](#)

⁹² Das neue BAZG-Vollzugsaufgabengesetz (BAZG-VG) wird das aktuelle Zollgesetz ablösen und auf ein Zollabgabengesetz reduzieren. Die Botschaft und der entsprechende Gesetzesentwurf zu dieser Totalrevision der Zollgesetzgebung befinden sich zurzeit in der parlamentarischen Beratung.

⁹³ Transformation der EZV in das BAZG: rechtliche Aspekte und Zweckmässigkeit (parlament.ch) – Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, 23. Mai 2022.

wahrgenommen, die Gegenstand der vorliegenden Evaluation ist. Der Bundessicherheitsdienst (BSD) erfüllt die sicherheitspolizeiliche Aufgabe des Schutzes von Personen und Gebäuden sowie auch von Personen und Gebäuden, für deren Sicherheit der Bund völkerrechtlich einzustehen hat. Verwaltungspolizeiliche Aufgaben in den Bereichen Sprengstoff und Pyrotechnik, Waffen, Massnahmen im Zusammenhang mit Ausländern sowie Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und gegen Gewalt bei Sportveranstaltungen nehmen die anderen Direktionsbereiche von fedpol wahr. Unterstützung wird namentlich mit den polizeilichen Informationssystemen geleistet, die von fedpol zugunsten der Strafverfolgungsorgane der Kantone und des Bundes betrieben werden. Schliesslich ist fedpol die nationale Plattform in Sachen Information, Koordination und Analyse für kantonale und internationale Partner im polizeilichen Bereich. fedpol beschäftigt 4 % des gesamten Polizeipersonals der Schweiz, 60 % davon sind Zivilangestellte. Die meisten Mitarbeitenden kommen von einer Kantonspolizei.

159. Die BKP ist eine zivile Behörde. Sie beschäftigt insgesamt 413 Personen⁹⁴, davon 74 % Männer und 26 % Frauen. Sie besteht aus acht Abteilungen: drei Ermittlungsabteilungen, drei Ermittlungsunterstützungsabteilungen, einer operativen Abteilung und einer Abteilung für Steuerung, Planung und Stab zur administrativen und strategischen Unterstützung. Sie ist in 27 operative Kommissariate und 4 Verwaltungsbereiche unterteilt.

160. fedpol ist dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) unterstellt. Die operative Unabhängigkeit der BKP ist durch Artikel 4 Absatz 1 der Strafprozessordnung (StPO⁹⁵; gemäss Art. 14 StPO auf die BKP anwendbar) gewährleistet. Über die Tätigkeiten von fedpol bzw. des BAZG wird gemäss den jährlich mit dem EJPD vereinbarten Zielen in einem Leistungsnachweis Bericht erstattet. Die entsprechenden Ergebnisse gehen in die Staatsrechnung des Bundes ein. Wie beim BAZG kann auch bei der BKP die Verwendung der finanziellen Mittel jederzeit durch die EFK überprüft werden; entsprechende Prüfergebnisse werden veröffentlicht.

Zugang zu Informationen

161. Als Teil der Bundesverwaltung unterstehen das BAZG und fedpol dem Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ)⁹⁶, dem Datenschutzgesetz (DSG)⁹⁷ und dem Archivierungsgesetz (BGA)⁹⁸.

162. Sachlich gilt das BGÖ für amtliche Dokumente, wobei die Definition weit gefasst ist: Gemeint sind alle Informationen oder amtlichen Dokumente, die auf einem beliebigen Datenträger gespeichert sind, durch eine einfache elektronische Bearbeitung erstellt werden können, sich im Besitz der Behörde befinden, von der sie stammen oder an die sie übermittelt wurden, und welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen. Der sachliche Geltungsbereich ist in einzelnen Bereichen eingeschränkt, wie zum Beispiel bei Straf-, Zivil- oder Rechtshilfverfahren, oder wenn besondere bundesgesetzliche Bestimmungen bestimmte Informationen für geheim erklären, wie etwa das Steuergeheimnis im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer.

⁹⁴ Stand 2024

⁹⁵ [SR 312.0](#)

⁹⁶ [SR 152.3](#)

⁹⁷ [SR 235.1](#)

⁹⁸ [SR 152.1](#)

163. Jede Person hat das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über deren Inhalt zu erhalten. Es können Kopien dieser Dokumente angefordert werden oder sie können vor Ort eingesehen werden. Es bestehen einige von der Rechtsprechung restriktiv ausgelegte Ausnahmen, zum Beispiel wenn die Einsichtnahme konkrete Massnahmen einer Behörde behindern oder die Privatsphäre Dritter verletzen könnte – im letzteren Fall jedoch nur bei einem Fehlen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Transparenz. Soweit möglich sind amtliche Dokumente zu anonymisieren; andernfalls richtet sich die Bekanntgabe von Personendaten nach den Bestimmungen von Artikel 36 DSG und Artikel 57s RVOG (Art. 9 BGÖ).

164. Für Zugang zu amtlichen Dokumenten muss ein Zugangsgesuch an diejenige Behörde gerichtet werden, die das Dokument erstellt oder als Hauptadressatin von Dritten, die nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehen, erhalten hat. Bei Gesuchen von Medienschaffenden hat die Behörde soweit möglich Rücksicht auf die zeitliche Dringlichkeit der Berichterstattung zu nehmen (Art. 9 der Öffentlichkeitsverordnung [VBGÖ]⁹⁹).

165. Betrifft das Zugangsgesuch amtliche Dokumente mit Personendaten und zieht die Behörde die Gewährung des Zugangs in Betracht, so konsultiert sie die betroffene Person und gibt ihr Gelegenheit zur Stellungnahme innert zehn Tagen (Art. 11 BGÖ). Die Behörde muss innerhalb von 20 Tagen nach Eingang des Gesuchs Stellung nehmen. Diese Frist kann um 20 Tage verlängert werden, wenn das Gesuch umfangreiche, komplexe oder schwer beschaffbare Dokumente betrifft; sie wird um die erforderliche Dauer verlängert, wenn sich ein Gesuch auf amtliche Dokumente bezieht, welche Personendaten enthalten (Art. 12 BGÖ).

166. Die gesuchstellende Person kann beim EDÖB einen Schlichtungsantrag stellen, wenn der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird oder wenn die Behörde nicht fristgerecht zum Gesuch Stellung genommen hat. Ein Schlichtungsantrag kann auch von einer betroffenen Drittperson eingereicht werden, wenn die Behörde gegen deren Willen den Zugang gewähren will. Ist die Schlichtung erfolgreich, gilt das Verfahren als erledigt. Scheitert die Schlichtung, erlässt der EDÖB innert 30 Tagen nach Eingang des Schlichtungsgesuchs eine schriftliche Empfehlung zuhanden der Verfahrensbeteiligten. Die Behörde erlässt eine rechtsmittelfähige Verfügung, wenn die gesuchstellende oder die angehörte Person dies innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt der Empfehlung verlangt. Sie erlässt ebenfalls eine Verfügung, wenn sie das Recht auf Zugang zu einem amtlichen Dokument entgegen der Empfehlung einschränken, aufschieben oder verweigern oder, bei einem amtlichen Dokument mit Personendaten, gewähren will. Die Verfügung ist innerhalb von 20 Tagen nach Eingang der Empfehlung oder des Gesuchs zu erlassen. Gegen die Verfügung kann beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) Beschwerde erhoben werden und anschliessend Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht (BGer).

167. Das DSG regelt die Bearbeitung von Personendaten durch Bundesorgane. Jede Person kann vom für die Datenverarbeitung Verantwortlichen Auskunft darüber verlangen, ob Daten über sie bearbeitet werden. Der Verantwortliche muss der gesuchstellenden Person insbesondere alle sie betreffenden Daten, die bearbeitet werden, den Zweck der Bearbeitung, vor allem auch die Dauer der Aufbewahrung der Personendaten oder die Kriterien für die Festlegung dieser Dauer, sowie die verfügbaren Informationen über die Herkunft der Personen-

⁹⁹ [SR 152.31](#)

daten mitteilen, sofern diese nicht bei der betroffenen Person erhoben wurden. Der Zugang zu den verlangten Informationen kann verweigert, eingeschränkt oder aufgeschoben werden, soweit ein formelles Gesetz dies vorsieht oder überwiegende Interessen – öffentliche Interessen oder Interessen Dritter – dies erfordern, insbesondere wenn die Auskunftserteilung eine Strafuntersuchung oder ein anderes Ermittlungsverfahren gefährden könnte. Der Entscheid der Behörde kann mit Beschwerde beim BVGer und anschliessend mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim BGer angefochten werden.

168. Das BGA gewährt die freie und unentgeltliche Einsichtnahme in das Archivgut des Bundes nach Ablauf einer Schutzfrist von 30 Jahren bzw. 50 Jahren bei Personendaten. Eine Einsichtnahme ist jedoch auch bereits vor Ablauf der Schutzfrist möglich, sofern dem keine gesetzliche Vorschrift oder überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. In diesem Fall kann die Einsichtnahme mit Auflagen oder Bedingungen verbunden werden. Es ist zu beachten, dass die Behörde, wenn eine Übermittlung von Unterlagen auf der Grundlage des Archivgesetzes nicht möglich ist, zwingend prüfen muss, ob die Unterlagen auf andere Weise beschafft werden können, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Öffentlichkeitsgesetzes.

169. Im Rahmen eines Strafverfahrens garantiert Artikel 29 Absatz 2 BV den Anspruch auf rechtliches Gehör, der insbesondere das Recht auf Information über den Verlauf des Verfahrens und auf Akteneinsicht umfasst. Im Falle eines durch das BAZG geführten Strafverfahrens wird dieser Grundsatz durch Artikel 36 VStrR in Verbindung mit den Artikeln 26–28 VwVG konkretisiert. Gemäss Artikel 18 VBGÖ kann das BAZG die Öffentlichkeit durch Veröffentlichung von Informationen über wichtige Sachbereiche und Angelegenheiten im Internet informieren, soweit dem keine gesetzlichen Bestimmungen entgegenstehen. Diese Bestimmung wurde jedoch in der Praxis vom BAZG noch nicht angewandt, da keine hinreichend schwerwiegenden Fälle oder Fälle von überwiegendem öffentlichem Interesse vorlagen. Für die BKP gilt die Strafprozessordnung (StPO)¹⁰⁰, die in den Artikeln 107–108 das rechtliche Gehör und das Akteneinsichtsrecht regelt.

170. Faktisch erhält das BAZG jährlich rund 30 Zugangsgesuche gemäss BGÖ, die alle seine Tätigkeitsbereiche betreffen. Mit der Vorbereitung und dem Versand der Antworten sind 4 bis 5 Personen zu 10–15% beschäftigt. Jährlich erhält fedpol rund zehn Gesuche, hauptsächlich zu den Bereichen Sicherheit, Budget und operative Tätigkeiten. In beiden Verwaltungen sind Ablehnungen von Zugangsgesuchen wie auch Schlichtungen und Beschwerden selten. Die für die Beantwortung von Zugangsgesuchen zuständigen Mitarbeitenden werden online zum BGÖ geschult. Darüber hinaus ist eine Online-Schulung zum Schutz von Personendaten für alle Angestellten der Bundesverwaltung obligatorisch. Bei den Gesprächen vor Ort konnte das ETG feststellen, dass die Vorschriften über die Transparenz und den Zugang zu Informationen den evaluierten Strafverfolgungsbehörden klar sind und in der Praxis offenbar gut befolgt werden.

Vertrauen der Öffentlichkeit in die ausgewählten Strafverfolgungsbehörden

171. Die Behörden konnten keine Studien zum Vertrauen der Öffentlichkeit in das BAZG und die BKP anführen. Aus den Gesprächen vor Ort geht jedoch hervor, dass die Strafverfolgungsbehörden im Allgemeinen das Vertrauen der Öffentlichkeit geniessen.

¹⁰⁰ [SR 312.0](#)

Gewerkschaften und Berufsverbände

172. Beim BAZG gibt es folgende Gewerkschaften und Berufsverbände:

- [Garanto, die Gewerkschaft des Zollpersonals](#)
- [Vereinigung der Grenzwachtoffiziere](#), eine Sektion der [Vereinigung der Kader des Bundes](#)

173. Im weiteren Sinne:

- [Personalverband der Angestellten des Bundes und seiner Betriebe \(PVB\)](#)
- [transfair, der Personalverband](#)

174. Bei fedpol gibt es folgende Gewerkschaften und Personalverbände:

- [Personalverband des Bundesamtes für Polizei](#), Sektion des Verbandes Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB)
- Verband Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB)

175. Im weiteren Sinne:

- [Personalverband der Angestellten des Bundes und seiner Betriebe \(PVB\)](#)
- transfair, der Personalverband
- [Schweizerische Verband des Personals öffentlicher Dienste \(VPOD\)](#) – Bundespersonal Bern

176. Die Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Personalverbänden des öffentlichen Dienstes und dem Arbeitgeber sind im Personalrecht festgelegt.¹⁰¹ Im Rahmen der Integritätspolitik kommt ihnen keine besondere Rolle zu. Der Direktor des BAZG trifft sich viermal jährlich mit den Vertretern dieser Gewerkschaften und Verbände, um sich über Fragen und Themen von übergeordnetem Interesse oder grundsätzlicher Natur auszutauschen. Diese Treffen dienen auch dazu, wichtige Entscheidungen der Geschäftsleitung des BAZG (GL BAZG) zu kommunizieren, wie zum Beispiel Projekte mit Auswirkungen auf das Personal. Einmal jährlich organisiert die Direktion des BAZG eine Konferenz, um die Sozialpartner über aktuelle Themen und Probleme zu informieren. Zweimal jährlich trifft sich die Direktorin von fedpol mit Vertretern der Gewerkschaften und Verbänden zu einem Meinungsaustausch und zur Information über laufende Projekte bei fedpol. Schliesslich besteht auf Stufe Bundesverwaltung ein Begleitausschuss der Sozialpartner (BAS), der sich paritätisch aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern zusammensetzt. Der Vorsitz des Begleitausschusses liegt bei der Direktion des Eidgenössischen Personalamtes. Dieses beratende Gremium stellt sicher, dass Entscheidungen im Rahmen der Sozialpartnerschaft zielgerichtet und kooperativ getroffen werden.

177. Die Gewerkschaften und Personalverbände sind gegenüber dem Arbeitgeber unabhängig; ihre Mitgliederzahlen sind daher weder dem BAZG noch fedpol bekannt.

¹⁰¹ Art. 33 BPG ([SR 172.220.1](#)), Art. 107 und 108 BPV ([SR 172.220.111.3](#)), Art. 63 VBPV ([SR 172.220.111.31](#))

Korruptionsbekämpfungs- und Integritätspolitik

Korruptionsbekämpfungs- und Integritätsstrategie, Massnahmen des Risikomanagements bei exponierten Stellen

178. Generell enthält der für die Bundesverwaltung als Ganzes geltende gesetzliche Rahmen einige Bestimmungen zur Prävention von Korruption und zur Förderung der Integrität, die für das gesamte Personal der zu evaluierenden Behörden gelten, namentlich: Wahrung der Interessen des Arbeitgebers und Treuepflicht (Art. 20 BPG), Annahme von Vorteilen, Geschenken und Einladungen (Art. 21 BPG, Art. 93 und 93a BPV), Berufsgeheimnis, Geschäftsgeheimnis, Amtsgeheimnis und Insiderhandel (Art. 22 BPG, Art. 94 und 94c BPV), Nebenbeschäftigungen und damit verbundene Tätigkeiten (Art. 21 und 23 BPG, Art. 91 und 92 BPV), Ausstand (Art. 94a BPV), Möglichkeit von Karenzfristen (Art. 94b BPV), Meldepflicht und Schutz von Whistleblowern (Art. 22a BPG). Auch in der Strategie des Bundesrates zur Korruptionsbekämpfung 2021–2024 finden sich einige relevante Ziele, wie Sensibilisierung, risikoorientierter Ansatz, Transparenz und Schutz von Whistleblowern.

BAZG

179. Das BAZG hat in den einzelnen Direktionsbereichen keine spezifischen Strategien oder Programme zur Korruptionsbekämpfung vorgesehen. Es gelten die innerhalb des Bundes festgelegten Regelungen und Richtlinien, wie der Verhaltenskodex der Bundesverwaltung und die Bestimmungen für Whistleblower. Die meisten Mitarbeitenden sind vereidigt. Im vertraglichen und regulatorischen Rahmen sind unregelmässige Verhaltensweisen und Disziplinarsanktionen im Fall von schwerwiegenden Verstössen festgehalten. Die Behörden sind der Ansicht, dass robuste Prozesse, die Einhaltung von Richtlinien und eine ausreichende Trennung von Funktionen zur Verhinderung von Betrug und Korruption beitragen. Prävention und Aufdeckung basieren auch auf Massnahmen des Risikomanagements und des internen Kontrollsystems.

180. Zur Veranschaulichung: Zu den eruierten Risiken gehören u. a. der unbefugte Zugriff auf vertrauliche Informationen (dieses Risiko wird durch die sogenannte Clean Desk Policy und die vorgängige Kontrolle von Sicherheit und Integrität der Mitarbeitenden minimiert), Interessenkonflikte, die unerlaubte Ausübung von Nebenbeschäftigungen, die Änderung von Gehaltsdaten, die Annahme von Geschenken, das Nichtbefolgen von Ausschreibungsverfahren und die Nichteinhaltung von Richtlinien.

181. Die operationellen Risiken werden systematisch durch das Interne Kontrollsystem (IKS) erfasst, welches die Prozesse, Tätigkeiten und Kontrollen dokumentiert. Es ist auch auf Risiken im Kontrollumfeld ausgerichtet, das Themen rund um die Führung, die Personalpolitik, die Kommunikation und die Ausbildung umfasst. Das IKS ermöglicht die Abbildung der Risiken in Form einer Kontrollmatrix und stellt pro Prozess einen Risikokatalog zur Verfügung. Der Risikokatalog und die Kontrollen werden regelmässig an die Risikoentwicklung angepasst. Die Geschäftsleitung erhält jährlich einen Bericht über das IKS (Wirksamkeit, Nachvollziehbarkeit, Wirtschaftlichkeit) und die Ergebnisse der Risikoanalysen werden den Aufsichtsbehörden des Bundes zur Kenntnisnahme zugestellt. Das Thema Betrug ist wie auch die Nebentätigkeiten und die Bearbeitung von Anzeigen/Whistleblowing Teil der allgemeinen Risikobeurteilung durch die Interne Revision.

182. Die Instrumente des Risikomanagements werden von der Internen Revision und der Eidgenössischen Finanzkontrolle evaluiert. Damit sie besser verstanden, akzeptiert und angewendet werden können, werden sie optimiert. Die Fokussierung der Organisation auf die kritischen Risiken, die Überprüfung der wichtigsten Kontrolltätigkeiten und die Vereinfachung der Instrumente werden zwecks einer fortlaufenden Verbesserung des integralen Risikomanagementsystems regelmässig überprüft.

fedpol

183. Das EJPD, dem die BKP und fedpol unterstellt sind, hat eine Strategie zur Bekämpfung der Kriminalität für die Jahre 2024–2027 verabschiedet. Eine Neuauflage der Strategie der BKP befindet sich zudem in Erarbeitung und fedpol hat kürzlich eine Strategie 2024-2027 verabschiedet.¹⁰²

184. Das Risikomanagement als Managementtechnik dient der Bestimmung, Bewertung, Überwachung und gezielten Steuerung potenzieller Risiken. Es ist nach dem für die gesamte Bundesverwaltung geltenden Modell des Enterprise Risk Management organisiert (vgl. Ziff. 49). Bei fedpol gibt es eine Richtlinie zur Regelung der Zeichnungsberechtigung für Verträge, Beschaffungen und Anstellungen, und diese Prozesse und Richtlinien werden im öffentlichen Beschaffungswesen angewendet.

185. Das ETG stellt fest, dass weder das BAZG noch die BKP oder allgemein fedpol über eine spezifische Korruptionsbekämpfungsstrategie verfügen. Für diese Organisationen hat die Strategie des Bundesrates zur Korruptionsbekämpfung 2021–2024 Gültigkeit, doch scheinen sie keine Massnahmen zu ihrer Umsetzung getroffen zu haben, die Strategie scheint vor allem auf dem Papier zu bestehen. Das ETG verweist diesbezüglich auf seine in den Ziffern 51, 60 und 61 geäusserten Bedenken. Das EJPD, dem die BKP untersteht, verfügt zwar über eine Strategie zur Bekämpfung der Kriminalität, diese ist jedoch auf die Prioritäten der Polizeiarbeit ausgerichtet, ohne auf die interne Förderung der Integrität einzugehen.

186. Darüber hinaus gibt es in beiden Organisationen zwar Mechanismen zur Risikoerkennung und zum Risikomanagement, diese befassen sich jedoch nicht speziell mit Korruption und Integritätsverletzungen. Die Führungspersonen beider Organisationen argumentierten in den geführten Gesprächen, dass das Korruptionsrisiko beim Bund gering sei. Das ETG ist der Ansicht, dass dieses Risiko nicht ausreichend berücksichtigt wird und dass es daher in den bestehenden Strategien und Richtlinien im toten Winkel liegt. Viele Regelungen und Massnahmen tragen zwar zur Korruptionsprävention bei, sollten aber gezielter und koordinierter im Rahmen spezifischer Strategien eingesetzt werden. Dies würde zu einem proaktiveren Ansatz bei der Korruptionsprävention in den untersuchten Behörden führen. Solche Strategien könnten auch einen wertvollen Beitrag zur Unterstützung und Stärkung der Strategie des Bundesrates zur Korruptionsbekämpfung leisten. **Die GRECO empfiehlt die Vorname einer umfassenden Bewertung der Korruptionsrisiken in den Bereichen und Tätigkeiten der evaluierten Einheiten des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit und der Bundeskriminalpolizei, um aufkommende Probleme und Trends zu ermitteln und die so gewonnenen Daten für die Entwicklung einer oder mehrerer proaktiver Strategien zur Förderung der Integrität und zur Bekämpfung der Korruption in den Strafverfolgungsbehörden zu nutzen.**

¹⁰² <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/fedpol/strategie.html>

Verdeckte Ermittlungen und Kontakte mit Informanten und Zeugen

187. Das BAZG ist gesetzlich nicht befugt, verdeckte Ermittlungen durchzuführen oder Zeugen oder Informanten zu entschädigen. Artikel 41 VStrR erklärt die Bestimmungen der Strafprozessordnung über Zeugen als analog anwendbar.

188. Die verdeckten Ermittlungen der BKP sind in den Artikeln 285a–298 StPO¹⁰³ geregelt. In Artikel 293 ist das Mass der zulässigen Einwirkung festgehalten:

- Verdeckte Ermittlerinnen und Ermittler dürfen keine allgemeine Tatbereitschaft wecken und die Tatbereitschaft nicht auf schwerere Straftaten lenken. Sie haben sich auf die Konkretisierung eines vorhandenen Tatentschlusses zu beschränken.
- Die Tätigkeit verdeckter Ermittlerinnen und Ermittlern darf für den Entschluss zu einer konkreten Straftat nur von untergeordneter Bedeutung sein.
- Wenn erforderlich, dürfen sie zur Anbahnung des Hauptgeschäftes Probekäufe tätigen oder ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit dokumentieren.
- Überschreitet eine verdeckte Ermittlerin oder ein verdeckter Ermittler das Mass der zulässigen Einwirkung, so ist dies bei der Zumessung der Strafe für die beeinflusste Person gebührend zu berücksichtigen, oder es ist von einer Strafe abzusehen.

189. Artikel 295 StPO legt das Verfahren fest, nach welchem verdeckte Ermittlerinnen und Ermittler die für den Abschluss von Scheinverträgen erforderlichen Beträge beschaffen können. Die Ausführungsbestimmungen sind in der Verordnung über die verdeckte Ermittlung (VVE)¹⁰⁴ enthalten.

Ethische Grundsätze und Verhaltenskodizes

190. Der Verhaltenskodex Bundesverwaltung vom 15. August 2012¹⁰⁵ gilt für alle Angestellten des BAZG und von fedpol wie auch für alle Angestellten der Bundesverwaltung. Er wird allen Angestellten abgegeben und im Internet und im Intranet der Bundesverwaltung publiziert. Er fasst die Rechtsnormen des Personalrechts und die Praxis zu deren Anwendung zusammen. Der Kodex beschreibt somit das von den Beschäftigten der Bundesverwaltung erwartete Verhalten. Gestützt auf den Inhalt des Kodex können disziplinarische oder personalrechtliche Massnahmen ergriffen werden.

191. fedpol verfügt über einen spezifischen Verhaltenskodex, der auf dem Intranet des Amtes publiziert ist und dessen Verletzung arbeitsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen kann. Zudem orientieren sich die Mitarbeitenden von fedpol an gemeinsamen Werten und Arbeitsprinzipien, die in sechs Werten zusammengefasst sind und die Kultur von fedpol ausmachen. Diese Werte sind im Internet und im Intranet des Amtes abrufbar.¹⁰⁶ Gestützt auf die erhaltenen Informationen und die geführten Gespräche erachtet das ETG die Verhaltensnormen bei fedpol als ausreichend, angemessen erklärt und bei den Mitarbeitenden als gut bekannt.

¹⁰³ [SR 312.0](#)

¹⁰⁴ [SR 312.81](#)

¹⁰⁵ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2012/1238/de>

¹⁰⁶ www.fedpol.admin.ch > [Werte](#)

192. Auch das BAZG kennt spezifische Verhaltensregeln im Personalbereich, die in einigen Punkten über den Verhaltenskodex der Bundesverwaltung hinausgehen. Diese Vorschriften sind jedoch unvollständig, nur die Regeln zu Geschenken und Nebenbeschäftigungen scheinen detailliert zu sein. Darüber hinaus gibt es ein internes, sehr generell gehaltenes Reglement, das zahlreiche Normen zu anderen Themen als Korruption und Integrität enthält. Dies trägt kaum zur Sichtbarkeit der Integritätsregeln bei. Das ETG ist der Ansicht, dass ein spezifischer Verhaltenskodex für das BAZG, der die geltenden Normen zusammenfasst und mit Kommentaren und/oder konkreten Beispielen ergänzt, den Mitarbeitenden das Verständnis erleichtern würde, und auch als Information für die Öffentlichkeit dienen könnte. Dieser Text sollte von spezifischen Sensibilisierungsmassnahmen und einem Durchsetzungsmechanismus begleitet werden. In diesem Rahmen müsste auch das Verhältnis zwischen diesen spezifischen Regeln und den Regeln des Verhaltenskodexes der Bundesverwaltung geklärt werden. **Die GRECO empfiehlt (i) die Verabschiedung und Veröffentlichung eines Verhaltenskodexes für das Bundesamt für Zoll und Grenzschutz, der konkrete Beispiele und Erläuterungen zum von den Mitarbeitenden erwarteten Verhalten enthält, und (ii) dessen Ergänzung durch spezifische Sensibilisierungsmassnahmen und einen Überwachungs- und Sanktionsmechanismus.**

Beratung, Ausbildung und Sensibilisierung

193. Alle Bundesangestellten müssen bei Dienstantritt obligatorisch ein Online-Schulungsmodul über Korruptionsprävention und Whistleblowing absolvieren und erhalten bei dieser Gelegenheit auch eine Broschüre¹⁰⁷ zu diesem Thema. Diese Schulung ist auf die Probleme ausgerichtet und beinhaltet Fallstudien und Rollenspiele. Sie wird vom Eidgenössischen Personalamt (EPA) organisiert und behandelt die Themen Treuepflicht, Einladungen, Geschenke, Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter, Unabhängigkeit und Ausstandspflicht, Eigengeschäfte, Amtsgeheimnis und Anzeigepflicht/Whistleblowing. Der Kurs wird jährlich von rund 300 Mitarbeitenden des BAZG besucht und wurde in den letzten sechs Jahren von rund 1000 Mitarbeitenden von fedpol absolviert.

194. Darüber hinaus enthält der Arbeitsvertrag der Bundesangestellten einen Link zum Verhaltenskodex der Bundesverwaltung, Neueintretenden wird zudem bei Stellenantritt ein entsprechendes Exemplar ausgehändigt. Die Intranetseite «Korruptionsprävention», auf die alle Bundesangestellten Zugriff haben, nennt die Bereiche, auf welche die Mitarbeitenden bei ihrer täglichen Arbeit besonders achten müssen.

195. Neben dieser allgemeinen Schulung werden spezifische integritätsrelevante Themen im Rahmen verschiedener Aus- und Weiterbildungen behandelt, die den Mitarbeitenden der evaluierten Behörden je nach ihrer beruflichen Laufbahn angeboten werden. Dazu gehören die besonderen Regeln für Geschenke für das Personal des BAZG, die Ausstandsregeln in Strafverfahren oder ein Modul über die Integrität von Führungskräften.

196. Die Mitarbeitenden der evaluierten Behörden können sich in Fragen der Korruptionsprävention und Integrität von ihren Vorgesetzten und der zuständigen Personalabteilung beraten lassen. Über die Häufigkeit dieser Beratungen liegen keine Statistiken vor.

¹⁰⁷<https://www.bundespublikationen.admin.ch/fr/product/000000000862648443/Prev.%20of%20corruption%20%2B%20whistleblowing>

197. Das ETG ist der Ansicht, dass die Modalitäten für die Schulung in Ethik und Integrität zufriedenstellend sind. Es erinnert daran, dass spezifische Massnahmen entwickelt werden müssen, um das BAZG-Personal für den künftigen Verhaltenskodex zu sensibilisieren (vgl. Ziff. 192). Es gibt jedoch kein spezifisches System, das es dem Personal ermöglicht, vertrauliche Beratung in Fragen der Integrität zu erhalten. Die Angestellten können sich an ihre Vorgesetzten oder an die Personalabteilung wenden. Das ETG ist der Ansicht, dass in diesem Bereich ein stärker institutioneller Ansatz verfolgt werden sollte. Es wäre wünschenswert, dass ein spezieller Mechanismus oder Personen ausserhalb der Befehlskette zur Verfügung stehen, um Angestellte vertraulich zu beraten, insbesondere bei ethischen Dilemmata. Die Angestellten sollten in der Folge in geeigneter Weise über die Existenz solcher Mechanismen informiert werden. **Die GRECO empfiehlt daher, Vorkehrungen für die Bereitstellung vertraulicher Beratungen in Fragen der Ethik und Integrität für die Mitarbeitenden der evaluierten Einheiten des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit und der Bundeskriminalpolizei zu treffen.**

Rekrutierung und Laufbahnentwicklung

Anstellungsbedingungen und zuständige Behörden

198. Sowohl beim BAZG als auch bei der BKP sind die Arbeitsverträge grundsätzlich unbefristet. Die Arbeitsverträge von Lernenden und Praktikanten sind befristet, ebenso die Arbeitsverträge gewisser Spezialisten, wobei die Anstellungsdauer bei Letzteren drei Jahre nicht überschreiten darf. Danach wird der Vertrag automatisch in einen unbefristeten Vertrag umgewandelt (Art. 9 BPG).

199. Beim BAZG sind die Zuständigkeiten für Ernennung und Entlassung wie auch für Beförderung und Mobilität wie folgt zugewiesen:

- Der Direktor des BAZG wird vom Bundesrat ernannt.
- Die stellvertretende Direktorin wird von der für das EFD zuständigen Bundesrätin (Departementsvorsteherin) ernannt.
- Die Vizedirektoren werden vom Generalsekretariat des EFD ernannt.
- Die Funktionen der Stufe L2 (Leitung der Direktionsbereiche und Chef/in Regionalebene) fallen in die Zuständigkeit des Direktors.
- Die Funktionen der Stufe L3 (Chef/in Lokalebene oder Bereichsleitung) fallen in die Zuständigkeit der stellvertretenden Direktorin bzw. des Vizedirektors des entsprechenden Direktionsbereichs.
- Die Zuständigkeiten für die untergeordneten Funktionen werden gemäss Geschäftsreglement der Direktionsbereiche zugewiesen (in der Regel Chef/in Regionalebene oder Fachbereichsleitung).

200. Innerhalb von fedpol sind die Zuständigkeiten wie folgt geregelt:

- Der Chef oder die Chefin des Direktionsbereichs BKP wird von der Direktorin von fedpol ernannt, die das EJPD darüber informiert.
- Die stellvertretenden Chefs oder Cheffinnen des Direktionsbereichs BKP, die Abteilungschefinnen oder Abteilungschefs, die stellvertretenden Abteilungschefinnen oder Abteilungschefs sowie die Kommissariatsleiterinnen und -leiter werden von der stellvertretenden Direktorin fedpol (Chefin des Direktionsbereichs Ressourcen und Strategie) ernannt.

- Die Inhaberinnen und Inhaber der übrigen Funktionen werden in der Regel durch den Personaldienst ernannt.
- Lernende werden auf Stufe des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements ernannt (Berufsausbildung EJPD).

Ernennungs-, Beförderungs-, Mobilitäts- und Austrittsverfahren

201. Das Verfahren und die Entscheidungskriterien richten sich nach dem Bundespersonalrecht. Dieses sieht unter anderem die Chancengleichheit und die Gleichstellung von Frau und Mann vor (Art. 8 Abs. 3 BV, Art. 4 Abs. 2 Bst. d BPG und Art. 6 BPV). So müssen die Departemente entsprechende Förderprogramme einrichten und können dazu Fachpersonen beiziehen oder Quoten festlegen. Der Grundsatz der Chancengleichheit von Frau und Mann ist zudem in alle Prozesse, Instrumente und Massnahmen des Personalmanagements integriert. Unterschiedliche Verhaltensweisen, Interessen und Bedürfnisse von Frauen und Männern werden gleichermassen berücksichtigt, anerkannt und gefördert. Der Bundesrat hat zudem Zielwerte für den Frauenanteil in Verwaltungseinheiten festgelegt. In der Praxis gewährleisten die Auswahlkriterien die Chancengleichheit von Frauen und Männern.

202. Das ETG begrüsst die Anerkennung der Gleichstellung von Frau und Mann auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsebene sowie die in den evaluierten Institutionen getroffene Massnahmen. Es stellt aber auch fest, dass trotz dieser Massnahmen der Anteil des weiblichen Personals im BAZG und in der BKP nach wie vor relativ gering ist, auch wenn einige der höchsten Positionen mit Frauen besetzt sind. Der Frauenanteil beträgt im BAZG insgesamt 25,8 %, bzw. 23,5 % in den Direktionsbereichen «Operationen» und «Strafverfolgung», und 26 % in der BKP. Wie die GRECO im Rahmen der Fünften Evaluationsrunde wiederholt betont hat, ist es wichtig, dass das Personal dieser Behörden die Gesellschaft als Ganzes bestmöglich repräsentiert. Die Diversität innerhalb der Strafverfolgungsbehörden im Allgemeinen, auch in höheren und leitenden Positionen, kann sich positiv auf den gesamten Berufsstand auswirken (z. B. im Kontakt mit der Öffentlichkeit, bei der Bekämpfung einer möglichen «omertà» durch die Schaffung eines heterogeneren Umfelds, bei der Entwicklung eines Meinungspluralismus usw.). Das ETG fordert die Behörden auf, ihre Überlegungen in diesem Bereich fortzusetzen, um positive Praktiken, die zu einer angemessenen Vertretung von Frauen beitragen, weiter zu stärken. **Die GRECO empfiehlt daher die Einführung zusätzlicher Massnahmen zur Stärkung der Vertretung von Frauen auf allen Ebenen der evaluierten Einheiten des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit und der Bundeskriminalpolizei.**

203. Die Auswahl- und Anstellungskriterien sind nicht gesetzlich geregelt, sondern werden vom Arbeitgeber festgelegt. Bei der BKP werden die Stellen für eine Erstanstellung, für Mobilität und Beförderungen auf dem Stellenportal des Bundes ausgeschrieben.¹⁰⁸ Ab der Stufe Kommissariatsleitung/Bereichsleitung kann ein Assessment vorgesehen werden. Nach der Einstufung der Bewerberinnen und Bewerber durch die Linie findet ein erstes Gespräch statt, das auch Eignungstests (Sprachkenntnisse, schriftlicher Ausdruck usw.) umfassen kann. Ein zweites Gespräch wird von der Linie organisiert und durchgeführt und ein drittes Gespräch kann auf Wunsch von der Personalabteilung in Zusammenarbeit mit der Linie organisiert werden. Die Linie und die Personalabteilung einigen sich auf eine Person und die Direktion genehmigt die Anstellung.

¹⁰⁸ <https://www.stelle.admin.ch/stelle/de/home.html>.

204. Für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses wird in einer ersten Phase eine Einigung zwischen dem oder der Mitarbeitenden, der Leiterin oder dem Leiter des Direktionsbereichs «Ressourcenmanagement und Strategie» und der Personalchefin oder dem Personalchef angestrebt. Kommt keine Einigung zustande, wird der Fall auf die Stufe der Direktorin des Bundesamtes für Polizei fedpol weitergeleitet.

205. Die Anstellungs-, Beförderungs- und Mobilitätsverfahren sind im BAZG ähnlich. Freie Stellen werden im Stellenanzeiger des BAZG und bei Bedarf auf dem Stellenportal des Bundes, in der Presse oder im Internet (Jobbörsen, soziale Netzwerke) ausgeschrieben. Ausgenommen von diesen Ausschreibungen sind Stellen, die im Rahmen der beruflichen Wiedereingliederung von erkrankten und verunfallten Mitarbeitenden und der Integration von Menschen mit Behinderungen besetzt werden, sowie Stellen, die von Angestellten besetzt werden, die von Reorganisationen betroffen sind, oder Stellen für spezifische Funktionen (IT-Spezialisten, forensische Informatiker usw.).

206. Gegen Ernennungs- und Beförderungsentscheide kann wegen rassistischem oder diskriminierendem Verhalten Beschwerde erhoben werden (Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 25a VwVG). Entlassungen können beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (Art. 36 BPG).

207. Das ETG stellt fest, dass die Einstellungs- und Beförderungsverfahren in den evaluierten Dienststellen auf Leistung und Wettbewerb beruhen und dass ein angemessenes Mass an Transparenz gewährleistet ist.

Überprüfung der Integrität der Kandidatinnen und Kandidaten

208. Wie im Absatz über die Personen in hohen Exekutivämtern erläutert (vgl. Ziff. 52 ff.), führt die Informationssicherheitsgesetz (ISG) eine Personensicherheitsprüfung (PSP) durch, die auch die Integrität und das Korruptionsrisiko umfasst. Bei der PSP werden sicherheitsrelevante Daten über die Lebensführung der zu prüfenden Person – insbesondere über ihre engen persönlichen und familiären Beziehungen, ihre finanziellen Verhältnisse und ihre Verbindungen zum Ausland – untersucht sowie über allfällige illegale, die innere und äussere Sicherheit gefährdende Tätigkeiten erhoben. Bei der PSP wird insbesondere geprüft, ob die betroffene Person Schulden hat oder beklagte Partei in einem hängigen Forderungsprozess ist, und ob gegen sie ein abgeschlossenes oder laufendes Strafverfahren bekannt ist. Es gibt zwei Stufen der Prüfung: die Grundsicherheitsprüfung und die erweiterte Personensicherheitsprüfung (PSP), die auch eine Befragung der zu prüfenden Person beinhalten kann. Diese Prüfungen werden von einer Fachstelle des Staatssekretariats für Sicherheitspolitik (SIPOL) im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) durchgeführt. Die Ausführungsbestimmungen sind in der Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (VPSP) festgehalten

209. Das Ergebnis der Prüfung ist eine Sicherheitserklärung, in der festgestellt wird, dass kein Sicherheitsrisiko besteht, oder eine Sicherheitserklärung mit Vorbehalt, oder eine Risikoerklärung, oder eine Feststellungserklärung, dass nicht genügend Daten für die Beurteilung des Sicherheitsrisikos vorliegen. Das Ergebnis wird dem Arbeitgeber mitgeteilt. Dieser kann entscheiden, das Risiko einzugehen; in der Praxis wird jedoch in den meisten Fällen dem Ergebnis der PSP gefolgt. Das Ergebnis wird auch der betroffenen Person mitgeteilt und kann beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

210. Nach dem Inkrafttreten des ISG erstellte das BAZG eine Liste mit 280 Funktionen, die gemäss den Kriterien der VPSP¹⁰⁹ einer PSP zu unterziehen sind. Diese Liste wird alle drei Jahre überprüft und jede neu hinzukommende Funktion, wird unverzüglich einer PSP unterzogen. Insbesondere bei den übrigen operationellen Mitarbeitenden wird die Integrität anhand eines Strafregisterauszugs und eines Betreibungsregisterauszugs überprüft. Diese Integritätsprüfung wird im Fünfjahresrhythmus oder bei Funktionswechsel oder Beförderung häufiger wiederholt. In diesen Fällen muss ein Fragenkatalog¹¹⁰ von der Personalabteilung geprüft werden, der die Anforderung neuer Registerauszüge vor Ablauf des Fünfjahreszeitraums begründet. Die Personalabteilung führt eine Analyse der Registerauszüge durch, die bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses führen kann.

211. Alle Mitarbeitenden von fedpol werden einer Integritätsprüfung unterzogen. Das Verfahren umfasst eine Einverständniserklärung, einen Strafregisterauszug, einen Betreibungsregisterauszug und je nach Funktion eine erweiterte PSP oder eine erweiterte PSP mit Befragung.

212. Die PSP werden anschliessend in regelmässigen Abständen wiederholt, je nach Sicherheitsstufe alle fünf bis zehn Jahre oder alle drei bis fünf Jahre. Häufigere Prüfungen sind möglich, wenn sich die Aufgaben ändern, insbesondere wenn die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer in eine höhere Sicherheitsstufe aufsteigt, oder wenn der Arbeitgeber berechtigten Grund zur Annahme hat, dass seit der letzten Prüfung neue Risiken aufgetreten sind, oder wenn er Kenntnis von einem Strafverfahren gegen die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer erhält.

213. Das ETG begrüsst, dass mit der PSP in regelmässigen Abständen eine umfassende Bewertung der möglichen Integritätsrisiken des Bundespersonals vorgenommen wird. Positiv ist, dass das gesamte Personal der BKP sowie 280 Funktionen, die innerhalb des BAZG auf der Grundlage einer Risikoanalyse identifiziert wurden, dieser Prüfung unterzogen werden. In Bezug auf die Mitarbeitenden des BAZG, die nicht dieser Kontrolle unterliegen, ist das ETG der Ansicht, dass der Fragenkatalog, der von der Personalabteilung bei einem Wechsel der Funktion oder einer Beförderung geprüft wird, eine angemessene Berücksichtigung der potenziellen Risiken einer Verletzung der Integrität ermöglicht.

Leistungsbeurteilung

214. Für das Personal des BAZG und der BKP gilt diesbezüglich die Regelung des BPV, die ein jährliches Mitarbeitergespräch mit der oder dem direkten Vorgesetzten vorsieht. Diese Personalbeurteilung bildet die Grundlage für die Lohnentwicklung aufgrund der vereinbarten Ziele bezüglich Leistung, Verhalten und Fähigkeiten. Auf einer Skala von 1 bis 4 entspricht die Beurteilungsstufe 4 einer jährlichen Lohnerhöhung von 3 % bis 4 %, bis das Maximum der

¹⁰⁹ Die Bearbeitung als «vertraulich» klassifizierter Informationen; die Verwaltung, der Betrieb, die Wartung oder die Überprüfung von Informatikmitteln der Sicherheitsstufe «hoher Schutz»; der Zugang zu einer Sicherheitszone 1 oder einer Schutzzone und die Tätigkeiten, die aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrags einer Prüfung auf dieser Prüfstufe unterzogen werden müssen.

¹¹⁰ Unter anderem, wenn die Funktion die Vertretung des Amtes erfordert, im Blickpunkt der Öffentlichkeit steht, wenn Schulden oder eine strafrechtliche Verurteilung dem Ansehen der Bundesverwaltung schaden könnten, wenn die Person Einfluss auf Entscheidungen über Aufträge, Subventionen, Veranlagungsverfügungen nehmen soll oder wenn die Funktion die Erteilung von Genehmigungen, Lizenzen und/oder Konzessionen oder die Erhebung von Abgaben zum Gegenstand hat.

betreffenden Lohnklasse erreicht ist. Beurteilungsstufe 3 entspricht einer jährlichen Erhöhung von 1,5 % bis 2,5 %, Beurteilungsstufe 2 einer Erhöhung von 1 %, und Beurteilungsstufe 1 kann zu einer jährlichen Lohnkürzung von bis zu 4 % führen. Im letzteren Fall sind Personalentwicklungsmassnahmen oder die Zuweisung einer weniger anspruchsvollen Tätigkeit vorzusehen. Führen diese Massnahmen nicht zu einer Leistungssteigerung, wird das Arbeitsverhältnis beendet. Bei Uneinigkeit über die Ergebnisse der jährlichen Personalbeurteilung kann bei der oder dem nächsthöheren Vorgesetzten und anschliessend bei einer Beschwerdestelle innerhalb der Verwaltung eine Neubeurteilung verlangt werden.

215. Der Bericht «Reporting Personalmanagement 2022» (Ziff. 7.2)¹¹¹ gibt Auskunft über die Stufen der Personalbeurteilungen.

216. Das Mitarbeitergespräch wird im BAZG immer von der oder dem direkten Vorgesetzten geführt und der oder dem nächsthöheren Vorgesetzten gegen Unterschrift zur Kenntnis gebracht. Diese Beurteilung wird jährlich durchgeführt. Eine positive Beurteilung kann zu einer Versetzung in eine höher bewertete Funktion oder zu einer Lohnerhöhung (innerhalb der Lohnklasse und/oder Leistungszulage) führen. Eine negative Beurteilung kann eine geringere oder keine Lohnentwicklung, eine Lohnkürzung, die Versetzung in eine andere Funktion oder die Kündigung des Arbeitsverhältnisses zur Folge haben. Bei Uneinigkeit über die Beurteilung kann die oder der Mitarbeitende bei der oder dem nächsthöheren Vorgesetzten und anschliessend bei der oder dem Personalverantwortlichen eine Neubeurteilung verlangen. Bei der BKP erfolgt die jährliche Beurteilung auf die gleiche Weise. Im Rahmen dieser Beurteilungen oder ganz allgemein müssen alle Vorwürfe wegen Fehlverhaltens, schlechter Leistungen oder finanzieller Schwierigkeiten der oder dem Vorgesetzten gemeldet werden.

Rotation und Mobilität

217. Im BAZG und bei der BKP gibt es kein Rotationssystem. Die Laufbahnentwicklung erfolgt aufgrund interner Bewerbungen auf Stellen, die im Intranet und/oder im Internet ausgeschrieben werden.

Lohn und Zulagen

218. Im BAZG variiert der Anfangslohn je nach Ausbildung, Berufs- und Lebenserfahrung der einzustellenden Person sowie der Arbeitsmarktlage. Für Fachkräfte im Bereich Zoll und Grenzsicherheit liegt das Bruttojahresgehalt beispielsweise bei 52 000 Franken (54 400 Euro) für 20-jährige Mitarbeitende, und bei 69 290 Franken (72 500 Euro) für 30-jährige Mitarbeitende. Hinzu kommt gemäss geltendem Besoldungssystem eine Ortszulage, die sich nach den Lebenshaltungskosten am Arbeitsort richtet. Darüber hinaus variiert das Gehalt, wie bereits erwähnt, in Abhängigkeit von den Ergebnissen der jährlichen Personalbeurteilung. Nach Erreichen des Maximums der anwendbaren Lohnklasse ist der Lohn nach oben begrenzt, da jede Funktion einer Lohnklasse zugeordnet ist, für die ein Maximallohn festgelegt ist.

Einstellung von extern:

¹¹¹ [Reporting Personalmanagement 2022](#)

Funktion	Lohnklasse	Alter	Berufserfahrung	Anfangslohn (CHF) (Euro)	Maximalbetrag (CHF) (Euro)
Fachspezialist/in (Anfang der Berufslaufbahn)	20	20	0 Jahre	53 625 55 138	129 142 132 786
Chef/in Weiterentwicklung Regionalebene (mittleres Kader)	24	34	10 Jahre	103 935 106 868	155 667 160 060
Chef/in Direktionsbereich Unterstützung (Direktionsfunktion)	30	45	21 Jahre	174 070 178 982	212 131 218 117

→ Berücksichtigung der Berufserfahrung: 2 % pro Jahr

Bei Wechsel intern:

Die Zahlenbeispiele ergeben hier nicht viel Sinn. Aber es gibt klare Weisungen (Auszug aus den Vorschriften D-52):

2.1.3 Lohnanpassung

2.1.3.1 Funktionswechsel

- BPV, [Art. 40](#)

Bei einem Funktionswechsel (Ernennung an eine andere, höher bewertete Funktion) wird eine Lohnanpassung in Form einer Funktionswechselzulage ausgerichtet.

Die Funktionswechselzulage beträgt **4 %** des Höchstbetrages der neuen Lohnklasse gemäss Arbeitsvertrag. Bei alleiniger Übernahme der Stellvertretung (+ 1 LK) beträgt die Funktionswechselzulage 2 %.

219. Bei fedpol wird jede Funktion anhand der Stellenbeschreibung nach einheitlichen und objektiven Kriterien bewertet und einer Lohnklasse zugeordnet. Massgebend für die Bewertung sind die erforderliche Vorbildung, der Aufgabenumfang sowie die Anforderungen, Verantwortlichkeiten und Gefahren.

220. Bei Stellenantritt wird der Anfangslohn aufgrund der Anforderungen der Funktion (Assessment), der Kompetenzen der Person, ihres Leistungsausweises sowie der für die Funktion relevanten Vorerfahrung festgelegt. Der Lohn entwickelt sich dann im Rahmen der Lohnentwicklung aufgrund der jährlichen Personalbeurteilungen, bis das Maximum der entsprechenden Lohnklasse erreicht ist.

Funktion	Lohnklasse	Maximaler Brutto-Jahreslohn CHF (Euro)	Durchschnittlicher Brutto-Jahreslohn CHF (Euro)

Chef/in Direktionsbereich	29	197 700 (203 279)	178 000 (183 023)
Kommissariatsleiter/in	26	171 985 (176 838)	155 000 (159 374)
Bundesermittler/in II	24	155 667 (160 060)	115 000 (118 304)
Bundesermittler/in I	21	134 501 (138 365)	94 000 (96 701)

221. Wie die übrigen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung erhalten auch die Mitarbeitenden des BAZG und von fedpol verschiedene Sozialleistungen wie Mutterschafts-, Vaterschafts- und Adoptionsurlaub, finanzielle Beteiligung bei der familienexternen Kinderbetreuung und Treueprämien. Zudem werden Funktionszulagen, Leistungsprämien, Spontanprämien und Arbeitsmarktzulagen ausgerichtet.

222. Dabei handelt es sich um folgende Zulagen:

Zulage	Betrag	Öffentliche Informationen	Weiterführung nach Verlassen der Funktion	Kontrolle
Ortszuschlag	13 Stufen: von CHF 446 bis CHF 5795 jährlich	Ja, im Lohnsystem der Bundesverwaltung	Nein	Im Rahmen von Lohnanpassungen und, für das BAZG, des IKS
Überobligatorische Sozialleistungen	Verschiedene, z. B. Beiträge an die berufliche Vorsorge, finanzielle Beteiligung bei der externen Kinderbetreuung, höhere Familienzulagen als im Gesetz vorgesehen usw.	Ja, im InfoPers unter Lohnnebenleistungen (intranet)	Nein	Im Rahmen von Lohnanpassungen und für das BAZG im IKS
Treueprämie	Gemäss Art. 73 BPV	Ja (Art. 73 BPV)	Nein	Im Rahmen von Lohnanpassungen

Beteiligung an Kosten für Aus- und Weiterbildung	Unterschiedlich	Ja (Art. 4 BPV)	Nein	Im Rahmen des Antrags
Beteiligung an den Kosten für den öffentlichen Verkehr (Halbtax- und Generalabonnement)	Kostenloses Halbtax-Abonnement; vergünstigtes Generalabonnement	Ja (Art. 53 VBPV)	Nein	Anspruch besteht von Stellenantritt bis Austritt
Spesenfreies Sparkonto bei der Sparkasse Bundespersonal	Gratis	Ja (Art. 75 Abs. 2 BPV)	Ja	Anspruch besteht ab Stellenantritt bis nach der Pensionierung
Mitglieder des Grenzwachtkorps: Wohnkosten im Rahmen der dienstlichen Wohnungspflicht	Die geforderte Entschädigung für die Dienstwohnung muss ca. 70 % der ortsüblichen Miete für vergleichbare Objekte oder ca. 80 % der Miete für Genossenschaftswohnungen des Bundespersonals am gleichen Ort oder an Orten mit ähnlichen Bedingungen betragen.	Ja, auf dem Intranet des BAZG	Nein	Im Rahmen von Wohnungs- und Funktionswechseln und entsprechenden Systemmutationen sowie für das BAZG im Rahmen des IKS

Interessenkonflikte

223. Generell beschreibt der für die Mitarbeitenden der beiden evaluierten Behörden geltende Verhaltenskodex der Bundesverwaltung «welches Verhalten von ihnen erwartet wird, damit tatsächliche oder scheinbare Interessenkonflikte (...) vermieden werden.» (Kap. 1). «Sie vermeiden Konflikte zwischen ihren privaten Interessen und jenen des Bundes und unterlassen alles, was ihre Handlungsfähigkeit oder ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen könnte. Sind Interessenkonflikte oder der Anschein solcher Konflikte nicht vermeidbar, legen sie diese gegenüber ihren Vorgesetzten offen.» (Kap. 3 §. 2). Der Kodex erinnert auch daran, dass Mitarbeitende bei Befangenheit oder dem Anschein von Befangenheit (z. B. bei persönlichen Interessen, Verwandtschaft, Freund- oder Feindschaft, Abhängigkeitsverhältnissen) in den Ausstand zu treten haben. (Kap. 3 § 4).

224. Der Verhaltenskodex von [fedpol](#) hält unter anderem fest, dass Mitarbeitende nicht durch Geschenke, Einladungen oder andere Vergünstigungen in ein Abhängigkeitsverhältnis gebracht oder in ihrem Urteil beeinflusst werden dürfen. Im Zweifelsfall sind auch Geschenke von geringem Wert abzulehnen. Jeder Bestechungsversuch ist abzulehnen und zu melden. Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter sind der oder dem Vorgesetzten zu melden. Wenn persönliche Interessen oder private Beziehungen die Interessen von fedpol oder die Gleichbehandlung gefährden könnten, informieren die Mitarbeitenden ihre Vorgesetzten. Lässt sich ein Interessenkonflikt nicht vermeiden, treten sie in den Ausstand.

225. Auf gesetzlicher Ebene gibt es mehrere spezifischere Regelungen, um verschiedene Arten von tatsächlichen oder potenziellen Interessenkonflikten zu vermeiden, insbesondere

die Ausstandsregeln und das Verbot oder die Beschränkung bestimmter Tätigkeiten (siehe unten). Schliesslich kommt auch den oben beschriebenen Sicherheitsprüfungen eine wichtige präventive Rolle zu.

226. Die Ausstandsregeln konkretisieren die verfassungsrechtlichen Garantien (insbesondere Art. 30 BV), um die Unparteilichkeit und den Anschein der Unparteilichkeit der Behörde in einem konkreten Verfahren, sei es ein Gerichts- oder ein Verwaltungsverfahren, zu gewährleisten. In ihrer operativen Tätigkeit unterstehen die Fachspezialisten der Zoll- und Grenzsicherheit des BAZG in einem Verwaltungsstrafverfahren in der Regel den Bestimmungen von Artikel 29 VStrR und in einem Verwaltungsverfahren denjenigen von Artikel 10 VwVG, während die Angehörigen der BKP in der Regel den Bestimmungen der Artikel 56–60 StPO unterstehen. Beide Regelungen erfassen in gleicher Weise private oder persönliche Interessen sowie familiäre Bindungen (Ehegatte, eingetragene Partnerin oder eingetragener Partner, Konkubinatspartnerin oder Konkubinatspartner, Verwandte und Verschwägerter in gerader Linie und in der Seitenlinie bis zum dritten Grad). Darüber hinaus sehen sie eine allgemeine Ausstandsklausel, eine Meldepflicht für in den Ausstand tretende Personen und ein Verfahren zur Entscheidung über Ausstandsbegehren einer Partei vor.

227. Artikel 94a BPV regelt den Ausstand ausserhalb eines konkreten Straf- oder Verwaltungsverfahrens. Er bezieht sich auf die Befangenheit oder den Anschein der Befangenheit wegen persönlichen Interesses an einer Sache oder aus anderen Gründen wie Freundschaft, Feindschaft oder einem Stellenangebot. Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter muss seinen bzw. ihren Vorgesetzten über jeden unvermeidbaren Befangenheitsgrund informieren, ebenso im Zweifelsfall.

228. Zudem informieren die Direktionsmitglieder des BAZG gestützt auf das interne Reglement jährlich über ihre Interessenbindungen (Ziff. 4.5 des Geschäftsreglements des BAZG: Interessenkonflikte der Mitglieder der Geschäftsleitung, Ausstände und gegenseitige Information über Nebenbeschäftigungen).

229. Schliesslich bestehen besondere Ausstandsregeln im Rahmen der Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen.

Verbot oder Beschränkung bestimmter Tätigkeiten

Unvereinbarkeiten, Nebenbeschäftigungen und finanzielle Interessen

230. Für das Personal der evaluierten Strafverfolgungsbehörden bestehen keine allgemeinen Unvereinbarkeitsregeln. Sie unterstehen den allgemeinen Regeln für das Bundespersonal betreffend Nebenbeschäftigungen und finanzielle Interessen (Art. 23 BPG, Art. 91 und 92 BPV). Danach sind alle öffentlichen Ämter und entgeltlichen Tätigkeiten, die ausserhalb der Arbeitszeit ausgeübt werden, der oder dem Vorgesetzten zu melden. Unentgeltliche Tätigkeiten müssen nur dann gemeldet werden, wenn die Gefahr eines Interessenkonflikts nicht ausgeschlossen werden kann. Ämter und Tätigkeiten sind bewilligungspflichtig, wenn sie die Erfüllung der Aufgaben für den Bund gefährden oder zu Interessenkonflikten führen können. Kann eine solche Gefährdung im Einzelfall nicht ausgeschlossen werden, ist die Bewilligung zu verweigern. Eine Bewilligung ist jährlich zu erneuern und die Frage der Nebenbeschäftigung ist im Rahmen des jährlichen Mitarbeitergesprächs zu erörtern. Honorare oder Vergütungen für Tätigkeiten zugunsten Dritter sind an den Bund abzuliefern.

231. Das Eidgenössische Personalamt hat eine detaillierte Richtlinie über Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter erlassen, die am 1. Oktober 2022 in Kraft getreten ist und im Internet veröffentlicht wurde.¹¹² Diese Richtlinie enthält insbesondere detaillierte Kriterien zur Beurteilung des Risikos von Interessenkonflikten sowie zahlreiche Beispiele. Sie beschreibt auch den Genehmigungsmechanismus, das Verfahren, die Zuständigkeiten und die Modalitäten für die Ablieferung der Honorare.

232. Das Personalreglement des BAZG enthält detaillierte Informationen zu den geltenden Bestimmungen für Mitarbeitende und Vorgesetzte. Es enthält unter anderem ein Formular für die Meldung von Nebenbeschäftigungen. Zudem ist darin festgehalten, dass jede Änderung der Nebenbeschäftigung unverzüglich der vorgesetzten Stelle zu melden ist. Das Geschäftsreglement des BAZG sieht zudem eine gegenseitige Informationspflicht der Direktionsmitglieder über ihre Nebenbeschäftigungen vor.

233. Auch der Verhaltenskodex von fedpol hält fest, dass die Mitarbeitenden vor der Annahme von Nebenbeschäftigungen oder öffentlichen Ämtern ihre Vorgesetzten zu informieren haben und eine Bewilligung nach den oben erwähnten Regeln einzuholen haben.

234. Abgesehen von der Verpflichtung, Honorare aus Tätigkeiten für Dritte, die sich aus dem Arbeitsverhältnis ergeben, an den Bund abzuliefern, gibt es keine Einschränkungen hinsichtlich der finanziellen Interessen der Mitarbeitenden der evaluierten Behörden.

Geschenke

235. Das Verbot für Angestellte der Bundesverwaltung, für sich oder Dritte Geschenke oder sonstige Vorteile anzunehmen, zu fordern oder sich versprechen zu lassen, ist in Artikel 21 Absatz 3 BPG festgehalten. Geringfügige, sozial übliche Vorteile dürfen angenommen werden. Darunter fallen Sachgeschenke, deren Marktwert 200 Franken (208 Euro, Art. 93 Abs. 1 BPV) nicht übersteigt. Besondere Regeln gelten auch für Einladungen (Art. 93a BPV). Jede Einladung, welche die Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers einschränken könnte, ist abzulehnen. Das Annehmen von Einladungen ins Ausland ist grundsätzlich verboten, es sei denn, es liegt eine schriftliche Bewilligung der vorgesetzten Stelle vor.

236. Für Angestellte, die in einen Beschaffungs- oder Entscheidprozess involviert sind, gelten strengere Regeln, da ihnen auch die Annahme von geringfügigen Vorteilen oder sozial üblichen Einladungen untersagt ist (Art. 93 Abs. 2 und 93a Abs. 2 BPV). Im Zweifelsfall müssen beide Personalkategorien ihre oder ihren Vorgesetzten dahingehend konsultieren, ob ein Vorteil angenommen werden darf oder nicht. Diese Regeln werden auch in Kapitel 5 des Verhaltenskodex der Bundesverwaltung erläutert.

237. Die internen Bestimmungen des BAZG gehen über diese allgemeinen Regeln hinaus, indem auch geringfügige Geschenke und andere Vergünstigungen abzulehnen sind. Für die BKP hält der Verhaltenskodex von fedpol fest, dass Mitarbeitende nicht durch Geschenke, Einladungen oder andere Vergünstigungen in ein Abhängigkeitsverhältnis gebracht oder in

¹¹² www.epa.admin.ch > Themen > Personalrecht > Nebenbeschäftigungen > [Richtlinie zu Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern gemäss Artikel 91 BPV](#)

ihrem Urteil beeinflusst werden dürfen. Geschenke von geringem Wert sind im Zweifelsfall abzulehnen. Aus den Gesprächen mit dem ETG geht hervor, dass diese Bestimmungen von den Mitarbeitenden der evaluierten Behörden offenbar vollständig verinnerlicht wurden und eingehalten werden. Die Vorschriften werden strikt angewendet und ihre Anwendung wird im Rahmen der internen Kontrolle speziell überprüft.

Missbräuchliche Verwendung öffentlicher Mittel

238. Die missbräuchliche Verwendung öffentlicher Mittel stellt eine Verletzung der Treuepflicht dar (Art. 20 BPG) und kann personal- und disziplinarrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen. Es können auch verschiedene strafrechtliche Tatbestände erfüllt sein, z. B. ungetreue Amtsführung (Art. 314 StGB¹¹³). Die Schadenersatzpflicht ist in Artikel 8 des Verantwortlichkeitsgesetzes (VG)¹¹⁴ geregelt.

Kontakt mit Dritten, vertrauliche Informationen

239. Die Angestellten der Bundesverwaltung unterstehen dem Berufs-, Geschäfts- und Amtsgeheimnis (Art. 22 BPG und Art. 94 BPV). Die Pflicht zur Wahrung des Amts- und Berufsgeheimnisses besteht auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses weiter. Die Verletzung des Amtsgeheimnisses ist nach Artikel 320 StGB strafbar.

240. Angestellte der Bundesverwaltung dürfen nicht öffentlich bekannte Informationen, von denen sie im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit Kenntnis erhalten, nicht verwenden, um für sich oder andere einen Vorteil zu erlangen (Eigengeschäfte, Art. 94c BPV). Die Missachtung dieses Verbots kann eine Straftat darstellen (Art. 154 des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes vom 19. Juni 2015¹¹⁵, FinfraG).

241. Der Verhaltenskodex von fedpol hält zudem fest, dass Informationen, zu denen die Mitarbeitenden im Rahmen ihrer Tätigkeit Zugang haben, nicht für private Zwecke verwendet werden dürfen (Ziff. 5). Das Berufs-, Geschäfts- und Amtsgeheimnis ist zu wahren (Ziff. 4).

Beschränkungen nach Ausscheiden aus dem Amt

242. Gemäss Artikel 94b BPV kann im Arbeitsvertrag eine Karenzfrist von sechs bis zwölf Monaten nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses vereinbart werden, wenn zu erwarten ist, dass die künftige entgeltliche oder unentgeltliche Tätigkeit der Mitarbeiterin oder des Mitarbeitenden für bestimmte Arbeitgeber oder Aufträge zu einem Interessenkonflikt führen könnte. Für die Karenzzeit kann eine Entschädigung vereinbart werden. In diesem Fall ist die betroffene Person verpflichtet, die während der Karenzzeit bezogenen Einkünfte, Vergütungen und Pensionsleistungen zu melden. Das ETG erinnert an die im ersten Teil dieses Berichts geäusserten Bedenken zu diesem Artikel (vgl. Ziff. 124). Wie bei den Personen in hohen Exekutivämtern scheint diese Bestimmung in der Praxis kaum Anwendung zu finden. Aus den Gesprächen vor Ort geht jedoch hervor, dass der Wechsel ehemaliger Strafverfolgungsbeamter in die Privatwirtschaft ein eher marginales Phänomen zu sein scheint, das in der Praxis keine Probleme verursacht.

¹¹³ [SR 311.0](#)

¹¹⁴ [SR 170.32](#)

¹¹⁵ [SR 958.1](#)

Deklaration von Vermögenswerten, Einkommen, Verbindlichkeiten und Interessenbindungen

243. Die Mitarbeitenden der evaluierten Stellen unterliegen verschiedenen Meldepflichten in Bezug auf Einkommen, Verbindlichkeiten und Interessenbindungen im Zusammenhang mit Ausstand, Nebenbeschäftigungen und Geschenken (siehe oben). Im Rahmen der periodisch wiederholten Sicherheitsprüfung werden auch sicherheitsrelevante Daten über die Lebensführung der Mitarbeitenden erhoben, insbesondere über enge persönliche Beziehungen, Familienverhältnisse, finanzielle Verhältnisse, Auslandsbeziehungen und allfällige illegale Aktivitäten, welche die innere und äussere Sicherheit gefährden.

244. Gemäss dem Personalreglement des BAZG (Ziff. 4.2.2) sind strafrechtliche Verurteilungen, Beistandschaften, Konkurse usw. sowie die Ausstellung von Verlustscheinen bzw. die Aufhebung oder das Erlöschen solcher Massnahmen unverzüglich der oder dem Vorgesetzten zu melden. Gemäss Verhaltenskodex von fedpol sind persönliche finanzielle Schwierigkeiten unverzüglich der vorgesetzten Stelle zu melden.

Kontrollmechanismen

Überwachung und interne Kontrollen

245. Das Interne Kontrollsystem (IKS) des BAZG ist durch das Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt und die entsprechende Verordnung legitimiert. Im IKS sind sieben Personen beschäftigt, es ist administrativ dem Direktor des Amtes unterstellt und in seinen Risikobeurteilungen und Prüfungen unabhängig. Die Einhaltung der Objektivität und Unabhängigkeit der internen Revision wird regelmässig durch die Eidgenössische Finanzkontrolle evaluiert. Die letzte externe Evaluation erfolgte 2021 durch die KPMG im Auftrag der EFK. Die Interne Revision untersteht dem *International Professional Practice Framework (IPPF)* des *Institute of Internal Auditors*. Die IPPF-Standards werden eingehalten, was anlässlich der letzten Evaluation durch die EFK und die KPMG bestätigt wurde.

246. Die Aufgaben des IKS bestehen in der administrativen Koordinierung der Kontrolltätigkeiten, der Verteilung der für die Kohärenz des Systems erforderlichen Informationen, der Kontrolle der Qualität und der Effizienz der Verfahren, der Beratung bei der Durchführung der Kontrollverfahren und der Unterstützung der kontinuierlichen qualitativen Entwicklung des Systems. Das IKS gilt für die gesamte Organisation auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene.

247. Das IKS wird als Kontrollmechanismus für alle risikobehafteten Aufgaben des BAZG eingesetzt. Das IKS überprüft anlässlich seiner Kontrollen die Einhaltung der Richtlinien zur Meldung von Nebenbeschäftigungen, der Ausstandspflichten bei Interessenkonflikten usw. Das IKS befasst sich auch gezielt mit prozessunabhängigen Risiken, insbesondere mit dem Kontrollumfeld, das Fragen der Führung, der Personalpolitik, der Kommunikation und der Ausbildung umfasst. Das IKS erstattet der Direktion des BAZG Bericht über alle festgestellten wesentlichen Mängel.

248. Das Finanzinspektorat (FISP) ist die interne Revisionsstelle des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und der ihm unterstellten Verwaltungseinheiten, insbesondere

fedpol und das BKP. Die Interne Revisionsstelle ist der Generalsekretärin bzw. dem Generalsekretär unterstellt und nimmt ihre Aufgaben selbstständig und unabhängig wahr. Sie hält sich an die geltenden Schweizer Standards zur Prüfung der Jahresrechnung (SA-CH) von EXPERTsuisse und an die *International Standards on the Professional Practice of Internal Auditing* des *Institute of Internal Auditors*.

249. Die Interne Revision führt insbesondere die folgenden Aufgaben entsprechend den Prioritäten durch, die in ihrem jährlichen Revisionsprogramm auf der Grundlage einer Risikoanalyse festgelegt werden: Prüfung des gesamten Finanzhaushaltes auf allen Ebenen der Budgetverwendung; Prüfung der internen Kontrollsysteme und Beurteilung der Risikomanagement-, Kontroll- sowie Führungs- und Überwachungsprozesse; Prüfung der Angemessenheit der Organisation und der Geschäftsprozesse; Projektprüfungen; Prüfung des öffentlichen Beschaffungswesens.

250. Die Stelle für Interne Revision erstellt über jeden durchgeführten Auftrag einen Bericht, der Empfehlungen über Verbesserungsvorschläge oder die Behebung von Mängeln enthalten kann und der EFK gemäss Artikel 11 FKG zugestellt wird. Sie erstellt zudem einen jährlichen Tätigkeitsbericht, welcher der EFK zugestellt wird. Die Stelle für Interne Revision unterbreitet auch Anträge zu noch nicht umgesetzten Empfehlungen.

251. Stösst die Stelle für Interne Revision bei ihrer Prüfung auf schwerwiegende Mängel, so erstattet sie der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher einen Zwischenbericht und stellt die erforderlichen Anträge. Sie erstattet auch der EFK unverzüglich Bericht. Betrifft eine Empfehlung auch die Tätigkeit anderer Dienststellen oder fällt sie in den Kontrollbereich eines anderen Kontrollorgans, so werden diese informiert. Die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher entscheidet, ob die parlamentarischen Kontrollkommissionen und/oder die Öffentlichkeit zu informieren sind. Die Stelle für Interne Revision und die EFK pflegen einen periodischen Informations- und Meinungsaustausch über anstehende Probleme und Entwicklungen.

Überwachung und externe Kontrollen

252. Sowohl das BAZG als auch die BKP/fedpol unterstehen der Finanzkontrolle durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Eine Beschreibung der Tätigkeit der EFK findet sich im vorliegenden Bericht im Teil «Kontrollmechanismen» betreffend Personen in hohen Exekutivämtern. Die EFK betreut auch das Whistleblowing-System des Bundes (siehe unten).

253. Die operative Tätigkeit der BKP im Rahmen eines Strafverfahrens wird von einem Staatsanwalt der Bundesanwaltschaft (BA) geleitet und kontrolliert.

254. Zudem unterstehen das BAZG und fedpol als Teil der Bundesverwaltung der parlamentarischen Oberaufsicht, die hauptsächlich durch die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) ausgeübt wird. Die GPK sind ständige Kommissionen der eidgenössischen Räte und üben die parlamentarische Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und anderer Träger von Bundesaufgaben aus. Ihr gesetzlicher Auftrag ist in Artikel 169 BV und in den Artikeln 26 und 52 ParlG festgelegt. Sie üben ihre Aufsichtstätigkeit hauptsächlich unter den Gesichtspunkten der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit aus (Art. 52 Abs. 2 ParlG). Aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips können sie Entscheide von Verwaltungs-

oder Gerichtsbehörden nicht ändern oder aufheben, sondern nur Empfehlungen für die Zukunft abgeben und deren Umsetzung überwachen.

255. Der Aufsichtsbereich der GPK umfasst die gesamte Tätigkeit des Bundesrates und der zentralen Bundesverwaltung. Die parlamentarische Oberaufsicht durch die GPK kann unabhängig von der verwaltungsinternen Aufsicht jederzeit eingreifen. Das Jahresprogramm 2022 der GPK umfasste beispielsweise 30 laufende Inspektionen, 14 Nachkontrollen, 15 Dienststellenbesuche und 109 weitere Geschäfte. Die GPK und die GPDel informieren die Öffentlichkeit jedes Jahr mit einem Jahresbericht über ihre Tätigkeit; die Inspektionsberichte werden ebenfalls veröffentlicht.

Beschwerdesystem

256. Jede Person kann bei der Militärjustiz, der Bundesanwaltschaft oder der EFK Anzeige erstatten, wenn sie glaubt, dass eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter des BAZG in einen Korruptionsfall verwickelt ist. Beschwerden über das Verhalten von Mitarbeitenden können direkt an das BAZG gerichtet werden. Die Beschwerde ist an keine Form gebunden, kann anonym erfolgen und kann in einer der vier Landessprachen oder in Englisch eingereicht werden. Das Einreichen einer Beschwerde ist kostenlos. Das BAZG führt eine landesweite Qualitätskontrolle der eingegangenen Beschwerden durch. In über 80 % der Fälle erfolgt innerhalb von 30 Tagen nach Eingang der Beschwerde eine Antwort. Grundsätzlich werden sämtliche Beschwerden beantwortet, das BAZG bleibt also nicht untätig.

257. Treten bei einer Kontrolle Schwierigkeiten mit Reisenden oder Unstimmigkeiten auf, machen die anwesenden Mitarbeitenden des BAZG die Betroffenen auf die Möglichkeit einer Beschwerde aufmerksam. Zudem sind die Mitarbeitenden verpflichtet, ihre Personalnummer anzugeben. Darüber hinaus steht den Reisenden auf der Website des BAZG ein Kontaktformular zur Verfügung, mit dem sie ihr Anliegen rund um die Uhr elektronisch übermitteln können.

258. Die Mitarbeitenden des Direktionsbereichs «Strafverfolgung» sind befugt, Zwangs- und Ermittlungsmassnahmen durchzuführen; Betroffene können eine Beschwerde gegen eine solche Massnahme und deren Rechtmässigkeit einreichen. Eine solche Beschwerde ist an die Direktion des BAZG zu richten, welche sie prüft (Bearbeitungsfrist 3 Tage). Bestätigt die Direktion die Rechtmässigkeit, wird die Beschwerde an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts weitergeleitet.

259. Bei Verdacht auf ein Dienstvergehen wird die Einleitung eines Disziplinarverfahrens geprüft. Allfällige Disziplinar-massnahmen werden dann vom BAZG nach einer entsprechenden Untersuchung angeordnet. Bei Verdacht auf eine strafbare Handlung durch eine oder einen Mitarbeitenden des BAZG wird der Fall an die zuständige Justizbehörde weitergeleitet. Die Justizbehörde ist ihrerseits für die Untersuchung des Vorfalls und die Anwendung der Strafgesetze zuständig. Entscheiden die Behörden, den Fall nicht weiterzuverfolgen, stehen die ordentlichen Rechtsmittel offen.

260. Für die BKP gilt das interne Beschwerdesystem von fedpol. Die oder der Personalverantwortliche der BKP wendet sich in der Regel nach Rücksprache mit der Direktion der BKP an den Rechtsdienst von fedpol. Dieser prüft den Sachverhalt und entscheidet in Absprache

mit der oder dem Personalverantwortlichen oder der Leitung der BKP über allfällige Massnahmen.

Pflicht zur Meldung von Misständen und Schutz von Whistleblowern

Meldepflicht

261. Gemäss Artikel 22a BPG sind die Angestellten der Bundesverwaltung verpflichtet, alle von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen anzuzeigen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben. Eine solche Anzeige kann an die Strafverfolgungsbehörden, die vorgesetzte Stelle oder an die EFK gerichtet werden. Sie haben zudem das Recht, andere Unregelmässigkeiten, die kein Verbrechen oder Vergehen darstellen, wie Verschwendung, Fragen der Personalführung, mangelhafte Aufsicht oder Verwaltungsführung usw., direkt der EFK zu melden (Melderecht). Die EFK nimmt auch anonyme Meldungen entgegen.

262. Für die BKP als Strafbehörde ergibt sich auch aus Artikel 302 StPO eine Anzeigepflicht für Straftaten, welche die Mitarbeitenden in Ausübung ihres Amtes festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind.

Schutz von Whistleblowern

263. Der Schutz von Whistleblowern ist zunächst in Artikel 22a Absatz 5 BPG verankert, der ein Verbot einer Benachteiligung von Personen vorsieht, die in guten Treuen eine Anzeige oder Meldung erstattet haben. Dieser Schutz wird in Artikel 34c BPG noch verstärkt: Wird eine Beschwerde gegen eine Kündigung gutgeheissen, die ausgesprochen wurde, weil die angestellte Person in guten Treuen eine Straftat nach Artikel 22a Absatz 1 oder 4 BPG angezeigt oder gemeldet hat, so ist die betroffene Person wieder einzustellen oder ihr ist auf Verlangen eine Entschädigung auszurichten.

264. Meldungen können wahlweise an die vorgesetzte Stelle, die EFK oder die Bundesanwaltschaft gerichtet werden. Die EFK betreut das Whistleblowing-System für die gesamte Bundesverwaltung und die Privatwirtschaft. Die Anonymität des Whistleblowers wird in mehrfacher Hinsicht geschützt: Sie oder er hat die Möglichkeit, bei der Einreichung der Meldung anonym zu bleiben, was bei 80 % der eingegangenen Meldungen der Fall ist. Zudem anonymisiert die Meldestelle der EFK die Informationen systematisch, bevor sie diese intern oder an externe Stellen weiterleitet, selbst wenn die Identität der meldenden Person bekannt ist. Weiter unterstehen die beteiligten Mitarbeitenden der EFK dem Amts- und Berufsgeheimnis.

265. Neben den herkömmlichen Kommunikationskanälen wie persönlichen Gesprächen, Telefon, Post und E-Mail können Whistleblowing-Meldungen seit 2017 auch über eine gesicherte Plattform¹¹⁶ an die EFK übermittelt werden. 87 % der eingegangenen Meldungen werden auf diesem Weg übermittelt. Die IT-Sicherheit des Systems wird alle vier Jahre überprüft.

266. Nach Eingang der Meldung nimmt die Meldestelle der EFK, die sich aus einem Verantwortlichen, einem Direktionsmitglied und vier Teilzeitmitarbeitenden des Rechtsdienstes

¹¹⁶ www.whistleblowing.admin.ch

zusammensetzt, eine erste Analyse vor. Die eingegangenen Meldungen werden einer Triage unterzogen, die eine objektive Plausibilitätsprüfung beinhaltet, und es wird entschieden, bei welchen Meldungen ein Fall eröffnet wird. Für jeden eröffneten Fall bestimmt die EFK anschliessend die Relevanzstufe (hoch, mittel, tief). Sie entscheidet auch, ob ein Fall direkt von der EFK behandelt oder an eine andere Stelle (z. B. Strafverfolgungsbehörden, spezifische Aufsichtsbehörde, interne Revisionsstelle usw.) weitergeleitet wird. Anzeigen an die Strafverfolgungsbehörden werden vom Rechtsdienst der EFK auf Beschluss der Direktion erstattet. Die EFK steht in regelmässigem Kontakt mit der Bundesanwaltschaft sowie mit den internen Revisionsstellen und den Compliance Officers verschiedener Organisationen.

267. Für die interne Bearbeitung durch die EFK sind verschiedene Massnahmen vorgesehen, wie zum Beispiel die Durchführung einer forensischen Untersuchung, die Integration in eine bereits geplante Prüfung, die Durchführung einer Sonderprüfung, die Integration in die Risikoanalyse usw.

268. Um das Instrument des Whistleblowings zu fördern, pflegt die EFK einen regelmässigen Erfahrungsaustausch mit anderen Whistleblowing-Stellen und öffentlichen Verwaltungen anderer föderaler Ebenen (Kantone, Städte/Gemeinden), mit Bildungsinstitutionen und der Privatwirtschaft. Eine Website, regelmässige Beiträge in den Medien und Fachzeitschriften sowie Berichte im Jahresprogramm tragen ebenfalls zur Bekanntheit dieser Institution bei.

269. Eine Sensibilisierung der Bundesangestellten erfolgt gezielt über interne Informationskanäle (Mitarbeiter-Newsletter, Präsentationen im Rahmen von Ausbildungsmodulen usw.). Die im Internet abrufbare Informationsbroschüre «Korruptionsprävention und Whistleblowing»¹¹⁷ ist ebenfalls ein wichtiges Informations- und Sensibilisierungsinstrument sowohl für die Mitarbeitenden als auch für die Öffentlichkeit.

270. Aus den Gesprächen vor Ort geht hervor, dass das von der EFK betriebene Whistleblower-Schutzsystem für Meldungen von Bundesangestellten oder aus dem Privatsektor angemessen funktioniert. Das System garantiert die Anonymität der Hinweisgeber, insbesondere durch die gesicherte Plattform, und schützt die Hinweisgeber vor negativen Konsequenzen. Nach den Berichten der Gesprächspartner des ETG scheint dieser Kanal in der Praxis gut bekannt zu sein. Davon zeugt der stetige Anstieg der Meldungen von weniger als 100 im Jahr 2014 auf 279 im Jahr 2022, wovon 96 von Bundesangestellten stammen.

271. Mehrere Gesprächspartner des ETG wiesen jedoch darauf hin, dass bei den Strafverfolgungsbehörden nach wie vor ein Schweigegebot gelte und eine gewisse Zurückhaltung bei der Meldung möglicher Verstösse zu beobachten sei. Es wurden einige Fälle erwähnt, in denen eine Warnung hätte erfolgen müssen, aber nicht erfolgte. Obwohl bereits einiges für die Sensibilisierung von Bundesangestellten für Whistleblowing getan wird, ist das ETG der Ansicht, dass bei den Mitarbeitenden der Strafverfolgungsbehörden zusätzliche Anstrengungen unternommen werden müssen, um diese Zurückhaltung bei der Erstattung von Meldungen zu überwinden. Das ETG ist davon überzeugt, dass Hinweisgeber stark zu einer Meldung motiviert und ermutigt werden müssen, wenn sie Grund zur Annahme haben, Zeugen eines Verstosses geworden zu sein. Dazu können unter anderem klare Botschaften von höheren Führungsebenen dienen, indem Whistleblowing als integraler Bestandteil einer

¹¹⁷ [Korruptionsprävention + Whistleblowing | Eidg. Personalamt EPA \(admin.ch\)](#)

Organisation, die sich zu Integrität, guter Führung und Transparenz bekennt, hervorgehoben wird. **Die GRECO empfiehlt daher die Durchführung zusätzlicher Sensibilisierungsmassnahmen zum Schutz von Whistleblowern bei den Mitarbeitenden der evaluierten Einheiten des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit und der Bundeskriminalpolizei, um sie zu motivieren und zu ermutigen, sich zu melden, wenn sie Grund zur Annahme haben, dass sie eine Straftat oder ein Fehlverhalten in ihrer Dienststelle festgestellt haben.**

Umsetzung und Sanktionen

272. Verstösse gegen die oben genannten Regeln können strafrechtliche, disziplinarische oder arbeitsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.

Strafverfahren und Immunitätsrechte

273. Die Angestellten des BAZG und der BKP geniessen keine verfahrensrechtlichen Privilegien aufgrund ihres Status. Hingegen geniessen sie wie alle Angestellten der Bundesverwaltung den Schutz von Artikel 15 VG, der eine Ermächtigung des EJPD zur Einleitung eines Strafverfahrens wegen Straftaten im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit vorsieht, mit Ausnahme von Strassenverkehrsdelikten. Dieses Verfahren wurde bereits in den Ziffern 132 ff. des vorliegenden Berichts erläutert.

274. Wie oben ausgeführt, hat das EJPD zwischen 2013 (Inkrafttreten von Art. 15 VG) und 2021 rund 100 Ermächtigungsgesuche zur Strafverfolgung behandelt und 86 Ermächtigungsentscheide gefällt. Keines dieser Gesuche betraf Mitarbeitende der Direktionsbereiche «Operationen» oder «Strafverfolgung» des BAZG oder die BKP.

Disziplinarverfahren

275. Das Disziplinarverfahren ist in den Artikeln 98–103 BPV geregelt, die für alle Bundesangestellten gelten, also auch für die Angehörigen der beiden evaluierten Dienste. Ein solches beginnt mit einer formellen Verfahrenseröffnung durch die vorgesetzte Stelle, die eine oder mehrere Personen bezeichnet, die mit der Untersuchung beauftragt werden. In der Regel handelt es sich dabei um Mitarbeitende der für die interne Revision zuständigen Dienststellen. Die Rechts- und Personaldienste organisieren das rechtliche Gehör der betroffenen Person, helfen bei der Sachverhaltsermittlung und entwerfen die Verfügung. In personalrechtlichen Verfahren gilt subsidiär das Verwaltungsverfahrensgesetz.

276. Gegen Angestellte, die ihre arbeitsrechtlichen Pflichten fahrlässig verletzen, können folgende Disziplinar massnahmen verhängt werden:

- Verwarnung,
- Änderung des Aufgabenkreises.

277. Gegen Angestellte, die ihre arbeitsrechtlichen Pflichten vorsätzlich oder grobfahrlässig verletzen, können neben den oben erwähnten Massnahmen die folgenden Disziplinar massnahmen verhängt werden:

- Lohnkürzung von höchstens 10 % während längstens eines Jahres,
- Busse bis zu 3000 Franken (3057 Euro),
- Änderung der Arbeitszeit,

- Änderung des Arbeitsortes.

278. Eine Disziplinarmaßnahme wird in Form einer Verfügung vonseiten des Arbeitgebers verhängt und kann vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (Art. 34 und 36 BPG).

279. Derzeit wird an der Abschaffung des Disziplinarverfahrens gearbeitet. Dieses soll durch ein personalrechtliches Verfahren ersetzt werden, das unter anderem zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses führen kann. Die Einzelheiten dieser Arbeiten waren zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieses Berichts noch nicht bekannt. Das ETG betont jedoch, dass in diesem neuen Rahmen, der flexibler ist als das Disziplinarverfahren, die Verteidigungsrechte und die Verhältnismässigkeit der Sanktionen gewahrt werden müssen.

Personalrecht

280. Das personalrechtliche Verfahren dient insbesondere der Verhängung der beiden in der Praxis am häufigsten vorkommenden Massnahmen, nämlich der Verwarnung und der Kündigung. Die Verwarnung ist eine obligatorische Massnahme vor der Kündigung. Sie kann gegebenenfalls im Rahmen der jährlichen Personalbeurteilung ausgesprochen werden. Sie ist mit einer Frist und mit Massnahmen verbunden, die der verwarnten Person eine Verbesserung ihres Verhaltens ermöglichen soll. Bleiben diese Massnahmen erfolglos, wird das Arbeitsverhältnis beendet. Die Massnahme wird formell in einer Verfügung des Arbeitgebers ausgesprochen. Eine Kündigung kann beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (Art. 34 und 36 BPG).

281. Bei fedpol gibt es eine Gruppe, die für die Beurteilung von personalrechtlichen Fällen zuständig ist. Dieser Gruppe, die sich aus der oder dem Vorgesetzten der betroffenen Person, einer Person aus dem Personalbereich und einer Juristin bzw. einem Juristen zusammensetzt, werden Fälle von Fehlverhalten oder Straftaten gemeldet. Die zuständigen Personen entscheiden über personal- oder disziplinarrechtliche Konsequenzen. Bei strafrechtlichen Verstössen kann, wie oben ausgeführt, eine Anzeigepflicht nach Artikel 22a BPG bestehen.

Statistiken

282. Die Statistik des BAZG weist für das Jahr 2022 136 Disziplinarverfahren aus, wovon 105 auf Strassenverkehrsdelikte entfallen.

283. Im Zusammenhang mit Integritätsverletzungen wurde beispielsweise gegen einen Mitarbeiter zweimal Strafanzeige wegen Verdachts der passiven Bestechung nach Artikel 322^{quater} StGB bzw. Vorteilsannahme nach Artikel 322^{sexies} StGB sowie wegen Verdachts der ungetreuen Amtsführung nach Artikel 314 StGB erstattet. Die erste Strafanzeige erfolgte im Anschluss an eine interne Kontrolle, der eine erste Disziplinaruntersuchung folgte. Dabei wurde festgestellt, dass der Mitarbeiter seine Kompetenzen überschritten hatte, indem er Aufträge fast ausschliesslich an eine einzige Firma vergeben hatte. Zu diesem Zweck hatte er mehrere Kostenvoranschläge erstellt, um die Zuständigkeit für die Auftragsvergabe für sich zu beanspruchen. Im Anschluss an das Disziplinarverfahren wurde dieser Mitarbeitende suspendiert und mit neuen Aufgaben betraut. Nach einer zweiten Disziplinaruntersuchung und einer zweiten Strafanzeige wegen des Abschlusses eines Vertrags über die Nutzung von Räumlichkeiten zwischen einem fiktiven Verein und dem BAZG zu einem besonders niedrigen Preis wurde der

Mitarbeitende entlassen. Für den zweiten Teil wurde er der ungetreuen Amtsführung nach Artikel 314 StGB schuldig gesprochen. Im Übrigen wurde das Strafverfahren eingestellt.

284. In einem anderen Fall, der die Vergabe eines öffentlichen Auftrags und die Annahme eines ungerechtfertigten Vorteils betraf, wurde ein Mitarbeiter des BAZG im Rahmen eines Disziplinarverfahrens mit einer Geldstrafe und einer Verwarnung belegt. Er war Mitglied der Bewertungskommission für die Vergabe eines öffentlichen Auftrags und hatte es versäumt, in den Ausstand zu treten, obwohl er im Rahmen seiner privaten Tätigkeit Sponsorengelder von einem Unternehmen erhalten hatte, das später den Zuschlag für den öffentlichen Auftrag erhielt.

285. Aus Datenschutzgründen können keine Angaben zu diesbezüglichen Statistiken der BKP gemacht werden.

286. Bei den Meldungen von Whistleblowern wurde in rund 10 % der Fälle zwischen dem 1. Januar 2018 und dem 31. Dezember 2022 angegeben, dass der gemeldete Missstand / die Meldung hauptsächlich in den Bereich der Korruptionsthematik fiel. Hingegen war nicht mit Sicherheit eruierbar, wie viele dieser Meldungen die Strafverfolgungsbehörden betrafen.

VI. EMPFEHLUNGEN UND FOLGEMASSNAHMEN

287. In Anbetracht der Erkenntnisse des vorliegenden Berichts empfiehlt die GRECO der Schweiz Folgendes:

Für die Zentralregierungen (hohe Exekutivämter)

- i. regelmässige Risikoanalysen, ausgerichtet auf die Integritätsrisiken von Personen in hohen Exekutivämtern durchzuführen, und die Strategie des Bundesrates mit spezifischen Massnahmen für diese Personen zu ergänzen (Ziff. 51),**
- ii. eine institutionelle Überprüfung von Bundesrätinnen und Bundesräten sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers bei ihrer Wahl, vorzusehen und damit ihre Integrität sicherzustellen (Ziff. 56),**
- iii. die Verbesserung des Monitorings der bundesrätlichen Strategie zur Korruptionsbekämpfung, indem eine unabhängige Evaluation der Strategie und die Veröffentlichung der Ergebnisse sichergestellt werden (Ziff. 61),**
- iv. die Integritätsregeln für Vizekanzlerinnen und Vizekanzler, Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, Kommunikationsverantwortliche und persönliche Beraterinnen und Berater der Bundesrätinnen und Bundesräte in einem Verhaltenskodex zusammenzufassen und zu veröffentlichen (Ziff. 65),**
- v. (i) eine Stärkung von Briefings und/oder Sensibilisierungsmassnahmen hinsichtlich ethischer Regeln und Pflichten für Bundesrätinnen und Bundesräte sowie die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler und (ii) regelmässig Weiterbildungen für alle Personen in hohen Exekutivämtern anzubieten (Ziff. 71),**
- vi. (i) die Einführung von Bestimmungen über die Kontakte zwischen Personen in hohen Exekutivämtern und Lobbyisten und Dritten, die versuchen, die gesetzgeberische Arbeit und andere Aktivitäten des Bundesrates zu beeinflussen; (ii) Bereitstellung ausreichender Informationen über den Zweck dieser Kontakte, wie zum Beispiel die Identität der Personen, mit denen (oder im Namen derer) die Gespräche geführt wurden, und die Themen, die Gegenstand des Austausches waren (Ziff. 86),**
- vii. die Veröffentlichung des Ausstands von Teilnehmenden an Bundesratssitzungen (Ziff. 106),**
- viii. die Einführung verbindlicher Regeln für die Beschäftigung von Personen in hohen Exekutivämtern nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt (Ziff. 124),**
- ix. (i) für Personen in hohen Exekutivämtern eine regelmässige Deklarationspflicht ihrer Vermögenswerte, Einkünfte, Verpflichtungen und finanziellen Interessen einzuführen; (ii) eine Ausweitung dieser Deklarationspflicht auf die Interessen des Ehegatten und der unterhaltsberechtigten Familienangehörigen der betreffenden Person zu erwägen (wobei diese Informationen nicht zwingend veröffentlicht**

werden müssen); (iii) diese Deklaration in einen geeigneten Überprüfungsmechanismus einzubinden (Ziff. 128),

- x. eine Stärkung des Mechanismus zum Monitoring der Einhaltung der Verhaltensregeln durch die Bundesrätinnen und Bundesräte sowie die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler als auch zur Sanktionierung allfälliger Verstösse (Ziff. 141).

Strafverfolgungsbehörden (Polizei und Grenzwa

- xi. die Vornahme einer umfassenden Bewertung der Korruptionsrisiken in den Bereichen und Tätigkeiten der evaluierten Einheiten des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit und der Bundeskriminalpolizei, um aufkommende Probleme und Trends zu ermitteln und die so gewonnenen Daten für die Entwicklung einer oder mehrerer proaktiver Strategien zur Förderung der Integrität und zur Bekämpfung der Korruption in den Strafverfolgungsbehörden zu nutzen (Ziff. 186),
- xii. (i) die Verabschiedung und Veröffentlichung eines Verhaltenskodexes für das Bundesamt für Zoll und Grenzschutz, der konkrete Beispiele und Erläuterungen zum von den Mitarbeitenden erwarteten Verhalten enthält, und (ii) dessen Ergänzung durch spezifische Sensibilisierungsmassnahmen und einen Überwachungs- und Sanktionsmechanismus (Ziff. 192),
- xiii. Vorkehrungen für die Bereitstellung vertraulicher Beratungen in Fragen der Ethik und Integrität für die Mitarbeitenden der evaluierten Einheiten des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit und der Bundeskriminalpolizei zu treffen (Ziff. 197),
- xiv. die Einführung zusätzlicher Massnahmen zur Stärkung der Vertretung von Frauen auf allen Ebenen der evaluierten Einheiten des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit und der Bundeskriminalpolizei (Ziff. 202),
- xv. die Durchführung zusätzlicher Sensibilisierungsmassnahmen zum Schutz von Whistleblowern bei den Mitarbeitenden der evaluierten Einheiten des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit und der Bundeskriminalpolizei, um sie zu motivieren und zu ermutigen, sich zu melden, wenn sie Grund zur Annahme haben, dass sie eine Straftat oder ein Fehlverhalten in ihrer Dienststelle festgestellt haben (Ziff. 271).

288. Gemäss Artikel 30.2 der Verfahrensordnung fordert die GRECO die Schweizer Behörden auf, bis zum 31. Dezember 2025 einen Bericht über die zur Umsetzung der oben genannten Empfehlungen ergriffenen Massnahmen vorzulegen. Diese Massnahmen werden von der GRECO im Rahmen des Konformitätsverfahrens evaluiert.

289. Die GRECO fordert die Schweizer Behörden auf, so bald wie möglich die Veröffentlichung dieses Berichtes zu genehmigen, ihn in die Landessprache übersetzen zu lassen und diese Übersetzung der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Die GRECO

Die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) überwacht die Einhaltung der vom Europarat erarbeiteten Instrumente zur Korruptionsbekämpfung durch ihre Mitgliedstaaten. Dies geschieht im Rahmen eines «Evaluationsverfahrens», das auf der Beantwortung eines Fragebogens und einem Besuch vor Ort in dem betreffenden Land beruht, gefolgt von einer Analyse («Konformitätsverfahren»), bei der die vom betreffenden Land ergriffenen Massnahmen zur Umsetzung der bei der Evaluation abgegebenen Empfehlungen geprüft werden. Es handelt sich um einen dynamischen Prozess gegenseitiger Bewertung und gegenseitigen Drucks, bei dem das Fachwissen der Evaluationsexperten in Anwesenheit der Staatenvertreter im Plenum präsentiert wird.

Die Arbeit der GRECO hat zur Annahme einer beträchtlichen Anzahl von Berichten geführt, die eine Fülle von sachlichen Informationen über die Politik und Praxis der Korruptionsbekämpfung in Europa enthalten. Diese Berichte zeigen die Erfolge und Mängel der nationalen Gesetze, Verordnungen, Strategien und institutionellen Vorkehrungen auf und enthalten Empfehlungen zur Stärkung der Fähigkeit der Staaten, Korruption zu bekämpfen und Integrität zu fördern.

Die Mitgliedschaft in der GRECO steht sowohl den Mitgliedstaaten des Europarates als auch Drittstaaten offen. Die von der GRECO verabschiedeten Evaluations- und Konformitätsberichte sowie weitere Informationen über die GRECO sind unter www.coe.int/greco abrufbar.
