

Bern, 28. März 2011

**Bericht der IDAG Korruptionsbekämpfung –
eine Bestandsaufnahme der nationalen und internationalen
Aktivitäten in der
Korruptionsbekämpfung**



Inhaltsverzeichnis

1	Einführung/Mandat des Bundesrates	3
2	Tätigkeitsbericht der IDAG Korruptionsbekämpfung zur Periode 2009/2010	4
2.1	Plenarsitzungen / Kerngruppe	4
2.2	Thematische Ateliers und Veranstaltungen.....	4
2.1.1	Atelier Whistleblowing.....	4
2.1.2	Atelier Verminderung der Korruptionsrisiken in der internationalen Zusammenarbeit am Beispiel des Erweiterungsbeitrages	5
2.1.3	Sensibilisierungsveranstaltung mit Politikern zum Thema Parteienfinanzierung.....	6
2.3	Empfang von ausländischen Delegationen	8
3	Aktivitätsfelder der Korruptionsbekämpfung.....	9
3.1	Auf nationaler Ebene	9
3.1.1	Anpassung der Gesetzgebung	9
3.1.1.1	Anzeigepflicht, Melderecht (<i>Whistleblowing</i>) und Schutz.....	9
3.1.1.2	Nebenbeschäftigung, Art. 91 BPV.....	10
3.1.1.3	Pantouflage, Art. 94a BPV.....	11
3.1.1.4	Aufsicht über die Bundesanwaltschaft, StBOG	12
3.1.1.5	Neue Gesetzgebung im Bereich der Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte.....	12
3.1.1.6	Whistleblower-Schutz in der Privatwirtschaft	13
2.1.1	Ausbildung im Bereich der Korruptionsbekämpfung	14
2.1.2	Zusammenarbeit mit den Kantonen und Städten.....	14
3.2	Auf internationaler Ebene	16
3.2.1	GRECO (Europarat)	16
3.2.2	OECD	18
3.2.3	UNCAC	19
3.2.4	Weitere bedeutende Gremien und Initiativen	20
4	Ausblick und Projekte der IDAG	22
4.1	Internationale Tendenzen.....	22
4.2	Perspektiven für die IDAG Korruptionsbekämpfung.....	24



1 Einführung/Mandat des Bundesrates

Gestützt auf die Empfehlungen, die der Europarat nach der Evaluation der Schweizer Gesetzgebung zur Korruptionsbekämpfung erlassen hatte, beauftragte der Bundesrat am 19. Dezember 2008 das EDA mit der Schaffung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung (IDAG Korruptionsbekämpfung). Die IDAG Korruptionsbekämpfung wird von einer Kerngruppe geleitet, welche die direkt mit diesem Thema befassten Dienststellen des EDA (PA V), EVD (SECO), EJPD (BJ) und EFD (EPA und EFK) sowie der Bundesanwaltschaft umfasst. Eine der Hauptfunktionen der IDAG Korruptionsbekämpfung besteht in der Erarbeitung gemeinsamer nationaler und internationaler Strategien im Kampf gegen die Korruption. Zur Erfüllung ihres Mandats bezieht die IDAG Kantone, Städte, Wirtschaftsvertreter und die Zivilgesellschaft mit ein, organisiert Themenworkshops, wirkt in verschiedenen Gremien mit und legt in ihrem Zuständigkeitsbereich eine gemeinsame Vorgehensweise fest. Zudem hat sie die Funktion einer Anlauf- und Vermittlungsstelle bei externen Anfragen (z.B. ausländische Delegationen), informiert den Bundesrat oder schlägt ihm Empfehlungen vor. Dieser Bericht ist der erste Tätigkeitsbericht zuhanden des Bundesrats.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass das Thema Korruptionsbekämpfung zunehmend an Bedeutung gewinnt. Dies wird beispielsweise durch die verstärkten internationalen Anstrengungen oder die erhöhte Sensibilität von Schweizer Unternehmen im Rahmen ihrer Geschäftsbeziehungen im Ausland deutlich. Das Problem der Korruption mit ihren verheerenden Auswirkungen auf sozialer, wirtschaftlicher und politischer Ebene scheint aber trotzdem nicht kleiner zu werden. Des Weiteren muss registriert werden, dass die Globalisierung und die starke Zunahme der internationalen Finanzströme die grossen Korruptionfälle vermutlich erleichtern oder zumindest vermehrt in den Fokus gerückt haben. Für die organisierte Kriminalität ist Korruption ein Mittel, um Einfluss auf politische Entscheide zu nehmen, sich den Schutz der Justiz und des Staates zu erkaufen und die leitenden Strukturen des öffentlichen und privaten Sektors zu unterwandern. In diesem Sinne stellt die Korruption auch eine Gefahr für die kollektive Sicherheit dar. Solange die länderübergreifende Korruption öffentlicher Bediensteter nicht eingedämmt wird, kann der Handel mit Menschen, Drogen, Waffen oder giftigen Abfällen, um nur einige Beispiele zu nennen, nicht wirksam bekämpft werden.

Die Schweiz wie auch die meisten Länder, die sich um eine kohärente Politik bemühen, sollte die Thematik der Korruptionsbekämpfung idealerweise in verschiedensten Bereichen angehen, z.B. im Rahmen der Entwicklungspolitik, der Finanzmarktregulierung, der Strafverfolgung und Rechtshilfe oder der Wirtschafts- und Handelspolitik. Die IDAG hat diese Fragen mittels verschiedener Initiativen und Aktivitäten (z.B. Ateliers, Präsentationen) thematisiert und sich bemüht, die betroffenen Akteure zu sensibilisieren. Diese Anstrengungen werden in Kapitel 2 und 3 beschrieben.

Die Kerngruppe ist alles in allem der Auffassung, dass die IDAG ihr Mandat erfüllt und die Ziele des Bundesrats erreicht hat. Sie möchte jedoch auf die Schwierigkeiten hinweisen, Politik und Medien für das Thema Korruptionsbekämpfung zu interessieren. Das mangelnde Interesse ist keine Besonderheit der Schweiz und scheint zwei Ursachen zu haben: Einerseits herrscht angesichts des Ausmasses des häufig immer noch als «normal» empfundenen Phänomens eine gewisse Resignation oder sogar ein gewisser Fatalismus. Andererseits gilt Korruption als moralisch weniger verwerflich, weil es kein klar identifizierbares oder «physisches» Opfer gibt. Da keine der involvierten Parteien ein Interesse an der Aufdeckung des Delikts haben, erlangen die



Strafverfolgungsbehörden nur selten Kenntnis von Korruptionsvergehen, was für jene die grösste Schwierigkeit darstellt. Dieser Aspekt und die Aussicht auf eine gewisse Straflosigkeit infolge der schwierigen oder zum Teil sogar unmöglichen Beweissuche führen dazu, dass Korruption weit verbreitet ist, insbesondere in Ländern und Regionen mit mangelhafter Regierungsführung.

2 Tätigkeitsbericht der IDAG Korruptionsbekämpfung zur Periode 2009/2010

2.1 Plenarsitzungen / Kerngruppe

Das Bundesratsmandat vom 19. Dezember 2008 an die IDAG Korruptionsbekämpfung sieht eine mindestens halbjährliche Zusammenkunft der Gruppe vor. Die IDAG hat sich diesen Halbjahresrhythmus zur Regel gemacht und trifft sich jeweils Mitte und Ende Jahr. An den sogenannten Plenarsitzungen nehmen verschiedene Ämter der Bundesverwaltung¹ und der Bundesanwaltschaft sowie Vertreter der Wirtschaft (*economiesuisse*), der Kantone (KdK), der Städte (Schweizerischer Städteverband) sowie der Zivilgesellschaft (*Transparency International* Schweiz, *Basel Institute on Governance*) teil. Diese Sitzungen dienen einerseits als Informationsaustausch, andererseits aber auch zur Vertiefung bestimmter Themen. So wurden in der Vergangenheit die Prioritäten der Korruptionsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit, die 5-Jahres-Strategie von *Transparency International* und die Korruptionsbekämpfung im Verteidigungs- und Rüstungssektor diskutiert. Des Weiteren werden auch aktuelle Themen aufgenommen, wie jüngst der Korruptionsfall Fifa (Präsentation durch einen Vertreter des BASPO). Ausserdem informieren die verantwortlichen Stellen jeweils detailliert über die internationalen Entwicklungen in der *OECD Working Group on Bribery*, der Staatengruppe zur Korruptionsbekämpfung (GRECO, *Groupe d'Etats contre la Corruption*) sowie der UNO-Konvention gegen Korruption. Die kontinuierlich ansteigende Zahl der Teilnehmer dieser Plenarsitzungen hat gezeigt, dass ein Koordinations- und Informationsbedarf rund um die Aktivitäten in der Korruptionsbekämpfung besteht.

Die Planung der Arbeiten der IDAG sowie die Festlegung der Strategie obliegt, ebenfalls gemäss Bundesratsbeschluss vom 19. Dezember 2008, einer Kerngruppe, welche sich alle zwei Monate trifft und unter der Leitung der PA V (EDA) die strategische Ausrichtung festlegt. Weitere Mitglieder dieser Kerngruppe kommen aus der Bundesanwaltschaft, dem BJ, dem EPA, der EFK sowie dem SECO.

2.2 Thematische Ateliers und Veranstaltungen

Die IDAG Korruptionsbekämpfung hatte in ihrer ersten Sitzung beschlossen, verschiedene Workshops rund um das Thema Korruptionsbekämpfung durchzuführen. Die Kerngruppe sieht diese thematischen Ateliers und Veranstaltungen in erster Linie als Austauschmöglichkeit und Meinungsbildungsanlässe. Die Resultate der Ateliers widerspiegeln meistens geäusserte Meinungen und Ideen der Teilnehmenden und nicht zwingend die Haltung der Kerngruppe.

2.1.1 Atelier Whistleblowing

Der erste Workshop mit dem Titel «*Whistleblowing*» vom 31. Mai 2010 wurde von der PA V und der EFK gemeinsam organisiert. Ziel dieser Tagung war es, den Dialog zwischen den

¹ Astra (UVEK), armasuisse (VBS), BASPO (VBS), BBL (EFD), BJ (EJPD), BLW (EVD), Bundesanwaltschaft, Deza (EDA), DV (EDA), EFK (EFD), EPA (EFD), ESTV (EFD), ESBK (EJPD), EZV (EFD), Fedpol (EJPD), FINMA, GS (EDA), GS (EDI), GS (EJPD), GS (VBS), MROS (EJPD), PD (EDA), SECO (EVD), Vertrauensstelle des Bundes (VBS)



einzelnen Bundesämtern, die sich in verschiedener Art und Weise mit dem Thema «*Whistleblowing*» befassen, zu fördern. Rund 40 Personen aus der Bundesverwaltung, der SBB, der Schweizerischen Post, drei externe Vertreter sowie *Transparency International* Schweiz nahmen an diesem Erfahrungsaustausch teil. Neben einem Einführungsreferat zum Thema «*Beispiele aus der Privatwirtschaft*» widmeten sich die Teilnehmenden den folgenden vier Themen:

- Sichtbarkeit und Kommunikation mit potentiellen Meldestellen
- Fragen betreffend die Anonymität des Informanten – Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden
- Dokumentation der Aktivität, Aufbewahrung der Dokumente – Informatik-Instrumente
- Spezielle Fälle (Mobbing usw.) – Kommunikation zwischen verschiedenartigen Meldestellen.

Das Atelier hat aufgezeigt, dass das Thema «*Whistleblowing*» in vielen Ämtern diskutiert wird. Die Schweizerische Post als selbständige Anstalt und die SBB als spezialgesetzliche AG verfügen schon seit längerer Zeit über eine Meldestelle. Insofern ist dort ein grosses Know-how im Bereich «*Whistleblowing*» vorhanden.

Obwohl die einzelnen Organisationseinheiten der Bundesverwaltung nicht zur Einrichtung einer Meldestelle angehalten sind, haben einige davon eine solche geschaffen oder machen sich diesbezüglich Gedanken. Viele Einheiten sind der Ansicht, dass sie ein solches Gefäss haben müssen, bezüglich des Inhalts und des Verfahrens bestehen bei ihnen aber viele Unklarheiten. Die Schaffung von Meldestellen ist heute insofern nicht mehr notwendig, als Artikel 22a BPG in Absatz 1 als Meldestelle die Strafverfolgungsbehörden, die Vorgesetzten des Meldenden und die EFK nennt und in Absatz 4 die EFK als Meldestelle aufführt. Die Diskussionen unter den Teilnehmenden ergaben auch, dass die Arbeiten der einzelnen Stellen von einer besseren Koordination profitieren würden. Die Teilnehmenden waren ferner der Ansicht, dass die verschiedenen Kanäle nach Artikel 22a BPG besser kommuniziert und die Angestellten des Bundes, die dem BPG unterstehen, diesbezüglich geschult werden müssen.

- **Das Thema *Whistleblowing* wurde auch auf internationaler Ebene zunehmend als eine der wichtigsten Korruptionspräventionsmassnahmen identifiziert, und die Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung ist der Meinung, dass es hier innerhalb der Bundesverwaltung noch offene Fragen (siehe auch 3.1.1.1) gibt.**

2.1.2 *Atelier Verminderung der Korruptionsrisiken in der internationalen Zusammenarbeit am Beispiel des Erweiterungsbeitrages*

Am Atelier vom 3. November 2010 zur Verminderung der Korruptionsrisiken in der internationalen Zusammenarbeit am Beispiel des Erweiterungsbeitrags, das vom SECO, der DEZA und der PA V gemeinsam organisiert wurde, nahmen rund zwanzig Personen aus der Bundesverwaltung teil. Bei diesem Workshop ging es darum, über innovative Massnahmen zur Prävention der Korruption im Rahmen der Projektfinanzierung zu informieren und mögliche *Good Practices* zur weiteren Verbesserung der bestehenden Mechanismen aufzuzeigen.



Mit dem Schweizer Erweiterungsbeitrag in der Höhe von einer Milliarde Franken² sollen die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU abgebaut werden. Die konkrete Verwendung der Mittel, welche die Schweiz den zehn neuen Mitgliedstaaten³ ausrichtet, die der EU per 1. Mai 2004 beitraten, ist mit gewissen Herausforderungen verbunden.

Was die Zusammenarbeit und die Umsetzung von Projekten durch die nationale Koordinationsstelle der einzelnen Länder (*National Coordination Unit*) anbelangt, macht der Rang dieser Staaten auf dem Korruptionswahrnehmungsindex von *Transparency International* das grosse Korruptionsrisiko deutlich. Es handelt sich daher um ein heikles Unterfangen, insbesondere wegen der grossen Zahl der involvierten Akteure in der Schweiz sowie im Partnerland. Während das Partnerland für die Umsetzung verantwortlich ist, sind die DEZA und das SECO in der Schweiz für die Genehmigung, die Aufsicht und schliesslich die Rückerstattung zuständig. Der Bund agiert demzufolge als Entscheidungsinstanz. Von der Auswahl des Projekts durch die Koordinationsstelle (zweistufiges Genehmigungsverfahren) bis zur Kontrolle der Umsetzung vor Ort, von der Vergabe öffentlicher Aufträge bis zur Prüfung der periodischen Berichte (Verwaltungs- und Finanzkontrolle) gibt es zahlreiche Gelegenheiten, Korruptionsrisiken oder andere vorschriftswidrige Elemente zu identifizieren. Die Schweiz gewährt übrigens keine Vorschüsse: Mit der Finanzierung durch nachträgliche Rückerstattung, wie sie auch Norwegen praktiziert, verfügt die Schweiz über ein beträchtliches Druckmittel⁴. Um eine Verzettelung des Schweizer Engagements zu vermeiden, werden mit dem Erweiterungsbeitrag zudem nur eine beschränkte Zahl von Projekten unterstützt, deren Monitoring grundsätzlich von den fünf Büros in Bukarest, Budapest, Prag, Riga und Warschau gewährleistet wird. Schliesslich beinhalten alle in diesem Zusammenhang abgeschlossenen bilateralen Verträge mit Partnerstaaten Anti-Korruptionsklauseln. Im Falle von Rumänien und Bulgarien, die ein erhöhtes Korruptionsrisiko aufweisen, ist für Ausschreibungen ab einem bestimmten Betrag ein Integritätspakt, der gemeinsam mit *Transparency International* entwickelt wurde, vorgesehen. Zudem müssen auch die Kapazitäten des Partnerlandes und vor allem dessen Fähigkeit, die Projekte mit geeigneten Institutionen und Mitteln umzusetzen, evaluiert werden. Angesichts des vor allem präventiven Charakters dieser Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung bleibt die Gewährleistung eines vollumfänglich rechtskonformen Verfahrens bei der Umsetzung der Projekte eine Herausforderung.

- **Die Kerngruppe regt an, zu evaluieren, inwiefern analoge präventive Massnahmen bei anderen Entwicklungsprogrammen bestehen.**

2.1.3 *Sensibilisierungsveranstaltung mit Politikern zum Thema Parteienfinanzierung*

Die Thematik der Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen und die Korruptionsbekämpfung sind auf internationaler Ebene eng verknüpft, denn eine transparente Finanzierung dieser demokratischen Instanzen resp. Prozesse zählt zu den

² 2009 wurden Bulgarien und Rumänien zusätzlich 257 Millionen Franken gewährt.

³ Es handelt sich um folgende Länder: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern

⁴ Die EU geht diesbezüglich anders vor, denn sie genehmigt bereits beim Projektstart einen Teil des Betrags.



wichtigsten Massnahmen gegen Korruption. Die Kerngruppe der IDAG hat festgestellt, dass diese Frage nicht nur innerhalb der GRECO (*siehe Kapitel 3.2.1*), sondern auch in anderen internationalen Anti-Korruptionsgremien im Zentrum der Debatte steht. So wird von den korruptesten Staaten der Welt beispielsweise verlangt, dass sie als eine der ersten und wichtigsten Massnahmen gegen die endemische Korruption Transparenz in der Finanzierung von politischen Parteien schaffen. Gleichzeitig verfügt die Schweiz mit ihrem tiefen Korruptionswahrnehmungsindex über keine nationale Gesetzgebung in diesem Bereich.

Aus diesem Grund organisierte die Kerngruppe am 9. Dezember 2010 ein Treffen zum Thema Parteienfinanzierung, an dem Parlamentsmitglieder und Experten teilnahmen. Ziel des Treffens war es, auf die Phase III des Länderexamens der GRECO⁵, bei der die transparente Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen im Zentrum steht, aufmerksam zu machen. GRECO wird die Schweiz vom 9. bis 13. Mai 2011 besuchen (*siehe Kapitel 3.2.1*). Diese Überprüfung ist für die Schweiz von besonderer Bedeutung, da sie zu den wenigen Mitgliedern des Europarates gehört, die über keine Gesetzgebung in Sachen Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen verfügen. Zurzeit ist schwer abzuschätzen, wie GRECO auf diese Besonderheit der Schweiz reagieren wird.

Anlässlich des Austauschs vom vergangenen Dezember diskutierten die Parlamentsmitglieder und Experten hauptsächlich über folgende Aspekte:

- Die Teilnehmenden waren sich einig, dass die politischen Parteien als Bindeglied zwischen Staat und Bevölkerung eine demokratische Pflicht zu erfüllen haben, die sie ohne finanzielle Mittel nicht wahrnehmen können.
- Gleichzeitig stellte es sich als schwierig heraus, die unterschiedlichen Gedankengänge in Bezug auf die beiden Probleme, einerseits der Korruptionsbekämpfung innerhalb des politischen Prozesses und andererseits der Fragen der egalitären, finanziellen Mittel im Rahmen der demokratischen Debatte zu ordnen.
- Artikel 34 der schweizerischen Bundesverfassung definiert die politischen Rechte des Volks, indem er die freie Meinungsbildung und die unverfälschte Stimmabgabe garantiert. In diesem Zusammenhang wurde die Frage diskutiert, inwiefern extreme und einseitig geführte Wahlkampagnen diese freie Meinungsbildung beeinflussen können.
- Des Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass eine Gesetzesgrundlage für die Finanzierung der politischen Parteien ein wichtiges Instrument sein kann, um Situationen zu vermeiden, die möglicherweise zu Korruption führen könnten, dass jedoch Korruption und Parteienfinanzierung nicht unbedingt miteinander einhergehen.
- Lange wurde auch über die Käuflichkeit des Volks diskutiert. Anhand von Beispielen aus der jüngsten Vergangenheit wurde aufgezeigt, dass die Parteien, Wahlkampfkomitees und sonstige Interessengruppen über sehr unterschiedliche Budget verfügen. Bereits der Verdacht der Bestechlichkeit kann das Vertrauen des Bürgers in das demokratische System erschüttern. Durch Transparenz könnte diesem Misstrauen entgegengewirkt werden.

⁵ GRECO führt regelmässig Länderexamen durch, um die Umsetzung der Antikorruptionsstandards des Europarates durch ihre 48 Mitgliedsstaaten zu untersuchen. Die Schweiz hat die Evaluationen der Phase I (2000–2002) und der Phase II (2003–2006) bereits erfolgreich abgeschlossen.



- Es wurde auch die Frage aufgeworfen, ob eine Gleichstellung der Parteien gewünscht wird (durch staatliche Finanzierung) oder ob eine Offenlegung/Transparenz der Finanzierung ausreichen würde. Mehrere Modelle einer staatlichen Parteienfinanzierung wurden vorgestellt.
- Umstritten war die Frage der Machtverhältnisse. Einig waren sich die Teilnehmenden, dass die Schweiz vergleichsweise über eine breite Machtstruktur verfügt, die den Handlungsspielraum von politischen Parteien erheblich einschränkt. Zudem zeichnet sich die Schweiz in finanziellen Belangen nicht gerade durch eine Kultur der Offenlegung aus, und auch der Stolz im Zusammenhang mit der Unterstützung von politischen Parteien, wie dies beispielsweise in den USA der Fall ist, ist vordergründig nicht vorhanden.
 - **Dieser letzte Punkt wirft die Frage auf, inwiefern die Besonderheit der Schweiz und ihrer politischen Kultur den Verzicht auf eine Gesetzgebung im Bereich der Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen rechtfertigt. Genau dieser Frage wird sich die Schweiz nach dem Länderexamen der GRECO, wenn sie mit Empfehlungen des Europarates konfrontiert sein wird, zu stellen haben und gemeinsame Antworten darauf finden müssen. Im Moment ist die Kerngruppe noch skeptisch, was die internationale Akzeptanz einer solchen Ausnahme betrifft. Vor diesem Hintergrund kann die Veranstaltung der IDAG Korruptionsbekämpfung als Ausgangspunkt für weitere, notwendige Debatten dienen, damit die Schweiz gewappnet ist, falls sich die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft auf sie richten sollte.**

2.3 Empfang von ausländischen Delegationen

Die Kerngruppe konnte feststellen, dass in den vergangenen Jahren Studienreisen von ausländischen Delegationen zum Thema Korruptionsbekämpfung in die Schweiz zugenommen haben. Es handelte sich dabei fast ausschliesslich um Staaten, welche durch das Inkrafttreten der *United Nations Convention against Corruption* (UNCAC, siehe Kapitel 3.2.3) rechtliche Verpflichtungen eingegangen sind und aus diesem Grund den Austausch mit anderen Staaten bezüglich deren Massnahmen im Kampf gegen die Korruption suchen. Konkret war die Kerngruppe der IDAG an der Organisation von mehreren Studienbesuchen u.a. aus Kasachstan, Indonesien, Thailand und China beteiligt, wobei jeweils unterschiedliche Aspekte der Schweizer Korruptionsbekämpfung ein spezielles Interesse der Gäste weckte. Ebenfalls wurde Ende November 2010 auf Initiative von Präsenz Schweiz (PRS) eine Gruppe ausländischer Journalisten zum Thema «*Switzerland and its determination to fight against corruption*» in die Schweiz eingeladen, womit ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung von gewissen Vorurteilen gegenüber der Schweiz und ihrem Finanzplatz, insbesondere was das Bankgeheimnis, die Geldwäscherei und die Rückführung von illegalen Vermögenswerten betrifft, gemacht werden konnte.

- **Die Kerngruppe konnte feststellen, dass die erwähnten Besuche und der intensive Austausch zwischen Experten ein weiteres nützliches Schaufenster für das Schweizer Engagement im Kampf gegen die Korruption darstellt. Die Schweiz kann befriedigt feststellen, dass auch gewisse Staaten wie China und Indonesien für die vorbildliche Schweizer Korruptionspolitik Interesse zeigen. Obwohl solche bilaterale Kontakte zusätzlich zu den multilateralen Bestrebungen grundsätzlich**



begrüssenswert sind, verlangen sie den zuständigen Diensten jedoch meistens einen unverhältnismässigen Aufwand ab. Die Kerngruppe stiess diesbezüglich nicht selten an die Grenzen ihrer finanziellen und personellen Ressourcen.

3 Aktivitätsfelder der Korruptionsbekämpfung

3.1 Auf nationaler Ebene

3.1.1 Anpassung der Gesetzgebung

In den vergangenen zwei Jahren wurden insbesondere als Reaktion auf GRECO-Empfehlungen (*siehe Kapitel 3.2.1*) verschiedene gesetzliche Anpassungen vorgenommen.

3.1.1.1 Anzeigepflicht, Melderecht (Whistleblowing) und Schutz

Der Bundesrat bezeichnete 2003 die Eidgenössische Finanzkontrolle als offizielle Anlaufstelle für Personen, welche die Behörden auf Unregelmässigkeiten hinweisen wollen. Sie ist nicht nur für die Angestellten der Bundesverwaltung zuständig, sondern nimmt Hinweise von allen Personen entgegen, die Kenntnis von Unregelmässigkeiten im Rahmen der Bundesaktivitäten haben.

Die EFK erhält jedes Jahr verschiedene Hinweise, darunter rund zehn von sehr guter Qualität, die eine echte Verbesserung der Finanzaufsicht oder sogar die Einleitung einer Strafuntersuchung ermöglichen. Damit liegt sie unter den Werten der Privatwirtschaft oder anderer Länder, die eine Anlaufstelle für Whistleblower eingerichtet haben. Die Gründe für diese unbefriedigende Situation sind auf zwei Ebenen zu suchen:

- Kennen die Betroffenen diese Anlaufstelle?
- Haben die Betroffenen Angst vor negativen Konsequenzen?

Seit 2003 gab es innerhalb der Bundesverwaltung nur eine breite Informationskampagne: 2009 wurde ein Flyer zum Thema Korruptionsbekämpfung verschickt, in dem auf die Möglichkeit hingewiesen wurde, Verdachtsfälle der EFK zu melden. Der an die rund 35'000 Bundesangestellten gerichtete Flyer wurde aber leider nicht per Post versandt, sondern über die hierarchischen Kanäle verteilt, so dass nicht sicher ist, ob die Information wirklich beim gesamten Personal ankam.

Was die Angst vor negativen Konsequenzen betrifft, wurde der Schutz erst mit dem am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Artikel 22a des Bundespersonalgesetzes signifikant verbessert. Absatz 5 dieser Bestimmung lautet wie folgt: *«Wer in guten Treuen eine Anzeige oder Meldung erstattet oder wer als Zeuge oder Zeugin ausgesagt hat, darf deswegen nicht in seiner beruflichen Stellung beeinträchtigt werden.»* In Verbindung mit der neuen Fassung von Artikel 14 BPG zur Nichtigkeit einer Kündigung sollte diese Bestimmung die Situation erheblich klarstellen.

Mit dem Inkrafttreten der neuen Bestimmung konnte eine neue breit angelegte Sensibilisierungskampagne durchgeführt werden. Dieses Mal wurden alle Bundesangestellten per Post informiert: Sie sind nun verpflichtet, alle von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen anzuzeigen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind. Zudem sind sie



berechtigt, andere Unregelmässigkeiten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, der EFK zu melden.

Mit dieser Gesetzesänderung setzte die Schweiz eine Empfehlung des GRECO-Berichts um. Die Anpassung ermöglicht vor allem eine bessere Information der Angestellten über ihre Pflichten und Rechte im Bereich der Meldung von Missständen sowie einen wirksamen Schutz von Personen, die sich für die Integrität der Verwaltung einsetzen.

- **Diese Verbesserung ist allerdings zu relativieren, da die dezentralisierten Verwaltungseinheiten des Bundes, deren Personal nicht dem Bundespersonalgesetz untersteht, nicht von der Gesetzesreform betroffen sind. In mehreren Verwaltungseinheiten mit wichtigen regulatorischen Aufgaben sind die Anzeigepflicht, das Melderecht und der Schutz der *Whistleblower* daher nicht geregelt. Beispiele dafür sind die FINMA, die RAB, Swissmedic oder das ENSI. Der Bundesrat sollte die notwendigen Massnahmen treffen, um diese unbefriedigende Situation im Rahmen der laufenden Gesetzgebungsarbeiten zu korrigieren.**

3.1.1.2 Nebenbeschäftigung, Art. 91 BPV

Mit Beschluss vom 2. September 2008 hat der Bundesrat das EFD beauftragt⁶, im Rahmen der Revision der Bundespersonalgesetzgebung entsprechende Massnahmen zu prüfen. Diese Prüfung hat zur Neufassung des am 1. Januar 2010 in Kraft getretenen Artikels 91 BPV⁷ geführt.

Ziel der Revision war die vollständige Erfassung der entgeltlichen Nebenbeschäftigungen und der öffentlichen Ämter der Angestellten, um allfällige Interessenskonflikte und Leistungsbeeinträchtigungen frühzeitig erkennen und geeignete Massnahmen treffen zu können. Der altrechtliche Artikel 91 BPV⁸ ging davon aus, dass dem Arbeitgeber nur entgeltliche Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter gemeldet werden mussten, *die einer Bewilligung bedurften*. Diese Bestimmung erwies sich insofern als unbefriedigend, als damit die Beurteilung, ob grundsätzlich eine Bewilligungspflicht vorlag und eine Tätigkeit damit überhaupt erst meldewürdig wurden, der angestellten Person überlassen war. Dies hatte zur Folge, dass der Arbeitgeber unter Umständen gar keine Kenntnis erhielt von Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern und somit deren Bewilligungsbedürftigkeit gar nie beurteilen konnte. Um die ausserdienstlichen Tätigkeiten besser erfassen zu können, wurde daher in der revidierten Bestimmung eine *allgemeine* Meldepflicht für sämtliche öffentlichen Ämter und entgeltlichen Nebenbeschäftigungen eingeführt. Nach der Meldung wird geprüft, ob die Ausübung bestimmter öffentlicher Ämter und entgeltlicher Nebenbeschäftigungen einer Bewilligung bedarf oder nicht. Ausserdienstliche Tätigkeiten dürfen wie bisher von einer Bewilligung abhängig gemacht werden,

- a) wenn diese Tätigkeit die Angestellten in einem Umfang beansprucht, der ihre Leistungsfähigkeit im Arbeitsverhältnis mit dem Bund vermindern kann, oder

⁶ BRB vom 3. September 2008

⁷ Bundespersonalverordnung vom 3. Juni 2001 (BPV; SR 172.220.111.3)

⁸ AS 2001 2239



b) wenn Gefahr eines Konfliktes mit den dienstlichen Interessen besteht.

Wenn im Einzelfall Interessenkonflikte nicht ausgeschlossen werden können, ist die Bewilligung zu verweigern. Dabei ist das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten. D. h. wenn mit einem geeigneten Vorbehalt ein Interessenkonflikt verhindert werden kann, ist die mildere Massnahme eines Vorbehaltes zu wählen anstelle der Bewilligungsverweigerung.

In Umsetzung von Artikel 91 BPV wurde im Personalinformationssystem BV Plus ein neuer Infotyp geschaffen. Alle bewilligten Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämter sind seit Anfang August 2010 unter diesem neuen Infotyp zu erfassen; bereits früher erteilte Bewilligungen sind zu überführen oder nachzutragen. Den Departementen ist es darüber hinaus freigestellt, auch die übrigen Meldungen über Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter bzw. die Ablehnung eines Bewilligungsgesuches im BV PLUS einzutragen. Sämtliche Meldungen bzw. die Ablehnungen von Bewilligungsgesuchen sind im Personaldossier abzulegen.

- **Für die Kerngruppe bleibt die Frage offen, wie die einzelnen Departemente diese Richtlinien im konkreten Fall umzusetzen gedenken. Die Kerngruppe regt an, die Frage der Umsetzung weiter zu verfolgen sowie die Machbarkeit einer systematischen und einheitlichen Erhebung der Nebenbeschäftigung zu prüfen.**

3.1.1.3 Pantouflage, Art. 94a BPV

Mit der Revision der Bundespersonalgesetzgebung (*siehe Kapitel 3.1.1.2*) wurde zudem eine neue Bestimmung über die Pantouflage eingeführt (Art. 94a BPV). Damit sollen Interessenskonflikte vermieden werden, wenn Angestellte von der Bundesverwaltung in die Privatwirtschaft wechseln oder umgekehrt. Die neue Bestimmung soll in erster Linie die Unbefangenheit der Angestellten und die Unabhängigkeit der Verwaltung stärken. Gemäss Absatz 1 müssen Angestellte in den Ausstand treten, wenn sie einen Entscheid zu treffen oder bei einem Entscheid mitzuwirken haben, der einen Arbeitgeber (insbesondere alle privatrechtlichen Arbeitgeber) betrifft, von dem sie ein Stellenangebot erhalten (oder angenommen) haben. Eine Ausstandspflicht besteht auch, wenn der Entscheid eine Partei betrifft, die von einer Person vertreten wird, die innerhalb der letzten zwei Jahre in der gleichen Organisationseinheit tätig gewesen ist.

Die neue Bestimmung enthält noch ein weiteres Instrument, um Fälle von Pantouflage zu verhindern. Gemäss Artikel 94a Absatz 2 BPV können Verwaltungseinheiten, die Aufsichts-, Veranlagungs-, Vergabeentscheide oder Entscheide von vergleichbarer Tragweite treffen oder vorbereiten, ihrem Kader im Arbeitsvertrag verbieten, ein Anstellungs- oder Auftragsverhältnis mit einem Unternehmen einzugehen, das in den letzten zwei Jahren vor der Beendigung des Arbeitsverhältnisses massgeblich von einem solchen Entscheid betroffen war. Das Verbot kann für eine Dauer von höchstens zwei Jahren nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses erlassen werden.

- **Die Kerngruppe informierte alle Generalsekretariate mit Schreiben vom 3. Februar 2010 über diese neue Bestimmung. Noch 2010 hatte ein**



konkreter Fall⁹ die Aufmerksamkeit der Kerngruppe erregt. Ihrer Meinung nach sollte diese Thematik von den zuständigen Behörden eingehender diskutiert und geregelt werden. Konkret regt die Kerngruppe an, bestehende Arbeitsverträge mit Angestellten auf den in der Verordnung genannten Hierarchiestufen gemäss Artikel 94a Absatz 2 BPV¹⁰ anzupassen bzw. in künftigen Arbeitsverträgen eine entsprechende Vereinbarung vorzusehen.

3.1.1.4 Aufsicht über die Bundesanwaltschaft, StBOG

Die Frage der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft wurde im Rahmen des Gesetzesentwurfs zur Reorganisation der Strafverfolgungsbehörden des Bundes und damit auch der Bundesanwaltschaft eingehend geprüft. Dieser Entwurf hatte zum Zweck, die Organisation der Bundesstrafbehörden an die neue einheitliche Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 anzupassen, die am 1. Januar 2011 in Kraft trat.

Das Parlament hat sich für ein Modell entschieden, das die Unabhängigkeitsgarantien für die Bundesanwaltschaft ausbaut. Der Bundesanwalt und seine Stellvertreter werden künftig vom Parlament gewählt, und mit der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft wurde eine neu geschaffene unabhängige Behörde beauftragt. Diese wird vom Parlament gewählt und umfasst je eine Vertreterin oder einen Vertreter des Bundesgerichts und des Bundesstrafgerichts, zwei praktizierende Anwältinnen oder Anwälte und drei Fachpersonen. Das Aufsichtsmodell entspricht ebenfalls einer Empfehlung, welche die GRECO 2008 in ihrem Evaluationsbericht zur Schweiz formuliert hatte.

3.1.1.5 Neue Gesetzgebung im Bereich der Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte

Seit den 1980er-Jahren hat die Frage der Potentatengelder aufgrund mehrerer aufsehenerregender Fälle für die schweizerische Aussenpolitik an Bedeutung gewonnen. Solche Gelder gelangen nach der Veruntreuung im jeweiligen Land auf die internationalen Finanzmärkte, unter anderem auch in die Schweiz. Sie sind nicht nur für die Gouvernanz und Entwicklung der betroffenen Staaten problematisch, sie schaden auch dem Image der Schweiz und dem Ruf ihres Finanzplatzes. In den Fällen der Gelder von Marcos, Abacha, Montesinos und Salinas stellte das schweizerische System, das auf Prävention, Aufdeckung, Blockierung, Rechtshilfe und Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte beruht, seine Wirksamkeit unter Beweis. Die Rechtshilfe, die ein zentrales Element des schweizerischen Systems ist, setzt jedoch eine enge Zusammenarbeit zwischen dem ersuchenden und dem ersuchten Staat voraus. Das

⁹ Am 22. Dezember 2009 wurde bekannt, dass der ehemalige Vizedirektor des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), zur Swica wechselte. Beim BAG war dieser seit 2006 für die Krankenversicherung zuständig gewesen.

¹⁰ „Verwaltungseinheiten, die Aufsichts-, Veranlagungs-, Vergabeentscheide oder Entscheide von vergleichbarer Tragweite treffen oder vorbereiten, können mit Angestellten in der Funktion eines Direktors oder einer Direktorin, eines stellvertretenden Direktors oder einer stellvertretenden Direktorin, eines Vizedirektors oder einer Vizedirektorin ein Verbot einer Tätigkeit für einen anderen Arbeit- oder Auftraggeber vereinbaren. Diese Angestellten dürfen während höchstens zwei Jahren nach Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses nicht für einen Adressaten im Rahmen eines Anstellungs- oder Auftragsverhältnisses tätig sein, der in den letzten zwei Jahren vor Beendigung des Arbeitsverhältnisses massgeblich von einem der erwähnten Entscheide betroffen war.“



System stösst an seine Grenzen, wenn die betroffenen Länder nicht mit der Schweiz zusammenarbeiten. Dieses Problem stellte sich im Fall Mobutu.

Nach einem parlamentarischen Vorstoss zur Rechtshilfe im Falle von «*failing states*»¹¹ und gemäss einem Entscheid des Bundesgerichts in der Angelegenheit Duvalier, in dem dieses festgestellt hatte, dass sich die Bedingungen für die Rechtshilfe in Strafsachen «*in solchen Fällen als zu streng erweisen*»¹², beauftragte der Bundesrat das EDA im Dezember 2008 mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zur Konfiszierung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten mit dem Ziel, das gesetzliche Dispositiv zum Schutz des Rufes des schweizerischen Finanzplatzes zu ergänzen. Das Gesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte (RuVG) wurde vom Parlament im Herbst 2010 verabschiedet. Es trat am 1. Februar 2011 in Kraft.

Dieses Gesetz regelt die Sperrung, Einziehung und Rückerstattung von Vermögenswerten politisch exponierter Personen (PEP) oder ihres Umfelds, wenn aufgrund des Versagens staatlicher Strukturen im ersuchenden Staat, in dem die politisch exponierte Person ihr öffentliches Amt ausübt oder ausgeübt hat, ein internationales Rechtshilfeersuchen in Strafsachen zu keinem Ergebnis führt. Das RuVG ist subsidiär zum Rechtshilfegesetz in Strafsachen. Im Gegensatz zum Strafrecht ermöglicht es ohne vorgängige strafrechtliche Verurteilung der betreffenden PEP oder ihres Umfelds die Einziehung von Vermögenswerten, die offensichtlich unrechtmässiger Herkunft sind. Unter gewissen Bedingungen gilt die Vermutung, dass die Vermögenswerte unrechtmässig erworben wurden. Mit dem RuVG können Vermögenswerte blockiert und danach deren Einziehung vor einem Gericht (Bundesverwaltungsgericht, danach durch Rekurs vor dem Bundesgericht) eingefordert werden. Liegt ein definitives und vollstreckbares Urteil über die Einziehung vor, kann die Rückerstattung über die Finanzierung von Programmen von öffentlichem Interesse im Herkunftsland erfolgen. Die Modalitäten der Rückerstattung können auch Gegenstand eines Abkommens zwischen der Schweiz und dem betroffenen Staat sein.

3.1.1.6 Whistleblower-Schutz in der Privatwirtschaft

Der Bundesrat hat am 5. Dezember 2008 einen Vorentwurf in Konsultation gegeben, welcher eine Revision des Obligationsrechts für einen verbesserten Schutz der Arbeitnehmer bei Meldungen von Missständen vorsieht. Der Vorentwurf schlägt vor, die Voraussetzungen einer Meldung im Rahmen der Arbeitsverträge zu regeln (Art.321a^{bis}, E-OR). Kündigungen, welche aufgrund einer rechtmässigen Meldung erfolgen, werden im Vorentwurf als missbräuchlich qualifiziert. Der Bundesrat hat am 16. Dezember 2009 von den Resultaten der Konsultation Kenntnis genommen. Er hat ausserdem entschieden, die Frage der Sanktionen im Falle von missbräuchlichen oder ungerechtfertigten Kündigungen einer speziellen Prüfung zu unterziehen, mit dem Ziel, einen ausreichend wirksamen Schutz bei Meldungen zu garantieren. In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat am 1. Oktober 2010 einen neuen Vorentwurf mit dem Titel „Teilrevision des Obligationsrecht (Sanktionen im Falle von missbräuchlichen oder ungerechtfertigten Kündigungen)“ in Konsultation gegeben. Der Entwurf schlägt unter

¹¹ 07.3459, Gutzwiller Felix: Rechtshilfe im Falle von «*failing states*»

¹² Urteil vom 12. Januar 2010 (1C_374/2009)



anderem eine Erhöhung der Maximalstrafe im Falle von missbräuchlicher oder ungerechtfertigter Kündigung von 6 auf 12 Monate vor (Art. 336a, al. 2, E-OR). Die Konsultationsfrist diesbezüglich lief am 14. Januar 2011 ab.

2.1.1 *Ausbildung im Bereich der Korruptionsbekämpfung*

Damit die jüngsten Anpassungen in der Gesetzgebung Fuss fassen können, muss in Zukunft ein Schwergewicht auf die Prävention und insbesondere auf die Ausbildung von Bundesangestellten gelegt werden. Aus diesem Grund hat die Kerngruppe der IDAG im 2011 die Durchführung eines Ateliers mit den Ausbildungsverantwortlichen der verschiedenen Departemente geplant, damit die folgenden zwei, sich ergänzenden Ansätze umgesetzt werden können.

Einerseits sollen allen Angestellten Grundkenntnisse im Bereich Korruptionsbekämpfung und Risikoverhalten vermittelt werden, wobei sie über die gesetzlichen Grundlagen und ethischen Regeln, die in kritischen Situationen anzuwenden sind, informiert werden sollen. Dieser gemeinsame Teil könnte 2011 unter der Zuständigkeit der IDAG zentralisiert und danach in die verschiedenen Einführungskurse (Onboarding) der Bundesverwaltung integriert werden.

Andererseits sollten korruptionsspezifische Fragen in die bestehenden Ausbildungsgänge integriert und dort vertieft thematisiert werden. Insbesondere handelt es sich dabei beispielsweise um die Ausbildung von konsularischen Angestellten, von Angestellten, die im Beschaffungswesen tätig sind, um die Kaderausbildung aber auch um die Ausbildung von Steuerfachleuten oder Fachleuten der Eidgenössischen Zollschule. Im Atelier soll festgestellt werden, welche bereits bestehenden Ausbildungsgänge und -module diese Fragen schon behandeln und wie die Korruptionsthematik ab 2012 wirksam in alle Fachausbildungen integriert werden kann.

Fedpol (BKP und MROS) haben im Jahr 2009 eine erste Nationale Polizeitagung zur Bekämpfung der Korruption für gerichtspolizeiliche Ermittler durchgeführt. Im Oktober 2011 findet die zweite Nationale Polizeitagung statt. Dies ist eine Umsetzungsmassnahme zur GRECO-Empfehlung, wonach spezialisierte Polizisten gefördert und geschult werden.

2.1.2 *Zusammenarbeit mit den Kantonen und Städten*

Das Mandat der IDAG Korruptionsbekämpfung sieht eine enge Zusammenarbeit der Gruppe mit den Kantonen vor: *«Le groupe interdépartemental sur la corruption associe étroitement les cantons par la mise en place d'un réseau d'information et d'échange de pratiques. Cette coopération s'organiserà en premier lieu par l'intermédiaire de la Conférence des gouvernements cantonaux.»* Demnach nimmt jeweils ein Vertreter der Konferenz der Kantone (KdK) an den Plenarsitzungen der IDAG teil. Des Weiteren hat sich ebenfalls eine solide Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Städteverband ergeben. Der Kerngruppe ist es ein Anliegen, diese Verbindung zu vertiefen, um gemeinsam eine kohärente, nationale und regionale Korruptionsbekämpfungspolitik realisieren zu können.

Bund und Kantone sind verpflichtet, im Rahmen der Länderexamen, der GRECO des Europarats (*siehe Kapitel 3.2.1*) sowie der OECD (*siehe Kapitel 3.2.2*) regelmässig Bericht über die schweizerischen Massnahmen im Kampf gegen die Korruption zu erstatten. In



diesem Zusammenhang hatten die Kantone in der Vergangenheit verschiedentlich Fragebogen des Bundes ausgefüllt, wodurch der Bund einen Einblick in den Stand der Arbeiten auf kantonaler Ebene erhielt. Die letzte diesbezügliche Umfrage bei den Kantonen fand zwischen November 2010 und Januar 2011 statt. 20 Kantone nahmen daran teil, wobei der Inhalt der gelieferten Arbeiten stark variiert, was nicht zuletzt auch auf die verschiedenen Grössen der Kantone und deren unterschiedliche Bewertung der Korruptionsproblematik zurück zu führen ist. Parallel dazu wurde eine Umfrage bei den Städten und städtischen Gemeinden mit mehr als 30'000 Einwohnerinnen und Einwohner durchgeführt. 11 Städte nahmen daran teil.¹³

Die letzte Erhebung bei den Kantonen und den Städten fokussierte sich insbesondere auf die Meldung von Korruptionsfällen sowie die Sensibilisierung von Kantonsangestellten.

- Knapp die Hälfte der antwortenden Kantone nennen – zusätzlich zur ab 1. Januar 2011 geltenden Meldepflicht betreffend Anzeige von Straftaten – kantonale Rechtsgrundlagen. Diese sind im kantonalen Steuer-, Personal-, Justiz- oder Gerichtsorganisationsgesetz festgelegt. Bei den Städten sieht es diesbezüglich ähnlich aus. Eine Stadt weist darauf hin, dass obwohl eine explizite Verpflichtung zur Meldung von Korruptionsfällen fehle, die Angestellten durch das Personalreglement verpflichtet seien, die Interessen der Stadt zu wahren; deshalb verstosse ein Angestellter, der einen Korruptionsfall nicht melde, gegen seine allgemeinen Sorgfaltspflichten.
- Die Umfrage ergab, dass die Mehrheit der Kantone und der Städte über keine spezielle Meldestelle für *Whistleblower* (siehe Kapitel 3.1.1.1) verfügt. Nur der Kanton Zürich ist mit einem Ombudsmann mit einer zentralen Meldestelle ausgestattet¹⁴. Meistens werden Verdachtsmeldungen über Korruptionsfällen auf dem üblichen Dienstweg (z. B. Personaldienst, Vertrauensgruppe etc.) eingereicht. In drei Kantonen werden Verdachtsfälle analog zur Bundesebene direkt an die kantonalen Finanzkontrollbehörden gemeldet.
- Die Anzahl gemeldeter Fälle in den Kantonen und Städten ist bezeichnend, kann jedoch auf die eine oder andere Weise interpretiert werden. Da in den meisten Kantonen keine zentrale Meldestelle existiert, werden die Verdachtsmeldungen auch nicht systematisch und zentralisiert erhoben. Gleichzeitig registriert jedoch auch die bestehende zentrale Stelle im Kanton Zürich keine Meldungen. Generell ist festzustellen, dass in den Kantonen und Städten keine/wenige Verdachtsfälle von Korruption gemeldet werden. So antwortet beispielsweise eine Stadt, dass seit dem Jahr 2000 lediglich ein Korruptionsfall zu verzeichnen gewesen sei, und erklärt dies mit den ausgebauten internen Kontrollen (Finanzkontrolle etc.).
- Bei neuen Anstellungen werden in der Mehrheit der Kantone Arbeitnehmende über die Meldestelle und Verfahren zur Anzeige von Straftaten informiert. Nur wenige Kantone kennen darüber hinaus spezielle Massnahmen zur Sensibilisierung wie Schulungen oder Einführungsveranstaltungen, bei welchen die Problematik der Korruption spezifisch thematisiert wird. Im Kanton Genf beispielsweise werden einzelne Kategorien von Amtsträgern (im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens und der Finanzverwaltung) mittels Ethikrichtlinien

¹³ Bern, Biel, La-Chaux-de-Fonds, Chur, Freiburg, Genf, Köniz, Lausanne, Luzern, Winterthur, Zürich.

¹⁴ Im Kanton Zürich ist die Finanzdirektion die Meldestelle in Steuersachen.



ausdrücklich auf die Meldepflicht von Fällen der Bestechung hingewiesen. Auch bei den Städten sind spezifische Ausbildungs- und Sensibilisierungsmassnahmen im Bereich der inländischen oder der grenzüberschreitenden Korruption nicht weit verbreitet.

- Grundsätzlich treten nur sehr wenige Angestellte der kantonalen und kommunalen Verwaltung in Kontakt mit ausländischen Amtsträgern. Seit 2004 wurden nur in knapp der Hälfte der an der Erhebung teilnehmenden Kantone diesbezüglich Massnahmen zur Sensibilisierung der Angestellten ergriffen. Sensibilisierungsmassnahmen gegenüber Unternehmen und Berufsorganisationen fanden nicht statt.
- Die Massnahmen zum Schutz von *Whistleblowern* umfassen je nach Kanton die Anonymität des Verfahrens bzw. der Meldung sowie restriktive Kündigungsbestimmungen, Diskriminierungs- bzw. Mobbingbestimmungen etc. Eine gezielte Information über die Schutzbestimmungen für *Whistleblower* findet nicht statt.
- Nebenbeschäftigungen unterliegen in der Mehrheit der an der Umfrage teilnehmenden Kantone und Städte der Melde- bzw. Bewilligungspflicht. Eine systematische, zentrale Erfassung der Nebenbeschäftigung findet nicht statt.

Eine engere Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden (beispielsweise in den Bereichen Prävention, Ausbildung etc.) erwartet nur eine Minderheit der Kantone und Städte. Die Korruptionsbekämpfung wird von den wenigsten als Priorität angesehen. Einige Kantone äussern jedoch ein Bedürfnis, eine Verbesserung der Zusammenarbeit in der Bereitstellung von Informationsmaterial insbesondere zur Korruptionsprävention oder der Erarbeitung eines Leitfadens zur Umsetzung der internationalen Konventionen bzw. den nationalen Bestimmungen zu erwirken. Dahingehend äusserten sich auch neun von elf Städten, welche sich interessiert zeigen, vom Städteverband regelmässig über die Aktivitäten in der Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene informiert zu werden.

3.2 Auf internationaler Ebene

Die IDAG Korruptionsbekämpfung ist hauptsächlich bestrebt, die schweizerischen Positionen innerhalb der wichtigsten Korruptionsbekämpfungsgremien zu koordinieren. Diese Aufgabe hat sich in den letzten Jahren nicht immer als einfach erwiesen. So wurden einerseits die multilateralen Instrumente im Kampf gegen die Korruption komplexer und technischer, andererseits kann auch eine leichte Vervielfachung derselben festgestellt werden. Dies wird durch drei unterschiedliche Überprüfungsmechanismen des Europarats, der OECD und der UNO deutlich. Die Schweiz engagiert sich auf internationaler Ebene in diesem Zusammenhang insbesondere für eine Abstimmung der unterschiedlichen Mechanismen aufeinander.

3.2.1 GRECO (Europarat)

Mit der Ratifikation des Strafrechtsübereinkommens über Korruption des Europarates im Jahr 2006 wurde die Schweiz automatisch Mitglied der Staatengruppe des Europarates gegen die Korruption (GRECO, *Groupe d'Etats contre la Corruption*). Aufgabe dieses Gremiums ist die Stärkung der Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten durch einen dynamischen Prozess von wechselseitigen Länderexamen. Diese Länderexamen haben die Überprüfung der Umsetzung der einschlägigen Instrumente und Standards des Europarates



zum Gegenstand. Der GRECO gehören 48 Staaten an (alle Mitglieder des Europarates sowie die Vereinigten Staaten).

Die Schweiz wurde in diesem Rahmen einer Evaluation durch die GRECO unterzogen (1. und 2. Evaluationsphase kombiniert). Das Examen führte zu einem Bericht, der am 4. April 2008 verabschiedet wurde. Darin enthalten sind 13 an die Schweiz gerichtete Empfehlungen zur Stärkung deren Abwehrdispositivs im Bereich der Korruptionsbekämpfung.

Die Schweiz hatte in der Folge 18 Monate Zeit, angemessene Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen zu treffen und darüber Bericht zu erstatten. Im März 2010 prüfte die GRECO die von der Schweiz unterbreiteten Unterlagen und stellte fest, dass die Schweiz 12 der 13 Empfehlungen in zufriedenstellender Weise umgesetzt hatte. Bei der letzten Empfehlung, welche eine Ausweitung von speziellen Ermittlungstechniken bei schweren Fällen von Privatbestechung forderte, wurde eine teilweise Umsetzung festgestellt.¹⁵

Im Zusammenhang mit diesen Empfehlungen hat die Schweiz namentlich folgende Fortschritte gemacht (ausführlich weiter oben unter *Ziffer 3.1* beschrieben):

- Einrichtung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde für die Bundesanwaltschaft
- Verabschiedung eines gesetzlichen Rahmens, der die Bundesangestellten verpflichtet, jeden Verdacht auf ein Korruptionsdelikt zu melden sowie Gewährleistung eines wirksamen Schutzes der Personen, die einen solchen Verdacht melden
- Festlegung von genauen Regeln in der Bundespersonalverordnung über die Annahme von Geschenken, über Nebenbeschäftigungen sowie Regelung zur Pantouflage
- Schaffung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung mit einem formellen Mandat des Bundesrates
- Ausbildungsangebot für Strafverfolgungsbehörden des Bundes zum Thema Korruption und strafrechtliche Verantwortung von juristischen Personen
- Ausbildungsangebot im Bereich Ethik für Bundesangestellte in Kaderfunktionen

Es ist vorgesehen, dass die Schweiz wie die übrigen GRECO-Mitgliedstaaten im Rahmen der dritten Evaluationsphase einem Länderexamen unterzogen wird. Diese wird Strafbestimmungen gegen Korruption in der Bundesgesetzgebung sowie die Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen untersuchen. In diesem Zusammenhang wird eine internationale Expertengruppe vom 9. bis 13. Mai 2011 die Schweiz besuchen. Gestützt auf diesen Besuch wird GRECO einen Bericht mit Empfehlungen an die Schweiz verfassen, welche zur Verbesserung ihres Anti-Korruptionsdispositivs in diesen beiden Bereichen beitragen sollen.

Die Schweiz wird eines der letzten Länder sein, das im Rahmen der dritten Evaluationsphase der GRECO, die 2011 endet, evaluiert wird. Die Arbeiten zur Festlegung der Modalitäten der vierten Evaluationsphase, die sich mit der Korruptionsprävention in den

¹⁵ http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/korruption_greco/konformitaetsbericht-greco-f.pdf.



parlamentarischen Versammlungen und im Justizbereich befasst und die im November 2011 startet, haben bereits begonnen.

3.2.2 OECD

Die OECD Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (OECD-Konvention) von 1997 verpflichtet die 38 Unterzeichnerstaaten¹⁶, die Bestechung ausländischer Amtsträger nach strengen Kriterien unter Strafe zu stellen, und bildet somit eine wichtige Grundlage für die Korruptionsbekämpfung im globalen Kontext. Flankierende Empfehlungen (z.B. im Bereich der Geldwäschereibekämpfung, der Rechnungslegung und Buchprüfung, des öffentlichen Beschaffungswesens, der Rechtshilfe sowie die erst kürzlich erarbeiteten Unternehmensrichtlinien zur Korruptionsprävention) ergänzen die Konvention, welche sich zu einem der wichtigsten Instrumente im Bereich der Bekämpfung der Auslandskorruption entwickelt hat. Die Schweiz, welche an der Ausarbeitung der OECD-Konvention massgeblich beteiligt war, hat diese im Mai 2000 ratifiziert und ihr Korruptionsstrafrecht den Anforderungen der Konvention entsprechend angepasst (so wurde u.a. die Bestechung fremder Amtsträger unter Strafe gestellt und später auch die Unternehmenshaftung eingeführt).

Die Überprüfung der Umsetzung und Durchsetzung der Konvention durch die Unterzeichnerstaaten erfolgt durch strenge, mehrstufige Monitoringverfahren (sog. *peer reviews*).¹⁷ Diese regelmässig stattfindenden Evaluierungen bzw. Länderexamen erfolgen durch die Anti-Korruptions-Arbeitsgruppe der OECD, welche die Gesamtheit der Vertragsparteien repräsentiert¹⁸. Vorsitzender dieser Anti-Korruptions-Arbeitsgruppe ist der Schweizer Mark Pieth, Professor für Straf- und Strafprozessrecht an der Universität Basel. Primäres Ziel der unter strengen Kriterien durchgeführten Länderexamen ist die Überprüfung einer effektiven und möglichst gleichwertigen Umsetzung und Anwendung der OECD-Konvention durch die einzelnen Vertragsstaaten. Die Schweiz hat sich bereits in früheren Jahren solchen Länderexamen unterzogen. So fand letztmals im 2004 das Länderexamen der Phase 2 statt, in welchem die praktische Umsetzung der Konvention überprüft wurde. Das Ergebnis wurde in Form eines ausführlichen Länderberichtes (sowie entsprechender Empfehlungen) Ende 2004 verabschiedet und veröffentlicht.

Nun steht die Schweiz vor dem OECD Länderexamen der Phase 3, welches nebst Präventionsmassnahmen insbesondere auch die Strafverfolgung und Sanktionierung von Auslandskorruptionsfällen in den jeweiligen Ländern zum Gegenstand hat und einen ähnlichen Ablauf wie das Examen der Phase 2 aufweist. Bis im Mai 2011 hat die Schweiz ihre Antworten auf die umfassenden Fragenkataloge einzureichen; vom 28.-30. Juni 2011 findet dann der Besuch der OECD Delegation in der Schweiz statt. Die abschliessende Evaluation der Schweiz wird anlässlich der Dezembersession 2011 der Anti-Korruptions-

¹⁶ Die Konvention steht auch nicht OECD-Mitgliedern offen. Bis heute wurde sie von 34 OECD-Staaten sowie von weiteren 4 Nicht-OECD-Mitgliedern Argentinien, Brasilien, Bulgarien und Südafrika ratifiziert.

¹⁷ http://www.oecd.org/document/24/0,3746,en_2649_37447_1933144_1_1_1_37447,00.html

¹⁸ Das SECO vertritt die Schweiz federführend in diesem Gremium, welches sich vierteljährlich trifft; der Delegation gehören regelmässig auch Vertreter der BA, des BJ sowie des EDA an. Ein Vertreter der Bundesanwaltschaft leitet ausserdem die informellen OECD-Sitzungen der Strafverfolgungsbehörden.



Arbeitsgruppe stattfinden und der zugrundeliegende Bericht inklusive Pressemitteilung im Anschluss veröffentlicht.

Die Anti-Korruptions-Arbeitsgruppe der OECD steht auch vor neuen Herausforderungen. So hat sich das wirtschaftliche Schwergewicht in den letzten Jahren in Richtung der aufstrebenden Märkte verschoben. Zwecks Schaffung gleicher Voraussetzungen für alle im Rahmen der internationalen Korruptionsbekämpfung ist es wichtig, die neuen wirtschaftlichen Akteure auf das Thema der Auslandskorruption zu sensibilisieren und die Länder in die Arbeiten der OECD einzubeziehen. So strebt die OECD ein *enhanced engagement* mit führenden Schwellenländern (insbesondere China, Indien und Indonesien) an, um den neuen globalen Realitäten Rechnung zu tragen. Die Anti-Korruptions-Arbeitsgruppe der OECD wird sich zukünftig vermehrt mit Beitrittsfragen bezüglich verschiedener Länder im Rahmen dieses Prozesses beschäftigen. Dabei möchte sie die entwickelten Standards im Bereich der Korruptionsbekämpfung unverändert beibehalten. Die OECD möchte wichtige G20-Länder wie China, Indien und Indonesien längerfristig für einen Beitritt gewinnen. Dazu werden diese Staaten regelmässig an die Treffen der Arbeitsgruppe als Beobachter eingeladen und aufgefordert, über Fortschritte in der Korruptionsbekämpfung in ihrem Land zu berichten. Aktuell ist zudem das Beitrittsersuchen Russlands, dessen Prüfung zurzeit pendent ist. Die Evaluation Russlands versinnbildlicht allgemein die schwierige Gratwanderung zwischen dem Einbezug von Schwellenländern und der Hochhaltung der Standards der OECD.

3.2.3 UNCAC

Die UNO-Konvention gegen Korruption (UNCAC) trat am 14. Dezember 2005 in Kraft und wurde von der Schweiz am 24. September 2009 ratifiziert. Sie ist das wohl umfassendste Abkommen im Bereich der Korruptionsbekämpfung und wurde bisher von 140 Staaten unterzeichnet.¹⁹ Die UNCAC enthält unter anderem Bestimmungen zur Verhütung der Korruption, zur internationalen Zusammenarbeit und zur technischen Unterstützung von Entwicklungs- und Schwellenländern. Sie verpflichtet die Staaten, sowohl die aktive und die passive Bestechung nationaler Amtsträger, als auch die aktive Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe zu stellen. Die Konvention legt zudem zum ersten Mal fest, dass unrechtmässig erworbene Vermögenswerte unter bestimmten Voraussetzungen zurückerstattet werden müssen.

An der dritten Vertragsstaatenkonferenz vom 9. bis 13. November 2009 in Doha wurde die Konvention gestärkt, u.a. durch die Verabschiedung eines Überprüfungsmechanismus. Die Examen, welche in Form eines *peer review* durchgeführt werden, sind in zwei Zyklen von jeweils 5 Jahren aufgeteilt. Jeder Vertragsstaat wird dabei auf die Umsetzung der UNCAC überprüft. Der Mechanismus kann in vielen Bereichen (Transparenz der Berichte, Einbezug der Zivilgesellschaft, Diskussion im Plenum usw.) noch nicht als ausreichend erachtet werden. Trotzdem stellt er einen ersten, globalen Schritt in die richtige Richtung dar.

Die Jahre 2010 bis 2012 werden wegweisend für diesen neu geschaffenen Überprüfungsmechanismus sein. Die *Implementation Review Group* (IRG), die als Hauptgremium des *peer review* bezeichnet werden kann, führte ihre Eröffnungssession vom

¹⁹ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>



28. Juni bis 2. Juli 2010 in Wien durch. Sie löste bei diesem Treffen die letzten offenen Modalitätsfragen und startete gleichzeitig offiziell den ersten Zyklus, indem sie die zu überprüfenden Vertragsstaaten bestimmte.

Die Schweiz wurde per Losentscheid als einer der ersten Staaten ausgewählt: Sie wird sich im zweiten Jahr des Zyklus (von Juni 2011 bis Mai 2012) einer ersten Evaluation im Rahmen der Kapitel III und IV der UNCAC zu stellen haben. Die Schweiz hat grosses Interesse, sich auch in Zukunft aktiv in diesen Prozess einzubringen und möchte während ihrem Länderexamen eine beispielhafte Haltung einnehmen, indem sie u.a. die Zivilgesellschaft in ihre Evaluation einbezieht und die Schlussberichte veröffentlicht.

Nebst der Verabschiedung eines Überprüfungsmechanismus durch die Vertragsstaaten bewährte sich die UNCAC auch im Bereich der Rückführung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten. So enthält die Konvention bekanntlich auch ein umfassendes Kapitel zur Thematik *Asset Recovery* (Kapitel V). Bereits während den Verhandlungen zur Ausarbeitung der Konvention im Jahr 2001 nahm die Schweiz in diesem Zusammenhang eine massgebliche Rolle ein. Sie leitete die Arbeitsgruppe, die mit der Ausarbeitung eines Schlüsselartikels über die Pflicht zur Rückführung von illegalen Vermögenswerten (Art. 57 UNCAC) beauftragt war. Seit sich die Schweizer Delegation auf diesem Gebiet einen Namen gemacht hat, gilt die Schweiz als unerlässliche Partnerin im Bereich der Rückführung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten von politisch exponierten Personen (PEP).

3.2.4 Weitere bedeutende Gremien und Initiativen

Weitere Gremien und Initiativen im Bereich der Korruptionsbekämpfung wurden in den letzten Jahren oder Monaten ins Leben gerufen und stellen heute wichtige Pfeiler in der internationalen Zusammenarbeit dar. An dieser Stelle sollen die wichtigsten erwähnt sein:

- G20: Die G20 setzte am letzten Gipfeltreffen in Seoul im November 2010 das Thema der Korruptionsbekämpfung prominent auf ihre Agenda. Eine Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung, unter der Co-Präsidentschaft von Frankreich und Indonesien, erarbeitete einen Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung, welcher in Seoul von den G20 Staatschefs verabschiedet wurde (Annex 3 der Seoul Deklaration). Das strategische Ziel der Arbeitsgruppe sei ein *level playing field* im Bereich der Korruptionsbekämpfung zu schaffen und die G20 Staaten zu verpflichten, die existierenden internationalen Korruptionsbekämpfungskonventionen zu ratifizieren und transparent umzusetzen. So ruft der Aktionsplan die G20 Staaten auf, die UNCAC so schnell wie möglich zu ratifizieren. Alle G20 Mitglieder haben die UNCAC unterzeichnet, jedoch ist die Ratifizierung durch Deutschland, Indien und Saudi-Arabien noch ausstehend. Weiter sieht der Aktionsplan vor, dass alle Mitglieder bis 2012, auf freiwilliger Basis, Diskussionen mit der OECD Anti-Korruptions-Arbeitsgruppe aufgenommen haben sollten. Die G20 Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung wird für das nächste Gipfeltreffen der G20 in Frankreich im November 2011 einen Statusbericht über die Implementierung des Aktionsplans erstellen und diesen den Staatschefs zukommen lassen.



- **StAR:** Die *Stolen Asset Recovery Initiative* wurde am 17. September 2007 in New York als gemeinsame Initiative der Weltbank und der UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) gegründet. StAR setzt sich für den Abbau von Barrieren bei der Rückschaffung von illegal erworbenen Vermögenswerten in die Ursprungsländer ein. Die rechtliche Grundlage findet die Initiative im UNO-Übereinkommen gegen Korruption (UNCAC), namentlich im Kapitel V desselben, ein Kapitel, welches die Schweiz bereits im Rahmen der Verhandlungen zur Ausarbeitung des Übereinkommens aktiv mitgestaltet hatte. Die Tätigkeiten von StAR finanzieren sich über Beiträge von Norwegen, der Schweiz (über die DEZA), Schweden, Frankreich und Grossbritannien. Das StAR-Team arbeitet eng mit der UNODC, dem Entwicklungsausschuss DAC der OECD und auf nichtstaatlicher Ebene mit dem *Basel Institute on Governance (ICAR)* (siehe nächster Punkt) zusammen. 2010 organisierte die Schweiz in Zusammenarbeit mit StAR zwei Events: Ende April 2010 das „Lausanne V“ Seminar zum Thema *Barriers to Asset Recovery* in der Schweiz, sowie anfangs Juni 2010 eine Konferenz in Paris, an welcher Experten aus Industrie- und Entwicklungsländern zusammenkommen. Die Initiative konnte sich in den letzten Jahren insbesondere innerhalb der UNCAC als nützlicher Ansprechpartner für Entwicklungsstaaten etablieren und hat in diesem Zusammenhang der Schweiz bereits viel an Visibilität eingebracht.
- **ICAR:** Das *International Centre for Asset Recovery* ist Teil des *Basel Institute on Governance*, deren wichtigste Geldgeber die DEZA, die britische sowie die liechtensteinische Entwicklungsagenturen ist. ICAR stellt Trainingsprogramme für Süd- und Oststaaten im Bereich der Finanzermittlungen, der Vermögensüberwachung und -rückführung sowie der Rechtshilfe bereit. Das Institut bietet ausserdem in spezifischen Fällen juristische Beratung und Beistand für Strafverfolgungsbehörden und Anti-Korruptionsbehörden. So hat sich beispielsweise die Bundesanwaltschaft in der Vergangenheit auch an Schulungsanlässen von ICAR beteiligt. Das Zentrum hat sich auf internationaler Ebene einen ausgezeichneten Ruf erarbeitet und steht in Partnerschaft mit den wichtigsten Anti-Korruptionsinstitutionen. Die Schweizer Unterstützung für dieses hochangesehene Wissenszentrum ist unbestritten ein unverzichtbarer Pfeiler im schweizerischen Kampf gegen die Korruption.
- **IACC:** Die *International Anti-Corruption Conference* hat im Jahre 2010 bereits zum 14. Mal stattgefunden. Es handelt sich dabei um eine von *Transparency International* organisierte globale Konferenz, welche jeweils Vertreter der Wirtschaft, der Regierungen, der Zivilgesellschaft, der Medien sowie der Wissenschaft zusammenbringt. So führt eben diese informelle Mischung aus Vertretern verschiedener Gebiete zu jeweils sehr dynamischen und konstruktiven Diskussionen. An der letztjährigen Konferenz in Bangkok konnte die Schweizer Delegation gewisse Trends ausmachen. Vor diesem Hintergrund erachtete es die IDAG Korruptionsbekämpfung als wichtig, dass die Schweiz weiterhin an solchen Dialogen teilnimmt.
- **IAACA:** Die *International Association of Anti-Corruption Authorities* traf sich im Jahre 2010 in Macao (China). Hauptschwerpunkt der Diskussionen war die



Umsetzung der UNCAC (Kapitel IV, Internationale Zusammenarbeit in der Korruptionsbekämpfung). Es handelt sich hierbei um ein Expertengremium rund um die UNCAC, welches im Jahre 2006 zum ersten Mal in China zusammenkam. Die Schweiz war 2010 mit einem Vertreter der Bundesanwaltschaft anwesend.

- IACA: Die *International Anti-Corruption Academy* wurde am 02. September 2010 in Laxenburg bei Wien gegründet. Sie wurde von der Regierung Österreichs, gemeinsam mit Interpol und UNODC ins Leben gerufen und soll insbesondere bei der Ausbildung von Korruptionsexperten aus Entwicklungs- und Schwellenländern Hand bieten. Bis zum 17. Dezember 2010 haben 49 Staaten das Abkommen über die IACA unterschrieben, ratifiziert wurde es bereits von 3 Staaten sowie von einer internationalen Organisation. Das Abkommen wird somit voraussichtlich im März 2011 in Kraft treten. Es sollen Bachelor-, Master- und Nachdiplomkurse angeboten werden. Die Schweiz hat das Abkommen bis dato noch nicht unterschrieben. Da die Akademie als internationale Organisation aufgezogen wird, bedürfte es für einen Beitritt der Schweiz eines Parlamentsentscheides. Ausserdem würde die Schweiz einen Beitritt mit finanziellen Verpflichtungen verbinden. Verschiedene Möglichkeiten für eine finanzielle Unterstützung (direkter Beitrag, Finanzierung von Personal oder von Kursen) wären möglich.

Nicht nur werden die diversen Instrumente und Initiativen in der Korruptionsbekämpfung immer zahlreicher, sie fordern durch ihre Komplexität auch ein hohes Mass an Expertise und Engagement der einzelnen Staaten. Die Kerngruppe sieht sich folglich des Öfteren vor die Wahl gestellt, welche Gremien sie zu unterstützen gewillt ist.

4 Ausblick und Projekte der IDAG

4.1 Internationale Tendenzen

Korruption hemmt nicht nur die politische und ökonomische Entwicklung von Staaten, sie führt überdies zu Marktverzerrungen, welche auch die Interessen der Schweizer Wirtschaft beeinträchtigen. Auch im Kampf gegen die Korruption variieren die Brennpunkte und die durch Expertenkreise gesetzten Schwerpunkte verändern sich entsprechend. Über eine regelmässige Teilnahme an diversen internationalen Anti-Korruptionsveranstaltungen sowie über den Austausch mit Experten verfolgt die Schweiz aufmerksam die internationalen Entwicklungen und Bestrebungen. Sie kommt zum Schluss, dass in den nächsten Jahren u.a. folgende Teilaspekte und Trends die Diskussionen in Korruptionsbekämpfungskreisen anregen dürften.

Nicht zuletzt der am G20-Gipfel in Seoul im November 2010 verabschiedete Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung hat gezeigt, dass dieser Kampf in Zukunft nicht ausschliesslich den Industriestaaten vorbehalten sein wird. Immer mehr Schwellenländer, insbesondere die Mitglieder der G20, haben die Relevanz der Thematik für die globale Wirtschaft erkannt und zeigen sich engagiert. Auch wenn es in etlichen Staaten diesbezüglich noch an konkreter Umsetzung mangelt, ist die Schweiz überzeugt, dass man den Einbezug und insbesondere die stärkere Verpflichtung der *emerging markets* vorantreiben sollte. Der Schweizer Exportwirtschaft müssen gleich lange Spiesse geboten werden: Nicht nur unsere Unternehmen sollen durch verpflichtende Bestimmungen über die Bestechung von ausländischen Amtsträgern gebunden sein.



Die Korruption kennt wie die meisten heutigen globalen Herausforderungen keine geographischen Grenzen. Aktive und passive Bestechung können unmöglich voneinander getrennt bekämpft werden, genauso wie der Transfer von illegalen Vermögenswerten sowohl die Existenz eines korrupten Potentaten wie auch eines aufnahmebreiten Finanzinstituts voraussetzt. Expertenkreise betonen immer wieder, dass nur eine effiziente und umfassende internationale Zusammenarbeit die Korruptionsbekämpfung zu massgeblichen Erfolgen führen kann. Ein Schwerpunkt dürfte folglich in den kommenden Jahren auf einer Verbesserung der internationalen Rechtshilfe in Korruptions- und Geldwäschereifragen liegen, wobei zu bemerken ist, dass hierbei die Schweiz bereits über ein effizientes Rechtshilfesystem verfügt und somit nicht Zielpublikum dieser Verbesserungsmaßnahmen sein dürfte.

Dennoch muss erwähnt werden, dass auch ein gut funktionierendes Rechtshilfesystem dort an seine Grenzen gelangt, wo regierende Staatsoberhäupter aufgrund ihrer völkerrechtlichen Immunität strafrechtlich nicht verfolgt werden können.

Gleichzeitig stellt man eine klare Tendenz zur kritischen Hinterfragung von Geldflüssen in der Entwicklungszusammenarbeit fest. Korruption wird allgemein als wichtiger Hinderungsfaktor zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele bezeichnet. Vermehrt werden an internationalen Konferenzen auch Fälle angesprochen, in welchen Beamte in die aktive Bestechung im Ausland involviert sind oder Regierungsvertreter vor Ort durch Begünstigungen Vorteile erlangen. In diesem Zusammenhang dürften auch staatliche sowie nicht staatliche Entwicklungsagenturen ins Zentrum der Diskussionen rücken.

Des Weiteren wird die Korruption mehrfach auch als zentraler Faktor identifiziert, der in Konfliktgebieten destabilisierend und in Postkonfliktsituationen verzögernd auf die Staatenbildung wirken kann. Staaten sind aufgefordert, keine Kompromisse beim Aufbau von neuen Regierungen zu machen. Der Einfluss von ehemals korrupten Machthabern und Regierungsvertretern muss auch bei einer möglichst einbindenden Friedenspolitik konsequent unterbunden werden. Ebenfalls haben die aktuellen Ereignisse im Maghreb gezeigt, inwiefern korrupte Machenschaften und Klientelismus auch relativ stabile Staaten destabilisieren können.

Als weiterer künftiger Schwerpunkt in der Korruptionsbekämpfung dürfte sich der Bereich der Klimafinanzierung abzeichnen. Es wird erwartet, dass in den nächsten Jahren viele Mittel in unterschiedliche Klimafonds fließen werden, beispielsweise im Rahmen von Co2-Kompensationsinvestitionen. Diese sollten von Anfang an die nötigen Kontrollen implementieren, um eine transparente Klimafinanzierung zu garantieren und Korruption zu verhindern.

Ebenfalls hat die Korruptionsbekämpfung in internationalen Sportverbänden an medialer Aufmerksamkeit gewonnen. Der jüngste Korruptionsskandal in der Fifa hat die Aufmerksamkeit auf einen gewissen Handlungsbedarf in Bezug auf die nationale Gesetzgebung in der Privatbestechung gezogen. Die Affäre beweist in anschaulicher Weise, inwiefern ein neu entstehender Brennpunkt in der internationalen Korruptionsbekämpfung unmittelbare Auswirkungen auf die nationale Agenda haben kann. Die Ereignisse rund um die Fifa stellen jedoch nur ein solches Beispiel dar. Die Kerngruppe ist dezidiert der Meinung, dass weitere Reputationsrisiken in Korruptionsfragen bestehen, denen die Schweiz in proaktiver Weise zu begegnen hat.



4.2 Perspektiven für die IDAG Korruptionsbekämpfung

In der Auswahl ihrer Tätigkeiten und Schwerpunkte ist die IDAG Korruptionsbekämpfung einerseits an ihre internationalen Verpflichtungen im Rahmen der drei Konventionen, an bereits laufende Projekte sowie an nationale Vorstösse gebunden. So sieht sie beispielsweise in naher Zukunft, wie in Kapitel 3 umschrieben, Handlungsbedarf bei der Implementierung der jüngsten rechtlichen Grundlagen. Die Umsetzung von Art. 22a BPG sowie Art. 91 (Nebenbeschäftigung) und Art. 94a (Pantouflage) BPV sind von der IDAG Korruptionsbekämpfung eng zu begleiten. Weitere Massnahmen (u.a. gesetzliche Anpassungen) im Bereich der Korruptionsprävention, beispielsweise die Ausdehnung des *Whistleblower*-Schutzes, wird die IDAG mit Interesse verfolgen.

Die IDAG wird ihre Tätigkeiten weiterhin im Rahmen der Plenarsitzungen und den thematischen Ateliers organisieren. Geplant ist im Jahre 2011 beispielsweise eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage einer systematischen Ausbildung der Bundesangestellten. So sollen die in Schulungen zu vermittelnden Verhaltenskodizes für Risikogruppen geprüft und falls nötig überarbeitet werden.

Des Weiteren wird die Arbeit der Kerngruppe sowie weiterer Mitglieder der IDAG in den folgenden Monaten intensiv durch die anstehenden Länderexamen der GRECO, der OECD und der UNO geprägt sein. Die diesbezüglichen Agenden der internationalen Gremien sind straff aufgestellt und werden den zuständigen Ämtern einiges an Koordinationsvermögen, insbesondere auch was die Zusammenarbeit mit den Kantonen anbelangt, abverlangen.

In diesem Zusammenhang könnten sich auch die Folgearbeiten der Länderexamen als intensiv erweisen, da diesbezüglich auch mit einer gewissen in- und ausländischen medialen Aufmerksamkeit gerechnet werden muss. Gerade auch im Hinblick auf die kommenden National- und Ständeratswahlen sieht die Kerngruppe daher beispielsweise eine enge Verfolgung der Frage der Parteien- und Kampagnenfinanzierung vor.

Was die Zusammenarbeit mit den Kantonen und Städten betrifft, sehen diese eine mögliche Verbesserung der Zusammenarbeit in der Bereitstellung von Informationsmaterial insbesondere zur Korruptionsprävention oder der Erarbeitung eines Leitfadens zur Umsetzung der internationalen Konventionen bzw. den nationalen Bestimmungen. Es soll geprüft werden, inwiefern in diesen Bereichen der Austausch zwischen Bund und Kantone/Städte wirksamer gestaltet werden kann.

Ausgehend durch den Korruptionsskandal in der Fifa ist die Kerngruppe der Meinung, dass die Gesetzgebung im Bereich der Privatbestechung auf allfällige Lücken überprüft werden sollte.

Nebst diesen Tätigkeiten, welche sich aus den internationalen und nationalen Verpflichtungen der Schweiz ergeben, sieht die Kerngruppe der IDAG vor allem einen Handlungsbedarf bei der Kommunikation respektive bei der internen und externen Sensibilisierung.

Beispielsweise konnte die Kerngruppe feststellen, dass der Schweiz trotz ihrer intensiven und ausgewiesenen Anstrengungen in der Korruptionsbekämpfung, ihrer erfolgreichen Beispielen von Rückführungen von Potentatengeldern und der Anerkennung einer gewissen Vorreiterrolle in verschiedenen internationalen Gremien nach wie vor ein gewisses Misstrauen entgegen gebracht



wird. Die Schweizer Glaubwürdigkeit wird auf internationalem Parkett in wiederkehrender Form angezweifelt, insbesondere da der Schweizer Finanzplatz weiterhin als Schlupfloch für korrupte Gelder wahrgenommen wird. Auch in naher Zukunft dürfte die Schweiz in diesem Zusammenhang internationaler Kritik ausgesetzt sein. Die Kerngruppe ist der Meinung, dass es sich hierbei vorwiegend um ein Kommunikationsdefizit handelt.

Im grösseren Kontext regt die Kerngruppe daher eine verstärkte Sensibilisierung der Akteure im In- und Ausland an. Die kantonalen, nationalen und kommunalen Behörden sowie Parlament und Wirtschaftskreise müssen sowohl über erfolgte Anstrengungen und Erfolge sowie anstehende Herausforderungen in der schweizerischen Korruptionsbekämpfung informiert werden.