

## **Erste und Zweite Evaluationsrunde**

### **Konformitätsbericht über die Schweiz**

Verabschiedet von der GRECO  
an ihrer 46. Vollversammlung  
(Strassburg, 22.- 26. März 2010)

## **I. EINLEITUNG**

1. Die GRECO verabschiedete an ihrer 37. Vollversammlung (31. März – 4. April 2008) den Evaluationsbericht über die Schweiz, Erste und Zweite Evaluationsrunde. Der Bericht (Greco Eval I-II Rep (2007) 1 F) wurde von der GRECO am 2. Juni 2008 mit dem Einverständnis der schweizerischen Behörden veröffentlicht.
2. Am 30. Oktober 2009 unterbreiteten die schweizerischen Behörden nach Artikel 30.2 der Satzung der GRECO ihren Situationsbericht (Bericht SB) über die zur Umsetzung der Empfehlungen ergriffenen Massnahmen. Am 11. Februar und am 12. März 2010 wurden zusätzliche Informationen, darunter mehrere Anhänge, vorgelegt.
3. Die GRECO beauftragte Belgien und Monaco anlässlich der 38. Vollversammlung (9. – 13. Juni 2008) gemäss Artikel 31.1 der Satzung, Berichterstatter für das Konformitätsverfahren zu benennen. Frédéric Decruyenaere wurde für Belgien und Frédéric Cottalorda für Monaco ernannt. Das Sekretariat der GRECO unterstützte die Berichterstatter beim Verfassen des vorliegenden Konformitätsberichts (Bericht KB).
4. Der Konformitätsbericht soll die Massnahmen evaluieren, welche die schweizerischen Behörden zur Befolgung der Empfehlungen im Evaluationsbericht getroffen haben.

## **II. ANALYSE**

5. Es ist zu erwähnen, dass die GRECO in ihrem Evaluationsbericht 13 Empfehlungen an die Schweiz gerichtet hat. Die Umsetzung dieser Empfehlungen wird in den folgenden Absätzen evaluiert.
6. Die schweizerischen Behörden weisen allgemein darauf hin, dass die Regierung (Bundesrat) anlässlich der Sitzung vom 3. September 2008 den Evaluationsbericht inhaltlich geprüft und beschlossen hat, verschiedene Massnahmen zu ergreifen, um den Empfehlungen der GRECO Folge zu leisten (dazu erschien am 3. September 2008 eine Pressemitteilung). Der Bundesrat betrachtete die Evaluation als Anlass, um das bereits bestehende System zu festigen, und bekundete die Absicht, möglichst viele der im Bericht enthaltenen Empfehlungen möglichst rasch umzusetzen. So wurden mehrere Behörden benannt und mit der Umsetzung bestimmter Empfehlungen beauftragt. Zudem wies die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements in ihrem Schreiben vom 20. August 2008 alle Kantonsregierungen auf diejenigen Empfehlungen hin, die in den kantonalen Zuständigkeitsbereich fallen, und lud die Kantone ein, die in den Empfehlungen vorgeschlagenen Massnahmen zu berücksichtigen.

### **Empfehlung i.**

7. *Die GRECO hatte empfohlen, die Konsultativgruppe Korruption oder ein anderes geeignetes Gremium mit den erforderlichen Mitteln und Befugnissen auszustatten, um eine auf nationaler Ebene abgesprochene Strategie / Handlungskonzepte gegen die Korruption einzuleiten (unter Einbezug von Bund und Kantonen, Verwaltungs- und Gerichtsbehörden, interdisziplinären Kompetenzen und Spezialisten).*
8. Wie im Bericht steht verfügt die Schweiz bereits seit 2000 über die Konsultativgruppe Korruption (KGK). Diese bildete jedoch nur einen informellen Zusammenschluss der Stellen, die mit der Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene beauftragt waren. Am 19. Dezember 2008 beschloss

der Bundesrat gestützt auf Vorschläge des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), eine Interdepartementale Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung zu schaffen und ihr ein formelles Mandat zu erteilen. Nach diesem Mandat übernimmt das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) den Vorsitz und das ständige Sekretariat der gemäss Artikel 56 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) gegründeten Interdepartementalen Arbeitsgruppe<sup>1</sup>. Die Gruppe wird für zehn Jahre eingerichtet und ist auf bundesrätlichen Beschluss verlängerbar. Sie umfasst alle betroffenen Bundesämter, Vertreter der Kantone (die durch ein Netz für den Austausch von Informationen und guten Praktiken eng eingebunden werden) und der Zivilgesellschaft (besonders im Bereich Sensibilisierung). Das Mandat sieht insbesondere die Definition von auf nationaler Ebene zwischen den unterschiedlichen Ämtern und Behörden abgestimmten Politiken sowie regelmässige Treffen und Themenworkshops vor, um gemeinsame Strategien zu entwickeln. Die Gruppe soll dem Bundesrat über ihre Arbeit regelmässig Bericht erstatten und bei Bedarf Empfehlungen zu Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung formulieren. Sie wird durch eine Kerngruppe unterstützt, welche die Positionen koordiniert sowie die operationelle Kontrolle und die strategische Ausrichtung gewährleistet<sup>2</sup>. Die erste Plenarsitzung fand am 11. Juni 2009 statt. Dabei wurde ein allgemeines Programm verabschiedet, das für 2010 zwei Themenworkshops vorsieht: den ersten über den Schutz der Hinweisgeber ("Whistleblower"), den zweiten über die Korruptionsprävention.

9. Die GRECO begrüsst die Aufwertung des Stellenwertes und der Rolle der Konsultativgruppe Korruption, die dem Sinn der Empfehlung entspricht. Die schweizerischen Behörden haben der Gruppe ein zwar befristetes, aber verlängerbares Mandat von zehn Jahren erteilt und die verschiedenen Akteure, Institutionen und betroffenen Stellen der öffentlichen Hand einbezogen. Damit haben sie nachdrücklich ihr Engagement bekundet, die Korruption zu bekämpfen, und ein wichtiges Instrument für die Definition und Umsetzung von einschlägigen staatlichen Politiken eingeführt.
10. Die GRECO zieht die Schlussfolgerung, dass die Empfehlung i in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurde.

#### **Empfehlung ii.**

11. *Die GRECO hatte empfohlen, i) die gegenwärtige Situation in Bezug auf die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft rasch zu klären, damit deren Unabhängigkeit rechtlich und faktisch gewährleistet werden kann; ii) Beratungen über die Möglichkeit der Einführung eines professionellen Organs der Magistratspersonen (vom Typ Justizrat oder Rat der Staatsanwaltschaft) durchzuführen, dem der Auftrag erteilt werden könnte, über die Unabhängigkeit aller Magistratspersonen der Strafverfolgungsorgane des Bundes zu wachen; iii) die Kantone einzuladen, Überlegungen zu diesen Fragen anzustellen.*
12. Die schweizerischen Behörden betonen in Bezug auf die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft (BA) und die etwaige Einführung eines professionellen Organs der Magistratspersonen (Teil i) und Teil ii) der Empfehlung), dass das Thema Aufsicht und Unabhängigkeit der BA im Sommer

---

<sup>1</sup> RVOG, Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) 172.010.

<sup>2</sup> Die Kerngruppe besteht aus Vertretern der Verwaltungseinheiten, die in der Korruptionsbekämpfung eine Schlüsselrolle spielen (Politische Abteilung V des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, Staatssekretariat für Wirtschaft, Bundesamt für Justiz, Bundesanwaltschaft, Eidgenössisches Personalamt, Eidgenössische Finanzkontrolle). Bei Bedarf kommen Vertreter anderer Bundesämter, der Kantone und der Zivilgesellschaft hinzu.

2007 im Brennpunkt des Medieninteresses stand: Die Zeit vor den Parlamentswahlen war von politischen Spannungen und Aufregung in den Medien geprägt<sup>3</sup>. Der Bericht der Regierung vom 28. November 2007<sup>4</sup> leistete einen ersten klärenden Beitrag: Darin wurde zunächst festgestellt, dass die administrative Aufsicht, die gegenwärtig zum Zuständigkeitsbereich der Regierung gehört, sich schwer von der fachlichen Aufsicht, die dem Bundesstrafgericht obliegt, abgrenzen lässt<sup>5</sup>. Die Regierung und die zuständige parlamentarische Kommission (sowie die beiden von der Regierung befragten Experten) stellten einhellig fest, dass das heutige System verbessert, d.h. die Trennung zwischen administrativer Aufsicht und fachlicher Aufsicht aufgehoben werden müsse. Nach gründlichen Beratungen (auch im Parlament) wurde die Frage der Organisation und der Aufsicht über die BA nun im Rahmen des neuen Strafbehördenorganisationsgesetzes (StBOG) von Grund auf revidiert. Das StBOG sieht ein Modell vor, wonach die Bundesanwaltschaft vom Parlament gewählt und von einer neuen Kommission beaufsichtigt wird; diese vom Parlament zu wählende Kommission besteht aus je einem Vertreter des Bundesgerichts und des Bundesstrafgerichts, zwei praktizierenden Anwälten und drei Fachpersonen (Artikel 20, 23 und folgende StBOG). Das Gesetz wurde von den eidgenössischen Räten in der Schlussabstimmung am 19. März 2010<sup>6</sup> angenommen und wird am 1. Januar 2011 gleichzeitig mit der vereinheitlichten Zivil- und der Strafprozessordnung in Kraft treten.

13. Zu Teil iii) der Empfehlung wurden die Kantonsregierungen am 20. August 2008 kontaktiert (siehe Absatz 6) und aufgefordert, Überlegungen über die Aufsicht und Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft anzustellen. Die schweizerischen Behörden weisen einleitend darauf hin, dass einige Kantone (Genf, Freiburg, Jura, Tessin und seit Januar 2008 auch Neuenburg<sup>7</sup>) zum Zeitpunkt des Evaluationsbesuchs bereits über einen Justizrat verfügten. Mit Blick auf das Inkrafttreten der vereinheitlichten Strafprozessordnung von 2007 vor dem Zeithorizont 2011 haben die meisten der 26 Schweizer Kantone bereits Anpassungen ihrer Rechtspflege in die Wege geleitet. Die schweizerischen Behörden haben für zehn Kantone Informationen über die vorläufigen Ergebnisse dieser Arbeiten sowie der an die Kantone gerichteten Aufforderung vom 20. August 2008 vorgelegt<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Dabei ging es jedoch nicht um die Unabhängigkeit der BA bei der Durchführung von Gerichtsverfahren, sondern um die Frage, ob die Regierung (im vorliegenden Fall der damalige Justizminister) Weisungen zur Art der Information der Medien über hängige Fälle erteilen durfte.

<sup>4</sup> Bundesblatt (BBl) 2008 2081, insbesondere S. 2084-2086.

<sup>5</sup> Die Unterscheidung geht historisch gesehen auf den 1. Januar 2002 zurück. Bezweckt wurde damals eine Stärkung der Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft (BA), indem garantiert wurde, dass die fachliche Aufsicht der Regierung nicht erlauben solle, in konkreten Fällen Weisungen zu erteilen (in der Praxis hatte sie schon seit langem darauf verzichtet). Die fachliche Aufsicht wird deshalb einer Gerichtsinstanz zugewiesen; die Ernennungsbehörde (die Regierung) übt weiterhin die administrative Aufsicht aus, welche die Personal- und Rechnungsführung, die Erneuerung der Ernennungen sowie etwaige disziplinarische Sanktionen umfasst.

<sup>6</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20080066](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20080066)

<sup>7</sup> Wie andere Kantone hat der Kanton Neuenburg eine Arbeitsgruppe (mit Vertretern des Personaldienstes, des Rechtsdienstes des Staates und des Finanzdienstes) eingerichtet, um die Umsetzung der von der GRECO vorgeschlagenen Massnahmen zu prüfen.

<sup>8</sup> In diesem Rahmen führte der Kanton Nidwalden eine gründliche Prüfung der verschiedenen Varianten der Aufsicht über die Staatsanwaltschaft durch. Die Regierung wird dem Parlament beantragen, die Staatsanwaltschaft ganz in die rechtsprechende Gewalt einzubinden, die der einheitlichen Aufsicht durch eine Abteilung des kantonalen Obergerichts unterstellt ist. Im Kanton Glarus sind die Überlegungen noch im Gange, besonders zur Stellung, zur Wahl und Garantie der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft. Auch im Kanton Schwyz laufen Überlegungen, die Beratungen im Parlament stehen noch bevor. Dagegen wurde in den Kantonen Basel-Landschaft, Uri und Obwalden in den gesetzgeberischen Arbeiten die Möglichkeit erörtert, dass ein Magistratrat die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft ausübt, doch die Lösung erschien aus unterschiedlichen Gründen nicht als notwendig. Gleiches gilt für den Kanton Schaffhausen, der indessen eine gemischte Kommission zur Auswertung der Bewerbungen für die Wahl der Staatsanwälte – durch das Kantonsparlament –

14. Die GRECO nimmt die Informationen zur Kenntnis und begrüsst die Annahme des Gesetzes, welches die Bedingungen für die Ernennung und Aufsicht über die Bundesanwaltschaft ändert. Die GRECO stellt mit Genugtuung fest, dass die Aufforderung an die Kantone relativ häufig zu neuen institutionellen Massnahmen auch auf Kantonsebene geführt hat. Die GRECO hofft, dass die Arbeiten der Ende 2008 eingerichteten Interdepartementalen Arbeitsgruppe und/oder die Aussicht auf das vereinheitlichte Strafprozessrecht vor dem Zeithorizont 2011 erlauben werden, in den drei bis vier Kantonen, die neue Garantien nicht für notwendig erachten, die Frage der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft gegebenenfalls erneut zu prüfen. Schliesslich hofft die GRECO, dass die Reflexionen auf Bundes- und auf Kantonsebene dazu beitragen, die Situation aller Magistratspersonen, einschliesslich der Richter, zu behandeln, auch wenn der Bericht besonders die Situation der Staatsanwälte in den Vordergrund gerückt hatte. Insgesamt entsprechen die getroffenen Massnahmen den Erwartungen in der Empfehlung und den im Bericht geäusserten Anliegen.
15. Die GRECO zieht die Schlussfolgerung, dass die Empfehlung ii in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurde.

### **Empfehlung iii.**

16. *Die GRECO hatte empfohlen, i) allen Magistratspersonen (Richter, Untersuchungsrichter und Staatsanwälte) und den Angehörigen von Polizeidiensten, die auf die Bekämpfung von Korruption spezialisiert sind, umfassendere Ausbildungsmassnahmen im Bereich der Korruptionsbekämpfung anzubieten; ii) die Kantone einzuladen, ebenfalls entsprechende Anstrengungen zu unternehmen.*
17. Zu Teil i) der Empfehlung berichten die schweizerischen Behörden über mehrere relevante Initiativen: a) Die Bundesanwaltschaft (BA) organisierte am 3. April 2009 einen Schultag, der ausschliesslich dem Thema Korruption und strafrechtliche Verantwortung von juristischen Personen gewidmet war. Die Teilnahme an der Schulung war für alle Staatsanwälte, stellvertretenden Staatsanwälte und Assistenz-Staatsanwälte sowie für die Finanzexperten der BA obligatorisch. Die Richter des Bundesstrafgerichts und die eidgenössischen Untersuchungsrichter wurden zur Tagung eingeladen und mehrere Vertreter der beiden Institutionen nahmen daran teil. Neun auf Korruptionsfragen spezialisierte Mitarbeitende der Bundeskriminalpolizei (BKP) beteiligten sich ebenfalls am Schulungsanlass; b) die Bundeskriminalpolizei (BKP) organisierte am 5. November 2009 den ersten nationalen Polizeikongress über Korruptionsbekämpfung. Das Zielpublikum bestand aus Fachleuten der nationalen und kantonalen Polizeikörper sowie aus Finanzermittlern, Analysten und Mitarbeitenden der Meldestelle für Geldwäscherei (die schweizerische *zentrale Melde- und Analysestelle für Geldwäscherei*). Das Programm umfasste theoretische und praktische Aspekte

---

einrichtete. Im Kanton Luzern führte die Regierung vom 7. Juli bis 15. September 2009 eine Vernehmlassung über den Entwurf der Revision der Rechtspflege durch, der auch die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft umfasst. Im Kanton Wallis sieht das neue Einführungsgesetz zur künftigen vereinheitlichten Strafprozessordnung vor, dass alle Staatsanwälte, Staatsanwaltssubstitute und ausserordentlichen Staatsanwälte künftig vom Kantonsparlament ernannt werden. Zudem hat der Grosse Rat den Staatsrat gebeten, Überlegungen zur Schaffung eines Magistraturrats einzuleiten; der Staatsrat hat dem zugestimmt. Im Kanton Waadt wird nach der Verfassungsänderung vom 27. September 2009 (in der Volksabstimmung mit 75% Ja-Stimmen angenommen) der Generalstaatsanwalt künftig nicht mehr von der Regierung ernannt, sondern vom Parlament gewählt. Das neue Gesetz über die Staatsanwaltschaft beschränkt die Aufsichtsbefugnis der Exekutive auf administrative und finanzielle Fragen und hält fest, dass der Generalstaatsanwalt bei Bedrohung seiner Unabhängigkeit einen direkten Zugang zum Parlament hat.

sowie konkrete Praxisbeispiele. Der Anlass förderte zudem die Kontakte und den Austausch unter Praktikern auf nationaler Ebene.

18. Die schweizerischen Behörden weisen darauf hin, dass neben diesen beiden wichtigen Veranstaltungen weitere Schulungen punktuell oder im Rahmen von Ausbildungssessionen stattgefunden haben, z.B.: a) Tagung der SEBWK (Schweizerische Expertenvereinigung "Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität") vom 14. November 2008 zum Thema Korruption mit über 200 Teilnehmern, darunter elf Mitglieder der Bundesanwaltschaft, vier eidgenössische Untersuchungsrichter, acht Mitglieder der Bundeskriminalpolizei und fünf Mitglieder des Bundesstrafgerichts; b) mehrere Mitarbeitende der BA absolvierten im Jahr 2008 bzw. absolvieren gegenwärtig eine Weiterbildung über Wirtschaftskriminalität, vermittelt von den Fachhochschulen Neuenburg und Luzern; in diesen Kontext gehört die Teilnahme an einer Konferenz zum Thema Korruption im Juni 2009; c) die Bundeskriminalpolizei (BKP) organisiert seit 2007 in Zusammenarbeit mit den genannten Fachhochschulen einen Lehrgang in Finanzermittlung; Ende 2009 hatten etwa 90 Mitarbeitende der BKP den Lehrgang absolviert und ein ähnlicher Kursus steht den Vertretern der Kantone offen; d) das Schweizerische Polizei-Institut bietet einen mehrwöchigen Kursus über Wirtschaftskriminalität an, an dem mehrere Mitarbeitende der Bundeskriminalpolizei (BKP) teilgenommen haben; einige haben zudem die mehrwöchige Fortbildung beim Bundeskriminalamt (BKA) in Deutschland zur Thematik Korruption besucht.
19. Zu Teil ii) der Empfehlung ist zu erwähnen, dass die Kantonsregierungen in der Mitteilung vom 20. August 2008 (siehe Absatz 6) aufgefordert wurden, der vorliegenden Empfehlung Rechnung zu tragen. Die schweizerischen Behörden betonen, dass die Vertreter der Kantone regelmässig zur Teilnahme an Anlässen auf nationaler Ebene eingeladen werden (z.B. erster nationaler Polizeikongress über Korruptionsbekämpfung am 5. November 2009). Im Übrigen haben Polizeibeamte, Staatsanwälte und Untersuchungsrichter aus mehreren Kantonen einen *Master of Advanced Studies (MAS) in Economic Crime Investigation* erhalten bzw. absolvieren zur Zeit diese Ausbildung. Zu drei Kantonen wurden einige gezielte Auskünfte vermittelt<sup>9</sup>.
20. Die GRECO stellt mit Genugtuung fest, dass das Thema Korruption in den Ausbildungsinitiativen auf Bundesebene und in der Aufforderung an die Kantonsregierungen, solche Initiativen auf Kantonsebene zu ergreifen, wie in der Empfehlung gewünscht berücksichtigt wurde. Die GRECO stellt fest, dass die kantonalen Behörden selbst zur Zeit über keine wesentlichen Initiativen berichten, obwohl die Praktiker in den Kantonen natürlich auch Nutzen aus den in der Schweiz und im Ausland angebotenen Schulungen und Initiativen ziehen. Die Schweiz muss sich sicherlich erneut mit der Frage befassen, besonders was die Richter anbelangt<sup>10</sup>. Dies vorausgeschickt haben die schweizerischen Bundesbehörden die vorliegende Empfehlung insgesamt umgesetzt.

---

<sup>9</sup> Mehrere Mitglieder der Staatsanwaltschaft des Kantons Tessin und des Kantons Appenzell-Ausserrhoden haben den Ausbildungstag über Korruption der SEBWK (Schweizerische Expertenvereinigung "Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität") am 14. November 2008 besucht. Im Kanton Zürich nehmen die für Korruptionsbekämpfung zuständigen Staatsanwälte regelmässig, so auch 2009, am jährlichen Forum über Korruptions- und Betrugsbekämpfung in der EU teil (ausgerichtet von der Europäischen Rechtsakademie in Trier). Die Polizeibeamten können am Schweizerischen Polizei-Institut den Kursus über Wirtschaftskriminalität besuchen, der ebenfalls ein Modul über Korruptionsbekämpfung umfasst, und die Ausbildungsangebote der deutschen Polizei wahrnehmen.

<sup>10</sup> In einigen Kantonen werden Laienrichter (Nicht-Berufsrichter) eingesetzt; siehe Absatz 38 des Evaluationsberichts.

21. Die GRECO zieht die Schlussfolgerung, dass die Empfehlung iii in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurde.

**Empfehlung iv.**

22. *Die GRECO hatte empfohlen, den Anwendungsbereich der speziellen Ermittlungstechniken auf alle schwer wiegenden Korruptionsfälle auszudehnen, unter Gewährleistung der erforderlichen Grundrechtsgarantien.*
23. Die schweizerischen Behörden betonen, dass diese Empfehlung Gegenstand eines Berichts der Regierung über die Umsetzung der Empfehlungen iv, vi und xii bildete. Der vom Bundesrat im Juni 2009 verabschiedete Bericht bringt vor, dass das geltende schweizerische Recht der Empfehlung iv bereits weitgehend genügt. Die im Strafverfahren geregelten Ermittlungstechniken sind grundsätzlich in allen Fällen anwendbar, d.h. sowohl bei Korruption von Amtsträgern wie von Privatpersonen, doch der Rückgriff auf sehr einschneidende Zwangsmassnahmen wie die Überwachung des Fernmeldeverkehrs und die geheime Ermittlung (d.h. der Einsatz von verdeckten Ermittlern) ist nur für das Verbrechen der Korruption von Amtsträgern zulässig. Im Bericht wird ferner erwähnt, dass das Parlament am 5. Oktober 2007 (also nach dem Besuch der GRECO) die künftige vereinheitlichte Strafprozessordnung angenommen hat, deren Artikel 269 Abs. 2 Buchst. a schwerwiegende Fälle ungetreuer Geschäftsbesorgung (Art. 158 StGB) in den Katalog der Straftaten aufnimmt, die eine Überwachung des Fernmeldeverkehrs rechtfertigen – im Gegensatz zur geltenden Vorschrift im Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (SR 780.1), deren Straftaten-Katalog diese Bestimmung noch nicht enthält. Die schweizerischen Behörden erklären, dass die Behörden mit dem (für den 1. Januar 2011 geplanten) Inkrafttreten der vereinheitlichten Strafprozessordnung so die Möglichkeit erhalten, den Fernmeldeverkehr zu überwachen, wenn ein Fall von Privatbestechung einen Aspekt der ungetreuen Geschäftsbesorgung mit beinhaltet. Einige schwerwiegende Straftaten, die als Privatbestechung gelten, werden so auch abgedeckt, nämlich wenn der Täter zwecks ungerechtfertigter Bereicherung die Vermögensinteressen Dritter beeinträchtigt und dabei seine Pflicht zur Dienstleistung verletzt oder eine Vertretungsbefugnis missbraucht. Dagegen vertritt die Regierung in ihrem Bericht die Auffassung, dass eine Erweiterung der Anwendbarkeit der Überwachung des Fernmeldeverkehrs und der geheimen Ermittlung auf alle Fälle von Privatbestechung unverhältnismässig wäre und bestimmte Grundrechte zu stark beschneiden würde.
24. Die GRECO nimmt die Auskünfte zur Kenntnis und betont, dass diese Empfehlung im Wesentlichen die Strafverfolgung von Bestechungshandlungen im Privatsektor betraf. Die GRECO begrüsst es, dass die Straftat der ungetreuen Geschäftsbesorgung (Artikel 158 StGB), die als mit dem Delikt der Privatbestechung verwandt angesehen wird (in Artikel 4a und 23 des Bundesgesetzes über den unlauteren Wettbewerb geahndet), mit dem Inkrafttreten der Strafprozessordnung im Jahr 2011 ermöglicht, in Fällen von Privatbestechung, die Aspekte der ungetreuen Geschäftsbesorgung aufweisen und deshalb verfolgt werden, die Telefonüberwachung einzusetzen. Der Evaluationsbericht hatte indessen mehrere Argumente für die vorliegende Empfehlung betont<sup>11</sup>. Die GRECO betrachtet die derzeitige Lösung nicht als

---

<sup>11</sup> Die Tatsache, dass Artikel 158 StGB wahrscheinlich nicht die Verfolgung aller Fälle von Privatbestechung erlaubt und dass selbst bei einer Verurteilung nicht die gleichen sozialen Konsequenzen damit einher gehen; die Tatsache, dass PPP (Public-Private-Partnerships) bisweilen zu Problemen bei der Bestimmung der anwendbaren Korruptionstatbestände führen; die Tatsache, dass die Privatbestechung bisweilen als Phänomen von erheblicher Bedeutung betrachtet wird (weil stärker verbreitet als die Korruption im öffentlichen Sektor); Absätze 68 und 69 des Berichts).

wirklich befriedigend und plädiert dafür, die Möglichkeit des Einsatzes von Telefonüberwachungen - unter anderem - auf alle schwerwiegenden Fälle von Privatbestechung auszuweiten (besonders wenn hohe Beträge, Marktmanipulation, schwerwiegende Beeinträchtigung des freien Wettbewerbs oder weitreichende Konsequenzen für die öffentliche Sicherheit und Gesundheit im Spiel sind); weitere Techniken wie kontrollierte Lieferungen oder verdeckte Ermittlungen haben sich in anderen Ländern als nützlich erwiesen. Schliesslich wiegt nach Auffassung der GRECO die Straftat der Korruption nicht weniger schwer als jene der ungetreuen Geschäftsbesorgung.

25. Die GRECO zieht die Schlussfolgerung, dass die Empfehlung iv teilweise umgesetzt wurde.

**Empfehlung v.**

26. *Die GRECO hatte empfohlen, sicherzustellen, dass die Verpflichtung der Staatsanwaltschaften, eine Ermächtigung zu beantragen, um eine Strafverfolgung gegen Bundesangestellte einleiten zu können, kein Hindernis für eine wirksame Verfolgung der Korruption darstellt.*
27. Die schweizerischen Behörden teilen mit, dass die Ermächtigung, eine Strafverfolgung gegen einen Bundesangestellten einzuleiten, nur in Bagatellfällen verweigert werden kann, d.h. wenn eine disziplinarische Massnahme genügend erscheint, obwohl ein Straftatbestand und die gesetzlichen Voraussetzungen der Strafverfolgung erfüllt erscheinen (gemäss Art. 15 Abs. 3 des Verantwortlichkeitsgesetzes, VG, vom 14. März 1958). Die Entscheidung zur Ermächtigung wird in gewissen Fällen von einer Verwaltungsbehörde gefällt, doch sie kann von der betroffenen kantonalen Staatsanwaltschaft vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Gemäss der diesbezüglichen Gesetzgebung ist die Bundesanwaltschaft nicht beschwerdeberechtigt. Diese Situation gab Anlass zur Kritik, die dann zur Empfehlung v führte (Absatz 82 des Evaluationsberichts). Um Abhilfe zu schaffen, wurde eine Gesetzesänderung vorgenommen. Um den einzelnen Staatsanwaltschaften, die eine Ermächtigung beantragt haben, die Beschwerdefähigkeit zu gewähren, wurde durch das Bundesgesetz vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG), das am 1. Januar 2011 in Kraft treten soll, der neue Absatz 5<sup>bis</sup> zu Artikel 15 VG eingeführt.
28. Die schweizerischen Behörden betonen ausserdem, dass in den sechs Verfahren, die zwischen 2004 und 2007 in Korruptionsfällen gegen Bundesbedienstete eingeleitet wurden, keine einzige Ermächtigung zur Strafverfolgung verweigert wurde. Im Zeitraum September 2007 bis August 2009 reichte die Bundesanwaltschaft beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) gestützt auf Art. 15 VG sieben Gesuche um Ermächtigung zur Strafverfolgung ein, von denen kein einziges abgelehnt wurde. Diese Angelegenheiten betrafen nicht Korruptionsfälle. Wenn es sich um Angelegenheiten im Zuständigkeitsbereich der Kantone handelt, werden die Gesuche von der Bundesanwaltschaft – einer Strafverfolgungsbehörde – behandelt. Die Kantone reichen durchschnittlich etwa zwölf Gesuche pro Jahr ein. Bislang betraf kein einziges Gesuch einen Korruptionsfall. Die schweizerischen Behörden gelangen zum Schluss, dass zwar einige Ermächtigungsbeschlüsse bisweilen von nicht-gerichtlichen Behörden gefasst werden, die Strafverfolgung von Korruptionsfällen aber nie durch die Verweigerung einer Ermächtigung verhindert wurde. Überdies wird die neue Bestimmung von Art. 15 Abs. 5<sup>bis</sup> VG künftig in allen Fällen die gerichtliche Kontrolle einer etwaigen Verweigerung durch die Verwaltung gewährleisten.
29. Die GRECO nimmt die Auskünfte zur Kenntnis und begrüsst die Bestätigung, dass die Regelung der vorherigen Ermächtigung zur Strafverfolgung von Bundesangestellten bislang kein Hindernis

für die Ahndung von möglichen Korruptionshandlungen bildete. Das verabschiedete neue Gesetz wird ab Inkrafttreten (am 1. Januar 2011) auch der Bundesanwaltschaft erlauben, gegen eine Verweigerung der Ermächtigung zur Strafverfolgung Beschwerde einzulegen und damit wichtige zusätzliche Garantien bieten, die in solchen Situationen bisher fehlten.

30. Die GRECO zieht die Schlussfolgerung, dass die Empfehlung v in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurde.

**Empfehlung vi.**

31. *Die GRECO hatte empfohlen, zu prüfen, ob es angebracht wäre, den Tatbestand der Geldwäscherei auf schwere Fälle von Privatbestechung auszudehnen.*
32. Die schweizerischen Behörden haben diese Empfehlung in einem Bericht des Bundesrates zu den Empfehlungen iv), vi) und xii) geprüft. Der Bericht erwähnt, dass alle Verbrechen Vortaten zur Geldwäscherei nach Artikel 305<sup>bis</sup> Strafgesetzbuch (StGB)<sup>12</sup> bilden, jedoch nicht die Vergehen oder Verstösse (Kategorie der weniger schwer wiegenden Straftaten). Die aktive und passive Bestechung von inländischen und ausländischen Amtsträgern nach Artikel 322<sup>ter</sup>, 322<sup>quater</sup> und 322<sup>septies</sup> StGB stellen demnach Vortaten zur Geldwäscherei dar; Privatbestechung nach Artikel 4a und 23 des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) dagegen bildet nur ein Vergehen.
33. Handlungen der Privatbestechung jedoch, welche Dritte am Vermögen schädigen, fallen auch unter den Straftatbestand der ungetreuen Geschäftsbesorgung (Artikel 158 StGB), wenn der Täter in der Absicht, sich unrechtmässig zu bereichern, seine Verwaltungspflichten verletzt oder die ihm erteilte Vertretungsbefugnis missbraucht hat. Diese Formen der ungetreuen Geschäftsbesorgung, die als Verbrechen hochgestuft werden, bilden ebenfalls Vortaten zur Geldwäscherei. Die Regierung stellt deshalb fest, dass schwerwiegende Privatbestechungsfälle, die gleichzeitig Formen von qualifizierter ungetreuer Geschäftsbesorgung nach Art. 158 StGB bilden, bereits heute als Vortaten zur Geldwäscherei betrachtet werden. Folglich vertritt die Regierung die Auffassung, dass die Ergänzung von Art. 305<sup>bis</sup> um eine Spezialbestimmung zu den übrigen Formen der Privatbestechung (die nur Vergehen bilden), der Systematik des Schweizer Rechts zur Bestrafung der Geldwäscherei zuwiderliefe und angesichts des massgeblichen Kriteriums - der Schwere der Tat - nicht gerechtfertigt wäre. Die Systematik in Art. 305<sup>bis</sup> StGB, wonach alle *Verbrechen* mögliche Vortaten zur Geldwäscherei bilden, hat sich bewährt; es erscheint nicht angebracht, bestimmte *Vergehen* der Privatbestechung in diesen Artikel aufzunehmen. Nach Meinung des Bundesrates würde zudem eine solche Ergänzung über die Empfehlung der GRECO, die sich auf die schweren Fälle von Privatbestechung beschränkt, hinausgehen. Der Bericht des Bundesrates prüft daneben eine Alternative, nämlich die Revision der Strafbestimmungen über die Privatbestechung bzw. die Definition einer neuen Kategorie von qualifizierten Straftaten, deren Schwere die Hochstufung zu Verbrechen rechtfertigen würde, so dass sie Vortaten zur Geldwäscherei bilden würden. Die Regierung zieht jedoch das Fazit, dass eine erneute Reform der Privatbestechung – drei Jahre nach dem Inkrafttreten – verfrüht wäre.
34. Die GRECO nimmt die Informationen zur Kenntnis. Sie teilt die Argumentation der schweizerischen Behörden nicht völlig<sup>13</sup> und bedauert angesichts der Informationen im

---

<sup>12</sup> Verbrechen werden in Art. 10 Abs. 2 StGB als Taten definiert, die mit Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht sind. Das Strafgesetzbuch und das Nebenstrafrecht stellen rund 90 Verbrechen unter Strafe.

<sup>13</sup> *In extremis* würde diese Argumentation darauf hinauslaufen, dass jede Korruptionsstraftat wahrscheinlich verfolgt werden und den Tatbestand bestimmter Verbrechen erfüllen kann; damit würde es hinfällig,

Evaluationsbericht die Schlussfolgerungen der Regierung (siehe Verweis in Fussnote 11); diese hätten es gerechtfertigt, die fragliche Bestechungsform zumindest in gewissen Fällen als Verbrechen hochzustufen, ohne mehrere Jahre abzuwarten, nur weil die Strafbarkeit erst vor kurzem ins schweizerische Recht eingeführt worden ist. Die schweizerischen Behörden haben jedoch wie in der vorliegenden Empfehlung vorgeschlagen die Frage der Zweckmässigkeit offensichtlich geprüft.

35. Die GRECO zieht die Schlussfolgerung, dass die Empfehlung vi in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurde.

#### **Empfehlung vii.**

36. *Die GRECO hatte empfohlen, i) Beratungen über die Massnahmen durchzuführen, die im Hinblick auf die Überwachung der Anwendung und die Evaluation des Öffentlichkeitsgesetzes ergriffen werden sollten; ii) die 13 Kantone, die noch über keine entsprechenden Vorschriften (im Bereich der Transparenz und des Zugangs zu öffentlichen Informationen) verfügen, einzuladen, die Einführung solcher Bestimmungen zu prüfen.*
37. Die schweizerischen Behörden weisen zu Teil i) der Empfehlung darauf hin, dass mit dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung von 2006 der Eidgenössische Daten- und Öffentlichkeitschutzbeauftragten (EDÖB) eingerichtet wurde. Der EDÖB arbeitet täglich mit den Verwaltungsdiensten und den Privatpersonen zusammen – im Rahmen der Schlichtung von Streitfällen, Vermittlung von Informationen und Sensibilisierungsmassnahmen. Er listet häufige Fragen und Probleme auf und erteilt Antworten; diese werden veröffentlicht und tragen so zur Vereinheitlichung der Praktiken bei. Gemäss Artikel 19 des Öffentlichkeitsgesetzes erstattet der EDÖB der Regierung regelmässig über den Vollzug, die Wirksamkeit und die Umsetzungskosten des BÖG Bericht. Der erste Bericht wurde am 25. Juni 2009 veröffentlicht. Aus Gründen der Objektivität hat der EDÖB beschlossen, den Evaluationsauftrag einer externen Stelle anzuvertrauen. Das Evaluationsteam (vom Institut des Hautes Etudes en Administration Publique, Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung) formulierte Bemerkungen und Empfehlungen, die gewisse Verbesserungen für eine transparentere Bundesverwaltung bezwecken. Der EDÖB schloss sich in seinem erläuternden Bericht<sup>14</sup> an die Adresse des Bundesrates den Erkenntnissen des Evaluationsteams im Wesentlichen an. Der EDÖB gelangte zum Schluss, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung die von Regierung und Parlament bei der Ausarbeitung des Gesetzes gestellten Erwartungen grundsätzlich erfüllt hat; allerdings hob er auch einige Schwächen im Vollzug hervor und sprach sich für Korrekturmassnahmen aus.
38. Zu Teil ii) der Empfehlung erklären die schweizerischen Behörden, dass mehrere Kantone seit 2007 neue Gesetze zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips verabschiedet oder in die Wege geleitet haben; in vielen Fällen wurden die Massnahmen im Anschluss an das Schreiben von August 2008 an alle Kantonsregierungen ergriffen<sup>15</sup>.

---

nachzuprüfen, dass diese Straftaten Vortaten zur Geldwäscherei bilden – insbesondere mit Blick auf das einschlägige Präventions- und Meldungsdispositiv – und dass sie weitere Konsequenzen nach sich ziehen können, z.B. die Möglichkeit, besondere bewährte Ermittlungsmethoden einzusetzen (siehe auch Empfehlung iv).

<sup>14</sup> Die beiden erwähnten Evaluationsberichte sind im Internet veröffentlicht:

<http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00652/01405/index.html?>

<sup>15</sup> Dies betrifft: Kanton Uri (Inkrafttreten des Gesetzes am 1. April 2007), Kanton Neuenburg (Inkrafttreten am 1. Oktober 2007), Kanton Zürich (Inkrafttreten am 1. Oktober 2008), Kanton Schwyz (Inkrafttreten am 1. November 2008), Kanton Wallis (Inkrafttreten am 1. Januar 2010) und Kanton Freiburg (Inkrafttreten am

39. Die GRECO nimmt die Informationen zur Kenntnis; diese zeugen von den laufenden Anstrengungen zur Erzielung eines zufriedenstellenden Ausmasses an Öffentlichkeit und Zugang zu Informationen in der Bundesverwaltung und zur Umsetzung des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung. Sie begrüsst die erste Evaluation des Gesetzes im Jahr 2009 sowie die Harmonisierung der Praktiken durch den Eidgenössischen Beauftragten. Die GRECO stellt ausserdem mit Zufriedenheit fest, dass elf weitere Kantone als Reaktion auf die Aufforderung des Bundes und auf die vorliegende Empfehlung neue Vorschriften oder Gesetzesentwürfe im Bereich Öffentlichkeit eingeführt haben. Die GRECO hofft, dass die ganze Schweiz langfristig über angemessene einschlägige Vorschriften verfügen wird.
40. Die GRECO zieht die Schlussfolgerung, dass die Empfehlung vii in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurde.

### **Empfehlung viii.**

41. *Die GRECO hatte empfohlen, die Kantone einzuladen, die folgenden Aspekte zu prüfen: i) Sie sollten in Betracht ziehen, in allen Kantons- und Gemeindeverwaltungen in ausreichendem Masse unabhängige Auditorgane/Finanzkontrollen zu schaffen, denen in Bezug auf die Befugnisse und die personellen und materiellen Ressourcen angemessene Mittel zur Verfügung gestellt werden; ii) es sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Auditorgane/Finanzkontrollen den Strafverfolgungsbehörden allfällige Korruptionsfälle melden.*
42. Die schweizerischen Behörden erinnern an die Aufforderung der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements an die Kantone im August 2008, die Empfehlungen im Evaluationsbericht und besonders die vorliegende Empfehlung viii, welche ausschliesslich in ihren Zuständigkeitsbereich fällt, zu berücksichtigen. Dieser Punkt wurde auch am 27. August 2008 anlässlich der jährlichen Konferenz der Eidgenössischen Finanzkontrolle und der verschiedenen kantonalen Finanzkontrollen aufgegriffen.
43. Die schweizerischen Behörden beziehen sich zudem auf die effektiv ergriffenen kantonalen Massnahmen. Diese gehen auf die Prüfung der Vorschläge der GRECO zurück und zielen häufig auf deren Umsetzung ab. Im Kanton Waadt hat der neu geschaffene Rechnungshof seine Arbeit am 1. Januar 2008 aufgenommen<sup>16</sup>. Im Kanton Graubünden ist am 1. Januar 2008 ein neues Finanzkontrollgesetz in Kraft getreten, das eine unabhängige und selbständige Finanzkontrolle vorsieht. Im Kanton Schwyz wird die Finanzkontrolle künftig für eine feste Amtsdauer ernannt, um ihre Unabhängigkeit zu stärken. Im Kanton Glarus wurde die Position der Finanzkontrolle namentlich durch die Wahl des Leiters durch das Parlament gefestigt. Gleiches gilt für den Kanton Luzern, wo der Leiter der Finanzkontrolle seit dem Inkrafttreten der Reform im Mai 2009 nicht mehr von der Regierung, sondern vom Parlament ernannt wird. Im Kanton Obwalden wurde

---

1. Januar 2011). Im Kanton Basel-Landschaft und im Kanton Basel-Stadt bereiten die Regierungen für ihre Parlamente einen Gesetzesentwurf zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips vor. Im Kanton Tessin wird die Regierung demnächst die Botschaft zur Einführung eines neuen Informations- und Öffentlichkeitsgesetzes veröffentlichen. Im Kanton Zug hat die Regierung auf eine parlamentarische Motion hin Vernehmlassungen zum Übergang zum Öffentlichkeitsgrundsatz eingeleitet. Im Kanton Obwalden wird das Thema Öffentlichkeit der Verwaltung im Rahmen eines Projekts über die elektronische Aktenführung untersucht.

<sup>16</sup> Der Rechnungshof hat die Aufgabe, die Kontrolle über die öffentliche Mittelverwendung aus der Warte der Gesetzmässigkeit, der Ordnungsmässigkeit der Buchführung und der Wirksamkeit in völliger Unabhängigkeit durchzuführen. Er besteht aus fünf vom Kantonsparlament gewählten Magistratspersonen. Seiner Kontrolle unterliegen: 1) die ganze Kantonsverwaltung, 2) das Parlament und seine Dienststellen, 3) die Gerichte, 4) die Gemeinden, 5) alle Gemeindeverbände, 6) Institutionen, welche staatliche Finanzhilfen beziehen oder Aufgaben im öffentlichen Interesse erfüllen.

die Finanzkontrolle gestärkt; zusätzliche Auditkontrollen für die Gemeinden wurden geprüft, aber nicht für notwendig befunden. Im Kanton Tessin schreibt das am 1. Januar 2009 in Kraft getretene neue Gesetz den Gemeinden vor, ihre Rechnung der formellen und fachlichen Kontrolle eines externen Organs zu unterstellen. Im Kanton Basel-Landschaft ist am 1. Juli 2009 das neue Finanzkontrollgesetz in Kraft getreten. Künftig unterliegen alle Verwaltungsstellen und gleichgestellten Unternehmen einer unabhängigen Finanzkontrolle. Für die Gemeinden wird das Thema ab Herbst 2009 im Rahmen der Revision des Gemeindegesetzes erörtert. Im Kanton Schaffhausen sind Überlegungen zur Einführung eines internen Auditsystems in allen Gemeinden im Gange. Im Kanton Zürich stellt die am 1. Januar 2009 in Kraft getretene neue Regelung striktere Anforderungen an die Unabhängigkeit der kommunalen Auditororgane. Schliesslich heben die schweizerischen Behörden hervor, dass die meisten Kantone bereits eine Meldepflicht für ihre Angestellten vorsehen (siehe Absatz 65).

44. Die GRECO begrüsst es, dass die Aufforderung an die Kantone, die in Empfehlung viii angesprochenen Aspekte zu prüfen, und auch die Konferenz der öffentlichen Finanzkontrollen von August 2008 in vielen Fällen zu institutionellen und/oder gesetzgeberischen Verbesserungen auf Kantonebene geführt haben. Auch ohne die umfassende Bestandsaufnahme im Evaluationsbericht zu den einzelnen Kantonen bestätigen die jüngst ergriffenen Initiativen, dass es in vielen Fällen möglich war, Verbesserungen vorzunehmen und Lücken zu schliessen. Die GRECO hofft, dass die Anstrengungen fortgesetzt werden und dass bei Bedarf die Evaluation der Verwendung der öffentlichen Mittel und des öffentlichen Handelns mit Blick auf die ordnungsmässige Buchführung, aber auch die Wirksamkeit weiter vertieft werden. Die GRECO hofft, dass diese Bemühungen noch vorangetrieben werden, um die Vorkehrungen zur Evaluation des öffentlichen Handels in puncto Ordnungsmässigkeit und Effizienz weiter zu verbessern. Trotz der Aufforderung an die Kantone, die vorliegende Empfehlung (übereinstimmend mit deren Formulierung) umzusetzen, muss das Zusammenwirken mit den Strafbehörden (zweiter Teil der Empfehlung, für die keine ausdrücklichen neuen Massnahmen genannt werden) sicherlich noch grössere Aufmerksamkeit erhalten. Einmal angenommen, dass die Mitglieder der Audit- und Kontrollorgane in puncto Meldepflicht gegenüber den Strafverfolgungsbehörden den Kantonsangestellten gleichzustellen sind, beweisen die Erfahrungen in anderen Ländern häufig, dass die Bediensteten solcher Organe in der Praxis nur die Verwaltung als Empfängerin ihrer Audit-/Prüfergebnisse sehen (in keinem Fall die Strafbehörden); bisweilen wird die Kommunikation mit den Strafbehörden aber auch durch die Satzungen der Audit- und Kontrollorgane erschwert.
45. Die GRECO zieht die Schlussfolgerung, dass die Empfehlung viii in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurde.

#### **Empfehlung ix.**

46. *Die GRECO hatte empfohlen, i) das Ausbildungsangebot für die Bundesangestellten in den Bereichen Ethik, Korruption und Prävention auszubauen; ii) den Umgang mit Interessenkonflikten zu verbessern, und den Übertritt vom Staatsdienst in die freie Wirtschaft zu regeln; iii) die Kantone einzuladen, diese verschiedenen Anstrengungen auf ihrer Ebene zu unterstützen.*
47. Zu Teil i) der Empfehlung erklären die schweizerischen Behörden, dass der Beschluss des Bundesrates vom 3. September 2008 (siehe Absatz 6 oben) das Eidgenössische Personalamt sowie alle Departemente beauftragte, ihr Ausbildungsangebot für die Mitarbeitenden zu den Themen Ethik, Korruption und Prävention auszubauen. Zudem haben die Departemente gemäss den ausdrücklichen Weisungen des Bundesrates künftig sicherzustellen, dass neue

Mitarbeitende systematisch über die Vorschriften betreffend Geschenke, Nebenbeschäftigungen und Ausstandspflicht sowie über das Verhalten bei Korruptionsverdacht unterrichtet werden. Dazu können sie sich namentlich auf die Leitlinien Korruptionsprävention vom 3. Juni 2009 abstützen (siehe unten Absätze 56 und 58 zu Empfehlung x).

48. Die schweizerischen Behörden teilen mit, dass das Eidgenössische Personalamt am 7. und 8. Mai 2009 eine zentrale Ausbildung für höhere Kader der Bundesverwaltung zur Ethik in der Führung<sup>17</sup> und am 20. Oktober 2009 ein Seminar für HR-Fachleute der Bundesverwaltung zum Personalrecht und zur Korruptionsprävention organisiert hat. Ab 2010 soll zudem die Korruptionsprävention in den Führungsseminaren für Kader des Bundes auf allen Ebenen systematisch thematisiert und im Rahmen eines Personalführungsseminars vertieft werden. Die Departemente und Bundesämter haben im Zusammenhang mit dem Verhaltenskodex, der an die Mitarbeitenden verteilt wurde, und den neu eingeführten sektorbezogenen Verhaltenskodexen dezentrale, massgeschneiderte Ausbildungsmassnahmen ergriffen. Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) z.B. hat einen "Leitfaden zur Korruptionsbekämpfung im ASTRA" veröffentlicht, der an alle Angestellten verteilt wurde und Teil der Schulung für neue Mitarbeitende bildet. Daneben wird in der Ausbildung über Beschaffungen im ASTRA ein Kurs gezielt der Korruptionsbekämpfung gewidmet.
49. Die Behörden berichten auch, dass nach dem Besuch des ETG im September 2007 weitere sektorbezogene Verhaltenskodexe eingeführt und in Schulungen oder Erklärungen behandelt wurden (siehe Empfehlung x). Schliesslich sind vor kurzem weitere Ausbildungsmassnahmen ergriffen worden, so das Seminar des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) zu "Risikobereichen im öffentlichen Beschaffungswesen" am 14. September 2009, an dem sich Experten des *Basel Institut on Governance*, von *Transparency International* und der Bundesanwaltschaft beteiligten.
50. In Bezug auf Teil ii) der Empfehlung hat der Bundesrat die Bundespersonalverordnung geändert (mit Inkrafttreten am 1. Januar 2010): Gemäss dem revidierten Artikel 91 der Verordnung müssen Bundesangestellte dem Arbeitgeber entgeltlich ausgeübte Nebenbeschäftigungen (einschliesslich Beratung und Vertretung für Dritte) künftig melden; der betroffene Bundesdienst kann die Bewilligung dafür verweigern, wenn im Einzelfall Interessenkonflikte nicht ausgeschlossen werden können (z.B. für Angelegenheiten, die den Aufgabenbereich des Angestellten oder die Zuständigkeit seiner Dienststelle betreffen). Die im neuen Artikel 94a verankerten Bestimmungen sollen unterschiedliche Auswirkungen des Übertritts vom Staatsdienst in die freie Wirtschaft regeln. Laut Absatz 1 treten Angestellte in den Ausstand, wenn sie einen Entscheid zu treffen oder als Entscheidträger bei einem Entscheid mitzuwirken haben, der einen Arbeitgeber (insbesondere alle privatrechtlichen Arbeitgeber) betrifft, von dem sie ein aktuelles Stellenangebot erhalten (oder angenommen) haben. Die Angestellten treten ferner in den Ausstand, wenn der Entscheid eine Partei betrifft, die von einer Person vertreten wird, welche innerhalb der letzten zwei Jahre in der gleichen Organisationseinheit tätig gewesen ist. Zudem ist vorgesehen, dass Verwaltungseinheiten, welche Entscheide – besonders Aufsichts-, Veranlagungs- und Vergabeentscheide – treffen oder vorbereiten, im Vertrag mit ihren Kader das Verbot vereinbaren können, mit einem Unternehmen, das in den letzten zwei Jahren vor Beendigung des Arbeitsverhältnisses massgeblich von einem Entscheid betroffen war, einen Arbeits- oder Auftragsvertrag abzuschliessen. Das Verbot kann bis zwei Jahre nach Ende des Arbeitsverhältnisses dauern.

---

<sup>17</sup> Ein Kursmodul war der "Korruptionsprävention als angewandte Ethik" gewidmet. Dazu gehörten ein Vortrag, die Lösung von praktischen Fallbeispielen und eine Diskussion.

51. Die schweizerischen Behörden ergänzen, dass einige Stellen noch spezifischere Vorschriften kennen. So müssen z.B. die Angestellten der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) für die Ausübung einer Nebenbeschäftigung oder eines öffentlichen Amtes beim Arbeitgeber eine Genehmigung einholen. Teilzeitbeschäftigte Mitarbeitende haben der FINMA Art und Umfang ihrer Nebenbeschäftigung bekannt zu geben (Art. 36 der Verordnung über das Personal der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht, 11. August 2008, SR 956.121).
52. Zu Teil iii) der Empfehlung erklären die schweizerischen Behörden, dass das Schreiben vom 20. August 2008, das die Kantonsregierungen auf die in ihrem Kompetenzbereich liegenden Empfehlungen hinweist, mehrere konkrete Massnahmen ausgelöst hat: Ausbildungen, Erinnerung an die Regelung, Verordnungs- oder Gesetzesvorhaben und sogar institutionelle Initiativen<sup>18</sup>.
53. Die GRECO begrüsst die Massnahmen, welche die schweizerischen Behörden zur Umsetzung der vorliegenden Empfehlung ergriffen haben, und würdigt insbesondere die Relevanz der Regelung über den Übertritt vom Staatsdienst in die freie Wirtschaft. Die GRECO hofft, dass die Verwaltungseinheiten (durch Empfehlungen oder Informationsmassnahmen) ermutigt werden, im Vertrag mit ihren Kader Klauseln über den Übertritt vom Staatsdienst in die freie Wirtschaft zu verwenden, denn solche Klauseln sind immer noch fakultativ. Schliesslich stellt die GRECO fest, dass die Kantone verschiedene konkrete Massnahmen ergriffen haben, nachdem der Bund an sie herangetreten ist. Zum letzten Punkt ist das Ziel der Empfehlung zwar auch erreicht, doch die Kantone könnten die jüngsten Initiativen des Bundes zur Regelung von Interessenskonflikten und zum Wechsel von Personal zwischen öffentlichem und privatem Sektor vermehrt zum Vorbild nehmen. Diese Bereiche sind auch auf lokaler Ebene heikel, weil die sozialen Beziehungen enger sind und die lokalen Stellen der öffentlichen Hand noch breite Kompetenzen besitzen; hier sind sicherlich noch weitere Bemühungen vonnöten.
54. Die GRECO zieht die Schlussfolgerung, dass die Empfehlung ix in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurde.

---

<sup>18</sup> Im Kanton Tessin z.B. wird im Rahmen der laufenden Gesetzesrevision eine neue Vorschrift vorgeschlagen, die öffentlichen Bediensteten nach dem Austritt aus dem Staatsdienst verbietet, Vertretungsaufträge in Angelegenheiten anzunehmen, die sie bereits als öffentliche Beamte behandelt haben. Im Kanton Luzern wird das Verbot von Geschenken anlässlich des Informationstags für neue Angestellte der Kantonsverwaltung künftig ausdrücklich angesprochen. Die Polizeiausbildung (interkantonale Ausbildung in Hitzkirch) umfasst neu ein Modul über Ethik. Im Kanton Zürich wurden die Themen Korruptionsprävention und "Whistleblowing" im April 2008 auf dem Intranet der Kantonsverwaltung und im Juli 2009 in der Personalzeitung gezielt behandelt. Beide Male wurde betont, dass Korruptionsfälle dem kantonalen Ombudsmann gemeldet werden können. Im Kanton Schwyz wurden die Themen Ethik, Korruption und Korruptionsprävention auf einem regelmässigen Treffen der Kader der Kantonsverwaltung in einem Vortrag und einer Diskussion behandelt. Im Kanton Wallis wurden die neuen Mitarbeitenden auf einem Einführungstag für Ethik, Korruption und Korruptionsprävention sensibilisiert. Zudem sollen spezifische Kurse in das Ausbildungsangebot aufgenommen werden. Auch im Kanton Zug soll der Ausbildungstag für neue Mitarbeitende künftig für die Thematik Ethik, Korruption und Korruptionsprävention sensibilisieren, eventuell auch mit der Abgabe einer Broschüre. Im Kanton Basel-Stadt steht der Kurs "Ethik für Kader" mit dem Thema "Annahme von Geschenken" im Ausbildungsprogramm 2009. Im Übrigen sind Beamte, die regelmässig zur Meinungsbildung und Entscheidungsfindung der Regierung beitragen, künftig nicht mehr als Parlamentarier wählbar. Der Kanton Solothurn organisiert ein Seminar zu "Ethik für Kader" für alle Kantonsangestellten. Die Angestellten des Kantons Basel-Landschaft können ab 2010 eine Schulung zu Ethik und Korruption besuchen. Im Kanton Appenzell-Ausserrhoden gehören diese Themen zum Ausbildungsprogramm der Polizeianwärter. Die Polizei des Kantons Obwalden führte eine interne Ausbildung zu diesen Themen durch. Im Kanton Waadt schliesslich verfügt die Lausanner Stadtpolizei seit Januar 2009 über ein Ethikkomitee.

## Empfehlung x.

55. Die GRECO hatte empfohlen, i) die Regeln für die Annahme von Geschenken und Vorteilen für alle Bundesangestellten genauer festzulegen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stärker für die Ethikkodexe und für deren Bedeutung in der Praxis zu sensibilisieren; ii) die Kantonsbehörden einzuladen, die Umsetzung solcher Massnahmen in Erwägung zu ziehen.
56. Zu Teil i) der Empfehlung verweisen die schweizerischen Behörden zunächst auf die neuen Leitlinien Korruptionsprävention von Juni 2009 (elektronisch und auf Papier verfügbar), die an alle Bundesangestellten gerichtet sind. Darin steht, dass die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung im Rahmen ihres Arbeitsverhältnisses grundsätzlich keine Geschenke und andere Vorteile annehmen dürfen. Ausnahmen sind möglich, wenn es sich um geringfügige, sozial übliche Vorteile handelt. Grundsätzlich verboten sind aber Geschenke im Gesamtbetrag von mehreren hundert Franken [1 CHF = rund 0,7 EUR]. Die Leitlinien appellieren an die Bundesangestellten, allfällige einschlägige Bestimmungen ihrer Verwaltungseinheit zu beachten, sich Fragen zur Situation zu stellen und ihrem Vorgesetzten alle Geschenke und Vorteile zu melden, um auf der sicheren Seite zu sein. Im Rahmen der Änderungen der Bundespersonalverordnung (am 1. Januar 2010 in Kraft getreten, siehe Absatz 51 oben) verpflichtet der geänderte Artikel 93 Absatz 2 die verschiedenen Bundesdienste, die Vorteile im Einzelnen zu regeln, aber nicht weniger streng als das Prinzip in Artikel 93 Absatz 1, welches nur geringfügige, sozial übliche Vorteile erlaubt.
57. Die schweizerischen Behörden ergänzen, dass viele Departemente und Ämter seit dem Besuch des Evaluationsteams im September 2007 zusätzliche Verhaltenskodexe auf Sektorebene verabschiedet haben und dass ihre Angestellten entsprechend unterrichtet und ausgebildet wurden. Diese Kodexe erläutern die Vorschriften zur Annahme von Geschenken für Personal, das in besonders exponierten Sektoren tätig ist<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> So hat die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) am 1. Oktober 2008 die folgende Weisung erlassen: "Weisung betreffend Verhalten bei Indiskretions- und Bestechungsgefahr für das EJPD". Art. 5 der Weisung schreibt im Prinzip das Verbot vor, Geschenke oder ähnliche Vorteile anzunehmen. Ausgenommen sind geringfügige, sozial übliche Geschenke (im Wert von unter 100 Franken [70 EUR]), für die genauere Regeln gelten. Geschenke im Wert von über 100 Franken, die der Höflichkeit halber nicht zurückgegeben werden können, müssen dem Generalsekretariat des Departements über den hierarchischen Vorgesetzten abgegeben werden, und der Schenkende muss davon erfahren. Eine ähnliche Regelung gilt für Geschäftessen;

- die "Weisung über die Annahme von Geschenken oder sonstigen Vorteilen im Rahmen des Arbeitsverhältnisses" des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), revidiert und seit Dezember 2007 in Kraft, folgt einer ähnlichen Logik; der Höchstbetrag der Geschenke und Vorteile beträgt 200 Franken [140 EUR];

- die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) hat einen Ethikkodex verabschiedet, den alle RAB-Mitarbeitende unterzeichnen müssen. Der Kodex gibt an, welche Vorschriften die RAB-Mitarbeitenden in puncto Schenkungen und Geschenke zu beachten haben. Die Mitarbeitenden müssen zudem jedes Jahr eine interne Ausbildung absolvieren, in der die Vorschriften des Ethikkodexes in Erinnerung gerufen werden. Die Ausbildung trägt auch dazu bei, die RAB-Mitarbeitenden für mögliche konkrete Probleme in ihrem Arbeitsalltag zu sensibilisieren;

- die Mitarbeitenden der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) dürfen nicht von individuellen Vergünstigungen bei Beaufsichtigten profitieren (Art. 39 der Verordnung vom 11. August 2008 über das Personal der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht, SR 956.121);

- in den Parlamentsdiensten hat der Generalsekretär die Mitarbeitenden am 12. Oktober 2009 in einer genauen Weisung über das Verhalten beim Angebot von Geschenken und anderen Vorteilen informiert; der Höchstwert von Geschenken und Vorteilen beträgt 200 Franken [140 EUR];

- der unter Empfehlung ix bereits erwähnte neue Leitfaden zur Korruptionsbekämpfung im ASTRA umfasst einen verbindlichen Verhaltenskodex sowie Weisungen über die Annahme von Einladungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen; dieser Leitfaden löst alle früheren Regelungen ab.

58. In Bezug auf die Sensibilisierung (neben den oben aufgeführten sektorbezogenen Massnahmen, siehe Absatz 48) wurde das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) von der Regierung am 3. September 2008 beauftragt (siehe Absatz 6), das Bundespersonal insgesamt für die Korruptionsprävention zu sensibilisieren, den Entwurf der Leitlinien Korruptionsbekämpfung zu überarbeiten und an alle Bundesangestellten zu verteilen. Der erste Entwurf der Leitlinien wurde angepasst, um die Empfehlungen ix und x der GRECO zu berücksichtigen; im Juni 2009 wurden die Leitlinien in den drei offiziellen Sprachen veröffentlicht und an die Departemente und Ämter verteilt. Die Medien wurden in einer Pressemitteilung informiert; das Dokument wurde auch im Intranet veröffentlicht, wo alle Angestellten der Bundesverwaltung es einsehen können. Die Generalsekretäre der Departemente sowie die Direktoren der Bundesämter wurden in einem Schreiben der Direktorin des Eidgenössischen Personalamts vom 3. Juli 2009 ebenfalls über Ziel und Inhalt der Leitlinien unterrichtet. Die Personaldienste aller Einheiten der Bundesverwaltung haben die Verwaltungseinheiten aufgefordert, den Angestellten ein Exemplar der Leitlinien auszuhändigen<sup>20</sup>.
59. Zu Teil ii) der Empfehlung verweisen die schweizerischen Behörden auf das Schreiben vom 20. August 2008 an alle Kantonsregierungen (Absatz 6). Mehrere Kantone haben im Anschluss an diese Aufforderung konkrete Massnahmen ergriffen<sup>21</sup>.
60. Die GRECO stellt mit Zufriedenheit fest, dass die neuen Leitlinien, die die Vorschriften über Geschenke und Zuwendungen für alle Bundesbediensteten präzisieren, angenommen und durch die Revision der Bundespersonalverordnung um sektorbezogene Regeln ergänzt wurden, und dass Massnahmen zur Förderung der Umsetzung ergriffen werden. Zudem nimmt die GRECO die Anstrengungen der Kantonsbehörden zur Ausarbeitung eigener Ethiknormen zur Kenntnis.
61. Die GRECO gelangt zum Schluss, dass die Empfehlung x in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurde.

---

<sup>20</sup> Die fünfseitigen Leitlinien beruhen zum Teil auf dem Verhaltenskodex der Bundesverwaltung. Das Dokument beschreibt die Grundsätze eines integeren Verhaltens und enthält Erklärungen und Ausführungen zum Verbot von Geschenken, Ausstandspflicht, Vorschriften zu Nebenbeschäftigungen sowie weitere Informationen und Dokumente über Korruption. Die Mitarbeitenden erhalten Angaben, an wen sie sich im Zweifelsfall wenden und wem sie einen Korruptionsverdacht anonym melden können. Unter dem Titel "Ausstandspflicht" vermittelt das Dokument konkrete Informationen zum Übertritt vom Staatsdienst in die freie Wirtschaft; es wird betont, dass die Ausstandspflicht sehr weit geht und bereits beim Anschein der Befangenheit greift. Die Leitlinien verpflichten also die Bundesangestellten, zu prüfen, ob sie in den Ausstand treten müssen, wenn sie ein Stellenangebot von einer Partei erhalten, die von einem Dossier betroffen ist, das sie behandelt haben oder gerade behandeln, oder wenn eine Partei durch ehemalige Mitarbeitende ihrer Verwaltungseinheit vertreten ist. Das Dokument äussert sich auch zu den Pflichten der Angestellten betreffend Nebenbeschäftigungen. Nebenbeschäftigungen dürfen weder die Leistungsfähigkeit beeinträchtigen noch im Konflikt mit dienstlichen Interessen stehen. Ist eine der beiden Voraussetzungen eventuell nicht erfüllt, so muss beim Arbeitgeber eine Bewilligung eingeholt werden. Zudem wird ausdrücklich empfohlen, den Vorgesetzten über alle Nebenbeschäftigungen zu informieren.

<sup>21</sup> Im Kanton Basel-Landschaft z.B. wurden die Vorschriften zu Geschenken vor kurzem geprüft und genauer formuliert. Geschenke sind verboten, ausser solche von geringem Wert sowie wissenschaftliche oder kulturelle Auszeichnungen. Der Kanton Schaffhausen hat im April 2008 Leitlinien zur Personalpolitik verabschiedet, die einen allgemeinen Verhaltenskodex bilden. Im Kanton Zürich wurden Empfehlungen mit Präzisierungen zu den Gesetzesvorschriften zu Geschenken auf die Intranetsite der Kantonsverwaltung gestellt. Derzeit wird darüber nachgedacht, ob sie in eine noch präzisere Weisung eingebunden werden sollen. Im Kanton Zug wurde die Finanzdirektion beauftragt, das Verbot von Geschenken bei der nächsten Revision explizit im Personalrecht zu verankern. Im Kanton Appenzell-Ausserrhodan schliesslich laufen Überlegungen zu einem Ethikkodex und zu Sensibilisierungsprojekten.

## Empfehlung xi.

62. Die GRECO hatte empfohlen, einen gesetzlichen Rahmen zu verabschieden, der auf die folgenden Zielsetzungen ausgerichtet ist: i) Verpflichtung der Bundesangestellten, jeden Verdacht auf ein Korruptionsdelikt zu melden; ii) Gewährleistung eines wirksamen Schutzes der Personen, die einen solchen Verdacht melden, und iii) Einladung der Kantone, die noch über keine solchen Massnahmen verfügen, Überlegungen zu deren Einführung anzustellen.
63. Zu Teil i) der Empfehlung teilen die schweizerischen Behörden mit, dass die Einführung einer gesetzlichen Meldepflicht für Bundesangestellte bereits in einer am 22. Juni 2007 angenommenen parlamentarischen Motion (Motion Gysin 03.3212) verlangt wurde. In der "Botschaft vom 10. September 2008 zum Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG)" beantragte der Bundesrat eine Änderung des Bundespersonalgesetzes (BPG); gemäss den Empfehlungen der GRECO und der OECD schlug er vor, für alle Bundesangestellten die Pflicht einzuführen, sämtliche von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet wurden, den Strafverfolgungsbehörden, ihren Vorgesetzten oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) anzuzeigen (Art. 22a Abs. 1 des Entwurfs zum BPG<sup>22</sup>). Die Meldepflicht entsteht ab Vorliegen eines begründeten Verdachts. Die Auswahl des Ansprechpartners richtet sich nach den Umständen, den Entdeckungen und der Weise der Entdeckung. Bundesangestellte haben künftig ausdrücklich das Recht, der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) alle anderen Unregelmässigkeiten zu melden, die sie feststellen oder die ihnen bei der Amtsausübung gemeldet werden. Die Gesetzesänderung wurde von den Eidgenössischen Räten in der Schussabstimmung vom 19. März 2010 über das Bundesgesetz über die Organisation der Strafverfolgungsbehörden des Bundes (StBOG) angenommen.
64. Zu Teil ii) der Empfehlung umfasst das oben erwähnte Gesetz, das die Meldepflicht für die Bundesangestellten einführt, auch ein Kapitel zur Verbesserung des Schutzes von Personen, die Anzeige oder Meldung erstatten, wie dies in mehreren parlamentarischen Vorstössen gewünscht wurde<sup>23</sup>. Erstens ist der Arbeitgeber künftig verpflichtet, einem infolge einer Anzeige entlassenen Angestellten die bisherige oder, wenn dies nicht möglich ist, eine zumutbare andere Arbeit anzubieten<sup>24</sup>. Zweitens darf laut dem neuen Artikel 22a Absatz 5 BPG keine Person in ihrer

---

<sup>22</sup> Art. 22a (neu) BPG, Anzeigepflichten, Anzeigerechte und Schutz:

<sup>1</sup> Die Angestellten sind verpflichtet, alle von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, den Strafverfolgungsbehörden, ihren Vorgesetzten oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) anzuzeigen.

<sup>2</sup> Vorbehalten bleiben Anzeigepflichten aus anderen Bundesgesetzen.

<sup>3</sup> Die Anzeigepflicht entfällt für Personen, die nach den Artikeln 113 Abs. 1, 168 und 169 der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 zur Aussage- oder Zeugnisverweigerung berechtigt sind.

<sup>4</sup> Die Angestellten sind berechtigt, andere Unregelmässigkeiten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, der EFK zu melden. Die EFK klärt den Sachverhalt ab und trifft die notwendigen Massnahmen.

<sup>5</sup> Wer in guten Treuen eine Anzeige oder Meldung erstattet oder wer als Zeuge oder Zeugin ausgesagt hat, darf deswegen nicht in seiner beruflichen Stellung benachteiligt werden.

<sup>23</sup> Motion Gysin 03.3212, Gesetzlicher Schutz für Hinweisgeber von Korruption, Postulat Marty 03.3344, Schutzmassnahmen für "Whistleblowers".

<sup>24</sup> Art. 14 Abs. 1 Buchst. d (neu) BPG:

<sup>1</sup> Der Arbeitgeber bietet der betroffenen Person die bisherige oder, wenn dies nicht möglich ist, eine zumutbare andere Arbeit an, wenn sie innert 30 Tagen nach Kenntnisnahme eines mutmasslichen Nichtigkeitsgrundes beim Arbeitgeber schriftlich und glaubhaft geltend macht, die Kündigung sei nichtig, weil sie: d. deshalb ausgesprochen wurde, weil die betroffene Person in guten Treuen eine Anzeige nach Artikel 22a Absatz 1 oder eine Meldung nach Artikel 22a Absatz 4 erstattet oder weil sie als Zeuge oder Zeugin ausgesagt hat.

beruflichen Stellung benachteiligt werden, weil sie in guten Treuen eine Anzeige oder Meldung erstattet oder als Zeuge oder Zeugin ausgesagt hat. Darauf gestützt kann die betroffene Person gegen Benachteiligung, Vergeltungsmassnahmen, Diskriminierung usw. Beschwerde oder Klage einreichen. Einige Bundesdienststellen haben zudem bereits praktische Initiativen ergriffen, damit Verdachtsmomente anonym gemeldet werden können, z.B. "Whistleblowing"-Hotline der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) und "Armasuisse", Online-Messagebox für Mitarbeitende des Bundesamts für Strassen (ASTRA), die bereits einer Meldepflicht unterliegen, seit Oktober 2008 Anlaufstelle für Whistleblower beim Bundesamt für Polizei (Fedpol).

65. Zu Teil iii) der vorliegenden Empfehlung schliesslich weisen die schweizerischen Behörden auf das Schreiben vom 20. August 2008 hin (siehe Absatz 6), das an alle Kantonsregierungen appellierte, den in den Empfehlungen vorgeschlagenen Massnahmen Rechnung zu tragen und besonders Massnahmen zur Meldepflicht von Korruptionsverdacht und Schutz von Hinweisgebern zu prüfen. Die schweizerischen Behörden betonen, dass die meisten Kantone zum Zeitpunkt des Besuchs vor Ort bereits eine Anzeigepflicht kannten (Bern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Neuenburg, Genf, Waadt, Wallis, Zürich, Tessin, Schaffhausen und Freiburg). In mindestens fünf Kantonen hat allerdings die Aufforderung des Bundes zu Initiativen geführt<sup>25</sup>.
66. Die GRECO begrüsst die Informationen und stellt fest, dass mit der Annahme des geänderten Bundespersonalgesetzes eine allgemeine Gesetzespflicht für Bundesangestellte, Verdacht auf Korruption zu melden, sowie zumindest ein juristisches Basisdispositiv zum Schutz von Hinweisgebern auf Bundesebene eingeführt wird. Der Schutz der Identität der Hinweisgeber bildet sicherlich eine weitere nützliche Massnahme. Die Kantone scheinen der Aufforderung der Bundesregierung schrittweise mit entsprechenden Politiken Folge zu leisten. Die GRECO begrüsst es, dass sich praktische Mechanismen zur Förderung von Meldungen auch auf Kantonsebene allmählich einbürgern.
67. Die GRECO zieht die Schlussfolgerung, dass die Empfehlung xi in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurde.

#### **Empfehlung xii.**

68. Die GRECO hatte empfohlen, i) *Veranstaltungen vorzusehen, mit denen die Magistratspersonen für den Begriff der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von juristischen Personen sensibilisiert werden; ii) eine Einführung von Zusatzsanktionen – wie zum Beispiel der Ausschluss vom öffentlichen Beschaffungswesen – in Betracht zu ziehen und die Möglichkeit zu prüfen, ein Strafregister für verurteilte juristische Personen einzuführen.*

---

<sup>25</sup> Im Kanton Nidwalden werden im Rahmen der Einführung der neuen Strafprozessordnung zusätzliche ausserprozessuale Zeugenschutzmassnahmen in Betracht gezogen. Im Kanton Zürich fungiert der Ombudsmann seit 2007 als Meldezentrale und garantiert die anonyme Behandlung der Hinweisgeber. Wie oben erwähnt wurde das Kantonspersonal im April 2008 auf dem Intranet der Kantonsverwaltung und im Juli 2009 in der Personalzeitung über diese neue Rolle unterrichtet. Im Kanton Luzern erteilte das Parlament der Regierung den Auftrag, einen Gesetzesentwurf zur Schaffung eines unabhängigen Organs auszuarbeiten, dem die Bürger und die Angestellten Mängel in der Verwaltung melden können. Der Gesetzesentwurf soll auch Schutzmassnahmen für Hinweisgeber umfassen. Gleiches gilt für den Kanton Zug: Die Regierung wird demnächst einen Gesetzesentwurf zur Einführung eines Ombudsmanns verabschieden, der Anzeigen in Korruptionsfällen entgegennehmen soll; die Finanzdirektion wurde beauftragt, den Schutz der Hinweisgeber in einer nächsten Revision explizit im Personalrecht zu verankern. Im Kanton Genf befasst sich die Kantonsregierung derzeit mit der Frage der Korruptionsprävention und mit der Einführung einer *Whistleblowing*-Hotline auf Staatsebene.

69. Zu Teil i) der Empfehlung erklären die schweizerischen Behörden, dass die Sensibilisierung der Magistratspersonen für den Begriff der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von juristischen Personen anlässlich der erwähnten Ausbildungen für die Prüfung von Empfehlung iii behandelt wurde, besonders anlässlich des von der Bundesanwaltschaft organisierten Schulungstags am 3. April 2009, der ganz im Zeichen der Korruptionsprobleme und der strafrechtlichen Verantwortlichkeit juristischer Personen stand (siehe Absätze 17 und folgende oben). Seit der Einführung des Themas gehört die Verantwortlichkeit von juristischen Personen auch zur Weiterbildung der Praktiker im Strafrechtsbereich.
70. Zu Teil ii) der Empfehlung berichten die schweizerischen Behörden, dass die Regierung die Frage der Zusatzsanktionen und die Einführung eines Strafregisters für verurteilte juristische Personen im Bericht des Bundesrates zu den Empfehlungen iv, vi und xii der GRECO untersucht hat. Daraus geht hervor, dass es bereits verschiedene strafrechtliche Sanktionen (Bussen bis 5 Millionen Schweizer Franken [3,5 Millionen EUR] – Art. 102 Strafgesetzbuch, StGB, SR 311.0; Veröffentlichung des Urteils; Einziehungsmassnahmen) wie auch zivil- und verwaltungsrechtliche Sanktionen gibt (Auflösung, vor allem bei rechtswidrigem oder unsittlichem Gesellschaftszweck, Unterstellung unter öffentlich-rechtliche Aufsicht, Entzug der Betriebsbewilligung). Allgemein erscheinen jedoch strafrechtliche Zusatzsanktionen – also das Verbot einer bestimmten Tätigkeit, die Auflösung des Unternehmens oder die Unterstellung unter Aufsicht, die bereits im Vorentwurf von 1991 geprüft wurden – im System der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Unternehmen in der Schweiz weder überzeugend noch notwendig<sup>26</sup>. Im Übrigen war bislang nicht festzustellen, dass die Bussen dem Wesen nach nicht genügen, um juristische Personen angemessen zu bestrafen. Die Regierung gelangte zum Schluss, dass das heutige System ausreicht und dass eine Änderung des allgemeinen Systems der strafrechtlichen Sanktionen gegen Unternehmen nach Artikel 102 StGB nicht zwingend ist.
71. Zur Frage des Ausschlusses der strafrechtlich verurteilten Unternehmen vom öffentlichen Beschaffungswesen hingegen wies die Regierung auf die Alternative hin, die bei der Revision des öffentlichen Beschaffungsrechts ausgearbeitet wurde, wobei der administrative Bereich gegenüber dem strafrechtlichen Bereich hier mehrere Vorteile bietet. Eine solche Möglichkeit wird im Vorentwurf zum Bundesgesetz vom 30. Mai 2008 über das öffentliche Beschaffungswesen vorgeschlagen<sup>27</sup>. Gemäss Artikel 26 des Vorentwurfs werden Unternehmen, die Bestechungsdelikte begangen haben, für drei Jahre von einem Beschaffungsverfahren ausgeschlossen, ausser wenn die Anbieterin nachweist, "dass in der Zwischenzeit der rechtskonforme Zustand wieder hergestellt ist und sie alle erforderlichen und zumutbaren Massnahmen getroffen hat, um einen solchen Verstoss künftig zu verhindern." Daneben zieht das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) als zentrale Einkaufsstelle für die zivile Bundesverwaltung die Einführung eines Systems in Betracht, das von allen Anbieterinnen eine Integritätserklärung verlangen würde und das Konventionalstrafen oder den Ausschluss vom öffentlichen Beschaffungsverfahren vorsieht.
72. Die Einführung des Strafregisters für juristische Personen wurde in das Legislaturprogramm 2007 – 2011 aufgenommen. So wurde im Januar 2009 die Gesamtrevision der Bestimmungen des

---

<sup>26</sup> Die Zusatzsanktionen wurden schon im Rahmen der Vernehmlassung über den erwähnten Vorentwurf als zu systemfremd bezeichnet; sie zwingen den Strafrichter, ökonomische oder betriebswirtschaftliche Beschlüsse zu fassen. Siehe Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Allgemeine Bestimmungen, Einführung und Anwendung des Gesetzes) und des Militärstrafgesetzes sowie zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht, vom 21. September 1998 (BBl 1999 1979), S. 2144.

<sup>27</sup> Siehe erläuternden Bericht und Vorentwurf zum Gesetz, einsehbar im Internet: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/01239/index.html?>

Strafgesetzbuchs betreffend das Strafregister (Art. 365 ff. StGB) mit einer Reihe von Konsultationen in die Wege geleitet. In den Konsultationen zeigte sich keine Ablehnung; ein solches Strafregister erscheint demnach gerechtfertigt und wird auch in der Doktrin empfohlen<sup>28</sup>. Der entsprechende Gesetzesentwurf wird also gegenwärtig ausgearbeitet.

73. Die GRECO nimmt die Gesetzesvorhaben zum Ausschluss von der Bestechung schuldigen Unternehmen aus öffentlichen Beschaffungen mit Genugtuung zur Kenntnis (auch wenn es sich um eine administrative und nicht wie in der Empfehlung vorgesehen um eine strafrechtliche Massnahme handelt), ebenso wie die Einführung eines Strafregisters für juristische Personen. Dies zielt eindeutig in die Richtung, die der zweite Teil der Empfehlung nahelegt. Zur Ausbildung zum Thema Verantwortlichkeit der juristischen Personen stellt die GRECO fest, dass die Praktiker Gelegenheit haben, sich im Rahmen der spezifischen Aktionen (z.B. Ausbildungstag der Bundesanwaltschaft am 3. April 2009) und der laufenden Ausbildungssessionen mit dem Konzept vertraut zu machen.
74. Die GRECO zieht die Schlussfolgerung, dass die Empfehlung xii in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurde.

#### **Empfehlung xiii.**

75. *Die GRECO hatte empfohlen, in Absprache mit den Berufsverbänden der Buchprüfer und Bücherexperten zu prüfen, welche Massnahmen getroffen werden sollten, um bei Verdacht auf schwere Straftaten (unter anderem Bestechung) die Situation in Bezug auf die Meldung an die Behörden zu verbessern (z.B. Richtlinien und Ausbildungen zur Erkennung und Meldung von Korruptionshandlungen).*
76. Die schweizerischen Behörden betonen, dass das Obligationenrecht (OR) durch neue Bestimmungen, die (z.T. in Absatz 175 des Evaluationsberichts vorgestellt wurden und) am 1. Januar 2008 in Kraft getreten sind, geändert wurde<sup>29</sup>. Die neuen Bestimmungen betreffen zwei wichtige Punkte: Erstens wurde die Buchprüfungspflicht neben den Aktiengesellschaften neu auf Gesellschaften mit beschränkter Haftung (Art. 818 OR), Kommanditaktiengesellschaften (Art. 764 OR), Genossenschaften (Art. 906 OR), Vereine (Art. 69b ZGB) und Stiftungen (Art. 83b ZGB) ausgedehnt. Zweitens wurden die Mechanismen für die Meldung von Verfehlungen geändert: Stellt die Revisionsstelle in einer ordentlichen Revision wesentliche Verstösse gegen das Gesetz (dazu gehören alle strafrechtlichen Tatbestände und damit auch Bestechung) oder die Statuten fest, so meldet sie dies nicht nur dem Verwaltungsrat, sondern auch der Generalversammlung (Art. 782c Abs. 2 OR) – zumindest wenn die Art der Gesellschaft solche Organe voraussetzt; früher wurde die Generalversammlung nur subsidiär informiert. Die Stellung der Revisionsstelle geht mit einer Treuepflicht einher, die sie verpflichtet, alle – auch zufällig entdeckte – strafrechtlichen Verstösse der Generalversammlung zu melden. Die Revisionsstelle hat zwar gegenüber den Strafbehörden keine Anzeigepflicht, aber sie kann ihnen unter bestimmten Voraussetzungen<sup>30</sup> Handlungen, von denen sie Kenntnis erlangt, anzeigen.

---

<sup>28</sup> Siehe insbesondere Macaluso, La Responsabilité pénale des personnes morales et de l'entreprise, Doktorarbeit Lausanne 2004, S. 222; Niggli/Gfeller, in: Basler Kommentar, Strafrecht II, 2. Auflage, Basel 2007, Art. 102 N 417.

<sup>29</sup> Artikel 727 ff. des Obligationenrechts (OR, SR 220).

<sup>30</sup> D.h. mit Bewilligung der Revisionsaufsichtsbehörde, nach Artikel 321, 2) StGB, oder wenn der Verwaltungsrat und die Generalversammlung nach einer Mitteilung des Revisors keine Massnahmen ergreifen.

77. Am 15. August 2008 führte die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) ihre Jahresversammlung mit den drei grossen Berufsverbänden durch (Treuhand-Kammer, Schweizerischer Treuhänderverband, Chambre des Experts en Finance et en Controlling SWISCO). Dabei wurde die Empfehlung xiii der GECO behandelt. Die Berufsverbände wurden von der Revisionsaufsichtsbehörde aufgefordert, ihre Mitglieder vermehrt für die Korruptionsbekämpfung und die Meldung von Verdachtsmomenten durch Buchprüfer und Bücherexperten zu sensibilisieren und auszubilden. Am 3. Juni 2009 widmete die Treuhand-Kammer im Rahmen ihres Weiterbildungsprogramms in Zürich einen Schultag ganz den unterschiedlichen Pflichten der Revisionsstelle, die einen Verstoss gegen das Gesetz feststellt (für 2010 ist ein weiteres Seminar zu diesem Thema geplant). Im Juni 2008 stellte der Schweizerische Verband für interne Revision auf einem zweitägigen Kursus u.a. die Themen Korruptionsbekämpfung und Beachtung der Vorschriften durch die interne Revision zur Diskussion. Die Ausbildung und Prüfung zum Bücherexperten und Revisor umfasst heute auch die genauen Massnahmen, die bei Feststellungen von Gesetzesverstössen wie z.B. Korruptionshandlungen zu ergreifen sind. "Der Schweizer Treuhänder" (wichtigste Fachzeitschrift für Revisionsrecht und Revisionsaufsicht) informierte die Mitglieder des Berufsstands in der Ausgabe 11/2008 (in einem ausführlichen Beitrag) über die Anzeigepflichten der Revisionsstelle gemäss dem neuen Artikel 782c OR. Zudem befasste sich die Sonderausgabe 09/2009 mit der Korruptionsthematik. Die folgenden Artikel wurden zwecks Sensibilisierung des Berufsstands veröffentlicht: "Verhalten des Revisors angesichts deliktischer Handlungen", "Wirtschaftskriminalität in Zeiten der Krise", "Whistleblowing und Korruptionsbekämpfung".
78. Daneben wird im Rahmen der Aktualisierung der schweizerischen Prüfungsstandards eine Studie zum Thema durchgeführt (PS 240, "Deliktische Handlungen und Fehler – Verantwortung des Abschlussprüfers"). Die Überprüfung der richtigen Anwendung des PS 240 (bzw. ISA 240) bildete während des Jahres 2008 einen Schwerpunkt der Inspektionen der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB).
79. Die GRECO nimmt mit Interesse zur Kenntnis, dass die Revisionspflicht seit dem 1. Januar 2008 auf einen breiteren Kreis von Rechtssubjekten ausgeweitet wurde und dass die Revisionsstellen den Strafverfolgungsbehörden heute in bestimmten Fällen ihre Erkenntnisse zu deliktischen Handlungen melden können. Die GRECO stellt ferner fest, dass offensichtliche Anstrengungen zur Abstimmung und Ausbildung der Buchprüfer und Bücherexperten betreffend die Erkennung der Korruption (Gegenstand der vorliegenden Empfehlung) geleistet wurden und dass bei der Umsetzung der ISA-Norm 240 weitere relevante Entwicklungen möglich wären.
80. Die GRECO zieht die Schlussfolgerung, dass die Empfehlung xiii in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurde.

### III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

81. **Angesichts der vorherigen Ausführungen gelangt die GRECO zum Schluss, dass die Schweiz praktisch alle im Evaluationsbericht zur Ersten und Zweiten Evaluationsrunde niedergelegten Empfehlungen in zufriedenstellender Weise umgesetzt hat.** Die Empfehlungen i bis iii und v bis xiii wurden in zufriedenstellender Weise umgesetzt. Die Empfehlung iv wurde teilweise umgesetzt.
82. Die GRECO zollt den beispielhaften Bemühungen der Schweiz, rasch alle Konsequenzen aus dem im Juni 2008 verabschiedeten ersten Evaluationsbericht über die Schweiz zu ziehen, nachdrücklich Tribut. Die GRECO begrüsst es, dass praktisch allen Bereichen, die in den

Empfehlungen an die Schweiz berührt werden, gebührend Aufmerksamkeit gewidmet wurde und dass dies in Bereichen wie z.B. Vorschriften über die Korruptionsbekämpfung für öffentliche Bedienstete und über die Transparenz und Kontrolle der Arbeitsweise der Verwaltung zu bemerkenswerten Fortschritten geführt hat. Auch die Aufforderung an die Kantone, auf ihrer Ebene zur Umsetzung der Empfehlungen beizutragen, hat in vielen Fällen grosse Wirkung gezeitigt. Zudem ist das grosse Engagement für die Sensibilisierung und Ausbildung zu bestimmten Aspekten der Korruptionsprävention und –bekämpfung zu erwähnen. Mit der jüngsten Annahme des Bundesgesetzes über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG) wurde das schweizerische Instrumentarium in den verschiedenen Bereichen der Korruptionsbekämpfung gestärkt. Das StBOG hat u.a. die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft geklärt und einen Gesetzesrahmen für den Schutz von Hinweisgebern geschaffen. Die Revisionsstellen (Audit) werden enger an diesen Bemühungen beteiligt: Künftig können sie Korruptionsverdacht unter bestimmten Voraussetzungen den Strafverfolgungsbehörden melden. Dies vorausgeschickt erinnert die GRECO daran, dass sie Privatbestechung als nicht weniger gravierend ansieht als die Bestechung im öffentlichen Sektor. Sie appelliert deshalb an die schweizerischen Behörden, die Untersuchung der Anwendbarkeit von Spezialermittlungsmassnahmen im Zusammenhang mit der Privatbestechung (Gegenstand der einzigen noch ausstehenden Empfehlung) wieder aufzugreifen und abzuschliessen. Die GRECO hofft auch, dass diese letztere Form der Korruption in schweren Fällen bald als Vortat zur Geldwäscherei eingestuft wird.

83. Demzufolge fordert die GRECO den Leiter der schweizerischen Delegation auf, spätestens bis am 30. September 2011 zusätzliche Informationen zur Umsetzung der Empfehlung iv vorzulegen.
84. Schliesslich fordert die GRECO die schweizerischen Behörden auf, die Veröffentlichung des vorliegenden Berichts so rasch wie möglich zu bewilligen, den Bericht in die (anderen) offiziellen Sprachen der Schweiz zu übersetzen und die Übersetzungen öffentlich zu machen.