



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

17. September 2021

Tätigkeitsbericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung (2018–2020)

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	3
2. Entwicklung der Lage	4
2.1 Generelle Wahrnehmung von Korruption in der Schweiz	4
2.2 Statistik der Strafurteile	5
2.3 Meldungen in der Bundesverwaltung	6
3. Abgeschlossene und laufende Gesetzgebungsarbeiten	7
3.1 Beschaffungsrecht	7
3.2 «Whistleblowing»	8
3.3 Geldwäscherei und Rechtshilfe	8
3.4 Indirekter Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungsinitiative	9
3.5 Transparenz in der Politikfinanzierung	9
4. Tätigkeiten der IDAG Korruptionsbekämpfung	9
4.1 Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021-2024.....	9
4.2 Thematische Ateliers der IDAG Korruptionsbekämpfung.....	10
4.3 Informationsnetzwerk Bund-Kantone über Korruption	11
4.4 Umsetzung früherer Empfehlungen.....	12
4.5 Sensibilisierung des Bundespersonals	12
4.6 Sensibilisierung des Privatsektors	13
5. Engagement der Schweiz auf internationaler Ebene	13
5.1 GRECO (Staatengruppe gegen Korruption des Europarats)	14
5.2 OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger	14
5.3 UNCAC (Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption)	15
5.4 Weitere Aktivitäten der Schweiz auf internationaler Ebene.....	16
6. Fazit und Ausblick	17
Anhang 1	18
Anhang 2	19

1. Zusammenfassung

Der Bundesrat hat am 25. April 2018 das Mandat der IDAG Korruptionsbekämpfung erneuert. Dieses Mandat umfasst den Auftrag, alle drei Jahre einen Bericht über die Entwicklung der Lage und ihre Aktivitäten zuhänden des Bundesrats zu verfassen. Der vorliegende Bericht schildert die Tätigkeiten der Arbeitsgruppe im Zeitraum 2018-2020 sowie weitere nationale und internationale Entwicklungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung.

Die IDAG Korruptionsbekämpfung erarbeitete im Berichtszeitraum die [Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021-2024](#). Mit der Verabschiedung der Strategie durch den Bundesrat fand dieser Prozess am 25. November 2020 seinen erfolgreichen Abschluss. Die Strategie fasst erstmals in einer Synthese die verschiedenen Tätigkeiten des Bundes auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung zusammen; sie setzt Ziele und definiert 42 Massnahmen. Das Gesamtbild soll den einzelnen Departementen und Verwaltungseinheiten sowie auch verwaltungsexternen Anspruchsgruppen Orientierung verschaffen und gemeinsame Bestrebungen zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption auf Bundesebene fördern.

Von grosser Bedeutung für die IDAG Korruptionsbekämpfung war ebenfalls die Gründung des Informationsnetzwerkes Bund-Kantone über Korruption am 22. November 2018, das von der Konferenz der Kantonsregierungen mitgetragen wird. Dieses Netzwerk bietet eine Plattform für den regelmässigen Austausch von Erfahrungen und guten Praktiken mit den Kantonen. In der Berichtszeit fanden bereits vier Sitzungen des Netzwerkes statt.

Im Berichtszeitraum liefen zudem einige bedeutende Gesetzgebungsprozesse, welche direkt oder indirekt den Bereich der Korruptionsbekämpfung betreffen. Erfolgreich abgeschlossen wurde die Revision des Beschaffungsrechts, das am 1. Januar 2021 in Kraft treten konnte und der Korruptionsprävention erhöhte Beachtung schenkt. Auch das revidierte Geldwäschereigesetz und die neuen Bestimmungen des Obligationenrechts (OR) über die Berichterstattung von Unternehmen über nichtfinanzielle Belange verstärken die Korruptionsbekämpfung. Ein anderes einschlägiges Gesetzgebungsprojekt blieb dagegen ergebnislos: Die OR-Revision zum Schutz von Arbeitnehmenden im Privatsektor, die Unregelmässigkeiten melden („Whistleblowing“) ist im Parlament gescheitert.

Auf internationaler Ebene unterzog sich die Schweiz wiederum Länderprüfungen im Rahmen der UNO, der OECD und des Europarats. Insgesamt vermochte sie ihre gute Reputation zu behaupten; die Evaluationen durch andere Länder zeigten aber ebenso wie die nationalen und internationalen Korruptionsfälle, dass auch in der Schweiz noch einiges Potenzial für Verbesserungen besteht.

2. Entwicklung der Lage

2.1 Generelle Wahrnehmung von Korruption in der Schweiz

Im weltweiten und europäischen Vergleich gehört die Schweiz weiterhin zu den Ländern, in denen wenig Korruption im öffentlichen Sektor wahrgenommen wird. Das konstant gute Abschneiden der Schweiz im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International belegt dies:

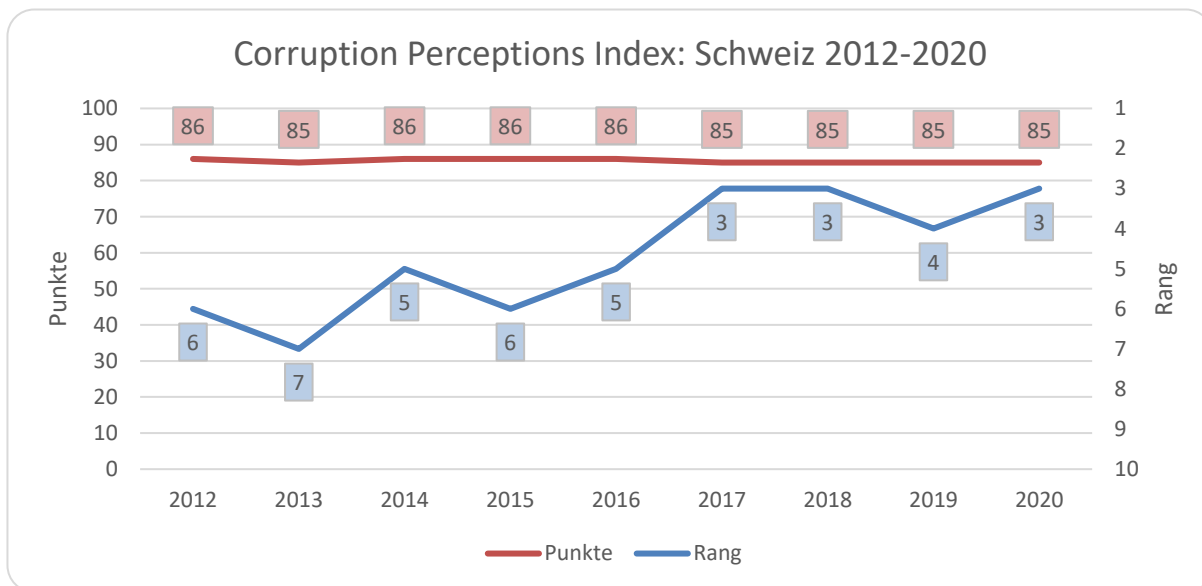


Diagramm 1: Corruption Perceptions Index

Quelle: Transparency International

Seit Beginn der Messreihe im Jahr 1995 war die Schweiz nie schlechter als im 12. Rang klassiert; seit 2012 gar nie schlechter als auf dem 7. Rang. In den letzten Jahren hat sie sich in der Spitzengruppe etabliert. Die absolute Punktezahl blieb konstant.

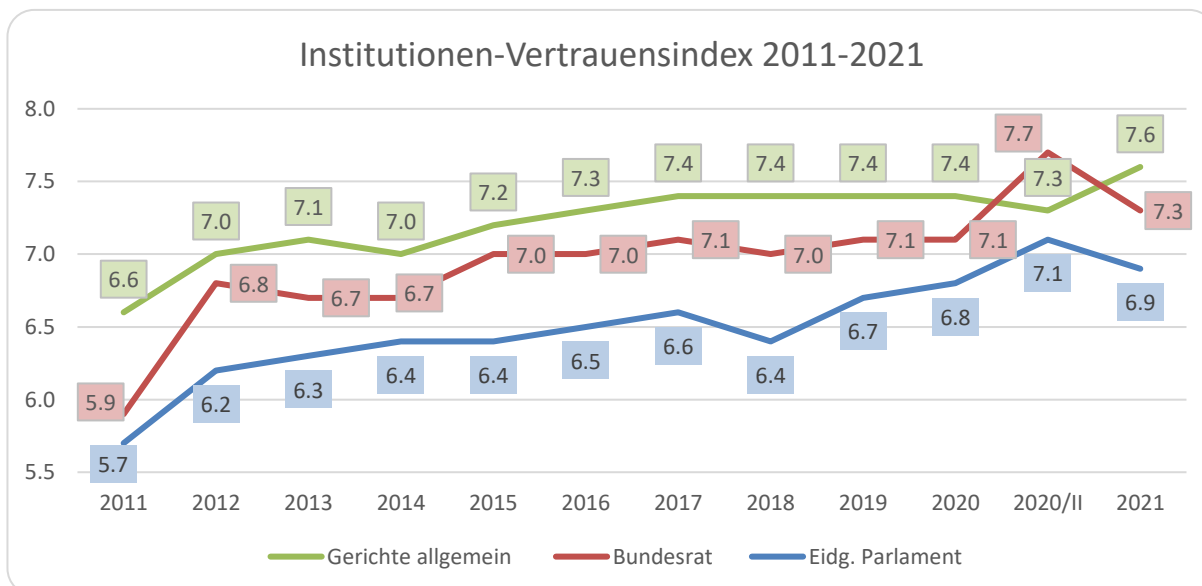


Diagramm 2: Institutionen-Vertrauensindex 2011-2021

Quelle: ETH Zürich

Der CPI gibt eine Fremdwahrnehmung wieder; der von der ETH Zürich erhobene Institutionen-Vertrauensindex beruht hingegen auf einer repräsentativen Befragung der Schweizer Bevölkerung. Diesem Index zufolge geniessen Schweizer Institutionen und Behörden, namentlich der Bundesrat, das eidgenössische Parlament, die Gerichte, die Polizei und die Armee seit

Jahren ein hohes und tendenziell zunehmendes Mass an Vertrauen. In einer Nachbefragung im Juli 2020 erreichten der Bundesrat und das Parlament gar einen historischen Höchstwert.¹

Über die Situation im Privatsektor gibt die globale Umfrage zur Wirtschaftskriminalität von PwC aus dem Jahr 2018 Aufschluss: 39% der befragten 101 Unternehmen in der Schweiz melde-ten, in den letzten zwei Jahren von Wirtschaftskriminalität betroffen gewesen zu sein (gegen-über 41% im Jahr 2016). Bestechung und Korruption wirken sich zunehmend auf ihre Ge- schäfte aus: 27% der Befragten wurden in den letzten 24 Monaten zur Bestechung aufgefor- dert (gegenüber 9% im Jahr 2016), und 20% haben eine Geschäftsmöglichkeit an einen Mit- bewerber verloren, von dem sie glauben, dass er eine Bestechung bezahlt hat (gegenüber 11% im Jahr 2016).² Die Schweizer Umfrageteilnehmer bezogen sich dabei zu 70% auf glo- bale, nicht lokale Geschäftsmöglichkeiten.

2.2 Statistik der Strafurteile

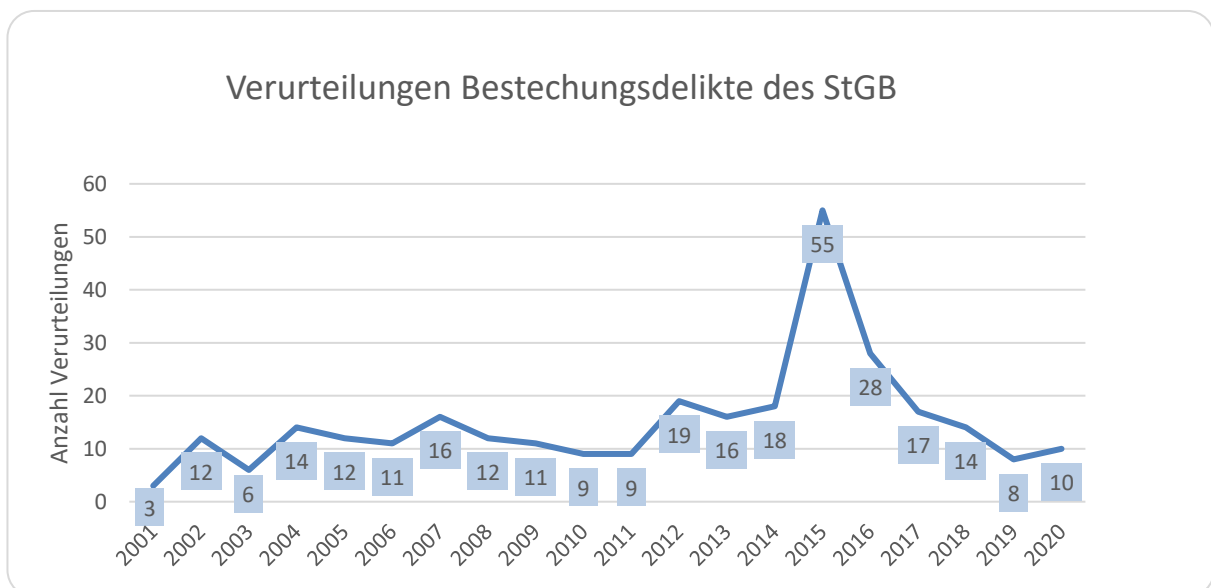


Diagramm 3: Strafurteilsstatistik Schweiz, 2001-2020: Zahl der Verurteilungen

Quelle: BFS

In der Strafurteilsstatistik ist keine Zunahme von Korruptionsdelikten ersichtlich. Im Berichts- zeitraum verzeichnete das Bundesamt für Statistik (BFS) insgesamt 32 Verurteilungen auf- grund von Bestechungsdelikten des Strafgesetzbuches³. Dazu zählen die Tatbestände des Neunzehnten Titels des StGB (Bestechung) sowie die Art. 168 (Bestechung bei Zwangsvoll- streckung) und 281 (Wahlbestechung).

In einer längerfristigen Betrachtung zeigt sich, dass trotz Verschärfungen des Korruptionsstraf- rechts⁴ die Zahl der Verurteilungen nicht wesentlich zugenommen hat. Eine überdurchschnitt- lich hohe Anzahl an Verurteilungen war lediglich im Jahr 2015 zu beobachten, die mit einem einzelnen Fallkomplex von Strafbefehlen erklärt wurde.⁵

Kriminologen gehen bei Korruptionsdelikten von einer hohen Dunkelziffer aus; man müsse damit rechnen, dass die grosse Mehrheit der Korruptionsvorgänge nicht angezeigt werde. Dies relativiert die niedrige Zahl der erfassten Delikte. Zu bedenken ist ferner, dass viele Fälle von Geldwäscherei im Zusammenhang mit Korruption stehen. Gemäss einer verwaltungsinternen

¹ Sicherheit 2021 – Aussen, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend. Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich und Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, Birmensdorf und Zürich.

² [PwC: Globale Umfrage zur Wirtschaftskriminalität 2018 – Schweizer Erkenntnisse](#). Die Schweizer Erkenntnisse zu [PwC's Global Economic Crime and Fraud Survey](#) von 2020 liegen zum Verfassungszeitpunkt dieses Berichtes nicht vor.

³ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0; StGB).

⁴ Das Korruptionsstrafrecht wurde 2000, 2006 sowie 2016 revidiert.

⁵ Vgl. Tätigkeitsbericht der IDAG Korruptionsbekämpfung 2014-2017, Fn. 5.

Studie macht Korruption beinahe ein Viertel der Geldwäscherei-Vorfällen aus, wobei sich die Korruptionsdelikte zu 99 Prozent im Ausland ereigneten.⁶

2.3 Meldungen in der Bundesverwaltung

Seit Inkrafttreten von Art. 22a des Bundespersonalgesetzes⁷ am 1. Januar 2011 besteht für Angestellte des Bundes eine Meldepflicht für von Amtes wegen zu verfolgende Verbrechen und Vergehen. Bundesangestellte sind verpflichtet, alle bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellte oder ihnen gemeldete Verbrechen oder Vergehen den Strafverfolgungsbehörden, ihren Vorgesetzten oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) anzuzeigen (Art. 22a Abs. 1). Im Übrigen sind Angestellte berechtigt, andere Unregelmässigkeiten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, der EFK zu melden (Art. 22a Abs. 4).

Seit dem 1. Juni 2017 betreibt die EFK online eine Whistleblowing-Plattform (www.whistleblowing.admin.ch), auf der Private wie auch Bundesangestellte Verdachtsmeldungen von Unregelmässigkeiten, Korruptionshandlungen oder anderen illegalen Tätigkeiten innerhalb der Verwaltungseinheiten des Bundes oder bei einem Subventionsempfänger auf sichere und anonyme Weise platzieren können. Die Anzahl der bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) eingegangenen Meldungen ist seither stark angestiegen.

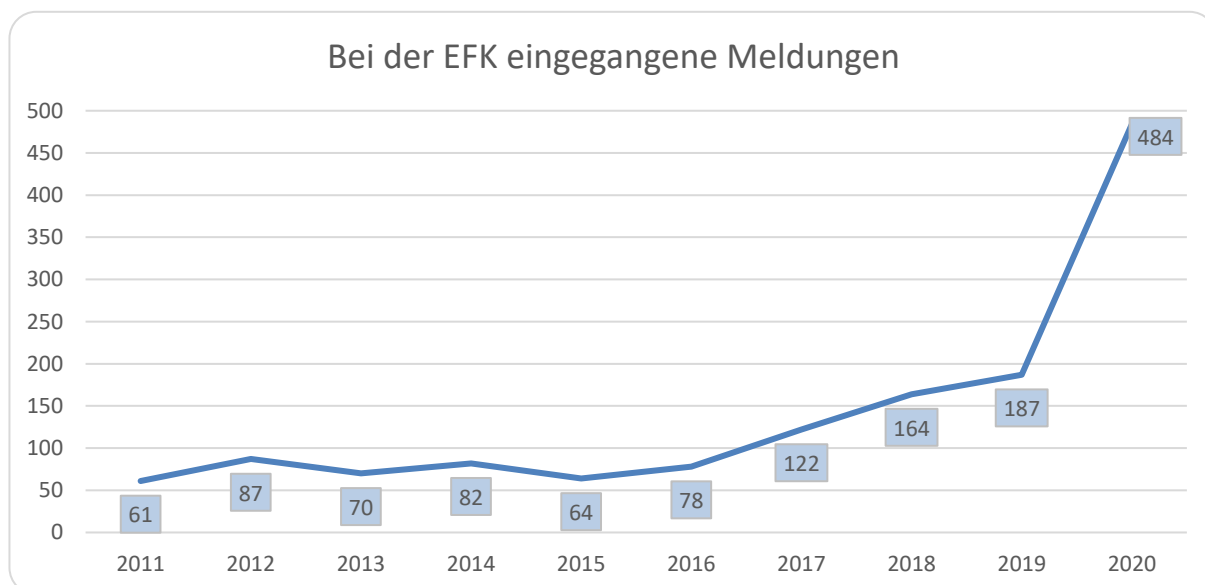


Diagramm 4: Bei der EFK eingegangene Meldungen

Quelle: EFK

Der starke Anstieg im Jahr 2020 ist auf Meldungen im Zusammenhang mit Kurzarbeitsentschädigungen und COVID 19-Krediten zurückzuführen.⁸ Der Anteil der Meldungen von Bundesangestellten blieb stabil und lag 2018 bei rund 46%, 2019 bei gut 45% und im 2020 bei 44% (ohne die COVID 19-Fälle).

Zusätzlich bestehen innerhalb der Bundesverwaltung ebenfalls beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (Compliance Office EDA) sowie beim Bundesamt für Strassen ASTRA (Ombudsperson) interne Meldestellen.

⁶ National Risk Assessment: Korruption als Geldwäschereivortat. Bericht der interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (KGGT), April 2019.

⁷ Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1; BPG).

⁸ Die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) im Bundesamt für Polizei (fedpol) erhielt zudem im Jahr 2020 mehr als tausend Verdachtsmeldungen durch Finanzintermediäre in Zusammenhang mit COVID 19-Krediten.

Nationale und internationale Korruptionsfälle erregten auch in der Berichtszeit das Interesse der schweizerischen Öffentlichkeit. Die Bundesverwaltung und bundesnahe Betriebe blieben nicht verschont: Das Bundesstrafgericht verurteilte 2018 einen SBB-Mitarbeiter, der sich bei der Vergabe von Aufträgen jahrelang selbst bereichert hatte. 2019 akzeptierten drei Unternehmer und ein Treuhänder, die einem SECO-Mitarbeiter im Zusammenhang mit Informatikanschaffungen ungebührliche Vorteile gewährt hatten, Strafbefehle der Bundesanwaltschaft. Zudem sorgte 2018 der Fall eines RUAG-Mitarbeiters, der neben seiner Funktion im Verkauf in unerlaubte private Geschäfte involviert war, für Aufsehen.

Weltweite Beachtung fanden die Strafverfahren im Zusammenhang mit dem Weltfussball und die daraufhin von der FIFA selbst ergriffenen Massnahmen gegen Korruption. Der Beitrag der Schweizer Justiz zur Aufklärung der Verfahrenskomplexe rund um den malaysischen Staatsfonds 1MDB sowie die brasilianischen Unternehmen Petrobras und Odebrecht wurde positiv zur Kenntnis genommen. Die Verwicklung schweizerischer Finanzintermediäre in diese Skandale sorgte aber auch für negative Schlagzeilen.

Neben natürlichen Personen wurden zunehmend auch Unternehmen für Organisationsmängel kritisiert und zur Rechenschaft gezogen. Die Bundesanwaltschaft verurteilte 2019 per Strafbefehl mehrere Gesellschaften der Gunvor-Gruppe zur Zahlung von insgesamt rund CHF 94 Millionen, davon CHF 4 Millionen als Busse. Infolge schwerer Mängel in der internen Organisation hatte der Erdölhändler keine Massnahmen getroffen, um die Bestechung von Amtsträgern der Republik Kongo und der Elfenbeinküste zu verhindern. Für Aufsehen sorgten 2020 auch aufsichtsrechtliche Massnahmen der Finma gegen die Bank Julius Bär. Die Aufsichtsbehörde hatte im Kontext der mutmasslichen Korruptionsfälle rund um den venezolanischen Ölkonzern PDVSA schwere Mängel in der Geldwäschereibekämpfung festgestellt.

3. Abgeschlossene und laufende Gesetzgebungsarbeiten

3.1 Beschaffungsrecht

National- und Ständerat haben die Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1) am 21. Juni 2019 verabschiedet. Parallel dazu hat das Parlament das revidierte WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA 2012) angenommen. Das totalrevidierte BöB und die entsprechenden Verordnungsanpassungen (VöB, SR 172.056.11) sind am 1. Januar 2021 in Kraft getreten.

Die Revision dient der Harmonisierung der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen; gleichzeitig wird das GPA 2012 in die nationale Gesetzgebung überführt. Das GPA 2012 verbessert die Transparenz und räumt der Korruptionsbekämpfung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge erhebliches Gewicht ein. Mit dem revidierten Beschaffungsrecht kommt der konsequenten Bekämpfung von Korruption noch grössere Aufmerksamkeit zu als heute. Eine grundlegende Neuerung im BöB ist die explizite Nennung der Korruptionsprävention im Zweckartikel und bei den Verfahrensgrundsätzen (Art. 2 Bst. d und Art. 11 Bst. b BöB). Zudem enthält das Gesetz konkrete Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung: So können beispielsweise Anbieter und Subunternehmer, welche die Bestimmungen über die Bekämpfung der Korruption verletzen, von einem laufenden und von künftigen Vergabefahren ausgeschlossen werden (Art. 44 Abs. 1 Bst. e BöB). Diese Regelung trägt einer Empfehlung der OECD-Antikorruptionsarbeitsgruppe Rechnung. In schwerwiegenden Fällen ist ein bis zu fünfjähriger Ausschluss von künftigen öffentlichen Aufträgen möglich (Art. 45 Abs. 1 BöB), der gegenüber allen Auftraggebern des Bundes wirkt. In leichten Fällen kann eine Verwarnung erfolgen. Die zuständige Behörde führt eine nicht öffentliche Liste der sanktionierten Anbieter und Subunternehmer.

3.2 «Whistleblowing»

Der zweite Gesetzesentwurf des Bundesrats zur Änderung des Arbeitsrechts, der im September 2018 an das Parlament überwiesen wurde, wurde von diesem am 5. März 2020 abgelehnt.⁹ Damit ist die Vorlage definitiv gescheitert. Zur Erinnerung: Ziel dieses Entwurfs war es, die Bedingungen zu klären, unter denen Angestellte der Privatwirtschaft Unregelmässigkeiten melden können, von denen sie im Rahmen ihrer Arbeit Kenntnis erhalten. Ausserdem war eine Entschädigung für Mitarbeitende vorgesehen, die infolge einer solchen Meldung entlassen wurden. Die Vorlage wurde von linker wie rechter Seite als zu komplex beanstandet. Das Parlament war zudem der Ansicht, dass der Entwurf den Schutz von Whistleblowern nicht wirklich verbessere, sondern vielmehr zu Rechtsunsicherheit führe im Vergleich zur heutigen Regelung, die auf der Rechtsprechung beruht. Nach Auffassung des Parlaments sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht in der Lage, im Voraus abzuschätzen, ob eine Verdachtsmeldung zulässig ist oder nicht. Während der Beratungen kündigten einige Parlamentsmitglieder an, dass sie weitere Vorstösse einreichen würden, um die Debatte zu diesem Thema neu zu lancieren.

3.3 Geldwäscherei und Rechtshilfe

Am 25. September 2020 verabschiedete das Parlament den Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll.¹⁰ Bei dieser Vorlage ging es vor allem darum, das Schweizer Strafrecht mit den vorgenannten Rechtsinstrumenten in Einklang zu bringen, insbesondere in Bezug auf die Finanzierung von Reisen und Ausbildungen zu terroristischen Zwecken. Der Gesetzgeber nutzte die Gelegenheit aber auch, um die dynamische Rechtshilfe im Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG, SR 351.1) zu formalisieren und die Kompetenzen der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) im Geldwäschereigesetz (GwG, SR 955.0) auszubauen, was sich positiv auf die Korruptionsbekämpfung im Allgemeinen auswirken wird. Diese Änderungen sind am 1. Juli 2021 in Kraft getreten¹¹ und lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Stärkere Kompetenzen der MROS

Im Rahmen des Berichts zur gemeinsamen Evaluation der Schweiz vom Dezember 2016¹² bemängelte die Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei (FATF) die Tatsache, dass die MROS nicht befugt war, ausschliesslich aufgrund von Informationen einer ausländischen Meldestelle Auskünfte bei Schweizer Finanzintermediären einzuholen. Die OECD-Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung hatte im März 2018 eine ähnliche Feststellung gemacht.¹³ Mit der Änderung von Artikel 11a GwG erhielt die MROS die entsprechende Befugnis (s. insbesondere Art. 11a Abs. 2^{bis} und 3).

Stärkung der Rechtshilfe

Die Qualität der von den Schweizer Behörden geleisteten Rechtshilfe in Strafsachen wird von den anderen Staaten zwar anerkannt, doch wird gelegentlich darauf hingewiesen, dass das Beschwerderecht der Beschuldigten in diesem Bereich das Verfahren verlangsamen kann. Diesen Punkt hatte im Jahr 2016 die FATF¹⁴ und 2018 die OECD-Arbeitsgruppe¹⁵ hervorgehoben. Das Beschwerderecht wurde nicht angepasst. Dagegen wurden für die Ermittlung von

⁹ [13.094 | OR.Schutz bei Meldung von Unregelmässigkeiten am Arbeitsplatz | Amtliches Bulletin | Das Schweizer Parlament \(parlament.ch\)](#).

¹⁰ BBI 2020 7891, <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2020/7651.pdf>.

¹¹ [Terrorismusbekämpfung: Bundesrat setzt verschärftes Strafrecht in Kraft \(admin.ch\)](#).

¹² GAFI, *Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Suisse, Rapport d'évaluation mutuelle*, Décembre 2016, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/mer-suisse-2016.pdf>.

¹³ OCDE, *La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, Rapport de phase 4 : Suisse*, 15. März 2018, <http://www.oecd.org/fr/corruption/anti-corruption/Suisse-Rapport-Phase-4-FR.pdf>.

¹⁴ FATF, *ibid.*, Kriterium 37.5, S. 245.

¹⁵ OECD, *ibid.*, § 119 ff., S. 55 f., und Empfehlung 12(a), S. 81.

Fällen organisierter Kriminalität und Terrorismus die unaufgeforderte Übermittlung von Informationen und die gemeinsamen Ermittlungsgruppen in Artikel 80d^{bis} und 80d^{ter} IRSG verankert. Diese Instrumente werden dazu beitragen, die Rechtshilfeverfahren in diesen Bereichen zu beschleunigen.

3.4 Indirekter Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungsinitiative

Am 29. November 2020 wurde die Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen - zum Schutz von Mensch und Umwelt» aufgrund des fehlenden Ständemehrs abgelehnt. Infolgedessen soll nun der indirekte Gegenvorschlag in Kraft gesetzt werden, welchen die eidgenössischen Räte im Rahmen der Aktienrechtsrevision bereits am 19. Juni 2020 beschlossen hatten. In Anlehnung an die EU-Richtlinie 2014/95/EU wird für Publikumsgesellschaften und grosse Finanzinstitute eine Pflicht zur Berichterstattung über nichtfinanzielle Belange, unter anderem über die Bekämpfung der Korruption, eingeführt. Dazu gehört die Berichterstattung über die wesentlichen Risiken, die Massnahmen und deren Wirksamkeit oder die Begründung, weshalb kein solches Konzept verfolgt wird (sog. *comply or explain*-Konzept). Die Referendumsfrist für den indirekten Gegenvorschlag hat am 27. April 2021 begonnen und ist am 5. August 2021 unbenutzt abgelaufen. Der indirekte Gegenvorschlag wird wohl nicht vor Ende 2021 in Kraft treten. Gemäss Obligationenrecht müssen die Bestimmungen erstmals auf das Geschäftsjahr angewendet werden, das ein Jahr nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen beginnt.

3.5 Transparenz in der Politikfinanzierung

Für den Gesetzesentwurf zur Transparenz in der Politikfinanzierung wird auf Kapitel 5.1 in fine verwiesen.

4. Tätigkeiten der IDAG Korruptionsbekämpfung

Gemäss ihrem neuen Mandat ist die IDAG Korruptionsbekämpfung ein Planungs- und Koordinationsorgan im Sinne von Art. 55 RVOG. Alle interessierten Verwaltungseinheiten können sich in der IDAG Korruptionsbekämpfung vertreten lassen. Rund 30 Bundesämter sowie die Bundesanwaltschaft haben in der Berichtsperiode von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht; die Eidg. Finanzkontrolle nimmt an den Veranstaltungen beobachtend teil. Eine Kerngruppe plant und steuert die Prozesse der IDAG und nimmt weitere operationelle Aufgaben wahr. Sie wird vom EDA (AWN) geleitet und umfasst Vertreterinnen und Vertreter des Bundesamtes für Justiz (BJ), des Bundesamtes für Polizei (fedpol), des Bundesamtes für Rüstung (armasuisse), des Eidgenössischen Personalamtes (EPA), des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL), des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) sowie der Bundesanwaltschaft (BA). Schliesslich verfügt die IDAG Korruptionsbekämpfung über einen Sekretär, der vom EDA angestellt ist.

4.1 Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021-2024

Das neue Mandat der IDAG Korruptionsbekämpfung vom 25. April 2018 enthält u.a. den Auftrag, strategische und operationelle Antikorruptionsziele auf Bundesebene auszuarbeiten und diese dem Bundesrat bis am 31. März 2020 zur Genehmigung zu unterbreiten.

Die IDAG Korruptionsbekämpfung führte zur Entwicklung der Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021-2024 zwischen November 2018 und Juni 2019 eine Reihe themenspezifischer Ateliers durch (siehe Kapitel 4.2), bei denen zahlreiche Bundesämter, die Bundesanwaltschaft sowie ausgewählte Vertreterinnen und Vertreter der Kantone, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft sowie der Wissenschaft mitwirkten. Grundlage der Beratungen waren Thesenpapiere der IDAG-Kerngruppe. Diese enthielten Vorschläge für strategische und operationelle Ziele und nahmen Anregungen und Empfehlungen von internationalen Organisatio-

nen (insbesondere aus den Länderprüfungen der Schweiz), aus dem Parlament, aus den Berichten der Eidgenössischen Finanzkontrolle, aus den Strategien vergleichbarer Länder und aus wissenschaftlichen Publikationen auf.

Die Strategie, welche für den Zeitraum 2021-2024 gilt, definiert 11 Ziele, die von der Prävention über die Detektion und Repression bis zur internationalen Dimension ein breites Spektrum erfassen:

1. Alle Amtsträger und Angestellten des Bundes stellen sicher, dass die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben nicht durch private Interessen beeinträchtigt wird.
2. Die Verwaltungseinheiten sind sich der spezifischen Korruptionsrisiken in ihrem Tätigkeitsbereich bewusst und widmen den Tätigkeiten und Aufgabenbereichen, die mit erhöhten Risiken behaftet sind, besondere Aufmerksamkeit.
3. Der Bund sorgt für Transparenz, um Vertrauen zu stiften und zu erhalten.
4. Die selbständigen Unternehmen und Anstalten des Bundes sind Vorbilder bezüglich Integrität und Transparenz.
5. Bund, Kantone und Gemeinden bekämpfen die Korruption gemeinsam und lernen voneinander.
6. Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber haben beim Bund keine Nachteile zu befürchten.
7. Die Justiz- und Aufsichtsbehörden verfügen über ein wirksames Instrumentarium für eine konsequente Verfolgung von Korruptionsdelikten.
8. Korruptionsdelikte werden konsequent verfolgt und angemessen sanktioniert.
9. Ehrliche Geschäftspraktiken sind auch auf ausländischen Märkten kein Wettbewerbsnachteil.
10. Die Schweiz wird als verlässlicher Partner im Kampf gegen Korruption wahrgenommen.
11. Die Schweiz verbindet die internationale Zusammenarbeit und den Menschenrechtsschutz mit der Korruptionsbekämpfung.

Auf der operationellen Ebene definiert die Strategie 42 Massnahmen. Ziele und Massnahmen sind als strategische Stossrichtungen zu verstehen. Sie sind durch die fachlich zuständigen Verwaltungseinheiten zu konkretisieren, wobei die bestehenden Zuständigkeiten unverändert bleiben.

Nach unvorhergesehenen Verzögerungen, insbesondere auch im Zusammenhang mit der COVID-19 Pandemie, wurde die «Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021-2024» am 25. November 2020 vom Bundesrat verabschiedet. Dabei wurde die IDAG Korruptionsbekämpfung u.a. damit beauftragt, die Umsetzung der aufgelisteten Massnahmen durch die zuständigen Verwaltungseinheiten zu fördern sowie die Zielerreichung mittels Empfehlungen zu unterstützen und für die Information der Kantone zu sorgen.

Die IDAG Korruptionsbekämpfung beabsichtigt, die Umsetzung der Massnahmen mittels verschiedener Monitoringinstrumente (Fragebogen, Rapportierung im Rahmen von IDAG-Ateliers und Sitzungen der Kerngruppe etc.) eng zu begleiten und zu überwachen. Die Kerngruppe hat zu diesem Zweck einen Umsetzungs- und Monitoringplan erstellt. Die IDAG Korruptionsbekämpfung wird über diesen Prozess sowie über den Stand der Umsetzung der einzelnen Massnahmen im nächsten Tätigkeitsbericht (2021-2023) informieren; zusätzlich wird das EDA die Umsetzung der Strategie durch eine unabhängige Stelle evaluieren lassen, damit der Bundesrat Ende 2024 Bilanz ziehen kann.

4.2 Thematische Ateliers der IDAG Korruptionsbekämpfung

Die IDAG Korruptionsbekämpfung organisierte im Berichtszeitraum sechs Veranstaltungen, die anhand von Referaten und interaktiven Podien jeweils ein Schwerpunktthema von aktueller Relevanz behandelten. Diese Veranstaltungen erfüllen den Zweck, die Mitglieder der IDAG, aber je nach Thema auch breitere Kreise innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung für

die Korruptionsprävention und -bekämpfung zu sensibilisieren. Aufgrund der Kontakteinschränkung im Zusammenhang mit der COVID-19 Pandemie fanden sämtliche IDAG-Veranstaltungen im Jahr 2020 erstmals in rein virtueller Form statt. Behandelt wurden zwischen 2018 und 2020 die folgenden thematischen Schwerpunkte:

- «Korruption im Tiefbau», Versammlung und Atelier vom 29. Mai 2018, Bern
- «Ergebnisse des OECD-Länderexams Phase 4», Atelier vom 17. September 2018, Bern
- «Compliance in der Bundesverwaltung», Atelier vom 4. Februar 2019, Bern
- «Korruption im Gesundheitswesen», Atelier vom 21. Oktober 2019, Bern
- Finanzkontrolle und COVID-19-Massnahmen / revidiertes Beschaffungsrecht, virtuelles Atelier vom 26. Mai 2020
- «Wie misst man Korruption?», virtuelles Atelier vom 27. November 2020

Zusätzlich führte die IDAG Korruptionsbekämpfung fünf Ateliers zur Erarbeitung der «Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021-2024» durch:

- «Ziele und Prioritäten», Atelier vom 22. November 2018, Bern
- «Prävention», Atelier vom 1. März 2019, Bern
- «Detektion und Repression», Atelier vom 2. April 2019, Bern
- «Internationales», Atelier vom 2. Mai 2019, Bern
- «Institutionelles», Atelier vom 4. Juni 2019, Bern

Detaillierte Informationen zu einzelnen IDAG-Ateliers finden sich auf der [Website der IDAG Korruptionsbekämpfung](#) unter der Rubrik «Dokumente». Die konstant hohe Teilnehmerzahl sowohl an den Versammlungen als auch an den thematischen Ateliers, sei es in physischer oder virtueller Form, bestätigt die Relevanz der gewählten Themen und den anhaltenden Diskussions- und Austauschbedarf zwischen den verschiedenen kompetenten Bundesstellen sowie der Privatwirtschaft, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft im Bereich der Korruptionsbekämpfung.

4.3 Informationsnetzwerk Bund-Kantone über Korruption

Die IDAG Korruptionsbekämpfung hat im Berichtszeitraum einen regelmässigen Dialog mit den Kantonen aufgenommen. Sie folgte dem Auftrag des Bundesrats, ein Informationsnetzwerk für den Austausch mit den Kantonen über Korruption aufzubauen, und gewann die Konferenz der Kantonsregierungen KdK für dieses Ansinnen. Die Gründung des Informationsnetzwerks Bund-Kantone über Korruption (IBKK) erfolgte am 22. November 2018 in Bern. Seine Treffen finden in der Regel zweimal jährlich statt. Sie dienen dem gegenseitigen Erfahrungsaustausch und der Sensibilisierung für die verschiedenen Aspekte der Korruptionsbekämpfung. An den Sitzungen anwesend sind neben dem Präsidenten und der Kerngruppe der IDAG-Korruptionsbekämpfung der Generalsekretär der KdK sowie Vertreterinnen und Vertreter, die von den 26 Kantonen bezeichnet wurden. Eingeladen werden zudem der Schweizerische Gemeindeverband (SGV), der Schweizerische Städteverband (SSV), die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK) und die Fachvereinigung der Finanzkontrollen der deutschsprachigen Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein (FDK). Die Vertretung der Conférence des chefs des contrôles financiers des cantons latins (CCCFCL) ist jeweils durch den Delegierten des Kantons Tessin sichergestellt.

Folgende IBKK-Sitzungen fanden bislang statt:

- Konstituierende Sitzung des IBKK vom 22. November 2018 in Bern
- «Whistleblowerschutz», Sitzung des IBKK vom 4. Juni 2019 in Bern
- «Verhaltenskodizes für das Verwaltungspersonal», Sitzung des IBKK vom 26. November 2019 in Zürich
- «Administrativ- und Disziplinarverfahren in der Verwaltung», virtuelle Sitzung des IBKK vom 27. November 2020

4.4 Umsetzung früherer Empfehlungen

Die Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung hatte im Tätigkeitsbericht 2014-2017 mehrere Empfehlungen formuliert, die sie anschliessend weiterverfolgte (siehe Anhang 1). Im Berichtszeitraum stand die Strategieentwicklung im Vordergrund; darüber hinaus wurden keine weiteren Empfehlungen abgefasst.

Die Kerngruppe hatte in der Vergangenheit festgestellt, dass in verschiedenen Arbeitsverträgen hoher Bundesangestellter keine Karenzfrisklauseln bezüglich möglicher Übertritte in die Privatwirtschaft (sogenannte «Pantouflage») enthalten sind. Sie gab daher die Empfehlung ab, zur Vermeidung möglicher Interessenkonflikte derartige Klauseln in Arbeitsverträge höherer Kader der Bundesverwaltung soweit sachlich angezeigt ist, aufzunehmen. In ihrem Tätigkeitsbericht 2014-2017 kündigte die IDAG Korruptionsbekämpfung an, dass die Kerngruppe die effektive Umsetzung dieser Empfehlung weiterhin aufmerksam beobachten werde.

Am 25. Oktober 2019 verschickte die IDAG Korruptionsbekämpfung zu diesem Zweck einen Fragebogen an die Generalsekretariate der sieben Departemente, um die Anzahl der Arbeitsverträge mit Karenzfrisklauseln in der Bundesverwaltung zu ermitteln. Die Auswertung ergab, dass seit 2016 lediglich in drei Fällen solche Vertragsklauseln erfasst wurden. Als Ergebnis der Umfrage schickte die IDAG Korruptionsbekämpfung am 4. März 2020 einen Brief an die Generalsekretäre und Personalleiterinnen der Departemente, um sie für das Problem möglicher Interessenkonflikte bei der direkten Übertragung von Arbeitsplätzen aus der Bundesverwaltung in die Privatwirtschaft zu sensibilisieren und sie zu ermutigen, verstärkt von Karenzfrisklauseln Gebrauch zu machen. Eine entsprechende Massnahme findet sich auch in der Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021-2024: Gemäss Massnahme 10 «[wird] von Art. 94b BPV (Vereinbarung einer Karenzfrist) [...] vermehrt Gebrauch gemacht, um Interessenkonflikte beim Wechsel von öffentlichen in private Funktionen zu vermeiden».

4.5 Sensibilisierung des Bundespersonals

Die Generalsekretärenkonferenz (GSK) des Bundes beschloss auf Antrag der IDAG Korruptionsbekämpfung im Dezember 2015, ab dem 1. Januar 2017 die Absolvierung des E-Learning Moduls «Korruptionsprävention und Verhaltenskodex» für alle Bundesangestellte mit Zugriff auf E-Gate der Lohnklassen 12-23 mit leitenden Funktionen und für alle Mitarbeitende der Besoldungsklassen 24-38 für obligatorisch zu erklären. Die Kerngruppe kündigte in ihrem Tätigkeitsbericht 2014-2017 an, die effektive Umsetzung dieses GSK-Beschlusses aufmerksam zu beobachten.

Nach aktuellem Informationsstand der Kerngruppe ist die Absolvierung des E-Learning Moduls «Korruptionsbekämpfung und Verhaltenskodex» nach wie vor für die genannten Mitarbeitenden obligatorisch. Die vorgesetzten Führungskräfte sowie die Personalabteilungen der Departemente haben die Möglichkeit, in der Lernplattform des Ausbildungszentrums der Bundesverwaltung (LMS) zu überprüfen, ob das Modul effektiv absolviert wurde. Seit 2017 haben insgesamt 13'120 Personen das Modul absolviert. Ausgehend davon, dass in der Bundesverwaltung ca. 10'000 Mitarbeitende in die relevanten Zielgruppen fallen, kann davon ausgegangen werden, dass der prozentuale Anteil hoch ausfällt.

Zusätzlich leisteten einzelne Mitglieder der IDAG Korruptionsbekämpfung bzw. das Sekretariat Beiträge an Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen für bestimmte Zielgruppen, wie z.B. angehende Diplomaten (im Rahmen des vom SECO angebotenen jährlichen Wirtschaftsmoduls). Das EDA erneuerte im April 2019 seinen Leitfaden über die Rolle des Aussennetzes im Umgang mit Korruption. Darin geht es nicht nur um die Korruptionsprävention innerhalb und ausserhalb der Verwaltung, sondern auch um die Beratung von Schweizer Unternehmen, die mit Schmiergeldforderungen konfrontiert sind oder sich durch Bestechungshandlungen eines ausländischen Mitbewerbers benachteiligt fühlen.

Bis im 2019 wurde die Korruptionsprävention in den Beschaffungsgrundkursen des BBL durch Referenten von fedpol thematisiert. Im Rahmen der neu konzipierten Ausbildung für die Berufsprüfung «Spezialist/-in öffentliche Beschaffung mit eidg. Fachausweis» bietet das BBL seit 2020 ein e-Learning-Tool¹⁶ über Compliance mit Schwerpunkt Korruptionsprävention in der öffentlichen Beschaffung für alle Angestellten öffentlicher Auftraggeberinnen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden an. Diese online-Ausbildung wurde in Zusammenarbeit mit fedpol entwickelt und kann in ca. einer Stunde absolviert werden.

Auch das Bundesamt für Strassen (ASTRA), als eine der zentralen Beschaffungsstellen der öffentlichen Hand, leistet Präventionsarbeit im Beschaffungswesen, welches als besonders korruptionsanfällig gilt: Es sensibilisiert 4-5 mal jährlich seine neu eintretenden Mitarbeitenden zum Thema Ethik und Korruptionsprävention im Allgemeinen und spezifisch im ASTRA. Zusätzlich hat die Korruptionsbekämpfung einen festen Platz in den ein bis zweimal jährlich stattfindenden Schulungen zum Beschaffungswesen.

Schliesslich gibt die IDAG Korruptionsbekämpfung monatlich eine Zusammenstellung von Presseartikeln («Radar Korruption») heraus, die zur Information und Dokumentation ihrer Mitglieder dient. Mit diesem Periodikum sowie mit den thematischen Veranstaltungen werden die IDAG-Mitglieder in die Lage versetzt, innerhalb ihrer Verwaltungseinheiten zur Sensibilisierung beizutragen.

4.6 Sensibilisierung des Privatsektors

Die Korruptionsprävention ist auch Teil der Bemühungen des Bundes, die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen (CSR = „corporate social responsibility“) zu stärken. So floss die Thematik der Korruptionsprävention als Teilkapitel der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen in die entsprechenden Sensibilisierungsanlässe ein bzw. war Schwerpunktthema am Jahresanlass 2019 des Global Compact Netzwerk Schweiz.

Gemäss seinem Mandat zur Umsetzung der OECD-Anti-Korruptionskonvention nahm das SECO an 15 Veranstaltungen teil, die von oder mit der Wirtschaft organisiert wurden, und sensibilisierte mehr als 400 Vertreter von KMU und Banken zur Thematik der internationalen Korruption. Einen regelmässigen Austausch pflegten EDA und SECO mit den Compliance-Verantwortlichen von Schweizer Unternehmen und mit Transparency International Schweiz im Rahmen des *Compliance Roundtable*. Das SECO nahm auch an Konferenzen und Schulungen für Vertreter des privaten und öffentlichen Sektors anderer Staaten (Algerien, Demokratische Republik Kongo) teil.

Die SECO Website, welche u.a. Informationen für Unternehmen zur Korruptionsprävention enthält, wurde 2020 nachgeführt und ausgebaut. Einer Empfehlung der Kerngruppe folgend, aktualisierte zudem das EDA zusammen mit den schweizerischen Vertretungen die weltweite [Liste](#) von Meldestellen zur Korruptionsbekämpfung. Diese steht der Öffentlichkeit und insbesondere allen Schweizer Unternehmen und Privatpersonen zur Verfügung, die Korruptionsverdachtsmomente im Ausland bei den zuständigen lokalen Behörden melden möchten.

5. Engagement der Schweiz auf internationaler Ebene

Die IDAG Korruptionsbekämpfung pflegte, sei es im Rahmen ihrer Versammlungen oder innerhalb der Kerngruppe, einen regelmässigen Informationsaustausch über die Entwicklungen auf internationaler Ebene mit dem Ziel, die Positionen der Schweiz in den verschiedenen Prozessen und Foren zu koordinieren. Von besonderem Interesse waren die zwischenstaatlichen Länderexamen («peer reviews») im Rahmen der UNO, der OECD und des Europarats, mit denen die Umsetzung grundlegender Standards überprüft wird.

¹⁶ Registrierung erforderlich, Link: [PERIMAP - ILIAS-Anmeldeseite \(admin.ch\)](#).

5.1 GRECO (Staatengruppe gegen Korruption des Europarats)

Die Staatengruppe gegen Korruption (Groupe d'Etats contre la corruption, GRECO) ist eine Institution des Europarats. Sie zählt 50 Mitgliedstaaten (alle Mitgliedstaaten des Europarats sowie USA, Belarus und Kasachstan). Die Schweiz wurde mit der Ratifikation des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SR 0.311.55) am 1. Juli 2006 automatisch Mitglied der GRECO.

Die GRECO soll die Fähigkeiten ihrer Mitglieder zur Korruptionsprävention und -bekämpfung verbessern, indem sie sicherstellt, dass sie die entsprechenden Normen und Standards des Europarats einhalten. Zu diesem Zweck werden Peer Reviews durchgeführt.

Im Rahmen des vierten Evaluationszyklus im Dezember 2016 wurden die von der Schweiz ergriffenen Massnahmen zur Stärkung der Integrität und der Prävention der Korruption im Parlament, in den eidgenössischen Gerichten und in der Bundesanwaltschaft geprüft. In ihrem ersten Follow-up-Bericht vom März 2019 kam die GRECO zum Schluss, dass die Schweiz fünf der zwölf Empfehlungen vom Dezember 2016 umgesetzt hat. Drei weitere Empfehlungen wurden nach Ansicht der GRECO teilweise umgesetzt.

Die GRECO begrüsst insbesondere die Umsetzung der drei Empfehlungen in Bezug auf die Staatsanwältinnen und -anwälte des Bundes. Was die Parlamentsmitglieder betrifft, begrüsst die GRECO das Vorhaben der Büros des Nationalrats und des Ständerats, die Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder in einem einzigen Dokument zusammenzufassen, das mit Erläuterungen und Beispielen versehen ist. Im Übrigen müssen die parlamentarischen Kommissionen nun mehr Informationen über ihre wichtigen Dokumente veröffentlichen und die Ratsmitglieder müssen bei der Offenlegung ihrer Interessenbindungen neu auch Angaben zu ihrer beruflichen Tätigkeit machen. In Bezug auf die Richterinnen und Richter wurden keine Massnahmen getroffen, um die Qualität und Objektivität bei der Rekrutierung der Bundesrichterinnen und -richter zu verbessern. Auch die Mandatsabgabe der Richterinnen und Richter an die politischen Parteien wurde nicht unterbunden, obwohl der Bundesrat anerkannt hat, dass diese Praxis hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz problematisch ist. Nach Ansicht der GRECO sind die Arbeiten des Bundesgerichts und in geringerem Masse des Bundesstrafgerichts im Hinblick auf die Ausarbeitung eines Verhaltenskodexes für die Richterinnen und Richter die einzigen Fortschritte in diesem Bereich.

Die Schweiz legte im Dezember 2020 einen weiteren Bericht über die von ihr ergriffenen zusätzlichen Massnahmen in Bezug auf die noch nicht umgesetzten Empfehlungen vor.

Im Rahmen des dritten Evaluationszyklus hatte die GRECO im Juni 2018 festgestellt, dass keine Massnahmen zur Umsetzung ihrer Empfehlungen zur Verbesserung der Transparenz bei der Finanzierung der politischen Parteien getroffen worden waren.

Im Juni 2019 verabschiedete die GRECO einen neuen Follow-up-Bericht zur Schweiz (6. Zwischenbericht über die Konformität der Schweiz), in dem sie auf den von einer parlamentarischen Kommission des Ständerats ausgearbeiteten Gesetzesvorentwurf zur Transparenz der Parteienfinanzierung hinwies. Ihrer Ansicht nach deckt sich der Entwurf mit den meisten Empfehlungen im Evaluationsbericht von 2011, auch wenn einige Punkte wie etwa der Schwellenwert, ab dem die Transparenzvorschriften zum Tragen kommen, noch zu verbessern sind. Damit wurde das fast sechsjährige Nonkonformitätsverfahren gegen die Schweiz aufgehoben (Oktober 2013). Die Schweiz übermittelte 2020 neue Informationen über die Fortschritte dieser Vorlage im Parlament.

5.2 OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger

Die Schweiz ratifizierte am 31. Mai 2000 die Konvention der OECD zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17. Dezember

1997 (OECD-Antikorruptionskonvention)¹⁷. Im Rahmen von Länderexamen wird geprüft, ob die OECD-Antikorruptionskonvention in den Unterzeichnerstaaten effektiv umgesetzt und angewandt wird.

Im März 2018 wurde die Schweiz im Rahmen des Phase-4-Verfahrens von der OECD-Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen überprüft. Der Evaluationsbericht geht auf die spezifischen Herausforderungen der Schweiz in diesem Bereich ein und würdigt ihre Fortschritte seit der dritten Evaluationsphase im Dezember 2011. Die Arbeitsgruppe begrüßte die konsequente Umsetzung des Übereinkommens durch die Schweiz, die in der Zahl der wegen grenzüberschreitender Korruption verurteilten Personen und Unternehmen zum Ausdruck kommt. Sie bedauerte jedoch, dass die Sanktionen für juristische Personen auf 5 Millionen Franken begrenzt sind. Auf diese Weise sei nicht sichergestellt, dass die Strafen wirksam, angemessen und abschreckend sind, wie dies das Übereinkommen verlangt. Die Arbeitsgruppe forderte, dass die Behörden ihr repressives Vorgehen besser bekannt machen, indem sie eine breitere und verstärkte mediale Abdeckung der abgeschlossenen Fälle sicherstellen. Dies ist insbesondere deshalb wichtig, weil die überwiegende Mehrheit der Fälle von grenzüberschreitender Korruption durch Strafbefehle aussergerichtlich geregelt wird. Die Arbeitsgruppe würdigte die Schlüsselrolle der MROS bei der Aufdeckung grenzüberschreitender Korruptionsfälle. Sie wies darauf hin, dass Anwälte, Notare, Buchhalter und Revisoren nicht zur Aufdeckung solcher Fälle beitragen können, weil sie nicht in die Bekämpfung der Geldwäscherei eingebunden sind, wie es die internationalen Standards vorschreiben. Schliesslich bedauerte die Arbeitsgruppe, dass es keinen rechtlichen und institutionellen Rahmen zum Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern in der Privatwirtschaft gibt, und forderte möglichst rasche Anpassungen in diesem Bereich.

Im Oktober 2020 legte die Schweiz der Arbeitsgruppe ihren zweijährlichen Follow-up-Bericht vor, in dem sie ihre Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen von 2018 darlegte. Die Arbeitsgruppe würdigte die in diesen zwei Jahren geleistete Arbeit, die zur wirksamen Umsetzung von 11 Empfehlungen und zur teilweisen Umsetzung von 18 Empfehlungen führte. Sie nahm mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die MROS mit mehr Mitteln ausgestattet wurde, so dass sie ihre Rolle bei der Aufdeckung von grenzüberschreitenden Korruptionsfällen besser wahrnehmen kann. Des Weiteren begrüßte sie die Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen und die Anstrengungen des SECO zur Sensibilisierung der Unternehmen für das Problem der Bestechung ausländischer Amtsträger. Die Arbeitsgruppe kam jedoch zum Schluss, dass die Bemühungen der Schweiz nicht ausreichen, da 17 Empfehlungen nicht umgesetzt worden seien. Sie bedauerte, dass die Schweiz mehrere wichtige Reformen (Obergrenze der Geldbussen für juristische Personen, Whistleblowerschutz, Bedingungen für eine Beschwerde Berechtigter im Rahmen der Rechtshilfe und Anpassungen im Bereich der Rechnungslegungsstandards) nicht umgesetzt hat. Des Weiteren bedauerte sie, dass die Behörden mehrere Empfehlungen nicht aufgegriffen haben, in denen sie aufgefordert wurden, einen Begriff näher zu definieren (etwa den Begriff des Organisationsverschuldens, der es erlaubt, ein Unternehmen zur Verantwortung zu ziehen) oder eine Praxis besser zu organisieren (wie die Selbstanzeige oder die Anwendung mildernder Umstände bei der Festlegung von Sanktionen), um die Umsetzung des Übereinkommens zu fördern.

5.3 UNCAC (Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption)

Die Schweiz ratifizierte am 24. September 2009 die UNO-Konvention gegen Korruption (UNCAC). Es handelt sich dabei mit 187 Vertragsstaaten um das einzige universelle Antikorruptionsinstrument. Die UNCAC verfolgt thematisch einen sehr breiten Ansatz und enthält Bestim-

¹⁷ Das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17. Dezember 1997 wurde bisher von den 38 OECD-Mitgliedstaaten und sechs weiteren Ländern (Argentinien, Brasilien, Bulgarien, Peru, Russland und Südafrika) unterzeichnet. Für die Schweiz ist sie am 30. Juli 2000 in Kraft getreten.

mungen zur Korruptionsprävention (Kapitel II), zur Kriminalisierung und Strafverfolgung (Kapitel III), zur internationalen Zusammenarbeit (Kapitel IV) sowie zur Rückführung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten (Kapitel V).

Vom 16.-20. Dezember 2019 fand in Abu Dhabi (Vereinigte Arabische Emirate) die achte Vertragsstaatenkonferenz der UNCAC statt. Die Schweizer Delegation setzte dabei einen Schwerpunkt in den Verhandlungen über Asset Recovery und trug zwei Resolutionen, zum UNCAC-Überprüfungsmechanismus (Israel) sowie zur Rolle der Parlamente bei der Korruptionsbekämpfung (Pakistan), als Ko-Sponsorin mit. Zudem machte die Schweizer Delegation mit einer Broschüre auf Beiträge der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zur Korruptionsprävention aufmerksam.

Es liegt – nicht zuletzt mit Blick auf aufstrebende Handelspartner in Asien, Afrika und Lateinamerika – im Interesse der Schweiz, dass die UNCAC-Standards auch möglichst flächendeckend zur Anwendung gebracht werden. Die Schweiz unterstützt deshalb den UNCAC-Überprüfungsmechanismus und setzte sich besonders dafür ein, dass die aus den Länderprüfungen resultierenden Empfehlungen ausgewertet und als Ausgangspunkt für konkrete Reformen und Verbesserungen genutzt werden. Auch im Vorbereitungsprozess der Sondersession der UN-Generalversammlung über Korruption (vom 4.-6. Juni 2021) orientierte sich die Schweiz stark an der UNCAC und plädierte für möglichst evidenzbasierte Empfehlungen.

Die Schweiz wird im Rahmen des zweiten Überprüfungszyklus der UNCAC 2020/2021 auf die korrekte und vollständige Implementierung der Kapitel II (Präventive Massnahmen) und V (Asset recovery) geprüft. Als Evaluatoren per Los ausgewählt wurden die beiden Vertragsstaaten Bangladesch und Schweden. Als ersten Schritt hat die Schweiz ihren Fragebogen zur Selbstevaluation fristgerecht und vollständig im September 2020 eingereicht. Als nächstes stehen nun eine erste Telefonkonferenz mit sämtlichen Beteiligten sowie der Länderbesuch der Evaluatoren vor Ort an. Seitens der Schweiz wird angestrebt, den Länderbesuch nach Möglichkeit physisch stattfinden zu lassen. Dieser Entscheid liegt letztlich beim zu prüfenden Vertragsstaat.

Als Prüferin im zweiten Überprüfungszyklus ist die Schweiz zudem zusammen mit Südafrika für die Evaluation Maltas und zusammen mit Gambia für diejenige Benins zuständig. Während im Rahmen der Länderprüfung Maltas lediglich noch der Schlussbericht erwartet wird, steht bei der Evaluation Benins seit längerem der Länderbesuch vor Ort an. Auch hier gab es Verzögerungen aufgrund der COVID-19 Pandemie.

5.4 Weitere Aktivitäten der Schweiz auf internationaler Ebene

G20 Antikorruptionsarbeitsgruppe

Die Schweiz wurde auch in den Jahren 2018-2020 von der jeweiligen G20-Präsidentschaft eingeladen, als Gast in der G20 Antikorruptionsarbeitsgruppe (ACWG) mitzuwirken. Die G20 beanspruchen in der Korruptionsbekämpfung eine Führungsrolle («leading by example»). Die ACWG entwickelt laufend neue (rechtlich unverbindliche) Standards, über deren Umsetzung die Mitglieder (aber nicht die Gäste) der Gruppe Rechenschaft ablegen. Im Berichtszeitraum einigten sich die G20 auf Grundsätze¹⁸ zum Umgang mit Interessenkonflikten, zum Whistleblowerschutz und zur Entwicklung nationaler Antikorruptionsstrategien. Gegenstand neuer Standards war auch die Korruption in Staatsunternehmen sowie bei Privatisierungen und Public Private Partnerships. Zusätzlich befasste sich die ACWG ausführlich mit den Korruptionsgefahren beim Ausbau von Infrastruktur und in den staatlichen Programmen zur Pandemiebekämpfung. Die Schweiz konnte einmal mehr ihre Praxis bei der Restitution von Korruptionsgeldern vorstellen; sie nahm im Oktober 2020 auch am erstmaligen G20-Ministertreffen zum Thema Korruption teil.

¹⁸ Sogenannte «High-Level Principles». Die Texte der verabschiedeten Grundsätze sind auf der Website https://www.bmjv.de/DE/Themen/G20/G20_node.html abrufbar.

Addis Abeba-Prozess

Im Mai 2019 fand in Addis Abeba/Äthiopien das zweite internationale Expertentreffen zur Rückgabe von Vermögenswerten als Beitrag zur Entwicklungsfinanzierung statt, welches von der Schweiz finanziert und von der UNO durchgeführt wurde. Zielsetzung des Treffens war, erfolgreiche Ansätze und Restitutionsinstrumente zu diskutieren sowie Anleitungen und Empfehlungen betreffend guter Praktiken bei Vermögensrückgaben zu erarbeiten («best practices on asset return»). Über 80 Experten aus Nord und Süd sowie Vertreter von internationalen Organisationen nahmen teil. Trotz der weiterhin divergierenden Ansichten zwischen ersuchenden und ersuchten Staaten gelang es, einen Schlussbericht zu verabschieden, welcher umfangreiche Empfehlungen im Sinne von guten Praktiken enthält.

Restitutionsinstrumente

Die Schweiz hat in der Berichtsperiode mehrere Restitutionsinstrumente unterzeichnet, die sich im Kontext des Engagements der Schweiz im Kampf gegen die Korruption einbetten. Im Juli 2018 hat die Schweiz eine Absichtserklärung mit Kenia, dem Vereinigten Königreich und Jersey unterzeichnet (*Framework for the Return of Assets from Corruption and Crime in Kenya*), die einen Rahmen für allfällige Rückführungen eingezogener Vermögenswerte aus den Partnerstaaten nach Kenia bildet. Im Januar 2020 unterzeichnete die Schweiz ein trilaterales Abkommen mit Turkmenistan und UNDP, welches die Rückerstattung von rund USD 1,3 Mio. an Turkmenistan regelt. Im September 2020 unterzeichnete sie eine Rahmenvereinbarung (*Memorandum of Understanding*) mit Usbekistan, welches die Prinzipien und Schritte zur Rückführung eingezogener Vermögenswerte festlegt. Schliesslich unterzeichnete sie im Dezember 2020 ein trilaterales Abkommen mit Peru und Luxemburg, womit rund USD 16,3 Mio. an Peru restituiert werden, die für peruanische Projekte zur Stärkung des Rechtsstaats und zur Bekämpfung der Korruption verwendet werden.

Internationale Partnerschaft gegen Korruption im Sport

Die Schweiz als Gaststaat vieler internationaler Sportverbände hat ein eminentes Interesse an der Korruptionsbekämpfung in diesem Teil des Privatsektors, der von den Medien besonders aufmerksam beobachtet wird. Seit Dezember 2017 beteiligt sie sich aktiv an der International Partnership against Corruption in Sport (IPACS). Regierungen von zehn Staaten, internationale Organisationen, das Internationale Olympische Komitee und internationale Sportverbände entwickeln im Rahmen von IPACS gemeinsam Empfehlungen zu Themen wie der Selektion von Austragungsorten von Sport-Grossanlässen oder generell zur Gouvernanz von Sportverbänden. Sie fördern damit Reformbestrebungen innerhalb der Sportverbände, ohne deren traditionelle Autonomie zu gefährden. IPACS geht auf den Londoner Antikorruptionsgipfel vom Mai 2016 zurück; im November 2020 gab sich die Initiative eine klarere Struktur, aber keine feste Rechtsform.

6. Fazit und Ausblick

Mit der Entwicklung und der Verabschiedung der «Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021-2024» erfüllte die IDAG Korruptionsbekämpfung im Berichtszeitraum einen grundlegenden Teil ihres Auftrags und erreichte einen bedeutenden Meilenstein im Kampf gegen die Korruption in der Schweiz. Als nächstes steht nun die Umsetzung der Strategie im Vordergrund, welche durch die IDAG überwacht und unterstützt wird. Über diesen Umsetzungs- und Monitoringsprozess wird die IDAG Korruptionsbekämpfung in ihrem nächsten Tätigkeitsbericht detailliert informieren.

Anhang 1

Stand der Umsetzung der Empfehlungen der Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung aus dem Tätigkeitsbericht 2014-2017

Die Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung formulierte in ihrem Tätigkeitsbericht 2011-2013 zehn Empfehlungen zur Stärkung des Antikorruptionsdispositivs der Schweiz. Im darauffolgenden Tätigkeitsbericht 2014-2017 wurden der Stand Umsetzung dieser Empfehlungen dargelegt sowie fünf neue Empfehlungen abgeleitet. Nachstehend wird nun der entsprechende Stand der Umsetzung erklärt:

Empfehlung 1: Listen der Projekte und Programme im Bereich Korruptionsbekämpfung

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

Das jüngste Update der beiden Listen ihrer Projekte und Programme im Bereich der Korruptionsbekämpfung wurde 2019 durchgeführt. Die Listen finden sich auf den Websites der [IDAG Korruptionsbekämpfung](#) und der [DEZA](#).

Empfehlung 2: Ausrichtung auf Risikogruppen und -tätigkeiten

«Die Kerngruppe empfiehlt Massnahmen zwecks Sensibilisierung verstärkt an spezifische Risikogruppen und -tätigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung zu richten.»

Mit der Massnahme 6 der Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021-2024 ist die IDAG Korruptionsbekämpfung damit betraut, Leitlinien zur Identifizierung von Funktionen innerhalb der Bundesverwaltung zu erarbeiten, die in besonderem Masse mit Korruptionsrisiken behaftet sind. Die Identifizierung dieser Funktionen wird es erlauben, Sensibilisierungsmassnahmen gezielt an diese zu richten.

Empfehlung 3: Sensibilisierung von KMU

«Die Kerngruppe empfiehlt dem SECO, die Massnahmen zur Sensibilisierung von KMU auf Korruptionsrisiken im Auslandgeschäft fortzuführen.»

Auch während des Berichtszeitraums war das SECO in der Sensibilisierung von KMU auf Korruptionsrisiken im Auslandgeschäft aktiv, auch während des Pandemiejahres 2020. Wir verweisen hierzu auf das Kapitel 4.6 «Sensibilisierung des Privatsektors» des vorliegenden Tätigkeitsberichtes.

Empfehlung 4: Personelle Kontinuität des IDAG-Sekretariats

«Die Kerngruppe empfiehlt dem EDA, die personelle Kontinuität des Sekretariats der IDAG Korruptionsbekämpfung zu gewährleisten.»

Die Empfehlung 4 wurde dergestalt umgesetzt, dass die zunächst auf zwei Jahre befristete Stelle des IDAG-Sekretärs durch das EDA per April 2018 in ein unbefristetes Vertragsverhältnis umgewandelt wurde.

Empfehlung 5: Ausarbeitung strategischer und operationeller Ziele

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

Wir verweisen hierbei auf das Kapitel 4.1 «Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021-2024» des vorliegenden Tätigkeitsberichtes.

Anhang 2

Mandat der IDAG Korruptionsbekämpfung

Mit Beschluss vom 25. April 2018 erteilte der Bundesrat der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung folgendes Mandat:

1. Grundlage, Dauer und Finanzierung

- a. Rechtliche Grundlage bildet Artikel 55 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG).
- b. Ihr Mandat wird für weitere zehn Jahre erneuert und ist verlängerbar.
- c. Sie wird über das EDA-Budget finanziert.

2. Ziele und Aufgaben

- a. Sie koordiniert die Antikorruptionsaktivitäten des Bundes, einschliesslich der Stellungnahmen auf internationaler Ebene.
- b. Sie verfolgt die normative Entwicklung auf internationaler Ebene, die Empfehlungen, die sich aus den internationalen Mechanismen ergeben, und deren Umsetzung.
- c. Sie organisiert thematische Ateliers mit dem Ziel, alle betroffenen Akteure (Bund, Kantone, Gemeinden, Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Fachleute) für die Korruptionsthematik zu sensibilisieren.
- d. Sie definiert gute Praktiken und veröffentlicht sie.
- e. Sie ist damit beauftragt, strategische und operationelle Antikorruptionsziele auf Bundesebene auszuarbeiten und diese dem Bundesrat bis am 31. März 2020 zur Genehmigung zu unterbreiten.
- f. Sie fasst alle drei Jahre einen Bericht über die Entwicklung der Lage und ihre Aktivitäten zuhanden des Bundesrats.

3. Zusammensetzung

- a. Ihr gehören die in die Korruptionsbekämpfung involvierten Bundesämter sowie die BA an; das EDA stellt den Vorsitz und führt das Sekretariat.
- b. Sie bildet aus ihrer Mitte eine kleinere Gruppe (Kerngruppe), die operationelle Aufgaben übernimmt.
- c. Sie betreibt in Absprache mit den Kantonen (in erster Linie über die Konferenz der Kantonsregierungen) ein Informationsnetzwerk über Korruption.