ALLGEMEINE VERWALTUNG

Evaluation der Umsetzung der Strategie des Bundesrats gegen die Korruption 2021-2024

Staatssekretariat des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten

EFK-24277

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

07.03.2025

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
CONTROLLA FEDERALA DA FINANZAS
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE

DOKUMENTINFORMATION

BESTELLADRESSE ADRESSE DE COMMANDE INDIRIZZO DI ORDINAZIONE ORDERING ADDRESS	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) Monbijoustrasse 45 3003 Bern Schweiz
BESTELLNUMMER NUMÉRO DE COMMANDE NUMERO DI ORDINAZIONE ORDERING NUMBER	202.24277
ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN COMPLÉMENT D'INFORMATIONS INFORMAZIONI COMPLEMENTARI ADDITIONAL INFORMATION	www.efk.admin.ch info@efk.admin.ch + 41 58 463 11 11
ABDRUCK REPRODUCTION RIPRODUZIONE REPRINT	Gestattet (mit Quellenvermerk) Autorisée (merci de mentionner la source) Autorizzata (indicare la fonte) Authorized (please mention source)

PRIORITÄTEN DER EMPFEHLUNGEN	Die Eidgenössische Finanzkontrolle priorisiert ihre Empfehlungen auf der Grundlage definierter Risiken: 1 = hoch, 2 = mittel, 3 = gering. Als Risiken gelten beispielsweise unrentable Projekte, Verstösse gegen die Legalität oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Damit werden die Auswirkungen und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens beurteilt. Diese Beurteilung richtet sich nach dem konkreten Prüfungsgegenstand (relativ) und nicht nach der Relevanz für die Bundesverwaltung als Ganzes (absolut).

INHALTSVERZEICHNIS

Das Wesentliche in Kürze **4**

L'essentiel en bref **6**

L'essenziale in breve **8**

Key facts **10**

1 Auftrag und Vorgehen **13**

1.1 Ausgangslage 13

1.2 Prüfungsziel und-fragen 14

1.3 Prüfungsumfang und-grundsätze 14

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung 15

1.5 Schlussbesprechung 15

2 Rahmenbedingungen und Prozesse zur Korruptionsbekämpfung **16**

2.1 Vorhandener aber unvollständiger Rahmen zur Korruptionsbekämpfung 16

2.2 Wenig Transparenz im Umgang mit den Empfehlungen der internationalen Anti-Korruptionsgremien 20

3 Strategie des Bundesrats gegen die Korruption **22**

3.1 Ziel und Zweck der Strategie unklar 22

3.2 Wirksamkeit der Strategie nicht überprüfbar 25

4 Umsetzung der Strategie und Steuerung der Korruptionsbekämpfung beim Bund **27**

4.1 Die IDAG erfüllt ihren Auftrag mit wenig Wirkungsanspruch 27

4.2 Fehlende Durchsetzungskompetenzen zur Umsetzung der Strategie 29

4.3 Keine gesamtheitliche Steuerung und Koordination der Korruptionsbekämpfung beim Bund erkennbar 31

Anhang 1 – Rechtsgrundlagen 34

Anhang 2 – Abkürzungen 35

Anhang 3 – Methoden 36

Anhang 4 – Bibliographie 38

Anhang 5 – Ansprech- und Interviewpartner 40

Anhang 6 – Visionen und die 11 Ziele der Strategie 41

Anhang 7 – Rekonstruiertes Wirkungsmodell für Ziel 1 der Strategie 42

Anhang 8 – Drei wichtige internationale Konventionen gegen Korruption 44

PRÜFUNG

Evaluation der Umsetzung der Strategie des Bundesrats gegen die Korruption 2021-2024

Staatssekretariat des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Am 25. November 2020 hat der Bundesrat mit seiner ersten Strategie gegen die Korruption 2021-2024 (Strategie) einen wichtigen Meilenstein in der Korruptionsbekämpfung des Bundes gesetzt. Seit 2008 besteht dazu eine Interdepartementale Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung (IDAG). Sie hat die Strategie unter Einbezug von Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft erarbeitet. Die IDAG setzt sich im Kern aus neun Bundeseinheiten zusammen unter dem Vorsitz der Abteilung Wohlstand und Nachhaltigkeit im Staatssekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Die Strategie beinhaltet vier «Visionen» einer möglichst korruptionsfreien Verwaltung und eines guten internationalen Rufs der Schweiz bei der Korruptionsbekämpfung. Kernelement der Strategie ist die Formulierung von 11 Zielen, zu deren Erreichung insgesamt 42 Massnahmen definiert wurden.

Auf Anfrage des IDAG-Vorsitzes hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ausserhalb ihres Jahresprogramms zwischen April und September 2024 den Stand der Umsetzung der Strategie evaluiert. Dabei hat sie die bestehenden Rahmenbedingungen und Prozesse zur Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene berücksichtigt und die Eignung der bestehenden Organisationsstruktur analysiert. Da die Strategie erst vor drei Jahren in Kraft gesetzt wurde, hat die EFK auf eine Bewertung der Wirkung vorerst bewusst verzichtet.

In ihrer Analyse kommt die EFK zum Schluss, dass für die bereits geplante Neuauflage der Strategie 2025-2028 erheblicher Anpassungsbedarf besteht. Auf der Basis einer gründlichen Situations- und Risikoanalyse müssen bestehende Lücken in den rechtlichen Rahmenbedingungen und die öffentliche Wahrnehmung betreffend die Korruptionsbekämpfung identifiziert werden. Auf dieser Grundlage lassen sich hernach Ziel, Zweck und Ambition der Strategie formulieren. Die Ziele der Strategie sind so festzulegen, dass sie im Einflussbereich des Bundes erreichbar und messbar sind. Ferner ist es wichtig, dass die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der Ziele verbindlich zugeteilt werden. Die EFK sieht zudem Synergiepotenziale und mögliche Effizienzgewinne durch eine engere Zusammenarbeit der bestehenden Gremien im erweiterten Bereich der Korruptionsbekämpfung des Bundes.

Erste Strategie gegen die Korruption – wenig ambitioniert und unverbindlich

Die Strategie hat lange auf sich warten lassen. Sie ist massgeblich auf Druck von aussen entstanden. Bereits 2008 hatte die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats GRECO die Ausarbeitung einer Strategie empfohlen. Die EFK hat in ihrem Bericht von 2018 erneut auf das Fehlen einer Strategie hingewiesen.

Die aktuelle Strategie gibt einen wichtigen Orientierungsrahmen vor für die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung, aber auch für die Kantone und Gemeinden, für die Wirtschaft und für die Zivilgesellschaft. Trotz der klaren Formulierung von Visionen und Zielen bleibt der Zweck unklar. Die Ambition der Strategie ist gering.

Die Ziele im direkten Einflussbereich des Bundes und seiner Verwaltung sind grundsätzlich erreichbar, umsetzbar und auch messbar. Die Strategie formuliert aber auch Ziele ausserhalb des direkten Einflussbereiches des Bundes. Die EFK erachtet die Erreichung dieser Ziele als unwahrscheinlich. Sie sind eher als Erwartung des Bunderats an die Privatwirtschaft zu verstehen. Einerseits fehlt den Zielen der Strategie eine nachvollziehbare Wirkungslogik, die aufzeigt, ob und wie die Massnahmen effektiv zur Zielerreichung beitragen. Andererseits ist keine verbindliche Zuordnung der Verantwortlichkeit zur Erreichung der Ziele der Strategie erkennbar.

Fehlende Risikoanalyse zu Korruption und deren Bekämpfung

Die Schweiz verfügt über einen guten rechtlichen Rahmen und über eine starke gesetzliche Grundlage für die Bekämpfung von Korruption. Dennoch bestehen wesentliche Lücken. In den Länderexamen zur Schweiz im Rahmen verschiedener internationaler Übereinkommen zur Korruptionsbekämpfung, welche die Schweiz ratifiziert hat, werden diese Lücken benannt. Diese sind teilweise auf das Spannungsfeld zwischen Exekutive und Legislative zurückzuführen; zum Beispiel dort, wo bundesrätliche Gesetzesvorlagen keine parlamentarische Mehrheit finden, wie etwa beim Whistleblowing-Schutz in der Privatwirtschaft oder bei der Unterstellung von treuhänderischen Anwaltstätigkeiten unter das Geldwäschereigesetz.

Für eine wirkungsvolle Strategie gegen die Korruption ist eine offene und transparente Auslegeordnung der Korruptionsrisiken umso wichtiger. Die EFK stellt jedoch fest, dass der Strategie keine transparente und nachvollziehbare Herleitung der Handlungsfelder zur Korruptionsbekämpfung und deren Priorisierung zugrunde liegt. Zudem werden wichtige Korruptionsrisiken bspw. bei der Geldwäschereibekämpfung oder beim Lobbyismus nicht zielführend oder gar nicht adressiert.

Schwache Koordination bei der Korruptionsbekämpfung in der Schweiz

Beim Bund bestehen nebst der IDAG weitere interdepartementale Arbeitsgruppen im erweiterten Umfeld der Korruptionsbekämpfung; z.B. zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, zur Einziehung und Rückführung von Potentaten-Geldern oder zum Rohstoffhandel. Allerdings ist zwischen diesen Einheiten kein strukturierter Austausch erkennbar. Die Verzettelung zeigt sich auch in den Zuständigkeiten innerhalb des Bundes gegenüber den drei wichtigen internationalen Anti-Korruptionsgremien; bei den Vereinten Nationen ist es das EDA, bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung das Staatssekretariat für Wirtschaft und beim Europarat das Bundesamt für Justiz. Aus Sicht der EFK fehlt der Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene eine gesamtheitliche Steuerung und Koordination. Ferner sieht sie ein Synergiepotenzial durch das Zusammenführen von bestehendem Wissen und Ressourcen in der Bundesverwaltung, um die Korruptionsbekämpfung effizienter und effektiver zu organisieren.

Organisationsstruktur zur Umsetzung der Strategie nicht geeignet

Das aktuelle Mandat der IDAG dient hauptsächlich der Sensibilisierung von Akteuren innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung zur Bekämpfung korrupten Verhaltens. Zumindest innerhalb der Bundesverwaltung nimmt die IDAG diesen Auftrag wahr. Die Ausstrahlung auf Akteure ausserhalb der Bundesverwaltung erachtet die EFK hingegen als schwach.

Die Organisationsstruktur der IDAG als Zusammenschluss der betroffenen Bundesämter und der lose Einbezug von Kantonen und Gemeinden sowie von Vertretungen aus der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft ist geeignet, um eine Strategie gegen die Korruption zu erarbeiten, da in dieser Form die nötigen fachlichen Kompetenzen vereinigt werden können. Mit Blick auf die Erreichung der in der Strategie formulierten Ziele zieht die EFK eine kritische Bilanz. In der aktuellen Organisationsstruktur ist die Zielerreichung unwahrscheinlich. Hauptursache ist die fehlende Durchsetzungskraft der IDAG. Sie hat keinerlei Weisungsrechte, um die betroffenen Organisationseinheiten bei der Umsetzung bestimmter Massnahmen in die Verantwortung zu nehmen. Dies stellt den Anspruch, gesteckte Ziele zu erreichen, grundsätzlich in Frage.

AUDIT

Évaluation de la mise en œuvre de la stratégie du Conseil fédéral contre la corruption 2021-2024

Secrétariat d'État du Département fédéral des affaires étrangères

L'ESSENTIEL EN BREF

En adoptant, le 25 novembre 2020, sa première stratégie contre la corruption pour la période 2021-2024 (ci-après « stratégie »), le Conseil fédéral a franchi une étape décisive dans la lutte de la Confédération contre ce fléau. Précisions qu'un groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption (GTID) est en place depuis 2008. C'est lui qui a élaboré la stratégie, en concertation avec les milieux économiques et scientifiques et avec la société civile. Le GTID regroupe neuf entités de la Confédération sous la présidence de la division Prospérité et durabilité du Secrétariat d'État du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). La stratégie se décline en quatre « visions » d'une administration aussi intègre que possible dans une Suisse jouissant d'une bonne réputation internationale en matière de lutte anticorruption. Elle fixe onze objectifs dont la réalisation passe par quarante-deux mesures.

À la demande de la présidence du GTID, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a évalué, entre avril et septembre 2024, l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie en dehors de son programme annuel. Examinant le cadre général et les procédures applicables à la lutte contre la corruption au niveau de la Confédération, il a analysé la pertinence de la structure organisationnelle existante. Cependant comme la stratégie n'est en vigueur que depuis trois ans, le CDF s'est abstenu à ce stade d'en évaluer les effets.

Le CDF conclut de son analyse que de sérieuses modifications sont à prévoir pour la prochaine édition programmée de la stratégie (2025-2028). En effet, il faudra tout d'abord identifier, sur la base d'une analyse approfondie de la situation et des risques, les lacunes du cadre juridique en place et la façon dont le public perçoit la lutte contre la corruption. À partir de là, il faudra formuler le but, les objectifs et l'ambition de la stratégie. Les objectifs devront être définis de manière à être atteignables (et mesurables quant à leur degré de réalisation) dans le champ d'influence de la Confédération et les responsabilités devront être clairement établies. Le CDF estime en outre qu'une collaboration plus étroite entre les organes existants de la Confédération au service de la lutte contre la corruption permettrait d'exploiter des synergies et de gagner en efficacité.

Une première stratégie peu ambitieuse et non contraignante

La stratégie s'est longtemps fait attendre. Elle a été élaborée en grande partie sous l'effet de pressions externes. Le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) avait recommandé l'élaboration d'une stratégie dès 2008. Le CDF en avait également souligné l'absence dans son rapport de 2018.

La stratégie actuelle fournit un cadre d'orientation important non seulement pour le personnel de la Confédération, mais aussi pour les cantons, les communes, l'économie et la société civile. Or, malgré des visions et des objectifs clairement définis, son but reste flou et elle manque d'ambition.

Les objectifs qui relèvent directement de la compétence de la Confédération et de son administration sont atteignables et leur degré de réalisation est mesurable, mais la stratégie en situe certains en dehors de cette compétence, ce qui les rend inatteignables. Elles doivent plutôt être interprétés comme des attentes du Conseil fédéral vis-à-vis du secteur privé. Le CDF voit deux raisons à cela : d'une part, les objectifs de la stratégie ne sont assortis d'aucune logique d'impact (on ne sait pas si, ni de quelle façon, les mesures prévues contribuent à leur réalisation), et d'autre part, l'atteinte d'un objectif n'est associée à aucune responsabilité contraignante.

Absence d'analyse des risques concernant la corruption et la lutte anticorruption

La Suisse possède un bon cadre juridique et une base légale solide pour lutter contre la corruption. Ce dispositif comporte toutefois d'importantes lacunes, qui sont identifiées dans les examens de pays relatifs à la Suisse effectués en vertu d'accords internationaux de lutte contre la corruption que la Suisse a ratifiés. Ces lacunes s'expliquent en partie par les tensions qui existent entre l'exécutif et le législatif, par exemple lorsqu'un projet de loi du Conseil fédéral (par exemple sur la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé ou sur la soumission des activités fiduciaires des avocats à la loi sur le blanchiment d'argent) n'obtient pas de majorité au Parlement.

Pour qu'une stratégie soit efficace, il est indispensable de dresser un état des lieux lucide et transparent des risques encourus. Le CDF constate cependant que la stratégie n'est pas fondée sur une définition transparente et compréhensible des champs d'action et de leur hiérarchisation. De plus, elle ne traite pas efficacement, voire pas du tout, des risques de corruption importants liés, par exemple, à la lutte contre le blanchiment d'argent ou au lobbyisme.

Faible coordination de la lutte contre la corruption en Suisse

Outre le GTID, la Confédération compte d'autres groupes de travail interdépartementaux consacrés à la lutte contre la corruption au sens large, par exemple dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, de la confiscation et de la restitution des avoirs de potentats ou du commerce des matières premières. Or ces différentes entités ne semblent pas pratiquer d'échanges structurés entre elles. On observe la même dispersion s'agissant des représentants de la Confédération auprès des trois grands organes internationaux de lutte contre la corruption : le DFAE pour les Nations Unies, le Secrétariat d'État à l'économie pour l'Organisation de coopération et de développement économiques et l'Office fédéral de la justice pour le Conseil de l'Europe. Le CDF estime que la lutte contre la corruption a besoin d'un pilotage et d'une coordination unifiés à l'échelle de la Confédération. Il recommande en outre d'exploiter les synergies que produirait la mise en commun des connaissances et des ressources qui existent dans l'administration fédérale afin d'optimiser l'organisation de la lutte.

Une structure organisationnelle inadaptée à la mise en œuvre de la stratégie

Le GTID a essentiellement pour mission de sensibiliser les acteurs au sein et en dehors de l'administration fédérale à la lutte contre la corruption. S'il s'en acquitte bien au sein de l'administration, le CDF constate que les effets à l'externe ne sont guère visibles.

La structure organisationnelle du GTID, qui regroupe les offices fédéraux concernés et associe de façon informelle les cantons, les communes ainsi que des représentants du secteur privé et de la société civile, est adaptée à l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la corruption, car elle permet de regrouper les compétences techniques nécessaires. Dressant un bilan critique, le CDF considère qu'elle est moins adaptée à la poursuite des objectifs formulés dans la stratégie, principalement en raison du manque de pouvoir d'action du GTID : celui-ci est dépourvu de tout droit de donner des instructions pour contraindre les unités administratives concernées à appliquer certaines mesures. Il est difficile, dans ces conditions, d'atteindre les objectifs fixés.

VERIFICA

Valutazione della Strategia del Consiglio federale contro la corruzione 2021-2024

Segreteria di Stato del Dipartimento federale degli affari esteri

L'ESSENZIALE IN BREVE

Il 25 novembre 2020, adottando la sua prima Strategia contro la corruzione (di seguito «Strategia»), riferita al periodo 2021-2024, il Consiglio federale ha definito i capisaldi nella lotta della Confederazione in questo ambito. Già nel 2008 aveva inoltre istituito il Gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta contro la corruzione (di seguito «Gruppo di lavoro»), che a sua volta ha elaborato la Strategia tenendo conto del mondo economico, della comunità scientifica e della società civile. Il nucleo del Gruppo di lavoro è costituito da nove unità federali dirette dalla divisione Prosperità e sostenibilità della Segreteria di Stato del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). La Strategia definisce quattro «Visioni» volte a realizzare un'amministrazione pubblica possibilmente libera dalla corruzione e mantenere la buona reputazione della Svizzera a livello internazionale nell'ambito della lotta contro la corruzione. Il suo elemento chiave è la formulazione di 11 obiettivi, per il cui raggiungimento sono state definite complessivamente 42 misure.

Su richiesta della presidenza del Gruppo di lavoro il Controllo federale delle finanze (CDF), esulando dal proprio programma annuale, ha valutato tra i mesi di aprile e settembre del 2024 lo stato di attuazione della Strategia. A tal fine ha tenuto conto delle condizioni quadro e dei processi esistenti a livello federale nell'ambito della lotta alla corruzione e ha analizzato l'idoneità dell'attuale struttura dell'organizzazione. Poiché la Strategia è entrata in vigore soltanto tre anni fa, per il momento il CDF ha intenzionalmente rinunciato a valutarne l'efficacia.

Nella sua analisi il CDF giunge alla conclusione che, in vista della nuova edizione della Strategia (2025-2028), già programmata, è necessario apportare notevoli modifiche. Le lacune esistenti a livello di condizioni quadro giuridiche e della percezione pubblica riguardanti la lotta alla corruzione devono essere identificate sulla base di un'approfondita analisi della situazione e dei rischi. Su tale base sarà poi possibile formulare l'obiettivo, lo scopo e il risultato a cui ambisce la Strategia. I suoi obiettivi devono essere fissati in modo che siano raggiungibili e misurabili nella sfera d'influenza della Confederazione. È inoltre importante che le responsabilità per la realizzazione degli obiettivi vengano attribuite in modo vincolante. Il CDF vede anche un potenziale per quando riguarda sinergie e possibili guadagni in termini di efficienza, da sfruttare meglio attraverso una collaborazione più stretta con gli organi esistenti che operano nell'ambito della lotta alla corruzione nella sfera più ampia della Confederazione.

La prima Strategia contro la corruzione: poco ambiziosa e non vincolante

La Strategia si è fatta attendere a lungo ed è stata elaborata soprattutto sulla spinta di pressioni esterne. Il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), istituito dal Consiglio d'Europa, aveva raccomandato l'elaborazione di una strategia già nel 2008. Nel suo rapporto del 2018, il CDF ha nuovamente sottolineato la mancanza di una siffatta strategia.

L'attuale Strategia offre un importante quadro di riferimento per i collaboratori dell'Amministrazione federale, ma anche per i Cantoni e i Comuni, per il mondo economico e la società civile. Nonostante la chiara formulazione delle visioni e degli obiettivi, il suo scopo rimane tuttavia poco chiaro. L'ambizione della Strategia è modesta.

In linea di principio, gli obiettivi nella sfera diretta d'influenza della Confederazione e della sua amministrazione sono raggiungibili, attuabili e anche misurabili. Tuttavia, la Strategia formula anche obiettivi al di fuori di detta sfera d'influenza.

Il CDF ritiene improbabile che questi obiettivi vengano raggiunti. Essi vanno piuttosto intesi come aspettative del Consiglio federale nei confronti dell'economia privata. Da un lato, gli obiettivi della Strategia mancano di una logica comprensibile su cui basare l'efficacia, che indichi se e in che modo le misure contribuiscano effettivamente al raggiungimento degli obiettivi e, dall'altro, non è riconoscibile alcuna attribuzione vincolante della responsabilità per il raggiungimento di questi ultimi.

Corruzione e lotta alla corruzione: assenza di un'analisi dei rischi

La Svizzera dispone di un buon quadro giuridico e di solide basi legali per lottare contro la corruzione. Ciò nonostante vi sono lacune sostanziali, menzionate nelle valutazioni tra pari sull'operato della Svizzera nel quadro di diversi accordi internazionali sulla lotta alla corruzione ratificati dal nostro Paese. Esse sono in parte riconducibili a divergenze tra l'Esecutivo e il Legislativo; ad esempio laddove progetti di legge proposti dal Consiglio federale non trovano la maggioranza parlamentare, come la tutela dei whistleblower nell'economia privata o l'assoggettamento delle attività fiduciarie degli avvocati alla legge del 10 ottobre 1997 sul riciclaggio di denaro LRD; RS *955.0*).

Per una strategia efficace contro la corruzione, un'analisi aperta e trasparente dei rischi di corruzione è quindi ancora più importante. Tuttavia, il CDF constata che la Strategia non poggia su valutazioni da cui derivi in modo trasparente e comprensibile l'individuazione dei campi d'azione per la lotta alla corruzione e della loro priorizzazione. Inoltre, importanti rischi di corruzione, ad esempio nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro o del lobbismo, non vengono affrontati in modo mirato o non vengono affrontati del tutto.

Scarso coordinamento della lotta alla corruzione in Svizzera

Presso la Confederazione, oltre al Gruppo di lavoro menzionato, a livello interdipartimentale ne esistono altri, operanti nella sfera più ampia della lotta alla corruzione, ad esempio nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, della confisca e del rimpatrio degli averi dei potentati o del commercio di materie prime. Tuttavia, tra queste unità non si individua alcuno scambio strutturato. Questa dispersione si riflette anche nei diversi organi competenti all'interno dell'Amministrazione federale per i rapporti con i tre importanti organismi internazionali di lotta alla corruzione: presso le nazioni unite questo ruolo spetta al DFAE, presso l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici alla Segreteria di Stato dell'economia e presso il Consiglio d'Europa all'Ufficio federale di giustizia. Il CDF ritiene che a livello federale la lotta alla corruzione manchi di un controllo e di un coordinamento generali. Inoltre vede potenziali sinergie, attuabili mettendo in comune le conoscenze e le risorse esistenti nell'Amministrazione federale al fine di organizzare la lotta alla corruzione in modo più efficiente ed efficace.

La struttura dell'organizzazione non è adeguata per attuare la strategia

L'attuale mandato del Gruppo di lavoro serve soprattutto a sensibilizzare gli attori all'interno e all'esterno dell'Amministrazione federale riguardo al tema della lotta contro il comportamento corrotto. In seno all'Amministrazione federale il Gruppo di lavoro adempie in effetti a questo mandato. Per contro, secondo il CDF l'influsso esercitato sugli attori esterni è debole.

La struttura del Gruppo di lavoro, che prevede il raggruppamento di tutti gli uffici federali interessati e l'inclusione non vincolante di Cantoni e Comuni come pure di rappresentanti dell'economia privata e della società civile, è adeguata al fine di elaborare una strategia contro la corruzione, poiché in questa forma è possibile riunire le competenze tecniche necessarie. Per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi formulati nella Strategia, il CDF trae un bilancio negativo. È improbabile che gli obiettivi vengano raggiunti mantenendo la struttura organizzativa attuale. La causa principale è la mancanza di autorevolezza del Gruppo di lavoro: non ha infatti alcuna facoltà di impartire istruzioni per responsabilizzare le unità organizzative interessate nell'ambito dell'attuazione di determinate misure. Ciò mette sostanzialmente in discussione la pretesa di raggiungere gli obiettivi fissati.

AUDIT

Evaluation of the implementation of the Federal Council's anti-corruption strategy for 2021 to 2024

State Secretariat of the Federal Department of Foreign Affairs

KEY FACTS

On 25 November 2020, the Federal Council set an important milestone in the federal government's fight against corruption with its first anti-corruption strategy for 2021 to 2024 (strategy). An interdepartmental working group on combating corruption (IDWG) has existed for this purpose since 2008. It has developed the strategy with the involvement of business, science and civil society. The IDWG is composed of nine federal units, chaired by the Prosperity and Sustainability Division of the State Secretariat for the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA). The strategy contains four visions of an administration that is as corruption-free as possible and of a good international reputation for Switzerland in the fight against corruption. The core element of the strategy is the formulation of 11 goals, and a total of 42 measures which have been defined to achieve them.

At the request of the IDWG chair, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) evaluated the implementation status of the strategy between April and September 2024, outside of its annual programme. In doing so, it took into account the existing framework and processes for combating corruption at the federal level and analysed the suitability of the existing organisational structure. Since the strategy was only implemented three years ago, the SFAO has deliberately refrained from evaluating its impact for the time being.

In its analysis, the SFAO came to the conclusion that the new version of the 2025-2028 strategy that is already planned requires significant adjustments. Based on a thorough situation and risk analysis, existing gaps in the legal framework and the public perception of the fight against corruption must be identified. The goal, purpose and ambition of the strategy can then be formulated on this basis. The objectives of the strategy are to be defined in such a way that they are achievable and measurable within the federal government's sphere of influence. Furthermore, it is important that the responsibilities for implementing the objectives be assigned in a manner which means they are compulsory. The SFAO also sees potential synergies and possible efficiency gains to be made from closer cooperation between the existing committees in the wider area of the federal government's fight against corruption.

First anti-corruption strategy – unambitious and non-binding

We have been waiting for this strategy for a long time. It was largely created in response to external pressure. The Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO) had already recommended that a strategy be developed in 2008. In its 2018 report, the SFAO again pointed to the lack of a strategy.

The current strategy provides an important frame of reference for the employees of the Federal Administration, but also for the cantons and communes, for businesses and for civil society. Despite the clear formulation of visions and goals, the purpose remains unclear. The strategy has little ambition.

The objectives that are within the direct sphere of influence of the federal government and its administration are fundamentally achievable, realisable and also measurable. However, the strategy also formulates goals that are beyond the direct influence of the federal government. The SFAO considers it unlikely that these objectives will be achieved. They should be understood more as the Federal Council's expectations of the private sector. Firstly, because the strategy's objectives lack a comprehensible logic that shows whether and how the measures effectively contribute to achieving the objectives. Secondly, because there is no recognisable binding assignment of responsibility for achieving the strategy's goals.

Lack of risk analysis of corruption and combating it

Switzerland has a good legal framework and a strong legal basis for combating corruption. Nevertheless, there are significant gaps. These gaps are mentioned in the country evaluations of Switzerland in the context of various international conventions on combating corruption that Switzerland has ratified. These can be partly attributed to the tension between the executive and legislative branches of government; for example, where Federal Council legislative proposals do not receive a parliamentary majority, such as whistleblower protection in the private sector or the inclusion of lawyers' fiduciary activities under the terms of the Anti-Money Laundering Act.

An open and transparent overview of corruption risks is all the more important for an effective anti-corruption strategy. However, the SFAO notes that it is neither transparent nor comprehensible that the strategy is derived from the fields of action on combating corruption and the need to prioritise them. Furthermore, major corruption risks, for example in the fight against money laundering or in lobbying, are either not addressed in a targeted manner or not at all.

Poor coordination in the fight against corruption in Switzerland

In addition to the IDWG, the federal government also has other interdepartmental working groups in the broader field of anti-corruption work, for example, on combating money laundering and terrorist financing, on confiscating and repatriating potentate funds, and on commodity trading. However, there is no structured exchange between these units to be seen. The fragmentation is also evident in the lines of responsibility within the federal government with regard to the three important international anti-corruption bodies; for the United Nations it is the FDFA, for the Organisation for Economic Co-operation and Development it is the State Secretariat for Economic Affairs and at the Council of Europe it is the Federal Office of Justice. In the view of the SFAO, the fight against corruption at federal level lacks holistic control and coordination. Furthermore, it sees potential synergies by consolidating existing knowledge and resources in the Federal Administration to organise the fight against corruption more efficiently and effectively.

Organisational structure not suitable for implementing the strategy

The main purpose of the current IDWG mandate is to raise awareness among stakeholders inside and outside the Federal Administration in order to combat corrupt behaviour. Inside the Federal Administration at least, the IDWG fulfils this mandate. However, the SFAO considers its influence on stakeholders outside the Federal Administration to be weak.

The organisational structure of the IDWG, as a grouping of the relevant federal offices with the loose inclusion of cantons and communes, along with representatives from the private sector and civil society, is suitable for developing an anti-corruption strategy, as the necessary expertise can be combined in this way. The SFAO is critical of the chances of achieving the objectives formulated in the strategy. It is unlikely that the objective will be achieved in the current organisational structure. The main reason for this is the IDWG's lack of assertive powers. It has no authority to issue instructions to the organisational units concerned to take responsibility for implementing certain measures. This fundamentally calls into question the claim that set goals will be achieved.

GENERELLE STELLUNGNAHME DES STAATSSEKRETARIATS EDA

Auf eine generelle Stellungnahme wird verzichtet.

1 AUFTRAG UND VORGEHEN

1.1 Ausgangslage

Beim Korruptionswahrnehmungsindex (Corruption Perceptions Index, CPI)[1] belegt die Schweiz seit Jahren einen der vordersten Ränge. Auch wenn sie in der Wahrnehmung bei Fachpersonen und Wirtschaftsleuten damit im internationalen Vergleich gut dasteht, heisst das nicht, dass die Schweiz frei von Korruption ist. Das zeigen auch medial bekannte Korruptionsfälle, die meist im Zusammenhang mit Bestechung öffentlicher Amtsträger im In- und Ausland stehen. Verschiedene international anerkannte Anti-Korruptionsbehörden untersuchen regelmässig das Schweizer Dispositiv zur Korruptionsbekämpfung in der Schweiz und weisen auf gute Praktiken, aber auch auf bestehende Schwächen hin.

Die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) empfahl im Rahmen eines Länderexamen bereits 2008, dass die Schweiz ein geeignetes Gremium, getragen von Bund und Kantonen, mit erforderlichen Mitteln und Befugnissen ausstatten soll, welches eine nationale Strategie gegen die Korruption ausarbeitet. Der Bundesrat hat daraufhin die interdepartementale Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung (im Folgenden IDAG genannt) ins Leben gerufen. Die IDAG versammelt in ihrer losen Struktur rund 200 Vertreterinnen und Vertreter aus den Verwaltungen von Bund, Kantonen und grösseren Gemeinden, sowie aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Das strategische Steuerungsorgan der IDAG ist die Kerngruppe. Diese besteht aktuell aus je einer Vertretung aus dem:

- Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (GS-EDI),
- Bundesamt für Justiz (BJ),
- Bundesamt für Polizei (fedpol),
- Bundesamt für Rüstung (armasuisse),
- Eidgenössischen Personalamt (EPA),
- Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL),
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und
- Bundesamt für Strassen (ASTRA).

Die Bundesanwaltschaft (BA) hat derzeit einen selbstgewählten Beobachterstatus inne, während die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) nach Ablauf der ersten Mandatsperiode zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit aus der IDAG ausgetreten ist. Vorsitz und Sekretariat der IDAG und ihrer Kerngruppe wurden der Abteilung Wohlstand und Nachhaltigkeit (AWN) im Staatssekretariat des EDA übertragen. Dafür hatte der Bundesrat eine Vollzeitstelle bewilligt. Der Vorsitz und das Sekretariat stellen sicher, dass die IDAG operativ funktioniert. Eine ihrer zentralen Aufgaben ist die Ausrichtung von ein bis zwei Mal jährlich stattfindenden Themenateliers, zu denen jeweils sämtliche Akteure der IDAG eingeladen werden. Ferner sind Vorsitz und Sekretariat auch zuständig für die mit der Kerngruppe koordinierte Erarbeitung des Tätigkeitsberichts zuhanden des Bundesrats alle drei Jahre.

Der Auftrag für die Ausarbeitung einer Strategie durch die IDAG erfolgte erst 2018, nachdem die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) in ihrer Evaluation erneut auf das Fehlen einer solchen hingewiesen hatte.[2] Am 25. November 2020 hat der Bundesrat seine Strategie gegen die Korruption 2021–2024 (im Folgenden Strategie genannt) in Kraft gesetzt.[3] Die Strategie beschreibt vier «Visionen» einer möglichst korruptionsfreien Verwaltung auf allen Ebenen und eines guten internationalen Rufs der Schweiz betreffend die Korruptionsbekämpfung. Kernelement der Strategie sind die 11 Ziele (s. Anhang 6) unterlegt mit insgesamt 42 Massnahmen, die auf die drei Bereiche «Prävention», «Detektion und Repression» und «Internationale Dimension» verteilt sind.

---

[1] Der CPI misst, wie korrupt der öffentliche Sektor eines Landes nach Ansicht von Experten und Geschäftsleuten wahrgenommen wird-> s. Transparency International- Corruption Perceptions Index (CPI).

[2] EFK (2018): Korruptionsbekämpfung – Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 19. Oktober 2008, Bericht 17436, Bern.

[3] Bundesrat (2020): Strategie des Bundesrats gegen die Korruption 2021.24, 25. November 2020, Bern.

Im Schlusswort erläutert der Bundesrat die Bedeutung der Strategie als Verpflichtung für die Bundesverwaltung und als Orientierungsrahmen und Inspirationsquelle für Kantone, Städte und Gemeinden, sowie den Privatsektor, die Wissenschaft und die Zivilgesellschaft. Im Weiteren streicht er darin die Wichtigkeit der Länderexamen der UNO, der OECD und des Europarats als wichtige Grundlage für die Strategie hervor.

Mit Inkraftsetzung der Strategie hat der Bundesrat das EDA auch damit beauftragt, die Umsetzung der Strategie im Jahr 2024 durch eine unabhängige Stelle evaluieren zu lassen. Die EFK hat im März 2024 einer entsprechenden Anfrage des EDA zugestimmt, die Umsetzung der Strategie ausserhalb ihres Jahresprogramms zu evaluieren.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Evaluation ist es, die Erreichbarkeit der in der Strategie formulierten Ziele zu beurteilen, dies unter Berücksichtigung der bestehenden Organisationsstruktur in Form der IDAG und der bereits bestehenden Rahmenbedingungen und Prozesse zur Korruptionsbekämpfung in der Schweiz. Mit der AWN wurde vereinbart, dass Ergebnisse dieser Evaluation eine zentrale Grundlage bilden sollen für die bereits vom Bundesrat in Auftrag gegebene Weiterentwicklung der Strategie für die Jahre 2025 – 2028. Eine Bewertung der Wirkung der Strategie ist nicht Teil der Evaluation, weil nach etwas mehr als dreijähriger Laufzeit noch zu wenig Wirkungsevidenzen zu erwarten sind.

Die Evaluation geht folgenden drei Hauptfragen nach.

1. Sind die erforderlichen Rahmenbedingungen vorhanden, um eine wirkungsvolle Strategie gegen Korruption zu etablieren?
2. Sind die erforderlichen Prozesse vorhanden und werden sie genutzt, um die in der Strategie formulierten Ziele umzusetzen?
3. Ist die Organisationsstruktur der verantwortlichen Stellen geeignet, um die Ziele der Strategie des Bundesrats gegen Korruption zu erreichen?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Nach der Vorbereitungsphase von Mitte März bis Ende Mai 2024 wurden die Prüfhandlungen der Evaluation zwischen Ende Mai und Mitte September 2024 ausgeführt. Die Ergebnisse zeigen die Situation per 31. Oktober 2024. Die Evaluation wurde gemäss den Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) durchgeführt und folgt den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions.

Das Projektteam setzte sich aus Mathias Rickli (Projektleitung), Alexandre Bläuer, Jean-Marc Stucki, Valérie Rossi und Grégoire Crittin zusammen. Das Projekt stand unter der Federführung von Laurent Crémieux. Die Analysen umfassten fünf methodische Module: nebst einer Dokumentenanalyse und 23 Interviews wurde eine Umfrage bei den rund 200 Personen, die dem erweiterten Kreis der IDAG angehören, ein Vergleich der IDAG und der Strategie mit fünf weiteren Departements übergreifenden Koordinationsorganen und deren Strategien sowie eine Beitragsanalyse zur Wirkungsmessung der Strategieziele durchgeführt (für Details s. Anhang 3). Im Weiteren wurde ein Expertenmandat zur fachlichen Unterstützung der Evaluation vergeben.

Das Vorgehen zur Durchführung der Evaluation und eine erste Ergebnissynthese wurden mit der AWN im Staatssekretariat des EDA besprochen und zusätzlich in einem Atelier der IDAG und einer Sitzung der IDAG-Kerngruppe präsentiert und diskutiert. Damit sollte sichergestellt werden, dass die Ergebnisse der Evaluation rechtzeitig vorliegen und für die Erarbeitung der neuen Strategie berücksichtigt werden können.

Parallel dazu hat der Bundesrat am 13. September 2024 die IDAG beauftragt, die Strategie des Bundesrates gegen die Korruption für die Jahre 2025-2028 zu aktualisieren und dem Bundesrat bis spätestens Ende März 2025 zur Genehmigung zu unterbreiten.

Losgelöst von der Gleichzeitigkeit der Erarbeitung der neuen Strategie durch die IDAG gibt die Evaluation der EFK eine eigenständige und unabhängige Beurteilung der Strategie 2021-2024 ab.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von der AWN in ihrer Funktion als Vorsitz und Sekretariat der IDAG und von den Kerngruppenmitgliedern der IDAG umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 17. Dezember 2024 statt. Teilgenommen haben:

seitens des EDA:

- die Chefin der Abteilung Wohlstand und Nachhaltigkeit (AWN) des Staatssekretariats des EDA und Präsidentin der IDAG,
- der Chef der Sektion Wirtschaft der AWN und Vorsitzender der IDAG-Kerngruppe,
- der wissenschaftliche Mitarbeiter der Sektion Wirtschaft der AWN und Sekretär der IDAG;

seitens der EFK:

- die Mandatsleiterin des Prüfbereichs 2 (EDA/EJPD),
- der Evaluationsexperte des Fachbereichs Evaluation in seiner Funktion als Federführender,
- der Evaluationsexperte des Fachbereichs Evaluation in seiner Funktion als Projektleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 RAHMENBEDINGUNGEN UND PROZESSE ZUR KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

2.1 Vorhandener aber unvollständiger Rahmen zur Korruptionsbekämpfung

Rechtsgrundlagen zur Korruptionsbekämpfung in der Schweiz

Das schweizerische Strafgesetzbuch beinhaltet das Korruptionsstrafrecht. Korruption ist grundsätzlich ein Offizialdelikt, welches die Strafverfolgungsbehörden von Amtes wegen verfolgen. Das Korruptionsstrafrecht unterscheidet zwischen Bestechung von Amtsträgerinnen und-trägern, der Vorteilsgewährung bzw. -annahme durch Amtsträgerinnen und-trägern und der Bestechung Privater. Die Bestechung Privater ist auch im Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb geregelt. Leichte Fälle der Bestechung Privater verfolgen die Strafverfolgungsbehörden nur auf Antrag.

Bei der Bestechung geht es um eine konkrete (Amts-)Handlung bzw. um deren Unterlassung zu Gunsten eines Dritten. Bei der Vorteilsgewährung geht es um die Amtsführung, welche zu einem für einen Dritten nicht gebührenden Vorteil führt. Die Tatbestände der aktiven (bestechen) bzw. passiven (sich bestechen lassen) Bestechung schweizerischer oder fremder Amtsträger können mit bis zu fünf Jahren Freiheitsentzug oder mit einer Geldstrafe bestraft werden. Die Vorteilsgewährung bzw.-annahme und die Bestechung Privater wird mit bis zu drei Jahren Freiheitsentzug oder mit einer Geldstrafe bestraft.

Sowohl natürliche Personen als auch Unternehmen können sich durch aktive oder passive Bestechung strafbar machen. Ist die Zuordnung der Straftat zu einer natürlichen Person wegen Organisationsmängeln in der Unternehmung nicht möglich, ist Letztere strafbar. So hat beispielsweise die Bundesanwaltschaft am 5. August 2024 mittels Strafbefehles die Strafuntersuchung gegen eine Schweizer Rohstofffirma wegen Bestechung fremder Amtsträger abgeschlossen. Die Bundesanwaltschaft erliess den Strafbefehl, weil die Firma es versäumte, alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehren zur Verhinderung Bestechung fremder Amtsträger zu treffen.

Verfolgung und Sanktionierung von Korruptionsdelikten

Auch wenn wichtige Straftatbestände gesetzlich geregelt sind, heisst das nicht automatisch, dass korruptes Verhalten verfolgt und sanktioniert wird. Die Dunkelziffer nicht aufgedeckter Korruptionsdelikte ist ein Problem. Transparency International Schweiz geht von einer Dunkelziffer im öffentlichen Bereich von über 90 % aus.[4] Demnach gelangt nur jeder zehnte Fall zur Anzeige. Hauptursache dafür ist, dass Korruption ein Offizialdelikt mit Doppeltäterschaft ist. Das heisst, keine der direkt an der Tat beteiligten natürlichen oder juristischen Personen sind Opfer. Opfer der Korruption sind Dritte, welchen die Kenntnis über die korrupte Strafhandlung fehlt (vgl. Exkurs 1). Die direkt Beteiligten haben natürlicherweise an der Aufdeckung kein Interesse und den geschädigten Dritten fehlt die Kenntnis davon. In der Schweiz kam es zwischen 2008 und 2023 im Durchschnitt pro Jahr zu rund 17 Verurteilungen wegen Korruption.[5]

Wenig wahrscheinliche Strafverfolgung und milde Strafen im Vergleich zu den kriminell erzielten Vorteilen schwächen das Dispositiv gegen die Straftatbestände der Korruption. Die wenig abschreckende Wirkung drohender Sanktionen gemäss dem Gesetz wird denn auch von der OECD[6] bemängelt. Weiterer Anpassungsbedarf besteht auch bei der Dauer von Strafverfahren.

---

4 Transparency International Schweiz (2015): Korruption in der Schweiz- Einführung in die Rechtsgrundlagen und Risikobereiche, Bern.

5 BFS (2024): Verurteilungen für ein Vergehen oder Verbrechen nach Art. 322ter- 322^{novies} StGB, Strafurteilsstatistik, 06.05.2024, Neuchâtel.

6 s. Tabelle 1: Empfehlung OECD: 4. Phase; 15.03.2018.

Im Rahmen ihrer Evaluation von 2021 über die Rückerstattungspraxis für unrechtmässig erworbene Vermögenswerte[7] kam die EFK zum Schluss, dass die damit verbundenen internationalen Rechtshilfe- und Strafverfahren aufgrund von Einsprachemöglichkeiten bis zum Einziehungsentscheid mit 10 bis 15 Jahren zu lange dauern. Die Anwendung bestehender Mechanismen der Vergleichsjustiz für Unternehmen wären eine Möglichkeit, die Verfahren zu beschleunigen.[8]

Exkurs 1: Die negativen Auswirkungen von Korruption

Die negativen Auswirkungen von Korruption für die Gesellschaft und den Staat sind vielfältig. Insbesondere führt Korruption zu Willkür in Politik und Wirtschaft und erodiert damit das Vertrauen der Menschen in die Gesellschaft und den Staat. Nachahmungseffekte und sinkende Rechtfertigungsschwellen erhöhen den Kontrollaufwand für die Institutionen. Nicht korrektes, korruptes staatliches Handeln kann ferner zu Personenschäden (Unfälle, Krankheiten, Verlust an Lebensqualität) führen.

Der Schaden durch die Untergrabung der staatlichen Institutionen infolge Vertrauensverlust ist schwer bezifferbar. Wissenschaftliche Studien gehen aber von hohen Kosten aus. Einem Bericht der Europäischen Kommission zufolge beläuft sich der Schaden für die Europäische Wirtschaft durch Korruption auf jährlich rund 120 Milliarden Euro.[9]

Korruptionsbekämpfung ist deshalb ein wichtiges Mittel, um die externen Kosten korrupten Verhaltens, die von der Gesellschaft getragen werden, zu internalisieren, indem Personen und Firmen, die sich korrupt verhalten, zur Rechenschaft gezogen werden.

Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung im öffentlichen Sektor

Die Korruptionsbekämpfung in der Bundesverhaltung hat in den letzten Jahre Fortschritte erzielt. Hervorzuheben ist hier insbesondere der im Bundespersonalgesetz verankerte Schutz von Whistleblowern[10]. Weitere wichtige Regelungen zur Korruptionsbekämpfung in der Bundesverwaltung sind klare Deklarationspflichten für Nebenbeschäftigungen, für die Ausübung öffentlicher Ämter und Vorgaben für die Annahme von Geschenken. Dazu haben die Departemente und Bundesämter insbesondere ihre Sensibilisierungsdispositive verstärkt und Sensibilisierungsbeauftragte eingesetzt. Das EPA stellt dazu auch verschiedene Hilfestellungen in Form von Sensibilisierungskampagnen, Schulungsmaterial und einen Verhaltenskodex für das Personal der Bundesverwaltung[11] zur Verfügung.

Allerdings bleibt unklar, inwieweit diese Sensibilisierungsmassnahmen die Bundesangestellten effektiv erreichen, allen voran jene Personen, die Korruptionsrisiken besonders ausgesetzt sind. Die IDAG hat sich gemäss einer Empfehlung der UNCAC[12] die Überprüfung der Wirkung der Sensibilisierungskampagnen vorgenommen, ist aber noch zu keinem Ergebnis gelangt. Gemäss Greco[13] besteht ferner auch Handlungsbedarf in der Bundesverwaltung bei der Regelung der Karenzfristen für hochrangige Beamte des öffentlichen Dienstes («Revolving Doors»).

Auf Stufe Kantone und Gemeinden ist die effektive Verbreitung der Korruption noch schwieriger zu beurteilen.

---

7 EFK (2021): Strategie zur Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte, PA18369.

8 Blättler S. & Schnebli M. (2024) : La poursuite pénale efficace en Suisse dans le contexte d'enquêtes de corruption internationale, pp.159-190, in: Capus, N. & Hohl Zürcher, F. (Hrsg.) : La justice négociée dans la corruption transnationale - Entre transparence et confidentialité, Helbing, Basel.

9 Europäische Kommission (2014): Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Korruptionsbekämpfung in der EU, 3. Februar 2014, Brüssel.

10 Art. 22a Bundespersonalgesetz (BPG).

11 Bundesrat (2024): Verhaltenskodex für das Personal der Bundesverwaltung, EPA, 28. August 2024, Bern.

12 s. Tabelle 1: Empfehlung UNCAC; 2. Phase; 25.03.2024.

13 s. Tabelle 1: Empfehlung GRECO; 5. Phase; 21.06.2024.

Je nach Grösse und Exponiertheit sind die Kantone und Gemeinden bei der Korruptionsbekämpfung sehr unterschiedlich aufgestellt. Oft fehlt es an Ressourcen oder am Handlungswillen. Aufgrund der Kleinräumigkeit spielt auch Vetternwirtschaft eine hindernde Rolle bei der Korruptionsbekämpfung: man kennt sich und denunziert sich deshalb ungern gegenseitig. Zudem bestehen auch Zweifel am effektiven Schutz des Whistleblowers im Einzelfall. Hinweise dazu ergeben sich sowohl aus Studien wie aus der Umfrage der EFK (Abbildung 1).

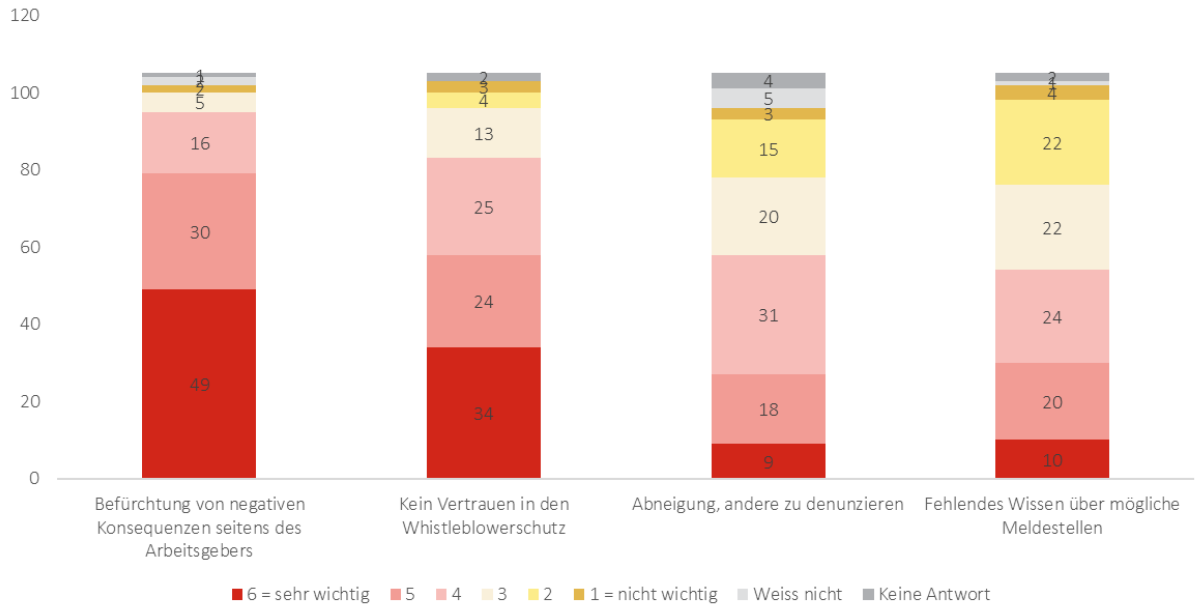


Abbildung 1: Einschätzung von 105 Umfrage-Teilnehmenden auf die Frage: «Wie wichtig erachten Sie folgenden Gründe, die Personen davon abhalten, erlebtes oder beobachtetes korruptes Verhalten bei den Strafverfolgungsbehörden, Ihren Vorgesetzten oder Whistleblowing-Stellen anzuzeigen?». Quelle: EFK, Umfrage im Personenkreis der IDAG (s. Anhang 3 für Details zur Umfrage).

Die Teilnehmenden an der Umfrage erachten die Befürchtung von negativen Konsequenzen seitens des Arbeitgebers als wichtigsten Hinderungsgrund, beobachtetes korruptes Verhalten nicht zu melden. Auch fehlendes Vertrauen in den Whistleblower-Schutz wird als wichtig erachtet.

Interessenskonflikte und Druck von aussen

Auch wenn gemäss Ansicht von Experten und Geschäftsleuten der öffentliche Sektor der Schweiz als wenig korrupt wahrgenommen wird, heisst das nicht, dass die Schweiz keinen Korruptionsrisiken ausgesetzt ist. Tatsächlich werden immer wieder Korruptionsfälle bekannt sowohl im Bereich der öffentlichen Bestechung als auch in der Privatbestechung. Die Schweiz kommt zudem regelmässig unter Druck im Zusammenhang mit Korruptionsfällen im Ausland, an denen in der Schweiz domizilierte international tätige Handelsfirmen beteiligt sind. Die Verfolgung von Korruptionsdelikten, insbesondere in der Privatwirtschaft, national wie international, erfolgte bisher oft als Reaktion auf Hinweise von aussen und wird heute noch nicht konsequent genug angewendet, wie offene Empfehlungen internationaler Anti-Korruptionsgremien oder Kritik seitens der Zivilgesellschaft durch Nichtregierungsorganisationen (NGO), die sich für die Korruptionsbekämpfung einsetzen, zeigen. Das reaktive Verhalten verdeutlicht auch die Stellungnahme des Bundesrats auf eine Interpellation[14] zum schlechten Rating der Ruag im Anti-Korruptionsindex mit seiner Aussage, dass er im Wissen, dass Korruption nie gänzlich verhindert werden könne, die finanziellen und politischen Risiken für den Bund als eher gering beurteile.

Dabei offenbart sich auch ein Spannungsfeld zwischen der Exekutive und der Legislative, insbesondere zwischen dem Bundesrat und dem eidgenössischen Parlament.

[14] 13.3417 – Interpellation NR Gysi, Ungenügende Bewertung der Ruag im Anti-Korruptions-Index, 11.06.2013.

So hat der Bundesrat bereits mehrfach Gesetzesvorschläge zum Schutz von Whistleblowern in der Privatwirtschaft, zur Unterstellung privater Anwälte unter das Geldwäschereigesetz oder die Erhöhung des Höchstbetrags von Bussen vorgelegt, die jedoch im Parlament keine Mehrheit fanden. Ferner zeigt die Antwort des Bundesrats auf die Motion Noser[15] und Interpellation Mazzone[16] den Umgang mit bestehenden Interessenskonflikten, indem er diese Widersprüche mit Empfehlungen von internationalen Anti-Korruptionsgremien letztlich in Kauf nimmt, wenn keine Einigung mit dem Parlament gefunden wird. Diese Zurückhaltung hat sogar Auswirkungen auf die Festlegung der Ziele der Strategie (s. Kapitel 3.1) und zeigt sich darin, dass Massnahmen mit wenig Ambition formuliert werden in dem Sinne, dass der Bund «prüft», ob die Sanktionen für juristische Personen bei Korruptionsdelikten wirksam genug sind oder dass die Unternehmen «ermutigt werden sollen», mutmassliche Verstösse gegen das Unternehmensstrafrecht selbst anzuzeigen.

Bei der Korruptionsbekämpfung spielt der Umgang mit Interessenskonflikten eine wichtige Rolle. Dabei geht es nicht nur um die persönliche Wahrnehmung und Betroffenheit von Einzelpersonen, sondern auch um die Durchsetzung von Lobby-Interessen bis hin zur Verteidigung staatlicher Interessen. Die Einschätzung der Personen der IDAG im Rahmen der Umfrage widerspiegelt das Spannungsfeld von Interessenskonflikten in der Politik ebenfalls (Abbildung 2).

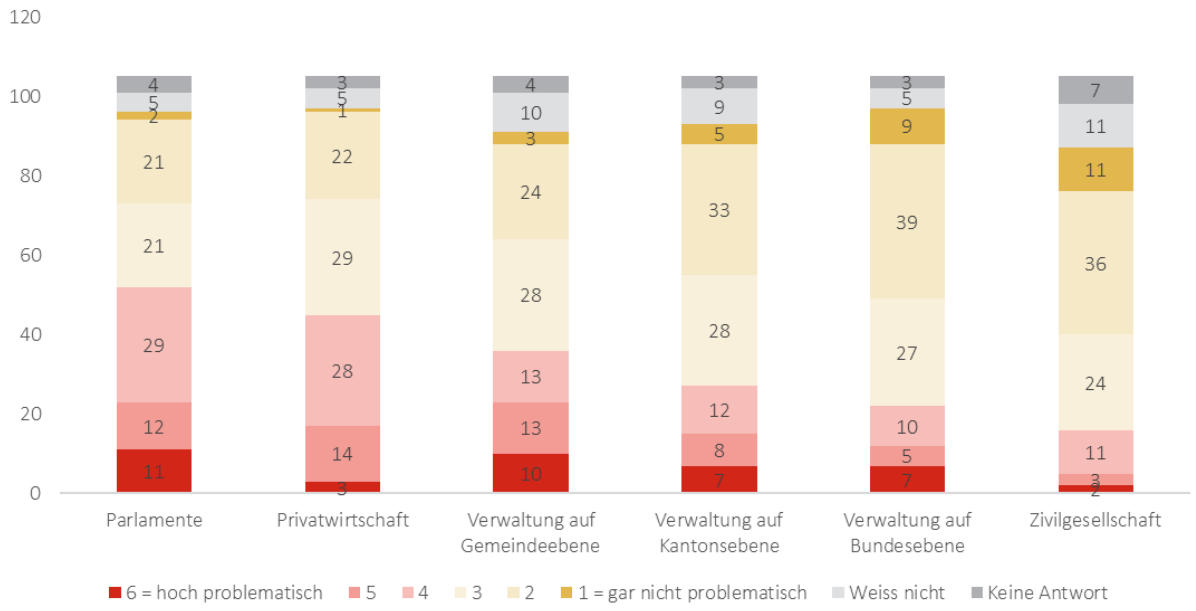


Abbildung 2: Einschätzung von 105 Umfrage-Teilnehmenden auf die Frage: «Wie problematisch erachten Sie die Korruption in der Schweizer Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung?». Quelle: EFK, Umfrage im Personenkreis der IDAG (s. Anhang 3 für Details zur Umfrage).

Rund die Hälfte der Umfrage-Teilnehmenden erachtet Korruption auf Parlamentsebene als eher bis hochproblematisch. Ein Teil dieser schlechten Bewertung ist auf die bestehende Intransparenz beim Lobbyismus zurückzuführen, was mit den Interviews bestätigt wird. Allerdings muss hier klargestellt werden, dass der Lobbyismus in seiner heutigen Form durchaus gesetzeskonform ist. Ein erhöhtes Korruptionsproblem sehen die Befragten auch in der Privatwirtschaft. Während die Korruptionsanfälligkeit auf Verwaltungsebene Bund von den Teilnehmenden als wenig problematisch eingeschätzt wird, ist sie auf Ebene der Gemeindebehörden deutlich erhöht. Korruption in der Zivilgesellschaft wird als wenig problematisch erachtet.

[15] 23.3844 – Motion SR Noser, OECD-Antikorruptionskonvention. Verschärfung der nationalen Umsetzung, 15.06.2023.

[16] 23.3948 – Interpellation SR Mazzone. Bekämpfung der Korruption. Die OECD fordert die Schweiz auf, dringend zu handeln. Was sind die nächsten Schritte?, 16.06.2023.

BEURTEILUNG

Der rechtliche Rahmen für die Korruptionsbekämpfung ist in der Schweiz vorhanden. Lücken zeigen sich aufgrund der hohen vermuteten Dunkelziffer in der Verfolgung und bei der Sanktionierung. Verschiedene in- und ausländische Stellen bestätigen die geringe institutionelle Abschreckung von Korruptionstaten in der Schweiz. Im Weitern fehlt der konsequente Schutz von Whistleblowern in der Privatwirtschaft, was dazu beiträgt, dass korruptes Verhalten verborgen bleibt. Fortschritte wurden insbesondere bei der Korruptionsbekämpfung in der Bundesverwaltung erzielt; so beim Whistleblowing-Schutz, bei der Deklaration von Interessenskonflikten und bei der Sensibilisierung.

Die EFK anerkennt, dass Korruption ein vielschichtiges Phänomen ist, welches in der Realität politische und privatwirtschaftliche Interessenskonflikte in sich birgt und dass korruptes Verhalten im Einzelfall nicht kategorisch auszuschliessen ist. Dabei offenbart sich auch ein Spannungsfeld zwischen der Exekutive und der Legislative, insbesondere zwischen dem Bundesrat und dem eidgenössischen Parlament.

Ungeachtet dessen untergräbt Korruption das Vertrauen der Bürger in die staatliche Ordnung. Nach Ansicht der EFK ist es deshalb umso wichtiger, dass der Bundesrat mit klarer Haltung vorangeht, seine strategischen Ambitionen in der Korruptionsbekämpfung verdeutlicht und benennt, welche bestehenden Lücken in der Korruptionsbekämpfung er schliessen will (s. dazu Empfehlung 3 in Kapitel 3.1).

2.2 Wenig Transparenz im Umgang mit den Empfehlungen der internationalen Anti-Korruptionsgremien

Die Schweiz hat drei massgebliche internationale Konventionen ratifiziert, deren Ziel die Bekämpfung der Korruption auf internationaler Ebene ist (s. Anhang 8);

- die UNO-Konvention gegen Korruption (UNCAC),
- das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr und
- das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats.

Dabei unterzieht sie sich regelmässig Länderexamen, welche die Wirksamkeit der Massnahmen zur Bekämpfung der Korruption prüfen und Empfehlungen aussprechen, zu deren Umsetzung sich die Schweiz verpflichtet hat. Die Länderexamen werden von den jeweiligen Trägerschaften koordiniert und durchgeführt bzw. in Auftrag gegeben. Für die UNCAC ist es die Gruppe zur Überprüfung der Umsetzung, bei der OECD ist es die Arbeitsgruppe gegen Korruption und beim Europarat die GRECO.

Mit Blick auf die Verpflichtungen, die die Schweiz mit der Ratifizierung dieser Übereinkommen eingegangen ist, konnten wichtige Fortschritte zur Korruptionsbekämpfung erzielt werden. Bei der letzten Bewertungsrunde der OECD 2018 wurden positive Punkte wie die Politik zur Rückgabe von Vermögenswerten, die Rolle der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) bei der Aufdeckung von Geldwäscherei und die Beteiligung der Schweiz an der Rechtshilfe festgestellt. Im letzten Bericht im Rahmen der UNCAC zur Schweiz von 2024 werden unter anderem verschiedene Verbesserungen genannt, wie das Vorhandensein eines umfassenden Systems von Verhaltenskodizes für die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung oder die Einführung eines Systems zur Erfassung und Verwaltung der erlaubten Nebenbeschäftigungen der Mitarbeiter der Bundesverwaltung. Die GRECO begrüsst in ihrem Konformitätsbericht 2024 zur 3. Phase Fortschritte bei Regelung zur Parteienfinanzierung mit der Offenlegung der Einnahmen von politischen Parteien und Wahlkampagnen, auch wenn ihre Empfehlungen dazu noch nicht vollständig umgesetzt sind.

Es bestehen jedoch weiterhin Mängel. Insbesondere moniert die OECD, dass ihre Empfehlungen zum Whistleblower-Schutz für Angestellte in der Privatwirtschaft noch immer nicht umgesetzt sind. Weiter kritisiert sie die wenig abschreckende Wirkung von Sanktionen im Falle einer Verurteilung aufgrund korrupten Verhaltens. Gemäss der UNCAC sind Verbesserungen erforderlich, wie die Stärkung der Unabhängigkeit der IDAG, die Ausweitung des Geldwäschebekämpfungsregimes auf alle Aktivitäten von korruptionsgefährdeten Unternehmen und Berufen ausserhalb der Bankensektors (z.B. Anwälte und Treuhänder) oder die Auswahl und Ausbildung von Personen in öffentlichen Ämtern, die besonders korruptionsgefährdete Positionen bekleiden.

Auch sind noch Empfehlungen der GRECO aus den ersten vier Evaluierungsphasen offen, denen die Schweiz bisher noch nicht nachgekommen ist; so zum Beispiel betreffend die Sensibilisierung von Parlamentarierinnen und Parlamentariern über ihre Offenlegungspflichten und der Überwachung deren Interessensbindung, die Ernennung von Bundesrichtern und deren Zahlung von Mandatsabgaben an die Partei, von der sie zur Wahl vorschlagen werden. Tabelle 1 zeigt die wichtigsten offenen Empfehlungen aus den Länderexamen der drei internationalen Übereinkommen.

Themen	Empfehlung (Gremium; Phase; Berichtsdatum)
Whistleblower-Schutz	In Bezug auf den Schutz von Hinweisgebern einen angemessenen Rechtsrahmen schaffen, um Beschäftigte des Privatsektors, die einen Verdacht auf Auslandsbestechung melden, vor diskriminierenden oder disziplinarischen Massnahmen zu schützen und zu entschädigen. (OECD; 4. Phase; 15.03.2018)
Höchststrafmass bei Sanktionen	In Bezug auf Sanktionen, das gesetzliche Höchststrafmass (5 Millionen CHF) für juristische Personen, die wegen Bestechung im Ausland verurteilt wurden, erhöhen. (OECD; 4. Phase; 15.03.2018)
Lobbyismus und Interessenverbindungen	1) Quantitative Angaben zu den finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der Ratsmitglieder sowie Auskünfte über die wichtigsten Verbindlichkeiten ins bestehende Meldesystem aufzunehmen. 2) Ausbau der Meldepflicht auf Informationen über den Ehepartner und abhängige Familienangehörige. (GRECO; 4. Phase; 02.12.2016)
Geldwäschereibekämpfung	1) Ausweitung der Geldwäscherei-Regelung auf alle geldwäscheanfälligen Aktivitäten von Unternehmen und Berufen ausserhalb des Bankensektors. 2) Überprüfung der fehlenden Befugnisse der FINMA zur Verhängung von Geldsanktionen wie Bussgeldern. (UNCAC; 2. Phase; 25.03.2024)
Ernennung von Bundesrichtern	1) Praxis aufzugeben, wonach Richter der eidgenössischen Gerichte einen fixen oder prozentualen Anteil ihres Gehalts den politischen Parteien abgeben. 2) Nichtwiederwahl von Richtern der eidgenössischen Gerichte nicht abhängig machen von oder begründen mit den von diesen gefällten Entscheiden. (GRECO; 4. Phase; 02.12.2016)
Karenzfrist von Personen in hohen Exekutivämtern	Einführung verbindlicher Regeln für die Beschäftigung von Personen in hohen Exekutivämtern nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt. (GRECO; 5. Phase; 21.06.2024)
Positionen in öffentlichen Verwaltungen	Ermittlung von Positionen in öffentlichen Verwaltungen, die als besonders korruptionsanfällig gelten, und Einführung angemessener Verfahren für die Auswahl und Ausbildung von Personen für solche Positionen. (UNCAC; 2. Phase; 25.03.2024)
IDAG	1) Stärkung der Unabhängigkeit der IDAG. 2) Entwicklung von Programmen zur Aufklärung der Öffentlichkeit, die dazu anregen, Korruption nicht zu tolerieren. (UNCAC; 2. Phase; 25.03.2024)

Tabelle 1: Übersicht der wichtigsten offenen Empfehlungen aus den Länderprüfungen zur Schweiz. Quelle: EFK, eigene Darstellung basierend auf den Publikationen von UNCAC, OECD und GRECO.

Nebst den Länderexamen der drei oben erwähnten Anti-Korruptionsgremien nimmt auch die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) Einfluss auf die Bekämpfung von Korruptionsrisiken in der Schweiz. Das Gremium hat einen internationalen Standard mit 40 Empfehlungen[17] festgelegt, welche die Mitgliedsländer in ihr nationales Recht umsetzen sollen. Die letzte Evaluation der FATF zur Schweiz fand 2016 statt und wurde ergänzt mit zwei Konformitätsberichten in den Jahren 2020 und 2023. Letzterer[18] verweist insbesondere auf drei nur teilweise umgesetzte Empfehlungen hin, einerseits auf mangelnde Sorgfaltspflichten und andere Massnahmen für korruptionsgefährdete Unternehmen und Berufen ausserhalb der Bankensektors (Empfehlungen 22 und 23), und auf wenig abschreckende Sanktionen (Empfehlung 35), wie dies auch von anderen bemängelt wird (s Tabelle 1).

BEURTEILUNG

Die Ergebnisse der Länderexamen sind via die publizierten Berichte auf den entsprechenden Webseiten zugänglich. In den alle drei Jahre erscheinenden Tätigkeitsberichten der IDAG finden sich zudem aktualisierte Zusammenfassungen zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen aus den Länderexamen.

[17] FATF (2012-2023), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, Paris, France.

[18] FATF (2023): Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Switzerland, 4th Enhanced Follow-up Report, Paris.

Nach Wissensstand der EFK existiert allerdings keine laufend aktualisierte und transparente Übersicht über die Empfehlungen aus den Länderexamen und den Stand der Umsetzung durch die Schweiz. Für die interessierte Öffentlichkeit ist es schwierig und aufwändig, sich einen Überblick zu verschaffen über die Umsetzung von Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung, zu der sich die Schweiz verpflichtet hat.

Nebst der politischen Verhandlung der Empfehlungen der internationalen Länderexamen zur Schweiz in Sachen Korruptionsbekämpfung besteht durchaus auch Verbesserungspotenzial beim öffentlichen Aufzeigen der Interessenskonflikte, in denen sich die Schweiz befindet und wie sie damit umgeht. Diese Transparenz würde im besten Fall einen breiten geführten Dialog in Politik und Gesellschaft erleichtern. Der Bundesrat selber betont in seiner Strategie die Wichtigkeit der Länderexamen als regelmässiges kritische Spiegelbild, wodurch Anstösse für Verbesserungen entstehen. Ein erster Schritt in diese Richtung wäre eine übersichtliche Darstellung der Empfehlungen aus den drei internationalen Übereinkommen und des jeweiligen Stands der Umsetzung.

EMPFEHLUNG 1 (PRIORITÄT 2)

Die EFK empfiehlt dem Staatssekretariat EDA, im Rahmen der Koordinationsaufgaben der IDAG, die Empfehlungen der drei internationalen Übereinkommen an die Schweiz bezüglich Korruptionsbekämpfung in übersichtlicher Weise darzustellen und den Umsetzungstand laufend nachzuführen. Diese Übersicht ist zu publizieren.

STELLUNGNAHME DES STAATSSEKRETARIATS EDA

Die Empfehlung ist akzeptiert

Eine öffentlich zugängliche Übersicht der aus den Überprüfungsmechanismen der drei einschlägigen multilateralen Übereinkommen (UNCAC, OECD WGB und GRECO) resultierenden Empfehlungen samt dem jeweiligen Stand der Umsetzung erscheint als Koordinationsinstrument hilfreich. Die IDAG Korruptionsbekämpfung, unter dem Vorsitz der Abteilung Wohlstand und Nachhaltigkeit des EDA, wird prüfen, welche Form der Publikation am zielführendsten ist. Denkbar wäre die Publikation einer tabellarischen Zusammenstellung der Empfehlungen auf der Webseite der IDAG Korruptionsbekämpfung, die vom IDAG-Sekretariat regelmässig aktualisiert wird.

3 STRATEGIE DES BUNDESRATS GEGEN DIE KORRUPTION

3.1 Ziel und Zweck der Strategie unklar

Mit seinem Beschluss vom 25. April 2018 zur Verlängerung des Mandats der IDAG erteilte der Bundesrat zusätzlich auch den Auftrag zur Ausarbeitung strategischer und operationeller Ziele auf Bundesebene; 10 Jahre nachdem bereits die GRECO dies empfohlen hatte. Die IDAG-Kerngruppe, unter der Leitung ihres Vorsitzes und ihres Sekretariats, erarbeitete daraufhin in fünf thematischen Workshops die Strategie, welche der Bundesrat am 25. November 2020 gutgeheissen hat.

Ziel und Zweck der Strategie werden allerdings nicht explizit formuliert (vgl. dazu Exkurs 2). Zum einen sieht der Bundesrat die Bedeutung der Strategie darin, dass die Ziele, die die Bundesverwaltung direkt betreffen, mit entsprechenden verbindlichen Massnahmen erreicht werden sollen. Es handelt sich dabei vorwiegend um konkrete Aufgaben unter den Zielen im Bereich «Prävention» und teilweise auch im Bereich «Detektion und Repression». Zum andern handelt es sich bei den Zielen und Massnahmen in den Bereichen «Internationale Dimension» und «Detektion und Repression» überwiegend um Absichten und Aktivitäten, bei denen der Bund eine informative oder unterstützende Rolle ohne Verbindlichkeit spielt.

Für Akteure ausserhalb der Bundesverwaltung – Kantone, Städte und Gemeinden, sowie den Privatsektor, die Wissenschaft und die Zivilgesellschaft – soll die Strategie als Orientierungsrahmen und Inspirationsquelle dienen, ohne Anspruch auf direkte Einflussnahme seitens des Bundes.

Exkurs 2: Was ist Ziel und Zweck einer staatlichen Anti-Korruptionsstrategie?

Das Ziel einer staatlichen Anti-Korruptionsstrategie ist es, Korruption systematisch zu bekämpfen und ihre negativen Auswirkungen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Politik zu minimieren. Korruption untergräbt das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Institutionen, fördert soziale Ungleichheit und behindert wirtschaftliche Entwicklung. Eine wirksame Strategie dient dazu, Transparenz, Integrität und Rechenschaftspflicht in öffentlichen Institutionen zu stärken.

Ein zentraler Zweck ist die Prävention von Korruption durch klare Regeln, effektive Kontrollen und Schulungsprogramme für Beamte. Darüber hinaus soll die Strategie dazu beitragen, Fälle von Korruption konsequent zu verfolgen und angemessen zu sanktionieren, um abschreckend zu wirken. Sie unterstützt auch den Aufbau von Mechanismen, die Whistleblower schützen und die Meldung von Missständen erleichtern.

Ein weiterer Aspekt ist die Förderung von bürgerlichem Engagement und öffentlichem Bewusstsein, um eine Kultur der Rechtschaffenheit zu etablieren. Anti-Korruptionsstrategien zielen oft darauf ab, internationale Standards einzuhalten und die Zusammenarbeit mit anderen Staaten bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Korruption zu verbessern. Langfristig sollen solche Strategien Vertrauen, Gerechtigkeit und Stabilität in der Gesellschaft stärken und die Effizienz sowie Glaubwürdigkeit staatlicher Institutionen sichern.

Quelle: ChatGPT-4.o: «Was ist Ziel und Zweck einer staatlichen Anti-Korruptionsstrategie? Fasse in ca. 10-15 Sätzen zusammen», abgefragt am 27. November 2024. Diese KI-generierte Zusammenfassung aus den im Internet verfügbaren Informationen deckt sich mit der Erwartung der EFK an Ziel und Zweck einer staatlichen Anti-Korruptionsstrategie.

Die vier «Visionen», elf Ziele und 42 Massnahmen geben implizit Hinweise auf bestehende Korruptionsrisiken im Sinne einer Auslegeordnung. Einige der Ziele und Massnahmen gehen auf Empfehlungen der internationalen Anti-Korruptionsgremien zurück. Die Herkunft anderer Ziele ist zwar plausibel; unklar bleibt jedoch, auf welcher Grundlage sie definiert wurden und ob die festgelegten Ziele sämtliche relevanten Korruptionsrisiken abdecken. Tatsächlich fällt auf, dass wichtige Problemfelder von Korruption in der Strategie angetönt, aber nicht mit konkreten Massnahmen angegangen werden. Beispiele dafür sind die Korruption als Vortat von Geldwäscherei unter Ziel 10, der Whistleblower-Schutz im Privatsektor in Ziel 6 oder die wenig abschreckende Wirkung drohender Sanktionen unter Ziel 8. Das Thema «Transparenz beim Lobbyismus» (s. Tabelle 1 in Kapitel 2.2) fehlt in der Strategie gänzlich.

Nach Kenntnisstand der EFK, liegt der Strategie keine gründliche Risikoanalyse zu Grunde, wie das bei anderen Strategien in artverwandten Themen durchaus zur Anwendung kommt.[19] Besonderer Vorzeigecharakter haben dabei die Analysen der interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) zur Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken.[20] Eine Situations- und Risikoanalyse bringt gemäss einschlägiger Literatur[21] weitere Vorteile mit sich:

[19] Sicherheitsverbund Schweiz (2017): Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus.
Interdepartementale Plattform Rohstoffe von EDA, EDF und WBF (2013): Grundlagenbericht Rohstoffe, 27.03.2013; und Folgeberichte.

[20] KGGT (2015 und 2021): Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz, Oktober 2021.

[21] Garzon, C., et Taïeb H. (2007) : L'évaluation des stratégies de lutte contre la corruption », Revue française de gestion, vol. 175, no. 6, 2007, pp. 61-80.

- Erhöhung der Akzeptanz und Ausstrahlung der Strategie durch die Beteiligung möglichst vieler Akteure sowie unabhängiger Experten im Erarbeitungsprozess
- Systematisches Aufzeigen der Politikkohärenz zwischen betroffenen Sektor-Politiken und weiteren Massnahmen staatlichen Handelns, was im anschliessenden politischen Prozess erlaubt, eine Priorisierung von Zielen und Massnahmen vorzunehmen und die Ambition der Strategie deutlich zu machen.
- Einbezug des Wirkungsfokus' der Strategie von Beginn weg, damit die gewünschten Wirkungen später evaluiert und gemessen werden können.

BEURTEILUNG

Aus Sicht der EFK bildet die Strategie mit den formulierten Zielen und Massnahmen und der Unterteilung in die drei Bereiche «Prävention», «Detektion und Repression» und «Internationale Dimension» einen klaren thematischen Orientierungsrahmen, sowohl für die Akteure innerhalb als auch ausserhalb der Bundesverwaltung. Der Orientierungsrahmen präsentiert die elf Ziele der Strategie als Auslegeordnung wichtiger Handlungsfelder zur Korruptionsbekämpfung. Die EFK vermisst dabei eine Risikoanalyse und eine darauf basierende klare Priorisierung der Handlungsfelder. Als Folge davon fehlt die Klarheit über die Absicht und Ambition, die der Bundesrat mit der Strategie verfolgt.

Vor diesem Hintergrund ist es für die EFK angezeigt, dass die geplante Erneuerung der Strategie auf einer gründlichen und nachvollziehbar dokumentierten Situations- und Risikoanalyse betreffend Korruption in der Schweiz und international basiert. Ausgehend von einer solchen Analyse können dann die Prioritäten der Korruptionsbekämpfung festgelegt und entsprechende Ziele und Massnahmen definiert werden. Zu prüfen ist allenfalls auch die Möglichkeit, ob die Strategie einen längeren Gültigkeitshorizont abdecken kann. Die konkreten Ziele und die geeigneten Massnahmen für deren Erreichung sowie die Verantwortlichkeiten können in kurzfristigeren Aktionsplänen festgelegt werden, wie das zum Beispiel bei der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030[22] gehandhabt wird.

EMPFEHLUNG 2 (PRIORITÄT 1)

Die EFK empfiehlt dem Staatssekretariat EDA, die Strategie gegen Korruption auf der Basis einer systematischen Situations- und Risikoanalyse auszuarbeiten und dies nachvollziehbar zu dokumentieren.

STELLUNGNAHME DES STAATSSEKRETARIATS EDA

Die Empfehlung ist akzeptiert

Die neue Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2025-2028 wird auf einer systematischen Situations- und Risikoanalyse basieren. Diese erfolgte zum einen im Rahmen des publizierten Tätigkeitsberichts der IDAG Korruptionsbekämpfung über den Zeitraum 2021-2023 ab, zum anderen mittels umfangreicher interner Prüfungen und Abklärungen des IDAG-Sekretariats sowie der IDAG-Leitung. Untersucht wurden dabei insbesondere allfällige Umsetzungslücken, die Empfehlungen multilateraler Gremien zuhanden der Schweiz, parlamentarische Vorstösse, Veröffentlichung multilateraler Organisationen, Ratgeber und Leitfäden der Zivilgesellschaft sowie akademische Fachliteratur. Die entsprechende Dokumentation ist nachvollziehbar im Geschäftsverwaltungssystem der Bundesverwaltung (Acta Nova) abgelegt.

[22] Bundesrat (2021): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030, Bern, 23. Juni 2021.

EMPFEHLUNG 3 (PRIORITÄT 1)

Die EFK empfiehlt dem Staatssekretariat EDA, in Konsultation mit der IDAG, auf der Grundlage einer Situationsanalyse die prioritären Handlungsfelder der Strategie gegen Korruption abzuleiten und entsprechend Ziel, Zweck und Ambition der Strategie festzulegen.

STELLUNGNAHME DES STAATSSEKRETARIAT EDA

Die Empfehlung ist akzeptiert

Die in der Stellungnahme des Staatssekretariats EDA unter Empfehlung 2 erwähnte Situationsanalyse dient dazu, die prioritären Handlungsfelder und entsprechend Ziel, Zweck und Ambition der neuen Strategie festzulegen.

3.2 Wirksamkeit der Strategie nicht überprüfbar

Wie in Kapitel 3.1 dargelegt, fehlt es der Strategie noch an Klarheit über die Absicht und Ambition. Die EFK hat deshalb in ihrer Umfrage erhoben, welche Erwartungen die an der Umsetzung Beteiligten an die Überprüfbarkeit der gesetzten Ziele haben. Das Ergebnis ist sehr deutlich. Die Mitglieder der IDAG erwarten eine Strategie, deren Ziele messbar und erreichbar sind. Eine sehr deutliche Mehrheit der Teilnehmenden erwartet zudem, dass die Zielerreichung der Strategie am Ende der Laufzeit überprüft wird beziehungsweise, dass die Strategie bei einem Verzicht auf die Überprüfung der Ziele sinnlos wäre. Das Ergebnis der Umfrage wird auch durch die Interviews bestätigt. Die EFK hat bei ihren Abklärungen weder aus den Interviews noch aus der Dokumentenanalyse Hinweise erhalten, wonach bei der Ausarbeitung der Strategie der Anspruch bestanden hat, Ziele zu formulieren, die überprüfbar und messbar sind.

Vor diesem Hintergrund hat die EFK beispielhaft aus jedem der drei Strategiebereiche ein Ziel ausgewählt und versucht, nachträglich in Form von Wirkungsmodellen, die Wirkungslogik zu rekonstruieren, die für eine erfolgreiche Zielerreichung funktionieren muss. Mittels dieser Beitragsanalysen (vgl. Anhang 7 für detailliertes Vorgehen) kann geprüft werden, ob die Ziele mit den definierten Massnahmen erreicht werden können und anhand welcher Beobachtungen die Zielerreichung gemessen werden kann. Die Massnahmen allein reichen meist nicht aus, um das Ziel zu erreichen. Kernstück dieser Vorgehensweise ist es zu plausibilieren, ob mit der Umsetzung der Massnahmen die gewünschten Anreize bzw. Verhaltensänderungen eintreten und anhand von welchen Beobachtungen die Verhaltensänderungen festgestellt werden kann. Die Ergebnisse der Beitragsanalysen für die drei Ziele 1, 8 und 9 (vgl. Anhang 6) sind in Tabelle 2 zusammengefasst.

Ziel 1 Sensibilisierung (Bereich Prävention): Alle Amtsträger und Angestellten des Bundes stellen sicher, dass die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben nicht durch private Interessen beeinträchtigt wird.
Die Wirkungslogik für die Messung von Ziel 1 kann grundsätzlich plausibilisiert werden. Konkret können die verschiedenen Massnahmen mit geeigneten Indikatoren gemessen und die Wirkungshypothesen zwischen den Massnahmen und dem Ziel mit prüfbaren Evidenzen hinterlegt werden. Ziel 1 ist damit grundsätzlich mess- und überprüfbar. Mit Blick auf die Zielformulierung in der künftigen Strategie sind folgende Erkenntnisse aus dieser Analyse von Interesse. Die Verantwortlichkeit für die Umsetzung der Massnahmen bleibt oft unklar. Eine fehlende Zuordnung von Verantwortlichkeiten stellt die Zielerreichung grundsätzlich in Frage und sollte deshalb vermieden werden. Ferner ist es wichtig, dass den Indikatoren sinnhafte und messbare Schwellenwerte hinterlegt werden. Beispielsweise sollte bei der Definition der entsprechenden Massnahme festgelegt werden, welcher Prozentsatz der Führungskräfte im Rahmen von Aus- und Weiterbildung geschult sein muss, damit angenommen werden kann, dass die Sensibilisierung zur Vermeidung von korruptem Verhalten erreicht ist. Abschliessend stellt sich auch die Frage, ob die ergriffenen Massnahmen ausreichend sind, um das Ziel tatsächlich zu erreichen. Wenn die Wirkungsmessung ergibt, dass die Beiträge plausibilisiert werden können, dass Ziel 1 aber nicht erreicht ist (wenn beispielsweise Bundesangestellte wegen Korruption verurteilt werden), bedeutet dies, dass die Massnahmen nicht geeignet oder nicht ausreichend waren, um Ziel zu erreichen. In diesem Fall wären also zusätzliche Massnahmen erforderlich.
Ziel 8 Sanktion (Bereich Detektion und Repression): Korruptionsdelikte werden konsequent verfolgt und angemessen sanktioniert.
Die Rekonstruktion eines Wirkungsmodells für Ziel 8 war nicht erfolgreich. Die Zielerreichung konnte nicht mit überprüfbaren Wirkungshypothesen hinterlegt werden. Es konnten keine belastbaren kausalen Zusammenhänge zwischen den Massnahmen und dem Ziel hergestellt werden. Daher ist es unwahrscheinlich, dass die definierten Massnahmen ausreichend sind, um das Ziel 8 zu erreichen.
Ziel 9 Privatsektor (Bereich Internationale Dimension): Ehrliche Geschäftspraktiken sind auch auf ausländischen Märkten kein Wettbewerbsnachteil.
Die Wirkungslogik für Ziel 9 ist nicht rekonstruierbar und kann nicht mit überprüfbaren Wirkungshypothesen hinterlegt werden. Es ist praktisch unmöglich, Kausalzusammenhänge zwischen den Massnahmen und Ziel herzustellen. Zudem ist es für die Wirkungsmessung wichtig, dass das Ziel proaktiv ohne Negationen formuliert wird

Tabelle 2: Ergebnis der Beitragsanalysen zu den drei ausgewählten Zielen 1, 8 und 9 der Strategie. Quelle: EFK.

Mit Ausnahme von Ziel 1, und teilweise auch 2 und 4, fehlt den Zielen der Strategie generell eine belastbare Wirkungslogik, mit der aufgezeigt werden kann, ob und wie die Massnahmen zur Zielerreichung effektiv beitragen und ausreichend sind, um das Ziel zu erreichen. Insbesondere die Ziele im Bereich «Internationale Dimension» liegen grösstenteils ausserhalb seines Einflussbereiches, so dass der Bund zu deren Erreichung kaum einen effektiven Beitrag leisten kann.

BEURTEILUNG

Die EFK ist der Ansicht, dass die Wirkung der Strategie messbar sein soll, damit die eingesetzten Ressourcen gerechtfertigt werden können. Diese Sichtweise wird durch die Rückmeldung der an der Strategie beteiligten Akteuren bestätigt.

Aus Sicht der EFK lässt sich die Wirkung der aktuellen Strategie und ihrer Ziele nicht in ausreichendem Mass messen. Es fehlt eine schlüssige Wirkungslogik, um Kausalzusammenhänge zwischen den gewählten Massnahmen und der Zielerreichung herzustellen. Dazu ist ein Monitoring- und Evaluationssystem (M&E-System) erforderlich, mit welchem die Wirkungslogik anhand von vordefinierten Indikatoren gemessen werden kann. Das M&E-System sollte Teil der Erarbeitung der Strategie sein. Die Umsetzungskontrolle, wie sie im aktuellen Tätigkeitsbericht vorgenommen wurde, reicht dazu nicht aus (s. Kapitel 4.2).

Die EFK nimmt zur Kenntnis, dass gar nicht der Anspruch bestand, die Ziele der Strategie zu erreichen. Der fehlende Anspruch an die Erreichung der Ziele in der Strategie zeigt sich auch in einer fehlenden Verantwortlichkeit für die Umsetzung der definierten Massnahmen. Obwohl die Strategie für die Bundesverwaltung verpflichtend ist, bleibt oft unklar, welche Ziele damit gemeint sind und wer für die Umsetzung

der entsprechenden Massnahmen verantwortlich ist. Bei den Zielen und Massnahmen, die sich an Akteure ausserhalb der Bundesverwaltung richten, handelt es sich letztlich um Erwartungen der Regierung an Akteure in der Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft, auf korruptes Verhalten zu verzichten, ohne darauf Einfluss nehmen zu können.

EMPFEHLUNG 4 (PRIORITÄT 1)

Die EFK empfiehlt dem Staatsekretariat EDA, den einzelnen Zielen in der Strategie gegen Korruption schlüssige Wirkungslogiken zugrunde zu legen, die anhand von messbaren Indikatoren überprüft werden können.

STELLUNGNAHME DES STAATSEKRETARIATS EDA

Die Empfehlung ist akzeptiert

Das Staatssekretariat EDA ist sich der Notwendigkeit der Anwendung von Wirkungslogiken bewusst. Die Definition und Anwendung sämtlicher Dimensionen einer Wirkungslogik ist jedoch komplex, aufwändig und bedarf gewisser Erfahrungswerte – insbesondere in einem Bereich mit einer eher schwachen Datenlage wie der Korruptionsbekämpfung. Das Staatssekretariat EDA möchte bei der Einführung von Wirkungslogiken deshalb schrittweise vorgehen. Zuerst sollen messbare Indikatoren auf der Output-Ebene eingeführt werden. Diese sollen es ermöglichen, im Rahmen des Monitoringprozesses den Stand der Umsetzung exakter zu bemessen und, nach Möglichkeit, griffigere Empfehlungen zuhanden der für die Implementierung zuständigen Ämter zu definieren. Damit sämtliche Elemente der Wirkungslogik in künftigen Strategieprozessen angewendet werden können, müssen zuerst die im Monitoringprozess gesammelten Erfahrungen ausgewertet werden.

4 UMSETZUNG DER STRATEGIE UND STEUERUNG DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG BEIM BUND

4.1 Die IDAG erfüllt ihren Auftrag mit wenig Wirkungsanspruch

Um die Koordination der Korruptionsbekämpfung zwischen den verschiedenen Bundesämtern und Behörden auf verschiedenen Ebenen zu verbessern und effizienter zu gestalten, hat der Bundesrat auf der Rechtsbasis von Art. 56 RVOG[23] die IDAG ins Leben gerufen. Nach Ablauf der befristeten 10-jährigen Laufzeit hat der Bundesrat mit Beschluss vom 25. April 2018 das Mandat der IDAG[24] um weitere 10 Jahre verlängert.

Das Mandat der IDAG umfasst den aktiven Austausch und Informationsfluss zu Korruptionsthemen einerseits zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten innerhalb der Bundesverwaltung und andererseits mit betroffenen Akteuren ausserhalb. Teil dieser IDAG sind Akteure aus Kantonen und grösseren Gemeinden, der Privatwirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, die zu Themenateliers eingeladen werden, die in der Regel zweimal pro Jahr stattfinden. Ferner betreibt die IDAG das Informationsnetzwerk Bund-Kantone über Korruption (IBKK). Die aktuelle Kontaktliste der IDAG umfasst rund 200 Adressaten. Weitere öffentliche Sensibilisierungsaktivitäten der IDAG zusammen sind der EFK nicht bekannt. Mit Blick auf die Empfehlung der UNCAC für eine bessere Sensibilisierung der Öffentlichkeit zur Korruptions-

[23] Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, SR 172.010.

[24] vgl. Mandat der IDAG Korruptionsbekämpfung gem. Bundesratsbeschluss vom 25. April 2018.

bekämpfung[25] stellt sich die Frage, ob die IDAG mit den Themenateliers und Zusammenkünften des IBKK der Sensibilisierung zur Bekämpfung der Korruption gerecht wird.

Die Mandatserneuerung 2018 beinhaltete neu die Ausarbeitung strategischer und operationeller Antikorruptionsziele auf Bundesebene, was die IDAG mit dem Vorlegen der ersten Strategie des Bundesrats gegen die Korruption im November 2020 umgesetzt hatte (s. Kapitel 3). In der IDAG werden ferner auch die Entwicklungen der internationalen Anti-Korruptionskonventionen der UNO, der OECD und des Europarats besprochen (s. Kapitel 2.2). Die Kerngruppe der IDAG koordiniert dabei die schweizerischen Positionen auf internationaler Ebene. Zusammengefasst beinhaltet das bundesrätliche Mandat der IDAG primär koordinierende und organisatorische Aufgaben. Abgesehen von der Durchführung von Sensibilisierungsaktivitäten, stellt es keinen Anspruch an eine effektive Korruptionsbekämpfung.

Die fachlich-thematischen Kompetenzen für eine effektive Korruptionsbekämpfung sind in der IDAG durch die in der Kerngruppe vertretenen Einheiten grundsätzlich vorhanden. Dies geht einerseits aus den Interviews hervor und wird durch die Ergebnisse der Umfrage bestätigt. Fünf von sechs Teilnehmenden sind eher bis ganz der Meinung, dass in der IDAG-Kerngruppe, die fachlichen Kompetenzen vorhanden sind, um eine wirksame Strategie gegen Korruption zu erarbeiten und umzusetzen. Etwas weniger zustimmende Antworten gibt es für die fachliche Kompetenz von Vorsitz und Sekretariat der IDAG. Auffallend in der Umfrage ist der hohe Anteil von rund 30 % an Teilnehmenden, die die Frage nach der vorhandenen fachlichen Kompetenz in der IDAG nicht beantworten können oder wollen. Das ist ein Hinweis, dass verbreitet Zweifel bestehen darüber, ob die IDAG die geeignete Organisationsstruktur, für die Erarbeitung und Umsetzung der Strategie ist. In den Interviews wurden entsprechende Zweifel laut, weniger was die Erarbeitung, aber vor allem was die Umsetzung und die dafür notwendigen Befugnisse betrifft.

BEURTEILUNG

Die EFK kommt nach Analyse der Protokolle zu den Themenateliers sowie der Interviews mit den Kerngruppenmitgliedern und weiteren Personen im Kreis der IDAG zum Schluss, dass die IDAG das bundesrätliche Mandat vom 25. April 2018 grundsätzlich erfüllt. Positiv zu würdigen ist, dass die IDAG es geschafft hat, einen breiten Kreis von Betroffenen innerhalb der Bundesverwaltung aber auch ausserhalb in kantonalen Behörden, Wirtschaftsverbänden und NGOs im Rahmen von regelmässig stattfindenden Themenateliers zu versammeln und die Sensibilisierung für das Thema Korruptionsbekämpfung voranzutreiben.

Für die EFK bleibt die Wirkung dieser Sensibilisierung allerdings unklar. Die Themenateliers sind gekennzeichnet durch einen sehr informellen Charakter. Der Austausch bleibt unverbindlich und es ist unklar, welche Erkenntnisse die Teilnehmenden aus den Präsentationen zurück in ihren Institutionen nehmen und dort weitergeben. Zudem ist die Existenz der IDAG nicht in allen Verwaltungseinheiten bekannt. Insbesondere ausserhalb der Bundesverwaltung bei Kantonen, Gemeinden, Privatwirtschaft und in der Bevölkerung nimmt die IDAG wenig Einfluss auf die Sensibilisierung. Diese Unverbindlichkeit zeigt sich besonders deutlich beim Austausch mit den Kantonen und Gemeinden im Rahmen der IBKK, wo häufige Personalrotationen mit dem damit verbundenen Wissensverlust die institutionelle Sensibilisierung behindern. Vor diesem Hintergrund wäre es angezeigt, mit innovativen und inspirierenden Ansätzen den Austausch zwischen Behörden und Öffentlichkeit anzukurbeln.

EMPFEHLUNG 5 (PRIORITÄT 2)

Die EFK empfiehlt dem Staatssekretariat EDA, geeignete innovative Formen zur Sensibilisierung der Gesellschaft anzuwenden, um gemäss ihrem Mandat dem Thema Korruptionsbekämpfung auch ausserhalb der Bundesverwaltung mehr Beachtung zu verleihen. Dabei sind die Kantone und Gemeinden sowie die Privatwirtschaft und die Zivilgesellschaft einzubeziehen.

[25] s. Tabelle 1: Empfehlung UNCAC; 2. Phase; 25.03.2024.

STELLUNGNAHME DES STAATSSEKRETARIATS EDA

Die Empfehlung ist akzeptiert

Die IDAG Korruptionsbekämpfung steht bereits jetzt regelmässig mit den Kantonen, den Gemeinden, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft in Kontakt. Der Austausch mit den Kantonen und den Gemeinden findet primär im Rahmen des Informationsnetzwerkes Bund-Kantone über Korruption statt. Vertreterinnen und Vertreter der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft werden jeweils auch an die Ateliers der IDAG Korruptionsbekämpfung eingeladen. Die IDAG Korruptionsbekämpfung wird prüfen, welche weitere Arten der Sensibilisierung für die Gesellschaft zielführend sein könnten.

4.2 Fehlende Durchsetzungskompetenzen zur Umsetzung der Strategie

Wie bereits in Kapitel 4.1 festgestellt, sind die fachlich-thematischen Kompetenzen für eine effektive Korruptionsbekämpfung in der IDAG durchaus vorhanden. Allerdings sind diese Kompetenzen stark auf die ämterspezifischen Interessen und Verantwortlichkeiten der Beteiligten ausgerichtet. Besonders deutlich zeigt sich dies in den offiziellen Vertretungen der Schweiz bei den drei internationalen Anti-Korruptionsgremien, wo die zuständigen Verbindungspersonen sich primär auf die Aufgabe innerhalb ihrer Verwaltungseinheit fokussieren. Die zersplitterte Verankerung der Kompetenzen und Zuständigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung (s. Kapitel 2.2) schwächt die Funktionsweise der IDAG. Erkenntnisse aus den Interviews bestätigen, dass unter den Mitgliedern der IDAG wenig Interesse und Engagement für eine gesamtheitliche Korruptionsbekämpfung vorhanden ist.

Das fehlende Engagement mag sich teilweise mit der Tatsache erklären, dass der IDAG wenig Personalressourcen für die Korruptionsbekämpfung zur Verfügung stehen. Die einzige personelle Konstante in der IDAG ist ihr Sekretär, welcher die vom Bundesrat 2008 bewilligte Sekretariatsstelle innehat. Er nimmt, nebst fachlichen Inputs in Themenateliers und zur strategischen Weiterentwicklung der IDAG, auch koordinierende und organisatorische Aufgaben wahr, ist hierarchisch aber ohne Weisungsbefugnisse ausgestattet.

Wie bereits in Kapitel 3.1 aufgezeigt, ist die Zuordnung der Verantwortlichkeiten für die Umsetzung einzelner Ziele in der Strategie nicht klar definiert und daher ungenügend. Wie die EFK bereits 2018 in ihrem Bericht festgestellt hat, fehlen der IDAG die erforderlichen Durchsetzungskompetenzen, um die Erreichung der formulierten Ziele bei dem zuständigen Behören oder externen Akteuren in der Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft einzufordern. Diesen Befund verdeutlicht auch das Ergebnis aus der Umfrage (Abbildung 3). Die Teilnehmenden sind klar der Meinung, dass die verantwortliche Organisationseinheit, sei es in Form einer unabhängigen Verwaltungseinheit oder als IDAG, nebst den fachlichen Kompetenzen zur Umsetzung der Strategie auch über entsprechende Durchsetzungskompetenzen verfügen können muss.

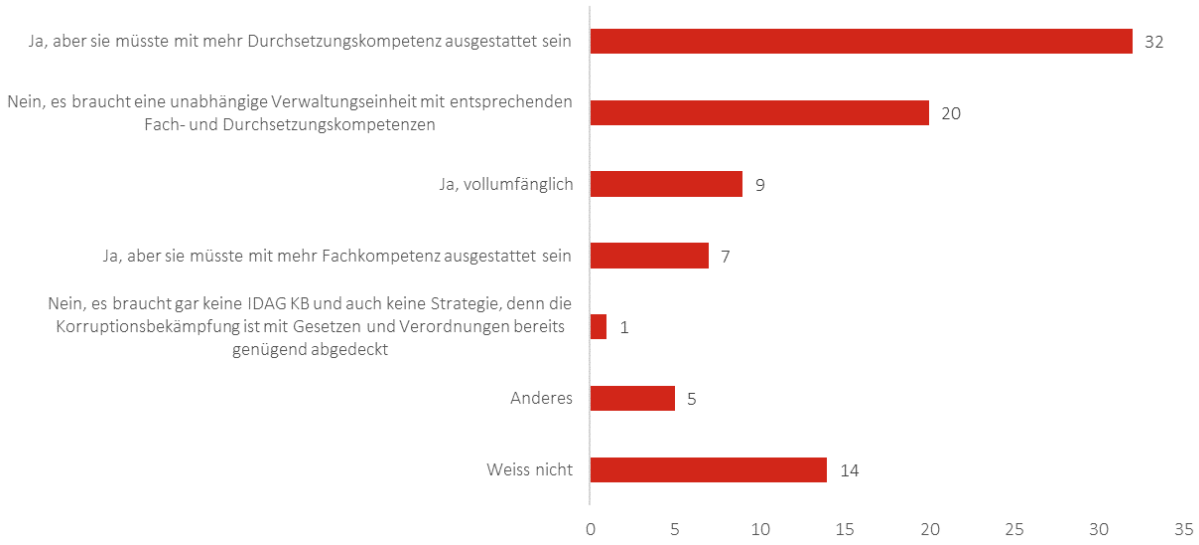


Abbildung 3: Einschätzung von 88 Umfrage-Teilnehmenden auf die Frage: «Erachten Sie die aktuelle Organisationsstruktur in Form der IDAG als zielführend, um die Ziele der Strategie zu erreichen?». Quelle: EFK, Umfrage im Personenkreis der IDAG (s. Anhang 3 für Details zur Umfrage).

Die Schwächen aufgrund fehlender Durchsetzungskompetenzen der IDAG zeigen sich besonders deutlich beim Monitoring der Umsetzung der Strategie im Rahmen des jüngsten Tätigkeitsberichts 2021 - 2023, den die IDAG gemäss ihrem Mandat am 13. September 2024 zuhanden des Bundesrats vorgelegt hat. Im Bericht wird tabellarisch der Stand der Umsetzung der 42 in der Strategie formulierten Massnahmen aufgezeigt. Dabei wird die Art der Behandlung kommentiert und eine Einschätzung der IDAG zur Umsetzung der Massnahmen abgegeben. Kriterien für diese Selbstbewertung durch die IDAG sind die Förderung und Unterstützung der zuständigen Stellen. Konkret gilt eine Massnahme als umgesetzt, wenn die IDAG dazu ein Themenatelier oder eine gemeinsame Veranstaltung mit der IBKK durchgeführt, eine Stellungnahme der zuständigen Stelle auf eine Empfehlung erhalten, eine Studie in Auftrag gegeben, oder eine Umfrage durchgeführt hat.

Gemäss dieser Einschätzung werden von den 42 Massnahen 33 als umgesetzt, 6 als teilweise umgesetzt, 1 als nicht umgesetzt und 2 als noch in Behandlung betrachtet. Diese Beurteilung der Umsetzung der Massnahmen der Strategie durch die IDAG ist wohlwollend und zeigt die eingeschränkte Einflussnahme der IDAG auf die effektive Umsetzung der Massnahmen und die darüberliegenden Ziele.

Mit der Mandatsverlängerung vom 25. April 2018 durch den Bundesrat wurde die IDAG neu auf die rechtliche Grundlage nach Art. 55 RVOG gestellt, welche lautet: «Bundesrat und Departemente können weitere Stabs-, Planungs- und Koordinationsorgane als institutionalisierte Konferenzen oder als eigenständige Verwaltungseinheiten einsetzen». Dem entsprechend wäre es möglich, der IDAG mehr Kompetenzen einzuräumen, als sie aktuell hat.

BEURTEILUNG

Die Organisationsstruktur der IDAG in ihrer jetzigen Form ist aufgrund ihrer Fachkompetenz wohl geeignet, eine Strategie gegen die Korruption zu entwickeln. Mit ihren Ateliers unterstützt und fördert die IDAG die Umsetzung der erarbeiteten Strategie. Die EFK kommt aber zum Schluss, dass die Erreichung der in der Strategie formulierten Ziele mit der aktuellen Organisationsstruktur unwahrscheinlich ist. Die Kernursache hat die EFK bereits in ihrem Bericht von 2018 moniert. Die Zuordnung der Verantwortlichkeiten zur Umsetzung der Massnahmen am bestimmte Organisationseinheiten ist nicht verbindlich und die IDAG als federführendes Gremium verfügt nicht über die dafür nötigen Weisungsrechte. Auch fehlt dem personell schwach bestückten Vorsitz und dem Sekretariat die Autorität und Durchsetzungskompetenz, um die IDAG als Kompetenzzentrum für Korruptionsbekämpfung nach aussen zu vertreten.

Mit Blick auf die erweiterten organisatorischen Möglichkeiten gemäss Art. 55 RVOG erscheint es aus Sicht der EFK sinnvoll, eine Überprüfung der organisatorischen Struktur mitsamt den erforderlichen Ressourcen und der geeigneten Verankerung der Korruptionsbekämpfung in der Schweiz vorzunehmen (s. dazu Empfehlung 6 in Kapitel 4.3).

4.3 Keine gesamtheitliche Steuerung und Koordination der Korruptionsbekämpfung beim Bund erkennbar

Die Organisationstruktur im Bereich der Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene ist unübersichtlich. Die IDAG ist nicht das einzige Departemente übergreifende Koordinationsorgan, welches sich mit Korruptionsbekämpfung befasst. Die Tabelle 3 gibt einen Überblick über Koordinationsgruppen, die sich mit Teilaspekten der Korruptionsbekämpfung oder artverwandten Korruptionsthemen auseinandersetzen. Darüber hinaus haben Bund und Kantone mit dem Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) ein Gremium geschaffen, um sicherheitspolitische Fragen zu koordinieren.

Organ	Mandat	Trägerschaft	Produkte
Interdepartementale Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung (IDAG)	Instrument für die Förderung der Umsetzung von Massnahmen zur Bekämpfung der Korruption	9 Bundesämter unter der Leitung des EDA	• Ateliers und Workshops • Tätigkeitsbericht alle 3 Jahre • Strategie gegen die Korruption 21-24
Interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismus-finanzierung (KGGT)	Instrument zur interdepartementalen Koordination der Geldwäschereibekämpfung und Terrorismusfinanzierung	8 Bundesämter sowie FINMA und BA unter der Leitung des SIF	• Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz (2015) und Folgeberichte • Diverse National Risk Assessments (NRA)
Interdepartementale Arbeitsgruppe ausländische politisch exponierte Personen (IDAG PEP)	Erarbeitung Strategie zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentaten-Geldern	7 Bundesämter unter der Leitung des EDA	• Strategie der Schweiz zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern (2014) • Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG) von 2015
Interdepartementale Plattform Rohstoffe	Instrument für den Informationsfluss und für ein koordiniertes Vorgehen der Bundesverwaltung über den Schweizer Rohstoffsektor	EDA, EFD und WBF unter alternierender Leitung	• Grundlagenbericht Rohstoffe (2013) und Folgeberichte • Bericht Rohstoffsektor Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven (2019)
Sicherheitsverbund Schweiz SVS	Erarbeitung der sicherheitspolitischen Agenda der Schweiz unter der Leitung des Delegierten des Bundes und der Kantone Erarbeitung von Anträgen und Geschäften	Bund und Kantone unter der Leitung des Delegierten des Bundesrats	• Koordination und Monitoring der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus

Tabelle 3: Bestehende Koordinationsorgane der Bundesverwaltung und Organe mit Bundesbeteiligung im Bereich der Korruptionsbekämpfung oder artverwandter Themen. Quelle: EFK, eigene Darstellung.

Aus den Interviews wurden unterschiedliche Ansichten über geeignete administrative Verortung der IDAG offensichtlich. Die aktuelle Anbindung beim EDA ist umstritten oder wird nicht als ideal erachtet. So wurden die BK, das BJ, das fedpol und der SVS als mögliche Anbindungspunkte der IDAG erwähnt, ohne dass sich eine Einigkeit zur besten Lösung bei der Verortung abgezeichnet hat.

Nach Kenntnisstand der EFK ist der Entscheid, die IDAG beim EDA anzusiedeln, nicht nach inhaltlich strategischen Überlegungen, sondern vielmehr nach Gelegenheit gefällt worden, mit der Überlegung, die IDAG müsse beim EDA sein wegen der internationalen Dimension des Themas. Allerdings lässt sich diese Begründung schon deswegen nicht aufrechterhalten, weil die Vertretungen der Schweiz bei den drei internationalen Gremien auf die drei Departemente EDA, EJPD und WBF verteilt sind (s. Kapitel 2.2).

BEURTEILUNG

Aus Sicht der EFK fehlt der Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene eine gesamtheitliche Steuerung und Koordination. Zwischen den bestehenden Arbeitsgruppen KGGT, IDAG PEP und SVS, die im Bereich der Korruptionsbekämpfung und artverwandter Themen wie der Geldwäschereibekämpfung, der Terrorismusfinanzierung, der Einziehung und Rückführung von Potentaten-Geldern oder dem Rohstoffhandel aktiv sind, ist kein strukturierter Austausch erkennbar. Auch die offiziellen Vertretungen der Schweiz bei den drei internationalen Anti-Korruptionsgremien, wo die zuständigen Verbindungspersonen primär auf ihre Aufgabe in ihrer Verwaltungseinheit fokussiert sind, zeigen den fehlenden Gesamtblick.

Die Zersplitterung von Wissen und Kompetenzen ist auffällig und birgt das Risiko von Silodenken. Die EFK sieht ungenutztes strategisches Synergiepotenzial bei der Korruptionsbekämpfung, einerseits durch Reduktion des Aufwands und andererseits durch Zusammenführen von Wissen, deren Nutzung geprüft werden sollte.

EMPFEHLUNG 6 (PRIORITÄT 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesrat, eine Auslegeordnung vorzunehmen für eine gesamtheitliche Steuerung und Koordination der Korruptionsbekämpfung mit dem Ziel, die organisatorische Aufhängung, die erforderliche Durchsetzungskraft und die Nutzung des Synergiepotenzial mit anderen Gremien zu verbessern. Dabei ist auch eine Zusammenlegung mit diesen zu prüfen.

STELLUNGNAHME DES BUNDESRATS

Die Empfehlung ist abgelehnt

Der Bundesrat lehnt die Empfehlung ab. Er hält am bestehenden Antikorruptions-Dispositiv fest. Er zieht es vor, die angestrebte Steigerung der Effizienz und Durchsetzungskraft der IDAG Korruptionsbekämpfung im Rahmen ihrer bestehenden organisatorischen Aufhängung und mittels der verbesserten Messindikatoren der Nachfolgestrategie 2025-2028 zu erreichen. Aus seiner Sicht hat sich der pragmatische, dezentrale Ansatz der fachlichen Aufteilung der Korruptionsprävention auf die Departemente sowie der IDAG Korruptionsbekämpfung als departementsübergreifendem Monitoring- und Koordinationsorgan in der Korruptionsprävention und-bekämpfung bewährt. Der Bundesrat hat weder die Absicht, die Ressourcen innerhalb der Bundesverwaltung neu zu verteilen, noch neue Strukturen zu schaffen. Er hat sich bereits am 25. April 2018 im Rahmen seiner Stellungnahme zur zweiten Empfehlung des EFK-Berichts «Korruptionsbekämpfung, Prüfung der Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 19. Dezember 2008» zu der vorgeschlagenen Umorganisation ablehnend geäussert.

Das Fachgebiet der Korruptionsbekämpfung und damit der Verantwortungsbereich der IDAG Korruptionsbekämpfung sind vielfältig und betreffen eine breite Palette an verschiedenen Aspekten und Aufgaben (Prävention, Detektion, Repression, Asset Recovery, Asset Return, Koordination der einschlägigen multilateralen Gremien, Erarbeitung und Monitoring der Umsetzung der Antikorruptionsstrategie). Zur Behandlung von verwandten Themenbereichen, die einen mittelbaren Bezug zur Korruptionsbekämpfung aufweisen, hat der Bundesrat weitere spezialisierte Gremien eingesetzt, wie die Interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und

Terrorismusfinanzierung (KGGT) und die Interdepartementale Arbeitsgruppe ausländische politisch exponierte Personen (IDAG PEP). Eine Zusammenlegung dieser verschiedenen Arbeitsgruppen erachtet der Bundesrat aufgrund ihrer unterschiedlichen thematischen Ausrichtung und fachlichen Zusammensetzung als nicht sinnvoll. Die IDAG Korruptionsbekämpfung ist jedoch bestrebt, die Koordination zwischen den bestehenden Arbeitsgruppen weiter zu verbessern. Sie prüft eine regelmässige Orientierung über aktuelle Entwicklungen, verbunden mit wechselseitigen Vertretungen in den verschiedenen themenähnlichen Arbeitsgruppen der Bundesverwaltung.

ANHANG 1 – RECHTSGRUNDLAGEN

RECHTSTEXTE

Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr [der OECD]. Abgeschlossen in Paris am 17. Dezember 1997. Von der Bundesversammlung genehmigt am 9. Dezember 19992. Ratifikationsurkunde von der Schweiz hinterlegt am 31. Mai 2000. In Kraft getreten für die Schweiz am 30. Juli 2000 (Stand am 25. März 2015), SR 0.311.21
Strafrechtsübereinkommen über Korruption [des Europarats]. Abgeschlossen in Strassburg am 27. Januar 1999. Von der Bundesversammlung genehmigt am 7. Oktober. Ratifikationsurkunde von der Schweiz hinterlegt am 31. März 2006. In Kraft getreten für die Schweiz am 1. Juli 2006 (Stand am 4. Juli 2018), SR 0.311.55
Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption. Abgeschlossen in New York am 31. Oktober 2003. Von der Bundesversammlung genehmigt am 20. März 2009. Schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 24. September 2009. In Kraft getreten für die Schweiz am 24. Oktober 2009 (Stand am 5. April 2024), SR 0.311.56
Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976 (Stand am 23. Oktober 2022), SR 161.1
Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997 (Stand am 1. September 2023), SR 172.010
Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000 (Stand am 1. Januar 2024), SR 172.220.1
Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) vom 19. Dezember 1986 (Stand am 1. September 2023), SR 241
Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937 (Stand am 1. Juli 2024), SR 311.0
Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereigesetz, GwG) vom 10. Oktober 1997 (Stand am 1. März 2024), SR 955.0

PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE

24.3948	Erneuerung der Anti-Korruptionsstrategie des Bundesrates. Interpellation SR Zopfi, 23.09.2024.
23.3948	Bekämpfung der Korruption. Die OECD fordert die Schweiz auf, dringend zu handeln. Was sind die nächsten Schritte? Interpellation SR Mazzone, 16.06.2023.
23.3844	OECD-Antikorruptionskonvention. Verschärfung der nationalen Umsetzung. Motion SR Noser, 15.06.2023.
13.3417	Ungenügende Bewertung der Ruag im Anti-Korruptions-Index. Interpellation NR Gysi, 11.06.2013.

ANHANG 2 – ABKÜRZUNGEN

armasuisse	Bundesamt für Rüstung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
AWN	Abteilung Wohlstand und Nachhaltigkeit, Staatssekretariat des EDA
BA	Bundesanwaltschaft
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BJ	Bundesamt für Justiz
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
fedpol	Bundesamt für Polizei
GRECO	Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (Groupe d'Etats contre la Corruption)
GS-EDI	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern
GwG	Geldwäschereigesetz
IBKK	Informationsnetzwerk Bund-Kantone über Korruption
IDAG	Interdepartementale Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung
IDAG PEP	Interdepartementale Arbeitsgruppe ausländische politisch exponierte Personen
KGGT	Interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung
M&E	Monitoring & Evaluation
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
UNCAC	Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption (United Nations Convention against Corruption)
UNO	Organisation der Vereinten Nationen (United Nations Organisation)
UWG	Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
SVS	Sicherheitsverbund Schweiz von Bund und Kantonen

ANHANG 3 – METHODEN

MODUL 1: DOKUMENTENANALYSE

Eine eingeschränkte Dokumentenanalyse diente der Kenntnisnahme der wichtigsten rechtlichen Grundlagen und Hintergrundinformationen und bildete darüber hinaus die Schnittstelle zu allen anderen Modulen. Analysiert wurden die relevanten gesetzlichen Grundlagen, parlamentarische Vorstösse sowie die Berichte der Länderexamen der internationalen Anti-Korruptionsgremien zur Schweiz. Ferner wurden wichtige Studien im Bereich der Korruptionsbekämpfung berücksichtigt, darunter auch frühere Prüfberichte der EFK (s. Anhang 4 Bibliografie).

MODUL 2: INTERVIEWS

Insgesamt wurden mittels strukturierter Gesprächsleitfäden 23 Interviews geführt mit Vertreterinnen und Vertretern der IDAG-Kerngruppe sowie mit Vertreterinnen und Vertretern der IDAG aus den Kantonen, der Privat- und Zivilgesellschaft Bundesverwaltung. Letztere wurden so ausgewählt, dass sie die Vielfalt der Ansichten vertreten (s. Anhang 5 Interviewpartner). Diese Interviews dienten der Vertiefung einzelner, spezifischer Themenbereiche und der Erlangung weiterführender Informationen sowie der Verifizierung bzw. Qualitätssicherung vorhandener Ergebnisse. Die Interviews dienten zudem der Vorbereitung der Umfrage.

MODUL 3: UMFRAGE

Die elektronische Umfrage in Eigenregie der EFK hatte zum Ziel, die Wahrnehmungen und Einschätzungen der Personen der IDAG zu folgenden Themen abzufragen:

- Qualität der Umsetzung der Strategie
- Eignung der Organisationsstruktur der IDAG zur Zielerreichung (Verantwortlichkeiten)
- Kompetenzen der für die Umsetzung der Strategie verantwortlichen Stellen
- Stärken Schwächen der Strategie

Zur Teilnahme an der Umfrage wurden sämtliche Personen eingeladen, die mindestes einmal an einer Veranstaltung der IDAG (Kerngruppen-Sitzung, Themenatelier, Sitzung des IBKK) teilgenommen haben. Der Kreis der Befragten umfasst somit hauptsächlich Personen aus verschiedenen Ämtern der Bundesverwaltung, sowie der Kantone und grösseren Gemeinden, der Privatwirtschaft, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft.

Die Umfrage wurde in der Software Limesurvey programmiert. Die Teilnahme an der nicht repräsentativen Umfrage erfolgte über einen personalisierten Einladungslink, um einmalige Antworten zu gewährleisten. Die Umfrage war vom 23.07.2024 bis zum 26.08.2024 auf Deutsch und Französisch zugänglich. Es wurden nebst den Einladungsschreiben drei weitere Erinnerungsschreiben versandt.

Via die 190 zugestellten eMails nahmen 105 Personen an der Umfrage teil, was einer Rücklaufquote von 55 % entspricht.

MODUL 4: VERGLEICH

Mit diesem Modul wurde die Qualität der Strategie und der IDAG im Vergleich mit anderen Strategien und den zuständigen Gremien mit Blick auf die gewünschte Wirkung bzw. auf die Erfüllung ihres Mandats analysiert. Die Vergleichsanalyse umfasste drei Dimensionen: Erreichbarkeit der Ziele, Verbindlichkeit für die beteiligten Akteure, Messbarkeit der Ziele.

Als Vergleichsobjekte wurden die Strategien und Berichte der folgenden Gremien ausgewählt:

- Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT; Vorsitz SIF)
- Interdepartementale Arbeitsgruppe zu politisch exponierten Personen (IDAG PEP, Vorsitz EDA)
- Via Sicura (Vorsitz ASTRA)
- Strategie Gesundheitsförderung Schweiz 2025 – 2028 (Vorsitz BAG)
- Sicherheitsverbund Schweiz (SVS, Bund und Kantone).

MODUL 5: BEITRAGSANALYSE

Mittels einer Beitragsanalyse (Contribution Analysis[26]) wurde analysiert, ob die Ziele der Strategie mit den definierten Massnahmen erreicht werden können und ob die Zielerreichung gemessen werden kann. Kernstück dieser Vorgehensweise ist es zu plausibilieren, ob mit der Umsetzung der Massnahmen die gewünschten Anreize bzw. Verhaltensänderungen[27] eintreten und anhand von welchen Beobachtungen die Verhaltensänderungen festgestellt werden kann. Ziel der Analyse ist es aufzuzeigen, ob und mit welcher Belastbarkeit die gesetzten Ziele auf ihre Wirkung überprüft werden können.

Beispielhaft für die drei Strategiebereiche «Prävention», «Detektion und Repression» und «Internationale Dimension» wurden die Ziele 1, 8 und 9 einer Betragsanalyse unterzogen. Für jedes der 3 Ziele wurde versucht, anhand der festgelegten Massnahmen ein Wirkungsmodel zu rekonstruieren (s. auch Anhang 7). Anschliessend wurden mögliche Indikatoren gesucht, anhand derer die gemäss Wirkungsmodell erstellen Hypothesen (Theorie of Change) erhärtet werden können. Damit kann bewertet werden, ob und inwiefern die beabsichtigten Wirkungen des formulierten Ziels tatsächlich eintreten.

[26] vgl. Mayne J. (2008) Contribution analysis: An approach to exploring cause and effect, ILAC Brief 16.

[27] Theorie des Wandels (Theory of change): Art und Weise, wie die Maßnahme Wandel herbeiführen soll oder herbeiführt. Sie zeigt, wie sich die Menschen die in einem gegebenen Kontext angestrebte Veränderung vorstellen, einschließlich der expliziten (oder impliziten) Annahmen bezüglich der Kausalzusammenhänge zwischen Inputs, Aktivitäten und Ergebnissen. Umfasst häufig auch Evidenz und Risiken in Bezug auf diese Elemente der Wirkungskette; in OECD (2023).

ANHANG 4 – BIBLIOGRAPHIE

BFS (2024): Verurteilungen für ein Vergehen oder Verbrechen nach Art. 322ter - 322novies StGB, Strafurteilsstatistik, 06.05.2024, Neuchâtel.

Blättler S. & Schnebli M. (2024) : La poursuite pénale efficace en Suisse dans le contexte d'enquêtes de corruption internationale, pp.159-190, in: Capus, N. & Hohl Zürcher, F. (Hrsg.) : La justice négociée dans la corruption transnationale - Entre transparence et confidentialité, Helbing, Basel.

Bundesrat (2024): Verhaltenskodex für das Personal der Bundesverwaltung, EPA, 28. August 2024, Bern.

Bundesrat (2021): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030, Bern.

Bundesrat (2020): Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021-24, 25. November 2020, Bern.

Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption (2024): Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption, Executive Summary, Vienna.

EFK (2018): Korruptionsbekämpfung – Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 19. Oktober 2008, Bericht 17436, Bern.

EFK (2021): Strategie zur Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte, Bericht 18369, Bern.

EPA (2024): Verhaltenskodex für das Personal der Bundesverwaltung, Bern.

Europäische Kommission (2014): Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Korruptionsbekämpfung in der EU, 3. Februar 2014, Brüssel.

FATF (2023): Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Switzerland, 4th Enhanced Follow-up Report, Paris.

FATF (2012-2023) International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation, Paris.

Garzon, C., et Taïeb H. (2007) : L'évaluation des stratégies de lutte contre la corruption », Revue française de gestion, vol. 175, no. 6, 2007, pp. 61-80.

GRECO (2011): Dritte Evaluationsrunde, Evaluationsbericht über die Schweiz Transparenz der Parteienfinanzierung, Strassburg.

GRECO (2016): Vierte Evaluationsrunde, Prävention von Korruption bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften, Strassburg.

GRECO (2024): Fünfte Evaluationsrunde, Prävention von Korruption und Förderung der Integrität in Zentralregierungen (Personen in hohen Exekutivämtern) und Strafverfolgungsbehörden, Strassburg.

GRECO (2024): Dritte Evaluationsrunde, Zweiter Nachtrag zum Zweiten Konformitätsbericht über die Schweiz, Strassburg.

Hauser, C., et. al. (2024): Auslandskorruption bei Schweizer Unternehmen – neue Erkenntnisse zu Risiken und Gegenstrategien. Chur/Bern: FHGR Verlag/Transparency International Schweiz.

Interdepartementale Plattform Rohstoffe von EDA, EDF und WBF (2013): Grundlagenbericht Rohstoffe; und Folgeberichte.

KGGT (2015 und 2021): Berichte über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz, Oktober 2021.

Sicherheitsverbund Schweiz (2017): Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus.

OECD (2018): Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report: Switzerland, Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, OECD Publishing, Paris.

Republik Österreich (2023): Nationale Anti-Korruptionsstrategie Österreich, Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, Bundesministerium für Inneres, Wien.

Transparency International Schweiz (2015): Korruption in der Schweiz- Einführung in die Rechtsgrundlagen und Risikobereiche, Bern.

ANHANG 5 – ANSPRECH- UND INTERVIEWPARTNER

in chronologischer Reihenfolge:

Morath Yves, EDA, Chef Sektion Wirtschaft; Tschanz Urs Andreas, EDA, Sekretär IDAG KB; Hollenstein Rahel, EDA, Praktikantin (09.04.2024, 05.07.2024)
Hilti Martin, Transparency International Schweiz, Geschäftsführer (29.05.2024)
Hauser Christian, Fachhochschule Graubünden, Professor (11.06.2024)
Bossi Fabio, BBL, Stellvertreter Geschäftsstelle BKB und Geschäftsleiter Simap (12.06.2024)
Hufschmid Simon, armasuisse, Leiter Staatsverträge und Compliance (12.06.2024)
Niederberger Christoph, Schweizerischer Gemeindeverband, Direktor (13.06.2024)
Piatti Philippe, fedpol, stv. Chef Fachbereich Grundlagen (14.06.2024)
Degen Martina, EDI, Leiterin Rechtsdienst (17.06.2024)
Graber Karin, ASTRA, Leiterin Rechtsdienst (18.06.2024)
Flügel Martin, Schweizerischer Städteverband, Direktor (18.06.2024)
Pieth Mark, Office M. Pieth, Professor Emeritus an der Universität Basel; Betz Kathrin, betz law, Advokatin (25.06.2024)
Nussberger Natascia, EPA, Leiterin der Rechtsdienst (01.07.2024)
Gonin Olivier, BJ, Chef suppléant de l'unité Droit pénal international (03.07.2024)
Herzog Erich, economiesuisse, Mitglied der Geschäftsleitung und Bereichsleiter Wettbewerb & Regulatorisches, Meier Isabelle, Projektmitarbeiterin Wettbewerb & Regulatorisches (08.07.2024)
Bovet Olivier, SECO, Wissenschaftlicher Mitarbeiter (09.07.2024)
Harder Yvette, Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt, Generalsekretärin; Gantner Miriam, Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt, Akademische Mitarbeiterin (10.07.2024)
Spillmann Thomas, ASTRA, Bereichsleiter Stab / Verantwortlicher für die Verkehrssicherheit (12.07.2024)
Von Muralt Martin, Sicherheitsverbund Schweiz, Delegierter Bund und Kantone; Panchaud Charline, Sicherheitsverbund Schweiz, Wissenschaftliche Mitarbeiterin (31.07.2024)
Bachmann Robert, Public Eye, Rohstoffexperte; Duparc Agathe, Public Eye, Investigativjournalistin (15.08.2024)
Matthews-Steck Patricia, SIF, Stv. Leiterin Finanzmarktintegrität; Sutter Ralph, SIF, Politikberater Finanzmarktintegrität (19.08.2024)
Bertschi Nora, EJPD, Generalsekretärin; Fahrni Fritz, EJPD, Risikomanager (27.08.2024)
Seiler Markus, EDA, Generalsekretär; Ruckstuhl Antje, EDA, Referentin Bundesrats- und Parlamentsgeschäfte (28.08.2024)
Goumaz Nathalie, WBF, Generalsekretärin; Gugger Bruckdorfer Eveline, WBF, Stv. Generalsekretärin Ressourcen; Franzetti Marion, WBF, Leiterin Governance und Führungsunterstützung Ressourcen (28.08.2024)
Blätter Stefan, Bundesanwaltschaft, Bundesanwalt; Rayroud Jacques, Bundesanwaltschaft, Stv. Bundesanwalt; Schnebli Maria, Bundesanwaltschaft, Staatsanwältin (06.09.2024)

ANHANG 6 – VISIONEN UND DIE 11 ZIELE DER STRATEGIE

VISION

Vision 1	In der Schweiz können sich Bürgerinnen und Bürger auf korruptionsfreie Behörden und Verwaltungen verlassen.
Vision 2	Bund, Kantone und Gemeinden bekämpfen die Korruption zusammen und lernen voneinander.
Vision 3	Der Standort Schweiz ist für seine Integrität weltweit bekannt. Er ist für unrechtmässig erworbene Vermögenswerte nicht attraktiv.
Vision 4	Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz setzt in allen Tätigkeitsfeldern einen Schwerpunkt gegen die Korruption.

BEREICH «PRÄVENTION»

Ziel 1: Sensibilisierung	Alle Amtsträger und Angestellten des Bundes stellen sicher, dass die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben nicht durch private Interessen beeinträchtigt wird.
Ziel 2: Risikobasierter Ansatz	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.
Ziel 3: Transparenz	Der Bund sorgt für Transparenz, um Vertrauen zu stiften und zu erhalten.
Ziel 4: Verselbständigte Einheiten des Bundes	Die selbständigen Unternehmen und Anstalten des Bundes sind Vorbilder bezüglich Integrität und Transparenz.
Ziel 5: Föderalismus	Bund, Kantone und Gemeinden bekämpfen die Korruption gemeinsam und lernen voneinander.

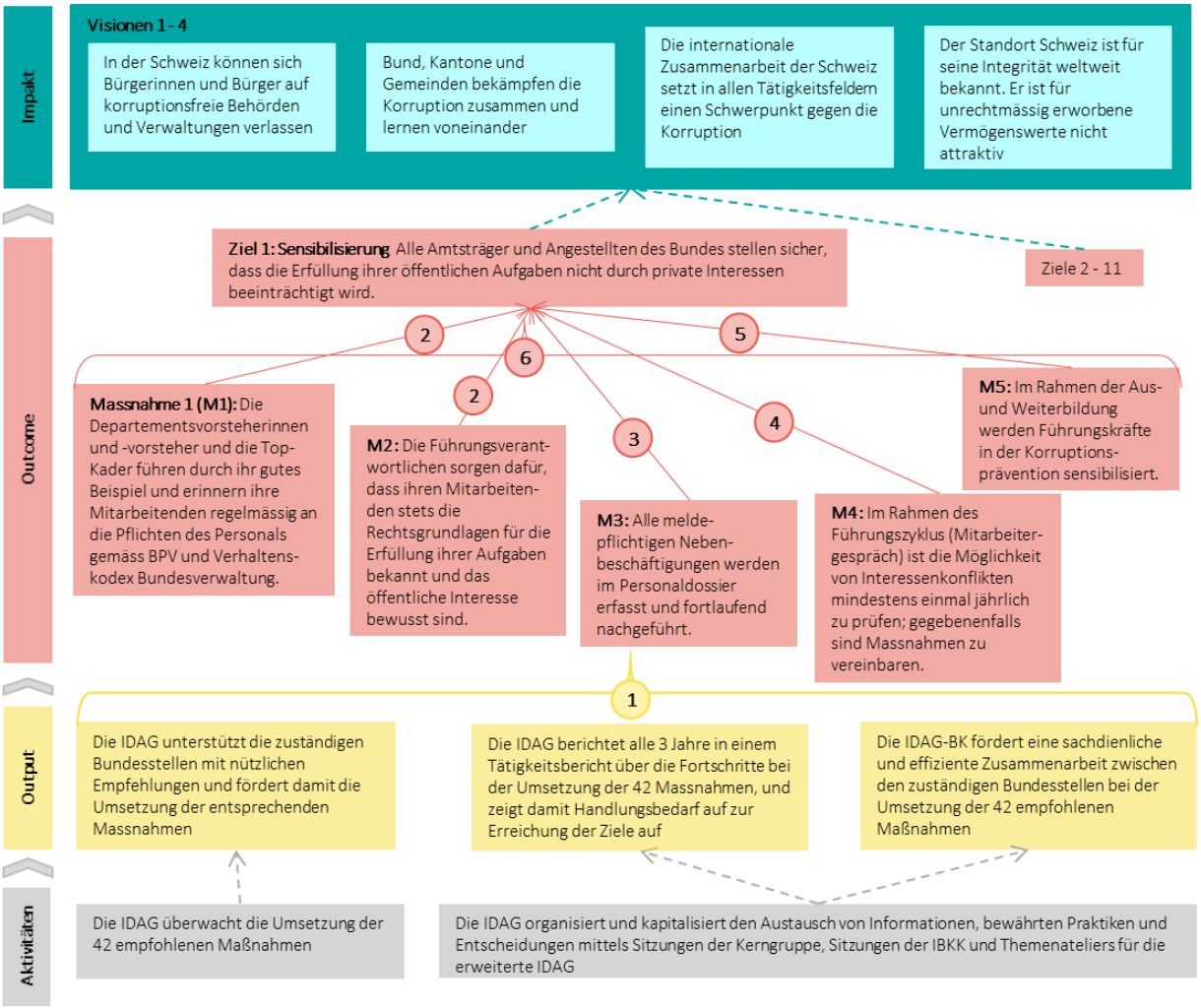
BEREICH «DETEKTION UND REPRESSION»

Ziel 6: Detektion	Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber haben beim Bund keine Nachteile zu befürchten.
Ziel 7: Untersuchung	Die Justiz- und Aufsichtsbehörden verfügen über ein wirksames Instrumentarium für eine konsequente Verfolgung von Korruptionsdelikten.
Ziel 8: Sanktion	Korruptionsdelikte werden konsequent verfolgt und angemessen sanktioniert.

BEREICH «INTERNATIONALE DIMENSION»

Ziel 9: Privatsektor	Ehrliche Geschäftspraktiken sind auch auf ausländischen Märkten kein Wettbewerbsnachteil.
Ziel 10: Polizei- und Justizzusammenarbeit	Die Schweiz wird als verlässlicher Partner im Kampf gegen Korruption wahrgenommen.
Ziel 11: Internationale Zusammenarbeit	Die Schweiz verbindet die internationale Zusammenarbeit und den Menschenrechtsschutz mit der Korruptionsbekämpfung.

ANHANG 7 – REKONSTRUIERTES WIRKUNGSMODELL FÜR ZIEL 1 DER STRATEGIE



Erwartete Beiträge der Arbeit der IDAG (Outputs) auf die Umsetzung der Massnahmen und die Erreichung der Ziele (Outcomes)

Beitrag	Indikator	Sollwert	Quelle
1	Auswirkungen der Arbeit der IDAG auf Anpassungen auf Verordnungsstufe, Instrumente und wichtigen Prozessen zu M1-5	Angepasste Verordnungen, Instrumente und Prozesse in Funktion	Auskünfte von EPA, Mitgliedern der IDAG, Generalsekretariaten
2	Obligatorische Schulung „Korruptionsprävention und Verhaltenskodex" für alle Bundesmitarbeiter (E-Learning EPA)	Alle Mitarbeiter (inkl. Führungskräfte) haben an der Schulung teilgenommen.	Alle GS und Personalabteilungen, EPA-Statistiken
3	Die Nebenbeschäftigungen der Angestellten werden in die Personalakte aufgenommen und aktualisiert.	Alle Personalakten sind aktualisiert	Auskünfte in IPDM (Art. 31 Abs 1 Bst. A BPDV), alle GS und Personalabteilungen
4	Mitarbeitergespräche beinhalten Interessenkonflikte (obligatorisch seit 1.1.24)	Alle Mitarbeitergespräch-Formulare befassen sich mit Interessenkonflikten.	Anpassung des Dokuments Mitarbeitergespräch mit Aufnahme von Interessenkonflikten, Alle Personalabteilungen, EPA
5	Immer mehr Führungskräfte nehmen am Modul über Korruptionsprävention im AZB-Führungskurs teil.		Alle Personalabteilungen, EPA-Statistiken
6	Anzahl der Fälle, in denen private Interessen von Bundesmitarbeitern die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe beeinträchtigt haben	Null	Behandelte Fälle, Alle Compliance Office und Rechtseinheiten, Berichte (EFK und interne Revisionsorgane)

Erläuterung zum oben abgebildeten Wirkungsmodell:

Für den Aufbau einer Wirkungslogik werden gemäss Standardliteratur[28] für Evaluation in der Regel folgende fünf hierarchisch aufeinander aufbauende Interventionsebenen unterschieden:

- Input: Finanzielle, personelle, materielle (Sachleistungen) und institutionelle Ressourcen (darunter Technologie und Informationen), die für die Massnahme eingesetzt werden.
- Aktivitäten (oder Massnahmen): Erfolgte Handlungen oder Tätigkeiten, durch die Inputs wie finanzielle Mittel, Leistungen der Technischen Zusammenarbeit und andere Arten von Ressourcen mobilisiert werden, um spezifische Outputs zu erzielen.
- Output (Leistungen): Produkte, Investitionsgüter und Dienstleistungen, die Ergebnis einer Massnahme sind. Zu den Outputs können auch durch die Massnahme induzierte Veränderungen zählen, die zur Erzielung kurz- oder mittelfristiger Wirkungen beitragen. Zu den Outputs zählen Veränderungen im Hinblick auf Wissen, Fertigkeiten oder Fähigkeiten, die durch die Aktivitäten erzielt wurden.
- Outcome: Kurz- und mittelfristige Wirkungen, Outcomes Kurz- und mittelfristige Effekte der Outputs einer Massnahme.
- Impakt: Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung, Ausmass signifikanter positiver oder negativer, beabsichtigter oder unbeabsichtigter übergeordneter Effekte, die die Massnahme nach sich gezogen hat oder voraussichtlich nach sich ziehen wird.

[28] vgl. OECD (2023): Glossar entwicklungspolitischer Schlüsselbegriffe aus den Bereichen Evaluierung und ergebnisbasiertes Management für nachhaltige Entwicklung (Zweite Ausgabe), OECD Publishing, Paris.

ANHANG 8 – DREI WICHTIGE INTERNATIONALE KONVENTIONEN GEGEN KORRUPTION

Erläuterung zu den drei wichtigen internationalen Konventionen gegen Korruption, welche die Schweiz ratifiziert hat und die der Bundesrat in seiner Strategie gegen Korruption als kritisches Spiegelbild würdigt.

UNO-KONVENTION GEGEN KORRUPTION (UNCAC)

Die Schweiz ratifizierte 2009 die UNO-Konvention gegen Korruption (UNCAC)[29] von 2003. Mit 191 Vertragsstaaten handelt es sich dabei um das einzige universelle Antikorruptionsinstrument. Charakterisiert durch seine weit gefassten thematischen Felder regelt es Präventivmassnahmen, Aufdeckung und Verfolgung von Korruptionsfällen, die internationale Zusammenarbeit, die Einziehung von Vermögenswerten sowie technische Hilfe und Informationsaustausch. Seine Umsetzung wird durch einen Peer-Review-Mechanismus bewertet, der in verschiedene thematische Phasen gegliedert ist. Die erste Phase, die sich mit der Kriminalisierung, Aufdeckung und Bestrafung sowie der internationalen Zusammenarbeit befasste, wurde im Juli 2012 abgeschlossen. Die zweite Evaluierungsphase, die seit 2020 läuft, befasst sich mit Präventivmassnahmen und der Einziehung von Vermögenswerten. Es werden Empfehlungen ausgesprochen und bewährte Praktiken identifiziert.

ÜBEREINKOMMEN ÜBER DIE BEKÄMPFUNG DER BESTECHUNG AUSLÄNDISCHER AMTSTRÄGER IM INTERNATIONALEN GESCHÄFTSVERKEHR

Das Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr[30] von 1997 wurde bisher von den 38 OECD-Mitgliedstaaten und acht weiteren Ländern unterzeichnet. Die Schweiz hat es 2000 ratifiziert. Die Überwachung der Umsetzung und Anwendung des Übereinkommens erfolgt durch die OECD Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung. Die Schweiz wurde bereits vier Mal evaluiert.

STRAFRECHTSÜBEREINKOMMEN ÜBER KORRUPTION DES EUROPARATS

Die Schweiz hat das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats[31] mit seinem Zusatzprotokoll am 31. März 2006 ratifiziert. Dieses Übereinkommen ist weiter gefasst als das OECD-Übereinkommen, da es nicht nur die passive Bestechung ausländischer Amtsträger, sondern auch die aktive und passive Privatbestechung unter Strafe stellt. Durch die Ratifizierung des Übereinkommens wurde die Schweiz Mitglied der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO), die damit beauftragt ist, die Umsetzung und Anwendung des Übereinkommens zu bewerten. Diese Peer Reviews sind in verschiedene thematische Phasen strukturiert, die darauf abzielen, Lücken in den Antikorruptionsvorkehrungen der Unterzeichnerstaaten gemäss den Bestimmungen des Übereinkommens zu identifizieren und zu beheben. Zurzeit läuft die fünfte Evaluierungsphase, die sich mit der Korruptionsprävention und der Förderung der Integrität innerhalb der Zentralregierungen und der Strafverfolgungsbehörden befasst.

---

[29] 0.311.56 – Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption. Abgeschlossen in New York am 31. Oktober 2003. Von der Bundesversammlung genehmigt am 20. März 2009. Schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 24. September 2009. In Kraft getreten für die Schweiz am 24. Oktober 2009 (Stand am 5. April 2024).

[30] 0.311.21 – Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr. Abgeschlossen in Paris am 17. Dezember 1997. Von der Bundesversammlung genehmigt am 9. Dezember 19992. Ratifikationsurkunde von der Schweiz hinterlegt am 31. Mai 2000. In Kraft getreten für die Schweiz am 30. Juli 2000 (Stand am 25. März 2015).

[31] 0.311.55 – Strafrechtsübereinkommen über Korruption, abgeschlossen in Strassburg am 27. Januar 1999. Von der Bundesversammlung genehmigt am 7. Oktober. Ratifikationsurkunde von der Schweiz hinterlegt am 31. März 2006. In Kraft getreten für die Schweiz am 1. Juli 2006 (Stand am 4. Juli 2018).