

07.078

**Botschaft
zum UNO-Übereinkommen
gegen Korruption**

vom 21. September 2007

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Bundesbeschluss über die Genehmigung des UNO-Übereinkommens gegen Korruption.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

21. September 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Das UNO-Übereinkommen gegen Korruption ist das erste Instrument, in dem weltweit Standards zur Verhütung und Bekämpfung der Korruption festgelegt werden. Seine Ziele decken sich mit den Interessen der Schweiz, weshalb der Beitritt unseres Landes zur Konvention folgerichtig ist.

Die Korruption ist seit einigen Jahren eines der wichtigsten Themen der schweizerischen wie auch der internationalen Politik zur Verbrechensbekämpfung. Die Korruption untergräbt namentlich das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die staatlichen Institutionen und hat deshalb negative Folgen für den Staat und die Wirtschaft. Das Schadenspotenzial von Bestechung ist demnach erheblich. Verhütung und Bekämpfung von Korruption haben daher zu Recht sowohl in der Schweiz wie auch auf internationaler Ebene einen hohen Stellenwert.

Wie bedeutend die Thematik ist, zeigt sich daran, dass es dazu eine ganze Reihe von internationalen Übereinkommen gibt. Aus schweizerischer Sicht am Anfang stand das OECD-Übereinkommen vom 17. Dezember 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, das von der Schweiz am 31. Mai 2000 ratifiziert wurde. Der Beitritt zum Strafrechtsübereinkommen und zum Zusatzprotokoll des Europarates vom 27. Januar 1999 bzw. vom 15. Mai 2003 erfolgte per 1. Juli 2006. Im Rahmen der Umsetzung dieser Konventionen wurden die Strafnormen gegen die Bestechung in- und ausländischer Amtsträger sowie die Privatbestechung von Grund auf revidiert und auf die Herausforderungen systemischer und grenzüberschreitender Korruption zugeschnitten.

Die vorliegende Konvention ist das erste globale Instrument zur Korruptionsbekämpfung. Erstmals werden weltweit Massstäbe zur Verhütung und Bekämpfung der Korruption festgelegt. Die neue Konvention enthält unter anderem Bestimmungen zur Verhütung der Korruption und Regeln zur internationalen Zusammenarbeit. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Bestrafung verschiedener Formen der Korruption. Sowohl die aktive und die passive Bestechung nationaler Amtsträger als auch die aktive Bestechung fremder Amtsträger müssen unter Strafe gestellt werden. Ein weiteres wichtiges Kapitel der Konvention ist die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte. Zum ersten Mal wurde auf multilateraler Ebene verbindlich festgelegt, dass solche Vermögenswerte unter bestimmten Voraussetzungen zurückerstattet werden müssen.

Die Konvention zeichnet sich durch ihren ganzheitlichen und globalen Ansatz sowie durch das Bestreben nach einer Harmonisierung der entsprechenden nationalen Normen aus. Präventive und repressive Aspekte der Korruptionsbekämpfung werden umfassend geregelt. Stärker als in anderen Konventionen gegen die Bestechung werden auch Fragen der Korruptionsbekämpfung durch Massnahmen im Bereich der Organisation des öffentlichen Dienstes der Vertragsparteien angesprochen. Davon abgesehen geht die UNO-Konvention jedoch inhaltlich nicht weiter als bestehende regionale Konventionen. Auch bleibt sie in vielen Bereichen, in denen anlässlich der Verhandlungen kein Konsens erzielt werden konnte, unverbindlich. Namentlich betrifft dies einzelne Straftatbestände, etwa die private Korruption,

sowie die Mechanismen zur Evaluation von Umsetzung und effektiver Anwendung in den Mitgliedstaaten. Andere Übereinkommen, namentlich diejenigen des Europarates und der OECD, kennen diesbezüglich zum Teil wesentlich weitergehende Regelungen.

Das geltende schweizerische Recht genügt den Anforderungen des Übereinkommens, dies namentlich auch wegen der oben genannten umfassenden Revisionen des schweizerischen Korruptionsstrafrechts.

Obschon der Beitritt zur Konvention für die Korruptionsbekämpfung in der schweizerischen Praxis nur wenig Nutzen bringen wird, stellt sie doch einen wichtigen Schritt im globalen Kampf gegen die Korruption dar. Es liegt im Interesse unseres Landes, dass die Bekämpfung dieser schwerwiegenden Art von Kriminalität auf einem weltweit besseren Standard erfolgt und die Zusammenarbeit und Rechtshilfe zwischen zahlreichen Vertragsstaaten intensiviert und vereinfacht werden können. Der Beitritt der Schweiz ist aus diesen Gründen angezeigt.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	7350
1 Grundzüge des Übereinkommens	7355
1.1 Ausgangslage	7355
1.2 Entstehung des Übereinkommens	7356
1.3 Überblick über den Inhalt des Übereinkommens	7356
1.4 Würdigung	7357
1.5 Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren	7358
2 Die wichtigsten Bestimmungen des Übereinkommens und ihr Verhältnis zum schweizerischen Recht	7359
2.1 Allgemeine Bestimmungen (Art. 1–4)	7359
2.1.1 Zweck (Art. 1)	7359
2.1.2 Begriffsbestimmungen (Art. 2)	7359
2.1.2.1 «Amtsträger» (Bst. a)	7359
2.1.2.2 «Ausländischer Amtsträger» (Bst. b)	7360
2.1.2.3 «Amtsträger einer internationalen Organisation» (Bst. c)	7360
2.1.2.4 Weitere Begriffsbestimmungen (Bst. d–i)	7360
2.1.3 Geltungsbereich (Art. 3)	7362
2.1.4 Schutz der Souveränität (Art. 4)	7362
2.2 Vorbeugende Massnahmen (Art. 5–14)	7362
2.2.1 Vorbeugende Konzepte und Praktiken (Art. 5)	7362
2.2.2 Stellen für Korruptionsverhütung (Art. 6)	7365
2.2.3 Öffentlicher Sektor (Art. 7)	7366
2.2.4 Verhaltenskodizes für Amtsträger (Art. 8)	7368
2.2.5 Öffentliches Beschaffungswesen/öffentliche Finanzen (Art. 9)	7368
2.2.6 Öffentliche Berichterstattung (Art. 10)	7370
2.2.7 Massnahmen in Bezug auf Gerichte und Staatsanwaltschaften (Art. 11)	7371
2.2.8 Privater Sektor (Art. 12)	7372
2.2.9 Beteiligung der Gesellschaft (Art. 13)	7373
2.2.10 Verhütung der Geldwäscherei (Art. 14)	7373
2.3 Kriminalisierung und Strafverfolgung (Art. 15–42)	7375
2.3.1 Kriminalisierung (Art. 15–26)	7375
2.3.1.1 Bestechung inländischer Amtsträger (Art. 15)	7375
2.3.1.1.1 Aktive Bestechung inländischer Amtsträger (Bst. a)	7375
2.3.1.1.2 Passive Bestechung inländischer Amtsträger (Bst. b)	7377
2.3.1.2 Bestechung von ausländischen Amtsträgern und Amtsträgern internationaler Organisationen (Art. 16)	7377
2.3.1.2.1 Aktive Bestechung (Art. 16 Abs. 1)	7378
2.3.1.2.2 Passive Bestechung (Art. 16 Abs. 2)	7379
2.3.1.3 Veruntreuung, Unterschlagung oder sonstige unrechtmässige Verwendung von Vermögensgegenständen durch einen Amtsträger (Art. 17)	7379

2.3.1.4	Missbräuchliche Einflussnahme (Art. 18)	7380
2.3.1.5	Missbräuchliche Wahrnehmung von Aufgaben (Art. 19)	7381
2.3.1.6	Unerlaubte Bereicherung (Art. 20)	7381
2.3.1.7	Bestechung im privaten Sektor (Art. 21)	7382
2.3.1.8	Veruntreuung von Vermögensgegenständen im privaten Sektor (Art. 22)	7383
2.3.1.9	Waschen der Erträge aus Straftaten (Art. 23)	7383
2.3.1.10	Verheimlichung (Art. 24)	7384
2.3.1.11	Behinderung der Justiz (Art. 25)	7385
2.3.1.12	Verantwortlichkeit juristischer Personen (Art. 26)	7385
2.3.2	Weitere straf- und verfahrensrechtliche Bestimmungen (Art. 27–42)	7387
2.3.2.1	Beteiligung und Versuch (Art. 27)	7387
2.3.2.2	Kenntnis, Vorsatz und Zweck als Tatbestandsmerkmale einer Straftat (Art. 28)	7388
2.3.2.3	Verjährung (Art. 29)	7388
2.3.2.4	Strafverfolgung, Aburteilung und Sanktionen (Art. 30)	7388
2.3.2.5	Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung (Art. 31)	7390
2.3.2.6	Zeugen-, Sachverständigen- und Opferschutz (Art. 32)	7391
2.3.2.7	Schutz von Personen, die Angaben machen (Art. 33)	7392
2.3.2.8	Folgen von Korruptionshandlungen (Art. 34)	7393
2.3.2.9	Schadensersatz (Art. 35)	7393
2.3.2.10	Spezialisierte Behörden (Art. 36)	7393
2.3.2.11	Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden (Art. 37)	7395
2.3.2.12	Zusammenarbeit zwischen innerstaatlichen Behörden (Art. 38)	7396
2.3.2.13	Zusammenarbeit zwischen innerstaatlichen Behörden und dem privaten Sektor (Art. 39)	7397
2.3.2.14	Bankgeheimnis (Art. 40)	7398
2.3.2.15	Vorstrafen (Art. 41)	7398
2.3.2.16	Gerichtbarkeit (Art. 42)	7399
2.4	Internationale Zusammenarbeit (Art. 43–50)	7400
2.4.1	Auslieferung (Art. 44)	7400
2.4.2	Überstellung von Verurteilten (Art. 45)	7401
2.4.3	Rechtshilfe (Art. 46)	7401
2.4.4	Übertragung von Strafverfahren (Art. 47)	7402
2.4.5	Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Art. 48)	7402
2.4.6	Gemeinsame Ermittlungen (Art. 49)	7404
2.4.7	Besondere Ermittlungsmethoden (Art. 50)	7404
2.5	Wiedererlangung von Vermögenswerten (Art. 51–59)	7404
2.5.1	Allgemeine Bestimmung (Art. 51)	7404
2.5.2	Verhütung und Aufdeckung der Übertragung von Erträgen aus Straftaten (Art. 52)	7405
2.5.3	Massnahmen zur unmittelbaren Wiedererlangung von Vermögensgegenständen und internationale Zusammenarbeit zum Zweck der Einziehung (Art. 53–56)	7405
2.5.4	Rückgabe von Vermögenswerten und Verfügung darüber (Art. 57)	7405

2.5.5 Zentrale Meldestelle (Art. 58)	7407
2.6 Technische Hilfe und Informationsaustausch (Art. 60–62)	7407
2.6.1 Ausbildung und technische Hilfe (Art. 60)	7407
2.6.2 Sammlung, Austausch und Analyse von Informationen über Korruption (Art. 61)	7408
2.6.3 Sonstige Massnahmen: Anwendung des Übereinkommens durch wirtschaftliche Entwicklung und technische Hilfe (Art. 62)	7408
2.7 Mechanismen zur Anwendung (Art. 63 und 64)	7410
2.7.1 Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens (Art. 63) und Sekretariat (Art. 64)	7410
2.8 Schlussbestimmungen (Art. 65–71)	7410
2.8.1 Anwendung des Übereinkommens (Art. 65)	7410
3 Auswirkungen	7411
3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund und die Kantone	7411
3.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	7412
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	7412
5 Rechtliche Aspekte	7412
5.1 Verfassungsmässigkeit	7412
5.2 Verhältnis zum europäischen Recht	7413
Bundesbeschluss über die Genehmigung des UNO-Übereinkommens gegen Korruption (Entwurf)	7415
UNO-Übereinkommen gegen Korruption	7417

Botschaft

1 Grundzüge des Übereinkommens

1.1 Ausgangslage

Verhütung und Bekämpfung von Korruption haben sowohl in der Schweiz wie auch auf internationaler Ebene einen hohen Stellenwert. Wie wichtig diese Thematik ist, zeigt sich in einer ganzen Reihe von internationalen Übereinkommen. Aus schweizerischer Sicht am Anfang stand das OECD-Übereinkommen vom 17. Dezember 1997¹ über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, das von der Schweiz am 31. Mai 2000² ratifiziert wurde. Der Beitritt zum Strafrechtsübereinkommen des Europarates gegen Korruption und zu dessen Zusatzprotokoll vom 27. Januar 1999 bzw. 15. Mai 2003³ erfolgte per 1. Juli 2006.

Im Rahmen der Umsetzung dieser Konventionen wurden die Strafnormen gegen die Bestechung in- und ausländischer Amtsträger sowie die Privatbestechung von Grund auf revidiert und auf die Herausforderungen systemischer und grenzüberschreitender Korruption zugeschnitten. Hinzuweisen ist an dieser Stelle auch auf das Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999⁴ über die Unzulässigkeit steuerlicher Abzüge von Bestechungsgeldern, das am 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist, auf die per Anfang 2002 durch die sogenannte Effizienzvorlage eingeführte verstärkte Rolle des Bundes bei der Verfolgung von organisiertem Verbrechen und Wirtschaftskriminalität einschliesslich Bestechung sowie auf zahlreiche weitere Massnahmen, welche die Schweiz zur Korruptionsprävention getroffen hat⁵.

Die vorliegende Konvention der Vereinten Nationen ist nun das erste globale Instrument zur Korruptionsbekämpfung.

¹ SR **0.311.21**

² Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates vom 19. April 1999 zur Revision des Korruptionsstrafrechts sowie über den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, BBl **1999** 5497.

³ Strafrechtsübereinkommen Nr. 173 des Europarates vom 27. Jan. 1999 über Korruption, SR **0.311.55**, und Zusatzprotokoll vom 15. Mai 2003 zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption, SR **0.311.551**. Vgl. ferner das Zivilrechtsübereinkommen Nr. 174 des Europarates vom 4. Nov. 1999 sowie das für die Schweiz nicht einschlägige Übereinkommen vom 26. Mai 1997 über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der EG oder der Mitgliedstaaten der EU beteiligt sind. Vgl. weiter das Übereinkommen vom 26. Juli 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften sowie die beiden Zusatzprotokolle vom 27. Sept. 1996 und vom 19. Juni 1997 und die Inter-Amerikanische Konvention gegen Korruption vom 29. März 1996.

⁴ AS **2000** 2147

⁵ Vgl. dazu Ziff. 2.2.1.

1.2 Entstehung des Übereinkommens

Bereits im Rahmen der Arbeiten an der Konvention der Vereinten Nationen gegen die transnationale organisierte Kriminalität⁶ wurden verschiedene Massnahmen im Kampf gegen Korruption eingehend erörtert. Damals entschied man sich schliesslich, in diesem Zusammenhang nur in begrenztem Rahmen Normen gegen Korruption zu erlassen. Man tat dies jedoch im Wissen darum, dass die internationale Staatengemeinschaft bald ein eigenes UNO-Übereinkommen gegen die Korruption ausarbeiten werde.

Die UNO-Generalversammlung beschloss am 4. Dezember 2000⁷ die Einsetzung eines Ad-hoc-Komitees zur Erarbeitung einer möglichst umfassenden Konvention gegen Korruption. Das Komitee tagte, unter aktiver Mitwirkung der Schweiz, an insgesamt sieben Sessions vom 21. Januar 2002 bis zum 1. Oktober 2003. Der Konventionsentwurf wurde am 31. Oktober 2003⁸ von der Vollversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet.

Die UNO-Konvention gegen Korruption ist am 14. Dezember 2005 in Kraft getreten und wurde bislang von 140 Staaten unterzeichnet und von 90 Staaten ratifiziert. Die Schweiz unterzeichnete sie anlässlich der Unterzeichnungskonferenz in Mexiko am 10. Dezember 2003.

1.3 Überblick über den Inhalt des Übereinkommens

Die UNO-Konvention statuiert erstmals das Prinzip der Restitution von unrechtmässig erlangten Vermögenswerten, was nicht nur aus Sicht der Entwicklungsländer, sondern auch für zahlreiche industrialisierte Vertragsstaaten eine bedeutsame Neuerung darstellt. Ansonsten geht die Konvention inhaltlich insgesamt nicht weiter als entsprechende regionale Konventionen. Im Einzelnen sind folgende wesentliche Anforderungen und Bestimmungen hervorzuheben:

Die Konvention befasst sich, im Anschluss an die Allgemeinen Bestimmungen (Kap. I), mit der Verhütung von Korruption (Kap. II), verpflichtet zur Bestrafung verschiedener Formen der Korruption und weiterer Verhaltensweisen und regelt Verfahrensfragen (Kap. III). Sie enthält Bestimmungen bezüglich der internationalen Zusammenarbeit (Kap. IV), regelt die Wiedererlangung (Restitution) von einschlägigen Vermögenswerten (Kap. V) und den Informationsaustausch sowie die fachliche Unterstützung zwischen Vertragsparteien (Kap. VI) und enthält Bestimmungen über die Umsetzung des Übereinkommens (Kap. VII).

Als wichtige Mittel der Prävention von Korruption finden sich Vorschriften für den öffentlichen und privaten Sektor, so etwa die Verpflichtung zu spezifischer Ausbildung und Information von Angestellten, zu transparenter Verwendung von öffent-

⁶ Vgl. dazu Botschaft des Bundesrates vom 26. Okt. 2005 über die Genehmigung des UNO-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, des Zusatzprotokolls zur Verhinderung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, und des Zusatzprotokolls gegen die Schlepperei auf dem Land-, See- und Luftweg (UNTOC); BBl 2005 6693; SR 0.311.54; 0.311.541; 0.311.542; von der Schweiz ratifiziert am 27. Okt. 2006.

⁷ Resolution 55/61

⁸ Resolution 58/4

lichen Geldern sowie Regelungen zur Verhinderung von Korruptions-Geldwäscherei (Art. 5–14).

Die Vertragsstaaten werden des Weiteren dazu angehalten, verschiedene Spielarten von Korruption (Bestechung im öffentlichen und im privaten Bereich) unter Strafe zu stellen und damit zusammenhängende Strafbestimmungen, insbesondere gegen Veruntreuung, Amtsmissbrauch, Geldwäscherei oder falsche Zeugenaussage, zu erlassen (Art. 15–25). Die Konvention sieht sodann die Verantwortlichkeit der Unternehmen vor und regelt im prozessualen Bereich insbesondere die Beschlagnahme von Vermögenswerten, Fragen des Zeugen- und Opferschutzes sowie des Bankgeheimnisses (Art. 26–42).

Das Kapitel über die internationale Zusammenarbeit regelt im Wesentlichen die Auslieferung strafrechtlich verfolgter oder verurteilter Personen (Art. 44), die Rechtshilfe (Art. 46) sowie die Übertragung von Strafverfahren (Art. 47).

Die Bestimmungen über die Restitution unrechtmässig erworbener Vermögenswerte bilden, wie bereits erwähnt, ein zentrales Kapitel der Konvention. Zum ersten Mal wird auf multilateraler Ebene der verbindliche Grundsatz der Rückerstattung solcher Vermögenswerte aufgestellt (Art. 57), soweit die ersuchende Partei den Nachweis erbringen kann, dass ihr die Werte vor dem Zeitpunkt des Vergehens gehörten. Während die UNO-Konvention gegen das grenzüberschreitende organisierte Verbrechen⁹ es dem ersuchten Staat überlässt, wie er über solche Vermögenswerte verfügen will, wird im vorliegenden Übereinkommen der Grundsatz der verpflichtenden Restitution verankert. Hingegen müssen bei der Umsetzung dieses Grundsatzes die bewährten Kanäle der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen und das Landesrecht des ersuchten Staats berücksichtigt werden (Art. 55).

Die Vorschriften bezüglich Informationsaustausch zwischen den Parteien und fachlicher Zusammenarbeit beinhalten, unter anderem, Ausbildungsprogramme und interne sowie externe Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung im Kampf gegen die Korruption (Art. 60–62). Der Umsetzungs- und Überwachungsmechanismus, der im Vergleich zu bestehenden regionalen Übereinkommen nicht als weitreichend bezeichnet werden kann, sieht die Einrichtung einer Konferenz der Vertragsstaaten vor. Diese soll im Rahmen regelmässiger Treffen die Zusammenarbeit zwischen den Staaten fördern, die Umsetzung der Konvention durch die Vertragsparteien prüfen und, soweit notwendig, weitere Mechanismen zur Förderung der Umsetzung schaffen (Art. 63 und 64). Die erste Konferenz der Vertragsparteien fand im Dezember 2006 statt.

1.4 Würdigung

In der Konvention der Vereinten Nationen gegen die Korruption werden erstmals weltweit Standards zur Verhütung und Bekämpfung der Korruption festgelegt. Die Konvention zeichnet sich durch ihren ganzheitlichen und globalen Ansatz sowie durch das Bestreben nach einer Harmonisierung der entsprechenden nationalen Normen aus.

⁹ SR 0.311.54

Präventive und repressive Aspekte der Korruptionsbekämpfung werden auf umfassende Weise geregelt. Stärker als in anderen vergleichbaren Konventionen werden auch Fragen der Korruptionsbekämpfung durch Massnahmen im Bereich der Organisation des öffentlichen Dienstes der Vertragsparteien angesprochen. Der Grundsatz der Restitution unrechtmässig erworbener Vermögenswerte war das Hauptmotiv für viele Entwicklungsländer, der Konvention überhaupt beizutreten. Die Finanzplätze dürften von dieser Seite mit einem gewissen Erwartungsdruck konfrontiert werden. Die Schweiz, die auf diesem Gebiet bereits über eine langjährige Erfahrung und Praxis verfügt, hat jedoch keine Schwierigkeiten zu gewärtigen.

Die Konvention ist von allen vergleichbaren internationalen Abkommen die umfangreichste. Diese Tatsache darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie in den Bereichen, in denen anlässlich der Verhandlungen kein Konsens erzielt werden konnte, unverbindlich bleibt. Namentlich betrifft dies einzelne Straftatbestände, etwa die private Korruption, und die Mechanismen zur Evaluation von Umsetzung und effektiver Anwendung in den Mitgliedstaaten. Andere Übereinkommen, namentlich diejenigen des Europarates und der OECD, kennen diesbezüglich zum Teil wesentlich weitergehende Regelungen.

Dessen ungeachtet stellt die Konvention doch einen wichtigen Schritt im internationalen Kampf gegen die Korruption dar. Die grosse Zahl der an der Ausarbeitung beteiligten Staaten wie auch die beachtliche Anzahl von Mitglieds- und Signatarstaaten unterstreichen dies und weisen auf den hohen Stellenwert der Konvention hin.

Obschon der Beitritt zur Konvention für die Korruptionsbekämpfung in der schweizerischen Praxis nur wenig Nutzen bringen wird, liegt es im Interesse unseres Landes, dass die Bekämpfung dieser Art der Kriminalität auf einem weltweit besser vergleichbaren Standard erfolgt und die Zusammenarbeit und Rechtshilfe zwischen zahlreichen Vertragsstaaten intensiviert und vereinfacht werden können. Der Beitritt der Schweiz ist aus diesen Gründen, nicht zuletzt auch mit Blick auf die aktive Mitarbeit der Schweiz an der Ausarbeitung der Konvention, folgerichtig.

1.5 Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren

Der Beitritt der Schweiz zu dieser Konvention hat keine Anpassungen des Landesrechts zur Folge, da die Schweiz den Inhalt der Bestimmungen der Konvention bereits im Landesrecht verankert hat. Gestützt auf Artikel 2 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005¹⁰ wurde deswegen auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet.

¹⁰ SR 172.061

2 Die wichtigsten Bestimmungen des Übereinkommens und ihr Verhältnis zum schweizerischen Recht

2.1 Allgemeine Bestimmungen (Art. 1–4)

2.1.1 Zweck (Art. 1)

Der Zweck dieses Übereinkommens besteht in der Förderung und Verstärkung von Massnahmen zur besseren Verhütung und Bekämpfung der Korruption sowie in der entsprechenden Förderung, Erleichterung und Unterstützung der internationalen Zusammenarbeit und technischen Hilfe einschliesslich der Wiedererlangung von Vermögenswerten.

2.1.2 Begriffsbestimmungen (Art. 2)

Das Übereinkommen lehnt sich bei der Begriffsbestimmung weitgehend an andere internationale Konventionen an. So entsprechen die Begriffe der Buchstaben d–i¹¹ denjenigen von Artikel 2 Buchstaben d bis i des UNO-Übereinkommens vom 15. November 2000¹² gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, während die Definition der einzelnen Amtsträger (Bst. a–c) mit derjenigen der Antikorruptionskonventionen der OECD¹³ und des Europarats¹⁴ übereinstimmt. Die Schweiz hat alle drei Übereinkommen ratifiziert.

2.1.2.1 «Amtsträger» (Bst. a)

Das Übereinkommen definiert den Amtsträger als Person, die in einem Vertragsstaat durch Ernennung oder Wahl, befristet oder unbefristet, bezahlt oder unbezahlt und unabhängig von ihrem Dienstrang ein Amt im Bereich der Gesetzgebung, der Exekutive, der Verwaltung oder der Justiz innehat. Das Übereinkommen verweist im Übrigen auf innerstaatliches Recht, um bestimmte Begriffe etwas weiter zu fassen. Als Amtsträger wird auch jede andere Person bezeichnet, die eine öffentliche Aufgabe, auch für eine Behörde oder ein öffentliches Unternehmen, wahrnimmt oder eine öffentliche Dienstleistung erbringt.

Damit zielt das Übereinkommen darauf ab, Lücken bei der Kriminalisierung der Korruption von Amtspersonen zu vermeiden. Es bezeichnet den harten Kern der institutionellen Amtsträger, bestehend aus Beamten, aber auch aus den Mitgliedern der gesetzgebenden, ausführenden und richterlichen Gewalt. Daneben wird jedem Vertragsstaat erlaubt, anhand der innerstaatlichen Gesetzgebung den Begriff des Amtsträgers auf Personen auszuweiten, die eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen oder eine öffentliche Dienstleistung erbringen.

¹¹ Art. 2 Bst. i des Übereinkommens präzisiert in Anlehnung an Art. 2 Bst. i des UNO-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, dass auch die Verbringung in und aus einem bestimmten Hoheitsgebiet unter den Begriff der Durchführung fällt.

¹² SR 0.311.54

¹³ SR 0.311.21

¹⁴ SR 0.311.55

Der Beamtenbegriff und die Bestechungstatbestände im schweizerischen Strafrecht (Art. 110 Abs. 3 bzw. 322^{ter} ff. StGB) erfüllen die Anforderungen des Übereinkommens. In der Tat nennen die strafrechtlichen Antikorruptionsbestimmungen zusätzlich zu den Beamten auch *Mitglieder einer richterlichen oder anderen Behörde* als Zielpersonen. Unter diese Formulierung fallen sämtliche Personen, die ein Amt im Bereich der Exekutive oder der Legislative ausüben¹⁵.

Im Übrigen erfasst das Schweizerische Strafgesetzbuch sowohl *institutionelle* als auch *funktionale* Beamte. Tatsächlich sind gemäss Artikel 322^{octies} Absatz 3 StGB Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen, Amtsträgern gleichgestellt. Es kommt nicht darauf an, in welcher Rechtsform der funktionale Beamte für das Gemeinwesen tätig ist, entscheidend ist, dass er Staatsaufgaben wahrnimmt¹⁶.

Die Definition des Amtsträgers im schweizerischen Recht erfüllt damit die Anforderungen des Übereinkommens.

2.1.2.2 «Ausländischer Amtsträger» (Bst. b)

Der ausländische Amtsträger ist in Anlehnung an den inländischen definiert, wobei ersterer sein Amt in einem anderen Staat innehat. Artikel 322^{septies} StGB (Bestechung fremder Amtsträger) entspricht den Artikeln 322^{ter} und 322^{quater} StGB (Bestechung schweizerischer Amtsträger/bestechen bzw. sich bestechen lassen) mit der Ausnahme, dass der Amtsträger für einen fremden Staat tätig sein muss. Auch in diesem Punkt entspricht das schweizerische Recht folglich den Anforderungen des Übereinkommens.

2.1.2.3 «Amtsträger einer internationalen Organisation» (Bst. c)

Das Übereinkommen definiert Amtsträger einer internationalen Organisation als internationale Beamte oder andere Personen, denen von einer solchen Organisation die Befugnis erteilt worden ist, in ihrem Namen zu handeln. Der Ausdruck «für eine internationale Organisation tätig» in Artikel 322^{septies} StGB entspricht dieser Definition¹⁷.

2.1.2.4 Weitere Begriffsbestimmungen (Bst. d–i)

Wie bereits dargelegt (vgl. Ziff. 2.1.2 oben), sind die Ausdrücke «Vermögensgegenstände», «Erträge aus Straftaten», «Einfrieren», «Beschlagnahme», «Einziehung», «Haupttat» und «kontrollierte Lieferung» deckungsgleich mit den Begriffen im UNO-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität¹⁸.

¹⁵ BBl 1999 5497 5525

¹⁶ BBl 1999 5497 5525

¹⁷ BBl 1999 5497 5539

¹⁸ BBl 2005 6693 6717

Der Begriff «Vermögensgegenstände» gemäss *Buchstabe d* bezeichnet Vermögenswerte jeder Art, körperliche oder nichtkörperliche, bewegliche oder unbewegliche, materielle oder immaterielle, sowie rechtserhebliche Schriftstücke oder Urkunden, die das Eigentum an diesen Vermögenswerten oder Rechte daran belegen. Unter den «Vermögenswerten» in Artikel 70 Absatz 1 StGB sind alle wirtschaftlichen Vorteile zu verstehen, gleichgültig ob sie in einer Vermehrung der Aktiven oder in einer Verminderung der Passiven bestehen. Der Begriff erfasst somit auch beschränkte dingliche Rechte, Forderungen, immaterielle Rechte und andere Vermögensvorteile, soweit diese einer Schätzung zugänglich sind bzw. im Rahmen einer Ersatzforderung beziffert werden können¹⁹. Damit sind die «Vermögensgegenstände» gemäss Übereinkommen vollständig abgedeckt.

Gemäss *Buchstabe e* erstreckt sich der Begriff «Erträge aus Straftaten» auf sämtliche Vermögensgegenstände, die unmittelbar oder mittelbar aus der Begehung einer Straftat stammen oder dadurch erlangt wurden.

Unter «Einfrieren» oder «Beschlagnahme» im Sinne von *Buchstabe f* versteht das Übereinkommen das vorübergehende Verbot der Übertragung, Umwandlung oder Bewegung von Vermögensgegenständen oder der Verfügung darüber oder die vorübergehende Verwahrung oder Kontrolle von Vermögensgegenständen aufgrund einer von einem Gericht oder einer anderen zuständigen Behörde getroffenen Entscheidung.

Die «Einziehung» gemäss *Buchstabe g* bezeichnet die dauernde Entziehung von Vermögensgegenständen aufgrund einer gerichtlichen oder behördlichen Entscheidung. Der Begriff bezieht sich auf vermögensrechtliche Sanktionen, die im innerstaatlichen Recht Strafen oder Massnahmen darstellen. Entscheidend ist dabei deren Bezug zu einer strafrechtlich geahndeten Handlung. Zwar muss die Einziehung nicht zwingend im Urteilsverfahren angeordnet werden – sie kann auch im Rahmen einer Einstellungsverfügung oder eines separaten Einziehungsverfahrens erfolgen. Unerlässlich ist aber der Beizug eines unabhängigen Gerichts im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 EMRK.

Unter einer «Haupttat» gemäss *Buchstabe h* ist jede Straftat zu verstehen, die Erträgen zugrunde liegt, die ihrerseits Gegenstand einer Straftat im Sinne von Artikel 23 des Übereinkommens werden können. Es handelt sich folglich um Handlungen, die zu Erträgen nach Artikel 23 führen und damit die Geldwäscherei erst ermöglichen.

Die «kontrollierte Lieferung» gemäss *Buchstabe i* bezeichnet die Methode, aufgrund deren unerlaubte oder verdächtige Sendungen mit Wissen und unter der Aufsicht der zuständigen Behörden aus dem Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Staaten verbracht, durch dasselbe durchgeführt oder in dasselbe verbracht werden dürfen mit dem Ziel, eine Straftat zu untersuchen und Personen zu ermitteln, die an der Begehung der Straftat beteiligt sind.

¹⁹ Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates vom 30. Juni 1993 betreffend Änderung des schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Revision des Einziehungsrechts, Strafbarkeit der kriminellen Organisation, Melderecht des Financiers), BBl 1993 III 307 mit Hinweisen.

2.1.3 Geltungsbereich (Art. 3)

Dieses Übereinkommen findet Anwendung auf die Verhütung, Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung von Korruption sowie auf das Einfrieren, die Beschlagnahme, die Einziehung und die Rückgabe der Erträge aus Straftaten, die in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen umschrieben sind.

2.1.4 Schutz der Souveränität (Art. 4)

Dieser Artikel ruft die Grundsätze der souveränen Gleichheit der Staaten, der territorialen Integrität und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten in Erinnerung. Ausserdem ist kein Staat berechtigt, im Hoheitsgebiet eines anderen Staates Gerichtsbarkeit auszuüben und Aufgaben wahrzunehmen, die nach dessen innerstaatlichem Recht ausschliesslich seinen Behörden vorbehalten sind.

2.2 Vorbeugende Massnahmen (Art. 5–14)

2.2.1 Vorbeugende Konzepte und Praktiken (Art. 5)

Artikel 5 verpflichtet die Vertragsstaaten, in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen ihrer Rechtsordnung, wirksame politische Konzepte zur Korruptionsbekämpfung zu entwickeln, umzusetzen oder sie weiterhin anzuwenden (*Abs. 1*) und legt ihnen nahe, wirksame Praktiken zur Korruptionsverhütung einzuführen und zu fördern (*Abs. 2*). Diese Massnahmen sollen laufend überprüft werden (*Abs. 3*).

Die Schweiz verfügt über ein wirksames Instrumentarium zur Verhütung und Bekämpfung der Korruption, das diesen Anforderungen genügt. Im Einzelnen sind namentlich folgende Massnahmen zu erwähnen:

Korruptionsstrafrecht

Mit den in den Jahren 2000 und 2006 revidierten Strafnormen gegen die Amtsträger- und Privatbestechung bestehen moderne und effiziente Mittel, um Korruption verfolgen und bestrafen zu können. Das strafrechtliche Instrumentarium ist in den letzten Jahren auch in mancherlei weiterer Hinsicht verstärkt worden (vgl. dazu Ziff. 2.3).

Neben der Revision des materiellen Strafrechts wurde auch die Rolle des Bundes bei der Verfolgung von grenzüberschreitendem organisiertem Verbrechen und von grenzüberschreitender Wirtschaftskriminalität verstärkt. Die neu eingeführte Bundesgerichtsbarkeit erfasst auch die Bestechungstatbestände (Art. 337 StGB).

Verhaltenskodex der allgemeinen Bundesverwaltung

Der Bundesrat hat am 19. April 2000 den Verhaltenskodex der allgemeinen Bundesverwaltung gutgeheissen. Der Kodex enthält in prägnanter Form Zielvorgaben und Verhaltensregeln, welche die berufsethischen Anforderungen an das Personal der Bundesverwaltung konkretisieren²⁰.

²⁰ Vgl. dazu auch die Ausführungen unter Ziff. 2.2.4.

Verbot der Vorteilsannahme

Neben dem strafrechtlichen Verbot der Vorteilsannahme (Art. 322^{sexies} StGB) enthält auch das Personalrecht einschlägige Vorschriften: Nach Artikel 21 Absatz 3 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000²¹ darf das Personal im Rahmen des Arbeitsverhältnisses weder Geschenke noch andere Vorteile beanspruchen, annehmen oder sich versprechen lassen. Die Arbeitgeber beim Bund regeln die Einzelheiten. So erlaubt Artikel 93 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001²² den Angestellten der Bundesverwaltung lediglich die Annahme geringfügiger, sozial üblicher Vorteile, ermächtigt die Departemente aber, die Annahme solcher Vorteile näher zu regeln oder zu untersagen.

Nebenbeschäftigungen von Bundesangestellten

Die Arbeitgeber beim Bund können die Ausübung bestimmter Tätigkeiten und öffentlicher Ämter (Nebenbeschäftigungen) von einer Bewilligung abhängig machen, soweit sie die Erfüllung der Aufgaben zu beeinträchtigen vermögen (Art. 23 BPG). Die Arbeitgeber beim Bund regeln die Einzelheiten in ihren Ausführungsbestimmungen. So bedürfen die Angestellten der Bundesverwaltung für die Ausübung öffentlicher Ämter und anderer Tätigkeiten ausserhalb ihres Arbeitsverhältnisses mit dem Bund unter bestimmten Voraussetzungen einer Bewilligung, namentlich wenn die Gefahr eines Konfliktes mit den dienstlichen Interessen besteht²³.

Integritätsklausel im Beschaffungswesen

Die Beschaffungskommission des Bundes genehmigte im September 2000 eine Integritätsklausel zur Vermeidung von Korruption im Beschaffungswesen und stellte sie im November 2000 den Beschaffungsstellen des Bundes sowie den Bundesstellen, die Dienstleistungsaufträge vergeben, zu. Die Beschaffungskommission empfiehlt, die Klausel in das jeweilige Vertragswerk aufzunehmen.

Interne Kontrollsysteme

Die interne Kontrolle in der Bundesverwaltung ist mit der Änderung vom 1. Mai 2006 explizit in das Finanzhaushaltsgesetz²⁴ und die Finanzhaushaltverordnung²⁵ aufgenommen worden. Demzufolge sind die Direktoren und Direktorinnen der Verwaltungseinheiten verantwortlich für die Einführung, den Einsatz und die Überwachung des Kontrollsystems in ihrem Zuständigkeitsbereich. Die internen Kontrollsysteme umfassen regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen. Diese werden im Rahmen von Audits durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) sowie durch die verwaltungsinternen Finanzinspektorate (interne Revisionsstellen) auf der Basis der Artikel 6 und 11 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967²⁶ überprüft. Solche Inspektorate sind in den letzten Jahren in verschiedenen Organisationseinheiten neu geschaffen oder personell verstärkt worden.

21 SR 172.220.1

22 SR 172.220.111.3

23 Art. 91 Bundespersonalverordnung, SR 172.220.111.3

24 SR 611.0

25 SR 611.01

26 SR 614.0

«Whistleblowing»

Am 13. Juni 2005 hat der Nationalrat die Motion Gysin²⁷ angenommen; diese fordert den Bundesrat auf, dem Parlament einen Gesetzesvorschlag vorzulegen, der «whistleblowers» einen effektiven arbeitsrechtlichen Schutz garantiert. Die Motion wurde vom Ständerat abgeändert und der Auftrag an den Bundesrat dahingehend ergänzt, dass zu prüfen sei, «ob Amtsträgerinnen und Amtsträger des Bundes verpflichtet werden sollen, bei Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit wahrgenommene konkrete Verdachtsgründe für eine Straftat der zuständigen Behörde zu melden». Der Ständerat hat die abgeänderte Motion am 22. März 2006 angenommen. Der Nationalrat hat die Motion in der vom Ständerat vorgeschlagenen Fassung am 22. Juni 2007 verabschiedet.

In der Bundesverwaltung besteht sodann die Möglichkeit, Feststellungen, die auf Korruptionsfälle hinweisen, der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zu melden. Diese geht solchen Hinweisen im Rahmen der von ihr durchgeführten Revisionen nach. Gegebenenfalls erstattet sie Anzeige bei den Strafverfolgungsbehörden. Die Quelle der Hinweise behandelt sie dabei grundsätzlich vertraulich.

Öffentlichkeitsgesetz

Gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004²⁸ kann jedermann unter gewissen Voraussetzungen Zugang zu amtlichen Dokumenten verlangen, ohne ein besonderes Interesse nachweisen zu müssen. Das Öffentlichkeitsgesetz gilt für die Bundesverwaltung, für die Parlamentsdienste sowie für Organisationen, die öffentliche Aufgaben erfüllen, soweit sie Verfügungen erlassen (z.B. SBB, Post oder SUVA). Das Öffentlichkeitsprinzip erleichtert den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Es fördert die Transparenz der Verwaltung und stärkt damit das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen.

Parlamentarier

Artikel 11 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002²⁹ verpflichtet die Mitglieder der eidgenössischen Räte – beim Amtsantritt und jeweils auf Jahresbeginn – zur Offenlegung ihrer Interessen, ihrer beruflichen Tätigkeiten, ihrer Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten und ähnlichen Gremien von schweizerischen und ausländischen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts, ihrer Beratungs- oder Expertentätigkeiten für Bundesstellen, ihrer dauernden Leitungs- oder Beratungstätigkeiten für schweizerische und ausländische Interessengruppen sowie ihrer Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes. Die Mehrheit der Kantone verpflichtet die Mitglieder ihrer Parlamente ebenfalls zur Offenlegung ihrer Interessenbindungen.

Absatz 4 fordert von den Vertragsstaaten soweit angemessen und in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen ihrer Rechtsordnung eine Zusammenarbeit untereinander und mit einschlägigen internationalen und regionalen Organisationen zur Förderung und Entwicklung von vorbeugenden Massnahmen und politischen Konzepten gegen Korruption.

²⁷ 03.3212 Mo Gysin: Gesetzlicher Schutz für Hinweisgeber von Korruption.

²⁸ SR 152.3, in Kraft seit 1. Juli 2006.

²⁹ SR 171.10

Die Schweiz ist in mehrfacher Hinsicht in die geforderte internationale Zusammenarbeit eingebunden. So ist sie namentlich Mitglied der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) des Europarates und der Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Korruption der OECD. Die jeweiligen Mitgliedstaaten unterziehen sich gegenseitig einer permanenten und strengen Überprüfung ihrer Anstrengungen und Praktiken zur Verhütung und Bekämpfung der Korruption. Ferner arbeitet die Schweiz im Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD und in der Expertengruppe «Managing Conflict of Interest in Public Service» des Public Governance Komitees der OECD mit. Sie unterstützt zudem ein seit 2003 bestehendes «Anti-Korruptionsnetzwerk für Osteuropa und Zentralasien» der OECD.

Korruptionsbekämpfung ist auch ein wichtiges Thema der Weltbank und der regionalen Entwicklungsbanken³⁰. Über ihre finanziellen Beteiligungen ist die Schweiz an der Führung dieser Institutionen beteiligt und setzt sich in deren Rahmen aktiv für wirksame Massnahmen ein. So verabschiedete beispielsweise die Weltbank im September 2006 unter Mitwirkung der Schweiz eine neue Strategie zur Verstärkung des Kampfs gegen Korruption und zur Förderung von «Good Governance».

2.2.2 Stellen für Korruptionsverhütung (Art. 6)

Nach *Artikel 6 Absätze 1 und 2* stellt jeder Vertragsstaat in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen seiner Rechtsordnung sicher, dass es je nach Bedarf eine oder mehrere Stellen für die Verhütung von Korruption gibt. Diesen ist die erforderliche Unabhängigkeit zu gewähren, und es sind ihnen die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Was die eigentliche Prävention betrifft, so kennt die Schweiz ein System der *dezentralen Korruptionsprävention* mit Informationsaustausch und bedürfnisorientierter Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Stellen. Es gibt sowohl auf Bundesebene als auch bei vielen Kantonen solche Stellen. Die Kantone verfügen in der Regel über eigene Strukturen zur Korruptionsverhütung. Eine solche Vielfalt ist deshalb sinnvoll, weil das Phänomen der Korruption vielschichtig ist und die Anfälligkeit für Korruption und die damit zusammenhängenden konkreten Probleme sehr unterschiedlich sein können. Die Vorteile einer solchen dezentralen Regelung bestehen in der Eigenverantwortung der dezentralen Einheiten von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie in der jeweiligen spezifischen Situationskenntnis, Bedürfnisnähe sowie Flexibilität.

In der *Bundesverwaltung* bestehen in den einzelnen Departementen und teilweise auch auf Stufe der Bundesämter detaillierte Bestimmungen zur Korruptionsverhütung, die das Bundespersonalgesetz ergänzen oder weiter konkretisieren.

Seit dem Jahr 2000 besteht innerhalb der Bundesverwaltung ein informeller Zusammenschluss zahlreicher Stellen, die sich mit verschiedenen Aspekten der Korruptionsproblematik befassen. Im Rahmen dieser sogenannten Konsultativgruppe Korruption organisiert die Politische Direktion des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zwei- bis dreimal pro Jahr einen umfassenden Informationsaustausch unter den beteiligten Stellen. Die Politische

³⁰ Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung; Interamerikanische Entwicklungsbank, Afrikanische Entwicklungsbank und Asiatische Entwicklungsbank.

Direktion dient zudem als Kontaktstelle für allgemeine Fragen ausländischer Instanzen und deren Vermittlung an die spezialisierten Stellen des Bundes.

Die Frage der Schaffung einer *zentralen Stelle zur Korruptionsverhütung* ist 2003 von einer durch den Bundesrat eingesetzten interdepartementalen Arbeitsgruppe unter der Leitung des Eidgenössischen Personalamts erörtert worden. Die Arbeitsgruppe, der auch Vertreter der Kantone angehörten, ist zum Schluss gekommen, dass dem Wirkungskreis einer solchen Stelle zweifelsohne enge Grenzen gesetzt wären; der Zusatznutzen wurde deshalb als gering eingestuft. In seinem Bericht vom 16. Juni 2003³¹ über Korruptionsprävention in Erfüllung des Postulats «Korruptionsprävention» der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates erklärte der Bundesrat, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle viele Funktionen eines schweizerischen Kompetenzzentrums zur Korruptionsbekämpfung erfülle und sich die Schaffung einer besonderen Organisationseinheit somit nicht aufdränge.

Die nach *Absatz 3* dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zu nennende Behörde, die anderen Vertragsstaaten bei der Ausarbeitung und Durchführung besonderer Massnahmen zur Korruptionsverhütung behilflich sein kann, ist auf Bundesebene die DEZA. Soweit Anfragen in den Tätigkeitsbereich anderer Amtsstellen fallen, wird sie für die Weiterleitung besorgt sein.

2.2.3 Öffentlicher Sektor (Art. 7)

Nach *Absatz 1* sind die Vertragsstaaten, sofern angemessen und in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen ihrer Rechtsordnung, bestrebt, für die Anwerbung, Einstellung, Beschäftigung, Beförderung und das Ausscheiden von Personal im öffentlichen Sektor für korruptionspräventive Regelungen zu sorgen.

Beim Bund erfolgen Personalanwerbung, Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses und Entlassung dezentral durch die zuständigen Stellen. Diese haben dabei einen grossen Gestaltungsfreiraum. Offene Stellen werden in der Bundesverwaltung grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben³². Die Ausnahmen, in denen von diesem Grundsatz abgewichen werden kann, sind in den Ausführungsbestimmungen geregelt³³. Im Einzelfall kann die zuständige Stelle mit dem Einverständnis der betroffenen Person spezifische Auskünfte einholen (Auszug aus dem Strafregister, Auszug aus dem Betreibungsregister, Referenzauskünfte usw.).

Der Bund unterzieht die engsten Bewerberinnen und Bewerber für Funktionen, die regelmässigen und weitreichenden Einblick in die Regierungstätigkeit, in wichtige sicherheitspolitische Geschäfte, in Geheimnisse der inneren oder äusseren Sicherheit oder in besonders schützenswerte Personendaten vermitteln, einer besonderen *Sicherheitsprüfung*³⁴. Er kann diese Sicherheitsprüfung im Verlauf des Arbeitsverhältnisses wiederholen.

Die *Schulung und Überwachung* der Mitarbeitenden – auch der Mitarbeitenden, die spezifischen Korruptionsgefahren ausgesetzt sind – obliegen den dezentralen Fach-

³¹ BBl 2003 5144

³² Art. 7 BPG

³³ Art. 22 BPV

³⁴ Art. 19 ff. des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, SR 120; Verordnung vom 19. Dez. 2001 über die Personensicherheitsprüfungen, SR 120.4.

stellen. Sie treffen die nötigen Massnahmen, um allfälliger Korruption in ihrem Verantwortungsbereich vorzubeugen.

Der Bund sanktioniert pflichtwidriges, vor allem korruptives Verhalten seiner Angestellten mit *Disziplinarmassnahmen*³⁵. Unabhängig von allfälligen Disziplinarmassnahmen kann der Bund in seiner Funktion als Arbeitgeber – vor allem bei Pflichtverletzungen und beim Wegfall einer Anstellungsbedingung – auch *administrative Massnahmen* ergreifen; insbesondere kann er das Arbeitsverhältnis ändern oder kündigen³⁶.

Der Bundesrat erstattet dem Parlament regelmässig Bericht über die Umsetzung seiner Personalpolitik³⁷. Im Rahmen dieses *Reporting* kann er von den Organisationseinheiten (Unternehmungen, Departemente, Bundesämter usw.) auch spezifische Angaben verlangen, die Korruptionsgefahren aufdecken bzw. solchen präventiv vorbeugen können (z.B. zu Nebenbeschäftigungen, zu Löhnen und Zulagen, zur Annahme von Geschenken und anderen Vorteilen, zu Schulung und Information).

Die *Absätze 2 und 3* tragen den Vertragsstaaten lediglich auf, in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen ihres innerstaatlichen Rechts geeignete gesetzgeberische und verwaltungsrechtliche Massnahmen in Erwägung zu ziehen, um Kriterien für die Kandidatur für ein öffentliches Amt und die Wahl in ein solches vorzuschreiben und um die Wahlfinanzierung und gegebenenfalls die Parteienfinanzierung transparenter zu gestalten.

Die Frage der Parteienfinanzierung wird im Schweizer Parlament regelmässig debattiert³⁸. In den letzten 20 Jahren wurden rund 10 parlamentarische Vorstösse zum Thema eingereicht, ohne dass je ein Vorschlag angenommen worden wäre. Dafür gibt es mehrere Gründe: die direkte Demokratie, der Föderalismus, das kollegiale Regierungssystem und das Milizsystem. Im Gegensatz zum Ausland verfügen die Parteien über keinen grossen Parteiapparat (Personal, Gebäude usw.), und ihr Budget ist, soweit es sich ohne Offenlegungspflicht abschätzen lässt, relativ bescheiden. Zudem lässt das Scheitern verschiedener parlamentarischer Vorstösse den Schluss zu, dass die öffentliche Finanzierung der Parteien nicht an der Tagesordnung ist. Eine strikte Regulierung der Parteienfinanzierung zielt aber gerade auf die öffentliche Finanzierung ab. Die lange direktdemokratische Tradition der Schweiz bringt es nun aber mit sich, dass die Parteien bei weitem nicht die einzigen Akteure auf der politischen Bühne sind. Initiativ- und Referendumskomitees für einzelne Abstimmungen spielen ebenfalls eine zentrale Rolle. Angesichts all dieser unterschiedlichen politischen Akteure wäre ein entsprechendes Gesetz nur sehr schwer auszuarbeiten und anzuwenden.

Gemäss *Absatz 4* ist jeder Vertragsstaat in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen seines innerstaatlichen Rechts bestrebt, Regelungen zu beschliessen, beizubehalten und in ihrer Wirkung zu verstärken, die die Transparenz fördern und Interessenkonflikten vorbeugen.

In diesem Zusammenhang kann insbesondere auf die Ausführungen zu den Nebenbeschäftigungen des Bundespersonals, zum Öffentlichkeitsgesetz sowie zur Offenlegung der Interessenbindungen der Parlamentsmitglieder verwiesen werden³⁹.

35 Art. 25 BPG.

36 Art. 12 Abs. 6 und Abs. 7 BPG.

37 Art. 5 Abs. 1 BPG.

38 Für eine ausführlichere historische Darstellung vgl. Tiziano Balmelli, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Freiburg 2001, S. 309 ff.

39 Vgl. dazu Ziff. 2.2.1.

2.2.4 Verhaltenskodizes für Amtsträger (Art. 8)

Nach *Artikel 8* fördern die Vertragsstaaten in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen ihres innerstaatlichen Rechts insbesondere die Integrität, Ehrlichkeit und Verantwortlichkeit ihrer Amtsträger, indem sie namentlich bestrebt sind, entsprechende Verhaltenskodizes zu schaffen, Regelungen zur Offenlegung von Interessenkonflikten vorzusehen und die Meldung von Korruptionsfällen zu erleichtern.

Der Bundesrat hat am 19. April 2000 einen Verhaltenskodex für die Bundesverwaltung genehmigt. Dieser verankert mit Leitsätzen die Berufsethik im Arbeitsalltag des Bundespersonals. Der Kodex enthält in prägnanter Form Zielvorgaben und Verhaltensregeln, welche die berufsethischen Anforderungen an das Bundespersonal konkretisieren. Mit verschiedenen Massnahmen wird sichergestellt, dass der Kodex in der Bundesverwaltung bekannt wird. So wurde er beispielsweise allen Mitarbeitenden per Post nach Hause geschickt. Die Amtsdirektionen sind gehalten, den Kodex allen neu eintretenden Mitarbeitenden als Bestandteil des personalpolitischen Leitbilds abzugeben.

Der Bundesrat hat den Kodex und die weiteren Massnahmen zur Korruptionsprävention im Bericht vom 16. Juni 2003⁴⁰ ausführlich erörtert. Insbesondere finden sich darin Hinweise zu *Absatz 4*, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, Massnahmen zu erwägen, die es den Amtsträgern erleichtern, Korruptionshandlungen zu melden. In der Schweiz kann jedermann Fakten, die auf Korruption hindeuten, der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) melden.

2.2.5 Öffentliches Beschaffungswesen/öffentliche Finanzen (Art. 9)

Nach *Absatz 1* sind die Systeme des öffentlichen Beschaffungswesens in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen der jeweiligen Rechtsordnungen nach den Grundsätzen der Transparenz, des Wettbewerbs und der Objektivität der Entscheidungskriterien auszugestalten, um bei der Verhütung von Korruption wirksam zu sein.

Diese Verpflichtung ist vor allem für diejenigen Staaten von Bedeutung, die noch nicht Mitglieder des WTO-Übereinkommens vom 15. April 1994⁴¹ über das öffentliche Beschaffungswesen sind. Die anderen Staaten – zurzeit 37, darunter die Schweiz – haben die im UNO-Übereinkommen verankerten Pflichten in diesem Bereich bereits umgesetzt⁴². Im Rahmen der laufenden Revision des WTO-Übereinkommens ist vorgesehen, ausdrücklich auf die internationalen Übereinkommen zur Korruptionsbekämpfung, namentlich die vorliegende Konvention, zu verweisen und noch griffigere Bestimmungen zur Bekämpfung der Korruption aufzunehmen.

⁴⁰ BBl 2003 5144

⁴¹ SR 0.632.231.422

⁴² In der Schweiz auf Bundesebene: Bundesgesetz vom 16. Dez. 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen, SR 172.056.1, Verordnung vom 11. Dez. 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen, SR 172.056.11, Bundesgesetz vom 6. Okt. 1995 über den Binnenmarkt, SR 943.02; auf Kantonsebene: Interkantonale Vereinbarung vom 25. Nov. 1994/15. März 2001 über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) sowie die massgeblichen Gesetze der einzelnen Kantone.

Nach *Absatz 2* trifft jeder Vertragsstaat in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen seiner Rechtsordnung geeignete Massnahmen, um die Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen zu fördern. Solche Massnahmen sollen unter anderem umfassen:

Buchstabe a: Verfahren zur Verabschiedung des nationalen Haushaltplans

Die Erarbeitung eines Voranschlags folgt einem festen Zeitplan. Beim Bund legt der Bundesrat jeweils im Februar die Ziele und Eckwerte des Voranschlags des kommenden Jahres und den Finanzplan fest. In den Monaten März, April und Mai budgetieren die Departemente. Vor den Sommerferien erteilt der Bundesrat den Auftrag, Budget- und Finanzplan so zu bereinigen, dass die gesteckten Ziele erreicht werden können. Nach den Sommerferien fällt er die nötigen Kürzungsentscheide und überprüft die volkswirtschaftlichen Eckwerte (Teuerung, Wirtschaftswachstum, Zinssätze). Ende September leitet der Bundesrat die gedruckte «Botschaft zum Voranschlag» an das Parlament weiter. Nachdem der Bundesrat diesem seinen Entwurf vorgelegt hat, diskutiert, ändert und genehmigt das Parlament den jährlichen Voranschlag in der Wintersession. Wird das Budget überschritten, so muss das Parlament einen Nachtragskredit bewilligen. Somit liegt die Finanzhoheit bei der Bundesversammlung, der nebst der Festlegung des Voranschlags auch die Abnahme der Staatsrechnung obliegt⁴³.

Buchstabe b: Rechtzeitige Berichterstattung über Einnahmen und Ausgaben⁴⁴

Im neuen Finanzhaushaltgesetz vom 7. Oktober 2005⁴⁵ werden erstmals die elementaren Grundsätze der Buchführung auf Gesetzesstufe verankert, und in der Finanzhaushaltverordnung⁴⁶ werden sie ausgeführt. Von Bedeutung für die rechtzeitige Berichterstattung über Einnahmen und Ausgaben ist einerseits der Grundsatz der *Vollständigkeit*, der die lückenlose und periodengerechte Erfassung aller buchungspflichtigen Vorgänge verlangt. Andererseits ist der Grundsatz der *Rechtzeitigkeit* zu beachten, wonach der aktuelle Stand der Buchhaltung möglichst rechtzeitig erstellt wird und die Vorgänge chronologisch erfasst sind.

Buchstabe c: System von Grundsätzen der Rechnungslegung und -prüfung und der damit verbundenen Aufsicht

Artikel 47 des Finanzhaushaltgesetzes verankert die Grundsätze der Rechnungslegung. Ziel dieser Grundsätze ist die Förderung einer den Tatsachen entsprechenden Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Bundes, die dem Bedürfnis nach zuverlässigen, vergleichbaren und verständlichen Informationen gerecht wird und damit fähig ist, Transparenz und Vertrauen zu schaffen.

Die Ausgestaltung der obersten, unabhängigen Rechnungsprüfungsbehörde wird ebenfalls im Finanzkontrollgesetz⁴⁷ festgehalten.

⁴³ Massgebliche Rechtsgrundlagen sind Art. 167 und 183 BV, SR **101**, das Parlamentsgesetz, ParlG, SR **171.10**, sowie das Finanzhaushaltgesetz, FHG, SR **611.0**.

⁴⁴ Vgl. zum Folgenden auch die Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes vom 24. Nov. 2004 über den Eidgenössischen Finanzhaushalt, BBl **2005** 5.

⁴⁵ Vgl. Art. 38 FHG SR **611.0**

⁴⁶ Vgl. Art. 28 ff. FHV, SR **611.01**

⁴⁷ SR **614.0**

Buchstabe d: Wirksame und effiziente Systeme des Risikomanagements und der internen Kontrolle

Die Bestimmungen zur internen Kontrolle bzw. zum Risikomanagement sind mit Artikel 39 ebenfalls neu in das FHG aufgenommen worden; damit soll unter anderem die Qualität der Rechnungslegung des Bundes nachhaltig gesichert werden können. Die Instrumente der internen Kontrolle und des Risikomanagements werden in der Finanzhaushaltverordnung⁴⁸ spezifiziert.

Buchstabe e: Abhilfemassnahmen, wenn die in diesem Absatz umschriebenen Massnahmen nicht erfüllt werden

Da mit der geltenden Gesetzgebung die Erfordernisse nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstaben a–d erfüllt sind, erübrigen sich Abhilfemassnahmen für die Schweiz.

Nach *Absatz 3* trifft jeder Vertragsstaat in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen seines innerstaatlichen Rechts die erforderlichen zivil- und verwaltungsrechtlichen Massnahmen, um die Unverfälschtheit von Buchführungsunterlagen, Aufzeichnungen, Jahresabschlüssen oder anderen Unterlagen, die mit öffentlichen Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang stehen, zu erhalten und die Fälschung solcher Unterlagen zu verhindern.

Artikel 3 der Geschäftsbücherverordnung⁴⁹ verlangt, dass die Geschäftsbücher so geführt und aufbewahrt und die Buchungsbelege und die Geschäftskorrespondenz so erfasst und aufbewahrt werden müssen, dass sie nicht geändert werden können, ohne dass sich dies feststellen lässt (Integrität und Echtheit).

Die schweizerische Gesetzgebung genügt den Anforderungen dieses Artikels vollumfänglich.

2.2.6 Öffentliche Berichterstattung (Art. 10)

Artikel 10 verpflichtet die Mitgliedstaaten, in Übereinstimmung mit den Grundprinzipien ihres innerstaatlichen Rechts die notwendigen, nicht abschliessend aufgezählten Massnahmen zu ergreifen, um die Transparenz der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen.

Die Bundesverfassung verpflichtet den Bundesrat, die Öffentlichkeit «rechtzeitig und umfassend» über seine Tätigkeit zu informieren⁵⁰. Desgleichen hat nach dem Öffentlichkeitsprinzip jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten⁵¹. Das Auskunftsrecht bei Personendaten ist im Datenschutzgesetz geregelt⁵². Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang auch die Bekanntmachung des Vergabeverfahrens im öffentlichen Beschaffungswesen⁵³ sowie andere Verfahren wie beispielsweise die Veröffentlichungspflicht für Baupläne, die Publikation des Berichts

⁴⁸ Vgl. Art. 3 Bst. b, 36–39 sowie 49–52 FHV.

⁴⁹ Verordnung vom 24. April 2002 über die Führung und Aufbewahrung der Geschäftsbücher, GeBüV, SR 221.431.

⁵⁰ Art. 180 Abs. 2 BV

⁵¹ Art. 6 Öffentlichkeitsgesetz, SR 152.3.

⁵² SR 235.1

⁵³ Art. 13 ff. des BG vom 16. Dez. 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen, SR 172.056.1.

über die Umweltverträglichkeit und die öffentliche Submission von Radio-, Fernseh- und Fernmeldekonzessionen.

Die schweizerische Gesetzgebung genügt somit den diesbezüglichen Anforderungen der Konvention.

2.2.7 Massnahmen in Bezug auf Gerichte und Staatsanwaltschaften (Art. 11)

Artikel 11 verpflichtet die Mitgliedstaaten, in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen ihrer Rechtsordnung Massnahmen zu ergreifen, um die Integrität von Richtern (*Abs. 1*) und Staatsanwälten (*Abs. 2*) zu stärken und deren Bestechung vorzubeugen, ohne ihre Unabhängigkeit zu gefährden.

Die Schweiz kennt den Grundsatz der Gewaltentrennung.

Auf *Bundesebene* werden die Richter und Richterinnen für die Dauer von sechs Jahren von der Bundesversammlung gewählt⁵⁴. Die Bundesgerichte sind in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet⁵⁵. Die Richter und Richterinnen dürfen weder der Bundesversammlung noch dem Bundesrat angehören und in keinem anderen Arbeitsverhältnis mit dem Bund stehen; sie dürfen weder eine Tätigkeit ausüben, welche die Erfüllung der Amtspflichten, die Unabhängigkeit oder das Ansehen des Gerichts beeinträchtigt, noch berufsmässig Dritte vor Gericht vertreten⁵⁶.

Das Bundesgericht kann den ordentlichen Richterinnen und Richtern gestatten, eine Nebenbeschäftigung ohne Erwerbszweck auszuüben, wenn die uneingeschränkte Erfüllung der Amtspflichten, die Unabhängigkeit und das Ansehen des Gerichts dadurch nicht beeinträchtigt werden⁵⁷. Für die Ausübung einer Beschäftigung ausserhalb des Gerichts bedürfen die Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts einer Ermächtigung dieser Gerichte⁵⁸. Es gibt eine Reihe von Ausstandsgründen; so haben die Richter namentlich in den Ausstand zu treten, wenn sie in der Sache ein persönliches Interesse haben⁵⁹.

Zwar wird der Bundesanwalt vom Bundesrat ernannt, aber er handelt vollkommen unabhängig. Seine Unabhängigkeit ist ausdrücklich vorgesehen⁶⁰ und bleibt durch den Umstand, dass er der administrativen Aufsicht des Bundesrats unterstellt ist, unberührt. Die Anträge vor Gericht stellt er nach freier Überzeugung⁶¹. Die Eidgenössischen Untersuchungsrichter werden vom Bundesstrafgericht ernannt⁶².

⁵⁴ Art. 5 Abs. 1 und 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht, BGG, SR 173.110, Art. 5 Abs. 1 und 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 4. Okt. 2002 über das Bundesstrafgericht, SGG, SR 173.71, Art. 5 Abs. 1 und 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht, VGG, SR 173.32.

⁵⁵ Art. 2 Abs. 1 BGG, Art. 2 SGG, Art. 2 VGG.

⁵⁶ Art. 6 Abs. 1 und 2 BGG, Art. 6 Abs. 1 und 2 SGG, Art. 6 Abs. 1 und 2 VGG.

⁵⁷ Art. 7 Abs. 1 BGG

⁵⁸ Art. 7 SGG und Art. 7 VGG

⁵⁹ Art. 34 BGG, Art. 38 VGG

⁶⁰ Art. 16 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege, BStP, SR 312.0.

⁶¹ Art. 14 Abs. 2 BStP

⁶² Art. 15 Abs. 1 Bst. e SGG

Auch auf *Kantonsebene* gilt der Grundsatz der Gewaltentrennung, und sämtliche Gerichtsbehörden fällen ihre Entscheide selbstständig ohne Einmischung der Exekutive.

2.2.8 Privater Sektor (Art. 12)

Absatz 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen ihres innerstaatlichen Rechts, Massnahmen zur Verhinderung der Korruption im privaten Sektor zu ergreifen und gegebenenfalls Sanktionen vorzusehen. Ein nicht abschliessender Katalog von Massnahmen, um dieses Ziel zu erreichen, findet sich in *Absatz 2*.

Grundlage der Einbindung des privaten Sektors in die Korruptionsbekämpfung sind das mittlerweile vervollständigte strafrechtliche Instrumentarium und dessen Anwendung durch eine funktionierende Justiz. Wie bereits mehrfach erwähnt, ist seit dem 1. Juli 2006 die aktive und passive Privatbestechung in der Schweiz strafbar⁶³. Gleichzeitig wurde die primäre Verantwortlichkeit des Unternehmens auch auf den Fall der aktiven Privatbestechung ausgedehnt⁶⁴. Die aktive Privatbestechung zielt auf die Erlangung unlauterer Vorteile im wirtschaftlichen Wettbewerb. Der eigentliche Nutzniesser des Delikts ist nicht selten eine juristische Person, zu deren Vorteil der aktive Bestecher handelt. Die Verantwortlichkeit des Unternehmens hat im Bereich der Korruption auch bei der Privatbestechung erhebliche präventive Bedeutung, weil die Unternehmen gehalten sind, Vorkehrungen zu treffen, um dem Risiko eigener strafrechtlicher Verantwortlichkeit zu begegnen.

Integritätsstandards und Verhaltenskodizes, welche die rechtlichen Vorgaben für die Praxis der Unternehmen übertragen, konkretisieren und ergänzen, werden vom Privatsektor entwickelt. Zahlreiche Unternehmen, Verbände, Berufsorganisationen und NGOs haben sich in der Schweiz und auf internationaler Ebene in den letzten Jahren solche Kodizes zur Korruptionsbekämpfung gegeben. Der Bund unterstützt diesen Trend, indem zum Beispiel in der Informationsbroschüre von SECO, Economicsuisse und Transparency International die Verwendung solcher Standards empfohlen wird.

Absatz 3 verpflichtet jeden Vertragsstaat in Übereinstimmung mit seinen innerstaatlichen Gesetzen, in den Bereichen der Buchführung, Rechnungslegung und Revision die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um Manipulationen der Buchführung im Zusammenhang mit der Begehung von Korruptionsdelikten zu verhindern.

Einerseits kommen hierfür strafrechtliche Bestimmungen, namentlich Urkunden-delikte⁶⁵ und strafbare Handlungen gegen die Amts- und Berufspflicht⁶⁶, in Frage. Andererseits sollen die unter Absatz 3 aufgeführten Handlungen aber auch privat-rechtlich unzulässig sein. Dies ist nach dem geltenden Obligationenrecht bereits der Fall, verstossen die aufgeführten Handlungen doch gegen die Grundsätze ordnungsmässiger Buchführung und Rechnungslegung, insbesondere gegen die Grundsätze der Vollständigkeit, der Klarheit sowie der Wahrheit bzw. der Richtigkeit der

⁶³ Art. 4a i.V.m. Art. 23 des Bundesgesetzes vom 19. Dez. 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb, UWG, SR 241.

⁶⁴ Art. 102 StGB

⁶⁵ Art. 251 ff. StGB

⁶⁶ Art. 312 ff. StGB

Jahresrechnung⁶⁷. Die vorzeitige Vernichtung von Belegen verstösst gegen die Aufbewahrungspflicht nach Artikel 962 OR.

Nach *Absatz 4* ist den Vertragsstaaten die steuerliche Abzugsfähigkeit von Ausgaben, die Bestechungsgelder darstellen, untersagt. Dieser Forderung ist mit dem Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Unzulässigkeit steuerlicher Abzüge von Bestechungsgeldern⁶⁸ Genüge getan.

Die Schweiz erfüllt damit insgesamt die Anforderungen von Artikel 12.

2.2.9 Beteiligung der Gesellschaft (Art. 13)

Die Konvention hält die Vertragsstaaten an, im Rahmen ihrer Möglichkeiten und in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen ihres innerstaatlichen Rechts geeignete Massnahmen zu treffen, um die aktive Beteiligung der Gesellschaft an der Verhütung und Bekämpfung der Korruption zu fördern und die Öffentlichkeit für das Problem der Korruption zu sensibilisieren.

Der Bund bezieht die Öffentlichkeit in die Korruptionsprävention und -bekämpfung in verschiedener Weise ein. Es findet ein regelmässiger Informationsaustausch mit NGOs, Wirtschaft und Wissenschaft statt. Die oben⁶⁹ erwähnte Konsultativgruppe Korruption führt beispielsweise mindestens einmal pro Jahr eine Sitzung durch, an der auch Vertreter dieser Kreise teilnehmen. Gelegenheit zu Dialog und Zusammenarbeit bieten auch die sogenannten Länderexamen, die in Anwendung der Konventionen von OECD und Europarat periodisch stattfinden. Ferner führt der Bund häufig mit Akteuren der Gesellschaft gemeinsame Aktionen durch, insbesondere zum Zwecke der Sensibilisierung⁷⁰. Die Öffentlichkeit von Informationen und die Transparenz von Entscheidungen sind in der Schweiz namentlich durch das Öffentlichkeitsgesetz⁷¹ und das direktdemokratische Verfahren sichergestellt. Die Bundesverfassung garantiert in Artikel 16 die Meinungs- und Informationsfreiheit.

Eine im Sinne von *Absatz 2* zuständige Stelle für die Meldung von Korruptionsfällen ist auf Bundesebene die Eidgenössische Finanzkontrolle. In den meisten Kantonen und Städten gibt es vergleichbar ausgestaltete Finanzkontrollen oder sogenannte Ombudsstellen, durch die sichergestellt wird, dass entsprechende Vorkommnisse gemeldet werden können.

2.2.10 Verhütung der Geldwäscherei (Art. 14)

Artikel 14 erlässt eine Reihe von Vorschriften zur Verhütung der Geldwäscherei. Inhaltlich entsprechen diese – mit Ausnahme von Absatz 3 – Artikel 7 des UNO-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität⁷²; diese Vorschriften sind im schweizerischen Recht bereits umgesetzt.

⁶⁷ Vgl. Art. 662a OR, SR 220, für die Aktiengesellschaft und Art. 959 OR für alle Rechtsformen sowie die einschlägige Lehre und Rechtsprechung.

⁶⁸ BBl 1997 II 1037, IV 1336, AS 2000 2147

⁶⁹ Vgl. Ziff. 2.2.2

⁷⁰ Z.B. Informationsschriften, Websites, Medienkonferenzen, Seminare.

⁷¹ Vgl. Ziff. 2.2.1

⁷² BBl 2005 6722

Absatz 1 zählt die Anforderungen an ein innerstaatliches Regulierungs- und Aufsichtssystem für Finanzintermediäre auf; er stellt zudem sicher, dass die verschiedenen Behörden in der Lage sind, zusammenzuarbeiten und Informationen auszutauschen, und erwägt zu diesem Zweck die Einrichtung einer zentralen Meldestelle.

Seit dem 1. April 1998 ist in der Schweiz das Geldwäschereigesetz⁷³ in Kraft; es wird ergänzt durch verschiedene Verordnungen zum Bankwesen und zu anderen Bereichen des Finanzsektors, wie Versicherungen und Spielbanken. Damit ist der gesetzliche Rahmen für die Tätigkeit der Finanzintermediäre abgesteckt. Die Schweiz verfügt nach den Artikeln 9 und 23 GwG über eine Meldestelle. Artikel 27 Absatz 4 GwG beschreibt die Modalitäten für den landesweiten Informationsaustausch. Die Artikel 29–32 regeln die Zusammenarbeit mit in- und ausländischen Behörden.

Absatz 2 empfiehlt Massnahmen zur Aufdeckung und Überwachung grenzüberschreitender Bewegungen von Bargeld und in Betracht kommender handelbarer Wertpapiere, wobei Sicherheitsvorkehrungen zur Gewährleistung der ordnungsgemässen Verwendung der Informationen einzuhalten sind und rechtmässige Kapitalbewegungen nicht behindert werden dürfen. In der Schweiz wird derzeit die Umsetzung der Spezialempfehlung Nummer IX der internationalen Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei (GAFI) vorbereitet, die für diesen Fall ein standardisiertes Vorgehen vorgibt. Der Bundesrat hat die entsprechende Botschaft am 15. Juni 2007 verabschiedet. Die Vorlage wird dem Parlament voraussichtlich im Herbst 2007⁷⁴ unterbreitet.

Gemäss *Absatz 3* haben die Vertragsstaaten sicherzustellen, dass Finanzinstitute beim elektronischen Geldtransfer genaue und aussagekräftige Angaben über den Auftraggeber liefern, diese Angaben über die gesamte Zahlungskette beibehalten und Geldtransfers, die keine vollständigen Angaben über den Auftraggeber enthalten, verstärkt überprüfen. Die Artikel 3–6 GwG legen die Sorgfaltspflichten für sämtliche Finanzintermediäre fest, namentlich die Identifizierung der Vertragspartei (Art. 3 GwG), die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person (Art. 4 GwG), die erneute Identifizierung oder Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person (Art. 5 GwG) sowie die besondere Abklärungspflicht (Art. 6 GwG). Artikel 7 Absatz 3 GwG schreibt vor, dass die Belege nach Beendigung der Geschäftsbeziehung oder nach Abschluss der Transaktion während mindestens zehn Jahren aufbewahrt werden. Die Aufbewahrung der Daten im Laufe der Zahlungskette ist in den Verordnungen der Aufsichtsbehörden⁷⁵ geregelt.

In *Absatz 4* werden die Staaten aufgefordert, sich von den einschlägigen Initiativen der regionalen, interregionalen und multilateralen Organisationen gegen die Geldwäscherei leiten zu lassen. Die Schweiz ist Mitglied der internationalen Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei (GAFI) und setzt die GAFI-Empfehlungen in den wesentlichen Punkten um. Aus diesem Grund entspricht das schweizerische Regelwerk den anspruchsvollsten internationalen Vergleichsstandards.

⁷³ Bundesgesetz vom 10. Okt. 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor, GwG, SR 955.0.

⁷⁴ Botschaft vom 15. Juni 2007 zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière, BBI 2007 6269.

⁷⁵ Als Aufsichtsbehörden gelten in diesem Zusammenhang die Eidgenössische Bankenkommision, die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei, die Eidgenössische Spielbankenkommission und das Bundesamt für Privatversicherungen.

In Absatz 5 werden die Staaten aufgefordert, die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit zwischen Justiz-, Strafverfolgungs- und Finanzregulierungsbehörden auszubauen und zu fördern. Die Schweiz setzt sich für die Ausarbeitung und Umsetzung aller relevanten Instrumente in diesem Bereich ein und erfüllt damit die in diesem Absatz vorgegebenen Anforderungen.

2.3 Kriminalisierung und Strafverfolgung (Art. 15–42)

2.3.1 Kriminalisierung (Art. 15–26)

Die Artikel 15–26 erfassen sowohl Korruptionshandlungen (Bestechung in- und ausländischer Amtsträger sowie von Amtsträgern internationaler Organisationen [Art. 15 und 16]) als auch Vermögensdelikte und Verstösse gegen die Amtspflicht (Veruntreuung/Unterschlagung von Vermögensgegenständen [Art. 17], missbräuchliche Einflussnahme [Art. 18], missbräuchliche Wahrnehmung von Aufgaben [Art. 19], unerlaubte Bereicherung [Art. 20]). Die Artikel 21 und 22 behandeln die Bestechung und Veruntreuung im Privatsektor, die Artikel 23 und 24 hingegen die strafbaren Handlungen gegen die Rechtspflege wie Geldwäscherei und Behinderung der Justiz. Die Artikel 24 und 26 schliesslich beziehen sich auf die Verheimlichung von Vermögensgegenständen bzw. auf die Verantwortlichkeit juristischer Personen.

2.3.1.1 Bestechung inländischer Amtsträger (Art. 15)

Gestützt auf die Grundnorm des Übereinkommens trifft jeder Vertragsstaat die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Massnahmen, um vorsätzlich begangene aktive und passive Bestechungshandlungen als Straftaten zu umschreiben.

2.3.1.1.1 Aktive Bestechung inländischer Amtsträger (Bst. a)

Die aktive Bestechung besteht gemäss dem Übereinkommen im unmittelbaren oder mittelbaren Versprechen, Anbieten oder Gewähren eines ungerechtfertigten Vorteils an einen Amtsträger für diesen selbst oder für eine andere Person oder Stelle als Gegenleistung dafür, dass er in Ausübung seiner Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt. Diese Definition entspricht praktisch vollständig denjenigen im OECD-, im Europarats- und im UNO-Übereinkommen⁷⁶. Sie entspricht auch weitgehend dem Straftatbestand von Artikel 322^{ter} StGB, wobei die im Folgenden aufgeführten Einschränkungen vorbehalten bleiben.

Bei den einzelnen Handlungselementen lässt sich feststellen, dass sowohl in Artikel 15 Buchstabe a des Übereinkommens als auch beim strafrechtlichen Tatbestand in der Schweiz (Art. 322^{ter} StGB) der Gedanke des Versprechens, Anbietens und Gewährens im Vordergrund steht. Das Übereinkommen sieht den Fall einer mittelbaren Zuwendung durch Dritte vor. Auch wenn das Strafgesetzbuch sich nicht explizit dazu äussert, so ist der Täter gleichermassen schuldig, ob er nun den ungerechtfertigten Vorteil höchstpersönlich oder über einen Dritten gewährt hat⁷⁷. Im

⁷⁶ BBl 1999 5497, 5524 ff., 2004 6983, 6997 ff., 2005 6775, 6724 f.

⁷⁷ BBl 1999 5497, 5528 und 5539, 2004 6983, 6997

schweizerischen Korruptionsstrafrecht umfasst der Vorteilsbegriff alle unentgeltlichen Zuwendungen materieller wie immaterieller Art, soweit sie objektiv messbar sind⁷⁸, und deckt damit sämtliche Vorteile im Sinne des Übereinkommens ab. Schliesslich erwähnen sowohl die Bestechungsdefinition des Übereinkommens wie auch die einschlägigen Schweizer Strafnormen die Vorteilsgewährung an Dritte ausdrücklich. Es spielt mithin keine Rolle, ob der Vorteil dem Amtsträger selber oder aber einem Dritten zukommt bzw. zukommen soll, sofern ein ausreichender Zusammenhang zwischen Zuwendung und Amtshandlung besteht⁷⁹.

Die durch den Vorteil anvisierte Gegenleistung des Beamten besteht sowohl gemäss schweizerischem Recht als auch gemäss dem Übereinkommen darin, dass der Beamte in Ausübung seiner Funktion eine Handlung vornimmt oder unterlässt. So ist in beiden Fällen die Honorierung einer Unterlassung explizit erwähnt. Die schweizerischen Bestechungsstrafnormen erfassen sodann auch Tätigkeiten des Amtsträgers, für die dieser gar nicht zuständig ist bzw. die gesetzlich nicht vorgesehen sind, wie beispielsweise den Verrat von Amtsgeheimnissen⁸⁰, soweit sie mit seiner amtlichen Stellung zusammenhängen. Der erforderliche Zusammenhang zwischen gekauftem Verhalten und amtlicher Stellung ist mit anderen Worten nach schweizerischem Recht weniger eng als nach Artikel 15 Buchstabe a des Übereinkommens. Zudem erfassen die Bestechungstatbestände des schweizerischen Strafrechts auch Zuwendungen, die als Belohnung für eine bereits erfolgte Handlung oder Unterlassung des Amtsträgers erfolgen.

Gemäss dem Übereinkommen bildet eine (beliebige) Diensthandlung Gegenstand der Bestechung. Zur Strafbarkeit genügt es daher bereits, wenn der Beamte einen Vorteil für eine Amts- oder Diensthandlung erhält, die im Einklang mit seinen Pflichten steht. Nicht erforderlich ist somit, dass die erkaufte Tätigkeit des Beamten eine *Amtspflichtverletzung* darstellt oder von dessen *Ermessen* abhängt⁸¹, wie es das schweizerische Recht verlangt. Zu erfassen wäre mithin auch der (wenig wahrscheinliche) Fall, bei dem sich eine Zuwendung – die als unbilliger Vorteil über eine Bagatelle hinausgehen muss – auf gebundenes Verwaltungshandeln richtet⁸².

Die aktive Bestechung des schweizerischen Strafrechts erfasst demgegenüber pflichtwidrige oder im Ermessen stehende Akte des Amtsträgers. Während Missbrauch und Überschreitung des Ermessens bereits der Pflichtwidrigkeit zuzurechnen sind, werden auch Handlungen des Beamten abgedeckt, die sich innerhalb der gesetzlichen Spielräume bewegen. Einzig bei rechtmässigen Amtshandlungen, die keinen Ermessensspielraum eröffnen, sind die Bestechungstatbestände im Sinne von Artikel 322^{ter} StGB nicht mehr anwendbar. Solche Konstellationen fallen jedoch unter den Auffangtatbestand der Vorteilsgewährung von Artikel 322^{quinquies} StGB, der seinerseits wesentlich weiter reicht als Artikel 15 Buchstabe a des Übereinkommens, da die Vorteilszuwendung keinen Bezug zu einer konkreten Amtshandlung haben muss und schon das sogenannte Anfütern erfasst wird⁸³.

Es ergibt sich folglich, dass das geltende Korruptionsstrafrecht den Anforderungen von Artikel 15 Buchstabe a des Übereinkommens vollumfänglich genügt und sogar noch darüber hinausgeht.

78 BBl 1999 5497 5527, 2004 6983 6997

79 BBl 1999 5497 5528, 2004 6983 6997

80 BBl 1999 5497 5530, 2004 6983 6998

81 BBl 2004 6983 6998

82 BBl 2004 6983 6998

83 BBl 1999 5497 5535, 2004 6983 6998

2.3.1.1.2 Passive Bestechung inländischer Amtsträger (Bst. b)

Artikel 15 Buchstabe b bildet gleichsam das Gegenstück zu Artikel 15 Buchstabe a, verpflichtet er doch die Vertragsstaaten, das unmittelbare oder mittelbare Fordern oder Annehmen eines ungerechtfertigten Vorteils durch einen Amtsträger für sich selbst oder für eine andere Person oder Stelle als Gegenleistung für das Vornehmen oder Unterlassen einer Handlung in Ausübung seiner Dienstpflichten unter Strafe zu stellen. Abgesehen von der Tathandlung im engeren Sinn stimmen die einzelnen Elemente von Buchstabe a mit Buchstabe b überein.

Eine analoge Konkordanz besteht auch zwischen dem Tatbestand des Sichbestechen-Lassens von Artikel 322^{quater} StGB und demjenigen der aktiven Bestechung von Artikel 322^{ter} StGB.

Da im Übereinkommen und im schweizerischen Strafrecht die passive Bestechung im Verhältnis zur aktiven Bestechung jeweils spiegelbildlich ausgestaltet ist, kann für die Tatbestandselemente auf die vorstehenden Erläuterungen zu Artikel 15 Buchstabe a des Übereinkommens verwiesen werden. Bezüglich der Tathandlung weist die Terminologie des Übereinkommens keinen materiellen Unterschied zu Artikel 322^{quater} StGB auf.

Wie auf der aktiven Seite ist der Geltungsbereich von Artikel 322^{quater} StGB mit einer Ausnahme deckungsgleich oder weiter als derjenige der Bestechungsnorm des Übereinkommens. Die Ausnahme betrifft auch hier Fälle von Beamten, die sich für gebundenes Verwaltungshandeln bestechen lassen. Solche Sachverhalte sind gemäss schweizerischem Korruptionsstrafrecht auf der passiven Seite nicht durch Artikel 322^{quater} erfasst. Hingegen werden sie durch die Vorteilsannahme (Art. 322^{sexies} StGB) abgedeckt, die als Pendant zur Vorteilsgewährung (Art. 322^{quinquies} StGB) ihrerseits wiederum wesentlich über die Erfordernisse von Artikel 15 Buchstabe b hinausgeht.

Auch bezüglich Artikel 15 Buchstabe b lässt sich somit feststellen, dass das geltende schweizerische Recht alle Anforderungen erfüllt.

2.3.1.2 Bestechung von ausländischen Amtsträgern und Amtsträgern internationaler Organisationen (Art. 16)

Ausgehend vom Grundgedanken, dass Bestechung als schwere Straftat nicht nur vom Opferstaat, sondern von allen Vertragsstaaten verfolgt werden soll, dehnt Artikel 16 des Übereinkommens die aktive und die passive Bestechung inländischer Amtsträger (Art. 15) auf andere Täterkategorien aus, namentlich auf fremde und internationale Amtsträger⁸⁴ im Sinne von Artikel 2 Buchstaben b und c des Übereinkommens.

⁸⁴ Unter «ausländischen Amtsträgern» mit Bezug auf Artikel 16 des Übereinkommens sind im Folgenden der Einfachheit halber auch Amtsträger internationaler Organisationen zu verstehen. Vgl. dazu auch Art. 322^{septies} StGB.

2.3.1.2.1 Aktive Bestechung (Art. 16 Abs. 1)

Abgesehen von der Umschreibung der bestochenen Personen (ausländische Amtsträger oder Amtsträger einer internationalen Organisation und der kontextuellen Beschränkung auf den internationalen Geschäftsverkehr sind die einzelnen Tatmerkmale von Artikel 16 Absatz 1 identisch mit denjenigen von Artikel 15 Buchstabe a (aktive Bestechung inländischer Amtsträger).

Artikel 322^{septies} Absatz 1 StGB stellt die aktive Bestechung fremder Amtsträger unter Strafe, wobei darunter jede Person verstanden wird, die für einen fremden Staat oder eine internationale Organisation tätig ist. Artikel 322^{septies} Absatz 1 StGB steht zu Artikel 322^{ter} StGB wie Artikel 16 Absatz 1 zu Artikel 15 Absatz 1 des Übereinkommens, mit der einzigen Ausnahme, dass das schweizerische Recht den Geltungsbereich der passiven Bestechung fremder Amtsträger nicht auf den internationalen Geschäftsverkehr beschränkt.

Zur Prüfung der Konventionskonformität von Artikel 322^{septies} Absatz 1 StGB wird für den Tatbestand der aktiven Bestechung auf die Erläuterungen unter Ziffer 2.3.1.1.1 verwiesen (aktive Bestechung inländischer Amtsträger), für die Täterschaft dagegen auf die Ziffern 2.1.2.2 und 2.1.2.3 (ausländische Amtsträger bzw. Amtsträger einer internationalen Organisation). Daraus ergibt sich, dass Artikel 322^{septies} Absatz 1 StGB den Erfordernissen von Artikel 16 Absatz 1 der Konvention entspricht bzw. darüber hinausgeht. Zu prüfen ist einzig, ob dies auch für die Umschreibung des strafbaren Verhaltens des Amtsträgers zutrifft. Dieses ist nach der Konvention auf das Erlangen oder Behalten eines Auftrags oder eines sonstigen ungerechtfertigten Vorteils im internationalen Geschäftsverkehr gerichtet.

Artikel 322^{septies} Absatz 1 StGB erfasst pflichtwidrige sowie im Ermessen stehende Handlungen oder Unterlassungen des Amtsträgers, nicht jedoch rechtmässige Akte, die keinerlei Ermessensspielräume eröffnen. Die Vorteilsgewährung nach Artikel 322^{quinquies}, die unter anderem auch solche Verhaltensweisen abdeckt, bleibt ihrerseits auf Schweizer Amtsträger beschränkt⁸⁵. Allerdings setzt ein Amtsakt, der zur Erlangung oder zur Beibehaltung eines Auftrags im Geschäftsverkehr führen soll, notwendigerweise voraus, dass der Amtsträger dabei zumindest über einen Ermessensspielraum verfügt. Gleiches gilt grundsätzlich auch für sonstige ungerechtfertigte Vorteile, bei denen ebenfalls nicht ersichtlich ist, wie sie durch ein rechtmässiges, keine Ermessensspielräume eröffnendes Verhalten des Amtsträgers verschafft werden könnten. Schliesslich wurde, wie bereits bei den Übereinkommen der OECD und des Europarats⁸⁶, während der Vorarbeiten⁸⁷ klargestellt, dass die landesrecht-

⁸⁵ Zu den Gründen für diese Differenzierung vgl. BBl 2004 6983 7001.

⁸⁶ Gemäss Erläuterungen zum OECD-Übereinkommen können innerstaatliche Strafnormen, die für das Zustandekommen der Tat eine Verletzung der Amtspflicht voraussetzen, die Anforderungen des Übereinkommens ebenfalls erfüllen. Vgl. BBl 1999 5497 und N. 3 des offiziellen Kommentars. Art. 36 des Strafrechtsübereinkommens des Europarates über Korruption vom 27. Jan. 1999 erlaubt es jedem Staat, eine Erklärung anzubringen, wonach «er die aktive und passive Bestechung ausländischer Amtsträger nach Artikel 5, Amtsträger internationaler Organisationen nach Artikel 9 oder von Richtern und Amtsträgern internationaler Gerichtshöfe nach Artikel 11 nur insoweit als Straftat umschreiben wird, als der Amtsträger oder Richter eine Handlung unter Verletzung seiner Pflichten vornimmt oder unterlässt». Die Schweiz hat zu Art. 5, 9 und 11 des Europaratsübereinkommens eine derartige Erklärung angebracht, vgl. BBl 2004 6983 7001.

⁸⁷ Vgl. Erläuternde Anmerkungen N. 24 der «Interpretative notes for the official records (travaux préparatoires) of the negotiation of the United Nations Convention against corruption».

liche Umsetzung der Bestechungsnorm bei ausländischen Amtsträgern auf die Zahlungen abstellen kann, die den Amtsträger zur Pflichtverletzung veranlassen (sollen). Damit genügt Artikel 322^{septies} Absatz 1 StGB den Anforderungen von Artikel 16 Absatz 1 des Übereinkommens auch in dieser Hinsicht.

2.3.1.2.2 Passive Bestechung (Art. 16 Abs. 2)

Artikel 16 Absatz 2 bildet gleichsam das Gegenstück zu Artikel 16 Absatz 1 (aktive Bestechung), fordert er doch die Vertragsstaaten auf, die strafrechtliche Umschreibung folgender Handlungen zu erwägen: unmittelbare oder mittelbare Forderung oder Annahme eines ungerechtfertigten Vorteils durch einen ausländischen Amtsträger oder einen Amtsträger einer internationalen Organisation für sich selbst oder für eine andere Person oder Stelle als Gegenleistung dafür, dass der Amtsträger in Ausübung seiner Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt. Mit Ausnahme der eigentlichen Tathandlung und des nicht auf den internationalen Geschäftsverkehr beschränkten Geltungsbereichs entsprechen die einzelnen Elemente von Absatz 2 denjenigen von Absatz 1. Im Übrigen sind abgesehen von der Umschreibung der bestochenen Personen (ausländische Amtsträger) die einzelnen Tatmerkmale von Artikel 16 Absatz 2 des Übereinkommens identisch mit denjenigen von Artikel 15 Buchstabe b (passive Bestechung inländischer Amtsträger).

Hervorzuheben ist, dass zwar Artikel 16 Absatz 2 weiter gefasst ist als Absatz 1, aber nicht verpflichtend ausgestaltet ist, sondern den Vertragsstaaten lediglich einen Prüfungsauftrag erteilt. Mit dem am 1. Juli 2006 in Kraft getretenen Artikel 322^{septies} Absatz 2 sieht das schweizerische Strafrecht die Strafbarkeit der passiven Bestechung fremder Amtsträger vor. Die Strafnorm entspricht (mit Ausnahme der Umschreibung des Täterkreises) derjenigen der passiven Bestechung schweizerischer Amtsträger (Art. 322^{quater} StGB) und erfüllt damit auch die Zielsetzungen der Konvention vollumfänglich.

2.3.1.3 Veruntreuung, Unterschlagung oder sonstige unrechtmässige Verwendung von Vermögensgegenständen durch einen Amtsträger (Art. 17)

Gemäss Artikel 17 ahndet jeder Vertragsstaat die von Amtsträgern zu ihren Gunsten oder zugunsten anderer Personen oder Rechtsträger vorsätzlich begangene Veruntreuung, Unterschlagung oder sonstige unrechtmässige Verwendung von Vermögensgegenständen, öffentlichen oder privaten Geldmitteln oder Sicherheiten oder anderen Wertgegenständen, die den Amtsträgern aufgrund ihrer Stellung anvertraut wurden.

Das schweizerische Recht kennt verschiedene Straftaten, die den im Übereinkommen umschriebenen Handlungen entsprechen. So stellt Artikel 138 StGB (Veruntreuung) jeden unter Strafe, der sich eine ihm anvertraute fremde bewegliche Sache aneignet, um sich oder einen andern damit unrechtmässig zu bereichern, oder ihm anvertraute Vermögenswerte unrechtmässig in seinem oder eines anderen Nutzen verwendet. Handelt der Täter als Mitglied einer Behörde oder als Beamter, so wird die Strafe verschärft (Art. 138 Abs. 2 StGB). Ebenfalls in Frage käme Artikel 314

StGB (ungetreue Amtsführung), falls der Amtsträger bei einem Rechtsgeschäft die von ihm zu wahren öffentlichen Interessen schädigt, um sich oder einem andern einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen. Schliesslich kann auch Artikel 158 StGB (ungetreue Geschäftsbesorgung) subsidiär zur Anwendung gelangen.

2.3.1.4 Missbräuchliche Einflussnahme (Art. 18)

Gemäss Artikel 18 zieht jeder Vertragsstaat die Bestrafung der vorsätzlichen aktiven und passiven missbräuchlichen Einflussnahme in Erwägung. Auf der aktiven Seite (Bst. a) steht das unmittelbare oder mittelbare Versprechen, Anbieten oder Gewähren eines ungerechtfertigten Vorteils an Amtsträger oder andere Personen als Gegenleistung dafür, dass diese ihren tatsächlichen oder vermuteten Einfluss missbrauchen, um von einer Verwaltung oder einer Behörde des Vertragsstaats einen ungerechtfertigten Vorteil für den ursprünglichen Veranlasser der Handlung oder für eine andere Person zu erlangen. Auf der passiven Seite (Bst. b) steht die unmittelbare oder mittelbare Forderung oder Annahme eines ungerechtfertigten Vorteils durch einen Amtsträger oder eine andere Person als Gegenleistung für eine missbräuchliche Einflussnahme mit dem Ziel, von einer Verwaltung oder einer Behörde des Vertragsstaats einen ungerechtfertigten Vorteil zu erlangen.

Die Straftat geht somit von einer Dreiparteienbeziehung aus, in der eine Person, die tatsächlich oder mutmasslich Einfluss auf einen Amtsträger ausüben kann, von einem Dritten einen Vorteil erhalten soll, damit die Einflussnahme auf den Amtsträger erfolgt. Artikel 18 des Übereinkommens entspricht materiell Artikel 12 des Strafrechtsübereinkommens des Europarates über Korruption⁸⁸ (missbräuchliche Einflussnahme).

In seiner Botschaft zum Europaratsübereinkommen hat der Bundesrat eingehend dargelegt, aus welchen Gründen er die Aufnahme eines Straftatbestands der missbräuchlichen Einflussnahme als wenig wünschenswert erachtet⁸⁹. Die Bundesversammlung schloss sich dieser Argumentation an und brachte einen Vorbehalt zu Artikel 12 des Übereinkommens an. Es bestehen auch weiterhin keine triftigen Gründe, um von der damals vertretenen Haltung abzuweichen.

Das Strafgesetzbuch deckt Verhaltensweisen gemäss Artikel 12 des Europaratsübereinkommens und Artikel 18 des vorliegenden Übereinkommens teilweise ab. Der Gesetzgeber hat sich allerdings auf die gefährlichsten Handlungen konzentriert, jene nämlich, die das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die öffentliche Verwaltung, die Justiz und generell die Behörden erschüttern. Somit legt das geltende schweizerische Recht den Fokus auf den Amtsträger als letztes Glied in der Kette, indem der Anwendungsbereich des Strafgesetzbuchs (Bestechung im engeren Sinn von Art. 322^{ter} und 322^{quater} StGB) auf Fälle der Vorteilsgewährung und -annahme ausgedehnt wird (Art. 322^{quinqies} und 322^{sexies} StGB).

Amtsträger, die keinen Vorteil erlangen und von der Abrede zwischen anderen Personen im Umkreis der öffentlichen Aufgabe keine Kenntnis haben, machen sich dagegen nach schweizerischem Recht nicht strafbar. Bei der Ratifizierung des Europaratsübereinkommens schloss sich der Gesetzgeber der Auffassung des Bundes-

⁸⁸ BBl 2004 6983, 7013

⁸⁹ BBl 2004 6983, 7013, insb. 7015

rates an und hielt es nicht für angebracht, das Korruptionsstrafrecht auf eine immer grössere Anzahl von Verhaltensweisen auszudehnen. Diese stellen in erster Linie eine gesellschaftliche Erscheinung dar und sind entsprechend nicht über das Strafrecht, sondern durch Prävention, Berufsregeln und zivile, administrative und politische Sanktionen zu korrigieren.

Schliesslich bleibt festzuhalten, dass Artikel 18 als Kann-Vorschrift die Vertragsstaaten nicht zur Einführung einer entsprechenden innerstaatlichen Norm verpflichtet.

2.3.1.5 Missbräuchliche Wahrnehmung von Aufgaben (Art. 19)

Gemäss Artikel 19 zieht jeder Vertragsstaat die Bestrafung von Amtsträgern in Erwägung, die ihre Aufgaben oder ihre Stellung missbräuchlich wahrnehmen, d.h. in Erfüllung ihrer Aufgaben unter Verstoss gegen Gesetze eine Handlung vornehmen oder unterlassen, um für sich selbst oder andere Personen oder Rechtsträger einen ungerechtfertigten Vorteil zu erwirken.

Nach Artikel 312 StGB machen sich Mitglieder einer Behörde oder Beamte strafbar, die ihre Amtsgewalt missbrauchen, um sich oder einem andern einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen oder einem andern einen Nachteil zuzufügen. Nach schweizerischem Recht bezeichnet Amtsmissbrauch nicht *jeden* Verstoss gegen die Amtspflicht, sondern setzt vielmehr eine schwere Verletzung derselben voraus⁹⁰. Lediglich die schwerwiegendsten Fälle von Amtspflichtverletzung sollen strafrechtlich verfolgt werden. Bei pflichtwidrigem Untätigbleiben des Amtsträgers liegt Amtsmissbrauch durch Unterlassen vor. Auch wenn somit der Tatbestand von Artikel 312 StGB auf die qualifizierte Amtspflichtverletzung abstellt, während das Übereinkommen den Missbrauch über die Gesetzesverletzung definiert, so lässt sich doch festhalten, dass das schweizerische Recht den Intentionen von Artikel 19, der nicht verpflichtend ausgestaltet ist, vollumfänglich entspricht.

2.3.1.6 Unerlaubte Bereicherung (Art. 20)

Das Übereinkommen fordert jeden Vertragsstaat auf, in Erwägung zu ziehen, den Tatbestand der unerlaubten Bereicherung vorbehaltlich seiner Verfassung und der wesentlichen Grundsätze seiner Rechtsordnung unter Strafe zu stellen. Unerlaubter Bereicherung ist dabei eine erhebliche Zunahme des Vermögens eines Amtsträgers zu verstehen, die er im Verhältnis zu seinen rechtmässigen Einkünften nicht plausibel erklären kann.

Artikel 20 sieht also eine Umkehr der Beweislast vor: Der Amtsträger muss bei einem grösseren Vermögenszuwachs jeweils beweisen, dass dieser aus einer erlaubten Tätigkeit stammt. Etliche lateinamerikanische Rechtssysteme kennen solche Bestimmungen. Im Übrigen enthält auch die Interamerikanische Konvention der Organisation amerikanischer Staaten (OAS) gegen Korruption vom 29. März 1996 eine Bestimmung, die mit Artikel 20 vergleichbar ist.

⁹⁰ BGE 114 IV 42 E. 2

Das schweizerische Recht hat die Umkehr der Beweislast im Zusammenhang mit Vermögenswerten von Personen eingeführt, die sich an einer kriminellen Organisation beteiligen oder diese unterstützen (Art. 260^{ter} StGB). Bei diesen Vermögenswerten wird bis zum Beweis des Gegenteils die Verfügungsmacht der Organisation vermutet, weshalb sie eingezogen werden können (Art. 72 StGB). Allerdings geht das Übereinkommen weiter als das schweizerische Recht: Einerseits verlangt es keinerlei Verbindung zwischen der erheblichen Zunahme des Vermögens und einem strafbaren Verhalten; andererseits entspricht Artikel 20 keiner «Anderen Massnahme» (Art. 66 ff. StGB), wie sie das schweizerische Strafrecht für die Einziehung von Vermögenswerten vorsieht, sondern macht vielmehr aus der Bereicherung an den Erträgen der Straftat einen eigenen Straftatbestand. Der Schweiz ist diese Rechtsauffassung fremd, wie anderen europäischen Ländern auch⁹¹. Schweizerische Amtsträger sind allerdings verpflichtet, Nebenbeschäftigungen zu melden und das dabei erzielte Einkommen in gewissen Fällen dem Bund abzuliefern⁹². Artikel 20 ist im Übrigen nicht zwingend.

2.3.1.7 Bestechung im privaten Sektor (Art. 21)

Gemäss Artikel 21 erwägt jeder Vertragsstaat die Umschreibung als Straftat für das unmittelbare oder mittelbare Versprechen, Anbieten oder Gewähren eines ungegerechtfertigten Vorteils an eine Person, die ein Unternehmen im privaten Sektor leitet oder in irgendeiner Eigenschaft für ein solches tätig ist, zugunsten dieser Person selbst oder zugunsten einer anderen Person als Gegenleistung dafür, dass sie unter Verletzung ihrer Pflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt, sofern die Tathandlung im Rahmen wirtschaftlicher, finanzieller oder geschäftlicher Tätigkeiten vorsätzlich begangen wird (Bst. a). Buchstabe b regelt den passiven Aspekt der Tat, d.h. das Fordern oder Annehmen des ungerechtfertigten Vorteils.

Diese Bestimmung zielt auf den Schutz des Vertrauens und der Loyalität ab, ohne die auch private Beziehungen nicht auskommen. Die Strafbarkeit entspricht derjenigen der Bestechung von Amtsträgern gemäss Artikel 15, insbesondere in der Umschreibung der Tathandlung, des Vorteils sowie des subjektiven Tatbestandes. Entsprechend gelten die Bemerkungen zur aktiven und zur passiven Bestechung von Amtsträgern (Art. 15) *mutatis mutandis* auch für den vorliegenden Artikel. Andererseits unterscheidet sich die Privatbestechung von der Amtsträgerbestechung insbesondere durch den Anwendungsbereich, der sich auf wirtschaftliche, finanzielle oder geschäftliche Tätigkeiten beschränkt, sowie durch die Eigenschaften der bestochenen Person und die Natur der anvisierten Gegenleistung (Pflichtverletzung).

Ratifizierung und Umsetzung des Strafrechtsübereinkommens des Europarates gegen Korruption durch die Schweiz erforderten eine Änderung des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)⁹³. In der Tat war dessen Anwendungsbereich auf der aktiven Seite eher eingeschränkt, während für die passive Privatbestechung praktisch keine Strafbarkeit bestand⁹⁴. Der neue Artikel 4a UWG (i.V.m. Art. 23 UWG), der am 1. Juli 2006 in Kraft getreten ist, entspricht nun seinerseits in verschiedener Hinsicht der Tatbestandskonstruktion der

⁹¹ Zum Beispiel Deutschland, Frankreich, Österreich.

⁹² Vgl. Art. 91 und 92 BPV, SR 172.220.111.3.

⁹³ SR 241

⁹⁴ BBl 2004 6983 7006

aktiven und passiven Amtsträgerbestechung und deckt insbesondere auch die passive Privatbestechung ab, die im alten Recht nicht strafbar war. Diese neue Bestimmung, die die Verpflichtung der Strafrechtskonvention des Europarates gegen die Korruption einlöst⁹⁵, liegt ohne Weiteres auch auf der Linie von Artikel 21, der mit Bezug auf die Kriminalisierung der Privatbestechung wiederum einen blossen Prüfungsauftrag enthält.

2.3.1.8 Veruntreuung von Vermögensgegenständen im privaten Sektor (Art. 22)

Artikel 22 fordert jeden Vertragsstaat zur Bestrafung von Personen auf, die als Leitende oder Mitarbeitende eines privatrechtlichen Rechtsträgers Vermögensgegenstände veruntreuen, die ihnen aufgrund ihrer Stellung anvertraut wurden, wenn die Tat im Rahmen wirtschaftlicher, finanzieller oder geschäftlicher Tätigkeiten begangen wird.

Artikel 22 bildet das Gegenstück zu Artikel 17, wobei allerdings die Absicht zur unerlaubten Bereicherung nicht erwähnt und ausschliesslich der Tatbestand der Veruntreuung genannt wird. Artikel 138 StGB entspricht den Anforderungen des Übereinkommens und geht sogar darüber hinaus, da er sich nicht auf wirtschaftliche Tätigkeiten beschränkt.

2.3.1.9 Waschen der Erträge aus Straftaten (Art. 23)

Artikel 23 übernimmt in groben Zügen die Geldwäschereibestimmungen einschlägiger internationaler Instrumente, so des UNO-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Art. 6)⁹⁶, des Übereinkommens vom 20. Dezember 1988 der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen (Art. 3)⁹⁷ sowie des Übereinkommens des Europarates vom 8. November 1990 über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (Art. 6)⁹⁸.

Gemäss Artikel 23 Absatz 1 stellt jeder Vertragsstaat in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen seines innerstaatlichen Rechts die vorsätzlich begangene Geldwäscherei unter Strafe. Die Begriffsbestimmungen von Absatz 1 sind mit denjenigen in den oben erwähnten Konventionsbestimmungen identisch und von der schweizerischen Geldwäschereistrafnorm (Art. 305^{bis} StGB) abgedeckt⁹⁹.

Absatz 2 Buchstabe a fordert die Vertragsstaaten auf, *Absatz 1* auf einen möglichst breit gefächerten Katalog von Haupttaten (Vortaten) anzuwenden. Gemäss den zwingenden Mindestanforderungen von *Buchstabe b* schliessen sämtliche Vertragsstaaten zumindest einen umfassenden Katalog von Straftaten gemäss Übereinkommen in die Kategorie der Haupttaten ein. Diese etwas widersprüchliche Formulie-

⁹⁵ BBl 2004 6983 7004

⁹⁶ BBl 2005 6693 6720

⁹⁷ SR 0.812.121.03

⁹⁸ ETS 141, abgeschlossen in Strassburg am 8. Nov. 1990, Inkrafttreten für die Schweiz:

1. Sept. 1993, SR 0.311.53.

⁹⁹ BBl 2005 6693 6720

nung ist so zu verstehen, dass ein möglichst breit gefächertes Katalog von Handlungen im Landesrecht als zugrundeliegende Straftat auszugestaltet ist.

Nach Artikel 305^{bis} StGB setzt die Strafbarkeit wegen Geldwäscherei voraus, dass die entsprechenden Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren. Sämtliche Handlungen, die gemäss dem Übereinkommen von den Vertragsstaaten als Straftaten zu umschreiben sind (und deren Regelung den harten Kern des Übereinkommens bildet), können im schweizerischen Recht als Vortat zur Geldwäscherei gelten (Bestechung inländischer Amtsträger [Art. 15], Bestechung von ausländischen Amtsträgern und Amtsträgern internationaler Organisationen [Art. 16], Veruntreuung, Unterschlagung oder sonstige unrechtmässige Verwendung von Vermögensgegenständen durch einen Amtsträger [Art. 17], Behinderung der Justiz [Art. 25]). Alles in allem erfüllt das schweizerische Recht die Anforderungen von Absatz 2 *Buchstaben a* und *b*.

Nach *Buchstabe c* muss eine Bestrafung der Geldwäscherei – unter der Voraussetzung der beidseitigen Strafbarkeit der Vortat – auch dann erfolgen können, wenn die Vortat nicht in die gerichtliche Zuständigkeit der Vertragspartei fällt. Diese Verpflichtung wird durch Artikel 305^{bis} Absatz 3 StGB erfüllt.

Die Vertragsstaaten werden in *Buchstabe d* ausserdem verpflichtet, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen Abschriften oder Beschreibungen ihrer Gesetze zur Umsetzung dieses Artikels sowie jeder späteren Änderung dieser Gesetze zu übermitteln.

2.3.1.10 Verheimlichung (Art. 24)

Das Übereinkommen fordert die Vertragsstaaten auf, die Verheimlichung oder das andauernde Zurückhalten von Vermögensgegenständen unter Strafe zu stellen, wenn die betreffende Person weiss, dass diese Vermögensgegenstände aus einer der im Übereinkommen umschriebenen Straftaten stammen, auch wenn sie sich nicht daran beteiligt hat.

Gemäss dem Übereinkommen erfolgt diese Straftat losgelöst von der Haupttat, die bereits begangen wurde, wenn der nach Artikel 24 handelnde Täter auf den Plan tritt; aus diesem Grund kann sein Verhalten auch nicht als Beteiligung an der Haupttat gewertet werden.

Die Straftat im Sinne von Artikel 24 beinhaltet nach schweizerischem Recht Tatbestandsmerkmale sowohl der Geldwäscherei (Art. 305^{bis} StGB) als auch der Hehlerei (Art. 160 StGB).

Artikel 160 StGB definiert Hehlerei als den Erwerb, die Verheimlichung oder die Hilfe zur Veräusserung einer Sache, von der der Täter weiss oder annehmen muss, dass sie ein anderer durch eine strafbare Handlung gegen das Vermögen erlangt hat. Das schweizerische Recht fasst den Gegenstand der Hehlerei damit enger als das Übereinkommen. In der Tat kann es sich dabei lediglich um eine bewegliche oder unbewegliche *körperliche* Sache handeln. So fällt beispielsweise Bargeld unter diesen Begriff, während Forderungen ausgeklammert bleiben. Diese werden allerdings durch die Begriffe «Vermögensgegenstände» und «Vermögenswerte» im Sinne von Artikel 23 des Übereinkommens (Geldwäscherei) bzw. Artikel 305^{bis} StGB abgedeckt.

Nach Artikel 160 StGB muss sich die Vortat im Übrigen gegen das Vermögen richten¹⁰⁰. Das Übereinkommen dagegen nennt als Haupttaten eine ganze Reihe von Handlungen, die im schweizerischen Recht nicht als Vermögensdelikte gelten, sondern mehrheitlich Verbrechen im Sinne von Artikel 305^{bis} StGB darstellen.

Abschliessend lässt sich feststellen, dass der Tatbestand der Verheimlichung im Sinne von Artikel 24 im schweizerischen Recht weitgehend umgesetzt ist, auch wenn gewisse Verhaltensweisen straffrei bleiben. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die Vortat weder ein Verbrechen im Sinne von Artikel 305^{bis} StGB noch ein Vermögensdelikt im Sinne von Artikel 160 StGB darstellt. Da es sich bei Artikel 24 um eine nicht bindende Vorschrift handelt, entspricht das schweizerische Recht dennoch den Anforderungen des Übereinkommens.

2.3.1.11 Behinderung der Justiz (Art. 25)

Die Staaten werden in Artikel 25 dazu verpflichtet, die vorsätzlich begangene Behinderung der Justiz für strafbar zu erklären. Bestraft werden sollen die Anwendung körperlicher Gewalt, Bedrohung, Einschüchterung oder das Versprechen, Anbieten oder Gewähren eines ungerechtfertigten Vorteils, um in einem Verfahren eine Falschaussage herbeizuführen oder eine Aussage oder die Vorlage von Beweismitteln zu verhindern (*Bst. a*), sowie die Anwendung körperlicher Gewalt, Bedrohung oder Einschüchterung, um einen Justiz- oder Polizeibeamten an der Ausübung seiner Dienstpflichten zu hindern (*Bst. b*).

Das schweizerische Strafrecht kennt mehrere Tatbestände, die die Behinderung der Justiz im Sinne des Übereinkommens erfassen. Tathandlungen gemäss *Buchstabe a* werden durch Delikte gegen die Rechtspflege abgedeckt, insbesondere durch Artikel 307 StGB (Falsches Zeugnis. Falsches Gutachten. Falsche Übersetzung). Je nach Tatmittel kann es sich zudem auch um strafbare Handlungen gegen Leib und Leben, gegen die Freiheit oder um Bestechungsdelikte handeln. *Buchstabe b* wird spezifisch durch Artikel 285 StGB (Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte) erfasst.

2.3.1.12 Verantwortlichkeit juristischer Personen (Art. 26)

Artikel 26 verpflichtet die Vertragsstaaten zur Einführung einer Unternehmenshaftung für die Teilnahme an Straftaten, die im Übereinkommen umschrieben sind (*Abs. 1*); diese kann wahlweise strafrechtlich, zivilrechtlich oder verwaltungsrechtlich ausgestaltet sein (*Abs. 2*). In jedem Fall sind aber wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen unter Einschluss von Geldstrafen vorzusehen (*Abs. 4*). Die Verantwortlichkeit des Unternehmens darf weiter die strafrechtliche Verantwortlichkeit der natürlichen Person, die die Straftaten begangen hat, nicht ausschliessen (*Abs. 3*). Vielmehr haben die Vertragsstaaten für eine Verantwortlichkeit des Unternehmens zu sorgen, die von der Verantwortlichkeit des Einzelnen unabhängig ist.

¹⁰⁰ Eine Straftat muss im Strafgesetzbuch nicht zwingend als strafbare Handlung gegen das Vermögen aufgeführt sein; es genügt, wenn die Straftat, beispielsweise eine Freiheitsberaubung und Entführung mit Lösegeldforderung oder eine Geiselnahme, gegen das Vermögen Dritter gerichtet ist (BGE 127 IV 83 E. 2b und c).

Diese Bestimmung entspricht der Tendenz, in internationalen Übereinkommen auf dem Gebiet des Strafrechts die Verantwortlichkeit juristischer Personen vorzusehen, wie dies in verschiedenen internationalen Instrumenten der Fall ist¹⁰¹.

Zur Umsetzung des UNO-Übereinkommens zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung¹⁰² haben die eidgenössischen Räte im Rahmen der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Unternehmens als neuen Artikel 102 StGB¹⁰³ beschlossen.

Artikel 102 StGB sieht eine allgemeine subsidiäre strafrechtliche Verantwortlichkeit der juristischen Person vor, wenn die Tat wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens keiner bestimmten natürlichen Person zugerechnet werden kann (*Abs. 1*). Unabhängig von der Strafbarkeit natürlicher Personen besteht eine primäre Verantwortlichkeit für bestimmte Deliktskategorien, wenn dem Unternehmen vorzuwerfen ist, dass es nicht alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehrungen getroffen hat, um eine solche Straftat zu verhindern (*Abs. 2*). Der Straftatenkatalog umfasst die aktive Bestechung schweizerischer Amtsträger (Art. 322^{ter} StGB), die aktive Bestechung fremder Amtsträger (Art. 322^{septies} Abs. 1 StGB), die Vorteilsgewährung (Art. 322^{quintus} StGB), die Bestechung im Privatsektor (Art. 4a UWG), die Beteiligung an einer kriminellen Organisation (Art. 260^{ter} StGB), die Finanzierung des Terrorismus (Art. 260^{quintus} StGB) und die Geldwäscherei (Art. 305^{bis} StGB).

Mit der Einführung der *primären* Unternehmenshaftung bei schweren Straftaten wie denjenigen im Deliktskatalog von Artikel 102 Absatz 2 StGB erfüllt die Schweiz die Anforderungen von Artikel 26 voll und ganz, da sie das Unternehmen für Handlungen bestraft, die den harten Kern des Übereinkommens bilden, also Bestechung im öffentlichen wie im privaten Sektor sowie Geldwäscherei.

Die übrigen im Übereinkommen umschriebenen Handlungen, die nicht im Deliktskatalog von Artikel 102 Absatz 2 StGB aufgeführt sind, sind durch die *subsidiäre* Unternehmenshaftung abgedeckt (Art. 102 Abs. 1 StGB), die sich auf die Gesamtheit der Verbrechen und Vergehen erstreckt. Artikel 26 Absatz 3 sieht aber ausdrücklich eine gleichzeitige Haftung der natürlichen Person vor. Nach Massgabe von Artikel 102 Absatz 1 StGB ist es jedoch nicht möglich, sowohl das Unternehmen als auch den Täter zu belangen (subsidiäre Unternehmenshaftung). Gemäss dem Übereinkommen ist die Unternehmenshaftung jedoch im Einklang mit den Rechtsgrundsätzen des jeweiligen Vertragsstaates zu regeln, weshalb das schweizerische Recht im Wesentlichen den Anforderungen des Übereinkommens entspricht. Dieses schreibt im Übrigen nicht zwingend vor, dass die Unternehmenshaftung strafrechtlich zu regeln sei, sondern lässt auch eine zivil- oder verwaltungsrechtliche Haftung gelten. So können beispielsweise Personenverbindungen und Anstalten zu unsittlichen oder widerrechtlichen Zwecken das Recht der Persönlichkeit nicht erlangen (Art. 52 ZGB). Entsprechend sind sie aufzuheben, und ihr Vermögen fällt dem

¹⁰¹ Vgl. UNO-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, SR 0311.54; Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, SR 0.353.22; Übereinkommen vom 17. Dez. 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, SR 0.311.21; Strafrechtsübereinkommen des Europarates vom 27. Jan. 1999 über Korruption, ETS 173, SR 0.311.55; Europaratsübereinkommen vom 23. Nov. 2001 über die Cyber-Kriminalität, ETS 185, von der Schweiz unterzeichnet am 23. Nov. 2001.

¹⁰² SR 0.353.22

¹⁰³ BBl 2002 8240

Gemeinwesen zu (Art. 57 Abs. 3 ZGB). Daneben können gegen Unternehmen, die einer staatlichen Aufsicht unterstellt sind, verwaltungsrechtliche Sanktionen verhängt werden (z.B. entzieht die Eidgenössische Bankenkommision der Bank, die die Voraussetzungen der Bewilligung nicht mehr erfüllt oder ihre gesetzlichen Pflichten grob verletzt, die Bewilligung zur Geschäftstätigkeit¹⁰⁴).

2.3.2 Weitere straf- und verfahrensrechtliche Bestimmungen (Art. 27–42)

Das Übereinkommen regelt Beteiligung und Versuch, Vorsatz und Verjährung in den Artikeln 27–29. Strafverfolgung, Aburteilung und Sanktionen werden in Artikel 30 behandelt, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung der Erträge aus Straftaten in Artikel 31. Dem Schutz von Personen, die Angaben machen, ist Artikel 33 gewidmet, während die Artikel 34 und 35 die Folgen von Korruptionshandlungen bzw. Schadensersatz zum Inhalt haben. Artikel 37 regelt die Zusammenarbeit des Täters mit den Strafverfolgungsbehörden. Die Artikel 38 und 39 schreiben den Vertragsstaaten vor, die Zusammenarbeit zwischen innerstaatlichen Behörden sowie zwischen innerstaatlichen Behörden und dem privaten Sektor zu fördern. Nach Massgabe von Artikel 40 soll das Bankgeheimnis die Strafverfolgung nicht behindern. Artikel 41 befasst sich mit den Vorstrafen und Artikel 42 schliesslich mit der Begründung der Gerichtsbarkeit eines Vertragsstaates.

2.3.2.1 Beteiligung und Versuch (Art. 27)

Nach dem Wortlaut von Artikel 27 ist jede Beteiligung an einer im Übereinkommen umschriebenen Straftat unter Strafe zu stellen (*Abs. 1*), wobei der Versuch (*Abs. 2*) nicht zwingend zu ahnden ist. Die Artikel 24–27 StGB regeln die unterschiedlichen Formen der Teilnahme (Anstiftung, Gehilfenschaft), und die Artikel 22 und 23 StGB befassen sich mit dem Versuch. Damit erfüllt das schweizerische Recht die Anforderungen der Absätze 1 und 2 voll und ganz.

Absatz 3, der als Kann-Vorschrift formuliert ist, fordert die Vertragsstaaten auf, die Vorbereitung der im Übereinkommen umschriebenen Delikte unter Strafe zu stellen. Vorbereitungshandlungen zu bestimmten schweren Verbrechen wie Mord, Geiselnahme und Völkermord sind gemäss schweizerischem Recht strafbar (Art. 260^{bis} StGB). Allerdings umfasst der Deliktskatalog von Artikel 260^{bis} StGB keine der Handlungen, die im Übereinkommen aufgeführt sind. Hingegen stellt das schweizerische Recht den Versuch durchgehend für alle Verbrechen und Vergehen unter Strafe.

¹⁰⁴ Art. 23^{quinquies} des Bankengesetzes vom 8. Nov. 1934, SR 952.0

2.3.2.2 Kenntnis, Vorsatz und Zweck als Tatbestandsmerkmale einer Straftat (Art. 28)

Nach Artikel 28 können subjektive Tatbestandsmerkmale einer Straftat aus objektiven tatsächlichen Umständen geschlossen werden.

Artikel 12 Absatz 2 StGB sieht ausdrücklich den Eventualvorsatz vor, und zwar nicht nur für den Tatbestand der Bestechung, sondern für jedes Vorsatzdelikt. Laut Rechtsprechung zur Geldwäscherei lässt sich aus den objektiven Tatumständen ableiten, was der Täter weiss oder annehmen muss¹⁰⁵, und dies lässt wiederum Rückschlüsse auf dessen Vorsatz zu. Diese Gerichtspraxis ist generell auf die Feststellung des Tatvorsatzes anwendbar. Da sich die schweizerische Rechtsordnung im Übrigen nach dem Grundsatz der freien Beweiswürdigung richtet, kann das Gericht bei Straftaten, die im Übereinkommen umschrieben sind, ohne weiteres aus objektiven tatsächlichen Umständen auf den Vorsatz des Täters schliessen.

2.3.2.3 Verjährung (Art. 29)

Artikel 29 fordert die Vertragsstaaten auf, eine lange Verjährungsfrist für die Einleitung von Verfahren vorzusehen und die Verjährungsfrist zu verlängern oder die Verjährung auszusetzen, falls die verdächtige Person sich der Rechtspflege entzogen hat. Nach Artikel 97 StGB verjährt die Strafverfolgung in 15 Jahren, wenn die Tat mit einer Freiheitsstrafe von mehr als 3 Jahren bedroht ist (was beim «harten Kern» der im Übereinkommen umschriebenen Straftaten der Fall ist), und in 7 Jahren, wenn die Tat mit einer anderen Strafe bedroht ist. Damit erfüllt das schweizerische Recht die Zielsetzungen des Übereinkommens.

2.3.2.4 Strafverfolgung, Aburteilung und Sanktionen (Art. 30)

Absatz 1 verpflichtet die Vertragsstaaten, die Begehung der im Übereinkommen umschriebenen Straftaten mit Sanktionen zu bedrohen, die der Schwere der Straftaten Rechnung tragen. Die aktive und die passive Bestechung schweizerischer und fremder Amtsträger wird mit Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren oder Geldstrafe bestraft. Vorteilsgewährung und -annahme sowie Privatbestechung sind Straftaten, auf denen eine Freiheitsstrafe von bis zu 3 Jahren oder eine Geldstrafe stehen. Geldwäscherei wird in schweren Fällen (namentlich kriminelle Organisation) mit Freiheitsstrafe von bis zu 5 Jahren oder Geldstrafe bestraft; mit der Freiheitsstrafe wird eine Geldstrafe verbunden. Auch betreffend die übrigen für die Konvention relevanten Straftatbestände sind überwiegend Freiheitsstrafen bis zu 5 Jahren vorgesehen. Unternehmen droht eine Busse bis zu 5 Millionen Franken.

Gemäss *Absatz 2* trifft jeder Vertragsstaat die erforderlichen Massnahmen, um in Übereinstimmung mit seiner Rechtsordnung und seinen Verfassungsgrundsätzen einen angemessenen Ausgleich zwischen Immunitäten und gerichtlichen Vorrechten seiner Amtsträger und der Untersuchung, Verfolgung und Beurteilung von Straftaten herzustellen oder zu wahren.

¹⁰⁵ BGE 119 IV 242

Nach schweizerischem Recht¹⁰⁶ geniessen Parlamentarierinnen und Parlamentarier, Mitglieder des Bundesrates sowie von der Bundesversammlung gewählte Magistratspersonen für strafbare Handlungen, die im Zusammenhang mit ihrer amtlichen Stellung oder Tätigkeit stehen, eine relative Immunität. «Relativ» ist diese Immunität insofern, als das Strafverfahren einer Ermächtigung der eidgenössischen Räte bedarf. Die Strafverfolgung von Beamten wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, bedarf einer Ermächtigung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements. Scheint jedoch ein Straftatbestand erfüllt und sind die gesetzlichen Voraussetzungen der Strafverfolgung gegeben, so darf die Ermächtigung nur verweigert werden, wenn es sich um einen leichten Fall handelt und eine disziplinarische Massnahme gegen die fehlbare Person unter Berücksichtigung aller Umstände als ausreichend erachtet wird.

Absatz 3 verlangt von den Vertragsstaaten, deren Recht den Behörden ein Strafverfolgungsermessen einräumt, dass die Wirksamkeit der Strafrechtspflege nicht einer allzu grosszügigen Anwendung des Opportunitätsprinzips geopfert wird. Zu diesem Zweck soll der effizienten Aufklärung von Straftaten wie auch der abschreckenden Wirkung der Sanktionen gebührend Rechnung getragen werden. Der Kassationshof des Bundesgerichts äusserte sich dahingehend, dass Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit der Beachtung des Legalitätsprinzips bedürfen und dieses nur ausnahmsweise und in genau umschriebenen Fällen durchbrochen werden dürfe¹⁰⁷. Insofern ist sichergestellt, dass die Wirksamkeit der Strafrechtspflege auch unter der Herrschaft von Verfahrensordnungen, die ein gemässigttes Opportunitätsprinzip kennen, nicht eingeschränkt wird.

Gemäss *Absatz 4* haben die Vertragsstaaten zu gewährleisten, dass Haftentlassungsentscheide während eines laufenden Strafverfahrens Auflagen vorsehen können, die die Anwesenheit der beschuldigten Person im weiteren Strafverfahren sicherzustellen vermögen. Das schweizerische Recht sieht als Ersatz für die Untersuchungshaft auch freiheitsbewahrende Massnahmen, beispielsweise die Sicherheitsleistung oder die Auflage, sich regelmässig bei einer Amtsstelle zu melden, vor.

Absatz 5 schreibt vor, dass die Vertragsstaaten dafür zu sorgen haben, dass beim Entscheid über die bedingte Entlassung die Schwere der Tat im Sinne von Absatz 1 mitberücksichtigt wird. Die Artikel 86–89 StGB gewähren die bedingte Entlassung nur, wenn der Gefangene mindestens zwei Drittel seiner Strafe verbüsst hat, sein Verhalten im Strafvollzug es rechtfertigt und nicht anzunehmen ist, er werde weitere Verbrechen oder Vergehen begehen. Bereits damit wird mittelbar der Schwere der Tat Rechnung getragen.

Absatz 6 fordert die Vertragsstaaten zur Einrichtung von Verfahren auf, um beschuldigte Amtsträger unter Achtung des Grundsatzes der Unschuldsvermutung aus dem Dienst zu entfernen, zu suspendieren oder zu versetzen. Gemäss *Absatz 7* können die Vertragsstaaten Personen, die wegen einer im Übereinkommen umschriebenen Straftat verurteilt wurden, die Ausübung eines öffentlichen Amtes oder eines Amtes in einem ganz oder teilweise staatseigenen Unternehmen verwehren. *Absatz 8* schliesslich erlaubt die Verhängung von Disziplinar massnahmen. Artikel 67 StGB

¹⁰⁶ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, RVOG, SR 172.010; Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten, SR 170.32; Parlamentsgesetz vom 13. Dez. 2002, SR 171.10.

¹⁰⁷ BGE 109 IV 49 f.

und das öffentliche Personalrecht enthalten Normen, die der Absicht des Übereinkommens entsprechen.

Im Endergebnis erfüllt das schweizerische Recht die Anforderungen von Artikel 30 vollumfänglich.

2.3.2.5 Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung (Art. 31)

Artikel 31 entspricht Artikel 12 des UNO-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität¹⁰⁸, mit Ausnahme von Absatz 3. Nach den *Absätze 1* und *2* sollen Gegenstände, die zur Begehung von gemäss dem Übereinkommen sanktionierten Straftaten verwendet wurden oder dafür bestimmt waren, sowie die aus diesen Straftaten stammenden Erträge oder deren Wertersatz eingezogen und im Hinblick auf eine Einziehung ermittelt, eingefroren oder beschlagnahmt werden können. *Absatz 8* regt an, eine Umkehr der Beweislast für den Nachweis der Herkunft zweifelhafter Vermögenswerte zu prüfen.

Das schweizerische Strafrecht verfügt mit den Artikeln 69–72 StGB über griffige Einziehungsbestimmungen, die auch den Anforderungen von Artikel 31 *Absätze 1* und *2* genügen. Im Hinblick auf eine spätere Einziehung können Gegenstände im Sinne von Artikel 69 StGB sowie sämtliche Vermögenswerte beschlagnahmt werden, die durch eine strafbare Handlung erlangt wurden oder dazu bestimmt waren, eine strafbare Handlung zu veranlassen oder zu belohnen (Art. 70 Abs. 1 StGB). Besonders weitreichende Möglichkeiten der Einziehung und Beschlagnahme bestehen im Übrigen bei Vermögenswerten krimineller Organisationen. Der Richter kann gestützt auf Artikel 72 die Einziehung aller Vermögenswerte anordnen, die der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen. Bei Vermögenswerten einer Person, die sich an einer solchen Organisation beteiligt oder sie unterstützt hat, wird die Verfügungsmacht der Organisation bis zum Beweis des Gegenteils vermutet. Diese Regelung entspricht *Absatz 8* des vorliegenden Artikels des Übereinkommens.

Absatz 3 schreibt den Vertragsstaaten vor, die erforderlichen Massnahmen zur Verwaltung der beschlagnahmten oder eingezogenen Vermögensgegenstände zu treffen. Die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden halten sich bei der Bewirtschaftung gesperrter Vermögenswerte an die einschlägigen Empfehlungen¹⁰⁹.

Wurden Erträge aus Straftaten zum Teil oder ganz in andere Vermögensgegenstände umgeformt oder umgewandelt, so unterliegen diese gemäss *Absatz 4* anstelle der Erträge den erwähnten Massnahmen. Wurden Erträge aus Straftaten mit Vermögensgegenständen aus rechtmässigen Quellen vermischt, so können diese gemäss *Absatz 5* bis zur Höhe des Schätzwertes der vermischten Erträge eingezogen werden. Erträge aus Einziehungssubstrat unterliegen gemäss *Absatz 6* den gleichen Massnahmen.

Nach Artikel 71 StGB erkennt der Richter auf eine Ersatzforderung des Staates in gleicher Höhe, wenn die der Einziehung unterliegenden Vermögenswerte nicht mehr vorhanden sind. Die Ersatzforderung schliesst allfällige zwischen dem Zufluss und

¹⁰⁸ BBl 2005 6728

¹⁰⁹ Empfehlung vom 30. März 1999 der Kommission für organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) an die kantonalen Strafverfolgungsbehörden betreffend die Verwaltung gesperrter Vermögenswerte.

dem Einziehungsentscheid erzielte Erträge auf den Einziehungswerten und der Ersatzforderung seit Eintritt des Ersatzforderungsfalles ein¹¹⁰. Damit sind die vom Übereinkommen geforderten Massnahmen abgedeckt.

Absatz 7 verpflichtet die Vertragsstaaten zur Sicherstellung von Bank-, Finanz- oder Geschäftsunterlagen zum Zwecke der Beschlagnahme und Einziehung. Die Vertragsstaaten können sich dieser Verpflichtung nicht unter Berufung auf das Bankgeheimnis entziehen. Artikel 47 Absatz 4 BankG¹¹¹ entbindet die Finanzinstitute vom Bankgeheimnis, wenn eine Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde und eine Zeugnispflicht bestehen. Was die Möglichkeiten der Aktenevidenz auf Anordnung der Behörden anbelangt, so verfügen die anwendbaren Prozessordnungen durchgehend über die erforderlichen Regelungen. Schliesslich bleiben nach Artikel 70 Absätze 2 und 4 StGB die Rechte gutgläubiger Dritter unter bestimmten Voraussetzungen gewahrt, was den Anforderungen von *Absatz 9* entspricht.

2.3.2.6 Zeugen-, Sachverständigen- und Opferschutz (Art. 32)

Beim Zeugenschutz entspricht Artikel 32 inhaltlich Artikel 24 des UNO-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität¹¹². Der Schutz wird jedoch auf Sachverständige ausgedehnt. Zudem sieht Artikel 32 Absatz 5 Mitwirkungsrechte der Opfer im Strafverfahren vor.

Absatz 1 stellt den allgemeinen Grundsatz auf, wonach jeder Vertragsstaat in Übereinstimmung mit seiner innerstaatlichen Rechtsordnung und im Rahmen seiner Möglichkeiten geeignete Massnahmen ergreift, um Zeugen und Sachverständige sowie gegebenenfalls ihre Verwandten und andere ihnen nahestehende Personen wirksam vor möglicher Vergeltung oder Einschüchterung zu schützen.

Diese Massnahmen können nach *Absatz 2 Buchstabe a* den physischen Schutz der betreffenden Personen, wie beispielsweise ihre Umsiedlung und die Geheimhaltung ihrer Identität und ihres Aufenthaltsortes, beinhalten. Gemäss *Absatz 2 Buchstabe b* können sie ferner die Gewährleistung von Sicherheit bei Zeugenaussagen umfassen, indem Kommunikationstechnologien wie Videoverbindungen oder andere geeignete Mittel gestattet werden.

Prozessuale Zeugenschutzmassnahmen nach *Absatz 2 Buchstabe b* sind in den meisten kantonalen Strafprozessordnungen vorgesehen. Auf Bundesebene sieht das Opferhilfegesetz¹¹³ Massnahmen zum Schutz des Opfers vor, ob dieses nun als Zeuge oder als Verfahrenspartei auftritt. Wenngleich Sachverständige keine Zeugen im eigentlichen Sinn sind, so verweisen doch etliche kantonale Prozessordnungen¹¹⁴ für die Anhörung von Sachverständigen auf die Zeugeneinvernahme. Zudem dehnt

¹¹⁰ Niklaus Schmid, Kommentar Einziehung, Organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei, Band I, Zürich 1998, N 110 zu Art. 59a StGB.

¹¹¹ SR **952.0**

¹¹² BBl **2005** 6738

¹¹³ Opferhilfegesetz vom 4. Okt. 1991, OHG, SR **312.5**. Hinzuweisen ist auch auf die Schutzmassnahmen gemäss Art. 146 ff. des Entwurfs zur vereinheitlichten Strafprozessordnung (E-StPO), vgl. BBl **2006** 1085, 1188 ff.

¹¹⁴ Zum Beispiel Art. 177 StPO JU oder Art. 133 StPO BE.

auch der Entwurf einer Schweizerischen Strafprozessordnung¹¹⁵ den Zeugenschutz ausdrücklich auf Sachverständige aus.

Ausserprozessuale Massnahmen nach Absatz 2 Buchstabe a stützen sich auf den allgemeinen polizeilichen Schutzauftrag der Kantone zur Abwehr unmittelbar drohender Gefahren für Leib und Leben. Zu nennen wäre beispielsweise der polizeiliche Personenschutz vor, während und nach dem Verfahren. Die Schweiz kennt jedoch im Gegensatz zu anderen Staaten keine ausserprozessualen Zeugenschutzprogramme. Aus rechtsstaatlichen und praktischen Überlegungen verzichtet auch die geplante Schweizerische Strafprozessordnung auf ausgebaute ausserprozessuale Zeugenschutzprogramme, gestattet es aber dem Bund und den Kantonen, derartige Massnahmen vorzusehen¹¹⁶.

Da die Vertragsstaaten nicht jede der in Absatz 2 vorgeschlagenen Massnahmen umsetzen müssen, um der Verpflichtung in Absatz 1 zu genügen, erfüllt das schweizerische Recht die Anforderungen des Übereinkommens.

Absatz 5 fordert die Vertragsstaaten auf, den Auffassungen und Anliegen der Opfer im Rahmen des Strafverfahrens Rechnung zu tragen. Diese Art der Mitsprache im Strafverfahren ist in allen Kantonen möglich. Zudem geht das schweizerische Recht insofern über die Anforderungen des Übereinkommens hinaus, als die Opfer auch in den Genuss spezieller Schutzmassnahmen und Verfahrensrechte kommen¹¹⁷.

2.3.2.7 Schutz von Personen, die Angaben machen (Art. 33)

Artikel 33 ermutigt die Vertragsstaaten zum Schutz von Personen, die den zuständigen Behörden in redlicher Absicht und aus hinreichendem Grund Sachverhalte im Zusammenhang mit Straftaten melden, die im Übereinkommen umschrieben sind. Diesen Schutz geniessen alle Personen, ob sie nun in einem öffentlich- oder einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis stehen.

Das schweizerische Arbeitsrecht und das öffentliche Dienstrecht gewähren Personen, die strafbare Handlungen zur Anzeige bringen, unter bestimmten Voraussetzungen Schutz. So gilt die Kündigung in diesen Fällen als missbräuchlich im Sinne von Artikel 336 OR¹¹⁸, wenn sich die Person zunächst an den Arbeitgeber, dann an die Behörden und zuletzt an die Medien gewandt hat. Insbesondere Amtsträgern wird gemäss Artikel 14 Absatz 3 des Bundespersonalgesetzes¹¹⁹ die bisherige oder, wenn dies nicht möglich ist, eine zumutbare andere Arbeit angeboten.

Eine vom Ständerat am 22. März 2006 und vom Nationalrat am 22. Juni 2007 angenommene Motion¹²⁰ bezweckt namentlich den Schutz von Angestellten des öffentlichen und des privaten Sektors, die Unregelmässigkeiten aufdecken. Die Frage nach der Anzeigepflicht des Bundespersonals wird in diesem Rahmen ebenfalls geprüft.

¹¹⁵ Vgl. Art. 146 ff. E-StPO, BBl 2006 1085, 1188.

¹¹⁶ Vgl. Art. 153 E-StPO. Im Bericht des Bundesrates vom 9. Juni 2006 zum Po 05.3006 «Effizientere Bekämpfung von Terrorismus und organisiertem Verbrechen» wird das EJPD beauftragt, Vorschläge für eine gesetzliche Grundlage zur Durchführung von ausserprozessualen Zeugenschutzmassnahmen auszuarbeiten.

¹¹⁷ OHG, SR 312.5

¹¹⁸ SR 220

¹¹⁹ SR 172.220.1

¹²⁰ 03.3212 Mo Gysin: Gesetzlicher Schutz für Hinweisgeber von Korruption.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle betreibt eine Plattform für Hinweise aus der Bundesverwaltung, die nicht nur telefonisch, sondern auch via Internet übermittelt werden können. Die Schweizer Sektion von Transparency International betreibt eine unabhängige Meldestelle für «*Whistleblowers*», namentlich aus dem Privatsektor.

Das schweizerische Strafrecht stellt ferner die Einschüchterung durch Drohung, Nötigung oder Erpressung unter Strafe. Die zu Artikel 32 des Übereinkommens aufgeführten Schutzmassnahmen können ebenfalls zur Anwendung gelangen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das geltende schweizerische Recht den als Kann-Vorschriften ausgestalteten Anforderungen des Übereinkommens bereits genügt.

2.3.2.8 Folgen von Korruptionshandlungen (Art. 34)

Artikel 34 stellt den Grundsatz auf, wonach jeder Vertragsstaat in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen seines innerstaatlichen Rechts Massnahmen zum Umgang mit den Folgen von Korruption zu treffen hat. Laut dem Übereinkommen kann Korruption die Annullierung oder Aufhebung eines Vertrags oder anderer Rechtsakte zur Folge haben.

Gemäss Artikel 20 OR ist ein Vertrag nichtig, wenn er einen unmöglichen oder widerrechtlichen Inhalt hat oder gegen die guten Sitten verstösst. Ein durch Bestechung zustande gekommener Vertrag ist nach dieser Bestimmung nichtig, wenn die Korruptionshandlung den Vertragsinhalt beeinflusst hat. Hat Bestechung zum Abschluss eines Vertrages mit an sich rechtmässigem Inhalt geführt, so kann er wegen absichtlicher Täuschung (Art. 28 OR) oder wesentlichem Irrtum (Art. 24 Abs. 1 Ziff. 4 OR) für nichtig erklärt werden.

Im Verwaltungsrecht gelangen die allgemeinen Grundsätze zur Anwendung, insbesondere die Widerrufsregeln.

2.3.2.9 Schadenersatz (Art. 35)

Gemäss Artikel 35 hat jeder Vertragsstaat dem Opfer einer Korruptionshandlung die Möglichkeit einzuräumen, die Verantwortlichen auf Schadenersatz zu verklagen.

Das Opfer einer Korruptionshandlung kann gemäss den Artikeln 41 ff. OR (Haftung durch unerlaubte Handlungen) Schadenersatz verlangen. Bei Vertragsverhältnissen kann sich die Schadenersatzpflicht auch aus einer Haftung nach *culpa in contrahendo* ableiten.

2.3.2.10 Spezialisierte Behörden (Art. 36)

Gemäss diesem Artikel soll jeder Vertragsstaat in Übereinstimmung mit seiner Rechtsordnung nach Möglichkeit eine oder mehrere Stellen oder Personen einsetzen, die eigens mit der Korruptionsbekämpfung betraut sind. Diese müssen die erforderliche Unabhängigkeit geniessen und dürfen keiner unzulässigen Einflussnahme ausgesetzt sein. Schliesslich sollten die Vertragsstaaten sicherstellen, dass die beauftragten Personen über eine angemessene Ausbildung und Ausstattung verfügen.

In der Schweiz liegt die Zuständigkeit zur Verfolgung und Beurteilung von Bestechungshandlungen einerseits bei den Kantonen und andererseits beim Bund, wenn die Bedingungen von Artikel 336 oder 337 StGB erfüllt sind.

Die meisten Kantone verfügen über spezialisierte Einheiten zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität, zu deren Aufgabenbereich auch Korruptionsfälle gehören. Die Spezialisierung ist auf verschiedenen Verfahrensstufen möglich, sei es auf Stufe Polizei, Untersuchung (Finanzabteilung und spezialisierte Untersuchungsrichterämter) oder Urteilsfällung (Wirtschaftsstraferichte). Bestimmte Kantone verfügen in sämtlichen Verfahrensstadien über derartige Einheiten.

Zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens, der Geldwäscherei und der Korruption wurden den Justiz- und Polizeibehörden des Bundes bedeutende Mittel zur Verfügung gestellt. Am 1. Januar 2002 wurden die Strafverfolgungsbehörden des Bundes mit neuen Kompetenzen ausgestattet, und die Bundesanwaltschaft musste ausgebaut werden. Ein neues Ressort mit derzeit 15 Teams, die aus jeweils einem Staatsanwalt des Bundes, seinem Stellvertreter oder Assistenten und einem Gerichtsschreiber bestehen, befasst sich mit organisierter Kriminalität, Geldwäscherei und Korruption. Eine Abteilung mit 3 Teams bearbeitet namentlich Bestechungsfälle, in die Bundesbeamte verwickelt oder die gegen den Bund gerichtet sind. Eine weitere Abteilung mit 3 Teams ist auf den Vollzug ausländischer Ersuchen um internationale Rechtshilfe spezialisiert. Im Bundesamt für Polizei wurde eine Abteilung «Ermittlungen Staatsschutz/Besondere Tatbestände» geschaffen, die sich in verschiedene Untergruppen gliedert; eine davon besteht aus sieben Personen, von denen sich ungefähr die Hälfte mit der Bekämpfung der Korruption befassen. Dazu kommt noch die Tätigkeit der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) als Schnittstelle zwischen den Finanzdienstleistern und den Strafverfolgungsbehörden.

Am 1. April 2004 nahm das neue Bundesstrafgericht in Bellinzona seine Tätigkeit als erstinstanzliches Strafericht in Bundesstrafsachen auf. Es ist in eine Strafkammer und zwei Beschwerdekammern gegliedert. Seit dem 1. Januar 2007 befindet die II. Beschwerdekammer über Beschwerden im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen und ersetzt damit als Beschwerdeinstanz die Kantone und teilweise das Bundesgericht.

Ausgewählte Mitarbeitende wurden aufgefordert, zusätzlich zur dreimonatigen Schulung für alle Neuzugänge der Bundesanwaltschaft oder der Bundeskriminalpolizei, Fachkurse für Magistratspersonen in der Schweiz zu besuchen (Forensik I und II). Etliche Staatsanwälte konnten so ein anderthalbjähriges Nachdiplomstudium im Bereich der Wirtschaftskriminalität absolvieren. Die Ermittler des Bundes nehmen regelmässig aktiv oder passiv an nationalen und internationalen Konferenzen zu den Themen Bestechung, Wirtschaftskriminalität und organisiertes Verbrechen teil. Der Bundesrat misst der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Personals der Polizeiorgane des Bundes grosse Bedeutung zu. Die Ausbildungsthemen umfassen sowohl das positive Recht als auch das Verständnis der Amts- und Verwaltungshilfe sowie die Zusammenhänge zwischen Prävention und Repression. Ständige Fort- und Weiterbildungskurse können intern angeboten oder bei spezialisierten Instituten wie dem Schweizerischen Polizeiinstitut oder dem *«Institut de lutte contre la criminalité économique»* besucht werden.

Das erwähnte Fort- und Weiterbildungsangebot wird auch von den Kantonsbehörden eifrig genutzt.

Ausbildung und Ausstattung der spezialisierten Stellen in der Schweiz erfüllen die Vorgaben des Übereinkommens vollauf.

Die Unabhängigkeit der Strafverfolgungsbehörden ist durch den verfassungsmässigen Grundsatz der Gewaltenteilung gewahrt.

Zwar wird der Bundesanwalt vom Bundesrat ernannt, dennoch übt er sein Amt vollkommen unabhängig aus. Diese Unabhängigkeit ist in Artikel 16 Absatz 4 des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (BStP) ausdrücklich verankert und erstreckt sich auch auf Personen, die den Bundesanwalt vertreten. Artikel 14 Absatz 2 BStP weist darauf hin, dass der Bundesanwalt die Anträge vor Gericht nach freier Überzeugung stellt. Die Untersuchungsrichter werden vom Bundesgericht ernannt (Art. 15 Abs. 1 Bst. e SGG). Derzeit obliegt die fachliche Aufsicht über die Bundesanwaltschaft dem Bundesstrafgericht, während das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Verwaltungsaufsicht innehat. Im Rahmen der Reorganisation der Bundesbehörden wird geprüft, ob die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft ganz ans EJPD übergehen soll.

Die Bundesrichterinnen und Bundesrichter werden von der Bundesversammlung für eine Dauer von sechs Jahren gewählt¹²¹.

In sämtlichen Kantonen gilt der Grundsatz der Gewaltenteilung. Untersuchungsrichter werden überall gewählt und bleiben zwischen drei und zehn Jahren im Amt¹²². Auch Staatsanwälte werden vornehmlich durch Wahl eingesetzt, nur in ganz wenigen Kantonen werden sie von der Exekutivgewalt ernannt.

2.3.2.11 Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden (Art. 37)

Absatz 1 schreibt den Vertragsstaaten vor, geeignete Massnahmen zu ergreifen, damit Täter und Mittäter mit der Justiz zusammenarbeiten. Diese Verpflichtung ist generell formuliert. Es steht jedem Vertragsstaat frei, welche Mittel er im Landesrecht vorsehen will, um dieses Ziel zu erreichen. Die Zusammenarbeit soll die Beweiserhebung erleichtern und den Tätern die Erträge ihrer Straftaten entziehen.

Die Vertragsstaaten müssen nach *Absatz 2* die Möglichkeit der Strafmilderung erwägen. Im Grundsatz räumt die Rechtsprechung des Bundesgericht ein, dass sich die Zusammenarbeit eines Angeklagten strafmildernd auswirken kann¹²³. Zudem sieht Artikel 260^{ter} StGB (kriminelle Organisationen) unter Absatz 2 vor, dass «der Richter die Strafe nach freiem Ermessen mildern kann, wenn sich der Täter bemüht, die weitere verbrecherische Tätigkeit der Organisation zu verhindern». Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sich die Zusammenarbeit des Angeklagten erst in der Verhandlungsphase auswirkt und keine vorzeitigen Zusicherungen erlaubt.

¹²¹ Art. 5 Abs. 1 und 9 Abs. 1 BGG, SR **173.110**; Art. 5 Abs. 1 und 9 Abs. 1 SGG, SR **173.71**; Art. 5 Abs. 1 und 9 Abs. 1 VGG, SR **173.32**.

¹²² Vgl. Gérard Piquerez, *Traité de procédure pénale suisse*, 2006, S. 256.

¹²³ BGE **121** IV 202, E. 2d/cc, siehe auch BGE **118** IV 342 E. 2d.

Im Rahmen der Erarbeitung der Schweizerischen Strafprozessordnung¹²⁴ ist vorgesehen, künftig mehr Gewicht auf die Kooperation der Angeklagten im Verfahren zu legen. Der Vorentwurf sieht ein abgekürztes Verfahren vor, bei dem die Beschuldigten der Staatsanwaltschaft einen entsprechenden Antrag stellen können, wenn sie den für die rechtliche Würdigung wesentlichen Sachverhalt sowie die Zivilansprüche anerkannt haben (Art. 365–369 E-StPO).

Die nicht verbindliche Formulierung von Absatz 2 wurde auch in Absatz 3 verwendet. Es obliegt demnach jedem Vertragsstaat, die Frage der Immunität von der Strafverfolgung bei erheblicher Zusammenarbeit selbst zu regeln. Wie bereits erwähnt, ist bei Zusammenarbeit mit den Behörden lediglich eine Strafmilderung, nicht aber eine Strafbefreiung zu erwarten. Der Entwurf zur Schweizerischen Strafprozessordnung verzichtet im Übrigen auf die Einführung einer Kronzeugenregelung. Zwar unternimmt Artikel 260^{ter} StGB einen Schritt in diese Richtung, aber der Täter geht keinesfalls straffrei aus.

Gemäss Absatz 5 können die Vertragsstaaten erwägen, für die in Absatz 1 genannten Personen, die sich in einem Vertragsstaat aufhalten und einem anderen Vertragsstaat erhebliche Zusammenarbeit gewähren, Übereinkommen zur Strafmilderung oder Immunität von der Strafverfolgung zu schliessen.

Damit genügt das schweizerische Recht den Intentionen von Artikel 37 des Übereinkommens.

2.3.2.12 Zusammenarbeit zwischen innerstaatlichen Behörden (Art. 38)

Artikel 38 bestimmt Massnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und Amtsträgern einerseits und den Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden andererseits. Der Umfang dieser Mitwirkungspflicht ist durch das innerstaatliche Recht bestimmt.

Der Bund verpflichtet seine Angestellten nicht generell zur Anzeige von Straftaten. Diese Anzeigepflicht kann sich allerdings unter Umständen aus der Treuepflicht des Bundespersonals ergeben. Die meisten Kantone erlegen ihren Amtsträgern eine allgemeine Pflicht zur Anzeige von Straftaten auf, von denen sie im Rahmen ihrer Tätigkeit Kenntnis erhalten. Im Privatsektor kann die allgemeine Treuepflicht die Arbeitnehmer in gewissen Fällen ebenfalls dazu verpflichten, allfällige Straftaten den Vorgesetzten zu melden.

Sowohl die Kantone als auch der Bund sehen die Möglichkeit vor, Beamte nach Aufhebung des Amtsgeheimnisses als Zeugen zu befragen. Laut Entwurf zur Schweizerischen Strafprozessordnung (Art. 167 E-StPO)¹²⁵ entfällt das Zeugnisverweigerungsrecht bei einer Anzeigepflicht der Beamten. Andernfalls ist die Aussage nur mit Zustimmung der vorgesetzten Behörde möglich, die eine Entbindung vom Amtsgeheimnis ausspricht, wenn das Interesse an der Wahrheitsfindung schwerer wiegt als das Geheimhaltungsinteresse.

¹²⁴ BBl 2006 1085 1294

¹²⁵ BBl 2006 1085 1200

2.3.2.13

Zusammenarbeit zwischen innerstaatlichen Behörden und dem privaten Sektor (Art. 39)

Gemäss *Absatz 1* trifft jeder Vertragsstaat die erforderlichen Massnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen innerstaatlichen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden und Unternehmen im privaten Sektor, insbesondere Finanzinstitutionen, im Zusammenhang mit der Begehung von Straftaten, die im Übereinkommen umschrieben sind. Die Vertragsstaaten geniessen bei der Umsetzung dieser Vorschrift einen gewissen Handlungsspielraum, wird doch die Berücksichtigung des jeweiligen innerstaatlichen Rechts ausdrücklich erwähnt.

Seit ein paar Jahren stehen in der Schweiz Korruptionshandlungen als Vortaten zur Geldwäscherei und «schmutziges Geld» aus Bestechungen im Brennpunkt der öffentlichen Debatte, und das Thema wird sowohl von den Medien als auch von der Politik aufgegriffen. Die Schweiz verfügt nicht nur über ein rechtliches Rüstzeug, das abschreckend und zugleich auf effiziente Weise repressiv wirken soll, sondern hat auch die Entwicklung leistungsfähiger zentraler Strukturen und eine immer engere Zusammenarbeit mit privaten Einrichtungen, namentlich den Finanzintermediären, vorangetrieben. Im Finanzsektor kommt bei der Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den Finanzintermediären ein Modell zum Zug, dessen rechtliche Grundlage das Geldwäschereigesetz (GwG) ist. So verpflichtet Artikel 9 GwG Finanzintermediäre, die wissen oder den begründeten Verdacht hegen, dass die in die Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte mit Geldwäscherei oder einem Verbrechen wie zum Beispiel Korruption zusammenhängen, der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS)¹²⁶ unverzüglich Meldung zu erstatten. Darüber hinaus haben sie die ihnen anvertrauten Vermögenswerte unverzüglich zu sperren (Art. 10 GwG). Diese Meldepflicht ergänzt das Melderecht der Finanzintermediäre, wonach sie berechtigt sind, den zuständigen Behörden, d.h. den inländischen Strafverfolgungsbehörden und der MROS, Vermögenswerte verdächtiger Herkunft zu melden (Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB). Erhält die MROS eine Verdachtsmeldung, prüft sie diese und entscheidet über deren Weiterleitung an die Strafverfolgungsbehörden gemäss Artikel 23 Absatz 4 GwG. Es kommt auch vor, dass die Finanzintermediäre von der MROS über das weitere Vorgehen aufgeklärt werden und sich anschliessend direkt an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden wenden. Damit unterhalten die Finanzintermediäre sowohl mittelbare als auch unmittelbare Kontakte zu den Strafverfolgungsbehörden. Die angerufene Strafbehörde nimmt sich der Angelegenheit an und informiert den Finanzintermediär in Übereinstimmung mit den Verfahrensregeln ihrer Tätigkeit über den Stand der Angelegenheit. Entpuppt sich die Bestechungshandlung als Vortat zur Geldwäscherei, wird der Fall der MROS gemeldet (Art. 29 Abs. 2 GwG, wonach sämtliche strafrechtlichen Entscheide in Anwendung der Artikel 260^{ter}, 305^{bis} und 305^{ter} StGB zu melden sind).

Gemäss Artikel 8 GwG haben die Finanzintermediäre für genügende Ausbildung ihres Personals zu sorgen, damit dieses in der Lage ist, auch weniger offensichtliche Verstösse gegen das Geldwäschereigesetz zu erkennen. Aus diesem Grund beteiligt sich die MROS aktiv an der Organisation einschlägiger Fortbildungskurse mit dem Ziel, die Finanzintermediäre für die Korruptionsproblematik zu sensibilisieren.

¹²⁶ Die MROS ist auch unter dem Namen «Money Laundering Reporting Office of Switzerland» bekannt und ist dem EJPD angegliedert.

Ferner wertet die MROS jährlich die Entwicklung der Geldwäschereibekämpfung aus und analysiert die Vortaten (Typologien), einschliesslich der Korruption. Dieser Jahresbericht wird den Finanzintermediären zu Informationszwecken übermittelt. In den vergangenen zwei Jahren haben die ausführliche Medienberichterstattung zu internationalen Korruptionsaffären und insbesondere die in der Schweiz im Rahmen des UNO-Programms «Öl für Nahrung» eröffneten Strafverfahren ebenfalls in erheblichem Masse dazu beigetragen, den Privatsektor für dieses Thema zu sensibilisieren. Dieser Umstand wurde im Jahresbericht 2006 der MROS ebenfalls hervorgehoben, unterstreicht er doch die Bedeutung der Medien als Auslöser von Verdachtsmeldungen. 2006 wurden 195 Meldungen von den Medien ausgelöst, 112 mehr als im Vorjahr mit lediglich 83 Meldungen.

Absatz 2 greift künftigen Entwicklungen vor, indem jeder Vertragsstaat aufgefordert wird, die Öffentlichkeit zur Meldung von Korruptionshandlungen zu ermutigen.

Am 13. Juni 2005 hat der Nationalrat die Motion Gysin¹²⁷ angenommen; diese fordert den Bundesrat auf, dem Parlament einen Gesetzesvorschlag vorzulegen, der «*Wistleblowers*» einen effektiven arbeitsrechtlichen Schutz garantiert. Die Motion wurde vom Ständerat abgeändert und der Auftrag an den Bundesrat dahingehend ergänzt, dass zu prüfen sei, «ob Amtsträgerinnen und Amtsträger des Bundes verpflichtet werden sollen, bei Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit wahrgenommene konkrete Verdachtsgründe für eine Straftat der zuständigen Behörde zu melden». Der Ständerat hat die abgeänderte Motion am 22. März 2006 angenommen. Der Nationalrat hat sie in der vom Ständerat vorgeschlagenen Fassung am 22. Juni 2007 überwiesen.

2.3.2.14 Bankgeheimnis (Art. 40)

Gemäss Artikel 40 hat jeder Vertragsstaat geeignete Mechanismen einzurichten, um im Falle strafrechtlicher Ermittlungen Hindernisse zu überwinden, die sich aus der Anwendung von gesetzlichen Bestimmungen zum Bankgeheimnis ergeben können.

Das Bankgeheimnis ist zwar gesetzlich geschützt¹²⁸, behindert aber die Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden und der Eidgenössischen Bankenkommision (EBK) als Aufsichtsbehörde der Finanzmärkte in keiner Weise. Das Gesetz¹²⁹ behält die Aussage- und Zeugnispflicht ausdrücklich vor. Damit erfüllt das schweizerische Recht die Anforderungen des Übereinkommens voll und ganz.

2.3.2.15 Vorstrafen (Art. 41)

Gemäss Artikel 41 kann jeder Vertragsstaat in seiner innerstaatlichen Gesetzgebung vorsehen, dass eine Verurteilung der verdächtigen Person in einem anderen Staat im Rahmen des inländischen Strafverfahrens berücksichtigt werden kann.

¹²⁷ 03.3212 Mo Gysin: Gesetzlicher Schutz für Hinweisgeber von Korruption.

¹²⁸ Art. 47 Abs. 1 BankG, SR 952.0

¹²⁹ Art. 47 Abs. 4 BankG, SR 952.0

Im alten Recht (Art. 67 aStGB) galt Rückfälligkeit ausdrücklich als straferschwerender Umstand, und der Vollzug einer analogen Strafe oder Massnahme im Ausland wurde mit dem Vollzug in der Schweiz gleichgesetzt. Im neuen Strafrecht, das seit dem 1. Januar 2007 in Kraft ist, wird die Rückfälligkeit nicht mehr ausdrücklich geregelt. Die Vorstrafen des Täters (Art. 47 StGB), einschliesslich der Verurteilungen im Ausland, werden nunmehr vom Gericht im Rahmen der Strafzumessung berücksichtigt. Das setzt voraus, dass die Schweiz Kenntnis von einer solchen Verurteilung hat, wie es im Rahmen der bilateralen Abkommen und des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen¹³⁰ vorgeschrieben ist. Letzteres sieht denn auch den Austausch von Strafnachrichten zwischen den Vertragsparteien vor.

2.3.2.16 Gerichtsbarkeit (Art. 42)

Das Übereinkommen unterscheidet zwischen obligatorischer und fakultativer Zuständigkeit der Vertragsstaaten bei der Verfolgung der im Übereinkommen umschriebenen Straftaten.

Absatz 1 verpflichtet jeden Vertragsstaat, seine Zuständigkeit obligatorisch zu begründen, wenn sich die Straftat in seinem Hoheitsgebiet ereignet (Territorialitätsprinzip) oder wenn die Straftat an Bord eines Schiffes, das zur Tatzeit die Flagge dieses Staates führt, oder eines Luftfahrzeugs, das zur Tatzeit nach dem Recht dieses Staates eingetragen ist, begangen worden ist (Flaggenprinzip). Die Zuständigkeit der Schweizer Gerichte ist in diesen Fällen gegeben. Die Zuständigkeit für Delikte auf schweizerischem Territorium ergibt sich aus Artikel 3 StGB. Sollte eine der massgeblichen Straftaten an Bord eines Schiffes unter Schweizer Flagge stattfinden, findet nach Artikel 4 Absatz 2 des Seeschiffahrtsgesetzes¹³¹ ohnehin das schweizerische Strafrecht Anwendung. Eine entsprechende Regelung findet sich für Luftfahrzeuge in Artikel 97 Absatz 1 des Luftfahrtgesetzes¹³².

Überdies kann ein Vertragsstaat seine Zuständigkeit fakultativ in vier weiteren Fällen gemäss *Absatz 2* begründen, beispielsweise falls es sich beim Täter oder Opfer der Straftat im Ausland um einen eigenen Staatsangehörigen handelt. Durch das aktive und passive Personalitätsprinzip gemäss Artikel 7 Absatz 1 StGB gelangt die schweizerische Strafhoheit auch für Verbrechen und Vergehen zur Anwendung, die ein Schweizer oder eine Schweizerin im Ausland verübt oder erlitten hat. Die Zuständigkeit der schweizerischen Gerichte ist prinzipiell auch in den übrigen Fällen von Absatz 2 sowie im Fall von Absatz 4 gegeben.

Die Schweiz muss sodann gemäss *Absatz 3* ihre Zuständigkeit auch dann begründen können, wenn sich der Verdächtige in der Schweiz befindet und sie ihn nicht ausliefert, weil es sich um einen Schweizer Bürger handelt. Die Pflicht zur Strafverfolgung bei Nichtauslieferung («*aut dedere, aut iudicare*») wird in Artikel 44 Absatz 11 (Auslieferung) separat bekräftigt. Dieser Verpflichtung kommt die Schweiz aufgrund des aktiven Personalitätsprinzips (Art. 7 Abs. 1 StGB) vollständig nach.

¹³⁰ SR **0.351.1**

¹³¹ Bundesgesetz über die Seeschiffahrt vom 23. Sept. 1953 unter der Schweizer Flagge, SR **747.309**.

¹³² Luftfahrtgesetz vom 21. Dez. 1948, SR **748.0**.

2.4 Internationale Zusammenarbeit (Art. 43–50)

2.4.1 Auslieferung (Art. 44)

Dieser Artikel regelt die Auslieferung für die in diesem Übereinkommen umschriebenen Straftaten (vgl. Art. 15–26). Vorausgesetzt ist, dass die Straftat nach dem Recht sowohl des ersuchenden als auch des ersuchten Staates strafbar ist.

Die Bestimmungen entsprechen im Wesentlichen denjenigen vergleichbarer internationaler Instrumente, insbesondere Artikel 16 des UNO-Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen transnationale organisierte Kriminalität¹³³. Sie sind für die Schweiz unproblematisch.

Hervorzuheben sind namentlich die folgenden wesentlichen Grundsätze:

- Der Grundsatz der *beidseitigen Strafbarkeit*, wonach die Straftat, deretwegen um Auslieferung ersucht wird, nach dem innerstaatlichen Recht sowohl des ersuchenden als auch des ersuchten Vertragsstaates strafbar sein muss (*Abs. 1*); vgl. dazu auch Art. 43 Abs. 2 des Übereinkommens.
- Die Auslieferung unterliegt den im innerstaatlichen Recht des ersuchten Vertragsstaats oder in den geltenden Auslieferungsverträgen vorgesehenen Bedingungen, unter anderem auch den Bedingungen betreffend die für die Auslieferung erforderliche *Mindesthöhe der angedrohten Strafe* und den Gründen, aus denen der ersuchte Vertragsstaat die Auslieferung ablehnen kann (*Abs. 8*)¹³⁴. Die Mindesthöhe der angedrohten Strafe stellt für die Schweiz kein Problem dar, weil die Straftaten des Übereinkommens alle mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmass von mindestens einem Jahr bedroht sind¹³⁵.
- Die Maxime *«aut dedere aut judicare»* für den Fall, dass ein Vertragsstaat eine Person nur deshalb nicht ausliefert, weil sie seine Staatsangehörige ist (*Abs. 11*)¹³⁶.
- Das *Diskriminierungsverbot*, wonach die Verweigerung der Auslieferung einer Person zulässig ist, wenn ernsthafte Gründe für die Annahme bestehen, dass sie in ihrem Heimatstaat wegen ihrer Rasse, Religion, ethnischen Herkunft oder politischen Anschauungen verfolgt oder bestraft wird oder dass die Lage dieser Person aus einem dieser Gründe erschwert werden könnte (*Abs. 15*).
- Die Klausel der *«Defiskalisation»*, wonach die Vertragsstaaten die Auslieferung nicht aus dem einzigen Grund ablehnen dürfen, dass die Straftat auch fiskalische Angelegenheiten berührt (*Abs. 16*). Die im Übereinkommen geregelten Straftatbestände (Korruption, Geldwäscherei, Verbrechen und Vergehen gegen die Rechtspflege) stellen nach schweizerischer Rechtsauf-

¹³³ BBl 2005 6693

¹³⁴ Zum Beispiel Art. 2 ff. des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen, IRSG, SR 351.1.

¹³⁵ Art. 35 Abs. 1 Bst. a IRSG

¹³⁶ Art. 7 IRSG

fassung keine fiskalischen Delikte dar. Sie lassen bereits nach geltendem Recht die Auslieferung zu¹³⁷.

2.4.2 Überstellung von Verurteilten (Art. 45)

Der nicht zwingend formulierte *Artikel 45* hält die Vertragsstaaten an, im Anwendungsbereich der Konvention Vereinbarungen über die Überstellung verurteilter Personen abzuschliessen und darauf hinzuwirken, dass diese Personen ihre Reststrafe in ihrem Heimatstaat verbüssen können. Die Schweiz ist solchen Instrumenten bereits beigetreten¹³⁸. Der Artikel entspricht im Übrigen Artikel 17 UNTOC¹³⁹.

2.4.3 Rechtshilfe (Art. 46)

Die Bestimmungen über die Rechtshilfe entsprechen im Wesentlichen Artikel 18 UNTOC¹⁴⁰. Sie sind für die Schweiz unproblematisch.

Die wesentlichen Grundsätze lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Statuiert wird eine generelle Verpflichtung unter den Mitgliedstaaten, *weitestgehende Rechtshilfe* für die von der Konvention abgedeckten Straftaten zu leisten (*Abs. 1*).
- Um ein Rechtshilfeersuchen zu verweigern, darf sich ein Vertragsstaat nicht auf das *Bankgeheimnis* berufen (*Abs. 8*). Das Bankgeheimnis steht in der Schweiz der Rechtshilfe in Strafsachen nicht entgegen. Ebensowenig verhindert es die Umsetzung eines Übereinkommens, das in Anwendung von Artikel 1 Absatz 1 IRSG dem internen Recht vorgeht¹⁴¹.
- Die *beidseitige Strafbarkeit* ist ausdrücklich vorbehalten. Sofern die Rechtshilfeleistung jedoch mit der innerstaatlichen Rechtsordnung vereinbar ist und keine Zwangsmassnahmen umfasst, ist auch in Fällen fehlender beidseitiger Strafbarkeit Rechtshilfe zu leisten (*Abs. 9*).
- Die *Überstellung verurteilter Personen*¹⁴², deren Anwesenheit für ein Strafverfahren im Sinne des Übereinkommens erforderlich ist, wird in den *Absätzen 10–12* geregelt.
- Die Vertragsstaaten bestimmen eine *zentrale Behörde*¹⁴³, die dem Generalsekretär der UNO bekanntgegeben werden muss. Diese Behörde nimmt die Rechtshilfesuche entgegen, behandelt sie oder lässt sie rasch behandeln (*Abs. 13*).

¹³⁷ Siehe auch Art. 13 des Internationalen Übereinkommens vom 9. Dez. 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, SR **0.353.22**.

¹³⁸ Zu erwähnen sind insbesondere das Übereinkommen vom 21. März 1983 über die Überstellung verurteilter Personen, SR **0.343**, und das Zusatzprotokoll vom 18. Dez. 1997 zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen, SR **0.343.1**.

¹³⁹ BBl **2005** 6734

¹⁴⁰ BBl **2005** 6734

¹⁴¹ BGE **123** II 160, E. 7.

¹⁴² Es handelt sich hier um Personen, die im ersuchenden Staat nicht selbst angeklagt sind.

¹⁴³ In der Schweiz ist dies das Bundesamt für Justiz.

- Das *Spezialitätsprinzip*, wonach der ersuchende Vertragsstaat die vom ersuchten Vertragsstaat erhaltenen Informationen oder Beweismittel nicht ohne dessen vorherige Zustimmung für andere als in dem Ersuchen bezeichnete Ermittlungen, Strafverfolgungsmassnahmen oder Gerichtsverfahren übermittelt oder verwendet, ist in der Konvention ausdrücklich verankert (*Abs. 19*).
- Die Konvention sieht eine Reihe möglicher *Rechtshilfeverweigerungsgründe* vor (*Abs. 21*)¹⁴⁴.
- Die «*Defiskalisationsklausel*», wie sie im Bereich der Auslieferung vorgesehen ist (Art. 44 Abs. 16), findet man auch bei der Rechtshilfe (*Abs. 22*). Nach geltendem Recht ist die Rechtshilfe für die im Übereinkommen erwähnten Tatbestände bereits möglich.

2.4.4 Übertragung von Strafverfahren (Art. 47)

Der nicht als zwingende Norm formulierte Artikel entspricht Artikel 21 UNTOC.

2.4.5 Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Art. 48)

Auch dieser Artikel, der eine enge Zusammenarbeit unter den Vertragsstaaten auf dem Gebiet der Strafverfolgung sowie den Abschluss bi- und multilateraler Abkommen oder sonstiger Vereinbarungen postuliert, findet sich fast wörtlich in Artikel 27 UNTOC¹⁴⁵. Er ist für die Schweiz unproblematisch.

Den Umfang und die Voraussetzungen des internationalen Informationsaustausches regeln im geltenden schweizerischen Recht insbesondere Artikel 13 Absatz 2 ZentG¹⁴⁶, Artikel 102^{quater} BStP¹⁴⁷, die Artikel 350–353 StGB (Zusammenarbeit mit Interpol) sowie für die Rechtshilfe in Strafsachen das Rechtshilfegesetz¹⁴⁸. In diesem Zusammenhang von Bedeutung sind auf globaler Ebene Interpol und auf europäischer Ebene das Schengen-Abkommeng¹⁴⁹ sowie verschiedene bilaterale

¹⁴⁴ Zum Beispiel Art. 1a und 2 IRSG.

¹⁴⁵ BBl 2005 6741

¹⁴⁶ Bundesgesetz vom 7. Okt. 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes, ZentG, SR 360.

¹⁴⁷ Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege, BStB, SR 312.0.
¹⁴⁸ SR 351.1

¹⁴⁹ Das Schengen-Abkommen ermöglicht der Schweiz einen Ausbau der Polizeizusammenarbeit, insbesondere dank dem Sach- und Personenfahndungssystem SIS.

Verträge¹⁵⁰. Die Kooperationszentren in Genf und Chiasso, die ihre Rechtsgrundlage in den Zusatzprotokollen zu den Verträgen mit Frankreich und Italien finden, leisten einen massgeblichen Beitrag zum erleichterten Informationsaustausch.

Zur Verbesserung der Ermittlungszusammenarbeit betreibt die Schweiz zahlreiche Informationssysteme, die bezwecken, Massnahmen zur Feststellung der Identität, des Aufenthaltsortes und der Tätigkeit von verdächtigen Personen zu ermöglichen sowie die Feststellung der Aufenthaltsorte weiterer Personen, die im Zusammenhang mit Straftaten nach diesem Übereinkommen stehen, zu erleichtern¹⁵¹. Eine zentrale Funktion im Hinblick auf eine möglichst einwandfreie Koordination üben die schweizerischen Polizeiatattachés im Ausland bzw. die ausländischen Verbindungsleute in der Schweiz aus.

Bezüglich der bilateralen Abkommen kann sodann auf die Rechtshilfe- und Auslieferungsverträge verwiesen werden, die die Schweiz mit zahlreichen Staaten abgeschlossen hat. In Bezug auf die multilateralen Vereinbarungen sind zum Beispiel das Europäische Übereinkommen über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten¹⁵², das Europäische Rechtshilfeübereinkommen¹⁵³ sowie dessen Zweites Zusatzprotokoll¹⁵⁴ und das Europäische Auslieferungübereinkommen¹⁵⁵ zu erwähnen.

¹⁵⁰ Abkommen vom 27. April 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, in Kraft seit 1. März 2002, SR **0.360.136.1**; Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Sicherheits- und Zollbehörden, in Kraft seit 1. Juli 2001, SR **0.360.163.1**; Abkommen vom 11. Mai 1998 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Justiz-, Polizei- und Zollsachen, in Kraft seit 1. Okt. 2000, SR **0.360.349.1**; Abkommen vom 10. Sept. 1998 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden, in Kraft seit 1. Mai 2000, SR **0.360.454.1**; Abkommen vom 5. Febr. 1999 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Republik Ungarn über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität, in Kraft seit 14. Okt. 2001, SR **0.361.418.1**. Diese Staatsverträge beinhalten rechtliche Grundlagen für intensiven, direkten und schnellen Informationsaustausch auf polizeilicher, zum Teil auch auf justizieller Ebene. Sechs weitere Staatsverträge dieser Art wurden unterzeichnet und dürften demnächst ratifiziert werden (Slowenien, Lettland, Tschechien, Rumänien, Albanien und Mazedonien).

¹⁵¹ So registriert und speichert das Bundesamt für Polizei ermittlungsdienstliche Daten eidgenössischer, kantonaler und internationaler Behörden im automatisierten Fingerabdruck-Identifizierungssystem (AFIS) im Hinblick auf die Identifizierung von Personen und Leichen (Art. 351^{septies} Abs. 1 StGB). Das automatisierte Fahndungssystem (RIPOL) dient u.a. der Ermittlung des Aufenthalts von gesuchten oder vermissten Personen und der Fahndung nach abhanden gekommenen Fahrzeugen und Gegenständen (Art. 351^{bis} Abs. 1 Bst. a StGB).

¹⁵² SR **0.311.53**

¹⁵³ SR **0.351.1**

¹⁵⁴ SR **0.351.12**

¹⁵⁵ SR **0.353.1**

2.4.6 Gemeinsame Ermittlungen (Art. 49)

Dieser Artikel ermuntert zum Abschluss zwei- oder mehrseitiger Übereinkünfte zum Zwecke gemeinsamer Ermittlungen. Er entspricht wörtlich Artikel 19 UNTOC¹⁵⁶, dessen Anforderungen die Schweiz erfüllt.

2.4.7 Besondere Ermittlungsmethoden (Art. 50)

Dieser Artikel, wonach jeder Vertragsstaat im Rahmen seiner innerstaatlichen Rechtsordnung und seiner Möglichkeiten die erforderlichen Massnahmen trifft, um die angemessene Anwendung der kontrollierten Lieferung und anderer besonderer Ermittlungsmethoden wie elektronische und andere Formen der Überwachung und verdeckte Ermittlung zu ermöglichen, entspricht im wesentlichen Artikel 20 UNTOC¹⁵⁷. Eine ähnliche Regelung findet sich auch im Zweiten Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen¹⁵⁸. Die schweizerische Gesetzgebung ist damit kompatibel.

Zur Verfolgung der im Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs¹⁵⁹ aufgezählten Straftaten, einschliesslich der Korruptionstatbestände, kann unter bestimmten Voraussetzungen eine Überwachung angeordnet werden. Verdeckte Ermittlungen für Strafverfahren des Bundes und der Kantone werden im Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über verdeckte Ermittlung¹⁶⁰ geregelt. Der Einsatz eines verdeckten Ermittlers in einem Rechtshilfeverfahren setzt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine staatsvertragliche Regelung voraus¹⁶¹. Der Vertrag mit Deutschland lässt verdeckte Ermittlungen unter anderem auch auf deutschem Hoheitsgebiet zu¹⁶². Das Instrument der kontrollierten Lieferung kann die Schweiz in der Zusammenarbeit mit einzelnen Nachbarstaaten auch grenzüberschreitend einsetzen¹⁶³.

2.5 Wiedererlangung von Vermögenswerten (Art. 51–59)

2.5.1 Allgemeine Bestimmung (Art. 51)

Artikel 51 erläutert, dass die Rückgabe von Vermögenswerten einen wesentlichen Grundsatz des Übereinkommens darstellt und dass die Vertragsstaaten einander in dieser Hinsicht grösstmögliche Zusammenarbeit und Unterstützung gewähren. Zwar entfaltet dieser Artikel keine rechtliche Wirkung, doch er offenbart den Willen der Vertragsstaaten, alles zu unternehmen, damit das Übereinkommen gegenüber früheren Rechtstexten entscheidende Verbesserungen mit sich bringt.

¹⁵⁶ BBI 2005 6736

¹⁵⁷ BBI 2005 6736

¹⁵⁸ SR 0.351.12; Art. 18 ff.

¹⁵⁹ BÜPF, SR 780.1

¹⁶⁰ BVE, SR 312.8

¹⁶¹ BGE 132 II 1 E. 3

¹⁶² Vgl. Art. 17 und 18 des oben erwähnten Abkommens mit Deutschland über die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit.

¹⁶³ Vgl. Art. 19 bzw. 12 der oben erwähnten Abkommen mit Deutschland bzw. mit Österreich/Fürstentum Liechtenstein.

2.5.2 Verhütung und Aufdeckung der Übertragung von Erträgen aus Straftaten (Art. 52)

Artikel 52 zählt die Regeln und Grundsätze auf, die die Vertragsstaaten befolgen müssen, um die Übertragung von Erträgen aus Straftaten zu verhüten und aufzudecken. Es gilt zu verhindern, dass durch Bestechung erlangte Vermögenswerte ins internationale Finanzsystem eingebracht werden. Finanzdienstleister haben die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um ihre Kunden zu identifizieren und die Herkunft der Vermögenswerte festzustellen. Die schweizerischen Bestimmungen zur Sorgfaltspflicht stellen in diesem Bereich das Kernstück der entsprechenden Schutzvorrichtung dar. Diese Regeln beinhalten namentlich die Behandlung der Vermögenswerte von politisch exponierten Personen sowie das Verbot, Geschäftsbeziehungen zu Scheinbanken zu unterhalten. In Anlehnung an die Resolution 1373 des UNO-Sicherheitsrates übermittelt die Schweiz den Finanzintermediären ferner bestimmte landesspezifische Listen mit den Namen natürlicher und juristischer Personen, die unter dem Verdacht der Verwicklung in terroristische Handlungen stehen und unter anderem strengeren Sorgfaltspflichten unterstellt sind. Damit sind die Anforderungen von Artikel 52 durch das geltende schweizerische Recht vollständig abgedeckt.

2.5.3 Massnahmen zur unmittelbaren Wiedererlangung von Vermögensgegenständen und internationale Zusammenarbeit zum Zweck der Einziehung (Art. 53–56)

Die Artikel 53–56 befassen sich in detaillierter Weise mit der Wiedererlangung von Vermögensgegenständen auf nationaler und internationaler Ebene. Das schweizerische Recht sieht auf strafrechtlicher Ebene eine umfassende Regelung der Einziehung von Vermögensgegenständen vor und verfügt über entsprechende Regelungen im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen¹⁶⁴.

2.5.4 Rückgabe von Vermögenswerten und Verfügung darüber (Art. 57)

Absatz 2 verpflichtet jeden Vertragsstaat dazu, die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Massnahmen zu treffen, damit die zuständigen Behörden eingezogene Vermögenswerte zurückgeben können. Gemäss Artikel 74a Absatz 1 IRSG können Gegenstände oder Vermögenswerte, die zu Sicherungszwecken beschlagnahmt wurden, am Ende des Rechtshilfeverfahrens der zuständigen ausländischen Behörde auf Ersuchen hin zur Einziehung oder Rückerstattung an den Berechtigten herausgegeben werden. Gemäss Absatz 3 des erwähnten Artikels kann die Herausgabe in jedem Stadium des ausländischen Verfahrens erfolgen, in der Regel gestützt auf einen rechtskräftigen und vollstreckbaren Entscheid des ersuchenden Staates. Das schweizerische Gesetz geht damit weiter als das Übereinkommen, das sich lediglich

¹⁶⁴ Vgl. dazu Art. 70 ff. StGB und die entsprechenden Bestimmungen im IRSG, insbesondere Art. 74a IRSG.

auf eingezogene Vermögenswerte beschränkt. In diesem Zusammenhang gilt es zu erwähnen, dass der ersuchte Staat laut Übereinkommen die Rechtshilfe ausschlagen kann, wenn der ersuchende Staat sich nicht an rechtsstaatliche Grundsätze hält. In Übereinstimmung mit Artikel 46 Absatz 21 des Übereinkommens ist nach Artikel 2 IRSG einem Ersuchen, das gegen entscheidende Grundsätze verstösst und namentlich die Verfahrensgarantien der EMRK verletzt, keine Folge zu leisten. Zudem setzt das Erfordernis eines rechtskräftigen Entscheids im ersuchenden Staat dessen umfassende Zusammenarbeit voraus. Fehlt ein derartiger Entscheid, so kann der ersuchte Staat dem ersuchenden Staat die eingezogenen Vermögenswerte zurückgeben – er ist aber nicht dazu verpflichtet.

Wurden im ersuchenden Staat öffentliche Gelder veruntreut, so muss dieser als geschädigte Partei sein Eigentumsrecht daran geltend machen und wieder in den Besitz dieser Guthaben gelangen können. Dieser Sachverhalt wird durch *Absatz 3 Buchstabe a* abgedeckt, wonach der ersuchte Vertragsstaat die eingezogenen Vermögensgegenstände an den ersuchenden Vertragsstaat zurückgibt, falls öffentliche Gelder veruntreut oder veruntreute öffentliche Gelder gewaschen wurden (Art. 17 und 23) und wenn die Einziehung nach Artikel 55 und auf der Grundlage einer im ersuchenden Vertragsstaat getroffenen endgültigen gerichtlichen Entscheidung vollstreckt wurde, wobei der ersuchte Vertragsstaat auf Letzteres verzichten kann. Für diesen Fall sieht das Übereinkommen damit eine echte Pflicht zur Rückgabe durch den ersuchten Staat vor, was völkerrechtlich einen enormen Fortschritt darstellt und dem besonderen Wesen der umschriebenen Straftaten Rechnung trägt. Handelt es sich dagegen nicht um Veruntreuung öffentlicher Gelder, sondern um Erträge «aus einer anderen Straftat», so sind differenziertere Vorgaben gefragt. Tatsächlich sind Fälle denkbar, in denen der ersuchende Staat keine überwiegenden Rechte an den eingezogenen Vermögenswerten geltend machen kann und andere Lösungen zugunsten der Bestechungsopfer gefunden werden müssen. Für diese Fälle bestimmt das Übereinkommen in *Absatz 3 Buchstaben b* und *c* andere Regeln, wonach die Rückgabe an den ersuchenden Staat nicht automatisch erfolgt und die eingezogenen Vermögenswerte in jedem Einzelfall unter Berücksichtigung aller Sach- und Rechtsumstände einer möglichst gerechten Bestimmung zugeführt werden. In der Schweiz entspricht bereits das Bundesgesetz vom 19. März 2004 über die Teilung eingezogener Vermögenswerte¹⁶⁵ den Anforderungen des Übereinkommens und kann zur Anwendung gelangen.

Als Entschädigung für seine Rolle im Rückgabeverfahren kann der ersuchte Vertragsstaat, «sofern die Vertragsstaaten nichts anderes beschliessen», gegebenenfalls angemessene Kosten abziehen, die bei Ermittlungen, Strafverfolgungsmassnahmen oder Gerichtsverfahren entstanden sind, die mit der Rückgabe der eingezogenen Vermögensgegenstände enden (*Abs. 4*). Unter «angemessenen Kosten» sind entstandene Kosten und Auslagen zu verstehen, keinesfalls aber Vermittlungshonorare oder andere nicht näher bestimmte Ausgaben. Die Vertragsstaaten werden aufgefordert, die voraussichtlichen Auslagen miteinander zu besprechen¹⁶⁶.

Absatz 5 benennt weitere Vorgehensweisen, mit deren Hilfe der ersuchte und der ersuchende Staat Situationen bewältigen können, deren Lösung zweifelhaft erscheint, namentlich wenn der ersuchende Staat nicht zur gerichtlichen Zusammenarbeit imstande ist. Zur rascheren Rückführung der im Ausland eingezogenen Ver-

¹⁶⁵ SR 312.4

¹⁶⁶ Vgl. Vorarbeiten A/58/422/Add.1, S. 11.

mögenswerte können die Vertragsstaaten Ad-hoc-Lösungen vereinbaren, um nicht den Abschluss langer und komplexer Gerichtsverfahren abwarten zu müssen. Dies bedarf allerdings einer beiderseitigen Vereinbarung, da es sich hier nicht um eine automatische, obligatorische Rückgabe handelt. Der ersuchte Staat erhält damit Mitsprachemöglichkeiten, namentlich was die Bestimmung der zurückgeführten Vermögenswerte anbelangt, die möglichst zugunsten der Bevölkerung und der Bestechungsoffer einzusetzen sind.

2.5.5 Zentrale Meldestelle (Art. 58)

Nach Artikel 58 erwägt jeder Vertragsstaat die Einrichtung einer zentralen Meldestelle, die Meldungen über verdächtige Finanztransaktionen entgegennimmt, analysiert und an die zuständigen Behörden weiterleitet.

In der Schweiz nimmt die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) diese Aufgaben gestützt auf das Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997¹⁶⁷ zur Bekämpfung der Geldwäscherei wahr.

2.6 Technische Hilfe und Informationsaustausch (Art. 60–62)

2.6.1 Ausbildung und technische Hilfe (Art. 60)

Absatz 1 zählt exemplarisch die Bereiche auf, in denen jeder Vertragsstaat freiwillig aktive Ausbildungsarbeit leisten könnte; die Vertragsstaaten sind in der Wahl der Massnahmen oder Empfehlungen frei.

In der Schweiz gibt es verschiedene Schulungskonzepte für die Aus- und Weiterbildung, die von Einrichtungen wie dem Schweizerischen Polizeiinstitut oder dem «*Institut de lutte contre la criminalité économique*» angeboten werden. Diese Angebote richten sich an Mitarbeitende der kantonalen Staatsanwaltschaften und Untersuchungsrichterämter sowie der Schweizerischen Bundesanwaltschaft und des Bundesamts für Polizei. Im Übrigen haben Mitarbeitende der Bundeskriminalpolizei (BKP), die im Rahmen der neuen Zuständigkeiten des Bundes in Anwendung von Artikel 340^{bis} StGB eingestellt wurden, ausnahmslos eine dreimonatige interne Schulung durchlaufen. Ganz allgemein besuchen BKP-Mitarbeitende regelmässig Weiterbildungskurse im In- und Ausland.

Die *Absätze 2–8* betont die Notwendigkeit, anderen Ländern, insbesondere Entwicklungs- und Schwellenländern, technische Hilfe und materielle Unterstützung zu gewähren. Informationsaustausch gehört ebenfalls zu den empfohlenen Massnahmen. Den Vertragsstaaten werden zudem Beitragszahlungen an die UNODC nahegelegt, um die Anwendung des Übereinkommens in den Entwicklungsländern sicherzustellen.

Über die DEZA leistet die Schweiz bereits technische Hilfe bei der Bekämpfung der Korruption und der Geldwäscherei, wenn ein Land darum ersucht. Diese Hilfestellung läuft über allgemeine Gouvernanz-Programme oder spezielle Programme zur

¹⁶⁷ GwG, SR 955.0

Korruptionsbekämpfung. Daneben besteht in der Schweiz ein Ausbildungsangebot, das entsprechend den Bedürfnissen und Besonderheiten der betreffenden Länder modularisiert werden soll. Informationsaustausch sowie Recherchen und Studien zum Thema Korruption erfolgen in Zusammenarbeit oder unter der Leitung von Organisationen der Zivilgesellschaft oder akademischer Einrichtungen in der Schweiz oder den Entwicklungs- und Übergangsländern. Punktuell können der UNODC auch Beiträge zugunsten spezifischer Projekte überwiesen werden. Schliesslich kann für den Polizeibereich erwähnt werden, dass die Schweiz zusammen mit weiteren internationalen Partnern (Österreich und Norwegen) andere Vertragsstaaten bei Ausbildungsprogrammen in Südosteuropa mit dem Projekt OCTN (*Organised Crime Training Network for Operational Managers in South Eastern Europe*) unterstützt. Dabei soll die Effektivität der Polizei verbessert werden.

2.6.2 Samlung, Austausch und Analyse von Informationen über Korruption (Art. 61)

Artikel 61 fordert die Vertragsstaaten dazu auf, die Tendenzen der Korruption und die Verhältnisse, unter denen Korruptionsdelikte begangen werden, durch Sachverständige prüfen zu lassen und namentlich Fachwissen grenzüberschreitend zusammenzuführen mit dem Ziel, Verhütungs- und Bekämpfungsmethoden zu entwickeln, zu überwachen und zu bewerten.

Der *Dienst für Analyse und Prävention (DAP)* des Bundesamts für Polizei verfolgt die Entwicklung der Kriminalität im Allgemeinen und des internationalen organisierten Verbrechens im Besonderen. Er verfasst strategische Analysen zu verschiedenen Bereichen der Wirtschaftskriminalität und insbesondere der Korruption. Seine Berichte dienen als Entscheidungs- und Informationsgrundlage für die Verantwortlichen in der Politik und die Polizeidienste sowie für andere Bundes- und Kantonsbehörden. Bestimmte Berichte sind zudem für die Öffentlichkeit bestimmt¹⁶⁸. Zu den Aufgaben des DAP gehört ferner der Informationsaustausch mit internationalen Behörden und wissenschaftlichen Diensten.

2.6.3 Sonstige Massnahmen: Anwendung des Übereinkommens durch wirtschaftliche Entwicklung und technische Hilfe (Art. 62)

Gestützt auf *Artikel 62* werden die Mitgliedstaaten insbesondere dazu angehalten, Entwicklungsländer im Kampf gegen die Korruption in finanzieller, materieller und technischer Hinsicht nachhaltig zu unterstützen.

Die Schweiz beteiligt sich an verschiedenen internationalen und regionalen Initiativen, deren Ziel es ist, die Kapazitäten anderer Länder auf dem Gebiet der Korruptionsprävention und -bekämpfung zu stärken. Die schweizerischen Bemühungen zielen darauf ab, das Übel der Korruption an seinen Wurzeln zu packen. Verschiedene Programme der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit bezwecken, die Gouvernanz in den Partnerländern zu verbessern. Dies kann u.a. durch Reformen der öffentlichen Verwaltung und der Finanzen, Justizreformen sowie die Stärkung von

¹⁶⁸ Zum Beispiel der jährliche «Bericht Innere Sicherheit der Schweiz».

Presse und Zivilgesellschaft erreicht werden. In ihrer Eigenschaft als wichtige Beitragszahlerin bei der Weltbank und den regionalen Entwicklungsbanken¹⁶⁹ sowie in der UNO und den Spezialorganisationen der Vereinten Nationen setzt sich die Schweiz auch im multilateralen Rahmen dafür ein, dass sowohl auf Länderebene und im regionalen Kontext als auch auf globalem Niveau wirksame Massnahmen zur Vorbeugung und zur Bekämpfung der Korruption getroffen werden. Die Schweiz ist zudem Mitglied des «Global Corporate Governance Forum»¹⁷⁰, das von der Weltbankgruppe und der OECD gegründet worden ist und durch verschiedene Geber finanziert wird. Sie ist auch im sogenannten «Network on Governance» der OECD vertreten¹⁷¹. Die Schweiz beteiligt sich ferner aktiv an zwei regionalen Initiativen der OECD, nämlich der «Stability Pact Anti-Corruption Initiative for South Eastern Europe» (SPAI) und der «Anti-Corruption Initiative for Eastern Europe and Central Asia». Daneben unterstützt sie auch spezifische Projekte in einzelnen Ländern, in denen der Aufbau einer nationalen Anti-Korruptions-Behörde unterstützt wird¹⁷² oder Radiokampagnen zur Sensibilisierung der Bevölkerung finanziert werden¹⁷³. Die Schweiz unterstützt auch verschiedene Nicht-Regierungs-Organisationen, die auf dem Gebiet der Korruptionsprävention tätig sind¹⁷⁴.

Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit unterstützt die Schweiz vorzugsweise Massnahmen auf Regierungsebene (institutionelle Reformen) und Aktivitäten, welche die Zivilgesellschaft einbeziehen (Sensibilisierung, partizipative Ansätze, soziale Audits). Bei der Korruptionsbekämpfung gilt es, zwischen zwei Aspekten zu unterscheiden: Einerseits muss die Korruption als ein Übel für sich betrachtet werden, dem durch direkte Massnahmen begegnet werden kann¹⁷⁵. Andererseits ist sie als Symptom für eine schlechte Regierungsführung zu betrachten. In diesem Fall gilt es, die Ursachen zu erkennen und diese zu beheben¹⁷⁶. Die DEZA führt in diesen Bereichen verschiedene Programme durch, unterstützt regionale Initiativen, bietet technische Hilfe an und koordiniert sich mit anderen Gebern. Von präventivem Charakter ist auch die spezifische Anti-Korruptions-Klausel, die DEZA und SECO jeweils in ihre bilateralen Verträge zur Entwicklungszusammenarbeit einbauen.

Die Schweiz ist im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung und technischen Hilfe mithin recht aktiv und entspricht damit den Intentionen dieser Bestimmung.

¹⁶⁹ Afrikanische Entwicklungsbank, Asiatische Entwicklungsbank, Interamerikanische Entwicklungsbank.

¹⁷⁰ Das Forum widmet sich insbesondere der Bewusstseinsbildung in Bezug auf die Korruptionsproblematik und dem Aufbau entsprechender Institutionen und Strukturen zur Vorbeugung und Bekämpfung der Korruption in Entwicklungsländern.

¹⁷¹ In diesem Gremium wird u.a. nach Wegen gesucht, die Koordination unter den Geberländern in Bezug auf Programme zur Korruptionsbekämpfung zu erhöhen.

¹⁷² Zum Beispiel Ecuador und Madagaskar.

¹⁷³ Zum Beispiel Senegal, Benin und Niger.

¹⁷⁴ Zum Beispiel Burkina Faso und Mozambique.

¹⁷⁵ Zum Beispiel Reformen des Strafrechts, Anti-Korruptions-Agenturen, Schutz der Informanten («Whistle-Blowers protection»).

¹⁷⁶ Zum Beispiel Förderung des Informationszugangs, Reformen des Justizsystems, Reformen der öffentlichen Verwaltung, Mechanismen der Rechenschaftsablegung zwischen Bürgern und Staat.

2.7 Mechanismen zur Anwendung (Art. 63 und 64)

2.7.1 Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens (Art. 63) und Sekretariat (Art. 64)

Der Zweck der Konferenz der Vertragsparteien besteht darin, die Erreichung der im Übereinkommen festgelegten Ziele zu verbessern und dessen Umsetzung zu fördern und zu überprüfen (*Art. 63 Abs. 1*). Sie gibt sich eine Geschäftsordnung (*Art. 63 Abs. 3*). Mögliche Massnahmen zur Erreichung der Ziele werden beispielhaft aufgezählt; neben der Verbesserung der technischen Hilfe und dem Informationsaustausch sollen namentlich die Anwendung des Übereinkommens durch die Vertragsparteien überprüft und entsprechende Empfehlungen abgegeben werden (*Art. 63 Abs. 4*). Die Vertragsstaaten werden zu diesem Zweck verpflichtet, Informationen über ihre Programme, Pläne und Praktiken sowie über Gesetzgebungs- und Verwaltungsmassnahmen zur Anwendung des Übereinkommens zu übermitteln, soweit sie von der Konferenz der Vertragsparteien darum ersucht werden (*Art. 63 Abs. 6*). Der Generalsekretär der Vereinten Nationen stellt die erforderlichen Sekretariatsdienste zur Verfügung (*Art. 64 Abs. 1*).

Die erste Konferenz der Vertragsstaaten hat im Dezember 2006 in Jordanien stattgefunden. Es wurden organisatorische Voraussetzungen für die Umsetzung der seit Dezember 2005 in Kraft stehenden Konvention geschaffen. Wichtigstes Ergebnis der Konferenz bildet die Schaffung von Arbeitsgruppen im Hinblick auf die Umsetzung der Konvention (Monitoring der Implementierung in den Vertragsstaaten; Rückführung illegaler Vermögenswerte; technische Unterstützung). Diese Expertengruppen werden dieses Jahr ihre Arbeit aufnehmen und der zweiten Konferenz der Vertragsstaaten Anfang 2008 konkrete Empfehlungen unterbreiten.

2.8 Schlussbestimmungen (Art. 65–71)

2.8.1 Anwendung des Übereinkommens (Art. 65)

Die Artikel 65–71 enthalten die üblichen Schlussbestimmungen bezüglich Anwendung des Übereinkommens, Streitbeilegung, Unterzeichnung, Inkrafttreten, Änderung, Kündigung, Depositar und Sprachen.

Anwendung des Übereinkommens (Art. 65)

Um seine Verpflichtungen nach dem Übereinkommen zu erfüllen, muss jeder Vertragsstaat im Einklang mit den wesentlichen Grundsätzen seines innerstaatlichen Rechts die notwendigen Massnahmen, einschliesslich Gesetzgebungs- und Verwaltungsmassnahmen, ergreifen (*Abs. 1*). Jeder Vertragsstaat kann zur Verhütung und Bekämpfung der Korruption strengere oder schärfere Massnahmen treffen, als im Übereinkommen vorgesehen sind (*Abs. 2*).

Regelung über die Beilegung von Streitigkeiten (Art. 66)

Artikel 66 regelt den Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten bezüglich der Auslegung oder der Anwendung des Übereinkommens. Zuerst sind Streitigkeiten durch Verhandlungen beizulegen (*Abs. 1*). In einer zweiten Phase werden diese auf Verlangen eines der Vertragsstaaten einem Schiedsverfahren unterworfen (*Abs. 2*).

Bei Uneinigkeit sieht das Übereinkommen schlussendlich vor, dass die Streitigkeit schliesslich dem Internationalen Gerichtshof unterbreitet wird (*Abs. 2*).

Die Formulierung von Artikel 66 entspricht derjenigen anderer Übereinkommen der Vereinten Nationen, deren Mitglied die Schweiz ist (namentlich im Bereich des Terrorismus und der organisierten Kriminalität). Des Weiteren ist die Schweiz dem Statut des Internationalen Gerichtshofs¹⁷⁷ beigetreten und anerkennt nach Artikel 36 des Statuts seine verbindliche Gerichtsbarkeit.

Unterzeichnung, Ratifikation, Inkrafttreten und Kündigung (Art. 67, 68 und 70)

Die Konvention lag für alle Staaten vom 9. bis 11. Dezember 2003 in Mérida (Mexiko) und danach bis zum 9. Dezember 2005 am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York zur Unterzeichnung auf (*Art. 67 Abs. 1*). Sie wurde von 140 Staaten unterzeichnet und von bislang 90 Staaten ratifiziert. Die Schweiz hat die Konvention am 10. Dezember 2003 unterzeichnet.

Artikel 68 legt fest, dass das Übereinkommen am neunzigsten Tag nach Hinterlegung der dreissigsten Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde in Kraft tritt. Für Staaten, deren Ratifikation oder Beitritt zum Übereinkommen nach diesem Zeitraum erfolgt, tritt die Konvention am dreissigsten Tag nach Hinterlegung, Ratifikation, Annahme, Genehmigung oder Beitritt in Kraft. Die Konvention ist am 14. Dezember 2005 in Kraft getreten.

Schliesslich kann jeder Vertragsstaat dieses Übereinkommen durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete schriftliche Notifikation kündigen (*Art. 70*).

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

Der Beitritt zum Übereinkommen hat insgesamt keine unmittelbaren finanziellen oder personellen Auswirkungen. Da das schweizerische Recht den Anforderungen bereits vollumfänglich genügt, sind keinerlei Gesetzesanpassungen erforderlich.

Aufgrund der weltweiten Geltung des Übereinkommens kann eine Mehrbelastung der Strafverfolgungsbehörden auf Bundes- und Kantonebene sowie eine Zunahme der Rechtshilfeersuchen nicht ausgeschlossen werden. Allfällige finanzielle und personelle Auswirkungen können jedoch erst im Rahmen der Anwendung des Übereinkommens abgeschätzt werden.

Die einzige neue Aufgabe für die Schweiz, die Beschickung der Staatenkonferenz gemäss Artikel 63, wird mit den bestehenden Ressourcen bewältigt.

¹⁷⁷ SR 0.193.501; das Statut ist für die Schweiz am 28. Juli 1948 in Kraft getreten.

3.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Ratifikation hat keine direkten volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Immerhin lässt sich erwarten, dass insbesondere die verstärkte Prävention und Repression der Bestechung weltweit zu einer gewissen Verminderung der mit der Bestechung verbundenen volkswirtschaftlichen Schäden beitragen wird.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Das Geschäft ist im Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung 2003–2007 vom 25. Februar 2004¹⁷⁸ nicht angekündigt, weil das Übereinkommen erst Ende 2003 von der UNO-Vollersammlung verabschiedet wurde.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsgrundlage des Bundesbeschlusses zur Genehmigung des Übereinkommens findet sich in der allgemeinen aussenpolitischen Kompetenz des Bundes gemäss Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV). Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig.

Gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV werden völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt, wenn sie unbefristet und unkündbar sind (*Abs. 1*), den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (*Abs. 2*), wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (*Abs. 3*).

Das Übereinkommen ist jederzeit kündbar und sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Der Beitritt zum Übereinkommen bedingt keine Anpassungen des schweizerischen Rechts. Hingegen verpflichten sich die Vertragsstaaten, dem Mindeststandard des Übereinkommens landesrechtlich zu entsprechen und dazu gesetzgeberische und andere geeignete Massnahmen zu treffen. Würde die schweizerische Gesetzgebung die notwendigen Regelungen nicht enthalten, so wäre zur Umsetzung dieser Bestimmungen der Erlass von Bundesgesetzen erforderlich.

Der Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung unterliegt somit dem fakultativen Referendum für völkerrechtliche Verträge. Nach Artikel 163 Absatz 2 BV und Artikel 24 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁷⁹ erfolgt die Genehmigung in der Form des Bundesbeschlusses.

¹⁷⁸ BBl 2004 1149 1202

¹⁷⁹ SR 171.10

5.2

Verhältnis zum europäischen Recht

Die Schweiz hat das Strafrechtsübereinkommen und das Zusatzprotokoll des Europarates über Korruption ratifiziert. Diese Instrumente harmonisieren die Strafbestimmungen in den Mitgliedstaaten und verstärken die internationale Zusammenarbeit. Deren Umsetzung wird insbesondere durch gegenseitige Länderprüfungen gewährleistet. Die dadurch initiierte Harmonisierung der strafrechtlichen Erfassung der verschiedenen Formen der Amtsträger- und Privatbestechung in Europa hat sich bedingt durch die relativ hohe Zahl der beigetretenen Länder bereits zu einem beachtlichen Teil verwirklicht. Das vorliegende Übereinkommen der Vereinten Nationen ergänzt und vervollständigt diese Bestrebungen auf weltweiter Ebene.

In den letzten Jahren hat auch die Europäische Union zur Bekämpfung der Korruption auf internationaler Ebene beigetragen und dabei eine weitgehende Konvergenz mit den in diesem Bereich bestehenden Vorschriften des Europarates, namentlich des Strafrechtsübereinkommens, erzielt¹⁸⁰. Darüber hinaus hat die Kommission dem Rat am 2. März 2006 einen Beschlussentwurf vorgelegt, um das UNO-Übereinkommen gegen Korruption im Namen der EU zu ratifizieren¹⁸¹. Die Vorlage steht damit im Einklang mit dem EU-Recht, das für die Schweiz allerdings nicht verbindlich ist.

¹⁸⁰ BBl 2004 6983 7041

¹⁸¹ Vorschlag der Kommission vom 2. März 2006 für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption im Namen der Gemeinschaft, KOM (2006) 82 endg.

