

der Organisation bilden allerdings die nationalen Sektionen, die derzeit in gut 100 Ländern präsent sind. Transparency International Schweiz (Transparency Schweiz), die Schweizer Sektion der Organisation, bekämpft Korruption und Geldwäscherei in der Schweiz. Die Arbeit von Transparency Schweiz basiert auf fundierter Expertise, normalerweise in der Form von eigenen Berichten und Arbeitsinstrumenten. Gestützt da-

rauf leistet Transparency Schweiz hauptsächlich Sensibilisierungs- und Advocacy-Arbeit im Hinblick auf eine wirkungsvolle Regulierung und den korrekten Vollzug derselben. Wir setzen auf lösungsorientierte Kooperation mit allen Akteuren in Politik, Verwaltung, Wirtschaft, NGOs, Verbänden, Stiftungen und Medien, ohne darauf zu verzichten, engagiert und faktenbasiert Missstände als solche zu benennen.

# Die Whistleblower-Plattform «SwissLeaks»

Whistleblower\*innen nehmen wegen fehlenden gesetzlichen Schutzes meist sehr grosse Nachteile in Kauf: Im In- wie im Ausland sind kaum Fälle bekannt, bei denen Whistleblower\*innen ohne nennenswerte Nachteile geblieben sind. Deshalb wurde die Plattform «SwissLeaks» ins Leben gerufen, die es Hinweisgeber\*innen ermöglicht, anonym zu bleiben. Seit zwei Jahren ist sie online. Funktioniert sie? Ein Bericht.

## Autor

**Andreas Freimüller**

Ist seit 30 Jahren in Kampagnen engagiert, früher bei Greenpeace als Aktivist, später als Berater. Um die Schweiz ökologischer und sozialer zu machen, hat er Campax mitgegründet, war bis 2019 Präsident des Vereins, ist seither Geschäftsführer und einfaches Vorstandsmitglied. 2018 war er Mitbegründer der unabhängigen Schweizer Whistleblower-Plattform SwissLeaks. [campax.org](http://campax.org), [swiss-leaks.net](http://swiss-leaks.net)



BAZ

Für die Zukunft wünsche ich mir, dass sich möglichst viele Schweizerinnen und Schweizer von der Wichtigkeit der Prävention und Bekämpfung der Korruption in der Schweiz angesprochen fühlen. Sollte dies bei einigen Leserinnen und Lesern der Fall sein, würde mich freuen, sie bald als Einzelmitglieder bei uns begrüssen zu dürfen. Wir finanzieren uns ausschliesslich über Mitgliederbeiträge und Spenden.

hatte SwissLeaks zunächst eine sehr grosse Anzahl von Hinweisen erhalten, doch dies hat wieder deutlich abgenommen. Zur Zeit erhalten wir im Durchschnitt ein bis drei ernstzunehmende Hinweise pro Monat.

## Art der Fälle bei SwissLeaks

Bei der Mehrzahl der von uns behandelten Fälle geht es um Probleme in der Wirtschaftsf- und Arbeitswelt. Betroffen sind irreguläre Finanzabläufe bei Unternehmen, wo es mitunter um Summen im mehrstelligen Millionenbereich geht, immer wieder geht es auch um arbeitsrechtliche Probleme und um Fälle von Fehlverhalten am Arbeitsplatz, insbesondere um sexuelle Belästigung.

Bei etlichen Fällen, die bei uns eingehen, handelt sich gar nicht um Whistleblowing im eigentlichen Sinne, also einen erstmalig geäusserten Hinweis. Oft landen auch Schicksale bei uns, die bereits einen langen und schwierigen Weg durch die Gerichte oder Amtsstuben hinter sich haben und die in SwissLeaks eine letzte Möglichkeit sehen, endlich Gehör zu finden. In solchen Fällen müssen wir klarstellen, dass es sich beim jeweiligen Fall nicht um Whistleblowing handelt, und an andere geeignete Stellen verweisen. Dabei kommt es dann auch immer wieder vor, dass wir uns den Unmut solcher Hinweisgeber\*innen zuziehen, weil wir eben nicht das von uns Verlangte tun.



BAZ

«Der prominente Fall von sexueller Belästigung bei Ernst & Young Switzerland aus dem Jahr 2018 illustriert das Beispiel eines inzwischen erfolgreich abgeschlossenen und öffentlich darstellbaren Falles.»

## Schwierige Beweisfindung

Die Erhärtung von Hinweisen stellt für die Arbeit von SwissLeaks die grösste Herausforderung dar. Auch bei sehr glaubhaften und schwerwiegenden Vorwürfen ist es bereits mehrfach vorgekommen, dass sie nicht ausreichend zu belegen waren. Eine Strategie, die wir immer wieder anwenden, ist es, die Beschuldigten mit den Vorwürfen zu konfrontieren. Doch wenn Beschuldigte die Vorwürfe zurückweisen, ist bei mangelhafter Beweislage oft nichts zu machen. Medienhäuser, mit denen wir in solchen Fällen häufig korrespondieren, können dann aus rechtlichen Gründen genauso wenig publizieren wie wir.

Die Finanzfälle haben uns in der Vergangenheit die grössten Knacknüsse aufgelegt. Denn selbst wenn die für solche Fälle vorgesehenen Meldestellen die Hinweise erhalten haben, geben sie meistens keine Auskunft über das weitere Vorgehen oder den Status des Falles, so dass wir oft weiterhin im Dunkeln tappen. Bei arbeitsrechtlichen Fällen tragen wir oft beratend zum weiteren Vorgehen bei; so zum Beispiel

über die Funktion der Schlichtungsstellen bei missbräuchlichen oder diskriminierenden Kündigungen.

Zur Zusammenarbeit mit den Medien kommt es am häufigsten bei Fällen von sexueller Belästigung. Da der Schutzbedarf der Betroffenen für uns stets Priorität hat und unser Handeln leitet, kommt es letztendlich nicht immer zu einer Publikation des Falles. Deshalb kann es sein, dass wir zuerst den Kontakt mit dem beschuldigten Unternehmen suchen, obwohl es eigentlich auch ein öffentliches Interesse am Fall geben würde. Im Licht der Öffentlichkeit zu stehen, ist für die meisten Betroffenen eine grosse Belastung und wird deshalb nach Möglichkeit vermieden. Wenn man sich den Verlauf der Geschichten bekannter Whistleblower\*innen anschaut, dann wird schnell klar, dass sie einen hohen Preis zahlen, sobald sie den Schutz der Anonymität verlassen.

## Zielkonflikte

Hier zeigt sich auch ein zentraler Zielkonflikt des Whistleblowing: Anonymi-

tät schützt Hinweisgeber\*innen, doch auch dies nur bedingt. Sobald die Zahl der Personen, die über die inkriminierten Vorgänge Bescheid wissen, hinreichend klein ist, können Hinweisgeber\*innen auch bei anonymisierten Verfahren häufig eingegrenzt werden. Auf der anderen Seite hat eine Geschichte, bei der eine Person mit Namen und/oder Gesicht dahinter steht, grundsätzlich eine grössere Glaubwürdigkeit als eine, die auf anonymen Hinweisen beruht.

Der prominente Fall von sexueller Belästigung bei Ernst & Young Switzerland aus dem Jahr 2018 illustriert das Beispiel eines inzwischen erfolgreich abgeschlossenen und öffentlich darstellbaren Falles. Nachdem verschiedene anonyme Quellen uns zu dem heiss debattierten Fall weitere Informationen haben zukommen lassen, haben wir EY direkt und öffentlich sichtbar mit den Vorwürfen konfrontiert und gleichzeitig eine Petition an den globalen CEO von EY gestartet, um eine Aufarbeitung in Gang zu bringen. In der Folge wurde der angeschuldigte Manager per sofort

freigestellt und verliess das Unternehmen, etwas später trat auch der CEO von EY Switzerland von seinem Posten zurück.

### Ein neuer Anlauf für mehr Schutz für Whistleblower\*innen

Nachdem sich vier Justizminister\*innen über 12 Jahre die Zähne an einem besseren Schutz für Whistleblower\*innen ausgebissen hatten, hat der Nationalrat im Frühling diesen Jahres den vorliegenden Gesetzesentwurf endgültig verabsenkt. Dies gelang, weil Rechte und Linke gemeinsam gegen das Gesetz opponiert hatten. Den Rechten ging das Gesetz zu weit, den Linken, insbesondere den Gewerkschaften, ging es zu wenig weit. Dies reichte aus, um den Entwurf zu beerdigen. Campax, die Mutterorganisation von «Swissleaks», hat sich für den Gesetzesentwurf eingesetzt, weil er unserer Meinung nach immerhin eine kleine Verbesserung gebracht hätte. Doch nachdem sich die eigenössischen Räte so lange erfolglos mit dem Gesetzesentwurf beschäftigt haben, ist nun verständlicherweise die Motivation allgemein eher klein, dies gleich noch einmal zu tun. Trotzdem sind wir der Überzeugung, dass dies dringend notwendig ist.

Durch solche Untätigkeit fällt die Schweiz bezüglich Whistleblower\*innenschutz immer weiter hinter andere Länder zurück und wird sich bald als «schwarzes Schaf» in Europa wiederfinden. Die EU-Direktive zum Whistleblowerschutz<sup>2</sup> ist derzeit in der Phase der Transposition. Das heisst, jedes Mitgliedsland muss Schritte unternehmen, die neue Direktive in nationales Recht zu überführen. In Kürze wird also jedes europäische Land über einen fortschrittlichen Whistleblower\*innenschutz verfügen, und die Schweiz wird in der «Steinzeit» zurückgelassen. Auch Länder ausserhalb der EU, wie zum Beispiel Serbien, haben die Zeichen der Zeit erkannt und den Schutz von Hinweisgeber\*innen mit einer moderneren Gesetzgebung ernst genommen.

Zeit erkannt und den Schutz von Hinweisgeber\*innen mit einer moderneren Gesetzgebung ernst genommen.

### Schritte für ein neues Gesetz

Campax hat deshalb im Sommer 2020 begonnen, eine Koalition zu bilden, die einen neuen legislativen Anlauf für einen besseren Whistleblower\*innenschutz vorbereitet. Damit leisten wir die Vorarbeit dafür, dass ein neuer, breiter abgestützter Gesetzesvorschlag

bereit liegt, wenn die Zeit reif ist für einen nächsten Anlauf im Parlament. Wir sind überzeugt, dass es nicht sehr lange dauern wird, bis ein neuer, spektakulärer Fall wieder die Gemüter der Schweizer Öffentlichkeit und Politik erregt und die Notwendigkeit von mehr Schutz für Hinweisgeber\*innen einmal mehr klar zu Tage tritt. Unsere Kampagne für mehr Whistleblower\*innenschutz und die Plattform SwissLeaks (swiss-leaks.net) sind bereit dafür.

# Korruption in der Bundesverwaltung – Erkenntnisse aus der Praxis und Ansätze für die Prävention

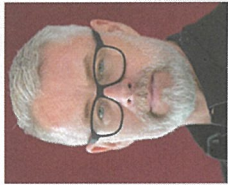
Zur Entstehung von Korruption tragen sowohl individuelles Verhalten als auch organisatorische Rahmenbedingungen bei. Da es keine Patentlösung für Korruptionsprävention gibt, sollen Präventionsmassnahmen auf beiden Ebenen individuell auf die jeweiligen Korruptionsrisiken abzielen und den Verantwortlichen ermöglichen, diese Risiken zu erkennen und entsprechend zu agieren.

Zur Erarbeitung erfolgreicher Massnahmen gegen Korruption lässt sich viel aus der Praxis lernen. Deshalb zwei Beispiele zur Einleitung:

### Autor

#### Martin Boess

Chef Nationale polizeiliche Kriminalprävention, Bundesamt für Polizei fedpol



### Beispiel 1: Eigenhändige Vergabe von Aufträgen

K. L., Chef Haustechnik eines Bundesgebäudes, hielt über Jahre hinweg ein Bestechungssystem aufrecht, in dem er eigenhändig Aufträge an knapp ein Dutzend Handwerker aus der Region vergab. Dafür kassierte er Schmiergelder in der Gesamthöhe von rund CHF 300'000, welche unter anderem dazu dienten, eine private Liegenschaft zu renovieren. Die Zuwendungen betrugen üblicherweise zehn Prozent der



123RF/Vadim Gushva

«Dafür kassierte er Schmiergelder in der Gesamthöhe von bis zu CHF 300'000, welche unter anderem dazu dienten, eine private Liegenschaft zu renovieren.» (Symbolbild)

Auftragssumme. Der Bundesbedienstete hatte eine Kompetenzsumme von CHF 10'000. Da er das Vertrauen seiner Vorgesetzten genoss, liessen sie ihm einen Vergabespielraum bis CHF 50'000.

Alle involvierten Personen profitierten von dem Arrangement, was dazu führte, dass das System zwei Jahrzehnte problemlos funktionierte. Die Anzeige einer Drittperson im nahen Umfeld eines Handwerkers brachte schliesslich Licht in das Bestechungsgeflecht und setzte die Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden des Bundes in Gang. Es wurden mehrere Hausdurchsuchungen durchgeführt. Der Hauptbeschuldigte befand sich rund vierzehn Tage in Untersuchungshaft. Er wurde wegen Sich-Besteichen-Lassens, Vorteilsnahme, mehrfacher ungetreuer Amtsführung und Urkundenfälschung zu einer Gefängnisstrafe von zwei Jahren, einer Busse von CHF 10'000, einer Entschädigungszahlung an den Bund in Höhe von CHF 156'000 sowie zur Übernahme der Verfahrenskosten von CHF 45'000 verurteilt. Von den mitangeklagten zehn Handwerkern wurden drei mit bedingten Haftstrafen und weitere mit Geldbussen und Kostenbeteiligungen bestraft.

### Beispiel 2: Missachten von Vorschriften

R. S., Chef Leistungsbezug Informatik eines Bundesbetriebs, auch für die Be-

nen, berief sich der Cheffunktionär auf die gesetzlich vorgesehene Ausnahme der Dringlichkeit wegen unvorhergesehener Ereignisse. Unter anderem tat er dies, um das Gesamtprojekt nicht zum Erliegen zu bringen. Dies war, Inspektionsberichten zufolge, teils der inadäquaten Planung geschuldet. Dadurch konnten mit denselben Firmen erneut Verträge abgeschlossen werden. Insgesamt betraf dies 21 Informatik-Dienstleistungsverträge mit einem Auftragsvolumen von über CHF 4 Millionen.

Dabei wurden insbesondere zwei Firmen berücksichtigt, zu deren Verantwortungsträgern der Hauptangeklagte auch in der Freizeit persönliche Beziehungen pflegte. In einer der Firmen hatte sein Sohn während seiner Marktingausbildung das Praktikum absolviert, in der anderen arbeitete jener später. Der Kaderfunktionär hatte sich zudem während eines Zeitraums von mehreren Jahren von den Geschäftspartnern der bevorzugten Firmen zu rund 40 Essen, teils mit Hotelübernachtung, und zu einem Sportanlass im Ausland einladen lassen. Die nachgewiesene Deliktsumme belief sich auf rund CHF 5'000. Das Gericht stufte dieses Verhalten als strafbar und nicht bloss disziplinarisch relevant ein. Er wurde wegen ungetreuer Amtsführung und mehrfacher Vorteilsnahme schuldig gesprochen und zu einer bedingten Freiheitsstrafe von 16 Monaten sowie einer bedingten Geldstrafe von 60 Tagesstrafen à CHF 450 verurteilt. Zwei mitangeklagte Geschäftspartner wurden wegen mehrfacher Vorteilsgewährung zu bedingten Geldstrafen von 150 Tagesstrafen à CHF 100 respektive 100 Tagesstrafen à CHF 400 verurteilt.

### Korruption begünstigende Faktoren

Feststellungen aus der Ermittlungspraxis bei fedpol zeigen, dass Beziehungsnähe ein erhebliches Korruptionsrisiko darstellt. Einerseits betrifft dies die Nähe der Amtsträger\*innen zu Vorgesetzten, andererseits diejenigen der Amtsträger\*in zu wiederkehrenden

«Der Kaderfunktionär hatte sich von den Geschäftspartnern der bevorzugten Firmen zu rund 40 Essen, teils mit Hotelübernachtung, einladen lassen.» (Symbolbild)



123RF/Mayra Pleshkun