

12.3114

**Bericht des Bundesrates
zu den Lösungsansätzen für Interessenkonflikte
im Bundesrecht**

(in Beantwortung des Postulats 12.3114 Recordon vom 8. März 2012)

vom 28. November 2014

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

In Beantwortung des Postulats 12.3114 Recordon vom 8. März 2012 mit dem Titel «Bundesrecht. Lösungsansätze für Interessenkonflikte» unterbreiten wir Ihnen den folgenden Bericht.

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

28. November 2014

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Didier Burkhalter
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Dieser Bericht befasst sich mit den Regelungen und Lösungsansätzen, die auf Interessenkonflikte im Bund Anwendung finden. Er gibt einen Überblick über die Regelungen für die Bundesverwaltung sowie für verselbstständigte Einheiten des Bundes. Er stellt rechtsvergleichende Bezüge zu anderen europäischen Staaten her, analysiert die Ergebnisse einer Umfrage bei der Bundesverwaltung und bei verselbstständigten Einheiten des Bundes und betrachtet neuere Entwicklungen. Der Bericht kommt zum Schluss, dass das geltende Recht betreffend Verhinderung von Interessenkonflikten und Korruptionsprävention im Bund auf einem guten Stand ist. Vorgeschlagen wird die Fortführung des bisher vom Bundesrat verfolgten pragmatischen Kurses punktueller Anpassungen bei Bedarf und Gelegenheit.

Ausgangslage

Am 8. März 2012 reichte Ständerat Luc Recordon ein Postulat mit dem Titel «Bundesrecht. Lösungsansätze für Interessenkonflikte» (12.3114) ein. Darin ersucht er den Bundesrat, einen Bericht vorzulegen, der über bestehende Grundsätze und Lösungsansätze bei Interessenkonflikten im Schweizer Bundesrecht Auskunft gibt. Der Bericht soll aufzeigen, wo allenfalls Verbesserungspotenzial besteht. Recordon verweist auf verschiedene Beispiele aus jüngerer Zeit, wo Unsicherheiten entstanden seien, wie bei Personen vorzugehen sei, die insbesondere aus finanziellen Gründen in einen Interessenkonflikt geraten. Es müssten strikte und allgemeingültige Regeln gelten, um das Vertrauen der Bevölkerung in öffentliche Institutionen nicht zu gefährden. Recordon verweist auf andere Rechtsordnungen wie das angelsächsische Recht, in dem schon der blosse «Anschein» eines Interessenkonflikts ernst genommen werde. In seiner Antwort vom 9. Mai 2012 erklärte sich der Bundesrat bereit, einen Bericht zu verfassen, der die im Bundesrecht vorhandenen Vorschriften und Grundsätze zur Vermeidung von Konflikten zwischen privaten und öffentlichen Interessen aufzeigt und einen allfälligen Handlungsbedarf prüft. Er meinte aber auch, es erscheine ihm aufgrund der Verschiedenheit der zu untersuchenden Konstellationen wenig wahrscheinlich, dass allfällige Verbesserungen mittels einer einheitlichen, alles erfassenden Regelung erzielt werden könnten. Am 5. Juni 2012 nahm der Ständerat das Postulat an.

Inhalt der Vorlage

Das Bundesamt für Justiz (BJ) führte im Frühjahr 2013 bei den Einheiten der zentralen und der dezentralen Bundesverwaltung sowie bei Organisationen und Unternehmen, die entweder vom Bund beherrscht werden oder für diesen öffentliche Aufgaben wahrnehmen, eine schriftliche Umfrage durch. Die Ergebnisse dieser Umfrage flossen in den Bericht ein. Das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) erstellte zudem ein Rechtsgutachten, das die einschlägigen Regelungen in Frankreich, Norwegen, Österreich, Schweden, im Vereinigten Königreich und überblicksartig auch in Deutschland erfasst.

Der Bericht kommt zum Schluss, dass das geltende Bundesrecht betreffend Verhinderung von Interessenkonflikten einen guten Stand aufweist. Die Ergebnisse der vom BJ durchgeführten Umfrage zeigen, dass die befragten Verwaltungseinheiten, Organisationen und Unternehmen die Vermeidung oder Beseitigung von Interessenkonflikten und die Korruptionsprävention ernst nehmen. Einem Ausbau oder einer Verschärfung bestehender Regelungen, die nicht nur in Gesetzen und Verordnungen, sondern auch in Verhaltenskodizes, internen Weisungen oder vertraglichen Vereinbarungen enthalten sind, wird mit Skepsis begegnet. Die Befragten befürchten, zu starre Regelungen könnten ihre Spielräume bei der Personalrekrutierung für Kaderfunktionen oder hoch spezialisierte Stellen über Gebühr einengen. Der Bericht zeigt auch auf, dass das Recht und die Praxis des Bundes betreffend Verhinderung von Interessenkonflikten und die Korruptionsprävention in den letzten Jahren neuen Herausforderungen gut Rechnung getragen und sich entwickelt hat.

Im Bericht wird vorgeschlagen, allenfalls punktuelle Anpassungen oder Ergänzungen vorzunehmen, wenn eine konkrete Überprüfung ergibt, dass solche sinnvoll sind. Dies kann aufgrund einzelner Aufträge oder als Konsequenz der Aufarbeitung bestimmter Vorfälle geschehen, allenfalls auch aufgrund der vom Bundesrat in den «Corporate-Governance-Berichten» entwickelten systematischen Kriterien zur personalpolitischen Steuerung der verselbstständigten Einheiten des Bundes. Eine Überprüfung der Personalstatute bereits bestehender verselbstständigter Einheiten soll gemäss Corporate-Governance-Zusatzbericht nicht sofort, sondern erst dann an die Hand genommen werden, wenn einer Totalrevision der organisationsrechtlichen Grundlagen der betreffenden Einheiten ansteht. Die für die Schweiz 2016 zu erwartende vierte Evaluationsrunde der «Groupe d'Etats contre la Corruption» (GRECO) könnte ebenfalls eine Gelegenheit zur Überprüfung einzelner Regelungen sein. Ebenso wichtig wie Regelungen sind schliesslich die kontinuierliche Information, Schulung und Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der Bundesrat wird die zuständigen Stellen der Bundesverwaltung, aber auch die verselbstständigten Einheiten des Bundes anhalten, ihre diesbezüglichen Anstrengungen fortzuführen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	1266
1 Ausgangslage	1271
1.1 Das Postulat 12.3114	1271
1.2 Organisation der Arbeiten	1272
1.3 Abgrenzung des Themenbereichs	1272
1.3.1 Konflikte zwischen öffentlichen und privaten Interessen	1272
1.3.2 Erfasste Personen und Einrichtungen	1273
2 Bundesrecht	1276
2.1 Bundespersonalrecht	1276
2.1.1 Allgemeines	1276
2.1.2 Treuepflicht	1277
2.1.3 Nebenbeschäftigungen	1277
2.1.4 Verbot der Annahme von Geschenken und anderen Vorteilen	1278
2.1.5 Berufs- und Geschäftsgeheimnis und Umgang mit nicht öffentlichen Informationen	1279
2.1.6 Ausstandspflichten	1279
2.1.7 Anzeigepflicht bei strafrechtlich relevantem Verhalten	1280
2.1.8 Karenzfristen / Cooling-off-Perioden	1280
2.1.9 Personensicherheitsprüfung	1280
2.2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationrecht	1281
2.2.1 Ausstandspflichten	1281
2.2.2 Berufliche Unvereinbarkeiten bei Magistratspersonen	1281
2.3 Parlamentsrecht	1282
2.3.1 Berufliche Unvereinbarkeiten und Ausstandspflichten	1282
2.3.2 Offenlegungspflichten	1282
2.4 Verwaltungsverfahren	1283
2.5 Regelungen für ausserparlamentarische Kommissionen	1283
2.6 Rechtlich verselbstständigte Körperschaften, Anstalten und Stiftungen der dezentralen Bundesverwaltung	1284
2.6.1 Einleitung	1284
2.6.2 Schweizerisches Heilmittelinstitut (swissmedic)	1285
2.6.3 Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)	1286
2.6.4 Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI)	1287
2.7 Schweizerische Nationalbank (SNB)	1287
2.8 Bundesanwaltschaft	1289
2.9 Strafrecht	1289
3 Rechtsvergleich	1290
3.1 Einleitung	1290
3.2 Allgemeiner Überblick	1290
3.2.1 Rechtlicher Rahmen	1290
3.2.2 Treuepflicht und daraus abgeleitete Schranken	1291
3.2.3 Karenzfristen / Cooling-off-Perioden	1292

3.2.4	Sanktionen	1292
3.2.5	Spezifische Instrumente und Einrichtungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten	1293
3.2.6	Reformbedarf	1293
3.3	Einzelne Staaten	1293
3.3.1	Deutschland	1293
3.3.2	Frankreich	1294
3.3.3	Österreich	1296
3.3.4	Norwegen	1297
3.3.5	Schweden	1297
3.3.6	Vereinigtes Königreich	1298
4	Resultate der Umfrage bei der Bundesverwaltung	1299
4.1	Einleitung	1299
4.2	Rekrutierung qualifizierten Personals mit Entscheid-, Aufsichts- oder Kontrollbefugnissen	1300
4.3	Sicherstellung der Unabhängigkeit von Gremien	1301
4.4	Verhaltenskodizes und Weisungen zum Umgang mit Interessenbindungen	1302
4.4.1	Regeln zur Vermeidung und Offenlegung von Interessenkonflikten	1302
4.4.2	Zeitpunkt der Offenlegung von Interessenkonflikten	1303
4.4.3	Information der Öffentlichkeit über Interessenbindungen von Angestellten	1304
4.5	Vorfälle aus der Praxis, Risiken und Massnahmen bei Interessenkonflikten	1305
4.5.1	Vorfälle aus der Praxis im Zusammenhang mit Interessenkonflikten	1305
4.5.2	Spezifische Risiken und Massnahmen bei Interessenkonflikten	1305
4.6	Sanktionen bei Verstössen gegen Regeln zum Umgang mit Interessenbindungen	1306
4.7	Ausstand	1307
4.7.1	Ausstandsregeln	1307
4.7.2	Spezifische Risiken und Vorfälle aus der Praxis im Zusammenhang mit Ausständen	1307
4.8	Nebentätigkeiten	1308
4.9	Karenzfristen nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit dem Bund	1310
4.10	Handlungsbedarf	1311
5	Neuere Entwicklungen im Bund	1312
5.1	Corporate-Governance-Berichte des Bundesrates	1312
5.2	Empfehlungen der GRECO und ihre Umsetzung	1314
5.3	Korruptionsprävention	1316

5.4	Karenzfristen / Cooling-off-Perioden bei Magistratspersonen und hohen Kaderangestellten	1318
5.5	Offenlegung der Interessenbindungen	1320
6	Einschätzung	1321
6.1	Geltendes Bundesrecht	1321
6.2	Überblick über neuere Entwicklungen im Bund	1322
6.3	Resultate der Umfrage bei der Bundesverwaltung	1323
6.4	Rechtsvergleich	1323
7	Schlussfolgerungen und Massnahmen	1324
7.1	Schlussfolgerungen	1324
7.2	Massnahmen	1324

Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Das Postulat 12.3114

Am 8. März 2012 reichte Ständerat Luc Recordon (Grüne Partei) ein Postulat mit dem Titel «Bundesrecht. Lösungsansätze für Interessenkonflikte» (12.3114) ein. Darin ersucht er den Bundesrat, einen Bericht vorzulegen, der über bestehende Grundsätze und Lösungsansätze bei Interessenkonflikten im Schweizer Bundesrecht Auskunft gibt. Der Bericht soll aufzeigen, wo allenfalls Verbesserungspotenzial besteht.¹

Recordon verweist auf verschiedene Beispiele aus jüngerer Zeit, in denen Unsicherheiten entstanden seien, wie bei Personen vorzugehen sei, die insbesondere aus finanziellen Gründen in einen Interessenkonflikt geraten. Die Tragweite von Konflikten zwischen öffentlichen und privaten Interessen werde unterschätzt. Wichtig sei, wie stark ein öffentliches Amt mit dem Beruf oder der persönlichen Stellung verbunden ist. Es müssten strikte und allgemeingültige Regeln gelten, um das Vertrauen der Bevölkerung in öffentliche Institutionen nicht zu gefährden. Recordon verweist auf andere Rechtsordnungen wie etwa das angelsächsische Recht, in welchem schon der blosse «Anschein» eines Interessenkonflikts ernst genommen werde. Ähnliche Gedanken finde man in den Rechts- und Standesregeln des Anwaltsberufs. In diesem Zusammenhang interessieren Recordon die Verwaltungsbehörden, die Polizeibehörden, die Behörden des Service public samt Organisationen, Anstalten und unabhängigen Unternehmen, die vom Bund mit öffentlichen Aufgaben betraut wurden, wie etwa die Schweizerische Nationalbank (SNB), die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA), der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB), die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und die Post, aber auch parlamentarische Stellen, die Untersuchungs- und Aufsichtskompetenzen besitzen oder grossen Einfluss haben, wie etwa auch die Aufsichtsbehörde über die Bundesstaatsanwaltschaft. Innerhalb der Rechtspflege schein es dagegen weniger Regelungsbedarf zu geben, da dort der Umgang mit Interessenkonflikten durch detaillierte Normen geregelt sei.

In seiner Antwort vom 9. Mai 2012 erklärte sich der Bundesrat bereit, einen Bericht zu verfassen, der die im Bundesrecht vorhandenen Grundsätze und Vorschriften zur Vermeidung von Konflikten zwischen privaten und öffentlichen Interessen und einen allfälligen Handlungsbedarf aufzeigt. Er meinte aber auch, es erscheine ihm aufgrund der Verschiedenheit der zu untersuchenden Konstellationen wenig wahrscheinlich, dass allfällige Verbesserungen mittels einer einheitlichen, alles erfassenden Regelung erzielt werden könnten.

Am 5. Juni 2012 nahm der Ständerat das Postulat an.

¹ www.parlament.ch > Curia Vista

1.2 **Organisation der Arbeiten**

Das bei der Erstellung des Berichts federführende Bundesamt für Justiz (BJ) führte im Frühjahr 2013 bei den Einheiten der zentralen und der dezentralen Bundesverwaltung sowie bei grösseren Gesellschaften, die entweder vom Bund beherrscht werden oder für diesen öffentliche Aufgaben wahrnehmen (SNB, Post, Schweizerische Unfallversicherungsanstalt [SUVA], Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft [SRG]) eine schriftliche Umfrage durch. Die Ergebnisse dieser Umfrage fliessen in den Bericht ein. Im Auftrag des BJ legte das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) überdies am 30. Januar 2014 ein Gutachten vor über Regelungen zu Interessenkonflikten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der staatlichen Verwaltung und staatlicher Unternehmen in Frankreich, Norwegen, Österreich, Schweden und im Vereinigten Königreich. In überblickartiger Form wurde auch Deutschland einbezogen. Bei der redaktionellen Arbeit hatte das BJ auch immer wieder Kontakt mit dem Eidgenössischen Personalamt (EPA).

1.3 **Abgrenzung des Themenbereichs**

Der vorliegende Bericht befasst sich mit der Regelung von Konflikten zwischen öffentlichen und privaten Interessen bei Personen, die beim Bund, einer von ihm beherrschten Institution sowie bei Organisationen oder Einrichtungen, die für den Bund öffentliche Aufgaben wahrnehmen, tätig sind oder waren.

1.3.1 **Konflikte zwischen öffentlichen und privaten Interessen**

Inhaltlich geht es im Bericht um Konflikte zwischen öffentlichen und privaten Interessen. Personen, die direkt für den Bund tätig sind oder die bestimmte, dem Bund oder durch ihn kontrollierten Einrichtungen obliegende Aufgaben wahrnehmen, handeln im *öffentlichen Interesse*. Bei solchen Tätigkeiten können sie in Konflikte mit ihren privaten Interessen geraten.

Bei *tatsächlich auftretenden* Konflikten zwischen öffentlichen und privaten Interessen sind Letztere häufig, aber nicht immer, *finanzieller Art*. So können private finanzielle Interessen mit der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe für den Bund kollidieren, wenn eine Person, die für den Bund arbeitet, zusätzlich eine entlohnte Nebenbeschäftigung wahrnimmt. Mit öffentlichen Interessen kollidierende Privatinteressen sind auch im Spiel, wenn eine für den Bund tätige Person öffentlich nicht bekannte Informationen aus ihrer Tätigkeit zum Zwecke der eigenen Bereicherung nutzt. Vorwürfe, von einem Insidergeschäft profitiert zu haben, führten am 9. Januar 2012 zum Rücktritt des damaligen Vorsitzenden des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank, Philipp Hildebrand.

Für das Gemeinwesen oder von ihm eingesetzte oder beherrschte Einrichtungen fast ebenso problematisch kann es auch sein, wenn objektiv zwar kein Interessenkonflikt vorliegt, gegen aussen aber der begründete *Eindruck* entsteht, es bestehe ein solcher. Solche *scheinbaren Interessenkonflikte* können das Vertrauen der Bevölkerung in Unabhängigkeit, Funktionsfähigkeit und Gemeinwohlausrichtung der staatlichen Institutionen ebenfalls untergraben. Eine besondere Rolle spielt diese Fallkategorie

bei Rechtsverfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen. In solchen Verfahren hat gemäss Artikel 29 Absatz 1 der Bundesverfassung² (BV) jede Person einen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Sie hat nach herrschender Lehre und Praxis unter anderem Anspruch darauf, dass am Verfahren beteiligte Personen, bei denen ein *objektiv begründeter Anschein* von Befangenheit oder Voreingenommenheit besteht, in den Ausstand treten.³ Auf solche Konstellationen ist nicht nur in Rechtsverfahren, sondern im öffentlichen Handeln überhaupt zu achten. So gibt der Kodex vom 15. August 2012⁴ für das Personal der Bundesverwaltung zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zum Umgang mit nicht öffentlichen Informationen (nachfolgend: Verhaltenskodex) den Angestellten das Ziel vor, «*tatsächliche* oder *scheinbare* Interessenkonflikte» zu vermeiden (Ziff. 1 Verhaltenskodex). Vergleichbare Kategorien kennt zum Beispiel auch die Eidgenössische Kommission für Impffragen (EKIF), die bei einer für sie tätigen Fachperson von einem *scheinbaren* Interessenkonflikt ausgeht, wenn es zwar «sehr unwahrscheinlich» ist, dass eine Interessenbindung einen Einfluss auf ihre Haltung hat, die betreffende Konstellation aber dazu führen könnte, «dass ihre Objektivität von Dritten in Frage gestellt wird».⁵

1.3.2 Erfasste Personen und Einrichtungen

Der vorliegende Bericht befasst sich mit Interessenkonflikten bei Personen, die für den Bund tätig sind. Es geht dabei um folgende Personen und Einheiten:

- Magistratspersonen der Exekutive (Mitglieder des Bundesrates und Bundeskanzlerin oder Bundeskanzler);
- Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung gemäss Anhang 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998⁶ (RVOV);
- ausserparlamentarische Kommissionen gemäss Anhang 2 RVOV;
- parlamentarische Aufsichtsgremien (insbesondere Delegationen) und Parlamentsdienste;
- weitere Gesellschaften, Körperschaften oder Organisationen, die entweder für den Bund öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder vom Bund beherrscht werden.

Magistratspersonen wie die Mitglieder des Bundesrates oder die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler stehen besonders im Fokus, wenn es um das Vertrauen der Bevölkerung in die Institutionen des Bundes geht. Tatsächlich auftretende oder scheinbare Interessenkonflikte bei diesen Personen können die Glaubwürdigkeit des

² SR 101

³ So bejahte das Bundesgericht den Anspruch eines Beschuldigten auf den Ausstand eines Freiburger Untersuchungsrichters, da dessen Äusserungen objektiv geeignet gewesen seien, Zweifel an seiner Unbefangenheit zu erwecken, BGE 127 I 196 ff., 201 E. 2e; vgl. auch Giovanni Biaggini, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007, zu Art. 29 N 16 sowie BGE 133 I 1 ff., 6 E. 6.2.

⁴ BBl 2012 7873; www.epa.admin.ch > Themen > Arbeitgeberin Bundesverwaltung.

⁵ Vgl. Interessenerklärung für die Mitglieder der Eidgenössischen Kommission für Impffragen, zu finden unter www.bag.admin.ch > Themen > Kommissionen > Eidgenössische Kommission für Impffragen > Die Kommission > Unabhängigkeit.

⁶ SR 172.010.1

Bundes stärker erschüttern, als wenn solche Situationen auf der Verwaltungsebene eintreten. Um einen tatsächlichen oder potenziellen Interessenkonflikt ging es beim Rücktritt der ersten Bundesrätin, Elisabeth Kopp, am 12. Dezember 1989. Medien hatten ihr vorgeworfen, ihrem Ehegatten Hans W. Kopp telefonisch interne Informationen weitergeleitet zu haben, die Abklärungen wegen Geldwäscherei gegen ein Unternehmen betrafen, in dessen Verwaltungsrat er sass. Der per Ende Oktober 2010 aus dem Bundesrat zurückgetretene Moritz Leuenberger nahm im April 2011 ein Verwaltungsratsmandat des grössten Schweizer Baukonzerns an. Die Annahme dieses Mandates durch den Altbundesrat, der als Vorsteher des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die oberste Verantwortung für Bauvorhaben trug, an denen dieser Konzern stark beteiligt war, stiess im Parlament und in den Medien auf zum Teil heftige Kritik. Der Vorfall war Auslöser für zwei parlamentarische Initiativen, in denen eine Karenzfrist für die Annahme bezahlter Tätigkeiten für ehemalige Bundesratsmitglieder gefordert wurde.⁷

Die zur Bundesverwaltung gehörenden Einheiten werden in Anhang 1 RVOV aufgezählt. Dazu gehören die *zentrale Bundesverwaltung*, d. h. namentlich die Departemente bzw. die Bundeskanzlei und ihre Stäbe, die Staatssekretariate, die Bundesämter und diesen gleichgestellte Einheiten wie beispielsweise die Preisüberwachung oder die Gruppen im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), darunter auch die *armasuisse*.

Zur Bundesverwaltung gehören auch *dezentrale Einheiten* (sog. *dezentrale Bundesverwaltung*). Diese haben ganz verschiedene Strukturen. Es gibt *organisatorisch verselbstständigte Verwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit*.⁸ Zur dezentralen Bundesverwaltung zählen sodann *rechtlich verselbstständigte Körperschaften, Anstalten und Stiftungen*.⁹ Vereinzelt gibt es auch *Aktiengesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes* wie beispielsweise der dem WBF zugeordnete *Swiss Investment Fund for Emerging Markets* (SIFEM AG).

Teil der dezentralen Bundesverwaltung sind gemäss Artikel 7a Absatz 1 Buchstabe a RVOV auch die *ausserparlamentarischen Kommissionen*, die den einzelnen Departementen administrativ zugeordnet sind. Sie werden in Anhang 2 zur RVOV genannt. Die ausserparlamentarischen Kommissionen üben eine ständige Berater-

⁷ Pa. Iv. 10.511 «Karenzfrist bei Mandaten und Funktionen für ehemalige Bundesräte» (Max Binder); pa. Iv. 10.517 «Einschränkung von Mandaten von ehemaligen Bundesräten und Bundesrätinnen» (Susanne Leutenegger-Oberholzer). Zur Behandlung dieser parlamentarischen Initiativen in den Räten vgl. Ziff. 5.4 hiernach.

⁸ Beispiele sind der administrativ der Bundeskanzlei (BK) angegliederte EDÖB oder die dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) angegliederte Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK).

⁹ Solche sind etwa die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) oder die Pensionskasse des Bundes (PUBLICA) im EFD, die dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) angegliederten Einrichtungen Schweizerisches Nationalmuseum, Pro Helvetia und Schweizerisches Heilmittelinstitut (swissmedic), die dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) zugeordneten Institute (Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung [SIR], Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum [IGE], Eidgenössisches Institut für Metrologie [METAS]), die zum Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) gehörenden Eidgenössischen Technischen Hochschulen in Zürich und Lausanne (ETHZ bzw. ETHL) sowie die angeschlossenen Forschungsanstalten oder auch das beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) angesiedelte Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI).

tätigkeit für den Bundesrat und die Bundesverwaltung aus (Art. 57a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997¹⁰ [RVOG]). Soweit sie gesetzlich dazu ermächtigt sind, treffen sie auch Entscheide (Art. 57a Abs. 2 RVOG). Die ausserparlamentarischen Kommissionen sind Schnittstellen zwischen dem Bund und der Zivilgesellschaft. Als Milizorgane ergänzen sie die Bundesverwaltung in Bereichen, in denen dieser spezielle Kenntnisse fehlen. So kann der Sachverstand von Fachpersonen für die Allgemeinheit nutzbar gemacht werden.¹¹

Neben dieser Nutzung fachspezifischen Wissens stellen die ausserparlamentarischen Kommissionen in der Sicht des Bundesrates aber auch «ein wirksames Instrument zur Interessenvertretung von Organisationen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft und zur mehr oder weniger direkten Einflussnahme auf die Tätigkeit der Verwaltung dar.» Sie ermöglichen die Kompromissfindung zwischen unterschiedlichen Akteuren und können somit «als Instrument einer partizipativen Demokratie betrachtet werden».¹² Diese an sich positive Funktionsbeschreibung weist auf Problemfelder hin, die sich bei ausserparlamentarischen Kommissionen in Bezug auf Interessenkonflikte auftun können. Einerseits sucht man in gewissen Bereichen bewusst Personen, die *spezifische Interessen* einbringen und partikuläre Standpunkte vertreten (z. B. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Eidgenössische Kommission für Frauenfragen, Eidgenössische Kommission für Tabakprävention). Andererseits ist namentlich bei *Kommissionen mit Aufsichtsfunktionen* genau darauf zu achten, dass deren Mitglieder nicht einmal dem Anschein nach private Interessen verfolgen. Spezialistinnen und Spezialisten, wie sie ausserparlamentarische Kommissionen brauchen, sind rar. Sie sind in der Privatwirtschaft gesucht und werden von dieser meist auch sehr gut bezahlt. Tangieren Vorhaben des Bundes Interessen des privaten Arbeitgebers oder der eigenen Branche, könnten Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen in *Loyalitätskonflikte* geraten.

Von Interesse für die vorliegende Untersuchung sind auch die *Parlamentsdienste* und die *parlamentarischen Aufsichtsgremien*, namentlich die entsprechenden Kommissionen und Delegationen (Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen, Geschäftsprüfungsdelegation, Finanzdelegation), die sehr weit gehende Einsichtsrechte in die Geschäfte des Bundesrates und der Bundesverwaltung haben. Namentlich bei diesen Aufsichtsgremien, denen gestützt auf den Grundsatz der Gewaltenteilung die Funktion zukommt, die Arbeit der Regierung und der Verwaltung kontrollieren zu müssen, können sich tatsächliche oder potenzielle Interessenkonflikte besonders gravierend auswirken.

In den hier untersuchten Bereich fallen auch *Gesellschaften, Körperschaften oder Organisationen, die vom Bund beherrscht werden oder für den Bund öffentliche Aufgaben wahrnehmen*.¹³ Namentlich wenn die entsprechenden Unternehmen oder Organisationen privatrechtlich organisiert sind oder im wirtschaftlichen Wettbewerb stehen, stellt sich die Frage, welche Interessen Bundesvertreterinnen und Bundes-

¹⁰ SR 172.010

¹¹ Vgl. Botschaft vom 12. September 2007 über die Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen, BBl 2007 6641, hier 6641.

¹² BBl 2007, 6641

¹³ Dazu gehören zum Beispiel die Bundesanwaltschaft, die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), die Post, die Schweizerische Nationalbank (SNB), die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA), die Swisscom oder die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG).

vertreter, die Einsitz haben, in den Organen oder Gremien dieser Institutionen in der Praxis tatsächlich wahrnehmen. Auch wenn man sich konzeptionell wohl einig ist, dass Bundesvertreter als Sachwalter öffentlicher Interessen auftreten sollen, kann in der Praxis nicht immer genügend klar sein, welche Interessen sie nun wirklich wahrnehmen. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich private Interessen der betreffenden Unternehmen oder Organisationen tatsächlich oder scheinbar nicht mit öffentlichen Interessen decken. Stark diskutiert wurden solche Fragen im Zusammenhang mit Auslandsbeteiligungen der Swisscom, bei welcher der Bund Mehrheitsaktionär ist. Der Bundesrat nahm dazu direkt Stellung und machte Vorgaben.¹⁴ Probleme können allenfalls schon dann entstehen, wenn der Bund keinen vollständigen Einblick in die Geschäftszahlen eines Unternehmens erhält, soweit Beteiligungen an Drittunternehmen betroffen sind.¹⁵

2 Bundesrecht

Das Bundesrecht enthält zahlreiche Bestimmungen, die der Verhinderung tatsächlicher oder potenzieller Interessenkonflikte zwischen privaten und öffentlichen Interessen dienen. Bestimmungen wie Wählbarkeitsvoraussetzungen oder Karenzfristen vor dem Ein- bzw. nach dem Austritt aus dem Bundesdienst sollen Konflikte von vornherein ausschliessen. Es gibt aber auch Bestimmungen, die Konflikte bei ihrem Auftreten lösen oder wenigstens entschärfen sollen. Schliesslich gibt es Transparenzbestimmungen, die Kontrollinstanzen, aber auch der breiteren Öffentlichkeit ermöglichen sollen, die Motive eines bestimmten, allenfalls heiklen Handelns hinsichtlich unerwünschter Einflussnahmen besser beurteilen zu können.

2.1 Bundespersonalrecht

2.1.1 Allgemeines

Das Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000¹⁶ (BPG) regelt das Arbeitsverhältnis des Bundespersonals. Das BPG gilt als Rahmengesetz für das gesamte Personal der zentralen und grundsätzlich auch der dezentralen Bundesverwaltung, sofern im zweiten Fall die spezialrechtlichen Bestimmungen nichts anderes vorsehen (Art. 2

¹⁴ Im Herbst 2005 strebte die Swisscom die Übernahme der irischen Gesellschaft Eircom an. Am 25. November 2005 lehnte der Bundesrat als Mehrheitsaktionär diese Übernahme ab. Ausschlaggebend für diesen Entscheid waren die Kosten und insbesondere die Risiken für den Bund, die der Bundesrat als zu gross erachtete. In Punkt 4.2 der «[strategischen] Ziele des Bundes für seine Beteiligung an der Swisscom AG 2006–2009» (vgl. www.uvek.admin.ch > Themen > Kommunikation > Swisscom > So steuert der Bund die Unternehmen ...) legte der Bundesrat fest, dass die Swisscom keine Auslandsbeteiligungen an Telekommunikationsgesellschaften mit Grundversorgungsauftrag eingehen darf. Auslandsbeteiligungen sollen nur möglich sein, «wenn sie das Kerngeschäft im Inland unterstützen oder eine andere strategisch-industrielle Logik aufweisen». Diese Vorgaben bestätigte der Bundesrat in den strategischen Zielen 2009–2013 und 2014–2017.

¹⁵ So soll das UVEK gemäss Auskunft des EDÖB gegenüber dem Konsumentenmagazin «Saldo» keine Informationen über die Gewinn- und Verlustzahlen der Tochtergesellschaften der «Post» im Ausland besitzen, vgl. «Die Post verheimlicht dem Bund Geschäftszahlen», Handelszeitung vom 1. Nov. 2013.

¹⁶ SR 172.220.1

Abs. 1 Bst. a und e BPG). Die Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001¹⁷ (BPV) konkretisiert das Gesetz. Zu beachten sind dort vor allem die Artikel 91–94c. Mit Artikel 94d BPV wird den Departementen und Verwaltungseinheiten zudem das Recht eingeräumt, Weisungen zu den Artikeln 91a–94c BPV zu erlassen, um Interessenkonflikte, den Anschein von Interessenkonflikten und den Missbrauch von nicht öffentlich bekannten Informationen zu vermeiden. Dies haben einige Departemente und Bundesämter getan, indem sie spezifisch ergänzende Weisungen für ihre Zuständigkeitsbereiche erliessen. Darüber hinaus ist betreffend die Nebenbeschäftigungen oberster Kader auf Artikel 11 der Kaderlohnverordnung vom 19. Dezember 2003¹⁸ zu verweisen (vgl. auch die Ziff. 2.1.2 und 2.6). Zudem gilt für Verwaltungseinheiten, die dem BPG und der BPV unterstehen, der allgemeine Verhaltenskodex für die Bundesverwaltung.¹⁹

2.1.2 Treuepflicht

Artikel 20 BPG hält die Wahrung der Interessen der Arbeitgeber fest: Die Angestellten haben die *berechtigten Interessen des Bundes bzw. ihres Arbeitgebers zu wahren* (Abs. 1). Diese *Treuepflicht* wird in Ziffer 2 des Verhaltenskodex in allgemeiner Weise wie folgt umschrieben:

«Die Angestellten verhalten sich in ihrer beruflichen Tätigkeit verantwortungsbewusst, integer und loyal. Sie achten auch im Privatleben darauf, den guten Ruf, das Ansehen und die Glaubwürdigkeit des Bundes nicht zu beeinträchtigen.»

Bundesangestellte sind verpflichtet, ihre Aufgaben «unabhängig von persönlichen Interessen» zu erfüllen und ihre Unabhängigkeit zu wahren. Sie sind dazu angehalten, «Konflikte zwischen ihren privaten Interessen und jenen des Bundes» zu vermeiden. Wo «Interessenkonflikte oder der Anschein solcher Konflikte nicht vermeidbar» sind, sind diese gegenüber den Vorgesetzten offenzulegen (Ziff. 3 Verhaltenskodex). Angestellte dürfen keine Arbeit gegen Entgelt für Dritte leisten, soweit sie dadurch eine *Treuepflicht* verletzen (Art. 20 Abs. 2 BPG). Gesetzliche Konkretisierungen dieser Treuepflicht sind auch Bestimmungen wie das Verbot der Annahme von Geschenken und sonstigen Vorteilen (Art. 21 Abs. 3 BPG), das in Artikel 22 BPG geregelte Berufs-, Geschäfts- und Amtsgeheimnis, die Anzeigepflicht der Angestellten (Art. 22a BPG) sowie die Regelung der Nebenbeschäftigung in Artikel 23 BPG.

2.1.3 Nebenbeschäftigungen

Der Bundesrat hat, basierend auf Artikel 6a Absatz 3 BPG, in Artikel 11 Kaderlohnverordnung die Nebenbeschäftigungen des obersten Kaderns von Unternehmen und Anstalten des Bundes geregelt. Die Mitglieder des obersten Kaderns müssen die vorgesehene Übernahme entgeltlicher Nebenbeschäftigungen der vorgesetzten Stelle melden. Kann eine Nebenbeschäftigung die Leistungsfähigkeit vermindern oder zu

¹⁷ SR 172.220.111.3

¹⁸ SR 172.220.12

¹⁹ Vgl. Fn. 4.

Interessenkonflikten führen, so ist zu prüfen, ob eine Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist.

Daneben sieht Artikel 23 BPG betreffend Nebenbeschäftigungen vor, dass die Ausführungsbestimmungen die Ausübung bestimmter Tätigkeiten und öffentlicher Ämter von einer Bewilligung abhängig machen können, soweit sie die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu beeinträchtigen vermögen. Artikel 91 BPV führt die näheren Voraussetzungen für Nebenbeschäftigungen aus und hält fest, dass jegliche ausserhalb des Arbeitsverhältnisses gegen Entgelt ausgeübte Tätigkeit und alle öffentlichen Ämter den Vorgesetzten gemeldet werden müssen (Art. 91 Abs. 1 BPV; Ziff. 3 Verhaltenskodex). Ebenfalls meldepflichtig sind unentgeltliche Tätigkeiten, sofern Interessenkonflikte nicht ausgeschlossen werden können (Art. 91 Abs. 1^{bis} BPV; Ziff. 3 Verhaltenskodex). Sobald die Ausübung der Ämter und Tätigkeiten die Angestellten in einem bestimmten Umfang beansprucht oder durch die Art der Tätigkeit die Gefahr eines Konflikts mit dienstlichen Interessen besteht, bedarf eine Nebenbeschäftigung ausserdem einer Bewilligung (Art. 91 Abs. 2 BPV). Diese wird verweigert, falls Interessenkonflikte im Einzelfall nicht ausgeschlossen werden können (Art. 91 Abs. 3 BPV). Zur Verweigerung Anlass gebende Interessenkonflikte können beispielsweise vorliegen, wenn Dritte in Angelegenheiten, die zu den Aufgaben der Verwaltungseinheit gehören, beraten oder vertreten werden sollen (Art. 91 Abs. 3 Bst. a BPV) oder wenn Tätigkeiten im Zusammenhang mit vom Bund vergebenen Aufträgen oder mit Aufträgen, die der Bund in absehbarer Zeit zu vergeben hat, ausgeführt werden sollen (Art. 91 Abs. 3 Bst. b BPV). Zudem hat das Bundesverwaltungsgericht in einem neuen Entscheid das Risiko einer Interessenkollision auch darin gesehen, dass Bundesangestellte durch Nebenbeschäftigungen (zeitlich) in einem Ausmass beansprucht werden, das die (volle) Arbeitskraft für den Arbeitgeber Bund nachteilig beeinträchtigt oder reduziert und zu einer Verzettlung derselben führt.²⁰ Üben Angestellte eine Tätigkeit zugunsten Dritter aufgrund ihres Arbeitsverhältnisses mit dem Bund aus, so besteht eine weitgehende Ablieferungspflicht für daraus erzielte Einkommen (Art. 92 BPV).

2.1.4 Verbot der Annahme von Geschenken und anderen Vorteilen

Artikel 93 BPV regelt die Einzelheiten zum gesetzlichen Verbot der Annahme von Geschenken und anderen Vorteilen. Nicht unter dieses Verbot fallen geringfügige *Naturalgeschenke*, deren Marktwert 200 Franken nicht übersteigt, soweit sie sozial üblich sind (Art. 93 Abs. 1 BPV; Ziff. 5 Verhaltenskodex). Artikel 93a BPV regelt in ähnlicher Weise die Annahme von Einladungen durch Angestellte. Diese dürfen Einladungen, die ihre Unabhängigkeit oder Handlungsfähigkeit beeinträchtigen könnten, nicht annehmen (Art. 93a Abs. 1 BPV; Ziff. 5 Verhaltenskodex). Ziffer 7 des Verhaltenskodex ermächtigt darüber hinaus die Departemente und Verwaltungseinheiten, «ergänzende Weisungen [zu] erlassen und die Annahme von geringfügigen und sozial üblichen Vorteilen und von Einladungen sowie die Eigengeschäfte strenger [zu] regeln oder [zu] untersagen».

²⁰ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. Mai 2014 (A-4443/2013), Erwägung 7.3.

Für Angestellte, die an einem *Beschaffungs- und Entscheidungsprozess* beteiligt sind, gelten besonders strenge Regeln. Sie dürfen keine Geschenke, andere Vorteile oder Einladungen annehmen, die von effektiven oder potenziellen Anbietern oder von einer Person stammen, die an einem Entscheidungsprozess beteiligt oder davon betroffen ist (Art. 93 Abs. 2 Bst. a BPV und Art. 93a Abs. 2 Bst. a BPV). In solchen Fällen sind «selbst geringfügige und sozial übliche Vorteile sowie Einladungen» auszuslagern (Ziff. 5 Verhaltenskodex). Eine Annahme ist auch dann untersagt, wenn ein Zusammenhang zwischen der Einladung und dem Beschaffungs- oder Entscheidungsprozess nicht ausgeschlossen werden kann (Art. 93 Abs. 2 Bst. b BPV bzw. Art. 93a Abs. 2 Bst. b BPV).

2.1.5 Berufs- und Geschäftsgeheimnis und Umgang mit nicht öffentlichen Informationen

Artikel 94 BPV regelt das Berufs- und Geschäftsgeheimnis und bestimmt in Absatz 2 insbesondere, dass die Pflicht zu dessen Wahrung auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses bestehen bleibt (Art. 94 Abs. 2 BPV).

In Artikel 94c BPV wird der Umgang mit nicht öffentlichen Informationen geregelt, die im Rahmen der beruflichen Tätigkeit erlangt werden. Generell dürfen Informationen über dienstliche Angelegenheiten, die nicht öffentlich bekannt sind, nur in dem Masse weiter gegeben werden, «wie dies zur Erfüllung der dienstlichen Aufgaben erlaubt und erforderlich ist» (Ziff. 4 Verhaltenskodex). Diese dürfen gemäss Artikel 94c Absatz 1 BPV weder für den eigenen noch zum Vorteil anderer verwendet werden (Verbot der Ausnutzung von dienstlichem Wissensvorsprung durch die Angestellten, vgl. auch Ziff. 4 Verhaltenskodex). Artikel 94c Absatz 2 BPV regelt mit dem *Verbot der Beeinflussung des Werts von Devisen und Effekten* einen Anwendungsfall der Generalklausel von Artikel 94c Absatz 1 BPV (vgl. auch Ziff. 4 Verhaltenskodex). Diese sogenannten *Eigengeschäfte* sind Rechtsgeschäfte, welche die Angestellten im eigenen Namen und auf eigene Rechnung oder auf Rechnung einer Drittperson tätigen (Art. 94c Abs. 3 Bst. a BPV), für nahestehende Personen veranlassen (Art. 94c Abs. 3 Bst. b BPV) oder zur Verschleierung der eigenen Identität durch Drittpersonen ausführen lassen (Art. 94c Abs. 3 Bst. c BPV).

2.1.6 Ausstandspflichten

Artikel 94a BPV nennt die Voraussetzungen und Gründe für einen Ausstand bei Befangenheit der Angestellten. Befangenheit kann aus persönlichem Interesse an einer Sache eintreten. Wichtig ist, dass schon der Anschein der Befangenheit als Ausstandsgrund genügt (Art. 94a Abs. 1 BPV; Ziff. 3 Verhaltenskodex). Als Befangenheitsgründe gelten insbesondere die besondere Beziehungsnähe oder das Vorliegen eines Stellenangebots von Personen, die an einem Geschäft oder Entscheidungsprozess beteiligt sind.

2.1.7 Anzeigepflicht bei strafrechtlich relevantem Verhalten

Die Bundesangestellten sind verpflichtet, «alle von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, den Strafverfolgungsbehörden, ihren Vorgesetzten oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) anzuzeigen» (Art. 22a Abs. 1 BPG; Ziff. 6 Verhaltenskodex). Sie sind überdies berechtigt, andere Unregelmässigkeiten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, der EFK zu melden (Art. 22a Abs. 4 BPG). Wer in guten Treuen eine Anzeige oder Meldung erstattet, darf dadurch keine negativen Konsequenzen erleiden («*Whistleblowing*», Art. 22a Abs. 5 BPG; Ziff. 6 Verhaltenskodex).

2.1.8 Karenzfristen / Cooling-off-Perioden

Artikel 94b BPV (Unabhängigkeit) räumt dem Bund die *Möglichkeit* ein, mit Angestellten in oberen Kaderfunktionen ein zeitlich befristetes Verbot einer Tätigkeit für einen anderen Arbeit- oder Auftraggeber zu vereinbaren (*Karenzfrist bzw. «Cooling-off-Periode»*). Beim Abschluss des Arbeitsvertrags *kann* vereinbart werden, dass solche Kaderpersonen «während höchstens zwei Jahren nach Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses nicht für einen Adressaten im Rahmen eines Anstellungs- oder Auftragsverhältnisses tätig sein [dürfen]», der in den letzten zwei Jahren vor Beendigung des Arbeitsverhältnisses massgeblich von einem Entscheid der Verwaltungseinheit betroffen war, bei der die Kaderperson arbeitete. Die BPV legt somit *keine Pflicht* der Einhaltung einer «*Cooling off-Periode* fest, sondern gibt dem Bund als Arbeitgeber nur ein *Recht*, eine solche Vereinbarung mit Angestellten in Kaderposition zu treffen.

2.1.9 Personensicherheitsprüfung

Auch wenn sie über den Geltungsbereich des Bundespersonalrechts hinausgehen, spielen die im Bundesgesetz vom 21. März 1997²¹ über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) enthaltenen Bestimmungen zur Personensicherheitsüberprüfung doch eine wichtige Rolle bei der Besetzung «sensibler» Stellen, die mit vertraulichen oder geheimen Informationen zu tun haben. Personensicherheitsprüfungen dienen insbesondere auch der Erkennung und Vermeidung problematischer Abhängigkeiten und Interessenkonflikte. Gemäss Artikel 19 BWIS kann der Bundesrat Sicherheitsüberprüfungen für Bedienstete des Bundes, aber auch für Dritte vorsehen, wenn sie an klassifizierten Projekten im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit mitwirken und bei ihrer Tätigkeit «regelmässigen und weit reichenden Einblick in die Regierungstätigkeit oder in wichtige sicherheitspolitische Geschäfte haben und darauf Einfluss nehmen können» (Abs. 1 Bst. a); wenn sie «regelmässig Zugang zu Geheimnissen der inneren oder der äusseren Sicherheit oder zu Informationen haben, deren Aufdeckung die Erfüllung wesentlicher Aufgaben des Bundes gefährden könnte» (Abs. 1 Bst. b); wenn sie «als Vertragspartner oder deren Mit-

²¹ SR 120

2.3 Parlamentsrecht

Artikel 161 BV und das Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002²⁶ (ParlG) regeln für Mitglieder der Bundesversammlung den Umgang mit Konstellationen, die zu Interessenkonflikten führen können.

2.3.1 Berufliche Unvereinbarkeiten und Ausstandspflichten

Die Unvereinbarkeiten mit dem parlamentarischen Amt werden in Artikel 14 ParlG festgelegt. Neben von der Bundesversammlung gewählten oder bestätigten Personen (Bst. a) sowie nicht von ihr gewählten Richterinnen und Richtern der eidgenössischen Gerichte (Bst. b) dürfen insbesondere die Angestellten der zentralen und der dezentralen Bundesverwaltung (Bst. c) nicht dem Parlament angehören. Dasselbe gilt auch für Mitglieder der geschäftsleitenden Organe von Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die vom Bund beherrscht werden, sowie für Vertreterinnen und Vertreter des Bundes in solchen Einheiten (Bst. e und f). In die Bundesversammlung gewählte Personen, die der Bundesverwaltung oder einer vom Bund beherrschten Organisation angehören, müssen diese Funktion innert sechs Monaten aufgeben, sonst scheidet sie aus der Bundesversammlung aus (Art. 15 ParlG). Artikel 11a ParlG nennt die Ausstandsgründe für Mitglieder von Kommissionen und Delegationen, wenn sie die Oberaufsicht gemäss Artikel 26 ParlG ausüben: ein unmittelbares, persönliches Interesse an einem Beratungsgegenstand oder andere Gründe, die zur Befangenheit führen könnten.

2.3.2 Offenlegungspflichten

Artikel 161 BV legt fest, dass die Mitglieder der Bundesversammlung ohne Weisungen abstimmen (Abs. 1) und ausserdem ihre Interessenbindungen offenlegen müssen (Abs. 2). Das ParlG regelt in Artikel 11 die Offenlegungspflichten der Ratsmitglieder. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind bei Amtsantritt und jeweils auf Jahresbeginn verpflichtet, dem Büro folgende Informationen zu liefern: Angaben zu beruflichen Tätigkeiten (Art. 11 Abs. 1 Bst. a ParlG), zu Tätigkeiten in in- und ausländischen Führungs- und Aufsichtsgremien (Art. 11 Abs. 1 Bst. b ParlG), zu Beratungs- und Expertentätigkeiten für Bundesstellen (Art. 11 Abs. 1 Bst. c ParlG), zu dauernden Leitungs- und Beratungstätigkeiten für Interessengruppen (Art. 11 Abs. 1 Bst. d ParlG) sowie zur Mitwirkung in Kommissionen und Organen des Bundes (Art. 11 Abs. 1 Bst. e ParlG). Diese Angaben sind in einem von den Parlamentsdiensten erstellten öffentlichen Register einsehbar (Art. 11 Abs. 2 ParlG). Dieses Register ist im Internet einsehbar und wird monatlich aktualisiert.²⁷

Bei der Behandlung von Geschäften im Rat oder in Kommissionen weisen die Ratsmitglieder ausserdem auf ihre Interessenbindungen hin, wenn sie durch einen Beratungsgegenstand unmittelbar in ihren persönlichen Interessen betroffen sind (Art. 11 Abs. 3 ParlG). Ebenso legen z. B. die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im

²⁶ SR 171.10

²⁷ www.parlament.ch > Organe und Mitglieder > Nationalrat bzw. Ständerat > Interessenbindungen

Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) ihre Interessenbindungen offen, wenn sich diese Kommissionen mit einem Geschäft befassen, an dem sie in der Vergangenheit persönlich mitgestaltet oder mitgewirkt haben.

2.4 **Verwaltungsverfahren**

Das VwVG regelt in Artikel 10 Absatz 1 die *Ausstandspflichten* für alle Personen, die eine Verfügung treffen oder diese vorzubereiten haben. In den Ausstand treten müssen diese Personen, wenn sie an einer Sache ein persönliches Interesse haben und wenn sie mit einer Partei durch Ehe oder eingetragene Partnerschaft verbunden sind oder mit ihr eine faktische Lebensgemeinschaft führen. Eine Ausstandspflicht besteht ferner, wenn die genannten Personen in gerader Linie oder bis zum dritten Grade in der Seitenlinie mit einer Partei verwandt oder verschwägert sind, wenn sie eine Partei vertreten oder wenn sie für eine Partei in der gleichen Sache bereits einmal tätig waren. Im Sinne einer Generalklausel müssen Angestellte überdies in den Ausstand treten, wenn sie aus anderen Gründen in der Sache befangen sind.

2.5 **Regelungen für ausserparlamentarische Kommissionen**

Regelungen, die Interessenkonflikte von Mitgliedern ausserparlamentarischer Kommissionen betreffen, finden sich im RVOG und in der RVOV. Darüber hinaus gibt es spezifische Regelungen für ausserparlamentarische Kommissionen in anderen Gesetzen. Nachfolgend kann nur knapp und nicht abschliessend auf einzelne Beispiele eingegangen werden.

Artikel 57f RVOG befasst sich mit den ausserparlamentarischen Kommissionen und bestimmt in Absatz 1, dass deren Mitglieder ihre Interessenbindungen vor ihrer Wahl offenlegen müssen. Bei Verweigerung der Offenlegung ist die betreffende Person nicht wählbar (Abs. 2). Artikel 8f RVOV führt die gemäss Artikel 57f RVOG nötigen inhaltlichen Angaben der Offenlegung (Abs. 1)²⁸ sowie die weiteren Voraussetzungen (Abs. 2–4) aus. Artikel 8k Absatz 3 RVOV legt fest, dass die Bundeskanzlei die Interessenbindungen in einem *öffentlichen Verzeichnis* zugänglich macht.

Für die Mitglieder der *Eidgenössischen Wettbewerbskommission* (WEKO) finden sich die relevanten Bestimmungen im Kartellgesetz vom 6. Oktober 1995²⁹ (KG). Demnach haben die Mitglieder der WEKO ihre Interessen in einem Interessenregister offenzulegen (Art. 18 Abs. 2^{bis} KG).

Artikel 22 Absatz 1 KG verweist für den Ausstand auf die in Artikel 10 VwVG genannten Gründe. Dabei wird in der Regel nicht von einem persönlichen Interesse oder einem anderen Befangenheitsgrund ausgegangen, wenn ein Mitglied der

²⁸ Offenzulegen sind die beruflichen Tätigkeiten, Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien und ähnlichen Gremien schweizerischer und ausländischer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts, Beratungs- oder Expertentätigkeiten für Bundesstellen, dauernde Leitungs- oder Beratungstätigkeiten für schweizerische und ausländische Interessengruppen sowie die Mitwirkung in anderen

²⁹ SR 251

WEKO einen übergeordneten Verband vertritt (Art. 22 Abs. 2 KG). Bei Streitigkeiten über den Ausstand entscheidet die WEKO oder die entsprechende Kammer unter Ausschluss des betreffenden Mitglieds (Art. 22 Abs. 3 KG). Für Mitarbeitende des Sekretariats der WEKO gelten die Bestimmungen des BPG und der BPV (Art. 24 Abs. 2 KG).

Artikel 25 KG regelt die Einzelheiten zum Amts- und Geschäftsgeheimnis. Das Amtsgeheimnis ist zu wahren (Abs. 1). Die Wettbewerbsbehörden dürfen Kenntnisse, die sie bei ihrer Tätigkeit erlangen, nur zu dem mit der Auskunft oder dem Verfahren verfolgten Zweck verwerten (Abs. 2). Die Weitergabe von Daten an den Preisüberwacher ist erlaubt, sofern er diese für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt (Abs. 3). Geschäftsgeheimnisse dürfen nicht veröffentlicht werden (Abs. 4).

Für die *Eidgenössische Elektrizitätskommission* (ElCom) enthält das Stromversorgungsgesetz vom 23. März 2007³⁰ (StromVG) relevante Regelungen im Zusammenhang mit Interessenkonflikten. Die Mitglieder der ElCom müssen nach Artikel 21 Absatz 1 StromVG unabhängige Sachverständige sein und dürfen nicht Organen von juristischen Personen angehören, die Tätigkeiten im Bereich der Elektrizitätswirtschaft ausüben oder in einem Dienstleistungsverhältnis zu solchen juristischen Personen stehen. Die Mitglieder sowie die Mitarbeitenden der ElCom sind dem Amts- und Geschäftsgeheimnis unterworfen (Art. 26 StromVG).

Auch die Mitglieder der *Eidgenössischen Spielbankenkommission* (ESBK) müssen unabhängige Sachverständige sein. Gemäss Artikel 46 Absatz 2 des Spielbankengesetzes vom 18. Dezember 1998 (SBG)³¹ dürfen sie «weder Mitglied des Verwaltungsrates noch Angestellte von Spielbanken, Lotterieunternehmungen, Fabrikations- und Handelsbetrieben der Spielbedarfsbranche oder von diesen nahe stehenden Gesellschaften sein.»

2.6 Rechtlich verselbstständigte Körperschaften, Anstalten und Stiftungen der dezentralen Bundesverwaltung

2.6.1 Einleitung

Gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e BPG finden die Vorschriften des Bundespersonalgesetzes und damit auch seiner Ausführungserlasse auch auf die *dezentrale Bundesverwaltung* Anwendung, «sofern spezialgesetzliche Bestimmungen nichts anderes vorsehen». Dies gilt auch für bundespersonalrechtliche Regelungen zur Verhinderung von Interessenkonflikten.

Artikel 6a Absatz 3 BPG beauftragt den Bundesrat, Grundsätze über Nebenbeschäftigungen von Mitgliedern des obersten Kaders (Geschäftsleitung) bei Unternehmen und Anstalten des Bundes zu erlassen.³² Der Bundesrat hat dies in Artikel 11 Kaderlohnverordnung getan. Die Mitglieder des obersten Kaders müssen die vorgesehene Übernahme entgeltlicher Nebenbeschäftigungen der vorgesetzten Stelle melden. Kann eine Nebenbeschäftigung die Leistungsfähigkeit vermindern oder zu Interes-

³⁰ SR 734.7

³¹ SR 935.52

³² Die Unternehmen und Anstalten sind im Kaderlohnreporting aufgeführt, www.epa.admin.ch > Dokumentation > Zahlen und Fakten, Rubrik «Entlöhnung».

senkonflikten führen, so ist zu prüfen, ob eine Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist.

Die Mitglieder der obersten Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes ihrerseits müssen zudem gemäss Bundesratsbeschluss vom 19. Dezember 2003 im Geschäftsbericht oder in einem gleichwertigen Informationsorgan vollständig über ihre Mitgliedschaften in analogen Organen anderer Unternehmen und Anstalten des Bundes des öffentlichen oder privaten Rechts informieren.³³

Einzelne Körperschaften, Anstalten und Stiftungen der dezentralen Bundesverwaltung nehmen besonders sensible Aufgaben im Schnittbereich von Staat und privatem Sektor wahr, bei denen das Risiko von Interessenkonflikten erhöht erscheint. Hier kann es notwendig sein, spezialrechtliche Regelungen zu erlassen, die auf spezifische Situationen zugeschnitten sind und die allenfalls auch restriktiver sind als die allgemein geltenden Regelungen des BPG und der Kaderlohnverordnung. Nicht jede spezialgesetzliche Bestimmung geht jedoch über die Regelungen des BPG hinaus. Manchmal hat man es selbst bei anderen Formulierungen mit Wiederholungen zu tun, die materiell nicht von der Regelung des BPG abweichen. Nachstehend werden drei Beispiele spezialgesetzlicher Regelungen näher erläutert.

2.6.2 Schweizerisches Heilmittelinstitut (swissmedic)

Im Bezug auf das Personal des *Schweizerischen Heilmittelinstituts* (swissmedic) legt Artikel 75 des Heilmittelgesetzes vom 15. Dezember 2000³⁴ (HMG) grundsätzlich ein öffentlich-rechtliches Anstellungsverhältnis fest und bestimmt, dass die erforderlichen Vorschriften in einer Verordnung geregelt werden. Zu beachten ist somit die Verordnung vom 28. September 2001³⁵ über das Personal des Schweizerischen Heilmittelinstituts. In Artikel 38 dieser Verordnung wird das Berufs-, Geschäfts- und Amtsgeheimnis festgehalten; die Verpflichtung dazu bleibt auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses erhalten (Abs. 1). Für Nebenbeschäftigungen bedürfen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gemäss Artikel 39 der genannten Verordnung stets einer Bewilligung, sofern die Möglichkeit einer Interessenkollision oder eine Beeinträchtigung ihrer Aufgabenerfüllung für swissmedic besteht (Abs. 1). Artikel 40 Absatz 1 der Verordnung verbietet in *umfassender* Weise die Annahme von Geschenken oder anderen Vergünstigungen, die im Zusammenhang mit der Anstellung beim Heilmittelinstitut stehen könnten. Erlaubt ist einzig die Annahme von Höflichkeitsgeschenken von geringem Wert. Einkünfte aus Tätigkeiten zugunsten Dritter, welche die Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter aufgrund ihres Arbeitsverhältnisses ausüben, müssen ganz oder teilweise dem Institut abgeliefert werden (Art. 40 Abs. 2). Sofern Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter einen Entscheid zu treffen oder vorzubereiten haben, gelten für sie nach Artikel 41 Absatz 1 der genannten Verordnung in den folgenden Fällen Ausstandspflichten: Sie haben ein unmittelbares persönliches Interesse in der betreffenden Sache; Verwandte oder Verschwägte in gerader Linie, voll- und halbbürtige Geschwister oder Ehepartnerinnen und Ehepartner üben eine leitende oder überwachende Tätigkeit für eine vom Entscheid direkt betroffene Partei aus; die Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter waren vormals für

³³ Vgl. Anhang 3 zum Kaderlohnreporting, Ziff. 4.3, Offenlegung der Bindungen, unter www.epa.admin.ch > Dokumentation > Zahlen und Fakten, Rubrik «Entlöhnung».

³⁴ SR 812.21

³⁵ SR 812.215.4

eine vom Entscheid direkt betroffene Partei tätig oder sie *könnten* aus anderen Gründen in der Sache befangen sein. Ausstandspflichtige Personen müssen von sich aus ihre Interessenbindungen offenlegen und in diesen Fällen die Angelegenheit ihrer direkt vorgesetzten Person überweisen (Art. 41 Abs. 2).

2.6.3 Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)

Das Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 22. Juni 2007³⁶ (FINMAG) legt in Artikel 9 fest, dass die Mitglieder des Verwaltungsrates der *Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht* (FINMA) von den Beaufsichtigten unabhängig sein müssen (Art. 9 Abs. 2 FINMAG). Die Präsidentin oder der Präsident darf ausserdem weder andere wirtschaftliche Tätigkeit ausüben noch ein eidgenössisches oder kantonales Amt innehaben, es sei denn, dies liegt im Interesse der Aufgabenerfüllung der FINMA (Art. 9 Abs. 4 FINMAG). In Artikel 14 FINMAG wird das Amtsgeheimnis geregelt, das neben dem Personal und den Organen der FINMA auch für von der FINMA beauftragte Drittpersonen gilt. Das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden der FINMA wird in der FINMA-Personalverordnung vom 11. August 2008³⁷ geregelt. Dabei gilt nach Artikel 36 der Verordnung eine Genehmigungs- und Offenlegungspflicht: Die Ausübung einer Nebenbeschäftigung oder eines öffentlichen Amtes bedarf *in jedem Fall* einer Genehmigung der FINMA (Art. 36 Abs. 1 FINMA-Personalverordnung). Teilzeitangestellten ist eine von der FINMA unabhängige Tätigkeit unter Vorbehalt der Vereinbarkeit mit der Tätigkeit für die FINMA erlaubt. Art und Umfang der Tätigkeit sind der FINMA bekannt zu geben (Art. 36 Abs. 2 FINMA-Personalverordnung). Eine Tätigkeit ausserhalb der FINMA, eine Nebenbeschäftigung oder die Ausübung eines öffentlichen Amtes ist gemäss Artikel 37 der Verordnung mit der Anstellung bei der FINMA nicht vereinbar, wenn dadurch das Ansehen der FINMA beeinträchtigt wird oder ein Interessenkonflikt mit deren Tätigkeit besteht. Detailliert regelt Artikel 38 der Verordnung die Verhaltensgrundsätze, die für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der FINMA gelten. Sie sollen sich in einer Weise verhalten und äussern, die «das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der FINMA wahr», und alles unterlassen, was diese gefährden könnte (Art. 38 Abs. 1 FINMA-Personalverordnung). Konflikte zwischen eigenen Interessen und solchen der FINMA sind zu vermeiden oder, falls dies nicht möglich ist, offenzulegen (Art. 38 Abs. 2 FINMA-Personalverordnung). Wichtig ist Absatz 3, wonach der Verwaltungsrat der FINMA einen Verhaltenskodex erlässt. Dieser wurde am 19. November 2008 erlassen.³⁸ Artikel 39 der Verordnung legt ausserdem fest, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der FINMA nicht von individuellen Begünstigungen bei Beaufsichtigten profitieren dürfen. Es handelt sich somit um ein *absolutes Verbot der Annahme von Geschenken*.

³⁶ SR 956.1

³⁷ SR 956.121

³⁸ Verhaltenskodex der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht, www.finma.ch > Regulierung > Gesetze und Verordnungen > FINMA

2.6.4 Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI)

Die Verordnung vom 12. November 2008³⁹ über das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSIV) enthält detaillierte besondere Bestimmungen für die Mitglieder des ENSI-Rats. Artikel 4 ENSIV regelt deren Unabhängigkeit. Danach handeln die Mitglieder des ENSI-Rats ohne Weisung (Art. 4 Abs. 1 ENSIV). Sie dürfen in keiner Beziehung stehen, «die den *Anschein* der Voreingenommenheit erwecken kann» (Art. 4 Abs. 2 ENSIV). Falls ein Ratsmitglied eine Tätigkeit aufnehmen will, «die mit seiner Unabhängigkeit unvereinbar sein *könnte*», holt es vorgängig die Empfehlung des ENSI-Rats ein. In Zweifelsfällen bittet der ENSI-Rat das UVEK um eine Beurteilung (Art. 4 Abs. 3 ENSIV). Die detaillierten Regelungen der Artikel 4a und 4b ENSIV verbieten den Mitgliedern des ENSI-Rats die Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeiten, das Halten von Beteiligungen oder das Bekleiden von Ämtern, die mit der gesetzlich verlangten Unabhängigkeit der Ratsmitglieder unvereinbar sind. Die Ausstandspflichten der Mitglieder des ENSI-Rats richten sich nach Artikel 10 VwVG, wobei die Mitgliedschaft in einschlägigen Fachverbänden für sich allein noch keine Ausstandspflicht begründet (Art. 9 Abs. 1 und 2 ENSIV). Das ENSI hat überdies einen detaillierten Verhaltenskodex erlassen.⁴⁰ Eine vom ENSI-Rat eingesetzte Person «hat den Auftrag, die Einhaltung des Verhaltenskodexes durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ENSI zu überwachen und sie im Umgang damit zu schulen (Art. 3 Abs. 1 und Abs. 5 Bst. a und e «Verhaltenskodex ENSI).

2.7 Schweizerische Nationalbank (SNB)

Für die Mitarbeitenden der *Schweizerischen Nationalbank* (SNB) finden sich die relevanten Bestimmungen im Nationalbankgesetz vom 3. Oktober 2003⁴¹ (NBG). In Artikel 6 wird die Unabhängigkeit festgelegt. Die SNB und die Mitglieder ihrer Organe dürfen weder vom Bundesrat noch von der Bundesversammlung oder von anderen Stellen Weisungen einholen oder entgegennehmen. Für die Wahl in den Bankrat (Art. 40 NBG) sowie in das Direktorium (Art. 44 Abs. 1 NBG) werden ausserdem bestimmte Voraussetzungen verlangt: das schweizerische Bürgerrecht, ein einwandfreier Ruf und ausgewiesene Kenntnisse in den Bereichen Bank- und Finanzdienstleistungen, Unternehmensführung, Wirtschaftspolitik oder Wissenschaft. Bei der Wahl in das Direktorium kommt eine Wohnsitzpflicht in der Schweiz hinzu (Art. 44 Abs. 1 NBG). Betreffend Nebenbeschäftigungen legt Artikel 44 Absatz 2 NBG für Mitglieder des Direktoriums fest, dass weder die Ausübung einer anderen wirtschaftlichen Tätigkeit noch eines eidgenössischen oder kantonalen Amtes zulässig ist. Ausnahmen können bewilligt werden, soweit dies im Interesse der Aufgabenerfüllung der SNB liegt. Die Mitglieder der Revisionsstelle (natürliche oder juristische Personen) müssen besondere fachliche Voraussetzungen im Sinne von Artikel 727b des Obligationenrechts⁴² (OR) erfüllen und vom Bankrat, Direk-

³⁹ SR 732.21

⁴⁰ Verhaltenskodex vom 1. Jan. 2013 des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats («Verhaltenskodex ENSI»),
www.ensi.ch > Dokumente > Verhaltenskodex ENSI – ENSI-AN-8143.

⁴¹ SR 951.11

⁴² SR 220

torium und den massgeblichen Aktionärinnen und Aktionären unabhängig sein (Art. 47 Abs. 2 NBG). Artikel 49 NBG verpflichtet die Mitglieder der Organe, die Angestellten sowie die Beauftragten der SNB zur Wahrung des Amts- und Geschäftsgeheimnis. Dies gilt auch nach Beendigung der Zugehörigkeit zu den Bankorganen oder des Arbeitsverhältnisses (Art. 49 Abs. 1 und 2).

Nach dem Rücktritt von Philipp Hildebrand als Vorsitzender des Direktoriums der SNB⁴³, der wegen privater Transaktionen mit Devisen und Wertpapieren erfolgte, überarbeitete die SNB ihre internen Regeln und verschärfte sie punktuell. Im 2014 verabschiedeten «Verhaltenskodex für die Mitarbeitenden der Schweizerischen Nationalbank»⁴⁴ wird unter anderem festgehalten, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SNB Informationen, «die sie im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit erfahren und die nicht öffentlich zugänglich sind («privilegierte Informationen»), nicht zur Erlangung eines persönlichen Vorteils für sich oder einen anderen ausnützen». Ein Fehlverhalten in diesem Bereich stelle für die SNB ein «gravierendes Reputationsrisiko» dar, das inakzeptabel sei.⁴⁵ Angestellte der SNB «haben über Angelegenheiten und Einrichtungen der SNB strikte Verschwiegenheit zu bewahren».⁴⁶ Weitere Regelungen für die Mitglieder des SNB-Direktoriums und des Bankrats behandeln das Ausnutzen nicht öffentlich bekannter Informationen sowie die Annahme von Geschenken und Einladungen.⁴⁷ Die «Weisung vom 1. Mai 2012»⁴⁸ über private Finanzanlagen und Finanzgeschäfte von Mitarbeitenden der SNB» schränkt private Finanzanlagen und Finanzgeschäfte für alle Angestellten der SNB ein. Verboten sind unter anderem «der An- und Verkauf oder das Halten von Aktien, sonstigen Beteiligungspapieren sowie Anleiensobligationen, die durch eine systemrelevante Schweizer Bank oder eine ihrer Tochtergesellschaften emittiert wurden»⁴⁹. Noch strengere Regeln gelten für die Mitglieder der SNB-Geschäftsleitung. Diese dürfen keine von Banken oder Versicherungen ausgegebene Wertpapiere erwerben, veräussern oder halten und Devisengeschäfte nur «zeitnah» tätigen, wenn solche «für ihre Lebensführung oder den Erwerb von Nicht-Finanzvermögen» nötig sind.⁵⁰ Besonders restriktiv sind die nach dem Hildebrand-Rücktritt erlassenen neuen Regeln zur Verwaltung privater Finanzanlagen. Die Mitglieder der SNB-Geschäftsleitung haben die Wahl, ihre privaten Anlagen durch einen unabhängigen Vermögensverwalter betreuen zu lassen oder die Verwaltung selber zu besorgen. Entscheiden sie sich für Letzteres, dürfen sie keine individuellen Wertpapiere,

⁴³ Vgl. Ziff. 1.3.1.

⁴⁴ www.snb.ch > Rechtliche Grundlagen > Richtlinien und Reglemente

⁴⁵ «Verhaltenskodex SNB», Ziff. 4.2 («Ausnutzen von privilegierten Informationen»).

⁴⁶ «Verhaltenskodex SNB», Ziff. 5.1 («Vertraulichkeit»).

⁴⁷ So das Reglement vom 22. Juni 2012 betreffend die Annahme von Geschenken und Einladungen durch die Mitglieder des Erweiterten Direktoriums, namentlich Ziff. 3 und 4, www.snb.ch > Rechtliche Grundlagen > Richtlinien und Reglemente sowie der Verhaltenskodex vom 14. Dez. 2012 für die Mitglieder des Bankrats der Schweizerischen Nationalbank, namentlich Ziff. 5, www.snb.ch > Rechtliche Grundlagen > Richtlinien und Reglemente.

⁴⁸ nachstehend: «Weisung private Finanzanlagen SNB», www.snb.ch > Rechtliche Grundlagen > Richtlinien und Reglemente.

⁴⁹ «Weisung private Finanzanlagen SNB», Ziff. 7 Bst. a. Die Organisationseinheit «Compliance» der SNB kann «in begründeten Einzelfällen» Ausnahmen genehmigen, vgl. Ziff. 7 am Schluss.

⁵⁰ Reglement vom 9. März 2012 für private Finanzanlagen und Finanzgeschäfte von Mitgliedern der Bankleitung, Ziff. 2.3 Abs. 1 Bst. a bzw. Ziff. 3 Abs. 2 (nachstehend: «Reglement Finanzanlagen Geschäftsleitung SNB»), www.snb.ch > Rechtliche Grundlagen > Richtlinien und Reglemente.

sondern nur Schweizerfranken-Konti bei der SNB, breit gestreute Kollektivanlagen, Einlagen der Vorsorge der 2. oder der 3. Säule sowie Liegenschaften halten.⁵¹

2.8 Bundesanwaltschaft

Mit dem Inkrafttreten des Strafbehördenorganisationsgesetzes vom 19. März 2010⁵² (StBOG) wurde die Bundesanwaltschaft per 1. Januar 2011 als Strafbehörde des Bundes zu einer ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden, sich selbst verwaltenden Behörde (Art. 16 Abs. 1 StBOG). Der Bundesanwalt und seine beiden Stellvertreterinnen oder Stellvertreter werden von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt (Art. 20 Abs. 1 StBOG), was eine möglichst grosse Unabhängigkeit sicherstellen soll. Vor Ablauf ihrer vierjährigen Amtsperiode (Art. 20 Abs. 3 StBOG) kann dementsprechend auch nur die Vereinigte Bundesversammlung diese Personen des Amtes entheben, wenn sie «vorsätzlich oder grob fahrlässig Amtspflichten schwer verletzt» haben (Art. 21 Bst. a StBOG) oder «die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren» haben (Art. 21 Bst. b StBOG). Die ungeteilte Aufsicht über die Bundesanwaltschaft nimmt eine ebenfalls von der Vereinigten Bundesversammlung für vier Jahre gewählte *Aufsichtsbehörde* wahr (Art. 23 ff. StBOG). Um Interessenkonflikte zu vermeiden und die Fachkompetenz gleichwohl zu gewährleisten, legt das Gesetz Wert auf eine diversifizierte Zusammensetzung der Aufsichtsbehörde (Art. 23 Abs. 2 StBOG).⁵³ Deren Mitglieder dürfen weder der Bundesversammlung noch dem Bundesrat angehören noch in einem Arbeitsverhältnis mit dem Bund stehen (Unvereinbarkeiten, Art. 24 Abs. 1 StBOG). Die Ausstandsgründe für die Bundesanwaltschaft und deren Aufsichtsbehörde sind dieselben. Artikel 56 der Strafprozessordnung⁵⁴ (StPO), auf den auch Artikel 28 StBOG verweist, nennt das persönliche Interesse an einer Sache (Bst. a), die Vorbefassung in der gleichen Angelegenheit (Bst. b), Fälle besonderer Beziehungsnähe zu einer Partei oder ihrem Rechtsbeistand (Bst. c–e) sowie Befangenheit aus anderen Gründen, namentlich aus Freundschaft oder Feindschaft zu einer Partei oder ihrem Rechtsbeistand (Bst. f).

2.9 Strafrecht

Das Strafgesetzbuch⁵⁵ (StGB) enthält verschiedene Strafbestimmungen, die relevant werden können, wenn Angestellte der Bundesverwaltung oder verselbstständigter Einheiten des Bundes ihre Funktion missbrauchen, um private Interessen wahrzunehmen. Artikel 312 StGB (*Amtsmissbrauch*) statuiert, dass «Mitglieder einer Behörde oder Beamte, die ihre Amtsgewalt missbrauchen, um sich oder einem andern einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen oder einem andern einen Nachteil zuzufügen, (...) mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft» werden. Dieselbe Strafdrohung gilt gemäss Artikel 314 StGB (*Ungetreue*

⁵¹ «Reglement Finanzanlagen Geschäftsleitung SNB», Ziff. 2.2.

⁵² SR 173.71

⁵³ Von den sieben Mitgliedern sind je eine Richterin oder ein Richter des Bundesgerichts und des Bundesstrafgerichts dabei, dazu zwei kantonal eingetragene Anwältinnen oder Anwälte sowie drei Fachpersonen, die weder einem eidgenössischen Gericht angehören noch im kantonalen Anwaltsregister eingetragen sind.

⁵⁴ SR 312.0

⁵⁵ SR 311.0

Amtsführung) für die genannten Personen, wenn sie «bei einem Rechtsgeschäft die von ihnen zu wahren öffentlichen Interessen schädigen, um sich oder einem andern einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen». Ebenfalls mit bis zu fünf Jahren Freiheitsentzug oder Geldstrafe bestraft wird nach Artikel 322^{quater} StGB auch die sogenannte *passive Bestechung* (*Sich bestechen lassen*). Eine passive Bestechung liegt vor, wenn Behördenmitglieder oder Beamte «im Zusammenhang mit [ihrer] amtlichen Tätigkeit für eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung für sich oder einen Dritten einen nicht gebührenden Vorteil forder[n], sich versprechen [lassen] oder ann[ehmen]». ⁵⁶ Wichtig ist schliesslich Artikel 322^{octies} StGB, der gemeinsame Bestimmungen für die Bestechungsdelikte (Neunzehnter Titel des StGB) enthält. Der Artikel bestimmt zum einen, dass «dienstrechtlich erlaubte sowie geringfügige, sozial übliche Vorteile» keine «nicht gebührenden Vorteile» im Sinne des Strafgesetzbuches sind (Ziff. 2). Ausserdem erstreckt sich der Geltungsbereich der Bestechungsdelikte auch auf «Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen» (Ziff. 3).

3 Rechtsvergleich

3.1 Einleitung

Im Auftrag des BJ verfasste das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) ein Gutachten über Regelungen von Interessenkonflikten bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der staatlichen Verwaltung und von staatlichen Unternehmen in verschiedenen europäischen Staaten.⁵⁷ Das SIR untersuchte hierfür die Rechtslage in Frankreich, Norwegen, Österreich, Schweden und im Vereinigten Königreich. Zusätzlich zu diesen Länderberichten gibt das SIR-Gutachten auch einen Überblick über den entsprechenden rechtlichen Rahmen in Deutschland. Die Angaben in den Ziffern 3.2 und 3.3 sind dem SIR-Gutachten entnommen.

3.2 Allgemeiner Überblick

3.2.1 Rechtlicher Rahmen

Hinsichtlich des *rechtlichen Rahmens* kommt das SIR zum Schluss, dass es in keinem der untersuchten Staaten ein umfassendes Gesetz gibt, das alle Vorschriften zu Interessenkonflikten zusammenfasst. Obwohl die grundsätzlichen Normen meist gesetzlich geregelt sind, sind auch zusätzliche interne Regelungen wie Leitfäden und Verhaltenskodizes nicht ungewöhnlich. Dies betrifft in erster Linie spezifische und detaillierte Vorschriften für einzelne der untersuchten Behörden. Besonders im Vereinigten Königreich scheinen interne Regelungen viel verwendet zu werden, ebenso in Norwegen, wo die grundlegenden Regeln im Ethischen Leitfaden für den öffentlichen Dienst zusammengefasst sind.

⁵⁶ Wird der nicht gebührende Vorteil nicht im Zusammenhang mit einer bestimmten Handlung oder Unterlassung, sondern bloss «im Hinblick auf die Amtsführung» in Anspruch genommen, so liegt eine *Vorteilsannahme* vor, die mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bedroht ist (Art. 322^{sexies} StGB).

⁵⁷ «Interessenkonflikte von Mitarbeitenden der staatlichen Verwaltung und von staatlichen Unternehmen», SIR-Gutachten vom 30. Jan. 2014.

Eine Auswertung der rechtlichen Rahmen der untersuchten Staaten ergibt, dass Norwegen und Schweden allgemeine Regeln kennen, die für alle öffentlich Bediensteten gelten, einschliesslich der Angestellten in spezifischen Behörden. Frankreich, das Vereinigte Königreich sowie in gewissem Masse auch Österreich haben dagegen sehr detaillierte, auf die einzelnen Behörden zugeschnittene Regelungen, die über die allgemeinen Vorschriften für öffentlich Bedienstete hinausgehen. In Frankreich können unter Umständen verschiedene rechtliche Rahmen anwendbar sein, je nachdem, um welche Behörde es sich handelt (*selon le statut au regard du droit administratif des différentes autorités*). Es kann auch Unterschiede geben, die durch den jeweiligen Status der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bedingt sind (*statut*, z. B. *fonctionnaire* oder *agent*). Im Vereinigten Königreich gibt es ein allgemein anwendbares Gesetz, nach dem jede Dienststelle ihre eigenen internen Vorschriften erlassen soll; diese müssen allerdings im Einklang mit den in diesem Gesetz festgelegten Grundprinzipien stehen. Allen untersuchten Staaten ist gemeinsam, dass für die Zentralbank und die Finanzaufsichtsbehörde strengere Vorschriften gelten als für andere Behörden.

Die allgemeinen Vorschriften für öffentlich Bedienstete über Interessenkonflikte finden in der Regel keine Anwendung auf Mitarbeitende staatlicher Unternehmen. Dies gilt für alle untersuchten Staaten. In Frankreich und im Vereinigten Königreich wurden staatliche Unternehmen auf viele unterschiedliche Arten gegründet oder übernommen, sodass es keine einheitlichen Regeln und Grundsätze gibt, die auf Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter in den verschiedenen Unternehmen anwendbar wären. In Norwegen und Schweden werden staatliche Unternehmen als reguläre Gesellschaften mit beschränkter Haftung behandelt. Dies scheint auch in Österreich der Fall zu sein. Die norwegischen und die schwedischen staatlichen Unternehmen sind an die allgemeinen gesetzlichen Vorschriften über Interessenkonflikte in Gesellschaften mit beschränkter Haftung gebunden. Gleiches gilt für österreichische staatliche Unternehmen, die an die Regelungen über Interessenkonflikte gebunden sind, wie sie im «*Public Corporate Governance-Kodex*» zusammengefasst sind.

3.2.2 Treuepflicht und daraus abgeleitete Schranken

Die grundlegenden materiell-rechtlichen Regelungen über Interessenkonflikte betreffen in allen Staaten die Pflicht zu Loyalität und Unparteilichkeit, die Beschränkung oder das Verbot, Geschenke anzunehmen, sowie die Beschränkung, einer Nebentätigkeit nachzugehen. In der Regel sind die Vorschriften nicht nur im Fall eines tatsächlichen Interessenkonflikts anwendbar, sondern schon dann, wenn der Anschein eines solchen Konflikts besteht. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind selber verantwortlich, mögliche oder tatsächliche Interessenkonflikte anzuzeigen. Zudem gibt es in allen Staaten eine Regelung, die es Angestellten verbietet, eine Angelegenheit zu bearbeiten, wenn sie dadurch in einen Interessenkonflikt geraten.

Es ist in allen Staaten verboten, *Nebentätigkeiten* auszuüben, die das Vertrauen der Bevölkerung in die Unparteilichkeit der Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter beeinträchtigen oder die Vertrauenswürdigkeit und den Ruf der jeweiligen Behörde schädigen. In Norwegen, Österreich, Schweden und dem Vereinigten Königreich gibt es jedoch kein umfassendes Verbot der Ausübung von Nebentätigkeiten. Es besteht die Pflicht, die Behörde darüber zu informieren. In einigen Fällen ist eine Genehmigung einzuholen, bevor die Nebentätigkeit aufgenommen wird. In Öster-

reich sind alle Nebentätigkeiten meldepflichtig, aus denen öffentlich Bedienstete Einkommen beziehen. Mangels detaillierterer Regelungen in zahlreichen Staaten (insbesondere in Norwegen und Schweden) ist über Verbot oder Zulassung einer Nebenbeschäftigung im Einzelfall zu entscheiden. Die französischen allgemeinen Vorschriften für öffentlich Bedienstete verbieten es, einer Nebentätigkeit nachzugehen, aus der Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter Einkommen beziehen (*activité lucrative*), jedoch sind eine Reihe von Tätigkeiten von dieser Regelung ausgenommen. Insgesamt sind die Vorschriften über Nebenbeschäftigungen in Frankreich strenger als in den anderen untersuchten Staaten. Im Vereinigten Königreich muss jede Behörde ihre eigenen internen Regeln über Nebentätigkeiten erlassen. Abgesehen von einigen Ausnahmen (Notenbank, Finanzmarktaufsicht, Heilmittelinstitut sowie Wettbewerbsbehörde besonders in Frankreich, Österreich und im Vereinigten Königreich, nur Notenbank in Norwegen und Schweden) sehen die Staaten keine strengeren Vorschriften über Nebentätigkeiten für leitende Bedienstete vor.

3.2.3 **Karenzfristen / Cooling-off-Perioden**

Abgesehen von Schweden gibt es in allen Staaten spezielle Regeln über *Wartezeiten* (*Karenzfristen*, «*Cooling-off-Perioden*) beim Wechsel vom öffentlichen in den privaten Sektor. Die Wartezeit variiert von drei Monaten (Vereinigtes Königreich) bis zu drei Jahren (Frankreich). Umgekehrt verfügt keiner der Staaten über allgemeingültige Vorschriften über Wartezeiten beim Wechsel vom privaten in den öffentlichen Sektor. Lediglich einige wenige Behörden, namentlich im Vereinigten Königreich, haben spezielle Regeln, die es Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern verbieten, in Bereichen zu arbeiten, die im Zusammenhang mit dem Unternehmen stehen, für das sie vorher gearbeitet oder das sie beraten haben.

3.2.4 **Sanktionen**

Eine Verletzung der Vorschriften über Interessenkonflikte kann für die Angestellten zu *disziplinarischen Sanktionen* führen. Die Sanktionen variieren in den verschiedenen Staaten, reichen aber in der Regel von einer Verwarnung für kleinere Verstöße bis zur Kündigung in schwerwiegenden Fällen. Darüber hinaus kann eine Verletzung der Vorschriften direkte finanzielle Konsequenzen in Form einer Busse (Österreich) oder einer Gehaltsminderung (Schweden) haben. Berufliche Herabstufung und Suspendierung hingegen sind in Frankreich und Norwegen mögliche Sanktionen. In Norwegen und Schweden gelten die allgemeinen Vorschriften über Sanktionen im öffentlichen Dienst für alle untersuchten Behörden. Das französische System kennt neben den allgemeinen, für alle öffentlich Bediensteten geltenden Regeln auch interne Sanktionsmassnahmen einzelner Behörden. Im Vereinigten Königreich liegt es in der Verantwortung jeder einzelnen Behörde, eigene Disziplinar- und Kündigungsvorschriften zu erlassen.

Eine *spezifische strafrechtliche Sanktion* für die Verletzung von Vorschriften über Interessenkonflikte kennt lediglich Frankreich. Die anderen Staaten sehen in genereller Weise strafrechtliche Sanktionen für Amtspflichtverletzungen vor. In Norwegen, Schweden und im Vereinigten Königreich ist es unwahrscheinlich, dass Verlet-

zungen von Vorschriften über Interessenkonflikte strafrechtliche Konsequenzen haben.

3.2.5 Spezifische Instrumente und Einrichtungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten

Zusätzlich zu den genannten Vorschriften über Interessenkonflikte existieren spezifische Instrumente und Einrichtungen, um die Unabhängigkeit der Behörden und ihrer Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter zu gewährleisten. In Norwegen garantiert ein grundsätzlich zweistufiges Vorgehen, dass Fälle, in denen eine Entscheidung getroffen werden muss, nicht von einer Person alleine beurteilt werden. Parlamentarische Ombudspersonen (Norwegen und Schweden) oder parlamentarische Ausschüsse (Vereinigtes Königreich) führen externe Überprüfungen durch. In Österreich ist es üblich, dass die jeweiligen Behörden eigene Regeln haben, um zu gewährleisten, dass ihre Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter unabhängig bleiben. Im Vereinigten Königreich müssen der Ausschuss für den öffentlichen Dienst sowie der oder die Beauftragte für öffentliche Ausschreibungen sicherstellen, dass Amtsträgerinnen und Amtsträger nach dem Bestleistungsprinzip und ohne den Einfluss tatsächlicher oder möglicher Interessenkonflikte ausgewählt werden. Im Zusammenhang mit einem kürzlich verabschiedeten Gesetz über Transparenz (vgl. dazu Ziff. 3.2.2) hat Frankreich eine neue Aufsichtsbehörde eingerichtet, welche die Transparenz in der öffentlichen Verwaltung überwacht (*Haute autorité à la transparence de la vie publique*). Diese hat unter anderem die Aufgabe, Stellungnahmen zu möglichen Interessenkonflikten abzugeben.

3.2.6 Reformbedarf

Derzeit gibt es in Norwegen, Österreich, Schweden und im Vereinigten Königreich keine bekannten Vorhaben, die Rechtslage im Hinblick auf Interessenkonflikte zu verbessern. In Frankreich wurden kürzlich umfassende neue Gesetze über Transparenz und Interessenkonflikte (*lois relatives à la transparence de la vie publique*) verabschiedet. Diese Gesetze betreffen in erster Linie die Mitglieder von Parlament und Regierung, enthalten aber auch neue und strengere Vorschriften für öffentlich Bedienstete.

3.3 Einzelne Staaten

3.3.1 Deutschland

In *Deutschland* bestehen grundsätzlich zwei verschiedene Kategorien von öffentlich Bediensteten, nämlich Beamte und sogenannte Tarifbeschäftigte. Beamte stehen in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz [GG]), welches auf Bundesebene im Bundesbeamtengesetz (BBG) ausgestaltet ist. Nach § 61 Absatz 1 BBG haben sie ihr Amt uneigennützig nach bestem Gewissen auszuüben. Diese Bestimmungen verbieten also die Verfolgung persönlicher Interessen anstelle der Dienstinteressen.

Die §§ 97 ff. BBG regeln die Ausübung von Nebentätigkeiten. § 99 enthält eine Genehmigungspflicht vor allem für entgeltliche Nebentätigkeiten, wobei die Genehmigung bei Beeinträchtigung dienstlicher Interessen zu versagen ist.

Verstöße werden nach den Bestimmungen des Bundesdisziplargesetzes (BDG) sanktioniert. Dieses sieht insbesondere Verweise, Geldbussen, Bezugskürzungen, Zurückstufungen und die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis als Sanktionen vor.

Die Tarifbeschäftigten sind auf vertraglicher Basis angestellt. Für sie gelten die Bestimmungen des allgemeinen Arbeitsrechts (insbesondere die Nebenpflichten) sowie der Tarifverträge, die zwischen den öffentlichen Arbeitgebern und den Gewerkschaften ausgehandelt werden. Die für Interessenkollisionen relevanten Pflichten hinsichtlich der Treuebindung gelten für die Tarifbeschäftigten nur in abgeschwächter Weise, nämlich funktionsbezogen. So enthält der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst in § 3 Absatz 3 eine Pflicht zur Anzeige von entgeltlichen Nebentätigkeiten. Die Arbeitgeberseite kann die Nebentätigkeit bei Beeinträchtigung seiner berechtigten Interessen untersagen. § 41 statuiert neben der Verpflichtung zur gewissenhaften und ordnungsgemässen Leistungserbringung eine sogenannte politische Treuepflicht für Beschäftigte des Bundes, sodass im Ergebnis ähnliche Pflichten wie für Beamte gelten. Als Sanktionen stehen die Mittel des allgemeinen Arbeitsrechts (insbesondere Abmahnung und Kündigung) zur Verfügung. Das Disziplinarrecht der Beamten gilt in diesen Fällen nicht.

Deutschland kennt ausserdem einen «*Public Corporate Governance-Kodex des Bundes*». Dieser enthält Grundsätze für die Führung und Überwachung von Unternehmen, die vom Staat beherrscht werden oder an denen der Staat beteiligt ist.

3.3.2 Frankreich

Das republikanische Staatsverständnis Frankreichs basiert auf dem Grundsatz, dass der Staat und seine Angestellten nur im öffentlichen Interesse handeln und private Angelegenheiten keine Rolle spielen dürfen. Dieses Prinzip ist aber in jüngster Zeit durch Skandale erschüttert worden.⁵⁸ Diese bewirkten, dass Frankreich 2013 neue, scharfe Gesetze verabschiedete, die das vorsätzliche Herbeiführen von Interessenkonflikten, namentlich auch durch Missachtung gewisser Wartefristen, unter Strafe stellen.

Als Interessenkonflikt gelten Situationen, die zur Vermischung öffentlicher und privater Interessen führen, wenn dadurch die unparteiische, unabhängige und objektive Ausübung eines Amtes beeinflusst wird oder dem Anschein nach beeinflusst werden könnte.⁵⁹ Das französische Beamtenstatut verpflichtet die Beamten primär dazu, Interessenkonflikte gar nicht erst entstehen zu lassen.⁶⁰ So ist es Beamten verboten, jegliche Art privater (Neben)Aktivitäten auszuüben, wenn sie die Führung von im Gesetz definierten Unternehmen bzw. Vereinen betrifft oder beratende oder

⁵⁸ So durch die sogenannte «*Cahuzac-Affäre*»: Der ehemalige Budgetminister unter Präsident Hollande räumte die Existenz unsteuerter Bankkonten in der Schweiz und in Singapur ein.

⁵⁹ SIR-Gutachten, S. 16, Ziff. 1.

⁶⁰ Gesetz Nr. 83-634 vom 13. Juli 1983, SIR-Gutachten, S. 16, Ziff. 1.1.1.

gutachterliche Tätigkeiten oder Prozessvertretungen für solche Einrichtungen umfasst.

Keine Beamten sind Beschäftigte in sogenannten «unabhängigen Verwaltungsbehörden» (*«autorités administratives indépendantes»*). Solche Behörden können in der Regel rechtsverbindliche Entscheide treffen und den Staat verpflichten. Die Regeln für Beschäftigte in solchen Behörden variieren stark. Sie reichen von der Anwendbarkeit des Beamtenstatuts bis zur Geltung des Privatrechts. Dennoch gibt es gewisse allgemein gültige Regeln, die Interessenkonflikte betreffen. So besteht eine generelle gesetzliche Pflicht, dass Beschäftigte solcher Behörden, die den Eindruck haben, sich in einem Interessenkonflikt zu befinden, nicht an der Behandlung eines Geschäfts teilnehmen. Direktionsmitglieder der Bank von Frankreich (*Banque de France*) dürfen keine persönlichen Interessen irgendwelcher Art verfolgen und ihren Einfluss nicht zur Erlangung persönlicher Vorteile nutzen (Verhaltenskodex). Mitglieder der mit der FINMA vergleichbaren *Finanzaufsichtsbehörde* (*autorité des marchés financiers*) dürfen keine Angelegenheit behandeln, wenn sie weniger als zwei Jahre vor ihrem Stellenantritt bei der Behörde damit oder mit einer der daran beteiligten Parteien zu tun gehabt haben. Die Mitglieder der nationalen Agentur für die Sicherheit von Medikamenten und Gesundheitsprodukten (*agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé*) dürfen unter Strafanzeige bei keinem Geschäft mitwirken, an dem sie ein direktes oder indirektes persönliches Interesse haben. *Bestehende oder potenzielle Interessenkonflikte* sind in der zentralen Verwaltung, regelmässig aber auch in «unabhängigen Verwaltungsbehörden» (z. B. *Banque de France*, Finanzaufsicht, Nuklearsicherheitsbehörde, Wettbewerbsbehörden) offenzulegen. *Gewinnorientierte Nebenbeschäftigungen* sind in der zentralen Verwaltung generell verboten. Nicht gewinnorientierte Nebenbeschäftigungen sind dann untersagt, wenn sie die Unabhängigkeit der betreffenden Personen kompromittieren könnten.⁶¹ Ausnahmen gibt es für Kategorien von Nebenbeschäftigungen, die in dieser Hinsicht unproblematisch erscheinen⁶² oder die für die berufliche Tätigkeit gar nützlich sein können. Unterschiedliche Regelungen gelten für «unabhängige Verwaltungsbehörden». Die Mitgliedschaft im Aufsichtsrat der *Banque de France* gilt nicht als berufliche Tätigkeit und erlaubt somit gewinnorientierte Tätigkeiten. In anderen Einrichtungen (z. B. Nuklearsicherheit, Kontrolle im Gesundheitsbereich) dürfen keine Nebentätigkeiten ausgeübt werden, die einen Bezug zum Beruf aufweisen.

Eine *strenge Regelung* kennt Frankreich bei der *Karenzfrist*. Das französische Strafgesetz sieht Geldstrafen bis zu 200 000 Euro und bis zu drei Jahren Freiheitsentzug für Beamte vor, wenn sie sich vor Ablauf von drei Jahren mittels Anstellung, beratender Tätigkeit oder Finanzbeteiligung bei einem Unternehmen engagieren, mit dem sie während ihrer beruflichen Tätigkeit im Rahmen von Aufsicht und Kontrollen, Gutachten oder Vertragsabschlüssen zu tun hatten.⁶³ Diese Strafbestimmung erstreckt sich auch auf Beschäftigte bei den «unabhängigen Verwaltungsbehörden». Die französischen Gesetze enthalten keine Regelungen über finanzielle Kompensationen während der vorgeschriebenen Karenzfrist.

61 Art. 25 des Gesetzes Nr. 83-634 vom 13. Juli 1983, SIR-Gutachten, S. 38/39, Ziff. 2.1.1.

62 So etwa Freizeitengagements in der Kultur und im Sport.

63 Art. 432-13 des französischen *Code pénal*, SIR-Gutachten, S. 43–45, Ziff. 3.1.

3.3.3

Österreich

Österreich regelt die Pflichten der Beamten der allgemeinen staatlichen Verwaltung im Beamten-Dienstrechtsgesetz (BDG). Dessen § 43 verpflichtet alle Beamten zu gewissenhaften, treuen und unparteiischen Dienstleistung. Ein unsachliches, von persönlichen Motiven beeinflusstes Verhalten verletzt diese Treuepflicht. § 5 des Vertragsbedienstetengesetzes (VBG) erstreckt die Anwendbarkeit von § 43 auch auf privatrechtlich beschäftigte Vertragsbedienstete.⁶⁴

§ 47 BDG schreibt vor, dass sich Beamte im Fall eines *Interessenkonfliktes*, der zur Befangenheit führt, der Amtsausübung zu enthalten haben. Im Zusammenhang mit Interessenkonflikten steht auch das Verbot der Geschenkkannahme (§ 59 BDG). Für die Ausübung der Leitung staatlich beherrschter Unternehmen verbindlich ist der «*Public Corporate Governance-Kodex*. Neben dem Verbot der Verfolgung persönlicher Interessen verankert dieser Kodex eine Pflicht zur Offenlegung von Interessenkonflikten. Mitglieder von Kontrollorganen dürfen weder persönliche Interessen verfolgen noch unternehmensbezogene Geschäftschancen für sich nutzen.⁶⁵ Spezielle Verhaltenskodizes existieren auch für einzelne staatlich kontrollierte Einrichtungen. Die Compliance-Ordnung für die österreichische Finanzmarktaufsichtsbehörde definiert den Begriff des Interessenkonflikts sehr umfassend und schliesst auch (potenzielle) Vorteile für Freunde, Bekannte und andere Personen ein.⁶⁶ Eine öffentliche Bekanntgabe von Interessenkonflikten ist grundsätzlich nicht vorgesehen.

Nebenbeschäftigungen sind für Beamte und Vertragsbedienstete verboten, wenn sie die Betroffenen an der Ausübung ihrer dienstlichen Aufgaben hindern, die Vermutung ihrer Befangenheit hervorrufen oder sonstige wesentliche dienstliche Interessen gefährden (§ 56 BDG). Es gilt eine umfassende Meldepflicht für erwerbsorientierte Nebentätigkeiten. Eine relevante Gefährdung dienstlicher Interessen wird ohne effektiven Nachweis des Eintritts angenommen, wenn die Lebenserfahrung eine solche konkret nahelegt.⁶⁷ Österreich kennt eine *Karenzfristregelung für Beamte*. § 20 Absatz 3a BDG legt eine Wartezeit von sechs Monaten nach dem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst fest, bevor eine Tätigkeit in der Privatwirtschaft angenommen werden darf. Die Karenzfristregelung kommt allerdings nur zum Tragen, wenn (kumulativ) die aus dem öffentlichen Dienst ausscheidende Person innerhalb der letzten zwölf Monate massgeblichen Einfluss auf die Rechtsstellung des neuen Arbeitgebers gehabt hat, wenn die neue Anstellung das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Wahrnehmung der dienstlichen Aufgaben beeinträchtigen könnte und wenn das Fortkommen der ausscheidenden Person nicht unbillig erschwert wird.⁶⁸

Gegen Beamte können bei Verletzungen der Vorschriften über Interessenkonflikte oder Nebenbeschäftigungen dienstrechtliche Sanktionen ergriffen werden (Disziplinarmaßnahmen wie Verweis, Geldbussen bzw. Geldstrafen bis hin zu Entlassungen nach den § 91 ff. BDG). Pflichtverletzungen aufgrund von Interessenkonflikten können zu strafrechtlichen Sanktionen wegen Amtsmissbrauchs führen (§ 302 des österreichischen Strafgesetzbuches).⁶⁹

⁶⁴ SIR-Gutachten, S. 50, Ziff. 1.1.1.

⁶⁵ SIR-Gutachten, S. 51 f., Ziff. 1.1.1.

⁶⁶ SIR-Gutachten, S. 53, Ziff. 1.1.2.

⁶⁷ SIR-Gutachten, S. 60 f., Ziff. 2.1.

⁶⁸ SIR-Gutachten, S. 66, Ziff. 3.1.1.

⁶⁹ SIR-Gutachten, S. 57 f., Ziff. 1.4.

3.3.4 Norwegen

Norwegen hat Regelungen für den öffentlichen Dienst im *Public Administration Act* und im *Civil Service Act*. Neben diesem *Hard Law* spielen Verhaltenskodizes eine wichtige Rolle, wobei vor allem die *Ethical Guidelines for the Public Service* zu nennen sind. Der *Public Administration Act* verlangt den Ausstand von öffentlichen Bediensteten, wenn sie oder ihre Familie unmittelbare Interessen an einer Sache haben oder wenn es andere Umstände gibt, die geeignet sind, Zweifel an ihrer Unparteilichkeit zu wecken.⁷⁰ Im *Civil Service Act* ist das Verbot der Annahme von Geschenken, Kommissionen, Dienstleistungen oder anderen Entgelten geregelt.⁷¹ Besondere Bestimmungen gelten für die norwegische Zentralbank und die Finanzmarktaufsicht. In beiden Fällen müssen die dort Beschäftigten Handlungen unterlassen, die das Vertrauen in die Unparteilichkeit dieser öffentlichen Einrichtungen erschüttern könnten.⁷² Es liegt an den einzelnen Angestellten selber, bestehende oder potenzielle Interessenkonflikte offenzulegen. Versäumnisse können disziplinarisch geahndet werden und zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses führen. Staatlich beherrschte Unternehmen wie z. B. Statoil haben eigene Verhaltenskodizes. Statoil verlangt von seinen Beschäftigten, keine Beziehungen zu knüpfen, die den Interessen des Unternehmens widersprechen oder die eigene Handlungs- und Entscheidungsfreiheit einschränken könnten.⁷³ Die *Ethical Guidelines* erklären *Nebenbeschäftigungen* für unzulässig, wenn sie staatlichen Interessen widersprechen oder das Vertrauen in den öffentlichen Dienst untergraben.⁷⁴ Beim Wechsel vom öffentlichen Dienst in die Privatwirtschaft lässt Norwegen eine Karenzfrist innert ziemlich enger Grenzen zu. Die *Post-Employment Guidelines for the Public Service* bestimmen, dass eine Karenzfrist von maximal sechs Monaten Dauer in den individuellen Arbeitsverträgen vorgesehen werden darf. Zudem kann vereinbart werden, dass die betreffende Person während zwölf Monaten nach ihrem Übertritt keine Angelegenheiten behandeln darf, mit denen sie im Staatsdienst zu tun hatte (sog. Quarantäne). Karenzfristen oder Quarantänen dürfen indes nur vereinbart werden, wenn dies sachlich gerechtfertigt ist.⁷⁵ Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung bei der Kontrolle der Unparteilichkeit und Objektivität der Tätigkeit öffentlich Bediensteter spielt in Norwegen die vom Parlament gewählte Ombudsperson, die zwar keine Sanktionen verhängen kann, deren Empfehlungen aber normalerweise befolgt werden.⁷⁶

3.3.5 Schweden

Schweden regelt Interessenkonflikte im öffentlichen Dienst im *Administrative Procedure Act* und im *Public Employment Act*. Daneben gibt es Soft-Law-Regelungen in den *Richtlinien für öffentlich Bedienstete betreffend Korruption und Zuständig-*

⁷⁰ SIR-Gutachten, S. 76, Ziff. 1.1.1.

⁷¹ SIR-Gutachten, S. 77, Ziff. 1.1.1.

⁷² SIR-Gutachten, S. 74 f., Ziff. 1.1.2.

⁷³ SIR-Gutachten, S. 79, Ziff. 1.1.3.

⁷⁴ SIR-Gutachten, S. 83, Ziff. 2.1.1.

⁷⁵ SIR-Gutachten, S. 88, Ziff. 3.1.1.

⁷⁶ SIR-Gutachten, S. 90, Ziff. 5.1. Auch die norwegischen Medien spielten bei der Aufdeckung unziemlicher Beeinflussungen und Korruptionsskandale im öffentlichen Dienst eine wichtige Rolle.

keiten. Zahlreiche öffentliche Einrichtungen haben Verhaltenskodizes (*Ethical Guidelines*).⁷⁷ Die Titel 11 und 12 des *Administrative Procedure Act* sehen Ausschlussgründe vor, wenn öffentlich Bedienstete oder deren Verwandte in einer Sache persönlich befangen sind oder wenn Umstände vorliegen, die das Vertrauen in deren Unparteilichkeit beeinträchtigen könnten.⁷⁸ Die Schwedische Reichsbank, aber auch die Finanzkontrolle oder die Heilmittelkontrolle verpflichten ihre Mitglieder zur Deklaration von Finanzanlagen.⁷⁹ Die Missachtung von Regeln im Zusammenhang mit Interessenkonflikten kann disziplinarische Folgen haben, die von Verwarnungen über Salärkürzungen bis hin zu Kündigungen bzw. Entlassungen reichen. Strafrechtliche Konsequenzen gibt es nur bei eigentlichen Amtspflichtverletzungen.⁸⁰ Bei Nebenbeschäftigungen bestimmt der *Public Employment Act*, dass diese verboten sind, wenn sie sich auf das Vertrauen der Öffentlichkeit negativ auswirken und den Ruf der Behörde beschädigen. Mitglieder der Finanzkontrolle dürfen keine Aufgaben für Unternehmen wahrnehmen, die von dieser kontrolliert werden können.⁸¹ Schweden kennt keine Regelungen allgemeiner Art hinsichtlich Karenzfristen, weder für den Wechsel vom öffentlichen Dienst in den Privatsektor noch umgekehrt. Das Thema wird indes diskutiert.⁸² Wie in Norwegen hat auch in Schweden die Ombudsperson, welche die Unparteilichkeit von Staatsbediensteten in konkreten Fällen kontrollieren kann, eine wichtige Aufgabe bei der Verhinderung von Interessenkonflikten. Eine bedeutende Rolle spielen auch die Medien, die Interessenkonflikte beim Kaderpersonal der Verwaltung aufdecken.⁸³

3.3.6 Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich kennt keine unmittelbaren gesetzlichen Regelungen im Bereich der Vermeidung von Interessenkonflikten. Regeln für öffentliche Bedienstete stellt der *Civil Service Management Code* (CSM Code) auf, ein Kodex, der die Minimalanforderungen definiert, welche die Ministerien, die Verwaltungseinheiten und andere öffentliche Einrichtungen bei der Festlegung der für ihre Angestellten massgebenden Pflichten und Bedingungen beachten müssen. Die britische Politik ist traditionell skeptisch gegenüber festen gesetzlichen Vorgaben im Bereich der zu erfüllenden Dienstpflichten.⁸⁴ Von Verhaltenskodizes gepaart mit unabhängigen Überprüfungen durch Externe verspricht man sich deutlich mehr. Der für den öffentlichen Dienst im engeren Sinne erstellte *Civil Service Code* stellt ethische Standards auf, die auf den «sieben Grundsätzen des öffentlichen Lebens» basieren, die ein von der britischen Regierung eingesetztes «Komitee für die Standards im öffentlichen Sektor» nach der Aufdeckung diverser Skandale und angeblich unethischen Verhaltens von Politikerinnen und Politikern im Jahr 1994 entwickelt hat.⁸⁵ Interessenkon-

⁷⁷ SIR-Gutachten, S. 91–93, Ziff. 1.1.2 und 1.1.3.

⁷⁸ SIR-Gutachten, S. 93 f., Ziff. 1.1.1 und S. 96 f., Ziff. 1.2.1. Der Ausschluss gilt nicht nur für die Entscheidungs-, sondern schon für die Vorbereitungs- und Beratungsphase.

⁷⁹ SIR-Gutachten, S. 95, Ziff. 1.1.1.

⁸⁰ SIR-Gutachten, S. 98 f., Ziff. 1.4.1.

⁸¹ SIR-Gutachten, S. 100 f., Ziff. 2.1.1 f.

⁸² SIR-Gutachten, S. 103 f. Ziff. 3.1.1. Die fehlende Regelung wurde von der «*Groupe d'Etats contre la Corruption*» (GRECO) und von «*Transparency International Sweden*» kritisiert.

⁸³ SIR-Gutachten, S. 97, Ziff. 1.1.1.

⁸⁴ SIR-Gutachten, S. 109, Ziff. 1.1.1.

⁸⁵ SIR-Gutachten, S. 109, Ziff. 1.1.1.

flikte werden nicht explizit thematisiert. Die Angestellten sollen sich aber bei ihrer Arbeit integer, ehrlich, objektiv und unparteiisch verhalten.⁸⁶ Öffentliche Einrichtungen wie die *Bank of England* oder Aufsichtsorgane in den Bereichen des Finanzmarktes (*Financial Conduct Authority*), der Gesundheit (*Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency*), der Nuklearsicherheit (*Nuclear Decommissioning Authority*) sowie des Gas- und Elektrizitätsmarktes (*Office of Gas and Electricity Markets*) kennen vor allem strikte Offenlegungspflichten.⁸⁷ Spezifische strafrechtliche Sanktionen für den Fall der Missachtung von Regeln über Interessenkonflikte gibt es nicht. Doch greifen bei Dienstpflichtverletzungen disziplinarische Sanktionen bis hin zu Entlassungen in schweren Fällen sowie – etwa bei Bestechung – das Strafrecht.⁸⁸ Für Nebenbeschäftigungen müssen öffentliche Bedienstete gemäss *CSM Code* eine Erlaubnis einholen.⁸⁹ Interessant sind die britischen Regeln beim Wechsel vom öffentlichen Dienst in die Privatwirtschaft. Der *Civil Service Management Code* auferlegt Spitzenfunktionären (SCS 3) eine *zwingende* minimale Wartezeit von drei Monaten vom Moment des Austritts aus dem öffentlichen Dienst bis zur Aufnahme einer bezahlten Tätigkeit (Anstellung oder Mandat) in der Privatwirtschaft. Überdies muss jeder Stellenwechsel innert zweier Jahre seit dem Austritt aus dem öffentlichen Dienst bewilligt werden. Zuständig für Beurteilung und Bewilligung ist das unabhängig handelnde *Advisory Committee on Business Appointments*, das der Regierung zugeordnet ist und diese in Personalangelegenheiten berät. Spitzenfunktionäre müssen überdies auch ein zweijähriges Lobbyingverbot einhalten.⁹⁰ Leitende Funktionäre tieferer Stufe (SCS 2) müssen keine zwingende Wartezeit einhalten. Die Bewilligungsfrist für Stellenwechsel innert zweier Jahre gilt aber auch für sie.⁹¹ Beim Wechsel von der Privatwirtschaft in den öffentlichen Dienst ist dagegen keine Wartezeit vorgesehen.

4 Resultate der Umfrage bei der Bundesverwaltung

4.1 Einleitung

Im Frühjahr 2013 führte das BJ bei den Einheiten der zentralen und der dezentralen Bundesverwaltung sowie bei grösseren Gesellschaften, die vom Bund beherrscht werden oder für diesen öffentliche Aufgaben wahrnehmen (SNB, Post, SUVA, SRG) eine schriftliche Umfrage durch. Zum einen sollten genauere Informationen über die befolgte Rechtspraxis, insbesondere auch allfällige Verhaltenskodizes in diesem Bereich, erhoben werden. Zum anderen sollte eruiert werden, wo die Angefragten allenfalls besondere Schwierigkeiten, Lücken oder Handlungsbedarf sehen. Der Rücklauf der Umfrage war gut (64 Antworten auf 89 Anfragen).

⁸⁶ SIR-Gutachten, S. 110, Ziff. 1.1.1.

⁸⁷ SIR-Gutachten, S. 111–115, Ziff. 1.1.2. Interessant ist allerdings, dass auch für höhere Stabsangestellte der *Bank of England* private Transaktionen wie Käufe fremder Währungen nicht gänzlich ausgeschlossen sind, sondern nur der Pflicht zur Genehmigung unterliegen, vgl. SIR-Gutachten, S. 112, Ziff. 1.1.2.

⁸⁸ SIR-Gutachten, S. 125, Ziff. 1.4.

⁸⁹ SIR-Gutachten, S. 127, Ziff. 2.1.1.

⁹⁰ SIR-Gutachten, S. 131 f., Ziff. 3.1.1.

⁹¹ SIR-Gutachten, S. 132, Ziff. 3.1.1.

4.2

Rekrutierung qualifizierten Personals mit Entscheid-, Aufsichts- oder Kontrollbefugnissen

Die erste Frage ging der *Rekrutierung qualifizierten Personals mit Entscheid-, Aufsichts- oder Kontrollbefugnissen* nach. Namentlich dort, wo hoch spezialisiertes Personal gebraucht wird, kann der Personalmarkt sehr beschränkt sein. Umwerben private und öffentliche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber denselben engen Personenkreis, steigt das Risiko von Interessenkonflikten, namentlich wenn auch noch Quotenkriterien (Sprache, Geschlecht, regionales Gleichgewicht) zu beachten sind. Es interessierte deshalb, wie betroffene Akteure bei der Rekrutierung mit solchen Situationen umgehen. Die Umfrage ergab, dass die teilnehmenden Einheiten und Unternehmen bei der Rekrutierung eher wenige Probleme hinsichtlich möglicher Interessenkonflikte sehen. Die allgemeinen Vorschriften von Artikel 7 BPG und Artikel 22 BPV, die eine öffentliche Ausschreibung verlangen, schaffen eine gewisse Transparenz bei der Anstellung von Personal. Dies dient der Vermeidung von Interessenkonflikten, die leichter entstehen können, wenn Stellen aufgrund von Beziehungsnetzen ohne Ausschreibung vergeben werden. Verwaltungseinheiten wie das ASTRA (Direktoriumsposition), das Nationalmuseum (Mitglieder des Museumsrats), die SNB (Bankrat), die FINMA (Verwaltungsrat) oder die ETH (ETH-Rat sowie Leitung der einzelnen Institutionen des ETH-Bereichs) verweisen darauf, dass der Bundesrat die Wahl des betreffenden Spitzenpersonals vornimmt. Häufig wird auch auf zusätzliche Assessments verwiesen, die nicht nur berufliche Qualifikationen, sondern auch die Vertrauenswürdigkeit und Unbefangenheit der in Betracht gezogenen Personen beleuchten. Die Parlamentsdienste weisen mit Blick auf das in den parlamentarischen Aufsichtsorganen gebrauchte, qualifizierte wissenschaftliche Personal darauf hin, dass sie nicht wegen potenzieller Interessenkonflikte, sondern wegen der schwierig zu findenden Kombination von Verwaltungserfahrung, gutem politischem Gespür sowie hoher sprachlicher, redaktioneller und kommunikativer Kenntnisse auf Rekrutierungsprobleme stossen. Auch andere Umfrageteilnehmerinnen und -teilnehmer weisen in eine ähnliche Richtung. Die Parlamentsdienste erwägen überdies, eine Unbefangenheitserklärung einzuführen, welche die mit Rekrutierungen befassten Personen abgeben müssten.

Unterschiedliche Resultate ergab die zweite Frage nach dem *Spielraum, auf dem freien Markt geeignetes Personal zu finden*, ohne dass dieses aufgrund seiner früheren Tätigkeit in einen Interessenkonflikt mit der neuen Aufgabe geraten könnte. Die Befragten wurden gebeten, den Spielraum auf einer Skale von 1 (sehr niedrig) bis 10 (sehr hoch) einzuschätzen. Zahlreiche Verwaltungseinheiten sehen kaum Probleme und gaben Werte von 7–10 an. Einheiten, die Entscheid- oder Kontrollbefugnisse in hoch spezialisierten Bereichen haben, melden dagegen kleine Spielräume. So etwa das ASTRA, das die Wahrscheinlichkeit, dass Ingenieure schon einmal in einem Büro gearbeitet haben, das Aufträge des Bundes erhielt oder erhalten wird, als hoch bezeichnet. Besonders zu erwähnen sind auch Einheiten und Organisationen im Gesundheitsbereich. So führt das BAG aus:

«Bei Spezialistenfunktionen ist der Arbeitsmarkt teilweise ausgetrocknet, und mögliche Interessenten stammen weitgehend aus Branchen, die vom BAG beaufsichtigt werden. Hier schreiben wir mehrmals aus, inserieren in Fachzeitschriften oder holen Unterstützung von externen Partnern, um möglichst viele potentielle Interessenten zu erreichen. Da die Besoldung bei privaten Arbeitgebern (z. B. pharmazeutische Industrie, Spitäler, etc.) und bei ausgelagerten Einheiten des Bundes (z. B. swissmedic) höher ist, reduziert sich die Anzahl in Frage kommender Personen zusätzlich;

dies namentlich bezüglich Personen, die eine höhere Funktion bei den privaten Arbeitgebern ausüben.»

Auch swissmedic spricht von wenig Spielraum, um Personen auf dem freien Markt zu finden, die Erfahrung im durch das Heilmittelrecht regulierten Bereich haben (namentlich Erfahrung in der Industrie, in Kliniken und in der humanmedizinischen Forschung).

4.3 Sicherstellung der Unabhängigkeit von Gremien

Eine weitere Frage betraf die *Sicherstellung der Unabhängigkeit eines mit Entscheid-, Aufsichts- und Kontrollbefugnissen ausgestatteten Gremiums*. Gefragt wurde namentlich auch, ob die betreffenden Einheiten, Organisationen und Unternehmen rechtliche oder andere selber entwickelte Kriterien anwenden, um auszuschliessen, dass angestellte Personen problematische Interessenbindungen zu ehemaligen Arbeitgebern oder Organisationen, in denen sie Einsitz hatten, aufweisen. Die Antworten auf diese Fragen fielen unterschiedlich detailliert aus. Einzelne Teilnehmerinnen und Teilnehmer nennen die geltenden Regeln des BPG, der BPV und des «Verhaltenskodex der Bundesverwaltung». Häufig wird auf strenge Auswahlverfahren verwiesen, so z. B. auf das «Mehraugenprinzip» (ASTRA) sowie z. B. für Kaderpositionen auf besondere Assessments (BAV, BASPO, Bundesanwaltschaft) oder Personensicherheitsprüfungen (ESTV, fedpol, SIF für alle Kader ab Stufe Sektionsleitung, EZV für das Grenzwachtkorps, dort sogar die höchste Stufe, die auch die potenzielle Erpressbarkeit und die finanzielle Situation der Lebenspartnerinnen und Lebenspartner betrachtet). Einzelne Befragte erwähnen spezielle interne Reglemente, Kodizes oder Richtlinien (so z. B. das Nationalmuseum die vom Internationalen Museumsrat erlassenen «Ethischen Richtlinien für Museen»; die Post-Com ihr Geschäftsreglement⁹²; die PUBLICA ihre Personal- und Compliance-Reglemente, die beispielsweise Eigengeschäfte einschränken). Die ESTV, das BAFU und fedpol verweisen auf die Melde- bzw. Bewilligungspflicht bei der Wahrnehmung von Nebentätigkeiten, Lehrtätigkeiten und öffentlichen Ämtern. Die Arbeitsverträge im BBL enthalten eine Klausel, wonach zur Ausübung eines öffentlichen Amtes und anderer Tätigkeiten ausserhalb des Arbeitsverhältnisses stets eine Bewilligung des Arbeitgebers einzuholen ist. Bei der EFK sind Interessenbindungen normalerweise schon ein Hinderungsgrund für eine Anstellung. Auch das BAG prüft im Rahmen der Bewerbung, ob häufig mit Ausständen wegen Interessenkonflikten zu rechnen wäre, was eine Anstellung ausschliesst. Das ASTRA und die BK verlangen zusätzlich zum Arbeitsvertrag eine Unabhängigkeitserklärung, in der sich die Angestellten verpflichten, keine Aufträge an Personen mit Interessenbindungen zu vergeben. Das BBL entwickelte eine sogenannte «Unbefangenheitserklärung» für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesverwaltung, die bei Beschaffungen mitwirken. Diese haben periodisch eine schriftliche Erklärung abzugeben, wonach sie keine privaten Verbindungen zu Anbieterinnen und Anbietern haben. Eine solche Unbefangenheitserklärung kann entweder allgemein oder auf ein bestimmtes Projekt bezogen abgegeben werden.⁹³ Auch im BIT und im fedpol müssen sogenannte

⁹² Vgl. Geschäftsreglement der Postkommission vom 11. Okt. 2012, SR 783.024, Art. 18 und 19.

⁹³ www.bbl.admin.ch > Beschaffungskonferenz des Bundes BKB > Hilfsmittel > Unbefangenheitserklärung

Kontaktpersonen, die bei Beschaffungen mitwirken oder Aufträge an Aussenstehende vergeben, eine Unbefangenheitserklärung unterzeichnen. Die Vertragsvorlagen für einfache Aufträge enthalten ausserdem eine Integritätsklausel. Das ENSI kennt eine interne Regelung, wonach Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter während zweier Jahre Unternehmen nicht beaufsichtigen dürfen, bei denen sie zuvor gearbeitet haben. In gleicher Weise untersagt swissmedic während einer Karenzfrist von zwölf Monaten ihren Angestellten die Bearbeitung von Geschäftsfällen, die ihre früheren Arbeitgeber betreffen.⁹⁴ Im fedpol stehen gewisse Funktionen nur Schweizer Bürgerinnen und Bürgern offen.⁹⁵ Die ESTV achtet darauf, dass Revisorinnen und Revisoren, die externe Prüfungen bei Unternehmen vornehmen müssen, nicht in ihrem unmittelbaren (geografischen) Umfeld eingesetzt werden.

4.4 Verhaltenskodizes und Weisungen zum Umgang mit Interessenbindungen

4.4.1 Regeln zur Vermeidung und Offenlegung von Interessenkonflikten

Eine weitere Frage betraf relevante gesetzliche oder vertragliche Bestimmungen oder andere Verhaltensregeln (Verhaltenskodizes) im Fall von Interessenbindungen. Neben den in weiten Bereichen geltenden Bestimmungen des BPG, der BPV und des Verhaltenskodexes der Bundesverwaltung verwiesen die Befragten auf spezifische Regeln, die den besonderen Bedürfnissen einzelner Einheiten und Organisationen angepasst sind.

Einen eigenen Verhaltenskodex hat beispielsweise die WEKO.⁹⁶ Für Mitglieder dieser ausserparlamentarischen Kommission, die das Geschäftsgebahren von am Markt tätigen Unternehmen unter wettbewerbsrechtlichen Aspekten beobachtet, gelten besonders strenge Meldepflichten für private finanzielle Beteiligungen an Unternehmen (Ziff. 2.4 des Verhaltenskodexes der WEKO).

Das ASTRA, das mit grossen öffentlichen Beschaffungsaufträgen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur zu tun hat, erarbeitete einen Leitfaden zur Korruptionsbekämpfung im ASTRA, der an alle Angestellten verteilt wurde und Teil der Schulung für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bildet. Im Rahmen der Ausbildung zum Beschaffungswesen thematisiert das ASTRA die Korruptionsbekämpfung gezielt. Das Nationalmuseum verpflichtet seine Angestellten vertraglich zur Deklaration ihrer privaten Sammeltätigkeiten.

Die SNB hat besonders detaillierte Sonderregelungen, die nach dem Rücktritt von Philipp Hildebrand als Vorsitzender des Direktoriums der SNB überarbeitet wurden.⁹⁷ Die Eidgenössische Kommission für Impffragen (EKIF) verabschiedete am 24. November 2010 eine «Interessenerklärung» für ihre Mitglieder. Darin setzt sich

⁹⁴ Vgl. dazu Ziff. 3.3, Absatz 2 des Verhaltenskodexes der swissmedic vom 6. Juni 2012.

Bei exponierten Funktionen wird sogar eine Karenzfrist von 24 Monaten verlangt.

⁹⁵ Gestützt auf Art. 23 Abs. 1 BPV können die Departemente den Stellenzugang auf Personen mit Schweizer Bürgerrecht beschränken, «soweit es für die Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben notwendig ist». Die Bestimmung zählt einzelne Bereiche auf, in denen eine Beschränkung möglich ist (Bst. a–f).

⁹⁶ Verhaltenskodex WEKO und Sekretariat, von der WEKO beschlossen am 7. Mai 2012, vgl. www.weko.admin.ch > Die WEKO > Verhaltenskodex.

⁹⁷ Vgl. Ziff. 2.7.

die EKIF sehr umfassend und detailliert mit verschiedensten Arten tatsächlicher oder potenzieller Interessenkonflikte auseinander und legt fest, wie damit umzugehen ist.⁹⁸ Einen eigenen Verhaltenskodex hat auch die FINMA.⁹⁹

Compliance-Leitlinien kennt das BAG, ein Compliance-Reglement die PUBLICA.¹⁰⁰ Deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen z. B. jährlich ihre Interessenbindungen deklarieren. Eine vergleichbare Offenlegungspflicht gilt für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier der eidgenössischen Räte gemäss Artikel 11 ParlG.¹⁰¹

Die Eidgenössische Elektrizitätskommission (EiCom) prüft, ob alle Arbeitsverträge in der Weise ergänzt werden sollen, dass der Erwerb von Beteiligungen an Elektrizitätsunternehmen durch Angestellte unzulässig und das Halten bzw. die Veräusserung solcher Beteiligungen bestimmten Regeln unterworfen wird.¹⁰²

Der *Swiss Investment Fund for Emerging Markets* (SIFEM), der vollständig dem Bund gehört und für diesen das Portfoliomanagement im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit wahrnimmt, entwickelte eine *Conflict of Interest Policy*, damit tatsächliche oder potenzielle Interessenkonflikte im Finanzbereich frühzeitig erkannt und vermieden werden können. Ist dies nicht möglich, sollen sie zumindest transparent gemacht werden. Dabei geht es insbesondere um die Ausnutzung von im Rahmen der beruflichen Tätigkeit erlangten Informationen, die Angestellte zur Erzielung vermögenswerter Vorteile für sich selber oder nahestehende Drittpersonen verwenden könnten.

Die Regeln zur Vermeidung oder Offenlegung von Interessenbindungen bei Angestellten gelten üblicherweise für *alle Hierarchiestufen*. Dies gilt namentlich dort, wo sich Einheiten, Organisationen oder Unternehmen auf den Verhaltenskodex der Bundesverwaltung stützen. In einzelnen Fällen gibt es zusätzliche, schärfere Weisungen für leitende Angestellte, etwa bei der SNB, die besondere Reglemente für die Mitglieder des erweiterten Direktoriums und einen eigenen Verhaltenskodex für die Mitglieder des Bankrats kennt.¹⁰³ Fedpol erwähnt die in drei Stufen unterteilten, an die jeweilige Funktionsstufe angepassten Personensicherheitsprüfungen. Bei der ComCom unterstehen alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sekretariats dem Verhaltenskodex der Bundesverwaltung, während Personen, die sich im Rahmen von Verfahren mit bestimmten Unternehmen befassen, darüber hinaus auch keine Börsengeschäfte mit Telecom-Gesellschaften tätigen dürfen.

4.4.2 **Zeitpunkt der Offenlegung von Interessenkonflikten**

Das BJ fragte auch nach dem *Zeitpunkt, in dem tatsächliche oder potenzielle Interessenkonflikte offenzulegen* sind. Der Verhaltenskodex der Bundesverwaltung nimmt dazu nicht explizit Stellung, verlangt aber, dass sich Angestellte verantwor-

⁹⁸ www.bag.admin.ch > Das BAG > Themen > Ausserparlamentarische Kommissionen > Eidgenössische Kommission für Impffragen (EKIF) > Die Kommission > Unabhängigkeit.

⁹⁹ www.finma.ch > Regulierung > Gesetze und Verordnungen > FINMA

¹⁰⁰ Reglement vom 23. Aug. 2012, www.publica.ch > Über uns > Rechtliche Grundlagen.

¹⁰¹ SR 171.10. Vgl. dazu ausführlich Ziff. 2.3.2.

¹⁰² So könnte z. B. eine Veräusserung von Beteiligungen durch ehemalige Angestellte einer Karenzfrist unterstellt werden, die mit der Beendigung des Arbeitsverhältnisses zu laufen beginnt.

¹⁰³ Vgl. Ziff. 2.7.

tungsbewusst verhalten und ihren Vorgesetzten öffentliche Ämter und Nebenbeschäftigungen melden. Daraus lässt sich schliessen, dass die Meldung tatsächlicher oder potenzieller Interessenkonflikte spätestens bei ihrem Auftreten oder im Moment, in dem ein Auftreten möglich erscheint, erfolgen muss. Zahlreiche Verwaltungseinheiten weisen darauf hin (Meldung «im Voraus» [EFV, BFE, EZV], «unverzüglich» [Armeestab, ENSI¹⁰⁴, ComCom], «sofort» [GS VBS, BBL]). Bei Unklarheiten auf Seiten der Angestellten sind die Vorgesetzten ebenfalls zu konsultieren. Das halten zum Beispiel die EFV und das GS EJPD fest. Viele Befragte geben an, Interessenkonflikte seien schon bei den Vorstellungsgesprächen bzw. im Rahmen der vor der Anstellung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorgenommenen Abklärungen ein Thema (BAV, UVEK, PostCom, Armeestab, EFK, BFE, BAG, GS VBS, swissmedic, Bundesamt für Kultur [BAK], Bundesamt für Raumplanung [BAR]). Im Übrigen gelten Deklarationspflichten stets beim Stellenantritt (darauf verweisen z. B. das ASTRA und das Nationalmuseum). Das BAG und die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) greifen das Thema «Interessenkonflikte» in den Personalentwicklungsgesprächen (PEG) auf. Einzelne Verwaltungseinheiten verlangen eine schriftliche Bestätigung, dass die Regeln des Verhaltenskodexes der Bundesverwaltung oder zusätzliche eigene Weisungen bekannt sind (so etwa das GS VBS und swissmedic im Rahmen einer Unbefangenheitserklärung). Swissmedic verpflichtet alle Angestellten, innert sechs Monaten nach Stellenantritt eine Deklaration zu ihren Vermögensverhältnissen auszufüllen. Führungskräfte müssen alle zwei Jahre einen Fragebogen zu ihrer Integrität und Loyalität ausfüllen und bestätigen, dass sie den Verhaltenskodex von swissmedic kennen und sich daran halten.

4.4.3 Information der Öffentlichkeit über Interessenbindungen von Angestellten

Eine weitere Frage betraf die *Information der Öffentlichkeit über Interessenbindungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern*. Die meisten Befragten antworteten, ihre Einheit informiere nicht aktiv nach aussen. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auf die Erfordernisse des Datenschutzes. Verschiedentlich gibt es aber öffentlich einsehbare Verzeichnisse oder Register, welche die Interessenbindungen von Betroffenen auflisten, so etwa für die Mitglieder der parlamentarischen Organe, der PostCom, des SIFEM, der SNB (Interessenbindung der Bankratsmitglieder der SNB auf deren Website einsehbar) und der swissmedic (Interessenbindungen der externen Expertinnen und Experten auf der Website der swissmedic publiziert).

¹⁰⁴ Das ENSI verlangt eine unverzügliche Meldung, wenn Angestellte mit einem vom ENSI beaufsichtigten Unternehmen einen Arbeitsvertrag abschliessen.

4.5 Vorfälle aus der Praxis, Risiken und Massnahmen bei Interessenkonflikten

4.5.1 Vorfälle aus der Praxis im Zusammenhang mit Interessenkonflikten

Gefragt wurde auch nach Vorfällen aus der Praxis im Zusammenhang mit Interessenkonflikten. Viele Befragte geben an, keine Probleme zu haben. Die EFK betont, da schon bei der Anstellung keinerlei Interessenbindungen akzeptiert würden, träten keine Probleme auf. Andere Verwaltungseinheiten erklären, dass in einzelnen Fällen bei Stellenantritt finanzielle Beteiligungen veräussert oder Mandate abgegeben werden mussten. Mehrfach erwähnt werden die Nebenbeschäftigungen, die immer wieder zu Diskussionen Anlass geben. So weist das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) beispielsweise auf die Nebentätigkeit der Ausbildung von Hundehaltern im Zusammenhang mit den Anforderungen des neuen Tierschutzgesetzes hin. Das SIR nennt einen Fall von selbstständiger Beratungstätigkeit in Fragen ausländischer Rechtsordnungen sowie Fälle der Übersetzung von Rechtstexten. Das fedpol prüft politische Tätigkeiten und Interessen. Sympathien für extreme politische Ansichten oder Vereinigungen könnten mit Aufgaben des Amtes im Zusammenhang mit der Extremismusbekämpfung oder der Eindämmung von Fangewalt in Sportstadien kollidieren. Einzelne Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der BJ-Umfrage erwähnen potenzielle Interessenkonflikte in stark spezialisierten oder segmentierten Bereichen, wo der Pool an in Frage kommenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern klein ist und mit der Privatwirtschaft geteilt werden muss (so z. B. das Bundesamt für Sport [BASPO]).

4.5.2 Spezifische Risiken und Massnahmen bei Interessenkonflikten

Die Frage nach *spezifischen Risiken sowie nach dagegen ergriffenen Massnahmen* beantworteten viele Befragte negativ. Insbesondere verwandtschaftlich bedingte Interessenkonflikte scheinen keine grossen Probleme zu bereiten. Etwas anders sieht es bei *funktionalen Interessenkonflikten* aus. Verwaltungseinheiten und Organisationen, die Aufgaben im Bereich Finanzen und Steuern erfüllen oder Bewilligungs- und Kontrollfunktionen in den Bereichen Gesundheit, Verkehr oder Energie wahrnehmen, weisen auf solche Risiken hin. Die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) beugt Interessenkonflikten beim Aufsichtspersonal vor, indem sie dessen Anstellungsverträge auf drei Jahre befristet. Die EFV hat besonders strenge Vorschriften bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die in der Bundestresorerie arbeiten und damit in der Lage wären, Insiderwissen an den Finanzmärkten zu missbrauchen. Das ASTRA legte für die Vergabe von Aufträgen objektive Zuschlagskriterien fest und machte diese in einem öffentlich zugänglichen Beschaffungshandbuch vollständig transparent.¹⁰⁵ Bei freihändigen Auftragsvergaben kann das ASTRA für eine gewisse Zeit Vergabeverbote gegenüber bestimmten Unternehmen aussprechen, wenn ASTRA-Angestellte in die Privatwirtschaft gewechselt

¹⁰⁵ Handbuch Beschaffungswesen Nationalstrassen ASTRA. 6. Aufl. vom 1. Juni 2012, www.astra.admin.ch > Dokumentation > Vorlagen Infrastrukturprojekte > Beschaffungs- und Vertragswesen

haben.¹⁰⁶ Das BJ bezeichnet anwaltliche oder beratende Nebentätigkeiten von Angestellten in operativen Bereich des Amtes als potenzielle Problemfelder.¹⁰⁷ Die EZV weist auf das Korruptionsrisiko bei der Kontrolle der Ein- und Ausfuhr von Waren an den Landesgrenzen hin. Reagiert wird in Verdachtsfällen mit der Anordnung einer Personensicherheitsprüfung der höchsten Stufe. Das BAG nennt Risiken bei der Überwachung des Pharmabereichs und der verschiedenen Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer im Gesundheitswesen sowie bei der Zulassung und Kontrolle von Chemikalien. Gegenmassnahmen sind die ständige Sensibilisierung von Führungskräften, vor allem aber auch eine Organisation, die Angestellte von Geschäften fernhält, die Unternehmen betreffen, für welche diese zuvor gearbeitet haben. Ausserdem werden mehrere Personen in Entscheidungsprozesse einbezogen (Mehraugenprinzip). Das VBS weist auf die armasuisse als besonders heiklen Bereich hin, da im Zusammenhang mit Rüstungsgeschäften international hohe Korruptionsrisiken bestehen. Deshalb werden Angestellte in dieser Hinsicht besonders geschult. In Umsetzung des Verhaltenskodexes der Bundesverwaltung und dessen Ausführungsbestimmungen wurde die Weisung über die Geschenk- und Vorteilsannahme der Gruppe armasuisse und der Gruppe Verteidigung am 1. Juli 2013 in Kraft gesetzt.

Die Tätigkeit des fedpol ist besonders sensibel, weil die Reputation des Amtes und das Vertrauen in die Integrität der Strafverfolgung überhaupt bei Interessenkonflikten im Bereich der Verbrechenbekämpfung rasch massiv leiden können. In Verdachtsfällen werden deshalb umgehend personalrechtliche Massnahmen wie Disziplinaruntersuchungen ergriffen, die bis zur fristlosen Auflösung des Arbeitsverhältnisses gehen können. Auf das Vier-Augen-Prinzip legen das BBL (Beschaffungswesen), das ENSI und die ESTV Wert. Die ESTV ist namentlich im Bereich der Mehrwertsteuer mit höheren Risiken bei externen Prüfungen konfrontiert. Nebst internen Schulungen nimmt die ESTV vor allem geografische Bereichsabgrenzungen vor, um auf örtliche Bindungen zurückzuführende Interessenkonflikte auszuschliessen.

4.6 Sanktionen bei Verstössen gegen Regeln zum Umgang mit Interessenbindungen

Bei der Frage, welche *Sanktionen bei Verstössen gegen Regeln zum Umgang mit Interessenbindungen* ergriffen werden, verweisen viele Befragte auf das Bundespersonalrecht. Genannt werden die Einleitung von Administrativuntersuchungen sowie disziplinarrechtliche Massnahmen wie Verwarnungen, Verweise und Rügen bis hin zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Die ComCom erwähnt auch die Möglichkeit der Abberufung von Kommissionsmitgliedern, die ihre Interessenbindungen während der Amtsdauer nicht melden (Art. 8f Abs. 4 RVOV). Konkrete Beispiele für verhängte Sanktionen führen nur vereinzelte Befragte an.

¹⁰⁶ Allerdings können solche Vergabeverbote heikel sein, wenn sie für betroffene Unternehmen zu einem faktischen Berufs- oder Konkurrenzverbot werden.

¹⁰⁷ So etwa in den Bereichen Rechtshilfe, Alimentenhilfe, Fürsorge für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer.

4.7 **Ausstand**

4.7.1 **Ausstandsregeln**

Gefragt, *welche gesetzlichen oder vertraglichen Bestimmungen und Verhaltensregeln den Ausstand regeln*, verweisen die meisten Befragten nicht überraschend auf die Normen der BPV und den Verhaltenskodex der Bundesverwaltung. Für fedpol und für die Schweizerische Unfalluntersuchungsstelle (SUST) gelten besondere rechtliche Präzisierungen zur Ausstandspflicht.¹⁰⁸ Einzelne Einheiten mit heiklen Kontroll- und Überwachungsaufgaben haben zusätzliche interne Weisungen erlassen oder Verhaltensregeln definiert. Neben den bereits andernorts genannten ENSI, PUBLICA, swissmedic, SNB und FINMA gilt dies beispielsweise auch für das Nationalmuseum, das sich an die vom *International Council of Museums (ICOM)* beschlossenen «Ethischen Richtlinien für Museen»¹⁰⁹ hält. Auch einzelne Einheiten der ETH haben teilweise besondere Weisungen zur Wahrung der wissenschaftlichen Integrität erlassen. Die Ausstandsregeln gelten in der Regel über alle Hierarchiestufen hinweg gleichermaßen strikt.

4.7.2 **Spezifische Risiken und Vorfälle aus der Praxis im Zusammenhang mit Ausständen**

Die Umfrageteilnehmerinnen und -teilnehmer wurden auch auf *Risiken und konkrete Fälle von Ausständen* angesprochen. In einem Fall, wo es um die Anstellung und Beförderung einer verschwägerten Person ging, delegierte die zuständige Führungsperson das betreffende Geschäft konsequent und dauerhaft an ihren Stellvertreter. Das Nationalmuseum achtet beim Erwerb von Kulturgütern besonders genau darauf, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die den veräussernden Personen nahestehen könnten, in den Ausstand treten. Swissmedic nennt sporadische Fälle, in denen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Bewilligungsgesuche für Arzneimittel hätten behandeln oder klinische Studien hätten prüfen müssen, an deren Entwicklung bzw. Erstellung sie früher beteiligt gewesen waren. Die Betroffenen gaben das Geschäft ab. In einem Fall kündigte eine Person, die vor ihrer Zeit bei swissmedic einen patentierten Wirkstoff entwickelt hatte, den sie kommerziell verwerten wollte. Interessenkonflikte, die zu Ausständen führen, gibt es bei swissmedic infolge des begrenzten Pools an Personal, das zur Ausübung der entsprechenden Kontrollaufgaben geeignet ist, immer wieder. Diese Fälle werden schriftlich festgehalten. In der FINMA trat vor einigen Jahren eine Person in den Ausstand, als die Kontrollbehörde einen kritischen Bericht zu einem Unternehmen verfasste, bei dem die betreffende Person einst im Verwaltungsrat gesessen hatte. Im ASTRA musste im Rahmen von Beschaffungsgeschäften verschiedentlich Personen in den Ausstand treten. Das BASPO nennt Ausstände im Zusammenhang mit der Subventionierung von Sportverbänden und der Beschaffung von Sportmaterial. Im fedpol mussten Personen in

¹⁰⁸ Für Ermittlerinnen und Ermittler der zu fedpol gehörenden Bundeskriminalpolizei gelten die Ausstandsgründe der Art. 56 ff. der Strafprozessordnung (SR 312.0), für die SUST diejenigen von Art. 25 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Untersuchung von Flugunfällen und schweren Vorfällen (SR 748.126.3). Ein Untersuchungsbeauftragter der SUST gilt z. B. als befangen, wenn ein ehemaliger oder aktiver Arbeitgeber (bei Nebentätigkeiten) von der Untersuchung eines Unfalls betroffen ist.

¹⁰⁹ Die Richtlinien wurden am 4. Nov. 1986 beschlossen und in den Jahren 2001 und 2004 revidiert, www.museums.ch > Standards.

den Ausstand treten, wenn es um Dienstleistungsaufträge an private Sicherheitsunternehmen ging, weil die entsprechenden Angestellten in dieser Branche tätige Personen kannten. Das BBL nennt potenzielle Risiken bei der Evaluation von Offerten oder der Jurierung von Projektwettbewerben. Erhebungen dazu gebe es aber nicht.

Bei den Vorkehrungen, die zur Minimierung von Ausständen getroffen werden, nennen die Befragten vor allem organisatorische Massnahmen (Geschäftstrennung, saubere Abgrenzung von Zuständigkeiten) sowie Kontrollmassnahmen wie das Doppelreferenzsystem oder das Vier- bzw. Sechs-Augen-Prinzip. Die Verletzung von Ausstandspflichten zieht Rechtsfolgen wie die Anfechtbarkeit, allenfalls sogar die Nichtigkeit einer Verfügung nach sich. In leichteren Fällen kommt es zu Gesprächen, zum Entzug von Bewilligungen zur Ausübung von Nebentätigkeiten oder zur Umgestaltung des Arbeitsbereichs von betroffenen Personen. In schweren Fällen werden disziplinarische Massnahmen bis hin zur Kündigung oder fristlosen Entlassung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ergriffen. Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen können nicht wiedergewählt und in schweren Fällen sogar abberufen werden, etwa wenn sie Interessenbindungen trotz Aufforderung der zuständigen Behörde nicht melden (Art. 8f Abs. 4 RVOV).

4.8 Nebentätigkeiten

Das BJ fragte auch nach *Nebentätigkeiten und den Regeln, die in diesem Bereich zur Anwendung kommen*. Viele Antworten verweisen auf die Artikel 91 ff. BPV, welche sich mit der Informations- und Meldepflicht befassen. Die EZV, die EFV, die FINMA und das BASPO konkretisieren das Verfahren zur Meldung und Bewilligung von Nebentätigkeiten für ihren Bereich mittels Weisungen.¹¹⁰ Das METAS regelt Nebentätigkeiten seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in seiner Personalverordnung.¹¹¹ Auf zusätzliche Regelungen in Personal- und Compliance-Reglementen verweisen auch das ENSI¹¹², die PUBLICA und der SIFEM. Fedpol hat eine Wegleitung betreffend Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter erlassen, welche die Bestimmungen der BPV konkretisiert und auf die amtseigenen Bedürfnisse abstimmt. Die Wegleitung präzisiert namentlich auch, wann die Gefahr

¹¹⁰ Vgl. Ziff. 4.2.6 «Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter; Ablieferungspflicht» der Weisung D52_d_neu: Personalvorschriften der EZV vom 18. April 2013 (nur im Intranet der EZV aufgeschaltet); Ziff. 4.1 der Verhaltensweisungen vom 10. Dez. 2012 für die Mitarbeitenden der Eidgenössischen Finanzverwaltung; Ziff. 4 Verhaltenskodex FINMA,

¹¹¹ Art. 16 der Verordnung des METAS vom 24. Okt. 2012 über sein Personal (PV-METAS, SR 941.273). Zudem regelt Art. 19 Abs. 4 des Personalreglements des Eidgenössischen Instituts für Metrologie vom 28. Juni 2012 die Gewährung von Urlaub zur Ausübung eines öffentlichen Amtes.

¹¹² Im ENSI ist die Ausübung von Nebentätigkeiten und öffentlichen Ämtern zustimmungsbedürftig (Art. 4 Abs. 1 Verhaltenskodex ENSI). Die Zustimmung wird erteilt, «wenn die Nebenbeschäftigung oder das öffentliche Amt das Ansehen des ENSI nicht beeinträchtigt und kein Interessenkonflikt mit der Tätigkeit beim ENSI besteht» (Art. 4 Abs. 2 Verhaltenskodex ENSI).

einer verminderten Leistungsfähigkeit bzw. eines Konflikts mit dienstlichen Interessen besteht.¹¹³ Das Bundesamt für Verkehr (BAV), die ESTV und das BBL halten Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Ausübung von Nebentätigkeiten zusätzlich auch in den jeweiligen Arbeitsverträgen fest. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) führt bei seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern jährlich eine Umfrage zur Deklarierung von Nebentätigkeiten durch.

Auf die Frage, ob der *Beschäftigungsgrad* der Angestellten beim Umgang mit Nebenbeschäftigungen eine Rolle spiele, antworteten die meisten Einheiten mit Nein. Verschiedentlich wurde aber gesagt, dass Angestellte mit geringen Beschäftigungsgraden eher auf Nebenbeschäftigungen angewiesen seien, weshalb solche in den genannten Fällen grosszügiger bewilligt würden (so z. B. die EZV). Gemäss ETH erfordern zeitintensive Nebentätigkeiten allenfalls eine Reduktion des Beschäftigungsgrades.¹¹⁴ Die SUST, die insbesondere Flug- und Bahnunfälle untersucht, erwähnt, dass solche Grosseignisse nicht vorhersehbar seien und nur mit einem Arbeitsmodell bewältigt werden könnten, das eine Anzahl von Untersuchungsbeauftragten im Nebenamt vorsieht, die bei Bedarf aufgeboten werden können. Diese Personen gehen auch anderen Beschäftigungen nach. Die Parlamentsdienste weisen darauf hin, dass Teilzeitangestellte prinzipiell einen Anspruch haben, zu 100 Prozent arbeiten zu können, weshalb es ihnen erlaubt sein müsse, weitere Beschäftigungen auszuüben.

Grundsätzlich gelten die Voraussetzungen für die Zulassung von Nebenbeschäftigungen *für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gleichermaßen*. Einzelne Einheiten erwähnen aber, dass die Sensibilität und Zurückhaltung bei Kaderangehörigen höher sei (BAG, ESTV, fedpol). Die EZV bewilligt Nebenbeschäftigungen bei hohen Kadern des Grenzwachtkorps nur sehr restriktiv. Im Fall der ETH sind einzelne Bestimmungen funktional nur auf Professorinnen und Professoren anwendbar. Die SNB schliesst bei Mitgliedern des erweiterten Direktoriums «entgeltliche oder unentgeltliche Erwerbstätigkeiten» aus.¹¹⁵

Gefragt, ob sie mit Blick auf die Nebentätigkeiten ihrer Angestellten mit Problemen konfrontiert sind, verneinen die meisten Einheiten und Organisationen. Das BJ und das SIR weisen darauf hin, dass bei tiefen Beschäftigungsgraden nicht immer klar sei, ob nicht die Tätigkeit bei der Bundesverwaltung die eigentliche Nebenbeschäftigung sei. Das Schweizerische Bundesarchiv (BAR) richtet mit der zunehmenden Bedeutung des Informationsmarktes ein besonderes Augenmerk auf Nebentätigkei-

¹¹³ Die Gefahr eines Konflikts mit dienstlichen Interessen von fedpol ist insbesondere dann real, wenn:

- die Unabhängigkeit der angestellten Person in ihrer Funktion bei fedpol oder das in sie gesetzte Vertrauen durch die Ausübung einer Nebenbeschäftigung oder eines öffentlichen Amtes in Frage gestellt werden könnten (z. B. Enthüllungsjournalismus, Betrieb eines Cabarets oder einer Privatdetektei);
- die angestellte Person Dritte in Angelegenheiten berät oder vertritt, die zu den Aufgaben der Verwaltungseinheit gehören, bei der sie selber tätig ist (z. B. Konsulententätigkeit für ein privates Sicherheitsunternehmen);
- die Tätigkeit im Zusammenhang mit Aufträgen steht, die für den Bund ausgeführt werden oder die der Bund in absehbarer Zeit zu vergeben hat (z. B. leitende Tätigkeit in einer vom Amt subventionierten Organisation).

¹¹⁴ Ähnlich auch das ARE, das bemerkt, dass Nebenbeschäftigungen bei Vollzeitstellungen grundsätzlich kritischer betrachtet werden als bei Teilzeitpensen.

¹¹⁵ Ziff. 2.4 Abs. 2 des Reglementes vom 14. Mai 2004 über das Arbeitsverhältnis der Mitglieder des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank und ihrer Stellvertreter, www.snb.ch > Die SNB > Rechtliche Grundlagen > Richtlinien und Reglemente.

[...] Rekrutierungsproblematik nicht realisierbar» sei.¹¹⁶ Verschiedene Umfrageteilnehmerinnen und -teilnehmer, die keine oder nur sehr beschränkt solche Vereinbarungen abschliessen, erwähnen den Umstand, dass das Amts- und Geschäftsgeheimnis unabhängig von der Vereinbarung einer Wartezeit über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses hinaus gelte (swissmedic, EZV, Bundesanwaltschaft, GS VBS). Die SNB kennt diverse Beschränkungen für Tätigkeiten der Mitglieder ihrer erweiterten Direktion nach Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses. Diese dürfen während sechs Monaten nicht für einen Finanzintermediär im In- und Ausland tätig sein. Für Tätigkeiten bei systemrelevanten Banken im Sinne des Bankengesetzes vom 8. November 1934¹¹⁷ beträgt die Wartezeit sogar 12 Monate.¹¹⁸ Bemerkenswert ist schliesslich, dass die RVOV für ausserparlamentarische Kommissionen keine mit Artikel 94b BPV vergleichbare Rechtsgrundlage zur vertraglichen Vereinbarung von Wartezeiten enthält.

Sofern sie sich überhaupt zu diesem Punkt äussern, geben überdies alle Befragten an, keine Praxis zur finanziellen Entschädigung allfälliger Wartezeiten entwickelt zu haben. Es bestehe diesbezüglich kein Bedarf.

4.10 Handlungsbedarf

Auf die Frage nach einem Handlungsbedarf im Umgang mit Interessenbindungen, Unvereinbarkeit, Ausstand und Nebentätigkeiten fielen die Antworten der Befragten sehr deutlich aus. Mit wenigen Ausnahmen¹¹⁹ wird ein Handlungsbedarf verneint¹²⁰ bzw. eher in Richtung Vereinfachung, Flexibilisierung und Harmonisierung des geltenden Regelwerks gesehen. Häufig wird gesagt, die gegenwärtigen, erst kürzlich angepassten und erweiterten Regelungen des Bundespersonalrechts seien genügend. Sie deckten die wichtigsten Themen ab. Das EPA erklärt, mit der Revision der BPV und der Schaffung des Verhaltenskodex für die Bundesverwaltung sei die im Postulat Recordon (12.3114) geforderte Rechtsvereinheitlichung bereits erfolgt. Der SIFEM meint, zusätzliche gesetzliche Einschränkungen könnten die Effizienz seines Verwaltungsrates schmälern, weil es in seinem sehr spezialisierten Bereich schwierig sei, kompetente Verwaltungsratsmitglieder ohne potenzielle Interessenkonflikte zu finden. Das BJ und das SIR sind der Ansicht, jede Verschärfung der vorhandenen

¹¹⁶ Gemäss Befragung scheinen folgende Verwaltungseinheiten gegenwärtig oder sogar generell keine Verträge mit Wartezeitklauseln abzuschliessen: GS-EJPD, GS UVEK, BJ, Nationalmuseum, BAV, EZV, BASPO, BFE, METAS, BAG, BLV, BK, fedpol, meteoswiss, swissmedic, Bundesanwaltschaft, ENSI, PUBLICA, ESTV, Elcom, BAFU, SIF.

¹¹⁷ SR 952.0

¹¹⁸ Vgl. Ziff. 4.5 des Reglements vom 14. Mai 2004 über das Arbeitsverhältnis der Mitglieder des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank und ihrer Stellvertreter, www.snb.ch > Die SNB > Rechtliche Grundlagen > Richtlinien und Reglemente.

¹¹⁹ Das BFE hält eine Ausweitung der Verpflichtung zum Nichterwerb von Wertpapieren oder sonstigen finanziellen und anderweitigen Beteiligungen im Bereich der Energiewirtschaft auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der neuen Abteilung Strahlenschutz und Sicherheit (ASI) im Paul Scherrer-Institut für wünschbar. Das BAV schlägt vor, in allen Einzelarbeitsverträgen explizit auf die geltenden rechtlichen Regeln hinzuweisen.

¹²⁰ So lauten die Antworten von GS-WBF, EFV, EPA, ASTRA, Nationalmuseum, GS EJPD, BJ, SIR, EZV, BAR, SNB, Armeestab, EFK, SUST, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), METAS («ganz klar» Nein), BAG, GS-VBS, BLV, BK, Bundesanwaltschaft, MeteoSchweiz, swissmedic, BIT, BAK, ENSI, PUBLICA, ESTV, Parlamentsdienste, BSV, ETH, fedpol, BBL, ARE, BAFU, SIF, ComCom, SIFEM.

Instrumente führe «nur zu administrativem Mehraufwand für Mitarbeitende, Vorgesetzte und Querschnittsdienste», weshalb «tunlichst davon abzusehen» sei. Das GS UVEK möchte mehr Flexibilität bei den Entschädigungsregeln, damit der Handlungsspielraum bei der Rekrutierung unabhängiger Expertinnen und Experten grösser wird.

Das BAG ortet Handlungsbedarf im Sinne einer Bereinigung bzw. besseren Abstimmung bestehender Vorschriften. Die in letzter Zeit häufig geänderten Melde- und Bewilligungspflichten bezüglich Nebenbeschäftigungen erschwerten die Entwicklung einer beständigen, im Amt bekannten Praxis und Kultur in erheblicher Weise. Die erfolgte Ausweitung der Meldepflicht auf sämtliche entgeltlichen Tätigkeiten (Art. 91 Abs. 1 BPV) sei unter Compliance-Gesichtspunkten nicht sachgerecht, da diese Tätigkeiten oftmals überhaupt keinen Bezug zur Tätigkeit für das Amt hätten (z. B. entgeltliche Chorleitung mit einer Probe pro Woche). Umgekehrt müssten z. B. auch unentgeltlich ausgeübte Nebenbeschäftigungen meldepflichtig sein, wenn sie potenziell mit einer verminderten Leistungsfähigkeit einhergehen (vgl. aber Art. 91 Abs. 1^{bis} BPV). Die Definition der Tätigkeiten, die Angestellte «aufgrund ihres Arbeitsverhältnisses mit dem Bund» ausüben und die mit einer Ablieferungspflicht des dafür erhaltenen Entgelts verbunden sind, führt gemäss BAG regelmässig zu Interpretations- und Abgrenzungsschwierigkeiten.

Das BASPO möchte, dass die in der BPV postulierte «Nulltoleranz» wieder vernünftig gehandhabt wird, «um die Mitarbeitenden nicht einem latenten Risiko der Rechtsverletzung auszusetzen». So sei es z. B. lebensfremd und nicht praktikabel, von Angestellten, die in einem Beschaffungs-, Entscheid- oder Kontrollprozess stehen, zu verlangen, gesellschaftliche Konventionen zu brechen. Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern solle es gestattet sein, gängigen Praktiken entsprechende «Kleinstvorteile» anzunehmen, die sich aus einer üblichen Zusammenarbeit mit Partnern ergeben (etwa eine Kaffeeeinladung oder die gratis offerierte «Normalverpflegung» in den Räumlichkeiten von Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartnern).

5 Neuere Entwicklungen im Bund

Die Regelungen im Bereich der Interessenkonflikte haben sich in den letzten Jahren stark entwickelt. Die Sensibilität gegenüber effektiven oder potenziellen Interessenkonflikten ist markant gestiegen. Diese Dynamik hält weiterhin an. Nachstehend werden einige bereits abgeschlossene oder erst in Angriff genommene Vorhaben kurz angesprochen.

5.1 Corporate-Governance-Berichte des Bundesrates

Im September 2006 verabschiedete der Bundesrat den sogenannten «Corporate-Governance-Bericht»,¹²¹ im März 2009 einen Zusatzbericht mit personal- und vorgerechtigten Leitsätzen.¹²² In beiden Berichten wurde versucht, einen kohären-

¹²¹ Bericht des Bundesrates vom 13. Sept. 2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (*Corporate-Governance-Bericht*), BBl **2006** 8233 (nachstehend: *Corporate-Governance-Bericht*).

¹²² Zusatzbericht des Bundesrates vom 25. März 2009 zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats, BBl **2009** 2659 (nachstehend: Zusatzbericht).

ten Ansatz zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben zu entwickeln. Das Thema des rechtlichen Umgangs mit Interessenkonflikten hat viel mit der *Organisation der Bundesverwaltung* zu tun. So ist es bei verselbstständigten, vom Bund kontrollierten oder mit der Wahrnehmung von Bundesaufgaben betrauten Einrichtungen entscheidend zu wissen, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Form die Regelungen des Bundespersonalrechts etwa zur *Treuepflicht* auch auf öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisierte Anstalten oder Organisationen Anwendung finden. Im Corporate-Governance-Bericht von 2006 legte der Bundesrat Wert darauf, dass auch für Verwaltungs- und Institutsräte sowie die Geschäftsleitungen verselbstständigter Einheiten gesetzliche Treuepflichten und «griffige Regeln zum Verfahren bei allfälligen Interessenkonflikten» gelten müssen, um «die Integrität der ... Einheiten und ihrer Organe [zu] stärken und allfällige Schäden [zu] verhindern»¹²³. Im 6. Corporate-Governance-Leitsatz hält der Bundesrat für verselbstständigte Einheiten Folgendes fest:

«Die Mitglieder des Verwaltungs- oder Institutsrats sowie der Geschäftsleitung wahren die Interessen der verselbstständigten Einheit. Bei Interessenkonflikten tritt ein Mitglied in den Ausstand. Dauerhafte Interessenkonflikte schliessen eine Mitgliedschaft im Verwaltungs- oder Institutsrat sowie in der Geschäftsleitung aus».¹²⁴

Der Zusatzbericht von 2009 versuchte zum ersten Mal, systematische Kriterien zur personalpolitischen Steuerung verselbstständigter Einheiten des Bundes zu entwickeln. Der Bericht bemängelt das bis anhin «uneinheitliche Bild» bei der Erstellung von Personalstatuten für solche Einheiten und Organisationen, die einmal öffentlich-rechtlich – in oder ausserhalb des Anwendungsbereichs des BPG –, ein anderes Mal privatrechtlich ausgestaltet würden.¹²⁵ Diese zahlreichen personalrechtlichen Sonderregelungen führten zu einer der Rechtssicherheit abträglichen *Rechtszersplitterung im Personalrecht*, welche die *Koordinationsfunktion des BPG zunehmend in Frage stelle*¹²⁶. Gemäss Bundesrat sollen künftig folgende Zuordnungen gelten: Verselbstständigte Einheiten, die *Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht* wahrnehmen, sowie Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, sollen künftig *öffentlich-rechtliche Personalstatute* im Rahmen des BPG haben (Leitsatz 29 des Zusatzberichts). Die unternehmensspezifischen Ausführungsbestimmungen sind vom Bundesrat zu genehmigen (Leitsatz 30 des Zusatzberichts); Gleiches gilt für die Anschlussverträge solcher Einheiten an PUBLICA (Leitsatz 36 des Zusatzberichts). Verselbstständigte Einheiten, die überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen, haben ein privatrechtliches Personalstatut. Die Art des Personalstatuts ist im Organisationserlass festzulegen. Personalstatut und Pensionskassenstatut sollen künftig dem gleichen Rechtskreis – öffentliches Recht oder Privatrecht – zugeordnet werden.¹²⁷ Im Fall von Aufsichtsorganen soll besonderes Gewicht auf

¹²³ Corporate-Governance-Bericht, BBl 2006 8233, hier 8270.

¹²⁴ Corporate-Governance-Bericht, BBl 2006 8233, hier 8271; Zusatzbericht, BBl 2009 2659, hier 2714.

¹²⁵ Zusatzbericht, BBl 2009 2659, hier 2687.

¹²⁶ Zusatzbericht, BBl 2009 2659, hier 2688, Ziff. 4.5 und 2689, Ziff. 4.7.

¹²⁷ Zusatzbericht, BBl 2009 2659, hier 2690, vgl. auch den 29. Corporate-Governance-Leitsatz, S. 2692 und 2718. Die Regelungen bei vom Bund kontrollierten verselbstständigten Einheiten, die Dienstleistungen am Markt erbringen wie z. B. Post, Swiscom, RUAG, SBB, sollen sich nach Privatrecht richten. Auch in diesen Fällen will sich aber der Bundesrat beim Erlass der Statuten «für eine klare Regelung im Umgang mit Interessenkonflikten in Verwaltungsrat und Geschäftsleitung» einsetzen, vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBl 2006 8233, hier 8286.

deren Unabhängigkeit gelegt werden, um die Objektivität und Neutralität der Entscheide sicherzustellen.

Die Umsetzung dieser vom Bundesrat angestrebten Zuordnungen soll aber in *pragmatischer Weise* erfolgen. Es ist nicht vorgesehen, die Personalstatute der bereits verselbstständigten Einheiten einer Neubeurteilung im Sinne der dargelegten Zuordnung zu unterziehen. Ein Wechsel eines öffentlich-rechtlichen in ein privatrechtliches Personalstatut oder umgekehrt wäre mit grossem Aufwand und erheblichen Problemen für die betroffenen Einheiten verbunden. Daher soll z. B. jeweils erst im Rahmen einer Totalrevision der organisationsrechtlichen Grundlagen bei verselbstständigten Einheiten mit öffentlich-rechtlichem Personalstatut geprüft werden, ob diese neu dem BPG unterstellt werden sollen oder ob für sie – wenn sie Dienstleistungen am Markt erbringen – die privatrechtlichen Vorschriften des OR gelten sollen.¹²⁸

5.2 Empfehlungen der GRECO und ihre Umsetzung

Am 1. Juli 2006 trat die Schweiz dem Teilabkommen über die Einrichtung der *Groupe d'Etats contre la Corruption* (GRECO) bei. Im September 2007 besuchte das Evaluationsteam der GRECO die Schweiz im Rahmen der beiden ersten Evaluationsrunden. Die *erste Evaluationsrunde* befasste sich mit der *Unabhängigkeit, der Spezialisierung und den Mitteln nationaler Stellen bei der Verhütung und Bekämpfung der Korruption*. Die GRECO lieferte ihren Evaluationsbericht am 4. April 2008 ab.¹²⁹ Sie anerkannte schon damals, dass die Schweiz unter anderem mit der Erarbeitung eines Verhaltenskodexes für das Bundespersonal im Jahr 2000 und weiteren Verhaltenskodizes in EJPD, EVD (heute: WBF) und EDA, mit den vom EPA 2006 verabschiedeten Richtlinien zu Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern¹³⁰, aber auch mit Sensibilisierungsmassnahmen in der Verwaltung den Kampf gegen die Korruption ernst nimmt.¹³¹ Die GRECO richtete 13 Empfehlungen an die Schweiz, wobei namentlich die Empfehlungen 9, 10 und 11 Aspekte betreffen, die im Zusammenhang mit dem Umgang mit Interessenkonflikten besonders wichtig sind. Die GRECO konstatierte die relative Komplexität der damals bestehenden Regelungen im Bereich Interessenkonflikte und Unvereinbarkeiten.¹³² Sie wies auf fehlende Überlegungen zu Risiken beim Übertritt von Angestellten des Bundes in die Privatwirtschaft hin.¹³³ Sie empfahl der Schweiz, das «Ausbildungsangebot für die Bundesangestellten in den Bereichen Ethik, Korruption und Prävention auszubauen, [...] den Umgang mit Interessenkonflikten zu verbessern und den Übertritt vom Staatsdienst in die freie Wirtschaft zu regeln» (Empfehlung 9).¹³⁴ Die GRECO befasste sich auch detailliert mit dem Problem der Geschenkkannahme und empfahl

¹²⁸ Zusatzbericht, BBl 2009 2659, hier 2691.

¹²⁹ GRECO, Erste und Zweite Evaluationsrunde. Evaluationsbericht über die Schweiz, verabschiedet an der 37. Vollversammlung (31.03.–04.04.2008), nachstehend: Evaluationsbericht GRECO. Das EJPD veröffentlichte den Evaluationsbericht am 02. Juni 2008, abrufbar unter: www.bj.admin.ch > Sicherheit > Korruption (GRECO).

¹³⁰ Richtlinien des EPA zu «Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern», aktuelle Fassung vom 30. Okt. 2013, abrufbar unter: www.epa.admin.ch > Dokumentation > Personalrecht.

¹³¹ Evaluationsbericht GRECO, Rz. 16, 17 und 22.

¹³² Evaluationsbericht GRECO, Rz. 147.

¹³³ Evaluationsbericht GRECO, Rz. 148.

¹³⁴ Evaluationsbericht GRECO, Rz. 150, vgl. auch Rz 188.

der Schweiz, «die Regeln für die Annahme von Geschenken und Vorteilen für alle Bundesangestellte genauer festzulegen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stärker für die Ethikkodexe und für deren Bedeutung in der Praxis zu sensibilisieren» (Empfehlung 10).¹³⁵ Schliesslich wünschte sie eine explizite gesetzliche Verpflichtung der Bundesangestellten, «jeden Verdacht auf ein Korruptionsdelikt zu melden», und die Gewährleistung eines wirksamen Schutzes für Personen, die solche Meldungen machen (Empfehlung 11).¹³⁶

Der Konformitätsbericht der GRECO zur Schweiz vom 26. März 2010,¹³⁷ der die Umsetzung der Empfehlungen prüfte, stellte der Schweiz ein *sehr gutes Zeugnis* aus. Bereits am 3. September 2008 bekundete der Bundesrat öffentlich seinen Willen, möglichst viele Empfehlungen der GRECO rasch umzusetzen.¹³⁸

Im Einklang mit der GRECO-Empfehlung 9 beauftragte der Bundesrat noch gleichentags das EPA und alle Departemente, ihre *Ausbildungsangebote für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu den Themen Ethik, Korruption und Prävention* auszubauen. Die Departemente haben sicherzustellen, dass alle Angestellten über die Vorschriften betreffend Geschenke, Nebenbeschäftigungen, Ausstandspflichten und Verhalten bei Korruptionsverdacht unterrichtet werden.¹³⁹ Seit 2010 thematisiert der Bund die Korruptionsprävention systematisch in Führungsseminaren für die Kader der Verwaltung.¹⁴⁰ Verschiedene Departemente und Ämter erliessen neue Kodizes, darunter das ASTRA («Leitfaden zur Korruptionsbekämpfung im ASTRA»¹⁴¹). Die GRECO-Empfehlungen führten überdies zu verschiedenen Änderungen im Bundespersonalrecht. So wurde in Artikel 91 BPV eine *Meldepflicht der Angestellten* für alle entgeltlich ausgeübten Nebentätigkeiten eingeführt. Auf die GRECO-Empfehlung 9 zurückzuführen sind auch die in Artikel 94a BPV formulierten *Ausstandsregeln*¹⁴² sowie die *Pantouflage-Regelung* in Artikel 94b BPV. Im Zusammenhang mit *Übertritten aus dem Staatsdienst in die freie Wirtschaft* gibt diese Bestimmung dem Bund die Möglichkeit, mit Kaderangestellten im Arbeitsvertrag eine Klausel zu vereinbaren, die ihnen für eine Dauer von maximal zwei Jahren verbietet, mit einem Unternehmen, das innerhalb zweier Jahre vor Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses mit dem Bund massgeblich von einem Verwaltungsentscheid betroffen war, einen Arbeits- oder Mandatsvertrag abzuschliessen.¹⁴³

In Umsetzung der GRECO-Empfehlung 10 zur genaueren Regelung der Annahme von Geschenken und Vorteilen wurde Artikel 93 BPV revidiert. Darüber hinaus ergänzten und präzisierten zahlreiche Verwaltungseinheiten ihre Reglemente und

¹³⁵ Evaluationsbericht GRECO, Rz. 153, vgl. auch Rz 188.

¹³⁶ Evaluationsbericht GRECO, Rz. 156, vgl. auch Rz 188.

¹³⁷ GRECO, Erste und Zweite Evaluationsrunde. Konformitätsbericht über die Schweiz, verabschiedet an der 46. Vollversammlung (22.03.–26.03.2010), (nachstehend: Konformitätsbericht GRECO), www.bj.admin.ch > Sicherheit > Korruption (GRECO)..

¹³⁸ Medienmitteilung des Bundesrates vom 03.09.2008, vgl. www.bj.admin.ch > Sicherheit > Korruption (GRECO).

¹³⁹ Konformitätsbericht GRECO, Rz. 47.

¹⁴⁰ Konformitätsbericht GRECO, Rz. 48.

¹⁴¹ Die aktuelle Version des ASTRA-Leitfadens stammt vom 01. Okt. 2012.

¹⁴² So müssen Angestellte gemäss Art. 94a Abs. 2 Bst. b BPV wegen Befangenheit in den Ausstand treten, wenn sie an Entscheiden mitwirken sollen, die Personen oder Unternehmen betreffen, die den involvierten Angestellten zuvor ein Stellenangebot gemacht haben, vgl. auch Konformitätsbericht GRECO, Rz. 50.

¹⁴³ Vgl. auch Konformitätsbericht GRECO, Rz. 50.

Weisungen (so z. B. das EJPD, das EDA, die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde [RAB], die FINMA und die Parlamentsdienste).¹⁴⁴

Umgesetzt wurde auch die GRECO-Empfehlung 11. Artikel 22a BPG statuiert seither eine explizite *Meldepflicht für Verbrechen und Vergehen*, die das dem BPG unterstellte Personal bei seinen amtlichen Tätigkeiten feststellt. Verbessert wurde auch der Schutz von Angestellten, die Meldung erstatten, indem in Artikel 34c Absatz 1 Buchstabe a BPG neu eine Pflicht des Bundes eingeführt wurde, bei Unzumutbarkeit der Arbeit im bisherigen Umfeld eine neue Arbeit anzubieten. In noch umfassenderer Weise schreibt Artikel 22a Absatz 5 BPG seitdem vor, dass keine Person, die in guten Treuen eine Anzeige oder Meldung erstattet, in ihrer beruflichen Stellung benachteiligt werden darf.¹⁴⁵ In verschiedenen Einheiten, in denen die Korruptionsrisiken aufgrund der Natur der Aufgaben höher sind als üblich, wurden damals *Anlaufstellen für Whistleblower* eingeführt.¹⁴⁶

Die GRECO befand ohne jegliche Einschränkung, die Schweiz habe die hier interessierenden Empfehlungen 9, 10 und 11 vollumfänglich umgesetzt. Sie zollte den «beispielhaften Bemühungen der Schweiz, rasch alle Konsequenzen aus dem im Juni 2008 verabschiedeten ersten Evaluationsbericht ... zu ziehen, nachdrücklich Tribut»¹⁴⁷.

Die GRECO hat am 1. Januar 2012 eine *vierte Evaluationsrunde* in Angriff genommen. Diese befasst sich mit der *Korruptionsprävention bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Strafverfolgungsbehörden*. Konkret geht es um Interessenkonflikte und die Durchsetzung geltender Regeln in diesem Bereich, um die Offenlegung finanzieller Beteiligungen und die Beschränkung gewisser Tätigkeiten dieser Personen.¹⁴⁸ Nach heutiger Einschätzung könnte die GRECO die Schweiz im Jahr 2016 evaluieren. In den genannten Bereichen dürften Offenlegungspflichten und die Geschenkkannahme erneut zum Thema werden. Namentlich bei Richterinnen und Richtern sowie bei Mitgliedern der Strafverfolgungsbehörden wird es aber auch um die Stärkung der Unabhängigkeit gehen, indem die GRECO die jeweiligen Beststellungs-, Wahl- und Wiederwahlmodalitäten sowie Bindungen an politische Parteien (z. B. via Mandatsbeiträge) untersucht.

5.3 Korruptionsprävention

Eng mit der Thematik der Verhinderung von Interessenkonflikten verknüpft ist die *Korruptionsprävention*. Auch in diesem Bereich hat der Bund in den vergangenen Jahren viel unternommen. In Umsetzung einer Empfehlung der GRECO¹⁴⁹ beschloss der Bundesrat am 19. Dezember 2008, *eine interdepartementale Arbeits-*

¹⁴⁴ Vgl. für einen detaillierten Überblick Konformitätsbericht GRECO, Rz. 57, insb. die dortige Fn. 19.

¹⁴⁵ Konformitätsbericht GRECO, Rz. 64.

¹⁴⁶ So z. B. im fedpol, bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) und beim ASTRA, vgl. Konformitätsbericht GRECO, Rz. 64.

¹⁴⁷ Konformitätsbericht GRECO, Rz. 82, vgl. dazu auch Ernst Gnägi, *Le GRECO et ses effets sur la lutte contre la corruption en Suisse*, Rivista ticinese di diritto 1-2014, S. 501 f., Ziff. 2.1.

¹⁴⁸ <http://hub.coe.int> > Rechtsstaatlichkeit > Korruption – GRECO > Evaluations.

¹⁴⁹ Evaluationsbericht GRECO, Rz. 25 und 188. Die GRECO erklärte sich vollumfänglich befriedigt über diese und andere im Zusammenhang mit der Korruptionsprävention getroffene Massnahmen, vgl. Konformitätsbericht GRECO, Rz. 7–10 und 55–61.

gruppe *Korruptionsbekämpfung* (IDAG Korruptionsbekämpfung) zu schaffen. Damit wurde die bereits bestehende Konsultativgruppe institutionalisiert. Eine der Hauptfunktionen der IDAG Korruptionsbekämpfung besteht in der Erarbeitung gemeinsamer nationaler und internationaler Strategien im Kampf gegen die Korruption. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus wichtigen Akteuren der Bundesverwaltung und der Bundesanwaltschaft, aber auch der Wirtschaft, der Kantone, der Städte sowie akademischer Einrichtungen und der Zivilgesellschaft zusammen.¹⁵⁰ Die IDAG Korruptionsbekämpfung erstattet dem Bundesrat in regelmässigen Abständen Bericht über das Schweizer Engagement im Bereich der Korruptionsbekämpfung. Bei Bedarf sollen Empfehlungen formuliert werden. Ein erster Bericht unterbreitete die IDAG Korruptionsbekämpfung dem Bundesrat im März 2011.¹⁵¹ Ein weiterer Tätigkeitsbericht zu den Jahren 2011–13 ist in der zweiten Hälfte 2014 zu erwarten.

Mit Blick auf die GRECO-Empfehlungen 9 und 10, in denen eine verstärkte Ausbildung und Sensibilisierung der Bundesangestellten in den Bereichen Ethik und Korruptionsprävention gewünscht wurde, erstellte der Bund die für die gesamte Bundesverwaltung geltenden Leitlinien Korruptionsprävention und liess sie in allen Departementen und Ämtern verteilen.¹⁵² Die Leitlinien wurden inzwischen vom EPA mehrfach überarbeitet und sind unter dem Titel *«Korruptionsprävention und Whistleblowing»* im Umlauf.¹⁵³ Verwaltungseinheiten wie das ASTRA, die DEZA oder das SECO, die selber grosse Beschaffungsaufträge vergeben oder intensive Kontakte zur Privatwirtschaft unterhalten, haben zusätzlich eigene Richtlinien erlassen.¹⁵⁴

Besonders wichtig bei der Korruptionsprävention ist der Schutz derer, die in guten Treuen Hinweise auf ein strafbares Verhalten oder andere Unregelmässigkeiten in der Verwaltung liefern (*Whistleblowing*). Im Rahmen der Verankerung einer Meldepflicht für Bundesangestellte in Artikel 22a BPG¹⁵⁵ bestimmte der Bundesrat die *Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zur Anlaufstelle für Whistleblower*. Die Zuständigkeit der EFK beschränkt sich nicht auf Hinweise finanzieller Natur. Vielmehr ist sie «von Gesetzes wegen verpflichtet, festgestellte Mängel in der Organisa-

¹⁵⁰ Für die Planung der Arbeiten der IDAG Korruptionsbekämpfung sowie die Festlegung der Vorgehensweise ist eine vom EDA geleitete Kerngruppe zuständig. Darin vertreten sind auch die Bundesanwaltschaft, das BJ, das EPA, die EFK und das SECO.

¹⁵¹ Bericht der IDAG Korruptionsbekämpfung – eine Bestandsaufnahme der nationalen und internationalen Aktivitäten in der Korruptionsbekämpfung, publiziert am 28. März 2011, www.eda.admin.ch > Themen > Finanzplatz und Wirtschaft > Kampf gegen internationale Kriminalität > Korruption > IDAG zur Korruptionsbekämpfung.

¹⁵² Medienmitteilung des Bundesrates vom 29. Juni 2009, www.epa.admin.ch, Suchbegriff «Korruptionsbekämpfung», «Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung: neue Publikation».

¹⁵³ «Korruptionsprävention und Whistleblowing», 5., veränderte Auflage (2012), abrufbar unter: www.epa.admin.ch, Suchbegriff «Korruptionsbekämpfung», «Korruptionsprävention und Whistleblowing – Broschüre». Unter dem Motto *«Hinschauen statt Wegschauen»* weist die Publikation Bundesangestellte auf heikle Situationen hin. Sie ruft die grundsätzlichsten Regeln betreffend Geschenkkannahme, Ausstandspflichten, Nebenbeschäftigungen und Umgang mit nicht öffentlich bekannten Informationen in Erinnerung und sagt, was Angestellte tun sollen, wenn sie Kenntnis von strafbarem Verhalten oder Unregelmässigkeiten erhalten.

¹⁵⁴ ASTRA: Leitfaden zur Korruptionsbekämpfung im ASTRA vom 1. Okt. 2012; DEZA: Korruption bekämpfen. DEZA-Strategie 2006, unter www.deza.admin.ch > Themen > Staats- und Wirtschaftsreformen > Korruptionsbekämpfung; SECO: Seco Anti-Corruption Handbook vom 15. Febr. 2001 (in Englisch) unter: www.seco-cooperation.admin.ch > Themen > Entwicklungspolitik > Korruptionsbekämpfung.

¹⁵⁵ Vgl. Ziff. 5.2.

tion, der Verwaltungsführung oder in der Aufgabenerfüllung der zuständigen Verwaltungseinheit zur Kenntnis zu bringen und sich über die getroffenen Massnahmen Bericht erstatten zu lassen»¹⁵⁶.

5.4 **Karenzfristen / Cooling-off-Perioden bei Magistratspersonen und hohen Kaderangestellten**

Ein Thema, das in den letzten Jahren im Zusammenhang mit der Vermeidung von Interessenkonflikten intensiv diskutiert wurde, sind *Wartefristen (Karenzfristen, Cooling-off-Perioden)* beim Wechsel von Magistratspersonen und hohen Kaderangestellten des Bundes in die Privatwirtschaft. Wie in Ziffer 5.2 gezeigt wurde, reagierte der Bund in Umsetzung der GRECO-Empfehlung 9 mit Artikel 94b BPV und führte die *Möglichkeit ein, mit hohen Führungskadern im Arbeitsvertrag eine maximal zweijährige Wartefrist nach ihrem Ausscheiden aus dem Bundesdienst zu vereinbaren*.¹⁵⁷

Ende Oktober 2010 trat UVEK-Vorsteher Moritz Leuenberger aus dem Bundesrat zurück. Nur drei Wochen später kündigte er an, in den Verwaltungsrat eines grossen Schweizer Baukonzerns eintreten zu wollen, der an vom UVEK betreuten Bauprojekten, namentlich auch am Jahrhundertprojekt NEAT, stark beteiligt war. Zur grossen öffentlichen Kritik traten Forderungen nach rechtlichen Beschränkungen solcher Übertritte.¹⁵⁸ Nationalrat Max Binder (SVP) und Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer (SP) reichten parlamentarische Initiativen ein, mit denen sie erreichen wollten, dass ausscheidende Mitglieder des Bundesrates während mindestens zweier Jahre (Susanne Leutenegger Oberholzer) oder gar während vier Jahren (Max Binder) nach ihrem Rücktritt keine bezahlten Mandate oder Funktionen in Wirtschaftsunternehmen annehmen.¹⁵⁹

Die beiden parlamentarischen Initiativen führten im Mai 2013 zu einer *Gesetzesvorlage der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N)*.¹⁶⁰ In Artikel 61a RVOG sollte neu festgelegt werden, dass ehemalige Mitglieder des Bundesrates

¹⁵⁶ Zur Zuständigkeit der EFK vgl. www.efk.admin.ch > EFK > Whistleblowing. Vgl. auch die Antwort des Bundesrates vom 06. Mai 2009 auf eine von Nationalrätin Tiana Angelina Moser (GLP) eingereichte Motion «Whistleblowing. Anlaufstelle für das Bundespersonal» (09.3286) vom 20. März 2009 sowie den Bericht des Bundesrates vom 16. Juni 2003 über Korruptionsprävention, BBl **2003** 5144, hier 5153.

¹⁵⁷ Ziff. 5.2, insb. bei Fn. 143.

¹⁵⁸ Alt Bundesrat Leuenberger trat sein Verwaltungsratsmandat im April 2011 an. Er war im Herbst 2010 der Auslöser der Debatte, doch wurden auch andere Fälle diskutiert. So etwa die Verwaltungsratsmandate des ehemaligen EFD-Vorstehers Kaspar Villiger bei einer Grossbank und im Versicherungsbereich, das Verwaltungsratsmandat von alt Bundesrat und EVD-Vorsteher Joseph Deiss bei einem Milchverarbeitungskonzern, aber auch zwei kurzfristige Übertritte von hohen Führungskadern des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) in Leitungsfunktionen bei privaten Krankenkassen, die vom BSV beaufsichtigt werden; Fälle zitiert in der Debatte des Nationalrats vom 18. Sept. 2013, AB **2013** N 1457, 1459 und 1460.

¹⁵⁹ Pa. Iv. «Karenzfrist bei Mandaten und Funktionen für ehemalige Bundesräte» (10.511) vom 2. Dez. 2010 (Max Binder); pa. Iv. «Einschränkung von Mandaten von ehemaligen Bundesräten und Bundesrätinnen» (10.517) vom 9. Dez. 2010 (Susanne Leutenegger Oberholzer).

¹⁶⁰ Parlamentarische Initiativen Karenzfrist bei Mandaten und Funktionen für ehemalige Bundesräte/Einschränkung von Mandaten von ehemaligen Bundesräten und Bundesrätinnen, Bericht der SPK-N vom 3. Mai 2013, BBl **2013** 5215.

während zweier Jahre nach Ausscheiden aus dem Amt «keine bezahlten Auftrags- und Arbeitsverhältnisse mit Kapitalgesellschaften oder vergleichbaren Unternehmen» eingehen dürfen, «deren Tätigkeit in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der bundesrätlichen Tätigkeit steht oder die in nennenswertem Umfang Aufträge des Bundes oder bundesnaher Unternehmungen erhalten»¹⁶¹. Die SPK-N schlug weiter eine Neufassung von Artikel 14a BPG vor, die den Bund als Arbeitgeber *verpflichtet* hätte, mit Angehörigen des obersten Kadern bestimmter Verwaltungseinheiten ein zweijähriges Tätigkeitsverbot für Unternehmen zu vereinbaren, die in den letzten zwei Jahren vor Dienstaustritt der betreffenden Angestellten von deren Entscheiden betroffen waren.¹⁶² Darüber hinaus schlug die SPK-N für die dezentralen Verwaltungseinheiten, die nicht dem BPG unterstehen, in Anlehnung an Artikel 14a BPG entsprechende spezialgesetzliche Regelungen vor.

Im Parlament waren die Vorschläge stark umstritten. Die Befürworter einer zwingenden Wartefrist argumentierten etwa im Fall des Bundesrates, es gelte das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Regierung zu schützen und jeden Anschein zu vermeiden, «dass amtierende Mitglieder [...] gezielt persönliche wirtschaftliche Sonderinteressen verfolgen und gewissen Unternehmen ungerechtfertigte Vorteile verschaffen könnten»¹⁶³. Die Gegner meinten dagegen, es gehe nicht an, aufgrund einzelner stossender Fälle gesetzgeberisch tätig zu werden und den Bundesrat und hohe Bundesangestellte «einem Generalverdacht» auszusetzen.¹⁶⁴ Gegen beide Einschränkungen wehrte sich auch der Bundesrat. Für das eigene Kollegium wies er auf eine am 23. November 2011 beschlossene *Ergänzung von Ziffer 10 des «Aide-mémoire für Mitglieder des Bundesrates* hin, das die allgemeine Sorgfaltspflicht wie folgt präzisiert:

«Mitglieder des Bundesrates, die nach dem Ausscheiden aus dem Amt eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, haben bei der Auswahl von Mandaten und Funktionen die erforderliche Sorgfalt walten zu lassen und auf eine Tätigkeit, bei der Interessenkonflikte aufgrund ihres früheren Amtes entstehen könnten, zu verzichten».¹⁶⁵

Hinsichtlich hoher Bundesangestellter wiesen sowohl der Bundesrat als auch die Gegner im Parlament darauf hin, dass zwingende Wartefristen die Konkurrenzfähigkeit des Bundes gegenüber der Privatwirtschaft zusätzlich beeinträchtigen und die

¹⁶¹ Bericht SPK-N, BBl 2013 5219, Ziff. 2.2 und 5221 zum vorgeschlagenen Art. 61a Bst. a und b RVOG. Die gleiche Karenzfrist sollte auch für bezahlte Auftrags- oder Arbeitsverhältnisse mit Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts gelten, «die von der Finanzierung des Bundes abhängig sind», BBl 2013 5215, hier 5219, Ziff. 2.2.

¹⁶² Bericht SPK-N, BBl 2013 5215, hier 5223, Ziff. 3.2 zum vorgeschlagenen Art. 14a Abs. 1 BPG.

¹⁶³ Bericht SPK-N, BBl 2013 5215, hier 5218, Ziff. 2.1. Vgl. auch die Voten für die Kommission von Rudolf Joder (SVP) und Cesla Amarelle (SP) am 18. Sept. 2013 im Nationalrat, AB 2013 N 1457.

¹⁶⁴ Bericht SPK-N, BBl 2013 5215, hier 5220, Ziff. 2.4 und die Voten von Nationalrat Marco Romano am 18. Sept. 2013 im Nationalrat (AB 2013 N 1458) sowie der Kommissionssprecherin Verena Diener Lenz am 3. März 2014 im Ständerat (AB 2014 S 7. Diener Lenz meinte, man könne «[p]olitische Moral ... nicht per Gesetz festsetzen».

¹⁶⁵ Vgl. dazu die Stellungnahme des Bundesrates vom 3. Juli 2013 zum Bericht der SPK-N vom 3. Mai 2013, BBl 2013 6559, hier 6562, Ziff. 2.2.1 sowie das Votum von SR Verena Diener Lenz am 3. März 2014 im Ständerat mit dem Zitat der Bestimmung, AB 2014 S 7.

Suche nach qualifiziertem Führungspersonal erheblich erschweren würden.¹⁶⁶ Am 18. September 2013 hiess der Nationalrat die Einführung einer zweijährigen Karenzfrist für Mitglieder des Bundesrats gut, lehnte es dagegen ab, eine Wartefrist auch für hohe Angestellte der Bundesverwaltung einzuführen.¹⁶⁷ Der Ständerat trat dagegen am 3. März 2014 gar nicht auf die Vorlage ein und bestätigte diesen Entscheid am 12. Juni 2014. Damit war die Gesetzesvorlage der SPK-N gescheitert.¹⁶⁸

Die *Frage der Wartefristen* beim Übertritt hoher Kader aus der Bundesverwaltung oder ausgelagerten Einheiten in die Privatwirtschaft stellt sich *insbesondere bei Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten im Banken- und Finanzwesen*. Hier ist das mit einem Vertrauensverlust verbundene Schadenspotenzial höher als anderswo. In den Jahren 2013 bzw. 2014 verliessen zwei Spitzenfunktionäre die FINMA und wechselten in der Folge in Führungspositionen bei privaten Finanzdienstleistern.¹⁶⁹ Am 6. Dezember 2013 verabschiedete der Bundesrat die «Bedingungen zur Ausübung des Amts als Verwaltungsratsmitglied der FINMA»¹⁷⁰ und führte im Einklang mit der FINMA für die Verwaltungsratspräsidentin oder den Verwaltungsratspräsidenten dieser Einheit eine vollumfänglich entschädigte *Cooling-off-Periode* von sechs Monaten Dauer ein.¹⁷¹ Da es sich dabei um eine grundsätzliche Frage handelt, die nicht nur die FINMA betrifft, beauftragte der Bundesrat das EFD, in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei und unter Einbezug aller betroffenen Departemente eine entsprechende *Cooling-off-Periode* auch für andere ausserparlamentarische Kommissionen und Leitungsgorgane des Bundes zu prüfen.

5.5 Offenlegung der Interessenbindungen

Für *Mitglieder der Bundesversammlung* (Art. 11 ParlG) sowie *ausserparlamentarischer Kommissionen* (Art. 8f RVOV) gelten *weitgehende Offenlegungspflichten für Interessenbindungen*. Die Mitglieder der obersten Leitungsgorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes ihrerseits müssen gemäss Bundesratsbeschluss vom 19. Dezember 2003 im Geschäftsbericht oder in einem gleichwertigen Informationsorgan vollständig über ihre Mitgliedschaften in analogen Organen anderer Unter-

¹⁶⁶ Stellungnahme des Bundesrates vom 3. Juli 2013, BBl **2013** 6559, hier 6567 («Rekrutierungsschwierigkeiten»), vgl. auch das Votum von Bundeskanzlerin Corina Casanova am 18. Sept. 2013 im Nationalrat, AB **2013** N 1459.

¹⁶⁷ AB **2013** N 1466 bzw. 1472. Am 2 Juni 2014 hielt der Rat an seiner Haltung fest.

¹⁶⁸ AB **2014** S 10 bzw. 518.

¹⁶⁹ Der Direktor der FINMA-Geschäftsleitung verliess die Finanzmarktaufsicht anfangs 2014 und wurde per August 2014 oberster Risikokontrolleur in einem Schweizer Versicherungskonzern. Bereits anfangs 2013 war ein Geschäftsleitungsmitglied aus der FINMA ausgetreten. Die betreffende Person bekleidet seit Januar 2014 eine hochrangige Kaderposition in einer Schweizer Grossbank, wo sie für die Umsetzung der Vorschriften im Kundengeschäft zuständig ist.

¹⁷⁰ Text unter: www.news.admin.ch, Suchbegriff: «Bedingungen FINMA».

¹⁷¹ «Tritt eine VR-Präsidentin oder ein VR-Präsident aus dem VR aus, ist es ihr oder ihm während sechs weiterer Monate ab Datum des Austritts nicht gestattet, eine bezahlte oder unbezahlte Tätigkeit im Aufsichtsbereich der FINMA anzunehmen (Cooling-off-Period). Dies betrifft insbesondere Tätigkeiten bei einem von der FINMA beaufsichtigten Unternehmen», vgl. Ziff. 8 Abs. 1 der «Bedingungen» sowie «Bundesrat regelt die Entschädigung während der Karenzzeit des Verwaltungsratspräsidiums der FINMA», Medienmitteilung des Bundesrates vom 26. März 2014, vgl. www.news.admin.ch, Suchbegriff: «Bedingungen FINMA».

Situationen (z. B. Strafverfolgung) zugeschnitten sind und die im Vergleich mit den allgemeinen Regeln punktuell strenger ausfallen können (z. B. Regeln für Eigengeschäfte der SNB-Direktoriumsmitglieder).

Die im Bund vorhandenen Regelungen zum Umgang mit Interessenkonflikten sind vielfältig und detailliert. Immerhin ist festzustellen, dass es *zum Teil an Systematik und Übersichtlichkeit mangelt*. Dies zeigt sich bei der Definition des Geltungsbereichs von BPG und BPV (Art. 2 BPG und Art. 1 BPV). Diese Definition fällt kompliziert aus, weil sie sich namentlich bei den verselbstständigten Einheiten des Bundes nicht nach materiellen Kriterien wie der ökonomischen oder rechtlichen Natur dieser Betriebe richtet, sondern historisch gewachsene, heute nicht mehr ohne Weiteres nachvollziehbare Besonderheiten übernimmt. Der Bundesrat ist sich dieser Problematik durchaus bewusst. Er hat sie in den *Corporate-Governance-Berichten* von 2006 und 2009 aufgegriffen und längerfristige Ansätze aufgezeigt, mittels derer sich die Frage der Vereinheitlichung des Bundespersonalrechts auf verselbstständigte Einheiten des Bundes systematischer lösen liesse.¹⁷⁵ Allerdings zeigt die Untersuchung des geltenden Rechts, dass auch Einrichtungen und Betriebe, auf die das BPG oder die BPV nicht anwendbar sind (z. B. swissmedic, IGE, FINMA, ENSI, SNB, SIFEM AG) griffige *Regeln zum Umgang mit Interessenkonflikten* entwickelt haben, die mit den Vorschriften des Bundespersonalrechts durchaus vergleichbar sind.

Dass das für den Umgang mit Interessenkonflikten und die Korruptionsprävention geltende öffentliche Recht im Bund auf einem guten Stand ist, zeigen auch die äusserst positiv ausgefallenen Beurteilungen der GRECO (Ziff. 5.2).

6.2 Überblick über neuere Entwicklungen im Bund

Das Bundesrecht zum Umgang mit Interessenkonflikten *entwickelt sich dynamisch* (Ziff. 5). In den vergangenen Jahren hat der Bund *die entsprechenden Regelungen kontinuierlich ausgebaut, konkretisiert und punktuell verschärft*. Er reagierte rasch und konsequent auf internationale Empfehlungen (GRECO), auf parlamentarische Vorstösse, aber auch auf einschneidende Ereignisse wie den Rücktritt von Philipp Hildebrand als Vorsitzender des SNB-Direktoriums.

Tiefgreifend erneuert wurden Regelungen unterhalb der Verordnungsstufe, die sich unmittelbar auf das tägliche Verhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auswirken (so z. B. der Verhaltenskodex für die Bundesverwaltung). Ein besonderes Gewicht legte der Bund auf *die Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter* über neue Regeln sowie auf *Schulungen und Sensibilisierungsmassnahmen* vor allem auch bei der Korruptionsprävention. In diesem Zusammenhang besonders wichtig sind die Verankerung einer *obligatorischen Anzeigepflicht für Bundesangestellte* und der *Ausbau des Schutzes bei Whistleblowing*.¹⁷⁶

Erneuert wurden nicht nur Regeln, die für die zentrale und die dezentrale Bundesverwaltung gelten. Einrichtungen und Organisationen, die nicht in den Anwendungsbereich des BPG oder der BPV fallen, haben ihre internen Erlasse, Weisungen und Verhaltenskodizes ebenfalls stark angepasst, erweitert und präzisiert (so z. B. die swissmedic, das ENSI, die FINMA oder die SNB).

¹⁷⁵ Vgl. dazu ausführlich Ziff. 5.1.

¹⁷⁶ Ziff. 5.3.

6.3

Resultate der Umfrage bei der Bundesverwaltung

Die Antworten auf die Umfrage des BJ in der Bundesverwaltung ergeben ein deutliches Bild, was einen allfälligen Handlungsbedarf betrifft. *Mit ganz wenigen Ausnahmen wird ein Handlungsbedarf in Richtung zusätzlicher Regelungen verneint.*¹⁷⁷ Weit eher besteht der umgekehrte *Wunsch nach Vereinfachung, Flexibilisierung und Harmonisierung der geltenden Regeln.* Befürchtet wird, dass eine Verschärfung bestehender Instrumente zu Mehraufwand für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Vorgesetzte und Stabsstellen führt. Vor allem aber weisen die Befragten darauf hin, dass sie gewisse Handlungsspielräume brauchen, um geeignetes Personal finden und anstellen zu können. Besonders betroffen sind hoch spezialisierte Fach- oder Kaderpositionen in Verwaltungseinheiten oder Organisationen, die Aufsichts- und Kontrollaufgaben gegenüber Privaten wahrnehmen (z. B. ENSI, swissmedic, FINMA, SUST). In solchen Fällen, in denen der verfügbare Pool an qualifizierten Bewerberinnen oder Bewerbern klein ist, können rigide Unvereinbarkeitsregeln, zwingende Wartefristen, restriktive Vorschriften über Nebenbeschäftigungen oder auch starre Entschädigungsregelungen die Auswahl empfindlich erschweren. Die Resultate der BJ-Umfrage ergeben klar, dass sich die Befragten eine Balance zwischen den von ihnen als wichtig erachteten Regelungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten einerseits und flexiblen, der eigenen Situation und den Marktverhältnissen Rechnung tragenden Anstellungsbedingungen andererseits wünschen.

6.4

Rechtsvergleich

Der vom SIR im Auftrag des BJ durchgeführte Rechtsvergleich (vgl. Ziff. 3), der die für den Umgang mit Interessenkonflikten relevanten *Regelungen in Frankreich, Österreich, Norwegen, Schweden, im Vereinigten Königreich und überblicksartig in Deutschland* erfasst, lässt zwei Schlüsse zu:

Zum einen sind alle untersuchten Staaten ähnlich komplex oder gar noch komplexer organisiert als die Schweiz, wenn es um die Verwaltung sowie staatsnahe Organisationen und Unternehmen geht. Dementsprechend stellen sich Fragen zur Anwendbarkeit der für die Zentralverwaltung geltenden Bestimmungen über den Umgang mit Interessenkonflikten auf ausgegliederte Einheiten dort ebenso wie bei uns. Alle untersuchten Staaten kennen spezielle Regelungen für staatsnahe Organisationen und Unternehmen, die über eine grosse betriebliche Autonomie verfügen oder die gar rechtlich selbstständig sind (z. B. Notenbanken, Bahn, Post, Aufsichtsorgane im Bereich der Medizin oder der nuklearen Sicherheit, bestimmte staatlich beherrschte Konzerne).

Zum anderen lässt sich insgesamt feststellen, dass sich die untersuchten ausländischen Regelungen und Instrumente im Bereich der Interessenkonflikte nicht markant von den unsrigen unterscheiden. Wohl haben einzelne Staaten punktuell strengere Vorschriften, etwa Frankreich und Österreich bei der Karenzfrist im Fall eines Wechsels von Staatsangestellten in die Privatwirtschaft (beide Länder sehen *obligatorische* Wartefristen vor, Frankreich gar eine besonders einschneidende dreijährige Frist¹⁷⁸). Umgekehrt gibt es aber auch Staaten wie das Vereinigte Königreich, das

¹⁷⁷ Ziff. 4.10.

¹⁷⁸ Vgl. Ziff. 3.3.2 (Frankreich) bzw. Ziff. 3.3.3 (Österreich).

sich wenig von allgemeingültigen gesetzlichen Vorschriften verspricht und stattdessen eher auf spezifische interne Weisungen und Verhaltenskodizes setzt.¹⁷⁹

7 Schlussfolgerungen und Massnahmen

7.1 Schlussfolgerungen

Aus Ziffer 6 lassen sich folgende Schlussfolgerungen ableiten:

- Das *geltende Bundesrecht* im Bereich der Interessenkonflikte ist auf einem *guten Stand* (Ziff. 6.1).
- Das *Bundesrecht* entwickelt sich weiter und *trägt neuen Bedürfnissen Rechnung* (Ziff. 6.2).
- Die Bundesverwaltung sowie die verselbstständigten Einheiten des Bundes *stehen zusätzlichen, strengeren Regelungen im Bereich der Interessenkonflikte skeptisch gegenüber* und sehen einen *Handlungsbedarf eher in Richtung Vereinfachung, Flexibilisierung und Harmonisierung der geltenden Regeln* (Ziff. 6.3).
- *Andere Staaten* in Europa haben mit der Schweiz *vergleichbare Regelungen* im Bereich der Interessenkonflikte (Ziff. 6.4).

7.2 Massnahmen

Gestützt auf die Einschätzung in Ziffer 6 und die Schlussfolgerungen in Ziffer 7.1 sieht der Bundesrat keinen Anlass, das Recht im Bereich der Interessenkonflikte umfassend zu revidieren oder tiefgreifend umzugestalten.

Neueren Entwicklungen oder Erkenntnissen verschliesst sich der Bundesrat aber nicht. Er möchte den bisher eingeschlagenen Weg weiterverfolgen und *das einschlägige Recht*, aber auch die zur Umsetzung des Rechts erforderlichen *Instrumente punktuell ergänzen*, wo dies sinnvoll ist.

Konkret schlägt der Bundesrat folgende Massnahmen vor:

1. *Weiterführung der bisherigen Corporate-Government-Praxis, organisations- und personalrechtlichen Bestimmungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten verselbstständigter Einheiten des Bundes besondere Aufmerksamkeit zu schenken*

Im September 2006 verabschiedete der Bundesrat den *Corporate-Governance-Bericht*, im März 2009 einen Zusatzbericht mit personal- und vorsorgerechtlichen Leitsätzen (Ziff. 5.1). Der Zusatzbericht versuchte zum ersten Mal, systematische Kriterien zur Vereinheitlichung des Bundespersonalrechts in den verselbstständigten Einheiten des Bundes zu entwickeln.

Gesetzliche Anpassungen sollen aber behutsam erfolgen. So soll erst im Rahmen einer Totalrevision der organisationsrechtlichen Grundlagen von verselbstständigten Einheiten mit öffentlich-rechtlichem Personalstatut geprüft werden, ob diese Einhei-

¹⁷⁹ Vgl. Ziff. 3.3.6.

ten neu dem BPG unterstellt werden oder ob für sie weiterhin spezialrechtliche Regelungen gelten sollen oder ob sogar eine Unterstellung unter das OR sinnvoll ist. Der Bundesrat möchte diesen *pragmatischen Ansatz* weiterverfolgen.

2. *Überprüfungen und allfällige rechtliche Anpassungen aufgrund von Aufträgen oder neuen Erlassen*

Der Bundesrat wird Regelungen im Bereich der Interessenkonflikte punktuell überprüfen und dem Gesetzgeber allenfalls Anpassungen oder Ergänzungen vorschlagen, wenn entsprechende Aufträge vorliegen. So erklärte er sich in seiner Antwort vom 12. Februar 2014 auf die Motion Gilli «Gleichbehandlung aller Organe bei der Publikation der Interessenbindungen» (13.4040) bereit, die Ausdehnung der Offenlegung von Interessenbindungen auf Mitglieder der Leitungsorgane von Anstalten des Bundes an die Hand zu nehmen und zu prüfen, welche rechtlichen Anpassungen erforderlich sind (vgl. Ziff. 5.5).

3. *Überprüfungen im Rahmen der vierten Evaluationsrunde der GRECO*

Die von der GRECO in Gang gesetzte vierte Evaluationsrunde, die sich mit der *Korruptionsprävention bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Strafverfolgungsbehörden* befasst, wird dem Bundesrat vermutlich ab 2016 Gelegenheit geben, Regelungen im Bereich der Interessenkonflikte und der Korruptionsprävention zu überprüfen und wo nötig deren Anpassung einzuleiten. Offenlegungspflichten und Nebentätigkeiten könnten hier erneut zum Thema werden.

4. *Allfällige Anpassungen aufgrund von Problemfällen*

Trotz guter und umfassender Regelungen ist der Bund nicht gegen Problemfälle gefeit. So berichteten die Medien im Januar 2014, dass es im SECO bei Beschaffungen im IT-Bereich der Arbeitslosenversicherung zu einem gravierenden Korruptionsfall gekommen sei. Am 7. Februar 2014 beauftragte das WBF einen externen Experten mit der Leitung der Administrativuntersuchung.¹⁸⁰ Sollten Untersuchungen hier oder in anderen Fällen rechtliche Lücken oder Mängel aufdecken, wird der Bundesrat geeignete Anpassungen vorschlagen oder, wenn sie in seiner Zuständigkeit liegen, solche Anpassungen selber vornehmen.

5. *Information, Schulung und Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter*

Der richtige Umgang mit potenziellen oder bestehenden Interessenkonflikten und der Erfolg der Korruptionsprävention hängen nicht nur von rechtlichen Regelungen, sondern mindestens so sehr von der politischen Kultur und der Verwaltungskultur ab. In diesem Zusammenhang sind die *kontinuierliche Information, Schulung und Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter* sehr wichtig. Der Bundesrat legt deshalb besonderes Gewicht auf diese Massnahmen. Er wird die zuständigen Stellen der Bundesverwaltung, aber auch die verselbstständigten Einheiten des Bundes anhalten, ihre diesbezüglichen Anstrengungen fortzuführen.

¹⁸⁰ «Bundesrat Schneider-Ammann beauftragt Prof. Saxer mit SECO-Administrativuntersuchung», Mediencommuniqué des WBF vom 7. Febr. 2014, www.seco.admin.ch > Aktuell.

