



An den Grossen Rat

19.5131.02

FD/P195131

Basel, 12. Mai 2021

Regierungsratsbeschluss vom 11. Mai 2021

Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend «Einführung einer Gesamtstrategie in der Korruptionssensibilisierung und -bekämpfung»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Mai 2019 den nachstehenden Anzug Tanja Soland und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Transparency International (Schweizer Sektion der globalen Bewegung Transparency International) definiert Korruption als "Missbrauch anvertrauter Macht zu privatem Nutzen". Korruption soll stärker bekämpft werden, da diese weitreichende negative gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen hat. Korruption schwächt das Vertrauen in staatliche Institutionen und gefährdet die Grundlagen der Demokratie, sie untergräbt den Rechtsstaat und führt zur Verschwendung öffentlicher Ressourcen. Zudem sorgt Korruption für Ineffizienz sowie für höhere Kosten und fördert unethisches Verhalten. Dies sind nur einige der negativen Konsequenzen, welche Transparency International auflistet. Dabei betrifft Korruption nicht nur den strafrechtlichen Aspekt von Machtmissbrauch zu privatem Nutzen wie Bestechung und Vorteilsannahme, sondern auch die sogenannte Vetternwirtschaft (auch Filz oder Günstlingswirtschaft). Bei dieser wird Macht zu privatem Nutzen in Form von privilegierten Beziehungen missbraucht.

Transparency International forderte 2018 den Bundesrat und Parlament auf, endlich ein wirkungsvolles und unabhängiges Anti-Korruptionsgremium zu schaffen, um die Korruptionsbekämpfung in der Schweiz zu verbessern. Am 28.02.2019 veröffentlichten sie zudem einen Bericht zum Lobbyismus in der Schweiz und präsentierte einen Katalog mit zehn Verbesserungsmassnahmen (Zusammenfassung und Forderungen; abrufbar unter: <https://transparency.ch/publikationen/lobbying-in-der-schweiz-verdeckter-einfluss-heikle-verflechtungen-privilegierter-zugang/>). Dabei sei es zum Beispiel wichtig, dass gerade beim Beizug von externen Experten alle möglichen Interessengruppen berücksichtigt werden. Weiter benötigt es griffige Regeln beim Umgang mit jeglicher Art von Geschenken oder sonstigen Vergünstigungen. Korruptionsprävention und -bekämpfung ist jedoch nicht nur ein Thema auf Bundesebene sondern auch auf kantonaler Ebene.

Durch einzelne negative Vorkommnisse von MandatsträgerInnen, Verwaltungsangestellten oder Politiker/innen wird das Vertrauen der Bevölkerung in die Institutionen nachhaltig getrübt. Daher ist es notwendig, dass die Regierung sich stärker in der Korruptionsprävention und -bekämpfung engagiert. Die Regierung soll mehr Wert auf die Sensibilisierung legen und mehr Transparenz (u.a. in der Lieferkette) schaffen.

Wichtig ist, dass die Führungskräfte aller Verwaltungsebenen und die ausgegliederten Einheiten bzw. Beteiligungen glaubhaft hinter einer Anti-Korruptionsstrategie stehen und dies auch in vielfältiger Weise kommunizieren. Es braucht ein klares Bekenntnis seitens des Regierungsrates, mit einer entsprechenden Sensibilisierung und Anweisung auf der Führungsebene (Handlungsanweisungen und Richtlinien). Zudem soll geprüft werden, ob ein Compliance Management System für die Sicher-

stellung der Einhaltung von Gesetzen und internen Weisungen eingeführt werden kann. Damit soll ein allgemeines Bekenntnis zur Integrität verbunden werden.

Die Unterzeichneten fordern den Regierungsrat auf, zu prüfen und zu berichten wie eine Gesamtstrategie in der Korruptionsbekämpfung eingeführt werden kann, welche Massnahmen und Instrumente zur Prävention und Bekämpfung von Korruption beinhaltet. Dabei soll auch geprüft werden, inwiefern ein Compliance Management System in der Verwaltung sinnvoll wäre.

Tanja Soland, Christian von Wartburg, David Jenny, Beda Baumgartner, Katja Christ, Thomas Gander, Balz Herter, Joël Thüning, Jürg Stöcklin, Danielle Kaufmann, Beat Leuthardt, Sebastian Kölliker, Pascal Pfister, Sarah Wyss, Olivier Battaglia“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Einleitung

Das allgemeine Bewusstsein, dass Korruption Staat, Gesellschaft und Wirtschaft schwer schädigt und deshalb umfassend bekämpft werden muss, hat in den letzten Jahren stark zugenommen und ist heute unbestritten. Korruption bereichert wenige, schwächt aber die ganze Gesellschaft und untergräbt unser rechtsstaatliches und demokratisches Ordnungssystem.

Die Anzugstellenden erachten es als notwendig, dass sich der Regierungsrat stärker in der Korruptionsprävention und –bekämpfung im Bereich der Regierungs- und Verwaltungsführung engagieren soll. Sie fordern ihn einerseits zu einem aktiven Bekenntnis auf. Andererseits verlangen sie, zu prüfen und zu berichten, wie eine Gesamtstrategie eingeführt werden kann, die Massnahmen und Instrumente zur Prävention und Bekämpfung beinhaltet und inwiefern ein Compliance Management System in der Verwaltung sinnvoll wäre.

2. Ausgangslage

2.1 Korruption in der Schweiz / Rechtsgrundlagen

2.1.1 Von der Schweiz ratifizierte internationale Konventionen

Korruption wird heute global als Problem erkannt, geächtet und bestraft. Im Vordergrund stehen die drei folgenden internationalen Konventionen:

- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD): Übereinkommen vom 17. Dezember 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (In Kraft getreten für die Schweiz am 30. Juli 2000, SR 0.311.21);
- UNO: Übereinkommen vom 31. Oktober 2003 der Vereinten Nationen gegen Korruption (In Kraft getreten für die Schweiz am 24. Oktober 2009, SR 0.311.56);
- Europarat: Strafrechtsübereinkommen vom 27. Januar 1999 über Korruption (In Kraft getreten für die Schweiz am 1. Juli 2006).

Die Schweiz hat alle drei Konventionen ratifiziert und sich damit verpflichtet, die Verhütung, Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung der Korruption voranzutreiben.

2.1.2 Nationale Rechtsgrundlagen

Korruption hat zahlreiche Facetten. Entsprechend finden sich Bestimmungen zur Bekämpfung der Korruption in der gesamten Rechtsordnung der Schweiz. Im Zentrum stehen die Strafbestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0).

Diese teilen sich in verschiedene Straftatbestände auf. Sie unterscheiden sich in Bezug auf die Art der Handlung, die involvierten Akteure und die Schwere der Tat. Die grundlegendste Unterscheidung ist jene zwischen öffentlicher Bestechung, Privatbestechung sowie der Vorteilsgewährung oder –annahme (Art. 322ter StGB ff.). Auf alle drei wird im Folgenden nicht weiter eingegangen, zumal sie in keinem direkten Zusammenhang mit dem Anliegen der Anzugstellenden liegen und aus übergeordnetem Recht heraus sanktioniert sind.

2.1.3 Schweiz geniesst einen guten Ruf

Auch wenn die Schweiz nicht frei von korruptem Verhalten ist, gehört sie doch zu den „tugendhaftesten Ländern“ in diesem Bereich (https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Korruptionsbekaempfung.html) . Sie hat sich den höchsten Werten des Corruption Perception Index der NGO Transparency International angeschlossen und belegte im 2020 mit einem Wert von 85/100 den dritten von 180 untersuchten Ländern (<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>). Grundlegende Basis für das Erreichen eines solchen Werts sind demokratische Wahlen und Abstimmungen und die Gewaltenteilung.

2.2 Korruptionsbekämpfung in der Bundesverwaltung

Es ist unbestritten, dass Regierung und Verwaltung stets dem Risiko der Korruption ausgesetzt sind. Sie spielen in zweierlei Hinsicht eine wichtige Rolle. Zunächst haben sie massgeblichen Einfluss auf die Gesetzgebung, indem sie Gesetze entwerfen, zu Vorschlägen Stellung nehmen und sodann mit der Umsetzung betraut sind. Die zweite wichtige Rolle spielen die Organisation und der Aufbau der inneren Strukturen der Exekutive. Im Wissen um dieses Risiko wurden in der Bundesverwaltung in den letzten Jahren verschiedene Massnahmen geschaffen, die der Prävention von Missbrauch in dieser zweiten Rolle dienlich sind und damit weiter zur Qualität und Integrität von staatlichem Handeln beitragen sollen. So wurde mit der grundsätzlichen Verankerung des Öffentlichkeitsprinzips im Zusammenspiel mit der Pressefreiheit ein Instrument geschaffen, das Aussenstehenden erlaubt, sich ein eigenes Bild zu machen und dieses auch zu verbreiten. Daneben ergänzen verschiedene interne Kontrollsysteme, Meldestellen, Standards, Personensicherheitsprüfungen etc. das Präventionsdispositiv und tragen zur allgemeinen Sensibilisierung gegen Korruption bei.

Im Streben nach weiteren Qualitätsverbesserungen hat der Bundesrat im 2020 zudem eine Strategie gegen die Korruption für den Zeitraum von 2021 - 2024 (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-81329.html>) verabschiedet, welche die bestehenden Instrumente punktuell erweitern soll. Diese richtet sich an die Bundesverwaltung und definiert Ziele und Massnahmen in den Bereichen Prävention, Strafverfolgung und internationale Zusammenarbeit. Sie wurde von der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung, einem Planungs- und Koordinationsgremium der Bundesverwaltung unter der Leitung des EDA, erarbeitet. Die Arbeitsgruppe koordiniert die Korruptionsbekämpfung in der Schweiz mit den Kantonen, der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor.

3. Korruptionsbekämpfung in der Verwaltung Basel-Stadt

3.1 Kontroll- und Aufsichtsinstrumente

Auch auf kantonaler Ebene bestehen verschiedene Instrumentarien, die der Bekämpfung von Korruption dienen sollen. Beispielhaft sei die unabhängige Finanzkontrolle genannt, welche als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons den Grossen Rat bei der Ausübung der Oberaufsicht über Verwaltung und Rechtspflege sowie den Regierungsrat, das Appellationsgericht und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten bei der Ausübung der Dienstaufsicht

über die Verwaltungen unterstützt. Weiter kann das im Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG, SG 153.360) vom 9. Juni 2010 verankerte Öffentlichkeitsprinzip genannt werden, dessen Kernziel es unter anderem ist, die Nachvollziehbarkeit sowie Kontrollierbarkeit und damit Transparenz staatlichen Handelns zu erleichtern. Im 2019 hat der Regierungsrat zudem ein Internes Kontrollsystem (IKS) gemäss Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG, SG 610.100) vom 14. März 2012 eingeführt. Dieses soll den ordnungsgemässen Ablauf von Geschäftsprozessen, die Einhaltung der relevanten Gesetze und Normen und die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherstellen, das Vermögen des Kantons schützen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungsführung verhindern bzw. aufdecken sowie eine ordnungsgemässe Rechnungslegung und verlässliche Berichterstattung gewährleisten.

Aus Markt-, Effizienz- oder Regulierungsgründen werden immer mehr staatliche Aufgaben nicht mehr durch die Kernverwaltung erfüllt, sondern durch rechtlich unabhängige Organisationseinheiten – sogenannte Beteiligungen –, die dem Kanton ganz oder teilweise gehören. Der Kanton muss, auch wenn er keinen direkten Durchgriff auf die Beteiligungen mehr hat, gewährleisten können, dass die an die Beteiligungen übertragenen Aufgaben im erforderlichen Ausmass und in angemessener Qualität erfüllt werden. Diese Gewährleistungsverantwortung erfordert eine Steuerung u.a. auch im Bereich der Vermeidung von Korruption. Der Regierungsrat hat deshalb Richtlinien erlassen (Public Corporate Governance-Richtlinien, siehe https://wwwfile:///C:/Users/sfdhay/AppData/Local/Temp/2020_01_01_PCG-Richtlinien.pdf). Diese bezwecken eine systematische Steuerung der Beteiligung des Kantons Basel-Stadt, um u.a. die kantonalen Interessen zu wahren, Transparenz zu schaffen sowie ein systematisches und institutionalisiertes Controlling zu gewährleisten.

3.2 Andere rechtliche Vorgaben

Daneben bestehen verschiedene kantonale Regelungen, die Korruption entgegenwirken sollen. Beispielfhaft sei hier das Beschaffungswesen (siehe <https://www.kfoeb.bs.ch/beschaffungswesen/rechtliche-grundlagen.html>) aufgeführt. Ziel dieser Regelungen ist die Förderung von Transparenz, Unabhängigkeit, Unbefangenheit und Gleichbehandlung von Anbieterinnen und Anbietern im Rahmen von öffentlichen Auftragsvergaben. Weiter bestehen eine Vielzahl von personalrechtlichen Vorgaben und Unvereinbarkeiten, die möglichen Interessenkonflikten und damit Korruption entgegenwirken sollen (Bsp. Bekanntgabe von Nebenbeschäftigungen etc.).

3.3 Meldestellen

Verschiedene kantonale Meldestellen (z.B. Staatsanwaltschaft, Ombudsstelle) und Beratungsdienste (z.B. Datenschutzbeauftragter, Kantonale Fachstelle für öffentliche Beschaffungen) ergänzen die oben genannten Instrumentarien.

4. Weiteres Vorgehen

Wenngleich im Kanton Basel-Stadt ein solides Fundament gegen Korruption besteht, hat der Regierungsrat ein Interesse an hoher Transparenz und Sensibilisierung auf diese Thematik und unterstützt das Anliegen der Anzugstellenden. Covid-19 bedingt mussten im Jahr 2020 andere Prioritäten gesetzt werden. Aus diesem Grund wird dem Grossen Rat mit vorliegendem Bericht vorerst nur ein Vorgehensvorschlag zur Umsetzung des Anzugs unterbreitet. Im Wissen, dass die staatliche Verwaltung stets einem Korruptionsrisiko ausgesetzt ist, möchte der Regierungsrat im Rahmen einer Gesamterhebung bestehende Instrumente der Korruptionsbekämpfung aufzeigen, gestützt auf diese Bestandesaufnahme Risikobereiche identifizieren, allfällige Lücken eruieren und sodann bei festgestelltem Handlungsbedarf mit gezielten Massnahmen entgegen wirken. Das Erarbeiten einer Gesamtstrategie - mit schwerpunktmässigen Handlungsfeldern und Massnahmen, die regelmässig neu definiert werden - analog derjenigen des Bundesrats (siehe Ziffer

2.2 oben) erscheint ihm dafür ein mögliches Instrument, dessen Einführung geprüft werden soll. Ob die Einführung einer Gesamtstrategie sowie ein Compliance Management System für die Sicherstellung der Einhaltung von bestehenden Gesetzen und internen Weisungen notwendig sind oder ob eine Interdepartementale Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung ins Leben gerufen werden soll, wird Bestandteil der nun vertieft anzugehenden Auseinandersetzung mit dieser Thematik sein.

5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Tanja Soland betreffend «Einführung einer Gesamtstrategie in der Korruptionssensibilisierung und -bekämpfung» stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin