

Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens über den Bericht und Vorentwurf

Beitritt zum Strafrechts-Übereinkommen und zum
Zusatzprotokoll des Europarates
gegen die Korruption
sowie Änderung des Strafgesetzbuches und des
Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb

Inhaltsverzeichnis

Liste der Teilnehmer am Vernehmlassungsverfahren mit Abkürzungen	3
Einleitung	6
I. Generelle Einschätzung der Vorlage	6
II. Passive Bestechung fremder Amtsträger (Art. 322 ^{septies} Abs. 2 VE-StGB)	7
III. Unternehmenshaftung (Art. 100 ^{quater} Abs. 2 StGB)	8
IV. Privatbestechung (Art. 4a VE-UWG)	8
A) Allgemeines	8
B) Antragsdelikt oder Officialdelikt?	9
C) Regelung im UWG oder im StGB?	9
D) Verzicht auf Strafbarkeit der blossen Vorteilsgewährung	9
E) Übrige Forderungen	10
V. Verzicht auf die Bestrafung der missbräuchlichen Einflussnahme	10
VI. Gerichtsbarkeit	10
VII. Weitere Anregungen und Bemerkungen	11

Liste der Teilnehmer am Vernehmlassungsverfahren mit Abkürzungen

1. Kantone

Regierungsrat des Kantons Zürich	ZH
Regierungsrat des Kantons Bern	BE
Regierungsrat des Kantons Schwyz	SZ
Justizdepartement des Kantons Obwalden	OW
Landammann und Regierungsrat des Kantons Nidwalden	NW
Regierungsrat des Kantons Glarus	GL
Regierungsrat des Kantons Zug	ZG
Conseil d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Regierungsrat des Kantons Solothurn	SO
Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt	BS
Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft	BL
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen	SH
Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Regierung des Kantons St. Gallen	SG
Regierung des Kantons Graubünden	GR
Regierungsrat des Kantons Aargau	AG
Regierungsrat des Kantons Thurgau	TG

Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone del Ticino	TI
Conseil d'Etat du Canton de Vaud	VD
Conseil d'Etat du Canton du Valais	VS
Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel	NE
Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève	GE
Gouvernement de la République et Canton du Jura	JU
2. Politische Parteien	
Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz	FDP
Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SP
Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz	CVP
Schweizerische Volkspartei	SVP
3. Wirtschaftsverbände	
Centre Patronal	CP
Fédération des Entreprises Romandes	FER
Verband Schweizerischer Elektro-Installationsfirmen	VSEI
Schweizerischer Gewerbeverband	sgv
Chambre Vaudoise des Arts et Métiers	CVAM
Schweizerischer Baumeisterverband	SBV
Schweizerische Bankiervereinigung	SBVg
economiesuisse	ecosu

4. Übrige Organisationen und Institutionen

Verband Schweizerischer Polizei-Beamter	VSPB
Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft	SKG
Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz	KKPKS
Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte	FMH
Transparency International	TInt
Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund	sek
Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz	KSBS
Département de droit pénal Prof. N. Queloz Université de Fribourg	Queloz
Université de Genève Faculté de droit pénal	UniG

Einleitung

Mit Beschluss vom 20. August 2003 hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) ermächtigt, über den Bericht und Vorentwurf zum Beitritt zum Strafrechtsübereinkommen und zum Zusatzprotokoll des Europarates gegen die Korruption sowie Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Im Anschluss daran hat das EJPD die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, die interessierten Verbände und Organisationen sowie die Eidgenössischen Gerichte zur Stellungnahme bis Ende November 2003 eingeladen.

Es sind 45 Vernehmlassungen eingegangen; Stellung genommen haben:

- 24 Kantone
- alle 4 Bundesratsparteien (FDP, CVP, SVP, SP)
- 8 Wirtschaftsverbände
- 9 interessierte Organisationen und Institutionen

I. Generelle Einschätzung der Vorlage

Der **Beitritt der Schweiz** zum Strafrechtsübereinkommen und zum Zusatzprotokoll des Europarates gegen die Korruption wird **ganz überwiegend bejaht**. Auch der vorgeschlagenen **Umsetzungsgesetzgebung** wird von den Befürwortern eines Beitritts **grossmehrheitlich zugestimmt**.

Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild: Explizit oder implizit befürwortet wird ein Beitritt von sämtlichen Kantonen, von FDP und SP, von SwissBanking und economiesuisse und der grossen Mehrheit der übrigen interessierten Organisationen und Institutionen. Gegen den Beitritt wenden sich SVP und CVP sowie verschiedene Gewerbeverbände¹. Für die CVP sind zu viele Fragen, namentlich der Umsetzung, offen und es frage sich, ob die neuen Strafbestimmungen überhaupt etwas nützen. Die SVP erachtet einen Beitritt als unnötig, weil Korruption nicht in erster Linie ein Problem der Schweiz sei, sondern ein Phänomen überreglementierter Verwaltungsstaaten. Beide Parteien stehen zudem dem Überwachungsmechanismus durch die Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) und den damit verbundenen Kosten kritisch gegenüber².

Das Ausmass der vorgeschlagenen Gesetzesrevisionen wird unter den Befürwortern des Beitritts ganz überwiegend als richtig beurteilt³. Einer Minderheit⁴ geht die Vorlage zu wenig weit. Im Vordergrund steht hier einerseits der Wunsch, die Privatbestechung im StGB (statt im UWG) zu regeln, als Verbrechen zu bestrafen und / oder von Amtes wegen zu verfolgen und andererseits die Forderung nach Bestrafung des trafic d'influence. Nur vereinzelte Befürworter eines Beitritts wünschen eine restriktivere Umsetzung des Übereinkommens, so insbesondere keine primäre Unternehmenshaftung für die aktive Privatbestechung⁵.

II. Passive Bestechung fremder Amtsträger (Art. 322^{septies} Abs. 2 VE-StGB)

Der neue Tatbestand der passiven Bestechung fremder Amtsträger wird mehrheitlich explizit oder stillschweigend befürwortet. Grundsätzliche Opposition gegen eine solche Strafbarkeit äussern lediglich 3 Vernehmlasser⁶. Der Kanton BS schlägt vor, zwei Artikel für die aktive und passive Bestechung fremder Amtsträger analog der Bestechung schweizerischer Amtsträger (Art. 322^{ter} und ^{quater} StGB) einzuführen.

¹ CP, FER, CVAM. Kritisch auch sgv sowie die FMH.

² Ebenso FER, CVAM und CP.

³ Zu Hinweisen, Anregungen oder auch Vorbehalten zu Einzelpunkten vgl. unten Ziff. II ff.

⁴ Die Kantone BE, SZ, SO, VD und GE, die SP und vereinzelte weitere Vernehmlasser.

⁵ So SBV, SBVg.

⁶ FER, CVAM und CP.

Vereinzelt wird bedauert, dass die Immunität supranationaler Organisationen die Strafverfolgung oft verunmöglichen werde⁷.

III. Unternehmenshaftung (Art. 100^{quater} Abs. 2 StGB)

Der Vorschlag, die aktive Privatbestechung nach Artikel 4a Absatz 1 litera a VE-UWG auch in den Deliktskatalog der in Artikel 100^{quater} Absatz 2 StGB aufgeführten Straftaten aufzunehmen, erfährt überwiegend – auch stillschweigende - Zustimmung⁸.

Ein Problem sehen zwei Vernehmlasser⁹ darin, dass Artikel 4a UWG in Artikel 100^{quater} StGB aufgenommen werden soll, Artikel 26 UWG aber auf Artikel 6 und 7 VStrR verweist. Der Kanton AG schlägt deshalb vor zu überprüfen, ob Artikel 100^{quater} Absatz 2 StGB durch Artikel 4a Absatz 1 litera a UWG zu ergänzen sei und die SKG schlägt einen neuen Artikel 26 Absatz 2 UWG vor, wonach in den Fällen von Artikel 4a UWG die Bestimmungen des StGB über die Strafbarkeit des Unternehmens vorgehen.

IV. Privatbestechung (Art. 4a VE-UWG)

A) Allgemeines

Die Strafbarerklärung der passiven Privatbestechung als solche wird mit zwei Ausnahmen¹⁰ von keiner Seite abgelehnt. Hingegen werden diverse Änderungsvorschläge unterbreitet, und die Auffassungen über die Ausgestaltung des Tatbestandes unterscheiden sich zum Teil erheblich.

⁷ Kantone AG und VS.

⁸ Abgelehnt wird eine solche Ergänzung hingegen von der SVP und der SBVg, da die UWG-Bestimmung nicht in den Katalog der schweren Delikte passe. SBV und sgv sehen keine Notwendigkeit für die vorgeschlagene Ergänzung und der FER verlangt explizit einen Vorbehalt der CH.

⁹ Kanton AG und SKG.

¹⁰ CVP: Es sei vertieft zu prüfen, ob angesichts der hohen Kosten im Justizbereich überhaupt neue Tatbestände einzuführen seien und es sei fraglich, welche Auswirkungen die Aufnahme der passiven Privatbestechung ins schweizerische Recht haben werde; FMH: Die vorgeschlagene Ausdehnung würde zu grösserem Papierkrieg führen und zusätzliche Interpretationsschwierigkeiten für die Strafrechtspraxis schaffen.

B) Antragsdelikt oder Officialdelikt?

Überwiegend befürworten die Vernehmlasser eine Ausgestaltung als Antragsdelikt¹¹. Lediglich vier Kantone und drei andere Vernehmlasser votieren für die Privatbestechung als Officialdelikt¹². Massgebend für Letztere ist im Wesentlichen, dass ein öffentliches Interesse an der Verfolgung der Privatbestechung bestehe und die Strafverfolgungsbehörden auch ohne Mitwirkung von Privaten Kenntnis davon erhalten könnten.

Vereinzelt wird das fehlende Klagerecht der NGO's bedauert¹³.

C) Regelung im UWG oder im StGB?

Überwiegend wird die vorgeschlagene Regelung im UWG befürwortet¹⁴. Für eine Regelung im StGB sprechen sich nur wenige Kantone und Organisationen aus¹⁵. Von mehreren Seiten wird die Tatsache bedauert, dass der Tatbestand der Privatbestechung auf Verbände wie z.B. FIFA und IOC nicht anwendbar ist¹⁶. Aufgrund der Höhe der Bestechungssummen und der Korruptionsanfälligkeit müsste nach ihrer Auffassung der Anwendungsbereich auch auf solche Verbände ausgedehnt werden.

D) Verzicht auf Strafbarkeit der blossen Vorteilsgewährung

Der vorgeschlagene Verzicht auf die Strafbarkeit der blossen Vorteilsgewährung wird nahezu einhellig begrüsst¹⁷.

¹¹ So explizit die Kantone ZH, ZG, BS, VD, AG sowie FDP, FER, CVAM, CP, KKPKS, SKG, ecosu, SBV und sgv. Für die beiden Letztgenannten ist die Ausgestaltung als Antragsdelikt Voraussetzung für einen Beitritt der Schweiz. Ecosu schlägt vor, auf den Einbezug der Ermessensausübung zu verzichten oder zumindest allgemein bekannte Rabatt- und Treueprogramme, etwa durch die Aufnahme einer angemessenen Opportunitätsklausel, auszunehmen und das Verbandsklagerecht im Bereich der Privatkorruption auszuschliessen.

¹² So die Kantone BE, SZ, OW und SO sowie TInt, Queloz und UniG.

¹³ So z.B. SKG.

¹⁴ Explizit von den Kantonen AG, BS und VD sowie SBV, sgv und ecosu.

¹⁵ So die Kantone ZH, BE, SZ sowie KKPKS, UniG.

¹⁶ So die Kantone BE, VD sowie KKPKS, TInt und KSBS.

¹⁷ Lediglich der Kanton BE sowie KKPKS und UniG bedauern dies, weil so der sog. „Anfütterung“ kein Riegel geschoben werden kann.

E) Übrige Forderungen

Vier Vernehmlasser schlagen vor, die Privatbestechung als Verbrechen auszugestalten¹⁸. Sie sind der Auffassung, dass sich eine unterschiedliche Behandlung im Vergleich zur Amtsträgerbestechung nicht rechtfertige, wollen Artikel 4a UWG als Vortat zur Geldwäscherei ausgestaltet wissen und ihn der Bundesgerichtsbarkeit gemäss Artikel 340bis StGB unterstellen¹⁹.

V. Verzicht auf die Bestrafung der missbräuchlichen Einflussnahme

Der Verzicht auf die Einführung neuer Strafnormen zur Bekämpfung der missbräuchlichen Einflussnahme bzw. die Anbringung eines entsprechenden Vorbehalts durch die Schweiz wird überwiegend befürwortet²⁰. Einige Vernehmlasser bedauern den Verzicht, etwa mit dem Argument, es gebe auch in der Schweiz Konstellationen, welche geeignet seien, die missbräuchliche Einflussnahme zu fördern²¹. Es äussert jedoch niemand die Auffassung, der Vorbehalt sei inakzeptabel.

VI. Gerichtsbarkeit

Da im Ausland begangene Bestechungsstraftaten weder auf Grund ihrer Schwere noch auf Grund ihrer Eigenart einen Verzicht auf die Voraussetzung der beidseitigen Strafbarkeit rechtfertigen, wird im Vorentwurf vorgeschlagen, die Bedingung der beidseitigen Strafbarkeit aufrechtzuerhalten und einen entsprechenden Vorbehalt anzubringen. Diesem Vorschlag erwächst keinerlei Opposition²².

¹⁸ So der Kanton GE, TInt, UniG und Queloz.

¹⁹ Letzteres wird auch von der SKG und dem Kanton SZ vorgeschlagen, vom Kanton SZ mit Hinweis auf eine Entlastung der Kantone.

²⁰ Explizit von den Kantonen ZH, ZG, BS, AG, TI, VS sowie von FDP, FER, CVAM, CP, SKG, SBV, sgv und ecosu, wobei für die letzten drei der Verzicht zwingend für die Akzeptanz der Vorlage ist.

²¹ Kantone BE, VD sowie SP, KKPKS, TInt, KSBS und Queloz.

²² Explizit für einen Vorbehalt sprechen sich die Kantone AG, BS und BE sowie SBV, sgv, KKPKS, KSBS, SKG, FER, CVAM und CP aus.

VII. Weitere Anregungen und Bemerkungen

Vereinzelt wird bestätigt, dass es keinen Bedarf gebe für spezielle Zeugenschutzmassnahmen für Denunzianten²³. Ein Vernehmlasser verlangt einen besonderen Schutz der Whistleblowers²⁴.

Das Erfordernis spezialisierter Behörden für die Bekämpfung der Korruption wird nicht in Frage gestellt²⁵.

Ein Kanton macht darauf aufmerksam, dass die Abläufe im Rechtshilfeverkehr bei der Zentralbehörde optimal auszugestalten seien, da die Abwicklung über eine Zentralbehörde in der Regel schwerfälliger sei als der direkte Verkehr mit ausländischen Behörden²⁶.

Ein Kanton weist auf die bereits jetzt knappen personellen Ressourcen der Polizeikorps hin, welche bei der Umsetzung der Konvention zu Schwierigkeiten führen könnten²⁷.

Ein Kanton befürchtet, dass in der Praxis Informationen unaufgefordert auch an einen Vertragsstaat übermittelt werden, der einen dem schweizerischen nicht gleichwertigen Datenschutz aufweist²⁸. Er verlangt deshalb einen Vorbehalt der Schweiz betreffend Artikel 26 Absatz 3 oder Artikel 28 des Übereinkommens zugunsten des innerstaatlichen Rechts oder zumindest der Datenschutzgesetzgebung.

²³ So der Kanton AG und SKG.

²⁴ Queloz.

²⁵ Der Kanton AG unterstützt dies explizit. Tint fordert eine regelmässige Schulung und Weiterbildung der zuständigen kantonalen Behörden.

²⁶ Kanton SZ.

²⁷ Kanton GL.

²⁸ Kanton SO.