



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Elfte Sitzung • 27.09.23 • 08h30 • 23.3844
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Onzième séance • 27.09.23 • 08h30 • 23.3844



23.3844

Motion Noser Ruedi.

OECD-Antikorruptionskonvention.

Verschärfung der nationalen Umsetzung

Motion Noser Ruedi.

Convention anticorruption de l'OCDE.

Renforcement

de la mise en oeuvre nationale

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 27.09.23

Antrag Minder

Annahme von Ziffer 1 und Ablehnung von Ziffer 2 der Motion

Proposition Minder

Adopter le chiffre 1 et rejeter le chiffre 2 de la motion

Präsidentin (Herzog Eva, erste Vizepräsidentin): Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Noser Ruedi (RL, ZH): Bitte gestatten Sie mir, am Anfang zwei, drei Vorbemerkungen zu machen.

Erstens bin ich Vorsitzender der ständigen parlamentarischen Delegation zur Teilnahme an Aktivitäten im Rahmen der OECD (PD-OECD). Diese Delegation gibt es seit zwei Jahren. In unserem Rat gibt es weitere Kollegen, die mit mir zusammen in dieser Delegation sind. Einer davon ist Erich Ettlin, ein anderer unser "Tessiner" Carlo Sommaruga, und auch Herr Minder ist Mitglied dieser Delegation. Die Delegation war mehrmals bei der OECD, und ich darf Ihnen mitteilen, dass wir dort eigentlich ein gutes Standing haben. Was aber immer kommt, ist, dass die Schweiz im Korruptionsrecht

AB 2023 S 958 / BO 2023 E 958

keine Whistleblower-Regelung hat. Es hat sich in der Kommission die Frage gestellt, was wir damit tun, und wir haben beschlossen, dass wir die vorliegende Motion einreichen. Ich spreche hier also nicht nur als Motionär, sondern auch im Namen der Delegation.

Zweitens hat Herr Minder den Antrag gestellt, über die Ziffern 1 und 2 der Motion einzeln abzustimmen. Dem schliesse ich mich an. Das ist sinnvoll, weil man die Punkte wirklich einzeln diskutieren kann. Sie werden auch sehen, wenn Sie die Stellungnahme des Bundesrates anschauen, dass die Begründung zu Ziffer 1 eine ganz andere ist als die Begründung zu Ziffer 2. Darum ist es, glaube ich, sinnvoll, dass man über die Ziffern 1 und 2 separat abstimmt. Als Delegationsvorsitzender empfehle ich Ihnen, beide Ziffern anzunehmen. Ich weiss aber, und das werde ich bei den Ausführungen noch sagen, dass es Argumente dafür gibt, Ziffer 2 zum heutigen Zeitpunkt nicht anzunehmen.

Die dritte Vorbemerkung ist, dass wir schon einmal eine solche Vorlage vom Bundesrat bekommen haben; das sehen Sie in der Stellungnahme. Ich glaube, das war im Jahr 2013. Nicht wir, sondern unser Schwesterrat hat die Vorlage dann aber versenkt. Das ist die Situation. Wenn ich mich richtig erinnere, wurde sie damals in einer sehr unheiligen Allianz versenkt. Hier im Ständerat hat man die Vorlage diskutiert, im Detail beraten und, soweit ich das verfolgt habe, auch unterstützt. Der Bundesrat schreibt in seiner Stellungnahme zu Ziffer 1, dass er sich eigentlich nicht in der Lage sehe, von sich aus eine neue Vorlage zu bringen. Darum braucht es diese Motion.

Es stellt sich bei Ziffer 1 also die Frage, ob die Schweiz eine Gesetzgebung für den Schutz von Whistleblowern braucht, ja oder nein. Ich persönlich bin der Ansicht, dass es sich die Schweiz im internationalen Umfeld nicht leisten kann, keine solche Gesetzgebung zu haben. Ich bin aber auch der Ansicht, und das möchte ich Ihnen



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Elfte Sitzung • 27.09.23 • 08h30 • 23.3844
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Onzième séance • 27.09.23 • 08h30 • 23.3844



mitgeben, dass es eine einfache Regelung sein muss und dass sie auch für die Firmen handhabbar sein muss, vielleicht analog der Vorlage, die wir schon hatten. Denn – ich glaube, das darf ich im Namen der Schweizer Wirtschaft sagen – ich gehe fest davon aus, dass sich 99,9 Prozent eigentlich ans Gesetz halten. Es müsste dann wegen dieser 0,1 Prozent, die sich vielleicht nicht immer ans Gesetz halten, eine Organisation aufgebaut werden, die es sonst nie braucht. Darum bitte ich Sie, Ziffer 1 anzunehmen.

In Ziffer 2 geht es um die Bussenregelung. Ich habe Verständnis für die Stellungnahme des Bundesrates. Wir kennen – und jetzt wage ich mich als Elektroingenieur aufs Glatteis – im Verwaltungsrecht eine Höchstbusse von 5 Millionen Franken. Ausser im Wettbewerbsrecht, wo die Bussen höher sein können, ist das eigentlich mehr oder weniger unsere Standardbusse; höhere Beträge kennen wir nicht.

Der Bundesrat verweist darauf, dass er auch die Gewinne einziehen kann und so weiter und so fort. Aber man muss natürlich im internationalen Kontext verstehen: Dass man die Gewinne einzieht, ist eine Selbstverständlichkeit, das ist nicht eine Busse. Es ist nach unserem Verständnis auch klar, dass man bei unrechtmässigem Verhalten Gewinne einzieht; das ist eine Selbstverständlichkeit.

Bei den Bussen sind heute 5 Millionen Franken, je nach der Schwere des Vergehens, ein sehr grosser Betrag, wenn man auch die Grössen der Firmen anschaut, wenn Sie z. B. meine Firma nähmen. Aber wenn Sie vielleicht einen Weltkonzern nähmen, wäre diese Summe vielleicht aus der Portokasse zu bezahlen. Also müsste man dort etwas mehr Flexibilität vorsehen.

Was ich aber verstehe, und darum habe ich auch ein gewisses Verständnis für den Antrag von Kollege Minder – ich begründe es, damit ich nachher nicht mehr reden muss –, ist, dass Ziffer 2 relativ tief ins Schweizer Verwaltungsrecht eingreift und es vielleicht im Moment auch sinnvoll wäre, einfach Ziffer 1 wieder einmal auf die Traktandenliste zu bringen und Ziffer 2 nicht.

Wenn wir eine Whistleblower-Gesetzgebung haben, gehe ich davon aus, dass die OECD diese akzeptieren wird, unabhängig von Ziffer 2. Das ist mein Gefühl, das ich aufgrund unserer Besuche in Paris habe.

Also stellt sich für den Rat eigentlich die einfache Frage: Ist es Zeit, dieses Geschäft wieder aufzunehmen und dem Bundesrat zu übergeben? Wenn Sie heute Ziffer 1 annehmen, hat der Bundesrat zwei Jahre Zeit, um eine Vorlage vorzulegen, und wir hätten die Vorlage vielleicht Ende der nächsten Legislatur unter Dach und Fach. Wir wären dann, was die Korruptionsbekämpfung betrifft, bei der OECD eigentlich gutgestellt.

Ich hatte einige Vorgespräche zu dieser Sache und möchte einfach einen Punkt noch klarstellen. Es geht nicht nur darum, wie sich Schweizer Konzerne im Ausland verhalten. Es geht auch darum, wie man in der Schweiz wirtschaftet. Ich gestatte mir die Bemerkung, dass es sich vielleicht ab und zu auch lohnt, beim Bund, den Kantonen und den Gemeinden genauer hinzuschauen. Man muss nicht immer nur ins Ausland schauen. Auf jeden Fall kenne ich zumindest aus meiner Branche einige Fälle, die vor Gericht kamen, die auf Korruption hindeuten und vielleicht mit einer Whistleblower-Gesetzgebung auf Bundes- oder Kantonsebene früher gefunden worden wären. Es gibt also auch gewisse Tatbestände in der Schweiz, die man anschauen sollte.

Ich glaube darum, dass die Gesetzesgrundlage für die Schaffung einer solchen Stelle eine wichtige Funktion hat. Für mich ist es selbstverständlich – und das ist auch noch wichtig für die Materialien –, dass eine solche Stelle keine anderen Interessen außer die Interessen des Whistleblowings vertreten kann. Man kann nicht Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerinteressen vertreten und eine Whistleblower-Stelle einrichten. Das geht nicht. Eine Whistleblower-Stelle muss anerkannt sein, muss respektiert werden und einen sehr hohen Grad an Neutralität aufweisen. Nur dann wird man auch das Vertrauen haben, sich an diese zu wenden, respektive wird sie das Vertrauen haben, dass ihre Tätigkeiten vonseiten der Verwaltung und vonseiten der Firmen wirklich ernst genommen werden. In der Diskussion war auch klar, dass es ein gewisses Missbrauchspotenzial gibt. Das ist, glaube ich, allen hier im Rate klar.

Ich persönlich wäre darum der Ansicht, dass man Ziffer 1 annehmen soll. Ich persönlich werde auch der Annahme von Ziffer 2 zustimmen. Ich hoffe, Sie werden das auch tun.

Minder Thomas (V, SH): Die OECD, die EU, aber auch NGO wie Transparency International kritisieren und bemängeln, dass die Schweiz in Sachen Whistleblower-Schutz die Lücken noch nicht geschlossen hat. Ich bin wahrlich kein Fan von exterritorialen Organisationen und von Staaten, die uns ihre Gesetzgebung aufs Auge drücken wollen. Hier aber, beim Whistleblowing, wissen wir alle selbst, dass wir die Baustellen endlich beheben sollten. Die Schweiz hat die Hausaufgaben noch nicht gemacht. Ich bin, wie der Motionär, in der OECD-Delegation.

Vor rund zehn Jahren hat die damals bundesrätliche Lösung zum Thema Whistleblowing Schiffbruch erlitten. Die Vorlage zirkulierte ganze sechs Jahre zwischen den Räten, den Kommissionen und der Verwaltung. Die Vorlage des Bundesrates war zu kompliziert. Ich habe damals zur Rettung ein einfaches Kaskadensystem



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Elfte Sitzung • 27.09.23 • 08h30 • 23.3844
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Onzième séance • 27.09.23 • 08h30 • 23.3844



vorgeschlagen. Der Bundesrat wollte ein dreistufiges Kaskadensystem, ich ein zweistufiges. Ich bitte den Rat nun, das Thema Whistleblowing anlässlich dieser Motion nochmals in Angriff zu nehmen und daher zumindest Ziffer 1 anzunehmen. Der Zweitrat kann die Motion dann selber noch ändern. Was Herr Kollege Noser vielleicht vergessen hat, ist, auch den staatlichen Bereich hinzuzufügen. Selbstverständlich muss das Whistleblowing gerade dort, wo der Staat im weitesten Sinne Arbeitgeber ist, funktionieren. Wir erinnern uns alle an die Missstände im Sozialamt in Zürich und die beiden Whistleblowerinnen, die alsdann entlassen wurden. Den KMU-Bereich kann oder könnte man problemlos ausklammern. Es genügt, wenn wir im privaten Bereich die grossen Firmen und den Staat als Arbeitgeber erfassen. Ich bitte den Rat nun, das Thema Whistleblowing in einer ersten Phase nochmals anzustossen und Ziffer 1 der Motion anzunehmen.

AB 2023 S 959 / BO 2023 E 959

Baume-Schneider Elisabeth, conseillère fédérale: Effectivement, la question de la lutte contre la corruption, et plus particulièrement celle de la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé, nous préoccupent depuis quelques années déjà. L'interpellation Mazzone 23.3948, "Lutte contre la corruption: l'OCDE appelle la Suisse à agir de toute urgence. Quelles sont les prochaines étapes?", prend également en considération des questions analogues.

Cela a été dit par M. le conseiller aux Etats Noser, le Conseil fédéral a soumis deux projets de loi au Parlement. Cela ne signifie pas qu'il ne peut pas en proposer encore un, mais, en 2013 et en 2019, il s'agissait de combler des lacunes juridiques et, effectivement, de protéger les lanceurs d'alerte dans le secteur privé. Ces deux projets ont été rejetés par des alliances que vous avez décrites – je vous renvoie à vos propres termes –, mais elles ont été rejetées par le Parlement.

Au printemps 2020, lorsque le Parlement a voté sur cette question, la position de l'OCDE et les développements juridiques sur le plan européen en matière de protection des lanceurs d'alerte étaient connus: on ne peut pas prétendre que l'on ne savait pas ce qui se passait sur le plan européen. Le Conseil fédéral confirme sa position, à savoir qu'un cadre juridique spécifique est la meilleure approche. Toutefois, à l'heure actuelle, à moins d'une nouvelle configuration, rien ne laisse penser qu'un consensus politique sur cette question serait possible ou que la présente motion apporterait de nouveaux éléments susceptibles d'engendrer un projet qui recueillerait la majorité du Parlement.

Der Bundesrat ist sich bewusst: Artikel 102 des Strafgesetzbuches – dieser sieht für Unternehmen eine Busse von bis zu 5 Millionen Franken vor – genügt den Anforderungen der OECD nicht. Die OECD verlangt von den Staaten effiziente, verhältnismässige und abschreckende Strafen, aber wir müssen auch in Erinnerung rufen, dass 5 Millionen Franken durchaus verhältnismässig sind, wenn man sich das konkrete strafbare Verhalten vor Augen führt: Es geht um ein strafbares Verschulden und um die Organisation der Unternehmung. Artikel 102 des Strafgesetzbuches bestraft nicht ein Hauptdelikt als solches, sondern es wird der Umstand bestraft, dass dieses Delikt wegen der Organisation der Firma nicht verhindert werden konnte.

Les condamnations basées sur l'article 102 du code pénal sont peu nombreuses et les amendes prononcées à ce jour sur la base de cette disposition vont jusqu'à 4,5 millions de francs. Cela a été mentionné: il s'agit de prendre en considération qu'au montant de l'amende s'ajoute la confiscation de valeurs patrimoniales, permettant donc la confiscation de sommes importantes. On a également précisé qu'il y a eu des confiscations de valeurs jusqu'à 200 millions de francs dans une situation, mais cela n'est pas quelque chose de particulier à la Suisse. Le Conseil fédéral estime, par conséquent, qu'il n'y a pas suffisamment de marge de manœuvre juridique pour augmenter le plafond des amendes.

Es versteht sich aber, dass der Bundesrat die Diskussionen im internationalen Kontext weiter verfolgen wird, vor allem auch im Rahmen der OECD und der Europäischen Union. Der Bundesrat steht einer Anpassung des Dispositivs der Korruptionsbekämpfung offen gegenüber. Insbesondere hat die Bundesverwaltung gestützt auf die Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021–2024 den Auftrag, die Sanktionen gegen juristische Personen zu überprüfen.

Aus all diesen Gründen beantragt Ihnen der Bundesrat, die Motion abzulehnen. Ich kann noch etwas hinzufügen: Il est clair qu'actuellement, en matière de protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé, la directive de l'Union européenne qui est entrée en vigueur a été acceptée par 20 des 27 Etats membres de l'Union européenne. Il est aussi clair que le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, qui dispose de plusieurs mesures visant à garantir l'application de la convention anticorruption, est en étroit contact avec notre pays.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Elfte Sitzung • 27.09.23 • 08h30 • 23.3844
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Onzième séance • 27.09.23 • 08h30 • 23.3844



En ce qui concerne la Suisse, le groupe de travail a décidé, en date du 14 juin de cette année, de renoncer temporairement à une mission de haut niveau. La Suisse devra donc rendre un rapport en décembre de l'année prochaine sur les avancées législatives concrètes dans les deux domaines clés que sont la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé et le régime des sanctions applicables aux personnes morales. Faute de progrès, le groupe de travail pourrait décider, en décembre de l'année prochaine, de l'envoi d'une mission de haut niveau en Suisse. Nous sommes donc observés du côté européen.

Ziff. 1 – Ch. 1

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.3844/6076)
Für Annahme der Motion ... 35 Stimmen
Dagegen ... 2 Stimmen
(2 Enthaltungen)

Ziff. 2 – Ch. 2

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.3844/6077)
Für Annahme der Motion ... 20 Stimmen
Dagegen ... 20 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Mit Stichentscheid der Präsidentin

wird die Motion angenommen

*Avec la voix prépondérante de la présidente
la motion est adoptée*