



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  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.02.24

*Antrag der Mehrheit*  
Ablehnung der Motion

*Antrag der Minderheit*  
(Arslan, Brenzikofer, Dandrès, Docourt, Jaccoud, Mahaim, Marti Min Li, Suter)  
Annahme der Motion

*Proposition de la majorité*  
Rejeter la motion

*Proposition de la minorité*  
(Arslan, Brenzikofer, Dandrès, Docourt, Jaccoud, Mahaim, Marti Min Li, Suter)  
Adopter la motion

**Präsident** (Nussbaumer Eric, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

**Bally** Maya (M-E, AG), für die Kommission: Die Motion Noser 23.3844 fordert vom Bundesrat, die nationale Umsetzung der OECD-Antikorruptionskonvention mit den geltenden OECD-Standards in Einklang zu bringen, indem einerseits mit Ziffer 1 ein geeigneter Rechtsrahmen für den Schutz von Whistleblowern im privaten Sektor geschaffen und andererseits in Ziffer 2 die gesetzliche Höchststrafe für juristische Personen in Artikel 102 des Schweizerischen Strafgesetzbuches erhöht werde.

Im Ständerat wurde nochmals betont, dass die OECD, die EU, aber auch NGO wie Transparency International die Schweiz kritisieren, ihre Lücken in Sachen Whistleblower-Schutz noch nicht geschlossen zu haben. Da die Bestimmung zu Ziffer 2 der Motion, zur Erhöhung der Höchststrafe, im Ständerat nicht ganz unumstritten war, erfolgte die Abstimmung für die zwei Ziffern getrennt. Der Ständerat hat die Bestimmung zu Ziffer 1 mit 35 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen und die Bestimmung zu Ziffer 2 mit 20 zu 20 Stimmen mit Stichentscheid der Präsidentin angenommen.

Die RK-N hat die Motion am 19. Januar 2024 sehr kontrovers beraten. Die Kommission verweist wie der Bundesrat darauf, dass es seit der Ablehnung der Vorlage 13.094 im Frühjahr 2020 keine neuen Erkenntnisse gegeben habe und eine analoge Vorlage nach so kurzer Zeit entsprechend keine Chance hätte. Es wird überdies daran erinnert, dass zwischenzeitlich zwei weitere Vorstösse zu dieser Thematik abgelehnt worden sind, namentlich im September 2023 die Motion Gugger 21.4615, "Compliance-Verstösse straffrei melden", und in der Frühjahrssession 2023 die parlamentarische Initiative Hurni 21.509, "Für eine Strafbarkeit krimineller Unternehmen". Letztere stellte ähnliche Forderungen wie Ziffer 2 der Motion Noser.

Bezüglich der im Frühjahr 2020 nach sieben Jahren Bearbeitungszeit abgelehnten Vorlage 13.094 wurde noch einmal an die diametral auseinandergehenden Forderungen von links und rechts und die damals fehlende



Kompromissbereitschaft von beiden Seiten erinnert, welche schliesslich zum Absturz der Vorlage geführt hatten. Die Ablehnung erfolgte bereits damals im Bewusstsein der Kritik seitens der OECD und der EU. Diese war nicht neu, sondern schon längst bekannt, und trotzdem hatte auch eine überarbeitete Vorlage keine Chance im Parlament.

Aus diesem Grund hält jetzt die Mehrheit der Kommission fest, dass eine gleiche Forderung wohl wieder in das gleiche Fiasko führen würde. Sie geht deshalb auch davon aus, dass eine Annahme der Motion nicht zu einer Deblockade der Situation beitragen würde, sondern lediglich zu einer Neuauflage der Debatte mit verhärteten Reaktionen und Positionen führen würde.

Die Kommission hat diskutiert, ob ein Postulat ein Ausweg aus der Sackgasse sein könnte. Es stand zur Debatte, den Bundesrat mit einem Bericht zu beauftragen, um Änderungen im Schweizer Recht zum Schutz von Whistleblowern zu prüfen, die Korruptionsverdacht im Privatsektor melden, und einen entsprechenden Bericht vorzulegen. Dieser Auftrag würde gemäss den OECD-Empfehlungen auf den Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger eingeschränkt werden, da die Antikorruptionskonvention sich auch lediglich auf die Bestechung ausländischer Amtsträger beschränkt.

Seitens der Verwaltung wurde in der Sitzung ausgeführt, dass das Postulat dem Bundesrat die Möglichkeit geben würde, in einem Bericht die verschiedenen Möglichkeiten zu durchleuchten und aufzuzeigen, und zwar eingegrenzt auf das Kernanliegen der OECD, nämlich die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger. Mit einem Verhältnis von 13 zu 12 Stimmen lehnte eine knappe Mehrheit das Postulat ab. Eine Minderheit ist der Meinung, eine neue Auflage würde sich lohnen, und beantragt die Annahme der Motion. Sie glaubt, dass sich mit der neuen Legislatur eine neue Chance bieten würde, ein weiterhin ungelöstes Problem zu beheben. Die Minderheit wird sich separat mit ihren Argumenten noch äussern. Die RK-N lehnte die Motion Noser nach intensiver Diskussion mit 16 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung ab.

Ich bitte Sie im Namen der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates, diese Motion ebenfalls abzulehnen, auch wenn es nicht mit Überzeugung geschehen sollte.

**Nantermod Philippe (RL, VS), pour la commission:** La motion Noser demande deux choses: premièrement, de créer un cadre juridique destiné à protéger les lanceurs d'alerte dans le secteur privé face à des cas de corruption; deuxièmement, d'augmenter la peine maximale prévue pour les personnes morales selon l'article 102 du code pénal, qui prévoit actuellement une amende à hauteur de 5 millions de francs au maximum. La motion a été adoptée au Conseil des Etats le 27 septembre 2023, à une large majorité pour le premier point – par 35 voix contre 2 et 2 abstentions. Le débat était plus délicat pour le deuxième point, puisque c'est par 20 voix contre 20 avec la voix prépondérante du président que le Conseil des Etats l'a acceptée.

De son côté, le Conseil fédéral vous invite à refuser ce projet, tout comme la majorité de votre commission, contre l'avis du Conseil des Etats, et il m'incombe la lourde tâche de vous en expliquer la raison. L'OCDE critique la prétendue faiblesse du dispositif de protection des lanceurs d'alerte en Suisse pour lutter contre la corruption dans le secteur privé. La commission a analysé la question et est arrivée à la conclusion qu'il ne fallait pas accepter cette motion pour les raisons suivantes: tout d'abord, deux projets de loi visant à protéger les "whistleblowers" ont déjà été proposés à notre Parlement et ont tous les deux été refusés en 2013 et en 2019. Depuis ces dates, il n'y a pas eu d'évolution, tant au niveau de la législation internationale que du point de vue du législateur; à ce titre, il n'est pas justifié de lancer un nouveau programme législatif pour arriver au même résultat.

Deuxièmement, une protection des lanceurs d'alerte existe déjà en Suisse par la jurisprudence du Tribunal fédéral qui prévoit que le licenciement d'un "whistleblower" peut constituer un licenciement abusif et ouvrir la voie à une indemnité, mais à des conditions restreintes. Et en aucun cas, naturellement, cette protection ne vise à réintégrer le

AB 2024 N 53 / BO 2024 N 53

collaborateur. Par contre, la commission, dans ses débats, a relevé aussi que les directives de l'OCDE n'étaient pas directement applicables en Suisse et ne liaient pas le législateur. Certes, ces directives sont contraignantes et la Suisse s'est engagée à les mettre en oeuvre, mais le législateur reste libre. L'OCDE pourrait prendre des mesures contre la Suisse, dont le panel nous a été exposé en commission, et pourrait mener jusqu'à une haute mission de l'OCDE, qui viendrait expliquer à la Suisse comment mettre en oeuvre ces conventions.

La commission a traité aussi, et c'est le plus important, du fond de la motion. Elle estime qu'il n'y a pas de besoin d'agir en la matière pour sa majorité. En effet, pour la commission, le rôle d'un employé n'est pas en premier lieu de dénoncer son employeur. Le droit du travail prévoit d'abord le devoir de fidélité de l'employé à l'égard de l'employeur et non pas un devoir de fidélité à l'égard du procureur ou à l'égard de l'Etat. C'est un



point fondamental du contrat de travail et, finalement, cela s'applique à tous les citoyens. Personne de notre société n'est tenu d'être un bon délateur. Chacun est certes libre de dénoncer des faits qu'il constate. Cela ne fait pas de lui un justicier masqué qui mérite une protection sans limite. Celui qui dénonce doit aussi assumer les conséquences de sa dénonciation, y compris le fait que, dans ce cas, la personne qui a été dénoncée n'ait plus envie de travailler avec la personne qui l'a trahie.

La commission craint aussi qu'il s'agisse là d'un premier pas vers d'autres situations que la corruption. Certes, nous parlons ici de protéger les lanceurs d'alerte dans le domaine de la corruption, mais pourquoi ne pas l'appliquer à d'autres domaines dans le futur, par exemple aux infractions fiscales? Devra-t-on protéger l'employé qui se venge de son employeur en dénonçant au fisc un mandat réalisé "au black", comme on dit? Je ne le crois pas et l'opinion de la majorité de la commission va dans ce sens-là aussi.

La Suisse a connu par le passé de tristes expériences par rapport à des délateurs qui furent présentés comme des héros à l'étranger. On pense par exemple à Hervé Falciani qui a violé son devoir de fidélité, trahi son employeur et traîné dans la boue toute une partie de l'économie suisse. La majorité de la commission n'a aucune intention d'encourager ces comportements déléteres. Ces mesures ont peut-être été à la mode à une époque récente. Elles pénalisent les entreprises en leur imposant de nouvelles contraintes bureaucratiques et juridiques dans un monde économique où il faut plutôt soutenir les entreprises qui créent de la richesse.

Ainsi, non seulement en raison des débats passés, mais aussi au regard du fond du débat, la commission ne souhaite pas légiférer en matière de lanceurs d'alerte.

Pour la minorité de la commission, par contre, les lanceurs d'alerte doivent être protégés et le dossier serait maintenant mûr pour être soumis au Parlement: la Suisse devrait légiférer, comme le demande l'OCDE.

S'agissant du second point, qui n'a pas fait l'objet d'un vote séparé, contrairement à ce qui s'est passé au Conseil des Etats, le Conseil fédéral a relevé que l'amende de 5 millions, si elle ne suffit pas à l'OCDE, ne doit pas être prise pour elle-même uniquement. Le bénéfice illicite réalisé par l'entreprise peut en effet déjà être confisqué – le cas d'un bénéfice illicite de 200 millions a été cité –, qui s'ajoute à l'amende. Ce bénéfice illicite qui peut être saisi est, en théorie, illimité. Pour ces raisons, il n'y aurait pas de besoin d'agir.

La commission, par 16 voix contre 8 et 1 abstention, a décidé de rejeter cette motion et vous invite à en faire de même.

**Michaud Gigon** (Sophie, G, VD): Cher collègue, vous savez combien l'OCDE est un partenaire économique important pour la Suisse. La délégation parlementaire auprès de l'OCDE est là pour le rappeler. La pression en faveur de mesures anticorruption est donc légitime pour les pays qui ont signé la convention. Comment expliquez-vous qu'il y ait autant de différences entre le Conseil des Etats, qui a accepté, par 35 voix contre 2, la motion de M. Noser – ancien président de la délégation parlementaire auprès de l'OCDE –, et la Commission des affaires juridiques du Conseil national, qui a balayé cette proposition?

**Nantermod** (Philippe, RL, VS), pour la commission: Je ne me l'explique pas. Je constate simplement, s'agissant de l'OCDE et des mesures anticorruption, que la Suisse figure systématiquement, selon Transparency International, parmi les pays les moins corrompus au monde, alors qu'elle n'a pas mis en oeuvre ces mesures. A l'inverse, des pays qui les ont mises en oeuvre, figurent tout en bas dans les classements internationaux. Je pense que la commission du Conseil des Etats n'a malheureusement pas assez débattu du sujet sur le fond et s'est contentée de débattre de la seule position de la Suisse sur le plan international.

**Arslan** (Sibel, G, BS): Bis heute sind in der Schweiz mehrere Versuche für einen besseren gesetzlichen Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern, also von Personen, die für die Öffentlichkeit wichtige Informationen aus einem geheimen oder geschützten Zusammenhang veröffentlichen, gescheitert, zuletzt 2020. Als das Parlament diesen letzten Anlauf versenkte, sagte der Bundesrat – ich kann mich noch sehr gut daran erinnern –, er werde vorläufig keine weiteren Reformanstrengungen unternehmen.

Nun startet der Ständerat gegen den Willen des Bundesrates einen neuen Anlauf zum besseren Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern in der Schweiz. Er hat in der Herbstsession 2023 eine Motion von alt Ständerat Ruedi Noser von der FDP klar angenommen, und zwar mit 35 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen. Hintergrund der Motion war die wachsende Kritik der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) an der Schweiz, dass die Schweiz zu wenig gegen Lücken in der Korruptionsbekämpfung unternehme. Der Ständerat hat sich also deutlich für einen neuen Anlauf zum besseren Schutz von Whistleblowern in der Schweiz ausgesprochen, auch wenn die ablehnenden Argumente des Bundesrates die gleichen waren, die wir heute hier hören werden.

Was sagt der Bundesrat? Seine Vorschläge zum Whistleblowing seien in den vergangenen Jahren vom Parlament bereits zweimal abgelehnt worden, und die Motion Noser beinhalte keine Eckwerte, aufgrund deren eine



mehrheitsfähige Vorlage möglich wäre.

Falsch! Der Motionär beantragt, die Umsetzung der Antikorruptionskonvention in der Schweiz mit den geltenden Standards der OECD in Einklang zu bringen, und zwar mit zwei Massnahmen: erstens, in Ziffer 1, mit der Schaffung eines geeigneten Rechtsrahmens, um Whistleblower im privaten Sektor zu schützen, und zweitens mit einer Erhöhung der maximal möglichen Bussen für Unternehmen im Strafgesetzbuch.

Heute haben wir jedoch im Vergleich zu früher sehr wohl ein paar Änderungen, geschätzter Herr Bundesrat. Sie sind neu; das ist eine der Neuerungen. Wir haben aber auch eine neu geschaffene parlamentarische Delegation zur Teilnahme an Aktivitäten im Rahmen der OECD. Genau diese Delegation wurde durch die OECD nochmals sensibilisiert. Alt Ständerat Ruedi Noser hatte die Leitung dieser Delegation inne und wusste, wie stark die OECD die Schweiz für die Lücke bei der Korruptionsbekämpfung kritisierte.

Neu ist zudem, dass wir eine andere Zusammensetzung des Parlamentes haben. Neu ist auch, dass wir, die wir die alte Vorlage wegen ihres Aufbaus als zu kompliziert erachtet und die Möglichkeiten für die Whistleblower als zu gering empfunden haben, für einen Kompromiss bereit sind.

Da kann der Bundesrat doch nicht sagen, bevor die Arbeit überhaupt in Angriff genommen wurde, er stehe dem Anliegen der Motion, mögliche zusätzliche Massnahmen zu ergreifen, zwar positiv gegenüber, wolle jedoch keine weiteren Vorschläge unterbreiten, da das Parlament die beiden alten Vorlagen abgelehnt habe. Das erachten wir als nicht gerade sehr sinnvoll, denn auch der Bundesrat spürt den internationalen Druck, und er wird ihn auch weiterhin spüren.

Der schlechte Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern schadet nicht nur den Whistleblowerinnen und Whistleblowern, sondern auch den Unternehmen; denn die Schweiz steht im internationalen Vergleich schlecht da. Wir verlieren den internationalen Anschluss. Im Gegensatz zu den OECD-Partnerstaaten und den Mitgliedsländern der EU

AB 2024 N 54 / BO 2024 N 54

kennt die Schweiz keinen gesetzlichen Schutz. Und ohne diesen gesetzlichen Schutz ist die Schweiz nicht auf Augenhöhe mit den anderen Staaten.

Ich bitte Sie deshalb, mit all diesen Argumenten, der Motion zuzustimmen, damit wir sowohl den Unternehmen bei uns in der Schweiz als auch den Whistleblowerinnen mehr Schutz gewährleisten können.

Es liegt ein Antrag Michaud Gigon vor, der verlangt, dass separat über die beiden Absätze abgestimmt werden soll. Vielleicht schaffen wir es so, zwar bei den Bussen nicht zuzustimmen, aber die Grundlagen zu schaffen und so der OECD und unseren wichtigen Wirtschaftspartnern ein starkes Signal senden zu können, und zwar: Ja, wir setzen uns gegen Korruption ein und handeln.

Ich bitte Sie, meinem Minderheitsantrag zu folgen.

**Jans Beat**, Bundesrat: Sie haben es gehört: Der Bundesrat hat dem Parlament bereits 2013 und 2019 Gesetzentwürfe zum Schutz von Whistleblowern im Privatsektor vorgelegt. Beide Entwürfe wurden nach eingehender Diskussion vom Parlament abgelehnt. Der Nationalrat, also Ihre Kammer, ist als Zweitrat nicht einmal auf das Geschäft eingetreten. Seither haben sich keine neuen Erkenntnisse im Bereich des Schutzes von Whistleblowerinnen und Whistleblowern ergeben. Sowohl die Richtlinie der Europäischen Union als auch die Kritik vonseiten der OECD waren bei der Beratung des Geschäftes im Parlament bereits bekannt.

Der Bundesrat ist nach wie vor der Ansicht, dass ein spezifischer Rechtsrahmen die beste Lösung wäre. Ein politischer Konsens ist in dieser Frage jedoch nicht in Sicht. Die vorliegende Motion liefert auch keine neuen Elemente, die zu einem mehrheitsfähigen Vorstoss verhelfen könnten. Deshalb, Frau Arslan: Wir wissen nicht, was wir tun müssten, solange aus dem Nationalrat keine mehrheitsfähigen Vorstösse kommen. Wenn diese kommen, helfen wir gerne. Zum jetzigen Zeitpunkt ist das unklar, nachdem das letzte Mal eine Vorlage nicht einmal hier im Rat hat behandelt werden dürfen. Wir arbeiten nicht so gerne einfach für die Galerie. Wir möchten Ihnen helfen. Das ist uns im Moment mit diesem Vorstoss nicht möglich. Die Tatsache, dass der Nationalrat im September 2023 auch noch die Motion Gugger 21.4615, "Compliance-Verstösse straffrei melden", abgelehnt hat, bestätigt diese Analyse.

Zu Artikel 102 des Strafgesetzbuches: In Bezug auf Artikel 102 ist dem Bundesrat bekannt, dass die vorgesehene Busse von bis zu fünf Millionen Franken den Anforderungen und Ansprüchen der OECD nicht genügt. Die OECD verlangt in diesem Kontext von den Staaten Strafen, die effizient, verhältnismässig und abschreckend sind. Wir müssen aber unser Gesamtsystem im Auge behalten und dürfen nicht vergessen, dass es beim konkreten strafbaren Verhalten einzig um ein Verschulden rund um die Organisation des Unternehmens geht. Fünf Millionen Franken sind angesichts dessen durchaus viel und verhältnismässig. Artikel 102 des Strafgesetzbuches bestraft nicht ein Hauptdelikt als solches, zum Beispiel Korruption oder Geldwäscherei, sondern



bloss den Umstand, dass solche Delikte wegen der Organisation der Firma nicht verhindert werden konnten. Dazu kommt, dass sich die bisher auf der Grundlage dieser Bestimmung verhängten Geldstrafen auf bis zu 4,5 Millionen Franken belaufen. Zusätzlich zur Busse kommt häufig die Einziehung von Vermögenswerten hinzu, was ausgesprochen hohe Summen betreffen kann. Wir sprechen hier von bis zu dreistelligen Millionenbeträgen. Schliesslich ist die Zahl der Verurteilungen auf der Grundlage von Artikel 102 StGB überschaubar. Deshalb ist der Bundesrat der Ansicht, dass es weder eine Notwendigkeit noch einen ausreichenden rechtlichen Spielraum gibt, um die Obergrenze für Geldstrafen zu erhöhen. Aus diesen Gründen empfiehlt Ihnen der Bundesrat, dem Entscheid Ihrer Kommission zu folgen und die Motion abzulehnen.

**Präsident** (Nussbaumer Eric, Präsident): Die Mehrheit der Kommission und der Bundesrat beantragen die Ablehnung der Motion. Eine Minderheit Arslan beantragt die Annahme der Motion. Es wurde verlangt, dass über die Ziffern 1 und 2 der Motion einzeln abgestimmt wird.

*Ziff. 1 – Ch. 1*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 23.3844/28109)

Für Annahme der Motion ... 60 Stimmen

Dagegen ... 125 Stimmen

(1 Enthaltung)

*Ziff. 2 – Ch. 2*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 23.3844/28110)

Für Annahme der Motion ... 60 Stimmen

Dagegen ... 129 Stimmen

(0 Enthaltungen)