



Institut für Föderalismus  
Institut du Fédéralisme  
Institute of Federalism

## **Mögliche Ausgestaltung einer Meldepflicht für erhebliche Vermögenswerte, Kapitalanlagen und Verbindlichkeiten für Träger von Funktionen mit erhöhten Korruptionsrisiken**

Studie zuhanden der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten EDA

18. Juli 2022

Prof. Dr. Andreas Stöckli, RA / Valentin Vonlanthen, RA

Universität Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

Institut für Föderalismus

Av. Beauregard 1

CH-1700 Freiburg

[www.federalism.ch](http://www.federalism.ch)



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT  
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT



## Inhaltsverzeichnis

<b>Teil 1: Anlass des Gutachtens und Auftrag .....</b>	<b>1</b>
1. Anlass des Gutachtens.....	1
2. Auftrag.....	1
3. Gliederung der Studie.....	2
<b>Teil 2: Grundlagen für eine Meldepflicht .....</b>	<b>3</b>
1. Zielgruppe.....	3
2. Zweck.....	4
3. Rechtliche Rahmenbedingungen.....	5
a. Internationale Standards.....	5
b. Verfassungs- und konventionsrechtliche Vorgaben.....	7
4. Bestehende Meldepflichten auf Bundesebene .....	9
a. Pflicht zur Meldung von Befangenheitsgründen/Interessenkonflikten im Einzelfall.....	9
b. Pflicht zur Meldung von Nebenbeschäftigungen .....	10
c. Pflicht zur Meldung von Interessenbindungen .....	11
d. Weitergehende Meldepflichten bei Aufsichts- und Regulierungsbehörden .....	12
e. Im Besonderen: Meldepflicht von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Auftraggebern im Vergabeverfahren gemäss BÖB und VÖB .....	14
<b>Teil 3: Mögliche Ausgestaltung einer Meldepflicht .....</b>	<b>15</b>
1. Inhalt.....	15
2. Form der Meldung.....	17
3. Zeitpunkt und Regelmässigkeit der Meldung.....	18
4. Zuständigkeit zur Auswertung der Meldungen .....	20
5. Auswertung der Meldungen.....	21
6. Durchsetzungsmittel.....	23
7. Rechtliche Grundlage .....	24
8. Zusammenfassung.....	25
<b>Literatur .....</b>	<b>27</b>



## Teil 1: Anlass des Gutachtens und Auftrag

### 1. Anlass des Gutachtens

Am 15. November 2020 hat der Bundesrat erstmals eine Strategie gegen die Korruption erlassen. Sie ist entstanden, weil der Bundesrat das schweizerische Antikorruptionsdispositiv punktuell weiterentwickeln und dabei den Blick auf das Ganze im Auge behalten will. Die Strategie setzt Ziele und zeigt Massnahmen zu deren Erreichung auf. Sie gilt für den Zeitraum 2021 bis 2024 und beschränkt sich im Wesentlichen auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrats. Die Massnahmen richten sich deshalb direkt an die Bundesverwaltung.

Unter dem «Ziel 2: Risikobasierter Ansatz» wurden nebst diversen Massnahmen zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung unter Ziffer 8 die folgende Massnahme festgehalten:

*Die mögliche Ausgestaltung einer Meldepflicht für erhebliche Vermögenswerte, Kapitalanlagen und Verbindlichkeiten für Träger von Funktionen mit erhöhten Korruptionsrisiken wird im Rahmen einer Studie geprüft.*

Die Interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG) Korruptionsbekämpfung des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten EDA ersuchte Prof. Andreas Stöckli, die in Massnahme 8 der Strategie des Bundesrats gegen die Korruption 2021–2024 erwähnte Studie zu erstellen.

### 2. Auftrag

Im Rahmen einer Studie soll die mögliche Ausgestaltung einer Meldepflicht für erhebliche Vermögenswerte, Kapitalanlagen und Verbindlichkeiten für Träger von Funktionen mit erhöhten Korruptionsrisiken geprüft werden. Die Studie soll bestehende Modelle analysieren und sich dabei insbesondere mit folgenden Fragestellungen auseinandersetzen:

1. Welche Meldepflichten gibt es für Angestellte der Bundesverwaltung bereits?
2. Welche rechtlichen Rahmenbedingungen sind für eine allfällige Meldepflicht zu beachten?
3. Welchen Zweck verfolgt eine Meldepflicht?
4. Nur ansatzweise zu behandeln, da durch die IDAG Korruptionsbekämpfung eingehend behandelt wird (s. Massnahme 6 der Strategie des Bundesrates): Anhand welcher Kriterien können meldepflichtige Träger von Funktionen mit erhöhten Korruptionsrisiken definiert werden?
5. Was sollte unter eine Meldepflicht fallen?
6. In welcher Form könnte eine Meldung erfolgen?
7. Wann und wie häufig sollte eine Meldung erfolgen?
8. Welche Behörde(n) könnte innerhalb der Bundesverwaltung mit der Auswertung von meldepflichtigen Informationen betraut werden?
9. Nach welchen Kriterien könnten die gemeldeten Informationen ausgewertet werden?
10. Wie kann eine Meldepflicht durchgesetzt werden?
11. Auf welcher Erlassstufe und in welchen konkreten Rechtserlassen könnte eine Meldepflicht integriert werden?

### **3. Gliederung der Studie**

In Teil 2 der Studie werden die Grundlagen für eine Meldepflicht aufgeführt. Dabei werden die Zielgruppe für eine Meldepflicht definiert, der Zweck einer solchen Meldepflicht dargelegt sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen geklärt, bevor schliesslich bereits bestehende Meldepflichten auf Bundesebene präsentiert werden.

In Teil 3 der Studie wird sodann vor dem Hintergrund der bestehenden Meldepflichten erörtert, wie eine Meldepflicht für Vermögenswerte, Kapitalanlagen und Verbindlichkeiten konkret ausgestaltet werden könnte.

## Teil 2: Grundlagen für eine Meldepflicht

### 1. Zielgruppe

In seiner Strategie gegen die Korruption 2021–2024 hat sich der Bundesrat diverse Ziele gesetzt und bestimmte Massnahmen zu deren Erreichung aufgezeigt. Eine der Massnahmen ist es, die mögliche Ausgestaltung einer Meldepflicht für erhebliche Vermögenswerte, Kapitalanlagen und Verbindlichkeiten für Träger von Funktionen mit erhöhten Korruptionsrisiken im Rahmen einer Studie zu prüfen (Massnahme 8). In der Einleitung seiner Strategie hat der Bundesrat festgehalten, dass sich die darin festgelegten Massnahmen direkt an die Bundesverwaltung richten. Auf weitere Kreise verspricht sich der Bundesrat eine indirekte Wirkung, sei es durch die Steuerung der verselbständigten Einheiten des Bundes, durch eine Vorbildwirkung auf die Kantone oder durch den Einsatz für die Korruptionsbekämpfung auf internationaler Ebene.<sup>1</sup> In diesem Sinne ist die vorliegende Studie in erster Linie auf die in der *Bundesverwaltung* tätigen Personen ausgerichtet.

Gemäss Art. 2 RVOG<sup>2</sup> umfasst die Bundesverwaltung die Departemente, die in Ämter gegliedert sind, die Bundeskanzlei (Abs. 1 und 2) sowie ferner dezentralisierten Verwaltungseinheiten nach Massgabe ihrer Organisationserlasse (Abs. 3). Die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung<sup>3</sup> gliedert die Bundesverwaltung sodann explizit in die zentrale und die dezentrale Verwaltung (Art. 6 Abs. 1 RVOV). Welche Verwaltungseinheiten konkret zur Bundesverwaltung gehören, wird in Anhang 1 zur RVOV aufgeführt. Unter der *zentralen Bundesverwaltung* sind namentlich die Departemente und die Bundeskanzlei, die Generalsekretariate der Departemente sowie die Bundesämter zu verstehen (Art. 7 Abs. 1 RVOV). Die der *dezentralen Bundesverwaltung* zugehörigen Verwaltungseinheiten können demgegenüber ganz unterschiedliche Strukturen aufweisen und beispielsweise als organisatorisch verselbständigte Verwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit (Art. 7a Abs. 1 Bst. b RVOV)<sup>4</sup> oder als rechtlich verselbständigte Körperschaften, Anstalten und Stiftungen (Art. 7a Abs. 1 Bst. c RVOV)<sup>5</sup> organisiert sein. Ebenfalls Teil der dezentralen Bundesverwaltung sind die ausserparlamentarischen Kommissionen, die den einzelnen Departementen administrativ zugeordnet und in Anhang 2 zur RVOV aufgeführt sind (Art. 7a Abs. 1 Bst. a RVOV).<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021–2024 vom 15. November 2020, S. 3.

<sup>2</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010).

<sup>3</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1).

<sup>4</sup> Z.B. der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) oder die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK).

<sup>5</sup> Z.B. die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) oder die Pensionskasse des Bundes (PUBLICA), das Schweizerische Nationalmuseum, Pro Helvetia und das Schweizerische Heilmittelinstitut (swissmedic), das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR), das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (IGE), das Eidgenössische Institut für Metrologie (METAS), die Eidgenössischen Technischen Hochschulen in Zürich und Lausanne (ETHZ bzw. ETHL) oder das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI).

<sup>6</sup> Vgl. 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, BBl 2015 1265, S. 1274 f.

In dem Sinne nicht Teil der Bundesverwaltung sind demnach die eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier, Richterinnen und Richter der eidgenössischen Gerichte sowie deren jeweiliges Personal. Auch nicht zur Bundesverwaltung gehört das Personal der Gesellschaften, Körperschaften oder Organisationen, die vom Bund beherrscht werden oder für den Bund öffentliche Aufgaben wahrnehmen, jedoch organisatorisch ausserhalb der Bundesverwaltung stehen.<sup>7</sup> Diese organisatorisch ausserhalb der Bundesverwaltung angegliederten Mitarbeitenden stehen daher nicht im Fokus der vorliegenden Studie. Es ist jedoch zu beachten, dass für die Angestellten der Bundesverwaltung und die letztgenannten Personen insbesondere im Personalwesen teilweise dieselben Rechtsgrundlagen anwendbar sind<sup>8</sup>, weshalb gewisse Überschneidungen unvermeidbar sind.

Nicht detailliert erörtert wird in der vorliegenden Studie, wer innerhalb der Bundesverwaltung als «Träger von Funktionen mit erhöhten Korruptionsrisiken» gilt, für die die Ausgestaltung einer Meldepflicht geprüft werden soll. Die IDAG Korruptionsbekämpfung wird hierzu eigens Leitlinien zur Identifizierung von Funktionen innerhalb der Bundesverwaltung, die in besonderem Masse mit Korruptionsrisiken behaftet sind, erarbeiten (siehe Massnahme 6 der Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021–2024). An dieser Stelle sei hierzu lediglich bemerkt, dass grundsätzlich Verwaltungsangestellte aller Hierarchiestufen Interessenkonflikten ausgesetzt sein können. Dies spricht für eine Meldepflicht mit einem möglichst breiten persönlichen Anwendungsbereich. Andererseits wäre eine Meldepflicht für sämtliche Bundesangestellten mit einem erheblichen administrativen Aufwand für die Kontrollbehörden verbunden, weshalb es sinnvoll sein kann, eine zielgerichtete Meldepflicht für bestimmte Kategorien des Bundespersonals einzuführen. Die Bestimmung des meldepflichtigen Bundespersonals könnte dabei beispielsweise nach Kriterien wie dem Tätigkeitsbereich, der Funktion, der Hierarchiestufe, der Verantwortung oder einer Kombination dieser Kriterien erfolgen.<sup>9</sup>

## 2. Zweck

Die Offenlegung von Vermögensverhältnissen des Bundespersonals auf sensiblen Posten trägt zur Stärkung ihrer Rechenschaftspflicht bei, sorgt für mehr Transparenz und vereinfacht das Aufdecken potenzieller Fälle von illegaler Bereicherung sowie Interessenkonflikten und der Unvereinbarkeit bestimmter Ämter und Aufgaben.<sup>10</sup> Die unmittelbaren Ziele einer Pflicht zur Offenlegung von Vermögensverhältnissen unterscheiden sich dabei von Staat zu Staat erheblich.

---

<sup>7</sup> Z.B. Schweizerische Bundesbahnen SBB, die Post, die Schweizerische Nationalbank (SNB), die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA), die Swisscom oder die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG); 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, BBl 2015 1265, S. 1275 Fn. 13.

<sup>8</sup> Namentlich das Bundespersonalgesetz hat gemäss Art. 2 Abs. 1 BPG einen grösseren Anwendungsbereich als nur für die Bundesverwaltung im engeren Sinne.

<sup>9</sup> Vgl. ROSSI/POP/BERGER, S. 19 ff.

<sup>10</sup> Themenblatt der Europäischen Kommission zum Europäischen Semester Korruptionsbekämpfung, S. 16, aufrufbar unter : [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_fight-against-corruption\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_de.pdf).

Länder, die in erster Linie auf die Aufdeckung und strafrechtliche Verfolgung von Korruption abzielen, konzentrieren sich vorwiegend auf die *Identifizierung illegalen Vermögens*. Zu diesem Zweck wird die Vermögensentwicklung der Amtspersonen im Verlauf der Zeit beobachtet, um ungewöhnliche oder unerklärliche Vermögenswerte oder Einkommen zu erkennen. Dabei handelt es sich um ein Offenlegungssystem mit überwiegend pönalem Charakter. Staaten, die dagegen den Missbrauch von öffentlichen Ämtern verhindern wollen, verfolgen typischerweise ein präventives Offenlegungssystem, das auf die *Erkennung von Interessenkonflikten* abzielt. Während sich die Länder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) primär auf die Erkennung von Interessenkonflikten konzentrieren, sind die Offenlegungssysteme der Entwicklungsländer eher auf die Identifizierung illegalen Vermögens gerichtet.<sup>11</sup> Einige Staaten sehen auch ein kombiniertes Offenlegungssystem vor, in dem beide Ziele verfolgt und somit sowohl illegale Vermögen identifiziert als auch Interessenkonflikte erkannt werden sollen.<sup>12</sup>

Die vom Bundesrat aufgeworfene Meldepflicht für Vermögenswerte, Kapitalanlagen und Verbindlichkeiten wurde in dessen Strategie als Massnahme zur Prävention von Korruption vorgesehen.<sup>13</sup> Primäres Ziel einer entsprechenden Meldepflicht und somit Ausgangslage für die vorliegende Studie ist daher die **präventive Erkennung von Interessenkonflikten** und nicht etwa die Identifizierung illegalen Vermögens.

### 3. Rechtliche Rahmenbedingungen

#### a. Internationale Standards

Die Schweiz hat diverse internationale Übereinkommen betreffend die Korruptionsbekämpfung ratifiziert, wobei diese je unterschiedliche Schwerpunkte verfolgen und nicht alle Bestimmungen zu Meldepflichten enthalten.

Als wichtigstes internationales Übereinkommen zur Bekämpfung der internationalen Korruptionsproblematik<sup>14</sup> gilt die **Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 24. Oktober 2009 (UNCAC)**<sup>15</sup>, das von der Schweiz am 24. September 2009 ratifiziert wurde. Das Übereinkommen enthält Bestimmungen zur Korruptionsprävention (Kapitel II), zur Kriminalisierung und Strafverfolgung (Kapitel III), zur internationalen Zusammenarbeit (Kapitel IV) sowie zur Rückführung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten (Kapitel V). Die Umsetzung der Vertragspflichten durch die einzelnen Mitgliedstaaten wird im Rahmen eines Überprüfungsmechanismus (Peer Review Mechanism) evaluiert. Dieser sieht fünfjährige Zyklen vor, in denen jeweils zwei thematische Kapitel der Konvention durch zwei zufällig ausgeloste Vertragsstaaten überprüft werden. Aktuell läuft der zweite Überprüfungszyklus der Schweiz hinsichtlich der Umsetzung der Kapitel II (Vorbeugende Massnahmen) und V

---

<sup>11</sup> Vgl. ROSSI/POP/BERGER, S. 9 ff.

<sup>12</sup> Hintergrundpapier UNCAC/COSP/WG.4/2018/3, Asset and interest disclosure systems (article 8, paragraph 5, of the United Nations Convention against Corruption), 2018, no. 17.

<sup>13</sup> Die Massnahme 8 ist im Kapitel «Prävention» festgehalten.

<sup>14</sup> MONSAU DIRK, S. 74 f.

<sup>15</sup> SR 0.311.56.

(Wiedererlangung von Vermögenswerten). Aufgrund der COVID-19 Pandemie haben sich jedoch Verzögerungen ergeben.<sup>16</sup> In der UNCAC sind auch Bestimmungen zu einer möglichen Meldepflicht enthalten. So sieht namentlich Art. 8 Ziff. 5 UNCAC vor, dass jeder Vertragsstaat bestrebt ist, soweit angemessen und in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen seines innerstaatlichen Rechts Massnahmen zu treffen und Regelungen vorzusehen, nach denen Amtsträger den zuständigen Behörden gegenüber Erklärungen abzugeben haben, unter anderem über Nebentätigkeiten, Beschäftigungsverhältnisse, Kapitalanlagen, Vermögenswerte und erhebliche Geschenke oder Vergünstigungen, die in Bezug auf ihre Aufgaben als Amtsträger zu einem Interessenkonflikt führen können. Des Weiteren bestimmt Art. 52 Ziff. 5 UNCAC, dass jeder Vertragsstaat erwägt, für bestimmte Amtsträger in Übereinstimmung mit seinem innerstaatlichen Recht wirksame Regelungen für die Offenlegung ihrer Vermögensverhältnisse zu schaffen und sieht bei Nichterfüllung angemessene Sanktionen vor. Jeder Vertragsstaat erwägt ferner, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit seine zuständigen Behörden diese Informationen den zuständigen Behörden in anderen Vertragsstaaten übermitteln dürfen, wenn dies erforderlich ist, um Erträge aus in Übereinstimmung mit der UNCAC umschriebenen Straftaten zu ermitteln, Anspruch darauf zu erheben und sie wiederzuerlangen. Die beiden zitierten Artikel sind nicht unmittelbar völkerrechtlich verpflichtend («Jeder Vertragsstaat ist bestrebt, [...]» oder in der englischen Originalfassung: «Each State Party shall endeavour, [...]»), sondern verpflichten die Vertragsstaaten lediglich dazu, Erwägungen für eine angemessene Umsetzung anzustellen.<sup>17</sup>

Weitere nennenswerte internationale Übereinkommen im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung sind das **Übereinkommen der OECD über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 20. Juli 2000**<sup>18</sup> und das **Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption vom 1. Juli 2006**.<sup>19</sup> Ersteres wurde von der OECD hinsichtlich des internationalen Kampfes gegen die Korruption vorbereitet und von der Schweiz am 31. Mai 2000 ratifiziert. Das OECD-Übereinkommen bezweckt im Allgemeinen, international gegen die weltweit verbreitete Korrumpierung staatlicher Beamter durch Unternehmen bei der Auftragsvergabe vorzugehen. Hierzu werden diverse von den Vertragsstaaten umzusetzende verbindliche Regelungen festgehalten.<sup>20</sup> Das Strafrechtsübereinkommen des Europarats über die Korruption ist auf die Verpflichtung zur Kriminalisierung verschiedener Korruptionstatbestände gerichtet. Durch die Ratifikation des Strafrechtsübereinkommens über Korruption am 1. Juli 2006 wurde die Schweiz automatisch Mitglied der Staatengruppe gegen Korruption (Groupe d'Etat contre la corruption, GRECO), welche die Fähigkeiten ihrer Mitglieder zur Korruptionsprävention und -bekämpfung verbessern soll, indem sie sicherstellt, dass die entsprechenden Normen und Standards des Europarats eingehalten werden. In den durch die GRECO durchgeführten Evaluationen werden jeweils Empfehlungen formuliert, welche Massnahmen zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung ergriffen werden können.<sup>21</sup> Im Gegensatz zu der UNCAC

---

<sup>16</sup> <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/finanzplatz-und-wirtschaft/korruption/un-konvention-gegenkorruption.html> (zuletzt aufgerufen am 30.06.2022).

<sup>17</sup> MONSAU, S. 31 f.

<sup>18</sup> SR 0.311.21.

<sup>19</sup> SR 0.311.55.

<sup>20</sup> MONSAU, S. 59 f.

<sup>21</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung 2018-2020, S. 14.

enthalten die Übereinkommen der OECD und des Europarats keine besonderen Bestimmungen hinsichtlich einer Meldepflicht für Amtspersonen.

#### b. Verfassungs- und konventionsrechtliche Vorgaben

Im Umgang der Behörden mit Personendaten, sei es auch nur das Beschaffen, ist vordergründig das Recht auf Privatsphäre bzw. das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen (Art. 13 BV<sup>22</sup> und Art. 8 EMRK<sup>23</sup>) zu beachten. Eine Meldepflicht, die bestimmte Kategorien des Bundespersonals zur Offenlegung von Vermögenswerten, Kapitalanlagen und Verbindlichkeiten verpflichtet, stellt grundsätzlich einen Eingriff in die soeben genannten Grundrechte dar und muss somit auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 BV).<sup>24</sup>

Hinsichtlich des Erfordernisses der **gesetzlichen Grundlage** für die Erhebung von Personendaten sind zusätzlich die Art. 17 ff. des Datenschutzgesetzes<sup>25</sup> zu berücksichtigen. Demnach ist für die Bearbeitung von Personendaten eine gesetzliche Grundlage erforderlich (Art. 17 Abs. 1 DSG). Sofern besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet oder Persönlichkeitsprofile erstellt werden, muss ein Gesetz im formellen Sinn vorliegen (Art. 17 Abs. 2 DSG).

Vermögenswerte, Kapitalanlagen und Verbindlichkeiten stellen an sich keine besonders schützenswerten Personendaten dar (Art. 3 Bst. c DSG *e contrario*). Man könnte sich fragen, ob durch die Beschaffung zahlreicher Daten zu den Vermögensverhältnissen des Bundespersonals allenfalls die Voraussetzungen für das Vorliegen eines Persönlichkeitsprofils gegeben sind und infolgedessen ein Gesetz im formellen Sinn erforderlich ist. Als Persönlichkeitsprofil gilt «eine Zusammenstellung von Daten, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit einer natürlichen Person erlaubt» (Art. 3 Bst. d DSG) oder eine Zusammenstellung von Daten, die in ihrer Kombination «geeignet sind, wesentliche Aspekte oder Teilaspekte der Persönlichkeit offenzulegen oder die betroffene Person in ihrer Freiheit einzuschränken, sich in der Gesellschaft so darzustellen, wie sie es für richtig hält». <sup>26</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hielt bezüglich der Aufbewahrung schlichter finanzieller und organisatorischer Daten im Zusammenhang mit einem Arbeitsverhältnis fest, dass diese weder besonders schützenswert seien noch ein Persönlichkeitsprofil darstellten.<sup>27</sup> Soweit im Rahmen einer Meldepflicht «nur» die Vermögenswerte, Kapitalanlagen und Verbindlichkeiten des Bundespersonals erhoben werden, sind u.E. die Voraussetzungen für das Vorliegen eines Persönlichkeitsprofils und damit für die Pflicht eines Gesetzes im formellen Sinn ebenfalls nicht erfüllt. Hinzu kommt, dass im öffentlichen Dienstrecht herkömmlicherweise nicht gleich hohe Anforderungen an die gesetzliche Grundlage gestellt werden wie

---

<sup>22</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

<sup>23</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 28. November 1974 (EMRK; RS 0.101).

<sup>24</sup> Vgl. HÄNNI, Rz. 567.

<sup>25</sup> Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG; SR 235.1).

<sup>26</sup> RUDIN, Art. 3 N 29, mit Verweis auf VPB 65 (2001), Nr. 48, E. 2.d.

<sup>27</sup> Urteil BVGer A-3609/2010 vom 17. Februar 2011, E. 5.4; HÄNNI, Rz. 570.

ausserhalb von besonderen Rechtsverhältnissen. Abgesehen von schweren Eingriffen in die Freiheitsrechte ist es üblich und verfassungsrechtlich zulässig, Rechte und Pflichten von Amtspersonen auf untergesetzlicher Stufe zu konkretisieren.<sup>28</sup> Um einen Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Personen durch eine entsprechende Meldepflicht rechtfertigen zu können, würde demnach ein Gesetz im materiellen Sinn (z.B. eine Rechtsverordnung), ausreichen.

An dieser Stelle ist zu präzisieren, dass die Tatsache, dass eine Rechtsquelle auf Erlassstufe der Rechtsverordnung grundsätzlich zur Rechtfertigung eines Eingriffs in die Grundrechte der betroffenen Personen ausreicht, den Bundesrat nicht davon befreit, die allgemeinen Grundsätze für den Erlass von Verordnungen zu berücksichtigen. So kann der Bundesrat einerseits *gesetzesvertretende Verordnungen* erlassen. Hierzu ist eine Rechtsetzungsdelegation in einem Gesetz im formellen Sinn erforderlich (vgl. Art. 164 Abs. 2 BV). Während sich die Regelungen des Gesetzes auf das Grundsätzliche beschränken, werden in der gesetzesvertretenden Verordnung neue Normen hinzugefügt.<sup>29</sup> Andererseits ist der Bundesrat in Anwendung von Art. 182 Abs. 2 BV befugt, sog. *Vollziehungsverordnungen* zu erlassen. Dabei führt er die durch ein Gesetz (im formellen Sinn) bereits begründeten Verpflichtungen und Berechtigungen näher aus. Die Vollziehungsverordnungen sind durch den im Gesetz geschaffenen Rahmen begrenzt und dürfen die im Gesetz gegebenen Richtlinien nicht ergänzen, insb. die Rechte der Betroffenen nicht einschränken oder ihnen neue Pflichten auferlegen. Im Gegensatz zur gesetzesvertretenden Verordnung ist hierzu keine Gesetzesdelegation notwendig.<sup>30</sup> Im Anwendungsbereich des öffentlichen Dienstrechts sind jedoch an die Normstufe und Normdichte geringere Anforderungen gestellt, sodass allenfalls bereits aus einer allgemeinen gesetzlichen Bestimmung weitreichendere Pflichten abgeleitet werden können, die im Rahmen einer Vollziehungsverordnung weiter präzisiert werden.<sup>31</sup>

Zur Begründung eines Eingriffs in das Recht auf Privatsphäre bzw. das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Bundespersonals ist im Zusammenhang mit Meldepflichten insbesondere an **öffentliche Interessen** wie die Vermeidung von Interessenkonflikten und Korruption, das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden und die Transparenz der Verwaltung zu denken.<sup>32</sup>

Hinsichtlich der **Verhältnismässigkeit** eines Meldepflichtsystems für Vermögenswerte, Kapitalanlagen und Verbindlichkeiten hat eine Interessenabwägung zwischen dem Interesse der betroffenen Person am Schutz ihrer Privatsphäre bzw. ihrer informationellen Selbstbestimmung und dem öffentlichen Interesse zu erfolgen.<sup>33</sup> Dabei ist zu beachten, dass sich Verwaltungsangestellte mit Blick auf die öffentlichen Aufgaben, welche sie erfüllen oder an deren Erfüllung sie mitwirken, grundsätzlich nicht im selben Mass auf ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung berufen können wie private Dritte. Wiederum nicht gleich zu behandeln sind jedoch Verwaltungsangestellte in höheren Führungsfunktionen

---

<sup>28</sup> Urteil BGer 2P.262/2003 vom 10. Mai 2004, E. 4.3; HÄNNI, Rz. 216 f.

<sup>29</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 96 f.

<sup>30</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 99; BGE 141 II 169, S. 172 E. 3.3.

<sup>31</sup> Zur konkreten Auseinandersetzung mit den möglichen Rechtsgrundlagen für eine Meldepflicht hinten Teil 3 Kapitel 7.

<sup>32</sup> HÄNNI, Rz. 569.

<sup>33</sup> HÄNNI, Rz. 570.

und hierarchisch nachgeordnete Verwaltungsangestellte. Erstere müssen sich – je nach Gewicht der öffentlichen Interessen an einer Bekanntgabe der Daten – unter Umständen sogar die Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten gefallen lassen.<sup>34</sup>

Zusammenfassend würde als Erlassstufe für eine Meldepflicht für Vermögenswerte, Kapitalanlagen und Verbindlichkeiten ein Gesetz im materiellen Sinn (Verordnung) ausreichen, wobei hierzu die Grundsätze für den Erlass von Verordnungen zu berücksichtigen sind. Öffentliche Interessen sind für die Rechtfertigung einer Meldepflicht grundsätzlich gegeben. Ob eine Meldepflicht schliesslich verhältnismässig ist, hängt einerseits vom Gegenstand der Meldepflicht ab, andererseits von den meldepflichtigen Personen. Bei Verwaltungsangestellten in höheren Führungsfunktionen sind die Anforderungen an die Verhältnismässigkeit bezüglich der Beschaffung von Personendaten tiefer als bei hierarchisch nachgeordneten Verwaltungsangestellten.

#### **4. Bestehende Meldepflichten auf Bundesebene**

Auf Bundesebene ist zwecks Korruptionsbekämpfung aktuell keine gesetzliche Pflicht für bestimmte Mitarbeitende der Bundesverwaltung zu einer regelmässigen Meldung von Vermögenswerten, Kapitalanlagen und Verbindlichkeiten vorgesehen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass in der Schweiz keine Vorkehrungen getroffen werden, um allfällige Interessenkonflikte von Bundesangestellten zwischen öffentlichen und privaten Interessen vorzubeugen. Das Bundesrecht enthält zahlreiche Massnahmen, um Interessenkonflikte mit Bundesangestellten vorzubeugen. So existieren beispielsweise Regelungen zu Unvereinbarkeiten und Ausstandspflichten, zur Annahme von Geschenken und anderen Vorteilen und Einladungen oder zu Cooling-off-Perioden.<sup>35</sup> Dabei sind auch diverse Meldepflichten, welche Interessenkonflikte verhindern oder aufdecken sollen, vorgesehen. Diese Meldepflichten sind jedoch entweder nicht speziell auf Vermögenswerte, Kapitalanlagen und Verbindlichkeiten ausgerichtet, sondern gelten für andere Aspekte, oder – wenn vereinzelt auf Vermögenswerte, Kapitalanlagen oder Verbindlichkeiten ausgerichtet – nur für einzelne Verwaltungseinheiten in Verhaltenskodizes festgehalten.

Nachfolgend werden diverse auf Bundesebene geltende Meldepflichten veranschaulicht.<sup>36</sup> Diese sollen anschliessend in Teil 3 als Grundlage für die mögliche Ausgestaltung einer Meldepflicht dienen.

##### **a. Pflicht zur Meldung von Befangenheitsgründen/Interessenkonflikten im Einzelfall**

Soweit die Betroffenen dem Bundespersonalgesetz unterstellt sind, sind sie gemäss Art. 94a Abs. 3 BPV verpflichtet, den Vorgesetzten über Befangenheitsgründe zu informieren. Als Befangenheits-

---

<sup>34</sup> Urteil BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015, E. 5.1.3.1.

<sup>35</sup> Siehe ein umfassender Überblick zu den bestehenden Regelungen zum Umgang mit Interessenkonflikten im 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, BBl 2015 1265.

<sup>36</sup> Dabei handelt es sich um eine umfangreiche, jedoch keine erschöpfende Übersicht; siehe zu einer weiteren Übersicht über geltende Meldepflichten auch HÄNNI, Rz. 574 ff. sowie den 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, BBl 2015 1265.

gründe gelten namentlich die besondere Beziehungsnähe oder die persönliche Freund- oder Feindschaft zu natürlichen oder juristischen Personen, die an einem Geschäft oder Entscheidungsprozess beteiligt oder davon betroffen sind (Art. 94a Abs. 2 Bst. a BPV).

Auch diverse andere Personalverordnungen für Einheiten des Bundes, die dem BPG nicht unterstellt sind, und der Verhaltenskodex der Bundesverwaltung enthalten eine Pflicht zur Offenlegung von Befangenheitsgründen<sup>37</sup>, wobei teils auch von einer Pflicht zur Meldung von «Interessenkonflikten» gesprochen wird. Inhaltlich sind die Meldepflichten jedoch mit der Regelung gemäss Bundespersonalverordnung vergleichbar.

#### **b. Pflicht zur Meldung von Nebenbeschäftigungen**

Art. 91 BPV sieht für das dem BPG unterstellte Bundespersonal eine Meldepflicht für Nebenbeschäftigungen vor. Demnach melden die Angestellten ihren Vorgesetzten sämtliche öffentlichen Ämter und gegen Entgelt ausgeübten Tätigkeiten, die sie ausserhalb ihres Arbeitsverhältnisses ausüben (Art. 91 Abs. 1 BPV). Unentgeltlich ausgeübte Tätigkeiten sind meldepflichtig, sofern Interessenkonflikte nicht ausgeschlossen werden können (Art. 91 Abs. 1<sup>bis</sup> BPV). Gemäss Art. 91 Abs. 2 bedarf die Ausübung der genannten Ämter und Tätigkeiten der Bewilligung, wenn sie die Angestellten in einem Umfang beanspruchen, der die Leistungsfähigkeit im Arbeitsverhältnis mit dem Bund vermindern kann (Bst. a) oder aufgrund der Art der Tätigkeit die Gefahr eines Konfliktes mit den dienstlichen Interessen besteht (Bst. b). Wenn nicht im Einzelfall Interessenkonflikte ausgeschlossen werden können, wird die Bewilligung gemäss Art. 91 Abs. 3 BPV verweigert, wobei Interessenkonflikte insbesondere bei folgenden Tätigkeiten bestehen können: Beratung oder Vertretung von Dritten in Angelegenheiten, die zu den Aufgaben der Verwaltungseinheit gehören, bei der die angestellte Person tätig ist (Bst. a) oder Tätigkeiten im Zusammenhang mit Aufträgen, die für den Bund ausgeführt werden oder die der Bund in absehbarer Zeit zu vergeben hat (Bst. b).

Vergleichbare Meldepflichten für Nebenbeschäftigungen enthalten auch diverse Personalverordnungen von Einheiten des Bundes, die dem BPG nicht unterstellt sind.<sup>38</sup>

Der Bundesrat hat zudem in Anwendung von Art. 6a Abs. 3 BPG in Art. 11 Abs. 2 der Kaderlohnverordnung<sup>39</sup> eine separate Pflicht zur Meldung entgeltlicher Nebenbeschäftigungen der Mitglieder des

---

<sup>37</sup> Z.B. Art. 15 Abs. 2 der Verordnung vom 24. Oktober 2012 des METAS über sein Personal (PV-METAS; SR 941.273); Art. 39 Abs. 2 des Personalreglementes vom 17. Oktober 2008 des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI-Personalreglement; SR 732.221); Art. 43 Abs. 2 und 48 Abs. 2 der Verordnung vom 4. Mai 2018 des Schweizerischen Heilmittelinstituts über sein Personal (Swissmedic-Personalverordnung; SR 812.215.4); Art. 38 Abs. 2 der Verordnung vom 11. August 2008 über das Personal der Eidgenössischen Finanzmarksaufsicht (FINMA-Personalverordnung; SR 956.121); Ziff. 3 des Verhaltenskodex Bundesverwaltung vom 15. August 2012; vgl. HÄNNI, Rz. 214.

<sup>38</sup> Z.B. Art. 16 PV-METAS; Art. 40 Abs. 2 ENSI-Personalreglement; Art. 46 Swissmedic-Personalverordnung; Art. 36 f. FINMA-Personalverordnung.

<sup>39</sup> Verordnung vom 19. Dezember 2003 über die Entlöhnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes (Kaderlohnverordnung; SR 172.220.12).

obersten Kaders der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und von anderen Unternehmen und Anstalten des Bundes, die als dezentralisierte Verwaltungseinheiten dem BPG unterstehen<sup>40</sup>, an die vorgesetzte Stelle festgelegt. Als Nebenbeschäftigungen gelten dabei die Ausübung eines politischen Mandats, die Mitgliedschaft in obersten Leitungsorganen anderer Unternehmen und Anstalten des öffentlichen oder privaten Rechts oder die Ausübung einer Beratungstätigkeit (Art. 11 Abs. 1 Kaderlohnverordnung). Stellt das oberste Leitungsorgan fest, dass die Nebenbeschäftigung die Leistungsfähigkeit vermindert oder zu Interessenkonflikten führen könnte, so leitet es die Meldung an das zuständige Departement weiter, welches beurteilt, ob eine Zustimmung des Bundesrats erforderlich ist (Art. 11 Abs. 2 Kaderlohnverordnung). Die Zulässigkeit von Nebenbeschäftigungen ist insbesondere näher zu prüfen, wenn diese in derselben oder einer verwandten Branche ausgeübt werden oder zu einer direkten Geschäftsbeziehung oder Beteiligung führen können (Art. 11 Abs. 4 Kaderlohnverordnung).

### c. Pflicht zur Meldung von Interessenbindungen

Eine Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen besteht für die *Mitglieder der ausserparlamentarischen Kommissionen* (Art. 57f RVOG i.V.m. Art. 8f Abs. 1 RVOV).<sup>41</sup> Jedes Kommissionsmitglied informiert demnach vor seiner Wahl über seine beruflichen Tätigkeiten (Bst. a), Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten und ähnlichen Gremien schweizerischer und ausländischer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts (Bst. b), Beratungs- oder Expertentätigkeiten für Bundesstellen (Bst. c), dauernden Leitungs- oder Beratungstätigkeiten für schweizerische und ausländische Interessengruppen (Bst. d) sowie Mitwirkung in anderen Organen des Bundes (Bst. e). Jedes Kommissionsmitglied meldet zudem jede Änderung der Interessenbindungen während der Amtsdauer unverzüglich dem zuständigen Departement (Art. 8f Abs. 3 RVOV). Die Interessenbindungen werden nebst anderen Informationen von der Bundeskanzlei in elektronischer Form in einem Verzeichnis veröffentlicht (Art. 8k Abs. 1 RVOV). Das Kommissionsmitglied, das seine Interessenbindungen anlässlich der Wahl nicht vollständig offengelegt oder Änderungen der Interessenbindungen während der Amtsdauer nicht gemeldet hat und dies auch nach entsprechender Aufforderung durch die zuständige Behörde unterlässt, kann abberufen werden (Art. 8f Abs. 4 RVOV).

---

<sup>40</sup> Die Kaderlohnverordnung gilt für die SBB sowie die Unternehmen und Anstalten des Bundes, die als dezentralisierte Verwaltungseinheiten dem BPG unterstehen, das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (IGE), Swissmedic, die Schweizerische Unfallversicherung (SUVA), die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV), das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI), die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA), die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB), Pro Helvetia sowie die Schweizerische Post und die von ihr beherrschten Unternehmen (Art. 1 Kaderlohnverordnung).

<sup>41</sup> Siehe dazu Anhang 2 RVOV mit einer Liste der ausserparlamentarischen Kommissionen.

Die Mitglieder der *Leitungsorgane von Organisationen des Bundes sowie Vertreterinnen und Vertreter des Bundes in Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts*<sup>42</sup> sind erst seit 2017 infolge Umsetzung der Motion Gilli<sup>43</sup> gleichermassen wie die Mitglieder der ausserparlamentarischen Kommissionen zur Publikation ihrer Interessenbindungen verpflichtet (Art. 8k Abs. 1 und Abs. 2 Bst. f RVOV). Nicht eingeführt wurde vom Bundesrat dagegen eine ebenfalls in der Motion Gilli geforderte Offenlegungspflicht für Vermögensanlagen in Aktien, Obligationen, Warrants und anderen Finanzderivaten von Unternehmen. Begründet wurde dies vom Bundesrat damit, dass auch für ausserparlamentarische Kommissionen keine solche Regelung bestehe, weshalb die Einführung für Mitglieder der Leitungsorgane von Organisationen des Bundes sowie Vertreterinnen und Vertreter des Bundes in Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts eine Ungleichbehandlung darstellen würde. Ferner würde die Privatsphäre durch eine solche Regelung stark beschnitten werden.<sup>44</sup>

Auch die Mitarbeiter der *Pensionskasse des Bundes (PUBLICA)*<sup>45</sup> sind gegenüber der jeweiligen Entscheidungsinstanz zur Offenlegung ihrer Interessenbindungen, welche die Unabhängigkeit beeinträchtigen könnten, verpflichtet (Art. 13 Abs. 1 Compliance-Reglement PUBLICA<sup>46</sup>). Gemäss Art. 13 Abs. 3 Compliance-Reglement PUBLICA sind Interessenbindungen namentlich konfliktträchtig infolge Ausübung von Doppelfunktionen im Zusammenhang mit Tätigkeiten für PUBLICA (Bst. a), Mitgliedschaft in Aufsichts- oder Entscheidungsgremien (Bst. b), substantieller finanzieller Beteiligungen (Bst. c), enger privater Geschäftsbeziehungen (Bst. d) oder enger persönlicher und/oder familiärer Beziehungen zu Kontaktpersonen, Entscheidungsträgern und -trägerinnen oder Eigentümern und Eigentümerinnen (Bst. e), sofern es sich bei den betroffenen Unternehmen oder Institutionen um Geschäftspartner von PUBLICA handelt.

#### d. Weitergehende Meldepflichten bei Aufsichts- und Regulierungsbehörden

Nebst den genannten Meldepflichten sehen diverse Aufsichts- und Regulierungsbehörden des Bundes, vorwiegend in ihren Verhaltenskodizes, weitergehende Meldepflichten vor. Im Folgenden werden einige nennenswerte Meldepflichten dieser Behörden aufgezeigt<sup>47</sup>:

---

<sup>42</sup> Dabei handelt es sich gemäss HÄNNI, Rz. 588, um eine eigene Personalkategorie, die so nur in Art. 8k RVOV erscheint und weder Art. 6a BPG («Oberstes Kader und Mitglieder leitender Organe von Unternehmen und Anstalten des Bundes») noch Art. 8j<sup>bis</sup> RVOV («Mitglieder von Verwaltungs- und Institutsräten von Anstalten des Bundes, die mit Aufsichts- und Regulierungsaufgaben betraut sind») entspricht.

<sup>43</sup> Mo. 13.4040, Yvonne Gilli, Gleichbehandlung aller Organe bei der Publikation der Interessenbindungen.

<sup>44</sup> Erläuterungen zur Änderung der RVOV vom 9. Dezember 2016 (Bericht der Bundeskanzlei über die Evaluation der Gesamterneuerungswahlen der ausserparlamentarischen Gremien 2016-2019; Umsetzung der Mo. 13.4040 Gilli); HÄNNI, Rz. 587.

<sup>45</sup> Die PUBLICA ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 2006 über die Pensionskasse des Bundes [PUBLICA-Gesetz; SR 172.222.1]).

<sup>46</sup> Compliance-Reglement vom 23. August 2012 der PUBLICA.

<sup>47</sup> Vgl. für eine Darstellung der besonderen Regelungen für bestimmte dezentrale Verwaltungseinheiten HÄNNI, Rz.578 ff. sowie für eine umfassende Auseinandersetzung mit den Unabhängigkeitsregelungen der Aufsichts- und Regulierungsbehörden STREBEL.

Die Mitglieder und Mitarbeitenden des Sekretariats der *WEKO* sind verpflichtet, ihre finanziellen Beteiligungen an einem Unternehmen zu melden, wenn deren Wert kumulativ CHF 5'000.00 und 5% des Gesamtvermögens übersteigt (Ziff. 2.4 und Anhang 1 Verhaltenskodex *WEKO*<sup>48</sup>).

Eine ähnliche Bestimmung wie diejenige der *WEKO* sieht die *ComCom* in Ziff. 5 ihres Verhaltenskodexes<sup>49</sup> vor. Demnach melden Mitglieder der *ComCom* und Mitarbeitende des Sekretariats dem Präsidenten, wenn sie an einer Fernmeldediensteanbieterin eine finanzielle Beteiligung halten, deren Wert kumulativ CHF 5'000.00 und 5% ihres steuerpflichtigen Vermögens übersteigt. Zudem haben diese umgehend zu melden, wenn sie erfahren, dass sich ein Geschäft der *ComCom* mit einem Unternehmen befasst, an dem eine der meldepflichtigen Person nahestehende Person oder ein Familienmitglied finanzielle Interessen hat (z.B. durch Aktienbesitz).

Auch bei der *FINMA* sind die Mitglieder der Geschäftsleitung und des Verwaltungsrats sowie die Mitarbeitenden der *FINMA* verpflichtet, sämtliche Depotauszüge hinsichtlich direkt oder indirekt gehaltener Wertpapiere, Wertrechte oder Derivate, deren Wert wesentlich durch den Aktienkurs oder die Kreditfähigkeit von Beaufsichtigten bestimmt wird (Effekten von Beaufsichtigten) vorzulegen, wobei als solche auch auf diese Titel konzentrierte kollektive Kapitalanlagen und strukturierte Produkte oder Produkte, die zum Erwerb von Effekten von Beaufsichtigten führen können, gelten; ausgenommen sind Kassen- und Anleiensobligationen. Die Meldung erfolgt an eine von der *FINMA* speziell hierzu beauftragte externe und unabhängige Person (vgl. Art. 7 i.V.m. Art. 21 Abs. 1 und 2 Verhaltenskodex *FINMA*<sup>50</sup>). Des Weiteren gilt bei der *FINMA*, dass die Geschäftsleitung sowie weitere Funktionen, die in Geschäfte bei Krisen bei Banken involviert werden können, Vertragsbeziehungen zu Banken offenlegen müssen, die zu Interessenkonflikten führen können. Im Fall einer Krise einer Bank müssen diese Personen sodann umgehend und umfassend über ihre persönlichen finanziellen Interessen sowie mögliche finanzielle Interessen von nahestehenden Personen Auskunft erteilen (Art. 17 Abs. 1 und 3 Verhaltenskodex *FINMA*).

Die Mitarbeitenden des *Schweizerischen Heilmittelinstituts (Swissmedic)*<sup>51</sup> sind gemäss Verhaltenskodex<sup>52</sup> nebst der Meldung ihrer Interessenbindungen (Art. 20 Verhaltenskodex *Swissmedic*) zur Meldung aller Sachverhalte verpflichtet, die geeignet sein könnten, ihre berufliche Unabhängigkeit im Rahmen ihrer Tätigkeit für die *Swissmedic* zu beeinflussen (Art. 14 Abs. 1 Verhaltenskodex *Swissmedic*). Darunter fallen u.a. Beteiligungen an Unternehmen, die an einem Beschaffungsverfahren des Instituts involviert sind (Art. 14 Abs. 2 Verhaltenskodex *Swissmedic*).<sup>53</sup>

---

<sup>48</sup> Verhaltenskodex *WEKO* und Sekretariat vom 7. Mai 2012.

<sup>49</sup> Verhaltenskodex der *ComCom* und ihres Sekretariates vom 16. Juni 2017.

<sup>50</sup> Verhaltenskodex der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 1. Januar 2022 (Verhaltenskodex *FINMA*).

<sup>51</sup> *Swissmedic* ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 68 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte [Heilmittelgesetz, HMG; SR 812.21]).

<sup>52</sup> Verhaltenskodex *Swissmedic* vom 1. Oktober 2019.

<sup>53</sup> Gemäss Art. 14 Abs. 2 Verhaltenskodex *Swissmedic* sind zudem zu melden: die Tätigkeit von nahestehenden Personen in verantwortlicher Stellung bei einem Unternehmen, das über eine Bewilligung der *Swissmedic* verfügt oder der Marktaufsicht

**e. Im Besonderen: Meldepflicht von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Auftraggebern im Vergabeverfahren gemäss BÖB und VÖB**

Im Rahmen der Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen wurde die Korruptionsbekämpfung als ein zentrales Instrument zur Erreichung der Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Wettbewerb hervorgehoben.<sup>54</sup> Als Folge davon sieht das per 1. Januar 2021 in Kraft getretene Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen<sup>55</sup> in Art. 11 denn auch vor, dass die Auftraggeberin bei der Vergabe öffentlicher Aufträge Massnahmen gegen Interessenkonflikte, unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption trifft. Art. 3 VÖB<sup>56</sup> ergänzt dazu, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Auftraggeberin sowie von dieser beauftragte Dritte, die an einem Vergabeverfahren mitwirken, verpflichtet sind, Nebenbeschäftigungen und Auftragsverhältnisse sowie Interessenbindungen, die zu einem Interessenkonflikt beim Vergabeverfahren führen können, offenzulegen (Bst. a) und eine Erklärung ihrer Unbefangenheit zu unterzeichnen (Bst. b). Eine konflikträchtige Interessenbindung liegt gemäss Erläuterungen zur VÖB beispielsweise dann vor, wenn ein Angebot einer Anbieterin eingeht, zu der die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Auftraggeberin oder von dieser beauftragte Dritte, die an einem Vergabeverfahren mitwirken, eine besondere Beziehungsnähe aufweisen, worunter auch Geschäftsbeziehungen wie Kundenbeziehung, strategische Partnerschaft, Beteiligungsform oder Anstellungsverhältnis gehören.<sup>57</sup>

---

durch die Swissmedic untersteht oder das in einem Beschaffungsverfahren der Swissmedic involviert ist (Bst. a), das Eigentum an Patenten an Heilmitteln, die sich auf dem Markt oder in Entwicklung befinden (Bst. b), Tätigkeiten als Prüfärzt oder Prüfärztin in einer klinischen Studie in den vergangenen 5 Jahren vor Stellenantritt bei der Swissmedic (Bst. c), die Mitgliedschaft in einem Beratungsgremium eines pharmazeutischen Unternehmens oder eines Unternehmens der Medizintechnikindustrie in den vergangenen 5 Jahren vor Stellenantritt bei der Swissmedic (Bst. d).

<sup>54</sup> Botschaft 17.019 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. Februar 2017, BBl 2017 1851, S. 1859.

<sup>55</sup> Bundesgesetz vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (BÖB; SR 172.056.1).

<sup>56</sup> Verordnung vom 12. Februar 2020 über das öffentliche Beschaffungswesen (VÖB; SR 172.056.11).

<sup>57</sup> Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Erläuterungen zur Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VÖB) vom 12. Februar 2020, S. 5.

## Teil 3: Mögliche Ausgestaltung einer Meldepflicht

In Teil 2 der Studie wurde aufgezeigt, dass im Bundesrecht bereits diverse Meldepflichten bestehen, wobei diese einerseits nicht einheitlich für die gesamte Bundesverwaltung Geltung haben und teils nur in Verhaltenskodizes festgehalten sind, und sich andererseits der Gegenstand der Meldepflichten von Bundesstelle zu Bundesstelle unterscheidet. Meldepflichten, die explizit auf Vermögenswerte der Bundesangestellten ausgerichtet sind, sind nur in einzelnen Verhaltenskodizes von dezentralen Aufsichts- und Regulierungsbehörden enthalten. Es gilt nun zu erörtern, wie eine allfällige Meldepflicht für erhebliche Vermögenswerte, Kapitalanlagen und Verbindlichkeiten für Träger von Funktionen mit erhöhten Korruptionsrisiken in der Bundesverwaltung einheitlich und konkret ausgestaltet werden könnte. Als primäre Grundlage dazu dienen die bereits bestehenden Meldepflichten in der Schweiz sowie diverse Publikationen von internationalen Organisationen zu Offenlegungssystemen in der öffentlichen Verwaltung.

### 1. Inhalt

In seiner Strategie gegen die Korruption 2021–2024 hat der Bundesrat als Gegenstand für eine Meldepflicht erhebliche *Vermögenswerte*, *Kapitalanlagen* und *Verbindlichkeiten* genannt, ohne diese Begriffe näher zu definieren oder zu präzisieren, in welchem Verhältnis diese zueinander stehen. So ist beispielsweise nicht klar, ob den Kapitalanlagen, welche auch als Vermögenswerte betrachtet werden könnten<sup>58</sup>, eine zusätzliche Bedeutung zukommt. Auch der Begriff der Verbindlichkeiten lässt Fragen offen; kommt dieser doch aus dem Rechnungslegungsrecht und wird typischerweise in Zusammenhang mit juristischen Personen verwendet, obwohl mit einer Meldepflicht natürliche Personen angesprochen sind.<sup>59</sup>

In der UNCAC werden als mögliche meldepflichtige Elemente nebst Nebentätigkeiten, Beschäftigungsverhältnissen und erheblichen Geschenken oder Vergünstigungen auch *Kapitalanlagen* und *Vermögenswerte*, die in Bezug auf ihre Aufgaben als Amtsträger zu einem Interessenkonflikt führen können, – nicht jedoch Verbindlichkeiten – genannt (Art. 8 Ziff. 5 UNCAC). Die UNCAC enthält ebenfalls keine Präzisierung, was mit den Begriffen Kapitalanlagen und Vermögenswerten konkret gemeint ist.

Im Leitfaden der Stolen Asset Recovery (StAR), der sich mit effektiven Systemen der Offenlegung von Vermögenswerten («financial disclosure») auseinandersetzt, findet sich eine nicht abschliessende Liste mit Informationen, welche durch die Behörden in Offenlegungssystemen von den Amtspersonen typischerweise erhoben werden. Als Elemente in Verbindung mit Vermögenswerten werden dabei insbesondere unbewegliches Vermögen («immovable assets»), Aktien und Wertpapiere («stocks and securities»), Bankkonten («bank accounts»), Bargeld («cash») und bewegliches Vermögen («movable assets») aufgeführt. Verbindlichkeiten («liabilities») werden ebenfalls als separater Posten genannt.<sup>60</sup> Auch die OECD hat in einem Leitfaden betreffend Offenlegungssysteme für Vermögenswerte eine Liste

---

<sup>58</sup> Merkblatt der Schweizerischen Steuerkonferenz SSK zur Vermögenssteuer natürlicher Personen, März 2016, S. 5.

<sup>59</sup> ULRIKE, Art. 959 N 48, die Verbindlichkeiten als wirtschaftliche Verpflichtungen eines Unternehmens Dritten gegenüber, die aus einem in der Vergangenheit liegenden Ereignis resultiert und künftig zu einem Abfluss von Ressourcen führt, definiert.

<sup>60</sup> ROSSI/POP/BERGER, S. 34.

mit möglichen Vermögenselementen, die unter eine Meldepflicht fallen könnten, zusammengestellt und beispielhaft Grundeigentum, bewegliches Vermögen, Aktien und andere Wertpapiere, Kredite, Ersparnisse auf Bankkonten und in bar genannt.<sup>61</sup> Auch hohe Schulden werden als potentieller Interessenkonflikt genannt.<sup>62</sup>

Angesichts der zahlreichen Elemente, aus denen ein Interessenkonflikt abgeleitet werden könnte, erstaunt es nicht, dass sich der Gegenstand von Offenlegungssystemen je nach Staat massgeblich unterscheidet. Anhand des primären Zwecks eines Offenlegungssystems kann jedoch eine gewisse Tendenz erkannt werden, wonach bei Offenlegungssystemen mit Fokus auf die Verhinderung von Interessenkonflikten in erster Linie Informationen zu Interessen an privaten und öffentlichen Unternehmen oder Einzelheiten über Nebenbeschäftigungen verlangt werden, demgegenüber ein System mit primärem Zweck der Identifizierung illegalen Vermögens eher auf Informationen zu hohen Vermögenswerten («assets of value»), Einkommensquellen («sources of income») und Ausgaben («expenditures») fokussiert.<sup>63</sup> Meldesysteme mit Fokus auf die Erkennung von Interessenkonflikten sollten daher prioritär auf die Offenlegung von Beteiligungen an Unternehmen und Nebenbeschäftigungen gerichtet sein.<sup>64</sup>

Wie weiter oben dargelegt wurde<sup>65</sup>, ist das primäre Ziel einer vorliegend zu untersuchenden Meldepflicht in der Schweiz die Erkennung von Interessenkonflikten. Insofern handelt es sich dann um einen geeigneten Gegenstand einer Meldepflicht, wenn aus diesem ein privates Interesse abgeleitet werden kann, das mit den offiziellen Pflichten und Verantwortlichkeiten der betreffenden Person in Konflikt stehen könnte.<sup>66</sup> Es versteht sich von selbst, dass ein geeigneter Inhalt einer Meldepflicht unter diesen Umständen stark vom Tätigkeitsbereich der Behörde, in der die betreffende Person beschäftigt ist, abhängt.<sup>67</sup> Es kann daher durchaus Sinn machen, dass je nach Verwaltungsbereich unterschiedliche Meldepflichten gelten und kein einheitlicher Inhalt für eine Meldepflicht festgelegt wird, so wie das

---

<sup>61</sup> OECD, Tool, S. 63.

<sup>62</sup> OECD, Tool, S. 65.

<sup>63</sup> Hintergrundpapier UNCAC/COSP/WG.4/2018/3, Asset and interest disclosure systems (article 8, paragraph 5, of the United Nations Convention against Corruption), 2018, no. 46.

<sup>64</sup> ROSSI/POP/BERGER, S. 31.

<sup>65</sup> Vgl. Teil 2 Kapitel 2.

<sup>66</sup> Zum Begriff des Interessenkonflikts siehe beispielsweise OECD, Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD/LEGAL/0316, 2022 (OECD, Recommendation), S. 6; weniger präzise die Definition im 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, BBl 2015 1265, S. 1272, wo von einem Konflikt zwischen öffentlichen und privaten Interessen einer Amtsperson gesprochen wird.

<sup>67</sup> Beispielsweise kann die Tatsache, dass ein Geschäftsmitglied der FINMA Spareinlagen bei der Bank XY hält, hinsichtlich eines Interessenkonfliktes problematisch sein, während dieser Aspekt bei einem Stabsmitglied eines Bundesamtes, das keine Berührungspunkte zu Finanzinstituten hat, keine Hinweise auf einen Interessenkonflikt bietet.

bereits heute der Fall ist. Eine solche differenzierte Meldepflicht würde auch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung tragen und die Kontrollbehörden vor der Meldung möglicherweise unnötigen Informationen bewahren.

Im Allgemeinen kann in Übereinstimmung mit dem Leitfaden der Stolen Asset Recovery (StAR) jedoch festgehalten werden, dass im Zusammenhang mit der Erkennung von Interessenkonflikten Aspekte wie die Höhe des Vermögens oder die Ausgaben einer Amtsperson, die allenfalls auf eine illegale Herkunft hinweisen könnte, weniger ins Gewicht fallen als beispielsweise *Nebenbeschäftigungen*, für die bereits mehrheitlich Meldepflichten bestehen<sup>68</sup>, oder *finanzielle Beteiligungen an Unternehmen*. Verfügt eine Person, die beim Bund angestellt ist, über Aktien o.ä. an einem Unternehmen, kann diese u.U. ein privates, insbesondere finanzielles Interesse daran haben, dass das Unternehmen ein bestmögliches Geschäftsergebnis erzielt. Je nach Tätigkeitsbereich und Funktion des Bundespersonals kann daher die Gefahr bestehen, dass es sich in seiner Amtstätigkeit beeinflussen lässt und von der Möglichkeit Gebrauch macht, die betreffenden Unternehmen z.B. bei der Vergabe von Aufträgen, der Aufsicht oder im Rechtsetzungsprozess bevorzugt zu behandeln. Wird die Einführung einer weitergehenden Meldepflicht für bestimmte Kategorien des Bundespersonals beabsichtigt, sollten darum u.E. die Beteiligungsverhältnisse an Unternehmen im Zentrum stehen, wie dies bereits für gewisse Mitarbeitenden von Aufsichts- und Regulierungsbehörden vorgesehen ist. Dabei könnte, wie dies beispielsweise bei den Meldepflichten der WEKO und der ComCom der Fall ist, eine Meldung erst ab einem bestimmten Schwellenwert einer Beteiligung verpflichtend sein. Denkbar wäre auch, dass der Inhalt der Meldepflicht je nach Tätigkeitsbereich des Bundespersonals unterschiedlich ausgestaltet wird und nicht alle Bundesangestellten dieselben Informationen melden müssen.

In jedem Fall müsste bei der Einführung einer Meldepflicht – anders als in der Strategie des Bundesrates – möglichst klar definiert werden, welche Informationen konkret unter die Meldepflicht fallen.

## 2. Form der Meldung

Bei der Einführung einer weitergehenden Meldepflicht wäre festzulegen, auf welche Weise das Bundespersonal den zuständigen Behörden die nötigen Informationen mitteilen kann.

Bei den bestehenden Meldepflichten sind teilweise keine besonderen Formvorschriften vorgesehen (z.B. Nebenbeschäftigungen), bei anderen Meldepflichten erfolgen diese mittels Formular (z.B. ausserparlamentarische Kommissionen<sup>69</sup>, WEKO<sup>70</sup>, Mitarbeitende einer an einem Beschaffungsprojekt beteiligten Auftraggeberin<sup>71</sup>).

Im internationalen Vergleich müssen die Informationen hinsichtlich der Vermögenswerte von den Amtspersonen üblicherweise mittels Formular eingereicht werden. Dabei ermöglicht oder verlangt eine grosse Anzahl der Länder mit einer Offenlegungspflicht für Vermögenswerte eine elektronische

---

<sup>68</sup> Siehe vorne Teil 2 Kapitel 4.b.

<sup>69</sup> <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/ausserparlamentarische-kommissionen.html>.

<sup>70</sup> Formular im Anhang des Verhaltenskodexes.

<sup>71</sup> <https://www.beschaffung.admin.ch/bpl/de/home/beschaffung/unbefangenheitserklaerung.html>.

Einreichung, wobei es auch noch Länder gibt, die auch oder nur physische Formulare zulassen.<sup>72</sup> Denkbar ist auch eine Mischung zwischen elektronischen und physischen Elementen, indem beispielsweise das Formular online heruntergeladen werden muss und dann entweder elektronisch ausgefüllt oder ausgedruckt und von Hand vervollständigt werden kann.<sup>73</sup> Damit die Meldungen einheitlich sind und nur der gewünschte Inhalt angegeben wird, sollte das Formular möglichst klare Vorgaben enthalten und bestenfalls vorgefertigte Felder mit Auswahlmöglichkeiten enthalten anstatt leere Felder, die durch die Betroffenen mit freien Formulierungen ausgefüllt werden können.<sup>74</sup>

Die konkreten Rahmenbedingungen, wie das Bundespersonal in der Schweiz die meldepflichtigen Informationen einreichen muss, wären daher klar festzulegen. Aus praktischen Überlegungen wäre dabei vorzugsweise auf ein elektronisches Formular zurückzugreifen, welches die bekanntzugebenden Informationen klar definiert und durch die Betroffenen möglichst einfach auszufüllen ist.

### 3. Zeitpunkt und Regelmässigkeit der Meldung

Die Vermögenswerte des Bundespersonals können sich über die Zeit verändern, weshalb es sich aufdrängen kann, keine einmalige Meldepflicht vorzusehen, sondern das betroffene Bundespersonal zu verpflichten, in regelmässigen Abständen die erforderlichen Informationen bekanntzugeben.

Im internationalen Vergleich gibt es verschiedene Varianten, zu welchem Zeitpunkt und wie häufig die Offenlegung von bestimmten Informationen von Amtspersonen verlangt wird (z.B. bei Beginn der Tätigkeit, bei Ende der Tätigkeit, jährlich, alle zwei Jahre, bei signifikanten Veränderungen der Vermögensverhältnisse oder bei potenziellen Interessenkonflikten im Einzelfall).<sup>75</sup> Am häufigsten wird die Offenlegung der Informationen jedoch jährlich oder alle zwei Jahre verlangt.<sup>76</sup>

Bei den bestehenden Meldepflichten für das Bundespersonal auf Bundesebene wird nicht überall konsequent präzisiert, wann und wie häufig die Meldungen zu erfolgen haben. Keine expliziten Angaben zum Zeitpunkt der Meldung enthalten namentlich die Regelungen zur Meldung von Nebenbeschäftigungen<sup>77</sup>, die Offenlegungsbestimmungen der an öffentlichen Vergabeverfahren beteiligten Personen

---

<sup>72</sup> OECD, Tool, S. 69.

<sup>73</sup> ROSSI/POP/BERGER, S. 61.

<sup>74</sup> G20 ANTICORRUPTION WORKING GROUP, S. 53.

<sup>75</sup> ROSSI/POP/BERGER, S. 26.

<sup>76</sup> G20 ANTICORRUPTION WORKING GROUP, S. 48.

<sup>77</sup> Weder das BPG noch die BPV enthalten eine Bestimmung zum Zeitpunkt der erstmaligen Meldung von Nebenbeschäftigungen. Da die Nebenbeschäftigungen teilweise bewilligungspflichtig sind, ist jedoch davon auszugehen, dass die Meldung vor Ausübung der Nebenbeschäftigung oder allenfalls sogar vor dem Amtsantritt zu erfolgen hat, wenn die Nebenbeschäftigung bereits bei Amtsantritt ausgeübt wird. Der Wortlaut von Art. 11 Abs. 2 Kaderlohnverordnung suggeriert ebenfalls, dass die betroffenen Kaderangehörigen des Bundes die Meldung vor Übernahme der Nebenbeschäftigung zu erstatten haben («Die Mitglieder des obersten Kadern melden die *vorgesehene* Übernahme [...]»). Für Meldungen von Änderungen hat das EPA basierend auf Art. 62 Abs. 1 der Verordnung des EFD zur Bundespersonalverordnung (VBPV; SR 172.220.111.31) in Ziff. 6.1 seiner Richtlinie zu Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern sowie Entsendung und Ablieferungspflicht vom

(Art. 3 VöB) oder die weitergehenden Vorgaben im Verhaltenskodex der FINMA. Nicht eindeutig hinsichtlich des Zeitpunkts der Meldung sind die Regelungen betreffend die Meldung von Befangenheitsgründen gemäss BPV («rechtzeitig»; Art. 94a Abs. 3 BPV), betreffend die Offenlegung für Mitarbeiter der Publica («vor der Fällung des Entscheids»; Art. 13 Abs. 1 Compliance-Reglement Publica) und der ComCom («unverzüglich»; Ziff. 5 Verhaltenskodex ComCom). Klare Verhältnisse hinsichtlich des Zeitpunkts der Meldung herrschen demgegenüber bei den ausserparlamentarischen Kommissionsmitgliedern, die die Interessenbindungen vor der Wahl (Art. 57f Abs. 1 RVOG) sowie bei Änderung der Interessenbindungen (Art. 8f Abs. 1 RVOV) zu melden haben. Ebenfalls eindeutig ist die Situation für die Mitarbeitenden von Swissmedic, die ihre Interessenbindungen innert sechs Monaten nach Aufnahme ihrer Tätigkeit sowie jährlich auf Aufforderung des BA Kodex, wenn die Person eine Führungsfunktion ausübt, ansonsten alle zwei Jahre, melden müssen (Art. 20 Verhaltenskodex Swissmedic). Der Verhaltenskodex WEKO enthält auch bestimmte zeitliche Vorgaben für die Meldung der finanziellen Beteiligungen. Die Meldungen haben demnach in jedem Jahr bis Ende des ersten Quartals und – sofern sich während des Jahres massgebliche Veränderungen ergeben haben – unaufgefordert und unverzüglich zu erfolgen (Ziff. 2.4 Verhaltenskodex WEKO).

Sofern die Behörde nicht darauf vertrauen möchte, dass das betroffene Bundespersonal mögliche Interessenkonflikte von selbst erkennt und dem Vorgesetzten mitteilt<sup>78</sup>, wäre die Einführung einer regelmässigen Meldepflicht angezeigt. Nur auf diese Weise erhält die zuständige Behörde unabhängig von der persönlichen Einschätzung des Bundespersonals die Möglichkeit zur Beurteilung, ob aufgrund bestimmter Vermögenswerte ein Interessenkonflikt vorliegen könnte. Eine regelmässige Meldepflicht bringt dabei den Vorteil mit sich, dass die Behörden jeweils über mehr oder weniger aktuelle Daten verfügen. Des Weiteren wird dadurch eine Art Compliance-Kultur gefördert, indem das Bundespersonal regelmässig daran erinnert wird, die meldepflichtigen Informationen abliefern zu müssen. Auf der anderen Seite ist zu beachten, dass die gemeldeten Informationen auch ausgewertet werden müssen, weshalb die Abstände der Meldungen auch massgeblich von den verfügbaren Ressourcen der für die Prüfung zuständigen Behörden oder Personen abhängen.<sup>79</sup> Als möglicher Anhaltspunkt für einen angemessenen zeitlichen Abstand könnte die Meldepflicht der WEKO dienen, bei der die Meldung einmal pro Jahr zu erfolgen hat und zudem sich während des Jahres ergebende massgebliche Veränderung bereits dann gemeldet werden müssen.

---

Dezember 2019 geregelt, dass die angestellte Person ihrem direkten Vorgesetzten jede Änderung im Zusammenhang mit der bewilligten Nebenbeschäftigung oder dem bewilligten öffentlichen Amt umgehend automatisch melden muss. Sie hat ihm zudem auf dessen Anfrage hin jederzeit die notwendigen sachdienlichen Auskünfte zu erteilen. Ändern sich die Umstände einer bereits gemeldeten, jedoch als nicht bewilligungspflichtig eingestufteten Nebenbeschäftigung bzw. eines öffentlichen Amtes, meldet dies die angestellte Person ebenfalls von sich aus den direkten Vorgesetzten, damit bei Bedarf eine Neubeurteilung erfolgen kann.

<sup>78</sup> Siehe Teil 2, Kapitel 4.a, wonach ein grosser Teil der Amtspersonen verpflichtet ist, in Erfüllung der allgemeinen Treuepflicht potenzielle Interessenkonflikte dem Vorgesetzten zu melden.

<sup>79</sup> Vgl. ROSSI/POP/BERGER, S. 26 f.

#### 4. Zuständigkeit zur Auswertung der Meldungen

Damit der Zweck einer Meldepflicht erreicht wird und potenzielle Interessenkonflikte entdeckt werden können, müssen die gemeldeten Informationen auch ausgewertet und auf das Vorliegen von Interessenkonflikten geprüft werden. Es fragt sich, welche Personen oder Behörden dazu am besten geeignet sind.

Bei den bestehenden Meldepflichten für das Bundespersonal werden die Meldungen grossmehrheitlich innerhalb der jeweiligen Verwaltungseinheit selbst behandelt. Dabei werden die Meldungen üblicherweise durch die *Vorgesetzte bzw. den Vorgesetzten* (Angestellte nach Bundespersonalverordnung für Interessenkonflikte und Nebenbeschäftigungen [Art. 94a Abs. 3, Art. 91 BPV], Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Auftraggebern im Vergabeverfahren [Art. 11 BÖB i.V.m. Art. 3 VöB]) behandelt. Wo es in der eigenen Verwaltungseinheit an einer bzw. einem direkten Vorgesetzten fehlt, wird bisweilen eine Meldung an die *vorgesetzte Stelle* (Mitglieder des obersten Kaders gemäss Kaderlohnverordnung [Art. 11 Abs. 2 Kaderlohnverordnung]) oder an das *vorgesetzte Departement* (Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen [Art. 8f Abs. 3 RVOV]) gefordert. Besondere Zuständigkeiten bestehen teilweise für Meldepflichten bei den dezentralen Verwaltungseinheiten, wo beispielsweise die Meldung von Vertragsbeziehungen zu Banken der Geschäftsleitungsmitglieder der FINMA via Compliance FINMA an die gesamte Geschäftsleitung (Art. 17 Abs. 1 i.V.m. Art. 16 Abs. 1 Verhaltenskodex FINMA) erfolgt bzw. Depotauszüge an eine von der FINMA speziell hierzu beauftragte externe und unabhängige Person abgegeben werden müssen (vgl. Art. 7 i.V.m. Art. 21 Abs. 1 und 2 Verhaltenskodex FINMA), oder Mitglieder der WEKO und der Direktor, die ihre Meldungen an den Präsidenten richten, während die Mitarbeitenden des Sekretariats und der Präsident dem Direktor Meldung erstatten müssen (Ziff. 2.4 Verhaltenskodex WEKO). Auch Mitarbeitende von Swissmedic melden ihre Interessenbindungen an eine intern speziell dafür zuständige Person, die Beauftragte bzw. den Beauftragten Verhaltenskodex (Art. 20 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 Verhaltenskodex Swissmedic), und nicht an ihren direkten Vorgesetzten.

Denkbar wäre auch, dass die Meldungen des gesamten meldepflichtigen Bundespersonals an eine einzige dafür zuständige Behörde erfolgt. Hierzu würden bestehende Strukturen wie beispielweise die Fachstelle für Personensicherheitsprüfungen im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Fachstelle PSP VBS; Art. 3 PSPV<sup>80</sup>), die sich im Rahmen der Personensicherheitsprüfung indirekt auch mit möglichen Interessenkonflikten auseinandersetzt<sup>81</sup>, oder die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), welche im Rahmen der Korruptionsbekämpfung für Whistleblowing-Meldungen zuständig ist (Art. 22a Abs. 1 BPG), in Frage kommen. Möglich wäre auch die Einsetzung einer eigens hierzu eingesetzten Behörde bzw. einer Abteilung einer Behörde.

Ist für die Auswertung der meldepflichtigen Informationen die bzw. der direkte Vorgesetzte oder eine Person in der vorgesetzten Stelle zuständig, hat dies gewisse Vorteile: Da diese in den meisten Fällen

---

<sup>80</sup> Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV; SR 120.4).

<sup>81</sup> Ziel der Personensicherheitsprüfung nach Art. 19 ff. des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120) ist es, bei gewissen Bediensteten des Bundes Sicherheitsrisiken aufzudecken, zu denen insb. auch Korruption, finanzielle Probleme, Abhängigkeiten oder Erpressbarkeit gelten; statt vieler Urteil BVGer A-4514/2012 vom 12. März 2013, E. 4.1 mit weiteren Hinweisen.

bereits heute für die Auswertung und Bewilligung von Meldungen, z.B. betreffend Nebenbeschäftigungen, zuständig sind, müsste nur deren Aufgabenbereich erweitert werden, was organisatorisch relativ einfach zu bewerkstelligen wäre. Zweitens wäre die Arbeitslast für die Prüfung der gemeldeten Informationen so auf zahlreiche Personen innerhalb der Bundesverwaltung verteilt und müsste nicht eine Behörde sämtliche Prüfungen vornehmen, sodass keine aufwendigen neuen Organisationsstrukturen aufgebaut werden müssten. Als weiteres Argument für eine Zuständigkeitsregelung zugunsten der vorgesetzten Person oder Behörde kann schliesslich vorgebracht werden, dass diese mögliche Interessenkonflikte am zuverlässigsten beurteilen können, zumal sie mit dem Tätigkeitsfeld des betroffenen Bundespersonals besonders vertraut sind. Gleichzeitig kann das letzte Argument auch insofern negativ ins Gewicht fallen, als sich die Vorgesetzten insbesondere aufgrund der besonderen Nähe zu den betroffenen Personen bei der Beurteilung von Interessenkonflikten allenfalls kulanter und damit nachlässiger zeigen könnten, was bei einer unabhängigen Behörde nicht der Fall wäre.

Aus Sicht der Autoren überwiegen alles in allem dennoch die Vorteile, wenn die Meldungen primär an die dem meldepflichtigen Bundespersonal direkt Vorgesetzten erfolgen und – wo innerhalb derselben Verwaltungseinheit eine vorgesetzte Person fehlt – die übergeordnete Behörde bzw. das übergeordnete Departement die Auswertung vornimmt.

## 5. Auswertung der Meldungen

Nach der Auseinandersetzung mit der Frage, durch wen die meldepflichtigen Informationen ausgewertet werden sollten, ist zu erörtern, nach welchen Kriterien eine Auswertung zu erfolgen hätte.

Wie weiter oben festgehalten wurde, wäre das primäre Ziel einer vorliegend zu prüfenden Meldepflicht die Erkennung von Interessenkonflikten.<sup>82</sup> Ausgangspunkt für die Auswertung der gemeldeten Informationen bildet demnach der potenzielle Interessenkonflikt, von dem gesprochen wird, wenn ein Konflikt zwischen den öffentlichen Pflichten und den privaten Interessen einer Amtsperson vorliegt, bei dem die Amtsperson private Interessen hat, welche die Erfüllung ihrer amtlichen Pflichten und Verantwortlichkeiten unangemessen beeinflussen könnten.<sup>83</sup> Bei Konflikten zwischen öffentlichen und privaten Interessen kann es sich um *tatsächlich auftretende*, aber auch um nur *scheinbare Interessenkonflikte* handeln (s. auch Ziff. 1 Verhaltenskodex Bundesverwaltung). Bei den tatsächlich auftretenden Interessenkonflikten sind die privaten Interessen häufig, aber nicht immer, finanzieller Natur. Scheinbare Interessenkonflikte – bei denen zwar objektiv kein Interessenkonflikt vorliegt, gegen aussen aber der begründete Eindruck entsteht, es bestehe ein solcher – können das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit, die Funktionsfähigkeit und die Gemeinwohlausrichtung der staatlichen Institutionen jedoch ebenfalls untergraben.<sup>84</sup> In Anlehnung an die Definition des Interessenkonfliktes haben die mit der Prüfung betrauten Behörden oder Personen im Rahmen der Auswertung somit inhaltlich zu beurteilen, ob auf Grundlage der gemeldeten Informationen auf ein den amtlichen Pflichten entgegenstehendes privates Interesse geschlossen werden kann. Dabei können sowohl tatsächliche als auch

---

<sup>82</sup> Siehe oben Teil 2, Kapitel 2.

<sup>83</sup> Vgl. OECD, Recommendation, S. 6.

<sup>84</sup> Vgl. 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, BBl 2015 1265, S. 1272 f.

scheinbare Interessenkonflikte entscheidend sein, wobei die Einschätzung massgeblich von den konkreten Pflichten und Verantwortlichkeiten des betreffenden Bundespersonals und damit von seinem Tätigkeitsbereich und seiner Funktion abhängt. Es können nur schwerlich allgemein geltende Kriterien festgelegt werden, nach welchen die gemeldeten Informationen ausgewertet werden müssen. Vielmehr ist entscheidend, dass die mit der Kontrolle befassten Personen oder Behörden umfassende Kenntnis über die Aufgabenbereiche des betroffenen Bundespersonals haben, um anhand der gemeldeten Informationen allfällige mit ihren Pflichten und Verantwortlichkeiten in Konflikt stehende private Interessen zu erkennen und gestützt darauf die nötigen Vorkehrungen<sup>85</sup> treffen zu können.

Auswertung der Meldungen muss jedoch nicht nur Evaluation der gemeldeten Informationen hinsichtlich des Vorliegens eines Interessenkonflikts heissen, sondern kann auch weitergehen und zusätzlich die Prüfung dieser Informationen auf ihre Richtigkeit bedeuten. Bei den bestehenden Meldepflichten auf Bundesebene gibt es aktuell keine systematischen Kontrollen, ob die gemeldeten Informationen korrekt sind. Wenn die meldepflichtigen Personen aber wissen, dass die eingereichten Daten auch auf die Richtigkeit geprüft werden können, erhöht dies den Druck, gegenüber den Behörden vollständige oder korrekte Angaben zu machen.<sup>86</sup> Eine solche Kontrolle kann deshalb durchaus Sinn machen. Auf der anderen Seite ist eine systematische Kontrolle aber auch – je nach Art der Prüfung – mit einem nicht unwesentlichen zusätzlichen Aufwand für die Kontrollpersonen und -behörden verbunden. Eine Prüfung könnte dabei beispielsweise durch die Überprüfung der gemeldeten Informationen auf ihre Kohärenz, den Vergleich der Daten mit früheren Meldungen oder die Kontrolle mit Datenregistern (z.B. Grundbuch-, Handels- oder Steuerregister) erfolgen.<sup>87</sup> Bei Informationen in Zusammenhang mit dem Vermögen, Kapitalanlagen oder Verbindlichkeiten wäre insbesondere das Steuerregister, welches Aufschluss über die meldepflichtigen Daten geben würde, von Interesse. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Steuerbehörden dem Steuergeheimnis unterliegen (Art. 39 Abs. 1 StHG<sup>88</sup>) und die Daten daher nicht ohne Weiteres konsultiert werden können. Würde die Möglichkeit beabsichtigt, das Steuerregister zur Kontrolle von gemeldeten Informationen beizuziehen, müsste hierzu zunächst eine hinreichende gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die es den Kontrollpersonen und -behörden erlaubt, überhaupt Einblick in das Steuerregister zu erhalten (Art. 39 Abs. 1 StHG). Weil damit in aller Regel schwerwiegende Eingriffe in die grundrechtlich geschützte Privatsphäre verbunden sind (Art. 13 BV und Art. 8 EMRK), wäre wohl eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich und müsste zusätzlich

---

<sup>85</sup> Die jeweiligen Vorkehrungen, die infolge Erkennung von Interessenkonflikten getroffen werden, könnten im Rahmen der Weisungsbefugnis des Arbeitgebers erfolgen (z.B. Entzug gewisser Tätigkeitsbereiche) oder allenfalls bereits vorweg durch ein explizites Verbot geregelt werden (siehe z.B. die Verbote in Kombination mit einer Meldepflicht der ComCom für Beteiligungen an Fernmeldediensteanbieterinnen [Ziff. 5 Verhaltenskodex ComCom] oder der FINMA für gewisse Effekten [Art. 7 und Art. 21 Verhaltenskodex FINMA]).

<sup>86</sup> OECD, Tool, S. 71.

<sup>87</sup> Vgl. ROSSI/POP/BERGER, S. 70 und 75.

<sup>88</sup> Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14).

auch ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegen und das Verhältnismässigkeitsprinzip beachtet werden.<sup>89</sup>

## 6. Durchsetzungsmittel

Damit die Behörden auch tatsächlich die Informationen erhalten, die sie für die Identifizierung von möglichen Interessenkonflikten benötigen, müssen bestimmte Instrumente vorhanden sein, um eine Meldepflicht durchsetzen zu können.

Die bestehenden Meldepflichten in der Schweiz sehen unterschiedliche Konsequenzen für eine Missachtung vor. Bei Meldepflichten für Personen im Anwendungsbereich des Bundespersonalgesetzes stellt eine Missachtung der Meldepflichten grundsätzlich eine Verletzung der Pflicht der Arbeitnehmenden zur Wahrung der Interessen des Bundes (Art. 20 BPG), teilweise auch eine Verletzung von expliziten gesetzlichen Pflichten (z.B. für Nebenbeschäftigten Art. 23 BPG i.V.m. Art. 91 BPV bzw. den jeweils anwendbaren Personalverordnungen) dar. Eine Verletzung dieser gesetzlichen Pflichten kann somit eine Mahnung oder im Wiederholungsfall u.U. sogar die Kündigung des Arbeitsverhältnisses zur Folge haben (Art. 10 Abs. 3 Bst. a BPG)<sup>90</sup>. Ferner kann eine Missachtung der Meldepflichten zu Disziplinar massnahmen wie einer Verwarnung, einer Lohnkürzung oder Busse führen (vgl. Art. 25 Abs. 2 Bst. b BPG i.V.m. Art. 97 ff. BPV). Mitglieder der ausserparlamentarischen Kommissionen können bei einer Missachtung der Pflicht zur Meldung von Interessenbindungen, nach entsprechender Aufforderung durch die zuständige Behörde, abberufen werden (Art. 8f Abs. 4 RVOV). Die Verhaltenskodizes der dezentralen Einheiten enthalten teilweise besondere Konsequenzen, die bei einer Missachtung der Meldepflichten drohen. Kommen beispielsweise die meldepflichtigen Personen der FINMA ihrer Meldepflicht nicht nach, schlägt Compliance FINMA der vorgesetzten Stelle und dem zuständigen Geschäftsleitungsmitglied eine «angemessene Massnahme» vor (Art. 22 Abs. 2 Verhaltenskodex FINMA). Zudem können Verstösse gegen den Verhaltenskodex zu Disziplinierungsmassnahmen bis zur fristlosen Kündigung führen (Art. 23 Verhaltenskodex FINMA). Für die Mitarbeitenden von Swissmedic gilt dasselbe wie bei der FINMA, wobei die Meldung hier durch die Beauftragte bzw. den Beauftragten Kodex (anstatt durch Compliance FINMA) erfolgt (Art. 21 und 22 Verhaltenskodex Swissmedic). Bei den Mitarbeitenden des Sekretariats der WEKO können Verletzungen der Verpflichtungen aus dem Verhaltenskodex, d.h. auch die Missachtung der Meldepflichten, Disziplinarmassnahmen gemäss Art. 98 ff. BPV, in schweren Fällen die fristlose Aufhebung des Arbeitsverhältnisses nach sich ziehen. Bei Mitgliedern der WEKO der Präsident und beim Präsidenten die Vizepräsidentin können bei Verletzungen des Verhaltenskodex eine schriftliche Verwarnung aussprechen; zudem kann die WEKO in schweren Fällen beim Bundesrat deren Abwahl beantragen (Ziff. 4 Verhaltenskodex WEKO).

---

<sup>89</sup> ZWEIFEL/HUNZIKER, Art. 39 N 7.

<sup>90</sup> Einer Kündigung gestützt auf Art. 10 Abs. 3 Bst. a BPG hat grundsätzlich eine Mahnung voranzugehen. Die Mahnung ist erforderlich, wenn sie grundsätzlich geeignet ist, eine Änderung des Verhaltens der angestellten Person herbeizuführen, da vor einer Kündigung alles zu unternehmen ist, damit die Zusammenarbeit fortgesetzt werden kann. Den betroffenen Angestellten muss daher die Gelegenheit geboten werden, sich entsprechend zu verbessern. Auf eine Mahnung kann nur verzichtet werden, wenn diese von vornherein aussichtslos erscheint oder das Vertrauensverhältnis bereits unwiederbringlich zerstört ist (BGE 143 II 443, E. 7.5; Urteile des BVGer A-5345/2020 vom 13. Oktober 2021, E. 7.2.6 und A-1504/2020 vom 25. Mai 2021, E. 6.3.1 ff.).

Somit kann festgestellt werden, dass für die bestehenden Meldepflichten bereits zahlreiche geeignete Instrumente zur Durchsetzung von Meldepflichten vorgesehen sind. An diesen Instrumenten sollte sich auch eine weitergehende Meldepflicht orientieren. Für Angestellte der Bundesverwaltung wären dabei – in Anlehnung an die Konsequenzen für eine Missachtung der Meldepflichten für Nebenbeschäftigungen – die im Bundespersonalgesetz vorgesehenen Instrumente der Disziplinarmaßnahmen (Verwarnung, Lohnkürzung und Bussen) und die Mahnung bzw. für den Wiederholungsfall die Kündigung des Arbeitsverhältnisses ganz besonders geeignet.

## 7. Rechtliche Grundlage

Bei der Auseinandersetzung mit der Einführung einer allfälligen weitergehenden Meldepflicht gilt es auch zu prüfen, in welcher rechtlichen Grundlage eine solche Pflicht allenfalls festgehalten werden könnte.

Bei der Frage nach einer passenden rechtlichen Grundlage für eine Meldepflicht für Vermögenswerte, Kapitalanlagen und Verbindlichkeiten ist zunächst an die Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021–2024 zu erinnern, wonach sich eine weitergehende Meldepflicht für Vermögenswerte, Kapitalanlagen und Verbindlichkeiten für Träger von Funktionen mit erhöhten Korruptionsrisiken in erster Linie an Mitarbeitende der Bundesverwaltung richtet. Das Bundespersonalgesetz ist zwar nicht auf sämtliche formell gesehen zur Bundesverwaltung gehörenden Einheiten anwendbar<sup>91</sup>; dennoch fällt die Mehrheit der Angestellten der Bundesverwaltung darunter (vgl. Art. 2 Abs. 1 BPG), weshalb es sich als primäre Grundlage für eine Meldepflicht anbietet. Für all diejenigen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung, auf die das Bundespersonalgesetz nicht anwendbar ist, müsste jedoch eine eigene gesetzliche Grundlage geschaffen werden, wenn diese ebenfalls unter die Meldepflicht fallen sollen.

Fraglich ist, ob eine Meldepflicht für Vermögenswerte, Kapitalanlagen und Verbindlichkeiten im Bundespersonalgesetz selbst enthalten sein müsste oder allenfalls auch in der Bundespersonalverordnung bzw. anderen Personalverordnungen, soweit die BPV nicht anwendbar ist, festgehalten werden könnte. Angesichts des Umfangs des durch die Meldepflicht erfolgten Eingriffs in die Grundrechte des Bundespersonals würde wohl grundsätzlich eine Meldepflicht auf Stufe Verordnung ausreichen. Überdies ist auf die in Teil 2 Kapitel 3.b dargelegten Grundsätze für den Erlass von Verordnungen abzustellen und gilt es somit zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Regelung einer Meldepflicht im Rahmen einer gesetzesvertretenden oder einer Vollziehungsverordnung im Bundespersonalrecht gegeben sind.

Damit eine Meldepflicht durch eine gesetzesvertretende Verordnung geregelt werden kann, ist eine Rechtssetzungsdelegation im Bundespersonalgesetz erforderlich. Das Bundespersonalgesetz enthält jedoch keine explizite Delegationsbestimmung für die Festlegung einer Meldepflicht auf Stufe Verordnung, sondern lediglich einen allgemeinen Hinweis darauf, dass der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen zum Bundespersonalgesetz erlässt (Art. 37 Abs. 1 BPG). Eine Gesetzesbestimmung, die nur die allgemeine verfassungsrechtliche Kompetenz zum Gesetzesvollzug wiederholt («Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen»), stellt jedoch keine taugliche Gesetzesdelegation dar und verleiht dem Bundesrat keine gesetzesvertretenden Kompetenzen.<sup>92</sup> Insofern stellt Art. 37 Abs. 1 BPG keine

---

<sup>91</sup> z.B. die FINMA, die zur dezentralen Bundesverwaltung gehört, jedoch ein eigenes Personalreglement besitzt.

<sup>92</sup> Urteil BVGer B-4572/2012 vom 14. März 2015, E. 5.3.

hinreichende Delegationsnorm dar, welche den Bundesrat dazu ermächtigen würde, in einer gesetzvertretenden Verordnung eine Meldepflicht festzulegen.

Für die Regelung einer Meldepflicht im Rahmen einer Vollziehungsverordnung ist dagegen keine Delegationsbestimmung erforderlich. Zwar sind die Vollziehungsverordnungen durch den im Gesetz geschaffenen Rahmen begrenzt und dürfen die im Gesetz gegebenen Richtlinien nicht ergänzt werden, weshalb grundsätzlich zumindest die Eckwerte einer Meldepflicht im Bundespersonalgesetz geregelt sein müssten. Andererseits gilt im öffentlichen Dienstrecht auch die Besonderheit, dass die Anforderungen an die Normstufe und Normdichte der Bestimmungen, die das Dienstverhältnis des Bundespersonals regeln, herabgesetzt sind.<sup>93</sup> So können sich bestimmte Nebenpflichten des Bundespersonals unmittelbar aus der allgemeinen Sorgfalts- und Interessenwahrungspflicht gemäss Art. 20 BPG ergeben (siehe Art. 94a BPV [Ausstand] oder Art. 94c BPV [Eigengeschäfte]).<sup>94</sup> Auch eine weitergehende Meldepflicht für Vermögenswerte, Kapitalanlagen und Verbindlichkeiten könnte allenfalls aus Art. 20 BPG abgeleitet werden. Angesichts dessen wäre denkbar, eine Meldepflicht gestützt auf Art. 182 Abs. 2 BV im Sinne einer Vollziehungsverordnung in der Bundespersonalverordnung festzulegen.

### 8. Zusammenfassung

Eine gesetzlich vorgeschriebene Meldepflicht explizit für Vermögenswerte, Kapitalanlagen oder Verbindlichkeiten besteht aktuell für das Bundespersonal nicht; lediglich einzelne Aufsichts- und Regulierungsbehörden sehen in ihren Verhaltenskodizes eine vergleichbare Meldepflicht für Beteiligungen an Unternehmen vor. Im Allgemeinen kann jedoch festgehalten werden, dass das geltende Bundesrecht im Bereich der Interessenkonflikte bereits eine Vielzahl von Instrumenten bereitstellt.

Sofern der Bundesrat in Ergänzung zu den bisherigen Massnahmen zur Erkennung und Verhinderung von Interessenkonflikten eine Meldepflicht spezifisch für Vermögenswerte, Kapitalanlagen und Verbindlichkeiten einzuführen beabsichtigt, könnte eine Meldepflicht wie folgt ausgestaltet werden:

<i>Inhalt</i>	<p>Der Fokus bei einer weitergehenden Meldepflicht sollte auf Beteiligungen an Unternehmen (evtl. ab einem bestimmten Schwellenwert) liegen, die in Ergänzung zu den bereits bestehenden Meldepflichten für Nebenbeschäftigungen am besten zur Erkennung von Interessenkonflikten geeignet ist. Der Inhalt der Meldepflicht könnte auch je nach Tätigkeitsbereich des Bundespersonals unterschiedlich ausgestaltet werden.</p> <p>In jedem Fall sollten bei der Festlegung des Inhalts einer weitergehenden Meldepflicht offene Formulierungen vermieden und müsste klar definiert werden, was genau unter die Meldepflicht fällt.</p>
<i>Form der Meldung</i>	<p>Die Meldung sollte durch das betroffene Bundespersonal mittels elektronischem Formular ausgefüllt werden können, wobei das Formular die bekanntzugebenden Informationen klar definieren und durch die Betroffenen möglichst einfach auszufüllen sein sollte.</p>

<sup>93</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2005 und 2041.

<sup>94</sup> HELBLING, Art. 20 N 21.

<i>Zeitpunkt und Regelmässigkeit der Meldung</i>	Damit die Informationen, die auf Interessenkonflikte hinweisen könnten, stets aktuell sind, könnte eine Meldung nach dem Vorbild der WEKO jährlich sowie bei massgeblichen Änderungen der Verhältnisse erfolgen.
<i>Zuständigkeit zur Auswertung der Meldungen</i>	Die Meldungen könnten an die dem meldepflichtigen Bundespersonal direkt Vorgesetzten erfolgen. Wo innerhalb derselben Verwaltungseinheit eine vorgesetzte Person fehlt, könnte die übergeordnete Behörde bzw. das übergeordnete Departement die Auswertung vornehmen.
<i>Auswertungskriterien</i>	Im Rahmen der Auswertung wäre zu beurteilen, ob auf Grundlage der gemeldeten Informationen auf ein den amtlichen Pflichten entgegenstehendes privates Interesse geschlossen werden kann. Diese Beurteilung hängt massgeblich von den konkreten Pflichten und Verantwortlichkeiten des betreffenden Bundespersonals ab.  Unter Umständen könnte zusätzlich eine Prüfung der gemeldeten Informationen auf ihre Richtigkeit erfolgen, wobei für gewisse Kontrollen (z.B. Vergleich mit amtlichen Registern) allenfalls eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden müsste.
<i>Durchsetzungsmittel</i>	Als Mittel zur Durchsetzung einer weitergehenden Meldepflicht könnten in Anlehnung an die für die bisherigen Meldepflichten vorgesehenen Durchsetzungsinstrumente Disziplinar massnahmen wie Verwarnung, Lohnkürzung oder Bussen sowie die Mahnung bzw. für den Wiederholungsfall die Kündigung des Arbeitsverhältnisses dienen.
<i>Rechtliche Grundlagen</i>	Eine weitergehende Meldepflicht sollte primär im Bundespersonalrecht untergebracht werden. Dabei könnte eine Meldepflicht u.U. unter die Sorgfalts- und Interessenwahrungspflicht (Art. 20 BPG) subsumiert und gestützt darauf in der Bundespersonalverordnung bzw. in den jeweils anwendbaren Personalverordnungen festgelegt werden.

## Literatur

G20 ANTICORRUPTION WORKING GROUP, Preventing and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector, Good Practices Guide, July 2020.

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020.

HÄNNI DOMINIQUE, Vers un principe d'intégrité de l'administration publique, La prevention de la corruption en droit administrative, Genf/Zürich/Basel 2019.

HELBLING PETER, Art. 20 BPG, in: Portmann Wolfgang/Uhlmann Felix (Hrsg.), Bundespersonalgesetz (BPG), Bern 2013.

MONSAU DIRK, Vereinte Nationen und Korruptionsbekämpfung, Diss. Dresden 2009, Frankfurt am Main 2010.

OECD, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia, Asset Declarations for Public Officials, A Tool to Prevent Corruption, 2011 (OECD, Tool)

OECD, Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD/LEGAL/0316, 2022 (OECD, Recommendation)

ROSSI IVANA M./POP LAURA/BERGER TAMMAR, Getting the Full Picture on Public Officials, A How-To Guide for Effective Financial Disclosure, Stolen Asset Recovery (StAR) Series, Washington 2017.

RUDIN BEAT, Art. 3 DSG, in: Baeriswyl Bruno/Pärli Kurt (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar zum Datenschutzgesetz (DSG), Bern 2015.

STREBEL FELIX, Kompensation von gesetzgeberischen Lücken bei der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden, LeGes 26 (2015) 3.

ULRIKE STEFANI, Art. 959 OR, in: Pfaff Dieter/Glanz Stephan/Stenz Thomas/Zihler Florian (Hrsg.), Rechnungslegung nach Obligationenrecht, veb.ch Praxiskommentar mit Berücksichtigung steuerrechtlicher Vorschriften, 2. Auflage, Zürich 2019.

ZWEIFEL MARTIN/HUNZIKER SILVIA, Art. 39 StHG, in: Zweifel Martin/Beusch Michael (Hrsg.), Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), 3. Auflage, Basel 2017.