

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität

Synthesebericht der Prüfungen der Eidgenössischen
Finanzkontrolle

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	403.21447
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	9
Key facts	12
1 Auftrag und Vorgehen	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Zielsetzung	15
1.3 Umfang und Struktur des Syntheseberichts.....	16
2 Hauptergebnisse und Empfehlungen	17
2.1 Der Bundesrat und seine Mittel für die Korruptionsbekämpfung.....	17
2.2 Die Baustellen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements.....	18
2.3 Bilanz über die Edelmetallkontrolle und die Amtshilfe in Steuersachen beim Eidgenössischen Finanzdepartement	22
2.4 Modernisierung der Stiftungsaufsicht beim Eidgenössischen Departement des Innern.....	23
2.5 Fragmentierung der Rechtsgrundlagen schränkt das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten bei der Rückerstattung eingezogener Vermögenswerte ein	25
2.6 Strafverfolgungs- und Justizbehörden.....	26
3 Thematische Schwerpunkte	30
3.1 Fortdauernde Schwächen im Dispositiv der Geldwäschereibekämpfung.....	30
3.2 Verfügbarkeit, Austausch und Zuverlässigkeit von Daten: ein fragmentiertes System	32
3.3 Beitrag der kantonalen Erfahrungen im Zuge der Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle	33
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	35
Anhang 2: Literaturverzeichnis	36
Anhang 3: Abkürzungen	37
Anhang 4: Prüfungen in Zusammenhang mit der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität	39
Anhang 5: Liste der Prüfungen und Evaluationen nach geprüften Stellen	41

Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität

Synthesebericht der Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Das Wesentliche in Kürze

Zwischen 2015 und 2021 führte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) in Verbindung mit der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität 16 Prüfungen und Evaluationen durch. Diese sind namentlich in Tabelle 1 aufgelistet:

Nr.	Themen
15570	Evaluation der Wirksamkeit der Aufsicht über die «klassischen» Stiftungen
16592	Prüfung der Informatik-Werkzeuge und der administrativen Prozesse des Bundesstrafgerichts*
16606	Verwaltung der beschlagnahmten Güter
16615	Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters
17436	Korruptionsbekämpfung: Evaluation der Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 19. Oktober 2008*
17649	Wirtschaftlichkeit der Überwachung des Fernmeldeverkehrs bei Strafverfahren
18293	Evaluation der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen
18369	Strategie zur Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte
19394	Wirksamkeit der Bekämpfung von Cyberkriminalität*
19474	Bewirtschaftung der Amtshilfeverfahren in Steuersachen*
19476	Wirksamkeit der Edelmetallkontrolle
20094	Programm Joining Forces
20146	Aufgabenerfüllung der Meldestelle für Geldwäscherei
20236	Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs*
21267	Reorganisation der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht
21529	Oberaufsicht über das Grundbuchwesen*

Tabelle 1 – Ursprünglich von der EFK im Jahr 2014 ausgewählte Themen und hinzugefügte Themenbereiche, die indirekt mit der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität zusammenhängen (*)

Diese Arbeiten folgten auf eine Sondierung, die 2014 unter der Leitung des ehemaligen Tessiner Staatsanwaltes Paolo Bernasconi¹ in Gang gesetzt worden war. Diese Vorgehensweise ermöglichte es der EFK, mehrere Prüfthemen festzulegen, zu denen die Ergebnisse

¹ Paolo Bernasconi, Moyens de protection de l'économie suisse face aux menaces dues à la délinquance économique, 28. Mai 2015; La lutte contre la criminalité économique en Suisse – Perspectives d'audits et d'explorations de thèmes pour le Contrôle fédéral des finances, 30. September 2015. Beide sind auf der Website der EFK verfügbar.

von sechs Prüfungen hinzukamen, deren Themen nicht spezifisch auf die Wirtschaftskriminalität fokussiert waren. Im Frühling 2022 blieben davon noch drei Bereiche zu erkunden².

Die EFK hat über diese Arbeit Bilanz gezogen und die positiven Elemente sowie die Punkte mit Optimierungsbedarf aufgezeigt. In den 16 Arbeiten wurden 74 Empfehlungen abgegeben, von denen 30 noch offen sind. Knapp 20 wurden von den Geprüften umgesetzt. Der Rest wird derzeit im Rahmen anderer Prüfungen geprüft oder ist mittlerweile obsolet.

Nur wenige Empfehlungen von den Geprüften abgelehnt

Im Allgemeinen wurden die Arbeit der EFK und ihre Empfehlungen von den Geprüften gut aufgenommen. Das Finanzaufsichtsorgan verzeichnete zwar einige Ablehnungen, was im Vergleich mit der Arbeit in anderen Bereichen aber normal erscheint.

So lehnte beispielsweise der Bundesrat einen Teil der Verbesserungsmassnahmen betreffend die Sensibilisierung für die Korruptionsbekämpfung ab. Es ging darum, die Wirksamkeit seiner Interdepartementalen Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung zu stärken, die 2008 nach mehreren Empfehlungen der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) des Europarates, bei der auch die Schweiz Mitglied ist, eingesetzt worden war.

Das Bundesstrafgericht (BStGer) lehnte es seinerseits ab, seine Rolle im Rahmen des Programms für die Zusammenarbeit mit der Bundesanwaltschaft (BA) und dem Bundesamt für Polizei (fedpol) – dessen Grundgedanke darin besteht, das Bundesstrafverfahren ins Zeitalter der elektronischen Aktenführung zu führen – auszuweiten. Des Weiteren sprach sich das Bundesamt für Justiz (BJ) deutlich gegen vier Empfehlungen aus, die für die Verbesserung der Wirksamkeit der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, ihrer Umsetzung und ihrer Aufsicht abgegeben wurden.

Thematische Schwerpunkte und künftige Prüfungsthemen: Geldwäscherei, Daten und Beitrag der Kantone

Die EFK hat sich in mehreren Prüfungen mit dem Thema Geldwäscherei befasst, ohne es aber vollumfänglich und fachübergreifend zu behandeln. Im Laufe der Prüfungen wurden Schwachstellen und damit finanzielle und Reputationsrisiken für die Schweizer Behörden ermittelt. Die Prüfungen haben zudem gezeigt, dass die Schweizer Gesetzgebung hinterherhinkt und die Entwicklungen im Ausland selten vorwegnimmt. Dies legt eine umfassende Beurteilung des gesamten Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei in der Schweiz nahe, bei der insbesondere die jüngsten diesbezüglichen Entwicklungen auf Rechtsebene zu betrachten sind.

Ausserdem wurde der EFK von ihren Kontaktpersonen empfohlen, zwei Problematiken in Zusammenhang mit der Geldwäscherei und der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität zu prüfen: einerseits die von den Zwangsmassnahmengengerichten angetroffenen Schwierigkeiten bei der Triage von versiegelten Daten und andererseits die nur wenig abschreckende Wirkung der Sanktionen und Gerichtskosten.

² Es handelt sich um die Wirksamkeit der Bundesanwaltschaft (BA) und der kantonalen Staatsanwaltschaften, die polizeiliche Zusammenarbeit in der Schweiz und um die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Strafgesetzbuches in Verbindung mit Wirtschaftsverbrechen.

Die Zuverlässigkeit und Verfügbarkeit von Computerdaten könnten ebenfalls Themen zukünftiger Prüfungen sein. Die Prüfungen der EFK haben bei den Registern – ein wichtiger Bereich für die Wirtschaftstätigkeit – und bei der Weiterleitung von Informationen zwischen Bundeseinheiten sowie zwischen den Kantonen und dem Bund Schwachstellen aufgezeigt. In beiden Fällen werden die Qualität der verfügbaren Daten und die Analysen der Strafverfolgungsbehörden beeinträchtigt.

Darüber hinaus stützte sich die EFK bei acht Prüfungen auf die Kantone. Deren Beitrag ermöglichte es, das Umfeld, in dem die Bundesbehörden mit ihren kantonalen Partnern agieren, sowie die Wahrnehmung Letzterer zu erfassen. Die Erfahrungen der Kantone trugen dazu bei, Schwächen bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität in der Schweiz aufzudecken.

Originaltext auf Französisch

Lutte contre la criminalité économique

Rapport de synthèse des audits du Contrôle fédéral des finances

L'essentiel en bref

Entre 2015 et 2021, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé 16 audits et évaluations en lien avec la lutte contre la criminalité économique. Le tableau 1 en donne le détail :

N°	Thèmes
15570	Évaluation de l'efficacité de la surveillance des fondations « classiques »
16592	Audit des outils informatiques et des processus administratifs du Tribunal pénal fédéral*
16606	Gestion des séquestres par les autorités fédérales
16615	Fiabilité des données du registre du commerce
17436	Lutte contre la corruption – Évaluation de la mise en œuvre de l'arrêté du Conseil fédéral du 19 octobre 2008*
17649	Rentabilité de la surveillance de la correspondance par télécommunication
18293	Efficacité de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale
18369	Stratégie de restitution des avoirs illicites
19394	Efficacité de la lutte contre la cybercriminalité*
19474	Gestion des procédures d'assistance administrative en matière fiscale*
19476	Efficacité du contrôle des métaux précieux
20094	Programme Joining Forces
20146	Réalisation des tâches du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent
20236	Haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillite*
21267	Réorganisation de la surveillance fédérale des fondations
21529	Haute surveillance du registre foncier*

Tableau 1 – Thèmes initialement sélectionnés par le CDF en 2014 et thématiques ajoutées, indirectement concernées par la lutte contre la criminalité économique (*).

Ces travaux faisaient suite à une démarche prospective initiée en 2014 sous la conduite de l'ancien procureur tessinois, Paolo Bernasconi¹. Cette démarche a permis au CDF de détecter plusieurs thèmes d'examen auxquels se sont ajoutés les résultats de six audits dont la thématique n'était pas spécifiquement focalisée sur la criminalité économique. Au printemps 2022, trois domaines restaient encore à explorer².

¹ Paolo Bernasconi, Moyens de protection de l'économie suisse face aux menaces dues à la délinquance économique, 28 mai 2015 ; La lutte contre la criminalité économique en Suisse – Perspectives d'audits et d'explorations de thèmes pour le Contrôle fédéral des finances, 30 septembre 2015. Tous deux sont disponibles sur le site Internet du CDF.

² Il s'agissait de l'efficacité du Ministère public de la Confédération (MPC) et des parquets cantonaux, de la coopération policière en Suisse et enfin, de l'applicabilité des dispositions du Code pénal liées aux crimes économiques.

Le CDF a dressé un bilan de ces travaux en relevant les éléments positifs, tout comme les points à améliorer. Sur ces 16 travaux, 74 recommandations ont été émises dont 30 restent encore ouvertes. Par ailleurs, une petite vingtaine a déjà été mise en œuvre par les audités. Le solde se trouvait en cours d'examen dans le cadre d'autres audits ou était obsolète.

Une minorité de recommandations refusées par les audités

De façon générale, les travaux du CDF, ainsi que leurs recommandations, ont bien été accueillis par les audités. L'organe de surveillance financière a toutefois essuyé quelques refus ce qui apparaît normal par rapport aux travaux réalisés dans d'autres domaines.

Le Conseil fédéral a refusé, par exemple, une partie des mesures d'amélioration concernant la sensibilisation à la lutte contre la corruption. Il s'agissait de renforcer l'efficacité de son Groupe de travail interdépartemental en la matière, instauré en 2008 après plusieurs recommandations du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe dont la Suisse fait partie.

De son côté, le Tribunal pénal fédéral (TPF) s'est opposé à étendre son rôle dans un programme de collaboration du Ministère public de la Confédération (MPC) et de l'Office fédéral de la police (fedpol), dont l'idée principale est l'entrée de la chaîne pénale fédérale dans l'ère de la gestion électronique des dossiers. Enfin, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a largement rejeté quatre recommandations émises pour améliorer l'efficacité de l'entraide internationale en matière pénale, son exécution et sa surveillance.

Axes thématiques et pistes futures : blanchiment d'argent, données et apport des cantons

Le CDF a abordé le thème du blanchiment d'argent dans plusieurs examens, sans toutefois pouvoir le traiter complètement et de façon transversale. Au fil des audits, il ressort des faiblesses et donc, des risques financiers et de réputation pour les autorités suisses. Ces examens montrent également que la législation suisse est à la traîne et anticipe rarement l'évolution du cadre international. Ceci plaide pour une évaluation d'ensemble du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse, notamment en tenant compte des développements légaux récents en la matière.

Par ailleurs, les interlocuteurs du CDF lui ont suggéré d'examiner deux problématiques en lien avec le blanchiment d'argent et la lutte contre la criminalité économique : d'une part, les difficultés vécues par les Tribunaux des mesures de contrainte lors du tri des données sous scellés, et, d'autre part, l'effet peu dissuasif des sanctions et des frais de justice.

La fiabilité des données informatiques et leur disponibilité pourraient aussi constituer des thèmes de futurs audits. Les examens du CDF ont mis en évidence des zones d'ombre dans le domaine des registres, un domaine important pour l'activité économique, et la transmission d'informations entre entités fédérales ainsi qu'entre les cantons et la Confédération. Dans les deux cas, la qualité des données disponibles et les analyses opérées auprès des autorités de poursuite pénale sont péjorées.

Enfin, le CDF s'est appuyé sur les cantons dans huit examens. Cet apport a permis de cerner l'environnement dans lequel les autorités fédérales se déploient avec leurs partenaires cantonaux et la perception de ces derniers. Ces expériences cantonales ont contribué à déceler des faiblesses dans la lutte contre la criminalité économique en Suisse.

Lotta contro la criminalità economica

Rapporto di sintesi delle verifiche del Controllo federale delle finanze

L'essenziale in breve

Tra il 2015 e il 2021, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha svolto 16 verifiche e valutazioni relative alla lotta contro la criminalità economica. La tabella 1 le elenca in dettaglio:

N.	Tema
15570	Valutazione dell'efficacia della vigilanza sulle fondazioni «classiche»
16592	Verifica degli strumenti informatici e dei processi amministrativi*
16606	Gestione dei beni sequestrati da parte delle autorità federali
16615	Affidabilità dei dati del registro di commercio
17436	Lotta contro la corruzione – Valutazione dell'attuazione del decreto del 19 ottobre 2008 del Consiglio federale*
17649	Redditività della sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni nei procedimenti penali
18293	Valutazione dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale
18369	Valutazione della strategia di restituzione di averi di provenienza illecita
19394	Efficacia della lotta contro la cybercriminalità*
19474	Gestione delle procedure di assistenza amministrativa in materia fiscale*
19476	Efficacia del controllo dei metalli preziosi
20094	Programma Joining Forces
20146	Adempimento dei compiti dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro
20236	Alta vigilanza in materia di esecuzione e fallimento*
21267	Riorganizzazione dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni
21529	Alta vigilanza in materia di registro fondiario*

Tabella 1 – Temi inizialmente selezionati dal CDF nel 2014 e ulteriori tematiche, indirettamente interessate dalla lotta contro la criminalità economica (*)

Questi lavori hanno fatto seguito a un'iniziativa lanciata nel 2014 sotto la direzione dell'ex procuratore pubblico ticinese Paolo Bernasconi¹. Questa iniziativa ha consentito al CDF di individuare una serie di temi da esaminare ai quali si sono aggiunti i risultati di sei verifiche

¹ Paolo Bernasconi, Moyens de protection de l'économie suisse face aux menaces dues à la délinquance économique, 28 maggio 2015; La lotta contro la criminalità economica in Svizzera – Prospettive di verifiche e di esplorazioni tematiche per il Controllo federale delle finanze, 30 settembre 2015. Entrambi i documenti sono disponibili sul sito Internet del CDF.

la cui tematica non era incentrata specificatamente sulla criminalità economica. Nella primavera del 2022 rimanevano tre settori da esplorare².

Il CDF ha stilato un bilancio su questi lavori rilevando i punti positivi e quelli da migliorare. Su questi 16 lavori sono state formulate 74 raccomandazioni di cui 30 ancora in sospeso. Inoltre, una ventina di queste raccomandazioni sono già stata attuate dagli organi sottoposti a verifica. Le raccomandazioni rimanenti erano in fase di controllo nel quadro di altre verifiche o erano diventate superflue.

Minoranza di raccomandazioni respinta dagli organi sottoposti a verifica

In generale, i lavori del CDF e le sue raccomandazioni sono stati accolti favorevolmente dagli organi sottoposti a verifica. Il CDF ha però subito qualche reazione di rifiuto, il che non è fuori della norma se si considera il lavoro svolto in altri settori.

Ad esempio, il Consiglio federale ha respinto una parte delle misure di miglioramento in materia di sensibilizzazione alla lotta contro la corruzione. Si trattava di rafforzare l'efficacia del suo gruppo di lavoro interdipartimentale in materia, istituito nel 2008 dopo una serie di raccomandazioni formulate dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa di cui la Svizzera fa parte.

Da parte sua, il Tribunale penale federale (TPF) si è opposto all'idea di estendere il suo ruolo in un programma del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), la cui idea principale è quella di portare il sistema penale federale nell'era della gestione elettronica degli atti legali. Infine, l'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha respinto in larga misura quattro raccomandazioni volte a migliorare l'efficacia dell'assistenza internazionale in materia penale, la sua esecuzione e la sua vigilanza.

Priorità tematiche e soluzioni future: riciclaggio di denaro, dati e contributo dei Cantoni

Il CDF ha affrontato il tema del riciclaggio di denaro in numerose verifiche, senza tuttavia riuscire a trattarlo in modo esauriente e trasversale. Nel corso delle verifiche sono emerse lacune e, quindi, rischi finanziari e di reputazione per le autorità svizzere. Le verifiche hanno anche sottolineato che la legislazione svizzera è in ritardo e anticipa di rado gli sviluppi del quadro internazionale. Ciò depone in favore di una valutazione globale del dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro in Svizzera, in particolare tenendo conto dei recenti sviluppi legali in materia.

Inoltre, gli interlocutori del CDF gli hanno suggerito di esaminare due problematiche connesse con il riciclaggio di denaro e la lotta contro la criminalità economica: le difficoltà affrontate dai giudici dei provvedimenti coercitivi al momento dello smistamento dei dati sigillati e l'effetto poco dissuasivo degli strumenti sanzionatori e delle spese legali.

Anche l'affidabilità dei dati informatici e la loro disponibilità potrebbero essere oggetto di future verifiche. Le verifiche del CDF hanno messo in luce zone d'ombra nel settore dei registri che sono importanti per l'attività economica e la trasmissione delle informazioni tra

² Si trattava dell'efficacia del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e dei ministeri pubblici cantonali, della cooperazione in materia di polizia in Svizzera e, infine, dell'applicabilità delle disposizioni del Codice penale relative ai reati economici.

gli organi federali. In entrambi i casi, la qualità dei dati disponibili e le analisi condotte presso le autorità di perseguimento penale sono peggiorate.

Infine, in otto verifiche il CDF è stato assistito dai Cantoni. Il loro supporto gli ha permesso di identificare il contesto in cui le autorità federali lavorano con i partner cantonali e la percezione di questi ultimi. Le esperienze dei Cantoni hanno contribuito a individuare le lacune nella lotta contro la criminalità economica in Svizzera.

Testo originale in francese

Combating economic crime

Summary report on audits by the Swiss Federal Audit Office

Key facts

Between 2015 and 2021, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) carried out 16 audits and evaluations in connection with the fight against economic crime. They are listed in table 1:

No.	Topic
15570	Evaluating the effectiveness of the supervision of "classic" foundations
16592	Audit of IT tools and administrative processes of the Federal Criminal Court*
16606	Sequestration management by federal authorities
16615	Reliability of data in commercial register
17436	Combating corruption – Evaluation of the implementation of the Federal Council's resolution of 19 October 2008*
17649	Performance audit of telecommunications surveillance
18293	International mutual legal assistance in criminal matters
18369	Strategy for the restitution of illicit assets
19394	Effectiveness of the fight against cybercrime*
19474	Management of tax-related administrative assistance proceedings*
19476	Effectiveness of the precious metals control
20094	Joining Forces programme
20146	Fulfilment of tasks by the Money Laundering Reporting Office Switzerland
20236	Supreme supervision of debt enforcement and bankruptcy
21267	Reorganisation of the Federal Supervisory Board for Foundations
21529	Overall supervision of the land register*

Table 1 – Topics initially selected by the SFAO in 2014 and added topics indirectly linked to the fight against economic crime (*)

This work was done in response to a forward-looking initiative launched in 2014 by the former Ticino prosecutor Paolo Bernasconi¹. This initiative allowed the SFAO to identify several audit topics. To these, we added the results of six audits that did not focus specifically on economic crime. In spring 2022, three areas remained to be explored².

¹ Paolo Bernasconi, Moyens de protection de l'économie suisse face aux menaces dues à la délinquance économique, 28 May 2015; The fight against economic crime in Switzerland – Overview of audits and topics for the Swiss Federal Audit Office to address, 30 September 2015. They are available on the SFAO website.

² It concerned the efficiency of the Office of the Attorney General (OAG) and the cantonal courts, police cooperation in Switzerland and the applicability of Criminal Code provisions relating to economic crime.

The SFAO reviewed these efforts, highlighting the positive aspects but also the areas for improvement. Across these 16 audits, 74 recommendations were issued, 30 of which are still pending. Another 20 or so have already been implemented by the audited entities, and the rest are either under review in the context of other audits or are obsolete.

A small number of recommendations rejected by the audited entities

In general, the SFAO's work and its recommendations were well received by the audited entities. The SFAO did, however, meet with a few rejections, which is nothing out of the ordinary when compared to the work done in other areas.

For example, the Federal Council rejected some of the proposed improvements with regard to raising awareness of the fight against economic crime. These related to strengthening the effectiveness of the relevant interdepartmental working group, which was set up in 2008 in response to various recommendations from the European Council's Group of States against Corruption (GRECO), to which Switzerland belongs.

Similarly, the Federal Criminal Court was opposed to its role being expanded under a collaboration programme of the Office of the Attorney General of Switzerland (OAG) and the Federal Office of Police (fedpol), which was aimed at ushering the federal prosecution chain into the age of electronic case management. Finally, the Federal Office of Justice (FOJ) rejected most of the substance of four recommendations intended to improve the effectiveness of international administrative assistance in criminal matters, and its implementation and monitoring.

Thematic directions and future audit topics: money laundering, data and contributions by the cantons

The SFAO addressed the topic of money laundering in numerous audits, although it was unable to tackle it fully and across the board. The audits revealed weaknesses and, hence, financial and reputational risks for the Swiss authorities. They also showed that Swiss legislation is lagging behind and seldom anticipates developments at international level. This argues in favour of an overall assessment of the anti-money laundering mechanism in Switzerland, especially given the recent legal developments in this regard.

In addition, people who spoke to the SFAO suggested that two issues relating to money laundering and the fight against economic crime be examined: first, the difficulties experienced by the courts responsible for compulsory measures when sorting sealed data and, second, the low dissuasive effect of criminal sanctions and legal costs.

The reliability and availability of IT data are also potential topics for future audits. The SFAO's audits revealed shortcomings as regards registries, which are important for economic activity and the transmission of information between federal entities. In the two cases concerned, the quality of the available data and the analyses carried out at the prosecution authorities were criticised.

Finally, in eight of its audits, the SFAO was supported by the cantons. This allowed it to obtain a picture of the environment in which the federal authorities operate together with their cantonal partners, and the cantons' perception of this. The experiences of the cantons helped to identify weaknesses in the fight against economic crime in Switzerland.

Original text in French

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat gemäss Prüfprogramm 2021 Bilanz über die zwischen 2015 und 2021 in Zusammenhang mit der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität durchgeführten Prüfungen gezogen. Das Ziel war, Erkenntnisse über einen für die Schweiz wichtigen Bereich zu gewinnen. Zur Erinnerung: Die Schweiz führt mit ihrem Finanzplatz die Rangliste des globalen Vermögensverwaltungsgeschäfts vor Hongkong und Singapur an und bleibt ein wichtiges Rohstoffhandelszentrum. 2019 trug ihr Finanzplatz 7,9 Milliarden Franken – das sind 7,2 Prozent der Einnahmen – zum öffentlichen Haushalt bei³.

Die EFK begann 2014 mit einer Sondierung betreffend die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität. Unter der Moderation des ehemaligen Tessiner Staatsanwalts Paolo Bernasconi wurden Hearings mit Vertretern mehrerer Bundesstellen sowie der Wirtschaft, des Finanzsektors und der Versicherer durchgeführt⁴. Daraus entstanden Prüfperspektiven, die Gegenstand eines programmatischen Berichts waren, der 2015 veröffentlicht wurde⁵.

Tabelle 2 in Anhang 4 enthält eine Liste aller durchgeführten Prüfungen und Evaluationen, sowie den Fortschritt der Arbeiten zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Syntheseberichts. Zwischen 2015 und 2021 hat die EFK 16 Prüf- und Evaluationsberichte in Zusammenhang mit der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität verfasst. Zum 2014 vorgestellten ursprünglichen Plan waren sechs weitere Prüfungen zur Auswahl hinzugekommen, welche sich indirekt mit Themen der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität, wie der Geldwäscherei, beschäftigten. Bei all diesen Arbeiten haben die Geprüften weder die Stichhaltigkeit des Vorgehens noch die Relevanz der gewählten Themen angefochten.

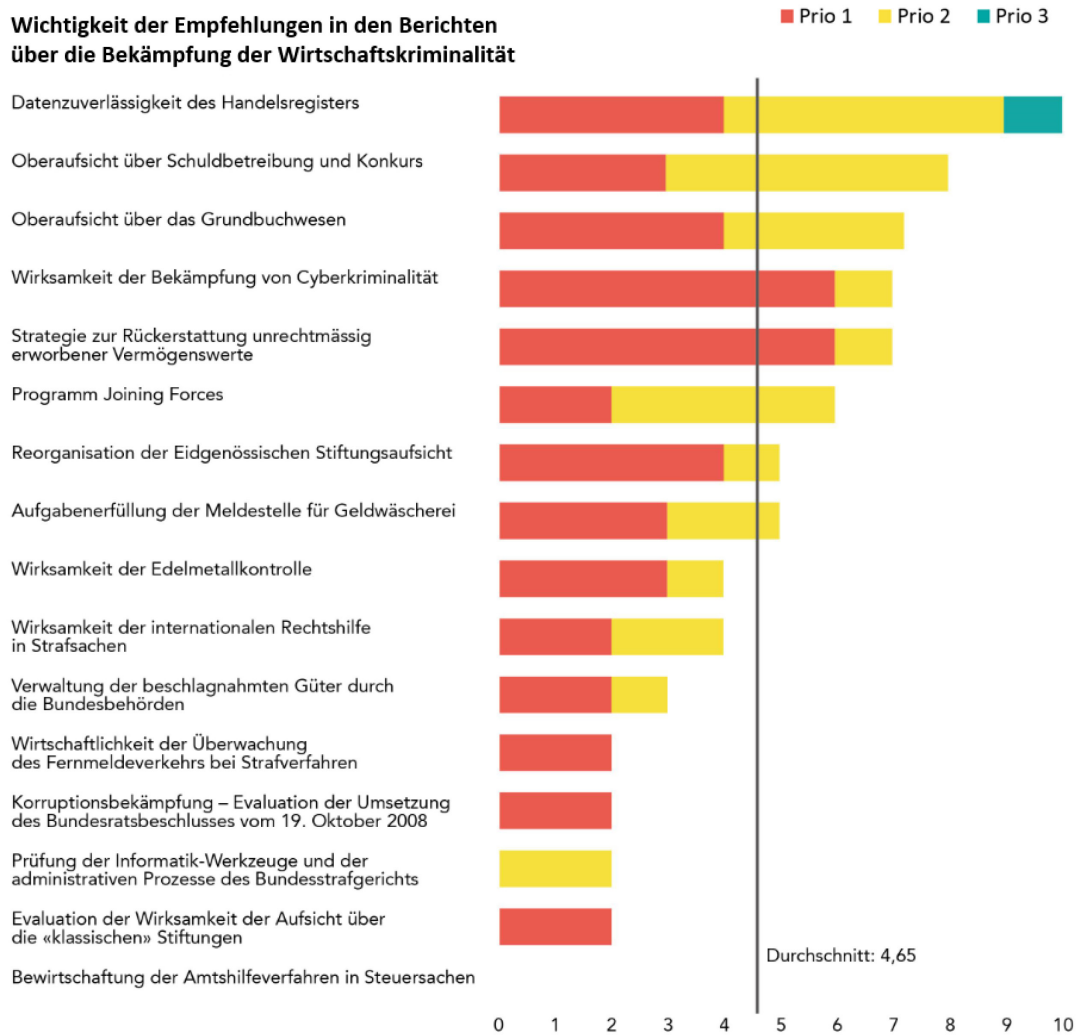
Die Ergebnisse der Arbeiten enthalten durchschnittlich zwischen 4 und 5 Empfehlungen pro Bericht, davon über 60 Prozent mit Priorität 1 (siehe Grafik 1). Von den 74 abgegebenen Empfehlungen sind gegen 30 noch offen, während knapp 20 umgesetzt wurden und 7 von der EFK zurückgezogen wurden (in erster Linie aus Obsoleszenzgründen). Die restlichen 17 werden derzeit geprüft oder in anderen Prüfungen weiterverfolgt. Die EFK hält 2 Empfehlungen für wesentlich (Prio A)⁶.

³ Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), «Finanzplatz Schweiz heute: solid, global, im Wandel», siehe <https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/finanzmarktpolitik/zusammenfassung/finanzplatz-schweiz-heute.html>), besucht am 17.5.2022.

⁴ *Moyens de protection de l'économie suisse face aux menaces dues à la délinquance économique* (nachfolgend Bernasconi-Bericht), 28. Mai 2015, verfügbar auf der Website der EFK.

⁵ *La lutte contre la criminalité économique en Suisse – Perspectives d'audits et d'explorations de thèmes pour le Contrôle fédéral des finances* (PA 14412) vom 30. September 2015, verfügbar auf der Website der EFK.

⁶ Sie wurden bei der Prüfung der Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters (siehe Kapitel 2.1) und bei der Prüfung zur Wirksamkeit der Edelmetallkontrolle abgegeben (siehe Kapitel 2.2).



Grafik 1 – Prüfungen betreffend die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und Dringlichkeitsgrad der Empfehlungen (EFK). Die detaillierte Beschreibung der Prioritäten der EFK finden sich auf Seite 30.

1.2 Zielsetzung

Dieser Synthesebericht fasst die seit 2015 geleistete Arbeit, die wichtigsten Erkenntnisse daraus sowie die von den geprüften Einheiten akzeptierten Empfehlungen zusammen. Er enthält eine Bestandsaufnahme des Fortschritts bei der Umsetzung der Empfehlungen sowie einige Vorschläge für künftige Prüfungen in Zusammenhang mit der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität.

In Ergänzung zu ihrer Analyse führte die EFK Gespräche mit Vertretern des Bundes und externen Fachleuten⁷. Alle Personen erklärten, die Analysen und Überlegungen verstanden zu haben, aus denen die vom Aufsichtsorgan ab 2015 gewählten Themen hervorgegangen sind. Laut ihnen folgt die Veröffentlichung dieser Arbeiten der einschlägigen Ausrichtung der EFK und ist zweckmässig. Während der Abfassung dieses Syntheseberichts wurden

⁷ Ende März / Anfang April 2022 traf sich die EFK bei mehreren Gelegenheiten mit dem neuen Bundesanwalt und einem seiner Stellvertreter, einem Mitglied der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft sowie mit dem Leiter ihres Sekretariats und mit Vertretern von Public Eye, einer Nichtregierungsorganisation (NGO).

Stimmen laut, wonach diese Berichtsauswahl ein unvollständiges Bild der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und ihrer jüngsten Entwicklung sowie der Schwierigkeiten der Strafverfolgungsbehörden zeichne. Die EFK pflichtet diesem Punkt bei und erinnert daran, dass diese Auswahl nicht abschliessend ist und deshalb auch neue Themen vorgeschlagen werden, um das Bild der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität in der Schweiz zu vervollständigen.

Diese Arbeit berücksichtigt die Informationen und Feststellungen, die während des Untersuchungszeitraums in den Prüfungen ermittelt wurden. Die aktuelle Situation und die seitdem ergriffenen Massnahmen für die Behebung der von der EFK festgestellten Mängel sind nicht Teil dieses Syntheseberichts.

1.3 Umfang und Struktur des Syntheseberichts

Die vorliegende Synthese wurde im Frühjahr 2022 von Yves Steiner (Revisionsleitung) unter der Mithilfe von Alain Eloka (Prüfungsexperte) und Mario Luketic (Junior-Evaluator) und unter der Supervision von Laurent Crémieux des Fachbereichs Evaluationen durchgeführt.

In der betrachteten Auswahl gibt es mehr geprüfte Stellen als Prüfungen bzw. Evaluationen. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass die Auswahl nicht nur Prüfungen einzelner Bundesstellen, sondern auch «Querschnittsprüfungen» enthält. So fand beispielsweise die Prüfung der Verwaltung der beschlagnahmten Güter in der Bundesverwaltung bei fünf Behörden bzw. Ämtern statt. Die Evaluation der Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte betraf drei Stellen. In Anhang 5 führt Tabelle 3 alle geprüften Stellen auf.

Kapitel 2 beschreibt die wichtigsten Ergebnisse der Prüfungen und Evaluationen, angefangen beim Bundesrat über die eidgenössischen Departemente bis zu den Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden. Die Art der von diesen Geprüften oder ihren jeweiligen Stellen akzeptierten Empfehlungen wird ebenfalls erwähnt. Kapitel 3 konzentriert sich auf drei bei den Arbeiten der EFK festgestellte wiederkehrende Themen: Bekämpfung der Geldwäscherei, Qualität und Verfügbarkeit der Computerdaten sowie Koordination zwischen Kantonen und Bund.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Hauptergebnisse und Empfehlungen

2.1 Der Bundesrat und seine Mittel für die Korruptionsbekämpfung

Der Bundesrat ist den Empfehlungen der EFK zur Sensibilisierungsarbeit der Bundesbehörden im Rahmen der Korruptionsbekämpfung nicht gefolgt. Worum ging es genau? 2018 wollte die Regierung das Mandat der Interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDAG) Korruptionsbekämpfung erneuern. Die Arbeitsgruppe war 2008 nach mehreren Empfehlungen eines Peer-Reviews der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO)⁸ des Europarats gebildet worden. Mit ihr sollten insbesondere der Informationsaustausch, die Koordination, die Prävention und die Sensibilisierung der Akteure, die dem Korruptionsrisiko ausgesetzt sind, gestärkt werden.

Vor der Erneuerung des Mandats führte die EFK eine Prüfung der IDAG durch und informierte den Bundesrat über die Ergebnisse⁹. Die Prüfung ergab, dass die der Gruppe bereitgestellten Mittel für die angestrebten Ziele nicht ausreichen. Für mehr Wirksamkeit müssten die Unabhängigkeit der Gruppe, ihre finanziellen und personellen Ressourcen, ihre Kompetenzen, ihre Autorität, ihr institutionelles Gedächtnis und ihre Visibilität für die Öffentlichkeit gestärkt werden. Ohne dies könne die IDAG keine Strategie zur Korruptionsbekämpfung in der Schweiz erarbeiten und werde sie auf eine Milizorganisation reduziert, die unter dem Patronat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) Fachkonferenzen durchführe.

Die EFK empfahl, ein IDAG-Sekretariat mit Fachleuten und die Funktion eines bzw. einer Beauftragten für Korruptionsbekämpfung zu schaffen. Sie oder er würde auf Bundesebene als Koordinationsstelle fungieren und das Gemeinwesen und die Zivilgesellschaft sensibilisieren. Diese Neuausrichtung würde eine organisatorische Änderung ohne zusätzliche Ressourcen voraussetzen. Synergien zwischen den Bundesakteuren wären ebenso möglich wie ein besserer Einsatz der Mittel, die auf mehrere Departemente aufgeteilt sind¹⁰.

Schliesslich erneuerte der Bundesrat das Mandat der IDAG unter Berücksichtigung eines Teils der EFK-Empfehlungen – Ausarbeitung einer Bundesstrategie zur Korruptionsbekämpfung, Schaffung eines Informationsnetzwerkes mit den Kantonen –, aber ohne die Ressourcen oder die Positionierung der Gruppe anzutasten. Die EFK hat die Ablehnung eines Teils der Empfehlungen zur Kenntnis genommen und verfolgt das Dossier weiter.

⁸ Die Schweiz ist seit 1. Juli 2006 Mitglied der GRECO. Die Ergebnisse der Evaluationen sind der Öffentlichkeit zugänglich und werden veröffentlicht auf: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/switzerland>.

⁹ Der Prüfbericht PA 17436 ist auf der Website der EFK verfügbar.

¹⁰ Diese Empfehlungen wurden von der NGO Transparency International mit einem offenen Brief an die Finanzdelegation öffentlich unterstützt (https://transparency.ch/wp-content/uploads/2019/01/Brief_FinDel_de.pdf).

2.2 Die Baustellen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements

Das Bundesamt für Justiz (BJ) war spezifischer Gegenstand von vier Prüfungen (Aufsicht über die Register, internationale Rechtshilfe), während das Bundesamt für Polizei (fedpol) zu zwei eigenen Themen geprüft wurde (Geldwäscherei und Bekämpfung der Cyberkriminalität). Zudem wurde eine spezialisierte Einheit des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) geprüft (Abhörmassnahmen).

In drei anderen Fällen waren die Einheiten des EJPD nicht die einzigen geprüften Einheiten. Die Prüfergebnisse sind weiter unten in diesem Bericht enthalten (Rückgabe von Potentatengeldern in Kapitel 2.5; Verwaltung der beschlagnahmten Güter und Programm Joining Forces in Kapitel 2.6).

Mängel in der Oberaufsicht über das Register des Bundesamts für Justiz

Die EFK hat die Oberaufsicht über das Handelsregister, jene über Schuldbetreibung und Konkurs und schliesslich jene über das Grundbuch geprüft. Diese Register spielen für das ordnungsgemässe Funktionieren der Schweizer Wirtschaft eine grundlegende Rolle. Hinsichtlich der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität hat die EFK indessen auf verschiedenen Ebenen Mängel festgestellt, die sich auf die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität auswirken.

Im Fall des **Handelsregisters**¹¹ zeigte die Prüfung der EFK 2018, dass für die kantonalen Handelsregisterämter weder bei der Eintragung einer Firma noch später eine Überprüfungspflicht besteht. Unter solchen Umständen war es schwierig, vor Ort zu bestätigen, dass Listen mit den Inhaberaktien und den wirtschaftlich Berechtigten der Aktiengesellschaften existieren und aktualisiert werden. Diese Situation wurde von der EFK als unbefriedigend beurteilt.

Den Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) und des Globalen Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) folgend beschloss die Bundesversammlung 2019, Inhaberaktien abzuschaffen (ausser für an der Börse kotierte Unternehmen oder Unternehmen mit Bucheffekten)¹². Der Gesetzgeber sah aber keine Kontrolle vor, um sicherzustellen, dass die Aktiengesellschaften über ein aktuelles Aktienregister¹³ verfügen und dieses über die wirtschaftlich Berechtigten Auskunft gibt¹⁴. Die Kontrolltätigkeit hinsichtlich der Handelsregister wurde in diesem Bereich nicht ausgebaut.

In einem weiteren Punkt hat die EFK festgestellt, dass es die Rechtsgrundlagen bei den Handelsregistern nicht erlauben, spezifische Kontrollen vorzunehmen, wenn der Verdacht besteht, dass die Namens- oder Organänderung eines Unternehmens in betrügerischer Absicht erfolgt (zum Beispiel Prüfung der finanziellen Situation und des Bestehens einer Aktivität, bevor die Änderungen genehmigt werden). Die EFK ist der Ansicht, dass solche

¹¹ Der Prüfbericht PA 16615 ist auf der Website der EFK verfügbar.

¹² Das Bundesgesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des Globalen Forums trat am 1. November 2019 in Kraft. Siehe Bundesblatt 2019 4313.

¹³ Artikel 686 OR.

¹⁴ Artikel 697j OR.

Kontrollen nützlich wären, um betrügerische Konkurse zu verhindern. Eine Empfehlung in diesem Sinn wurde abgegeben und vom BJ akzeptiert.

Im Bereich **Schuldbetreibung und Konkurs**¹⁵ stellte die EFK eine fehlende Vernetzung der Datenbanken der Betreibungs- und Konkursämter (BKA) fest¹⁶. Folglich ist die Vollständigkeit der Daten auf Systemebene nicht sichergestellt. So ist es ohne grössere Schwierigkeiten möglich, je nach Wahl des BKA einen einwandfreien Betreibungsauszug zu erhalten.

Bis heute gibt es kein Projekt für die Schaffung eines nationalen Betreibungs- und Konkursregisters oder für das Vorantreiben der Vernetzung der BKA-Datenbanken. Der Bundesrat hat ein Projekt für einen nationalen Adressdienst aufgelegt. Nach Abschluss des Projekts durch das Bundesamt für Statistik (im Prinzip 2024) sollten die Behörden, auch die BKA, über ein nationales Adressverzeichnis der natürlichen Personen auf der Grundlage der AHV-Nummer verfügen. Dieses Register ist die Voraussetzung für eine allfällige Vernetzung der BKA-Datenbanken.

Vor diesem Hintergrund hat die EFK dem BJ empfohlen, gemeinsam mit den Kantonen die langfristige Machbarkeit einer Vernetzung der BKA-Datenbanken zu prüfen, um die Vollständigkeit der Schuldnerdaten zu gewährleisten. Diese Vernetzung würde die Suchbemühungen der Gläubiger erleichtern und Schuldner, die die derzeitige Datenfragmentierung ausnutzen, abschrecken.

Die Oberaufsicht über das **Grundbuchwesen**¹⁷ sieht sich bedeutenden Herausforderungen gegenüber. Mehreren Fachleuten, Organen und anderen Quellen¹⁸ zufolge ist der Immobiliensektor aufgrund seiner Beschaffenheit weiterhin beliebt für das Einschleusen von Geldern illegaler Herkunft in den legalen Finanzkreislauf. Das dem BJ angegliederte Eidgenössische Amt für Grundbuch- und Bodenrecht (EGBA) sieht keinen rechtlichen Handelsspielraum, um diese Gefahr zu minimieren.

Die strategischen und konzeptuellen Grundlagen des EGBA stellen zwar ein ausreichendes Fundament für die Oberaufsicht dar. In Anbetracht des Risikos der Geldwäscherei sollte dieses Problem aber vertieft analysiert und sollten die Grundbuchverwaltungen und Aufsichtsbehörden der Kantone sensibilisiert werden. Die Grundbuchaspekte sollten bei der Inspektion ebenfalls angesprochen werden, zum Beispiel beim Kauf von Immobilien durch im Ausland ansässige Personen.

Die EFK gab die Empfehlung ab, die strategischen und konzeptuellen Grundlagen des EGBA weiterzuentwickeln und so deren Inhalt auf Themen und Risiken in Zusammenhang mit der Geldwäscherei auszuweiten. Gegebenenfalls sind im Rahmen der Oberaufsicht Massnahmen festzulegen.

¹⁵ Der Prüfbericht PA 20236 ist auf der Website der EFK verfügbar.

¹⁶ Zur Erinnerung: Die Kantone sind für die Organisation und Aufsicht der BKA zuständig. Die Oberaufsicht über die einheitliche Anwendung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) fällt dem BJ zu.

¹⁷ Der Prüfbericht PA 21529 ist auf der Website der EFK verfügbar.

¹⁸ Bericht der Bundeskriminalpolizei, Geldwäscherei im Immobilienmarkt, fedpol, Mai 2013; Transparency International, Die Schlupflöcher für Geldwäscherei im Schweizer Immobilienmarkt, Oktober 2017; «Die Tricks der Geldwäscher bei Hausverkäufen», Tages-Anzeiger, 28.2.2022.

Diskrepanzen hinsichtlich einer effizienteren Bearbeitung der Ersuchen um internationale Rechtshilfe

Die internationale Rechtshilfe in Strafsachen ist ein notwendiges Rädchen bei der Bekämpfung der grenzübergreifenden Wirtschaftskriminalität. In Anbetracht der Grösse des Schweizer Finanzplatzes sind dieser Mechanismus und sein ordnungsgemässes Funktionieren für die Schweiz und ihren Ruf im Ausland von entscheidender Bedeutung. Die Schweizer Gerichtsbehörden werden so denn auch häufig in Anspruch genommen und leisten mehr Hilfe als sie von ihren ausländischen Kollegen anfordern. Zwischen 2014 und 2018 hat unser Land durchschnittlich 2300 Rechtshilfeersuchen pro Jahr erhalten. Davon wurden 88 Prozent von den Staatsanwaltschaften der Kantone behandelt.

Die Evaluation dieses Dispositivs in der Kompetenz des Bundes¹⁹ durch die EFK dokumentiert zum ersten Mal die Arbeit der Schweizer Behörden aus quantitativer und qualitativer Sicht. Ihre Qualität und die gelieferten Bestandteile werden im Ausland gelobt. Abgesehen von diesem Punkt weisen die Feststellungen und Einschätzungen dieser Evaluation auf kritische Aspekte hin. Die Verfahren sind komplex, langsam – im Durchschnitt 290 Tage pro Ersuchen – und involvieren eine Unzahl von Akteuren, zu denen die kantonalen Strafverfolgungsbehörden gehören, die nicht über das nötige Werkzeug für diese Aufgaben verfügen. Das BJ ist rechtlich dem Gebot der raschen Erledigung verpflichtet, um die Aufsicht über dieses Dispositiv sicherzustellen. Das BJ kumuliert Aufsichts- und Vollzugfunktionen, da es für die US-amerikanischen Rechtshilfeersuchen zuständig ist²⁰.

Die EFK hat den entscheidenden Einfluss des Beschwerderechts auf die Rechtshilfeverfahren in Zahlen aufgezeigt. Dieses Grundrecht wird von den Beschuldigten in erster Linie verwendet, um Zeit zu gewinnen. So werden lediglich 7 Prozent der beim Bundesstrafgericht (BStGer) eingereichten Beschwerden gutgeheissen und die Rechtshilfe wird schlussendlich nach durchschnittlich drei bis sechs Monaten in den meisten Fällen gewährt. Wird die Rechtssache vor das Bundesgericht (BGer) gebracht, tritt dieses in 90 Prozent der Beschwerden nicht ein und heisst nur 3 Prozent der Beschwerden gut.

Trotz dieser Argumente hat das BJ die Empfehlungen der EFK weitgehend abgelehnt²¹. Die erste Ablehnung betrifft die Empfehlung, zu prüfen, ob internationale Rechtshilfeersuchen in Strafsachen von einer Behörde mit ausreichend Erfahrung behandelt werden können, um die Staatsanwaltschaften kleiner Kantone zu entlasten. Die zweite Ablehnung betraf das Festlegen von klaren Zielen für die Vollzugsbehörden und die Verbesserung der Qualität der Daten und Statistiken, um die Aufsicht des BJ zu stärken. Einzig die Verbesserung der Daten und Statistiken wird vorgenommen. Die dritte Ablehnung bezieht sich auf eine Reihe von Vereinfachungen auf rechtlicher Ebene (Revision des IRSG, Kohärenz der Rechtsgrundlagen für die Rechtshilfe), auf die das BJ eintrat, ohne Fristen zu setzen. Es lehnte zudem ab, seine Aufsichts- und Vollzugfunktionen zu trennen. Hingegen wird das BJ eine vierte Empfehlung umsetzen und seinen Informationsgrad verbessern, beispielsweise,

¹⁹ Das BJ leitet die Rechtshilfeersuchen zur Erledigung an die BA, die 26 kantonalen Staatsanwaltschaften und an Bundesverwaltungsbehörden weiter. Es stellt die Aufsicht über die Behandlung der Ersuchen sicher.

²⁰ Der Prüfbericht PA 18293 ist auf der Website der EFK verfügbar. Parallel zur Evaluation führte Prof. Nadja Capus (Universität Neuenburg) eine vergleichende Studie durch, die auf der gleichen Internetseite veröffentlicht wurde.

²¹ 2020 gab die EFK 257 Empfehlungen ab. Einzig 3 wurden vollständig oder teilweise von den Geprüften abgelehnt, in diesem Fall dem BJ. Quelle: Jahresbericht der EFK 2020, S. 78, verfügbar auf der Website der Einrichtung.

wenn die internationalen Rechtshilfeersuchen auf direktem Weg bei den kantonalen Staatsanwaltschaften gestellt werden, ohne über die Bundesbehörde zu laufen.

Häufige Klagen der Fachleute betreffen die Langsamkeit der Rechtshilfe. Sie betonen zudem die Notwendigkeit der IRSG-Revision²². Diese Feststellung wurde in den Gesprächen mit den Ansprechpersonen der EFK bestätigt. Was dies betrifft, unterstützt die neue Leitung der BA das Revisionsverfahren des IRSG.

Fehlende Transparenz bei den Kosten für die elektronische Überwachung

Die EFK hat den Nutzen, die Kosten und die Finanzierung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs geprüft²³. Diese Überwachung liefert den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Kantone bei Ermittlungen Informationen. Der Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF) des EJPD dient als Schnittstelle zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den Fernmeldediensteanbietern²⁴.

Bei diesem Dispositiv fehlt die Kostentransparenz. Die Fernmeldediensteanbieter weigerten sich, ihre detaillierten Preise zur Verfügung zu stellen, obwohl sie für die ausgeführte Überwachung Gebühren erheben. 2017 beispielsweise erhielten diese Anbieter vom Dienst ÜPF 8,9 Millionen Franken. Für seine Eigenleistung verbuchte dieser Dienst 4,1 Millionen Franken. Die Strafverfolgungsbehörden, die in dieser Zeit elektronische Überwachungen anforderten, zahlten insgesamt 13 Millionen Franken.

Diese Summe deckt die Gesamtheit der Betriebs- und Investitionskosten des Dienstes ÜPF, die sich laut diesem 2017 auf 29,3 Millionen beliefen, aber nicht ab. Es stellte sich heraus, dass der tatsächliche Deckungsgrad der Leistungen dieses Dienstes bei 27 Prozent liegt, obwohl der Bundesrat einen Zielwert von 70 Prozent vorgibt. Die von der EFK abgegebenen und vom Geprüften akzeptierten Empfehlungen zielen auf mehr Transparenz und einen höheren Kostendeckungsgrad ab.

Bei der Bekämpfung von Verbrechen im Allgemeinen und der Wirtschaftskriminalität im Besonderen ist die elektronische Überwachung für die Strafverfolgungsakteure von Nutzen. Deren Befragung zeigte, dass diese Massnahmen zum Erfolg führen, wenn sie mit anderen Massnahmen kombiniert werden.

Die gleichen Akteure betonten, dass sie diese Überwachungsmaßnahmen abhängig von den Erfolgsaussichten und den verfügbaren Personalressourcen anordnen. In diesem Hinblick können die dem Dienst ÜPF zu zahlenden Gebühren ein ausschlaggebendes Kriterium sein und führten bereits dazu, dass teilweise auf solche Massnahmen verzichtet wurde. Laut der Befragung der EFK stellen diese Kosten ungefähr die Hälfte der externen Kosten der Befragten dar. Es besteht folglich ein Zielkonflikt zwischen den Gebühren und Entschädigungen einerseits, die zunehmen, um die Kosten der Anbieter und des Dienstes ÜPF zu decken, und den Strafverfolgungsbehörden andererseits, die sich anderen, weniger

²² Die Langsamkeit in der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich gibt laut Patrick Lamon, dem ehemaligen Verantwortlichen für Geldwäschereifälle der BA, Anlass zu grosser Sorge und wird häufig unterschätzt («La Suisse attend souvent les remontrances internationales pour légiférer», heidi.news, 25.5.2021, besucht am 17.5.2022). Ein Genfer Magistrat merkte an, dass die Schweiz bei der Zusammenarbeit eines der langsamsten Länder in Europa sei. Er verstehe die Klagen seiner ausländischen Kollegen über die Langsamkeit der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen («Yves Bertossa: Der Gesetzgeber gibt uns nicht genügend Instrumente, um effizient gegen Korruption vorzugehen», Public-Eye Magazin Nr. 31, September 2021, S. 26).

²³ Der Prüfbericht PA 17649 ist auf der Website der EFK verfügbar.

²⁴ Bei der Prüfung waren die am meisten betroffenen Anbieter Swisscom, Sunrise, Salt und Lycamobile.

kostspieligen Ermittlungsmassnahmen zuwenden. So steht entweder ein Effizienzverlust bei der Strafverfolgung oder aber eine Senkung der Finanzierungsbasis des Dienstes ÜPF zur Auswahl.

2.3 Bilanz über die Edelmetallkontrolle und die Amtshilfe in Steuersachen beim Eidgenössischen Finanzdepartement

Verbesserung der Qualität der Aufsicht über den Edelmetallhandel

Bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität beurteilt die staatliche Edelmetallkontrolle die tatsächliche Herkunft der Metalle und die Gefahr der Geldwäscherei über in der Schweiz tätige Unternehmen. Die Kontrolle des Sektors erfolgt auf zwei Arten. Einerseits wird sie in den Zollstellen des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) durchgeführt²⁵. Andererseits geschieht sie bei der Überprüfung der Qualität und der Angabe des Feingehalts der Waren aus Gold, Silber, Platin und Palladium durch die Edelmetallkontrolle (EMK), einer Einheit des BAZG.

2018 wurden knapp 2300 Tonnen in die Schweiz eingeführtes Gold (im Wert von CHF 63 Mrd.) den Zollstellen des BAZG zur Prüfung vorgelegt. Im gleichen Zeitraum kontrollierte die EMK die Einfuhr von Uhren und Schmuck aus Edelmetall im Wert von 18 Milliarden Franken. Sie ist ausserdem für die Überwachung des Binnenmarktes und des Schmelzens von Edelmetallen zuständig. Die Ergebnisse der Prüfung der EFK zeigten, dass sich die Wirksamkeit durch eine verstärkte Edelmetallkontrolle und eine engere Koordination zwischen BAZG und EMK bedeutend verbessern liesse. Dadurch könnten die Risiken der illegalen Herkunft von Edelmetallen und der Geldwäscherei eingegrenzt werden.

Die Prüfung der EFK nimmt Bezug auf die Edelmetallkontrollverordnung (EMKV), die den Edelmetall-Schmelzern eine Sorgfaltspflicht hinsichtlich der Herkunft der Edelmetalle vorschreibt. Bis Anfang 2019 beschränkte sich die Aufsicht der EMK auf kurze administrative Kontrollen bei den Edelmetall-Schmelzern. Zwei Pilotinspektionen der EMK lieferten Ende 2019 Hinweise auf die Risiken der Nichteinhaltung der EMKV-Bestimmungen bei diesen Akteuren. Sie deckten zudem Lücken im Aufsichtsdispositiv sowie das Fehlen klarer Kriterien und die sehr begrenzten Sanktionsmittel der Kontrollbehörden auf. Es wurden Empfehlungen abgegeben, um die Situation zu verbessern. Diese wurden vom Geprüften akzeptiert.

Da das Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (GwG) während der Prüfung der EFK revidiert wurde, wurde es nur am Rande behandelt. Der Dachverband der Schmelzindustrie forderte, dass die EMK mit der Aufsichtsfunktion über die Finanzintermediäre des Edelmetallbereichs betraut wird. Dies warf die Frage nach dem Anwendungsbereich dieser Aufsicht auf, da sich dieser auf die Transaktionen mit Edelmetallen zwischen Finanzintermediären und Geldinstituten beschränkte. Die EFK bedauerte, dass der Ankauf von Schmelzgut vom Geltungsbereich ausgeschlossen ist. Dies sei ein heikler Teilbereich des Edelmetallhandels. Die EMK beschränke sich so auf die Prüfung des Handels mit bereits eingeschmolzenen Goldbarren zwischen den Handelsprüfern und den Geldinstituten.

²⁵ Ehemals Eidgenössische Zollverwaltung.

Amtshilfe in Steuersachen tut sich schwer, die internationalen Empfehlungen zu erfüllen

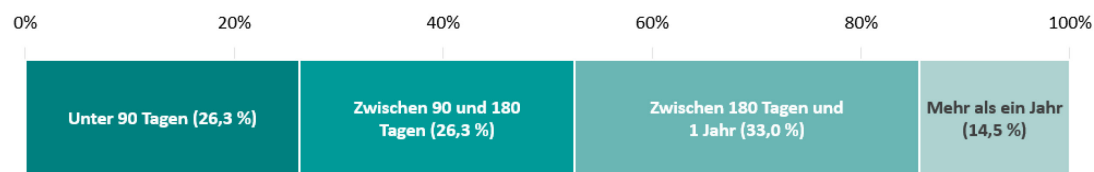
Infolge des internationalen Drucks akzeptierte der Bundesrat am 13. März 2009 das Musterabkommen der OECD zur Steueramtshilfe ohne Einschränkungen. Die Schweiz wendete diesen Entscheid an, indem sie ihre Doppelbesteuerungsabkommen anpasste. Das Bundesgesetz über die internationale Amtshilfe in Steuersachen ist seit Februar 2013 in Kraft.

Die EFK prüfte, ob die Bewirtschaftung dieser Amtshilfe durch die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) zweckdienlich und wirksam ist. Diese Einheit verfügt über sieben Vollzeitstellen für Anfragen von Drittländern und Schweizer Ersuchen ans Ausland²⁶. Die Prüfergebnisse waren gut, weshalb die EFK keine Empfehlungen formulierte.

In Bezug auf eine Empfehlung des Globalen Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke der OECD deckte die Prüfung aber einen kritischen Punkt auf. Das Globale Forum empfiehlt eine Bearbeitungszeit von 90 Tagen für die Erledigung der Ersuchen. Zwischen 2015 und 2018 behandelte die Schweiz nur 26 Prozent der erhaltenen Dossiers innert dieser Zeit (siehe Infografik 1). Die ESTV erklärte dieses Ergebnis mit den Besonderheiten des Schweizer Verfahrens, das eine vorgängige Mitteilung an die Steuerpflichtigen erfordert, bevor Informationen bereitgestellt werden. Die Erhöhung der Personalressourcen der ESTV oder eine Optimierung ihrer IT können folglich die Bearbeitung der Dossiers nicht beschleunigen, um den internationalen Empfehlungen zu entsprechen. Im Globalen Forum könnte folglich ein Reputationsrisiko entstehen, was die Bearbeitungszeit der Amtshilfe in Steuersachen der Schweiz betrifft.

Wie schnell bearbeitet die Schweiz Ersuchen aus dem Ausland?

Zwischen 2015 und 2018 erhielt die Schweiz 3252 Ersuchen (Bruttodaten, ohne Abklärung). Das Globale Forum über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke empfiehlt für diese Ersuchen eine Bearbeitungszeit von 90 Tagen.



Infografik 1 – Bearbeitung der ausländischen Amtshilfeersuchen in Steuersachen. Quellen: ESTV, EFK.

2.4 Modernisierung der Stiftungsaufsicht beim Eidgenössischen Departement des Innern

Eine fragmentierte und lückenhafte Aufsicht gepaart mit fehlender Transparenz in Steuersachen

Die Eidgenössische Stiftungsaufsicht (ESA) ist dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (GS-EDI) angegliedert. Die EFK besuchte sie zweimal: 2015 und 2021. Anhaltende Verzögerungen in der Bearbeitung der Dossiers machen die Probleme im Zusammenhang mit der Organisation, der Risikoanalyse und fehlenden Ressourcen deutlich.

²⁶ Zwischen 2013 und 2018 überwogen die ausländischen Ersuchen (99,6 %) gegenüber den Schweizer Ersuchen (0,4 %).

2015 beurteilte die EFK die Wirksamkeit der Aufsicht über die gemeinnützigen (den sogenannten «klassischen») Stiftungen²⁷. Zu diesem Zeitpunkt waren 13 075 davon in der Schweiz registriert, mit einem Vermögen von über 100 Milliarden Franken. Die geografische Zweckausrichtung dieser Stiftungen entscheidet darüber, welches Organ für die Aufsicht über ihre Tätigkeiten zuständig ist. Dieses kann sich auf Gemeinde-, Bezirks-, Kantons- oder Bundesebene befinden. Die EFK zählte über 380 Aufsichtsorgane, darunter die ESA, 19 kantonale Organe und etwa 360 weitere in den Gemeinden und Bezirken. Laut einer Hochrechnung der EFK kümmerten sich 56 Vollzeitstellen um diese Stiftungsaufsicht.

Diese fragmentierte Aufsicht führt zu einer ganzen Reihe von Lücken: unvermeidbare Interessenskonflikte auf Gemeindeebene, notorische organisatorisch bedingte Ineffizienz, Mangel an genügender Fachkompetenz usw. Dies geht so weit, dass die Ausgliederung der kantonalen Aufsichtsbehörden in öffentlich-rechtliche Anstalten sowie partielle kantonale Zusammenschlüsse zu begrüssen sind, um den Anforderungen an die Professionalisierung und die Unabhängigkeit zu entsprechen. Auf Bundesebene kumulierte die ESA bei der Kontrolle der Rechenschaftsablage (30 % der Dossiers) Arbeitsrückstände und verfügte über keine geeignete Risikoanalysemethode für die Aussortierung der wichtigeren Fälle, um sie prioritär zu behandeln.

Bezüglich der Steuerbefreiung und des Risikos von unberechtigterweise umgangen Steuern wollte die EFK in Erfahrung bringen, ob sich die kantonalen Steuerverwaltungen eng an die rechtlichen Vorschriften halten und diese einheitlich umsetzen. Dies liess sich von der EFK weder bestätigen noch widerlegen. Die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) verwehrte ihr den Zugang zu den Steuerdaten der Kantone. Die EFK stellte eine geringe Transparenz und eine schlecht entwickelte Datenbasis im Schweizer Stiftungswesen fest: Weder bei der ESTV noch bei der SSK gibt es ein zentralisiertes Stiftungsregister. Es gibt auch keine Schätzungen zu den Auswirkungen der Steuerbefreiung, die den Stiftungen gewährt wird.

Was die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität betrifft, stimmt die EFK den Fachleuten zu, die die Gefahr der Geldwäscherei über klassische Stiftungen als gering einschätzen. Anders verhält es sich mit den Vereinen, die nicht ins Handelsregister eingetragen werden und keine Revisionspflichten erfüllen müssen.

Die Stiftungsaufsicht muss ihr Wissen mit Dritten teilen können

Die ESA war 2021 Gegenstand einer spezifischen Prüfung. Sie beaufsichtigt über einen Drittel der in der Schweiz niedergelassenen Stiftungen mit einem Vermögen von insgesamt knapp 40 Milliarden Franken. Sie wacht über eine zweckgemässe Verwendung dieser Gelder gemäss den Statuten der Stiftungen. Die Prüfung zeigte noch bedeutende Arbeitsrückstände. Die Situation hat sich in den letzten zehn Jahren kaum verbessert. Bis zum Reorganisationsprojekt war das Betreuungsverhältnis nach wie vor hoch, während die Prozesse und Strukturen der ESA mit dem Wachstum des Aufsichtsbereichs nicht Schritt hielten. Juristische Mitarbeitende betreuten durchschnittlich 330 Stiftungen²⁸.

²⁷ Der Prüfbericht PA 15570 ist auf der Website der EFK verfügbar. Am Rande dieser Arbeit wurde bei Dr. Erich Peter (Valex AG) ein Gutachten in Auftrag gegeben, um mit einer juristischen Analyse zu überprüfen, ob der Wille des Gesetzgebers (und der Rechtsprechung) hinsichtlich der konkreten Aufsichtsaufgaben verständlich ist, insbesondere Artikel 84 Absatz 2 ZGB. Dieses Gutachten ist ebenfalls auf der Website der EFK verfügbar.

²⁸ Ende 2021 zählte die ESA 23,3 Vollzeitstellen und verfügte über ein Budget von 3,96 Millionen Franken.

2018 wurde mit Reformen begonnen, die bis im ersten Halbjahr 2022 zu einer verbesserten Effizienz und Wirksamkeit der ESA führen sollten. Die EFK begrüsst diese Modernisierungs- und Digitalisierungsanstrengungen der Aufsicht sowie den risikoorientierteren Ansatz ihrer Arbeitsweise. Die ESA sollte zudem ihr Aufsichtsportfolio bereinigen, indem sie inaktive Stiftungen (ungefähr 5 %) und Stiftungen, die in die Aufsicht anderer Behörden fallen, namentlich der kantonalen, liquidiert.

Bezüglich der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität zeigt diese Prüfung, dass die von der ESA geprüften Dossiers manchmal Auffälligkeiten enthalten (fragwürdig erscheinende Steuerbefreiungen, potenzielle Geldwäscherei, Betrugsrisiko usw.)²⁹. Dieses vertiefte Aktenkenntnis wird leider nicht mit anderen Bundesbehörden wie der ESTV oder der MROS geteilt. Die EFK empfahl dem GS-EDI, diesen Punkt zu klären, was der Geprüfte akzeptierte.

2.5 Fragmentierung der Rechtsgrundlagen schränkt das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten bei der Rückerstattung eingezogener Vermögenswerte ein

Die EFK hat die Rückerstattungspraxis der Bundesbehörden für Vermögenswerte geprüft, die unrechtmässig von Kleptokraten oder politisch exponierten Personen (PEP) erworben wurden³⁰. Eine Rückerstattung erfolgt, wenn von Strafverfolgungsbehörden blockierte Mittel nach einem Gerichtsverfahren konfisziert werden, um sie den geschädigten Personen oder Staaten zurückzuerstatten. Drei weitere Behörden sind Teil dieses Dispositivs: das EDA und, in geringerer Masse, die BA (oder die kantonalen Staatsanwaltschaften) und das BJ. Der Bund hat auf diese Weise in den letzten zwanzig Jahren knapp 2 Milliarden Dollar zurückerstattet.

Diese Rückerstattungen spielen bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität eine Schlüsselrolle. Der Bund verpflichtet sich auf internationaler Ebene konkret, diese unrechtmässig erworbenen Gelder möglichst rasch und transparent zurückzugeben und dabei vor Ort Projekte für die betroffene Bevölkerung zu finanzieren. Ausserdem dienen die Rückerstattungen der Prävention, dass unrechtmässig erworbene Vermögenswerte den Weg zurück in Institute des Schweizer Finanzplatzes finden.

Die EFK schlug mehrere Verbesserungen vor, die zu einem grossen Teil vom Bundesrat akzeptiert wurden. Auf rechtlicher Ebene sind die mangelnde Kohärenz zwischen den Rechtsgrundlagen und das Fehlen klarer Kriterien bei einer Rückerstattung zu beheben. Auch wenn sich die Schweiz mit ihrem Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG) von 2016 als Vorreiterin positionierte, wird dieses nur sehr selten angewandt. Die Behörden verwenden bei der Ermittlung zuerst das IRSG und die nationalen Strafverfahren, das heisst zwei Kanäle, die keine rechtlichen Bedingungen für die Rückgabe von Vermögenswerten vorsehen.

Diese komplexe Rechtslage führt zu einer administrativen Komplexität, bei der sich drei Behörden um die Rückerstattung der Vermögenswerte kümmern. Dabei geht der Überblick

²⁹ In Genf beispielsweise hat die kantonale Stiftungsaufsicht und Aufsichtsbehörde der Vorsorgeeinrichtungen 2016 den Fall einer Stiftung aufgedeckt, die für die Steuerumgehung gegründet wurde (in Tribune de Genève, 16.4.2022, S. 9).

³⁰ Der Prüfbericht PA 18369 ist auf der Website der EFK verfügbar.

verloren und es besteht keine Zahlentransparenz. Nach einer langen Datensammlungsarbeit hielt die EFK fest, dass das BJ über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen 20 Millionen Franken zurückerstattet hat (2015–2019). Ende 2019 hat die BA Brasilien 400 Millionen Franken zurückerstattet (Petrobras-Dossier). Aber auch dem Bund flossen PEP-Gelder zu: Er erhielt 88 Millionen Franken von der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen und weitere 36 Millionen im Rahmen von Bundesstrafverfahren.

Das Erwartungsmanagement in den betroffenen Ländern lässt sich nur schwer mit den Gerichtsverfahren vereinbaren, die manchmal bis zu fünfzehn Jahre dauern. Der Bund hat zu schnell zu viele Ergebnisse versprochen. Dies führt zu Frustration und schafft eine echte Diskrepanz gegenüber den erklärten Absichten. Aus Sicht der EFK müssen die verschiedenen Strategien zur Bekämpfung von Korruption und Geldwäscherei und insbesondere die Kommunikation besser aufeinander abgestimmt werden.

Des Weiteren ist die lokale Zivilgesellschaft besser einzubeziehen. Die EFK hat festgestellt, dass die Delegation der Rückerstattungsprogramme an internationale Organisationen keine Garantie für Transparenz ist. Ausserdem zeigt sich das EDA während der Realisierung der Projekte zurückhaltend. Obwohl das Engagement der Zivilgesellschaft bei der Nachverfolgung als wesentliches Prinzip der Rückerstattung von Vermögenswerten präsentiert wird, bleibt es vor Ort die Ausnahme.

2.6 Strafverfolgungs- und Justizbehörden

Bessere Verwaltung der beschlagnahmten Güter, um der Gefahr von Fehlern und Betrug vorzubeugen

Jedes Jahr blockieren die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden hunderte Millionen Franken, bei denen der Verdacht besteht, dass sie durch illegale Aktivitäten erlangt worden sind³¹. Obgleich 2016 keine eindeutigen Statistiken vorlagen, konnte die EFK einen Betrag von knapp 8,2 Milliarden Franken beziffern, die von fünf Bundesbehörden beschlagnahmt worden waren. Drei Viertel dieser Gelder waren von der BA blockiert worden, der Rest vom BJ, der ESTV, dem BAZG und dem BStGer. Die EFK analysierte die Verwaltung dieser beschlagnahmten Volumen mit einer Querschnittsprüfung³². Dabei wurde in keinem Fall eine schlechte Verwaltung erkannt.

Das ändert aber nichts an der Heterogenität der Praxis bei diesen Stellen, für welche die Verwaltung der blockierten Vermögenswerte der ESTV ein Beispiel ist. Im Allgemeinen werden die Risiken in Zusammenhang mit der Verwaltungstätigkeit als zweitrangig betrachtet. Die EFK empfahl, diese Aufgabe besser zu überwachen, um sowohl bei den Inventaren als auch bei der Überwachung der eingefrorenen Vermögenswerte Fehler und Betrugsfälle zu minimieren. Die Einführung von fallübergreifenden Inventaren wurde von der BA, der ESTV und dem BAZG anerkannt, während das BJ und das BStGer diese Empfehlung zurückwiesen.

Die EFK empfahl dem Bundesrat zudem, die Verordnung über die Anlage beschlagnahmter Vermögenswerte zu überarbeiten³³. Noch heute sind der Inhalt und der Geltungsbereich dieses Texts mehrdeutig. Die vom Bund blockierten Vermögenswerte sind davon

³¹ Laut den Behörden beruhen diese Blockierungen auf verschiedenen Rechtsgrundlagen.

³² Der Prüfbericht PA 16606 ist auf der Website der EFK verfügbar.

³³ SR 312.057.

ausgenommen und diese Rechtsgrundlage sollte eine Vorgabe für die «sichere Verwaltung» enthalten. Der Bundesrat hat die Anpassung dieser Verordnung im Ganzen abgelehnt.

Verbesserung der Zusammenarbeit für die zukünftige elektronische Strafaktenführung

Die EFK prüfte 2020 das Programm «Joining Forces» (JF), das für die Stärkung der Zusammenarbeit im Bundesstrafverfahren und für den Übergang zur elektronischen Aktenführung angedacht war³⁴. Die BA, fedpol und das BStGer sind Teil dieses Programms, dessen Vorbereitungen 2015 begannen. Bei der Prüfung lag die operative Leitung des Programms beim BA-Generalsekretariat.

Bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität ist dieses Programm von grosser Wichtigkeit. Es betrifft die gesamte Bundesstrafverfolgungskette und reicht folglich über die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität hinaus³⁵. Für die EFK ist die Umsetzung dieser gemeinsamen Vision zwischen BA, fedpol und BStGer zielführend und sollte zur Vereinfachung, Vereinheitlichung und Digitalisierung der Prozesse der Strafverfolgungsbehörden des Bundes führen.

Die Kosten von JF werden auf 35 Millionen Franken geschätzt, wovon Mitte September 2020 bereits drei Millionen für externe Kosten aufgewendet worden waren. Bisher war der Fortschritt bescheiden. Von den elf für Ende 2021 geplanten Projekten wurden nur zwei realisiert. Aus diesem Grund wurde das Programm bis Ende 2026 verlängert.

Die EFK ist der Ansicht, dass die Qualität der ersten realisierten Elemente gut ist, aber dass die Programmleitung zu verbessern ist. Im Gegensatz zu den Schwierigkeiten zwischen der BA und fedpol bei der Bekämpfung der Cyberkriminalität (siehe unten) ist die Zusammenarbeit dieser beiden Behörden bei JF gut und wird von allen Seiten begrüsst.

Die Rolle des BStGer und die Zusammenarbeit mit ihm sind problematischer. Das BStGer sagte, dass es seine Unabhängigkeit wahren wolle, und weigerte sich, sich stärker an JF zu beteiligen. Im Zusammenhang mit einem Digitalisierungsvorhaben überzeugt dieses Argument die EFK nicht. Das Gericht sollte seine Erfahrungen und Bedürfnisse stärker in die JF-«Produkte» einbringen. Die EFK gab diesbezüglich eine Empfehlung an das BStGer ab, die dieses zurückwies.

Komplexe Cyberkriminalität: Zusammenarbeit zwischen fedpol und BA durchdenken

Die Cyberkriminalität hat in den letzten zehn Jahren massiv zugenommen, insbesondere im Wirtschaftsbereich, mit der Erpressung von öffentlichen Stellen, Unternehmen und Privatpersonen. Als zentrales Bundesamt und internationale Kontaktstelle unterstützen fedpol und die Bundeskriminalpolizei (BKP) die Kantone³⁶. Die BKP und ihre Spezialabteilungen («IT-Forensik, Cybercrime» und «Wirtschaftskriminalität») unterstützen zudem die BA bei komplexen Cyberkriminalitätsverfahren in der Zuständigkeit des Bundes.

³⁴ Der Prüfbericht PA 20094 ist auf der Website der EFK verfügbar.

³⁵ Die Zuständigkeit der BA bezieht sich auf Vergehen der Bundesgerichtsbarkeit – Staatssicherheit, Terrorismus, Geldwäscherei, Korruption usw. – und ist in den Artikeln 23 und 24 der Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) geregelt.

³⁶ In neun von zehn Fällen der Cyberkriminalität (Bedrohungen, Pädokriminalität im Netz, Kleinanzeigenbetrug usw.) fallen diese Verbrechen in die Zuständigkeit der Kantone.

Die EFK prüfte die Wirksamkeit dieser Bekämpfung der Cyberkriminalität. Im Ganzen sind die Ergebnisse gut. Bedeutende Verbesserungsbereiche bestehen aber bei komplexen Strafuntersuchungen in der Zuständigkeit des Bundes.

Die Zusammenarbeit der BA-Unterabteilung Cyber mit fedpol gestaltet sich weitgehend problemlos. Uneinigkeit besteht jedoch zwischen diesen Behörden hinsichtlich der Schaffung eines «Cyber-Kommissariats» bei der BKP als Pendant zur Unterabteilung Cyber bei der BA. Immer mehr Kantone verfügen denn auch über ein solches Pendant. Diese abweichenden Ansichten zeigen auch, dass die Kommunikation zwischen diesen beiden Behörden nicht immer optimal verläuft. Die EFK empfahl fedpol, die Vor- und Nachteile eines solchen «Cyber-Kommissariats» oder einer anderen Lösung mit der BA zu analysieren, um die Verfügbarkeit der Ressourcen für Cyberkriminalitätsverfahren der BA sicherzustellen.

Die BA kann Phishing-Fälle bearbeiten, wenn sie die Kriterien der Bundesgerichtsbarkeit für organisiertes Verbrechen, Terrorismus und Wirtschaftskriminalität erfüllen oder wenn sie mit der Verwendung von Malware vom Typ «Trojaner» verbunden sind, um Zugang zu einem E-Banking-Konto zu erlangen³⁷. Die Behandlung einiger Phishing-Fälle bereitete der BKP Schwierigkeiten. Bei der Prüfung verfügte sie über keine leistungsstarken und automatisierten Steuerungstools, was ihren Handlungsspielraum und die frühzeitige Erkennung von Problemen einschränkt. Seine Ermittlungsakten könnten nicht ausreichend strukturiert verwaltet werden, ohne Verbindungen zwischen verschiedenen Verfahren herstellen zu können. Diese Schwierigkeiten werden bei der Analyse von rund 170 Phishing-Dossiers deutlich. Die 2017 von der BA angeforderte Analyse wurde erst im Oktober 2020 abgeschlossen. fedpol ist sich dieses Problems bewusst und plant, das Monitoring zu verbessern.

Fortschritte bei der Meldestelle für Geldwäscherei

Im schweizerischen System haben die Finanzintermediäre ihre Verdachtsmeldungen einem Triage- und Analysezentrum zu melden: der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS). Die bei fedpol angesiedelte MROS leitet ihre Analysen und die in diesen Meldungen enthaltenen Informationen nötigenfalls an die Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Kantone weiter, da nur diese Untersuchungen wegen Geldwäscherei einleiten können. Die MROS kann Informationen mit anderen nationalen Behörden und ausländischen Partnerbehörden austauschen (Financial Intelligence Units). 2020 gingen mehr als 5000 Meldungen bei der Triagedrehscheibe MROS ein – eine Zahl, die im siebten Jahr in Folge gestiegen ist und in etwa 15,5 Milliarden Franken ausmacht. 90 Prozent davon stammten von Banken.

Die MROS ist das Herzstück des Schweizer Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei. Die EFK hat geprüft, ob ihre neue strategische Ausrichtung von 2019 den Aufgaben, die sie in Zukunft zu erfüllen hat, wirksam und effizient gerecht wird³⁸. Die Ergebnisse zeigen, dass sie mit der aktualisierten Strategie auf dem richtigen Weg ist. Die MROS hat ihre Rückstände in der Bearbeitung der Verdachtsmeldungen abgebaut. Gleichzeitig konzentriert sie sich auf die wichtigsten Dossiers. Aber allein ist die MROS kein Garant für eine wirksame Geldwäschereibekämpfung. Die Finanzintermediäre müssen ihr ihre Verdachtsmeldungen unverzüglich übermitteln, wenn sie eine verdächtige Transaktion

³⁷ Artikel 24 StPO.

³⁸ Der Prüfbericht PA 20146 ist auf der Website der EFK verfügbar.

oder Geschäftsbeziehung feststellen. Die EFK hat aber konstatiert, dass dieses Gebot der raschen Erledigung von den GwG-pflichtigen nicht immer systematisch eingehalten wird.

Auch die Zusammenarbeit zwischen den Behörden ist delikat. Es stellte sich heraus, dass die MROS in über der Hälfte der Fälle nicht weiss, was mit den Dossiers geschieht, die sie den Strafverfolgungsbehörden übermittelt. Während der Prüfung gaben weder die BA noch die kantonalen Staatsanwaltschaften der MROS diesbezüglich eine vollständige und unverzügliche Rückmeldung. Wurde ein Verfahren eröffnet? Oder wurde im Gegenteil ein Nichteintretensentscheid gefällt? Gab es im weiteren Verfahren einen Schuldspruch? Wenn ja, für welche Beschuldigten und/oder Stellen? Gab es einen Einstellungsentscheid oder einen Freispruch? Diese Antworten könnten der MROS unter anderem helfen, die Qualität ihrer Dossiers, die sie den Strafverfolgungsbehörden übermittelt, und somit ihre Wirksamkeit zu verbessern.

Die Empfehlungen der EFK für eine bessere Wirksamkeit der MROS und ihrer Arbeit in der Geldwäschereibekämpfung wurden von fedpol angenommen.

Klare Verwaltungsverfahren beim Bundesstrafgericht

Die EFK hat die Verwaltungsverfahren und Werkzeuge des BStGer geprüft³⁹. Diese Organisationsprüfung wurde Ende 2016 veröffentlicht und lieferte ein ziemlich gutes Ergebnis, insbesondere in Zusammenhang mit der Zufriedenheit des Personals mit der Nutzung der IT-Infrastruktur sowie in Bezug auf die Zusammenarbeit innerhalb des Gerichts und seines Personals. Letzteres besteht aus über sechzig Personen, wovon knapp ein Drittel Richter sind.

Die EFK hat das fehlende Informatikreglement vermerkt und empfohlen, eines zu verfassen. Was die Risiken betrifft (Sicherheit, Logistik, Schutz vertraulicher Daten, Beschlagnahmung usw.) waren die einschlägige Information und Dokumentation zersplittert. Es fehlte noch eine strategische Risikoanalyse, welche Gegenstand einer zweiten Empfehlung war. In der Zwischenzeit wurden diese beiden Empfehlungen umgesetzt.

³⁹ Der Prüfbericht PA 16592 ist auf der Website der EFK verfügbar.

3 Thematische Schwerpunkte

3.1 Fortdauernde Schwächen im Dispositiv der Geldwäschereibekämpfung

In der Hälfte der betrachteten Prüfungen und Evaluationen sprach die EFK das Thema Geldwäschereibekämpfung im Rahmen der Untersuchung einer Organisation oder Stelle des Bundes am häufigsten an. Ein Beispiel dafür ist die Prüfung der Neuorganisation der Aufgaben der MROS, einer Triage- und Analysebehörde für die Bekämpfung der Geldwäscherei. Die EFK hat indessen weder dieses Dispositiv als Ganzes noch die diesbezüglich mit allen betroffenen Akteuren ergriffenen Massnahmen betrachtet. Aus der Arbeit der EFK kristallisierten sich mehrere Schwächen und folglich ebenso viele finanzielle und Reputationsrisiken für die Schweizer Behörden heraus. In der Folge einige nennenswerte Beispiele:

- Die Prüfung der Oberaufsicht über das Grundbuchwesen zeigte, dass der Immobiliensektor für das Einschleusen von Geldern illegaler Herkunft in den legalen Finanzkreislauf weiterhin beliebt ist.
- Laut Zahlen erhält die MROS nur wenige Meldungen von Sektoren, die für die Geldwäscherei benutzt werden können und die – als Finanzintermediäre – dem GwG unterstellt sind. Der EFK zufolge könnten Behörden, die bei diesen Intermediären Unregelmässigkeiten aufdecken, die Informationsübermittlung an die MROS verbessern. Die Situation der FINMA ist anders und durch das Gesetz klar begrenzt. Die Meldepflicht obliegt den Finanzintermediären, die nach dem derzeitigen Rechtsrahmen ihre Kunden identifizieren, die Herkunft der Gelder klären, Transaktionen plausibel machen müssen usw. Diese Abklärungen können nicht durch die FINMA erfolgen, sondern durch den Vertragspartner – wie eine Bank –, der seinen Kunden kennt. In sehr wenigen Ausnahmefällen und in Übereinstimmung mit dem GwG⁴⁰ kann die FINMA mit der MROS in Verbindung treten. Wenn sich beispielsweise ein Vertragspartner weigert, die erwähnten Abklärungen mit seinem Kunden vorzunehmen und die FINMA diesen Partner, nachdem er bei einer Kontrolle vor Ort oder einer Vorabklärung entsprechend informiert wurde, auf die Pflicht zur Meldung ans die MROS hinweist. Solche Fälle sind sehr selten: In zehn Jahren hat die FINMA sieben Verdachtsmeldungen an die MROS übergeben⁴¹.
- Die ESA kann einen Verdacht auf Geldwäscherei zwar feststellen, aber sie leitet ihre Informationen nicht an die MROS weiter.
- Bei der Edelmetallkontrolle ist das risikoreichste Feld dieses Handels – der Kauf von Schmelzgut – vom Bereich der Aufsicht über die Herkunft dieser Rohstoffe teilweise ausgeschlossen. Die Kontrolle beschränkt sich auf die Prüfung des Handels mit bereits eingeschmolzenen Goldbarren zwischen Handelsprüfern und Geldinstituten.

⁴⁰ Artikel 16, Absatz 2.

⁴¹ « Devoir d'annonce : les banques suisses peuvent mieux faire », in : Gotham City, 20. April 2022 (besucht am 20.6.2022).

Bei der Bekämpfung der Geldwäscherei – aber auch bei der Korruptionsbekämpfung oder beim Informationsaustausch in Steuersachen – zeigen die Untersuchungen der EFK, dass sich die Schweizer Gesetzgebung zeitverzögert an die internationalen Entwicklungen anpasst (FATF, Global Forum, GRECO usw.). Sie nimmt diese Entwicklungen selten vorweg.

Diese Elemente veranschaulichen in den Augen der EFK, dass eine Evaluation des Dispositivs für die Bekämpfung der Geldwäscherei in der Schweiz notwendig wäre, statt auf Mängel hier und da hinzuweisen. Dies wäre auch eine günstige Gelegenheit, um die jüngsten Entwicklungen der einschlägigen Gesetzgebung und ihre Anwendung durch die Bundesbehörden miteinzubeziehen.

Folgende Themen könnten Gegenstand von eigenen Prüfungen sein, da sie über das Thema der Geldwäscherei hinausreichen:

- Die wiederkehrende Kritik bezüglich der Langsamkeit und Ineffizienz des Strafverfahrens bei Geldwäscherei, aber auch der Wirtschaftskriminalität im Allgemeinen, in Zusammenhang mit den Schwierigkeiten der Zwangsmassnahmengerichte (ZMG)⁴². Letztere sind eine der Hauptursachen für die Verlangsamung der Ermittlungen, da ein Einzelgericht allein beträchtliche versiegelte Computerdatenmengen sortieren muss (Festplatten, USB-Sticks, Telefonüberwachungen usw.). Für Wirtschaftsdelikte können solche ZMG-Verfahren bis zur Erschöpfung des Instanzenzugs durchschnittlich bis zu 400 Tage dauern, wodurch die Verjährung drohen kann.
- Das Strafmass wirft Fragen auf. Was die Strafbarkeit der Unternehmen betrifft, hat die in der aktuellen Gesetzgebung festgelegte Höchststrafe von 5 Millionen Franken keine abschreckende Wirkung⁴³. Dieser Punkt wurde in der Vergangenheit nicht nur vom ehemaligen Bundesstaatsanwalt⁴⁴ angesprochen, sondern auch von den Prüfenden der OECD⁴⁵. Die Ansprechpersonen der EFK haben bestätigt, dass dieses Problem weiterbesteht.
- Bei Wirtschaftsdelikten stellt sich das Thema der Obergrenze der Gerichtskosten für komplexe Strafverfahren auch in Bezug auf die Frage, ob diese Kosten den eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden entsprechen. Für die Ansprechpersonen der EFK scheint dies nicht mehr der Fall zu sein. Der aktuell im Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG) festgesetzte Höchstbetrag liegt bei 100 000 Franken⁴⁶.

Des Weiteren ist zu betonen, dass sowohl die Strafverfolgungsbehörden der Kantone als auch jene des Bundes mit diesen Schwierigkeiten zu tun haben.

⁴² Simmler, M., «Die Dauer von Entsiegelungsverfahren. Eine Analyse mit Blick auf die aktuelle StPO-Revision», in Aktuelle juristische Praxis – Pratique juridique Actuelle, 3/2020, S. 334 ff. Siehe auch «Yves Bertossa: Der Gesetzgeber gibt uns nicht genügend Instrumente, um effizient gegen Korruption vorzugehen», Public Eye Magazin Nr. 31, September 2021, S. 26.
Der Prüfbericht PA 17649 ist auf der Website der EFK verfügbar.

⁴³ Artikel 102, StGB (SR 311.0).

⁴⁴ Michael Lauber bemängelte das Phänomen des *Forum Shoppings*, das heisst die Möglichkeit für Unternehmen, jenen Gerichtsstand auszuwählen, der bei Strafverfolgungen und massiven Bussen am kulantesten ist, wie die Schweiz oder Deutschland. «La réalité des grandes compagnies, c'est qu'elles regardent quel est le meilleur endroit pour être jugées» («Les juges s'attaquent aux entreprises», in Le Temps, 12.11.2016, S. 6).

⁴⁵ OECD-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Korruption, «La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption: Rapport de phase 4», Paris, 2018, S. 50.

⁴⁶ Artikel 73 Absatz 3 (SR 173.71).

3.2 Verfügbarkeit, Austausch und Zuverlässigkeit von Daten: ein fragmentiertes System

Bei den meisten betrachteten Prüfungen und Evaluationen war für die EFK die Verfügbarkeit der statistischen Daten ein ständiges Anliegen. Hier einige beispielhafte Schwachstellen, die zu erwähnen sind:

- Im Bereich der beschlagnahmten Güter konnten Strafverfolgungsbehörden und Bundesstellen, die rechtlich befugt sind, Vermögenswerte und Güter einzufrieren – BA, BJ, BStGer und BAZG –, weder ein detailliertes Bild davon zeichnen noch sicherstellen, dass die Vermögenswerte dieser Guthaben vollumfänglich konform verwaltet werden. Die EFK musste sich damit begnügen, eigene Schätzungen abzugeben.
- Bei der Rückerstattung der Potentatengelder musste die EFK die Zahlen ebenfalls selbst ermitteln. Die drei von der EFK geprüften Behörden – BA, BJ und EDA – verfügten über keine statistische Übersicht über die Vermögenswerte, die den betroffenen Staaten und Opfern rückerstattet werden. Ebenso war es nicht möglich, die genauen Beträge in Erfahrung zu bringen, die die Bundes- und Kantonsbehörden im Rahmen von Teilungsvereinbarungen (*Sharing*) als Entschädigung für die Strafverfolgungskosten erhalten haben. Diesbezüglich ist die Praxis je nach Rückerstattung unterschiedlich und es ist schwierig, die angewandten Kriterien in Erfahrung zu bringen. Eine Aufteilung auf Behörden existiert nicht, ebenso wenig zwischen Bund und Kantonen oder wenn die Schweizer Behörden auf dieses Geld zugunsten der Betroffenen verzichten.
- Die Edelmetallkontrollämter erhalten Zollanmeldungen mit fehlerhaften Tarifierungen, die auf die Mehrwertsteuerbefreiung von Anlagegold und von zur Raffinierung oder Rückgewinnung bestimmtem Gold zurückzuführen sind. Die unzureichende Qualität der Tarifdaten erschwert jedoch ihre Aufgabe, Fälle aufzuspüren, die einer Kontrolle bedürfen, wodurch die Risiken steigen und die Wirksamkeit der auszuführenden Kontrollen sinkt.
- Die tatsächlichen Kosten der von den Fernmeldediensteanbietern im Auftrag der Strafverfolgungsbehörden durchgeführten Überwachung sind der Fachstelle des EJPD nicht bekannt. Trotz Anfragen erhielt die EFK keinen Zugriff auf genaue Daten dieser Anbieter; dies für Leistungen in Höhe von 8,9 Millionen Franken im Jahr 2017, die im Endeffekt von den Steuerpflichtigen bezahlt wurden.
- Die den in der Schweiz niedergelassenen Stiftungen gewährten Steuerbefreiungen, deren Konformität mit dem geltenden und in den Kantonen angewandten Recht sowie deren Auswirkungen werden von der ESTV weder untersucht noch geschätzt. Die EFK erhielt keinen Zugriff auf diese Daten.

Das Thema der Datenqualität der Register wurde in einem Synthesebericht der EFK eingehender behandelt⁴⁷. Die Schweiz hat in mehreren Sektoren Mühe, die in den Kantonen erfassten Daten auf nationaler Ebene zu konsolidieren. Diese Situation ist für die Strafverfolgungsbehörden sowohl bei ihren Vorermittlungen als auch bei Strafverfahren ein Stolperstein. Diese Hindernisse beeinträchtigen in mehreren Bereichen die Risikoanalysen der Behörden sowie folglich die Konzipierung angemessener Massnahmen, um die grössten Risiken in Angriff zu nehmen.

⁴⁷ Der Evaluationsbericht PA 22245 wird im zweiten Halbjahr 2022 auf der Website der EFK veröffentlicht.

Des Weiteren ist die Datenverfügbarkeit zwischen Strafverfolgungsbehörden trotz klarer Rechtsgrundlagen nicht sichergestellt, wodurch die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität erschwert wird. Dies wird insbesondere in Kapitel 2.2 mit mehreren Fällen veranschaulicht. Als letztes Beispiel «sieht» das BJ Rechtshilfeersuchen in Strafsachen nicht systematisch, die auf direktem Weg bei den kantonalen Staatsanwaltschaften landen. Dies verschlechtert die Qualität seiner Rechtshilfeaufsicht, insbesondere was die Einhaltung von Fristen und die Zahl der pendenten Fälle betrifft.

3.3 Beitrag der kantonalen Erfahrungen im Zuge der Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden hier Feststellungen aus der Erfahrung der Kantone erwähnt und angeführt. Sie zeigen einmal mehr die Schwächen der Dispositive für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und die Herausforderungen für die Schweizer Behörden auf:

- Mehreren Kantonen fehlen die Kompetenzen im juristischen Fachgebiet der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen. Zwischen der Bearbeitung in kleinen Kantonen und dem geringen Erfolg vor dem BStGer bei Beschwerden besteht ein Kausalzusammenhang.
- Die fehlende Harmonisierung und Zentralisierung im Bereich der kantonalen Register unter der Oberaufsicht des BJ lassen eine heterogene Praxis zutage treten. Diese Situation kann mit mehreren Gründen erklärt werden, in erster Linie aber mit dem Datenföderalismus. Die mit dem Sammeln und Erfassen der Daten beauftragten Kantonsverwaltungen verwenden unterschiedliche Software und es gibt keine gemeinsamen Datenmodelle oder diese sind unvollständig und nicht bindend. Da die Daten in den Kantonen nicht auf die gleiche Art definiert werden, können sie minderwertig, nicht aktuell oder unvollständig sein. Manchmal werden sie den Bundesämtern schlicht und einfach nicht geliefert. In Kapitel 2.2 sind mehrere Beispiele für Unzulänglichkeiten aufgeführt. Bei Notfällen kann es diesem fragmentierten System an Reaktivität mangeln, was den Personen zugutekommt, die Ziel von internationalen Sanktionen sind⁴⁸.
- Bei ihrer Evaluation der Rückerstattung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten und Gütern war die EFK erstaunt über die Mühelosigkeit, mit der die Strafverfolgungsbehörde eines Kantons dem EDA einen rechtskräftigen Entscheid aufzwingen kann, dies ohne Abstimmung oder vorgängigen Austausch über die Umsetzung und ohne Analyse der Reputationsrisiken für die Schweiz.
- Was die Stiftungsaufsicht betrifft, müssen die ESA und die zuständigen kantonalen Behörden einen Erfahrungsaustausch sicherstellen. Sie müssen auch aktiver zusammenarbeiten, ihre Praxis harmonisieren und sich absprechen, wenn eine Stiftung eher der kantonalen Aufsicht untersteht als der nationalen. In letzterem Fall ist es nicht

⁴⁸ Der jüngste Fall der Sanktionen gegen russische Staatsangehörige und Unternehmen veranschaulicht diese Schwierigkeiten, insbesondere bei der Suche nach Immobilien, die in den Grundbüchern der Kantone eingetragen sind. Siehe: «Guy Parmelin veut clarifier le contrôle des sanctions entre cantons et Confédération», in: rtsinfo.ch, 29.3.2022 (besucht am 24.4.2022).

zielführend, dass die ESA Stellen ohne grosse nationale Auswirkung beaufsichtigt. Sie sollte diese Aufgabe nach einer Konsultation den betroffenen Kantonen übertragen.

Neben diesen Feststellungen konnte die EFK ausser in Steuerfragen in acht Prüfungen und Evaluationen auf eine grosse Unterstützung der Kantone zählen. Diese Hilfe erfolgte durch Fragebögen, Besuche oder Gespräche vor Ort. Sie ermöglichte es, das Umfeld, in dem die Bundesbehörden mit ihren kantonalen Partnern agieren, sowie deren Wahrnehmung der vom Bund ausgeführten Aufgaben besser zu erfassen.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Schweizerisches Strafgesetzbuch, StGB, SR 311.0

Schweizerische Strafprozessordnung, StPO, SR 312.0

Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG), SR 196.1

Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG), SR 281.1

Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (GwG), SR 955.0

Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG), SR 173.71

Bundesgesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des Globalen Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke, SR 220

Verordnung über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren, SR 941.311

Verordnung über die Anlage beschlagnahmter Vermögenswerte, SR 312.057

Anhang 2: Literaturverzeichnis

Bericht der Bundeskriminalpolizei, Geldwäscherei im Immobilienmarkt, fedpol, Mai 2013

Bernasconi, Paolo, Moyens de protection de l'économie suisse face aux menaces dues à la délinquance économique, Lugano, 28. Mai 2015

Capus, Nadja, Étude comparative de l'entraide internationale en matière pénale en Suisse, Universität Neuenburg, 13. Mai 2019

Eidgenössische Finanzkontrolle, La lutte contre la criminalité économique en Suisse – Perspectives d'audits et d'explorations de thèmes pour le Contrôle fédéral des finances, 30. September 2015

OECD-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Korruption, La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption: Rapport de phase 4, Paris, 2018

Peter, Erich, Gutachten betreffend die Wirksamkeit der Stiftungsaufsicht, Zürich, 21. Juni 2016

Simmler, Monika, «Die Dauer von Entsiegelungsverfahren. Eine Analyse mit Blick auf die aktuelle StPO-Revision», in: Aktuelle juristische Praxis – Pratique juridique Actuelle, 3/2020, S. 334–347

Transparency International, Die Schlupflöcher für Geldwäscherei im Schweizer Immobilienmarkt, Oktober 2017

Anhang 3: Abkürzungen

BA	Bundesanwaltschaft
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BGer	Bundesgericht
BJ	Bundesamt für Justiz
BKA	Betreibungs- und Konkursämter
BKP	Bundeskriminalpolizei
BStGer	Bundesstrafgericht
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EGBA	Eidgenössisches Amt für Grundbuch- und Bodenrecht
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMK	Edelmetallkontrolle
EMKV	Verordnung über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren
ESA	Eidgenössische Stiftungsaufsicht
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FATF	Financial Action Task Force (Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei)
fedpol	Bundesamt für Polizei
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
GRECO	Staatengruppe gegen Korruption
GS-EDI	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern

GwG	Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung
IDAG	Interdepartementale Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung
IRS	Internationale Rechtshilfe in Strafsachen
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
MWST	Mehrwertsteuer
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PEP	Politisch exponierte Person
SchKG	Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SRVG	Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen
SSK	Schweizerische Steuerkonferenz
StBOG	Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
ZMG	Zwangsmassnahmengericht

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 4: Prüfungen in Zusammenhang mit der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität

Nr.	Ursprünglich gewählte Themen	Umsetzung	Veröffentlicht
15570	Evaluation der Wirksamkeit der Aufsicht über die «klassischen» Stiftungen	2015–2016	ja
16592	* Prüfung der Informatik-Werkzeuge und der administrativen Prozesse des Bundesstrafgerichts	2016–2017	ja
16606	Verwaltung der beschlagnahmten Güter	2016–2017	ja
16615	** Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters	2017	ja
17436	* Korruptionsbekämpfung: Evaluation der Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 19. Oktober 2008	2017–2018	ja
17649	Wirtschaftlichkeit der Überwachung des Fernmeldeverkehrs bei Strafverfahren	2018	ja
18293	Evaluation der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen	2018–2019	ja
18369	Strategie zur Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte	2019–2020	ja
19394	* Wirksamkeit der Bekämpfung von Cyberkriminalität	2019–2020	ja
19474	* Bewirtschaftung der Amtshilfeverfahren in Steuersachen	2019	ja
19476	** Wirksamkeit der Edelmetallkontrolle	2019	ja
20094	Programm Joining Forces	2020	ja
20146	Aufgabenerfüllung der Meldestelle für Geldwäscherei	2020–2021	ja
20236	* Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs	2020	ja
21267	Reorganisation der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht	2021–2022	geplant
21529	* Oberaufsicht über das Grundbuchwesen	2021	geplant
2014 gewählt	Wirksamkeit der Bundesanwaltschaft und der kantonalen Staatsanwaltschaften	zu ergründen	–
2014 gewählt	Polizeiliche Zusammenarbeit in der Schweiz	zu ergründen	–

2014 gewählt	Strafgesetzbuch und Wirtschaftsverbrechen: angewendete und anwendbare Bestimmungen?	zu ergründen	–
--------------	---	--------------	---

Tabelle 2 – Zwischen 2015 und 2021 durchgeführte Evaluationen und Prüfungen. Ein Sternchen (*) bedeutet, dass das Thema während der bei der EFK durchgeführten Risikoanalysearbeit hinzugefügt und in ihrem jährlichen Prüfprogramm aufgeführt wurde. Zwei Sternchen (**) weisen auf Prüfungen mit wesentlichen Empfehlungen hin, die von den Geprüften unverzüglich umzusetzen sind (Priorität A). Quelle: EFK.

Anhang 5: Liste der Prüfungen und Evaluationen nach geprüften Stellen

Nr.	Titel des veröffentlichten Berichts	EJPD			EFD		BA	BStGer	EDI ESA	BR	EDA DV / DEZA	Kantone befragt / Besuch vor Ort
		BJ	fedpol	ÜPF	BAZ G	ESTV						
15570	Evaluation der Wirksamkeit der Aufsicht über die «klassischen» Stiftungen							1				1
16592	Prüfung der Informatik-Werkzeuge und der administrativen Prozesse des Bundesstrafgerichts							1				
16606	Verwaltung der beschlagnahmten Güter	1			1	1	1	1				
16615	Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters	1										1
17436	Korruptionsbekämpfung: Evaluation der Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 19. Oktober 2008								1			
17649	Wirtschaftlichkeit der Überwachung des Fernmeldeverkehrs bei Strafverfahren			1								1
18293	Internationale Rechtshilfe in Strafsachen	1										1
18369	Evaluation der Strategie zur Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte	1					1				1	

19394	Wirksamkeit der Bekämpfung von Cyberkriminalität	1								1	
19474	Bewirtschaftung der Amtshilfverfahren in Steuersachen			1							
19476	Wirksamkeit der Edelmetallkontrolle			1							
20094	Programm Joining Forces	1			1	1					
20146	Aufgabenerfüllung der Meldestelle für Geldwäscherei	1									
20236	Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs	1								1	
21267	Reorganisation der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht						1			1	
21529	Oberaufsicht über das Grundbuchwesen	1								1	
Zwischensumme		6	3	1	2	2	3	3	2	1	1
Total		10			4		3	3	2	1	1
										8	

Tabelle 3 – Die letzte Spalte zeigt, ob die Kantone mit einem Erhebungsbogen bzw. einem Besuch der EFK vor Ort befragt wurden. Quelle: EFK.