



In der Sicherheitspolitik muss der Bund seine Optik künftig ausdehnen.

GIAN EHREZZELLER / KEYSTONE

Sicherheit schafft nicht nur das Militär

Die Schweiz braucht kein isoliertes Staatssekretariat für Sicherheit, das im Verteidigungsdepartement angesiedelt ist.

Nötig ist eine departementsübergreifende Organisation.

Gastkommentar von Markus Mohler

Die NZZ hat die Notwendigkeit eines Staatssekretariates für Sicherheit (Sepos) verneint (NZZ 26. 10. 23). Soweit es sich um dessen bisher geplante Ausgestaltung als Organisation innerhalb des VBS handelt, ist dem vorbehaltlos zuzustimmen. Der Schiffbruch bei der Bestellung des Staatssekretärs zeigt mit letzter Deutlichkeit, dass das sicherheitsbezogene Denken nicht nur im VBS dringend einer Neuausrichtung bedarf. Die Fehler, die im Verlaufe des Auswahlverfahrens ausgerechnet für den zivilen «Sicherheitschef» begangen wurden, sind peinlich. Nicht untypisch wurde zuerst ein Organigramm mit Kästchen gezeichnet, bevor man sich über das Ziel, das Aufgabenspektrum und die Aufgabenabgrenzungen im Klaren war. Es wurden Stabsstellen ausgeschrieben, ohne zu wissen, ob die publizierten Anforderungsprofile dem, was dann zu leisten sein sollte, entsprechen.

Die grobe Panne bei der Besetzung des Chefpostens hat jedoch auch ihr Gutes, sie erlaubt eine Pause zur Reflexion. Um eine Gesamtschau über die Risiken für das Land zu ermöglichen, kann ein Staatssekretariat für Sicherheit nicht im VBS integriert sein, sondern sollte oberhalb der Departementsstrukturen mit dem ihnen inhärenten «Silo-denken» direkt dem Bundesrat unterstellt und administrativ der Bundeskanzlei zugeordnet werden. Es geht bei weitem nicht ausschliesslich um VBS-Themen (Landesverteidigung), sondern auch um Risiken und Gefahren, die nicht von Personen beabsichtigt sind – wie uns etwa die Pandemie oder der GAU mit dem sicherheitsrelevanten Datenleck bei XPlain bewiesen haben.

Die Optik ist demnach weit zu öffnen. Eine integrale und integrierte Sicherheitspolitik ist vonnöten. Dafür sind zunächst alle Geschäftsbereiche des Bundesrates einzubeziehen: jene des EDA (z. B. Neutralitätshandhabung, internationale Kooperation), des EJPD (z. B. organisierte Kriminalität wie v. a. Drogen- oder Menschenhandel sowie unterschiedlich motivierte zunehmende Gewaltkriminalität, Geld-/Goldwäscherei, illegale Migration und deren Ursachen), des WBF (z. B. Wirtschaftssanktionen, Freihandelsverträge und ihre Grenzen), des Uvek (z. B. Umweltrisiken, Sicherheit der Energieversorgung, KI, Cyber- und Kommunikationsgefahren durch Social Media), des EFD (CS-Debakel, Finanzmärkte, auswärtiger Druck), des EDI (Gesundheit, soziale Sicherheit).

Aufgabe eines Sepos wäre es, einzelne Risiken nach deren Beurteilung zu vernetzen und so erkannte Gefahren von Clustern mit ihrer gegenseitigen Wirkungsweise einzuordnen. Daraus sollten konkrete Sicherheitsstrategien abgeleitet und vorgeschlagen werden. Diese zu beschliessen, ist Aufgabe des Bundesrates.

Ebenso zu analysieren wären selbstgeschaffene Hindernisse für eine wirksame Sicherheitspolitik: Die Verteidigungsfähigkeit der Armee reicht nur für wenige Wochen, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität leidet an strukturellen Schwächen, die Strafprozessordnung erschwert oder verhindert gar von vornherein die erfolgreiche Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

Bei sicherheitsbezogenen Themen werden bis anhin nicht risiko- oder bedrohungsbezogene Kri-

Die Verteidigungsfähigkeit der Armee reicht nur für wenige Wochen, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität leidet an strukturellen Schwächen.

terien priorisiert: die Preisetikette (ohne zu wissen, worum es genau geht), übertriebene demokratische Einwände (jedes Detail muss selbst bei grosser sachlicher und zeitlicher Dringlichkeit noch in Vernehmlassungsverfahren oder Parlamentsdebatten ausdiskutiert werden können), föderalistische Bedenken, denn die Kantone wollen auch in heiklen Sicherheitslagen mitreden oder gar mitentscheiden können. Auch Mythen und Utopien spielen eine Rolle. In Sachen Landesverteidigung wurde nach dem Beginn des russischen Aggressionskrieges gegen die Ukraine vom Parlament ein Milliardenverpflichtungskredit für die Beschaffung von Kriegsmaterial beschlossen – vom ebenso benötigten Personal für die Armee spricht niemand. In einem Interview zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 erklärten die dafür Verantwortlichen, bei der Schilderung von Bedrohungsszenarien müsse auch auf die Erwartungshaltung der Politik geachtet werden. Im gleichen Interview wurde festgestellt, schon unsere Regierungsform mit starken Departementen ohne starke vertikale Führung habe auf die Sicherheitspolitik grossen Einfluss. Just da liegt ein schwerwiegendes Problem. So kann weder eine Sicherheitspolitik noch eine Sicherheitsstrategie, die diesen Namen verdienen, zustande kommen. Risiken und Gefahren nehmen darauf keine Rücksicht, auch nicht auf föderalistische Abgrenzung, Kompetenzen von Organen und Institutionen oder anderweitige Empfindlichkeiten.

Die Bundesverfassung enthält keine Notstandsbestimmungen, ihre Beschlussmechanismen taugen nicht für eine zeitgerechte und dennoch rechtsstaatskonforme Bewältigung von ausserordentlichen Krisen- oder Gefahrenlagen. Auch diese Problematik ist heutzutage als «Hausaufgabe» anzugehen. Die Vorwarnzeiten werden, nicht nur im Militärischen, immer kürzer. Es ist höchste Zeit, dass sich die Staatsführung der Wirklichkeit stellt und auch Gewohntes überprüft.

Markus Mohler war Dozent für Sicherheits- und Polizeirecht an den Universitäten Basel und St. Gallen, Polizeikommandant und Staatsanwalt.

Vor zwanzig Jahren wurde die Strafbarkeit von Unternehmen in der Schweiz erstmals durch die Einführung von Art. 102 StGB geregelt. Unternehmen machen sich seither für Wirtschaftsdelikte strafbar, wenn sie nicht alle erforderlichen, geeigneten und zumutbaren Massnahmen getroffen haben, um eine Straftat zu verhindern; darunter fallen etwa Geldwäscherei und Korruption. Die Norm wurde anfänglich als Papiertiger abgetan. In den letzten Jahren hat das Unternehmensstrafrecht jedoch stark an Bedeutung gewonnen, und es kommt regelmässig zu Verfahren. Die verhängten Sanktionen reichen von einem symbolischen Franken bis hin zur Maximalbusse von 5 Millionen Franken. Hinzu kamen Einziehungen bzw. Ersatzforderungen in dreistelliger Millionenhöhe.

Die Hürden für eine Verurteilung nach Art. 102 StGB sind indes hoch. Es muss nicht nur die Anlasstat, sondern auch der Organisationsmangel und die Kausalität von den Strafverfolgungsbehörden nachgewiesen werden. Trotzdem kooperieren betroffene Unternehmen regelmässig mit den Strafbehörden, da sie an einer möglichst raschen und unkomplizierten Verfahrenserledigung interessiert sind. Die meisten Unternehmensstrafverfahren werden deshalb durch «verhandelte» Strafbefehle abgeschlossen. Dennoch bleibt ein Strafbefehl eine Verurteilung, weshalb den Unternehmen von verschiedenen Seiten empfindliche Nachteile drohen, wie u. a. Ausschlüsse von öffentlichen Vergabeverfahren, durch Reputationsverlust bedingte Probleme mit Banken und Vertriebspartnern, Schwierigkeiten bei der Kapitalbeschaffung und der Rekrutierung von Mitarbeitenden.

Zwar existiert in der Schweiz grundsätzlich das Instrument der Strafbefreiung durch Wiedergutmachung (Art. 53 StGB). Obwohl diese Norm noch in einigen Kantonen angewendet wird, versagt die Bundesanwaltschaft dieser Bestimmung seit längerer Zeit die Anwendung. Vor allem international wird diese Bestimmung durch die OECD kritisiert,

Strafbarkeit von Unternehmen reformieren

Strafverfahren gegen Firmen nehmen zu. Die Einführung einer aussergerichtlichen Einigung mit der Staatsanwaltschaft nach amerikanischem Vorbild brächte eine Entlastung, ohne auf das Strafbedürfnis zu verzichten. Gastkommentar von Juerg Bloch, Matthias Gstoehl und Daniel S. Weber

trotz allem Verständnis für ein einfaches und wirksames Verfahren. Damit bleiben die Möglichkeiten zur Einführung eines alternativen Verfahrensabschlusses in der Schweiz bislang beschränkt. Als Lösung bietet sich die Einführung eines «deferred prosecution agreement» (DPA) nach amerikanischem Vorbild an. Es handelt sich dabei um eine aussergerichtliche Einigung. Die Anklage gegen das Unternehmen wird unter der Bedingung aufgeschoben, dass dieses bei der Untersuchung kooperiert und mit der Staatsanwaltschaft eine Vereinbarung abschliesst. Es werden der anerkannte Sachverhalt, die Busse, die einzuziehenden Vermögenswerte und die Entschä-

digung der Privatklägerschaft schriftlich festgehalten und die Beseitigung der identifizierten Organisationsmängel unter Überwachung eines Monitors vorgesehen. Nach Ablauf der Probezeit wird das Strafverfahren eingestellt.

Der Bundesrat lehnte 2019 die Ergänzung der Strafprozessordnung um ein DPA-ähnliches Institut (sogenannte aufgeschobene Anklageerhebung für Unternehmen, AAU) ab. Er kritisierte, dass die vorgeschlagene Regelung die Stellung der Staatsanwaltschaft weiter ausbauen würde und die Abschreckungswirkung des Strafrechts verlorenginge, wenn sich ein Unternehmen durch Leistung einer

Busse und das Versprechen künftigen Wohlverhaltens Straffreiheit «erkaufen» könne.

Diese Sichtweise verkennt, dass DPA im Ausland sehr erfolgreich umgesetzt werden. Neben den USA ist dies beispielsweise auch in Frankreich, England oder in Italien der Fall. Selbst Deutschland, das kein Unternehmensstrafrecht im engeren Sinne kennt, sieht Möglichkeiten vor, fehlbaren Unternehmen ohne strafrechtliche Verurteilung Bussgelder aufzuerlegen.

Zudem empfiehlt die OECD ihren Mitgliedern im Bereich der Korruptionsbekämpfung den Einsatz von sogenannten «non-trial resolutions» (NTR), wozu DPA gehören. Die OECD fordert allerdings auch, dass dies in einem ordnungsgemässen Verfahren, transparent und mit entsprechender Rechenschaftspflicht erfolgt. Damit hat die OECD einen globalen Standard für den Einsatz von NTR geschaffen. Die Bedenken des Bundesrats wären damit adressiert. All diesen Instrumenten liegt das zentrale Anliegen zugrunde, Unternehmen mit Sanktionen belegen zu können, ohne ihnen die genannten Nachteile einer Verurteilung aufzubürden. DPA ermöglichen eine effizientere Sachverhaltsfeststellung, ermöglichen Kosteneinsparungen sowie eine verbesserte internationale Verfahrenskoordination. Sie sind auch in präventiver Hinsicht von Bedeutung, etwa für interne Untersuchungen, Schulungen sowie Anpassungen der internen Compliance-Strukturen von Unternehmen.

Es ist Zeit für einen neuen Anlauf zur Einführung eines schweizerischen DPA. Das Fehlen von alternativen Verfahrensabschlüssen in der Schweiz führt im internationalen Wettbewerb zu unnötigen Nachteilen für schweizerische Unternehmen, die ihre Vergangenen aufarbeiten möchten, und schränkt die Handlungsmöglichkeiten der Strafverfolgungsbehörden unnötig ein.

Juerg Bloch, Matthias Gstoehl und Daniel S. Weber sind Rechtsanwälte in Zürich.