

Sitzung vom 21. September 2010

**1381. Anfrage (Korruptionsverdacht bei der BVK – Hat die Regierung seit Raphael Huber nichts gelernt?)**

Die Kantonsräte Jean-Philippe Pinto, Volketswil, und Josef Wiederkehr, Dietikon, sowie Kantonsrätin Brigitta Leiser-Burri, Regensdorf, haben am 28. Juni 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Vor über zehn Jahren erschütterte der Bestechungsfall Raphael Huber die zürcherische und schweizerische Politlandschaft. Als Folge davon wurden gesetzgeberische Konsequenzen gezogen und eine ganze Reihe von verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Bestimmungen auf kantonaler Ebene und auf Bundesebene erlassen, um solche Fälle in Zukunft möglichst zu vermeiden.

Unter anderem wurden im Kanton Zürich Bestimmungen über die Nebenbeschäftigung von Staatsangestellten, über die Annahme von Geschenken, über die regelmässige Personalrotation an Stellen, die als korruptionsanfällig gelten und über verwaltungsinterne Abläufe zur Vermeidung von Korruptionsdelikten erlassen. So gilt in besonders korruptionsgefährdeten Amtsstellen das «Vier-Augen-Prinzip», nach dem heikle Geschäfte von zwei Personen genehmigt werden müssen.

Trotz neuer Bestimmungen liegt nun ein Korruptionsverdacht bei der kantonalen Personalvorsorge (BVK) vor, der immer weitere Kreise zieht. Der Anlagechef der BVK ist in der Zwischenzeit fristlos entlassen und in Untersuchungshaft gesetzt worden. Daneben sind offenbar auch Vorwürfe gegen weitere Personen erhoben worden. Ohne der Strafuntersuchung und weiteren Abklärungen vorzugreifen, stellen sich betreffend des internen Kontrollsystems (IKS) verschiedene Fragen:

1. Besteht zur Vermeidung von Korruptionsfällen ein IKS? Wenn ja, wieso haben die getroffenen Massnahmen bei der BVK nicht gegriffen?
2. Welche Massnahmen zur Vermeidung von Korruption wurden seit dem Fall Raphael Huber im Kanton Zürich umgesetzt? Wie und wann werden die getroffenen Massnahmen auf ihre Wirksamkeit überprüft?
3. Wie viele Korruptionsfälle gab es im Kanton Zürich seit dem Fall Raphael Huber? Welche Direktionen und Organisationen waren hiervon betroffen? Gibt es Parallelen zwischen den aufgedeckten Fällen? Welche Kosten und Ausfälle sind hierbei für den Kanton entstanden?

4. Wie werden die Massnahmen bei den unselbstständigen Anstalten (z. B. BVK) und selbstständigen Anstalten (z. B. ZKB) durchgesetzt?
5. Welche Rolle nimmt die Ombudsperson als Korruptionsmeldestelle innerhalb des IKS wahr? Wie viele Korruptionsverdachtsfälle wurden dort gemeldet? Sind die Mitarbeitenden der Verwaltung über diese Korruptionsmeldestelle informiert? Werden Schulungen der Mitarbeitenden zur Sensibilisierung für den Umgang mit möglichen Fällen von Korruption durchgeführt?
6. Neben einer Strafuntersuchung wurde eine Administrativuntersuchung von der Finanzdirektorin angekündigt. Wer führt diese Administrativuntersuchung durch? Liegen bereits Resultate der Administrativuntersuchung vor? Welche zusätzlichen Massnahmen sind nötig? Wann werden diese umgesetzt? Wurden auch sog. Performance Fees oder weitere Zahlungen an die Berater der BVK geleistet?
7. Inwiefern arbeiten Bund, Kanton und Gemeinden bei der Korruptionsbekämpfung zusammen?
8. Das öffentliche Beschaffungswesen gehört zu den korruptionsanfälligsten Wirtschaftsbereichen. Weist das bestehende System Schwachstellen auf und drängen sich aufgrund der Erfahrungen Änderungen der geltenden Submissionsverordnung auf?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jean-Philippe Pinto, Volketswil, Josef Wiederkehr, Dietikon, und Brigitta Leiser-Burri, Regensdorf, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Gemäss § 39 der Rechnungslegungsverordnung vom 29. August 2007 (LS 611.1) legt die Finanzdirektion unter Einbezug der Finanzkontrolle und der Direktionen Grundsätze für ein zweckmässiges internes Kontrollsystem fest. Bei der Versicherungskasse für das Staatspersonal (BVK) wurden pro IKS-Punkt Kontrollaktivitäten festgelegt und es besteht ein Risiko- und Kontrollinventar. Das System ist noch im Aufbau und soll mit der Zertifizierung abgeschlossen werden. Alle Mitarbeitenden sind bezüglich IKS informiert. Die IKS-Aktivitäten im Zusammenhang mit den höchsten Risiken werden mit Unterstützung von externen Fachleuten durchgeführt. Die Verantwortlichkeiten rund um das IKS sind klar festgelegt. Die Verantwortung im Bereich Risikobewertung und notwendige Massnahmen liegt bei der Geschäftsleitung der BVK. Das operative Geschäft (in der IKS-Umsetzung) wird durch den Pro-

zessverantwortlichen bzw. durch das Prozessteam sichergestellt. Die Überwachung der Kontrollen (IKS-Aktivitäten gemäss Vorgaben umgesetzt) wird zum heutigen Zeitpunkt durch einen externen Partner in Form von Kurz-Audits überprüft. Die Finanzkontrolle des Kantons Zürich wirkt als Revisionsstelle und prüft das Vorhandensein eines IKS und den umfassenden IKS-Bericht.

Die Grundlagen über die Vermögensverwaltung von Vorsorgeeinrichtungen finden sich in Art. 71 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40). Im 3. Abschnitt der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassen- und Invalidenvorsorge (BVV 2, SR 831.441.1) sind Ausführungsbestimmungen dazu enthalten. Die Statuten der Versicherungskasse für das Staatspersonal (BVK-Statuten, LS 177.21) verweisen in § 72 (Anlage der Kapitalien) auf diese Bestimmungen. Gestützt darauf hat die Finanzdirektion ein Anlagereglement für die BVK (heute Anlagereglement vom 3. Februar 2010) und Richtlinien für Mandatsvergaben der BVK (Anhang 2 zum Anlagereglement) erlassen. Das Anlagereglement ordnet im Sinne von verbindlichen Richtlinien die Ziele, Mittel und Verfahren der Bewirtschaftung der Vermögensanlagen der BVK.

Aussagen über die Wirkung der dargelegten Massnahmen dürften aufgrund der Ergebnisse der laufenden Strafuntersuchung möglich sein. Es wird auch Aufgabe der eingeleiteten Administrativuntersuchungen sein, die Wirksamkeit der Massnahmen zu beurteilen. Zu den Ergebnissen der Untersuchungen kann aber erst nach deren Abschluss Stellung genommen werden (vgl. auch Beantwortung der Frage 6).

Zu Frage 2:

Neben den in der Anfrage genannten Massnahmen im Bereich des kantonalen Personalrechts und der verwaltungsinternen Abläufe ist beispielhaft auf folgende Massnahmen hinzuweisen, die seither umgesetzt wurden:

Im Anschluss an den Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission I vom 17. Juli 1997 wurde die Justizdirektion am 13. August 2007 vom Regierungsrat beauftragt, eine Arbeitsgruppe Korruption einzusetzen. Der Bericht wurde im Januar 1999 vorgelegt und die Direktionen mit Beschluss vom 26. Mai 1999 beauftragt, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden korruptionsanfälligen Bereiche und Verfahrensabläufe zu bezeichnen sowie entsprechende präventive Massnahmen zu prüfen. Ende Mai 2000 konnte für alle Direktionen eine Zusammenstellung über die denkbaren korruptionsgefährdeten Tätigkeitsbereiche und die zu treffenden bzw. bereits getroffenen Massnahmen vorgelegt werden. Besonders hingewiesen wurde auf die prä-

ventive Wirkung einer transparenten und geeigneten Organisationsstruktur, klarer Kompetenzregelungen und Entscheidungskriterien sowie auf das Vier-Augen-Prinzip. Diesen Anliegen wurde mit der Totalrevision des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR, LS 172.1) und insbesondere dem Erlass von § 60 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) Rechnung getragen.

Mit der neuen Kantonsverfassung und dem Erlass des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) wurde das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung eingeführt, das einen wesentlichen Beitrag zur Sicherstellung der Transparenz des Verwaltungshandelns und damit auch einen Korruptionsschutz leistet.

Die Ombudsperson hat unter anderem die Funktion einer Korruptionsmeldestelle. Bewohnerinnen und Bewohner des Kantons wie auch dessen Angestellte können bei der Ombudsperson Korruptionsmeldungen erstatten. Über die Berichterstattung zum Thema «Whistleblowing» hat eine Sensibilisierung stattgefunden, welche die Rolle der Ombudsperson als Korruptionsmeldestelle bekannt gemacht hat (vgl. auch Beantwortung der Frage 5).

Neben der Einführung des IKS wurden die Anforderungen an die Fachlichkeit der Rechnungsprüfungskommissionen in den Gemeinden erhöht: Gemäss § 33b der Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH, LS 133.1) müssen die an der finanztechnischen Prüfung beteiligten Personen über einen unbescholtenen Leumund und die notwendige Fachkunde verfügen. Die Prüfung muss von einer Person geleitet werden, die über eine qualifizierte Ausbildung im Bereich der Revision oder der öffentlichen Finanzen verfügt.

Eine (messbare) Wirksamkeitsprüfung einzelner Massnahmen erscheint kaum als möglich, besteht eine wirksame Korruptionsbekämpfung doch stets aus einer Vielzahl verschiedener präventiver sowie repressiver Massnahmen und deren Zusammenspiel.

Zu Frage 3:

Ausgewertet wurden alle Straffälle unter den Titeln «Bestechen» (Art. 322<sup>ter</sup> Strafgesetzbuch, StGB, SR 311.0), «Sich bestechen lassen» (Art. 322<sup>quater</sup> StGB), «Vorteilsgewährung» (Art. 322<sup>quinquies</sup> StGB) und «Vorteilsannahme» (Art. 322<sup>sexies</sup> StGB) seit 1991 (Fall Raphael Huber). Insgesamt sind unter diesen Titeln während der letzten 19 Jahre 101 Verfahren geführt und erledigt worden. Es wurden 18 Anklagen erhoben, 20 Strafbefehle ausgesprochen und es erfolgten 16 Einstellungen mit Entschädigungen, 10 Einstellungen mit Kostenaufgabe und 24 Einstel-

lungen ohne Kostenaufgabe. Drei Verfahren wurden sistiert, vier Verfahren konnten abgetreten werden, ein Verfahren wurde durch Nicht-eintreten erledigt und fünf Verfahren sind pendent.

Eine weitergehende Analyse der Verfahren bezüglich betroffener Direktionen und Organisationen, allfälliger Parallelen sowie hinsichtlich der Finanzen (entstandene Kosten und Ausfälle) wäre nur mit vertiefter Dossierkenntnis möglich und mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden.

Zu Frage 4:

Betreffend BVK vgl. Beantwortung der Frage 1.

Die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten unterstehen in Bezug auf die Korruptionsprävention nicht der direkten Weisungsgewalt der Regierung. In repressiver Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass mit den Art. 102 und 102a StGB 2003 die strafrechtliche Verantwortlichkeit der juristischen Personen namentlich auch für Korruptionstatbestände eingeführt wurde. Hierunter fallen auch die juristischen Personen des öffentlichen Rechts, mit Ausnahme der Gebietskörperschaften (Art. 102 Abs. 4 lit. b StGB). Zudem kann darauf hingewiesen werden, dass die Zürcher Kantonalbank (ZKB) der Bankengesetzgebung untersteht.

Zu Frage 5:

Die Ombudsstelle nimmt sowohl Korruptions- als auch Misstandsmeldungen entgegen. Je nach Tragweite des Falls stehen ihr verschiedene Reaktionsweisen und Zusammenarbeitsmöglichkeiten mit anderen kantonalen Stellen offen. Korruptionsverdachtsfälle im strafrechtlichen Sinn wurden seit der laufenden Amtszeit des heutigen Stelleninhabers nicht gemeldet, allerdings Misstandsfälle, vorwiegend im Zusammenhang mit einer unkorrekten Verwendung von öffentlichen Geldern.

Die Information der Mitarbeitenden erfolgt durch die Personalabteilungen der Direktionen, darüber hinaus wird im Intranet von Zeit zu Zeit auf die Institution der Ombudsperson und besonders auf die Funktion der Korruptionsmeldestelle hingewiesen. Der Ombudsmann hält zudem bei den Mitarbeitenden der Verwaltung Vorträge, die sich auch mit dem Thema Korruptionsmeldestelle befassen.

Zu Frage 6:

Im Zusammenhang mit dem Korruptionsfall bei der BVK läuft eine Strafuntersuchung der Staatsanwaltschaft III (Wirtschaftsdelikte) gegen den ehemaligen Anlagechef der BVK und weitere Personen. Ebenso wurde eine Administrativuntersuchung eingeleitet. Die Administrativuntersuchung wurde thematisch aufgeteilt und an zwei Stellen vergeben. Die Untersuchung der Organisation der BVK und ihrer Corporate

Governance wird von Prof. Dr. Georg Müller geführt. Betreffend den anderen Teil der Administrativuntersuchung ist die BDO AG beauftragt worden. Die Ergebnisse der Untersuchungen sollen möglichst rasch, spätestens jedoch bis Ende 2010 vorliegen.

Zu Frage 7:

Grundsätzlich handelt es sich beim Bund, den Kantonen und den Gemeinden um eigenständige öffentlich-rechtliche Körperschaften mit entsprechend eigenständigen Aufsichtsstrukturen. Die Korruptionsbekämpfung hat in erster Linie innerhalb dieser Strukturen zu erfolgen. Die Zusammenarbeit erfolgt auch zum Thema Korruption in den dafür vorgesehenen politischen Gremien sowie in Fachgremien, insbesondere zwischen den Kantonen und dem Bund.

Dem Bund kommt bei der Korruptionsbekämpfung eine zentrale Stellung zu: So sorgt er über die Gesetzgebung für die notwendigen Rahmenbedingungen für repressive Massnahmen. In präventiver Hinsicht ist auf die Mitarbeit in internationalen Gremien wie z.B. der Europaratkommission GRECO (Groupe d'Etat contre la Corruption) hinzuweisen. Mittels eines Evaluationsberichts von 2008 über die Schweiz wurde die Lage namentlich auch in den Kantonen analysiert und Empfehlungen zur Verbesserung abgegeben. Mit dem hierauf gestützten Konformitätsbericht vom März 2010 wurde die Umsetzung der Empfehlungen kontrolliert und es konnte bestätigt werden, dass auch bei den Kantonen Fortschritte in Bezug auf Transparenz und Kontrolle in der Verwaltung erzielt werden konnten.

Zu Frage 8:

Bei der Verhinderung der Korruption im Beschaffungsrecht steht das Gebot, das gesamte Vergabeverfahren möglichst transparent zu gestalten, im Vordergrund. Ein durchwegs auf Transparenz ausgelegtes Verfahren mit lückenlos nachvollziehbaren Abläufen und begründeten Entscheiden lässt in der Regel wenig oder kaum Raum für korrupte Handlungen. Ein absoluter Schutz gegenüber krimineller Energie besteht aber nicht.

Das schweizerische Submissionsrecht stützt sich auf das Übereinkommen vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (WTO-Übereinkommen, Government Procurement Agreement [GPA]) und das Binnenmarktgesetz (BGBM, SR 943.02). Da die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Beschaffungswesens in der kantonalen Kompetenz liegt, haben die Kantone zum Zweck der Umsetzung des GPA und des BGBM die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) erlassen. Der Kanton Zürich hat die IVöB umgesetzt, indem er in einem Gesetz vom 22. September 1996 den Beitritt zu

diesem Konkordat erklärt und dieses integral übernommen hat (Beitrittsgesetz, LS 720.1). Die Ziele der IVöB sind die Förderung eines wirksamen Anbieterwettbewerbs, die Gewährleistung der Gleichbehandlung bei der Vergabe, Sicherstellung der Transparenz der Vergabeverfahren sowie die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel (Art. 1). Gemäss Art. 3 IVöB erlassen die Kantone Ausführungsbestimmungen, was im Kanton Zürich mit der Submissionsverordnung (LS 720.11) umgesetzt wurde. Diese enthält Bestimmungen über Anbietende, Verfahren, Ausschreibung, Angebote, Zuschlag und Überwachung.

Die Sensibilität gegenüber der Notwendigkeit von Kontrollen und der Verbesserung von systematischen Prüfprozessen ist in den letzten Jahren merklich gestiegen. In diesem Sinne überprüfen und verbessern die Verwaltungseinheiten ihre Abläufe und internen Prozesse sowie die entsprechenden Weisungen ständig. Wichtig ist, dass die bestehenden Vorschriften streng angewendet werden und das IKS konsequent aufgebaut und durchgeführt wird. Änderungen der Submissionsverordnung stehen daher nicht im Vordergrund.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**