

Strategie für ein integriertes und korruptionsfreies Handeln von Regierung und Verwaltung des Kantons Basel-Stadt

Expertenbericht von Transparency International Schweiz

Bern, 25. September 2023

Transparency International Schweiz (Transparency Schweiz) ist die Schweizer Sektion von Transparency International, der weltweit führenden Nichtregierungsorganisation im Kampf gegen die Korruption. Transparency Schweiz engagiert sich für die Prävention und Bekämpfung von Korruption und Geldwäscherei in der Schweiz und in den Geschäftsbeziehungen von Schweizer Akteuren mit dem Ausland. Transparency Schweiz leistet Sensibilisierungs- und Advocacy-Arbeit, erarbeitet Berichte und Arbeitsinstrumente, fördert den Austausch unter spezifischen Interessengruppen, arbeitet mit anderen Institutionen zusammen und nimmt Stellung zu aktuellen Vorkommnissen.

www.transparency.ch

Impressum:

Auftraggeber	Kanton Basel-Stadt (Finanzdepartement)
Autor	Dr. iur. Martin Hilti, Rechtsanwalt, Geschäftsführer Transparency Schweiz
Beratung	Prof. Dr. Markus Schefer, Präsident Transparency Schweiz

Inhalt und Quellen des vorliegenden Berichts wurden sorgfältig bearbeitet bzw. geprüft. Transparency Schweiz übernimmt jedoch keine Gewähr für die Aktualität, Richtigkeit, Vollständigkeit oder Qualität der von Dritten bereitgestellten Informationen.

Inhaltsübersicht

Zusammenfassung	3
1. Ausgangslage und Auftrag	5
2. Einleitung und Methodik	6
3. Hauptzielsetzung.....	8
4. Handlungsfelder.....	9
4.1 Ziele und Massnahmen im Bereich Gesamtdispositiv	9
4.1.1 Ausgangslage	9
4.1.2 Zielsetzung	9
4.1.3 Massnahmen	9
4.2 Ziele und Massnahmen im Bereich Personalpolitik und -recht.....	11
4.2.1 Ausgangslage	11
4.2.2 Zielsetzung	11
4.2.3 Massnahmen	12
4.3 Ziele und Massnahmen im Bereich Transparenz	12
4.3.1 Ausgangslage	12
4.3.2 Zielsetzung	13
4.3.3 Massnahmen	13
4.4 Ziele und Massnahmen im Bereich Lobbying.....	13
4.4.1 Ausgangslage	13
4.4.2 Zielsetzung	14
4.4.3 Massnahmen	14
4.5 Ziele und Massnahmen im Bereich Sponsoring	15
4.5.1 Ausgangslage	15
4.5.2 Zielsetzung	16
4.5.3 Massnahmen	16
4.6 Ziele und Massnahmen im Bereich Whistleblowing	16
4.6.1 Ausgangslage	16
4.6.2 Zielsetzung	17
4.6.3 Massnahmen	17
4.7 Ziele und Massnahmen im Bereich Verdachtsfälle auf Integritätsverletzungen	18
4.7.1 Ausgangslage	18
4.7.2 Zielsetzung	18
4.7.3 Massnahmen	18
4.8 Ziele und Massnahmen im Bereich Rechtsverhältnisse mit Dritten	19
4.8.1 Ausgangslage	19

4.8.2 Zielsetzung	20
4.8.3 Massnahmen	20
4.9 Ziele und Massnahmen im Bereich Bewusstseinsbildung	20
4.9.1 Ausgangslage	20
4.9.2 Zielsetzung	21
4.9.3 Massnahmen	21
Anhang 1: Entwurf für eine Strategie für ein integriertes und korruptionsfreies Handeln von Regierung und Verwaltung des Kantons Basel-Stadt	22
1. Einleitung	22
2. Hauptzielsetzung	22
3. Ziele und Massnahmen	23
Anhang 2: Verwendete Quellen (Auswahl)	31

Zusammenfassung

Im Rahmen der Erfüllung des Anzugs Tanja Soland und Konsorten betreffend «Einführung einer Gesamtstrategie in der Korruptionssensibilisierung und -bekämpfung» beauftragte das Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt Transparency International Schweiz (Transparency Schweiz), den vorliegenden Expertenbericht für eine Anti-Korruptionsstrategie von Regierung und Verwaltung des Kantons Basel-Stadt zu erarbeiten. Der Bericht soll die aus Sicht von Transparency Schweiz zu erreichenden Ziele und Zielerreichungsmassnahmen darlegen und einen konkreten Vorschlag für die vom Regierungsrat zu erlassende Anti-Korruptionsstrategie enthalten.

Transparency Schweiz hat unter Berücksichtigung bestehender Anti-Korruptionsmassnahmen in der Schweiz und in umliegenden Ländern, bestehender Vorgaben und Empfehlungen von zwischenstaatlichen Organisationen (insbesondere UNO, OECD, Europarat), Publikationen von Transparency International sowie unter Beizug der Literatur neun Handlungsfelder eruiert, auf die sich eine risikobasierte Anti-Korruptionsstrategie eines Gemeinwesens erstrecken sollte. Es handelt sich um die folgenden: 1) Gesamtdispositiv (einzelnen Handlungsfeldern übergeordnete Instrumente); 2) Personalpolitik und -recht; 3) Transparenz; 4) Lobbying; 5) Sponsoring; 6) Whistleblowing; 7) Umgang mit Verdachtsfällen; 8) Rechtsverhältnisse mit Dritten; 9) Bewusstseinsbildung.

In Absprache mit der Konferenz der Generalsekretärinnen und –sekretäre wurde innerhalb der Kantonsverwaltung eine Umfrage über die bestehenden rechtlichen Grundlagen im Bereich Integrität und Korruption und über ihre Umsetzung in der Verwaltungspraxis durchgeführt. Gemäss dieser Umfrage bestehen im Kanton Basel-Stadt rechtliche Vorgaben zu Integrität und Korruptionsbekämpfung insbesondere in den Bereichen Personalrecht, Transparenz und Whistleblowing. Diese sind aber noch lückenhaft; wesentliche Vorgaben fehlen. In den Bereichen Lobbying, Sponsoring, Umgang mit Verdachtsfällen und Rechtsverhältnissen mit Dritten fehlen rechtliche Vorgaben fast gänzlich. Auch mangelt es dem Kanton Basel-Stadt an einem systematischen Gesamtdispositiv zur Gewährleistung der Integrität von Regierung und Verwaltung und zur Verhinderung von Korruption. Bei der Anwendung der derzeit bestehenden Regelungen bestehen zwischen den einzelnen Departementen und Verwaltungseinheiten beträchtliche Unterschiede. Teilweise werden Regelungen falsch angewendet, und generell fehlt es an Kontrollen zur Einhaltung der Regelungen. Es muss davon ausgegangen werden, dass Regierung und Verwaltung – wenn überhaupt – höchstens punktuell und keinesfalls systematisch informiert und sensibilisiert werden für die Gewährleistung ihrer Integrität und zur Verhinderung von Korruption.

Unter Einbezug dieser Ergebnisse der verwaltungsinternen Umfrage empfiehlt Transparency Schweiz dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt den Erlass einer Strategie, die in umfassender Weise ein integriertes Regierungs- und Verwaltungshandeln anstrebt, das Korruption in keiner Form toleriert und dafür den Erlass und die Implementierung von möglichst wirksamen Instrumenten vorsieht. Ausgerichtet an dieser Hauptzielsetzung benennt der vorliegende Bericht die vom Kanton Basel-Stadt zu erreichenden Ziele und die zu treffenden Zielerreichungsmassnahmen. Dabei sind die folgenden Hauptmassnahmen zu treffen:

- *Einführung eines Gesamtdispositivs zur Korruptionsprävention und -bekämpfung, das sich auf das gesamte Regierungs- und Verwaltungshandeln erstreckt und die folgenden Massnahmen umfasst: eine regelmässige Risikoanalyse, den Erlass und die regelmässige Weiterentwicklung von risikogerechten Massnahmen, eine organisatorische Verankerung, die regelmässige Kontrolle der Einhaltung der Massnahmen und organisatorischen Verankerung sowie die re-*

gelmässige Information und Schulung. Dafür erarbeitet der Regierungsrat zuhanden des Parlaments eine entsprechende Gesetzesvorlage, erlässt gestützt darauf die Ausführungsbestimmungen und implementiert diese.

- *Schliessung der Regulierungslücken in den Bereichen Personalrecht, Transparenz, Lobbying, Sponsoring, Umgang mit Verdachtsfällen, Whistleblowing, Rechtsverhältnisse mit Dritten und Bewusstseinsbildung.* Dafür erarbeitet der Regierungsrat zuhanden des Parlaments eine oder mehrere Gesetzesvorlagen, erlässt gestützt darauf die Ausführungsbestimmungen und implementiert diese.
- *Verbesserung des Vollzugs.* Der Regierungsrat trifft die erforderlichen Massnahmen, um den Vollzug der Bestimmungen zur Integrität von Regierung und Verwaltung und zur Bekämpfung von Korruption zu verbessern, einschliesslich Kontrollmassnahmen zur Einhaltung der Bestimmungen, Massnahmen zur Bewusstseinsbildung und Massnahmen zur Verbesserung der Fehlerkultur in der Verwaltung, um bestehende Ängste vor negativen Konsequenzen bei der Meldung von Missständen abzubauen.
- *Evaluation und Weiterentwicklung.* Rechtzeitig vor Ablauf des Strategiezeitraums wird die Strategie auf ihre Wirksamkeit hin evaluiert und mit den erforderlichen Anpassungen für den nächsten Strategiezeitraum angepasst.

1. Ausgangslage und Auftrag

Das Finanzdepartement (FD) des Kantons Basel-Stadt fragte Transparency International Schweiz (Transparency Schweiz) an, das FD bei der Erfüllung des Anzugs Tanja Soland und Consorten betreffend «Einführung einer Gesamtstrategie in der Korruptionssensibilisierung und -bekämpfung»¹ zu unterstützen. Im Mai 2022 schlossen das FD und Transparency Schweiz einen entsprechenden Dienstleistungsvertrag ab. Im Hinblick auf die Erarbeitung dieser Strategie wurde in Absprache mit der Konferenz der Generalsekretärinnen und –sekretäre verwaltungsintern eine Umfrage durchgeführt, in deren Rahmen die bestehenden rechtlichen Vorgaben zur Korruptionsprävention und -bekämpfung sowie die Anwendung dieser Vorgaben erhoben wurden (bezogen auf die Hauptrisikobereiche für Korruption).

Das FD beauftragte daraufhin Transparency Schweiz, den vorliegenden Expertenbericht auszuarbeiten und zwar mit folgenden Vorgaben:

- Darlegung der aus Sicht von Transparency Schweiz im Rahmen einer Anti-Korruptionsstrategie von Regierung und Verwaltung des Kantons Basel-Stadt zu erreichenden Ziele und Zielerreichungsmassnahmen, unter Einbezug der Ergebnisse der verwaltungsinternen Umfrage;
- ein konkreter Vorschlag für die vom Regierungsrat zu erlassende Anti-Korruptionsstrategie ist im Anhang zum Bericht enthalten;
- Beschränkung der Strategie auf die Regierung und die Zentralverwaltung des Kantons Basel-Stadt. Weitere Verwaltungsträger, wie öffentlichrechtliche Anstalten, Körperschaften, Stiftungen und zivilrechtliche Verwaltungsträger und die anderen beiden Gewalten, Parlament und Gerichte, werden von der Strategie nicht erfasst;
- Beschränkung der Strategie auf Hauptzielsetzungen und -massnahmen.

¹ Siehe den Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 11. Mai 2021 betreffend «Anzug Tanja Soland und Consorten betreffend «Einführung einer Gesamtstrategie in der Korruptionssensibilisierung und -bekämpfung» <https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100394/000000394395.pdf>.

2. Einleitung und Methodik

Korruption ist in all ihren Erscheinungsformen schädlich. Sie hat negative Auswirkungen auf die Demokratie, den Rechtsstaat, die Wirtschaft, das Volksvermögen, den sozialen Zusammenhalt und die Umwelt. Für ein Gemeinwesen ist bereits der Anschein von Korruption gefährlich, denn er mindert das Vertrauen der Bevölkerung in die demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen und deren Expertinnen und Experten. Dieses Vertrauen ist unabdingbar für das gute Funktionieren von Demokratie und Rechtsstaat.

Regierung und Verwaltung sind stets dem Korruptionsrisiko ausgesetzt. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt möchte dieses Risiko minimieren und dadurch die Glaubwürdigkeit von Regierung und Verwaltung und das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung und Verwaltung festigen. Dafür möchte er eine Strategie für ein korruptionsfreies Handeln von Regierung und Verwaltung verabschieden. Damit setzt sich der Regierungsrat von Basel-Stadt für ein integriertes Regierungs- und Verwaltungshandeln ohne Korruption – in welcher Erscheinungsform auch immer – sowie für eine konsequente und nachhaltige Prävention und Bekämpfung der Korruption ein.

Nachfolgend skizziert Transparency Schweiz die aus ihrer Sicht wesentlichen Eckwerte einer solchen Strategie. Korruption wird verstanden als Missbrauch einer anvertrauten Machtstellung zu privatem Nutzen². Nach diesem Begriffsverständnis beschränkt sich Korruption nicht auf die Korruptionstatbestände des Strafgesetzbuchs, sondern erfasst zahlreiche unethische Verhaltensweisen, die dem Strafrecht vorgelagert sind. Gerade im öffentlichen Sektor, der besonders auf Glaubwürdigkeit und auf das Vertrauen der Bevölkerung angewiesen ist, sind auch derartige Verhaltensweisen schädlich und sollten daher verhindert werden. In der Umgangssprache dürfte Korruption aber oftmals auf strafrechtlich problematisches Verhalten reduziert werden. Aus diesem Grund wird nachfolgend eine Strategie für ein *integres und korruptionsfreies* Handeln von Regierung und Verwaltung des Kantons Basel-Stadt skizziert. Der Zusatzbegriff «Integrität» bringt zum Ausdruck, dass ein Regierungs- und Verwaltungshandeln gefordert ist, das insgesamt rechtschaffen, glaubwürdig und vertrauenswürdig ist³.

Korruptionsprävention und -bekämpfung erfolgt stets risikobasiert. D.h. je grösser die Korruptionsrisiken bei einer bestimmten Tätigkeit sind, umso eingehendere Massnahmen müssen getroffen werden, um Korruption zu verhindern. Umgekehrt machen Tätigkeiten, von denen geringe Korruptionsrisiken ausgehen, lediglich niederschwellige (Korruptions-) Verhinderungsmassnahmen erforderlich. Transparency Schweiz hat vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung bestehender Anti-Korruptionsmassnahmen in der Schweiz und in umliegenden Ländern, bestehender Vorgaben und Empfehlungen von zwischenstaatlichen Organisationen (insbesondere UNO, OECD, Europarat), Publikationen von Transparency International sowie unter Beizug der Literatur neun Handlungsfelder eruiert, auf die sich eine risikobasierte Anti-Korruptionsstrategie eines Gemeinwesens erstrecken sollte. Es handelt sich um die folgenden: 1) Gesamtdispositiv (einzelnen Handlungsfeldern übergeordnete Instrumente); 2) Personalpolitik und -recht; 3) Transparenz; 4) Lobbying; 5) Sponsoring; 6) Whistleblowing; 7) Umgang mit Verdachtsfällen; 8) Rechtsverhältnisse mit Dritten; 9) Bewusstseinsbildung. Die nachfolgenden Überlegungen gliedern sich entsprechend nach diesen neun Handlungsfeldern (siehe nachfolgend Ziffer 4). Ihnen vorangestellt wird die übergeordnete Hauptzielsetzung (siehe nachfolgend Ziffer 3).

² Definition von Transparency International und mittlerweile weithin verbreitetes Begriffsverständnis.

³ Integres und korruptionsfreies Regierungs- und Verwaltungshandeln weist thematische Berührungspunkte auf mit Massnahmen gegen Diskriminierung, Rassismus, sexuelle Belästigung und Mobbing. Die nachfolgenden Überlegungen erstrecken sich nicht ausdrücklich auch auf diese Bereiche. Sie werden über eigene Instrumente geregelt.

Im Sinne des Auftrags des FD werden nachfolgend pro Handlungsfeld die für die Regierung und die Verwaltung des Kantons Basel-Stadt zu erreichenden Ziele und Zielerreichungsmassnahmen skizziert, jeweils unter Einbezug der Ergebnisse der verwaltungsinternen Umfrage und jeweils beschränkt auf die Zentralverwaltung und die wesentlichen Grundsätze (erst im Rahmen der Umsetzung der Strategie soll auf Einzelheiten eingegangen werden). Auch hier stützt sich Transparency Schweiz auf bestehende Anti-Korruptionsmassnahmen in der Schweiz und in umliegenden Ländern ab, auf bestehende Vorgaben und Empfehlungen von zwischenstaatlichen Organisationen (insbesondere UNO, OECD, Europarat), Publikationen von Transparency International sowie Fachliteratur⁴. Transparency Schweiz hat diese verfügbaren Quellen weiterentwickelt und insbesondere ihre Aussagen auf die konkreten Verhältnisse des Kantons Basel-Stadt angepasst. Im Anhang 1 findet sich ferner ein konkreter Vorschlag für die vom Regierungsrat zu erlassende Anti-Korruptionsstrategie. Soweit möglich und sinnvoll wurden dafür direkt Textteile des Hauptberichts verwendet und teilweise leicht angepasst. Weggelassen wurden die Ergebnisse der verwaltungsinternen Umfrage.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt kennt einen 5-jährigen Legislaturplan. Es bietet sich deshalb an, die Strategie für ein integriertes und korruptionsfreies Handeln von Regierung und Verwaltung ebenfalls auf einen Zeitraum von fünf Jahren auszulegen. Dieser Zeitraum ermöglicht es, auch gesetzgeberische Massnahmen vornehmen und abschliessen zu können. Vor Ablauf des Strategiezeitraums sollte die Strategie auf ihre Wirksamkeit hin evaluiert und mit den erforderlichen Anpassungen für den nächsten Strategiezeitraum angepasst werden.

⁴ Im Anhang 2 findet sich eine Auswahl der verwendeten Quellen.

3. Hauptzielsetzung

Die Strategie für ein integriertes und korruptionsfreies Handeln von Regierung und Verwaltung des Kantons Basel-Stadt sollte wie jede Strategie von einer Hauptzielsetzung getragen sein, an der sich die einzelnen Ziele und Zielerreichungsmassnahmen der Strategie ausrichten. Die Hauptzielsetzung ist das der Strategie übergeordnete dauerhafte Ziel, das über die Strategie angestrebt wird.

Transparency Schweiz empfiehlt dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, sich von der folgenden Hauptzielsetzung leiten zu lassen, um Korruption in Regierung und Verwaltung effektiv und nachhaltig zu bekämpfen und ihr präventiv entgegenzuwirken:

Regierung und Verwaltung des Kantons Basel-Stadt handeln integer und tolerieren Korruption in keiner Form. Die dafür erlassenen und gelebten Instrumente sind vorbildlich.

4. Handlungsfelder

4.1 Ziele und Massnahmen im Bereich Gesamtdispositiv

4.1.1 Ausgangslage

Die Gewährleistung eines integren und korruptionsfreien Regierungs- und Verwaltungshandelns ist eine Querschnittsaufgabe; sie betrifft das gesamte Handeln von Regierung und Verwaltung. Zudem ist sie eine Daueraufgabe; sie kann nie als abgeschlossen betrachtet werden, sondern bedarf konstanter Beachtung und nötigenfalls Anpassung und Weiterentwicklung. Erforderlich ist deshalb eine systematische Herangehensweise in der Form eines systematischen Gesamtdispositivs zur Korruptionsprävention und -bekämpfung, das sich auf das gesamte Regierungs- und Verwaltungshandeln erstreckt und die folgenden Massnahmen umfasst: eine regelmässige Risikoanalyse, den Erlass und die regelmässige Weiterentwicklung von risikogerechten Massnahmen, eine organisatorische Verankerung, die regelmässige Kontrolle der Einhaltung der Massnahmen und organisatorischen Verankerung sowie die regelmässige Information und Schulung.

Die verwaltungsinterne Umfrage hat ergeben, dass im Kanton Basel-Stadt lediglich punktuell Anti-Korruptionsmassnahmen bestehen und eine Gesamtsystematik zur Korruptionsprävention und -bekämpfung fehlt. Umfassende gesetzliche Vorgaben bestehen einzig für den Umgang mit Finanzrisiken. Gestützt darauf hat das Finanzdepartement kürzlich einen Leitfaden für ein internes Kontrollsystem (IKS-Leitfaden) erlassen. Dieser Leitfaden erstreckt sich aber nicht auf Korruptionsrisiken (obwohl natürlich ein gewisser Schnittbereich besteht zwischen Finanz- und Korruptionsrisiken). In Bezug auf Aufgaben mit besonderen Risiken für Integritätsverletzungen und Korruption geben einige wenige Verwaltungseinheiten an, bereits systematisch ihre entsprechenden Risiken und Massnahmen geprüft zu haben. Es bleibt aber unklar, was sie tatsächlich vorgekehrt haben, und Regeln dazu fehlen auch auf dieser Stufe. In Bezug auf die vom Regierungsrat eingesetzten ausserparlamentarischen Kommissionen und ähnliche Gremien bestehen keine systematischen Vorgaben zur Gewährleistung der Integrität ihrer Mitglieder und der Kommissionstätigkeit.

Bei dieser Ausgangslage empfiehlt Transparency Schweiz dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die nachfolgende Zielsetzung mit den nachfolgenden Zielerreichungsmassnahmen zu beschliessen.

4.1.2 Zielsetzung

Ein systematisches Gesamtdispositiv zur Gewährleistung eines integren Regierungs- und Verwaltungshandelns ist ausgearbeitet und in Kraft.

4.1.3 Massnahmen

Um dieses Ziel erreichen und sicherstellen zu können, wird die derzeit bestehende Regulierungslücke geschlossen. Der Regierungsrat erarbeitet dafür zuhanden des Parlaments eine Gesetzesvorlage mit den folgenden inhaltlichen Eckwerten:

- *Risikoanalyse:* Regierung und Verwaltung identifizieren, analysieren und bewerten systematisch und periodisch wiederkehrend die bestehenden Risiken für Integritätsverletzungen und Korruption. Sie legen dabei ein besonderes Augenmerk auf die Aufgaben mit besonderen Risiken. Zu den Aufgaben mit besonderen Risiken zählen erfahrungsgemäss etwa Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten, der Erlass von Verfügungen, die Erteilung von Konzessionen sowie die Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Subventionen⁵.
- *Risikogerechte Massnahmen:* Gestützt auf das Ergebnis der Risikoanalyse treffen Regierung und Verwaltung systematisch risikogerechte Massnahmen zur Verhinderung von Integritätsverletzungen und Korruption (wie etwa Mehr-Augen-Prinzip, Dokumentation, Transparenz). Je höher das Korruptionsrisiko ist, das von einer Regierungs- oder Verwaltungstätigkeit ausgeht, umso eingehendere Massnahmen zur Eindämmung dieses Risikos werden getroffen.
- *Organisatorische Verankerung:* Regierung und Verwaltung treffen die für die Umsetzung der risikogerechten Massnahmen erforderlichen organisatorischen Vorkehren, einschliesslich die Einrichtung von Prozessen und die Bezeichnung von Zuständigkeiten, wie etwa die Bezeichnung eines/einer Anti-Korruptionsbeauftragten pro Dienststelle und pro Departement sowie eines/einer solchen auf Stufe Gesamtkanton.
- *Kontrolle und Vorgehen bei Verdachtsfällen:* Regierung und Verwaltung kontrollieren systematisch und periodisch wiederkehrend die Einhaltung der vorgegebenen Massnahmen. Verdachtsfällen von Integritätsverletzungen und Korruption wird konsequent nachgegangen.
- *Schulung und Information:* Regierung und Verwaltung werden regelmässig über Korruptionsprävention und -bekämpfung sensibilisiert, informiert und geschult.
- *Kommissionen:* Die Integrität der Mitglieder und der Tätigkeit von ausserparlamentarischen Kommissionen und ähnlichen Gremien (wie z.B. die dem Finanzdepartement zugeordnete Burgvogtei/Volkshaus) wird gewährleistet. Dazu gehören etwa Bestimmungen zur Wahl und Integritätsprüfung der Kommissionsmitglieder, zur Zuständigkeit der Kommissionen, zu ihren Verfahren und Entscheidungsprozessen, zu Interessensbindungen und -konflikten, zur Dokumentationspflicht, zur Entschädigung und zur Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen.
- *Anti-Korruptionsstelle:* Als Teil der organisatorischen Verankerung wird auf Stufe Gesamtkanton eine unabhängige Anti-Korruptionsstelle geschaffen. Ihre Aufgaben umfassen jedenfalls Information, Sensibilisierung, Beratung, Stellungnahme (u.a. zu Erlassentwürfen) und Berichterstattung. Allfällige weitere Aufgaben werden zu bestimmen sein. Die Anti-Korruptionsstelle übt ihre Tätigkeit unabhängig aus, ohne Weisungen einer Behörde oder eines Dritten einzuholen oder entgegenzunehmen und verfügt über die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen (finanziell und personell). International gehören unabhängige Anti-Korruptionsbehörden zum festen Bestandteil eines soliden Anti-Korruptionsdispositivs eines Gemeinwesens. So haben die meisten europäischen Länder eine Anti-Korruptionsstelle eingesetzt (die Aufgaben und Kompetenzen variieren und reichen von Präventions- bis hin zu Strafverfolgungsaufgaben mit Sanktionskompetenzen)⁶. Auch im Kanton Basel-Stadt ist eine unabhängige Anti-Korruptionsstelle sinnvoll. Die Erfahrung zeigt, dass für ein effektives Anti-Korruptionsdispositiv eine unabhängige Fachbehörde unabdingbar ist. In die Verwaltung eingebundene (und damit weisungsgebundene) Anti-Korruptionsbeauftragte (siehe dazu oben unter «organisatorische Verankerung») können eine derartige Stelle nicht ersetzen, selbst

⁵ Zu den Faktoren, die bei der Bewertung eines konkreten Risikos (tief/mittel/hoch) in Betracht zu ziehen sind, gehören unter anderem: 1) Ursachen, Beeinflussbarkeit und Abschätzbarkeit des Risikos; 2) mögliche Szenarien eines Risikoeintritts; 3) Wahrscheinlichkeit und Auswirkungen des Risikoeintritts.

⁶ Siehe Transparency International, Anti-Corruption Agencies in Europe, Berlin 2020, S. 12 ff.

wenn sie sich untereinander gut koordinieren. Dies zeigt sich am Beispiel der Bundesverwaltung, die aufgrund des Drucks seitens des Europarats 2008 die interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG) Korruptionsbekämpfung schuf. Ein Audit der Eidgenössischen Finanzkontrolle hat 2018 aufgezeigt, dass das gewählte Modell ungenügend ist. Entsprechend fordert die EFK die Schaffung eines unabhängigen und mit genügend Ressourcen und Kompetenzen ausgestatteten neuen Organs⁷.

Gestützt auf diese Regulierung erlässt der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen (etwa Massnahmen ähnlich derjenigen für den Umgang mit Finanzrisiken im Rahmen des IKS-Leitfadens, u.U. durch die Ausweitung des IKS-Leitfadens auch auf Korruptionsrisiken) und implementiert diese.

4.2 Ziele und Massnahmen im Bereich Personalpolitik und -recht

4.2.1 Ausgangslage

Im Zentrum eines integren und korruptionsfreien Regierungs- und Verwaltungshandelns stehen die einzelnen Regierungsmitglieder und die Mitarbeitenden der Verwaltung. Demgemäss verlangen integriertes und korruptionsfreies Regierungs- und Verwaltungshandeln nach einer entsprechenden Personalpolitik und einem entsprechenden Personalrecht. Dies beginnt mit der sorgfältigen Personalrekrutierung, geht über den umsichtigen Umgang mit Interessenskonflikten, Einladungen und Geschenken, Nebenbeschäftigungen usw. bis hin zum Rahmen der Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

Die verwaltungsinterne Umfrage hat ergeben, dass im Kanton Basel-Stadt bereits zahlreiche personalrechtliche Einzelbestimmungen bestehen, die einen Bezug zur Korruptionsprävention und -bekämpfung aufweisen. Diese sind aber noch lückenhaft (so fehlen etwa ein verbindlicher Verhaltenskodex und Bestimmungen zu Seitenwechseln in die Privatwirtschaft, wenn dadurch öffentliche Interessen beeinträchtigt werden können). Zudem werden die bestehenden Regelungen teilweise nicht korrekt angewendet (so wird etwa §2 der Spesenverordnung, wonach die interne Visumspflicht für Spesenbelege zu regeln ist, nur teilweise nachgelebt) und die korrekte Anwendung der Bestimmungen wird nicht flächendeckend kontrolliert (so wird etwa die korrekte Einhaltung der Bestimmungen zu Geschenken und anderen Vorteilen gemäss Umfrage von keiner einzigen Verwaltungsstelle kontrolliert).

Bei dieser Ausgangslage empfiehlt Transparency Schweiz dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, die nachfolgende Zielsetzung mit den nachfolgenden Zielerreichungsmassnahmen zu beschliessen.

4.2.2 Zielsetzung

Personalpolitik und -recht sind konsequent und vorbildlich auf ein integriertes und korruptionsfreies Regierungs- und Verwaltungshandeln ausgerichtet.

⁷ Siehe EFK «Korruptionsbekämpfung: Evaluation der Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 19. Oktober 2008», <https://www.efk.admin.ch/de/publikationen/sicherheit-umwelt/justiz-und-polizei/korruptionsbekaempfung-evaluation-der-umsetzung-des-bundesratsbeschlusses-vom-19-oktober-2008-bundesrat.html?highlight=WyJrb3JydXB0aW9uc2Jla1x1MDBING1wZnVuZyJd>.

4.2.3 Massnahmen

Um dieses Ziel erreichen und sicherstellen zu können, werden die folgenden Massnahmen getroffen:

- *Gesetzesvollzug*: Der Regierungsrat sorgt dafür, dass die bestehenden personalrechtlichen Bestimmungen von ihm selbst und der gesamten Verwaltung korrekt angewendet werden (u.a. systematische Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen).
- *Regulierungslücken*: Die derzeit noch bestehenden Regulierungslücken werden geschlossen. Der Regierungsrat erarbeitet dafür zuhanden des Parlaments eine Vorlage, die sicherstellt, dass sich Personalrecht und -politik konsequent und vorbildlich auf ein integriertes und korruptionsfreies Regierungs- und Verwaltungshandeln ausrichten, u.a. beinhaltend Regelungen betreffend
 - Integritätsprüfungen im Rahmen der Personalrekrutierung für Funktionen mit besonderen Korruptionsrisiken und mit sonstiger grosser Verantwortung;
 - Deklaration von Interessenbindungen;
 - Spesen für Mitglieder des Regierungsrats;
 - Verbot von Nebenbeschäftigungen für Mitglieder des Regierungsrats;
 - Umgang mit Geschenken (u.a. Festlegung von Schwellenwerten für zulässige Geschenke, Meldepflichten, zentrale Erfassung);
 - Umgang mit Seitenwechseln, die öffentliche Interessen beeinträchtigen können;
 - Verhinderung von problematischen Einflussnahmen auf die Verwaltungstätigkeit durch Mitarbeitende der Verwaltung, die gleichzeitig Mitglieder des Grossen Rats sind;
 - Verbot von Eigengeschäften gestützt auf Informationen, die nicht öffentlich bekannt sind.

Gestützt auf diese Regulierung erlässt der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen und implementiert diese.

- *Verhaltenskodex*: Der Regierungsrat erlässt für Regierung und Verwaltung einen vorbildlichen verbindlichen Verhaltenskodex, in dem u.a. der Umgang mit Geschenken und Einladungen und weiteren Interessenskonflikten geregelt wird.

4.3 Ziele und Massnahmen im Bereich Transparenz

4.3.1 Ausgangslage

Transparenz über das Regierungs- und Verwaltungshandeln trägt wesentlich dazu bei, allfällige Unregelmässigkeiten des Regierungs- und Verwaltungshandelns aufzudecken und diesen präventiv entgegenzuwirken. Ausserdem wird über die Herstellung von Transparenz die Glaubwürdigkeit von Regierung und Verwaltung erhöht und das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung und Verwaltung gestärkt. Transparenz wird zunächst über die aktive Behördenkommunikation geschaffen, also dadurch, dass Regierung und Verwaltung proaktiv von sich aus die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit

informieren. Zudem wird Transparenz über das Regierungs- und Verwaltungshandeln geschaffen, indem der Öffentlichkeit auf Gesuch hin Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährt wird (passive Behördenkommunikation).

Die verwaltungsinterne Umfrage hat ergeben, dass die aktive und passive Behördenkommunikation in verschiedenen rechtlichen Vorgaben geregelt wird, nämlich in der Kantonsverfassung (SG 111.100), im Informations- und Datenschutzgesetz (SG 153.260), in der Informations- und Datenschutzverordnung (SG 153.270), in der Geschäftsordnung Information und Datenschutz (SG 153.280), im Leitfaden zur Öffentlichkeitsarbeit von Regierungsrat und kantonaler Verwaltung der Staatskanzlei vom Januar 2018 und im Leitfaden zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips der Staatskanzlei vom Dezember 2011. Innerhalb von diesen Regelungsinstrumenten wird die aktive Behördenkommunikation nur in wenigen Bestimmungen behandelt. Die meisten Bestimmungen beziehen sich auf die passive Behördenkommunikation. Bislang wurden die rechtlichen Vorgaben zur aktiven und passiven Behördenkommunikation noch nie einer Evaluation (Wirksamkeitsprüfung) unterzogen.

Bei dieser Ausgangslage empfiehlt Transparency Schweiz dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die nachfolgende Zielsetzung mit den nachfolgenden Zielerreichungsmassnahmen zu beschliessen.

4.3.2 Zielsetzung

Über das Regierungs- und Verwaltungshandeln herrscht grösstmögliche Transparenz.

4.3.3 Massnahmen

Der Regierungsrat lässt die bestehenden rechtlichen Vorgaben zur aktiven und passiven Behördenkommunikation durch ein interdisziplinär zusammengesetztes Team von externen Expertinnen und Experten auf ihre Konzeption, Umsetzung und Wirkungen hin prüfen. In Abhängigkeit von den Ergebnissen dieser Evaluation trifft der Regierungsrat weitere Massnahmen. Das Informations- und Datenschutzgesetz ist seit über zehn Jahren in Kraft. Als wichtiges Gesetz sollte es deshalb zusammen mit den anderen rechtsetzenden Bestimmungen zur aktiven und passiven Behördenkommunikation einer Evaluation unterzogen werden. Alle wichtigen Erlasse sollten nach einer gewissen Zeit einer derartigen Evaluation unterzogen werden. Für Bundesrat und -verwaltung besteht dafür sogar ein verfassungsrechtlicher Auftrag (gemäss Art. 170 BV). Die Ex-post-Gesetzesevaluation blickt zurück und beurteilt die Konzeption, Umsetzung und Wirkungen eines Rechtserlasses und von staatlichem Handeln.

4.4 Ziele und Massnahmen im Bereich Lobbying

4.4.1 Ausgangslage

Lobbying, verstanden als gezielte Einflussnahme auf die Willensbildung von politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern, richtet sich insbesondere auch an die Regierung und Verwaltung. Lobbying an sich ist legitim, wird aber dann problematisch, wenn es die demokratischen Entscheidungsprozesse unterläuft. Um dies zu verhindern, muss das Lobbying reguliert werden. International haben sich drei Pfeiler etabliert, um ein demokratisch und rechtsstaatlich legitimes Lobbying zu gewährleisten: 1) Transparenz, d.h. Lobbying muss transparent erfolgen; 2) chancengleicher Zugang, d.h. für den Zugang der Lobbyierenden zu den politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern

muss Chancengleichheit und Ausgewogenheit herrschen; 3) Integrität, d.h. Lobbyierende und politische Entscheidungsträgerinnen und -träger müssen sich integer verhalten.

Die verwaltungsinterne Erhebung hat ergeben, dass im Kanton Basel-Stadt im Bereich Lobbying einzig das externe Vernehmlassungsverfahren geregelt ist, beschränkt allerdings auf die Grundzüge. Daneben fehlen gänzlich Bestimmungen zum Einbezug und zum Umgang mit verwaltungsexternen Lobbyierenden und Fachleuten. Damit besteht die Gefahr, dass im Kanton Basel-Stadt fragwürdiges Lobbying praktiziert werden kann, bis hin zu ungebührlichen Einflussnahmen und Korruption.

Bei dieser Ausgangslage empfiehlt Transparency Schweiz dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die nachfolgende Zielsetzung mit den nachfolgenden Zielerreichungsmassnahmen zu beschliessen.

4.4.2 Zielsetzung

Es ist sichergestellt, dass das an die Regierung und Verwaltung gerichtete Lobbying transparent, chancengleich und integer erfolgt.

4.4.3 Massnahmen

Um dieses Ziel erreichen und sicherstellen zu können, wird die derzeit bestehende Regulierungslücke im Bereich des Lobbyings geschlossen. Der Regierungsrat erarbeitet dafür zuhanden des Parlaments eine Gesetzesvorlage, welche die drei genannten Pfeiler für ein demokratisch legitimes Lobbying wie folgt regelt:

- *Transparenz:* Die wesentlichen Einflussnahmen von verwaltungsexternen Lobbyierenden und Fachleuten werden in allen Phasen der Gesetzesvorbereitung durch Regierung und Verwaltung und in allen Phasen anderer wichtiger Arbeiten und Entscheide von Regierung und Verwaltung konsequent dokumentiert und veröffentlicht. Es wird dokumentiert und veröffentlicht, welcher externe Akteur wann bei wem für welches Interesse inwieweit Einfluss zu nehmen versucht hat. Dies schliesst etwa ein, dass schriftliche Eingaben von externen Akteuren dokumentiert und aktiv offengelegt werden sowie auch der Einbezug von verwaltungsexternen Lobbyierenden und Fachleuten, beispielsweise im Rahmen von Arbeitsgruppen und Studienkommissionen. Details brauchen demgegenüber nicht erfasst zu werden; die Dokumentation und Veröffentlichung beschränken sich auf die *wesentlichen* Einflussnahmen. Die entsprechende Grenze wird zu konkretisieren sein.
- *Chancengleicher Einbezug:* Soweit verwaltungsexterne Lobbyierende und Fachleute von Regierung und Verwaltung in ihre Arbeiten einbezogen werden, erfolgt dies für alle chancengleich und ohne Privilegierung einzelner Akteure. Dies schliesst etwa ein, dass im Rahmen der Zusammensetzung von Arbeitsgruppen und Studienkommissionen oder im Rahmen von Konsultationen die vom konkreten Geschäft wesentlich betroffenen Sonderinteressen ausgewogen vertreten respektive begrüsst werden.
- *Integrität:* verwaltungsexterne Lobbyierende und Fachleute, welche die Regierung und Verwaltung kontaktieren, um Einfluss auf deren Tätigkeit zu nehmen, müssen gewisse Voraussetzungen erfüllen, damit ihre Integrität gewährleistet werden kann und keine problematischen Verhaltensweisen praktiziert werden. International haben sich entsprechende Best-Practice-Standards etabliert. Transparency Schweiz hat diese für die Schweizer Politik- und Lobbying-verhältnisse angepasst. Die auszuarbeitende Gesetzesvorlage orientiert sich an diesen zehn

Best-Practice-Standards von Transparency Schweiz⁸. Integritätsstandards müssen auch die Regierungsmitglieder und die Verwaltungsmitarbeitenden erfüllen. Die dafür erforderlichen Massnahmen finden sich oben unter den Massnahmen zu Handlungsfeld 2.

- *Vernehmlassungsverfahren:* Eine besonders wichtige Massnahme, um Verbände, Körperschaften und andere Organisationen sowie weitere interessierte Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Kantons zu beteiligen, bildet das externe Vernehmlassungsverfahren. Wie eingangs erwähnt wurde (siehe oben Ziff. 4.4.1), ist im Kanton Basel-Stadt im Bereich Lobbying einzig das externe Vernehmlassungsverfahren gesetzlich geregelt. Bereits §53 Kantonsverfassung sieht vor, dass im Falle von Vernehmlassungen die Öffentlichkeit darüber zu informieren ist und allen interessierten Personen Gelegenheit zu geben ist, zum Vorhaben Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat hat am 13. Februar 2007 direkt auf diese Verfassungsbestimmung die Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren erlassen (SG 133.300). Die Verordnung regelt allerdings lediglich die Grundzüge der Vernehmlassung und enthält zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe, was Regierung und Verwaltung grosse Auslegungs- und Handlungsspielräume einräumt und dazu führt, dass weder die Transparenz der Vernehmlassung, noch die Ergebnisse derselben, noch die Beteiligung der interessierten Kreise an der Vernehmlassung gewährleistet sind. Zudem sind die bestehenden Verordnungsbestimmungen demokratisch schwach legitimiert und es liesse sich sogar fragen, ob dem Regierungsrat die Rechtsetzungskompetenz zukommt, direkt gestützt auf § 53 Kantonsverfassung das Vernehmlassungsverfahren zu regeln. Die gesetzlichen Bestimmungen sind deshalb zu konkretisieren und, soweit sie von genügender Wichtigkeit sind, auf die Gesetzesstufe zu heben. Dementsprechend arbeitet der Regierungsrat zuhanden des Parlaments eine entsprechende Gesetzesvorlage aus und orientiert sich dabei an den entsprechenden Vorgaben, die auf Bundesebene gelten (Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren, SR 172.061 und Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren, SR 172.061.1).

Gestützt auf diese Regulierung erlässt der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen und implementiert diese.

4.5 Ziele und Massnahmen im Bereich Sponsoring

4.5.1 Ausgangslage

Öffentliche Aufgaben sind grundsätzlich durch öffentliche Mittel zu finanzieren. Sponsoring⁹ kann nur ausnahmsweise und ergänzend in Betracht kommen. Von Sponsoring gehen verschiedene Gefahren für das Gemeinwesen aus, wie etwa die Gefahr der Einflussnahme auf das Regierungs- und Verwaltungshandeln durch den Sponsor und die Gefahr der Beeinträchtigung von öffentlichen Interessen. Zum festen Bestandteil eines robusten Anti-Korruptionsdispositivs eines Gemeinwesens gehört deshalb die Regulierung des zulässigen Sponsorings.

Die verwaltungsinterne Erhebung hat ergeben, dass der Kanton Basel-Stadt in der Vergangenheit verschiedentlich von Privaten in der Form von Sponsoring Finanzmittel und/oder Sach- und Dienstleistungen entgegengenommen hat. Eine kantonsweite Regelung zum Sponsoring fehlt. Auch auf Departements- und Amtsstufe ist das Sponsoring unreguliert. Einzig das Erziehungsdepartement hat eine Richtlinie zu Fundraising und Sponsoring an den Basler Schulen erlassen. Die Erhebung hat

⁸ Siehe Transparency Schweiz, Lobbying in der Schweiz, 2019, S. 60 f. mit Verweisen auf die internationalen Standards.

⁹ Unter Sponsoring wird die Zuwendung von Finanzmitteln und/oder Sach- und/oder Dienstleistungen durch Private (Sponsorinnen und Sponsoren) an eine Einzelperson, eine Gruppe von Personen, eine Organisation oder Institution (Gesponserte) verstanden, mit der regelmässig auch eigene (unternehmensbezogene) Ziele der Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit verfolgt werden.

ferner ergeben, dass vereinzelt auch der Kanton Basel-Stadt selbst als Sponsor auftritt. Regelungen dazu fehlen auch hier.

Bei dieser Ausgangslage empfiehlt Transparency Schweiz dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die nachfolgende Zielsetzung mit den nachfolgenden Zielerreichungsmassnahmen zu beschliessen.

4.5.2 Zielsetzung

Es ist sichergestellt, dass durch Sponsoring die Integrität von Regierung und Verwaltung nicht beeinträchtigt wird.

4.5.3 Massnahmen

Um dieses Ziel erreichen und sicherstellen zu können, wird die derzeit bestehende Regulierungslücke im Bereich des Sponsorings geschlossen. Der Regierungsrat erarbeitet dafür zuhanden des Parlaments eine Gesetzesvorlage zur Regelung des Sponsorings durch Private zugunsten des Kantons Basel-Stadt sowie des Sponsorings durch den Kanton Basel-Stadt zugunsten Privater mit den folgenden inhaltlichen Eckwerten:

- Sponsoring kommt nur ausnahmsweise und ergänzend in Betracht und bleibt für bestimmte Regierungs- und verwaltungstätigkeiten ausgeschlossen.
- Sponsorinnen und Sponsoren dürfen keinen Einfluss auf die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit nehmen können.
- Durch Sponsoring dürfen keine Vertrauens- und Reputationsschäden des Gemeinwesens entstehen und keine weiteren öffentlichen Interessen beeinträchtigt werden.
- Sponsoring erfolgt transparent und wettbewerbsneutral.

Gestützt auf diese Regulierung erlässt der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen und implementiert diese.

4.6 Ziele und Massnahmen im Bereich Whistleblowing

4.6.1 Ausgangslage

Whistleblowing, verstanden als Meldung oder Offenlegung von Unregelmässigkeiten und Fehlverhalten, ist für die Gewährleistung eines integren und korruptionsfreien Regierungs- und Verwaltungshandelns von eminenter Bedeutung. Meist werden Unregelmässigkeiten und Fehlverhalten nur dank Whistleblowing erkannt. Whistleblowerinnen und -blower dürfen deshalb keine Nachteile erleiden und müssen angemessen geschützt werden.

Im Kanton Basel-Stadt wird die Meldung von Missständen in §19a des Personalgesetzes (SG 162.100) und in der Whistleblowing-Verordnung (SG 162.600) geregelt. Die verwaltungsinterne Erhebung (Gespräch mit der Ombudsstelle, die als Meldestelle für Whistleblowing fungiert) hat ergeben, dass Whistleblowerinnen und -blower die Ombudsstelle jährlich jeweils zu einer einstelligen Zahl von Unregelmässigkeiten kontaktieren. Nach den Aussagen der Ombudsstelle haben die Betroffenen trotz

der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen zu ihrem Schutz permanent Angst vor negativen Konsequenzen, was dazu führe, dass oftmals auf Meldungen von Unregelmässigkeiten verzichtet werde. Eine Plattform für anonyme Meldungen existiert nicht.

Bei dieser Ausgangslage empfiehlt Transparency Schweiz dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die nachfolgende Zielsetzung mit den nachfolgenden Zielerreichungsmassnahmen zu beschliessen.

4.6.2 Zielsetzung

Whistleblowerinnen und -blower, die aufgrund eines nachvollziehbaren Verdachts Unregelmässigkeiten und Fehlverhalten melden, werden vorbildlich geschützt und ein effektives Whistleblowing-System ist eingerichtet.

4.6.3 Massnahmen

Um dieses Ziel erreichen und sicherstellen zu können, werden die folgenden Massnahmen getroffen:

- Der Regierungsrat trifft geeignete Massnahmen, um die Fehlerkultur in der Verwaltung zu verbessern und Ängste vor negativen Konsequenzen von Verdachtsmeldungen abzubauen.
- Die derzeit noch bestehenden Regulierungslücken für einen vorbildlichen Whistleblowing-Schutz werden geschlossen. Der Regierungsrat erarbeitet dafür zuhanden des Parlaments eine Gesetzesvorlage, insbesondere mit den folgenden zusätzlichen inhaltlichen Eckwerten:
 - *Whistleblowerinnen und -blower können anonym Meldung erstatten und ein entsprechendes Meldesystem wird eingerichtet.* Die Möglichkeit, anonym bleiben zu können, gehört zum festen Bestandteil eines guten Whistleblowing-Schutzes. Die Anonymität trägt dem Umstand Rechnung, dass Whistleblowerinnen und -blower trotz gesetzlichem Schutz oftmals gleichwohl faktische Nachteile erleiden.
 - *Der Umgang mit Meldungen wird verbessert, um zu gewährleisten, dass festgestellte/s Unregelmässigkeiten und Fehlverhalten behoben werden.* Derzeit ist lediglich geregelt, dass die Ombudsstelle den Sachverhalt aufnimmt und die Meldung auf ihre Begründetheit hin prüft. Die Behebung einer festgestellten Unregelmässigkeit ist nicht vorgesehen.
 - *Die Meldekaskade wird verbessert, damit auch Meldungen an die Strafverfolgungsbehörden und die Öffentlichkeit möglich sind, wenn dies im betreffenden Einzelfall angezeigt ist (u.a. wenn die öffentliche Gesundheit unmittelbar in Gefahr ist oder bei behördlichem Untätigsein).* Die im geltenden Recht (Whistleblowing-Verordnung) festgelegten Kriterien an die Wirkungserzielung einer Verdachtsmeldung sind so angesetzt, dass Whistleblowerinnen und -blower im Meldeverfahren zu leicht «stecken» bleiben: Das geltende Recht sieht einzig die Meldung an die Ombudsstelle vor sowie an die Öffentlichkeit, wenn die Ombudsstelle innert der gesetzlichen Frist den Eingang der Meldung nicht bestätigt. Sobald die Ombudsstelle innert der gesetzlichen Frist den Eingang der Meldung bestätigt hat, können Whistleblowerinnen und -blower dagegen nichts mehr unternehmen, selbst dann nicht, wenn die Ombudsstelle dem gemeldeten Verdacht gesetzeswidrig nicht nachgehen oder die Verwaltung eine tatsächlich vorliegende Unregelmässigkeit nicht beheben sollte. Ferner sieht das geltende Recht keine Möglichkeit vor, an die Strafverfolgungsbehörden gelangen zu können und erkennt, dass in

bestimmten Konstellationen eine Meldung an die Ombudsstelle ungeeignet sein kann (u.a. bei unmittelbar drohender Gefahr für die öffentliche Gesundheit).

Gestützt auf diese Regulierung erlässt der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen und implementiert diese.

4.7 Ziele und Massnahmen im Bereich Verdachtsfälle auf Integritätsverletzungen

4.7.1 Ausgangslage

Auf Verdachtsfälle und effektive Vorfälle von Integritätsverletzungen muss reagiert werden, um die Einhaltung der entsprechenden Bestimmungen gewährleisten zu können. Verdachtsfälle sind zu untersuchen, im Erhebungsfall zu sanktionieren und zentral zu erfassen.

Die verwaltungsinterne Erhebung hat ergeben, dass im Kanton Basel-Stadt keine über das Personalgesetz und die Personalverordnung hinausgehenden Vorgaben bestehen, wie in Fällen des Verdachts auf Verletzungen der arbeitsrechtlichen oder gesetzlichen Pflichten durch Mitarbeitende vorzugehen ist. Das Gleiche gilt für Vorgaben, wie in Fällen von tatsächlichen Pflichtverletzungen vorzugehen ist und welche Massnahmen diesfalls zu treffen sind. In vier Verwaltungseinheiten besteht eine gefestigte Praxis, wie in Fällen des Verdachts von Pflichtverletzungen vorgegangen wird und in fünf Verwaltungseinheiten eine gefestigte Praxis, wie in Fällen von tatsächlichen Pflichtverletzungen vorgegangen wird und welche Massnahmen diesfalls getroffen werden. Einzig in einer Verwaltungseinheit werden Verletzungen der arbeitsrechtlichen oder gesetzlichen Pflichten durch Mitarbeitende zentral erfasst. Lehren aus arbeitsvertraglichen oder gesetzlichen Pflichtverletzungen durch Mitarbeitende für die inskünftige Vermeidung solcher Verletzungen wurden nur in vier Verwaltungseinheiten gezogen.

Bei dieser Ausgangslage empfiehlt Transparency Schweiz dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die nachfolgende Zielsetzung mit den nachfolgenden Zielerreichungsmassnahmen zu beschliessen.

4.7.2 Zielsetzung

Verdachtsfälle auf Integritätsverletzungen werden konsequent untersucht, im Erhebungsfall angemessen sanktioniert und zentral erfasst.

4.7.3 Massnahmen

Um dieses Ziel erreichen und sicherstellen zu können, werden die derzeit bestehenden Regulierungslücken geschlossen. Der Regierungsrat erarbeitet dafür zuhanden des Parlaments eine Gesetzesvorlage mit den folgenden inhaltlichen Eckwerten:

- Grundsatz: Verdachtsfälle auf Integritäts- und Gesetzesverletzungen werden konsequent untersucht.
- Die Verfahren und Zuständigkeiten zur Untersuchung der Verdachtsfälle werden festgelegt.

- Wenn neben Integritäts- und Gesetzesverletzungen zugleich die Erfüllung eines strafrechtlichen Tatbestands in Betracht kommt, wird der betreffende Fall konsequent an die Staatsanwaltschaft übermittelt.
- Die Fälle von Integritäts- und Gesetzesverletzungen werden zentral erfasst.

Gestützt auf diese Regulierung erlässt der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen und implementiert diese.

4.8 Ziele und Massnahmen im Bereich Rechtsverhältnisse mit Dritten

4.8.1 Ausgangslage

Der Kanton Basel-Stadt geht zahlreiche Rechtsverhältnisse mit Dritten ein, wie etwa bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen, bei der Erteilung von Bewilligungen, Konzessionen und Subventionen sowie im Rahmen der Zusammenarbeit mit anderen Hoheitsträgern (Gemeinwesen, öffentlich-rechtliche Körperschaften, Stiftungen und Anstalten). Nicht nur Regierung und Verwaltung, sondern auch Dritte können Integritäts- und Korruptionsprobleme aufweisen. Um zu verhindern, dass die Regierung und Verwaltung mit solchen problematischen Dritten Rechtsverhältnisse eingehen und unterhalten, sind Regeln erforderlich. International etabliert haben sich insbesondere Risikoprüfungen vor der Eingehung des Rechtsverhältnisses, Anti-Korruptionsklauseln zur Gewährleistung der Integrität des Dritten während dem laufenden Rechtsverhältnis und Bestimmungen zum Umgang mit Korruptionsfällen beim Dritten.

Die verwaltungsinterne Erhebung hat ergeben, dass im Kanton Basel-Stadt keine rechtlichen Vorgaben bestehen zur Abklärung der Integrität Dritter, mit denen der Kanton Basel-Stadt Rechtsverhältnisse eingeht und zum Umgang mit festgestellter mangelnder Integrität von Dritten¹⁰. Das Gleiche gilt für Vorgaben zur Abklärung, ob im Rahmen eines einzugehenden Rechtsverhältnisses mit Dritten Interessenskonflikte bestehen oder entstehen könnten und zum Umgang mit diesen Interessenskonflikten¹¹. Schliesslich gilt das Gleiche auch für Vorgaben, wonach Dritten, mit denen der Kanton Basel-Stadt Rechtsverhältnisse eingeht, Verpflichtungen zur Gewährleistung von Integrität und zur Verhinderung von Korruption aufzuerlegen sind¹².

Bei dieser Ausgangslage empfiehlt Transparency Schweiz dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die nachfolgende Zielsetzung mit den nachfolgenden Zielerreichungsmassnahmen zu beschliessen.

¹⁰ Zwar haben sieben Verwaltungseinheiten entsprechende Vorgaben bejaht und die (angeblichen) entsprechenden Vorgaben genannt. Diese zur Verfügung gestellten rechtlichen Vorgaben enthalten aber keine Bestimmungen zur Integrität Dritter, mit denen der Kanton Rechtsverhältnisse eingeht.

¹¹ Auch hier haben sieben Verwaltungseinheiten entsprechende Vorgaben bejaht und die (angeblichen) entsprechenden Vorgaben genannt. Diese zur Verfügung gestellten rechtlichen Vorgaben enthalten aber keine Bestimmungen zu Interessenskonflikten im Rahmen von Rechtsverhältnissen mit Dritten.

¹² Vier Verwaltungseinheiten haben entsprechende Vorgaben bejaht und die (angeblichen) entsprechenden Vorgaben genannt. Diese zur Verfügung gestellten rechtlichen Vorgaben enthalten aber keine Bestimmungen zur Auferlegung von Integritätsgarantien an Dritte.

4.8.2 Zielsetzung

Es ist sichergestellt, dass im Rahmen von Rechtsverhältnissen mit Dritten der Integritätswahrung angemessen Rechnung getragen wird.

4.8.3 Massnahmen

Um dieses Ziel erreichen und sicherstellen zu können, wird die derzeit bestehende Regulierungslücke im Bereich Rechtsverhältnisse mit Dritten geschlossen. Der Regierungsrat erarbeitet dafür zuhanden des Parlaments eine Gesetzesvorlage mit den folgenden inhaltlichen Eckwerten:

- Vor der Eingehung von Rechtsverhältnissen mit Dritten werden die Dritten systematisch risikobasiert auf ihre Integrität geprüft. Bei langanhaltenden Rechtsverhältnissen wird diese Prüfung (Due Diligence) in regelmässigen Zeitabständen wiederholt. Ausnahmen von dieser Prüfpflicht werden nur zurückhaltend zugelassen.
- Der Kanton Basel-Stadt geht keine Rechtsverhältnisse mit Dritten ein, die Bestimmungen über die Bekämpfung der Korruption verletzt haben oder wenn über dieses Rechtsverhältnis auf andere Weise öffentliche Interessen beeinträchtigt werden könnten (etwa aufgrund von Interessenskonflikten).
- Mit angemessenen Massnahmen, wie etwa der Aufnahme von Integritäts- und Anti-Korruptionsklauseln in Verträgen mit Dritten, wird sichergestellt, dass die Dritten über ein vergleichbar hohes Dispositiv zur Gewährleistung ihrer Integrität und zur Verhinderung von Korruption verfügen wie der Kanton Basel-Stadt.
- Im Falle der Verletzung der Bestimmungen zur Gewährleistung der Integrität und Bekämpfung der Korruption durch Dritte werden angemessene Massnahmen getroffen.

Gestützt auf diese Regulierung erlässt der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen und implementiert diese.

4.9 Ziele und Massnahmen im Bereich Bewusstseinsbildung

4.9.1 Ausgangslage

Für ein integriertes Regierungs- und Verwaltungshandeln und eine Kultur der Integrität ist die entsprechende Information und Bewusstseinsbildung von Regierung und Verwaltung unabdingbar. Etabliert haben sich Informations- und Bewusstseinsbildungsmassnahmen bei Aufnahme der Regierungs- respektive Verwaltungstätigkeit und regelmässige Wiederholungen während dieser Tätigkeit. Besondere Bedeutung kommt dabei den Führungskräften zu. Eine Kultur der Integrität kann nur etabliert werden, wenn die Führungskräfte diese selbst vorleben und aktiv einfordern. Letztlich kann Korruption aber nur dann wirksam bekämpft werden, wenn sie auch von der Bevölkerung als besonders schädliches Verhalten erkannt und abgelehnt wird. Durch Öffentlichkeitsarbeit ist die Ablehnung der Korruption in der Gesellschaft zu stärken.

Aufgrund der Ergebnisse der verwaltungsinternen Erhebung muss davon ausgegangen werden, dass Regierung und Verwaltung – wenn überhaupt – höchstens punktuell und keinesfalls systematisch informiert und in ihrem Bewusstsein gefördert werden für die Gewährleistung ihrer Integrität und zur

Verhinderung von Korruption¹³. Es wurde noch nie erhoben, wie die Bevölkerung die Regierung und Verwaltung des Kantons Basel-Stadt hinsichtlich Integrität und Korruption wahrnimmt.

Bei dieser Ausgangslage empfiehlt Transparency Schweiz dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die nachfolgende Zielsetzung mit den nachfolgenden Zielerreichungsmassnahmen zu beschliessen.

4.9.2 Zielsetzung

Die Regierungsmitglieder und die Mitarbeitenden der Verwaltung sind sich in hohem Masse der Wichtigkeit ihrer Integrität bewusst und damit verbunden insbesondere der Risiken und des Umgangs mit potenziell korruptionsrelevanten Konstellationen. In der Öffentlichkeit wird die hohe Bedeutung wahrgenommen, die Regierung und Verwaltung ihrer eigenen Integrität beimessen.

4.9.3 Massnahmen

Um dieses Ziel erreichen und sicherstellen zu können, erarbeitet der Regierungsrat zuhanden des Parlaments eine Gesetzesvorlage mit den folgenden inhaltlichen Eckwerten:

- Regierungsmitglieder und Mitarbeitende der Verwaltung werden bei Aufnahme ihrer Tätigkeit systematisch informiert und in ihrem Bewusstsein geschärft für die grosse Bedeutung ihrer Integrität sowie in Bezug auf die generellen und die sie im Besonderen betreffenden Korruptionsrisiken und die geltenden Bestimmungen zum Umgang mit diesen. Bei Aufgaben mit besonderen Risiken für Integritätsverletzungen und Korruption erfolgen die Information und Bewusstseinsbildung besonders eingehend.
- Die Massnahmen zur Information und Bewusstseinsbildung werden in regelmässigen Abständen wiederholt. Bei Aufgaben mit besonderen Risiken für Integritätsverletzungen und Korruption erfolgen die Massnahmen in kürzeren Abständen und wiederum besonders eingehend.
- Führungskräfte werden besonders eingehend geschult. Sie sollen eine Kultur der Integrität selbst vorleben und aktiv einfordern.
- Die Öffentlichkeit wird regelmässig angemessen über die Massnahmen informiert, die Regierung und Verwaltung treffen, um ihre hohe Integrität zu gewährleisten und Korruption zu bekämpfen.
- Über regelmässige gezielte Öffentlichkeitsarbeit wird dazu beigetragen, dass Korruption in der Gesellschaft als besonders schädliches Verhalten erkannt und abgelehnt wird.

Gestützt auf diese Regulierung erlässt der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen und implementiert diese.

¹³ Einzig drei Verwaltungseinheiten gaben an, die Mitarbeitenden würden für die Gewährleistung ihrer Integrität und zur Verhinderung von Korruption informiert und sensibilisiert, wovon lediglich zwei davon summarisch die entsprechenden Instrumente nannten, jedoch ohne diese beizulegen.

Anhang 1

Entwurf einer Strategie für ein integrires und korruptionsfreies Handeln von Regierung und Verwaltung des Kantons Basel-Stadt

1. Einleitung

Korruption, verstanden als Missbrauch einer anvertrauten Machtstellung zu privatem Nutzen¹⁴, ist in all ihren Erscheinungsformen schädlich. Sie hat negative Auswirkungen auf die Demokratie, den Rechtsstaat, die Wirtschaft, das Volksvermögen, den sozialen Zusammenhalt und die Umwelt. Für ein Gemeinwesen ist bereits der Anschein von Korruption und mangelnder Integrität gefährlich, denn er mindert das Vertrauen der Bevölkerung in die demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen und deren Exponentinnen und Exponenten. Dieses Vertrauen ist unabdingbar für das gute Funktionieren von Demokratie und Rechtsstaat.

Regierung und Verwaltung sind stets dem Korruptionsrisiko ausgesetzt. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt möchte dieses Risiko bestmöglich minimieren und dadurch die Glaubwürdigkeit von Regierung und Verwaltung und das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung und Verwaltung stärken und festigen. Dafür erlässt er eine Strategie für ein korruptionsfreies Handeln von Regierung und Verwaltung. Mit der vorliegenden Strategie setzt sich der Regierungsrat für ein integrires Regierungs- und Verwaltungshandeln ein, das Korruption in keiner Erscheinungsform toleriert, und zielt auf eine konsequente und nachhaltige Prävention und Bekämpfung von Korruption. Die vorliegende Strategie legt die dafür erforderlichen Zielsetzungen und die für die Erreichung dieser Ziele wesentlichen Umsetzungsschritte fest¹⁵. Sie erfüllt den Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend «Einführung einer Gesamtstrategie in der Korruptionssensibilisierung und -bekämpfung»¹⁶.

Die Strategie erstreckt sich vorderhand auf die Regierung und die Zentralverwaltung des Kantons Basel-Stadt und nicht auf die anderen Verwaltungsträger (öffentlich-rechtliche Anstalten, Körperschaften und Stiftungen und zivilrechtliche Verwaltungsträger). Letztere sollen zu einem späteren Zeitpunkt mit einbezogen werden. Auch nicht erfasst von der Strategie sind die anderen Gewalten (Parlament und Gerichte). Die Strategie gilt für den Zeitraum 2024-2029. Rechtzeitig vor Ablauf des Strategiezeitraums wird die Strategie auf ihre Wirksamkeit hin evaluiert und mit den erforderlichen Anpassungen für den nächsten Strategiezeitraum angepasst.

2. Hauptzielsetzung

Regierung und Verwaltung des Kantons Basel-Stadt handeln integer und tolerieren Korruption in keiner Form. Die dafür erlassenen und gelebten Instrumente sind vorbildlich.

¹⁴ Definition von Transparency International und mittlerweile weithin verbreitetes Begriffsverständnis.

¹⁵ Integrires und korruptionsfreies Regierungs- und Verwaltungshandeln weist thematische Berührungspunkte auf mit Massnahmen gegen Diskriminierung, Rassismus, sexuelle Belästigung und Mobbing. Die vorliegende Strategie erstreckt sich nicht ausdrücklich auch auf diese Bereiche. Sie werden über eigene Instrumente geregelt.

¹⁶ Siehe den Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 11. Mai 2021 betreffend «Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend «Einführung einer Gesamtstrategie in der Korruptionssensibilisierung und -bekämpfung» <https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100394/000000394395.pdf>.

3. Ziele und Massnahmen

Getragen von der oben genannten Hauptzielsetzung verfolgt der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt während des festgelegten Strategiezeitraums die nachfolgenden neun Zielsetzungen und trifft die jeweils aufgeführten Massnahmen zur Zielerreichung. Die Zielsetzungen und Massnahmen legen die wesentlichen Grundsätze fest und werden im Einzelnen noch zu präzisieren sein.

Ziel 1: Ein systematisches Gesamtdispositiv zur Gewährleistung eines integren Regierungs- und Verwaltungshandelns ist ausgearbeitet und in Kraft

Die Gewährleistung eines integren Regierungs- und Verwaltungshandelns ist eine Querschnittsaufgabe; sie betrifft das gesamte Handeln von Regierung und Verwaltung. Zudem ist sie eine Daueraufgabe; sie kann nie als abgeschlossen betrachtet werden, sondern bedarf konstanter Beachtung und nötigenfalls der Anpassung und Weiterentwicklung. Erforderlich ist deshalb eine systematische Herangehensweise im Sinne eines systematischen Gesamtdispositivs zur Korruptionsprävention und -bekämpfung, das sich auf das gesamte Regierungs- und Verwaltungshandeln erstreckt und die folgenden Massnahmen umfasst: eine regelmässige Risikoanalyse, den Erlass und die regelmässige Weiterentwicklung von risikogerechten Massnahmen, eine organisatorische Verankerung, die regelmässige Kontrolle der Einhaltung der Massnahmen und organisatorischen Verankerung sowie die regelmässige Information und Schulung.

Ziel bildet: Ein systematisches Gesamtdispositiv zur Gewährleistung eines integren Regierungs- und Verwaltungshandelns ist ausgearbeitet und in Kraft.

Massnahmen:

Der Regierungsrat erarbeitet zuhanden des Parlaments eine Gesetzesvorlage mit den folgenden inhaltlichen Eckwerten:

- *Risikoanalyse:* Regierung und Verwaltung identifizieren, analysieren und bewerten systematisch und periodisch wiederkehrend die bestehenden Risiken für Integritätsverletzungen und Korruption. Sie legen dabei ein besonderes Augenmerk auf die Aufgaben mit besonderen Risiken.
- *Risikogerechte Massnahmen:* Gestützt auf das Ergebnis der Risikoanalyse treffen Regierung und Verwaltung systematisch risikogerechte Massnahmen zur Verhinderung von Integritätsverletzungen und Korruption. Je höher das Korruptionsrisiko ist, das von einer Regierungs- oder Verwaltungstätigkeit ausgeht, umso eingehendere Massnahmen zur Eindämmung dieses Risikos werden getroffen.
- *Organisatorische Verankerung:* Regierung und Verwaltung treffen die für die Umsetzung der risikogerechten Massnahmen erforderlichen organisatorischen Vorkehren, einschliesslich der Einrichtung von Prozessen und der Bezeichnung von Zuständigkeiten, wie etwa der Bezeichnung eines/einer Anti-Korruptionsbeauftragten pro Dienststelle und pro Departement sowie eines solchen auf Stufe Gesamtkanton.
- *Kontrolle:* Regierung und Verwaltung kontrollieren systematisch und periodisch wiederkehrend die Einhaltung der vorgegebenen Massnahmen.
- *Schulung und Information:* Das Bewusstsein von Regierung und Verwaltung über die Erfordernisse der Korruptionsprävention und -bekämpfung wird regelmässig durch entsprechende Schulung geschärft.

- *Kommissionen:* Die Integrität der Mitglieder und der Tätigkeit von Kommissionen, die vom Regierungsrat eingesetzt werden, und ähnlichen Gremien (wie z.B. die dem Finanzdepartement zugeordnete Burgvogtei/Volkshaus) wird gewährleistet.
- *Anti-Korruptionsstelle:* Auf Stufe Gesamtkanton wird eine Anti-Korruptionsstelle geschaffen. Ihre Aufgaben umfassen jedenfalls Information, Bewusstseinsbildung, Beratung, Stellungnahme (u.a. zu Erlassentwürfen) und Berichterstattung. Allfällige weitere Aufgaben werden zu bestimmen sein. Die Anti-Korruptionsstelle übt ihre Tätigkeit unabhängig aus, ohne Weisungen einer Behörde oder eines Dritten einzuholen oder entgegenzunehmen und verfügt über die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen (finanziell und personell).

Gestützt auf diese Regulierung erlässt der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen (etwa Treffen von Massnahmen ähnlich derjenigen für den Umgang mit Finanzrisiken im Rahmen des IKS-Leitfadens¹⁷, u.U. durch die Ausweitung des IKS-Leitfadens auch auf Korruptionsrisiken) und implementiert diese.

Ziel 2: Personalpolitik und -recht erstrecken sich konsequent und vorbildlich auf ein integrires und korruptionsfreies Regierungs- und Verwaltungshandeln

Integres und korruptionsfreies Regierungs- und Verwaltungshandeln erfordert integrale Regierungsmitglieder und Mitarbeitende der Verwaltung sowie eine Kultur der Integrität. Demgemäss verlangen integrires und korruptionsfreies Regierungs- und Verwaltungshandeln nach einer entsprechenden Personalpolitik und einem entsprechenden Personalrecht. Dies beginnt mit der sorgfältigen Personalrekrutierung, geht über den umsichtigen Umgang mit Interessenskonflikten, Einladungen und Geschenken, Nebenbeschäftigungen usw. bis hin zum Rahmen der Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

Ziel bildet: Personalpolitik- und -recht sind konsequent und vorbildlich auf ein integrires und korruptionsfreies Regierungs- und Verwaltungshandeln ausgerichtet.

Massnahmen:

- Der Regierungsrat sorgt dafür, dass die bestehenden personalrechtlichen Bestimmungen korrekt angewendet werden (u.a. systematische Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen).
- Zur Schliessung der bestehenden Regulierungslücken erarbeitet der Regierungsrat zuhanden des Parlaments eine Gesetzesvorlage, die sicherstellt, dass sich Personalrecht und -politik konsequent und vorbildlich auf ein integrires und korruptionsfreies Regierungs- und Verwaltungshandeln ausrichten, u.a. beinhaltend Regelungen betreffend
 - Integritätsprüfungen im Rahmen der Personalrekrutierung für Funktionen mit besonderen Korruptionsrisiken und mit sonstiger grosser Verantwortung;
 - Deklaration von Interessenbindungen;
 - Spesen für Mitglieder des Regierungsrats;
 - Verbot von Nebenbeschäftigungen für Mitglieder des Regierungsrats;
 - Umgang mit Geschenken (u.a. Festlegung von Schwellenwerten für zulässige Geschenke, Meldepflichten, zentrale Erfassung);

¹⁷ Leitfaden für ein internes Kontrollsystem für den Umgang mit Finanzrisiken.

- Umgang mit Seitenwechseln in die Privatwirtschaft, die öffentliche Interessen beeinträchtigen können;
- Verhinderung von problematischen Einflussnahmen auf die Verwaltungstätigkeit durch Mitarbeitende der Verwaltung, die gleichzeitig Mitglieder des Grossen Rats sind;
- Verbot von Eigengeschäften bei Verfügung über Informationen, die nicht öffentlich bekannt sind.

Gestützt auf diese Regulierung erlässt der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen und implementiert diese.

- Der Regierungsrat erlässt für Regierung und Verwaltung einen vorbildlichen verbindlichen Verhaltenskodex, in dem u.a. der Umgang mit Geschenken und Einladungen und weiteren Interessenskonflikten geregelt wird.

Ziel 3: Über das Regierungs- und Verwaltungshandeln herrscht grösstmögliche Transparenz

Transparenz trägt wesentlich dazu bei, allfällige Unregelmässigkeiten des Regierungs- und Verwaltungshandelns aufzudecken und diesen präventiv entgegenzuwirken. Ausserdem wird über die Herstellung von Transparenz die Glaubwürdigkeit von Regierung und Verwaltung erhöht und das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung und Verwaltung gestärkt. Transparenz wird über die aktive Behördenkommunikation geschaffen, also dadurch, dass Regierung und Verwaltung proaktiv von sich aus die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit informieren. Zudem wird Transparenz über das Regierungs- und Verwaltungshandeln geschaffen, indem der Öffentlichkeit auf Gesuch hin Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährt wird (passive Behördenkommunikation).

Ziel bildet: Über das Regierungs- und Verwaltungshandeln herrscht grösstmögliche Transparenz.

Massnahmen:

Der Regierungsrat lässt die bestehenden rechtlichen Vorgaben zur aktiven und passiven Behördenkommunikation durch ein interdisziplinär zusammengesetztes Team von externen Expertinnen und Experten auf ihre Konzeption, Umsetzung und Wirkungen hin prüfen (evaluieren). In Abhängigkeit von den Ergebnissen der Evaluation trifft der Regierungsrat weitere Massnahmen.

Ziel 4: Es ist sichergestellt, dass Lobbying transparent, chancengleich und integer erfolgt

Lobbying, verstanden als gezielte Einflussnahme auf die Willensbildung von Entscheidungsträgerinnen und -trägern in Politik und Verwaltung, ist legitim. Lobbying wird aber dann problematisch, wenn es die demokratischen Entscheidungsprozesse unterläuft. Weil auch Regierung und Verwaltung Adressatinnen des Lobbyings sind, benötigen sowohl Regierung als auch Verwaltung Massnahmen zur Verhinderung einer illegitimen Einflussnahme. Etabliert haben sich dazu Bestimmungen zur Herstellung von Transparenz über das Lobbying, zum chancengleichen Einbezug von Lobbyierenden sowie zur Sicherung der Integrität von Lobbyierenden und Lobbyierten.

Ziel bildet: Es ist sichergestellt, dass das an die Regierung und Verwaltung gerichtete Lobbying transparent, chancengleich und integer erfolgt.

Massnahmen:

Der Regierungsrat erarbeitet zuhanden des Parlaments eine Gesetzesvorlage mit den folgenden inhaltlichen Eckwerten:

- Die wesentlichen Einflussnahmen von verwaltungsexternen Lobbyierenden und Fachleuten werden in allen Phasen der Gesetzesvorbereitung durch Regierung und Verwaltung und in allen Phasen anderer wichtiger Arbeiten und Entscheide von Regierung und Verwaltung konsequent dokumentiert und veröffentlicht, einschliesslich Transparenz bei den Eingaben und/oder dem Einbezug der verwaltungsexternen Lobbyierenden und Fachleuten.
- Soweit verwaltungsexterne Lobbyierende und Fachleute in die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit einbezogen werden, erfolgt dieser Einbezug chancengleich und ausgewogen (gilt auch für die Zusammensetzung von Arbeitsgruppen und anderen Gremien).
- Verwaltungsexterne Lobbyierende und Fachleute, die Einfluss auf die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit nehmen wollen, handeln integer. Die entsprechende Regulierung orientiert sich an den zehn Best-Practice-Standards für Lobbyierende von Transparency Schweiz¹⁸. Die Massnahmen zur Gewährleistung der Integrität von Regierung und Verwaltung (als Adressatinnen der Einflussnahmen der Organisationen und Interessensvertretenden) finden sich unter den Massnahmen zur Erreichung von Ziel 2.
- Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wird die Beteiligung von Verbänden, Körperschaften und anderen Organisationen sowie weiterer interessierter Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Kantons erhöht, ebenso die Transparenz über die Vernehmlassungen und deren Ergebnisse. Die entsprechende Regulierung orientiert sich an den Vorgaben, die auf Bundesebene gelten.

Gestützt auf diese Regulierung erlässt der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen und implementiert diese.

Ziel 5: Es ist sichergestellt, dass durch Sponsoring die Integrität von Regierung und Verwaltung nicht beeinträchtigt wird

Öffentliche Aufgaben sind grundsätzlich durch öffentliche Mittel zu finanzieren. Sponsoring¹⁹ kommt daher nur ausnahmsweise und ergänzend in Betracht, um nicht öffentliche Interessen und die Integrität von Regierung und Verwaltung zu gefährden.

Ziel bildet: Es ist sichergestellt, dass durch Sponsoring die Integrität von Regierung und Verwaltung nicht beeinträchtigt wird.

¹⁸ Siehe Transparency Schweiz, Lobbying in der Schweiz, 2019, S. 61.

¹⁹ Unter Sponsoring wird die Zuwendung von Finanzmitteln, Sach- und/oder Dienstleistungen durch Private (Sponsorinnen und Sponsoren) an eine Einzelperson, eine Gruppe von Personen, eine Organisation oder Institution (Gesponserte) verstanden, mit der regelmässig auch eigene (unternehmensbezogene) Ziele der Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit verfolgt werden.

Massnahmen:

Der Regierungsrat erarbeitet zuhanden des Parlaments eine Gesetzesvorlage zur Regelung des Sponsorings durch Private zugunsten des Kantons Basel-Stadt sowie des Sponsorings durch den Kanton Basel-Stadt zugunsten Privater mit den folgenden inhaltlichen Eckwerten:

- Sponsoring kommt nur ausnahmsweise und ergänzend und für bestimmte Regierungs- und verwaltungstätigkeiten gar nicht in Betracht.
- Sponsorinnen und Sponsoren dürfen keinen Einfluss auf die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit nehmen können.
- Durch Sponsoring dürfen keine Vertrauens- und Reputationsschäden des Gemeinwesens entstehen und keine weiteren öffentlichen Interessen beeinträchtigt werden.
- Sponsoring erfolgt transparent und wettbewerbsneutral.

Gestützt auf diese Regulierung erlässt der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen und implementiert diese.

Ziel 6: Whistleblowerinnen und -blower werden vorbildlich geschützt und ein effektives Whistleblowing-System ist eingerichtet

Whistleblowing, verstanden als Meldung oder Offenlegung von Unregelmässigkeiten und Fehlverhalten, ist für die Gewährleistung eines integren und korruptionsfreien Regierungs- und Verwaltungshandelns von eminenter Bedeutung. Meist werden Unregelmässigkeiten und Fehlverhalten nur dank Whistleblowerinnen -blowern erkannt.

Ziel bildet: Whistleblowerinnen und -blower, die aufgrund eines nachvollziehbaren Verdachts Unregelmässigkeiten und Fehlverhalten melden, werden vorbildlich geschützt und ein effektives Whistleblowing-System ist eingerichtet.

Massnahmen:

- Der Regierungsrat trifft geeignete Massnahmen, um die Fehlerkultur in der Verwaltung zu verbessern und Ängste vor negativen Konsequenzen von Verdachtsmeldungen abzubauen.
- Zur Schliessung der derzeit noch bestehenden Regulierungslücken für einen vorbildlichen Whistleblowing-Schutz erarbeitet der Regierungsrat zuhanden des Parlaments eine Gesetzesvorlage, mit insbesondere den folgenden zusätzlichen inhaltlichen Eckwerten:
 - Whistleblowerinnen und -blower können anonym Meldung erstatten und ein entsprechendes Meldesystem wird eingerichtet.
 - Der Umgang mit Meldungen wird verbessert, um zu gewährleisten, dass festgestellte/s Unregelmässigkeiten und Fehlverhalten behoben werden.
 - Die Meldekaskade wird verbessert, damit auch Meldungen an die Strafverfolgungsbehörden und die Öffentlichkeit möglich sind, wenn dies im betreffenden Einzelfall angezeigt ist (u.a. wenn die öffentliche Gesundheit unmittelbar in Gefahr ist oder bei behördlichem Untätigsein).

Gestützt auf diese Regulierung erlässt der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen und implementiert diese.

Ziel 7: Verdachtsfälle auf Integritätsverletzungen werden konsequent untersucht, im Erhärtungsfall angemessen sanktioniert und zentral erfasst

Auf Verdachts- und effektive Vorfälle von Integritätsverletzungen muss reagiert werden, um die Einhaltung der entsprechenden Bestimmungen gewährleisten zu können.

Ziel bildet: Verdachtsfälle auf Integritätsverletzungen werden konsequent untersucht, im Erhärtungsfall angemessen sanktioniert und zentral erfasst.

Massnahmen:

Der Regierungsrat erarbeitet zuhanden des Parlaments eine Gesetzesvorlage mit den folgenden inhaltlichen Eckwerten:

- Grundsatz: Verdachtsfälle auf Integritäts- und Gesetzesverletzungen werden konsequent untersucht.
- Die Verfahren und Zuständigkeiten zur Untersuchung der Verdachtsfälle werden festgelegt.
- Wenn neben Integritäts- und Gesetzesverletzungen zugleich die Erfüllung eines strafrechtlichen Tatbestands in Betracht kommt, wird der betreffende Fall konsequent an die Staatsanwaltschaft übermittelt.
- Die Fälle von Integritäts- und Gesetzesverletzungen werden zentral erfasst.

Gestützt auf diese Regulierung erlässt der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen und implementiert diese.

Ziel 8: Es ist sichergestellt, dass im Rahmen von Rechtsverhältnissen mit Dritten der Integritätswahrung angemessen Rechnung getragen wird

Der Kanton Basel-Stadt geht zahlreiche Rechtsverhältnisse mit Dritten ein, wie etwa bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen, bei der Erteilung von Bewilligungen, Konzessionen und Subventionen sowie im Rahmen der Zusammenarbeit mit anderen Hoheitsträgern (Gemeinwesen, öffentlich-rechtliche Körperschaften, Stiftungen und Anstalten). Nicht nur Regierung und Verwaltung, sondern auch Dritte können Integritäts- und Korruptionsprobleme aufweisen. Um zu verhindern, dass die Regierung und Verwaltung mit solchen problematischen Dritten Rechtsverhältnisse eingehen und unterhalten, haben sich die folgenden Massnahmen etabliert: Risikoprüfungen vor der Eingehung des Rechtsverhältnisses, Anti-Korruptionsklauseln zur Gewährleistung der Integrität des Dritten während dem laufenden Rechtsverhältnis und Bestimmungen zum Umgang mit Korruptionsfällen beim Dritten.

Ziel bildet: Es ist sichergestellt, dass im Rahmen von Rechtsverhältnissen mit Dritten der Integritätswahrung angemessen Rechnung getragen wird.

Massnahmen:

Der Regierungsrat erarbeitet zuhanden des Parlaments eine Gesetzesvorlage mit den folgenden inhaltlichen Eckwerten:

- Vor der Eingehung von Rechtsverhältnissen mit Dritten werden die Dritten systematisch risikobasiert auf ihre Integrität geprüft. Bei langanhaltenden Rechtsverhältnissen wird diese Prüfung (Due Diligence) in regelmässigen Zeitabständen wiederholt. Ausnahmen von dieser Prüfpflicht werden nur zurückhaltend zugelassen.
- Der Kanton Basel-Stadt geht keine Rechtsverhältnisse mit Dritten ein, die Bestimmungen über die Bekämpfung der Korruption verletzt haben oder wenn über dieses Rechtsverhältnis auf andere Weise öffentliche Interessen beeinträchtigt werden könnten (etwa aufgrund von Interessenskonflikten).
- Mit angemessenen Massnahmen, wie etwa der Aufnahme von Integritäts- und Anti-Korruptionsklauseln in Verträgen mit Dritten, wird sichergestellt, dass die Dritten über ein vergleichbar hohes Dispositiv zur Gewährleistung ihrer Integrität und zur Verhinderung von Korruption verfügen wie der Kanton Basel-Stadt.
- Im Falle der Verletzung der Bestimmungen zur Gewährleistung der Integrität und Bekämpfung der Korruption durch Dritte werden angemessene Massnahmen getroffen.

Gestützt auf diese Regulierung erlässt der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen und implementiert diese.

Ziel 9: Regierung und Verwaltung sind sich der hohen Bedeutung ihrer Integrität bewusst, und in der Öffentlichkeit wird die hohe Bedeutung wahrgenommen, die Regierung und Verwaltung ihrer eigenen Integrität beimessen

Für ein integriertes Regierungs- und Verwaltungshandeln und eine Kultur der Integrität ist die entsprechende Information und Bewusstseinsbildung von Regierung und Verwaltung unabdingbar. Etabliert haben sich Informations- und Bewusstseinsbildungsmassnahmen bei Aufnahme der Regierungs- respektive Verwaltungstätigkeit und regelmässige Wiederholungen während der Regierungs- respektive Verwaltungstätigkeit. Besondere Bedeutung kommt dabei den Führungskräften zu. Eine Kultur der Integrität kann nur etabliert werden, wenn die Führungskräfte diese selbst vorleben und aktiv einfordern. Letztlich kann Korruption aber nur dann wirksam bekämpft werden, wenn sie auch von der Bevölkerung als besonders schädliches Verhalten erkannt und abgelehnt wird.

Ziel bildet: Die Mitglieder der Regierung und die Mitarbeitenden der Verwaltung sind sich der hohen Bedeutung ihrer Integrität bewusst und in der Öffentlichkeit wird die hohe Bedeutung wahrgenommen, die Regierung und Verwaltung ihrer eigenen Integrität beimessen.

Massnahmen:

Um dieses Ziel erreichen und sicherstellen zu können, erarbeitet der Regierungsrat zuhanden des Parlaments eine Gesetzesvorlage mit den folgenden inhaltlichen Eckwerten:

- Regierungsmitglieder und Mitarbeitende der Verwaltung werden bei Aufnahme ihrer Tätigkeit systematisch informiert und in ihrem Bewusstsein geschärft für die grosse Bedeutung ihrer Integrität sowie in Bezug auf die generellen und die sie im Besonderen betreffenden Korrup-

tionsrisiken und die geltenden Bestimmungen zum Umgang mit diesen. Bei Aufgaben mit besonderen Risiken für Integritätsverletzungen und Korruption erfolgen die Information und Bewusstseinsbildung besonders eingehend.

- Die Informations- und Bewusstseinsbildungsmassnahmen werden in regelmässigen Abständen wiederholt. Bei Aufgaben mit besonderen Risiken für Integritätsverletzungen und Korruption erfolgen die Massnahmen in kürzeren Abständen und wiederum besonders eingehend.
- Führungskräfte werden besonders eingehend geschult. Sie sollen eine Kultur der Integrität selbst vorleben und aktiv einfordern.
- Die Öffentlichkeit wird regelmässig angemessen über die Massnahmen informiert, die Regierung und Verwaltung treffen, um ihre hohe Integrität zu gewährleisten und Korruption zu bekämpfen.
- Über regelmässige gezielte Öffentlichkeitsarbeit wird dazu beigetragen, dass Korruption in der Gesellschaft als besonders schädliches Verhalten erkannt und abgelehnt wird.

Gestützt auf diese Regulierung erlässt der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen und implementiert diese.

Anhang 2

Verwendete Quellen (Auswahl)

- Transparency International, Anti-Corruption Agencies in Europe, 2020, https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Overview-of-Anti-Corruption-Agencies-in-Europe_2020_PR.pdf
- Transparency International, 10 Anti-Corruption Principles for State-owned Enterprises, 2017, https://images.transparencycdn.org/images/2017_SOE_Principles_Report_EN.pdf
- Transparency International Norway, Protect your Municipality, An Anti-Corruption Handbook, 2014, https://static1.squarespace.com/static/6336b296b65a960446be756c/t/637387ad71cd8014384ed5c8/1668515759165/TI_kommunehandboka_eng_digital.pdf
- Transparency Schweiz, Lobbying in der Schweiz, Bern, 2019, <https://transparency.ch/wp-content/uploads/2019/02/Bericht-Lobbying.pdf>
- Transparency Schweiz, Ratgeber für KMU zur Korruptionsprävention, Bern, 2021, <https://transparency.ch/wp-content/uploads/2021/09/Ratgeber-KMU.pdf>
- Bundesrat, Strategie des Bundesrats gegen die Korruption 2021-2024, 2020, https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/publikationen.html/content/publikationen/de/eda/schweizer-aussen-politik/Strategie_BR_gegen_Korruption_2021-2024
- Eidgenössische Finanzkontrolle, Korruptionsbekämpfung: Evaluation der Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 19. Oktober 2008, <https://www.efk.admin.ch/de/publikationen/sicherheit-umwelt/justiz-und-polizei/korruptionsbekaempfung-evaluation-der-umsetzung-des-bundesratsbeschlusses-vom-19-oktober-2008-bundesrat.html?highlight=WyJrb3JydXB0aW9uc2Jla1x1MDBING1wZnVuZyJd>
- Europarat, Ethik in der öffentlichen Verwaltung, Interessenkonflikte auf kommunaler und regionaler Ebene, 2020, [1680a7b33b \(coe.int\)](#)
- Europarat, Öffentliche Ethik, Die Bekämpfung von Vetternwirtschaft in kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften, 2019, [1680a7a61a \(coe.int\)](#)
- OECD Empfehlung des Rates zu Integrität im Öffentlichen Leben, 2017, [f2ecf984-cc6b-4d8c-a1ee-863f9967a0d8.pdf](#)
- OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD Guidelines and Country Experiences, 2003, <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>
- OECD Public Integrity Handbook, 2020, [OECD Public Integrity Handbook | en | OECD](#)

- OECD Public Sector Integrity, A Framework for Assessment, 2005, *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment* | [READ online \(oecd-ilibrary.org\)](#)
- UNDP, Good Practices in Public Sector Excellence to Prevent Corruption : A Lessons Learned Study in Support of the Implementation of the United Nations Convention Against Corruption, 2018, *UNDP-2018-Good-Practices-in-Public-Sector-Excellence-to-Prevent-Corruption (1).pdf*
- UNODC, Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances, Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption, 2013, *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances (unodc.org)*
- UNODC, State of Integrity, A Guide on Conducting Corruption Risk Assessments in Public Organizations, 2020, *STATE OF INTEGRITY: A GUIDE ON CONDUCTING CORRUPTION RISK ASSESSMENTS IN PUBLIC ORGANIZATIONS (unodc.org)*
- ONUDC, Stratégies nationales de lutte contre la corruption, 2016, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2016/16-02885_eBook_nd.pdf
- UNODC, Thematic Compilation of Prevention-related Information, Art. 7 : Conflict of Interest, *Conflict of Interest (unodc.org)*
- UNODC, Thematic Compilation of Prevention-related Information, Art. 8 : Codes of Conduct, *Codes of Conduct (unodc.org)*
- UNODC, Thematic Compilation of Prevention-related Information, Art. 8 : Financial Disclosure / Declaration of Assets, *Financial Disclosure / Declaration of Assets (unodc.org)*
- UNODC, Thematic Compilation of Prevention-related Information, Art. 9 : Public Procurement, *Public Procurement (unodc.org)*
- UNODC, Thematic Compilation of Prevention-related Information, Art. 9 : Management of Public Finances, *Management of Public Finances (unodc.org)*
- UNODC, Thematic Compilation of Prevention-related Information, Art. 10 : Transparency and Integrity in Public Administration, *Transparency and Integrity in Public Administration (unodc.org)*
- World Bank, OECD, UNODC, Preventing and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector, Good Practices Guide, 2020, *World Bank Document (unodc.org)*
- Brandenburg, Richtlinie der Landesregierung zur Korruptionsprävention in der Landesverwaltung Brandenburg, 2011, <https://bravors.brandenburg.de/de/verwaltungsvorschriften-220686>
- Bundesregierung Deutschland, Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung, 2004, https://www.verwaltungsvorschriften-im-inter-net.de/bsvwwbund_30072004_O4634140151.htm

- Bundesministerium des Innern Deutschland, Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung, 2012, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-empfehlungen.html;jsessionid=3596319E60CC5788F637C0C208D164A7.1_cid295
- Deutscher Städtetag, Hinweise zur Korruptionsprävention, https://www.merzig.de/merzig/uploads/2018/10/Richtlinie_Korruption_Deutscher_Staedtetag.pdf
- Nordrhein-Westfalen, Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung, 2022, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=54020150224090532740
- Schleswig-Holstein, Richtlinie "Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein" 2003, https://www.schulrecht-sh.com/texte/k/korruptionsrichtlinie/korruptionsrichtlinie/shvv/vvsh-453_1-0001.htm.
- Rechnungshof Österreich, Korruptionspräventionssysteme in den Städten Graz, Innsbruck und Salzburg, Bericht des Rechnungshofes, 2020, https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/004.644_Korruptionspra_vention_in_ausgew_Sta_dten_2.pdf
- Agence Française Anticorruption, Les recommandations de l'AFA, 2020, <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Recommandations%20AFA.pdf>
- Agence Française Anticorruption, Plan national pluriannuel de lutte contre la corruption, 2020-2022, <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Plan%20national%20pluriannuel%202020-2022.pdf>

Transparency International Schweiz
Schanzeneckstrasse 25
Postfach
3001 Bern

+41 (0)31 382 35 50

info@transparency.ch
www.transparency.ch

www.twitter.com/transparency_ch
www.facebook.com/transparency.ch