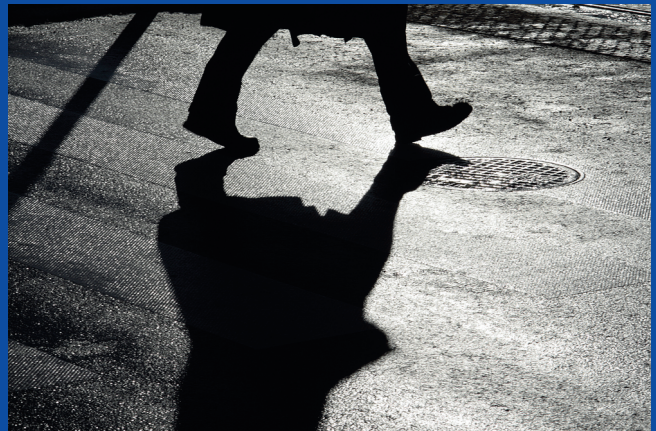




KORRUPTION UND KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG IN DER SCHWEIZ

EINE ÜBERSICHT VON TRANSPARENCY INTERNATIONAL SCHWEIZ



KORRUPTION UND KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG IN DER SCHWEIZ

EINE ÜBERSICHT VON TRANSPARENCY INTERNATIONAL SCHWEIZ

An der Publikation mitgewirkt haben Zora Ledergerber (Whistleblowing), Mark Livschitz (Justiz), Jean-Pierre Méan (Politikfinanzierung), Bertrand Perrin (Internationale Konventionen), Daniel Thelesklaf (Finanzplatz Schweiz) und Annette Zeller (Finanzplatz Schweiz).

Ausserdem danken wir Delphine Centlivres, Daniela Christen, Othmar Hafner, Lukas Leuzinger, Eva Locher, Reto Locher, Sara Meier, Anne Schwöbel und David Weisstanner für ihre Unterstützung.

Transparency International Schweiz
Schanzeneckstrasse 25
Postfach 8509
3001 Bern
Tel +41 (0)31 382 35 50
Fax +41 (0)31 382 50 44
info@transparency.ch

www.transparency.ch

© 2013 Transparency International Schweiz
Aktualisierte und ergänzte Neuauflage von 2003.

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	5
Begleitwort des Präsidenten	7
Vorwort	9
Einleitung	11
1. Was ist Korruption?	13
1.1 Definition	13
1.2 Ursachen von Korruption	13
1.3 Die negativen Auswirkungen von Korruption	14
1.4 Weltweite Ächtung von Korruption	15
1.5 Vermeintlicher Nutzen von Korruption	15
2. Korruption in der Schweiz	19
2.1 Rechtliche Situation	21
2.2 Von der Schweiz ratifizierte internationale Konventionen	23
2.2.1 Die OECD-Konvention über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr	23
2.2.2 Das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats	24
2.2.3 Die Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC)	25
2.3 Die Schweiz im internationalen Vergleich	26
2.4 Risikobereiche	26
3. Die öffentlichen Institutionen	29
3.1 Vettern- und Günstlingswirtschaft	29
3.2 Öffentliches Beschaffungswesen	31
3.3 Bewilligungsverfahren	33
3.4. Umgang mit öffentlichen Geldern	34
3.5 Justiz	35
4. Politikfinanzierung	39
4.1 Bestehende Regelungen	40
4.1.1 Nationale Rechtsquellen	40
4.1.2 Die Politikfinanzierung in internationalen Konventionen	40
4.1.3 Verhaltenskodizes im privaten Sektor	41
4.2 Die Situation in der Schweiz	42
5. Privatwirtschaft	45
5.1 Von Schweizer Firmen im Ausland praktizierte Korruption	45
5.2 Der Bribe Payers Index (BPI)	45
5.3 Korruptionsbekämpfung in Unternehmen	45

6. Der Finanzplatz Schweiz	49
6.1 Der Schweizer Finanzplatz als Hort korrupter Gelder	49
6.2 Korruption, Bankgeheimnis und Rechtshilfeverfahren	53
6.3 Korruption, Geldwäscherei und organisierte Kriminalität	53
7. Entwicklungszusammenarbeit	55
7.1 Korruption im Empfängerland	55
7.2 Korruption innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit	55
7.3 Formen von Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit	56
7.4 Wie sich Entwicklungsorganisationen gegen Korruption schützen können	58
8. Sport	59
8.1 Korruption im Zusammenhang mit dem sportlichen Wettkampf	59
8.2 Korruption in Verbänden	60
9. Wie kann Korruption bekämpft werden?	63
9.1 Repression oder Prävention?	63
9.2 Öffentliche Institutionen	64
9.2.1 Bundesrat und Verwaltung	64
9.2.2 Kantone und Gemeinden	65
9.3 Privatwirtschaft	66
9.3.1 Initiativen im privaten Sektor	66
9.3.2 Verhaltenskodizes	66
9.4 Whistleblowing als Mittel zur Aufdeckung von Korruption	67
9.4.1 Strategien der Förderung von Whistleblowing	67
9.4.2 Die Situation in der Schweiz	68
10. Die Rolle von Transparency International Schweiz	71
10.1 Transparency International	71
10.2 Transparency International Schweiz	71
10.2.1 Öffentlichkeitsarbeit	72
10.2.2 Initiativen und Aktivitäten auf politischer Ebene	72
10.2.3 Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft	73
10.2.4 Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft	73
Schlusswort	75
Anmerkungen	77
Literaturverzeichnis	83

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BA	Bundesanwaltschaft
BBI	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BPG	Bundespersonalgesetz
BPI	Bribe Payers Index
BPV	Bundespersonalverordnung
BV	Bundesverfassung
CPI	Corruption Perceptions Index
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DRK	Demokratische Republik Kongo
EBK	Eidgenössische Bankenkommision
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
fedpol	Bundesamt für Polizei
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
GCB	Global Corruption Barometer
GRECO	Group d'Etats contre la corruption
HEKS	Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz
IAAF	International Association of Athletics Federations
ICC	International Chamber of Commerce
IDAG	Interdepartementale Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung
IDEAS	Independent Development Experts Association
IRSG	Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen
KMU	Kleines und mittleres Unternehmen
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
NFP	Nationales Forschungsprogramm
NGO	Non-governmental organization
NPO	Non-profit organization
NIS	National Integrity System
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OR	Obligationenrecht
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PACI	Partnering Against Corruption Initiative
PEP	Politisch exponierte Person
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission

RuVG	Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte
SA	Société anonyme
SEC	Securities and Exchange Commission
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SME	small and medium enterprises
SIF	Staatssekretariat für Finanzfragen
SR	Systematische Rechtssammlung
SRVG	Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
TI	Transparency International
TI Schweiz	Transparency International Schweiz
UEFA	Union des Associations Européennes de Football
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
UNO	United Nations Organization
UWG	Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
WEF	World Economic Forum
WEKO	Wettbewerbskommission
WTO	World Trade Organization
ZEWO	Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen

BEGLEITWORT DES PRÄSIDENTEN

Es ist noch nicht allzu lange her, dass man in der Schweiz und auf der ganzen Welt Korruption als ein vor allem in den Ländern des Südens weitverbreitetes und notweniges Übel wahrnahm, ohne das sich keine Geschäfte machen liessen. Dieselbe gnädige Haltung galt auch in Bezug auf die weitverbreitetste Korruptionsform in der Schweiz, die Vetternwirtschaft, die man als harmlose und unvermeidliche Konsequenz von starken sozialen Bindungen erachtete.

In den letzten fünfzehn Jahren kam es zu einem grundlegenden Wandel. Man erkannte die verheerenden Folgen der Korruption in den Ländern des Südens und die Rolle der Unternehmen aus dem Norden. 1997 trat die OECD-Konvention in Kraft, welche die internationale Korruption eindämmen sollte. Diese Konvention erlebte einen grossen Erfolg, denn sämtliche OECD-Länder sowie einige Nicht-Mitglieder traten ihr bei. Weitere internationale Abkommen, wie dasjenige des Europarats oder der Vereinten Nationen, traten in Kraft. Schweizer Unternehmen und insbesondere die grossen, im internationalen Handel tätigen Firmen mussten sich aufgrund dieser juristischen Instrumente an den neuen Kontext anpassen und Anti-Korruptionssysteme einführen. So machten einige auch die bittere Erfahrung kostenaufwändiger Verfahren.

Auch in der Schweiz wurden wichtige Fortschritte erzielt. So wurde die schweizerische Gesetzgebung den internationalen Standards angepasst und die öffentliche Meinung betreffend Korruption veränderte sich. Die Vetternwirtschaft, zwar noch immer präsent, nahm aufgrund der sich lockernden sozialen Bindungen und insbesondere wegen der neuen Regelungen im Beschaffungswesen jedoch merklich ab. Gleichzeitig entdeckte man aber weiterhin Lücken wie beispielsweise die Langsamkeit in der Rückerstattung der auf Schweizer Banken deponierter unrechtmässiger Vermögenswerte, sämtliche fehlende Regelungen in der Politikfinanzierung, ungenügende Anti-Korruptionsvorschriften im Privatsektor, vor allem bei den zahlreichen Sportverbänden mit Sitz in der Schweiz, der fehlende Schutz der Whistleblower sowie die Schwierigkeiten, auf die gewisse Unternehmen, insbesondere kleine und mittlere, bei der Anpassung an die neuen Parameter im internationalen Handel treffen.

Es handelt sich bei vorliegender Broschüre um eine aktualisierte und ergänzte Neuauflage der Ausgabe von 2003. Diese Publikation ist Othmar Hafner gewidmet. Er ist Autor der ersten Ausgabe, Gründungsmitglied von Transparency International Schweiz, langjähriges Vorstandsmitglied und unermüdlicher Akteur im Kampf gegen die Korruption.

Jean-Pierre Méan

Präsident, Transparency International Schweiz

VORWORT

Es ist noch nicht lange her, dass Korruption auch in der Schweiz als Kavaliersdelikt betrachtet wurde. Mittlerweile hat sich das Klima grundsätzlich geändert. Korruption wird heute als das gesehen, was sie ist: ein fundamentaler Angriff auf jede Gesellschaft.

Korruption macht es möglich, sich mit Geld oder anderen Zuwendungen von den gesellschaftlichen Regeln loszukaufen, um sich ungebührliche Vorteile zu verschaffen. Sei es, dass ein Polizist bestochen wird, damit er keine Busse ausstellt, sei es, dass ein Gemeinderat korrumpiert wird, damit er einem bestimmten Bauunternehmer den Zuschlag für den Bau eines Gebäudes gibt – es geht immer darum, dass der Bestechende erwirkt, dass die Spielregeln zu seinen Gunsten geändert werden. Lange erkannte die Gesellschaft die Dramatik dieses Handelns nicht. Auf der einen Seite galt die Korruption als sogenanntes „opferloses Delikt“; das heisst, dass durch Korruption in der Regel niemand unmittelbar geschädigt wird. Betroffen ist hingegen die Gesellschaft; diese aber in massiver Art und Weise. Dies einerseits ganz konkret, wenn ein Bauunternehmer den Zuschlag für den Bau eines Schulhauses erhält, weil er dem Bauvorstand Bestechungsgelder zahlt: Es wird nicht derjenige ausgewählt, der das beste Produkt zum besten Preis anbietet, sondern derjenige, der dem zuständigen Beamten das beste Bestechungsangebot liefert. Die Zeche dafür zahlt die Gesellschaft. Andererseits zeitigt Korruption auch abstrakt negative Auswirkungen. In korruptionsanfälligen Gesellschaften leidet ganz grundsätzlich das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Organe. Wer weiss, dass die Amtsträger käuflich sind, fühlt sich an die Gesetze des Staats nicht gebunden, sondern erkennt, dass nicht Rechtsstaatlichkeit das Handeln der staatlichen Organe lenkt, sondern die Grundsätze von Angebot und Nachfrage im freien Markt. Dann aber gewinnt nicht, wer das Recht auf seiner Seite hat, sondern derjenige, der mehr bietet. Damit wird der Staat grundsätzlich unterwandert.

Korruption muss daher mit aller Vehemenz bekämpft werden. Wer nun an Korruption denkt, denkt nicht in erster Linie an die Schweiz. Hierzulande sind Bestechung und Klimapflege, das Schmieren etc. seltene Phänomene; strukturelle, breit angelegte Korruption liegt nicht vor. Trotzdem ist das Thema auch in der Schweiz aktuell. Zunächst ist unbestritten, dass auch schweizerische Unternehmen im internationalen Wettbewerb stehen und im Ausland zuweilen Korruptionszahlungen leisten, wo das gefordert wird respektive vermeintlich als notwendig erscheint, um sich gegen die (ebenfalls bestechende) Konkurrenz durchzusetzen. Auf der anderen Seite spielt der schweizerische Finanzplatz bei der Zahlung und der Kaschierung von Korruptionsgeldern eine wesentliche Rolle.

Die Bekämpfung der Korruption besteht aktuell vornehmlich in repressiven Ansätzen. Das Strafrecht spielt dabei eine wesentliche Rolle. Das ist auch richtig. Es ist allerdings anzuerkennen, dass das Strafrecht nur einen Teilaspekt darstellt. Erstens besteht mehr als nur der Verdacht, dass bei den Korruptionsdelikten eine hohe Dunkelziffer herrscht, also sehr viele Fälle gar nicht bekannt werden. Zweitens ist anzuerkennen, dass das Strafrecht an den Ursachen der Korruption nichts zu ändern vermag. Wenn in bestimmten Ländern eine korruptionsgeneigte Grundhaltung besteht, wenn Amtsträger sehr wenig verdienen, wenn finanzgewichtige Entscheidungen in den Händen weniger Beamten liegen, dann besteht eine gewisse Korruptionsgefahr. Korruptionsbekämpfung muss daher über das Strafrecht hinausgehen. Das bedeutet, dass die staatlichen Strukturen so ausgestaltet werden, dass Korruption nicht gefördert wird. Ausserdem muss gegen die hohe Dunkelziffer bei den Bestechungsdelikten vorgegangen werden. So ist namentlich das sogenannte Whistleblowing zu fördern. Es ist erstaunlich und schockierend, dass in der Schweiz zwar gesellschaftlicher Konsens besteht, dass Whistleblowing gefördert wird, umgekehrt aber regelmässig Personen, die entsprechende Meldungen machen, teilweise fast blindwütig verfolgt, vor Gericht gezerrt und zuweilen ihrer Existenz beraubt werden. Korruptionsbekämpfung fängt also im Kopf an; es braucht hier eine neue Grundhaltung.

Transparency International kommt das Verdienst zu, sich einerseits weltweit, andererseits lokal des Korruptionsthemas angenommen zu haben. Transparency International ist zu einem wesentlichen Teil dafür verantwortlich, dass Korruption national und international ein Thema ist und dass Strukturen und Regeln entsprechend angepasst werden konnten. Die Organisation hat aber schon früh erkannt, dass die Änderung der Grundhaltung die Basis wirkungsvoller Korruptionsbekämpfung ist. Deshalb engagiert sich Transparency International auch in der Sensibilisierung für das Thema. Die vorliegende Broschüre ist ein Beispiel für diese wichtige Aktivität.

Daniel Jositsch

Professor für Strafrecht und Strafprozessrecht, Nationalrat

EINLEITUNG

Bis heute ist die Meinung weit verbreitet, in der Schweiz sei Korruption weitgehend unbekannt. Tatsächlich gibt es in der Schweiz gemäss internationalen Vergleichen vergleichsweise wenig Korruption. Allerdings rufen die ans Licht kommenden Fälle von Bestechung, Veruntreuung oder Vetternwirtschaft regelmässig in Erinnerung, dass die Schweiz keineswegs eine Insel ohne Korruption ist. Zudem muss bedacht werden, dass diese Fälle nur die Spitze des Eisbergs darstellen, weil die Mehrheit der Korruptionsfälle nie ans Tageslicht kommt.

Die vorliegende Broschüre gibt einen Überblick darüber, in welchen Formen Korruption in der Schweiz auftritt und was gegen das Problem getan werden kann. Sie richtet sich nicht in erster Linie an ein Fachpublikum, sondern an alle, die sich für das Phänomen Korruption im Schweizer Kontext interessieren.

Das erste Kapitel widmet sich dem Begriff der Korruption im Allgemeinen sowie ihren Ursachen und Folgen. Danach wird der Fokus auf die Schweiz und ihren Umgang mit der Korruption gerichtet. Nach einem Überblick über die rechtliche Situation werden verschiedene Bereiche genauer betrachtet, die im Bezug auf Korruption in der Schweiz bedeutsam sind. Dabei werden die Ausführungen mit Fallbeispielen veranschaulicht.

Der letzte Teil der Broschüre widmet sich den Möglichkeiten der Bekämpfung von Korruption. Häufig wird Korruption als unvermeidlich oder gar als nötiges Übel wahrgenommen – zu Unrecht: Korruption kann vielleicht nie ganz zum Verschwinden gebracht werden, durch gezielte Massnahmen kann das Risiko korrupter Machenschaften aber bedeutsam vermindert werden.

Schliesslich wird auch auf die Rolle von Transparency International (TI) und ihrer Schweizer Sektion eingegangen. TI setzt sich dafür ein, dass das Problem der Korruption in der Öffentlichkeit stärker wahrgenommen wird und arbeitet mit unterschiedlichen Akteuren zusammen, um der Korruption vorzubeugen. Letztlich liegt es aber in der Verantwortung jedes Einzelnen, die persönliche Integrität als ethischen Wert hochzuhalten und jegliche Form der Korruption entschieden abzulehnen.

1. WAS IST KORRUPTION?

1.1 DEFINITION

Unter Korruption versteht Transparency International den Missbrauch von anvertrauter Macht zu privatem Nutzen. Unter diese Definition fallen eine Reihe strafbarer Delikte wie Bestechung, Veruntreuung oder Amtsmissbrauch. Aber auch auf Vettern- oder Günstlingswirtschaft, die an sich noch keine Straftaten gemäss Strafgesetz darstellen, trifft die Definition zu.

Korruption ist dadurch gekennzeichnet, dass mindestens zwei Täter involviert sind. In der Regel folgt Korruption dabei dem Prinzip eines Tauschhandels. Besticht beispielsweise ein Unternehmer einen Amtsträger in einflussreicher Position, um einen öffentlichen Auftrag zu erhalten, bevorteilen sich die beiden Akteure gegenseitig. Im Gegensatz zu den meisten Straftaten ist der Schaden für das bzw. die Opfer (meist gibt es mehrere Geschädigte) nicht unmittelbar ersichtlich. Ein an der Aufklärung der Tat interessierter Tatbeteiligter existiert nicht, vielmehr haben sämtliche an der Korruptionshandlung beteiligten Personen ein Interesse daran, dass die Tat im Verborgenen bleibt.¹ Das ist mit ein Grund, weshalb nur wenige Fälle von Korruption aufgedeckt und strafrechtlich verfolgt werden. Aufgrund einer umfangreichen Studie im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms (NFP 40) schätzten die Forscher die Dunkelziffer auf 97 bis 99%.²

1.2 URSACHEN VON KORRUPTION

Die Frage nach den Gründen für korruptes Verhalten ist zentral, um geeignete Massnahmen gegen Korruption zu finden. Diese Gründe sind einerseits bei den korrupten Akteuren selbst zu suchen. Andererseits haben auch äussere Voraussetzungen wie die Gesetzeslage einen Einfluss. Gemäss dem Modell des „Fraud triangle“ von Cressey wird Korruption ebenso wie andere unlautere Handlungen durch drei Faktoren ermöglicht: Motivation, Gelegenheit und Rechtfertigung.³

Was die Motivation angeht, so setzt eine korrupte Handlung von den Beteiligten ein starkes Streben nach einem persönlichen Vorteil voraus, so dass dieses in ihren Augen die Verletzung von Gesetzen rechtfertigt. Obwohl sie sich der Unrechtmässigkeit ihres Verhaltens in aller Regel bewusst sind, fehlt bei vielen korrupten Akteuren das Unrechtsbewusstsein weitgehend. Zuweilen legen sie bei der Rechtfertigung ihrer Taten eine erstaunliche Kreativität an den Tag. Viele wegen aktiver Bestechung angeklagte Personen argumentieren, dass Korruption in der betreffenden Branche oder dem betreffenden Land üblich oder gar unvermeidlich sei. Dieses Argument war beispielsweise während des Prozesses um die Konkurs gegangene Sportmarketinggruppe ISL/ISMM zu hören. Diese hatte nachweislich Bestechungszahlungen von mindestens 138 Millionen Franken an Verbandsfunktionäre getätigt.⁴ Vor Gericht sagte der angeklagte ehemalige ISMM-Verwaltungsratspräsident zu diesen Zahlungen: „Diese Praxis war unerlässlich, sie war branchenüblich, sie gehörte zum Stil des Geschäfts. Ohne das geht es nicht.“⁵ Gerne rücken die Täter zudem die Bedeutung eines bestimmten Geschäfts für das Unternehmen in den Vordergrund und spielen dabei ihren persönlichen Vorteil herunter.

Eine weitere beliebte Ausrede ist, dass das Geschäft ja für alle Beteiligten Vorteile habe. Hier zeigt sich wiederum die Besonderheit der Korruption, dass der Schaden für die Opfer nicht unmittelbar ersichtlich ist. Diese Ei-

Unter Korruption versteht Transparency International den Missbrauch von anvertrauter Macht zu privatem Nutzen.
Korruption ist dadurch gekennzeichnet, dass mindestens zwei Täter involviert sind.

genschaft macht es offensichtlich für die Täter leichter, einen Schaden für andere zu verleugnen oder diesen kleinzureden.

Auch auf der Seite des Bestochenen fehlt oft das Unrechtsbewusstsein. Man empfindet es als Kavaliersdelikt, wenn man eine bezahlte Stellung ausnützt, um zu Lasten der Allgemeinheit in die eigene Tasche zu wirtschaften. Die schlechte Bezahlung, die häufig als Begründung für Bestechlichkeit genannt wird, ist ein vorgeschobenes Argument, erst recht in der Schweiz. Einen wichtigen Einfluss hat sicherlich die Unternehmens- bzw. Organisationskultur: Empfänger von Bestechungsgeldern rechtfertigten ihre Handlungen nicht selten damit, dass ihr Arbeitgeber das toleriere und Arbeitskollegen sich gleich verhielten. Es ist an den Verantwortlichen in den Führungsetagen, ein anderes Wertesystem vorzuleben und den Mitarbeitenden deutlich zu machen, dass Korruption nicht geduldet wird.

Die Ursachen der Korruption ausschliesslich bei den korrupten Personen zu suchen, würde allerdings zu kurz greifen. Jede korrupte Handlung erfordert immer eine entsprechende Gelegenheit. Eine wichtige Rolle spielt die rechtliche Situation. Strenge Gesetze gegen Korruption haben aber nur dann die gewünschte Wirkung, wenn sie von den Behörden auch tatsächlich durchgesetzt werden. Weiter ist auch die Wirksamkeit der Kontrolle innerhalb eines Unternehmens oder der Verwaltung von Bedeutung. Eine Rolle spielen zudem Faktoren wie das Ausmass der Korruption in der Gesellschaft oder die herrschenden politischen Strukturen. Demokratien haben im Allgemeinen weniger mit Korruption zu kämpfen als autoritäre Systeme, die auf Korruption und Günstlingswirtschaft basieren und korrupte Handlungen einzelner Amtsträger begünstigen.

1.3 DIE NEGATIVEN AUSWIRKUNGEN VON KORRUPTION

Wieso ist Korruption überhaupt ein Problem? Man könnte argumentieren, dass es sich bei einer korrupten Handlung um ein volkswirtschaftliches Nullsummenspiel handle. Angenommen, ein Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes und ein Angestellter eines Unternehmens treffen eine Abmachung: Der Amtsträger vergibt einen Auftrag zu einem überhöhten Preis an das Unternehmen und erhält dafür eine „Belohnung“, die in etwa dem Preisaufschlag entspricht. Im Endeffekt wird also lediglich Geld vom Staat (also von den Steuerzahlern) hin zum betreffenden Amtsträger verschoben. Die Volkswirtschaft als Ganzes, so könnte man schlussfolgern, habe keinen Schaden genommen.

Doch ist das die ganze Wahrheit? Wäre es nicht möglich, dass in einem fairen Ausschreibungsverfahren ein anderes Unternehmen gewonnen hätte, das den gleichen Auftrag günstiger und effizienter hätte durchführen können? Und was passiert, wenn der Amtsträger sich mit einer Zahlung nicht zufrieden gibt und sich weitere, gesellschaftlich weniger sinnvolle Aufträge ausdenkt, für die er Bestechungszahlungen entgegennehmen kann? Es zeigt sich rasch, dass die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Korruption sehr viel gravierender sind als man auf den ersten Blick vermuten würde.

Korruption führt dazu, dass die Mittel in die Taschen Einzelner fliessen. Sie verzerrt den Wettbewerb unter den Anbietern und führt zu einschneidenden volkswirtschaftlichen Verlusten. Die negativen Auswirkungen von Korruption gehen aber noch weiter. Dies unterstrich auch der Bundesrat im Bericht vom 9. Dezember 1996 zur Motion Schüle:

„Wo sich Bestechung ausbreitet, sind die demokratische und unvoreingenommene Willensbildung und die

Unparteilichkeit der Behörden nicht mehr gewährleistet. Eine solche Entwicklung zerstört das Vertrauen in den Staat und die Rechtstreue und ist daher geeignet, den demokratischen Rechtsstaat in seiner Existenz zu gefährden."

Korruption erodiert das Vertrauen der Bürger in den Rechtsstaat und in die Politik als Ganzes. Man darf zudem die weitreichenden Folgen von Korruption auf die Gesellschaft nicht unterschätzen: Je korrupter die Umgebung ist, desto tiefer liegt die Hemmschwelle für den einzelnen Bürger, die eigenen moralischen Prinzipien über Bord zu werfen und selbst zu unlauteren Methoden zu greifen. So entsteht ein regelrechter Teufelskreis der Korruption.

1.4 WELTWEITE ÄCHTUNG DER KORRUPTION

Auch wenn Korruption mit dem allgemeinen Verständnis von Moral und Gerechtigkeit nicht zu vereinbaren ist, waren korrupte Praktiken in vielen Staaten der Welt und auch in der Schweiz bis in die 1990er-Jahre gängig und sogar im rechtsstaatlichen System legitimiert und integriert: In der Schweiz ist beispielsweise erst im Jahr 2001 ein Gesetz in Kraft getreten, das den steuerlichen Abzug von Bestechungsgeldern an schweizerische und fremde Amtsträger als unzulässig erklärt.⁶

Auf internationaler Ebene hat die USA bei der Bekämpfung der Korruption eine Vorreiterrolle übernommen: Der im Jahr 1977 erlassene Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) war weltweit das erste Gesetz, das nicht nur Korruption im Inland, sondern auch korrupte Praktiken im Ausland, konkret die Bestechung ausländischer Amtsträger im Geschäftsverkehr, unter Strafe gestellt hat.⁷ Mittlerweile hat sich die Haltung durchgesetzt, dass Korruption kein innerstaatliches Problem ist, sondern global bekämpft werden muss, was sich in verschiedenen internationalen Konventionen zur Korruptionsbekämpfung widerspiegelt (vgl. Kap. 2.2).

1.5 VERMEINTLICHER NUTZEN VON KORRUPTION

Gelegentlich wird argumentiert, Korruption sei nötig, um die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu garantieren. Korruption ist jedoch mittlerweile in den meisten Staaten der Welt verpönt und verschiedene internationale Übereinkommen garantieren die strafrechtliche Ächtung korrupter Praktiken von Privatpersonen und Unternehmen. Insofern unterstehen die meisten Unternehmen dieser Welt denselben Rahmenbedingungen und müssen mit strafrechtlicher Verfolgung rechnen, wenn sie beispielsweise Bestechungszahlungen an ausländische Amtsträger leisten, um sich einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Dass Unternehmen, die regelmässig Bestechungsgelder bezahlen, langfristig wirklich erfolgreicher sind, ist nicht belegt. Vermutlich trifft eher das Gegenteil zu. Denn Korruption ist nicht nur nach schweizerischem Recht, sondern auch in den meisten Staaten, in denen Schweizer Unternehmen tätig sind, strafbar. Auch werden Unternehmen, die freigiebig Bestechungsgelder zahlen, leicht erpressbar. Überdies führt Korruption für Unternehmen zu erheblichen Kosten, denn die Höhe der Bestechungsgelder kann zuweilen sehr hoch sein (vgl. Kasten). Falls korrupte Praktiken aufgedeckt werden, entsteht für Unternehmen zudem ein erheblicher Reputationsschaden. Schliesslich besteht die Gefahr, dass gerade die ehrlichen Mitarbeiter demotiviert werden und das Unternehmen möglicherweise sogar verlassen. Wenn man diese negativen Folgen berücksichtigt, kann Korruption kaum im Sinne einer nachhaltigen Unternehmenspolitik sein.

Korruption ist mittlerweile in den meisten Staaten der Welt verpönt und verschiedene internationale Übereinkommen garantieren die strafrechtliche Ächtung korrupter Praktiken von Privatpersonen und Unternehmen.

Das Argument, dass Korruption die Mühlen der Bürokratie beschleunige, kommt auch implizit im Begriff der „Beschleunigungszahlung“ zum Ausdruck. Dahinter liegt die Vorstellung der sprichwörtlichen Langsamkeit und Ineffizienz der Bürokratie. Schmiergeldzahlungen sind somit ein Mittel, um bürokratische Prozesse zu beschleunigen.

Das Argument setzt die Annahme voraus, dass die Mühlen der Bürokratie langsam mahlen würden, wenn es keine Korruption gäbe. Diese Unterstellung ist problematisch. Tatsächlich ist es plausibel, dass öffentlich Bedienstete Prozesse verzögern, gerade weil die Aussicht auf Beschleunigungszahlungen besteht. Somit kann Korruption Abläufe in der staatlichen Verwaltung im Einzelfall durchaus vorantreiben. Insgesamt sorgt sie aber, ganz im Gegenteil, eher für eine Verzögerung dieser Prozesse, weil sie einen Teufelskreis in Gang setzt und die Amtsträger ihren Pflichten irgendwann nur noch gegen Geld nachkommen.

Es gibt auf den ersten Blick einleuchtende Argumente dafür, dass Korruption auch positive Seiten habe. Es zeigt sich aber, dass sich der behauptete „Nutzen“, typisch für Korruption, meist auf die direkt Beteiligten beschränkt, während die Gesellschaft als Ganzes leer ausgeht, bzw. Schaden nimmt. Wer beispielsweise einen Amtsträger besticht, vermag möglicherweise die Mühlen der Bürokratie kurzfristig zu beschleunigen. Die Allgemeinheit profitiert davon aber nicht – im Gegenteil: Durch die Zahlung wird der Amtsträger erst recht dazu angespornt, Schmiergeld für seine Leistungen zu verlangen.

Die Argumente für Korruption halten einer genaueren Überprüfung nicht stand. Dagegen sind die vielfältigen negativen Auswirkungen der Korruption durch zahlreiche wissenschaftliche Studien belegt. Mit einem breit gefächerten Netzwerk von nationalen Sektionen in nahezu 100 Ländern setzt sich TI deshalb mit Sensibilisierungsarbeit sowie durch die Vermittlung von Wissen und der Bereitstellung von geeigneten Instrumenten für die Bekämpfung der Korruption ein.

Die Siemens-Schmiergeldaffäre⁸

Der deutsche Konzern Siemens hat in den Jahren 1999 bis 2006 ca. 1,3 Milliarden Euro für Bestechungszahlungen ausgegeben, welche zur Ankurbelung von Geschäften im Ausland verwendet wurden. Der durch diese illegalen Praktiken entstandene Schaden wird von Siemens auf 2,5 Milliarden Euro beziffert: Der Konzern musste an deutsche Gerichte sowie an die US-Börsenaufsicht SEC Bussgelder bezahlen und in Deutschland wurden überdies Steuernachzahlungen für Beträge fällig, die falsch verbucht und in schwarze Kassen geleitet worden waren. Weitere Kosten entstanden für Anwälte und Wirtschaftsprüfer, welche im Rahmen der Aufarbeitung der Affäre beigezogen werden mussten.

Verbot der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Schmiergeldern in der Schweiz

Am 16. September 1993 reichte der damalige Nationalrat Werner Carobbio eine parlamentarische Initiative ein, wonach Schmiergelder in Zukunft nicht mehr steuerlich absetzbar sein sollten (Geschäftsnummer 93.440). Gemäss der damaligen Praxis des Bundes konnten Schutz- und Schmiergelder, die in der Schweiz oder im Ausland bezahlt wurden, um über die aktive Bestechlichkeit von Beamten oder Magistratspersonen die Vergabe von Arbeiten oder Aufträgen zu erwirken, steuerlich abgezogen werden, sofern sie nachgewiesen worden sind. Ein Argument für diese Praxis war u.a. die Notwendigkeit von Bestechungszahlungen durch Schweizer Unternehmen an ausländische Amtsträger, da diese ansonsten gegenüber ausländischen Unternehmen Wettbewerbsnachteile befürchten mussten. Die parlamentarische Initiative Carobbio wurde vom Nationalrat mit 143 zu einer Stimme bei 11 Enthaltungen und vom Ständerat einstimmig angenommen. Mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Unzulässigkeit steuerlicher Abzüge von Bestechungsgeldern am 1. Januar 2001 wurde ein Paradigmenwechsel betreffend die Haltung der schweizerischen Behörden zur Korruptionsproblematik vollzogen. Gleichzeitig ermöglichte die Verabschiedung dieses Gesetzes den Beitritt der Schweiz zur OECD-Konvention über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (vgl. Kap. 2.2.1).

2. KORRUPTION IN DER SCHWEIZ

In der Schweiz kommt Korruption in sehr vielfältiger Weise und in den verschiedensten Bereichen vor. Nebst der Korruption im Inland ist auch die grenzüberschreitende Korruption von Bedeutung. Darunter fallen Bestechungszahlungen durch Schweizer Unternehmen im Ausland. Zudem gibt es auch aus Korruption stammende Gelder aus dem Ausland, die in der Schweiz angelegt werden.

Wie weit ist Korruption in der Schweiz verbreitet? Ein Blick auf die Statistik zeigt, dass es jährlich nur wenige Verurteilungen wegen Korruption gibt. Allerdings dürfte die tatsächliche Zahl der Fälle wesentlich höher liegen als die Verurteilungsstatistik (vgl. Tabelle nächste Seite) vermuten lässt.

Der Grund liegt darin, dass, wie zuvor erwähnt, nur Täter an der Korruptionshandlung beteiligt sind und eine direkte Täter-Opfer-Beziehung fehlt. Aus dem gleichen Grund ist bei Korruptionsfällen auch das gerichtliche Verfahren aufwändig, weil Beweise schwierig zu erbringen sind. Eine Forschergruppe um Nicolas Queloz hat in ihrer Untersuchung festgestellt, dass in 70% aller untersuchten Fälle das Verfahren eingestellt wurde. Man hat deshalb allen Grund, das Ausmass der Korruption in der Schweiz nicht zu unterschätzen.

Tabelle: Verurteilungen von Erwachsenen für ein Verbrechen oder Vergehen* des Strafgesetzbuches (StGB)⁹**

Jahr		2001	2002	2003	2004	2005
Total	Bestechung	3	12	6	14	12
322ter	Bestechung schweizerischer Amtsträger	2	7	4	7	11
322quater	Sich bestechen lassen	0	4	0	1	1
322quinqüies	Vorteilsgewährung	0	1	1	0	0
322sexies	Vorteilsannahme	0	0	1	6	0
322septies	Bestechung fremder Amtsträger	1	0	0	0	0

Jahr		2006	2007	2008**	2009**	2010**	2011**
Total	Bestechung	10	16	12	11	9	6
322ter	Bestechung schweizerischer Amtsträger	9	12	10	5	3	6
322quater	Sich bestechen lassen	1	3	2	5	2	0
322quinqüies	Vorteilsgewährung	0	0	0	0	1	0
322sexies	Vorteilsannahme	1	1	0	1	2	0
322septies	Bestechung fremder Amtsträger	0	0	0	1	1	0

*Für die Auswertung wurden ausschliesslich Verbrechen und Vergehen berücksichtigt, da nicht alle Übertretungen im Strafregister eingetragen werden. Die Bestimmungen über die Eintragung ins Strafregister wurden 2007 revidiert.

**Die Strafurteilsstatistik von Erwachsenen basiert auf den im Strafregister eingetragenen Urteilen. Die Verurteilungen werden im Register erfasst, sobald das Urteil in Kraft tritt. Da die Behandlung von möglichen Rekursen Jahre in Anspruch nehmen kann, dauert es mehrere Jahre bis alle in einem Jahr gefällten Urteile im Strafregister eingetragen sind und in der Statistik erscheinen. Demzufolge sind bei der Interpretation der Entwicklungen der Urteilszahlen in den jüngsten Erhebungsjahren Vorsicht und Zurückhaltung geboten.

2.1 RECHTLICHE SITUATION

Die Bestimmungen gegen Korruption in der Schweizer Gesetzgebung teilen sich in verschiedene Straftatbestände auf. Diese unterscheiden sich im Bezug auf die Art der Handlung, die involvierten Akteure und die Schwere der Tat.

Aktive Bestechung (Art. 322ter und Art. 322septies Abs. 1 StGB)

Aktive Bestechung begeht, wer einem Amtsträger einen nicht gebührenden Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt, damit dieser eine pflichtwidrige oder in seinem Ermessen stehende Handlung vornimmt, die in Zusammenhang mit seiner Tätigkeit steht.

Der Vorteil kann materieller oder immaterieller Natur sein und kann sowohl dem Amtsträger selbst als auch einem Dritten zugutekommen. Voraussetzung ist, dass sich die Gegenleistung des Amtsträgers auf eine konkrete Handlung bezieht, die pflichtwidrig ist oder in seinem Ermessen steht. Es kann sich dabei auch um eine Unterlassung handeln, wenn beispielsweise der Amtsträger auf die Ausstellung einer Verkehrsbusse verzichtet.

Das Verbot der aktiven Bestechung gilt für Schweizer Amtsträger (Art. 322ter StGB) sowie für ausländische Amtsträger (Art. 322septies Abs. 1 StGB). Der Straftatbestand kann mit bis zu fünf Jahren Freiheitsentzug bestraft werden.

Passive Bestechung (Art. 322quater und Art. 322septies Abs. 2 StGB)

Die passive Bestechung bildet das Gegenstück zur aktiven Bestechung und bezieht sich auf den Amtsträger, der einen nicht gebührenden Vorteil annimmt, sich versprechen lässt oder fordert.

Das Verbot der passiven Bestechung gilt für Schweizer Amtsträger (Art. 322quater StGB) sowie für ausländische Amtsträger (Art. 322septies Abs. 2 StGB). Begeht ein Amtsträger passive Bestechung, muss er mit bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe rechnen.

Aktive Bestechung begeht, wer einem Amtsträger einen nicht gebührenden Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt, damit dieser eine pflichtwidrige oder in seinem Ermessen stehende Handlung vornimmt, die in Zusammenhang mit seiner Tätigkeit steht.

Privatbestechung (Art. 4a Abs. 1 lit a und b UWG)

Im Unterschied zu den Tatbeständen im StGB sind hierbei ausschliesslich private Akteure involviert. Der Bestochene kann ein Arbeitnehmer, ein Gesellschafter oder Auftragnehmer sein, der das Vertrauen seines Arbeitgebers bzw. Auftraggebers missbraucht, um einen ungerechtfertigten Vorteil zu erhalten (Aktive Privatbestechung, Art. 4a Abs. 1 lit. a UWG). Die passive Privatbestechung ist in Artikel 4a Absatz 1 lit. b geregelt.

Eine grosse Hürde stellt die bisherige Ausgestaltung der Privatbestechung als Antragsdelikt dar. Im Gegensatz zu einem Officialdelikt erfolgt eine Strafverfolgung einzig nach einem Strafantrag und nicht von Amtes wegen. Im

Mai 2013 wurde die Vernehmlassung der Gesetzesrevision eröffnet. Die Gesetzesvorlage sieht vor, die Privatbestechung ins Strafgesetzbuch zu überführen, wo Delikte von Amtes wegen verfolgt werden müssen (Offizialdelikt). Korruptionsfälle bei Unternehmen oder anderen Privatakteuren wie bei Sportverbänden können so mit wirksameren Mitteln untersucht werden und der Bestechung von Amtsträgern angeglichen werden.

Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme (Art.322quinquies und Art.322sexies StGB)

Das Strafgesetz verbietet den schweizerischen Amtsträgern auch dann die Annahme oder Gewährung eines nicht gebührenden Vorteils, wenn diese Annahme oder Gewährung für keinen der Beteiligten pflichtwidrig ist. In diesem Fall spricht man nicht mehr von Bestechung im eigentlichen Sinne, sondern von einer Vorteilsgewährung oder Vorteilsannahme (Art. 322quinquies und Art. 322sexies StGB). Die ratio legis für diese Regelung besteht darin, dass die wiederholte Gewährung von relativ geringen Vorteilen ein zugetrautes Klima erschaffen und psychologisch nach Erwidern verlangen kann, was den Amtsträger möglicherweise beeinflusst, falls er eines Tages eine Entscheidung, die den „Spender“ angeht, treffen muss. Es geht also hier um Vorteile, die nicht auf eine spezifische Amtshandlung gerichtet sind, sondern einem Amtsträger laut dem Gesetzeswortlaut „im Hinblick auf seine Amtsführung“ gewährt werden. Im Unterschied zur Bestechung besteht somit keine (direkte) Verbindung zu einer konkreten pflichtwidrigen oder im Ermessen stehenden Handlung des Amtsträgers, sondern Verhaltensweisen die generell geeignet sind, einen Amtsträger zu beeinflussen. Man spricht in diesem Fall von „Klimapflege“ oder „anfüttern“, „wenn kein konkretes Projekt zur Diskussion steht und der „Bonus“ vielleicht erst Jahre später eingelöst wird“ dank dem zuvor geschaffenen günstigen Klima.¹⁰ Unter Vorteilsgewährung bzw. -annahme fällt in der Regel auch die Bezahlung von Schmiergeld. Darunter werden kleinere Geldbeträge oder andere Zuwendungen verstanden, die zum Ziel haben, einen behördlichen Vorgang, auf den ein Anspruch besteht, sicherzustellen oder zu beschleunigen. Die Tatbestände der Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme sind nur auf Schweizer Amtsträger anwendbar.

Gemäss der Grundsatzregel von Artikel 102 Absatz 1 StGB kann einem Unternehmen ein Verbrechen oder Vergehen zugerechnet werden, das in Ausübung geschäftlicher Verrichtung im Rahmen des Unternehmenszwecks verübt wird, wenn dieses aufgrund eines Organisationsmangels keiner bestimmten natürlichen Person zugerechnet werden kann.

Als Spezialbestimmung dazu begründet Absatz 2 von Artikel 102 StGB eine kumulative Verantwortlichkeit von Unternehmen und natürlicher Person für einige, explizit genannte Straftatbestände wie u.a. die (aktive) Bestechung inländischer Amtsträger (Art. 322ter StGB), die Vorteilsgewährung (Art. 322quinquies StGB), die Bestechung ausländischer Amtsträger (Art. 322septies StGB) und die Privatbestechung (Art. 4a lit. a UWG). Fällt die fragliche Tat unter einen der genannten Straftatbestände, ist das Unternehmen folglich strafbar, unabhängig davon, ob die Tat einer natürlichen Person zugerechnet werden kann oder nicht.

2.2 VON DER SCHWEIZ RATIFIZIERTE INTERNATIONALE KONVENTIONEN

Im Rahmen des nationalen und transnationalen Kampfes gegen die Korruption sind zahlreiche Initiativen unternommen worden. Sie gehen von Staaten, internationalen Organisationen, Geldgebern wie der Weltbank oder anderen privaten Institutionen wie der Internationalen Handelskammer (ICC) aus. Die Schweiz hat drei Konventionen, die sich dem Kampf gegen dieses Übel widmen, ratifiziert: die OECD-Konvention über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr¹¹, das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats¹² und das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption.¹³ Ausserdem befasst sich das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität¹⁴, das für die Schweiz am 26. November 2006 in Kraft getreten ist, in seinem Artikel 8 mit der Kriminalisierung der Korruption.

2.2.1 Die OECD-Konvention über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr

Die OECD-Konvention ist das Resultat eines Verhandlungsprozesses, der 1990 durch die USA eingeleitet worden war. Das Sekretariat der OECD hatte im Vorfeld keine internationale Konvention vorbereitet. Amerikanische Unternehmen waren bereits seit 1977 unter dem Foreign Corrupt Practices Act an ein Gesetz gegen die Auslandsbestechung gebunden. US-amerikanische Firmen sahen sich im Vergleich zu ihren europäischen und asiatischen Konkurrenten benachteiligt und bemühten sich darum, dass die Frage der Bestechung von ausländischen Amtsträgern innerhalb der OECD geklärt würde.

Die Konvention wurde am 17. Dezember 1997 in Paris verabschiedet. Am 15. Februar 1999 ist sie in Kraft getreten. In der Schweiz wurde sie am 9. Dezember 1999 durch die Bundesversammlung genehmigt. Die Ratifikationsurkunde wurde am 31. Mai 2000 hinterlegt und die Konvention ist für die Schweiz am 30. Juni 2000 in Kraft getreten.

Die Konvention legt für die Vertragsstaaten minimale Standardvorgaben fest, welche diese im nationalen Recht umsetzen müssen. Artikel 1 Absatz 1 sieht vor, die Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe zu stellen. Die Schweiz ist dieser Forderung mit der Schaffung von Artikel 322septies des Strafgesetzbuches nachgekommen, welcher am 1. Mai 2000 in Kraft getreten ist. Die bereits bestehende Definition der Bestechung von Schweizerischen Amtsträgern wurde damit auf ausländische Amtsträger ausgeweitet.

Weiter verpflichtet die OECD-Konvention die Staaten, die Verantwortlichkeit von juristischen Personen vorzusehen. Die Schweiz ist dieser Forderung mit dem Erlass von Artikel 102 StGB nachgekommen. Gemäss Absatz 1 dieser Bestimmung können strafbare Handlungen, die im Rahmen des Unternehmenszwecks begangen worden sind, der Unternehmung zugerechnet werden, wenn die Tat aufgrund mangelhafter organisatorischer Vorkehrungen innerhalb der Unternehmung keiner natürlichen Person zugerechnet werden kann. Für den Tatbestand der aktiven und passiven Bestechung ausländischer Amtsträger gilt Artikel 102 Absatz 2 StGB, wonach

Im Rahmen des nationalen und transnationalen Kampfes gegen die Korruption sind zahlreiche Initiativen unternommen worden. Sie gehen von Staaten, internationalen Organisationen, Geldgebern wie der Weltbank oder anderen privaten Institutionen wie der Internationalen Handelskammer (ICC) aus.

kumulative Verantwortlichkeit von Unternehmen und natürlichen Personen besteht. Dies hat zur Folge, dass das Unternehmen unabhängig davon, ob die Tat einer natürlichen Person zugerechnet werden kann oder nicht, strafbar bleibt. Artikel 3 der OECD-Konvention behandelt die Sanktionen und Artikel 4 regelt die Kompetenzen der verschiedenen Parteien bei der Beurteilung von Bestechungsfällen. Artikel 5 sieht bezüglich der Durchsetzung der Konvention vor, dass „Ermittlungsverfahren und Strafverfolgung wegen Bestechung eines ausländischen Amtsträgers den geltenden Regeln und Grundsätzen der jeweiligen Vertragspartei“ unterliegen. Weitere Artikel widmen sich der Geldwäscherei, der Buchführung sowie verschiedenen Aspekten der Umsetzung wie die Rechtshilfe oder die Auslieferung im Falle einer Straftat.

Die Sicherstellung der korrekten Umsetzung der OECD-Konvention erfolgt in einem Peer-Review-Verfahren, das die regelmässige Evaluierung der Umsetzung und Durchsetzung von Bestechungsbekämpfungsgesetzen und -massnahmen eines Staats durch die Gesamtheit der Vertragsparteien beinhaltet. In einer ersten Phase wird die eigentliche Gesetzgebung untersucht. Der Bericht für die Schweiz zur Phase 1 ist von der Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Korruption der OECD genehmigt und im Februar 2000 veröffentlicht worden. In einer zweiten Phase wird die praktische Durchführung und Anwendung der Konvention kontrolliert. Die geprüften Länder müssen ein Jahr nach dem Examen in einem mündlichen, zwei Jahre danach in einem schriftlichen Bericht Stellung zu den Ergebnissen des Examens nehmen und Änderungsvorschläge unterbreiten. Der Report der Phase 2 über die Schweiz ist im Februar 2005 von der Arbeitsgruppe veröffentlicht worden, der „Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Empfehlungen bezüglich der Phase 2“ wurde am 2. Mai 2007 durch die gleiche Gruppe verabschiedet. Ein dritter Bericht über die Umsetzung der Konvention, zu dem die Schweiz innert der nächsten zwei Jahre zur Stellungnahme aufgefordert ist, wurde im Dezember 2011 von der Arbeitsgruppe verabschiedet.

2.2.2 Das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats

Die Schweiz hat das Übereinkommen und dessen Zusatzprotokoll am 31. März 2006 ratifiziert. Sie sind am 1. Juli 2006 in Kraft getreten.

Das Strafrechtsübereinkommen des Europarats geht weiter als die OECD-Konvention. Sie beschränkt sich nicht auf den internationalen Geschäftsverkehr und legt Voraussetzungen fest, welche die strafrechtliche Beurteilung und die Strafverfolgung von verschiedenen Formen der Bestechung, sowohl die aktive als auch die passive, im öffentlichen wie im privaten Sektor, erfüllen müssen. Es umfasst die Bestechung von in- und ausländischen Amtsträgern.

Im Zusammenhang mit der Ratifikation des Übereinkommens hat die Schweiz den Artikel 4a des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb¹⁵ geschaffen, der zusammen mit Artikel 23 desselben Gesetzes die aktive und die passive Privatkorruption unter Strafe stellt. Artikel 322septies StGB, der bis dahin nur die aktive Form der Bestechung von ausländischen Amtsträgern bestrafte, wurde vervollständigt, um auch passive die Form strafrechtlich verfolgen zu können. Die Änderungen traten am 1. Juli 2006 in Kraft.

Die Schweiz hat anlässlich dieses Übereinkommens zwei Vorbehalte formuliert. Der eine betrifft die missbräuchliche Einflussnahme (Art. 12) und der andere die Gerichtsbarkeit der verschiedenen Vertragsparteien (Art. 17), mit anderen Worten die Problematik des örtlichen Anwendungsbereichs des nationalen Rechts. Bei Artikel 12 behält sie sich das Recht vor, diese Bestimmung nur anzuwenden, sofern die in der Konvention definierte missbräuchliche Einflussnahme auf den Amtsträger auch gemäss dem schweizerischen Recht strafbar ist.¹⁶

Die Überwachung der Durchführung des Übereinkommens erfolgt durch die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO).¹⁷ Im Rahmen dieser Überprüfung hat die GRECO am 4. April 2008 einen Evaluationsbericht über die Schweiz verfasst und dabei 13 Empfehlungen abgegeben, um die Umsetzung des Übereinkommens zu gewährleisten.¹⁸ Im Konformitätsbericht vom 26. März 2010, welcher sich der Umsetzung dieser Empfehlungen widmet, „gelangt die GRECO zum Schluss, dass die Schweiz praktisch alle im Evaluationsbericht (...) niedergelegten Empfehlungen in zufriedenstellender Weise umgesetzt hat.“¹⁹ Im Evaluationsbericht vom 21. Oktober 2011 anlässlich der dritten Evaluationsrunde der GRECO wurde die Schweiz zwar mehrheitlich gelobt, jedoch für ihre wenig wirksame Regelung der Privatbestechung kritisiert. Ausserdem enthält der Bericht Empfehlungen für mehr Transparenz in der Parteienfinanzierung, darunter die Einführung von Buchführungsregeln, die Offenlegung aller Spenden oder die Schaffung einer unabhängigen Kontrollinstanz.²⁰

2.2.3 Die Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC)

Die Schweiz hat die Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption am 10. Dezember 2003 anlässlich der internationalen Konferenz in Mérida, Mexiko, unterzeichnet. Sie wurde am 20. März 2009 von der Bundesversammlung genehmigt und ist am 24. Oktober des gleichen Jahres in Kraft getreten.

Die Konvention zeugt von einem weltweiten Konsens über die Notwendigkeit eines internationalen rechtlichen Systems zur Bekämpfung der Korruption und ist der erste weltweit gültige völkerrechtliche Vertrag zur Bekämpfung der Korruption. Im Vergleich zu den Bestimmungen der OECD-Konvention und dem Strafrechtsübereinkommen des Europarats bringt sie für die Schweiz nicht viele wesentliche Neuerungen – die Schweiz musste ihr nationales Recht nicht anpassen, um die Konvention umzusetzen. Die Verabschiedung einer rechtlich-verbindlichen Regelung bezüglich der Rückgabe von Vermögenswerten und deren Verfügung (Art. 57) stellt die einzige wirkliche Neuerung der Konvention dar.²¹

Anlässlich der Vertragsstaatenkonferenz in Doha im November 2009 wurde ein sehr schwacher und eingeschränkter Überprüfungsmechanismus verabschiedet. Obwohl die Konvention einen sehr weiten Anwendungsbereich hat und die Tatsache der Verschiedenartigkeit der Rechtssysteme einen effektiven und starken Durchsetzungsmechanismus erfordert, erfolgen die Länderbesuche zur Evaluation auf freiwilliger Basis. Dies ist eine Lücke, welche die Gefahr in sich trägt, dass die Effizienz der Konvention gemindert wird. Ein zweiter Schwachpunkt liegt darin, dass den Vertragsstaaten Freiheiten bei der Umsetzung von bestimmten gesetzgeberischen Massnahmen gewährt worden ist. Dazu ein Beispiel: Die Konvention sieht die Kriminalisierung der aktiven Bestechung von ausländischen Amtsträgern (Art. 16 Abs. 1) vor, während im Falle der passiven Bestechung die Vertragspartei lediglich aufgefordert werden, „die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Massnahmen zu treffen“, um die entsprechenden Handlungen unter Strafe zu stellen.

Die Vielzahl der abgeschlossenen Übereinkommen bezüglich des Kampfes gegen die Korruption im internationalen Bereich zeugt davon, dass die Bedeutung der Problematik zur Kenntnis genommen wurde. Dies ist an sich zu begrüssen. Die rechtlichen Regelungen der Schweiz entsprechen den Erfordernissen der drei soeben beschriebenen Übereinkommen. Die gesetzgeberischen Mittel stehen zur Verfügung und die Hindernisse bei der Umsetzung sind entweder das Resultat von Schwierigkeiten bei der konkreten Umsetzung oder von Unzulänglichkeit in der internationalen strafrechtlichen Zusammenarbeit.

Im nationalen Bereich geht es darum, die Mechanismen zur Überprüfung der Anwendbarkeit der verschiedenen Übereinkommen zu koordinieren. In der Vergangenheit wurden oft mehrmals die gleichen Themen diskutiert und Personen mobilisiert, nur um am Ende zu ähnlichen Empfehlungen zu gelangen. Künftig gilt es solche ineffizienten Vorgehensweisen zu vermeiden, indem die Koordination der verschiedenen Anstrengungen verbessert wird.

Seit 1995 publiziert TI jährlich den Corruption Perceptions Index (CPI). Dieser gibt für praktische alle Staaten der Welt Aufschluss darüber, wie Korruption in der öffentlichen Verwaltung und der Regierung wahrgenommen wird.

2.3 DIE SCHWEIZ IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Seit 1995 publiziert TI jährlich den Corruption Perceptions Index (CPI). Dieser gibt für praktische alle Staaten der Welt Aufschluss darüber, wie Korruption in der öffentlichen Verwaltung und der Regierung wahrgenommen wird. Es geht dabei um den Grad der Korruption, wie er von einheimischen und ausländischen Geschäftsleuten, Risikoanalysten und Wissenschaftlern eingeschätzt wird.

Der Index bewertet jedes Land mit einer bestimmten Punktzahl, wobei 10 „korrupsionsfrei“ und 0 „äusserst korrupt“ bedeutet. Im CPI von 2012 erreichte die Schweiz 86 Punkte (von 100) und belegte unter den 176 erfassten Ländern den 6. Rang.

2.4 RISIKOBEREICHE

Grundsätzlich kann Korruption überall dort vorkommen, wo eine Vertrauensstellung missbraucht werden kann. Trotzdem lassen sich in der Gesellschaft Bereiche identifizieren, die im Bezug auf Korruption besonders anfällig sind. Diese Bereiche zeichnen sich nicht primär dadurch aus, dass besonders viel Geld im Spiel ist. Vielmehr sind es Bereiche, in denen die Kontrollen ungenügend sind. Das kann daran liegen, dass die Kontrollmöglichkeiten naturgemäss beschränkt sind oder der (politische) Wille zur Bekämpfung der Korruption fehlt (zu den Möglichkeiten der Korruptionsprävention siehe Kap. 9 und 10). Ein erhöhtes Risiko ist aber vor allem dann gegeben, wenn der Amtsträger über einen Ermessensspielraum verfügt, beispielsweise bei der Erteilung einer Bewilligung.²²

Die Kapitel 3 bis 8 dieser Broschüre widmen sich den Risiken und Formen von Korruption in verschiedenen Gesellschaftsbereichen. Diese reichen von staatlichen Institutionen über die Privatwirtschaft bis hin zu Organisationen der Zivilgesellschaft. Dabei wird bewusst ein Fokus gelegt, ohne zu behaupten, Korruption existiere nur in diesen Bereichen. Wir müssen uns stets darüber im Klaren sein, dass Korruption überall vorkommen kann.

National Integrity System (NIS)

Im Februar 2012 hat TI Schweiz ihren National Integrity System (NIS) Bericht vorgestellt.²³ Der NIS-Bericht der Schweiz liefert eine Analyse von zwölf Bereichen, die auf nationaler Ebene in der Korruptionsprävention und -bekämpfung eine entscheidende Rolle spielen. Unter einem nationalen Integritätssystem (NIS) versteht TI sämtliche nationalen Schlüsselinstitutionen, -gesetze und -prozesse, die zu Integrität, Transparenz und Verantwortlichkeit in der Gesellschaft beitragen. Gut funktionierende nationale Integritätssysteme bieten effektive Sicherheitsmechanismen gegen Korruption und sind Teil der Bekämpfung von Machtmissbrauch, gesetzwidrigem Verhalten und Veruntreuung in all ihren Formen.

Insgesamt wird der Schweiz ein gutes bis sehr gutes Zeugnis ausgestellt und Korruption im Sinne des Strafgesetzbuchs stellt eher eine Ausnahme dar. Typischer ist hierzulande aber Korruption im Sinne von Vetternwirtschaft, die durch enge persönliche Kontakte wichtiger Entscheidungsträger in Wirtschaft und Politik sowie durch das Milizsystem begünstigt wird. So gehören denn auch die Politikfinanzierung und die fehlende Offenlegung der Interessenbindungen der Parlamentarier zu den Bereichen, die verbessert werden müssen.

3. DIE ÖFFENTLICHEN INSTITUTIONEN

3.1 VETTERN- UND GÜNSTLINGSWIRTSCHAFT

Unter Vettern- bzw. Günstlingswirtschaft versteht man das Ausnutzen von persönlichen Beziehungen, von Ansehen, Einfluss und Macht zwecks Erlangung eines persönlichen Vorteils oder Begünstigung von Dritten unter Verletzung des Prinzips der Gleichbehandlung. Damit einher geht vielfach eine mangelhafte Trennung der Verantwortlichkeiten, etwa wenn ein zum Gemeindepräsidenten gewählter Bauunternehmer dafür sorgt, dass Bauvorhaben der Gemeinde ihm zugeschanzt werden.

Vetternwirtschaft und Filz finden sich überall auf der Welt, aber die kleinräumigen Strukturen, wie sie in der Schweiz herrschen, scheinen unser Land dafür besonders anfällig zu machen. Die Untersuchungen von Prof. Nicolas Queloz und seinen Mitarbeitern zeigen, dass diese Form der Korruption in unserem Land tatsächlich weit verbreitet ist.²⁴ Nach Ansicht einer starken Mehrheit der von ihnen Befragten war die Vergabe von Mandaten auf Gemeindeebene seit jeher stark von Günstlingswirtschaft geprägt und auch heute sei diese noch weit verbreitet. Oft spielen dabei Beziehungen zu einflussreichen Personen, insbesondere Politikern, eine Rolle.²⁵

Der Fall Leukerbad

Otto G. Loretan hatte als Gemeindepräsident von Leukerbad von 1981 bis 1999 ein regelrechtes Imperium errichtet. Sein Beziehungsnetz bestand aus zahlreichen Personen, die er teilweise von sich abhängig gemacht hatte. Er hatte die Leukerbad-Gruppe, die aus Bau- und anderen Gesellschaften bestand, aufgebaut und mit Günstlingen besetzt. Seine Ambition war es, aus dem verschlafenen Kurort ein bedeutendes Tourismus- und Thermalbadzentrum zu schaffen. Zu diesem Zweck wurde massiv in die Verkehrsinfrastruktur, in Gemeindebauten und Tourismuszentren investiert. Die Günstlingswirtschaft, die an sich nicht unter Strafe steht, ging dabei Hand in Hand mit diversen strafbaren Machenschaften. So wurde ein grosses Parkhaus gebaut, dessen effektive Kosten sich auf 23 Millionen Franken beliefen. Mittels Scheinverträgen, falschen Abrechnungen und mangelnden Kontrollen trieben Loretan und sein Generalunternehmer Bumann die Kosten auf 35 Millionen hoch. Die Differenz floss auf die Konten der beiden.

1998 brach die Gemeinde Leukerbad unter einem Schuldenturm von 346 Millionen zusammen und musste vom Kanton unter Zwangsverwaltung gestellt werden. Im Dezember 2003 wurde Loretan vom Kreisgericht Oberwallis u.a. wegen mehrfachen Betrugs und Urkundenfälschung zu viereinhalb Jahren Zuchthaus und einer Busse von 10'000 Franken verurteilt. Einige Mittäter kamen mit mildereren Strafen davon. Dagegen legte der Beschuldigte Berufung ein. Das Walliser Kantonsgericht und schliesslich das Bundesgericht bestätigten jedoch das erstinstanzliche Urteil weitgehend.²⁶ Dieser Fall zeigt exemplarisch, dass Vetternwirtschaft als Vorstufe für Straftaten dienen kann, und dass sie deshalb nicht auf die leichte Schulter genommen werden darf.

Nicht nur Beziehungen zu einzelnen Personen spielen eine Rolle. Günstlingswirtschaft spielt sich auch im Rahmen von bestimmten Gruppen, oft politischen Parteien, ab. So werden mancherorts Aufträge mit Vorliebe Unternehmern und Handwerkern zugesprochen, die der in der jeweiligen Gemeinde massgeblich bestimmenden Partei angehören. Beispielsweise wurde einem Ingenieur, der sich bei der Gemeinde darüber beklagte, dass er keine Aufträge erhalte, nahegelegt, einer einflussreichen Partei beizutreten und deren Versammlungen zu besuchen. Viele, insbesondere im Baugewerbe tätige Berufsleute machen das von sich aus. Sie nehmen am politischen Leben der Gemeinde oft nur teil, um leichter Aufträge zu erhalten.

Ähnlich verhält es sich mit kleineren und grösseren Parteibeiträgen: so gaben mehrere im Rahmen von Queloz' Studie befragte und infolge ihres Berufs an öffentlichen Aufträgen interessierte Personen an, solche Beiträge seien nötig, um dem Kreis jener anzugehören, die potentiell Aufträge erhalten könnten.²⁷ Die Spender erwarten dann eine Gegenleistung in Form eines öffentlichen Auftrags. Falls ein solcher längere Zeit ausbleibt, greift man beispielsweise zum Telefon, um die gute Tat der zuständigen Behörde in Erinnerung zu rufen. Beiträge können aber auch erst nach Erhalt eines Auftrags als Dankeschön-Geste entrichtet werden.

Aber ist das Wort "Korruption" hier überhaupt angebracht? Beziehungen sind nun einmal Teil des sozialen Lebens. Sie werden nicht nur in der Politik, sondern auch in zahlreichen Gruppen, Vereinen und Klubs gepflegt. Zudem bringt es unser Milizsystem mit sich, dass in den gesetzgebenden und ausführenden Gremien auch Interessenvertreter sitzen, womit die Gefahr von Konflikten zwischen öffentlichen und privaten Interessen besteht. Das alles trifft zu, allerdings werden solche Argumente mit Vorliebe von den Profiteuren von Vettern- und Günstlingswirtschaft benutzt, um ihre Machenschaften zu rechtfertigen oder zu verharmlosen. Die Missachtung des Prinzips der Gleichbehandlung ist allerdings weder „normal“ noch unbedenklich. Wenn der eigene Vorteil vor das Gemeinwohl gestellt wird, kann nicht mehr von einer legitimen Pflege persönlicher Beziehungen gesprochen werden.

Beziehungen sind Teil des sozialen Lebens und sie werden nicht nur in der Politik, sondern auch in zahlreichen Gruppen, Vereinen und Klubs gepflegt. Zudem bringt es unser Milizsystem mit sich, dass in den gesetzgebenden und ausführenden Gremien auch Interessenvertreter sitzen. Somit besteht die Gefahr von Konflikten zwischen öffentlichen und privaten Interessen. Ist das Wort „Korruption“ hier angebracht?

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die grosse Mehrheit (76.5%) der im Rahmen der Studie von Queloz im Kanton Wallis Befragten diese Machenschaften unmissverständlich als korrupt bezeichnen. Korruptes Verhalten, so formulierte es einer von ihnen, liegt immer dann vor, „wenn die politische Färbung, der Name oder der Klan den Vorrang haben vor den beruflichen, sozialen und persönlichen Fähigkeiten.“²⁸

Die Kleinräumigkeit muss nicht notwendigerweise zu Günstlingswirtschaft führen. Sie kann sogar im Gegenteil ein Hemmnis für korrupte Beziehungen sein: In einer überschaubaren Gemeinde oder in einem kleinen Kanton kann es schwierig sein, Missbräuche vor der Öffentlichkeit zu verbergen. Somit haben es die Benachteiligten leichter, diese Missstände anzuprangern. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass keine Machtkonzentration bei einer Partei oder einer bzw. wenigen Personen vorliegt. Denn in solchen Konstellationen wird auch interner Widerstand gegen Missstände ausgeschaltet. So wurde im Fall Leukerbad der Rechnungskontrolleur zum Rücktritt gezwungen, als er die Verantwortlichen mit den illegalen Finanztransaktionen konfrontierte.

3.2 ÖFFENTLICHES BESCHAFFUNGSWESEN

Das öffentliche Beschaffungsrecht regelt ein volkswirtschaftlich bedeutsames Segment der schweizerischen Volkswirtschaft. Die Gesamtsumme der durch die Gemeinden, die Kantone und den Bund für die Beschaffung von Bauten, Waren und Dienstleistungen aufgewendeten Mittel entspricht rund 25% der gesamten Staatsausgaben und 8% des Bruttoinlandprodukts. Das öffentliche Beschaffungswesen gehört zu den korruptionsanfälligsten Bereichen. In dem von Transparency International herausgegebenen Bribe Payers Index (BPI) 2011 rangiert das öffentliche Beschaffungswesen in der Liste der von Korruption am meisten betroffenen Sektoren auf Platz 1. Das gleiche Resultat hatte bereits der BPI 2008 gezeigt. Um einen Zuschlag für einen Auftrag zu erhalten, helfen Unternehmen oft mit unlauteren Methoden nach, so dass schlussendlich nicht das wirtschaftlich beste Angebot den Zuschlag erhält, sondern eines, das durch Bestechung „überzeugt“ hat. Derartige Vorgänge werden zum Teil durch intransparente Entscheidungswege verschleiert.

In besonderem Masse betroffen ist das Bauwesen. Diese Aussage dürfte auch auf unser Land zutreffen. Gemäss der Studie von Queloz stellen die Verurteilungen wegen Korruption im Bauwesen mit einem Viertel der Fälle den Hauptanteil aller Verurteilungen infolge von Korruption. In den von ihm besonders unter die Lupe genommenen Kantonen Tessin, Wallis und Genf betrug der Anteil sogar ein Drittel.²⁹

In der Schweiz wurden im Jahr 2011 für Bauten rund 60 Milliarden Franken ausgegeben, davon 19.2 Milliarden für öffentliche Bauten.³⁰ Zumindest potentiell steht hier ein Spielfeld für Begehrlichkeiten aller Art offen. Auch die langwierigen und teils komplizierten Verfahren und Abläufe können Anlass für findige Köpfe geben, Mittel und Wege zur Förderung der Eigeninteressen zulasten der Allgemeinheit zu suchen. Den Missbräuchen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Bauwesen galt eine Teilstudie innerhalb des Nationalen Forschungsprojektes 40 (NFP 40).³¹ Zudem ist das Bau-Nebengewerbe (Installation und Unterhalt von Heizung- und Sanitäreinrichtungen, Malerarbeiten usw.) zu berücksichtigen. Die Zahl der im Baugewerbe tätigen Firmen wird auf bis zu 25'000 geschätzt, davon entfallen auf das Bauhauptgewerbe 4'500 Unternehmen.

Grob gesehen können bei öffentlichen Aufträgen drei Etappen unterschieden werden:

Planung

Einzelne Anbieter können bereits bevorteilt werden, bevor ein Auftrag überhaupt ausgeschrieben wird. Im Rahmen der Planung werden Investitionsvorhaben beschlossen und Kriterien für die Vergabe von Aufträgen definiert. Unlauteres Verhalten liegt beispielsweise dann vor, wenn ein Entscheidungsberechtigter die Kriterien so formuliert, dass sie auf einen bestimmten Anbieter zugeschnitten sind. Dass die Vergabe selbst fair ist, ändert daran nichts, weil die Wettbewerber nicht mit gleich langen Spiessen kämpften.

Auftragsvergabe

Korruption bei der Auftragsvergabe selbst kann verschiedenste Formen annehmen. Ein klassisches Beispiel ist der Fall eines Mitarbeiters des Zürcher Hochbaudepartements. Er wurde 1998 verhaftet, weil er sich von einem Bauunternehmer bestechen liess und Vergabevorschriften verletzte, indem er u.a. den Auftrag in verschiedene Tranchen aufteilte, so dass sie unter den Schwellenwert zu liegen kamen, über dem sie hätten ausgeschrieben werden müssen.

Um den Wettbewerb zu umgehen, muss aber nicht zwingend ein Entscheidungsträger bestochen werden. Dazu können sich die Anbieter auch untereinander absprechen. In der Tat stellen Preisabsprachen und Gebietsaufteilungen besonders in der Bauwirtschaft ein schwerwiegendes Problem dar. Auf Bundesebene besteht zudem die Möglichkeit, dass die Auftraggeberin mit den Anbietern Verhandlungen über den Auftrag führen kann. Die Verhandlungsmöglichkeit erhöht die Gefahr von Machtmissbrauch und Korruption und sollte deshalb, wie dies auf kantonaler Ebene der bereits der Fall ist, nicht vorgesehen werden.³²

Ausführung und Kontrolle

In diesem Bereich besteht das Risiko darin, dass Leistungen nicht oder nicht vollständig erbracht werden und entsprechende Kontrollen umgangen werden. Ermöglicht wird dies häufig durch die Bestechung von Verantwortlichen, die im Gegenzug über Mängel bei der Ausführung hinwegsehen und Rechnungen für nicht erbrachte Leistungen akzeptieren. Bei Grossprojekten kommt es zudem vor, dass der Auftraggeber den Auftragnehmer erpresst: Der Auftraggeber droht damit, fällige Rechnungen für das in Frage stehende Projekt erst dann zu bezahlen, wenn ihm ein (substantieller) Rabatt gewährt wird. Auch hier drängt sich die Frage auf, ob es sich um Einzelfälle handelt oder um weit verbreitete Praktiken. Gesicherte Aussagen sind beim derzeitigen Wissensstand nicht möglich.

Beispiel Tessiner Strassenbelagskartell

Im Oktober 2005 eröffnete die eidgenössische Wettbewerbskommission (WEKO) eine Untersuchung, in welcher der Tessiner Markt für Strassenbeläge unter die Lupe genommen wurde. Dabei stellte sich heraus, dass 17 Strassenbelagsunternehmen sich seit Jahren zu wöchentlichen Sitzungen trafen, um unter sich Preise abzusprechen und den Markt nach Gebieten aufzuteilen. Damit waren die Unternehmen in der Lage, gemäss den getroffenen Absprachen das beste Angebot einzureichen, das in der Folge den Zuschlag erhielt. Alle diese Machenschaften führten zu überhöhten Preisen mit entsprechenden schädlichen Auswirkungen auf die kantonalen Finanzen. In ihrer Verfügung vom 19. November 2007 stellte die WEKO fest, dass die Absprachen einen klaren Verstoss gegen das Kartellgesetz darstellten. Die Behörde konnte die für einen solchen Fall vorgesehene Bussen, insgesamt rund 30 Millionen, im Einzelfall bis zu 3 Millionen Franken, jedoch nicht ausprechen, da das Kartell nur bis zum Ende der gesetzlichen Übergangsfrist (31. März 2005) aktiv gewesen war. Nach der Auflösung des Kartells fielen die Preise um rund 30%.³³

Bestechungsfall an der ETH Lausanne

Für Aufsehen sorgte ein Korruptionsfall an der ETH Lausanne (ETHL). Der Chef Haus-technik der ETHL hatte während zweier Jahrzehnte von Handwerkern insgesamt 300'000 Franken Bestechungsgelder kassiert. Im Jahr 2003 flog die Sache auf, weil die Frau eines Handwerkers die mit diesem Geld finanzierten Ausschweifungen ihres Ehemannes nicht länger ertragen konnte und an die Direktion der ETHL gelangte. Der denunzierte Ehemann wurde daraufhin verhaftet und im Februar 2006 vom Bundesstrafgericht in Bellinzona zu zwei Jahren Zuchthaus verurteilt. Zudem musste er eine Busse von 10'000 Franken entrichten, 156'400 Franken rückerstatten und 44'230 Franken Verfahrenskosten tragen.³⁴

3.3 BEWILLIGUNGSVERFAHREN

Die Vergabe von Bewilligungen bringt in vielen Fällen ein erhebliches Korruptionsrisiko mit sich. In vielen Bereichen müssen Bewilligungen eingeholt werden, um beispielsweise einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachzugehen (z.B. die Ausübung eines Berufes im Gesundheitswesen) oder um sonstige Vorhaben (z.B. Bauvorhaben) zu realisieren. Das Risiko von korrupten Praktiken ist in jenen Fällen besonders gross, bei denen den Behörden bei der Erteilung der Bewilligung ein gewisser Ermessensspielraum zusteht. Dadurch wird der Korruption Tür und Tor geöffnet.

Bewilligungsverfahren beinhalten dann ein besonders hohes Korruptionsrisiko, wenn einzelne Personen einen grossen Einfluss auf die Vergabe der Bewilligung haben oder gar in Eigenregie entscheiden können. Schwammige Vergabekriterien, die einen grossen Ermessensspielraum offenlassen, begünstigen die Korruption ebenfalls. Massnahmen zur Korruptionsprävention in diesem Bereich müssen somit bei der klaren Ausgestaltung der Vergabekriterien sowie der Kontrolle der Entscheidungsträger ansetzen.

Die Zürcher „Wirteaffäre“

Der wohl spektakulärste Fall betrifft Raphael Huber, den ehemaligen Chef der Abteilung Wirtschaftswesen des Kantons Zürich, der für die Erteilung von Bewilligungen zur Eröffnung von Gastro- und andern Betrieben der Dienstleistungsbranche zuständig war. Huber wurde 1998 wegen mehrfacher passiver Bestechung zu viereinhalb Jahren Zuchthaus, einer Busse von 200'000 Franken und zur Rückerstattung unrechtmässig erlangter Vermögensvorteile in der Höhe von 918'680 Franken verurteilt. Einige in diese Affäre involvierte Gastrounternehmer wurden der aktiven Bestechung für schuldig befunden, kamen aber mit bedingten Gefängnisstrafen und kleineren Bussen davon.³⁵ Der Fall Huber wurde erst im Jahr 2006 definitiv abgeschlossen, als das Zürcher Obergericht ihm eine noch verbliebene Restschuld erliess.

Visa-Affäre in Oman

2007 wurde der ehemalige stellvertretende Honorarkonsul der Schweiz im Sultanat Oman wegen mehrfacher Urkundenfälschung und Vorteilsannahme zu elf Jahren Gefängnis bedingt verurteilt. Er hatte zwischen 2000 und 2003 insgesamt 112 Visa an Personen aus Bangladesch ausgestellt. Dazu hatte er gefälschte Anträge verwendet, die auf omanische Staatsbürger lauteten. Für die Ausstellung der Visa hatte er insgesamt 170'000 Franken angenommen. Der Vorwurf der Staatsanwaltschaft hatte auf Bestechung gelautet, dieser Tatbestand sah das Gericht aber nicht als erwiesen an.³⁶

3.4 UMGANG MIT ÖFFENTLICHEN GELDERN

Es kommt immer wieder vor, dass Angestellte des öffentlichen Dienstes oder sonstige mit staatlichen Institutionen verbundene Personen ihre Stellung ausnutzen, um sich unerlaubte Vorteile zu sichern. Dabei ist die Grenze zwischen Veruntreuung, Bestechung und Günstlingswirtschaft oft fließend, wie der Fall des Anlagechefs der BVK zeigt (siehe Kasten rechts). Ähnlich wie bei der Vergabe von Bewilligungen ist das Risiko, dass öffentliche Gelder missbraucht werden dort besonders hoch, wo eine oder wenige Personen alleine über die Verwendung entscheiden können. Ungenügende oder fehlende Kontrollen tragen dazu bei, dass derartige Vergehen oft unentdeckt bleiben.

Der Fall „Insieme“

2001 lancierte der Bund das mit 150 Millionen Franken budgetierte Informatikprojekt „Insieme“, welches ein einheitliches IT-Gesamtsystem für die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) schaffen sollte. Aufgrund von Unregelmässigkeiten bei Beschaffungen ordnete das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) im Auftrag von Eveline Widmer-Schlumpf eine Administrativuntersuchung an, die im Juni 2012 veröffentlicht wurde.³⁷ Diese ergab, dass für das Projekt „Insieme“ mit einzelnen Anbietern rund 35 praktisch gleichlautende Verträge abgeschlossen wurden. Der Auftragswert lag jeweils knapp unter dem Schwellenwert von 230'000 Franken, ab welchem Aufträge WTO-konform öffentlich ausgeschrieben werden müssen. „Anhand der vertieften Analyse konnte damit festgestellt werden, dass bewusst zusammenhängende Aufträge in verschiedene Teilaufträge aufgeteilt wurden. Es sind keine anderen Gründe ersichtlich, als dass damit die beschaffungsrechtlichen Vorgaben umgangen werden sollten“, folgert der Untersuchungsrapport.³⁸ Die Aufträge wurden vom Chef des Leistungsbezugs Informatik (LBO) der Steuerverwaltung an Firmen vergeben, zu denen der Chefbeamte „enge persönliche Beziehungen“ unterhielt. Recherchen deuten darauf hin, dass es sich um zwei IT-Personalvermittlungsfirmen handelte, bei denen ausgerechnet sein Sohn angestellt war. Diese erzielten „unüblich hohe Margen“.

Die schwerwiegenden Verstösse gegen das Beschaffungsrecht kosteten nebst dem Chef LBO, gegen den ein Strafverfahren wegen Korruptionsverdacht läuft, auch den damaligen Direktor der ESTV den Job, da die Vergehen „gestützt auf einen bewussten Entscheid des Direktors“ erfolgten. Im September 2012 schliesslich stoppte Finanzministerin Eveline Widmer-Schlumpf das Informatikprojekt, dessen Kosten für den Steuerzahler 102,4 Millionen Franken betragen.

Der BVK-Korruptionsfall im Kanton Zürich

Im Frühjahr 2010 kam in Zürich ein Korruptionsfall rund um die kantonale Pensionskasse BVK mit einem für die Schweiz einzigartigen Ausmass ans Licht. Der Anlagechef der zweitgrössten Pensionskasse der Schweiz hatte seit 1997 seine Stellung immer wieder zum eigenen Vorteil missbraucht. Dabei hatte er Begünstigungen (Golf-Gutscheine, Gratisferien, Geldzahlungen und gratis Bordellbesuche) von Unternehmen entgegengenommen und im Gegenzug die Gelder der Versicherten in diesen Unternehmen angelegt oder Aufträge an diese vergeben. Die Zürcher Staatsanwaltschaft ging von einer Bestechungssumme von mindestens 1,5 Millionen Franken aus. Begünstigt wurden diese Machenschaften durch den Umstand, dass ein Bekannter des Hauptangeklagten an der Spitze der Firma stand, welche die Investitionen der Kasse kontrollierte. Im November 2012 wurde der Anlagechef zu 6 Jahren und drei Monaten Gefängnis verurteilt. Zudem wurden vier seiner „Geschäftspartner“ zu Freiheitsstrafen zwischen 14 und 30 Monaten verurteilt. Schliesslich kam eine Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) des Zürcher Kantonsrats zum Schluss, dass ungenügende Kontrollen verantwortlich waren, dass sich der Anlagechef während Jahren unbemerkt bereichern konnte. Die Hauptschuld dafür trage der Regierungsrat.³⁹

3.5 JUSTIZ

Versteht man Korruption in einem weiteren Sinn als Missbrauch einer anvertrauten Machtposition ganz allgemein, kann auf das folgende, problematische Phänomen hingewiesen werden:

In allen Schweizer Kantonen sowie auf Bundesebene werden die Richter auf eine beschränkte Amtszeit gewählt. Meist sind es sechs Jahre. Eine Wiederwahl ist möglich und auch üblich. Sie ist von Seiten der Richter normalerweise erwünscht, denn niemand strebt gewöhnlich eine nur temporär auf sechs Jahre beschränkte Justizkarriere an. In aller Regel wollen Richter bis zum Pensionsalter Richter bleiben und sind mit der Zeit faktisch für ihren Lebensunterhalt auf die Richterstelle angewiesen. Die Wahl ins Richteramt erfolgt entweder durch ein kantonales Parlament oder das Volk, oder auf Bundesebene durch die vereinigte Bundesversammlung.

In den allermeisten Fällen hat man aber nur eine Chance, gewählt und vor allem wiedergewählt zu werden, wenn man die Unterstützung sogenannter interparteilicher oder interfraktioneller Konferenzen geniesst. Das sind im Prinzip politische Kartelle, in deren Rahmen die wählerstärksten politischen Parteien hinter verschlossenen Türen die verfügbaren Richterpositionen untereinander nach einem im Voraus definierten Proporz aufteilen. Auswärtige, d.h. „wilde“, nicht von diesen Parteikartellen unterstützte Kandidaten werden von den interparteilichen oder interfraktionellen Konferenzen bekämpft. Ziel dieser „Konferenzen“ ist es, Kampfwahlen um Richterstellen zu verhindern und dafür zu sorgen, dass auf eine vakante Richterstelle nur ein Kandidat fällt. Denn ein Wahlkampf zwischen Richterandidaten könnte in Konflikt mit der richterlichen Unabhängigkeit und Unbefangenheit geraten.⁴⁰

Dies alles wäre aus mehreren Gründen bereits problematisch, unter anderem unter den Titeln des rechtsgleichen Zugangs zu öffentlichen Ämtern und des demokratischen Prinzips, weil Richterstellen danach nicht im Hinterzimmer von Parteikartellen besetzt werden sollten. Dazu kommt aber das folgende, gravierende Problem: Die erwähnten politischen Parteien verlangen von den Richter Kandidaten, die sie für eine Wahl und auch Wiederwahl unterstützen, dass sie nicht nur einer der „Konferenzparteien“ als Mitglied beitreten und zumindest anfänglich kostenlose Parteiarbeit verrichten, sondern vor allem auch für die Nominierung und Wiedernominierung Geld bezahlen: die sogenannte „Mandatssteuer“, eine Quote des Richtereinkommens, die je nach Partei unterschiedlich hoch ausfällt.⁴¹ Ein Vertreter politischer Parteien hat aus Anlass eines Rechts-tatsacheninterviews unverblümt zugegeben, dass bei Ausbleiben der „Mandatssteuer“-Zahlungen die Wiederwahl säumiger Richter gefährdet wäre, und mehrere Zürcher Oberrichter haben dies auf Nachfrage mündlich bestätigt.⁴² Die „Mandatssteuern“, die zwar angeblich nur auf der Grundlage eines sogenannten „Gentlemen's Agreement“ freiwillig bezahlt werden, werden denn auch in der letzten Amtsperiode der betreffenden Richter nicht selten verweigert. Dies indiziert, dass die betreffenden Gerichtspersonen die „Mandatssteuern“ unfreiwillig bezahlen.

Wirtschaftlich betrachtet müssen sich die Richterinnen und Richter also in der Schweiz de facto ihr Richteramt von einem politischen Parteienkartell erkaufen.

Wirtschaftlich betrachtet müssen sich die Richterinnen und Richter also in der Schweiz de facto ihr Richteramt von einem politischen Parteienkartell erkaufen. Dieses Parteienkartell repräsentiert faktisch die politisch signifikantesten Kräfte im betreffenden Gerichtskreis: die staatstragende Macht. Dieselben staatstragenden Machtfaktoren bzw. Parteien sind in der Regel zugleich in Legislative und Regierung dominant. Die anderen zwei Staatsgewalten, die durch die Justiz eigentlich im Zaun gehalten werden sollten, können so von der Justiz nicht optimal in ihrer jeweiligen Machtausübung

eingegrenzt werden. Die Richter, welche die Staatsmacht ja eigentlich bändigen sollten, sind in einem Patron-Klientverhältnis zu derselben⁴³ und von ebendieser Staatsmacht für ihren Lebensunterhalt abhängig. Es dürfte eher schwierig sein, bei dieser Sachlage noch davon auszugehen, dass die Justiz den Anschein hinreichender Unabhängigkeit zu vermitteln vermag. Auch dann, wenn man argumentiert, dass die Mandatssteuer geringfügig sei (was sie je nach politischer Partei gar nicht ist): Denn selbst dann ist sie Ausdruck eines Abhängigkeitsverhältnisses, ohne welches selbst ein geringfügiger Beitrag nicht bezahlt würde, wie die häufigen Zahlungsverweigerungen ab der letzten Amtsperiode indizieren.

Diese Notwendigkeit für Gerichtspersonen, sich ihr Amt zu „erkaufen“ oder dieses von den politischen Machthabern zu „mieten“, ergibt sich weder aus dem Gesetz noch aus der Verfassung. Es handelt sich vielmehr um eine rein faktische Notwendigkeit. Und die politischen Parteien, die über ausreichende Wählerstärke verfügen und den Zugang zu den Richterämtern faktisch kontrollieren, machen sich diesen Umstand zunutze, um ihre Machtbasis zu verbreitern und faktisch die Fäden aller drei Staatsgewalten mit einheitlicher Hand ziehen zu können. Ob sie Letzteres wirklich tut, ist eine Frage, die schwer zu beantworten ist, bzw. wo sich Antworten kaum jemals gerichtsfest beweisen lassen. Denn Macht fließt bekanntlich still. Doch reicht der objektiv begründete Anschein richterlicher Abhängigkeit von der (nichtjudikativen) Staatsmacht allemal aus, um ein verfassungsrechtliches Problem entstehen zu lassen: „Justice must be seen to be done.“⁴⁴

Inwiefern handelt es sich dabei um den Missbrauch anvertrauter Macht und wie äussert sich dieser vermeintliche Missbrauch? Zwar ist den politischen Parteien von Gesetzes wegen keine Macht anvertraut. Doch

Parteien haben faktisch eine Machtposition; sie wirken nach Artikel 137 der Schweizer Bundesverfassung an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit und sind somit auch von der Bundesverfassung als faktische Organe des Staats anerkannt. Sie tragen unstrittig Mitverantwortung für das Funktionieren des schweizerischen Rechtsstaats und diese Verantwortung nehmen sie durch die soeben beschriebenen Richterrekutierungspraktiken gerade nicht wahr. Im Gegenteil: Sie schalten damit die für den Rechtsstaat lebenswichtige Machthemmung unter den Staatsgewalten („Checks and Balances“) aus, die in der Schweiz ohnehin nicht optimal verwirklicht ist: Das Parlament kann die Regierung nicht absetzen, die Regierung hat keine Handhabe gegen das Parlament (weder Vetorechte noch die Möglichkeit, Neuwahlen anzuordnen); Gerichte können mangels Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene den Bundesgesetzgeber nicht in Schranken halten und somit keine Selbstbindung der Legislative an die sich selbst gegebene Verfassung durchsetzen; und jetzt haben die politischen Parteien auch noch die Möglichkeit, wenn sie wollen, die Justiz durch explizite oder auch nur latente, stillschweigende Nichtwiederwahldrohung in Schranken zu halten. Dies führt konkret zu einer Verpflichtung der Gerichte auf den politischen Mainstream, jedenfalls dem Anschein nach. Da helfen auch unsere Volksrechte (Referendum und Initiative) wenig; die Richter bleiben dennoch von der Staatsmacht abhängig und dem Mainstream verpflichtet, und das Stimmvolk kann nicht „Ersatzrichter“ sein – will unsere Verfassung das und würde dies unser Wahl- und Stimmvolk wollen, wenn es dies denn wüsste?

Eine weitere Frage drängt sich auf: Führt die soeben beschriebene Situation zu spürbaren Auswirkungen im Justizalltag? Aussagekräftige, empirisch belegte Untersuchungen dazu fehlen in der Schweiz. In den USA, wo auf Gliedstaaten-Ebene teilweise ähnliche Richterrekutierungssysteme wie in der Schweiz existieren, indizieren Untersuchungen, dass in Bereichen, in denen Individualschutzinteressen besonders intensiv im Konflikt mit staatstragenden Allgemeininteressen stehen, politisch gewählte und wiedergewählte Richter im Zweifel zu verstärktem Schutz der staatstragenden Interessen tendieren. Dies äussert sich beispielsweise in Bereichen wie Anordnung und Aufhebung von Untersuchungshaft oder Klagen wegen Geschlechterdiskriminierung.⁴⁵ Andererseits können diese indikativen Resultate nicht schlechthin auf schweizerische Verhältnisse übertragen werden, da hier zu viele Systemparameter zu stark von US-Verhältnissen abweichen. Aus un-systematischer Justizerfahrung kann für die Schweiz indes vermutet werden, dass wohl im gerichtlichen Alltagsgeschäft die oben beschriebenen Verhältnisse keine spürbaren Auswirkungen haben, d.h. beispielsweise im Fall Meier gegen Müller betreffend Forderung, oder Hauser gegen Hauser betreffend Scheidung, etc. Spürbare Auswirkungen sind aber in politisch brisanten Fällen denkbar. Beispielsweise ist im Zusammenhang mit der Herausgabe von UBS-Bankkundendaten durch die Finma an das US Department of Justice im Februar 2009 das Urteil des Bundesgerichtes Nr. 2C_127/2010 vom 15.7.2011 in den Medien auch von Seiten ausgewiesener Rechtsexperten auf harsche Kritik gestossen. Prof. Peter V. Kunz von der Universität Bern hat beispielsweise in der NZZ vom 16. Juli 2011 kritisiert, dass das Bundesgerichtsurteil, das diese Datenherausgabe unter den gegebenen Umständen als nach polizeilicher Generalklausel vertretbar ratifiziert hat, ohne Rechtsgrundlage sei.⁴⁶ Hier kann man sich schon die Frage stellen, ob die oben erwähnten Umstände der Richterrekutierung und der Abhängigkeit der schweizerischen Justiz von der Politik nicht zumindest latent bzw. stillschweigend ihren Beitrag zu diesem Verfahrensausgang geleistet haben. Wie gesagt: Beweisen wird man wohl nicht können. Andererseits sei daran erinnert: „Justice has to be seen to be done.“ Zu vermeiden ist schon der Anschein der Abhängigkeit.

Es besteht Handlungsbedarf, um als Schritt zu einer verbesserten richterlichen Unabhängigkeit die „Mandatssteuern“ gesetzlich zu untersagen.

Zusammenfassend ist die in der Schweiz gängige Richterrekutierungspraxis (Wahl und Wiederwahl gegen Bezahlung von „Mandatssteuern“ an politische Parteien bei Aufrechterhaltung eines Patron-Klientverhältnisses zwischen politischen Parteienkartellen und Richtern) sicherlich kein Fall von Korruption im engeren Sinn, und auch nicht zu 100% ein Fall von Korruption im nichtjuristischen, von Transparency International geprägten Sinn des Missbrauchs anvertrauter Macht. Doch liegt hier eine durchaus ähnliche bzw. analoge Konstellation vor. Und diese Konstellation führt wie gezeigt durchaus zu einer ernst zu nehmenden, rechtsstaatlichen Dysfunktion. Es besteht Handlungsbedarf, um als Schritt zu einer verbesserten richterlichen Unabhängigkeit die "Mandatssteuern" gesetzlich zu untersagen. Das wäre schon einmal ein erster, zaghafter Schritt zu einer verbesserten richterlichen Unabhängigkeit, die in der Schweiz aufgrund der beschriebenen Verhältnisse und weiterer, hier nicht zu diskutierender Umstände im heutigen Zeitpunkt leider kaum auszumachen ist. Der schweizerische Rechtsstaat leidet bei dieser Sachlage an einer dringlich zu schliessenden Integritätslücke.

4. POLITIKFINANZIERUNG

In einem demokratischen System ist Politik nicht kostenlos. Zuwendungen privater und juristischer Personen an politische Parteien sowie an Wahl- und Abstimmungskomitees unterstützen den demokratischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess. Im Zentrum steht dabei die Finanzierung von Parteien, auf der auch der Schwerpunkt dieses Kapitels liegt. Politische Parteien spielen eine wichtige Rolle im öffentlichen Meinungsbildungsprozess. Als Brücke zwischen den Institutionen und der Zivilgesellschaft sind sie für das Funktionieren des demokratischen Systems unentbehrlich. Um diese Rolle zu erfüllen, sind sie auf die Unterstützung von freiwilligen Helfern und Geldgebern angewiesen. Die für die Parteien entwickelten Grundsätze gelten aber auch für Wahl- und Abstimmungskomitees, da diese im schweizerischen Politiksystem ebenfalls eine zentrale Rolle spielen.

Im internationalen Vergleich haben die nationalen Parteien in der Schweiz in Bezug auf die Finanzierung vor allem aus zwei Gründen ein kleineres Gewicht: Erstens fliesst aufgrund der direkten Demokratie in der Schweiz nur ein geringer Teil der Aufwendungen für die Politik über die Parteikassen. Ein grosser Teil der Spenden wird direkt in Abstimmungskampagnen eingesetzt. Andererseits sind die Schweizer Parteien traditionell dezentral organisiert. Die Parteien auf kantonaler und Gemeindeebene sind gegenüber ihren Mutterparteien auf nationaler Ebene relativ autonom.⁴⁷ Dies zeigt sich auch im Vergleich der Budgets: Die jährlichen Einnahmen der kantonalen Parteien übersteigen jene der nationalen Parteien.

Dennoch ist ein klarer Trend auf internationaler Ebene auch in der Schweiz beobachtbar: Die Ausgaben für die Politikfinanzierung sind in den letzten Jahren stark angestiegen.⁴⁸ In den USA überschritten die Ausgaben der Kandidaten bei den Präsidentschaftswahlen 2008 erstmals die Grenze von einer Milliarde US-Dollar. In der Schweiz beliefen sich die Werbeausgaben für das Wahljahr 2007 laut einer Schätzung von Media Focus auf rund 65 Millionen Franken. Diese Summe übertrifft die von den Parteien offiziell ausgewiesenen Budgets bei Weitem und machte den Wahlkampf von 2007 zum teuersten in der Schweizer Geschichte.⁴⁹

Die Finanzierung politischer Parteien birgt ein beträchtliches Korruptionsrisiko, wie Skandale um Parteispenden in verschiedenen Ländern wiederholt deutlich gezeigt haben. Um ihre Aufgaben zu erfüllen und im politischen Wettbewerb erfolgreich zu sein, sind die Parteien auf private Spenden angewiesen. Die entscheidende Frage ist, wie stark solche Zuwendungen abhängig machen. Aufgrund der steigenden Kosten für den Wahlkampf ist die Versuchung für die Parteien gross, von ihrem Einfluss auf den politischen Prozess Gebrauch zu machen, um ihre Geldgeber bei der Stange zu halten.

Dabei müssen Spenden keineswegs mit einer konkreten politischen Forderung verbunden sein, um eine Abhängigkeit zu erzeugen. Auch wenn sie nicht explizit geäussert werden, wissen die Parteien über den Willen ihrer Spender Bescheid. Ob Spenden ausdrücklich oder stillschweigend an Bedingungen geknüpft sind, das Resultat ist dasselbe: Im politischen Prozess drohen Partikularinteressen zu Lasten des Allgemeinwohls bevorzugt zu werden.

Private Interessen und diejenige der politischen Partei können sich in besonders anfälligen Bereichen vermischen: beispielsweise bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen, der Erteilung von Bewilligungen, der Schaffung von neuen Gesetzen, der Nomination für einen Posten in der Verwaltung oder in gewissen Ländern der Zuerkennung eines Titels oder eines Postens im diplomatischen Dienst. Auf diese Weise wird das öffentliche Interesse durch ungebührliche Vorteilsgewährung untergraben. Auch die Medien nehmen in einer Zeit, in der die Kosten des demokratischen Prozesses immer höher werden, das Thema regelmässig auf und berichten

über die dunklen Seiten der Parteienfinanzierung, was das Misstrauen der Öffentlichkeit gegenüber der Politik verstärkt. Das zeigt auch der Global Corruption Barometer 2013 von TI, der misst, wie die Öffentlichkeit Korruption wahrnimmt. In 51 von 107 untersuchten Ländern werden politische Parteien als die am korrupteste Institution gesehen.

4.1 BESTEHENDE REGELUNGEN

Die Finanzierung politischer Parteien birgt ein beträchtliches Korruptionsrisiko. Um ihre Aufgabe zu erfüllen und im politischen Wettbewerb erfolgreich zu sein, sind die Parteien auf private Spenden angewiesen. Die entscheidende Frage ist, wie stark solche Zuwendungen abhängig machen.

4.1.1 Nationale Rechtsquellen

In jüngerer Zeit haben fast alle westlichen Staaten Regelungen eingeführt, um die Parteienfinanzierung transparenter zu machen. Die Lösungsansätze sind dabei sehr unterschiedlich. Oft sind die Parteien verpflichtet, private Spenden ab einem bestimmten Betrag offenzulegen. Die Höhe dieses Betrages variiert aber beträchtlich. In Deutschland liegt er bei 10'000 Euro, während die französischen Parteien ihre Spenden bereits ab 150 Euro transparent machen müssen. Auch sonst ist die Regulierung der Parteienfinanzierung in Frankreich äusserst strikt. Spenden von Privatpersonen dürfen die Obergrenze von 7'500 Euro nicht überschreiten, die Unterstützung durch juristische Personen ist sogar generell verboten. Beobachter schätzen

allerdings, dass diese Regelungen regelmässig umgangen werden. Auch in den Vereinigten Staaten, welche die älteste und am stärksten ausgearbeitete Gesetzgebung in diesem Bereich besitzen, gelten gewisse Beschränkungen wie auch Veröffentlichungsvorschriften, die allerdings weniger strikt sind als in Frankreich. Andere Staaten, beispielsweise Deutschland oder Grossbritannien verzichten auf eine gesetzliche Begrenzung privater Spenden, kennen dafür zum Teil aber andere Einschränkungen. So verbietet die britische Regelung beispielsweise Spenden aus dem Ausland. Zwar kann mit keiner Regelung das Auftreten politischer Korruption gänzlich ausgeschlossen werden. Offenlegungspflichten können das Risiko ungebührlicher Beeinflussung aber erheblich reduzieren.

Parallel zu den Vorschriften zur privaten Finanzierung kennen sämtliche westlichen Demokratien eine staatliche Unterstützung von Parteien. Diese kann direkt in die Parteikassen oder indirekt über die Fraktionen erfolgen, wobei in einigen Staaten (beispielsweise Schweden) eine Kombination von direkter und indirekter staatlicher Unterstützung Anwendung findet. Auch in Bezug auf die Höhe der staatlichen Unterstützung gibt es beträchtliche Unterschiede zwischen Ländern. In Belgien erfolgt die Parteienfinanzierung beispielsweise fast ausschliesslich durch öffentliche Mittel. Auch in Frankreich sind staatliche Subventionen eine wichtige Einnahmequelle für die Parteien. In Grossbritannien dagegen beläuft sich die staatliche Unterstützung auf einen Bruchteil der privaten Spenden.

4.1.2 Die Politikfinanzierung in internationalen Konventionen

In den internationalen Konventionen zum Thema Korruption erhält die Finanzierung von Parteien im Vergleich mit anderen korruptionsrelevanten Bereichen relativ wenig Beachtung. So sieht die OECD-Konvention gegen Bestechung ausländischer Amtsträger zwar die Sanktionierung von Bestechungszahlungen an Amtsträger vor. Sie vernachlässigt aber korrupte Handlungen im Zusammenhang mit der Wahl von Amtsträgern. Auf diese Lücke wurde in den Empfehlungen von La Pietra hingewiesen, die im Jahr 2000 an einem von Transparency

International organisierten Treffen zum Thema Parteienfinanzierung erarbeitet worden waren. Die Empfehlungen fanden jedoch keine Aufnahme in die Konvention.

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, welches im Dezember 2005 in Kraft getreten und von der Schweiz im September 2009 ratifiziert worden ist, enthält ebenfalls keine klare Regelung. Die Konvention fordert lediglich, dass jeder Staat „in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen seines innerstaatlichen Rechts“ die Wahlkampffinanzierung transparenter gestalten soll.

Einzig das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats, welches im Jahr 2002 in Kraft getreten ist, macht klare Vorgaben. Sein Artikel 12 sieht vor, dass jeder Vertragsstaat das Delikt der missbräuchlichen Einflussnahme kriminalisieren muss. Die Schweiz hat zu diesem Artikel einen Vorbehalt angebracht, u.a. mit der Begründung, dass der Begriff der missbräuchlichen Einflussnahme unpräzise sei und damit die Gefahr berge, Lobbying, wie es überall auf der Welt und auch in der Schweiz praktiziert wird, zu bestrafen. Zudem wären erhebliche Beweisschwierigkeiten absehbar. Die Aufnahme der missbräuchlichen Einflussnahme ins nationale Recht wurde von der Schweiz somit abgelehnt. Der Vorbehalt wurde anfänglich für drei Jahre formuliert, 2009 und 2012 aber jeweils für weitere drei Jahre erneuert. In ihrem Evaluationsbericht von 2011 hat die GRECO (Staatengruppe gegen Korruption des Europarats) die mangelnde Transparenz der Parteienfinanzierung in der Schweiz kritisiert und setzt so politischen Druck auf, Spenden offenzulegen und eine unabhängige Kontrollinstanz zu schaffen.⁵⁰ Als „Ultima Ratio“ verfügt die GRECO jedoch lediglich über das Mittel der öffentlichen Rüge.⁵¹

4.1.3 Verhaltenskodizes im privaten Sektor

Die von verschiedenen Organisationen ausgearbeiteten Kodizes im privaten Sektor, die „best practices“ im Kampf gegen die Korruption aufzeigen, enthalten ausdrückliche Regelungen zur Politikfinanzierung. Die Geschäftsgrundsätze für die Bekämpfung von Korruption von Transparency International enthalten die folgenden Empfehlungen:

- Das Unternehmen sowie seine Mitarbeitenden, Vertreter oder Agenten sollen keine direkten oder indirekten Spenden an Parteien, Organisationen oder politisch tätige Einzelpersonen leisten, um damit geschäftliche Vorteile zu erzielen.
- Das Unternehmen soll alle von ihm getätigten politischen Spenden offenlegen.

Die am World Economic Forum (WEF) erarbeiteten „Principles for Countering Bribery“ der Partnering against Corruption Initiative (PACI) und die Verhaltensregeln und Empfehlungen der Internationalen Handelskammer (ICC) über die Bekämpfung von Erpressung und von Korruption⁵² enthalten ähnliche Vorschriften, wobei sie bei den Vorschriften über die Veröffentlichung der Spenden auf das geltende nationale Recht verweisen.

4.2 DIE SITUATION IN DER SCHWEIZ

Die Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskomitees ist in der Schweiz äusserst intransparent. Die Schweiz ist eine der wenigen Demokratien, die keine gesetzliche Regelung zur Offenlegung der Parteifinanzien auf nationaler Ebene kennen. Der Einfluss finanzkräftiger Interessen auf politische Entscheidungen mittels Unterstützung von Parteien und von Wahl- und Abstimmungskomitees spielt sich im Hintergrund ab und die entsprechenden Geldsummen können nur geschätzt werden. Der Politikfinanzierung in der Schweiz haftet deshalb stets der Eindruck von zweifelhaften Einflüssen und Filz an. Immer wieder werden Spenden an politische Parteien und von Wahl- und Abstimmungskomitees in die Nähe der Korruption gerückt.

Die Intransparenz bei der Politikfinanzierung wird oft damit erklärt, dass sich die Parteien nach schweizerischem Verständnis vorwiegend selbst finanzieren und möglichst unabhängig vom Staat sein wollen. Umgekehrt sollen sie dem Staat keine Rechenschaft über ihre Einkünfte und Ausgaben schuldig sein. Mit ähnlichen Argumenten verteidigte sich der Bundesrat im April 2013 gegenüber der Kritik der GRECO von 2011: Die Schweiz sei geprägt von Föderalismus und direkter Demokratie. Das politische Leben sowie die Finanzierung der Parteien seien „in der Wahrnehmung der Bevölkerung weitgehend Sache privaten Engagements und nicht des Staates.“⁵³

In der Schweizer Politik ist die Vorstellung eines Zusammenhangs zwischen dem Umfang staatlicher Förderung und der Offenlegungspflicht der Parteien etabliert. So lautete das Hauptargument gegen sämtliche vorgeschlagenen Transparenzvorschriften im Parlament, dass eine Offenlegungspflicht der erste Schritt hin zu einer staatlichen Parteienfinanzierung sei. Die Überlegung dahinter ist, dass eine Offenlegungspflicht für Parteispenden für die Parteien einen Spendenrückgang zur Folge hätte, welcher in der Folge durch staatliche Unterstützung kompensiert werden müsste. Auffällig ist allerdings, dass der Umfang der (indirekten) Finanzierung der Schweizer Parteien durch den Staat in den letzten Jahren stark angestiegen ist, ohne dass parallel dazu Vorschriften zur Offenlegung der privaten Finanzierung entstanden wären. Zuletzt erhöhte das Parlament im Herbst 2009 die Fraktionsbeiträge des Bundes um mehr als fünfzig Prozent auf gesamthaft 7,5 Millionen Franken. Nichts deutet aber darauf hin, dass die Parteien im Gegenzug zu mehr Transparenz bereit wären. Transparenzvorschriften existieren lediglich für die Parlamentarier. Diese müssen ihre Interessenbindungen (wie Verwaltungsratsmandate oder Mitgliedschaften in Vereinsvorständen) in einem Interessenregister offenlegen – nicht aber ihre Einkünfte daraus. Allerdings sind die Ratsmitglieder für die Vollständigkeit der Angaben selbst verantwortlich und eine systematische Überprüfung aller Meldungen ist gesetzlich nicht vorgesehen.

Die Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskomitees ist in der Schweiz äusserst intransparent. Die Schweiz ist eine der wenigen Demokratien, die keine gesetzliche Regelung zur Offenlegung der Parteifinanzien auf nationaler Ebene kennen.

Während auf nationaler Ebene nahezu vollständige Intransparenz herrscht, kennen zwei Kantone, Tessin und Genf, gesetzliche Regelungen zur Offenlegung der Parteifinanzien. In Genf gilt die Offenlegungspflicht für sämtliche Gruppen oder Vereinigungen, die im Vorfeld einer Wahl oder Abstimmung eine Stellungnahme („prise de position“) machen. Diese müssen vor einer Wahl oder Abstimmung ihre Rechnung sowie eine Liste ihrer Spender der Finanzaufsicht vorlegen. Im Kanton Tessin müssen sämtliche Spenden über 10'000 Franken der Staatskanzlei gemeldet werden, die sie daraufhin im Amtsblatt publiziert. Wie die meisten Kantone kennt das Tessin eine indirekte Unterstützung der Parteien. Das Tessiner Beispiel zeigt somit, dass Transparenz bei den privaten Spenden keineswegs eine direkte staatliche Parteienförderung voraussetzt.

Zweifellos braucht die Politik, auch in einem Milizsystem, Ressourcen. Ohne ausreichend finanzielle Mittel können die Parteien ihren gesetzlichen Auftrag nicht erfüllen. Diese Mittel müssen aber auf transparente Weise fließen und die Herkunft grösserer Spenden muss bekannt sein. Nur so kann kontrolliert werden, ob es Spender gibt, die mit ihren Beiträgen einen ungebührlichen Einfluss ausüben.

Die gegenwärtig herrschende Intransparenz schadet der Legitimität der Politik. Solange die Stimmbürger nicht wissen, wie Parteien sowie Wahl- und Abstimmungskampagnen finanziert werden, können sie nur ahnen, wie abhängig die Politik von ihren Geldgebern wirklich ist. Um den Einfluss finanzstarker Interessengruppen und Personen abschätzen und an der Urne eine informierte Entscheidung treffen zu können, sind die Bürger auf Transparenz bei der Politikfinanzierung angewiesen. Diese würde Parteien sowie Wahl- und Abstimmungskomitees zudem die Möglichkeit geben, ihre Unabhängigkeit von ihren Spendern zu beweisen. Mit einer Offenlegungspflicht würden politische Entscheidungen durchsichtiger und damit an Glaubwürdigkeit gewinnen.

Die gegenwärtig herrschende Intransparenz schadet der Legitimität der Politik. Solange die Stimmbürger nicht wissen, wie Parteien sowie Wahl- und Abstimmungskampagnen finanziert werden, können sie nur ahnen, wie abhängig die Politik von ihren Geldgebern wirklich ist.

5. PRIVATWIRTSCHAFT

Die Privatwirtschaft kann auf sehr unterschiedliche Weise in korrupte Vorgänge involviert sein. So treten private Unternehmen häufig als Bestechende von staatlichen Angestellten auf. Bestechungshandlungen können sich aber auch zwischen Unternehmen abspielen. Einem erheblichen Korruptionsrisiko sind zudem Schweizer Unternehmen bei Geschäftstätigkeiten im Ausland ausgesetzt.

5.1 VON SCHWEIZER FIRMEN IM AUSLAND PRAKTIZIERTE KORRUPTION

Darunter versteht man Bestechungszahlungen von Schweizer Firmen an öffentliche Amtsträger im Ausland. Dieses Delikt ist nach Schweizer Recht erst seit der Ratifizierung der OECD-Konvention und dem Inkrafttreten der entsprechenden Gesetzesänderungen im Mai 2000 strafbar. Bei vielen Firmen galt denn auch: was in der Schweiz verboten ist, ist im Ausland erlaubt. Man durfte also ausländische Amtsträger bestechen, um öffentliche Aufträge zu bekommen.

5.2 DER BRIBE PAYERS INDEX (BPI)

1999 erstellte TI erstmals den Bribe Payers Index (BPI), der die Bereitschaft von Unternehmen der wichtigsten Industrie- und Schwellenländer misst, im Ausland Bestechungszahlungen vorzunehmen. Im Gegensatz zum CPI, der bewertet, wie korrupt der öffentliche Sektor im jeweiligen Land wahrgenommen wird, richtet sich das Augenmerk des BPI auf die Privatwirtschaft. Es bestehen denn auch teilweise grosse Differenzen zwischen den Bewertungen eines Landes in den beiden Indizes. So belegen Singapur und Hongkong im CPI 2012 Spitzenplätze, im BPI rangieren die Länder aber nur im Mittelfeld.

Die Auflage 2011 des BPI klassiert 28 der grössten Volkswirtschaften, deren Exporte fast 80% des Welthandels ausmachen. Der Index zeigt, dass Firmen der führenden Exportländer immer noch bereit sind, im Ausland Bestechungsgelder zu zahlen. Kein einziges Land erreicht die Bestnote 10. Die Schweiz belegt gemeinsam mit den Niederlanden den ersten Platz mit 8.8 von 10 möglichen Punkten. Auch in der Schweiz besteht nach wie vor Handlungsbedarf, wie die oben geschilderten Beispiele erkennen lassen.

5.3 KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG IN UNTERNEHMEN

Einerseits kann festgestellt werden, dass einige Schweizer Unternehmen in den letzten 20 Jahren Fortschritte in der Korruptionsbekämpfung erzielt haben: So ist das Bewusstsein für Korruption und seine negativen Folgen in gewissen Führungsetagen grösser geworden. Diese Unternehmen haben Verhaltensnormen erarbeitet, die Korruption aus dem Geschäftsgebaren verbannen sollen. Allmählich wird man sich in der Privatwirtschaft der Schäden bewusst, welche Korruptionsfälle und ihre Aufdeckung für ein Unternehmen zur Folge haben können.

Andererseits sehen noch viele Unternehmer und ihre Mitarbeitenden in korrupten Praktiken ein geeignetes Mittel zum wirtschaftlichen Erfolg. Dies belegt eine 2009 von Ernst&Young durchgeführte Umfrage bei 2'200 Angestellten bei 22 grossen europäischen Firmen. Dabei gaben 47% der Befragten an, unethisches Verhalten wie Betrug oder Korruption sei in ihren Augen legitim, um in der Wirtschaftskrise das Überleben des Unternehmens zu sichern. Solche Ansichten werden gerne als Rechtfertigung für das eigene illegale Verhalten benutzt. Dies hat sich nicht gross verändert. Auch die Umfragen aus jüngeren Jahren zeigen, dass Unternehmer nach wie vor bereit sind Zahlungen zu leisten, um Aufträge zu erhalten.⁵⁴

Öl für Nahrungsmittel: Ein Pakt mit dem Teufel

Nach dem Einmarsch und der Besetzung Kuweits durch den Irak unter Saddam Hussein im Jahr 1991 verhängte die UNO Wirtschaftssanktionen gegen das Regime, um dieses zur Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft zu zwingen. Die Sanktionen betrafen vor allem die Ölausfuhren des Landes. Um die Auswirkungen des Ölembargos zu vermindern, wurde dem Irak jedoch gestattet, Öl im Gesamtwert von 64 Milliarden US-Dollar zu exportieren und im Gegenzug Nahrungsmittel und Medikamente für die Notleidende Bevölkerung zu kaufen.

Aber schon bald nach Beginn des von der UNO kontrollierten Programms wurde ruchbar, dass es von illegalen Geschäften aller Art unterminiert wurde. Die entsprechenden Meldungen wurden jedoch lange sowohl vom Sicherheitsrat, der die Oberaufsicht ausübte, wie auch von den ausführenden UNO-Stellen ignoriert. Schliesslich sah sich der Sicherheitsrat aber genötigt, eine Untersuchung einzuleiten. Mit der Durchführung betraute er eine unabhängige Kommission unter Führung des früheren amerikanischen Notenbankpräsidenten Paul Volcker, der auch der Basler Strafrechtsprofessor Mark Pieth angehörte. Am 27. Oktober 2005 veröffentlichte die Kommission ihren Schlussbericht, dem drei Zwischenberichte vorausgegangen waren. Dabei kam Erschreckendes zu Tage. Nicht nur hatte sich der oberste Programmverantwortliche der UNO bei der Abwicklung der Geschäfte selbst bereichert, sondern es standen auch rund 2'200 Firmen aus 66 Ländern im Verdacht, illegale Zahlungen von insgesamt rund 1,8 Milliarden US-Dollar getätigt zu haben. Neben Verstössen gegen das Embargo ging es dabei um Bestechung und Geldwäscherei.

Auf Verlangen des irakischen Regimes hatten einerseits viele Ölhandelsfirmen dem Irak Schmiergelder bezahlt und im Gegenzug dafür preisgünstiges Öl erhalten. Andererseits waren offenbar Hunderte von Unternehmen bereit gewesen, über den offiziellen Verkaufspreis der von ihnen gelieferten Güter hinaus einen Aufpreis in Rechnung zu stellen. Neben vielen anderen Ländern war auch die Schweiz an diesen Geschäften mit irakischem Öl beteiligt. Gemäss Pieth wurde rund die Hälfte der Finanzierungen des Erdölhandels über die Schweiz abgewickelt. Eine massgebliche Rolle spielte dabei der Bankplatz Genf, aber auch im Rohstoffhandel tätige Firmen wie Glencore (ehemals Marc Rich & Co.) sowie Taurus und Vitol. Nachdem Vitol dies lange bestritten hatte, bekannte sich das Unternehmen im November 2007 vor einem New Yorker Gericht schuldig, rund 13 Millionen an Aufpreisen für Erdölkäufe in Rechnung gestellt zu haben. Die Firma erklärte sich bereit, diese Summe in den Entwicklungsfonds für den Wiederaufbau des Iraks einzuzahlen. Weitere 4,5 Millionen musste sie für Wiedergutmachung und die Untersuchungskosten bezahlen.⁵⁵

Bei der Lieferung von Nahrungsmitteln und andern Gütern wurden Schweizer Firmen durch den Bericht ebenfalls belastet. Im Kommissionsbericht wurden 37 Namen genannt, darunter ABB, Roche, Ciba, Novartis, Bühler und Serono. Als die Firmen bei der Vorbereitung der Sendung „Reporter“ des Schweizer Fernsehens vom 4. April 2007 zur öffentlichen Stellungnahme aufgefordert wurden, sagten alle ab – mit Ausnahme der Firma Grünenthal Pharma in Mitlödi (GL), die bestätigte, dass im Rahmen eines Geschäfts eine illegale Zahlung von 132'000 US-Dollar erfolgt war.

Positiv für die Schweiz steht die vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) geleistete Amtshilfe zu Buche, durch die der UNO-Kommission rund 170 Bundesordner an einschlägigen Akten zugestellt wurden. Ohne diese umfangreiche Dokumentation hätte gemäss Pieth der Bericht in der vorliegenden detaillierten Form nicht geschrieben werden können.

Bei den 37 Firmen mit Sitz in der Schweiz führte das seco in drei Fällen die Verfahren selbst durch, die übrigen leitete das Amt an die Bundesanwaltschaft weiter. Diese teilte am 18. März 2008 mit, dass sie die Ermittlungen abgeschlossen habe, und dass dank guter Zusammenarbeit mit den Kantonen über 17 Millionen Franken eingezogen worden seien.

Die „Beschleunigungszahlungen“ der Firma Panalpina in Nigeria

Die in Basel ansässige Firma Panalpina gehört zu den weltweit grössten Unternehmen im internationalen Luft- und Seefrachtgeschäft. Zusätzlich ist sie in einigen Ländern als Zoll-Agent für Ölfirmen tätig, d.h. sie sorgt für die reibungslose Abwicklung der Einfuhrformalitäten bei den Zollbehörden. Im Juli 2007 meldete Panalpina, ihre US-Tochtergesellschaft sei von den Behörden aufgefordert worden, Unterlagen über die Geschäftsbeziehungen mit Nigeria einzureichen. Es bestand der Verdacht, dass zwecks einer bevorzugten Behandlung von Kunden bei der Einfuhrzollabfertigung Schmiergelder an nigerianische Beamte geflossen seien. Einer dieser Kunden war die Ölfirma Vetco International, die gemäss dem US-Justizdepartement von 2002 bis 2005 mindestens 378 Bestechungszahlungen in der Höhe von 2,1 Millionen US-Dollar an die nigerianischen Zollbehörden geleistet hatte. Die Höhe der einzelnen Zahlungen orientierte sich am Wert des Einfuhrguts. Vetco bekannte sich schuldig und bezahlte 26 Millionen Dollar Busse. Gegen Panalpina selbst wurde keine Anklage erhoben.

Die Folgen dieses und weiterer Verdachtsfälle waren für die Firma trotzdem gravierend. Nach Abschluss einer internen Untersuchung gab Panalpina bekannt, sie ziehe sich aus dem inkriminierten Teil ihres Nigeria-Geschäfts zurück. Dadurch wurde der Betriebsgewinn 2007 um 20 bis 30 Millionen Franken geschmälert. Als Reaktion überarbeitete Panalpina zudem den betriebsinternen Verhaltenskodex. Dabei nahm sie auch die Dienste von Mark Pieth in Anspruch. „Beschleunigungszahlungen“ werden im Kodex verboten, auch solche geringen Ausmasses.

Strafbarkeit der Unternehmen: Alstom als Präzedenzfall

Alstom ist ein marktführender Grosskonzern mit Sitz in Frankreich, der hauptsächlich staatliche Aufträge in den Bereichen Energieversorgung und Transportwesen wahrnimmt. Eine Tochtergesellschaft des Schweizer Ablegers, die Alstom Network Schweiz AG, war verantwortlich für Compliance-Aufgaben und sollte bei ausländischen Projekten die vorgeschlagenen Consultants (Vermittler), Vermittlerverträge sowie Zahlungen überprüfen.

Eine Strafuntersuchung der Bundesanwaltschaft zwischen 2008 und 2011 deckte auf, dass von Alstom eingesetzte Berater ausländische Entscheidungsträger in Lettland, Tunesien und Malaysia bestochen hatten, um Aufträge zu erhalten. Unter Verdacht stand zunächst der Compliance-Manager der Alstom Network Schweiz AG, der in Untersuchungshaft kam. Später wurde das Verfahren auf die Gesellschaften Alstom Network Schweiz AG und die Alstom SA (Frankreich) ausgedehnt. Die Alstom Network Schweiz AG wurde wegen Widerhandlung gegen Artikel 102 Absatz 2 StGB für schuldig befunden und zu einer Busse von 2,5 Millionen Franken sowie einer Ersatzforderung von 36,4 Millionen Franken verurteilt. Der Artikel 102 betrifft die Unternehmensstrafbarkeit und kommt zur Anwendung, wenn ein Unternehmen bei einem Verbrechen nicht alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehrungen getroffen hat, um eine solche Straftat zu verhindern. Bei Alstom waren zwar Compliance-Regeln in Kraft, diese hatten aber die Bestechungszahlungen an die ausländischen Beamten nicht verhindern können, weil sie nicht konsequent umgesetzt wurden. Die Konzernzentrale Alstom SA in Frankreich trug gemäss der Bundesanwaltschaft bei den festgestellten Organisationsmängeln eine Mitverantwortung. Nach einer Wiedergutmachungszahlung von 1 Million Franken an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz für Projekte in Lettland, Tunesien und Malaysia wurde auf eine weitere Verurteilung verzichtet.⁵⁶

Das Urteil gegen Alstom ist bedeutend, weil es zeigt, dass die Strafbarkeit des Unternehmens (Art. 102 StGB) nicht einfach ein toter Buchstabe im Gesetz ist. Die erstmalige Verurteilung eines Unternehmens wegen Bestechung fremder Amtsträger wurde auch im Länderbericht 2012 der OECD gelobt, die regelmässig die Schweiz kritisierte, dass es trotz vieler Strafverfahren kaum zu Verurteilungen wegen Bestechung von ausländischen Beamten komme. In der Tat setzt das Urteil neue Massstäbe in den Anti-Korruptionsbemühungen von Schweizer Unternehmen und internationalen Grosskonzernen mit Ablegern in der Schweiz. Firmen werden gefordert, wirksame Compliance-Programme umzusetzen, die unabhängig und mit angemessenen Mitteln ausgestattet sind, deren Regeln und Richtlinien konsequent umgesetzt und Verstösse sanktioniert werden müssen.⁵⁷

6. DER FINANZPLATZ SCHWEIZ

6.1 DER SCHWEIZERISCHE FINANZPLATZ ALS HORT KORRUPTER GELDER

Dem Finanzplatz Schweiz fällt im Hinblick auf Beschäftigung, Wertschöpfung und Steueraufkommen eine zentrale Rolle zu: Der Finanzsektor erwirtschaftet rund 10% des Bruttoinlandsprodukts und beschäftigt knapp 6% aller Erwerbstätigen.⁵⁸ Dank ihrer stabilen Rahmenbedingungen gilt die Schweiz auch international als bevorzugtes Finanzdienstleistungszentrum. Weltweit führend ist die Schweiz in der Vermögensverwaltung: Rund ein Drittel der grenzüberschreitend angelegten Privatvermögen wird von Schweizer Banken verwaltet.

Der Finanzplatz Schweiz gerät aber immer wieder ins Kreuzfeuer der Kritik. Mit der Entgegennahme von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten, d.h. Geldern von Staatschefs und hohen Beamte, die sich an ihrem Staat unrechtmässig bereichert haben (sog. Potentatengelder), hat die Reputation des Finanzplatzes Schweiz gelitten. Ein Überblick über die Entwicklungen der letzten Jahre:

Der Fall Abacha

Zwischen 1993 und 1997 hatte der General und Militärdiktator von Nigeria, Sani Abacha ca. 2 Milliarden US-Dollar aus dem Land schaffen lassen und auf westlichen Bankkonten platziert, unter anderem in der Schweiz. Im Jahre 1999 kündigte Nigeria ein Rechtshilfeersuchen betreffend des Ex-Diktators Abacha und seiner Entourage an. Das Bundesamt für Justiz liess daraufhin vorsorglich verschiedene Konten sperren.

In der Folge traf das Rechtshilfeersuchen beim Bundesamt für Justiz ein und wurde gutgeheissen. Das Genfer Untersuchungsrichteramt, das ab Oktober 1999 im gleichen Fall mehrere Strafverfahren wegen Betrugs und Geldwäscherei eröffnet hatte, wurde mit dem Vollzug beauftragt. Nach einem langen juristischen und politischen Streit ordnete das Bundesgericht an, dass knapp 460 Millionen Dollar an Nigeria zurückgegeben werden müssen, nachdem vorgängig bereits 200 Millionen Dollar rückerstattet worden waren. Damit wurden weltweit zum ersten Mal substantielle Vermögenswerte aus Verbrechen an einen afrikanischen Staat zurückerstattet. Der Prozess der Verwendung der rückerstatteten Vermögenswerte wurde von der Weltbank und verschiedenen NGOs begleitet, um eine rechtmässige Verwendung der Gelder sicherzustellen.

Im Urteil in der Sache Abacha und Mitbeteiligte⁵⁹ nahm das Bundesgericht im Einziehungsverfahren im Zusammenhang mit der Herausgabe von Geldern, die von der Tätigkeit einer kriminellen Organisation herrühren, eine Umkehr der Beweislast vor. Die Inhaber der betreffenden Konten mussten beweisen, dass die beschlagnahmten Gelder nicht krimineller Herkunft sind, was ihnen nicht gelang. Damit hat die Schweiz erfolgreich juristisches Neuland betreten.

Der Sohn des früheren nigerianischen Diktators Sani Abacha, Abba Abacha, war für schuldig befunden worden, einer kriminellen Vereinigung anzugehören. Im November 2009 wurde vom zuständigen Untersuchungsrichter zudem die Beschlagnahmung von 350 Millionen US-Dollar angeordnet, die in Luxemburg und den Bahamas deponiert sind und nun gesperrt wurden. Im Oktober 2012 wurde das Urteil in einer Prozesswiederholung bestätigt, ein Rekurs von Abba Abacha ist jedoch hängig.⁶⁰ Neben Abba Abacha hatte der Genfer Untersuchungsrichter auch einen Genfer Financier verurteilt. Der Mann mit Wohnsitz in Monaco wurde für schuldig

Mit der Entgegennahme von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten, d.h. Geldern von Staatschefs und hohen Beamte, die sich an ihrem Staat unrechtmässig bereichert haben (Potentatengelder), hat die Reputation des Finanzplatzes Schweiz gelitten.

befunden, die kriminelle Vereinigung des Abacha-Clans unterstützt zu haben. Er erhielt eine bedingte Geldstrafe. Zudem muss er eine Kompensationszahlung von 10 Millionen Franken an den Kanton Genf entrichten.⁶¹

Der Fall Mobutu

Joseph-Désiré Mobutu, der ehemalige Diktator der Demokratischen Republik Kongo (DRK, vormals Zaire), verschob ein Milliardenvermögen ins Ausland, einen Teil davon in die Schweiz. Aufgrund einer Indiskretion wurde schon 1979 ein Bericht der Weltbank bekannt, der die systematische Korruption seiner Herrschaft anprangerte. Die Schweiz beschloss nach dem Sturz von Mobutu 1997, seine gesamten Vermögenswerte einzufrieren. In der Schweiz wurden indessen nur knapp 8 Millionen Franken aufgespürt. Es ist unklar, wo sich die weltweiten Gelder von über 4 Milliarden befinden. Im Dezember 2003 lehnte das Bundesamt für Justiz das Rechtshilfegesuch wegen mangelnder Begründung ab.

Darauf ordnete der Bundesrat am 15. Dezember 2003 die Blockierung der Gelder für weitere drei Jahre an. Dies erfolgte gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung, wonach, wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert, der Bundesrat Verordnungen und Verfügungen erlassen kann. Eine Koalition von Schweizer NGOs, der auch Transparency International Schweiz angehört, setzte sich für eine erneute Verlängerung der Blockade ein. Am 15. Dezember 2008 entschied sich der Bundesrat, die Blockade bis zum 28. Februar 2009 zu verlängern, um der DRK eine letzte Chance zu geben, ein vollständiges, den einschlägigen Bestimmungen entsprechendes Rechtshilfeersuchen einzureichen. Das Bundesamt für Justiz entschied am 21. April 2009, dem Ersuchen aus der DRK auf Grund von Verjährung keine Folge zu geben. Gegen diesen Entscheid

[Eine Koalition von Schweizer NGOs, der auch Transparency International Schweiz angehört, setzte sich für eine Verlängerung der Blockierung der Mobutu-Gelder ein.](#)

hat der Basler Strafrechtsprofessor Mark Pieth am 27. April 2009 eine Aufsichtsbeschwerde eingereicht. Der Bundesrat entschloss sich aufgrund dieser Beschwerde für eine weitere Verlängerung der Blockierung der Mobutu-Gelder bis zum 31. Oktober 2009. Die 1. Strafkammer des Bundesstrafgerichts in Bellinzona entschied am 14. Juli 2009, dass der Aufsichtsbeschwerde keine Folge zu leisten sei. Die Gelder mussten daraufhin an die Mobutu-Erben ausbezahlt werden.

Der Fall Duvalier I

Der Fall Duvalier begann 1986 mit der Einreichung eines Rechtshilfegesuchs. Die haitianischen Behörden er suchten darin die Schweiz um die Blockierung der Vermögenswerte des ehemaligen Staatspräsidenten Jean-Claude Duvalier und die Herausgabe der gesperrten Guthaben. Der Bundesrat sperrte im Jahr 2002 gestützt auf seine aussenpolitischen Kompetenzen die Duvalier-Gelder für einige Jahre. Zugleich beauftragte er das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), den haitianischen Staat bei der Suche nach einer zufriedenstellenden Lösung zu unterstützen. Die haitianischen Behörden ergänzten im Mai 2008 das ursprüngliche Rechtshilfeersuchen von 1986. Wie vom haitianischen Präsidenten im August 2007 angekündigt, bestätigten hochrangige haitianische Regierungsvertreter sowie der Justiz- und Premierminister, das Strafverfahren gegen Jean-Claude Duvalier und andere Personen wegen Unterschlagung öffentlicher Gelder wieder aufgenommen zu haben. Zudem erneuerten sie die Garantien für ein menschenrechtskonformes Verfahren. Das Bundesamt für Justiz nahm den Vollzug des Rechtshilfeersuchens selbst in die Hand und ordnete die Sperre der Duvalier-Gelder an.

In Bezug auf das Verfahren verfügte das Bundesamt für Justiz, dass die Kontoinhaber bis Ende September 2008 die rechtmässige Herkunft der Gelder beweisen müssen. Da der Duvalier-Clan bei der Plünderung der Staatskasse wie eine kriminelle Organisation vorgegangen ist, sind gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts im Fall Abacha (1A.215/2005) die Einziehungsbestimmungen des Strafgesetzbuchs auch im Bereich der Rechtshilfe anwendbar, was eine Umkehr der Beweislast zur Folge hat.

Dieser Entscheid wurde von den Kontoinhabern angefochten, die Beschwerde wurde jedoch durch das Bundesstrafgericht abgewiesen. Die Kontoinhaberin, eine liechtensteinische Stiftung, hatte argumentiert, dass die Mittel aus dem persönlichen Vermögen von Simone Duvalier stammten, der Mutter von Jean-Claude Duvalier. Laut dem Entscheid der II. Beschwerdekammer des Gerichts ist indessen davon auszugehen, dass auch Simone Duvalier zu jener kriminellen Organisation gehörte, die das Geld abgezweigt hatte. Konkreten Angaben, aus welchen legalen Kanälen die fraglichen Mittel stammen könnten, seien nicht gemacht worden. Das Bundesstrafgericht gab somit mit seinem Urteil vom 12. August 2009 grünes Licht für die Rückgabe der in der Schweiz blockierten Duvalier-Gelder an Haiti. Dieser Entscheid wurde jedoch ans Bundesgericht weitergezogen, welches im Februar 2010 entschied, dass eine Rückgabe unter den herrschenden Bestimmungen nicht möglich sei. Daraufhin blockierte der Bundesrat die Gelder ein weiteres Mal, um Zeit für die Schliessung dieser Gesetzeslücke zu gewinnen.

Die Lex Duvalier und der Fall Duvalier II

Die Tatsache, dass die seit 1997 blockierten Mobutu-Gelder zurückgegeben werden mussten und die Probleme im Fall Duvalier bestätigten die Notwendigkeit einer Anpassung der Schweizer Gesetzgebung in diesem Bereich, um solche Fälle in Zukunft zu verhindern. Der Bundesrat beauftragte deshalb das EDA, einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der die Beschlagnahmung und Rückerstattung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten von politisch exponierten Personen erlaubt. In der Septembersession 2010 nahmen die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG), die sogenannte „Lex Duvalier“, an.⁶² Das am 1. Februar 2011 in Kraft getretene Gesetz ermöglicht es der Schweiz, Vermögenswerte von politisch exponierten Personen (PEPs) oder ihres Umfelds zu sperren, einzuziehen oder rückzuerstatten, selbst wenn kein erfolgversprechendes Rechtshilfegesuch aus dem betroffenen Land vorliegt. Das Gesetz greift allerdings nur dann, wenn es sich um Staaten handelt, deren staatliche Strukturen versagt haben und ein internationales Rechtshilfeersuchen in Strafsachen zu keinem Ergebnis führt.⁶³ Unter bestimmten Umständen⁶⁴ kehrt sich die Unschuldsvermutung um und es muss von dem am Vermögen berechtigten Potentaten oder seinem Umfeld bewiesen werden, dass die fraglichen Vermögenswerte nicht illegalen Ursprungs sind. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte, dessen Urteile können ans Bundesgericht weitergezogen werden. Das Gesetz hatte zum Ziel, den Ruf des Finanzplatzes Schweiz zu sichern und die Rolle der Schweiz als internationale Vorreiterin im Bereich der Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte zu bestätigen.⁶⁵

Bereits im Rahmen der Gesetzesrevision zur Lex Duvalier wurde kritisch geäussert, dass dieses Gesetz nicht weit genug gehe und überdies nur auf failing states anwendbar sei⁶⁶ und auch nur dann, wenn bereits ein Rechtshilfegesuch eingegangen ist.⁶⁷ Trotzdem war das RuVG als Schritt in die richtige Richtung zu werten.

Gestützt auf das neue RuVG beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) am 2. Februar 2011, beim Bundesverwaltungsgericht Klage auf Einziehung der gesperrten Duvalier-Gelder einzureichen.

Dem ist das EFD mit der Klage vom 29. April 2011 nachgekommen, die derzeit vor dem Bundesverwaltungsgericht hängig ist.⁶⁸

Vom Arabischen Frühling zur Lex Ben Ali

Mit den Ereignissen des Arabischen Frühlings hat das Thema Potentatengelder wieder an Aktualität gewonnen. In Reaktion auf die politischen Umwälzungen in Nordafrika hat der Bundesrat Anfang 2011, gestützt auf seine aussenpolitischen Kompetenzen⁶⁹, Gelder des gestürzten tunesischen Diktators Ben Ali, des ägyptischen Ex-Präsidenten Mubarak und des gestürzten libyschen Diktators Ghaddafi und aus deren Umfeld sperren lassen. Im Falle Libyens wurden kurz darauf die von der UNO verhängten Sanktionen, inkl. Vermögenssperrungen, von der Schweiz übernommen. Ausserdem hat der Bundesrat im Januar 2011 auch Gelder des abgewählten ivoirischen Ex-Präsidenten Laurent Gbagbo sperren lassen.

Artikel 184 Absatz 3 BV erlaubt die Sperrung von Potentatengeldern nur in Ausnahmefällen. Nachdem 2011 in- nert weniger Wochen vier Mal auf die Bestimmung zurückgegriffen werden musste, hatte der Bundesrat die Notwendigkeit nach einer formell-gesetzlichen Bestimmung erkannt, die künftig als Grundlage für Sperrungen von Potentatenvermögen dienen kann. Zur Diskussion steht die Schaffung eines umfassenden Bundesgesetzes über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG).⁷⁰ Das Gesetz soll als Gesamterlass über die Sperrung, Einziehung und Rückerstattung von Potentatengeldern vor allem die geltende Praxis kodifizieren. Zwei gesetzgeberische Neuerungen sind allerdings

Die Rückführung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ist ein grosser und wichtiger Teil der Korruptionsbekämpfung und Wiedergutmachung.

vorgesehen: Dies betrifft zum einen die Möglichkeit der Übermittlung von Informationen an den Herkunftsstaat, um diesen bei der Einreichung oder Ergänzung seines Rechtshilfesuchts zu unterstützen. Zum anderen weitet der Gesetzesentwurf die Regelung aus der Lex Duvalier, die die Sperrung von Vermögen trotz gescheitertem Rechtshilfesuch im Fall von sog. „failed states“ ermöglicht, auf Fälle aus, wo das Rechtshilfesuch an der Nichteinhaltung menschenrechtlicher Verfahrensstandards⁷¹ scheitert. Dies soll die Sperrung von Potentatengeldern in

Fällen ermöglichen, bei denen nach einem Umbruch institutionelle Stabilität und rechtsstaatliche Prinzipien (noch) nicht garantiert werden können.

Die Rückführung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ist ein grosser und wichtiger Teil der Korruptionsbekämpfung und Wiedergutmachung.

6.2 KORRUPTION, BANKGEHEIMNIS UND RECHTSHILFEVERFAHREN

Die weit verbreitete Auffassung, dass das Bankgeheimnis umfassend Gelder schütze, die aus verbrecherischen Tätigkeiten, u.a. Korruption, stammen, ist falsch. Eine schweizerische Strafverfolgungsbehörde, die ein Verbrechen aufklärt, hat Einsicht in die mit dem Verbrechen verbundenen Bankdokumente und kann diese als Beweismaterial benutzen. Allerdings ist dafür im Fall von Auslandskorruption erst ein formelles Rechtshilfeersuchen notwendig und die Anforderungen an solche Ersuchen sind hoch.

Gemäss dem Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG) kann die Verfügung über die Gewährung und den Umfang der Rechtshilfe bei der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts angefochten werden. Die Entscheide dieser Behörde können unter bestimmten Voraussetzungen an das Bundesgericht weitergezogen werden, z.B. wenn sie eine Auslieferung oder eine Beschlagnahme betreffen. Ausserdem muss es sich um einen besonders bedeutenden Fall handeln. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass elementare Verfahrensgrundsätze verletzt worden sind oder das Verfahren im Ausland schwere Mängel aufweist (Art. 84 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes). Bei der Beantwortung der Frage, ob ein solcher besonders bedeutender Fall vorliegt, steht dem Bundesgericht ein grosser Ermessensspielraum zu.⁷² Damit ein Entscheid betreffend die internationale Rechtshilfe vom Bundesstrafgericht ans Bundesgericht weitergezogen werden kann, müssen demnach zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein was die Weiterzugsmöglichkeit einschränkt.

6.3 KORRUPTION, GELDWÄSCHEREI UND ORGANISIERTE KRIMINALITÄT

Einkünfte aus dem Ausland aus korrupten Praktiken haben auch einen Bezug zu zwei anderen grossen und aktuellen Themen der Justiz: der Geldwäscherei und der organisierten Kriminalität, worunter als besonders aktuelle Form auch der internationale Terrorismus fällt.

Geldwäscherei

Geldwäscherei ist seit 1990 strafbar (Art. 305bis StGB). Seit 1998 besteht in der Schweiz zudem das Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor. Geldwäscherei ist der Vorgang des Verheimlichens oder Verschleierns von Vermögenswerten illegaler Herkunft mit dem Ziel, den Eindruck zu erwecken, sie seien legal erworben worden. Die ursprünglich schmutzigen Vermögenswerte werden durch diesen Vorgang gewaschen und dann wieder in den legalen wirtschaftlichen Kreislauf eingeschleust.⁷³ Solche Vermögenswerte müssen aus einem Verbrechen stammen, wie die meisten Delikte aus dem Bereich Drogen-, Waffen- und Menschenhandel sowie aus Erpressung und Korruption. Wenn die Vermögenswerte nur aus einem Vergehen stammen (z.B. Privatbestechung), können sie straffrei „gewaschen“ werden. Wie hoch der Anteil der aus Korruption stammenden Gelder an der Gesamtheit der gewaschenen Gelder ist, weiss man nicht. Der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) werden eine zunehmende Zahl von Verdachtsfällen mitgeteilt, wovon der Hauptanteil der Verdachtsmitteilungen von Banken erfolgt. Im Berichtsjahr 2012 sind insgesamt 1'585 Verdachtsmeldungen bei der MROS eingegangen, was im Vergleich zum Vorjahr einem Rückgang von 2.5% entspricht.⁷⁴ 11% dieser Verdachtsmitteilungen (169 von 1585) hatten einen Bezug zu Korruption, ein deutlicher Zuwachs in den letzten 3 Jahren (60 Meldungen im Jahr 2010, 158 im Jahr 2011).

Organisierte Kriminalität

In der Schweiz ist die Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation seit 1994 strafbar. Es gibt deswegen in-
dessen noch nicht viele Verurteilungen. Das Bundesstrafgericht hat am 8. Juli 2009 im sogenannten Zigare-
tenmafia-Prozess zwei der insgesamt neun Angeschuldigten wegen Zugehörigkeit zu kriminellen Organisationen
schuldig gesprochen. Sie sollen zwei italienische Mafiaorganisationen beim Zigarettschmuggel unterstützt
haben. Einer von ihnen wurde zu einer teilbedingten Freiheitsstrafe von zwei Jahren und neun Monaten ver-
urteilt, wovon die zwei Jahre bedingt ausgesprochen wurden. Der andere Verurteilte erhielt eine bedingte Frei-
heitsstrafe von zwei Jahren. Die anderen sieben Angeschuldigten wurden freigesprochen.⁷⁵ Der Tatbestand der
organisierten Kriminalität kam aber erfolgreich im Abacha-Fall (siehe oben) zum Zug, um im Einziehungs-
verfahren eine Beweislastumkehr vorzunehmen.

Erste Verurteilung einer Schweizer Finanzunternehmung wegen Geldwäscherei

Im April 2011 wurde in der Schweiz erstmals ein Finanzunternehmen wegen Geld-
wäscherei verurteilt. Das Urteil betraf die Postfinance, die vom Amtsgericht So-
lothurn-Lebern in erster Instanz schuldig gesprochen wurde, im Vorfeld einer Bar-
auszahlung von 4,6 Millionen Franken an eine Anlagefirma die in diesem Zusam-
menhang nötigen Abklärungen nicht vorgenommen zu haben. Der Postfinance wur-
de vorgeworfen, nicht über die nötigen Reglemente zu verfügen, was das Gericht als
organisatorischen Mangel bewertet und die Postfinance zu einer Busse von 250'000
Franken verurteilt hat. Die Postfinance hat das Urteil an die nächsthöhere Instanz
weitergezogen.⁷⁶

7. ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Im Zusammenhang mit der Entwicklungszusammenarbeit spielt Korruption in zweifacher Hinsicht eine Rolle. Einerseits ist die Korruption ein verbreitetes Phänomen in vielen Entwicklungsländern. Andererseits tritt Korruption auch in der Arbeit von Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit auf. Wenn die Schweizer Akteure der Entwicklungszusammenarbeit mit ihrer Arbeit eine nachhaltige Wirkung erzielen und eine effiziente Verwendung der anvertrauten Spendengelder sicherstellen wollen, müssen sie sich mit beiden Korruptionsformen beschäftigen. In diesem Artikel wird schwerpunktmässig die Korruption innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit thematisiert.

7.1 KORRUPTION IM EMPFÄNGERLAND

Über die negativen Auswirkungen von Korruption auf die Entwicklung bestehen kaum Zweifel. Sie führt nicht nur zu Ineffizienz und hemmt den wirtschaftlichen Fortschritt, sondern vermindert auch das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung und untergräbt die demokratische Entwicklung. Dieses Problem wird inzwischen auch von den Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit anerkannt und angesprochen. Beispielsweise befasste sich ein Zusatzdokument zum Monterrey-Konsens 2002 mit den negativen Auswirkungen von Korruption auf die Entwicklung. In der Schweiz veröffentlichte die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) 1998 ein Konzept zur Korruptionsbekämpfung. Dieses sollte ihren Angestellten als Leitlinien dienen, wie die Korruption eingedämmt werden kann, wobei der Fokus auf den öffentlichen Verwaltungen der Entwicklungsländer lag. Teilweise versuchen Organisationen auch, die Korruption in den Empfängerländern durch Programme aktiv zu bekämpfen, beispielsweise durch Sensibilisierungskampagnen.

7.2 KORRUPTION INNERHALB DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Während die Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit die Korruption in den Empfängerländern relativ früh anerkannten, wurde die Korruption innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit selbst lange Zeit tabuisiert. Dies gilt sowohl für Vertreter der staatlichen Entwicklungshilfe als auch für Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Die Tabuisierung ist vor allem mit der Angst vor einem negativen Bild der Entwicklungshilfe in der Öffentlichkeit zu erklären. Staatliche Stellen sind auf die Akzeptanz der Entwicklungshilfe in Bevölkerung und Politik angewiesen, da sie ansonsten keine finanziellen Mittel mehr erhalten. Analog kann ein negatives Bild der Entwicklungszusammenarbeit für die NGOs zu einem Spendenrückgang führen. Daher vermeiden es viele Organisationen, öffentlich über Korruptionsfälle in der eigenen Arbeit zu sprechen, um im Spendenwettbewerb mit anderen Organisationen nicht ins Hintertreffen zu geraten.

Staatliche Entwicklungshilfe

Mit dem Amtsantritt von James Wolfensohn als Weltbankpräsident kam das Problem der Korruption wesentlich offener zur Sprache – gerade auch im Zusammenhang mit Projekten und Programmen der staatlichen und multinationalen Entwicklungszusammenarbeit.⁷⁷ In der Schweiz sprach die DEZA in den weiter oben erwähnten Leitlinien das Problem zwar an. Sie konzentrierte sich dabei jedoch auf die Korruption in den Empfängerländern, beispielsweise indem sie eine „sorgfältige Auswahl [der] Partner und Instrumente“⁷⁸ empfahl. Auf die Gefahr der Korruption innerhalb der eigenen Organisation ging sie dagegen nur am Rande ein.

Wenn die Schweizer Akteure der Entwicklungszusammenarbeit mit ihrer Arbeit eine nachhaltige Wirkung erzielen und eine effiziente Verwendung der anvertrauten Spendengelder sicherstellen wollen, müssen sie sich mit der Korruption in Entwicklungsländern und in der Arbeit von Organisationen beschäftigen.

In der aktuellsten Strategie der DEZA aus dem Jahr 2006 wird dieser Mangel (mindestens implizit) eingestanden: „Die DEZA wird weiterhin die Partnerländer bei der Korruptionsbekämpfung unterstützen, sich künftig aber auch aktiver mit Massnahmen auseinandersetzen, die in der Schweiz oder innerhalb der eigenen Organisation zu treffen sind.“⁷⁹

Auch Risiken bei der Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen rückten in jüngerer Zeit vermehrt in den Fokus der eidgenössischen Politik. Im Jahr 2009 forderte die ständerätliche Geschäftsprüfungskommission den Bundesrat auf, die bestehenden Kontrollmechanismen zu verbessern, „um das Risiko der Zweckentfremdung der für NGOs gesprochenen Mittel einzuschränken.“⁸⁰ 2010 veröffentlichte der Bundesrat daraufhin seine Stellungnahme, worin Massnahmen zur Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Bundesämtern und Nichtregierungsorganisationen erläutert werden.⁸¹

Nichtregierungsorganisationen

Die NGOs sahen in der Korruption im Allgemeinen ein Problem, das primär den staatlichen Sektor und somit die staatliche Entwicklungszusammenarbeit betrifft. Tatsache ist jedoch, dass NGOs, auch wenn sie seltener direkt mit staatlichen Stellen zusammenarbeiten, ebenso mit Korruption konfrontiert werden und nicht immun gegen sie sind.⁸² Es empfiehlt sich für Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, die Gefahren nach innen und nach aussen offen anzusprechen, anstatt sie zu tabuisieren. Denn Korruptionsfälle, die über Umwege an die Öffentlichkeit gelangen, führen erfahrungsgemäss zu wesentlich negativeren Reaktionen als jene, über die eine Organisation von sich aus informiert.

7.3 FORMEN VON KORRUPTION IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

In der Arbeit von (staatlichen und nichtstaatlichen) Entwicklungsorganisationen kann Korruption in unterschiedlichen Formen vorkommen, wie folgende Übersicht zeigt.⁸³

Schmiergeld

In vielen Entwicklungsländern gehört die Bezahlung von Schmiergeldern zum Alltag. Insbesondere im Umgang mit staatlichen Stellen ist die Bezahlung von Schmiergeldern nicht nur üblich, sondern teilweise notwendig, damit eine Behörde eine bestimmte Dienstleistung überhaupt erbringt. Für solche Zahlungen besonders anfällig sind Nothilfeprojekte, weil dabei die Hilfsgüter die Bedürftigen möglichst rasch erreichen müssen. Doch auch in

Es empfiehlt sich für Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, die Gefahren nach innen und nach aussen offen anzusprechen, anstatt sie zu tabuisieren.

der Entwicklungszusammenarbeit sind Zahlungen für Bewilligungen oder am Zoll oft schwierig zu vermeiden, weil eine Verzögerung die Kosten ansteigen lassen und das Projekt gefährden kann.

Bestechung

Die Bestechung stellt ein weiteres Risiko in der Entwicklungszusammenarbeit dar, wobei die Mitarbeiter einer Organisation einerseits als Geber, andererseits als Empfänger in Bestechungshandlungen involviert sein können. Letzteres ist beispielsweise dann der Fall, wenn ein hochrangiger

Mitarbeiter eines Unternehmens dem Angestellten eines Hilfswerks einen Geldbetrag anbietet, um diesen bei der Vergabe eines Bauauftrags zu seinen Gunsten zu beeinflussen. Die Bestechungssumme wird in der Regel bereits im Voraus auf den Preis für die Leistung geschlagen, womit sich für das Hilfswerk die Kosten erhöhen.

Veruntreuung

Von Veruntreuung spricht man, wenn Mitarbeitende der eigenen Organisation oder einer Partnerorganisation ihre Position ausnutzen, um Projektmittel abzuzweigen, in der Regel zum eigenen finanziellen Vorteil. Oftmals kommt Veruntreuung in Kombination mit Bestechung vor, beispielsweise wenn ein Mitarbeitender seinem Arbeitskollegen, der ihn kontrollieren sollte, einen Teil der veruntreuten Summe abgibt, damit dieser die Augen vor dem Missbrauch verschliesst.

Veruntreuungsfall im Niger

2005 herrschte in Niger Dürre. Das Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) startete deshalb ein Hilfsprogramm im westafrikanischen Land. Im Juni 2007 machte eine andere Geberorganisation darauf aufmerksam, dass von Bankkonto des HEKS in Niger grosse Beträge ohne Beleg abgehoben wurden. Das HEKS gab eine Untersuchung aller Finanzflüsse während des Projekts in Auftrag. Diese ergab, dass der lokale Koordinator des Hilfswerks insgesamt 950'000 Franken vom Projektbudget abgezweigt hatte. Das HEKS entliess daraufhin den Koordinator fristlos und leitete rechtliche Schritte gegen ihn ein. Zudem wurde die Presse über den Fall in Kenntnis gesetzt.⁸⁴

Vettern- und Günstlingswirtschaft

Vetternwirtschaft, beispielsweise die ungerechtfertigte Bevorzugung eines nahen Verwandten oder eines Angehörigen der eigenen ethnischen Gruppe, stellt Hilfswerke vor besondere Herausforderungen. Vettern- und Günstlingswirtschaft kommen nicht nur häufig vor, sondern nehmen auch oft sehr subtile Formen an und sind für Aussenstehende deshalb kaum erkennbar. Auch hier ist die Kombination mit anderen Formen der Korruption nicht selten.

Es ist eine Tatsache, dass Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit existiert. Die Tabuisierung des Problems verstärkt nur die öffentliche Empörung, wenn ein Korruptionsfall doch publik wird. Ebenso falsch ist es aber, wenn Akteure der Entwicklungszusammenarbeit die Korruption als eine gegebene Voraussetzung in vielen Entwicklungsländern betrachten, gegen die ohnehin kein Kraut gewachsen ist. Entwicklungsorganisationen müssen eine nüchterne Sichtweise einnehmen, welche das Problem anerkennt, gleichzeitig aber die Risiken der Korruption so weit als möglich zu reduzieren versucht.

7.4 WIE SICH ENTWICKLUNGSORGANISATIONEN GEGEN KORRUPTION SCHÜTZEN KÖNNEN

Auch wenn die Gefahr von Korruption nie gänzlich zum Verschwinden gebracht werden kann, kann sie durch Massnahmen in verschiedenen Bereichen bekämpft werden.⁸⁵

Kommunikation

Die Tabuisierung und Negierung von Korruption erschwert ihre Bekämpfung. In einer Organisation, die das Problem unter den Tisch kehrt, sind Mitarbeitende gehemmt, einen Verdacht zu melden, so dass Informationen über Korruptionsfälle oft gar nicht bis zur obersten Führung dringen. Die wirksame Bekämpfung der Korruption bedingt, dass die Organisation jede Form der Korruption verurteilt und sich explizit zur Korruptionsbekämpfung bekennt. Das Problem sollte nach innen wie nach aussen offen angesprochen werden. Dazu gehört für Nicht-regierungsorganisationen auch eine transparente Information gegenüber den Spendern – ein Bereich, in dem bei vielen Schweizer Hilfswerken laut Studien der IDEAS noch Defizite bestehen.⁸⁶

Organisation

Organisatorische Massnahmen der Korruptionsbekämpfung haben zum Ziel, Verantwortlichkeiten klar zu trennen und die Risiken für korrupte Personen zu erhöhen. Beispielsweise erschwert die Bedingung der Kollektivunterschrift bei sämtlichen Verträgen und Transaktionen, das sogenannte Vier- bzw. Mehraugenprinzip, potenziellen Tätern korrupte Machenschaften. Dazu müssen sie entweder eine weitere Person am korrupten Geschäft beteiligen oder dieses vor ihr verschleiern – in beiden Fällen erhöht sich ihr Risiko, aufzufliegen.

Einige organisatorische Massnahmen, die der Bekämpfung der Korruption dienen, beispielsweise eine vollständige und aussagekräftige Buchführung, sind Teil der Anforderungen zur Erlangung des ZEWÖ-Gütesiegels.⁸⁷ Auch der Swiss NPO-Code, der ergänzend dazu Corporate-Governance-Richtlinien für NGOs festlegt, enthält einige relevante Punkte, beispielsweise den Grundsatz der Transparenz.⁸⁸ Beide Grundlagendokumente beschäftigen sich aber nicht spezifisch mit der Bekämpfung von Korruption.

Umgang mit Mitarbeitenden und Partnern

Die Förderung von Integrität bei den Mitarbeitenden und Partnerorganisationen hilft, korruptes Verhalten bereits im Keim zu ersticken. Die Behandlung des Themas in Schulungen und Mitarbeitergesprächen bereitet Mitarbeitende und Partner auf Situationen vor, in denen von ihnen illegale Handlungen erwartet werden. Sinnvoll sind zudem Anti-Korruptionsklauseln in Verträgen, denn sie signalisieren den Mitarbeitenden und Partnern nicht nur, dass Korruption nicht toleriert wird, sondern erleichtern auch die Sanktionierung von fehlbarem Verhalten.

Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit wurde als Problem lange Zeit tabuisiert – zu gross war bei den verschiedenen Entwicklungsorganisationen die Angst vor einem Rückgang der finanziellen Mittel. Die Tabuisierung verhinderte jedoch auch eine wirksame Bekämpfung des Problems. Erst in jüngerer Zeit hat innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit ein Umdenken begonnen. Inzwischen haben viele Akteure der Entwicklungszusammenarbeit in der Schweiz die Gefahren der Korruption erkannt und Präventionsmassnahmen eingeleitet. TI Schweiz möchte die verschiedenen Akteure bei ihren Bemühungen auch in Zukunft unterstützen.

8. SPORT

Korruption im Sport widerspricht nicht nur dem fundamentalen Prinzip der Fairness, sondern untergräbt auch die Legitimität des Sports und schadet der Gesellschaft. Unterschieden werden kann zwischen betrügerischen Machenschaften innerhalb des sportlichen Wettkampfs einerseits und der Korruption in Sportverbänden oder bei der Interaktion mit weiteren Bereichen andererseits.⁸⁹

8.1 KORRUPTION IN ZUSAMMENHANG MIT DEM SPORTLICHEN WETTKAMPF

Immer wieder versuchen Personen, sich einen Vorteil zu verschaffen, indem sie den sportlichen Wettkampf mit unlauteren Mitteln zu beeinflussen versuchen. Die Bestechung von Spielern oder Schiedsrichtern führt immer wieder zu Skandalen in verschiedenen Ländern. Meist geht es dabei um Wettbetrug.

Der europäische Wettskandal 2009/2013

Im Herbst 2009 wurde bekannt, dass eine Bande von Wettbetrügern europaweit mindestens 200 Fussballspiele manipuliert hatte, darunter Champions-League-Partien und WM-Qualifikationsspiele. In der Schweiz waren 22 Spiele der Challenge League sowie sechs Testspiele betroffen.⁹⁰ Der Leiter der UEFA-Disziplinarabteilung sprach vom „grössten Betrugsskandal, den es bisher im europäischen Fußball gegeben hat“. Drahtzieher des Betrugs waren zwei kroatische Brüder, welche die Manipulationen von Berlin aus kontrollierten.⁹¹

Im Mai 2010 bestrafte der Schweizerische Fussballverband neun Spieler mit Sperren zwischen einem und drei Jahren oder gar für unbestimmte Zeit.⁹² Die Bundesstaatsanwaltschaft verurteilte fünf Spieler wegen gewerbsmässigen Betrugs – im November 2012 wurden die Fussballer allerdings vom Bundesstrafgericht in Bellinzona freigesprochen. Begründet wurde das wegweisende Urteil damit, dass elektronische Wettanbieter nicht irreführt werden können.⁹³

Der Wettskandal weitete sich im Februar 2013 aus, als Europol weitere Spielmanipulationen enthüllte – insgesamt 380 Partien zwischen 2008 und 2011. Die Behörde wies Verbindungen zu kriminellen Netzwerken in Asien nach, weitere Ermittlungen sind im Gang.⁹⁴

Bereits vor dem Wettskandal hatte die UEFA Anfang 2009 ein Frühwarnsystem eingeführt, das Spielmanipulationen erkennen sollte. Ein ähnliches System kennt auch die FIFA. Allerdings sind diese offenbar noch zu wenig ausgereift, um den ausgeklügelten Methoden der Betrüger auf die Schliche zu kommen.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang schliesslich die Spende der FIFA an die internationale Polizeibehörde Interpol: Im Mai 2011 beschloss die FIFA, Interpol in ihrer Arbeit gegen Korruption in den nächsten Jahren mit 20 Millionen Euro zu unterstützen. Dieses Geld soll u.a. dafür eingesetzt werden, zukünftige

Spielmanipulationen zu unterbinden bzw. aufzudecken.⁹⁵ Dabei muss man sich überlegen, ob eine finanzielle Unterstützung in diesem Umfang nicht die Unabhängigkeit von Interpol infrage stellt, was auch im Rahmen eines politischen Vorstosses Anlass zur Diskussion gegeben hat.⁹⁶ Bei der Beantwortung der Frage war der Bundesrat der Ansicht, dass zurzeit keine Hinweise vorliegen, wonach die Unabhängigkeit von Interpol in irgendeiner Art und Weise gefährdet sei.

8.2 KORRUPTION IN VERBÄNDEN

Nicht nur im Zusammenhang mit dem sportlichen Wettkampf selbst, sondern auch bei der Organisation des Sports und bei der Interaktion mit der Privatwirtschaft oder der Politik besteht ein beträchtliches Korruptionsrisiko. In den vergangenen Jahrzehnten ist die wirtschaftliche Bedeutung des Sports und damit seine Anfälligkeit für Korruption stark gestiegen, beispielsweise bei der Vergabe von Weltmeisterschaften oder Fernsehrechten.

Diese Form der Korruption ist für die Schweiz von besonderer Bedeutung, da hier rund 60 internationale Sportverbände ihren Sitz haben – so viele wie in keinem anderen Land. Die Beliebtheit der Schweiz bei diesen Verbänden hat ihre Gründe: Weil sie in der Regel als Vereine organisiert sind, bezahlen sie kaum Steuern. Eine ordentliche Überprüfung der Buchführung durch eine Revisionsstelle ist für Vereine weiter nur dann vorgesehen, wenn in zwei folgenden Geschäftsjahren die Bilanzsumme von 10 Millionen Franken, der Umsatzerlös von 20 Millionen Franken oder durchschnittlich 50 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt überschritten werden, wobei jeweils mindestens zwei dieser Grössen gegeben sein müssen.⁹⁷

In den vergangenen Jahrzehnten ist die wirtschaftliche Bedeutung des Sports und damit seine Anfälligkeit für Korruption stark gestiegen, beispielsweise bei der Vergabe von Weltmeisterschaften oder Fernsehrechten.

Auch hinsichtlich Korruption geniessen die Verbände eine Sonderbehandlung. In Folge der Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (vgl. Kap. 2.2.2) wurde die Privatbestechung in der Schweiz unter Strafe gestellt. In der Botschaft dazu führte der Bundesrat aus, es sei „zweifelhaft“, ob Sportverbände unter diesen Straftatbestand fallen würden.⁹⁸ Zwar bezweifeln einige Juristen diese Auslegung des Gesetzes. Im Allgemeinen haben korrupte Funktionäre von Sportverbänden in der Schweiz kaum rechtliche Konsequenzen zu fürchten.

Der Fall ISL/ISMM

Die im Kanton Zug ansässige Sportmarketing-Gruppe ISL/ISMM hatte die Fernsehübertragungsrechte für zahlreiche Sportveranstaltungen wie die Fussball-Weltmeisterschaften oder die Olympischen Spiele erworben. Als das Unternehmen 2001 Konkurs ging, reichte der Fussball-Weltverband FIFA Klage ein und forderte einen vertraglich zugesicherten Betrag von 60 Millionen US-Dollar ein. Als im Laufe der Untersuchung gegen sechs ehemalige Mitarbeiter von ISL/ISMM der Verdacht massiver Schmiergeldzahlungen aufkam, erklärte die FIFA plötzlich, kein Interesse an einer Strafverfolgung mehr zu haben. Doch das Verfahren liess sich nicht mehr aufhalten – mehr noch: es wurde auf mehrere FIFA-Funktionäre ausgeweitet. Strafrechtliche Konsequenzen für die Bestochenen blieben allerdings aus. Im Juni 2010 gab die Zuger Staatsanwaltschaft bekannt, dass das Verfahren gegen die angeschuldigten Funktionäre eingestellt werde. Diese hätten eine strafrechtliche Verantwortung verneint – tatsächlich war es Privatpersonen, und als solche gelten auch Sportfunktionäre, damals in der Schweiz nicht verboten, sich bestechen zu lassen. Die Funktionäre hatten sich aber zu einer „Wiedergutmachungszahlung“ von 5,5 Millionen Franken bereit erklärt, worauf die Akte geschlossen wurde. Im Juli 2012 haben diverse Medien vom Bundesgericht gegen den Widerstand von betroffenen FIFA-Funktionären die Veröffentlichung der Einstellungsverfügung der Zuger Staatsanwaltschaft erstritten. Aus der Einstellungsverfügung geht hervor, dass sich die Bestechungszahlungen der ISL/ISMM auf insgesamt mindestens 140 Millionen Franken beliefen. Empfänger dieser Zahlungen waren Spitzenfunktionäre wie João Havelange (Ex-FIFA-Präsident und bis April 2013 FIFA-Ehrenpräsident), Ricardo Teixeira (Ex-Präsident des brasilianischen Fussballverbands), sowie Lamine Diack, der Präsident des Leichtathletik-Weltverbandes IAAF.⁹⁹

Die internationalen Verbände haben bisher hartnäckig die „Autonomie des Sports“ betont und darauf bestanden, unlautere Machenschaften innerhalb ihrer eigenen Strukturen selbst zu verfolgen. Ob die internen Gremien unabhängig genug sind, um Korruption wirksam zu bekämpfen, wird allerdings immer mehr angezweifelt. Neben den internationalen sind auch die nationalen Sportverbände von Korruption nicht gefeit. Bisher haben sie sich dem Thema allerdings noch zu wenig gewidmet. Organisationsinterne Massnahmen gegen Korruption fehlen weitgehend. Die Zusammenarbeit zwischen Swiss Olympic und TI Schweiz hat das Thema jedoch auch im Schweizer Sport auf die Agenda gebracht.¹⁰⁰

Die Korruptionsskandale im Sport haben aber in den letzten Jahren den Druck allmählich erhöht, die Bestimmungen zur Privatbestechung zu verstärken. Unter dem Eindruck eines weiteren Korruptionsskandals in den Reihen der FIFA sprach sich schliesslich auch Sportminister Ueli Maurer dafür aus, dass der Staat stärker gegen Korruption in Sportverbänden vorgehe.¹⁰¹ Zudem gab es verschiedene Vorstösse im Parlament, welche den derzeitigen Status der in der Schweiz domizilierten Sportverbände in Frage stellten.¹⁰² Im November 2012 hat das Bundesamt für Sport einen Bericht zur Korruptionsbekämpfung und Wettkampfmanipulation im Sport verfasst.¹⁰³ Dieser fordert, die Privatbestechung – worunter Korruptionshandlungen durch Angehörige von Sportverbänden fallen – als Officialdelikt zu gestalten. Unter der bisherigen Regelung der Privatbestechung erfüllen Sportorganisationen im Korruptionsfall zumeist nicht die Bedingung des unlauteren Wettbewerbs mit direkten wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Konkurrenz. Deshalb sind Bestechungsvorfälle oft straffrei geblieben –

wobei insbesondere die Fälle bei den grossen internationalen Sportorganisationen auf Unverständnis in der Öffentlichkeit stossen und erhebliche Imageschäden nach sich ziehen.

Mit der neuen Gesetzesrevision will auch der Bundesrat Sportverbände und NGOs im Allgemeinen ins Korruptionsstrafrecht aufnehmen und der Bestechung von Amtsträgern anzugleichen. Korruptionsfälle in Sportverbänden, aber auch bei Unternehmen oder anderen Privatakteuren, können dann mit wirksameren Mitteln untersucht werden. Für die Sportverbände erhöht das Gesetz auch den Anreiz, wirksame Compliance-Programme zu implementieren und so einer allfälligen Verurteilung zu entgehen, weil der Verband nicht die nötigen Vorkehrmassnahmen getroffen hatte.

9. WIE KANN KORRUPTION BEKÄMPFT WERDEN?

Korruption ist ein Problem, das alle betrifft. Ihre Bekämpfung ist deshalb eine kollektive Herausforderung der Gesellschaft. Nicht nur der Staat ist gefordert, sondern auch die Privatwirtschaft und jeder Einzelne.

In der öffentlichen Debatte wird Korruption oft als abstraktes Phänomen behandelt, dessen Ausmass für jedes Land mit dem CPI beziffert werden kann. Dabei wird oft vergessen, dass es letztlich einzelne Menschen sind, die bestechen, sich bestechen lassen oder sonst an korrupten Praktiken beteiligt sind. Das übergeordnete Ziel besteht immer darin, solche Handlungen zu stoppen.

Als wichtiges Instrument der Korruptionsbekämpfung gilt die Transparenz. Sind Informationen, beispielsweise über Entscheidungsprozesse, öffentlich zugänglich, wird unlauteres Verhalten und die Umgehung von Regeln erschwert. Allerdings ist Transparenz für sich allein genommen noch kein Allheilmittel gegen Korruption. Wirksame Kontrollen, Schulungen und ausreichende gesetzliche Rahmenbedingungen vermindern das Korruptionsrisiko ebenfalls.

Um Korruption wirksam zu bekämpfen, sind Politik und öffentliche Verwaltung gefordert, klare Regeln aufzustellen und durchzusetzen. Korruption hat sowohl für einzelne Unternehmen als auch für die Volkswirtschaft als Ganzes negative Folgen (vgl. Kap. 1.3). Die Privatwirtschaft muss deshalb geeignete Massnahmen ergreifen und dem Problem entgegentreten. Aufgrund der globalisierten Wirtschaft überschreitet die Korruption zudem mehr und mehr die nationalen Grenzen, weshalb auch die internationale Zusammenarbeit immer wichtiger wird.

9.1 REPRESSION ODER PRÄVENTION?

Korruption ist ein Verbrechen und muss bestraft werden. Dazu ist der Erlass von Gesetzen und Verordnungen notwendig, deren Verletzung angemessene Sanktionen zur Folge hat. Diese im Strafrecht verankerten Instrumente der Repression genügen allein jedoch nicht. Ebenso wichtig ist die Prävention, also vorbeugende Massnahmen, die das Aufkommen von Korruption mit ihren Auswirkungen auf die Gesellschaft zu verhindern versuchen. Beispiele sind die Aufstellung von Verhaltensrichtlinien durch Unternehmen und die öffentliche Anprangerung der Korruption durch die Presse.

Transparenz ist für die Prävention ebenso wie für die Repression wichtig. „There is not a crime, there is not a dodge (...) which does not live by secrecy“, sagte der amerikanische Publizist Joseph Pulitzer. Diese Aussage gilt erst recht für die Korruption. Vielfach wird Transparenz deshalb als „Todfeind“ der Korruption angesehen. Aber Transparenz alleine reicht nicht aus – vielmehr braucht es Regeln, um offengelegte Missbräuche bestrafen zu können sowie den öffentlichen Willen, korrupte Machenschaften unter keinen Umständen zu dulden.

Als wichtiges Instrument der Korruptionsbekämpfung gilt die Transparenz. Allerdings ist Transparenz allein noch kein Allheilmittel gegen Korruption. Wirksame Kontrollen, Schulungen und ausreichende gesetzliche Rahmenbedingungen vermindern das Korruptionsrisiko ebenfalls.

9.2 ÖFFENTLICHE INSTITUTIONEN

9.2.1 Bundesrat und Verwaltung

Bundesrat und Bundesverwaltung spielen in zweierlei Hinsicht eine wichtige Rolle bei der Korruptionsprävention. Zunächst haben sie massgeblich Einfluss auf die Gesetzgebung. Sie entwerfen Gesetze oder nehmen zu Vorschlägen Stellung und sind mit deren Umsetzung vertraut. Der Bundesrat hat die drei internationalen Konventionen zur Korruptionsbekämpfung unterzeichnet und war teilweise an deren Aushandlung beteiligt. Zudem erläuterte er die Abkommen vor den eidgenössischen Räten und warb für deren Zustimmung. Das Parlament hat alle drei Abkommen ratifiziert.

Eine zweite wichtige Aufgabe der Exekutive ist die Bekämpfung der Korruption innerhalb der eigenen Strukturen. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, ist die öffentliche Verwaltung ein Bereich, der anfällig für Korruption ist. Entsprechend veranlasste die Regierung im Zuge der verstärkten Wahrnehmung des Problems Untersuchungen und Massnahmen im Bereich der Korruptionsprävention. So liess der Bundesrat 1998 eine Untersuchung über die Korruptionsgefährdung der Verwaltung erstellen. Im Rahmen einer breiten Erhebung hatten alle Ämter ihre Tätigkeiten im Hinblick auf deren Korruptionsgefährdung zu beurteilen. Dabei wurde bei rund 34% der Tätigkeiten die Gefährdung als „erheblich“ oder „gross“ eingestuft.

2003 veröffentlichte der Bundesrat seinen Bericht über Korruptionsprävention als Antwort auf ein Postulat der Rechtskommission des Nationalrats. Diese hatte der Regierung aufgetragen, eine Reihe von Massnahmen, beispielsweise die Regelung der Annahme von Geschenken oder die Einführung des Vier-Augen-Prinzips, zu prüfen. Der Bundesrat hielt sich in seinen Antworten relativ allgemein. Die Anliegen des Postulats, so sein Fazit, seien im Wesentlichen erfüllt. Er rechtfertigte diese Einschätzung u.a. mit dem Hinweis, es sei sinnvoller, die einzelnen Ämter entwickelten jeweils eigene Instrumente zur Korruptionsbekämpfung, als dass Massnahmen verwaltungsübergreifend beschlossen würden.¹⁰⁴

Unter dem Eindruck der Evaluation der Schweiz durch die GRECO¹⁰⁵ änderte der Bundesrat aber fünf Jahre später seine Meinung und beschloss, die Interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG) zur Korruptionsbekämpfung zu schaffen. Sie setzt sich aus den wichtigsten Akteuren der Bundesverwaltung und der Bundesanwaltschaft sowie aus Vertretern der Wirtschaft, der Kantone, der Städte sowie der Zivilgesellschaft zusammen. Die Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung trifft sich alle zwei Monate und koordiniert die Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene.¹⁰⁶

2006 wurde das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung eingeführt. Dieses hält fest, dass amtliche Dokumente grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden müssen. Die betreffende Behörde darf die Herausgabe nur unter bestimmten Umständen verweigern, beispielsweise wenn die innere oder äussere Sicherheit des Landes gefährdet ist. Gegen diesen Entscheid kann zudem Beschwerde eingelegt werden. Das Öffentlichkeitsgesetz bewirkt damit eine transparentere Verwaltung und bessere Kontrollmöglichkeiten für die Bevölkerung.

Weiter enthält die überarbeitete Bundespersonalverordnung mehrere Artikel, die im Hinblick auf die Korruptionsprävention relevant sind. Gemäss Artikel 91 betreffend Nebenbeschäftigungen müssen Bundesangestellte

sämtliche entgeltliche Tätigkeiten sowie öffentliche Ämter offenlegen. In bestimmten Fällen, beispielsweise wenn die Gefahr eines Interessenkonflikts besteht, sind diese zudem bewilligungspflichtig. Artikel 93 regelt weiter die Annahme von Geschenken und sonstigen Vorteilen. Artikel 94a äussert sich zum Themenkomplex Unabhängigkeit und schreibt vor, in welchen Fällen Bundesangestellte in den Ausstand treten müssen. Zudem regelt er für gewisse Funktionen den Übertritt von der Bundesverwaltung in die Privatwirtschaft.¹⁰⁷

In der jüngeren Vergangenheit wurden ausserdem Anstrengungen unternommen, die Angestellten der Bundesverwaltung stärker für das Problem zu sensibilisieren. Ämter und Behörden wie die Bundesanwaltschaft oder das Eidgenössische Personalamt haben Tagungen und Seminare zum Thema Korruption durchgeführt. Zudem hat der Bundesrat die Departemente angewiesen, sicherzustellen, dass neue Mitarbeitende systematisch über die Vorschriften betreffend Geschenke, Nebenbeschäftigungen und Ausstandspflicht sowie über das Verhalten bei Korruptionsverdacht unterrichtet werden.

Innerhalb der Bundesverwaltung setzen sich das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) intensiver mit dem Thema Korruption auseinander.

Als einzige Abteilungen innerhalb der Bundesverwaltung haben sich das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) intensiver mit dem Thema Korruption auseinandergesetzt. Auf die Strategie der DEZA wurde bereits im Kapitel 7 eingegangen. Das seco bekämpft die Korruption einerseits im Rahmen seiner Entwicklungsprojekte, andererseits informiert es Unternehmen über das Problem und berät sie bei Korruptionsfällen.

9.2.2 Kantone und Gemeinden

In bestimmten Bereichen wurden auch auf kantonaler Ebene Massnahmen ergriffen. Auch hier bildete vielfach der Evaluationsbericht der GRECO von 2008 die Grundlage für die Korruptionsbekämpfung und -prävention.

Nach der Einführung des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung haben auch mehrere Kantone das Öffentlichkeitsprinzip gesetzlich festgeschrieben. Im Kanton Zürich wurde das Öffentlichkeitsprinzip 2006 in der Kantonsverfassung verankert und seine Umsetzung zwei Jahre später im Gesetz über die Information und den Datenschutz geregelt.

Weiter wurde die öffentliche Finanzkontrolle in vielen Kantonen verbessert. Unabhängige Organe zur Kontrolle der kantonalen Finanzen wurden vielerorts gestärkt oder, wie in Graubünden und Basel-Land, überhaupt erst geschaffen.

In den meisten Kantonen gibt es eine Meldepflicht bei Korruptionsfällen, wobei diese in einigen Fällen erst auf Empfehlung des Bundesrats eingeführt wurde. Inzwischen kennt die Mehrheit der Kantone auch klare Regeln zur Annahme von Geschenken, die meist im kantonalen Personalgesetz festgeschrieben sind.

Diese Fortschritte sind zu begrüßen. Allerdings muss festgestellt werden, dass viele Massnahmen erst auf Vorschlag des Bundes ergriffen worden sind. In vielen Kantonen ist das Problembewusstsein weiterhin noch zu wenig vorhanden.

9.3 PRIVATWIRTSCHAFT

Im privaten Sektor hat in den letzten Jahren eine Bewegung für grössere Transparenz und sauberere Geschäftspraktiken eingesetzt. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sich Unternehmen allmählich der finanziellen Schäden bewusst werden, die sie durch Korruption erleiden. Im Rahmen einer weltweiten Untersuchung von PricewaterhouseCoopers über Wirtschaftskriminalität gaben 17% der Befragten in der Schweiz an, im Jahr 2009 von Wirtschaftskriminalität betroffen gewesen zu sein. Angesichts des durchschnittlichen Schadens von über 1,5 Millionen Franken pro Firma, den diese Delikte jährlich verursachten, ist die verstärkte Beschäftigung der Unternehmen mit dem Thema Korruption wenig verwunderlich.¹⁰⁸

9.3.1 Initiativen im privaten Sektor

Weltweit wurden verschiedene Vorstösse unternommen, die Korruption innerhalb der Privatwirtschaft bzw. durch ihren Einbezug zu bekämpfen.

Erwähnt werden können dabei beispielsweise die „Business Principles“, die Transparency International in Kooperation mit Vertretern aus der Privatwirtschaft erarbeitet hat. Das Dokument, das 2003 erstmals publiziert worden und 2009 in einer Neuauflage erschienen war, dient Unternehmen als Anleitung, wie sie Korruption in ihren Strukturen vermeiden können. Transparency International Schweiz hat eine deutsche und französische Version der Leitlinien für kleine und mittlere Unternehmen herausgegeben (siehe Kap. 10.2.3).

Ein weiteres Beispiel ist die Partnering Against Corruption Initiative des World Economic Forums. Im Zentrum dieser im Jahr 2004 ins Leben gerufenen Initiative steht eine Liste von Prinzipien zur Bekämpfung der Korruption. Bisher haben sich 145 Unternehmen der Initiative angeschlossen und sich damit zu einer Null-Toleranz-Politik sowie zu einem wirksamen Anti-Korruptionsprogramm verpflichtet.¹⁰⁹

Die Einhaltung der in solchen Initiativen enthaltenen Grundsätze wird allerdings nicht aktiv kontrolliert. Damit können Unternehmen (theoretisch) der Initiative beitreten, ohne tatsächlich auch etwas gegen Korruption zu unternehmen. Eine Überprüfung der in der Initiative festgehaltenen Grundsätze wäre also dringend angezeigt.

9.3.2 Verhaltenskodizes

Wie eine Studie der Anlagestiftung Ethos aufzeigt, schreiben immer mehr Unternehmen feste Grundsätze in Verhaltens- bzw. Ethikkodizes fest.¹¹⁰ Solche Kodizes dienen nicht ausschliesslich der Korruptionsprävention, sind aber zweifellos ein wichtiger Bestandteil davon. Damit helfen solche Kodizes einem Unternehmen nicht nur, finanzielle Schäden durch Korruption zu vermeiden. Auch können sie das Risiko, für die Vergehen von Mitarbeitenden strafrechtlich belangt zu werden, entscheidend reduzieren. Ein Verhaltenskodex, der intern bekannt ist und auch durchgesetzt wird, unterstützt Mitarbeitende in Situationen, in denen von ihnen korrupte Handlungen gefordert werden oder in denen sie Zeugen unerlaubter Praktiken werden.

Damit ein Verhaltenskodex die genannten Vorteile bringen kann, müssen aber verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein.

- Die im Kodex aufgeführten Regeln müssen in sich kohärent und mit den nationalen Rechtsnormen kompatibel sein.
- Der Kodex muss der Kultur und den Anforderungen des Unternehmens angepasst sein.
- Die Regeln müssen klar formuliert und für die Mitarbeitenden verständlich sein.
- Die Regeln müssen intern durchsetzbar sein. Verstösse müssen bestraft werden. Gleichzeitig müssen Angestellte, die Misstände melden, vor negativen Folgen geschützt werden.
- Es reicht nicht, dass der Kodex existiert. Das Unternehmen muss Mitarbeitende aktiv darauf aufmerksam machen.

Mitarbeitende sollten von Beginn an über den Kodex informiert sein. Um sich abzusichern, verlangen manche Unternehmen von ihren Angestellten, dass sie sich mit ihrer Unterschrift zur Einhaltung der Regeln verpflichten. Auf alle Fälle sollte der Kodex regelmässig in Schulungen zur Sprache kommen und erläutert werden. Für die Implementierung und Weiterentwicklung des Kodexes ist es zudem hilfreich, einen Angestellten zu bestimmen, der für die Umsetzung und Weiterentwicklung verantwortlich ist.

9.4 WHISTLEBLOWING ALS MITTEL ZUR AUFDECKUNG VON KORRUPTION

9.4.1 Strategien der Förderung von Whistleblowing

In einigen Ländern gilt Whistleblowing als Wunderwaffe im Kampf gegen Korruption und Wirtschaftskriminalität. Dies nicht zu Unrecht, wie verschiedene Studien belegen. Die Association of Certified Fraud Examiners beispielsweise legt in ihrem Report to the Nations 2010 dar, dass über 40% der aufgedeckten Fälle durch interne Hinweise aufgedeckt werden.¹¹¹

Insbesondere in den USA sind Hinweisgeber Helden der Gesellschaft, die den Staat dabei unterstützen, das Verschleudern von Steuergeldern zu verhindern, solange keine nationalen Sicherheitsinteressen betroffen sind. Die amerikanische Gesetzgebung bietet Whistleblowern dementsprechend nicht nur Schutz vor Entlassung oder anderer Form von Diskriminierung, sondern sieht sogar finanzielle Belohnungen für Meldungen vor. Das Konzept einer finanziellen Entschädigung für wertvolle Informationen geht auf einen amerikanischen Kongressentscheid aus dem Jahr 1863 im Zusammenhang mit dem Sezessionskrieg zurück. Personen, die betrügerische Handlungen im Zusammenhang mit Armeeverträgen aufdeckten, konnten einen Teil der Deliktsumme behalten. Heute bieten verschiedene amerikanische Verwaltungseinheiten finanzielle Belohnungen für Hinweise an. Whistleblower, die der amerikanischen Steuerbehörde IRS einen grösseren Steuerbetrug melden, können 15 bis 30% der Deliktsumme behalten. Auch die amerikanische Krankenversicherungsbehörde bietet finanzielle Anreize für Meldungen zu Versicherungsbetrug, das Verteidigungsdepartement für Informationen zu illegalem Waffenhandel und das Aussenministerium für Hinweise zu Terrorismusbekämpfung.

In einigen Ländern gilt Whistleblowing als Wunderwaffe im Kampf gegen Korruption und Wirtschaftskriminalität.

Whistleblowing wird in den USA sogar als Mittel zur Verhinderung von Finanzkrisen propagiert und zur Aufdeckung von unsauberen oder zu riskanten Aktivitäten der Finanzindustrie eingesetzt. So sieht es das Gesetz zur Finanzmarktreform (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act), das von Präsident Obama im Juli 2010 unterzeichnet wurde, vor, dass Personen, welche der amerikanischen Börsenaufsicht Securities and Exchange Commission (SEC) Informationen zukommen lassen, die zu einer Verurteilung und einer Busse führen, 10 bis 30% des Bussgelds zugesprochen erhalten. Strafgeder in Millionenhöhe sind dabei keine Seltenheit; Goldman Sachs beispielsweise stimmte im Rahmen eines Vergleichs einer Zahlung in der Höhe von 550 Millionen US-Dollar an die SEC zu.

Inzwischen findet das Konzept der finanziellen Anreize auch ausserhalb der USA immer mehr Beachtung. Verschiedene Länder haben in den letzten Jahren ein finanzielles Anreizsystem für Meldungen eingeführt. Singapur zum Beispiel bezahlt eine Belohnung für Hinweise zu Steuerhinterziehung und Steuerbetrug. Südkorea und Nepal entschädigen Whistleblower, die Korruptionsfälle melden. Taiwan kennt sogar sieben verschiedene Entschädigungsstufen für Hinweise zu Korruption, je nach Schwere der Strafe, welche über den durch den Hinweisgeber gefassten Übeltäter verhängt wird.

9.4.2 Die Situation in der Schweiz

In der Schweiz sind solche Anreizsysteme nicht bekannt. Im Gegenteil, Hinweisgeber erhalten hierzulande nicht nur keine Entschädigung, sondern sie müssen oftmals negative Konsequenzen für Hinweise in Kauf nehmen. Die Reaktionen auf Hinweise von Whistleblowern reichen dabei von Entlassung, Mobbing, Strafversetzung, er-

Das Aufdecken von Missständen ist in der Schweiz gesellschaftlich noch nicht akzeptiert und wird häufig als Denunziantentum betrachtet.

zwungenem Arzt- beziehungsweise Psychiaterbesuchs bis hin zur Anklage, beispielsweise wegen Verletzung der Interessenwahrungs- und Geheimhaltungspflicht. Die Belastung durch derartige Schikanen wirkt sich auch negativ auf das Privatleben aus: Ehescheidungen, Selbstmordversuche und Alkoholismus sind häufige Folgen einer Arbeitnehmeranzeige.

Der Grund für den fragwürdigen Umgang mit Whistleblowern liegt darin, dass das Aufdecken von Missständen in der Schweiz gesellschaftlich noch nicht akzeptiert ist und häufig als Denunziantentum betrachtet wird. Zusätzlich bieten die rechtlichen Regelungen in der Schweiz einen ungenügenden Schutz für Personen, die gerechtfertigte Meldungen anbringen. Für den Privatsektor gibt es keine speziellen Whistleblower-Schutzbestimmungen, sondern es kommen die üblichen Regelungen des schweizerischen Arbeitsrechts zur Anwendung, von denen einige legales und gerechtfertigtes Whistleblowing nicht nur nicht fördern, sondern geradezu verunmöglichen.

Insbesondere ist problematisch, dass aufgrund einer Geheimhaltungspflicht die Arbeitnehmenden keine Informationen, von denen sie im Rahmen ihres Arbeitsverhältnisses Kenntnis erlangt haben, an Drittpersonen weiterleiten dürfen. Die Geheimhaltungspflicht geht sehr weit und umfasst sogar Hinweise über strafbare Handlungen des Arbeitgebers.

Zusätzlich gebietet eine Interessenwahrungspflicht, dass Handlungen der Arbeitnehmenden die finanziellen Interessen ihres Arbeitgebers nicht gefährden dürfen. Strafanzeigen oder Hinweise an die Öffentlichkeit über Missstände in einem Betrieb gehen indes oftmals mit einer Rufschädigung des Unternehmens und somit einer finanziellen Einbusse einher.

Zudem müssen Meldungen über Missstände in der Schweiz zuerst an den Arbeitgeber erfolgen. Nur wenn dieser nicht reagiert, kann eine externe Instanz wie Strafverfolgungsbehörden, Wettbewerbskommission oder Steuerbehörden benachrichtigt werden. Falls diese untätig bleibt, ist als letzter Schritt die Information der Medien und der Öffentlichkeit zulässig. Diese Regelung ist grundsätzlich sinnvoll, solange die Vorgesetzten nicht in die illegalen Handlungen involviert sind. In diesem Fall sollte eine externe Meldung direkt möglich sein. Andere Länder wie Grossbritannien erlauben denn auch unter gewissen Voraussetzungen Meldungen direkt an eine Stelle ausserhalb des Unternehmens.

Von diesen Pflichten sind die Arbeitnehmenden nur dann befreit, wenn das Interesse der Öffentlichkeit an der Aufdeckung der Missstände grösser ist als das Interesse des Arbeitgebers an der Geheimhaltung. Wann dies genau der Fall ist, geht aus der herrschenden Lehre und Praxis nicht hervor. Aufgrund dieser Rechtsunsicherheit ist es für Whistleblower äusserst schwierig abzuschätzen, welche Delikte aufgedeckt werden dürfen und an welche Instanz Meldung erstattet werden muss.

Diese Ausgangslage erschwerte bislang das Erstellen von Meldungen zu Missständen in der Schweiz. Inzwischen gibt es jedoch verschiedene Anzeichen für einen allgemeinen Gesinnungswandel und verschiedene Lichtblicke, was die Situation der Whistleblower in der Schweiz betrifft. So hat das Bezirksgericht Zürich im bekannten Fall von Rosmarie Zopfi und Esther Wyler, zwei Controllerinnen im Zürcher Sozialdepartement, entschieden, dass in ihrem Fall das öffentliche Interesse an der Aufdeckung grösser sei als das Interesse des Arbeitgebers an der Geheimhaltung und sie richtig gehandelt hätten. Dies ist ein wegweisendes und richtiges Urteil, das hoffentlich einen Wendepunkt in der Schweizer Rechtsprechung darstellt. Der Fall wurde allerdings ans Zürcher Obergericht weitergezogen, das die beiden Whistleblowerinnen im Januar 2011 einstimmig wegen Amtsgeheimnisverletzung schuldig gesprochen hat. Das obergerichtliche Urteil wurde im Dezember 2011 vom Bundesgericht bestätigt.

Zusätzlich hat die Schweiz eine Meldepflicht für das Bundespersonal bei Delikten eingeführt, welche die Mitarbeitenden in Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit wahrnehmen.¹¹² Damit passt sich die Schweiz der internationalen Praxis an. Auch das Recht auf Wiedereinstellung der Angestellten öffentlich-rechtlicher Institutionen bei missbräuchlicher Kündigung entspricht der internationalen Praxis. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) betreibt eine Meldestelle für Whistleblower¹¹³, welche einer breiten Öffentlichkeit noch wenig bekannt ist. Seit dem Inkrafttreten der Meldepflicht im Bundespersonalgesetz ist die Zahl der bei der EFK eingegangenen anonymen Hinweise angestiegen, allerdings betrafen diese Hinweise Bagatellfälle und nicht gravierende Missstände.¹¹⁴ Ausserdem wird zurzeit in der Bundesverwaltung eine Diskussion geführt, wie die einzelnen Departemente gemeinsam oder einzeln ein gut funktionierendes internes Meldesystem einführen können, was ebenfalls einen wichtigen Fortschritt darstellt.

Des Weiteren interessieren sich auch im Privatsektor immer mehr Firmen dafür, wie sie interne Melde-mechanismen einführen können, um Missstände zu vermeiden. In der Schweiz kennen die wenigen ganz grossen multinationalen Unternehmen seit langem Helplines für ihre Mitarbeitenden, die 24 Stunden am Tag und an sieben Tagen die Woche erreichbar sind. Neu ist, dass sich nun auch die kleinen und mittleren Unternehmen mit dieser Thematik auseinandersetzen und ihre Mitarbeitenden dazu ermutigen, interne Hinweise anzubringen. Dank einer Weiterentwicklung der Technik ist es mittlerweile für Firmen aller Grössen möglich, ohne grossen Aufwand ein internes Meldesystem einzuführen – zum Beispiel ein Online-Meldesystem.

Auch die Medien leisten einen wichtigen Beitrag zu dieser Entwicklung. Sie bringen mehr Beiträge zum Thema

Whistleblowing und zeichnen ein positiveres Bild der Hinweisgeber als früher. Ausführlich und mehrheitlich positiv berichtet wurde beispielsweise über den Informatiker beim Westschweizer Radio Suisse Romande, der kinderpornographische Fotos auf dem Computer seines Vorgesetzten entdeckte und entlassen wurde, als er dies der Direktion meldete. Auch der Stadtpolizist, der die „Affäre Nef“ ins Rollen brachte und anschliessend dafür wegen Amtsgeheimnisverletzung verurteilt wurde, kam in den Medien grundsätzlich positiv weg.

Auf der Gesetzesebene wurde im Juni 2007 im Nationalrat eine von Remo Gysin im Jahr 2003 eingereichte und vom Ständerat präzisierende Motion angenommen, die einen gesetzlichen Schutz für Whistleblower verlangt. Nach zwei Vernehmlassungsverfahren hat der Bundesrat schliesslich im November 2012 entschieden, vorläufig auf einen verbesserten Kündigungsschutz zu verzichten. Hingegen sollen die Voraussetzungen für eine rechtmässige Meldung von Missständen in einem neuen Artikel 321abis OR (als Ergänzung zum Artikel 321a OR zur Treuepflicht) des Obligationenrechts festgelegt werden. Darin soll festgehalten werden, dass Meldungen in Treu und Glauben an den Arbeitgeber nicht gegen die Treuepflicht verstossen und Missstände, die das öffentliche Interesse berühren, unter gewissen Bedingungen auch an die zuständige Behörde gerichtet werden dürfen. Erst wenn diese nicht die nötigen Schritte unternimmt, darf als letzte Massnahme der Gang an die Öffentlichkeit in Betracht gezogen werden. Zudem ist eine Kündigung nach einer rechtmässigen Meldung explizit missbräuchlich und wird mit maximal sechs Monatslöhnen entschädigt.¹¹⁵

Das Gesetz ist ein wichtiger Ansatz, geht aber in verschiedenen Punkten nicht weit genug. TI Schweiz erachtet folgende Punkte als notwendig, um Whistleblower effektiv zu schützen:

- Das Gesetz sollte einen Anreiz für Unternehmen schaffen, interne Meldeinstanzen einzuführen. Beispielsweise, indem die Arbeitnehmenden sich direkt an eine Stelle ausserhalb des Unternehmens wenden dürfen, falls es der Arbeitgeber unterlassen hatte, eine interne Meldeinstanz zu bezeichnen.
- Die vom Bundesrat abgelehnte Erhöhung der Entschädigung bei einer missbräuchlichen Kündigung von sechs auf zwölf Monatslöhne ist absolut notwendig.¹¹⁶ Ansonsten ist das Risiko für eine Meldung zu hoch und die abschreckende Wirkung für den Arbeitgeber nicht gegeben.
- Zusätzlich sollte ein zu Unrecht entlassener privatrechtlich angestellter Hinweisgeber wahlweise das Recht auf Wiedereinstellung in eine vergleichbare Position oder auf weitergehende Entschädigung unter Berücksichtigung des erlittenen Schadens erhalten. Diese Lösung hat beispielsweise Grossbritannien gewählt. Dabei sollten die Wiedereinstellung oder die Anstellung an einem vergleichbaren Arbeitsplatz nach dem Ermessen des Gerichts ausgesprochen werden. In diesem Zusammenhang sollte die Machbarkeit für den Arbeitgeber und ein allfälliges Mitverschulden des Arbeitnehmers in Betracht gezogen werden.

Trotz der zahlreichen bestehenden Schwierigkeiten stellen die beabsichtigten Änderungen den berühmten Schritt in die richtige Richtung dar und es besteht Hoffnung, dass sich die Situation der Whistleblower in der Schweiz verbessern wird.

10. DIE ROLLE VON TRANSPARENCY INTERNATIONAL SCHWEIZ

Der Zivilgesellschaft kommt bei der Bekämpfung der Korruption nebst den öffentlichen Institutionen und der Privatwirtschaft eine bedeutende Rolle zu. Als unabhängige „Watchdogs“ setzen nichtstaatliche Organisationen die Politik, die öffentliche Verwaltung und die Privatwirtschaft unter Druck und bringen die Korruption in die öffentliche Debatte ein. Eine besondere Verantwortung tragen dabei Transparency International, die weltweit führende Organisation im Kampf gegen Korruption, sowie die Schweizer Sektion der Organisation, Transparency International Schweiz.

10.1 TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Transparency International (TI) wurde 1993 auf Initiative von Peter Eigen, einem ehemaligen Weltbank-Mitarbeiter, gegründet. Zuvor war das Thema der Korruption auf der internationalen Agenda kaum präsent gewesen. Die Organisation will nicht einzelne Korruptionsfälle aufdecken und anprangern, sondern die Öffentlichkeit wachrütteln und Allianzen mit anderen Organisationen der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft sowie mit den öffentlichen Institutionen bilden und Instrumente zur Korruptionsprävention entwickeln.

Mit Publikationen wie dem Corruption Perceptions Index, dem Bribe Payers Index oder dem Global Corruption Report informiert TI über das weltweite Ausmass der Korruption und ermöglicht es damit einerseits den einzelnen Bürgern, sich über die Korruption in ihrem Land zu informieren. Andererseits zeigen sie der Weltöffentlichkeit das Ausmass und die gravierenden negativen Auswirkungen der Korruption.

Obschon TI eine relativ junge Organisation ist, konnte sie ihre Aktivität bereits auf über 100 Staaten ausdehnen. Die nationalen Sektionen unterscheiden sich untereinander bezüglich Struktur und Tätigkeitsbereiche. Während sich manche Sektionen beispielsweise vor allem auf politischer Ebene und mittels Öffentlichkeitsarbeit gegen Korruption engagieren, bieten andere auch rechtliche Unterstützung für Betroffene oder Zeugen von Korruptionsfällen an.

10.2 TRANSPARENCY INTERNATIONAL SCHWEIZ

Die nationale Sektion von Transparency International in der Schweiz wurde 1995 gegründet. Transparency International Schweiz orientiert sich in ihrer Arbeit an folgender Vision:

Die Vision von TI Schweiz:

Eine Schweiz, die gegenüber jeglicher Form von Korruption eine Nulltoleranz zeigt. Organisationen, Institutionen und Unternehmen haben im Rahmen ihrer nationalen wie internationalen Geschäftsbeziehungen zweckmässige Massnahmen gegen Korruption und unethisches Verhalten eingeführt und umgesetzt. Dies wirkt sich positiv auf die Verminderung des Korruptionsrisikos in der Schweiz und in anderen Ländern aus. Der gut funktionierende Rechtsstaat und der faire Wettbewerb stärken die Integrität der Schweiz.

TI Schweiz setzt auf einen konstruktiven Dialog mit Vertretern verschiedener Gesellschaftsbereiche. Die Arbeit der Organisation lässt sich in vier Bereiche unterteilen: Öffentlichkeitsarbeit, Arbeit auf politischer Ebene, Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft sowie mit der Zivilgesellschaft.

10.2.1 Öffentlichkeitsarbeit

TI Schweiz macht die Öffentlichkeit auf das Problem der Korruption aufmerksam und informiert regelmässig über die eigene Arbeit. So organisiert TI Schweiz öffentliche Veranstaltungen, an welchen Fachleute über verschiedene Aspekte der Korruption referieren und diskutieren. Die Organisation nimmt zu aktuellen Entwicklungen Stellung und macht auf ihre Forderungen aufmerksam. Zudem informiert sie in einem regelmässig erscheinenden Newsletter und auf ihrer Webseite über ihre Aktivitäten sowie über aktuelle korruptionsrelevante Themen.

10.2.2 Initiativen und Aktivitäten auf politischer Ebene

TI Schweiz hat sich wiederholt auf politischer Ebene engagiert, um die gesetzlichen Vorkehrungen gegen Korruption zu verbessern.

So war die Organisation massgeblich an der Ausarbeitung der Motion Gysin beteiligt, welche vom Parlament 2007 angenommen wurde. Zum daraufhin vom Bundesrat ausgearbeiteten Gesetzesentwurf hat TI Schweiz in der Vernehmlassung Stellung bezogen und kritisiert, dass der Status quo zementiert würde, ohne den Whistleblowern einen ausreichenden Schutz einzuräumen.

Auch bei der Totalrevision des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen hat sich TI Schweiz eingebracht und im Rahmen der Vernehmlassung 2008 gefordert, präventiven Massnahmen mehr Gewicht zu geben. Ebenso hat TI Schweiz 2013 bei der Vernehmlassung zur Revision des Korruptionsstrafrechts Stellung bezogen.

Im Zusammenhang mit der Rückgabe unrechtmässig erworbener Vermögenswerte an die Herkunftsländer hat sich TI Schweiz als Teil einer Koalition von Nichtregierungsorganisationen für die Rückgabe dieser Gelder eingesetzt. So hat sie zum Beispiel erfolgreich für die frühzeitige Rückgabe der Gelder des Ex-Diktators Abacha an Nigeria gekämpft und erreicht, dass die Zivilgesellschaft vor Ort in die Überwachung des Prozesses einbezogen wurde. Parallel macht sich die Koalition dafür stark, die Lücken in der Schweizer Gesetzgebung zu schliessen. Einen Teilerfolg erzielte sie dabei im September 2010, als der Nationalrat den Entwurf des Gesetzes über die Rückführung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte, auch unter dem Namen Lex Duvalier bekannt (vgl. Kapitel 6.1), guthiess. Allerdings äusserten die Nichtregierungsorganisationen Zweifel an der Praxistauglichkeit des Gesetzesentwurfs. Dies betrifft insbesondere die Bestimmung, wonach zunächst eine „gütliche Einigung“ mit einem Potentaten angestrebt werden soll. Das gibt Diktatoren die Möglichkeit, die Rückführung der Gelder hinauszuzögern oder ganz zu verhindern. Das neue Gesetz ist am 1. Februar 2011 in Kraft getreten. Zu der darauffolgenden Gesetzesvorlage, dem Bundesgesetz über die Sperrung und Rückerstattung unrechtmässiger Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG) hat TI Schweiz im Herbst 2013 ebenso Stellung bezogen.

Auch bei der Überprüfung der Umsetzung internationaler Abkommen in der Schweiz spielt TI Schweiz eine wichtige Rolle. So hat die Organisation an der Befragung der OECD zur Umsetzung der Konvention gegen

Bestechung teilgenommen. Zusätzlich steuert sie zum jährlich erscheinenden OECD Progress Report von Transparency International ein Kapitel über die Schweiz bei. Ebenso wird TI Schweiz im Rahmen der Evaluation der GRECO, welche die Umsetzung der Strafrechtskonvention des Europarats gegen Korruption überprüft, regelmässig um Stellungnahme gebeten. Im Rahmen der Beobachtungsmission der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) betreffend die National- und Ständeratswahlen 2011 fand zudem ein Gespräch einer Delegation der OSZE und TI Schweiz statt. TI Schweiz hatte dabei die Gelegenheit, Stellung zu verschiedenen mit den Wahlen zusammenhängenden Themen zu beziehen. Schliesslich konnte TI auch bei der Überprüfung der Umsetzung der UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC) Stellung beziehen, als die evaluierenden Nationen Finnland und Algerien im Februar 2012 die Schweiz besuchten.

10.2.3 Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft

TI Schweiz setzt auf die Kooperation mit der Privatwirtschaft, um die Korruption effektiv zu bekämpfen. Mit regelmässig stattfindenden Veranstaltungen sowie Informationsbroschüren sensibilisiert TI Schweiz Unternehmensvertreter für das Problem der Korruption. TI Schweiz hat basierend auf den „Business Principles for SME“ von TI Geschäftsgrundsätze für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in der Schweiz erarbeitet. Zusammen mit der zugehörigen Checkliste zur Selbstevaluation zeigen diese die Möglichkeiten der Korruptionsbekämpfung und -prävention in KMU auf. Jedes Unternehmen, das TI Schweiz als Kollektivmitglied beitrifft, verpflichtet sich mittels einer Erklärung, die in den Geschäftsgrundsätzen enthaltenen Massnahmen schrittweise umzusetzen.

Regelmässig organisiert TI Schweiz Veranstaltungen, die sich speziell an Unternehmen richten und jeweils ein bestimmtes Thema im Zusammenhang mit Korruption und Korruptionsbekämpfung behandeln. So lud TI Schweiz beispielsweise am 30. September 2010 zu einer Veranstaltung für Vertreter von KMU, um das Problem der Korruption bei Geschäften in China zu diskutieren. Ebenso organisierte TI Schweiz im April 2013 in Zusammenarbeit mit der Handelskammer Schweiz-Mitteuropa eine Veranstaltung, an der in Osteuropa tätige Schweizer KMU für Korruptionsrisiken sensibilisiert wurden.

2012 hat TI Schweiz eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, den sogenannten „Practitioners' Circle“, bestehend aus Compliance-Verantwortlichen und Anti-Korruptionspraktikern, die sich dreimal im Jahr zum vertraulichen Austausch treffen. Mit dem Practitioners' Circle soll den Verantwortlichen für Compliance in Unternehmen die Möglichkeit geboten werden, über konkrete Probleme und Herausforderungen im Bereich der Korruptionsprävention und -bekämpfung im beruflichen Alltag zu diskutieren.

10.2.4 Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft

In der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft bildet die Entwicklungszusammenarbeit ein Schwerpunktthema von TI Schweiz. Seit 2006 organisiert die Organisation Roundtables mit Nichtregierungsorganisationen, an denen die Korruptionsproblematik thematisiert wird. Zudem hat TI Schweiz einen Ratgeber für NGOs verfasst, in dem Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung und -prävention präsentiert werden.¹¹⁷ Ergänzend wurde zudem eine Checkliste entwickelt, die auf der Checkliste für Unternehmen basiert.¹¹⁸ TI Schweiz arbeitet an diesem Schwerpunkt weiter und wird im Winter 2013/2014 eine Sammlung von Fallbeispielen veröffentlichen. Dank der Sensibilisierung durch TI Schweiz beschäftigen sich die NGOs heute intensiver mit Korruption und haben Massnahmen zu ihrer Bekämpfung, beispielsweise Anti-Korruptionsklauseln in Arbeitsverträgen, implementiert.

Auch mit Sportverbänden arbeitet TI Schweiz zusammen. Viele von ihnen sind sich der Gefahr, welche die Korruption für den Sport und sein Ansehen in der Gesellschaft darstellt, noch zu wenig bewusst. Im Auftrag von Swiss Olympic hat TI Schweiz in Zusammenarbeit mit TI Deutschland einen Ratgeber für Sportverbände verfasst, der die Verbände auf die Gefahren der Korruption hinweist und Präventionsmassnahmen vorstellt. Damit hat TI Schweiz die Grundlagen zur Enttabuisierung der Korruption auf der Ebene der Schweizer Sportverbände geschaffen.

SCHLUSSWORT

Die Überblicksdarstellung in diesem Werk sollte uns nicht irreleiten zu denken, dass Korruption in der Schweiz ein bedeutendes Problem darstellt. Vielmehr darf sich die Schweiz gemäss dem jährlich publizierten Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International regelmässig zu den als am integersten wahrgenommenen zehn Ländern zählen. Schweizer Unternehmen gehören ebenfalls zu denjenigen Firmen, die am wenigsten bereit sind, im Ausland Schmiergelder zu bezahlen. Auch wenn diese Klassierungen auf Wahrnehmung und nicht auf bezifferbaren Daten beruhen, quantifizierte Angaben gibt es bei der sich nur in einer Geheimniskultur ausbreitenden Korruption gar nicht, weisen die Rankings die Schweiz trotzdem regelmässig der integren Ländergruppe zu anstatt denjenigen Ländern, in denen die Korruption floriert.

Diese im internationalen Vergleich schmeichelhafte Situation sollte uns aber keinen Anlass geben, uns zurückzulehnen. Die Tatsache, dass viele andere Länder weniger gut klassiert werden, bedeutet nicht, dass wir perfekt sind. Die Korruption bleibt in verschiedenen Bereichen, insbesondere in der für unser Land sehr wichtigen Exportindustrie, ein Problem. Die Unternehmen treffen auf Konkurrenten, die nicht denselben Regeln gehorchen. Es ist ebenfalls im Interesse des Finanzplatzes Schweiz, in Bezug auf die internationale und häufig im Zusammenhang mit dem organisierten Verbrechen stehende Korruption, eine unnachgiebige Politik zu verfolgen. Im Bereich der Korruptionsbekämpfung ist die Lage wechselhaft und entwickelt sich schnell. Die Ersten von heute könnten morgen bereits die Letzten sein. Es ist deshalb durchaus berechtigt, dass der Bundesrat betreffend Strafsachen die Korruptionsbekämpfung zu einer strategischen Priorität für die Jahre 2012 bis 2015 erklärt.

Und trotzdem: Obwohl die Schweiz international gut abschneidet, gibt es Bereiche, in denen keinerlei Fortschritte erreicht wurden. Denken wir an die Politikfinanzierung oder den Whistleblowerschutz. Bei diesen Themen kommt man in unserem Land definitiv nur schleppend voran und die öffentliche Diskussion steckt noch in den Kinderschuhen. Eine andere Baustelle ist die Korruption im Privatsektor. Dort bleibt noch viel zu tun, auch wenn die Revision der gesetzlichen Bestimmungen auf gutem Weg ist.

Halten wir abschliessend fest: Transparency International Schweiz ist aufgefordert, ihre Anti-Korruptionsarbeit in der Schweiz mittels Informations-, Präventions- und Beratungsarbeit in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Stellen der öffentlichen Verwaltung, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft weiterzuführen.

Jean-Pierre Méan

Präsident, Transparency International Schweiz

ANMERKUNGEN

1. WAS IST KORRUPTION?

- 1 Jositsch, Daniel (2004): Das Schweizerische Korruptionsstrafrecht. S. 50.
- 2 Queloz, Nicolas; Borghi, Marco; Cesoni, Maria Luisa (2000): Processus de corruption en Suisse. Résultats de recherche - Analyse critique du cadre légal et de sa mise en oeuvre - Stratégie de prévention et de riposte. S. 450.
- 3 Fellmann, Ilan (2010): Die ‚automatische‘ Korruption. Handbuch der Korruptionsprävention. S. 38–39.
- 4 Siehe Kapitel 8.
- 5 Berliner Zeitung (25. Juni 2010): Millionenschweres Geheimnis. Hochrangige FIFA-Funktionäre kaufen sich frei.
- 6 Bundesgesetz über die Unzulässigkeit steuerlicher Abzüge von Bestechungsgeldern vom 22. Dezember 1999.
- 7 Vgl. Jositsch, Daniel (2004): Das Schweizerische Korruptionsstrafrecht. S. 87f.
- 8 Spiegel Online Wirtschaft (2013): Schmiergeldaffäre bei Siemens.

2. KORRUPTION IN DER SCHWEIZ

- 9 Bundesamt für Statistik (2013): Verurteilungen von Erwachsenen für ein Verbrechen oder Vergehen des Strafgesetzbuches (StGB).
- 10 BBl 1999, 5534, Ziff. 213.1.
- 11 SR 0.311.21.
- 12 SR 0.311.55, mit dem Zusatzprotokoll (SR 0.311.551).
- 13 SR 0.311.56.
- 14 SR 0.311.54.
- 15 SR 241.
- 16 Unter missbräuchlicher Einflussnahme versteht die Konvention „das unmittelbare oder mittelbare Versprechen, Anbieten oder Gewähren eines ungerechtfertigten Vorteils als Gegenleistung an eine Person, die behauptet oder bestätigt, missbräuchlich Einfluss auf die Entscheidungsfindung einer der in den Artikeln 2, 4 bis 6 und 9 bis 11 genannten Personen nehmen zu können, für diese selbst oder für einen Dritten sowie das Fordern oder Annehmen oder das Annehmen des Angebots oder Versprechens eines solchen Vorteils durch eine solche Person als Gegenleistung für eine solche Einflussnahme, unabhängig davon, ob die Einflussnahme erfolgt ist oder nicht oder ob die vermutete Einflussnahme zu dem gewünschten Ergebnis führt oder nicht“ (vgl. Art. 12).
- 17 Vgl. Art. 24 des Übereinkommens.
- 18 GRECO (2008): Erste und zweite Evaluationsrunde, Evaluationsbericht über die Schweiz, Greco Eval I-II, Rep (2007) 1F, Ziff. 188.
- 19 GRECO (2010): Erste und zweite Evaluationsrunde, Konformitätsbericht über die Schweiz, Greco RC-I/II (2009) 2F, S. 21, Ziff. 81.
- 20 GRECO (2011): Dritte Evaluationsrunde: Evaluationsbericht über die Schweiz (Thema I und Thema II).
- 21 Für eine kritische Analyse dieses Artikels siehe Perrin, Bertrand (2008): La répression de la corruption d'agents publics étrangers en droit pénal suisse. S. 277-278.
- 22 Deshalb sind Artikel betreffend Bestechung im Schweizerischen Strafgesetzbuch (Art. 322ter StGB ff.) auch so formuliert, dass es für die Strafbarkeit einer Person bereits ausreicht, wenn diese das ihr zustehende Ermessen missbraucht hat und nicht nur dann, wenn sie pflichtwidrig gehandelt hat.
- 23 Transparency International Schweiz (2012): National Integrity System Bericht Schweiz.

3. DIE ÖFFENTLICHEN INSTITUTIONEN

- 24 Queloz, Nicolas; Borghi, Marco; Cesoni, Maria Luisa (2000): Processus de corruption en Suisse. Résultats de recherche - Analyse critique du cadre légal et de sa mise en oeuvre - Stratégie de prévention et de riposte.

- 25 Queloz, Nicolas; Borghi, Marco; Cesoni, Maria Luisa (2000): *Processus de corruption en Suisse. Résultats de recherche - Analyse critique du cadre légal et de sa mise en oeuvre - Stratégie de prévention et de riposte*. S. 138.
- 26 Neue Zürcher Zeitung (14. Oktober 2005): Verurteilung Loretans „weitgehend bestätigt“.
- 27 Queloz, Nicolas; Borghi, Marco; Cesoni, Maria Luisa (2000): *Processus de corruption en Suisse. Résultats de recherche - Analyse critique du cadre légal et de sa mise en oeuvre - Stratégie de prévention et de riposte*. S. 180-181.
- 28 Queloz, Nicolas; Borghi, Marco; Cesoni, Maria Luisa (2000): *Processus de corruption en Suisse. Résultats de recherche - Analyse critique du cadre légal et de sa mise en oeuvre - Stratégie de prévention et de riposte*. S. 199.
- 29 Queloz, Nicolas; Borghi, Marco; Cesoni, Maria Luisa (2000): *Processus de corruption en Suisse. Résultats de recherche - Analyse critique du cadre légal et de sa mise en oeuvre - Stratégie de prévention et de riposte*. S. 80 ff.
- 30 Bundesamt für Statistik (2013): *Bauausgaben und –vorhaben nach Art der Auftraggeber*.
- 31 NFP 40 (2002): *Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität*.
- 32 Dies ist jedoch nur dann möglich, wenn in der Ausschreibung explizit auf diese Möglichkeit hingewiesen wird oder wenn keines der eingegangenen Angebot als das wirtschaftlich günstigere erscheint.
- 33 Vgl. Wettbewerbskommission (Medienmitteilung 6. Dezember 2007): WEKO verurteilt Strassenbelagskartell im Tessin.
- 34 Neue Zürcher Zeitung (20. Februar 2006): Zwei Jahre Zuchthaus für korrupten ETH-Mitarbeiter.
- 35 Neue Zürcher Zeitung (17. Juni 2000): Bestätigte Schuldsprüche wegen Bestechung; Neue Zürcher Zeitung (27. Juli 2000): Raphael Huber doch noch bedingt aus der Haft entlassen.
- 36 Tages-Anzeiger (13. Juni 2007): Höhere Strafe für Ex-Konsul im Visa-Prozess.
- 37 Eidgenössisches Finanzdepartement (Medienmitteilung 19. Juni 2012): *Administrativuntersuchung zu Beschaffungsprozessen im Projekt INSIEME*.
- 38 Eidgenössisches Finanzdepartement (13. Juni 2012): *Administrativuntersuchung Beschaffungsprozesse INSIEME*. S. 20.
- 39 Schweizer Radio und Fernsehen (19. Dezember 2012): *Der BVK-Skandal und die Folgen* und Neue Zürcher Zeitung (28. November 2012): *Urteilsöffnung im BVK-Skandal. Gloor muss sofort ins Gefängnis*.
- 40 Siehe dazu z.B. Livschitz, Mark M. (2002): *Die Richterwahl im Kanton Zürich. Ihre Faktizität als verfassungsrechtliches Problem*. insb. S. 97-134 m.w.H.
- 41 Livschitz, Mark M. (2002): *Die Richterwahl im Kanton Zürich. Ihre Faktizität als verfassungsrechtliches Problem*. S. 216-226 m.w.H.
- 42 Siehe z.B. die Nachweise bei Livschitz, Mark M. (2002): *Die Richterwahl im Kanton Zürich. Ihre Faktizität als verfassungsrechtliches Problem*. S. 219 und 222. Siehe demgegenüber die ausweichenden Antworten von politischen Parteimitgliedern in der Schweizer Richterzeitung 3/2006 („Mandatssteuer-Umfrage bei den Parteien – Enquête auprès des partis concernant les contributions liées à la fonction“).
- 43 Livschitz, Mark M. (2002): *Die Richterwahl im Kanton Zürich. Ihre Faktizität als verfassungsrechtliches Problem*. S. 276 m.w.H.
- 44 Hewart, Gordon (Lord Chief Justice of England and Wales) (1924): *Rex v. Sussex Justices ex parte McCarthy*: "Not only must Justice be done; it must also be seen to be done."
- 45 Siehe z.B. Gyski, Gerard S.; Main, Eleanor C.; Dixon, William J. (1986): *Models of State High Court Decision Making in Sex Discrimination Cases*. S. 143 ff.; Pinello, Daniel (1995): *The Impact of Judicial Selection Method on State-Supreme-Court Policy*. S. 66 f. und 99 f.
- 46 „Die Kleinen hängt man auf, und die Grossbanken werden von den Behörden sogar ohne rechtliche Grundlage unterstützt.“

4. POLITIKFINANZIERUNG

- 47 Ladner, Andreas (13. Juli 2004): *Transparenz wünschbar, aber wohl chancenlos*. In: Neue Zürcher Zeitung.
- 48 Gunzinger Mathieu (2008): *Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses*.
- 49 Neue Zürcher Zeitung (29. Dezember 2008): *Parteispenden im Zwielficht. Anhaltende Polemik um das Sponsoring im politischen Milizsystem*. Für den Wahlkampf 2011 wurde laut einer Studie von Media Focus wiederum 14% mehr ausgegeben als 2007, vgl. Aargauer Zeitung (15. November 2011): *Wahlkampf hat beinahe 40 Millionen Franken gekostet*.

- 50 GRECO (2011): Dritte Evaluationsrunde: Evaluationsbericht über die Schweiz (Thema II).
- 51 Neue Zürcher Zeitung (7. Mai 2013): Kritik an Parteienfinanzierung. Risiken nicht gesehen.
- 52 International Chamber of Commerce (2005): Combating Extortion and Bribery: ICC Rules of Conduct and Recommendations.
- 53 Bundesrat (Medienmitteilung 10. April 2013): Der Bundesrat trifft GRECO-Delegation.

5. PRIVATWIRTSCHAFT

- 54 Ernst&Young: Navigating today's complex business risks. Europe, Middle East, India and Africa Fraud Survey 2013. S. 14.
- 55 Neue Zürcher Zeitung (28. Oktober 2005): 2200 Firmen durch Irak-Geschäfte belastet.
- 56 Bundesanwaltschaft (22. November 2011): Strafverfahren gegen Alstom-Gesellschaften abgeschlossen.
- 57 Nadelhofer do Canto, Simone (2012): Millionenbusse gegen Alstom-Tochter wegen ungenügender Vorkehrungen gegen Bestechung.

6. DER FINANZPLATZ SCHWEIZ

- 58 Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (2013): Finanzstandort Schweiz. Kennzahlen. S. 1-2.
- 59 BGE 131 II 169.
- 60 Schweizer Radio und Fernsehen, Tagesschau (30. November 2011): Genf lässt Abacha-Gelder konfiszieren.
- 61 Handelszeitung (12. Januar 2010): Fall Abacha. Sohn von Nigerias Diktator ficht Genfer Urteil an.
- 62 Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG).
- 63 Interdepartementale Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung (28. März 2012): Eine Bestandsaufnahme der nationalen und internationalen Aktivitäten in der Korruptionsbekämpfung. S. 13.
- 64 Dies ist der Fall wenn während der Amtszeit des Potentaten dessen Vermögen (oder das Vermögen seines Umfelds) ausserordentliche gestiegen ist und wenn der Korruptionsgrad im Herkunftsstaat anerkanntermassen hoch war, vgl. Art. 6 RuVG.
- 65 Gesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte (RuVG).
- 66 Handelszeitung (1. September 2010): Gestohlenes Geld zurückgeben? Nicht so einfach.
- 67 Die Argumentation ist dahingehend, dass eben ein solches Rechtshilfesuch von einem failing state im Normalfall nicht angefertigt werden kann, weil es ein Merkmal solcher dysfunktionalen Staaten ist, dass diejenigen, die Gelder veruntreut haben, oft noch an der Macht sind und das Erstellen eines Rechtshilfesuchs zu verhindern wissen. Vgl. <http://www.alliancesud.ch/de/ep/internationale-finanzen/lex-duvalier-mit-luecken>, Zugriff am 30. Juli 2013.
- 68 Eidgenössisches Finanzdepartement (Medienmitteilung 2. Mai 2011): Finanzdepartement leitet Einziehung der gesperrten Duvalier-Gelder ein.
- 69 Art. 184 Abs. 3 BV.
- 70 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Direktion für Völkerrecht (8. Mai 2013): Erläuternder Bericht zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG).
- 71 Vgl. Art. 2a IRSG.
- 72 BGE 134 IV 156 E. 1.3.1 S. 160, mit Hinweisen.
- 73 BGE 119 IV 59, 62.
- 74 Bundesamt für Polizei (Medienmitteilung 28. April 2011): Meldestelle für Geldwäscherei MROS: Mehr als tausend Verdachtsmeldungen.
- 75 Neue Zürcher Zeitung (8. Juli 2009): Überraschendes Urteil im Zigarettenmafia-Prozess.
- 76 Neue Zürcher Zeitung (21. April 2011): Postfinance wegen Geldwäscherei verurteilt.

7. ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

- 77 Cremer, Georg (2008): Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik. S. 19-20.
- 78 Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (1998): Korruptionsbekämpfung. Leitlinien. S. 15.
- 79 Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (2006): Korruption bekämpfen. DEZA-Strategie. S. 13.
- 80 Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (2009): Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen, S. 3.
- 81 Bundesrat (2010): Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen. Stellungnahme des Bundesrates. S. 1420.
- 82 Cremer, Georg (2008): Korruption begrenzen. S. 107-112.
- 83 Die folgende Übersicht basiert auf Cremer, Georg (2008): Korruption begrenzen. S. 25-32.
- 84 Neue Zürcher Zeitung (4. Oktober 2007): Veruntreuung im Heks-Programm in Niger.
- 85 Für ausführlichere Informationen siehe Transparency International Schweiz (2010): Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit. Ratgeber für Nichtregierungsorganisationen.
- 86 Independent Development Experts Association (2008): Transparenz in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zur Berichterstattung grosser Hilfswerke im Internet; Independent Development Experts Association (2009): Transparenz. Fortschritte in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Beobachtungen im zweiten Jahr.
- 87 Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen (2008): Reglement über das ZEWO-Gütesiegel für gemeinnützige Organisationen.
- 88 Swiss NPO-Code: Corporate Governance-Richtlinien für Nonprofit-Organisationen in der Schweiz.

8. SPORT

- 89 Vgl. Weinreich, Jens (2006): Die globale Spezialdemokratie. Korruption als strukturelles Problem des Sportsystems. S. 30.
- 90 Bundesrat (2012): Korruptionsbekämpfung und Wettkampfmanipulation im Sport; Bericht in Erfüllung des Postulats 11.3754 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats vom 28. Juni 2011. S. 52-54.
- 91 Spiegel Online (20. November 2010): Riesiger Wettskandal erschüttert Europas Fussball.
- 92 Fussball.ch (21. Mai 2010): Harte Strafen im Schweizer Wettskandal.
- 93 Bundesstrafgericht: Urteile des Bundesstrafgerichts vom 13. November 2012, SK.2011.33 und SK.2012.21.
- 94 Tages-Anzeiger (04. Mai 2013): Ermittlungen in Wettskandal. Auch Schweizer Parteien manipuliert.
- 95 Handelsblatt (09. Mai 2011): FIFA spendet 20 Millionen Euro gegen Korruption.
- 96 Frage von Roland Rino Büchel vom 7. Juni 2011, Geschäftsnummer 11.5210.
- 97 Art. 69 b Abs. 1 ZGB. Gemäss Art. 69 b Abs. 3 sind dabei die Vorschriften des Obligationenrechts über die Revisionsstelle bei Aktiengesellschaften anwendbar.
- 98 Bundesrat (2004): Botschaft über die Genehmigung und die Umsetzung des Strafrechts-Übereinkommens und des Zusatzprotokoll des Europarats über Korruption (Änderung des Strafgesetzbuches und des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb). S. 7010.
- 99 Berliner Zeitung (25. Juni 2010): Millionenschweres Geheimnis. Hochrangige Fifa-Funktionäre kaufen sich frei.
- 100 Daraus resultierte unter anderem die von Swiss Olympic und TI Schweiz 2010 herausgegebene Publikation: Ratgeber für Verbände: Transparenz im organisierten Sport.
- 101 Berner Zeitung (22. Oktober 2010): Bundesrat Maurer fordert Strafen für korrupte Verbände.
- 102 Z.B. die Interpellation Hans-Jürg Fehr, Geschäftsnummer 11.3552, welche die Gemeinnützigkeit der FIFA in Frage stellt.
- 103 Bundesrat (2012): Korruptionsbekämpfung und Wettkampfmanipulation im Sport; Bericht in Erfüllung des Postulats 11.3754 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats vom 28. Juni 2011.

9. WIE KANN KORRUPTION BEKÄMPFT WERDEN?

- 104 Bundesrat (2003): Bericht des Bundesrates über Korruptionsprävention.
- 105 GRECO (2010): Erste und zweite Evaluationsrunde, Konformitätsbericht über die Schweiz, Greco RC-I/II (2009) 2F.
- 106 Vgl. Website Interdepartementale Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung.
- 107 Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001, SR 172.220.111.3. (Stand 1.Juli 2013).
- 108 PricewaterhouseCoopers (2009): Studie Wirtschaftskriminalität 2009. Global Economic Crime Survey.
- 109 Partnering Against Corruption Initiative (2005): Partnering Against Corruption – Principles for Countering Bribery; Partnering Against Corruption Initiative (2009): Partnering Against Corruption – Principles for Countering Bribery.
- 110 Ethos (2009): Verhaltenskodexe. Best Practice der grössten in der Schweiz kotierten Unternehmen.
- 111 Association of Certified Fraud Examiners (2010): Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse.
- 112 Art. 22a und Art. 14 des Bundespersonalgesetzes (BPG) vom 24. März 2000 (Stand am 1. Januar 2011), SR 172.220.1.
- 113 Vgl. Website Eidgenössische Finanzkontrolle, Whistleblowing.
- 114 Neue Zürcher Zeitung (20. Juli 2011): Bundesangestellte prangern Missstände an.
- 115 Bundesrat (Medienmitteilung 21. November 2012): Whistleblower besser schützen.
- 116 In der Vernehmlassungsantwort hatte TI Schweiz 36 Monate verlangt.

10. DIE ROLLE VON TRANSPARENCY INTERNATIONAL SCHWEIZ

- 117 Transparency International Schweiz (2010): Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit.
- 118 Transparency International Schweiz (2010): Korruptionsprävention in der Entwicklungszusammenarbeit. Checkliste zur Selbstevaluation.

LITERATURVERZEICHNIS

PUBLIKATIONEN DES BUNDES UND INTERNATIONALER GREMIEN

- Bundesamt für Polizei (fedpol) (Medienmitteilung 28. April 2011): Meldestelle für Geldwäscherei MROS: Mehr als tausend Verdachtsmeldungen. <http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/de/home/dokumentation/medieninformationen/2011/2011-04-28.html>, Zugriff am 13. September 2013.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2013): Verurteilungen von Erwachsenen für ein Verbrechen oder Vergehen des Strafgesetzbuches (StGB). http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/03/key/straftaten/haeufigste_delikte.Document.83251.xls, Zugriff am 13. September 2013.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2013): Bauausgaben und -vorhaben nach Art der Auftraggeber. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/09/04/blank/key/bauausgaben0/nach_auftraggeber.html, Zugriff am 13. September 2013.
- Bundesanwaltschaft (BA) (22. November 2011): Strafverfahren gegen Alstom-Gesellschaften abgeschlossen. <http://www.news.admin.ch/message/?lang=de&msg-id=42300>, Zugriff am 13. September 2013.
- Bundesrat (2003): Bericht des Bundesrates über Korruptionsprävention (in Erfüllung des Postulats „Korruptionsprävention“ der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 30. Juni 1999). <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/00957/index.html?lang=de>, Zugriff am 17. September 2013.
- Bundesrat (2004): Botschaft über die Genehmigung und die Umsetzung des Strafrechts-Übereinkommens und des Zusatzprotokoll des Europarats über Korruption (Änderung des Strafgesetzbuches und des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb). http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/kriminalitaet/gesetzgebung/abgeschlossene_projekte/korruption_europarat.html, Zugriff am 17. September 2013.
- Bundesrat (2010): Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 21. August 2009. Stellungnahme des Bundesrates vom 20. Januar 2010. http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2010/index_9.html, Zugriff am 17. September 2013.
- Bundesrat (2012): Korruptionsbekämpfung und Wettkampfmanipulation im Sport; Bericht in Erfüllung des Postulats 11.3754 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates vom 28. Juni 2011. http://www.baspo.admin.ch/internet/baspo/de/home/aktuell/dossiers/korruption_illegale_wetten/uebersicht.html, Zugriff am 17. September 2013.
- Bundesrat (Medienmitteilung 21. November 2012): Whistleblower besser schützen. <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2012/2012-11-21.html>, Zugriff am 13. September 2013.
- Bundesrat (Medienmitteilung 10. April 2013): Der Bundesrat trifft GRECO-Delegation. <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2013/2013-04-100.html>, Zugriff am 13. September 2013.
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) (1998): Korruptionsbekämpfung. Leitlinien. www.deza.admin.ch/ressources/resource_de_93919.pdf, Zugriff am 16. September 2013.
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) (2006): Korruption bekämpfen. DEZA-Strategie. http://www.deza.admin.ch/de/Home/Themen/Staats_und_Wirtschaftsreformen/Korruptionsbekaempfung, Zugriff am 17. September 2013.
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Direktion für Völkerrecht (8. Mai 2013): Erläuternder Bericht zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG). <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2013.html#EDA>, Zugriff am 17. September 2013.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD) (Medienmitteilung 2. Mai 2011): Finanzdepartement leitet Einziehung der gesperrten Duvalier-Gelder ein. <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=38898>, Zugriff am 13. September 2013.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD) (13. Juni 2012): Administrativuntersuchung. Beschaffungsprozess INSIEME. http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/02600/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,Inp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCDe355e2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--, Zugriff am 13. September 2013.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD) (Medienmitteilung 19. Juni 2012): Administrativuntersuchung zu Beschaffungsprozessen im Projekt INSIEME. <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=45015>, Zugriff am 13. September 2013.

- Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (2009): Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 21. August 2009.
<http://www.parlament.ch/d/mm/2009/seiten/mm-gpk-s-2009-08-25.aspx>, Zugriff am 17. September 2013.
- GRECO (2008): Erste und zweite Evaluationsrunde, Evaluationsbericht über die Schweiz, Greco Eval I-II, Rep (2007) 1F.
http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/kriminalitaet/korruption_greco.html, Zugriff am 16. September 2013.
- GRECO (2010): Erste und zweite Evaluationsrunde, Konformitätsbericht über die Schweiz, Greco RC-I/II (2009) 2F.
http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/kriminalitaet/korruption_greco.html, Zugriff am 16. September 2013.
- GRECO (2011): Dritte Evaluationsrunde: Evaluationsbericht über die Schweiz (Thema I und Thema II).
http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/kriminalitaet/korruption_greco.html, Zugriff am 16. September 2013.
- Interdepartementale Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung (IDAG) (28. März 2011): Eine Bestandsaufnahme der nationalen und internationalen Aktivitäten in der Korruptionsbekämpfung.
<http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/recent/media/single.html?id=38727>, Zugriff am 17. September 2013.
- Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) (2013): Finanzstandort Schweiz. Kennzahlen.
<http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00514/00515/00516/?lang=de>, Zugriff am 17. September 2013.
- Wettbewerbskommission (WEKO) (Medienmitteilung 6. Dezember 2007): WEKO verurteilt Strassenbelagkartell im Tessin.
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/10417.pdf>, Zugriff am 13. September 2013.

LITERATUR UND STUDIEN

- Association of Certified Fraud Examiners (2010): Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse.
- Cremer, Georg (2008): Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik. 2. Auflage. Freiburg: Lambertus.
- Ethos (2009): Verhaltenskodexe. Best Practice der grössten in der Schweiz kotierten Unternehmen.
- Ernst&Young: Navigating today's complex business risks. Europe, Middle East, India and Africa Fraud Survey 2013.
<http://www.ey.com/CH/de/Newsroom/News-releases/20130507-Einer-von-5-MA-ist-sich-einer-finanziellen-Manipulation-in-seinem-Unternehmen-bewusst>, Zugriff am 13. September 2013.
- Fellmann, Ilan (2010): Die ‚automatische‘ Korruption. Handbuch der Korruptionsprävention. Wien / Graz: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Gunzinger Mathieu (2008): Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses. Institut de hautes études en administration publique,
http://www.badac.ch/docs/publications/articles/Financement_partis_1994_2007_Cahier_IDHEAP_240_Gunzinger.pdf, Zugriff am 16. September 2013.
- Gryski, Gerard S.; Main, Eleanor C.; Dixon, William J. (1986): Models of State High Court Decision Making in Sex Discrimination Cases. In: Journal of Politics 84. Tucson / Washington.
- Hewart, Gordon (Lord Chief Justice of England and Wales) (1924): Rex v. Sussex Justices ex parte McCarthy.
- International Chamber of Commerce (ICC) (2005): Combating Extortion and Bribery: ICC Rules of Conduct and Recommendations.
<http://www.iccwbo.org/Advocacy-Codes-and-Rules/Document-centre/2004/ICC-Rules-of-Conduct-and-Recommendations-to-Combat-Extortion-and-Bribery-%282005-Edition%29/>, Zugriff am 17. September 2013.
- Independent Development Experts Association (IDEAS) (2008): Transparenz in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zur Berichterstattung grosser Hilfswerke im Internet. AidRating Pilotstudie. Winterthur.
- Independent Development Experts Association (IDEAS) (2009): Transparenz. Fortschritte in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Beobachtungen im zweiten Jahr. AidRating Fortschrittsbericht. Winterthur.
- Jositsch, Daniel (2004): Das Schweizerische Korruptionsstrafrecht. Art. 322ter bis Art. 322octies StGB. Zürich: Schulthess.
- Ladner, Andreas (13. Juli 2004): Transparenz wünschbar, aber wohl chancenlos. In: Neue Zürcher Zeitung.

- Livschitz, Mark M. (2002): Die Richterwahl im Kanton Zürich. Ihre Faktizität als verfassungsrechtliches Problem. Diss. Zürich: Schulthess.
- Nadelhofer do Canto, Simone (2012): Millionenbusse gegen Alstom-Tochter wegen ungenügender Vorkehrungen gegen Bestechung. In: Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht 1/2012. Zürich.
- Nationales Forschungsprogramm 40 (NFP) (2002): Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität. http://www.snf.ch/D/forschung/Forschungsprogramme/abgeschlossen/Seiten/_xc_nfp40.aspx, Zugriff am 13. September 2013.
- Partnering Against Corruption Initiative (PACI) (2005): Partnering Against Corruption – Principles for Countering Bribery.
- Partnering Against Corruption Initiative (PACI) (2009): Partnering Against Corruption – Principles for Countering Bribery .
- Perrin, Bertrand (2008): La répression de la corruption d'agents publics étrangers en droit pénal suisse. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Pinello, Daniel (1995): The Impact of Judicial Selection Method on State-Supreme-Court Policy. London: Greenwood Press.
- PricewaterhouseCoopers (2009): Studie Wirtschaftskriminalität 2009. Global Economic Crime Survey.
- Queloz, Nicolas; Borghi, Marco; Cesoni, Maria Luisa (2000): Processus de corruption en Suisse. Résultats de recherche - Analyse critique du cadre légal et de sa mise en oeuvre - Stratégie de prévention et de riposte. Bâle / Genève / Munich: Helbing & Lichtenhahn.
- Schweizer Richterzeitung 3/2006: Mandatssteuer-Umfrage bei den Parteien – Enquête auprès des partis concernant les contributions liées à la fonction.
- Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen (ZEWO) (2008): Reglement über das ZEWO-Gütesiegel für gemeinnützige Organisationen.
- Weinreich, Jens (2006): Die globale Spezialdemokratie. Korruption als strukturelles Problem des Sportsystems. In: Weinreich, Jens (Hrsg.): Korruption im Sport. Mafiose Dribblings, organisiertes Schweigen. Leipzig: Forum.
- Swiss NPO-Code. Corporate Governance-Richtlinien für Nonprofit-Organisationen in der Schweiz. http://www.swiss-npocode.ch/cms/images/swiss_npocode/swiss_npo_code_maerz_2010.pdf, Stand 13.9.2010.
- Swiss Olympic (2010): Ratgeber für Verbände: Transparenz im organisierten Sport. Ittigen: Swiss Olympic.

PUBLIKATIONEN TRANSPARENCY INTERNATIONAL SCHWEIZ

- Transparency International Schweiz (2010): Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit. Ratgeber für Nichtregierungsorganisationen.
- Transparency International Schweiz (2010): Korruptionsprävention in der Entwicklungszusammenarbeit. Checkliste zur Selbstevaluation.
- Transparency International Schweiz (2012): National Integrity System Bericht Schweiz.

MEDIENBERICHTE

- Aargauer Zeitung (15. November 2011): Wahlkampf hat beinahe 40 Millionen Franken gekostet.
- Berliner Zeitung (25. Juni 2010): Millionenschweres Geheimnis. Hochrangige Fifa-Funktionäre kaufen sich frei.
- Berner Zeitung (22. Oktober 2010): Bundesrat Maurer fordert Strafen für korrupte Verbände.
- Fussball.ch (21. Mai 2010): Harte Strafen im Schweizer Wettskandal.
- Handelsblatt (9. Mai 2011): FIFA spendet 20 Millionen Euro gegen Korruption.
- Handelszeitung (12. Januar 2010): Fall Abacha. Sohn von Nigerias Diktator ficht Genfer Urteil an.

- Handelszeitung (1. September 2010): Gestohlenes Geld zurückgeben? Nicht so einfach.
- Neue Zürcher Zeitung (17. Juni 2000): Bestätigte Schuldsprüche wegen Bestechung.
- Neue Zürcher Zeitung (27. Juli 2000): Raphael Huber doch noch bedingt aus der Haft entlassen.
- Neue Zürcher Zeitung (14. Oktober 2005): Verurteilung Loretans „weitgehend bestätigt“.
- Neue Zürcher Zeitung (28. Oktober 2005): 2200 Firmen durch Irak-Geschäfte belastet.
- Neue Zürcher Zeitung (20. Februar 2006): Zwei Jahre Zuchthaus für korrupten ETH-Mitarbeiter.
- Neue Zürcher Zeitung (4. Oktober 2007): Veruntreuung im Heks-Programm in Niger.
- Neue Zürcher Zeitung (29. Dezember 2008): Parteispenden im Zwielight. Anhaltende Polemik um das Sponsoring im Milizsystem.
- Neue Zürcher Zeitung (8. Juli 2009): Überraschendes Urteil im Zigarettenmafia-Prozess. Sieben Freisprüche und nur zwei Verurteilungen.
- Neue Zürcher Zeitung (30. November 2010): 140 Millionen Franken Schmiergeld.
- Neue Zürcher Zeitung (20. Juli 2011): Bundesangestellte prangern Missstände an.
- Neue Zürcher Zeitung (21. April 2011): Postfinance wegen Geldwäscherei verurteilt.
- Neue Zürcher Zeitung (28. November 2012): Urteilseröffnung im BVK-Skandal. Gloor muss ins Gefängnis.
- Neue Zürcher Zeitung (7. Mai 2013): Kritik an der Parteienfinanzierung. Risiken nicht gesehen.
- Schweizer Radio und Fernsehen (19. Dezember 2012): Der BVK-Skandal und die Folgen.
- Schweizer Radio und Fernsehen, Tagesschau (30. November 2011): Genf lässt Abacha-Gelder konfiszieren.
- Spiegel Online (20. November 2010): Riesiger Wettskandal erschüttert Europas Fussball.
- Spiegel Online Wirtschaft (2011-2013): Schmiergeldaffäre bei Siemens. http://www.spiegel.de/thema/schmiergeldaffaere_bei_siemens/, Zugriff am 13. September 2013.
- Tages-Anzeiger (13. Juni 2007): Höhere Strafe für Ex-Konsul im Visa-Prozess.
- Tages-Anzeiger (4. Mai 2013): Ermittlungen im Wettskandal. Auch Schweizer Parteien manipuliert.

WEBSITES

- Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), Whistleblowing.
http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=223&Itemid=238&lang=de, Zugriff am 13. September 2013.
- Interdepartementale Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung (IDAG):
<http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/finec/intcr/corrupt/idwg.html>, Zugriff am 13. September 2013.
- Partnering Against Corruption Initiative (PACI), <http://www.weforum.org/issues/partnering-against-corruption-initiative>, Zugriff am 13. September 2013.

Die vorliegende Broschüre gibt einen Überblick darüber, in welcher Form Korruption in der Schweiz und in Bezug auf die Schweiz auftritt und was gegen das Problem getan werden kann. Sie richtet sich an alle, die sich für Korruption im Schweizer Kontext interessieren.

Die Publikation widmet sich dem Korruptionsbegriff im Allgemeinen und erläutert den Umgang der Schweiz mit dem Phänomen. Die rechtlichen Grundlagen werden ebenso behandelt wie auch verschiedene Themenbereiche, die in Bezug auf Korruption in der Schweiz bedeutsam sind. Zudem wird die Korruptionsbekämpfung und die Rolle von Transparency International und ihrer Schweizer Sektion diskutiert.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

SCHWEIZ SUISSE SVIZZERA SWITZERLAND