

Korruption in der Schweiz

Einführung in die
Rechtsgrundlagen und Risikobereiche

Zur Verfügung gestellt von Transparency International Schweiz

An der Publikation haben folgende Experten mitgewirkt: Martina Caroni, Delphine Centlivres, Othmar Hafner, Bernard Koechlin, Zora Ledergerber, Mark Livschitz, Yvan Maillard, Jean-Pierre Méan, Bertrand Perrin, Anne Schwöbel, Marc Steiner, Daniel Thelesklaf und Annette Zeller.

Ausserdem danken wir folgenden Personen für ihre Mitarbeit: Marco Borelli, Daniela Christen, Zaira Esposito, Carl Jauslin, Lukas Leuzinger, Eva Locher, Reto Locher, Christian Lundsgaard-Hansen, Sara Meier, Linda Sulzer, Tobias Uebelhart, Michael Walpen und David Weisstanner.

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

© 2015 Transparency International Schweiz.

Transparency International Schweiz (TI Schweiz) setzt sich für Korruptionsprävention und -bekämpfung in der Schweiz ein. Die Hauptaktivitäten unserer Organisation liegen in der Bereitstellung von Informationen zu Risiken der Korruption sowie den Möglichkeiten zur Prävention und Bekämpfung, Schulungen und Advocacy Arbeit.

TI Schweiz arbeitet mit Unternehmen (grossen Unternehmen sowie KMUs), Nicht-Regierungsorganisationen (beispielsweise NPOs, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind oder Sportverbänden), der öffentlichen Verwaltung (z. B. im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens) und den Medien zusammen.

TI Schweiz arbeitet mit einem Netzwerk von Experten und Behörden. Die Organisation veröffentlicht Studien sowie Ratgeber zu verschiedenen Aspekten der Korruption in der Schweiz und im Ausland und organisiert Roundtables und Konferenzen, die sich an Fachpersonen sowie ein breiteres Publikum richten.

TI Schweiz ist eine Sektion von Transparency International (TI) und finanziert sich durch Mitgliederbeiträge, Beiträge des Bundes und Spenden.

Dieses Skript wird von Transparency International Schweiz gratis zur Verfügung gestellt. TI Schweiz ist auf finanzielle Unterstützung angewiesen, freiwillige Beträge sind daher sehr willkommen.

Das vorliegende Skript soll eine Einführung in die Rechtsgrundlagen und die Risikobereiche der Korruption in der Schweiz vermitteln. Der erste Teil des Skripts beschäftigt sich mit den Fragen, was Korruption genau ist, wie diese wirksam bekämpft werden kann und welches die bestehenden Rechtsgrundlagen sind. Im zweiten Teil wird der Fokus auf die verschiedenen Risikobereiche Politikfinanzierung, Privatwirtschaft, Potentatengelder, öffentliches Beschaffungswesen, Sport und Entwicklungszusammenarbeit gerichtet, welche nach Ansicht von Transparency International Schweiz besonders anfällig auf korrupte Praktiken sind.

Allen an der Korruptionsthematik Interessierten soll das Skript als Basisliteratur dienen, es kann jedoch auch als Nachschlagewerk verwendet werden. Es basiert neben Publikationen und dem Know-how von TI Schweiz auch auf der gängigen Fachliteratur und wurde in Zusammenarbeit mit internen und externen Experten erstellt. Vor allem bei der Erarbeitung der verschiedenen Risikobereichen wurde auf das jeweils spezifische Fachwissen zurückgegriffen. Zudem sind zahlreiche weiterführende Hinweise auf Literatur und Rechtsprechung enthalten.

Mehrfach zitierte Werke werden in den Fussnoten jeweils bei der ersten Nennung vollständig aufgeführt, bei den nachfolgenden wird auf die erste verwiesen. Sämtliche Internetquellen wurden, falls nicht anders vermerkt, zuletzt im März 2015 besucht.

VORWORT	3
TEIL A: EINFÜHRUNG	8
I. WAS IST KORRUPTION?	9
1. Definitionen und Ausprägungen von Korruption	9
2. Ursachen von Korruption	10
3. Die Auswirkungen von Korruption	11
3.1 Vermeintlicher Nutzen von Korruption	11
3.2 Negative Auswirkungen für Gesellschaft und Staat	12
II. KORRUPTION IN DER SCHWEIZ: RECHTSGRUNDLAGEN	14
1. Von der Schweiz ratifizierte internationale Konventionen	14
1.1 Die OECD-Konvention über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr	14
1.2 Das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats	15
1.3 Die Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC)	16
2. Nationale Rechtsgrundlage	17
2.1 Bestechung im öffentlichen Sektor	17
2.1.1 Aktive Bestechung (Art. 322ter StGB)	18
2.1.2 Passive Bestechung (Art. 322 ^{quater} StGB)	19
2.1.3 Vorteilsgewährung (Art. 322 ^{quinqüies} StGB) und -annahme (Art. 322 ^{sexies} StGB)	20
2.2 Privatbestechung	21
2.3 Die Strafbarkeit von Unternehmen	24
III. WIE KANN KORRUPTION BEKÄMPFT WERDEN?	26
1. Repression oder Prävention?	26
2. Korruptionsbekämpfung in öffentlichen Institutionen	27
2.1 Bundesrat und Verwaltung	27
2.2 Kantone	28
3. Korruptionsbekämpfung in der Privatwirtschaft	28
3.1 Internationale Initiativen	29
3.2 Interne Verhaltenskodizes	29
4. Whistleblowing als Mittel zur Aufdeckung von Korruption	30
4.1 Internationale Strategien zur Förderung von Whistleblowing	30
4.2 Die rechtliche Situation in der Schweiz	31
4.2.1 Rechtsunsicherheit in der Privatwirtschaft	31
4.2.2 Fortschrittliche Regelung in der Bundesverwaltung	32
4.2.3 Grosse Unterschiede in den Kantonen	33
4.3 Lösungsansätze	34
	4

4.3.1	Interne Meldestellen bei Unternehmen	34
4.3.2	Gesetzesnorm auf Bundesebene	35
5.	Die Rolle der Zivilgesellschaft und der Medien	36
TEIL B: RISIKOBEREICHE		38
I.	POLITIKFINANZIERUNG	39
1.	Einleitung	39
2.	Korruptionsrisiken bei der Politikfinanzierung	40
2.1	Finanzielle Abhängigkeit	40
2.1.1	Finanzielle Abhängigkeit von Parteien	40
2.1.2	Finanzielle Abhängigkeit von Abstimmungskomitees	41
2.1.3	Finanzielle Abhängigkeit von Parlamentariern	41
2.2	Fehlende Transparenz	42
3.	Rechtslage	43
3.1	Politikfinanzierung auf Bundesebene	43
3.2	Die Kantone Genf, Tessin und Neuenburg	43
4.	Ruf nach Transparenz	44
4.1	Internationaler Druck	45
4.2	Nationale Initiativen	45
II.	PRIVATWIRTSCHAFT	48
1.	Einleitung	48
2.	Korruptionsrisiken in der Privatwirtschaft	49
2.1	Korruption im Unternehmen selbst	49
2.2	Transnationalität als Korruptionsrisiko	50
3.	Rechtsgrundlagen	51
3.1	Internationale Konventionen	51
3.2	Gesetzgebung der USA und UK: FCPA und UK Bribery Act	51
3.3	Die Schweizer Gesetzgebung	53
3.3.1	Relevante Tatbestände	53
3.3.2	Die Unternehmenshaftung	54
4.	Massnahmen gegen Korruption in der Privatwirtschaft	55
4.1	Staatliche Regulierung	55
4.1.1	Transparenzvorschriften im Gesetz	55
4.1.2	Aufsicht über Corporate Governance	56
4.2	Selbstregulierung von Schweizer Unternehmen	57
4.2.1	Compliance-Programme	58
4.2.2	Massnahmen wirkungsvoller Compliance	58
III.	KORRUPTIONSGELDER AUS DEM UMFELD VON POTENTATEN	64
1.	Einleitung	65
2.	Auswirkungen	65
2.1	Nachteile für das Herkunftsland	65

2.2	Risiken für die Schweiz	66
2.2.1	In der Entwicklungszusammenarbeit	66
2.2.2	Für den Finanzplatz	67
3.	Rechtslage	68
3.1	Internationale Initiativen gegen Potentatengelder	68
3.2	Rechtslage in der Schweiz	69
3.2.1	Sperrung von Potentatengeldern	69
3.2.2	Einziehung von Potentatengeldern	71
3.2.3	Rückerstattung von Potentatengeldern	71
3.3	Kritische Punkte	72
3.3.1	Notwendiges Rechtshilfegesuch	72
3.3.2	Einziehungsverfahren im Ausland	73
4.	Exkurs: Geldwäscherei	73
IV.	ÖFFENTLICHES BESCHAFFUNGSWESEN	74
1.	Einleitung	74
2.	Risikobereiche	75
2.1	Planung	75
2.2	Auftragsvergabe	76
2.3	Ausführung und Kontrolle	77
3.	Rechtliche Grundlagen	77
3.1	Verfahrensarten	77
3.2	Rechtliche Grundlagen im öffentlichen Beschaffungswesen	78
3.2.1	Staatsverträge	78
3.2.2	Bundeserlasse	79
3.2.3	Kantonserlasse	80
3.3	Rechtliche Grundlagen betreffend Korruption	80
4.	Massnahmen gegen Korruption im Beschaffungswesen	81
4.1	Aktuelle Entwicklungen	81
4.2	Massnahmen innerhalb der öffentlichen Verwaltung	82
4.2.1	Wille zur Transparenz	82
4.2.2	Organisatorische Massnahmen	83
4.2.3	Information und Kommunikation	84
4.2.4	Meldesysteme	84
4.2.5	Interne Kontrollsysteme	85
4.2.6	Wirksame Sanktionen	86
V.	KORRUPTION IM SPORT	87
1.	Einleitung	87
2.	Risikobereiche	88
2.1	Korruption innerhalb des sportlichen Wettkampfs	88
2.2	Korruption ausserhalb des sportlichen Wettkampfs	88
3.	Rechtslage in der Schweiz	89
4.	Lösungsansätze	91
4.1	Gesetzesebene	91
4.2	Vereins- und Verbandsebene	92

4.2.1	Risikoanalyse	92
4.2.2	Anti-Korruptionsprogramm	92
4.2.3	Sensibilisierung der Öffentlichkeit	93
VI.	ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT	95
1.	Einleitung	95
2.	Risikobereiche	96
2.1	Externe Korruptionsrisiken	96
2.2	Interne Korruptionsrisiken	96
3.	Formen von Korruption	97
3.1	Rechtliche Grundsätze	97
3.1.1	Bestechung	97
3.1.2	Vorteilsgewährung und -annahme	97
3.1.3	Betrug, Veruntreuung und Nötigung	98
3.2	Unethisches Verhalten	98
4.	Massnahmen gegen Korruption	99
4.1	Externe Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung	99
4.2	Interne Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung	100
4.2.1	Risikoanalyse	100
4.2.2	Organisatorische Massnahmen	100
4.2.3	Verhaltensrichtlinien	101
4.2.4	Kommunikation	102

TEIL A: EINFÜHRUNG

I. Was ist Korruption?

Darüber herrscht Einigkeit: Korruption in all ihren verschiedenen Formen ist schädlich. Korruption, ob sie nun den öffentlichen oder den privatwirtschaftlichen Bereich betrifft, hat verheerende Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes. Die negativen Auswirkungen erstrecken sich zudem auf gesellschaftliche Bereiche wie die Lebensqualität, das Bildungswesen, die Funktionsweise der politischen Institutionen, den Rechtsstaat und selbst den Umweltschutz. Doch was genau ist eigentlich unter Korruption zu verstehen? Wo ist ihre Ursache zu suchen und wie erklären sich die fatalen Auswirkungen, die Korruption auf die Gesellschaft, den Staat und die Wirtschaft haben kann?

1. Definitionen und Ausprägungen von Korruption

Das Wort „Korruption“ entstammt dem Lateinischen „corrumpere“ und bedeutet so viel wie „ruinieren“ oder „in Stücke brechen“. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) definiert Korruption als „Missbrauch einer Vertrauensstellung zur Erlangung eines ungerechtfertigten Vorteils“¹. Die weltweit grösste nichtstaatliche Anti-Korruptions-Organisation Transparency International (TI) ihrerseits versteht unter Korruption „den Missbrauch von anvertrauter Macht zu privatem Nutzen“². Darunter fallen laut TI das „Annehmen und Anbieten von Geld, Geschenken oder anderen Vorteilen, mit dem Ziel jemanden im Zusammenhang mit seiner geschäftlichen Tätigkeit dazu zu bringen, eine pflichtwidrige Handlung oder einen Vertrauensbruch zu begehen“³.

Korruption ist dadurch gekennzeichnet, dass mindestens zwei Täter involviert sind. In der Regel folgt Korruption dabei dem Prinzip eines Tauschhandels. Gibt beispielsweise ein Unternehmer einem einflussreichen Amtsträger Geld, 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 nicht unmittelbar ersichtlich. Da sämtliche beteiligten Personen ein Interesse daran haben, dass die Tat im Verborgenen bleibt, gibt es bei Korruptionshandlungen keinen Tatbeteiligten, der an der Aufklärung der Tat interessiert ist.⁴ Das ist mit ein Grund, weshalb nur wenige Fälle von Korruption aufgedeckt und strafrechtlich verfolgt werden. In einer umfangreichen Studie im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms (NFP 40) schätzten Forscher die Dunkelziffer in der Schweiz auf 97 bis 99 Prozent.⁵

Korruption kann viele Formen annehmen. Dazu gehören eine Reihe strafbarer Delikte wie Bestechung, Vorteilsgewährung, Amtsmissbrauch, Veruntreuung oder Betrug. Aber auch auf Vettern-

¹ Staatssekretariat für Wirtschaft SECO: *Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen*, 2. Ausgabe, 2008, S. 6, abrufbar unter:
<http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00035/00038/01711/index.html?lang=de>.

² Transparency International Schweiz: *Geschäftsgrundsätze für die Bekämpfung von Korruption, Ausgabe für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)*, Bern 2010, S. 7, abrufbar unter:
http://www.transparency.ch/de/PDF_files/Divers/2010_Geschaeftsgrundsaeetze_KMU_D.pdf.

³ Ibid.

⁴ Jositsch, Daniel: *Das Schweizerische Korruptionsstrafrecht, Art. 322^{ter} bis Art. 322^{octies} StGB*, Zürich / Basel / Genf 2004, S. 50.

⁵ Queloz, Nicolas / Borghi, Marco / Cesoni, Maria Luisa: *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*, Basel / Genf / München 2000, S. 450.

oder Günstlingswirtschaft treffen die obigen Definitionen zu, auch wenn sie gemäss Strafgesetz der Schweiz keine Straftaten darstellen.

2. Ursachen von Korruption

Die Gründe für Korruption sind zum einen bei den korrupten Akteuren selbst zu suchen, andererseits können auch äussere Voraussetzungen wie die Gesetzeslage, Machtkonzentrationen, Intransparenz oder mangelnde Kontrollmechanismen in Institutionen einen Einfluss haben. Gemäss dem Modell des „Fraud triangle“ von Cressey wird Korruption ebenso wie andere unlautere Handlungen durch drei Faktoren ermöglicht: Gelegenheit, Motivation und Rechtfertigung.⁶

Jede korrupte Handlung erfordert immer eine entsprechende Gelegenheit. Vor allem der Mangel an Transparenz sorgt für solche Gelegenheiten. Auch die rechtliche Situation in einem Staat spielt dabei eine wichtige Rolle. Zur Bekämpfung von Korruption bedarf es eines klaren, lückenlosen und durchsetzbaren Sanktionenkatalogs, der korruptes Handeln gebührend unter Strafe stellt (zur rechtlichen Situation in der Schweiz siehe unten Kapitel A/II.). Weiter sind wirksame Kontrollen innerhalb von Unternehmen oder der Verwaltung elementar, um das Korruptionsrisiko nachhaltig zu senken. Eine zusätzliche Rolle spielen zudem Faktoren wie das Ausmass der Korruption in der Gesellschaft oder die herrschenden politischen Strukturen. So haben Demokratien im Allgemeinen weniger mit Korruption zu kämpfen als autoritäre Systeme, die ihrerseits oftmals auf Korruption und Günstlingswirtschaft basieren und korrupte Handlungen einzelner Amtsträger begünstigen – unter anderem, weil sich in autoritären Systemen viel Macht auf einzelne Personen konzentriert. Je tiefer die Korruption schon in das gesellschaftliche Gewebe vorgedrungen ist, desto eher sinkt die Hemmschwelle, weitere korrupte Handlungen zu begehen.

Auch die Motivation der Akteure ist zentral. Korruptes Handeln setzt von den Beteiligten ein starkes Streben nach persönlicher Bereicherung oder nach einem persönlichen Vorteil voraus. Die Motivation wird oft dadurch begünstigt, dass sich die Personen zwar der Gesetzeswidrigkeit, nicht aber der Unrechtmässigkeit ihres Handelns bewusst sind. Dies spiegelt sich in der Tatsache wider, dass die Täter ihre korrupten Handlungen häufig als gerechtfertigt oder sogar notwendig betrachten. Viele wegen aktiver Bestechung angeklagte Personen argumentieren beispielsweise, dass Korruption in der betreffenden Branche oder dem betreffenden Land üblich oder gar unvermeidbar sei. Dieses Argument war unter anderem im Prozess um die in Konkurs gegangene Sportmarketinggruppe ISL/ISMM zu hören, welche nachweislich Bestechungszahlungen im Wert von mindestens 138 Millionen Franken an Verbandsfunktionäre der FIFA getätigt hatte.⁷ 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“.⁸ Oftmals rücken die Täter so die Bedeutung eines bestimmten Geschäfts für das Unternehmen in den Vordergrund und spielen dabei ihren persönlichen Vorteil herunter.

⁶ Fellmann, Ilan: *Die ‚automatische‘ Korruption, Handbuch der Korruptionsprävention*, Wien / Graz 2010, S. 38–39.

⁷ Berliner Zeitung: *Millionenschweres Geheimnis. Hochrangige FIFA-Funktionäre kaufen sich frei*, <http://www.berliner-zeitung.de/archiv/hochrangige-fifa-funktionaere-kaufen-sich-frei-millionenschweres-geheimnis,10810590,10725538.html>, 25.06.10.

⁸ Ibid.

Auch auf der Seite des Bestochenen fehlt häufig das Unrechtsbewusstsein. Oft wird die schlechte Bezahlung als Begründung für Bestechlichkeit vorgeschoben, oder Empfänger von Bestechungsgeldern rechtfertigten ihre Handlungen damit, dass ihr Arbeitgeber ein entsprechendes Verhalten toleriere und Arbeitskollegen sich gleich verhielten. Ein weiterer Rechtfertigungsversuch ist nicht selten die Behauptung, dass das Geschäft ja für alle Beteiligten Vorteile habe. Und tatsächlich ist der Schaden korrupter Machenschaften meist nicht unmittelbar ersichtlich. Bei genauerer Betrachtung erweist sich aber dieser vermeintliche Nutzen von Korruption als falscher Schluss.

3. Die Auswirkungen von Korruption

Korrupte Geschäfte erfolgen meist durch eine Art „Tauschhandel“ zwischen zwei Akteuren, bei dem sich für beide Beteiligte ein persönlicher Vorteil ergibt. Auf den ersten Blick scheint aus einem solchen Geschäft weder ein Schaden zu entstehen, noch ein Geschädigter hervorzugehen. Es stellt sich daher die Frage, wieso Korruption dennoch weltweit verurteilt wird.

3.1 Vermeintlicher Nutzen von Korruption

Korruption findet sich sowohl bei öffentlichen, als auch bei privaten Leistungserbringern. Durch die kurzfristig positive Wirkung für involvierte Akteure besteht teilweise der Irrglaube, dass Korruption einen Vorteil für Staat, Gesellschaft und Wirtschaft erbringe, in dem sie unter anderem die Bürokratie beschleunige und den Wettbewerb fördere.

So deutet zum Beispiel das in Zusammenhang mit Korruption oft erwähnte „Schmiergeld“ einen vermeintlichen Nutzen von Korruption an. Geldzahlungen können, so das Argument, die langsamen Mühlen der Bürokratie schmieren und damit nützlich beschleunigen. Das Argument der „Beschleunigungszahlung“ setzt die Annahme voraus, dass die Mühlen der Bürokratie tatsächlich langsam mahlen würden und dass eine Geldzahlung die Bürokratie auch tatsächlich vorantreiben würde. Insbesondere die zweite Annahme ist problematisch. Zwar ist es plausibel anzunehmen, dass eine Geldzahlung an entsprechende Behörden beispielsweise ein Bewilligungsverfahren beschleunigt. Jedoch ist es auch plausibel, daraus von neuem zu folgern, dass öffentliche Angestellte in Erwartung an weitere Zahlungen den Bewilligungsprozess künstlich verlangsamen, um so weitere Geldzahlungen zu provozieren und mehr zu verdienen. Insgesamt sorgt Korruption also – ganz im Gegenteil zur ursprünglichen Absicht – eher für eine Verzögerung bürokratischer Prozesse, weil sie einen Teufelskreis in Gang setzt, der zur Folge hat, dass Amtsträger ihren Pflichten irgendwann nur noch gegen Geld nachkommen.

Gelegentlich wird auch 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. Weiter werden Unternehmen, die Bestechungsgelder zahlen, leicht erpressbar. Korruption kann auch in dieser Hinsicht für Unternehmen erhebliche Kosten verursachen, denn die Beträge der Bestechungsgelder können zuweilen sehr hoch sein, wie der Fall von Siemens zeigt (siehe Kasten). Falls korrupte Praktiken aufge-

deckt werden, entsteht für Unternehmen zudem ein erheblicher Reputationsschaden. Und schliesslich besteht die Gefahr, dass gerade die ehrlichen Mitarbeiter demotiviert werden und das Unternehmen möglicherweise sogar verlassen. Unter Berücksichtigung all dieser Faktoren kann Korruption kaum im Sinne einer nachhaltigen Unternehmenspolitik sein, da sie die Wettbewerbs- und Wirtschaftsfähigkeit erheblich schädigen kann.

Die Siemens-Schmiergeldaffäre

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 sind. Weitere Kosten entstanden für Anwälte und Wirtschaftsprüfer, welche im Rahmen der Aufarbeitung der Affäre beigezogen werden mussten.⁹

Auch heute, etliche Jahre nach dem spektakulären Skandal, sind die Strapazen für Siemens noch nicht vollends ausgestanden. Im Dezember 2013 wurde der ehemalige Finanzchef des Unternehmens wegen Verletzung der Aufsichtspflicht zu 15 Millionen Euro Schadensersatz verurteilt.¹⁰

3.2 Negative Auswirkungen für Gesellschaft und Staat

Das zentralste Argument gegen Korruption ergibt sich aber durch die Untersuchung ihrer langfristigen Konsequenzen. Die negativen Auswirkungen von Korruption für die Gesellschaft und den Staat sind vielfältig, tiefgreifend und machen vor keiner Landesgrenze halt. Laut der UNO ist Korruption ein „komplexes soziales, politisches und ökonomisches Phänomen, welches alle Länder betrifft“.¹¹ So vermehrt Korruption die Willkür in Politik und Wirtschaft und erodiert damit das Vertrauen der Menschen in die Gesellschaft und den Staat. Der Steuerzahler muss in einer korrupten Gesellschaft befürchten, dass sein Geld in die Taschen weniger korrupter Amtsträger fliesst. Unter diesen Bedingungen versuchen viele, der Korruption Einhalt zu gebieten, indem sie aufhören, Steuern zu bezahlen – mit weitreichenden Folgen für die Gesellschaft. Nicht nur nehmen die Mittel des Staates für wichtige Institutionen wie das Bildungs- oder Gesundheitswesen ab. Auch die Hemmschwelle für noch mehr korruptes Verhalten sinkt, womit sich die Korruption in der Gesellschaft weiter verbreitet.

Auch demokratische Institutionen werden von Korruption bedroht, weil die Stimmen der Wahl- und Abstimmungsberechtigten vor dem Hintergrund korrupter Umstände nicht mehr gleich viel zählen. Es wird vielmehr jene Stimme mehr gehört und bevorzugt, die sich zum Beispiel mit Be-

⁹ Vgl. dazu das Dossier von Spiegel online: *Schmiergeldaffäre bei Siemens*, http://www.spiegel.de/thema/schmiergeldaffaere_bei_siemens/.

¹⁰ Spiegel online: *Siemens-Korruptionsaffäre: Ex-Finanzchef zu 15 Millionen Euro Schadensersatz verurteilt*, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/siemens-manager-neubuerger-zu-schadensersatz-verurteilt-a-938292.html>, 10. Dezember 2013.

¹¹ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC): <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html>

stechungsgeldern Gehör verschafft. Damit wird in einem Zug nicht nur das demokratische, sondern auch das rechtsstaatliche Prinzip angegriffen.

Wenn die Rechtsstaatlichkeit in Frage gestellt ist, hat dies auch Auswirkungen auf die Volkswirtschaft: Mangelnde Rechtsstaatlichkeit korrumpiert die Vertragssicherheit und schmälert in der Folge die Investitionen sowohl im Inland wie aus dem Ausland, was das Wirtschaftswachstum ausbremst. In einer korrupten Wirtschaft ist zudem nicht zwingend jenes Unternehmen, welches das beste Produkt anbietet, am erfolgreichsten, sondern vielmehr jenes, das die grösste Bereitschaft mitbringt, unlautere Methoden anzuwenden. In letzter Konsequenz verzerrt endemische Korruption aus diesem Grund den Markt und führt zu volkswirtschaftlichem, verlustreichem Marktversagen. Dies wiederum hat einen negativen Einfluss auf den allgemeinen Wohlstand des Landes. Durch Korruption nimmt Arbeitslosigkeit in einer Gesellschaft genauso zu wie Armut.¹²

Die kurzfristigen Folgen der Korruption scheinen auf den ersten Blick vielleicht nicht so bedeutend, langfristig aber untergräbt die Korruption die Glaubwürdigkeit und Effizienz staatlicher Institutionen, zerstört das Vertrauen in den Rechtsstaat und verhindert die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes.

¹² Transparency International Schweiz: *Korruption und Korruptionsbekämpfung in der Schweiz*, Bern 2013, S. 13 ff., abrufbar unter: http://www.transparency.ch/de/PDF_files/Divers/KorruptionSchweiz_Webversion.pdf.

II. KORRUPTION IN DER SCHWEIZ: RECHTSGRUNDLAGEN

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. Die strafrechtliche Verfolgung von Korruption erweist sich aber in den meisten Fällen als schwierig, da keine direkten Opfer ersichtlich sind. So wurden in der Schweiz im Jahr 2012 lediglich vierzehn und 2013 fünfzehn Personen wegen eines Bestechungsdelikts verurteilt.¹³ Die tatsächliche Zahl der Korruptionsfälle dürfte aber wesentlich höher liegen. Eine Forschergruppe um Nicolas Queloz hat in einer Untersuchung im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms (NFP 40) festgestellt, dass bis ins Jahr 2000 in 70 Prozent aller untersuchten Fälle das Verfahren eingestellt wurde.¹⁴ Aus derselben Studie geht hervor, dass die Dunkelziffer bei Korruptionsdelikten bei rund 98 Prozent liegt. Man hat deshalb allen Grund, das Ausmass der Korruption in der Schweiz nicht zu unterschätzen.

1. Von der Schweiz ratifizierte internationale Konventionen

Im Rahmen der nationalen und transnationalen Bekämpfung von Korruption sind zahlreiche Initiativen unternommen worden. Angestossen wurden sie von Staaten, internationalen Organisationen, Geldgebern (wie der Weltbank) oder anderen privaten Institutionen (wie der Internationalen Handelskammer). Die Schweiz hat drei Konventionen im Zusammenhang mit Korruptionsbekämpfung ratifiziert: die OECD-Konvention über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr¹⁵, das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats¹⁶ und das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption.¹⁷

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

Die OECD-Konvention über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr ist das Resultat eines Verhandlungsprozesses, der 1990 durch die USA eingeleitet worden war. Die Bemühungen der USA sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass Auslandsbestechung für US-amerikanische Firmen bereits seit 1977 unter dem „Foreign Corrupt Practices Act“ verboten war. US-amerikanische Firmen sahen sich dadurch im Vergleich zu europäischen und asiatischen Konkurrenten benachteiligt. Aus diesem Grund strebten die USA ein Verbot der Bestechung von ausländischen Amtsträgern auf OECD-Ebene an.

¹³ Bundesamt für Statistik: *Erwachsene: Verurteilungen für ein Verbrechen oder Vergehen nach Artikeln des Strafgesetzbuches (StGB), Schweiz und Kantone*, abrufbar unter:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/03/key/ueberblick/01.html>.

¹⁴ Queloz et al. (Fn 5).

¹⁵ SR 0.311.21.

¹⁶ SR 0.311.55, mit Zusatzprotokoll SR 0.311.551.

¹⁷ SR 0.311.56.

Die Konvention wurde am 17. Dezember 1997 in Paris verabschiedet. Für die Schweiz ist sie nach deren Ratifizierung am 30. Juni 2000 in Kraft getreten. Die Konvention beinhaltet Mindestvorschriften, welche die Vertragsstaaten ins nationale Recht umsetzen müssen. Dazu gehören unter anderem Regelungen über Sanktionen, Kompetenzen und verschiedene Aspekte zur Umsetzung wie die Rechtshilfe oder die Auslieferung im Falle einer Straftat. Für die Schweiz bedeutete die OECD-Konvention zwei wesentliche Gesetzesänderungen: Gemäss Artikel 1 der OECD-Konvention sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die (aktive) Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe zu stellen. Die Schweiz hat dieses Erfordernis mit der Schaffung von Artikel 322^{septies} des Strafgesetzbuches (StGB) erfüllt, welcher am 1. Mai 2000 in Kraft trat. Es wurde dabei der bestehende Tatbestand der (aktiven) Bestechung von schweizerischen Amtsträgern auf ausländische Amtsträger ausgeweitet. Zum anderen sieht die OECD-Konvention die Verantwortlichkeit für juristische Personen vor, was von der Schweiz mit der Einführung von Artikel 102 StGB umgesetzt wurde (vgl. unten Kapitel A/II./2.1).

Die korrekte Umsetzung der OECD-Konvention wird in einem Peer-Review-Verfahren sichergestellt. Dieses sieht die regelmässige Evaluation der Umsetzung und Durchsetzung von Bestechungsbekämpfungsgesetzen und -massnahmen vor. Zu diesem Zweck wird jeder Staat hinsichtlich seiner nationalen Gesetzgebung, der Durchsetzung und der Anwendung der Konvention von einer OECD-Arbeitsgruppe in einem 3-Phasen-Programm geprüft. Die daraus resultierenden Ergebnisse und Änderungsvorschläge werden anschliessend jeweils in einem Bericht veröffentlicht. Mit Hinblick auf die Entwicklungen in der Schweiz wurden insgesamt bereits fünf Berichte¹⁸ über die praktische Umsetzung der Konvention in der Schweiz publiziert, der letzte Fortschrittsbericht im Juni 2014.

1.2 Das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats

Das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats (Strafrechtsübereinkommen) und dessen Zusatzprotokoll wurden am 31. März 2006 von der Schweiz ratifiziert und traten am 1. Juli 2006 in Kraft.¹⁹ Im Unterschied zu der OECD-Konvention beschränkt sich das Übereinkommen des Europarats nicht auf den internationalen Geschäftsverkehr, sondern umfasst neben der aktiven und passiven Bestechung von in- und ausländischen Amtsträgern auch das Verbot der Bestechung im Privatsektor.

Um letzterem Erfordernis gerecht zu werden, hat die Schweiz 2006 den Artikel 4a des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)²⁰ geschaffen, der zusammen mit Artikel 23 UWG die aktive und die passive Privatkorruption unter Strafe stellt. Weiter wurde auch das Strafgesetzbuch, welches bis anhin nur die Bestrafung der aktiven Bestechung ausländischer Amtsträger vorsah, um den Tatbestand der passiven Bestechung erweitert (vgl. unten Kapitel A/II/2.1.2).²¹

¹⁸ Alle Berichte (Phase 1, Phase 2, Phase 3 sowie Fortschrittsberichte) sind abrufbar unter:

<http://www.oecd.org/berlin/themen/konvention-gegen-die-besteuchung-auslaendischer-amtstraeger.htm>.

¹⁹ Die Schweiz hat anlässlich dieses Übereinkommens zwei Vorbehalte formuliert. Der eine betrifft die missbräuchliche Einflussnahme (Artikel 12) und der andere die Gerichtsbarkeit der verschiedenen Vertragsparteien (Artikel 17), mit anderen Worten die Problematik des örtlichen Anwendungsbereichs des nationalen Rechts. Bei Art. 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.

²⁰ SR 241.

²¹ Art. 322^{septies} StGB.

Die Überwachung der Durchführung des Übereinkommens erfolgt durch die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO).²² 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.²³ 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“²⁴. Einzig der Empfehlung, gravierende Fälle von Privatbestechung mittels der Anwendung von Spezialermittlungsmassnahmen zu verfolgen, ist die Schweiz laut dem Bericht der GRECO nicht genügend nachgegangen.²⁵ Im letzten Bericht der GRECO, der im November 2013 erschien, werden die Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung allgemein als genügend erachtet, stark kritisiert wird aber weiterhin das Problem der Intransparenz in der Schweizer Parteifinanzierung (siehe unten Teil B/I).²⁶ Dieser Thematik widmet sich die aktuell laufende, vierte Evaluationsrunde der GRECO.

1.3 Die Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC)

Die Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC)²⁷ wurde am 10. Dezember 2003 anlässlich der internationalen Konferenz in Mérida, Mexiko von der Schweiz unterzeichnet. Am 20. März 2009 wurde sie von der Bundesversammlung genehmigt, in Kraft getreten ist sie am 24. Oktober des gleichen Jahres.

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 von Korruption. Im Vergleich zu den Bestimmungen der OECD-Konvention und dem Strafrechtsübereinkommens des Europarats bringt sie für die Schweiz keine wesentlichen Neuerungen – die Schweiz musste ihr nationales Recht nicht anpassen, um die Konvention umzusetzen. Allerdings enthält die Konvention neu nun auch eine rechtlich-verbindliche Regelung bezüglich der Rückgabe von Vermögenswerten und deren Verfügung (Artikel 57).

Anlässlich der Vertragsstaatenkonferenz in Doha im November 2009 wurde lediglich ein sehr schwacher und eingeschränkter Überprüfungsmechanismus zur Durchsetzung der UNCAC verabschiedet. So erfolgen die Länderbesuche zur Evaluation der Umsetzung der Konvention lediglich auf freiwilliger Basis, obwohl ihr weiter Anwendungsbereich und die Verschiedenartigkeit der Rechtssysteme eigentlich einen effektiven und starken Durchsetzungsmechanismus erfordern

²² Vgl. Art. 24 des Übereinkommens, eine Übersicht über die Aktivitäten der GRECO und weitere Links zu diesem Thema sind auf der Homepage des BJ abrufbar unter:

<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/kriminalitaet/korruption.html>.

²³ Groupe d'Etat contre la corruption GRECO: *Erste und zweite Evaluationsrunde, Evaluationsbericht über die Schweiz*, Greco Eval I-II Rep (2007) 1F, Strassburg, 31. März–4. April 2008, Ziff. 188., abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/kriminalitaet/korruption/grecoberichte/ber-i-ii-2007-1f-d.pdf>.

²⁴ Groupe d'Etat contre la corruption, GRECO: *Erste und zweite Evaluationsrunde, Konformitätsbericht über die Schweiz*, Greco RC-I/II (2009) 2F, Strassburg, 22.–26. März 2010, Ziff. 81, abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/kriminalitaet/korruption/grecoberichte/ber-i-ii-2009-2f-d.pdf>.

²⁵ Ibid., Ziff. 82.

²⁶ Groupe d'Etat contre la corruption, GRECO: *Dritte Evaluationsrunde, Konformitätsbericht über die Schweiz, „Strafbestimmungen (SEV 173 und 191, Leitlinie 2), Transparenz der Parteifinanzierung“*, Greco RC-III (2013) 17, Strassburg, 14.–18. Oktober 2013, abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/kriminalitaet/korruption/grecoberichte/ber-iii-2013-17-d.pdf>.

²⁷ SR 0.311.56.

würden. Diese formelle Lücke der UNCAC droht die Effizienz der Konvention zu untergraben. Ein zweiter Schwachpunkt liegt darin, dass den Vertragsstaaten Freiheiten bei der Umsetzung von bestimmten gesetzgeberischen Massnahmen gewährt worden sind. So sieht die Konvention beispielsweise die Kriminalisierung der aktiven Bestechung von ausländischen Amtsträgern vor (Art. 16 Abs. 1), während im Falle der passiven Bestechung die Vertragspartei lediglich die Anforderung besteht, die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Massnahmen zu treffen, um die entsprechenden Handlungen unter Strafe zu stellen (Art. 15).

2. Nationale Rechtsgrundlage

Die Bestimmungen gegen Korruption in der Schweizer Gesetzgebung teilen sich in verschiedene Straftatbestände auf. Diese unterscheiden sich in Bezug auf die Art der Handlung, die involvierten Akteure und die Schwere der Tat. Die grundlegendste Unterscheidung ist jene zwischen öffentlicher Bestechung, Privatbestechung und der Vorteilsgewährung oder -annahme. Auf alle drei wird im Folgenden im Detail eingegangen. Wichtig bleibt aber zu erwähnen, dass es sich bei allen um sogenannte „Delikte mit Doppeltäterschaft“ handelt. Delikte mit Doppeltäterschaft weisen sich dadurch aus, dass keine der direkt an der Tat beteiligten Personen das Opfer der Strafhandlung ist und die Beteiligten somit im Falle von Korruptionshandlungen grundsätzlich kein Interesse an deren Aufdeckung haben.²⁸

2.1 Bestechung im öffentlichen Sektor

Die Tatbestände der öffentlichen Bestechung sind in Art. 322^{ter}, Art. 322^{quater} und Art. 322^{septies} StGB festgehalten. Grundsätzlich unterscheidet man zwischen aktiver und passiver Bestechung. Aktive Bestechung liegt vor, wenn jemand einem Amtsträger einen nicht gebührenden Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt, damit dieser eine pflichtwidrige oder in seinem Ermessen stehende Handlung vornimmt, die im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit steht. Die passive Bestechung bildet das Gegenstück und bezieht sich auf den Amtsträger, der einen nicht gebührenden Vorteil annimmt, sich versprechen lässt oder fordert. Aktive und passive Bestechung können aber auch ohne den jeweils anderen Tatbestand auskommen: Als abstraktes Gefährdungsdelikt ist der Tatbestand der aktiven Bestechung auch erfüllt, wenn der Amtsträger den angebotenen Vorteil nicht annimmt, und derjenige der passiven Bestechung auch, wenn der Forderung des Amtsträgers nach einem Vorteil nicht nachgekommen wird.²⁹

Die vorliegenden Ausführungen zu diesem Kapitel beziehen sich auf die Bestechung inländischer Amtsträger, die als Tatbestände in den Artikeln 322^{ter} und 322^{quater} festgehalten sind. Die Bestechung ausländischer Amtsträger (Art. 322^{septies} StGB) unterscheidet sich von diesen lediglich darin, dass nicht inländische, sondern für einen fremden Staat oder eine internationale Organisation tätige Amtsträger bestochen werden. Ansonsten entspricht der Tatbestand demjenigen der Bestechung inländischer Amtsträger.

²⁸ Jositsch (Fn 4), S.272.

²⁹ Jositsch, Daniel: Der Straftatbestand der Privatbestechung (Art. 4a i.V.m. 23 UWG) in: sic! 12/2006, S.829-838, S. 835.

Im Gegenteil zur Bestechung gelten die Tatbestände der Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme nur für inländische, nicht aber für ausländische Amtsträger. Dies wird von der GRECO kritisiert.³⁰

2.1.1 Aktive Bestechung (Art. 322ter StGB)

Bei der aktiven Bestechung im öffentlichen Sektor bietet der Bestechende dem Amtsträger einen Vorteil, beispielsweise in der Form einer Geldleistung oder eines Geschenks an. Diese Bestechungshandlung soll den Amtsträger dazu bringen, eine pflichtwidrige Handlung oder Unterlassung vorzunehmen, oder ein Ermessungsentscheid zu Gunsten des Bestechenden zu fällen. Die Bestechung inländischer Amtsträger wird mit bis zu fünf Jahren Freiheitsentzug bestraft.

Art. 322^{ter} StGB

Wer einem Mitglied einer richterlichen oder anderen Behörde, einem Beamten, einem amtlich bestellten Sachverständigen, Übersetzer oder Dolmetscher, einem Schiedsrichter oder einem Angehörigen der Armee im Zusammenhang mit dessen amtlicher Tätigkeit für eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung zu dessen Gunsten oder zu Gunsten eines Dritten einen nicht gebührenden Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft.

Die einzelnen Tatbestandselemente der aktiven Bestechung sind nach Artikel 322^{ter} der Amtsträger (resp. das Vertrauensverhältnis), der ungebührliche Vorteil, eine gewünschte, pflichtwidrige Gegenleistung des Amtsträgers und das Anbieten, Versprechen oder Gewähren (die Tathandlung). Nicht vorausgesetzt ist hingegen, dass der Amtsträger den Vorteil annimmt.³¹ Als Amtsträger gelten Mitglieder richterlicher oder anderer Behörden, Beamte, amtlich bestellte Sachverständige, Übersetzer und Dolmetscher, Schiedsrichter oder Angehörige der Armee. Unter den Beamtenbegriff fallen auch funktionale Beamte, also Privatpersonen, die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind.³² Kennzeichnend ist, dass ein Vertrauensverhältnis zwischen Amtsträger und Staat besteht.³³

Als Vorteile gelten „sämtliche unentgeltliche Zuwendungen“,³⁴ worunter alles fällt, was die Situation des Empfängers verbessert. Der Vorteil kann sowohl materiell (Geld- oder Sachleistung, Verzicht auf Forderung) als auch immateriell (z.B. ein beruflicher Vorteil wie eine Beförderung, oder sexuelle Zuwendungen) sein. Er kann entweder dem Amtsträger selbst oder einem Dritten zu Gute kommen.

³⁰ Groupe d'Etat contre la corruption, GRECO: *Dritte Evaluationsrunde, Evaluationsbericht über die Schweiz, Strafbestimmungen* (SEV 173 und 191, Leitlinie 2), Greco Eval III Rep (2011), Strassburg, 17.-21. Oktober 2011, Ziff.83, abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/kriminalitaet/korruption/grecoberichte/ber-iii-2011-4f-thema1-d.pdf>.

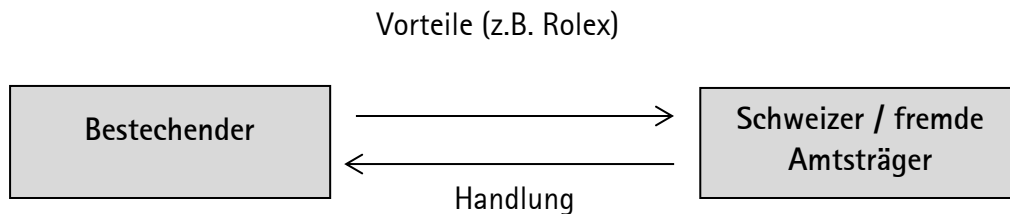
³¹ Niggli, Marcel Alexander / Wiprächtiger, Hans (Hrsg.): *Basler Kommentar, Strafrecht II*, Art. 111–392 StGB, 3. Auflage, Basel 2013, Art. 322^{ter} N 31.

³² Jositsch (Fn 4), S. 314.

³³ *Basler Kommentar StGB* (Fn 33), Art. 322^{ter} N 4, Jositsch (Fn 4), S. 22.

³⁴ Niggli, Marcel Alexander / Wiprächtiger, Hans (Hrsg.): *Basler Kommentar, Strafrecht II*, Art. 111–392 StGB, 3. Auflage, Basel 2013, Art. 322^{ter} N 21.

Als „nicht gebührend“ gilt ein Vorteil, wenn der Amtsträger zu dessen Annahme nicht berechtigt ist.³⁵ Nicht darunter fallen Vorteile, die im Rahmen des dienstlich Erlaubten oder des sozial Üblichen liegen und damit ungeeignet sind, den Amtsträger zu einem bestimmten Handeln oder Unterlassen zu bewegen.³⁶ Die Abgrenzung zwischen einer sozial üblichen geschäftlichen Einladung oder einem Geschenk und einem allenfalls korruptionsstrafrechtlich relevanten Vorteil gestaltet sich häufig schwierig. Faktoren wie Wert oder Häufigkeit der Einladungen können als Indikatoren herangezogen werden, ein geringer Wert schliesst aber einen ungebührlichen Vorteil nicht aus.³⁷



2.1.2 Passive Bestechung (Art. 322^{quater} StGB)

Die Tatbestandselemente der passiven Bestechung (sich bestechen lassen) entsprechen weitgehend denjenigen des „Bestechens“. Die passive Bestechung unterscheidet sich aber durch den möglichen Täterkreis sowie die Tathandlung. Bei der passiven Bestechung handelt es sich um ein Sonderdelikt, das nur von einem „Amtsträger“ begangen werden kann. Die Tathandlung des Amtsträgers besteht im „Fordern“, „sich versprechen Lassen“ oder „Annehmen“.

Art. 322^{quater} StGB

Wer als Mitglied einer richterlichen oder anderen Behörde, als Beamter, als amtlich bestellter Sachverständiger, Übersetzer oder Dolmetscher oder als Schiedsrichter im Zusammenhang mit seiner amtlichen Tätigkeit für eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung für sich oder einen Dritten einen nicht gebührenden Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft.

Die Gegenleistung des Amtsträgers komplettiert das Austauschverhältnis, welches den Bestechungstatbestand kennzeichnet. Sie besteht in einer (konkreten) pflichtwidrigen Handlung/Unterlassung oder einer Ermessensentscheidung des Amtsträgers, die im Zusammenhang mit seiner Amtstätigkeit stehen müssen. Handlung oder Unterlassung müssen pflichtwidrig sein, also in Verletzung der Amtspflichten vorgenommen werden.³⁸ Betrifft die Gegenleistung hingegen eine Ermessensentscheidung, ist keine Pflichtwidrigkeit erforderlich. In diesem Fall geht man davon aus, dass der Amtsträger durch den Vorteil seine Unparteilichkeit verliert.³⁹ Der Vorteil muss im

³⁵ Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes vom 19. April 1999, BBl 1999 5497, S. 5528.

³⁶ Art. 322^{octies} StGB, Basler Kommentar StGB (Fn 33), Art. 322^{ter} N 27, Jositsch (Fn 4), S. 336.

³⁷ Beispiel bildet eine Umstellungsgebühr von 2.50 pro verschriebenes Generikaprodukt durch den Hersteller an den verschreibenden Arzt. Ihr wurde auf Grund der Systematik und der Wiederholung trotz des geringen Betrags das Tatbestandselement des nicht gebührenden Vorteils bejaht, vgl. BVGer C-1663-/2007.

³⁸ Jositsch (Fn 4), S. 349.

³⁹ Botschaft StGB (Fn 37), S. 5531, Basler Kommentar StGB (Fn 33), Art. 322^{ter} N 41.

Austausch für die Gegenleistung gewährt werden: Erforderlich ist also ein Zusammenhang zwischen Vorteil und Pflichtverletzung bzw. Ermessensentscheidung (Äquivalenzverhältnis).⁴⁰

Begeht ein Amtsträger passive Bestechung, kann er mit bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe bestraft werden.

2.1.3 Vorteilsgewährung (Art. 322^{quinquies} StGB) und –annahme (Art. 322^{sexies} StGB)

Die Tatbestände der Vorteilsgewährung und –annahme entsprechen zu grossen Teilen jenen der aktiven und passiven Bestechung. Was die Vorteilsgewährung/-annahme von der Bestechung unterscheidet, ist der Bezug zu einer konkreten Handlung des Beamten.⁴¹ Bei der der Vorteilsgewährung und –annahme geht es um unerlaubte Vorteile, die nicht auf eine spezifische Amtshandlung gerichtet sind, sondern um solche, die „im Hinblick“ auf die künftige Amtsführung gewährt oder angenommen werden. Im Unterschied zur Bestechung besteht somit keine (direkte) Verbindung zu einer konkreten pflichtwidrigen oder im Ermessen stehenden Handlung oder Unterlassung des Amtsträgers, eine unmittelbare Gegenleistung fehlt.⁴²

Die Tatbestände von Art. 322^{quinquies} und Art. 322^{sexies} StGB gelten nur für inländische, nicht aber für ausländische Amtsträger.

Art. 322^{quinquies} StGB

Wer einem Mitglied einer richterlichen oder anderen Behörde, einem Beamten, einem amtlich bestellten Sachverständigen, Übersetzer oder Dolmetscher, einem Schiedsrichter oder einem Angehörigen der Armee im Hinblick auf die Amtsführung einen nicht gebührenden Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

Art. 322^{sexies} StGB

Wer als Mitglied einer richterlichen oder anderen Behörde, als Beamter, als amtlich bestellter Sachverständiger, Übersetzer oder Dolmetscher oder als Schiedsrichter im Hinblick auf die Amtsführung einen nicht gebührenden Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

Die ratio legis dieser Regelung besteht darin, dass die wiederholte Gewährung von relativ geringen Vorteilen ein zugetrautes Klima erschaffen und psychologisch nach Erwidern verlangen kann. Solche wiederholten Zuwendungen können den Amtsträger möglicherweise beeinflussen, wenn eines Tages eine Entscheidung ansteht, die den Vorteilsgewährenden betrifft. Es geht also um Vorteile, die generell geeignet sind, sich dem Amtsträger gewogen zu machen.⁴³ Man spricht in diesem Zusammenhang von „Anfüttern“ oder „Klimapflege“.⁴⁴ Unter Vorteilsgewährung 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.

⁴⁰ Basler Kommentar StGB (Fn 33), Art. 322^{ter} N 43.

⁴¹ Botschaft StGB (Fn 37), S. 5536.

⁴² Jositsch (Fn 4), S. 370.

⁴³ Trechsel, Stefan / Pieth, Mark (Hrsg.): Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar, 2. Auflage, Zürich / St.Gallen 2012, Art. 322^{quinquies} N 2.

⁴⁴ Jositsch (Fn 4), S. 374f.

Die Vorteilsgewährung/-annahme ist, im Gegensatz zur Bestechung, ein Vergehen und wird daher „nur“ mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe sanktioniert.⁴⁵ Dass die Tatbestände der Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme nur auf Schweizer, nicht aber auf ausländische Amtsträger anwendbar sind, wurde von der GRECO in ihrem Bericht kritisiert.⁴⁶

2.2 Privatbestechung

Im Rahmen ihres Beitritts zum Strafrechtsübereinkommen des Europarats hat die Schweiz die aktive und passive Privatbestechung unter Strafe gestellt.⁴⁷ Mit der Begründung, dass das geschützte Rechtsgut der lautere Wettbewerb ist, wurde der Tatbestand im Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) geregelt. Es geht im Wesentlichen darum, dass ein privater Akteur das Vertrauen seines Arbeits- bzw. Auftraggebers missbraucht, um einen ungerechtfertigten Vorteil zu erhalten.

Art. 4a UWG

¹ Unlauter handelt, wer:

- a. einem Arbeitnehmer, einem Gesellschafter, einem Beauftragten oder einer anderen Hilfsperson eines Dritten im privaten Sektor im Zusammenhang mit dessen dienstlicher oder geschäftlicher Tätigkeit für eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung zu dessen Gunsten oder zu Gunsten eines Dritten einen nicht gebührenden Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt;
- b. als Arbeitnehmer, als Gesellschafter, als Beauftragter oder als andere Hilfsperson eines Dritten im privaten Sektor im Zusammenhang mit seiner dienstlichen oder geschäftlichen Tätigkeit für eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung für sich oder einen Dritten einen nicht gebührenden Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt.

² Keine nicht gebührenden Vorteile sind vertraglich vom Dritten genehmigte sowie geringfügige, sozial übliche Vorteile.

Art. 23 UWG

¹ Wer vorsätzlich unlauteren Wettbewerb nach Artikel 3, 4, 4a, 5 oder 6 begeht, wird auf Antrag mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

² Strafantrag stellen kann, wer nach den Artikeln 9 und 10 zur Zivilklage berechtigt ist.

³ Der Bund hat im Verfahren die Rechte eines Privatklägers.

Grundvoraussetzung für den Tatbestand der Privatbestechung gemäss Art. 4a UWG ist die Anwendbarkeit des UWG. Dem Geltungsbereich des UWG unterworfen ist „jedes täuschende oder in anderer Weise gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossende Verhalten oder Geschäftsgebaren (...), welches das Verhältnis zwischen Mitbewerbern oder zwischen Anbietern und Abnehmern beeinflusst“.⁴⁸ Dieses vorausgesetzte Wettbewerbsverhältnis muss nicht notwendigerweise zwischen den an der Bestechung beteiligten Personen bestehen, da auch Dritte auf ein solches Verhältnis einwirken können.⁴⁹

Die Frage, ob ein Wettbewerbsverhältnis betroffen ist, stellt sich insbesondere bei nicht gewinnorientierten Organisation wie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) oder internationalen Sport-

⁴⁵ Die Vorteilsgewährung/-annahme kann daher nicht als Vortat von Geldwäscherei fungieren. Dies wurde von der GRECO kritisiert, vgl. GRECO 2007 (Fn 23), Ziff. 104.

⁴⁶ GRECO 2011 (Fn 30), S. 24.

⁴⁷ Jositsch (Fn 29), S. 830.

⁴⁸ Botschaft über die Genehmigung und die Umsetzung des Strafrechts-Übereinkommens und des Zusatzprotokolls des Europarates über Korruption vom 10. November 2004, BBl 2004 6983 ff., S. 7009.

⁴⁹ Ibid., S. 7009, Jositsch (Fn 29), S. 833.

verbänden. Auch hier gibt es Fälle, die klarerweise ein Wettbewerbsverhältnis tangieren: Etwa bei einer Konsumentenschutzorganisation, die einen irreführenden Vergleichstest veröffentlicht. Ob aber beispielsweise bei Bestechungszahlungen einer Stadt an Funktionäre eines internationalen Sportverbandes im Zusammenhang mit der Bestimmung des Austragungsortes ein Wettbewerbsverhältnis tangiert wird, bleibt unklar.⁵⁰

Exkurs: Das Korruptionsstrafrecht für Sportvereine und NGOs

2004 beschäftigte sich der Bundesrat in einem Bericht konkret mit der Frage, ob die FIFA (Fédération Internationale de Football Association) und das IOK (Internationales Olympisches Komitee) unter den Tatbestand von Art. 4a UWG fallen. „Dies erscheint jedenfalls dann zweifelhaft, wenn Mitglieder eines solchen Verbandes beispielsweise von einer für die Organisation einer Veranstaltung kandidierenden Stadt finanzielle Vorteile für die Erteilung des Zuschlags entgegennehmen würden. In diesem Fall ist fraglich, ob es sich um ein vom UWG erfasstes Geschäftsgebaren handelt und ob die Kandidaturstädte in einem Wettbewerbsverhältnis im Sinne des UWG stehen. Anders wäre zu entscheiden, wenn mit Bestechungszahlungen an oder von privatwirtschaftlichen Unternehmen auf ein Wettbewerbsverhältnis eingewirkt würde, bspw. beim Abschluss von Sponsoring-Verträgen.“⁵¹

Der obenstehende Absatz illustriert treffend die Grenzen der Gesetzgebung bezüglich Korruption unter Privatpersonen im Schweizer Recht. Die rechtliche Auslegung des Art. 4a UWG in der Botschaft hat zur Folge, dass die FIFA und das IOK sowie zahlreiche andere Sportverbände mit Sitz in der Schweiz in den meisten Fällen von keinem Korruptionsgesetz betroffen sind. Dies ist eine unbefriedigende Situation, bedenkt man die immensen finanziellen Interessen, die bei grossen Sportverbänden mitspielen. In den Medien und der öffentlichen Meinung kamen insbesondere Zweifel auf, ob die FIFA und das IOK als Organisatoren der Fussball Weltmeisterschaften bzw. der Olympischen Spiele – der wichtigsten Sportereignisse sowohl aus sportlicher wie auch aus wirtschaftlicher Sicht – über die erforderliche interne Organisationsstruktur verfügen, um die Integrität interner Entscheidungsprozesse zu gewährleisten. Es wird darum von verschiedenen Seiten bemängelt, dass das Schweizer Gesetz keine Möglichkeiten biete, gegen unlautere vereinsinterne Prozesse aktiv zu werden.

Wird die Anwendbarkeit des UWGs bejaht, entsprechen die aktive und passive Bestechung von Privaten gemäss Art. 4a UWG derjenigen von öffentlichen Amtsträgern – mit Ausnahme des Vorteileempfängers. Bei der Privatkorruption ist die Person, der ein ungebührlicher Vorteil angeboten wird oder die einen solchen fordert, kein öffentlicher Amtsträger, sondern ein Arbeitnehmer, Gesellschafter, Beauftragter oder eine andere Hilfsperson eines Dritten im privaten Sektor. Für die Tatbestandselemente des „nicht gebührenden Vorteils“, der „Gegenleistung“ (pflichtwidrige oder im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung) sowie der Tathandlungen des An-

⁵⁰ Verneinend: Bundesrat in Botschaft 2004 (Fn 48), S. 7010; bejahend: Pieth, Mark: *Die Strafbarkeit der Privatbestechung als neue Herausforderung an die Anwaltschaft*, in: *Anwaltsrevue* 05/2007, S.191-198, S. 195 ff. und Jötsch (Fn 29), S. 833.

⁵¹ Botschaft 2004 (Fn 48), S. 7010.

bietens, Versprechens und Gewährens bzw. Forderns, sich versprechen Lassens oder Annehmens kann im Wesentlichen auf die Ausführungen aus Teil A/II./2.1 verwiesen werden. Die Tatbestände bezüglich der Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme werden vom UWG nicht übernommen. Somit ist im Privatsektor weder "anfüttern" noch „Klimapflege" mit der Hoffnung auf zukünftige Vorteile strafbar.

Für die aktive Privatbestechung begründet Art. 102 Abs. 2 StGB kumulative Unternehmenshaftung (siehe unten Kapitel A/II./2.3). Das heisst, dass neben der natürlichen Person immer auch die juristische Person belangt werden kann, sofern diese nicht die notwendigen organisatorischen Massnahmen getroffen hat, um die Straftat zu verhindern. Für die passive Privatbestechung gilt hingegen nur subsidiäre Unternehmenshaftung (Art. 102 Abs. 1 StGB).

Bei der Bestechung von Privatpersonen handelt es sich im Gegensatz zur Bestechung von Amtsträgern um ein Antragsdelikt. Klageberechtigt ist, „wer durch unlauteren Wettbewerb in seiner Kundschaft, seinem Kredit oder beruflichen Ansehen, in seinem Geschäftsbetrieb oder sonst in seinen wirtschaftlichen Interessen bedroht oder verletzt wird" (Art. 9 UWG). Um allen beteiligten Akteuren Rechnung zu tragen, auch wenn sie die Kriterien von Art. 4a UWG nicht erfüllen, besagt Art. 10 UWG, dass auch Kunden, „die durch unlauteren Wettbewerb in ihren wirtschaftlichen Interessen bedroht oder verletzt sind", die „Berufs- und Wirtschaftsverbände, die nach den Statuten zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder befugt sind", die „Organisationen von gesamtschweizerischer oder regionaler Bedeutung, die sich statutengemäss dem Konsumentenschutz widmen" und „der Bund, wenn es zum Schutz des Ansehens der Schweiz im Ausland als nötig erachtet und die klageberechtigten Personen im Ausland ansässig sind", klagen können. Der Kreis der Klageberechtigten bei der Privatbestechung ist somit sehr weit gefasst.

Der Anstoss zur Bestrafung von Korruption im Privatsektor ist in der Schweiz somit den wirtschaftlichen Akteuren selbst überlassen.⁵² Dieser Zustand wurde von der GRECO stark kritisiert.⁵³ Die Schweiz rechtfertigte die aktuelle Gesetzeslage damit, dass sie dem Schutz der selbstregulierenden und liberalen Gesellschaft diene und eine Verfolgung von Privatbestechung von Amtes wegen diesen einschränken würde. Diese Argumentation vermochte die GRECO jedoch nicht zu überzeugen. Im Mai 2013 schickte der Bundesrat schliesslich einen Gesetzesentwurf in die Vernehmlassung, der die Aufnahme der Privatbestechung in das Strafgesetzbuch und die Umwandlung der Privatbestechung in ein Officialdelikt vorsieht.⁵⁴ Der Vorschlag wurde seitens der Parteien und Interessengruppen mit sehr unterschiedlichen Reaktionen beantwortet.⁵⁵ Vor allem die

⁵² Korruption zwischen Privatpersonen stellt z.B. in Deutschland (Art. 299 StGB) oder in Großbritannien (UK Bribery Act 2010 sections 1 and 2) ein Officialdelikt dar. Auch die Leitfäden zur Korruptionsbekämpfung im Privatsektor unterscheiden nicht zwischen Korruption unter Privaten und Korruption im öffentlichen Sektor; vgl. Transparency International: *Business Principles for Countering Bribery*, 2013, abrufbar unter: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/business_principles_for_countering_bribery, International Chamber of Commerce ICC: *Rules on Combating Corruption*, 2011, S. 5, abrufbar unter: <http://www.iccwbo.org/advocacy-codes-and-rules/areas-of-work/corporate-responsibility-and-anti-corruption/ICC-Rules-on-Combating-Corruption/>.

⁵³ GRECO 2007 (Fn 23), Ziff. 68, GRECO 2009 (Fn 24), Ziff. 33, GRECO 2011 (Fn 30), Ziff. 85.

⁵⁴ Erläuternder Bericht über die Änderung des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Korruptionsstrafrecht) vom 15. Mai 2013, Vorentwurf und Medienmitteilung des Bundesrats vom 15. Mai 2013, abrufbar unter: https://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2013/ref_2013-05-15.html.

⁵⁵ Nachzulesen auf der Webseite des Bundesamtes für Justiz, abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/gesetzgebung/korruptionsstrafrecht.html>.

Fifa wehrt sich gegen den Gesetzesentwurf, der die Privatbestechung neu als Officialdelikt definiert.⁵⁶ Trotzdem hat der Bundesrat entschieden, dass in Zukunft die Bestechung Privater von Amtes wegen verfolgt werden und auch dann geahndet werden soll, wenn sie zu keiner Wettbewerbsverzerrung führt.⁵⁷ Die Beratung der Vorlage in den eidgenössischen Räten startete im Frühjahr 2015 mit Anhörungen der Rechtskommission des Ständerates, zu denen auch Transparency International Schweiz eingeladen wurde.⁵⁸

2.3 Die Strafbarkeit von Unternehmen

Der Forderung der OECD-Konvention, wonach Staaten die Verantwortlichkeit von juristischen Personen vorzusehen haben, ist die Schweiz 2003 mit dem Erlass von Art. 102 StGB nachgekommen.

Art. 102 StGB

¹ Wird in einem Unternehmen in Ausübung geschäftlicher Verrichtung im Rahmen des Unternehmenszwecks ein Verbrechen oder Vergehen begangen und kann diese Tat wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens keiner bestimmten natürlichen Person zugerechnet werden, so wird das Verbrechen oder Vergehen dem Unternehmen zugerechnet. In diesem Fall wird das Unternehmen mit Busse bis zu 5 Millionen Franken bestraft.

² Handelt es sich dabei um eine Straftat nach den Artikeln 260ter, 260quiquies, 305bis, 322ter, 322quiquies oder 322septies Absatz 1 oder um eine Straftat nach Artikel 4a Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 19. Dez. 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb, so wird das Unternehmen unabhängig von der Strafbarkeit natürlicher Personen bestraft, wenn dem Unternehmen vorzuwerfen ist, dass es nicht alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehren getroffen hat, um eine solche Straftat zu verhindern.

³ Das Gericht bemisst die Busse insbesondere nach der Schwere der Tat und der Schwere des Organisationsmangels und des angerichteten Schadens sowie nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Unternehmens.

⁴ Als Unternehmen im Sinne dieses Titels gelten:

- a. juristische Personen des Privatrechts;
- b. juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der Gebietskörperschaften;
- c. Gesellschaften;
- d. Einzelunternehmen.

Grundvoraussetzung für die Anwendung von Art. 102 StGB ist, dass ein Unternehmen betroffen ist, also eine juristische Person oder Gesellschaft, die eine wirtschaftliche Tätigkeit verfolgt. Gewinnstreben ist dafür nicht zwingendermassen erforderlich. Juristische Personen und Gesellschaften nach ausländischem Recht werden von dem Unternehmensbegriff ebenfalls erfasst.⁵⁹

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.⁶⁰ Als Spezialbestimmung dazu begründet Absatz 2 von Artikel 102 StGB eine kumulative Verantwortlichkeit von Unternehmen

⁵⁶ Tages-Anzeiger: *Fifa hat Angst vor Antikorruptionsgesetz*, <http://www.tagesanzeiger.ch/sport/fussball/Fifa-hat-Angst-vor-Antikorruptionsgesetz/story/13995076>, 06.09.2013.

⁵⁷ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 30.04.14, abrufbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/legislaturrueckblick.aspx?rb_id=20140035, sowie den entsprechenden Entwurf (BBl 2014 3615) und die dazugehörige Botschaft (BBl 2014 3591).

⁵⁸ Vgl. Medienmitteilung der Rechtskommission des Ständerates vom 16.01.15, abrufbar unter: <http://www.parlament.ch/d/mm/2015/Seiten/mm-rk-s-2015-01-16.aspx>.

⁵⁹ Praxiskommentar StGB (Fn 43), Art. 102 N 3.

⁶⁰ Ibid., Art. 102 N 3, 10, 15.

und natürlichen Personen für einige explizit genannte Straftatbestände wie u.a. die (aktive) Bestechung inländischer Amtsträger (Art. 322^{ter} StGB), die Vorteilsgewährung (Art. 322^{quinquies} StGB), die Bestechung ausländischer Amtsträger (Art. 322^{septies} StGB) und die aktive Privatbestechung (Art. 4a lit. a UWG). Für die Korruptionstatbestände gilt demnach, dass das Unternehmen unabhängig davon strafbar ist, ob die Tat einer natürlichen Person zugerechnet werden kann oder nicht.⁶¹ Mit dieser Bestimmung soll ein gewisser Druck auf die Geschäftsleitung und den Verwaltungsrat ausgeübt werden, unternehmensinterne Anti-Korruptionsmassnahmen zu formalisieren, einzuführen und wirksam mit Einbezug aller Mitarbeitenden und Beteiligten umzusetzen.

⁶¹ Jositsch (Fn 4), S. 327.

III. Wie kann Korruption bekämpft werden?

Korruption ist ein Problem, das alle betrifft und in einer globalisierten Welt keine Landesgrenzen kennt. Ihre Bekämpfung ist deshalb eine nationale wie auch internationale, kollektive Herausforderung. Nicht nur die jeweiligen Staaten sind gefordert, sondern auch Akteure aus der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft.

In der öffentlichen Debatte wird Korruption oft als abstraktes Phänomen behandelt, dessen Ausmass für jedes Land mit dem Corruption Perception Index (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 der Korruptionsbekämpfung besteht immer darin, solche Handlungen zu verhindern.

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 allein genügen jedoch nicht. Ebenso wichtig ist die Prävention, also vorbeugende Massnahmen, die bereits das Aufkommen von Korruption mit ihren Auswirkungen auf die Gesellschaft verhindern.

Als wichtiges Instrument der Korruptionsbekämpfung gilt die Transparenz. Wo Transparenz herrscht, können korrupte Vorgehen nur schwer kaschiert werden. 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, die Sensibilisierung der Gesellschaft und ausreichende gesetzliche Rahmenbedingungen vermindern das Korruptionsrisiko ebenfalls. Weiter bedarf es von Seiten der Politik und der öffentlichen Verwaltung klarer und durchsetzbarer Regeln, wie auch seitens der Privatwirtschaft geeignete Massnahmen zur internen Korruptionsbekämpfung zu ergreifen sind. Aufgrund der globalisierten Wirtschaft gewinnt auch die internationale Zusammenarbeit zusehend an Bedeutung.

2. Korruptionsbekämpfung in öffentlichen Institutionen

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, indem sie Gesetze entwerfen, zu Vorschlägen Stellung nehmen und mit deren Umsetzung vertraut sind. Im Rahmen dieser Kompetenzen hat der Bundesrat auch die drei internationalen Konventionen zur Korruptionsbekämpfung unterzeichnet (siehe oben Teil A/II./1.) und war teilweise gar an deren Aushandlung beteiligt. Zudem erläuterte er die Abkommen vor den eidgenössischen Räten und warb für deren Zustimmung.

Eine zweite wichtige Aufgabe der Exekutive ist die Bekämpfung der Korruption innerhalb der eigenen Strukturen. Der Bundesrat liess 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. Im Zuge der verstärkten Wahrnehmung des Problems veranlasste die Regierung verschiedene Massnahmen im Bereich der Korruptionsprävention. So wurde 2006 das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ)⁶² eingeführt. Dieses hält fest, dass amtliche Dokumente grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden müssen (Art. 6 BGÖ). Die betreffende Behörde darf die Herausgabe nur unter bestimmten Umständen verweigern, beispielsweise wenn die innere oder äussere Sicherheit des Landes gefährdet ist (Art. 7 BGÖ). Weiter wurde 2008 unter anderem auf Empfehlung der dem Europarat angehörigen Staatengruppe gegen Korruption GRECO⁶³ und mit einem formellen Mandat des Bundesrates die interdepartementale Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung IDAG geschaffen. Diese setzt sich aus den wichtigsten Akteuren der Bundesverwaltung und der Bundesanwaltschaft sowie aus Vertretern der Wirtschaft, der Kantone, der Städte, der Zivilgesellschaft und der akademischen Welt zusammen und beschäftigt sich fortlaufend mit der Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene.⁶⁴ Auch die Bundespersonalverordnung (BPV)⁶⁵ enthält mehrere Artikel, die im Hinblick auf die Korruptionsprävention relevant sind. So müssen Bundesangestellte sämtliche entgeltliche Tätigkeiten offenlegen oder gar bewilligen lassen (Art. 91 BPV), die Annahme von Geschenken und sonstigen Vorteilen wird genau geregelt (Art. 93 BPV) und die Voraussetzungen für Fälle, in denen Bundesangestellte wegen gefährdeter Unabhängigkeit in den Ausstand treten müssen, werden klar definiert (Art. 94 BPV).

In jüngerer Vergangenheit wurden ausserdem verwaltungsinterne Anstrengungen unternommen, um die Angestellten stärker für das Problem der Korruption zu sensibilisieren. Ämter und Behörden wie die Bundesanwaltschaft oder das Eidgenössische Personalamt bieten zu diesem Zweck Tagungen und Seminare zum Thema an. Der Bundesrat hat seinerseits die Departemente angewiesen sicherzustellen, dass alle neuen Mitarbeitenden systematisch über die Vorschriften betreffend Geschenke, Nebenbeschäftigungen und Ausstandspflicht sowie über das Verhalten bei Korruptionsverdacht unterrichtet werden.

⁶² SR 152.3

⁶³ GRECO 2009 (Fn 24).

⁶⁴ Weitere Informationen zur IDAG unter:

<http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/finec/intcr/corrupt/idwg.html>.

⁶⁵ SR 172.220.111.3.

2.2 Kantone

In bestimmten Bereichen wurden auch auf kantonaler Ebene Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung ergriffen. So haben nach der Einführung des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung auch die meisten Kantone das Öffentlichkeitsprinzip gesetzlich festgeschrieben. In der Zentral- und Ostschweiz gibt es aber noch immer mehrere Kantone, die kein oder nur ein eingeschränktes Öffentlichkeitsprinzip kennen. Vor allem die Kantone Nidwalden, Glarus und Appenzell Innerrhoden scheinen keinerlei Bemühungen zu unternehmen, um vom Geheimhaltungsprinzip und der damit verbundenen Intransparenz der Verwaltung abzurücken.⁶⁶ Im Kanton Graubünden reichte die SP im Dezember 2013 erneut einen Vorstoss für einen Paradigmenwechsel ein – den vierten in zehn Jahren. Ob sich das Kantonsparlament dieses Mal für einen Systemwechsel entscheidet oder aus Angst vor Bürokratisierung und zu viel Aufwand für die Verwaltung die Transparenzforderungen wieder versenkt, ist unklar.⁶⁷ Zumindest die Bündner Regierung spricht für einen Wechsel zum Öffentlichkeitsprinzip aus, die konkrete Umsetzung des Parlaments steht jedoch noch aus.⁶⁸

Als weitere Anti-Korruptionsmassnahmen der Kantone wurde vielerorts die öffentliche Finanzkontrolle verbessert. Unabhängige Organe zur Kontrolle der kantonalen Finanzen wurden gestärkt oder – wie in Graubünden und Basel-Land – überhaupt erst geschaffen. In den meisten Kantonen gibt es zudem eine Meldepflicht bei Korruptionsfällen, und inzwischen kennt die Mehrheit der Stände auch klare Regeln zur Annahme von Geschenken, die meist im kantonalen Personalgesetz festgeschrieben sind.

Auf kantonaler Ebene sind somit ebenfalls verschiedentliche Instrumentarien zur Bekämpfung verwaltungsinterner Korruption eingeführt worden. Allerdings scheint das Problembewusstsein nicht so stark vorhanden wie auf Bundesebene.

3. Korruptionsbekämpfung in der Privatwirtschaft

Im privaten Sektor hat in den letzten Jahren ein Trend hin zu grösserer Transparenz und saubereren 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 Prozent der Befragten in der Schweiz an, im Jahr 2009 von Wirtschaftskriminalität betroffen gewesen zu sein.⁶⁹ 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.

⁶⁶ Neue Zürcher Zeitung: *Dunkelkammern der Nation*, <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/die-dunkelkammern-der-nation-1.18220291>, 14.01.14.

⁶⁷ Südostschweiz: *Neuer Anlauf für das Öffentlichkeitsprinzip*, <http://www.suedostschweiz.ch/zeitung/neuer-anlauf-fuer-das-oeffentlichkeitsprinzip>, 03.12.13.

⁶⁸ Südostschweiz: *Kanton Graubünden wechselt zum Öffentlichkeitsprinzip*, <http://www.suedostschweiz.ch/politik/kanton-graubuenden-wechselt-zum-oeffentlichkeitsprinzip>, 17.03.14

⁶⁹ PricewaterhouseCoopers: *Studie Wirtschaftskriminalität 2009, Global Economic Crime Survey*, November 2009, abrufbar unter: https://www.pwc.ch/user_content/editor/files/publ_adv/pwc_global_economic_crime_survey_09_ch_d.pdf.

3.1 Internationale Initiativen

Weltweit wurden verschiedene Vorstösse unternommen, um die Korruption innerhalb der Privatwirtschaft zu bekämpfen. So wurden beispielsweise unter der Leitung von Transparency International in Zusammenarbeit mit diversen Vertretern der Privatwirtschaft die sogenannten *Business Principles* erarbeitet.⁷⁰ Das Dokument, das 2003 erstmals publiziert wurde und 2013 in einer Neuauflage erschien, dient Unternehmen als Anleitung, wie sie Korruption in ihren Strukturen vermeiden können. Ein weiteres Beispiel eines internationalen Vorstosses gegen die Korruption in der Privatwirtschaft ist die *Partnering Against Corruption Initiative* des World Economic Forums, die bereits 2004 ins Leben gerufen wurde.⁷¹ Wie auch bei den *Business Principles* steht auch in dieser Initiative eine Liste von Prinzipien zur Bekämpfung der Korruption im Zentrum. Bisher haben sich 145 Unternehmen der Initiative angeschlossen und sich damit zu einer Null-Toleranz-Politik sowie zu einem wirksamen Anti-Korruptionsprogramm verpflichtet. Die Einhaltung der in solchen Initiativen enthaltenen Grundsätze wird allerdings nicht aktiv kontrolliert. Damit können Unternehmen (theoretisch) der Initiative beitreten, ohne tatsächlich etwas gegen Korruption zu unternehmen.

3.2 Interne Verhaltenskodizes

Neben den internationalen Initiativen zur Korruptionsbekämpfung zeigen sich privatwirtschaftliche Akteure zusehend bereit, Eigeninitiative gegen die unternehmensinterne Korruption zu ergreifen (siehe unten Kapitel B/II./4.). Wie eine Studie der Anlagestiftung Ethos aufzeigt, schreiben immer mehr Unternehmen feste Grundsätze in Verhaltens- bzw. Ethikkodizes fest.⁷² Solche Kodizes dienen nicht ausschliesslich der Korruptionsprävention, sind aber zweifellos ein wichtiger Bestandteil davon. Kodizes helfen einem Unternehmen, finanzielle Schäden durch Korruption zu vermeiden und reduzieren das Risiko, für die Vergehen von Mitarbeitenden strafrechtlich belangt zu werden (siehe unten Kapitel B/II./3.3.2). 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.

Um die unternehmensinterne Korruption nachhaltig und effizient zu bekämpfen, sollte ein Kodex laut Transparency International fünf grundlegende Kriterien erfüllen:

- 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 Missstände melden, vor negativen Folgen geschützt werden.
- Es reicht nicht, dass der Kodex existiert. Das Unternehmen muss Mitarbeitende aktiv darauf aufmerksam machen.

⁷⁰ Siehe oben Fn 52.

⁷¹ World Economic Forum: *Partnering Against Corruption, Principles for Countering Bribery*, 2005, abrufbar unter: http://www.weforum.org/pdf/paci/principles_short.pdf.

⁷² Ethos: *Verhaltenskodexe, Best Practice der grössten in der Schweiz kotierten Unternehmen*, März 2009, abrufbar unter: http://www.transparency.ch/de/publikationen/Newsletter/2010_05/Mai_2010_Ethos.pdf.

Allerdings sind die Unternehmen bei der Ausgestaltung der Kodizes sehr frei. Seit der Einführung strafrechtlichen Verantwortlichkeit für Unternehmen durch Art. 102 StGB werden solche internen Kodizes jedoch immer häufiger angewendet. Um sich abzusichern, verlangen manche Unternehmen von ihren Angestellten sogar, dass sie sich mit ihrer Unterschrift zur Einhaltung der Regeln verpflichten, regelmässige „Tests“ absolvieren oder an Schulungen zu dem Thema teilnehmen.

4. Whistleblowing als Mittel zur Aufdeckung von Korruption

Whistleblower sind Personen, die an ihrem Arbeitsplatz Zeugen von illegalem oder unethischem Verhalten, Missständen oder Gefahren für Mensch und Umwelt werden und dies intern oder extern melden. Das Spektrum von Meldungen reicht dabei von sexueller Belästigung, systematischer Veruntreuung, Verstössen gegen Sicherheits- oder Umweltvorschriften bis hin zu Korruptionsfällen.

Besonders die Fälle von Korruption und ihre Unterarten Bestechung, Vetternwirtschaft, Schmiergeldzahlungen und Klimapflege zeichnen sich dadurch aus, dass sie sich nur schwer aufdecken lassen. So geht man in der Schweiz von einer Dunkelziffer von 97 – 99% im öffentlichen und im privaten Bereich sogar von einer Quote von nahezu 100% aus.⁷³ Dies liegt daran, dass sowohl der Bestechende als auch der Bestochene von der Tat profitieren und ein immanentes Interesse daran haben, diese geheim zu halten. Die Geschädigten sind dabei meist Dritte, die aber von der Tat nur selten Kenntnis haben.⁷⁴ Vor diesem Hintergrund sind Whistleblower, die missbräuchliches Verhalten nicht länger mit ansehen und den Missstand ans Tageslicht bringen wollen, besonders wichtig. Gemäss der Association of Certified Fraud Examiners werden denn auch über 40% der Wirtschaftsdelikte erst aufgrund interner Hinweise aufgedeckt.⁷⁵

4.1 Internationale Strategien zur Förderung von Whistleblowing

Auf internationaler Ebene hat man die Wichtigkeit des Whistleblowings für die Korruptionsbekämpfung erkannt. Es existieren Empfehlungen und Modellkodizes von diversen Organisationen, unter anderem der OECD, der UNO, des Europarats und von Transparency International, die öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen das Einrichten von Meldedispositiven und den Schutz der Hinweisgeber anraten. Das Anliegen wird auch von der International Chamber of Commerce (ICC) aufgenommen. Diese räumt dem Thema Whistleblowing in ihrem Handbuch „Fighting Corruption“ ein ganzes Kapitel ein und hat überdies vielbeachtete Richtlinien zum Umgang mit Whistleblowing für Unternehmen erlassen.⁷⁶

Ebenso wurden mit der Uno-Konvention gegen Korruption und dem Zivilrechtssübereinkommen über Korruption des Europarats⁷⁷ internationale Vereinbarungen verabschiedet, die unter anderem festhalten, dass Personen, die in gutem Glauben und aufgrund berechtigter Annahmen kor-

⁷³ Queloz et al. (Fn 5), S. 450.

⁷⁴ Ledergerber, Zora: *Whistleblowing unter dem Aspekt der Korruptionsbekämpfung*, Bern 2005, S. 12-14.

⁷⁵ Association of Certified Fraud Examiners ACFE: *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse, 2012 Global Fraud Study*, 2012, S. 14.

⁷⁶ International Chamber of Commerce ICC (Vincke, François / Heimann, Fritz): *Fighting Corruption, A Corporate Practices Manual*, 2003.

⁷⁷ Das Zivilrechtssübereinkommen über Korruption ist von der Schweiz nicht ratifiziert worden.

rupte Praktiken und Vorgänge melden, vor ungerechtfertigten Konsequenzen geschützt werden sollen.

Dem internationalen Trend hin zu verbessertem Whistleblowerschutz sind einige Staaten gefolgt. Whistleblower werden vermehrt vor allfälligen Nachteilen geschützt, die sie aufgrund der Informationsweitergabe erleiden könnten (wie beispielsweise einer Kündigung).⁷⁸ Auch haben verschiedene Länder in den letzten Jahren ein Anreizsystem eingeführt, das Whistleblower für die Aufdeckung schwerer Korruptionsfälle belohnt. Singapur zum Beispiel bezahlt eine Belohnung für Hinweise zu Steuerhinterziehung und Steuerbetrug. England hat bereits 1989 mit der Inkraftsetzung des *Public Interest Disclosure Act 1998* (PIDA)⁷⁹ klare Richtlinien zum Schutz von Whistleblowern eigenführt. Auch Südkorea und Nepal entschädigen Whistleblower, die Korruptionsfälle melden und Taiwan kennt sogar sieben verschiedene Entschädigungsstufen, die je nach Schwere der über den durch den Hinweisgeber gefassten Übeltäter verhängten Strafe zur Anwendung kommen. Und auch in den USA werden Whistleblower reichlich entlohnt. Bradley Birkenfeld, der das *National Whistleblower Center* der USA 2007 über illegale Offshore-Strategien der UBS unterrichtete, hat von der US-Steuerbehörde rund 104 Millionen Dollar für seinen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung erhalten.⁸⁰

4.2 Die rechtliche Situation in der Schweiz

Im Gegensatz zu vielen anderen Staaten gibt es in der Schweiz kein spezielles Whistleblower-Gesetz. Stattdessen treffen Whistleblower hier zu grossen Teilen immer noch auf widrige Umstände. Um dem Thema genügend Rechnung zu tragen, ist aber zwischen dem Whistleblowing in der Privatwirtschaft und jenem in der öffentlichen Verwaltung zu unterscheiden.

4.2.1 Rechtsunsicherheit in der Privatwirtschaft

Die massgebenden Bestimmungen zum Whistleblowing in der Privatwirtschaft finden sich im Arbeitsrecht und basieren insbesondere auf der Treuepflicht des Arbeitnehmers (Art. 321a OR). Aus dieser leitet sich eine Pflicht zur Wahl der richtigen Meldeinstanz ab. Grundsätzlich muss dem Arbeitgeber zuerst die Möglichkeit eingeräumt werden, auf Hinweise zu reagieren und die Angelegenheit intern und ohne grosses Aufsehen zu bereinigen. Solche interne Meldungen an den Arbeitgeber sind mit der Treuepflicht grundsätzlich vereinbar und unproblematisch.

Die Probleme entstehen meist erst bei Kontaktaufnahme mit einer Stelle ausserhalb des Unternehmens. Denn aus der Interessenwahrungs- (Art. 321a Abs. 1 OR) und Geheimhaltungspflicht (Art. 321a Abs. 4 OR) des Arbeitnehmers geht hervor, dass dieser keine Informationen weitergeben darf, die dem Arbeitgeber schaden könnten. Selbst wenn diese Informationen wahr sind und sich auf eine strafbare Handlung des Arbeitgebers beziehen, darf der Arbeitnehmer die Hinweise nicht weitergeben.⁸¹ Die Rechtsprechung sieht diesbezüglich nur eine Ausnahme vor: wenn die Interessen Dritter oder der Öffentlichkeit an einer Meldung höher gewichtet werden kann als

⁷⁸ Ledergerber (Fn 74), S. 9 ff.

⁷⁹ Public Interest Disclosure Act 1998 (PIDA), abrufbar unter:
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>.

⁸⁰ Neue Zürcher Zeitung: *Birkenfeld erhält millionenschwere Belohnung*,
<http://www.nzz.ch/aktuell/wirtschaft/wirtschaftsnachrichten/bradley-birkenfeld-erhaelt-von-steuerbehoerde-104-millionen-dollar-1.17593237>, 11.09.2012.

⁸¹ Transparency International Schweiz: *Leitfaden für Whistleblower*, S. 2, abrufbar unter:
http://www.transparency.ch/de/PDF_files/Whistleblowing/2010_Leitfaden_Whistleblowing_DE.pdf.

das Interesse des Arbeitgebers an Interessenwahrung, ist eine Anzeige bei der zuständigen Behörde zulässig. Die Fälle, in denen diese Ausnahme zutrifft, sind jedoch nicht klar definiert und müssen im Einzelfall vom Richter beurteilt werden. Die daraus resultierende Rechtsunsicherheit macht eine externe Meldung zu einem grossen Risiko für den Whistleblower.⁸²

Nur allzu häufig werden Whistleblower für ihre Meldung über Missstände denn auch diskriminiert. Insbesondere vor einer Kündigung sind Whistleblower nicht geschützt.⁸³ Zwar kann diese als missbräuchlich angefochten werden, doch liegt es bei den Arbeitnehmenden, die Missbräuchlichkeit der Kündigung zu beweisen. Wenn die Beweise vor Gericht genügen, kann ein Schadenersatz von maximal 6 Monatslöhnen eingefordert werden. In der Praxis werden dem Kläger aber durchschnittlich nicht mehr als zwei Monatslöhne zugesprochen. Ein Recht auf Wiedereinstellung am verlorenen Arbeitsplatz gibt es im Privatsektor nicht.⁸⁴ Zu den weitreichenden persönlichen Konsequenzen kommen ausserdem mögliche Klagen des Arbeitgebers und die Schwierigkeit, als „Nestbeschmutzer“ wieder eine Stelle zu finden hinzu.⁸⁵

4.2.2 Fortschrittliche Regelung in der Bundesverwaltung

Besser präsentiert sich die Situation für die Angestellten des Bundes, deren Arbeitsverhältnisse nicht vom Obligationenrecht, sondern vom Bundespersonalgesetz (BPG)⁸⁶ geregelt sind. Dieses sieht seit 1. Januar 2011 in seinem Artikel 22a eine Pflicht zur Meldung aller von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen vor. Dabei amtet die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) als unabhängige Meldestelle und nimmt Meldungen über Unregelmässigkeiten entgegen. Die Herkunft der Hinweise wird vertraulich behandelt und der Angestellte ist vor Repressalien geschützt, wenn die Meldung in guten Treuen erfolgt. Die Weitergabe der Informationen an die Medien oder die Öffentlichkeit kommt hingegen einer Verletzung des Amtsgeheimnisses gleich und ist daher nicht geschützt. Die EFK als Meldestelle ist unabhängig und kann zudem die Richtigkeit von Hinweisen unauffällig im Rahmen einer Revision überprüfen.

Art. 22a Anzeigepflichten, Anzeigerechte und Schutz (Bundespersonalgesetz)

¹ Die Angestellten sind verpflichtet, alle von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, den Strafverfolgungsbehörden, ihren Vorgesetzten oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) anzuzeigen.

² Vorbehalten bleiben Anzeigepflichten aus anderen Bundesgesetzen.

³ Die Anzeigepflicht entfällt für Personen, die nach den Artikeln 113 Absatz 1, 168 und 169 der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 zur Aussage- oder Zeugnisverweigerung berechtigt sind.

⁴ Die Angestellten sind berechtigt, andere Unregelmässigkeiten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, der EFK zu melden. Die EFK klärt den Sachverhalt ab und trifft die notwendigen Massnahmen.

⁵ Wer in guten Treuen eine Anzeige oder Meldung erstattet oder wer als Zeuge oder Zeugin ausgesagt hat, darf deswegen nicht in seiner beruflichen Stellung benachteiligt werden.

⁸² Ledergerber (Fn 74), S. 123 ff.; TI Schweiz (Fn 81), S. 2.

⁸³ Ledergerber (Fn 74), S. 132.

⁸⁴ TI Schweiz (Fn 81), S. 2.

⁸⁵ Siehe hierzu Tages-Anzeiger: *Die Einsamkeit der Aufmüpfigen*, <http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/Die-Einsamkeit-der-Aufmuepfigen/story/30962289>, 07.12.2013, Artikel über Esther Wyler, ehemalige Mitarbeiterin des Zürcher Sozialdepartements, die auf Grund der Whistleblowing-Affäre 2007 fünf Jahre arbeitslos blieb.

⁸⁶ SR 172.220.1.

4.2.3 Grosse Unterschiede in den Kantonen

Der Bund hat mit der EFK ein unabhängiges Instrument mit weitgehender Untersuchungskompetenz geschaffen, das Korruptionsfälle innerhalb der Bundesverwaltung kompetent verfolgen kann. Gleichzeitig werden die Informantinnen und Informanten durch Artikel 22a im Bundespersonalgesetz nachhaltig vor Nachteilen wie beispielsweise einer Kündigung geschützt. In den meisten Kantonen hingegen fehlen solche Regelungen zur Whistleblower Problematik. Allerdings lässt sich in den letzten Jahren beobachten, wie sich unter anderem durch die mediale Präsenz von Whistleblowing (vgl. Fall Snowden, Wikileaks oder der Fall in der Schweiz um die beiden ehemaligen Controllerinnen des Zürcher Sozialamtes Esther Wyler und Margrit Zopfi), das Bewusstsein über das Problem auch in den Kantonen immer mehr verstärkt. So unternehmen die Kantone vermehrt diverse Bemühungen, um Whistleblowing zu fördern. Allerdings gehen sie dabei sehr unterschiedlich vor, was dazu führt, dass Whistleblowing in jedem Kanton anders geregelt wird.

In den Kantonen Zürich (seit 2012), Baselstadt (seit 2012) und Zug (seit 2014) besteht beispielsweise die Möglichkeit, Unregelmässigkeiten an eine kantonale Ombudsstelle heranzutragen. Eine Ombudsstelle untersucht nach der Definition von der Vereinigung der Parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz VPO „grundsätzlich alle Probleme und Anliegen, die zwischen Bevölkerung und öffentlicher oder staatlicher Verwaltung auftreten“ und fungiert als Vermittler bei Problemen zwischen Kanton und Bürgerinnen und Bürgern.⁸⁷ Kantonale Ombudsstellen dienen somit zwar als Anlaufstelle für Whistleblowing, sie übernehmen aber lediglich die Mediationsfunktion und verfügen weder über eine unabhängige Untersuchungskompetenz, noch vermögen sie die Whistleblower nachhaltig vor allfälligen Nachteilen zu schützen. Um Whistleblowing effizient und erfolgreich zu fördern, sollte eine Meldestelle jedoch unabhängig und mit weitreichenden Untersuchungskompetenzen ausgestaltet sein, Meldungen vertraulich behandeln und Hinweisgeber, die nach guten Treuen agieren, schützen.

Vorbildlich sind diesbezüglich die Regelungen zur Whistleblower-Problematik im Kanton St.Gallen. Hier traten am 1. Juni 2012 Änderungen der St. Galler Personalverordnung⁸⁸ in Kraft, die vorsehen, dass St. Galler Kantonsangestellte explizit nicht gegen ihre Treuepflicht verstossen, wenn sie Missstände am Arbeitsplatz an die dafür geschaffene Stelle melden (Art. 15 PersV-SG). Die Meldestelle steht ausserhalb der Verwaltung, behandelt die Meldung vertraulich, gibt den Namen der meldenden Person nicht preis und stellt sicher, dass keine Rückschlüsse auf die Person möglich sind (Kapitel 4 PersV-SG). Diesem Beispiel folgte auch der Kanton Glarus, der seine Ombudsstelle ab Januar 2014 durch eine externe Anlauf- und Meldestelle ersetzte.⁸⁹ Zudem stellt Glarus mit der überarbeiteten kantonalen Personalverordnung von 2014 den schweizweit umfangreichsten Schutz für Whistleblower zur Verfügung.⁹⁰ Auch im Kanton Bern beschloss der Grosse Rat im März 2014 einstimmig die Schaffung einer der Finanzkontrolle angegliederten, unabhängigen Whistleblower-Stelle, bei der Missstände in Verwaltung oder Justiz anonym ge-

⁸⁷ Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz VPO, <http://www.ombudsman-ch.ch/content-de/faqs.html>.

⁸⁸ PersV-SG, SGS 143.11.

⁸⁹ Glarus24.ch: *Der Kanton Glarus richtet Whistleblowing-Stelle ein*, <http://www.glarus24.ch/ganzer-Kanton.568+M52aa9e5804c.0.html>, 24.09.13.

⁹⁰ PersV-GL, GS II A/6/2, Art. 36a ff.

meldet werden können.⁹¹ Einen ähnlichen Weg geht bereits der Kanton Genf, der den kantonalen Rechnungshof als Anlaufstelle für Whistleblower zur Verfügung stellt, der über weite Untersuchungskompetenzen verfügt, indem er jederzeit stichprobenmässige Audits in der Verwaltung durchführen kann.⁹²

Auch in anderen Kantonen werden Bemühungen unternommen, um das Melden von Missständen zu fördern. So hat beispielsweise der Kanton Thurgau eine unabhängige Meldestelle für Kantonsangestellte eingeführt, in den Kantonen Obwalden und Luzern ist eine solche geplant. Im Kanton Baselstadt wurde im Frühjahr 2013 neben der bereits bestehenden Ombudsstelle der Schutz von Whistleblowern vor möglichen Repressalien im Personalgesetz eingeführt.⁹³

4.3 Lösungsansätze

4.3.1 Interne Meldestellen bei Unternehmen

Nach dem Vorbild der EFK auf Bundesebene, empfiehlt es sich auch für Unternehmen, interne Meldestellen einzurichten. Bei den Unternehmen des Swiss Market Index sind Whistleblower-Meldesysteme bereits weit verbreitet.⁹⁴ Schweizer KMU hingegen verfügen nur selten über solche Einrichtungen. So geben in einer Studie der HTW Chur nur 18,8% der befragten international tätigen Schweizer Unternehmen an, über eine Anlaufstelle für Whistleblower zu verfügen.⁹⁵ Gleichzeitig geben 40% der KMU an, im Ausland mit Korruptionsforderungen konfrontiert zu werden.⁹⁶ Angesichts der veränderten gesetzlichen Lage (siehe oben Kapitel A/II./2.3) könnte sich der Verzicht auf dieses wirksame Instrument als gefährliche Unterlassung herausstellen. Durch die Etablierung einer Meldestelle erfährt das Unternehmen frühzeitig von Missständen, kann diese intern beheben und somit einer Sanktionierung, einem allfälligen Gang an die Öffentlichkeit und dem oft damit verbundenen Reputationsschaden vorbeugen.

"Die Unternehmen sind im eigenen Interesse gut beraten, wirkungsvolle interne Whistleblowing-Möglichkeiten mit direktem Zugang zur obersten Stelle zu schaffen",⁹⁷ empfiehlt denn auch der Wirtschaftsdachverband *economiesuisse* in seinem Dossier zur Korruptionsbekämpfung und verweist auf die Richtlinien zu Whistleblowing der International Chamber of Commerce (ICC). Auch Transparency International Schweiz hat 2012 einen Leitfaden für Unternehmen zu diesem

⁹¹ Berner Zeitung: *Kanton Bern schafft Whistleblower-Stelle*, <http://www.bernerzeitung.ch/region/kanton-bern/Kanton-Bern-schafft-WhistleblowerStelle/story/23907222>, 17.03.14.

⁹² Cour des Comptes, République et Canton de Genève, <http://www.cdc-ge.ch/>.

⁹³ Schweizer Radio und Fernsehen SRF: *Grosser Rat stärkt Whistleblower in der Basler Verwaltung*, <http://www.srf.ch/news/regional/basel-baselland/grosser-rat-staerkt-whistleblower-in-der-basler-verwaltung>, 10.04.13.

⁹⁴ Ethos / Transparency International Schweiz: *Korruptionsbekämpfung in der Schweiz, Studie zur Rechtsgrundlage und Praxis kotierter Unternehmen*, S. 34-37, abrufbar unter: http://www.transparency.ch/de/PDF_files/Divers/2011_Ethos_TI_D.pdf.

⁹⁵ Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur: *Korruptionsrisiken erfolgreich begegnen – Strategien für international tätige Unternehmen*, 2012, S. 20, abrufbar unter: http://www.htwchur.ch/fileadmin/user_upload/institute/SIFE/3_Forschungsthemen/Internationalisierung/IFBI_Leitfaden_Korruptionsrisiken_HTW_dt.pdf.pdf.

⁹⁶ *Ibid.*, S. 17.

⁹⁷ *economiesuisse*: *Kampf gegen Korruption: Herausforderung für die Unternehmen*, 2008, S. 8, abrufbar unter: http://www.economiesuisse.ch/de/PDF%20Download%20Files/dosspol_Korruption_20080630.pdf.

Thema herausgegeben.⁹⁸ In Bezug auf eine optimale Ausgestaltung eines unternehmensinternen Meldesystems verweist die NGO dort auf vier zentrale Aspekte:

- Unabhängigkeit: die Meldestelle sollte möglichst unabhängig agieren und reagieren können
- Vertraulichkeit: die Meldung muss vertraulich behandelt werden
- Anonymität: die Anonymität der Whistleblower muss gewährleistet sein
- Untersuchungskompetenz: die Stelle muss über die nötige Untersuchungskompetenz verfügen, um die Richtigkeit einer Meldung überprüfen zu können

Auch für KMU mit geringeren Ressourcen als Grossunternehmen lohnt es sich, zumindest eine Anlaufstelle zu bezeichnen. Dies kann zum Beispiel ein vertrauenswürdiger Mitarbeiter sein, der über einen hohen Grad an Unabhängigkeit verfügt. Denkbar ist auch eine externe Ombudsstelle bei einem Anwalt. Letzteres hat den Vorteil, dass die Information durch das Anwaltsgeheimnis geschützt ist. Auch werden von verschiedenen Unternehmen sichere Meldedispositive angeboten. Besonders wichtig ist jedoch eine offene und hinweisgeberfreundliche Unternehmenskultur. Diese wird vor allem durch die Geschäftsleitung geprägt. Die Studie der HTW Chur bei 510 Schweizer Unternehmen gelangt denn auch zur Erkenntnis, dass das eindeutige und unmissverständliche Bekenntnis der Unternehmensleitung gegen Korruption das wirkungsvollste Signal gegen unternehmensinterne Korruption aussendet.⁹⁹ Dies ist zweifelsohne auch beim Thema Whistleblowing der Fall, was mehrere Unternehmen mit einem Meldesystem bestätigen.¹⁰⁰

4.3.2 Gesetzesnorm auf Bundesebene

Auf Gesetzesebene wurde im Juni 2007 im Nationalrat eine Motion angenommen, die einen gesetzlichen Schutz für Whistleblower verlangte.¹⁰¹ Der Entwurf zu diesem Gesetz sah unter anderem vor, dass bei einer missbräuchlichen Kündigung nach einer rechtmässigen Meldung die Entschädigung von sechs auf zwölf Monatslöhne angehoben werden sollte. Nach zwei Vernehmlassungsverfahren und einer ausführlichen Botschaft des Polizei- und Justizdepartements (EJPD) hat der Bundesrat jedoch im November 2013 entschieden, auf einen verbesserten Kündigungsschutz zu verzichten.¹⁰²

Stattdessen will der Bundesrat die Voraussetzungen für eine rechtmässige Meldung von Missständen in einem neuen Artikel (Art. 321a^{bis} OR, als Ergänzung zu Art. 321a OR zur Treuepflicht) festlegen.¹⁰³ Bis anhin wurde von den Gerichten beurteilt, ob eine Meldung rechtmässig war oder nicht. Neu soll nun festgehalten werden, dass Meldungen nach Treu und Glauben an den Arbeitgeber nicht mehr gegen die Treuepflicht verstossen. Weiter regelt der Artikel, wann und unter welchen Umständen eine Person interne Missstände direkt an die zuständige Behörde tra-

⁹⁸ Transparency International Schweiz: *Interne Meldestellen für Hinweisgeber, Ein Leitfaden für Unternehmen*, 2012, abrufbar unter: http://www.transparency.ch/de/PDF_files/Divers/2012_WB_Leitfaden_Unternehmen_DE.pdf.

⁹⁹ HTW Chur (Fn 95), S. 7, 21.

¹⁰⁰ So auch die Schweizerische Post im Artikel *Erfahrungen mit einem webbasierten Whistleblowing-Prozess*, in: *Der Schweizer Treuhänder*, 09/2012, S. 631 ff.

¹⁰¹ Motion 03.3212, Gesetzlicher Schutz für Hinweisgebende von Korruption, eingereicht von NR Remo Gysin am 07.05.03, abrufbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20033212.

¹⁰² Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 21.11.12, *Whistleblower besser schützen*, abrufbar unter: <https://www.news.admin.ch/message/?lang=de&msg-id=46791>.

¹⁰³ Geschäft des Bundesrates 13.094, Schutz bei Meldung von Unregelmässigkeiten am Arbeitsplatz, eingereicht am 20.11.13, abrufbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20130094.

gen darf, ohne dabei den sonst obligatorischen Weg über den Arbeitgeber zu gehen. Dies ist beispielsweise dann erlaubt, wenn der Arbeitnehmer davon ausgehen muss, dass der Arbeitgeber dem Hinweis auf Ungereimtheiten nicht genügend nachgehen wird oder wenn eine unmittelbare Gefährdung für die Gesundheit, Sicherheit oder Umwelt besteht.¹⁰⁴ Direkte Meldungen an die Öffentlichkeit sind jedoch weiterhin unter keinen Umständen erlaubt. Die Öffentlichkeit kann erst dann rechtmässig in Kenntnis gesetzt werden, wenn die zuständige Behörde untätig bleibt.¹⁰⁵

Das Gesetz ist ein wichtiger Ansatz, geht aber laut Transparency International Schweiz in verschiedenen Punkten nicht weit genug. So sei die Erhöhung von sechs auf zwölf Monate Entschädigungszahlung unabdingbar, um eine abschreckende Wirkung für den Arbeitgeber zu erzielen und den Arbeitnehmer genügend zu motivieren, die internen Missstände zu melden. Zusätzlich fordern sie, dass 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 sollte (wie dies bspw. in Grossbritannien der Fall ist). Weiter wird von TI gefordert, dass im Gesetz der Anreiz für Unternehmen verankert werden müsse, interne Meldeinstanzen einzurichten.¹⁰⁶

Auf Gesetzesebene scheint der Bund mit seiner beschlossenen Teilrevision in Bezug auf die Konkretisierung der Missbrauchstatbestände einen wichtigen Schritt in Richtung der Rechtssicherheit von Whistleblowern getan zu haben. Was aber den Kündigungsschutz angeht, so bleibt die Schweiz aufgrund der Entscheidung des Bundesrates 2013 im internationalen Vergleich weiterhin sehr zurückhaltend. „Der Bundesrat betrachtet Korruption als ein schwerwiegendes Übel, das es zu bekämpfen gilt“,¹⁰⁷ wurde bereits 2003 vom Bundesrat als Antwort auf die Motion Gysin postuliert. In Anbetracht dessen und mit Hinblick auf die internationalen Standards ist der Verzicht auf den verstärkten Schutz von Whistleblowern nicht nachvollziehbar.

5. Die Rolle der Zivilgesellschaft und der Medien

Neben den öffentlichen Institutionen und der Privatwirtschaft kommt der Zivilgesellschaft bei der Bekämpfung der Korruption eine bedeutende Rolle zu. Durch die lange direktdemokratische und liberale Tradition der Schweiz wird die Zivilgesellschaft stark in die Entscheidungsprozesse miteinbezogen. Zivilgesellschaftliche Akteure können nicht nur massgeblich bei Gesetzgebungsprozessen mitwirken, sie verfügen auch über demokratische und mediale Mittel, um das Thema der Korruption vermehrt in die öffentliche Debatte zu bringen. Die Zivilgesellschaft und nicht-staatliche Organisationen (NGOs) agieren so als unabhängige „Watchdogs“, bringen das Thema Korruption auf die politische Agenda und setzen die Politik, die öffentliche Verwaltung und die Privatwirtschaft unter Druck. Eine besondere Verantwortung trägt dabei Transparency International, die weltweit führende Organisation im Kampf gegen Korruption. 1995 wurde die Schwei-

¹⁰⁴ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 20.11.13, *Rechtmässige Meldung von Unregelmässigkeiten am Arbeitsplatz*, abrufbar unter: <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2013/2013-11-200.html>.

¹⁰⁵ Botschaft über die Teilrevision des Obligationenrechts (Schutz bei Meldung von Unregelmässigkeiten am Arbeitsplatz) vom 20. November 2013, BBl 2013 9513 ff.

¹⁰⁶ TI Schweiz (Fn 81), S. 4.

¹⁰⁷ Stellungnahme des Bundesrates vom 10.09.03 zur Motion 03.3212, abrufbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20033212.

zer Sektion der Organisation, Transparency International Schweiz gegründet, die sich durch Öffentlichkeitsarbeit, Arbeit auf politischer Ebene und der Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Akteuren gegen die Korruption in der Schweiz einsetzt.¹⁰⁸

Auch das Basel Institute on Governance setzt sich auf einer breiten Ebene gegen Korruption ein. Andere schweizerische Organisationen der Zivilgesellschaft engagieren sich eher spezifisch gegen eine Unterart der Korruption, wie beispielsweise Potentatengelder, Geldwäscherei oder Entschuldung. Neben Transparency International Schweiz sind ebenfalls einzelne Hilfswerke in die Diskussion um Antikorruptionsmassnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit involviert, wobei es dort allerdings weniger um politische Reformen als um Verbesserungen in Form von praktischen Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung geht. Das Thema Korruption spielt jedoch bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Schweiz noch immer eine eher untergeordnete Rolle (siehe hierzu unten Kapitel B/VI.).

Auch die Medien tragen zu einem wesentlichen Teil zur Korruptionsbekämpfung in der Schweiz bei. So bringen sie beispielsweise immer mehr Beiträge zum Thema Whistleblowing und zeichnen ein positiveres Bild der Hinweisgeber als früher. Allerdings werden Korruptionsskandale in der Schweiz im internationalen Vergleich eher selten durch die Medien aufgedeckt. Diese Tatsache gründet nicht auf einer fehlenden Unabhängigkeit der Medien, sondern hat ihren Ursprung viel mehr in der Art der Berichterstattung und den speziellen Funktionsmechanismen der Korruption in der Schweiz. So ist der investigative Journalismus in der Schweiz im Gegensatz zu anderen Ländern wie den USA, England oder Holland nicht sehr dominant. Dies liegt daran, dass die Ressourcen vieler Medien zu klein sind, um sich langfristig mit einem Thema zu beschäftigen und dass der Schweizer Journalismus sich weniger als Gegenpart zur Regierung versteht als beispielsweise in den USA.¹⁰⁹ Allgemein werden die Korruption und ihre Auswirkungen in der Schweiz im internationalen Vergleich nur wenig thematisiert. Denn wie bereits zu Beginn erwähnt, wird das Ausmass der Korruption in der Schweiz generell stark unterschätzt, was wiederum auf die enge Netzwerkstruktur in der Schweiz zurückzuführen ist, welche die Wahrnehmung von Korruption erheblich erschwert.¹¹⁰

¹⁰⁸ Vgl. Transparency International Schweiz: *National Integrity System Bericht Schweiz*, 2012, S. 193 ff., abrufbar unter: http://www.transparency.ch/de/PDF_files/Divers/NIS_Schweiz_DEF.pdf.

¹⁰⁹ *Ibid.*, S. 183 f.

¹¹⁰ *Ibid.*, S. 191 f.

TEIL B: RISIKOBEREICHE

I. Politikfinanzierung

Am 27. Mai 2009 stimmte der Ständerat über eine Motion ab, die einen Lohndeckel für die UBS-Manager verlangte, solange die Bank auf finanzielle staatliche Hilfe angewiesen ist. Trotz anfänglich breiter Zustimmung wurde die Motion schliesslich von einer knappen Mehrheit des Ständerates zurückgewiesen. Das Zünglein an der Waage spielten vor allem CVP-Politiker, die das Gesetz überraschend und wider alle Erwartungen ablehnten. Wenige Tage später wurde durch Recherchen der Zeitung «Schweiz am Sonntag» publik, dass die Partei kurz vor dem Ständeratsentscheid von der UBS eine Spende von 150'000 Franken erhalten hatte.¹¹¹ Daraufhin geriet die Partei in die Kritik der Öffentlichkeit und der anderen Parteien, die die Umstände als skandalös, inakzeptabel, bedenklich oder gar als Bestechung anprangerten.¹¹² Unter dem enormen politischen Druck entschied sich die CVP schliesslich, auf die Spende der UBS zu verzichten.¹¹³

1. Einleitung

Ein essentieller Bestandteil der Demokratie in der Schweiz bilden die regelmässig abgehaltenen Volksabstimmungen sowie die Wahl der Volksvertreter ins Parlament. Den Parteien kommt dabei die Funktion als Bindeglied zwischen der Bevölkerung und dem Staat zu.

Dieses System der direkten Demokratie geniesst breite Akzeptanz in der Bevölkerung. Das von aktiver Bürgerbeteiligung abhängige politische System der Schweiz hat jedoch auch seine Kosten: Da der Meinungsbildungsprozess alle Stimmbürgerinnen und Stimmbürger umfassen soll, erfordert er einen entsprechenden Mitteleinsatz. So wurden für die Kampagnen zu den 39 Volksabstimmungen zwischen 2005 und 2011 durchschnittlich 2.9 Millionen Franken ausgegeben, mit beträchtlichen Schwankungen je nach Thema der Abstimmung. Ähnlich sieht es mit der Wahlwerbung aus, die auf nationaler Ebene im Jahr 2011 mit insgesamt 42 Millionen Franken zu Buche schlug.¹¹⁴ Im Vergleich zu den Wahlen von 2007 ist das ein Anstieg von 18 Prozent. Seit den 90er Jahren ist dieser Trend hin zu immer höheren Ausgaben zu beobachten.¹¹⁵ Zurückzuführen ist dies auf den Strukturwandel in der Medienlandschaft und die Zunahme der Wech-

¹¹¹ Schweiz am Sonntag: *CVP kassiert 150'000 Franken*, <http://www.schweizamsonntag.ch/index.php?show=news&tid=340>, 30.05.09.

¹¹² Tages-Anzeiger: *Die CVP soll der UBS das Geld zurückgeben*, <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Die-CVP-soll-der-UBS-das-Geld-zurueckgeben/story/25082258>, 02.06.09, zuletzt abgerufen am 15.01.14, Tages-Anzeiger: *Juso wirft CVP und UBS Bestechung vor*, <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Juso-wirft-CVP-und-UBS-Bestechung-vor/story/13800122>, 03.06.09, zuletzt abgerufen am 15.01.14.

¹¹³ Handelszeitung: *CH/Parteispenden: CVP verzichtet auf das Geld von UBS*, <http://www.handelszeitung.ch/unternehmen/chparteispenden-cvp-verzichtet-auf-geld-von-ubs>, 08.06.09.

¹¹⁴ Herrmann, Michael: *Das politische Profil des Geldes, Wahl- und Abstimmungswerbung in der Schweiz*, Zürich 2012, S.22, abrufbar unter: <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2012/2012-02-21/ber-wahlfinanzierung-d.pdf>.

¹¹⁵ *Ibid.*, S. 8–10.

selwähler im Zuge der Individualisierung der Gesellschaft, welche professionelle Kampagnen unabdingbar machen.¹¹⁶

Die Mittel der Parteien sind aber beschränkt. Zur Deckung der höheren Kosten reicht die traditionelle Finanzierung durch die ohnehin rückläufigen Mitgliederbeiträge nicht mehr aus. Da in der Schweiz praktisch keine öffentlichen Gelder an die Parteien und in Kampagnen fliessen, ist die Politik bei Wahlen und Abstimmungskampagnen auf private Spenden und externe Unterstützung angewiesen. Mit dem Grad an finanzieller Abhängigkeit von Grossspenden von Unternehmen, Verbänden oder vermögenden Einzelpersonen steigt jedoch auch die Möglichkeit einer Beeinflussung durch diese.¹¹⁷ Um zu verhindern, dass Parteien oder Politiker im Sinne ihrer Geldgeber statt ihrer Wähler politisieren, bestehen daher in den meisten Demokratien Regelungen über die Offenlegung solcher finanzieller Zuwendungen. Die Schweiz jedoch kennt auf nationaler Ebene keine gesetzlichen Vorgaben zur Offenlegung in der Politikfinanzierung. Die Glaubwürdigkeit politischer Akteure in der Schweiz wird somit einerseits durch mögliche finanzielle Abhängigkeit und andererseits durch die Intransparenz der Politikfinanzierung geschwächt, da diese beiden Faktoren den Verdacht auf Korruption nähren.

2. Korruptionsrisiken bei der Politikfinanzierung

2.1 Finanzielle Abhängigkeit

Um den demokratischen Meinungs- und Entscheidungsprozess zu fördern, bedarf es der finanziellen Zuwendungen privater Geldgeber. Dies birgt aber gleichzeitig ein enormes Korruptionsrisiko: Durch die finanzielle Abhängigkeit der Parteien und Politiker besteht stets die Gefahr, dass sich diese zu politischen Gegenleistung zu Gunsten ihrer Spender verleiten lassen, um weiterhin auf deren Unterstützung zählen zu können.

2.1.1 Finanzielle Abhängigkeit von Parteien

Ein wesentlicher Teil der steigenden Ausgaben für die Politikfinanzierung ist auf die wachsenden Kosten für Wahl- und Abstimmungskämpfe zurückzuführen. So beliefen sich die Werbeausgaben für das Wahljahr 2007 laut einer Schätzung von Media Focus auf rund 65 Millionen Franken.¹¹⁸ Zur Deckung der steigenden Kosten reicht die traditionelle Finanzierung durch die ohnehin rückläufigen Mitgliederbeiträge bei weitem nicht mehr aus. Auch die zusätzliche staatliche Parteifinanzierung, die sich auf CHF 144'500.00 pro Fraktion und CHF 26'800.00 pro Fraktionsmitglied beläuft,¹¹⁹ schafft in Anbetracht der enormen Summen, die für den Wahlkampf aufgewendet werden müssen, kaum Abhilfe. Um ihre Aufgaben zu erfüllen und im politischen Wettbewerb erfolgreich zu sein, sind die Parteien somit auf Spenden angewiesen. Mit dem Grad an finanzieller Abhängigkeit von Grossspenden von Unternehmen, Verbänden oder vermögenden Einzelpersonen steigen jedoch auch die Möglichkeiten einer Beeinflussung durch diese.

¹¹⁶ Caroni, Martina: *Geld und Politik, Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen*, Bern 2010, S. 17-24.

¹¹⁷ Transparency International Schweiz: *Politikfinanzierung in der Schweiz, Dossier*, S. 2, abrufbar unter: http://transparency.ch/de/PDF_files/Dossiers/Dossier_Politikfinanzierung.pdf.

¹¹⁸ Neue Zürcher Zeitung: *Parteispenden im Zwielficht*, <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/parteispenden-im-zwielficht-1.1611238>, 29.12.08.

¹¹⁹ Art. 10 Abs. 1 Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz, VPRG, SR 171.211.

Aufgrund der steigenden Kosten für den Wahl- und Abstimmungskampf 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 die 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. Durch die finanzielle Abhängigkeit von Parteien drohen so Partikularinteressen zu Lasten des Allgemeinwohls bevorzugt zu werden (vgl. Fall CVP / UBS).

2.1.2 Finanzielle Abhängigkeit von Abstimmungskomitees

Weil sich die Parteien eigene Abstimmungskämpfe nur beschränkt leisten können, wird das Feld in Abstimmungskämpfe oft den verschiedenen Interessengruppierungen und Verbänden überlassen. Das führt dazu, dass die Kampagnen vor allem bei Vorlagen mit hohem Wirtschaftsbezug intensiv geführt werden, was die Analyse der Abstimmungskämpfe von 2005 bis 2011 bestätigt.¹²⁰ Kampagnen hingegen, die kein oder nur wenig interessiertes Geld mobilisieren können, werden, unabhängig von ihrer politischen Relevanz, nur sehr lau geführt. Sinnbildlich dafür steht beispielsweise die Abstimmung über die neue Bundesverfassung von 1999, für deren Kampagne nur gerade CHF 70'000.00 Franken zur Verfügung standen.¹²¹

Gleichzeitig sind die Mittel in der schweizerischen Politiklandschaft ungleich verteilt: Bei zwei Dritteln der Abstimmungskampagnen beträgt das Verhältnis der eingesetzten Mittel von Befürwortern und Gegnern eins zu vier.¹²² Dies beeinträchtigt die Chancengleichheit bei der Verbreitung und Diskussion von Argumenten und verfälscht den Meinungsbildungsprozess, obwohl die Bundesverfassung explizit freie und unbeeinflusste Willensbildung schützt (Art. 34 Abs. 2 BV).

Angesichts der teils hohen eingesetzten Beträge stellt sich auch die Frage, wie sehr finanzielle Investitionen den Ausgang einer Abstimmungs- oder Wahlkampagne zu beeinflussen vermögen. Entsprechende politikwissenschaftliche Studien kommen zum Schluss, dass ein grosser Mitteleinsatz allein nicht wirkungsvoll ist, aber insbesondere bei der Bekämpfung von Sachvorlagen durchaus einen Einfluss haben kann.¹²³

2.1.3 Finanzielle Abhängigkeit von Parlamentariern

Eine ähnliche Problematik wie bei den Parteien liegt auch bei den gewählten Parlamentariern und Parlamentarierinnen vor. Das schweizerische Milizsystem beruht auf der Idee, dass die Volksvertreter ihr Mandat nur nebenberuflich ausüben sollen und entsprechend ihrem Hauptberuf zusätzliches Wissen mitbringen und somit möglichst vielfältige Interessen vertreten. In der Realität aber wenden die Nationalrätinnen und Nationalräte durchschnittlich 57% ihrer Arbeitszeit für ihr Mandat auf, Ständeratsmitglieder sogar 67%.¹²⁴ Währenddessen beläuft sich ihre Entschädigung nach Abzug der effektiven Kosten auf durchschnittlich 63'685 Franken im Jahr

¹²⁰ Herrmann (Fn 114), S. 8–10.

¹²¹ Gernet, Hilmar: *(Un-)heimliches Geld, Parteienfinanzierung in der Schweiz*, Zürich 2011, S. 15.

¹²² Herrmann (Fn 114), S. 34.

¹²³ Caroni (Fn 116), S. 34 ff.

¹²⁴ Neue Zürcher Zeitung: *Auf dem Weg zum Berufsparlament*, http://www.wahlkampfblog.ch/wp-content/uploads/2012/06/nzz_2010_05_04_auf_dem_weg_zum_berufsparlament_b%C3%BCttikofer.pdf, 04.05.10.

pro Nationalratsmitglied.¹²⁵ Im Vergleich zum Amt als Parlamentarier oder Parlamentarierin verspricht hingegen der Einsitz in Verwaltungsräte oder die Annahme anderer Mandate eine gute Bezahlung, was die Ausübung solcher Nebenbeschäftigungen für Politiker besonders verlockend macht. Normalerweise rechnet man damit, dass hauptberuflich maximal vier Verwaltungsmandate mit der nötigen Sorgfalt ausgeführt werden können.¹²⁶ Der ständerätliche Durchschnitt für Verwaltungsmandate liegt indes bei knapp sieben, Nationalratsmitgliedern sitzen durchschnittlich in vier Verwaltungsräten.¹²⁷ Wenn man bedenkt, dass Politikerinnen beider Kammern ohnehin bereits über 50% ihres Pensums für die Arbeit als Parlamentarier aufwenden, so scheint die durchschnittliche Anzahl Mandate bei National- und Ständeräten erstaunlich hoch. Dies lässt den Verdacht aufkommen, Firmen könnten Politikern gut bezahlte Mandate vergeben, damit diese im Gegenzug ihre Partikulärinteressen im Parlament vertreten.

So wurde beispielsweise Philipp Müller, Präsident der FDP Schweiz, von Christoph Blocher mit dem Vorwurf konfrontiert, er setze sich nur deswegen so vehement gegen die Beschaffung des neuen Kampfflugzeugs Gripen ein, weil er über die PR-Agentur Farner vom Gripen Konkurrent Dassault dafür bezahlt würde.¹²⁸ Ob Zahlungen oder Mandatsvergaben an Politiker zum Zwecke der Sicherung unternehmensspezifischer Interessen in der Schweiz tatsächlich vorkommen, kann jedoch aufgrund der fehlenden Offenlegung bei der Politikfinanzierung nicht eruiert werden. Sicherlich aber schwächt die undurchsichtige Handhabung von möglichen Interessenbindungen das Vertrauen des Volkes in die von ihnen gewählten Parlamentarier.

2.2 Fehlende Transparenz

Die Finanzierung politischer 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 Parteifinanzierung auf nationaler Ebene kennt. In welchem Ausmass finanzkräftige Interessen politische Entscheidungen mittels Unterstützung von Parteien, Parlamentariern oder Wahl- und Abstimmungskomitees beeinflussen, ist somit nicht klar. Die undurchsichtige Finanzierung weckt immer wieder die Befürchtung, dass ein Entscheid von zweifelhaften Einflüssen geprägt sein könnte.

Gerechtfertigt wird die intransparente Politikfinanzierung oft damit, dass die Parteien nach schweizerischem Verständnis 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 auch der Bundesrat im April 2013 gegenüber der Kritik der GRECO von 2011: Das politische Leben sowie die Finanzierung der Parteien seien „in der Wahrneh-

¹²⁵ Die durchschnittliche Entschädigung eines Nationalratsmitglieds setzt sich aus folgenden Beträgen zusammen: CHF 25'000.00 Grundeinkommen, CHF 38'685.00 Taggelder, CHF 13'697.00 Vorsorgezulagen, CHF 31'750.00 Personalausgaben, CHF 20'212.00 weitere Spesen, CHF 4'280.00 Reiseentschädigung (Stand 2011, gemäss 10vor10). Die Entschädigung der Ständeratsmitglieder fällt entsprechend der häufigeren Sitzungen höher aus; Schweizer Radio und Fernsehen, 10 vor 10 vom 05.03.2012, Beitrag abrufbar unter: <http://www.srf.ch/play/tv/10vor10/video/bescheidene-parlamentarier?id=3b9b9747-d753-4207-8b8c-b2e11c27c0fc>.

¹²⁶ TI Schweiz (Fn 117), S. 2.

¹²⁷ Credita: *Mandate im eidgenössischen Parlament*, Kurzstudie, 2012, abrufbar unter: <http://www.credita.ch/download/hm/1503/de/Credita-Studie-Parlament-Juni-2012.pdf>.

¹²⁸ Tages-Anzeiger: «*Ein Ablenkungsmanöver unter der Gürtellinie*», <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Ein-Ablenkungsmanoever-unter-der-Guertellinie/story/23544429>, 31.08.12.

mung der Schweizer Bevölkerung weitgehend Sache privaten Engagements und nicht des Staates".¹²⁹ Weiter vermuten viele Parteien, dass eine Öffnungspflicht für Parteispenden einen Spendenrückgang zur Folge hätte.

Solange die Stimmbürger nicht wissen, wie Parteien, Politiker und Abstimmungskomitees finanziert werden, können sie nur ahnen, wie abhängig die Politik von ihren Geldgebern wirklich ist. Das Unwissen über den Ursprung von Finanzierungsquellen erweckt stets den Verdacht der Käuflichkeit des Wahl- und Abstimmungsergebnisses. Die fehlende Transparenz in der Schweizer Politikfinanzierung führt in ihrer Konsequenz zu einem Misstrauen gegenüber der Legitimität politischer Entscheide und schadet der Glaubwürdigkeit aller politischen Akteure. Auch verunmöglicht es eine informierte Entscheidungsfindung, da der Einfluss finanzstarker Interessengruppen und Personen bei Abstimmungen und Wahlen kaum abzuschätzen sind.

3. Rechtslage

3.1 Politikfinanzierung auf Bundesebene

In den internationalen Konventionen zum Thema Korruption enthält die Finanzierung der Politik im Vergleich zu anderen korruptionsrelevanten Bereichen relativ wenig Beachtung. Weder von Seiten der OECD, noch von der UNO werden klare Richtlinien diesbezüglich vorgegeben. Dennoch haben in jüngerer Zeit fast alle westlichen Staaten Regelungen eingeführt, um den politischen Wettbewerb zu schützen – was unter anderem erhöhte Transparenzansprüche bei der Parteifinanzierung zur Folge hatte. Die Lösungsansätze sind dabei sehr unterschiedlich, meist werden die Parteien aber verpflichtet, private Spenden ab einem gewissen Betrag offenzulegen (z.B. Deutschland ab 10'000 Euro, Frankreich bereits ab 150 Euro). In der Schweiz hingegen gibt es auf Bundesebene keine Gesetze zur Politikfinanzierung. Sowohl die Finanzierung der Parteien, als auch jene von Abstimmungs- und Wahlkampagnen sind gesetzlich in keiner Weise geregelt. Diese intransparente Situation erschwert es, die Wirksamkeit des politischen Wettbewerbs einzuschätzen und die Interessenbindungen der Parteien für die Stimmbürger ersichtlich zu machen.

Bezüglich der Transparenz der Politikfinanzierung auf Bundesebene besteht einzig die Vorschrift für Parlamentarier, ihre Interessenbindungen (wie Verwaltungsratsmandate oder Mitgliedschaften in Vereinsvorständen) in einem Interessenregister offenzulegen. Allerdings sind die Ratsmitglieder für die Vollständigkeit der Angaben selbst verantwortlich und eine systematische Überprüfung aller Meldungen ist gesetzlich nicht vorgesehen. Hinzu kommt, dass die Einkünfte aus den allfälligen Interessenbindungen nicht offengelegt werden müssen und somit nur darüber spekuliert werden kann, inwiefern die politische Meinung eines Parlamentariers von einer finanzstarken Interessengruppe abhängig ist.

3.2 Die Kantone Genf, Tessin und Neuenburg

Während auf nationaler Ebene nahezu vollständige Intransparenz herrscht, kennen zwei Kantone gesetzliche Regelungen zur Offenlegung der Parteifinanzen: der Kanton Tessin und der Kan-

¹²⁹ Neue Zürcher Zeitung: *Bundesrat will kein Gesetz*, <http://www.nzz.ch/schweiz/bundesrat-will-kein-gesetz-1.18423523>, 12.11.14.

ton Genf. Im Kanton Genf sind alle politischen Parteien, Gruppierungen oder Vereinigungen, die sich mit einer Kandidatenliste an Wahlen beteiligen oder anlässlich von Abstimmungen eine Stellungnahme abgeben, verpflichtet, jährlich der zuständigen Behörde (service des votations et élections) ihre Rechnungen zu präsentieren und die Liste ihrer Spender bekanntzugeben. Anonyme Spenden sind gänzlich verboten. Die Jahresrechnung sowie die Spenderliste müssen durch einen anerkannten Treuhänder überprüft und beglaubigt werden. Sie stehen allen im Kanton Genf Wahlberechtigten zur Einsicht offen. Bei Missachtung dieser Vorschriften werden den betreffenden politischen Gruppierungen die staatlichen Beiträge gestrichen.¹³⁰

Der Kanton Tessin verfügt über zwei Transparenzvorschriften: Die jährlichen Angabe von Spenden und Identität der Spender bei Parteien und politischen Bewegungen und die Angabe dieser Informationen jeweils 30 Tage vor dem Urnengang bei Wahl- und Abstimmungskampagnen. In beiden Fällen werden die Informationen unverzüglich im Amtsblatt veröffentlicht. Bei den jährlichen Angaben der Parteien und politischen Bewegungen müssen Betrag und Identität der Spender bei Spenden über 10'000 Franken gemacht werden. Bei Zuwiderhandlungen können die staatlichen Beiträge an diese Gruppen ganz oder teilweise ausgesetzt werden. Bei Wahl- und Abstimmungskampagnen müssen Spenden und Identität der Spender ab 5000 Franken deklariert werden, wobei Zuwiderhandlungen mit einer Busse von bis zu 7000 Franken geahndet werden können.¹³¹ Ursprünglich war bei Wahl- und Abstimmungskampagnen auch eine Spendenobergrenze von 50'000 Franken vorgesehen, was aber vom Bundesgericht als verfassungswidrig eingestuft wurde.¹³²

Als Reaktion auf den Bericht der GRECO hat auch der Kanton Neuenburg eine neue Regelung zur Offenlegung der Parteienfinanzierung eingeführt. Bis anhin waren die Parteien bereits gehalten, ihre Rechnungen jährlich offenzulegen, um die gesetzlichen Vergütungen des Kantonsparlaments zu erhalten. Künftig müssen nun zusätzlich Spenden an politische Parteien gemeldet werden. Bei Parteien und Kandidaten sowie Abstimmungs-, Initiativ- und Referendumskomitees müssen Spenden ab 5000 Franken und die Namen der Spender angegeben werden. Diese Spenden- und Spenderlisten sind in der Kantonskanzlei frei einsehbar.¹³³

4. Ruf nach Transparenz

In der Tat liegt es in der Natur des schweizerischen Milizsystems, dass Parlamentarier und Parlamentarierinnen mit verschiedenen Interessen, unter anderem denjenigen ihres Berufsstandes, verflochten sind. Die im Idealfall ausgewogene Vertretung von verschiedenen Berufsgruppen soll zusätzliches Wissen einbringen und einen Interessenausgleich ermöglichen. Dennoch sind die Politiker in unserem demokratischen System in erster Linie ihren Wählern verpflichtet. Im Interesse der Bürger und Bürgerinnen, ihres Vertrauens in das politische System und der demokratischen Legitimität politischer Entscheidungen ist es deswegen angebracht und notwendig, dass allfällige Interessenbindungen offen und transparent dargelegt werden. Nur so werden mögliche Interessenkonflikte ersichtlich und für Politiker wird es schwieriger, private Interessen gegenüber

¹³⁰ Art. 29A Loi sur l'exercice des droits publics (LEDP); Art 4A, 4B, 4C, 4D Règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques (REDP).

¹³¹ Art. 114, 115 Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP).

¹³² BGE 125 I 441, E. 3a-b.

¹³³ GRECO 2013 (Fn 26), S. 8.

dem Wählerinteresse zu bevorzugen. Gleiches gilt bei Parteien, die ihre Meinungen und Positionen von dem Willen finanzstarker Interessensgruppen abhängig machen können, ohne dafür von ihren Wählern abgestraft zu werden.

4.1 Internationaler Druck

Der Handlungsbedarf der Schweiz diesbezüglich wird international thematisiert. Mehrere internationale Organisationen halten die Schweiz immer wieder dazu an, die Politikfinanzierung zu regeln. So empfiehlt die OSZE der Schweiz, Vorschriften zu einer Offenlegung der Finanzen von Parteien und anderen politischen Zusammenschlüssen zu prüfen.¹³⁴ Ebenso hat der Bundesrat im Jahr 2003 die Empfehlungen des Europarates gegen Korruption bei der Finanzierung von Parteien und Wahlkämpfen unterzeichnet, welche auch einschlägige Transparenzvorschriften festhalten.¹³⁵ Durch die Berichterstattung der vom Europarat eingesetzten Group d'Etat contre la corruption (GRECO), die 2003 erstmals durchgeführt wurde, wurde die Debatte um das Problem der fehlenden Transparenz in der Schweizer Politikfinanzierung weiter angefacht. Während viele der von der GRECO angeprangerten Defizite in den letzten Jahren verbessert wurden, wurde im Bereich der Politikfinanzierung in der Schweiz bis anhin noch nichts unternommen. Obwohl die regelmässigen Berichte der GRECO das Problem der undurchsichtigen Politikfinanzierung immer wieder betonen, blieb der Bundesrat in diesem Bereich untätig. 2012 beorderte er stattdessen zwei Bundesräte zur GRECO, um dieser die Besonderheiten des Schweizer Systems und die daraus resultierende Notwendigkeit der Intransparenz nahezulegen.¹³⁶ Doch trotz dieses Treffens verurteilte auch der jüngste Bericht der GRECO vom November 2013 das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für eine bessere Transparenz in der Schweizer Politiklandschaft wieder stark.

4.2 Nationale Initiativen

Nicht nur international, sondern auch national steigt der Druck, etwas gegen die Intransparenz des Schweizer Politsystems zu unternehmen. So ist die Problematik der Politikfinanzierung bereits seit 1964 immer wieder Gegenstand von Vorstössen im Parlament.¹³⁷ Durch die Berichterstattung der GRECO gewann die Debatte auf nationaler Ebene weiter an Aufmerksamkeit. Allerdings blieben auch hier die Bemühungen, Transparenz in der Politikfinanzierung zu fördern, bis anhin erfolglos. So scheiterte beispielsweise die parlamentarische Initiative von Andy Tschümperlin (SP), welche die Offenlegung der Politikereinkünfte forderte, im März 2012 mit 96 gegen 84 Stimmen im Nationalrat. Etwas erfolgreicher war die 2012 von CVP-Politiker Urs Schwaller angeregte Motion der staatspolitischen Kommission des Ständerats zur Transparenz bei Abstimmungskampagnen. Zum Erstaunen vieler kam diese im Ständerat durch, scheiterte jedoch im

¹³⁴ Organisation for Security and Cooperation in Europe/Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE/ODIHR: *Swiss Confederation, Federal Elections 21 October 2007, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*, 03.04.2008, S. 7, abrufbar unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/switzerland/31390?download=true>.

¹³⁵ Auch wenn diese Empfehlungen rechtlich unverbindlich sind, wurden sie zumindest von den Aussenministern der Mitgliedstaaten unterzeichnet und erhalten damit eine erhöhte Legitimität.

¹³⁶ Neue Zürcher Zeitung: *Bundesrat verteidigt die Intransparenz bei der Schweizer Parteifinanzierung*, <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/bundesrat-verteidigt-die-intransparenzbei-den-schweizer-partEIFINANZEN-1.18045585>, 13.03.13.

¹³⁷ Gernet (Fn 121), S. 103 ff.

Nationalrat. Eine Volksinitiative mit gleichem Inhalt von Lukas Reimann (SVP) und der Piratenpartei scheiterte im Dezember 2012 bereits beim Sammeln der nötigen Unterschriften.¹³⁸

Auch auf kantonaler Ebene vermochte sich die Forderung nach mehr Transparenz noch nicht durchzusetzen. In den Kantonen Solothurn, Basel Landschaft und Aargau wurde von den Jungsozialisten (Juso) in den vergangenen zwei Jahren jeweils eine Initiative zur Offenlegung der Politikfinanzierung lanciert. Allerdings blieben sie bis anhin ohne Erfolg. In Solothurn scheiterte die Initiative im Oktober 2013 bereits bei der Unterschriftensammlung, der Kanton Baselland lehnte das Stimmvolk die Initiative im Juni 2013 ab, im Kanton Aargau wurde die Initiative 2012 erfolgreich eingereicht, jedoch im September 2014 knapp abgelehnt.¹³⁹

Die negativen Entscheide auf nationaler als auch auf kantonaler Ebene sind überraschend. Glaubt man den Ergebnissen einer Untersuchung des Forschungsprogramms UNIVOX von 2007, so sprechen sich 87 Prozent der befragten Stimmberechtigten dafür aus, dass die Herkunft der Gelder für Abstimmungskampagnen offen gelegt werden soll.¹⁴⁰ Ebenso fördert die Analyse der in der Online-Wahlhilfe Smartvote von Kandidaten gemachten Angaben einen interessanten Befund zu Tage: sechs der acht grossen Schweizer Parteien sprechen sich für Transparenz aus.

Die Brisanz dieses hochaktuellen Themas ist also gleichermassen gross wie der Erfolg der Transparenzforderung bisher bescheiden war. Angesichts der Transparenzbefürworter aus verschiedensten politischen Ecken ist allerdings zu hoffen, dass sich in naher Zukunft auch im Parlament eine Mehrheit von deren Wichtigkeit für die Demokratie überzeugen lässt. Bis aber eine entsprechende Regelung in Kraft gesetzt ist, bleiben die finanziellen Interessenbindungen von Parteien, Politikern und Wahl- und Abstimmungskomitees weiterhin im Dunkeln.

Dabei geht es bei einer solchen Regelung nicht darum, private Spenden zu unterbinden oder zu bestrafen. Im Gegenteil: im herrschenden Milizsystem ist es wichtig und richtig, dass sich Private in der Politik engagieren. Besonders hohe Spenden aber können zu Abhängigkeiten und Interessenkonflikten führen. Damit sich die Wählerschaft, aber auch die Spender und die Politiker selbst, über diese möglichen Abhängigkeiten bewusst werden können, braucht es eine Offenlegungspflicht. Es gibt keinen Grund, den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern diese wichtigen Informationen vorzuenthalten.

Die Forderungen von Transparency International Schweiz

- Die Offenlegung der Spenden an Parteien, National- und Ständeratskandidaten sowie an Wahl- und Abstimmungskomitees ab einem bestimmten Betrag (beispielsweise CHF 5'000).
- Die Festlegung einer Spendenobergrenze für Einzelpersonen und Unternehmen bei Spenden an Parteien.

¹³⁸ Neue Zürcher Zeitung: *Transparenz-Initiative ist gescheitert*, <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/transparenz-initiative-ist-definitiv-gescheitert-1.17871023>, 05.12.12.

¹³⁹ Neue Zürcher Zeitung: *Aargauer Politiker müssen Finanzen nicht offenlegen*, <http://www.nzz.ch/schweiz/abstimmungen/aargauer-politiker-muessen-finanzen-nicht-offenlegen-1.18392560>, 28.09.14.

¹⁴⁰ Gfs-zürich: *UNIVOX II B direktdemokratische Einrichtungen 2006/2007*, Trendbericht, abrufbar unter: <http://www.gfs-zh.ch/?pid=195>.

- Eine transparente Rechnungslegung der nationalen und kantonalen Parteien sowie der Wahl- und Abstimmungskomitees.
- Das Festlegen einer Ausgabenobergrenze für Wahlen und Abstimmungen.
- Die Einhaltung dieser Vorschriften muss durch eine unabhängige Kontrollinstanz überprüft werden, welche die Kompetenz hat, bei Verstößen Sanktionen zu erlassen.
- Die jährliche Aktualisierung des Registers der Interessenbindungen von Parlamentsmitgliedern und die Überprüfung der Vollständigkeit der Angaben; die Offenlegung der Nebeneinkünfte sowie Geschenke und sonstigen Entschädigungen, die mit dem politischen Mandat zusammenhängen.

II. Privatwirtschaft

Zwischen 2008 und 2011 ermittelte die Bundesanwaltschaft gegen die Alstom Network Schweiz AG, eine Schweizer Tochtergesellschaft des Industriekonzerns Alstom AS (Frankreich). Die Strafuntersuchung deckte auf, dass von Alstom eingesetzte Berater ausländische Entscheidungsträger in Lettland, Tunesien und Malaysia mit Schmiergeld bestochen hatten, um die Vergabe von Aufträgen zu beeinflussen. Neben dem verantwortlichen Compliance-Manager wurde auch ein Verfahren gegen das Unternehmen Alstom Network Schweiz AG eröffnet. Zur Debatte stand die Anwendung der sogenannten Unternehmensstrafbarkeit, laut der ein Unternehmen für Handlungen seiner Angestellten mitverantwortlich ist, wenn es nicht alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehrungen getroffen hat, um die Straftat zu verhindern. Die Schweizer Tochtergesellschaft von Alstom wurde schliesslich zu 2,5 Millionen Franken Busse und einer Ersatzforderung von 36,4 Millionen Franken verurteilt, da sie zwar über intern geltende Compliance-Regeln verfügte, diese aber nicht konsequent umgesetzt und dadurch die Bestechungszahlungen ihrer Berater nicht wirksam verhindert hatte.¹⁴¹

1. Einleitung

Die Schweizer Wirtschaft gehört seit Anfang des 20. Jahrhunderts zu den stabilsten Volkswirtschaften der Welt.¹⁴² Berechnet nach dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) gehört die Schweiz zu den zwanzig grössten Volkswirtschaften und nach dem BIP pro Kopf berechnet lag sie 2012 sogar auf Platz vier aller von der Weltbank erfassten Länder.¹⁴³ Die Schweizer Wirtschaft ist hochgradig mit dem Weltmarkt vernetzt. Von den 300'000 in der Schweiz registrierten Unternehmen exportieren 36'000 – oder 12 % – ihre Güter und Dienstleistungen ins Ausland, wobei die EU als Destination von 68 % aller Schweizer Exporte, die USA (knapp 8 %), China (3,6 %), Japan (2,6%) und Indien (1 %) die wichtigsten Handelspartner darstellen.¹⁴⁴ Den Hauptanteil von über 99,6 % aller Schweizer Unternehmen stellen die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).¹⁴⁵

Korruption verschont keine der vielfachen Anspruchsgruppen von Unternehmen. Denn durch die effizientere und strengere Korruptionsbekämpfung im öffentlichen Sektor werden die kommerziellen „Gewinne“, die sich ein Unternehmen durch Bestechung oder Schmiergeldzahlung erhofft, durch die Kosten der Nichtkonformität zunichte gemacht. Die finanziellen Sanktionen für Unternehmen, die in öffentliche Korruptionsfälle verwickelt sind, können enorm hoch ausfallen, wie

¹⁴¹ Vgl. Medienmitteilung der Bundesanwaltschaft vom 22.11.11, *Strafverfahren gegen Alstom-Gesellschaften abgeschlossen*, abrufbar unter: <https://www.news.admin.ch/message/?lang=de&msg-id=42300>.

¹⁴² Vgl. TI Schweiz (Fn 108), S. 207.

¹⁴³ Datenbank der Weltbank abrufbar unter: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>, zum BIP in der Schweiz siehe Informationen des Bundesamts für Statistik, abrufbar unter: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/01.html>.

¹⁴⁴ OECD-Bericht Phase 3 (Fn 18), S. 8.

¹⁴⁵ TI Schweiz (Fn 108), S. 208.

das Beispiel von Siemens zeigt, die wegen systematischer Korruptionspraktiken zu insgesamt rund einer Milliarde US-Dollar verurteilt wurde.¹⁴⁶

Zudem bergen korrupte Machenschaften operative Risiken für ein Unternehmen, indem sie zu schwerwiegenden Dysfunktionen führen können. Besteht beispielsweise eine zweideutige Unternehmenskultur in Korruptionsfragen oder fehlt ein effizientes Managementsystem, so steigt die Wahrscheinlichkeit für interne finanzielle Betrügereien, welche sich wiederum auf Lieferanten und weitere Geschäftspartner ausweiten können. Korruption untergräbt in ihrer Konsequenz also die Effizienz und Nachhaltigkeit eines Unternehmens. Ein Unternehmen, das durch ungenügende Governance im Bereich der Korruptionsbekämpfung unlautere Methoden begünstigt – oder zumindest nicht effizient vermindert – geht so das Risiko ein, seine „license to operate“ und seine Glaubwürdigkeit gegenüber den öffentlichen Märkten und seinen Kunden zu verlieren. Aufgedeckte Korruptionsskandale schädigen aufgrund der in Frage gestellten Integrität das Image eines Unternehmens erheblich. Einen solchen Reputationsschaden zu korrigieren und im Markt wieder Fuss zu fassen, kann ein Unternehmen sehr teuer zu stehen kommen.¹⁴⁷

2. Korruptionsrisiken in der Privatwirtschaft

Die Privatwirtschaft kann auf sehr unterschiedliche Art und Weise in korrupte Vorgänge involviert sein. Aufgrund unklarer Geschäftsgrundsätze und herrschender Intransparenz in der Privatwirtschaft sind korrupte Handlungen wie die aktive und passive Bestechung bei Unternehmen häufig anzutreffen.¹⁴⁸ Neben diesen unternehmensinternen Korruptionsrisiken bergen vor allem die Aussenhandelsverflechtungen, die im Zuge der Globalisierung stetig zugenommen haben, eine erhebliche Korruptionsgefahr. Das Exportgeschäft und die Erschliessung ferner Exportmärkte gewinnen gerade für KMU immer mehr an Bedeutung, doch bieten sie auch einen fruchtbaren Nährboden für korrupte Praktiken.¹⁴⁹

2.1 Korruption im Unternehmen selbst

In den Unternehmen selbst liegen die Korruptionsrisiken oftmals in der Unklarheit der Geschäftspolitik begründet. Liegen keine klaren Richtlinien vor, öffnet dies einen Ermessensspielraum für die Mitarbeitenden eines Unternehmens; und wo dieser Spielraum bei geschäftlichen Entscheidungen gegeben ist, ist auch eine wichtige Bedingung für Korruption erfüllt: die Gelegenheit für korruptes Verhalten im Schatten der Intransparenz.

Ohne ein klares firmeninternes Anti-Korruptionsprogramm, zu dem auch eine Meldestelle und ein Whistleblowerschutz gehören sollten, können für Mitarbeiter Unsicherheiten im Umgang mit Bestechungs- oder Schmiergelder, (unverhältnismässigen) Geschenken oder Einladungen und dergleichen entstehen.¹⁵⁰ So ist es beispielsweise vorstellbar, dass ein Mitarbeiter, der durch

¹⁴⁶ Siehe oben Fn 9.

¹⁴⁷ Ethos / TI Schweiz (Fn 94), S. 8 f.

¹⁴⁸ Vgl. TI Schweiz (Fn 12), S. 45.

¹⁴⁹ Vgl. Becker, Katharina / Hauser, Christian / Kronthaler, Franz: *Korruptionsrisiken erfolgreich bekämpfen - Strategien für international tätige Unternehmen*, Chur 2012, S.5, abrufbar unter: http://www.htwchur.ch/fileadmin/user_upload/institute/SIFE/3_Forschungsthemen/Internationalisierung/IFBI_Leitfaden_Korruptionsrisiken_HTW_dt.pdf.pdf.

¹⁵⁰ Vgl. dazu TI Schweiz (Fn 2).

Bestechung einen einträglichen Auftrag erlangen könnte, Repressalien seitens der Unternehmensführung fürchtet, sollte er das Geschäft wegen seiner unlauteren Umstände nicht abschliessen. Solche Unklarheiten stellen also ein Risikobereich im Unternehmen selbst dar und entsprechend ist die Ausformulierung und erfolgreiche Implementierung eines effektiven Anti-Korruptionsprogramms für das Unternehmen von grösster Bedeutung.

2.2 Transnationalität als Korruptionsrisiko

Einem erheblichen Korruptionsrisiko sind Schweizer Unternehmen bei Geschäftstätigkeiten im Ausland ausgesetzt. Laut dem „Bribe Payers Index“ (BPI) 2011¹⁵¹ von Transparency International, der die 28 grössten Volkswirtschaften hinsichtlich der Häufigkeit von Bestechungszahlungen durch inländische Unternehmen untersucht, sind Schweizer Unternehmen zwar neben den holländischen die am wenigsten korrupten. Das heisst: Schweizer Unternehmen zahlen im Ausland im internationalen Vergleich am seltensten Bestechungsgelder.¹⁵² Das bedeutet jedoch nicht, dass gar keine Korruptionshandlungen durch Schweizer Unternehmen vorgenommen werden: eine Untersuchung von Becker et al. zeigt, dass noch immer mehr als ein Fünftel der befragten Schweizer Unternehmen im Ausland Bestechungsgelder bezahlen.¹⁵³ Gleichzeitig sind sie der Korruption im Ausland regelmässig ausgesetzt: Jedes vierte Schweizer Unternehmen geht davon aus, dass es in den Jahren 2010 bis 2012 einen Auftrag eines staatlichen oder privaten Auftraggebers an einen Mitbewerber verloren hat, der diesen Auftrag nur mithilfe korrupter Machenschaften erhalten hat.¹⁵⁴ Von gut 40% der Schweizer Unternehmen werden im Ausland laut der Studie formelle Zahlungen erwartet. Weitere 3% der Unternehmen sagen aus, dass derartige Zahlungen zwar nicht von ihnen selbst, aber von in ihrem Auftrag handelnden Dritten – wie Agenten, Vermittlern oder Vertriebspartnern vor Ort – erwartet werden. Von den Unternehmen, die im Ausland mit korruptem Verhalten konfrontiert sind, leisten 56% selbst informelle Zahlungen und wenden dafür im Durchschnitt rund 5% ihres Umsatzes im jeweiligen Zielland auf.¹⁵⁵

Grundsätzlich sind jene Unternehmen häufig von Forderungen nach informellen Zahlungen betroffen, die in Kontakt zu ausländischen staatlichen Institutionen stehen, die ihre Machtposition gegenüber dem Unternehmen ausnützen können. So gibt jeweils gut die Hälfte der befragten Schweizer Unternehmen an, dass sie zur Erlangung von staatlichen Lizenzen oder Genehmigungen bei der Zollabfertigung sowie bei Kontrollen durch die Polizei oder andere staatliche Stellen aufgefordert werden, informelle Zahlungen zu leisten. Forderungen nach informellen Zahlungen erfolgen auch besonders oft im Zusammenhang mit Vertriebsaktivitäten. Mehr als zwei Drittel der betroffenen Schweizer Unternehmen geben an, dass bei der Auftragsvergabe durch privatwirtschaftliche Unternehmen informelle Zahlungen unter der Hand von ihnen erwartet würden. 55% der befragten Unternehmen bestätigen dies auch für die Vergabe öffentlicher Aufträge.¹⁵⁶

¹⁵¹ Transparency International: *Bribe Payers Index Report 2011*, abrufbar unter: <http://www.transparency.org/bpi2011/results>.

¹⁵² *Ibid.*, S. 5.

¹⁵³ Becker / Hauser / Kronthaler (Fn 149), S. 17 f.

¹⁵⁴ *Ibid.*, S. 18.

¹⁵⁵ *Ibid.*, S. 17 f.

¹⁵⁶ *Ibid.*, S. 17 f.

3. Rechtsgrundlagen

Über die letzten Jahre hinweg hat sich das Korruptionsstrafrecht in der Schweiz und anderen Ländern merklich verschärft.¹⁵⁷ Noch bis vor kurzem war Korruption in Form informeller Zahlungen von Schweizer Unternehmen im Ausland kaum mit rechtlichen Konsequenzen verbunden. Durch die internationale Sensibilisierung für das Thema und die Schaffung verschiedener Konventionen wurden die rechtlichen Konsequenzen bei korrupten Handlungen von Unternehmen ausgebaut. Für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen sind neben der Schweizer Gesetzgebung auch ausländische Gesetze wie die beiden einflussreichen Gesetzgebungen der USA und des Vereinigten Königreichs ausschlaggebend.

3.1 Internationale Konventionen

Während sich in den 90er Jahren die Korruption im Zuge der Globalisierung praktisch ohne Reglementierung ausbreiten konnte, gibt es heute eine Reihe von internationalen Instrumenten zur Bekämpfung von korrupten Praktiken.¹⁵⁸ Sowohl die OECD, der Europarat als auch die UNO haben rechtliche Massstäbe definiert, die von zahlreichen Staaten übernommen wurden (vgl. oben Teil A/II./1.). Auch die Schweiz hat sich zur Einhaltung der OECD-Konvention über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr,¹⁵⁹ dem Strafrechtsübereinkommen des Europarats¹⁶⁰ und der Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption¹⁶¹ verpflichtet. Ersteres brachte für die Privatwirtschaft zwei gesetzlich festgehaltene Neuerungen: einerseits wurde neu die aktive Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe gestellt (Art. 322^{septies} StGB) und zweitens sieht die Konvention die Verantwortlichkeit juristischer Personen vor (Art. 102 StGB). Auch das Strafrechtsübereinkommen hatte Auswirkungen auf die für die Privatwirtschaft relevante Gesetzgebung. So wurde als Konsequenz der Ratifizierung des Abkommens und der anschliessenden Schaffung von Art. 4a UWG (i.V.m. Art. 23 UWG) die aktive und passive Privatbestechung unter Strafe gestellt.

3.2 Gesetzgebung der USA und UK: FCPA und UK Bribery Act

Neben den internationalen Vorgaben und den nationalen Regelungen des StGB und UWG müssen sich international tätige Schweizer Unternehmen auch mit ausländischen Korruptionsregelungen wie dem FCPA oder dem UK Bribery Act befassen.¹⁶²

Der US-amerikanische Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) von 1977¹⁶³ ist für transnational tätige Schweizer Unternehmen von besonderer Bedeutung. Da der Anwendungsbereich des Gesetzes sehr weit gefasst ist, kann auch ein Schweizer Unternehmen basierend auf dem FCPA strafrechtlich verfolgt werden; zum Beispiel, wenn das Unternehmen an US-Börsen kotiert ist, wenn US-Dollar für fragliche Transaktionen verwendet wurden, wenn ein US-Bürger verdächtigt

¹⁵⁷ TI Schweiz (Fn 12), S. 45.

¹⁵⁸ Ethos / TI Schweiz (Fn 94), S. 6.

¹⁵⁹ SR 0.311.21.

¹⁶⁰ SR 0.311.55, mit Zusatzprotokoll (SR 0.311.551).

¹⁶¹ SR 0.311.56.

¹⁶² Vgl. Ethos / TI Schweiz (Fn 94), S.19 f.

¹⁶³ Abrufbar unter: <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/docs/fcpa-english.pdf>.

wird, in einen Korruptionsfall verwickelt zu sein, oder wenn Teile der korrupten Handlungen auf US-amerikanischem Boden durchgeführt wurden.¹⁶⁴

Nach dem FCPA werden Unternehmen strafrechtlich verfolgt, wenn sie ausländische Amtsträger im Zuge eines Geschäftsabschlusses oder der Verlängerung einer bestehenden Geschäftsbeziehung bestechen.¹⁶⁵ Die Sanktionen können Geldstrafen von bis zum Doppelten des durch die Bestechung erzielten Gewinns, Zivilstrafen oder Abschöpfung der unrechtmässigen Gewinne umfassen.¹⁶⁶ Ein Unternehmen kann auch für korrupte Handlungen von unabhängigen Dritten wie Agenten oder Vermittlern verantwortlich gemacht werden, wenn das besagte Unternehmen von den korrupten Handlungen wusste oder bei entsprechender Sorgfalt davon hätte wissen müssen.¹⁶⁷ Neben den Sanktionen gegen das Unternehmen sieht das Gesetz auch für die involvierten natürlichen Personen empfindliche Geld- und Haftstrafen vor.¹⁶⁸

Auf Grundlage des FCPA wurde beispielsweise gegen die in Basel ansässige Firma Panalpina, die unter anderem als Zoll-Agent für Ölfirmen in Nigeria zuständig war, 2007 eine Untersuchung eingeleitet. Eine US-Tochterfirma des Unternehmens stand unter Verdacht, Schmiergelder an nigerianische Beamte gezahlt zu haben. 2009 einigten sich die US-Behörden und der Konzern auf einen Vergleich mittels eines Deferred Prosecution Agreements, mit welchem die Firma zwar einer Verurteilung im eigentlichen Sinne entging, dafür aber über 80 Millionen Dollar an die US Behörden zahlen und sich ausserdem dazu verpflichten musste, ihre Compliance-Prozesse und -Massnahmen fortlaufend zu verbessern und dem US-Justizdepartement regelmässig Bericht über ihre Fortschritte zu erstatten.¹⁶⁹ Auch der Energiekonzern ABB musste wegen Verstosses gegen die Bestimmungen des FCPA 2010 im Rahmen eines Deferred Prosecution Agreements eine Strafe von insgesamt 58 Millionen Dollar zahlen, weil sich seine US-Tochtergesellschaft in Mexiko und im Iran durch Schmiergeldzahlungen Aufträge verschafft hatte.¹⁷⁰

2011 trat mit dem UK Bribery Act¹⁷¹ ein weiteres, strenges Antikorruptionsgesetz in Kraft. Dieses ist für Schweizer Unternehmen relevant, sobald sie geschäftlich in Grossbritannien tätig sind und ein Bestechungsdelikt zum Vorteil des Unternehmens begangen haben.¹⁷² Bei einer Verurteilung drohen Geldstrafen in unbeschränkter Höhe sowie Haftstrafen von bis zu zehn Jahren.¹⁷³ Durch das Inkrafttreten des UK Bribery Act hat der Bereich der Verantwortlichkeit von Unternehmen ein neues Kapitel begonnen. Das Gesetz sieht nämlich vor, dass Unternehmen dann verantwortlich sind, wenn eine mit dem Unternehmen verbundene Person ein Bestechungsdelikt

¹⁶⁴ Hoffmann, Rauno: *Der amerikanische Foreign Corrupt Practices Act und seine Anforderungen an schweizerische Unternehmen*, in: SZW/RSDA 1/2010, S. 22 ff.

¹⁶⁵ Ibid., S. 23 f.

¹⁶⁶ Ibid., S. 28.

¹⁶⁷ Ibid., S. 27 f.

¹⁶⁸ Becker / Hauser / Kronthaler (Fn 149), S. 11.

¹⁶⁹ Siehe Medienmitteilung Panalpina vom 04.11.10: *Panalpina erzielt Einigung im US Korruptionsverfahren*, abrufbar unter:

http://www.panalpina.ch/www/global/de/home/news_media/news_archive_folder/news_2010/10_11_04_foreign_corrupt_practices.html.

¹⁷⁰ Tages-Anzeiger: *Millionenstrafe für ABB wegen Korruption*,

<http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/Millionenstrafe-fuer-ABB-wegen-Korruption-/story/12875811>, 30.09.10.

¹⁷¹ Abrufbar unter: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga_20100023_en.pdf.

¹⁷² Ethos / TI Schweiz (Fn 94), S. 20

¹⁷³ Becker / Hauser / Kronthaler (Fn 149), S. 11.

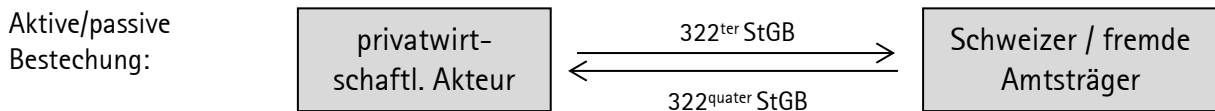
begeht und das Unternehmen nicht nachweisen kann, dass es über adäquate Massnahmen zur Korruptionsprävention verfügt.¹⁷⁴ Die Anforderungen an diese Massnahmen wurden vom Britischen Justizministerium in einem Leitfaden konkretisiert. Nicht nur der Sanktionenkatalog, sondern auch die Mechanismen des Leitfadens gelten für alle Unternehmen, die eine Verbindung zu Grossbritannien aufweisen, unabhängig davon, wo sich das Korruptionsdelikt zugetragen hat.¹⁷⁵

3.3 Die Schweizer Gesetzgebung

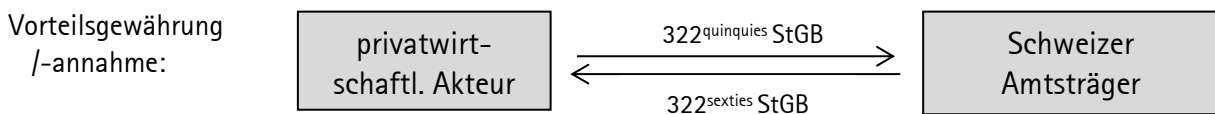
Die nationalen Gesetzesbestimmungen zur Handhabung von Korruption von Einzelpersonen der Privatwirtschaft finden sich in der Bestechung öffentlicher Amtsträger und der Bestechung im Privatsektor (siehe oben Teil A/II.). Begeht ein Angestellter eine korrupte Handlung für sich alleine und missachtet dabei die Gesetzesbestimmungen und die Anweisungen des Arbeitgebers, so muss er sich alleine für den entsprechenden Bestechungstatbestand verantworten. Handelt der Angestellte aber mit der impliziten oder expliziten Zustimmung seines Arbeitgebers, so ändert sich die Situation massgeblich. In diesem Fall kann seit 2003, als Folge der Ratifikation der OECD-Konvention, auch das Unternehmen rechtlich zur Verantwortung gezogen werden.

3.3.1 Relevante Tatbestände

Art. 322^{ter} – 322^{octies} StGB regeln die aktive wie die passive Bestechung öffentlicher Amtsträger im In- und Ausland.¹⁷⁶ Personen, die öffentlichen Amtsträgern einen nichtgebührenden Vorteil anbieten und Beamte, die im Austausch gegen einen solchen Vorteil eine pflichtwidrige Handlung oder Unterlassung vornehmen, werden in der Schweiz mit Haftstrafen bis zu fünf Jahren verurteilt.



Die Vorteilsgewährung und -annahme nach Art. ... und 322^{sexties}, welche die systematische „Klimapflege“ durch beispielsweise das Bezahlen von Schmiergeld regelt, ist hingegen nur bei inländischen, nicht aber bei ausländischen Amtsträgern untersagt und strafbar.¹⁷⁷



Im Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb wird die Korruption unter Privaten geregelt.¹⁷⁸ Gemäss Art. 4a UWG sind aktive wie passive Bestechung im Privatsektor unlauter und können auf dem zivilrechtlichen Klageweg geltend gemacht werden. Das bedeutet, dass es sich bei der Bestechung von Privaten im Gegensatz zur Bestechung öffentlicher Amtsträger um ein Antragsdelikt handelt und entsprechend nicht von Amtes wegen verfolgt wird. Allerdings soll

¹⁷⁴ Ethos / TI Schweiz (Fn 94), S. 20.

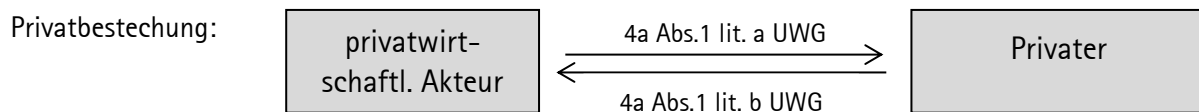
¹⁷⁵ Becker / Hauser / Kronthaler (Fn 149), S. 11, Ethos / TI Schweiz (Fn 94), S. 20.

¹⁷⁶ Von aktiver Bestechung ist die Rede, wenn man jemanden besticht. Die passive Bestechung betrifft jenen, der sich bestechen lässt, vgl. oben Teil A/II./2.1.

¹⁷⁷ Siehe. oben Teil A/II./2.1.3.

¹⁷⁸ Siehe oben Teil A/II./2.2

dies mit einer neuen Gesetzesgrundlage nun geändert werden. Der Bundesrat sieht in seinem Entwurf vor, dass die Privatbestechung neu im StGB festgehalten und als Officialdelikt eingestuft werden soll.¹⁷⁹



Jedes Bestechungsdelikt, das ganz oder teilweise (z.B. das Versprechen, das Angebot, das Verlangen oder die Annahme) in der Schweiz begangen wurde (Art. 3 StGB) oder bei dem mindestens ein Mittäter in der Schweiz handelte, fällt unter diese Gesetzesbestimmungen. Wenn das Bestechungsdelikt also beispielsweise aus einer Geldüberweisung besteht, ist der Akt rechtlich auch dann in der Schweiz begangen worden, wenn der Bestechende sich nur vorübergehend in der Schweiz aufhielt, die Überweisung aber in der Zeit seines Aufenthalts angeordnet hat.¹⁸⁰ Der Geltungsbereich der Bestechungsdelikte könnte sogar so ausgelegt werden, dass die Schweiz für Bestechungszahlungen auf Schweizer Bankkonten verantwortlich ist, unabhängig davon, ob der Bestochene oder der Bestechende in der Schweiz verweilt.¹⁸¹

3.3.2 Die Unternehmenshaftung

Ein Unternehmen ist nach Art. 102 StGB für eine korrupte Handlung eines Angestellten mitverantwortlich, wenn es „nicht alle erforderlichen zumutbaren organisatorischen Vorkehrungen getroffen hat, um eine solche Straftat zu verhindern“. Dem Art. 102 StGB sind alle juristischen Personen des Privatrechts, die juristischen Personen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der Gebietskörperschaften (Eidgenossenschaft, Kantone und Gemeinde) sowie Gesellschaften und Einzelunternehmen unterworfen.¹⁸² Mit Art. 102 StGB zur Unternehmenshaftung werden Anreize für die Geschäftsleitung und den Verwaltungsrat geschaffen, unternehmensinterne Anti-Korruptionsmassnahmen einzuführen und umzusetzen (vgl. sogleich Kapitel 4.).

Das Schweizer Recht nach Art. 102 StGB geht weiter als der UK Bribery Act, im dem Sinne, dass das Korruptionsdelikt nach Schweizer Recht nicht erfordert, dass das Delikt für das Unternehmen von Vorteil war. Gleichzeitig ist das Schweizer Recht in anderen Belangen harmloser. So sieht das Schweizer Recht beispielsweise eine Bussenobergrenze von fünf Millionen Franken für Unternehmen vor. Vergleicht man die Bussenobergrenze mit den Bussen, die in Deutschland oder den USA verhängt werden, fällt dies sehr milde aus. Weiter ist nach Art. 102 StGB das Unternehmen nicht für Taten verantwortlich, die von Drittpersonen ausserhalb des Unternehmens begangen werden, es sei denn, eine unternehmensinterne Person hat einen Dritten zum Bestechungsdelikt bewegt. In diesem Fall ist die im Unternehmen tätige Person als Mittelsmann, Mittäter, Anstifter oder Komplize am Delikt beteiligt. Bezüglich der Selektion von Drittpersonen verlangt das Schweizer Recht daher von Unternehmen eine qualifizierte Sorgfaltspflicht; unter anderem in Form einer Integritätsprüfung des Zwischenhändlers durch das Unternehmen.

¹⁷⁹ Siehe oben Fn 57.

¹⁸⁰ Ethos / TI Schweiz (Fn 94), S. 21.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Ibid., S. 20.

Die Unternehmungshaftung von Art. 102 StGB kommt zur Anwendung, wenn der Ort, wo die organisatorischen Defizite aufgetreten sind, sich in der Schweiz befindet.¹⁸³ Dies ist im Normalfall der Hauptsitz des Unternehmens.

4. Massnahmen gegen Korruption in der Privatwirtschaft

Transparenz in der Unternehmenskommunikation und ein angemessener Umgang mit Risiken sind essenziell für die Bekämpfung von Korruption in der Privatwirtschaft. Beides findet sich in einer erfolgreichen „Corporate Governance (CG)“ wieder. „Unter dem Begriff «Corporate Governance» ist die Gesamtheit der auf das Aktionärsinteresse ausgerichteten Grundsätze, die unter Wahrung von Entscheidungsfähigkeit und Effizienz auf der obersten Unternehmensebene Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle anstreben, zu verstehen.“¹⁸⁴

Grundsätzlich gilt es im schweizerischen System in Bezug auf CG-Vorschriften zwischen zwei Ebenen zu unterscheiden: Regulierung und Selbstregulierung. In der Schweiz bleibt der Staat hinsichtlich der Regulierung von CG-Prinzipien nach wie vor eher zurückhaltend und greift in der Regel erst ein, wenn konkrete Gesetzesverletzungen vorliegen und der Wirtschaftssektor nicht selbst aktiv wird. Das Schweizer System steht generell für eine sehr geringe Reglementierungsdichte und somit für eine liberale Gesetzesordnung in Bezug auf die Privatwirtschaft. Dennoch ist Korruption in der Schweiz im internationalen Vergleich im Unternehmenssektor allgemein wenig verbreitet, was auf die effiziente Rechtsanwendung und –durchsetzung der einzelnen rechtlichen Bestimmungen zurück zu führen ist.¹⁸⁵

4.1 Staatliche Regulierung

In der Schweiz gibt es verschiedene gesetzliche Bestimmungen, welche die Transparenz der Aktivitäten des Unternehmenssektors gewährleisten sollen. Die Anforderungen an die Transparenz hängen von der Rechtsform des Unternehmens, der Grösse der Gesellschaft und der Branchenzugehörigkeit ab.¹⁸⁶

4.1.1 Transparenzvorschriften im Gesetz

Um dem Mindestmass an Transparenz zu entsprechen, müssen sich alle Gesellschaften bei ihrer Gründung zwingend ins Handelsregister eintragen.¹⁸⁷ Die Rechtsform und die zeichnungsberechtigten Personen müssen daraus immer ersichtlich sein, bei börsenkotierten Unternehmen (sogenannten Publikumsgesellschaften) und GmbHs muss zudem die Eigentümerstruktur des Unternehmens im Handelsregistereintrag aufgeführt werden.¹⁸⁸ Die Rechtssicherheit sowie der Schutz Dritter werden so im Rahmen der zwingenden Vorschriften des Zivilrechts gewährleistet.

¹⁸³ Ibid., S. 21.

¹⁸⁴ Definition gemäss SIX Exchange Regulations, abrufbar unter: http://www.six-exchange-regulation.com/obligations/governance_de.html.

¹⁸⁵ Ethos / TI Schweiz (Fn 94), S. 21.

¹⁸⁶ Ibid., S. 21f.

¹⁸⁷ Art. 1 Handelsregisterverordnung (HRegV), SR 221.411.

¹⁸⁸ Art. 43 ff und 71 ff. HRegV.

Der Begriff Corporate Governance wird im Schweizerischen Recht zwar nicht explizit erwähnt, einige CG-Prinzipien für Unternehmen finden sich aber dennoch im Rahmen des Gesetzes, insbesondere im Teil des Aktienrechts des Obligationenrechts (OR). Dieses enthält unter anderem Bestimmungen über die Konzern- und Kapitalstruktur, Rolle des Verwaltungsrats und jene der Aktionäre, die Finanzkontrolle und die Revisionsstelle (Art. 620 ff. OR). Für Publikumsgesellschaften gelten zudem erhöhte Transparenzvorschriften, da sie unter das Bundesgesetz über Börsen und Effekthandel (BEHG)¹⁸⁹ fallen. Die darin vorgeschriebenen Transparenzanforderungen werden in der Regel eingehalten, da eine Publikumsgesellschaft bei Widerhandlung durch die Börse verwarnt, gebüsst oder sogar dekodiert werden kann.

Als weiteren Aspekt zur Gewährleistung der Transparenz im Sinne der Corporate Governance gilt die Rechnungslegung. Die internationale Vernetzung von vielen Schweizer Unternehmen hat zur Folge, dass auch internationale Rechnungslegungsstandards in der Schweiz Anwendung finden. Für Unternehmen, die am Main Standard der SIX Swiss Exchange kotiert sind, gelten der International Financial Reporting Standard (IFRS)¹⁹⁰ und die United States Generally Accepted Accounting Principles (US GAAP)¹⁹¹ zwingend. Die darin festgehaltenen Regelungen über die Rechnungslegungsstandards sorgen für mehr Transparenz bezüglich der Verantwortlichkeit und der Nachhaltigkeit eines Unternehmens, indem sie klare Anweisungen zu einer ordentlichen Buchführung, dem Jahresabschluss und der Ausgestaltung der relevanten Organe eines Unternehmens vorgeben.¹⁹² Der grösste Teil der KMU hingegen orientiert sich für die Rechnungslegung indes lediglich an den in der Schweiz geltenden gesetzlichen Bestimmungen, das heisst am OR. Als Konsequenz besteht für private Unternehmen hinsichtlich der Information der Öffentlichkeit über ihre Verantwortlichkeit und Effizienz somit keine Pflicht, während börsenkotierte Unternehmen sich an die internationalen Standards halten müssen.

4.1.2 Aufsicht über Corporate Governance

Eine generelle und unabhängige Finanzaufsicht, welche die Aufsicht über sämtliche Schweizer Unternehmen ausübt, gibt es in der Schweiz nicht. Es bestehen aber dennoch gewisse Aufsichtsmechanismen, vor denen sich die Gesellschaften rechtfertigen müssen – diese sind allerdings sehr unterschiedlich ausgestaltet.

Publikumsgesellschaften und Gesellschaften ab einer bestimmten Grösse sind dazu verpflichtet, ihre Jahresrechnung durch eine unabhängige, sogenannte ordentliche Revisionsstelle prüfen zu lassen. Auch private Unternehmen müssen sich, wenn sie eine Revisionsstelle haben (was in der Regel der Fall ist), an gesetzliche Transparenzvorgaben halten, wenn sie einen Vorbehalt im Revisionsbericht vermeiden wollen. Finanzintermediäre wie Banken, Effekthändler und Versicherungen hingegen sind der Aufsicht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) unterstellt. Im Gegensatz zu anderen privaten Unternehmen wird der Finanzsektor also hinsichtlich der Etablierung und Einhaltung von Transparenzvorschriften staatlich kontrolliert.

¹⁸⁹ SR 954.1.

¹⁹⁰ Abrufbar unter: <http://www.ifrs.org/>.

¹⁹¹ Abrufbar unter: <http://usgaap.pro/>.

¹⁹² Vgl. Dazu Ernst&Young: *US GAAP versus IFRS, The basics*, November 2013, abrufbar unter: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-US-GAAP-vs-IFRS-the-basics-2013/\\$FILE/EY-US-GAAP-vs-IFRS-the-basics-2013.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-US-GAAP-vs-IFRS-the-basics-2013/$FILE/EY-US-GAAP-vs-IFRS-the-basics-2013.pdf).

Hinzu kommen die International Financial Reporting Standards (IFRS), die für die Publikumsgesellschaften gelten. Börsenkotierte Finanzintermediäre müssen dementsprechend sowohl den internationalen Standards entsprechen als auch die bestehenden Regelungen der FINMA berücksichtigen. Weiter sind Börsen und Effekthändler durch das Börsengesetz einer zusätzlichen Bewilligungspflicht und Aufsicht unterstellt. Diese basiert allerdings auf dem Prinzip der Selbstregulierung, folglich werden aufsichtsrechtliche Funktionen in verschiedenen Bereichen meist an Selbstregulierungsorganisationen delegiert.

Aufsichtsmechanismen über Corporate Governance		
Staatl. Überprüfung (FINMA)	→	Finanzintermediäre (Banken, Effekthändler, Versicherungen)
Keine (oder nur indirekte) staatl. Überprüfung	→	Publikumsgesellschaften und Gesellschaften ab einer gewissen Grösse (obligat. Überprüfung des Jahresberichts durch Revisionsstelle)
	→	Privatunternehmen (Überprüfung des Jahresberichts durch Revisionsstelle sofern vorhanden)
Internationale Standards (IFRS)	→	Publikumsgesellschaften (inkl. börsenkodierte Finanzintermediäre)

Neben der FINMA sind zudem die Institutionen der eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) und die eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK), die sich mit der Aufsicht über Unternehmen beschäftigen – allerdings nur indirekt. So kontrolliert die RAB die Zulassung von Unternehmen, die Revisionsdienstleistungen erbringen und beaufsichtigt die Revisionsstellen von Publikumsgesellschaften. Die ESBK hat die Aufsicht über die Spielbanken in der Schweiz.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Gesetzesbestimmungen im Bereich Corporate Governance in der Schweiz nicht sehr ausgeprägt sind. Dementsprechend gibt es, mit Ausnahme der FINMA, die den Finanz- und Versicherungssektor überwacht, keine staatliche Institution, die den Unternehmenssektor generell hinsichtlich der Transparenzvorschriften beaufsichtigt.

4.2 Selbstregulierung von Schweizer Unternehmen

Mit der Unternehmenshaftung von Art. 102 StGB schafft das Schweizer Strafrecht einen Anreiz für Unternehmen, sich eigene interne Regelungen aufzuerlegen. Die Selbstregulierung zur Sicherstellung der Einhaltung der Gesetze, auch „Compliance“ genannt, ist zwar nicht gesetzlich vorgeschrieben, ist aber für Unternehmen dennoch von Interesse, da es ansonsten bei einem Verstoß zur Rechenschaft gezogen wird. Korruption birgt aber nicht nur strafrechtliche und finanzielle Risiken für Unternehmen, sie hemmt auch die Nachhaltigkeit und Effizienz einer Gesellschaft und hinterlässt, sollten die Missstände aufgedeckt werden, enorme Reputationsschäden.¹⁹³ Kurzum: Ein Korruptionsskandal kann ein Unternehmen in eine existenzielle Krise stürzen, von der es sich nur langsam und mit viel Aufwand wieder erholt. Um das Korruptionsrisiko

¹⁹³ Ethos / TI Schweiz (Fn 94), S. 8 f.

zu vermindern und die dadurch entstehenden Schäden zu vermeiden, müssen Unternehmen somit über eigene wirksame Mechanismen zur Korruptionsprävention verfügen.¹⁹⁴

4.2.1 Compliance-Programme

Das Schweizer Recht gilt als sehr liberal und oft werden in den einzelnen Sektoren selber weitgehende Regeln bestimmt. Die Selbstregulierungen sind für Unternehmen rechtlich nicht verbindlich, das heisst ein Unternehmen kann für den Verstoss gegen solche Regeln nicht direkt gebüsst werden. Allerdings legen verschiedene solche „Compliance-Programme“ branchenübliche Mindeststandards fest, die beispielsweise relevant sind für die richterliche Einschätzung, ob ein Unternehmen alle notwendigen Sorgfaltspflichten eingehalten hat oder nicht. Dieser Umstand führt dazu, dass die Unternehmen zumindest indirekt gezwungen werden, die Regulierungen der Branche einzuhalten.

Auf internationaler Ebene gibt es diverse Initiativen, um die Unternehmen bei der Umsetzung einer wirkvollen Compliance zu unterstützen. Sie alle enthalten unverbindliche Richtlinien oder Ratschläge, wie Korruption in einer Branche oder im eigenen Betrieb nachhaltig vermindert werden kann. Vorreiterrolle im Gebiet der Unternehmensverantwortlichkeit übernahmen die USA, die als erstes ein solches detailliertes Compliance-Programm festgelegt, und in dem Leitfaden „Federal Sentencing Guidelines“¹⁹⁵ publiziert haben. Eine weitere bekannte Anti-Korruptionspublikation mit Hilfestellungen für die Implementierung wirksamer Compliance-Strukturen sind die „Business Principles for Countering Bribery“¹⁹⁶ von Transparency International, die unter anderem spezifisch für die Schweiz editiert und veröffentlicht wurden. Weitere Corporate Governance- respektive Compliance-Ratgeber sind die Publikationen „Partnering Against Corruption Initiative“¹⁹⁷ des World Economic Forum, die „Rules on Combating Corruption“¹⁹⁸ der internationalen Handelskammer oder der OECD-Leitfaden „Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance“¹⁹⁹ sowie das Online-Portal „Business Anti-Corruption Portal“²⁰⁰.

Weitere Selbstregulierungsinstrumente in der Schweiz sind der „Swiss Code of Best Practice“²⁰¹, der vom Wirtschaftsverband *economiesuisse* herausgegeben wird, sowie den SIX-Richtlinien der Schweizer Börse.²⁰² Grundsätzlich werden in diesen Bestimmungen allerdings lediglich diejenigen Verhaltensrichtlinien festgehalten, die von vielen Publikumsgesellschaften bereits praktiziert werden.

4.2.2 Massnahmen wirkungsvoller Compliance

Die Vermeidung eines Korruptionsskandals ist im eigenen Interesse der Unternehmen. Aus diesem Grund verfügen die meisten Gesellschaften über eigene interne Regelungen zur Corporate

¹⁹⁴ Becker, Katharina / Hauser, Christian / Kronthaler, Franz: *Auslandskorruption bei Schweizer Unternehmen*, in: Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik, 10/2012, S. 63 ff.

¹⁹⁵ Abrufbar unter: <http://www.usssc.gov/guidelines-manual/2013/2013-usssc-guidelines-manual>.

¹⁹⁶ Siehe oben Fn 52.

¹⁹⁷ Abrufbar unter: <http://www.weforum.org/community/partnering-against-corruption-initiative-0>.

¹⁹⁸ Siehe oben Fn 52.

¹⁹⁹ Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/44884389.pdf>.

²⁰⁰ Abrufbar unter: <http://www.business-anti-corruption.de/>.

²⁰¹ Abrufbar unter: http://www.economiesuisse.ch/de/PDF%20Download%20Files/swisscode_d_20140926.pdf.

²⁰² Abrufbar unter: http://www.six-exchange-regulation.com/admission_manual/06_16-DCG_de.pdf.

Governance. Eine effektive Good Governance beinhaltet strukturelle und inhaltliche Vorkehrungen sowie Massnahmen zur Prävention, zur Aufdeckung und zur Reaktion auf korrupte Handlungen. Daraus resultieren neun grundsätzliche Faktoren, die für eine wirkungsvolle Compliance unablässig sind: die Analyse der Korruptionsgefahren, das Bekenntnis der Unternehmensführung zur Korruptionsbekämpfung, Verhaltenskodizes (sogenannte Codes of Conduct), die Anpassung der unternehmensinternen Strukturen, Schulungen, ein Frühwarnsystem, Due Diligence, regelmässig durchgeführte Kontrollen und eine transparente Berichterstattung über die Anti-Korruptionsbemühungen und eventuelle Regelverstösse.²⁰³

1 - Analyse der Risikobereiche

Bevor ein Anti-Korruptionsprogramm formuliert werden kann, müssen in einem ersten Schritt die Korruptionsgefahren, welche die Integrität eines Unternehmens gefährden können, systematisch identifiziert und analysiert werden. Dabei können grob branchenspezifische (z.B. ungünstige Marktentwicklungen, geringe Margen etc.) und unternehmensspezifische Risiken (mangelnde Funktionentrennung im Unternehmen, geringe Löhne etc.) unterschieden werden. Die gewonnenen, allgemeinen Erkenntnisse erfordern im Anschluss spezifische Anpassungen je nach Weltregionen und Situationen, in denen ein Unternehmen tätig ist.

2 - Bekenntnis der Unternehmensführung zur Korruptionsbekämpfung

Geschäftsführung und der Verwaltungsrat haben bei der Korruptionsbekämpfung im Unternehmen eine Vorbildfunktion. Jedes Anti-Korruptions-Programm muss daher vorbehaltlos und unmissverständlich von oberster Stelle in Auftrag gegeben und dessen Inhalte von ihr praktiziert werden. Konkret bedeutet dies, dass sich die Unternehmensleitung zu einer konsequenten Ablehnung von Korruption bekennen und diese Haltung eindeutig und glaubwürdig vorleben muss. Kommt es zu einer Aufdeckung, ist eine konsequente Reaktion auf das Fehlverhalten zwingend, sei dies in Form von Abmahnungen, Aufhebungsverträgen oder Kündigungen.

3 - Codes of Conduct

Die „Codes of Conduct“ (CoC) sind seit der Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit für Unternehmen durch Art. 102 StGB im Jahr 2003 immer wichtiger geworden. Denn bei einer Verurteilung bemisst sich die Busse nicht nur nach dem angerichteten Schaden und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Unternehmens, sondern auch nach dem Umfang des Organisationsmangels.

Spezifische interne Verhaltenskodizes sollen die Mitarbeiter zur Einhaltung der Gesetze verpflichten. Dass vor der Formulierung eines CoC die unternehmensspezifischen Risiken identifiziert und analysiert werden, ist für die spätere Wirksamkeit des CoC von grösster Bedeutung.

In den CoCs werden meist Themen wie Interessenkonflikte, Bestechung, Korruption und Verhalten bei der Annahme und der Vergabe von Geschenken angesprochen. Zu den in der Praxis am häufigsten genutzten Massnahmen gehören die schriftliche Dokumentation sämtlicher Geschäftsvorgänge, das Vier-Augen-Prinzip bei Vertragsabschlüssen, die Überprüfung von Partnern auf deren Integrität vor einem Vertragsabschluss (vgl. „due dilligence“) sowie die konsequente

²⁰³ Falls nicht anders angegeben, gilt für die folgenden Ausführungen: vgl. HTW Chur (Fn 95), S. 22 ff., Ethos / TI Schweiz (Fn 94), S. 25 ff.

Verfolgung von Verstössen gegen Vorschriften. Bislang wenig verbreitet sind hingegen vertrauliche Anlaufstellen, regelmässige Mitarbeiterschulungen oder die systematische Personalrotation in korruptionsgefährdeten Unternehmensbereichen.²⁰⁴

Welche Präventionsmassnahmen im Kampf gegen die Korruption konkret ergriffen und umgesetzt werden, legen schweizerische Unternehmen jedoch selten offen. Entsprechend kann nur schwer beurteilt werden, inwieweit Instrumente zur Selbstregulierung wie zum Beispiel der Swiss Code of Best Practice angewendet und umgesetzt werden.²⁰⁵

Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Unternehmen einen CoC einführt, nimmt mit der Grösse des Unternehmens und bei hoher Risikoexposition zu. Die Gesellschaften des Swiss Market Index (SMI) bzw. die dreissig grössten schweizerischen Unternehmen verfügen beispielsweise über eine sehr wirksame Corporate Governance. Schwieriger ist es hingegen für kleinere Publikumsgesellschaften, denen meist die Ressourcen für einen effizienten Rechtsdienst fehlen.²⁰⁶

4 – Anpassung der unternehmensinternen Strukturen

Der Verwaltungsrat trägt die Verantwortung dafür, ob die anwendbaren Gesetze von den Mitarbeitenden eingehalten werden. Aus diesem Grund ist es für ihn von Interesse, für ein dem Unternehmen angepasstes internes Kontrollsystem und ein effizientes Compliance-Management zu sorgen. Die Unternehmensleitung muss daher adäquate finanzielle, personelle und materielle Ressourcen zur Verfügung stellen, um die Compliance-Prozesse, zu denen Erhebungs-, Beurteilungs-, Beratungs- und Überprüfungstätigkeiten gehören, wirksam in die Geschäftsstruktur mitzubauen zu können.²⁰⁷ Neben der Geschäftsleitung, die den Verwaltungsrat über die Wirksamkeit der Compliance-Bemühungen informiert, und dem Prüfungsausschuss (Audit Committee), der interne Kontrollen zur Aufdeckung von Korruptionsfällen durchführt (siehe *8 – Kontrolle und Sanktionen*), sollte ein Unternehmen jeweils einen Compliance-Verantwortlichen ernennen, der für die Umsetzung des Programmes verantwortlich ist.

5 – Schulung und Kommunikation

Damit die CoC wirksam werden können, ist es wichtig, diese zum Beispiel mittels regelmässigen Schulungen und Trainings den Mitarbeitenden und Führungskräften zu veranschaulichen. Dadurch wird sichergestellt, dass die Unternehmenspolitik bezüglich Korruptionsbekämpfung allen Angestellten ausreichend bekannt ist. Nach der Sensibilisierungsarbeit sollten Angestellte den CoC auch unterschreiben und damit bestätigen, dass sie dessen Inhalte verstanden haben und einhalten werden. Auch ein CoC speziell für Vertragspartner wie Lieferanten sollten formalisiert und von den Partnern unterzeichnet werden. KMU, die nicht in der Lage sind, einen solchen Aufwand zu stemmen, können sich zu Branchen- oder Regionsschulungen zusammenschliessen und damit die Kosten deutlich reduzieren.

²⁰⁴ Becker / Hauser / Kronthaler (Fn 199), S. 65.

²⁰⁵ TI Schweiz (Fn 108), S. 214, 217, 218.

²⁰⁶ Ibid., Becker / Hauser / Kronthaler (Fn 199), S. 65.

²⁰⁷ Economiesuisse: *Grundzüge eines wirksamen Compliance-Managements*, abrufbar unter: http://www.economiesuisse.ch/de/PDF%20Download%20Files/d_dp7_compliance.pdf.

6 - Meldesystem

Zentral für jedes Antikorruptionsprogramm ist der Aufbau eines Frühwarnsystems, das Korruptionsfälle oder andere Betrugsformen aufdecken kann. Damit wird ermöglicht, dass Probleme frühzeitig erkannt und gelöst werden können, bevor grössere Schäden für ein Unternehmen entstehen.²⁰⁸ Damit ein Alarmsystem funktionieren kann, muss den Angestellten klar sein, an wen sie sich richten können, sollten sie Regelverstösse beobachten. Organisatorisch kann die Anlaufstelle intern oder extern geregelt sein. In der Praxis bestehen Anlaufstellen meist aus einzelnen Vertrauenspersonen oder Rechtsanwälten (sogenannte Ombudsmannsysteme) oder spezialisierten internen IT-Systemen. Um Ressourcen zu sparen, können KMUs auch gemeinsame branchen- oder unternehmensübergreifenden Anlaufstellen anbieten.

Wie auch immer das Alarmsystem ausgestaltet ist, es muss auf jeden Fall unabhängig und vertraulich sein und dem Mitarbeitenden im Anzeigefall Anonymität gewährleisten, damit für ihn keine persönlichen Nachteile entstehen, wenn er seine Meldepflicht wahrnimmt.

7 - Due Diligence

Bei der Auswahl von Mitarbeitern und Geschäftspartnern gilt es, eine gewisse Sorgfaltspflicht („due diligence“) einzuhalten. Viele Unternehmen sind gerade für transnationale Aktivitäten darauf angewiesen, mit Vertriebspartnern, Agenten, Vermittlern oder Lieferanten zusammenzuarbeiten. Um das Korruptionsrisiko in diesem Bereich möglichst gering zu halten, ist eine sorgfältige Prüfung der Geschäftspartner notwendig. Eine solche Prüfung sollte unter anderem Aufschluss geben über die Eigentumsverhältnisse und die potentiellen Interessenkonflikte, die Organisationsstruktur oder die Reputation des möglichen Geschäftspartners.²⁰⁹ Letzteren zu einer Unterzeichnung der eigenen Firmenstandards bezüglich Korruptionsbekämpfung zu verpflichten, ist eine sinnvolle Ergänzung.

Due diligence endet nicht bei der Akquise von potentiellen Partnern. Die Sorgfaltspflicht erfordert ferner regelmässig wiederkehrendes Monitoring der bestehenden Partnerschaften und Recherchen zu den Rahmenbedingungen und Gegebenheiten in den Ländern, in denen das Unternehmen selbst, oder der potentielle Geschäftspartner aktiv sind. Dabei ist ganz konkret unter anderem auch das Entlohnungssystem so zu wählen, dass für Geschäftspartner keine Anreize zur Bestechung geschaffen werden. Es empfiehlt sich, für die Überprüfung der Geschäftspartner und der unternehmerischen Aktivitäten jemanden zu beauftragen, der nicht direkt am operativen Geschäft beteiligt ist. Entsprechend sollte die due diligence von einem Compliance Officer oder einem internen Auditor durchgeführt werden.²¹⁰

8 - Kontrolle und Sanktionen

Sobald die oben beschriebenen Punkte etabliert sind, muss deren Funktionieren und Einhaltung überprüft werden. Der Verwaltungsrat und insbesondere sein Prüfungsausschuss müssen den Umgang mit der Unbestechlichkeit in Geschäftsbelangen überwachen. Der Compliance-

²⁰⁸ Ethos / TI Schweiz (Fn 94), S. 32 f.

²⁰⁹ Eine ausführliche Auflistung von Checkpoints findet sich bei: BIAC (2009): *BIAC Experiences with Challenges to Anti-Bribery Associated with Hiring Intermediaries*, 2009, abrufbar unter: http://biac.org/policy_groups/anti-bribery-and-corruption/.

²¹⁰ Ibid.

Verantwortliche muss den Verwaltungsräten die sensibelsten Fälle direkt rapportieren können.²¹¹ Für die Kontrolle der Compliance-Massnahmen eignen sich unangekündigte, stichprobenartige Kontrollen, die von unabhängiger Seite durchgeführt werden. Ein weiteres wirkungsvolles Instrument ist die strikte Anwendung des Vier-Augen-Prinzips bei der Unterzeichnung von Verträgen. Die Kontrollmechanismen sollten sich neben dem Unternehmen und der Kontrollinstanz selbst auch auf die externen Partner wie Lieferanten oder Agenten erstrecken.

Wird ein Korruptionsfall aufgedeckt, müssen daraus entsprechende personelle und strukturelle Konsequenzen resultieren. Dies können arbeitsrechtliche Massnahmen wie eine Abmahnung, eine Suspendierung oder eine ordentliche Kündigung, oder eine Schadensersatzklage auf zivilrechtlicher Ebene sein. Die konsequente Durchsetzung vorgesehener Sanktionen ist von wesentlicher Bedeutung, da sie die Ernsthaftigkeit der unternehmensinternen Standards untermauert und gleichzeitig eine abschreckende Wirkung erzeugt und so die Hemmschwelle in Bezug auf Korruption erhöht.²¹²

9 - Transparente Berichterstattung und „country-by-country reporting“

Dass sowohl über die implementierten Anti-Korruptionsmassnahmen, wie auch über eventuelle Korruptionsfälle transparent berichtet wird, gehört zu jedem Anti-Korruptions-Programm. Dadurch wird gegenüber Investoren und der Öffentlichkeit Vertrauen geschaffen. Institutionelle Investoren gründen ihre Anlageentscheidungen zunehmend auf Umwelt-, Sozial- und Corporate-Governance Kriterien. Sie kümmern sich um die ökonomische, soziale und ökologische Leistung der Unternehmen, in die sie investieren. Fehlende Informationen können negativen Interpretationen oder Spekulationen den Weg ebnen.

Sehr wichtig für die Transparenz in der Berichterstattung bei international tätigen Unternehmen ist die Darstellung auf Länderbasis, das sogenannte „country-by-country reporting“ (CBCR). CBCR informiert mit branchenneutralen Kriterien, wie es um die Wirtschaftsleistung eines international aktiven Unternehmens in den jeweiligen Ländern steht. Zu den verwendeten Messgrößen gehören beispielsweise die Einkünfte, Investitionsausgaben, Einkommen vor Steuern, Einkommenssteuern und die Beiträge oder Spenden an die Gemeinschaft im jeweiligen Land.²¹³ Diese Informationen sind unter anderem wichtig, um in Erfahrung zu bringen, wieviel Steuern ein Unternehmen im entsprechenden Land zu zahlen hat oder welche Vereinbarungen zwischen Unternehmen und Regierung bestehen. Nur so können Unternehmen und Regierungen gleichermaßen von den Bürgern verantwortlich gemacht werden. In besonderem Masse wichtig ist das transparente CBCR in Entwicklungsländern, da gerade dort ausländische Unternehmen mit ihren Investitionen und ihrer Wirtschaftsleistung einen wesentlichen Beitrag zur (positiven) Entwicklung des Landes leisten können.²¹⁴

Untersuchungen von Transparency International zeigen, dass es um transparentes CBCR dramatisch schlecht steht: Auf einer Skala von 0 bis 100 schneidet rund die Hälfte hinsichtlich der

²¹¹ Ethos / TI Schweiz (Fn 94), S. 38.

²¹² Becker / Hauser / Kronthaler (Fn 149), S. 29.

²¹³ Transparency International: *Transparency in Corporate Reporting, Assessing the World's Largest Companies*, S. 26, abrufbar unter:
http://www.transparency.org/whatwedo/pub/transparency_in_corporate_reporting_assessing_the_worlds_largest_companies.

²¹⁴ Ibid.

Offenlegung ihrer internationalen Vergleichswerte mit einem Wert von unter 10 sehr schlecht ab. Und das bestklassierte Unternehmen erreichte gerade mal die Hälfte der maximalen Punktzahl.²¹⁵ Es besteht also noch viel Verbesserungspotential bei den Unternehmen wie auch bei den regulativen Standards für CBCR, welche nämlich lediglich verlangen, dass nur für das Grossunternehmen wesentliche Geschäftszweige oder Niederlassungen aufgeführt werden müssen.²¹⁶

²¹⁵ Ibid., S. 27-29.

²¹⁶ Ibid., S. 21.

III. Korruptionsgelder aus dem Umfeld von Potentaten

Die jüngsten Ereignisse im Zusammenhang mit dem Arabischen Frühling veranlassten die Schweiz in den Jahren 2011/2012, die Vermögenwerte der gestürzten Machthaber Ben Ali (Tunesien), Mubarak (Ägypten) und Gaddafi (Libyen) und von Personen aus ihrem politischen, familiären und geschäftlichen Umfeld einzufrieren.²¹⁷ Der Grund: bei den in der Schweiz gelagerten Vermögen handelte es sich möglicherweise um kriminell erlangte Vermögenswerte, die von den Despoten und ihnen nahestehenden Personen missbräuchlich erworben worden waren. Die Summe der gesperrten Gelder belief sich auf über 860 Millionen Franken, wobei rund 700 Millionen aus den Kreisen Hosni Mubaraks, 100 Millionen aus Libyen und gut 60 Millionen aus dem Umfeld des ehemaligen tunesischen Machthabers Ben Ali stammten.

Gegen Ende 2011 eröffnete die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) ein Verfahren gegen vier Schweizer Banken. Es wurde abgeklärt, ob im Zusammenhang mit der Annahme von Vermögenswerten der drei gestürzten Diktatoren ihre Sorge- und Meldepflicht verletzt wurden.²¹⁸ Weil sie die Herkunft der Gelder ungenügend überprüft hatten, wurden drei der Banken im Oktober 2013 von der FINMA sanktioniert.²¹⁹

Im Dezember 2013 beschloss der Bundesrat, die Sperrung der 760 Millionen Franken aus den Vermögen des Umfelds von Ben Ali und Mubarak um weitere drei Jahre zu verlängern, da die Herkunft der Gelder noch nicht einwandfrei geklärt ist.²²⁰ Tunesien und Ägypten pochen auf eine baldige Herausgabe der Gelder in Form der Rückerstattung der Vermögen an den jeweiligen Staat.²²¹

²¹⁷ EDA-Direktion für Völkerrecht: *Erläuternder Bericht zum Vorentwurf zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG)*, S. 7, abrufbar unter: http://www.admin.ch/ch/d/ogg/pc/documents/2259/SRVG_Erl.-Bericht_de.pdf.

²¹⁸ Tages-Anzeiger: *Finma eröffnet Verfahren gegen vier Banken wegen Potentatengeldern*, <http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/Finma-eroeffnet-Verfahren-gegen-vier-Banken-wegen-Potentatengeldern/story/28484725>, 10.11.11, Untersuchungsbericht der FINMA vom 10. November 2011, abrufbar unter: http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/bericht_pep-abkl%C3%A4rung_20111110_d.pdf.

²¹⁹ Handelszeitung: *Potentatengelder: drei Banken werden bestraft*, <http://www.handelszeitung.ch/unternehmen/potentatengelder-drei-banken-bestaft-513754>, 21.10.13.

²²⁰ Medienmitteilung des Bundesrates vom 18.12.13, abrufbar unter: <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=51477>.

²²¹ Tages-Anzeiger: *Bundesrat behält Potentatengelder weitere drei Jahre*, <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Bundesrat-behaelt-Potentatengelder-weitere-drei-Jahre/story/15653746>, 18.12.13.

1. Einleitung

Von Potentatengeldern spricht man, wenn sich Personen mit prominenten öffentlichen Funktionen (sog. politisch exponierte Personen, PEP) Vermögenswerte unrechtmässig aneignen. Diese Vermögenswerte stammen unter anderem aus korrupten Geschäften wie Bestechung, Amtsmissbrauch oder Veruntreuung.²²²

Als PEP gelten insbesondere Staats- und Regierungschefs, hohe Politiker und hohe Funktionäre in Verwaltung, Justiz, Militär und Parteien auf nationaler Ebene sowie Mitglieder der obersten Organe staatlicher Unternehmen von nationaler Bedeutung.²²³ Die unrechtmässig angeeigneten Gelder werden von den PEP häufig im Ausland deponiert, oft in internationalen Finanzzentren.²²⁴ Schätzungen der OECD zufolge bewegen sich die illegalen Finanzflüsse aus Entwicklungsländern insgesamt im Rahmen von 850 Milliarden US-Dollar pro Jahr.²²⁵ Davon sind schätzungsweise 20 bis 40 Milliarden US-Dollar von PEP unrechtmässig angeeignete Vermögenswerte.²²⁶ Der Schweizer Finanzplatz stellt für solche grenzüberschreitenden Vermögen eine wichtige Destination dar.²²⁷

2. Auswirkungen

2.1 Nachteile für das Herkunftsland

Korrumpierte Gelder, die von Potentaten und anderen PEP ins Ausland geschafft werden, stellen die Herkunftsländer vor existenzielle Schwierigkeiten. So untergräbt die Bereicherung eines Potentaten unter anderem die Rechtsstaatlichkeit des Herkunftslandes. Fließen die Vermögenswerte des Landes systematisch in die Taschen politisch exponierter Personen, so leidet das Vertrauen in den Rechtsstaat massiv – sowohl das der Gesellschaft, als auch jenes der Investoren. So zeigen Studien, dass das Entwicklungspotenzial eines Landes massgeblich von der Qualität der staatlichen Institutionen abhängig ist.²²⁸ Denn mangelnde Rechtssicherheit schreckt nicht nur die in-

²²² Vgl. Financial Action Task Force, FATF: *FATF Report, Laundering the Proceeds of Corruption*, S. 23, abrufbar unter: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Laundering%20the%20Proceeds%20of%20Corruption.pdf>, Transparency International Schweiz: *Finanzplatz Schweiz - Glossar durch den Finanzdschungel: Ausgewählte Begriffe, Akteure und Zusammenhänge*, abrufbar unter: <http://www.transparency.ch/finanzplatz/>.

²²³ Art. 2 lit. b Ziff. 1 RuVG.

²²⁴ Vgl. FATF (Fn 222), S. 23, TI Schweiz (Fn 222).

²²⁵ Vgl. Bericht des Bundesrates vom 04.04.12, *Vor- und Nachteile von Informationsabkommen mit Entwicklungsländern*, S. 7, abrufbar unter: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/02572/?lang=de>.

²²⁶ Siehe dazu <http://star.worldbank.org/star/publication/few-and-far-hard-facts-stolen-asset-recovery>.

²²⁷ Vgl. Schweizerische Bankenvereinigung Swissbanking: *Das Schweizer Vermögensverwaltungsgeschäft, Eine Bestandesaufnahme und Entwicklungstrends*, S. 4, abrufbar unter: <http://www.swissbanking.org/20110107-bro-vermoegensverwaltungsgeschaeft-rva.pdf>, Swissbanking / Boston Consulting Group, BCG: *Banking im Wandel – Zukunftsperspektiven für Banken in der Schweiz, Gemeinsame Studie der Schweizerischen Bankiervereinigung und The Boston Consulting Group zum Bankenplatz Schweiz*, S. 33 ff., abrufbar unter: http://www.swissbanking.org/20110912-2000-bro-bankenstudie_def_web_d-cwe.pdf.

²²⁸ Vgl. Cabrales, Antonio / Hauk, Esther, *The Quality of Political Institutions and the Curse of Natural Resources*, in: *The Economic Journal*, Vol. 121, S. 58, Leite, Carlos / Weidmann, Jens: *Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth*, S. 31, abrufbar unter: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9985.pdf>, Mehlum, Halvor / Moene, Karl / Torvik, Ragnar, *Institutions and the Resource Curse*, in: *The Economic Journal*, Vol. 116, S. 16.

ländischen, sondern auch die ausländischen Investoren ab und verhindert so ein langfristiges Wirtschaftswachstum.²²⁹ Fließen dennoch ausländische Investitionen ins Herkunftsland der Potentatengelder, können auch diese aufgrund der korrumpierten Rechtsstaatlichkeit kaum zur Steigerung des Lebensstandards der Bevölkerung beitragen.

Werden öffentliche Gelder von Potentaten und anderen PEP veruntreut, leiden darunter wichtige lokale Entwicklungsfaktoren wie beispielsweise die Bildung oder die Infrastruktur. Die privaten Ausgaben von Potentaten haben einen viel geringeren Effekt auf das Wirtschaftswachstum eines Landes, als dies öffentliche Ausgaben für Bildung, Agrikultur, Gesundheit oder Infrastruktur hätten.²³⁰ Ein Beispiel: Die 5 bis 6 Milliarden US-Dollar, welche der korrupte kongolesische Ex-Präsident Mobutu während seiner Regentschaft schätzungsweise veruntreut hatte, überstiegen die staatlichen Ausgaben für das Gesundheitssystem um das Hundertfache. Und das in einem Land, wo die Lebenserwartung bis heute unter 60 Jahren liegt.²³¹ Hinzu kommt, dass die Ärmsten der Gesellschaft am meisten unter den Folgen von Korruption leiden, unter anderem weil ihnen der Zugang zu elementaren Gütern wie etwa Nahrungsmitteln, Gesundheitsversorgung oder Bildung in einer korrupten Gesellschaft deutlich erschwert wird.²³²

Der Missbrauch von staatlichen Geldern zu Gunsten der persönlichen Bereicherung durch PEPs führt im Herkunftsland somit nicht nur zu geringem wirtschaftlichem Wachstum aufgrund der ausbleibenden Investitionen, der falschen Ressourcenallokation und dem Rückgang von Steuereinnahmen, er schadet auch der gesellschaftlichen Prosperität, da es sich bei Potentatengeldern oftmals um veruntreute öffentliche Ressourcen handelt, die in der Folge nicht mehr für essentielle staatliche Dienstleistungen eingesetzt werden können.²³³

2.2 Risiken für die Schweiz

2.2.1 In der Entwicklungszusammenarbeit

Die Potentatenvermögen bestehen oftmals zu Teilen aus veruntreuten Entwicklungsgeldern. So besagen Schätzungen der Weltbank, dass 40% der weltweit im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit getätigten Unterstützungsbeiträge durch korrupte Potentaten und andere PEP veruntreut werden. Ein Extrembeispiel stellt das afrikanische Land Uganda dar: Zwischen 1991 und 1995 kamen laut einer Studie nur 13% der für das Bildungswesen erhaltenen Entwicklungsgelder auch in ugandischen Primarschulen an. Der Grossteil der Gelder wurde von lokalen PEP abgezweigt.²³⁴

²²⁹ Vgl. Al-Sadig, Ali: *The Effects of Corruption on FDI Inflows*, in: *Cato Journal*, Vol. 29/2, S. 268 ff.

²³⁰ Vgl. FATF (Fn 222), S. 10.

²³¹ Central Intelligence Agency, CIA: *The World Factbook*, abrufbar unter: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2102.html>.

²³² Vgl. FATF (Fn 222), S. 9-11, TI Schweiz (Fn 222).

²³³ Vgl. Mehlum et al. (Fn 228), S. 16, Cabrales / Hauk (Fn 228), S. 58.

²³⁴ Reinikka, Ritva / Svensson, Jakob: *Local capture: evidence from a government transfer program in Uganda*, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 119/2, S. 679, abrufbar unter: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMCourse04/RitvaBackground2.pdf>.

Die Schweiz investiert pro Jahr 2–3 Milliarden Steuerfranken in die Entwicklungszusammenarbeit.²³⁵ Fliessen diese Beträge statt in die dafür vorgesehenen Projekte in die Taschen einzelner PEP, so bedeutet das eine Veruntreuung von Schweizer Steuergeldern durch korrupte Empfänger. Da dies keineswegs im Interesse der Steuerzahler liegt, muss der Geberstaat den Missbrauch von Entwicklungsgeldern möglichst verhindern, will er nicht das Vertrauen und die Unterstützung der Bevölkerung verlieren. Entsprechend wichtig ist es, dass sich die Schweiz für die Rechtsstaatlichkeit und die Bekämpfung von Korruption sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene einsetzt. Als Geberstaat ist es der Schweiz ein Anliegen, dass die von ihr entrichtete finanzielle Unterstützung transparent die vereinbarten Ziele erreicht und nicht auf unrechtmässigen, korrupten Wegen in die Taschen eines kleinen Machtzirkels fliessen.²³⁶

2.2.2 Für den Finanzplatz

Der Schweizer Finanzplatz ist sowohl national als auch international von grosser Bedeutung. Einerseits stellt er 10% des Schweizer BIP und beschäftigt 6% der Schweizer Bevölkerung,²³⁷ andererseits spielt der Schweizer Finanzplatz auch international für ausländische Gelder eine zentrale Rolle. So werden fast 2'000 Milliarden Schweizer Franken oder 30% aller weltweit grenzüberschreitenden Vermögen in der Schweiz verwaltet. Der Finanzstandort Schweiz verwaltet damit gleich viel grenzüberschreitendes Vermögen wie die Standorte Luxemburg, USA, Singapur und Hong Kong zusammengenommen.²³⁸ Die Schweizer Bankenvereinigung führt den Spitzenplatz im Private Banking unter anderem auf die finanzielle und politische Stabilität oder die Rechtssicherheit der Schweiz zurück – Faktoren, an denen es gerade in den Herkunftsländern der Potentatengeldern meist mangelt.²³⁹

Die Vorzüge des Schweizer Finanzplatzes schätzen auch PEPs: Immer wieder werden Fälle von in der Schweiz lagernden Potentatengelder bekannt. Der erste prominente Fall von in der Schweiz deponierten Potentatengeldern geht auf das Jahr 1986 zurück. Damals sperrte der Bundesrat nur wenige Stunden nach dem Sturz des philippinischen Diktators Ferdinand Marcos dessen Vermögen auf Schweizer Bankkonten. Nach der Durchführung entsprechender Rechtshilfeverfahren konnten 685 Millionen US-Dollar dem philippinischen Volk zurückerstattet werden.²⁴⁰

Bis anhin wurden von der Schweiz Potentatengelder im Wert von rund 1,8 Milliarden US-Dollar zurückerstattet.²⁴¹ Dazu gehören beispielsweise auch die Gelder des nigerianischen Militärdiktators Sani Abacha, der seinem Land während seiner Regentschaft in den 1990er Jahren bis zu 4 Milliarden US-Dollar geraubt hatte; davon wurden ca. 700 Millionen US-Dollar von der Schweiz

²³⁵ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, OECD: *Development aid: Net Official Development Assistance (ODA)*, abrufbar unter: http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-aid-net-official-development-assistance-oda_20743866-table1.

²³⁶ EDA-Direktion für Völkerrecht (Fn 217), S. 3.

²³⁷ Staatssekretariat für internationale Finanzfragen, SIF: *Finanzstandort Schweiz, Kennzahlen*, S. 1 f., abrufbar unter: https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_mimes_bbl/2C/2C59E545D7371ED491F7A8A461582818.pdf.

²³⁸ Vgl. *Swissbanking / BCG* (Fn 225), S. 33.

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ Botschaft zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierten Personen vom 21. Mai 2014, BBl 2014 5265 ff., S. 5273.

²⁴¹ *Ibid.*, S. 4, 49.

an Nigeria zurückerstattet.²⁴² Ein anderer langwieriger und prägender Fall ist jener des haitianischen Diktators Jean-Claude Duvalier, der seit der Absetzung des Diktators 1986 in Bearbeitung ist. Aufgrund diverser rechtlicher Schwierigkeiten und Streitereien konnte das Duvalier-Vermögen von über sieben Millionen Franken noch immer nicht vollständig an den haitianischen Staat rückerstattet werden.²⁴³ Zumindest wurde die Sperrung der Gelder vom Bundesverwaltungsgericht im September 2013 bestätigt und das Entziehungsverfahren gutgeheissen.²⁴⁴ Im Zusammenhang mit dem Arabischen Frühling sind bis Mitte 2013 über 1 Milliarde Franken auf Schweizer Bankkonten aus dem Umfeld dem ehemaligen Machthaber aufgetaucht.

Durch die Entgegennahme von Potentatengeldern gerät der Schweizer Finanzplatz immer wieder ins Kreuzfeuer internationaler Kritik, was seiner Reputation schadet und die Schweiz in ihrer aussenpolitischen Handlungsfähigkeit einschränkt. Die internationale Kritik erhöht den Druck auf die Schweiz und hemmt ihre aussenpolitische Handlungsfähigkeit. Gerade diese ist aber für die kleine und durch ihre weltweite Vernetzung vom Ausland abhängige Schweiz von höchster Bedeutung. Für den global agierenden Schweizer Finanzplatz und die stark auf die Finanzindustrie ausgerichtete Schweiz ist es daher zentral, den Imageschäden von Potentatengeldern und damit verbundener Geldwäscherei entschlossen entgegenzuwirken.

3. Rechtslage

3.1 Internationale Initiativen gegen Potentatengelder

Auf internationaler Ebene wird seit längerem gegen Potentatengelder vorgegangen. So ist beispielsweise in der Anti-Korruptionskonvention (UNCAC)²⁴⁵ der Vereinten Nationen die Verpflichtung festgeschrieben, dass unrechtmässige Guthaben an die Herkunftsländer zurückzuerstatten und die Opfer zu entschädigen sind.²⁴⁶ Auch andere internationale Organisationen wie die OECD und der Europarat setzen sich gegen Korruption und Geldwäscherei ein.²⁴⁷ Am konkretesten gehen aber das International Centre for Asset Recovery (ICAR) des Basel Institute on Governance sowie die Stolen Asset Recovery Initiative (StAR), die 2007 von der Weltbank und dem United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) ins Leben gerufen wurde,²⁴⁸ gegen Potentatengel-

²⁴² Botschaft zum Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG) vom 28. April 2010, BBl 2010 3309 ff., S. 3352 f.

²⁴³ Vgl. swissinfo: *Regierung Haitis gibt Duvalier-Millionen nicht auf*, http://www.swissinfo.ch/ger/archiv/Regierung_Haitis_gibt_Duvalier-Millionen_nicht_auf.html?cid=5915228, 26.05.07, Süddeutsche Zeitung: *Keine Millionen für Diktator „Baby Doc“*, <http://www.sueddeutsche.de/politik/schweizer-gericht-keine-millionen-fuer-diktator-baby-doc-1.54129>, 17.05.10, Die Welt: *Schweiz verweigert Rückgabe der Duvalier-Millionen*, <http://www.welt.de/News/article6250321/Schweiz-verweigert-Rueckgabe-der-Duvalier-Millionen.html>, 04.02.10.

²⁴⁴ Neue Zürcher Zeitung: *Duvalier-Clan blitzt in der Schweiz ab*, <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/duvalier-clan-blitzt-in-der-schweiz-ab-1.18156499>, 25.09.13.

²⁴⁵ Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 31. Oktober 2003, SR 0.311.56.

²⁴⁶ TI Schweiz (Fn 222).

²⁴⁷ FATF (Fn 222), S. 12ff., Beispiele: Country Monitoring der OECD, <http://www.oecd.org/corruption/>, Group of States against Corruption (GRECO) und Committee of Experts on the Evaluation of Anti Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL) des Europarats, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/default_en.asp.

²⁴⁸ Abrufbar unter: https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/StAR_Partnership_Charter_0.pdf.

der vor, indem sie unter anderem zwischen betroffenen Staaten vermitteln. Ausserdem hilft StAR beispielsweise Entwicklungsländern, ihre rechtlichen Institutionen im Kampf gegen korrupte Gelder aufzurüsten, publiziert Ratgeberliteratur oder betreibt öffentliche internationale Datenbanken für Korruptionsfälle.²⁴⁹ Allerdings kann StAR selbst weder Fälle leiten oder Rechtsverfahren betreiben, noch darf sie solche finanzieren. Ihre Rolle besteht lediglich darin, ihren Partnern bei der Entscheidungsfindung mit Expertise zu assistieren und zwischen Akteuren zu vermitteln.

Zur Stärkung des Dialogs zwischen den von Korruption betroffenen Ländern und den Empfängerländern von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten lancierte das EDA 2001 die „Lausanner Seminare“, welche mittlerweile bereits zum achten Mal stattgefunden haben.²⁵⁰

3.2 Rechtslage in der Schweiz

Die rechtlichen Instrumentarien zur Handhabung von Potentatengeldern finden sich zurzeit im Strafgesetzbuch (StGB) und im Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG),²⁵¹ das 2011 eingeführt wurde. Grundsätzlich ist die Materie im StGB geregelt, während das RuVG zusätzliche Bestimmungen für so genannte „failed states“ aufstellt. Das RuVG unterscheidet zwischen drei Verfahrensschritten – der Sperrung, der Einziehung und der Rückerstattung von Potentatengeldern – und wird wegen seines Entstehungshintergrunds auch als „Lex Duvalier“ bezeichnet. Der Problematik der Potentatengelder vorgelagert ist diejenige der Geldwäscherei. Aus diesem Grund wird das RuVG durch das Geldwäschereigesetz²⁵² ergänzt, welches verhindern soll, dass Gelder krimineller Herkunft überhaupt auf den Schweizer Finanzplatz gelangen.

3.2.1 Sperrung von Potentatengeldern

Gesperrt werden können sowohl Gelder von gestürzten oder im Sturz begriffenen PEP, als auch Vermögenswerte von ihnen nahestehenden Personen. Die Sperrung der Gelder führt dazu, dass die daran berechtigte Person nicht mehr darüber verfügen kann. Erhält die Schweiz ein gültiges Rechtshilfesuch vom Herkunftsstaat, nimmt das Bundesamt für Justiz die Sperrung vor. Wenn noch kein solches Gesuch eingegangen ist, kann der Bundesrat, gestützt auf das RuVG (für failed states) oder auf seine verfassungsmässigen Kompetenzen aus Art. 184 Abs. 3 BV eine entsprechende provisorische Verordnung erlassen, wenn „die Wahrung der Interessen“ der Schweiz dies erfordert.

Art. 2 RuVG – Voraussetzungen

Der Bundesrat kann im Hinblick auf die Einleitung eines Einziehungsverfahrens nach diesem Gesetz die Sperrung von Vermögenswerten in der Schweiz verfügen, sofern die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

a. Die Vermögenswerte wurden im Rahmen eines auf Ersuchen des Herkunftsstaates eingeleiteten internationalen

²⁴⁹ Alle StAR-Publikationen finden sind abrufbar unter:

https://star.worldbank.org/star/publications?keys=&sort_by=score&sort_order=DESC&items_per_page=10.

²⁵⁰ Medienmitteilung des EDA vom 28.01.14, abrufbar unter:

<https://www.eda.admin.ch/countries/oman/de/home/aktuell/news.html/content/eda/de/meta/news/2014/1/28/51821>.

²⁵¹ Bundesgesetz über die Rückführung unrechtmässig erlangter Vermögenswerte politisch exponierter Personen vom 1. Oktober 2010 (RuVG), SR 196.1.

²⁵² Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor vom 10. Oktober 1997 (GwG), SR 955.0.

Rechtshilfeverfahrens in Strafsachen vorläufig sichergestellt.

- b. Die Vermögenswerte unterliegen der Verfügungsmacht von:
 - 1. Personen, die prominente öffentliche Funktionen im Ausland ausüben oder ausgeübt haben (politisch exponierte Personen), insbesondere Staats- oder Regierungschefinnen und -chefs, hohen Politikerinnen und Politikern, hohen Funktionärinnen und Funktionären in Verwaltung, Justiz, Militär und Parteien auf nationaler Ebene, Mitgliedern der obersten Organe staatlicher Unternehmen von nationaler Bedeutung, oder
 - 2. natürlichen oder juristischen Personen, die politisch exponierten Personen aus familiären, persönlichen oder geschäftlichen Gründen nahestehen (Umfeld).
- c. Der Herkunftsstaat kann die Anforderungen an ein Rechtshilfeverfahren wegen des völligen oder weitgehenden Zusammenbruchs oder der mangelnden Verfügbarkeit seines Justizsystems nicht erfüllen (Versagen staatlicher Strukturen).
- d. Die Wahrung der Schweizer Interessen erfordert die Sperrung dieser Vermögenswerte

Art. 184 BV– Beziehungen zum Ausland

³ Wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert, kann der Bundesrat Verordnungen und Verfügungen erlassen. Verordnungen sind zu befristen

Die Sperrung der Gelder ohne Rechtshilfesuch des Herkunftsstaates ist nach Art. 2 RuVG in Verbindung mit Art. 184 Abs. 3 BV nur in Ausnahmefällen erlaubt. Nachdem der Bundesrat aber 2011 innert weniger Wochen gleich vier Mal auf diese verfassungsmässigen Kompetenzen zurückgreifen musste,²⁵³ wurde erkannt, dass es aus rechtsstaatlichen Gründen notwendig ist, eine formell-gesetzliche Grundlage für künftige Vermögenssperrungen zu schaffen.²⁵⁴ Aus diesem Grund schickte der Bundesrat im Frühling 2013 das Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG) in die Vernehmlassung und legte ein Jahr später eine Botschaft sowie einen Entwurf vor.²⁵⁵ Mit der Umsetzung des SRVG würde ein umfassendes neues Gesetz geschaffen, das im Wesentlichen die geltende Praxis kodifiziert und die in der „Lex Duvalier“ enthaltenen Regeln integriert. Allerdings sind zwei gesetzgeberische Neuerungen vorgesehen: Zum einen wird die Möglichkeit geschaffen, Informationen an den Herkunftsstaat zu übermitteln, um diesen bei der Einreichung oder Ergänzung seines Rechtshilfesuchs zu unterstützen. Zum anderen weitet der Gesetzesentwurf die Regeln der „Lex Duvalier“, wonach die Sperrung von Vermögen trotz gescheitertem Rechtshilfesuch im Fall von sog. „failed states“ möglich ist, auf Fälle aus, wo das Rechtshilfesuch an der Nichteinhaltung menschenrechtlicher Verfahrensstandards²⁵⁶ 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 Beratungen zum geplanten SRVG werden im Verlaufe des Sommers 2015 in den eidgenössischen Räten geführt.²⁵⁷

²⁵³ Sperrung der Gelder des tunesischen Diktators Ben Ali, des ägyptischen Ex-Präsidenten Mubarak und des gestürzten libyschen Diktators Ghaddafi, sowie die Gelder des abgewählten ivorischen Ex-Präsidenten Laurent Gbagbo.

²⁵⁴ Vgl. EDA-Direktion für Völkerrecht (Fn 217), S. 8.

²⁵⁵ BBl 2014 5265 ff.

²⁵⁶ Art. 2a Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen, SR 351.1.

²⁵⁷ Die Vorlage ist in der Geschäftsdatenbank des Parlaments abrufbar unter:
http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?qesch_id=20140039.

3.2.2 Einziehung von Potentatengeldern

Die Sperrung der Gelder stellt nur eine vorläufige Massnahme dar. Im Optimalfall können sie, nachdem ein entsprechendes Straf- oder Einziehungsverfahren im Herkunftsland durchgeführt wurde, zuerst eingezogen und anschliessend an den Herkunftsstaat zurückerstattet werden. Voraussetzung für die Einziehung von Potentatengeldern bildet grundsätzlich das Vorliegen eines gültigen Rechtshilfesuches des Herkunftsstaates an die Schweiz. Seit der Einführung des RuVG 2011 ist es dem Bundesrat zudem erlaubt, für „failed states“ trotz fehlendem Rechtshilfesuch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) zu beauftragen, vor dem Bundesverwaltungsgericht Klage auf Einziehung der Gelder zu erheben. Dies ist aber nur möglich, wenn der Bundesrat die Gelder zuvor gestützt auf das RuVG sperren lassen hat.

Art. 5 RuVG – Verfahren

¹ Der Bundesrat kann das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) beauftragen, vor dem Bundesverwaltungsgericht Klage auf Einziehung gesperrter Vermögenswerte zu erheben.

² Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet über die Einziehung von Vermögenswerten, die:

- a. der Verfügungsmacht einer politisch exponierten Person oder ihres Umfelds unterliegen;
- b. unrechtmässig erworben wurden; und
- c. vom Bundesrat gestützt auf dieses Gesetz gesperrt wurden.

³ Es kann keine Verjährung der Strafverfolgung oder der Strafe geltend gemacht werden.

⁴ Das Einziehungsverfahren wird bei einer Wiederaufnahme des internationalen Rechtshilfeverfahrens in Strafsachen bis zum rechtskräftigen Entscheid darüber ausgesetzt.

Damit das Bundesverwaltungsgericht die Klage des EFD auf Einziehung der Gelder gutheisst, muss feststehen, dass die Vermögenswerte unrechtmässig erworben worden sind. Hier beinhaltet die „Lex Duvalier“ eine innovative Bestimmung, die Beweisschwierigkeiten ausräumt, indem sie die Beweislast zuungunsten der PEP umkehrt. Sie besagt, dass die Unrechtmässigkeit vermutet wird, wenn erstens während der Amtszeit der PEP ihr Vermögen ausserordentlich stark angestiegen ist und wenn zweitens der Korruptionsgrad des Herkunftslandes anerkanntermassen notorisch hoch war (Art. 6 RuVG). Die PEP bzw. die ihr nahestehenden Personen haben dann die Möglichkeit, diese Vermutung umzustossen, indem sie beweisen, dass sie die Vermögenswerte mit überwiegender Wahrscheinlichkeit rechtmässig erworben haben. Gelingt ihnen dies nicht, werden die Gelder eingezogen.

3.2.3 Rückerstattung von Potentatengeldern

Der Zweck der Einziehung liegt in der Rückerstattung der Gelder an die Bevölkerung des Herkunftsstaates. Die Gelder sollen grundsätzlich dazu verwendet werden, die Lebensbedingungen der Bevölkerung im Herkunftsstaat zu verbessern oder die Rechtsstaatlichkeit zu stärken und dafür zu sorgen, dass Verbrechen nicht straflos bleiben (Art. 8 RuVG). Die Vermögenswerte werden aber nicht direkt, sondern über die Finanzierung von Programmen rückerstattet. Diese Programme werden normalerweise vom Bundesrat in verschiedenen Abkommen mit dem Herkunftsstaat festgelegt. Kommt keine Einigung zu Stande, können die Abkommen auch mit internationalen oder nationalen Institutionen wie etwa der Weltbank oder lokalen Nichtregierungsorganisationen geschlossen werden (Art. 9 RuVG). Die Programme können beispielsweise aus Infrastruktur-, Bildungs-, Entwicklungs- oder Gesundheitsprojekten bestehen.

Art. 8 RuVG – Grundsatz

Die Rückerstattung der eingezogenen Vermögenswerte hat zum Ziel:

- a. die Lebensbedingungen der Bevölkerung im Herkunftsstaat zu verbessern;
- oder
- b. die Rechtstaatlichkeit im Herkunftsland zu stärken und die Straflosigkeit von Verbrechen zu vermeiden.

Art. 9 RuVG – Verfahren

¹ Die eingezogenen Vermögenswerte werden über die Finanzierung von Programmen von öffentlichem Interesse rückerstattet.

² Die Einzelheiten der Rückerstattung können in einem Abkommen zwischen der Schweiz und dem Herkunftsstaat geregelt werden.

³ Ein solches Abkommen kann insbesondere regeln:

- a. die Art der Programme von öffentlichem Interesse, die mit den rückerstatteten Vermögenswerten unterstützt werden sollen;
- b. die Verwendung der rückerstatteten Vermögenswerte;
- c. die an der Rückerstattung beteiligten Partner;
- d. die Kontrolle und Überwachung der Verwendung der rückerstatteten Vermögenswerte.

⁴ Der Bundesrat ist für den Abschluss eines solchen Abkommens zuständig.

⁵ Kommt keine Einigung mit dem Herkunftsstaat zustande, so legt der Bundesrat die Rückerstattungsmodalitäten selber fest. Er kann insbesondere die eingezogenen Vermögenswerte über internationale oder nationale Institutionen rückerstatten und eine Überwachung durch das EDA vorsehen

3.3 Kritische Punkte

3.3.1 Notwendiges Rechtshilfegesuch

Die Grundausrichtung des schweizerischen Instrumentariums über die Sperrung, Einziehung und Rückerstattung von Vermögenswerten erfolgt in erster Linie nach den Regeln der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen. Das im Jahr 2011 eingeführte RuVG gibt dem Bundesrat aber die Möglichkeit, Potentatengelder im seltenen Fall von versagenden staatlichen Strukturen auch ohne gültiges Rechtshilfegesuch einzuziehen zu lassen. Mit dem SRVG wird diese Möglichkeit auf Fälle ausgeweitet, in denen das Rechtshilfeverfahren aufgrund der Nichteinhaltung von verfahrensrechtlichen Minimalstandards scheitert. In der Praxis besteht jedoch häufig keine Aussicht auf ein Rechtshilfeverfahren. Dies etwa, weil der Potentat noch an der Macht sitzt und im Herkunftsland jegliches justizielles Vorgehen gegen sich verhindern oder zu seinen Gunsten instrumentalisieren kann. Für solche Fälle bietet auch das SRVG keine Handhabe. Denn der Bundesrat kann Gelder weiterhin nur „im Hinblick auf eine Rechtshilfezusammenarbeit“ sperren lassen. Gerade im Fall von versagenden staatlichen Strukturen besteht aber keine Aussicht auf eine solche, weil dem Staat definitionsgemäss die dafür erforderlichen Strukturen fehlen. Ausserdem ist es für die Schweiz diplomatisch sehr schwierig, einen anderen Staat einseitig zum „failed state“ zu erklären, da dies wohl als Affront aufgefasst würde. Damit die Möglichkeit einer Rückerstattung nicht auf Einzelfälle beschränkt bleibt, wäre ein Mechanismus erforderlich, der die Einziehung von Potentatengeldern allein aufgrund von schweizerischem Recht und damit unabhängig vom Erfordernis eines Rechtshilfegesuchs durch den Herkunftsstaat erlauben würde.

Solange über die betroffenen Vermögenswerte keine Sperrungen im Rahmen eines Rechtshilfeverfahrens oder eines nationalen Strafverfahrens in der Schweiz verhängt worden sind, kann der Bundesrat das EDA zudem beauftragen, eine gütliche Einigung mit dem Potentaten oder den ihm nahestehenden Personen anzustreben.²⁵⁸ Diese Tatsache wird von Transparency Internatio-

²⁵⁸ Art. 4 RuVG; EDA-Direktion für Völkerrecht (Fn 217), S. 37.

nal Schweiz wie von anderen NGOs kritisiert, da eine solche Einigung dem Grundsatz, wonach gegen die Straflosigkeit der Potentaten vorgegangen werden muss, entgegensteht. Wird ein Potentat nicht verurteilt, stellt sich ein weiteres Problem: Es entfällt nämlich die Vortat, welche Voraussetzung für die Verurteilung von unsorgfältig handelnden Finanzintermediären für Geldwäscherei bildet.

3.3.2 Einziehungsverfahren im Ausland

Ein weiteres Problem in Bezug auf das Straf- respektive das Einziehungsverfahren ist, dass in einem Rechtsstaat der Staat Gelder nur einziehen kann, wenn diese unrechtmässig erworben worden sind. Aufgrund der Unschuldsvermutung, die in der EMRK verankert ist, muss stets davon ausgegangen werden, dass auch die Vermögenswerte von Potentaten rechtmässig erworben wurden. Der betroffene Staat muss also, sollen die Gelder eingezogen werden, deren Unrechtmässigkeit nachweisen. Um dies zu tun, müssen vom Tatort-Land Strafverfahren geführt werden, in deren Rahmen die Tat nachgewiesen werden muss. Tatort ist meist der Staat, in welchem der Potentat selber ist (oder war). Hinzu kommt, dass die Taten oft sehr weit zurück liegen, was die Beweisführung weiter erschwert. Die betroffenen Staaten sind daher häufig nicht in der Lage, solche umfangreichen und komplexen Verfahren durchzuführen. Oft fehlt es auch am politischen Willen, sich dem Problem anzunehmen – insbesondere, wenn in dem besagten Staat kein Machtwechsel stattgefunden hat.

4. Exkurs: Geldwäscherei

Unter Geldwäscherei versteht man die Aktivität, Gelder von ihrer kriminellen Herkunft (beispielsweise Korruption oder Veruntreuung) reinzuwaschen, indem man ihre Herkunft verschleiert und sie in den legalen Wirtschaftskreislauf einfliessen lässt.²⁵⁹ Diese Gelder müssen aus Verbrechen, wie beispielsweise Korruption und Veruntreuung, stammen (Art. 305^{bis} Ziff. 1 StGB). An Vermögenswerten, die aus einem Vergehen resultieren (beispielsweise der Privatbestechung), ist hingegen keine Geldwäscherei möglich.

Damit eine PEP unterschlagene Gelder nutzen kann, müssen sie gewaschen und unverdächtig wieder in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt werden. Das Geldwäschereigesetz (GwG) soll verhindern, dass solche Gelder krimineller Herkunft, auf den schweizerischen Finanzplatz gelangen. Das GwG verpflichtet Finanzintermediäre, der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) unverzüglich Meldung zu erstatten, wenn bei einem ihrer Kunden der begründete Verdacht auf Geldwäscherei oder eine Vortat besteht. Die MROS entscheidet dann über das weitere Vorgehen und leitet den Fall bei Erhärtung des Verdachts an die Staatsanwaltschaft weiter.

Nach dem Sturz von Diktatoren, beispielsweise im Zusammenhang mit dem Arabischen Frühling, tauchen immer wieder Gelder dieser Diktatoren und ihnen nahestehender Personen in der Schweiz auf. Dies zeigt, dass die Regeln des GwG nicht verhindern können, dass Gelder krimineller Herkunft auf den Schweizer Finanzplatz gelangen.²⁶⁰

²⁵⁹ BGE 119 IV 59, S. 62.

²⁶⁰ Aufgrund der GAFI-Empfehlungen von 2012, unterbreitete der Bundesrat dem Parlament im Sommer 2013 verschiedene Gesetzesrevisionen, die im Dezember 2014 in einem Bundesgesetz zur Umsetzung der GAFI-Bestimmungen (BBI 2014 9689) verabschiedet wurden. Es handelt sich hierbei um die umfassendste Revision der Bestimmung zur Geldwäschereiprävention seit dem Inkrafttreten des Geldwäschereigesetzes 1998. (siehe dazu auch Michael Kunz, *Umsetzung der GAFI-Empfehlungen 2012*, in: Jusletter 23. Februar 2015)

IV. Öffentliches Beschaffungswesen

2001 lancierte der Bund das mit 150 Millionen Franken budgetierte Informatikprojekt „Insieme“, das 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 2012 eine Administrativuntersuchung an, die im Juni 2012 veröffentlicht wurde. 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“, folgerte der Untersuchungsrapport.²⁶¹ Die Aufträge wurden vom Chef des Leistungsbezugs Informatik der Steuerverwaltung (LBO) an Firmen vergeben, zu denen der Chefbeamte eine „persönliche Beziehung“ unterhielt. Recherchen deuten darauf hin, dass es sich um zwei IT-Personalvermittlungsfirmen handelte, bei denen ausgerechnet sein Sohn angestellt war.

1. Einleitung

Die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand ist von grosser volkswirtschaftlicher Bedeutung. Nach der Rechtsprechung wird unter dem öffentlichen Beschaffungswesen die „Gesamtheit der Leistungen, die ein öffentlicher Auftraggeber – allenfalls auch ein privater Auftraggeber, der öffentliche Aufgaben erfüllt oder durch die öffentliche Hand mehrheitlich beherrscht oder subventioniert wird – bei privaten Anbietern auf privatrechtlicher Basis gegen Bezahlung erwirbt“.²⁶² 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. Da die staatlichen Aufträge von Steuergeldern finanziert werden, unterliegen sie klaren Regeln. Diese sollen sicherstellen, dass die öffentlichen Gelder effizient verwendet werden und verhindern, dass das Vertrauen in den Staat durch eine als korrupt angesehene Verwaltung unterminiert wird.

Der Bundesrat hat 2011 in einer Stellungnahme festgehalten, dass das öffentliche Beschaffungswesen „zu den potenziell korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereichen“ gehöre.²⁶³ Das erhöhte Risiko für Korruption im öffentlichen Beschaffungswesen ist auf drei grundlegende Um-

²⁶¹ Administrativuntersuchung des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD zum Beschaffungsprozess INSIEME vom 13.06.12, S. 20, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=de&msg-id=45015>, vgl. dazu auch den Bericht der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 21. Dezember 2014, abrufbar unter: <http://www.parlament.ch/d/mm/2014/Seiten/mm-fk-gpk-2014-11-21.aspx>.

²⁶² BGE 125 I 209, E. 6, präzisiert mit BGE 135 II 49, E. 5, BVGE 2011/17, E. 2.

²⁶³ Stellungnahme des Bundesrates vom 04.05.11 zur Motion 11.3122, Erhöhung der Schwellenwerte bei der öffentlichen Vergabe von Dienstleistungen und Bauaufträgen, eingereicht von NR Viola Amherd am 16.03.11, abrufbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20113122.

stände zurückzuführen: Zum einen handelt es sich bei staatlichen Ausgaben für Dienstleistungen und Bauten um sehr hohe Beträge, was Korruption lohnenswerter erscheinen lässt. Ein weiterer Aspekt, der das Beschaffungswesen ausmacht, sind die grossen Ermessensspielräume der Vergabebehörden im Allgemeinen (Art. 31 BöB) und einzelner Personen im Besonderen. Je grösser Letztere ausfallen, umso einfacher wird es, Korruption unter dem Deckmantel der Ermessensausübung zu vertuschen. Und als letzter korruptionsfördernder Faktor sind die technischen Spezifikationen zu nennen, die bei öffentlichen Beschaffungen eine immer grössere Rolle spielen. Technische Details bieten Gelegenheit zu allerlei Manipulationen, namentlich auf bestimmte Anbieter zugeschnittenen Pflichtenheften. Im IT-Bereich beispielsweise ist es für einen Laien sehr schwierig zu überprüfen, ob sämtliche Ausgaben tatsächlich nötig waren oder aus korrupten Beweggründen in das Budget aufgenommen wurden.

2. Risikobereiche

Laut einer Studie, die im Jahr 2000 veröffentlicht wurde, treten allein bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Bauwesen bei rund 50% der Fälle Missbräuche auf.²⁶⁴ Die hohen Auftragsbeträge, die grossen Ermessensspielräume weniger Personen und die notwendigen technischen Spezifikationen bieten, in Kombination mit herrschenden Transparenzdefiziten, einen fruchtbaren Nährboden für korruptes Handeln und erstrecken sich zudem über den gesamten Prozess der öffentlichen Beschaffung – von der anfänglichen Planung über das Auftragsvergabeverfahren und die Umsetzung, bis hin zur abschliessenden Kontrolle durch die Rechnungslegung.

2.1 Planung

Schon in der Planungsphase eines Auftrags, der durch die öffentliche Hand vergeben werden soll, bestehen mehrere Korruptionsrisiken. Bereits auf der Stufe der Bedarfsermittlung kann es zu Korruptionshandlungen kommen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn der Bedarf an Gütern und Dienstleistungen, deren Anschaffung man in Betracht zieht, überbewertet wird oder gar nicht erst besteht. Das Ziel der Anschaffung ist in einem solchen Fall kein anderes, als die Gelegenheit für Bestechungszahlungen zu schaffen oder eine nahestehende Person oder einen politischen Freund zu begünstigen. Auch nach der Bedarfsabklärung, wenn ein Investitionsvorhaben beschlossen wurde, bietet sich in der Planungsphase die Möglichkeit zu Korruption. So kann bei der Vorbereitung die Dokumentation des Auftrags von den Verantwortlichen zum Vorteil einzelner Anbieter konzipiert werden. Ein Entscheidungsberechtigter kann die Kriterien beispielsweise für Aussenstehende relativ unauffälliger Weise so definieren, dass nur die Produkte eines Anbieters die verlangten Spezifikationen erfüllen, obgleich diese für die Qualität der Produkte nicht wesentlich sind. Dass die anschliessende Vergabe selbst fair ist, ändert nichts daran, dass es sich hierbei um ein gezinktes Spiel handelt; die Wettbewerber kämpfen von Anfang an nicht mit gleich langen Spiessen. Deshalb sind diskriminierende technische Spezifikationen vergaberechtswidrig.²⁶⁵

²⁶⁴ Birchler, Daniel / Scherler, Stefan: *Missbräuche bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge. Analysen, Beispiele und Lösungsvorschläge*, Bern 2001, S. 84.

²⁶⁵ Trüeb, Hans Rudolf: *BöB-Kommentar*, in: Oesch, Matthias / Weber, Rolf / Zäch, Roger (Hrsg.): *Wettbewerbsrecht II, Kommentar*, Zürich 2011, Art. 12 BöB N 4 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung.

2.2 Auftragsvergabe

Auch in der Phase der Auftragsvergabe kann Korruption verschiedenste Formen annehmen. Einerseits kann ein Anbieter die Gunst des Entscheidungsträgers durch Schmiergeldzahlungen sichern, entweder um den Auftrag zu gewinnen oder um vertrauliche Informationen zu erhalten, die es ihm erlauben, seine Offerte anzupassen. Neben der Bestechung einzelner Entscheidungsträger können sich die vermeintlichen Wettbewerber zudem untereinander absprechen – so geschehen im Kanton Tessin, wo sich bis 2005 mehrere Strassenbelagsunternehmen jahrelang wöchentlich trafen, um die Preise festzulegen und den Markt nach Gebieten aufzuteilen.²⁶⁶

Ein weiteres Korruptionsrisiko birgt die Tatsache, dass bei der Vergabe von Aufträgen, je nach Höhe des aufgewendeten Betrags, unterschiedliche Verfahrensarten zur Anwendung kommen (zu den verschiedenen Verfahrensarten siehe unten Kapitel 3.1). Als besonders problematisch in Bezug auf Korruption erweisen sich die freihändigen Auftragsvergaben – also Aufträge, die wegen ihres tiefen Budgets (unterhalb der einschlägigen Schwellenwerte) oder aufgrund einer speziellen Ausnahme direkt und ohne öffentliche Ausschreibung vergeben werden können.²⁶⁷ Die fehlende Publizität und Transparenz bei diesem Verfahren birgt bereits ein hohes Korruptionsrisiko. Hinzu kommt die Gefahr, dass ein Verantwortlicher dieses Verfahren anwenden könnte, obwohl von Gesetzes wegen eine öffentliche Ausschreibung der Beschaffungsgeschäfte stattfinden müsste.²⁶⁸ Ein klassisches Beispiel hierfür ist der Fall eines Mitarbeiters des Zürcher Hochbaudepartements, der 1998 verhaftet wurde, weil er einen kostspieligen Auftrag in verschiedene kleinere Tranchen aufteilte, so dass die Kosten der Teilaufträge jeweils unter dem festgelegten Schwellenwert²⁶⁹ zu liegen kamen. Dies gab ihm die Möglichkeit, sie einem Bauunternehmen, das ihn zuvor bestochen hatte, direkt zuzuweisen. Aufgrund des hohen Betrags des gesamten Projekts hätte dieses aber ausgeschrieben und dem öffentlichen Wettbewerb ausgesetzt werden müssen.

Des Weiteren ist es dem Bund unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt, Verhandlungen und Dialoge mit einzelnen Anbietern über die Ausgestaltung und den Preis eines Auftrags zu führen (Art. 20 BöB). Diese sogenannten „Abgebotsrunden“ bergen ein erhebliches Missbrauchsrisiko, da sie von den involvierten Personen ein sehr hohes Mass an Integrität verlangen.²⁷⁰ In den Kantonen sind Abgebotsrunden daher, mit Ausnahmen von freihändigen Vergaben, untersagt (Art. 11 lit. c IVöB).

²⁶⁶ Medienmitteilung der Wettbewerbskommission Weko vom 06.12.07, abrufbar unter: <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=16109>, vgl. auch den Berner Elektroinstallationsfirmenfall und die Wettbewerbsabreden im Strassen- und Tiefbau in den Kantonen Zürich und Aargau, beispielsweise Galli, Peter / Moser, André / Lang, Elisabeth / Steiner, Marc: *Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, Eine systematische Darstellung der Rechtsprechung des Bundes und der Kantone*, 3. Auflage, Zürich 2013, Rz. 1172 f.

²⁶⁷ Vgl. dazu etwa die Aufzählung dieser Ausnahmen für das Vergaberecht des Bundes in Art. 13 VöB.

²⁶⁸ Galli et al. (Fn 266), S. 538.

²⁶⁹ Der Schwellenwert wird periodisch angepasst, zurzeit beträgt er auf Bundesebene für Lieferungen und Dienstleistungen CHF 230'000.00, für Bauaufträge CHF 8'700'000.00 (Art. 6 BöB i.V.m. Art. 1 der Verordnung des WBF über die Anpassung der Schwellenwerte im öffentlichen Beschaffungswesen für die Jahre 2014 und 2015 vom 2. Dezember 2013, SR 172.056.12).

²⁷⁰ Galli et al. (Fn 266), S. 538 f., vgl. dazu die Vernehmlassung von TI Schweiz zur IVöB-Revision vom 19. Dezember 2014, insb. der Streichungsantrags zu Art. 24 des Entwurfs betreffend die Zulassung von Verhandlungen auf kantonaler Ebene, abrufbar unter: http://transparency.ch/de/PDF_files/Divers/E-IVoeB_Frageraster_TI_Schweiz.pdf.

Neben der Intransparenz kann auch Zeitdruck die Hemmschwelle für korruptes Handeln senken. Ein öffentliches Verfahren ist sehr aufwendig und die Versuchung dementsprechend gross, sich dem zu entziehen, wenn die Zeit drängt.²⁷¹ Auch die Vorstellung, dass öffentliche Aufträge neutral vergeben werden sollen, ist im helvetischen Kontext, der sich auszeichnet durch kleinräumige Strukturen und der daraus resultierende Nähe von Politik/Verwaltung und Wirtschaft, eher neu. So werden Aufträge vielfach nicht dem Unternehmen mit dem wirtschaftlich günstigsten Angebot, sondern Geschäfts- oder Parteifreunden zugesprochen, die sich ihrerseits bei einer anderen Gelegenheit für das Entgegenkommen revanchieren (Stichwort Vetterliwirtschaft).²⁷²

2.3 Ausführung und Kontrolle

Im Bereich der Ausführung und Kontrolle öffentlicher Aufträge 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 gewissen Projekten 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 zum Beispiel ein (substanzieller) Rabatt gewährt wird. Auf der anderen Seite bieten auch der Sache nach unberechtigte Nachforderungen der Anbieterseite etwa gestützt auf werkvertragliche Bestimmungen die Möglichkeit, die öffentliche Hand im Einverständnis mit dem zuständigen öffentlichen Bediensteten zu schädigen.

Auch auf der Stufe der projektabschliessenden Rechnungslegung können Bestechungshandlungen vorkommen, indem zum Beispiel die Auditoren mittels Schmiergeldzahlungen dazu gebracht werden, falsche Bestätigungen auszustellen.

3. Rechtliche Grundlagen

Bei der öffentlichen Beschaffung agieren Verwaltungen (auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden), sowie einzelne Unternehmen mit gemeinwirtschaftlicher Leistung (z.B. SBB) als Auftraggeber, wogegen private Unternehmen dem Staat ihre Leistungen anbieten. Die Vergabe eines Auftrages kann auf verschiedene Arten erfolgen. Bei der Bestimmung der anzuwendenden Verfahrensart sind beide Hauptakteure an klare Regelungen gebunden, die sowohl in Staatsverträgen als auch in Bundes- oder Kantonserslassen festgehalten sind.

3.1 Verfahrensarten

Bei der Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Hand an Externe wird zwischen vier Verfahrensarten unterschieden: dem offenen Verfahren, dem selektiven Verfahren, dem Einladungsverfahren und dem sogenannten freihändigen Verfahren. Welche Verfahrensart in einem konkreten Fall gewählt werden muss, hängt massgeblich von dem aufzuwendenden Betrag ab.

²⁷¹ Méan, Jean-Pierre: *Die Korruption im Beschaffungswesen – Der Fall INSIEME*, in: SGVW – Die Wissensplattform im öffentlichen Sektor, abrufbar unter:
http://www.sgvw.ch/d/fokus/Seiten/121025_KorruptionimBeschaffungswesen_Mean.aspx.

²⁷² Galli et al. (Fn 266), S. 543.

Bei dem offenen Verfahren schreibt der Auftraggeber den Auftrag öffentlich aus und alle interessierten Anbieter dürfen ein Angebot abgeben. Eine weitere Form der öffentlichen Ausschreibung ist das zweistufige selektive Verfahren, bei dem alle Interessierten einen Antrag auf Teilnahme einreichen können.²⁷³ Der Auftraggeber wählt anschliessend nach vorbestimmten Eignungskriterien diejenigen Anbieter aus, welche ein Angebot einreichen dürfen. Fällt der finanzielle Aufwand eines Projektes unter den massgebenden Schwellenwert, so wird der Auftrag mittels eines Einladungsverfahrens vergeben. Dabei werden mindestens drei von der Beschaffungsstelle ausgewählte Anbieter zur Offerte eingeladen.²⁷⁴ Bei Bagatellvergaben oder in spezifischen Ausnahmefällen kann ein Auftrag schliesslich freihändig, das heisst direkt und ohne öffentliche Ausschreibung oder Einladung vergeben werden.²⁷⁵

Ausschlaggebend für die Wahl der Verfahrensart ist ein national festgelegter Schwellenwert. Dieser wird periodisch angepasst, beträgt aber zurzeit 230'000 Franken für Lieferungen und Dienstleistungen (bis 1. Juli 2010 lag er bei 248'500 Franken) und 8,7 Millionen Franken für Bauwerke. Sobald dieser Schwellenwert für einen anstehenden Auftrag überschritten wird, muss das Verfahren öffentlich, das heisst in einem offenen oder einem selektiven Verfahren ausgeschrieben werden.²⁷⁶ Bei der Berechnung des ungefähren Auftragswertes müssen alle Leistungen, die sachlich und rechtlich mit dem Projekt zusammenhängen, in die Summe miteinbezogen werden.²⁷⁷ Art. 7 Abs. 1 des BöB hält explizit fest, dass ein Auftrag nicht zerlegt werden darf, um diesen Schwellenwert und somit ein öffentliches Verfahren zu umgehen.

3.2 Rechtliche Grundlagen im öffentlichen Beschaffungswesen

Ausgangspunkt aller Verträge und Erlasse in der Schweiz ist das WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Agreement on Government Procurement, GPA) von 1994. Das GPA wird auf Bundesebene durch ein Bundesgesetz und eine Verordnung spezifiziert. Auf kantonaler Ebene relevant sind einerseits eine interkantonale Vereinbarung, andererseits die daraus entstandenen Ausführungsbestimmungen der einzelnen Kantone. Zudem wird das kantonale Vergaberecht durch das Binnenmarktgesetz überlagert, wobei die Kantone dessen Bedeutung im Rahmen der Vergaberechtsreform deutlich schmälern wollen.

3.2.1 Staatsverträge

Der wichtigste internationale Vertrag im Bereich der öffentlichen Beschaffung ist das WTO-Abkommen GPA (Agreement on Government Procurement)²⁷⁸ von 1994. Dieses richtet sich nach den Grundprinzipien von gegenseitigem Marktzutritt, Transparenz und Nichtdiskriminierung. Ziel des Übereinkommens ist es, ausländischen Anbietern die gleichen Rechte wie den inländischen zu garantieren. Zu diesem Zweck verpflichtet das GPA die Vertragsstaaten zur öffentlichen Ausschreibung aller Aufträge, die über dem genannten Schwellenwert liegen. Der Anwendungsbe-

²⁷³ Grundsätzlich sind alle Ausschreibungen von Vergabestellen des Bundes unter dem Link www.simap.ch zu finden.

²⁷⁴ EFD (Fn 261), S. 6 f.

²⁷⁵ Ausnahmefälle liegen beispielsweise vor, wenn eine Ausschreibung nicht sinnvoll erscheint, weil es sich um Folgeaufträge handelt oder aufgrund technischer oder künstlerischer Eigenheiten eine Monopolsituation vorliegt, vgl. Art. 13 Abs. 1 VöB.

²⁷⁶ Vgl. zu den Schwellenwerten auf Bundesebene oben Fn 266.

²⁷⁷ EFD (Fn 261), S. 6.

²⁷⁸ Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, SR 0.632.231.422.

reich das GPA erstreckte sich ursprünglich auf die schweizerischen Behörden, die öffentlichen Stellen der Bundes- und Kantonsebene sowie auf gewisse Sektorenunternehmen, etwa im Energiesektor. Mit dem bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, das seit 2002 für die Schweiz gilt, wurde der Anwendungsbereich des GPA aber auf die Bezirks- und Gemeindeebene erweitert. Ausserdem ergänzt der bilaterale Vertrag das WTO-Abkommen, indem er neu weitere Sektorenunternehmen, etwa im Bereich Verkehr, unterstellt. Für den vorliegenden Kontext besonders von Interesse ist der Umstand, dass mit dem im Jahre 2012 revidierten Government Procurement Agreement – was für Handelsverträge durchaus untypisch ist – die Bekämpfung der Korruption zum Ziel erklärt wird und mittels der Forderung nach erhöhter Transparenz erleichtert werden soll.²⁷⁹

3.2.2 Bundeserlasse

Das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)²⁸⁰ von 1994 basiert massgeblich auf den Grundlagen und Verfahrensregeln des GPA.²⁸¹ Es regelt unter anderem den Geltungsbereich, die Grundsätze und die Verfahren des öffentlichen Beschaffungswesens. Das BöB geht in einigen Punkten weiter als das GPA, ist aber ebenfalls hauptsächlich nur als rahmenartige Ordnung konzipiert. Das Bundesgesetz wird daher ergänzt durch die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB)²⁸². Dieses spezifiziert die Bestimmungen des BöB und regelt zudem Beschaffungen, die sachlich nicht den WTO- und den BöB-Bestimmungen unterliegen oder den kritischen Schwellenwert nicht erreichen.²⁸³ Die Verordnung schreibt auch Regelungen für die Beschaffungsstellen vor, die nicht dem GPA und dem BöB unterstellt sind. Besonders wichtig sind im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens Statistik und Monitoring. Je klarer Buch geführt wird etwa über den prozentualen Anteil freihändiger Vergaben gemessen an der Anzahl der vergebenen Aufträge bzw. dem Auftragswert der Vergaben insgesamt (unter Berücksichtigung der diesbezüglichen Unterschiede zwischen den Bundesämtern, soweit dezentral beschafft wird), desto einfacher wird die wirksame Kontrolle. Dieses Ziel soll mit der totalrevidierten Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes (Org-VöB)²⁸⁴ vom 24. Oktober 2012 erreicht werden. Das Vergaberecht des Bundes wird derzeit revidiert und soll vor allem mit dem (inter)kantonalen Vergaberecht harmonisiert werden.²⁸⁵

Auch erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist das Binnenmarktgesetz (BGBM). Dieses hält fest, dass Marktzugangsbeschränkungen bei der Vergabe von Aufträgen im öffentlichen Beschaffungswesen grundsätzlich nicht gestattet sind. Das BGBM weitet somit quasi das Gebot der Gleichberechtigung der Anbieter aus allen Vertragsstaaten des GPA im Sinne der Gleichberechtigung der Anbieter aus anderen Kantonen aus.

²⁷⁹ Galli et al. (Fn 266), Rz. 8

²⁸⁰ SR 172.056.1.

²⁸¹ Galli et al. (Fn 266), S. 5.

²⁸² SR 172.056.11.

²⁸³ Galli et al. (Fn 266), S. 6.

²⁸⁴ SR 172.056.15.

²⁸⁵ Vgl. dazu etwa den Bundesratsbeschluss vom 2. Juli 2014, abrufbar unter:

<https://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=de&msg-id=53643>.

3.2.3 Kantonserlasse

Auf kantonaler Ebene muss wiederum zwischen zwei Stufen von Erlassen unterschieden werden. Zum einen existiert eine interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB), zum anderen einzelne kantonale Erlasse.

Bei der IVöB handelt es sich um ein Konkordat der Kantone, das seit 1996 in Kraft ist und dem mittlerweile sämtliche Kantone der Schweiz beigetreten sind. Die IVöB setzt die Verpflichtungen aus dem GPA und dem Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens in kantonales Recht um. Die Vereinbarung hält vor allem die Öffnung des Marktes der öffentlichen Beschaffung der Kantone und Gemeinden und anderer Träger kommunaler und kantonaler Aufgaben fest (Art. 1 Abs. 1 IVöB). Gleichzeitig hat es die Harmonisierung der Vergaberegeln zwischen den Kantonen in den vom GPA nicht betroffenen Bereichen zum Ziel. Die Ausarbeitung der konkreten Ausführungsbestimmungen wird aber weiterhin den Kantonen überlassen. Die IVöB ist derzeit (parallel zum Bundesvergaberecht) in Revision; die Vernehmlassungsfrist ist am 19. Dezember 2014 abgelaufen.²⁸⁶

3.3 Rechtliche Grundlagen betreffend Korruption

Relevant für die Sanktionierung von Korruption im öffentlichen Beschaffungswesen sind die Tatbestände aus dem Strafgesetzbuch, die unter anderem auf von der Schweiz unterzeichneten internationalen Abkommen basieren.²⁸⁷ In Bezug auf schweizerische Amtsträger sind sowohl die aktive und passive Bestechung (Art. 322^{ter} und Art. 322^{quater} StGB) wie auch die Vorteilsgewährung (beispielsweise Schmiergeldzahlungen) und Vorteilsnahme (Art. 322^{quinquies} und Art. 322^{sexties} StGB) unter Strafe gestellt. Bei ausländischen Amtsträgern ist nur die Bestechung, nicht aber die Vorteilsgewährung/-annahme strafbar.²⁸⁸ Von Bedeutung für Korruption im öffentlichen Beschaffungswesen ist auch Art. 322^{octies} Ziff. 3 StGB, der für verschiedene Korruptionstatbestände Private mit Amtsträgern gleichsetzt, wenn sie öffentliche Aufgaben erfüllen.

Für den Anbieter zentral ist zudem die Unternehmenshaftung von Art. 102 StGB, die das Unternehmen für korrupte Handlungen seiner Angestellten mitverantwortlich macht, wenn seitens der Firma nicht alle organisatorischen Vorkehrungen getroffen wurden, um die Straftat zu verhindern.²⁸⁹

Neben den Bestechungstatbeständen von Art. 322 StGB können im Zusammenhang mit der Vergabe von öffentlichen Aufträgen auch die Tatbestände des Amtsmissbrauchs (Art. 312 StGB), und vor allem jener der ungetreuen Amtsführung (Art. 314 StGB) Relevanz haben. Letzteres liegt vor, wenn ein Mitglied einer Behörde vorsätzlich ein Rechtsgeschäft manipuliert, um sich oder einem anderen einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen. Eine weitere Voraussetzung für den Tatbestand der ungetreuen Amtsführung ist, dass der Beamte mit seiner Handlung die von ihm zu wahren öffentlichen Interessen schädigt, indem er bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sein zustehendes Ermessen offensichtlich überschreitet. Weitere Straftatbestände die bei behördlichen Fehlverhalten allenfalls zur Anwendung kommen können, sind jener der ungetreuen Geschäftsbesorgung (Art. 158 StGB), der Amtsanmassung (Art. 287 StGB), der Veröffent-

²⁸⁶ <http://www.bpuk.ch/bpuk/konkordate/ivoeb/e-ivoeb/>.

²⁸⁷ Vgl. hierzu oben Teil A/II./1.

²⁸⁸ Für detaillierte Ausführungen zu den einzelnen Tatbeständen siehe oben Teil A/II.

²⁸⁹ Für detaillierte Ausführungen zu Art. 102 StGB siehe oben Teil B/II./3.3.2.

lichung geheimer Verhandlungen (Art. 293 StGB), der Urkundenfälschung im Amt (Art. 317 StGB) oder der Verletzung des Amtsgeheimnisses (Art. 320 StGB).

4. Massnahmen gegen Korruption im Beschaffungswesen

Es gibt eine Vielzahl von Massnahmen, die getroffen werden können, um korruptes Verhalten im öffentlichen Beschaffungswesen zu verhindern oder zumindest auf ein Minimum zu reduzieren. Dabei muss sowohl auf Seiten der Auftraggeber als auch auf Seiten der Anbieter angesetzt werden (siehe für Letzteres oben Teil B/II./4.). Neben den gesetzlichen Regelungen müssen auch auf betrieblicher Ebene die Strukturen und Prozesse in einer Art und Weise angepasst werden, dass korrupte Handlungen möglichst erschwert werden. Sowohl auf Gesetzesebene als auch verwaltungsintern gibt es daher Bemühungen, die Regulierung in Bezug auf Korruption im Beschaffungswesen zu verbessern.

4.1 Aktuelle Entwicklungen

Auf nationaler wie auch auf kantonaler Stufe werden immer wieder Bemühungen unternommen, um weitere Bestimmungen zur Verhinderung von Korruption im Gesetz zu verankern. So gab der Bundesrat 2008 einen Vorentwurf zur Revision des BöB in die Vernehmlassung. Die Revision verfolgte mehrere Ziele: Die Modernisierung (u.a. durch Anwendung neuer Informationstechnologien, Unterteilung in monetäre und nichtmonetäre Zuschlagskriterien), Vereinfachung und Flexibilisierung des Beschaffungswesens. Ein weiteres, zentrales Ziel war die Zusammenlegung der Bestimmungen der Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene in einem Gesetz. 2009 wurde die Gesetzesrevision jedoch wieder verworfen, da sich die Kantone im Vernehmlassungsverfahren gegen die vorgesehene Harmonisierung des Beschaffungswesens sträubten.²⁹⁰ Ausserdem waren zu dieser Zeit auf internationaler Ebene Bestrebungen im Gange, das WTO-Übereinkommen zu revidieren, weshalb eine vorgängige Totalrevision schweizerischer Gesetze zu diesem Zeitpunkt nicht sinnvoll gewesen wäre. Dennoch hielt der Bundesrat an einigen der vorgeschlagenen Änderungen fest und setzte diese statt auf Gesetzesebene mit einer Anpassung der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen um. Diese Änderungen wurden per 1.1.2010 in die VöB eingebaut und betreffen primär die Gleichbehandlung aller Konkurrenten. Dazu gehören auch korruptionspräventive Aspekte wie die Förderung der Transparenz in der Leistungsbeschreibung (Art. 16a VöB)²⁹¹ und den Vergabekriterien (Art. 27 VöB) und das Verbot, nur einen Anbieter mit Informationen zu beliefern (Art. 26 Abs. 5 VöB). Weiter sieht die Verordnung vor, dass Anbieter zu mehr Kreativität in der Lösungssuche motiviert werden sollen (indem der Auftraggeber beispielsweise bereits Planungsleistungen entschädigt, Art. 23 und 26a VöB), um so den Wettbewerb zu fördern und die Bevorteilung einzelner Anbieter zu erschweren. Auch das Verhalten der Auftragsgeber bezüglich Zahlungen wird mit der neuen Verordnung genauer festgelegt, indem zum Beispiel das unangemessene Blockieren von Zahlungen als Druckmittel gegen Unternehmer untersagt wird (Art. 29a VöB).

Auch auf kantonaler Ebene hat sich in den letzten Jahren in Bezug auf das öffentliche Beschaffungswesen einiges getan. Zum einen überarbeiten Bund und Kantone seit dem Abschluss der

²⁹⁰ EFD: *Revision des Beschaffungsrechts des Bundes*, abrufbar unter:

<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00610/00825/>.

²⁹¹ Vgl. dazu das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3526/2013 vom 20. März 2014, E. 6.2.

GPA-Revision gemeinsam ihre Regelwerke (BöB und IVöB). Das Ziel ist die inhaltliche Harmonisierung der beiden Erlasse durch gegenseitige Anpassungen und analogen Formulierungen (im Gegensatz zu der vom Bundesrat vorgesehenen Revision des BöB sollen aber weiterhin beide Erlasse bestehen; auf eine formelle Teilharmonisierung durch ein Bundesgesetz wird verzichtet). Die Vernehmlassung auf Bundesebene zum überarbeiteten BöB soll offenbar noch in der ersten Jahreshälfte 2015 stattfinden. Parallel müssen die Kantone ihre Gesetze anpassen und einer revidierten interkantonalen Vereinbarung zustimmen.²⁹²

Zum anderen sind auch in einzelnen Kantonen Bemühungen erkennbar, um die Korruption im Beschaffungswesen zu verringern. Der Kanton Zürich beispielsweise revidierte 2013 sein Gesetz über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen und beschloss Änderungen, die zu mehr Transparenz führen und das Korruptionsrisiko im Submissionswesen reduzieren sollten. Namentlich gelten die aktive und passive Bestechung von Amtsträgern, sowie die Privatbestechung neu als Ausschlussgrund für Unternehmen, die gegen diese Strafbestimmungen verstossen. Diese Unternehmen können damit neu auf einer schwarzen Liste des Kantons geführt werden.

4.2 Massnahmen innerhalb der öffentlichen Verwaltung

Bereits im BöB und der IVöB wird das Gebot, das gesamte Vergabeverfahren möglichst transparent zu gestalten, in den Zielen der Erlasse aufgeführt.²⁹³ Zur Verhinderung von Korruption reichen gesetzliche Bestimmungen alleine aber nicht aus. Es bedarf auch verwaltungsinterner Bestrebungen, um wirksame Massnahmen gegen Korruption im Beschaffungswesen durchzusetzen. Grundsätzlich werden von Transparency International Schweiz sechs grundlegende Faktoren definiert, die notwendig sind, um Korruption in der Verwaltung zu erkennen, vorzubeugen und zu bekämpfen: Wille zur Transparenz, organisatorische Massnahmen im Gesetz, Information und Kommunikation, ein internes Meldesystem, interne Kontrollsysteme und wirksame Sanktionen.

4.2.1 Wille zur Transparenz

Die Regierung und die öffentliche Verwaltung sind verantwortlich für die Durchführung von öffentlichen Beschaffungen. Es liegt daher an der Regierung und den verantwortlichen Stellen klar zu machen, dass bezüglich korrupter Handlungen Nulltoleranz herrscht. Dafür braucht es seitens der Zuständigen eine klare und offen kommunizierte Ablehnungshaltung gegenüber jeglicher Form von Korruption.

Der Bundesrat pocht in der Öffentlichkeit immer wieder auf die Ernsthaftigkeit der Korruptionsrisiken im öffentlichen Beschaffungswesen. Als Antwort auf eine Motion 2011, welche die Erhöhung des Schwellenwertes bei der Vergabe öffentlicher Dienstleistungen und Bauaufträgen forderte, liess er beispielsweise verlauten, dass die Pflicht zur Durchführung strukturierter Verfahren unter Einbezug von mehreren Anbietern eines der wichtigsten Mittel der Korruptionsbekämpfung darstelle. Mit dieser Begründung lehnte er das Begehren der Motion entschieden ab.²⁹⁴ Ein anderes Beispiel für eine öffentliche Stellungnahme gegen Korruption lieferte der Regierungsrat des Kantons Bern, der 2011 im Rahmen der Beantwortung eines parlamentarischen

²⁹² <http://www.bpuk.ch/bpuk/konkordate/ivoeb/e-ivoeb/>.

²⁹³ Vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. a BöB, Art. 1 Abs. 3 lit. c IVöB.

²⁹⁴ Stellungnahme des Bundesrates vom 04.05.11 (Fn 263).

Vorstosses die Meinung vertrat, dass Korruption, neben kartellistischen Absprachen von Anbietenden, eines der zwei grossen Risiken öffentlicher Beschaffungen sei.

Handlungsbedarf besteht hier vor allem auf Bundesebene in Bezug auf die Abgebotsrunden.²⁹⁵ Die Kantone, aber auch internationale Organisationen wie die Weltbank haben ihren Willen zur Transparenz diesbezüglich klar proklamiert, indem sie in ihren Richtlinien Vorverhandlungen über die Ausgestaltung eines Auftrags verbieten. Vor diesem Hintergrund stösst daher auf Unverständnis, dass auf Bundesebene noch immer Preisverhandlungen zwischen Auftraggeber und Anbietern geführt werden dürfen.

4.2.2 Organisatorische Massnahmen

Wirtschaftliches Handeln setzt transparente Abläufe voraus. Nicht zuletzt aufgrund der hohen Komplexität des Beschaffungsrechts müssen klare Spielregeln herrschen und die Abläufe des Submissionsverfahrens transparent gestaltet sein. Die organisatorischen Richtlinien folgen dem Grundsatz, das Risiko für intransparente Konflikte zwischen persönlichen und öffentlichen Interessen zu verringern. Die Bundesverwaltung hat zu diesem Zweck verschiedene Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung und -prävention umgesetzt. Zum einen besteht auf Gesetzesebene das Bundespersonalgesetz (BPG)²⁹⁶ und die Bundespersonalverordnung (BPV)²⁹⁷, die beispielsweise die Annahme von Geschenken und sonstigen Vorteilen verbieten (Art. 21 Abs. 3 BPG, Art. 93 und 93a BPV) und klare Vorgaben darüber enthalten, unter welchen Umständen ein Mitarbeiter bei einem konkreten Fall in den Ausstand treten muss (Art. 94a BPV). Zum anderen verfügt die Bundesverwaltung über einen internen Verhaltenskodex,²⁹⁸ der die gesetzlich festgehaltenen Transparenzvorschriften konkretisiert. Weiter hat die zentrale Beschaffungsstelle des Bundes, das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), zusätzliche organisatorische und technische Vorkehrungen getroffen, die der Korruption Einhalt gebieten sollen.²⁹⁹ So sind die Vergabe- und Vertragskompetenzen im BBL klar geregelt, das Vier-Augen-Prinzip³⁰⁰ wird konsequent angewandt und das Verwalten von Verträgen und Zahlungen erfordert technologische Freigabe- und Zugriffsbefugnisse. Die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) genehmigte zudem im September 2000 eine Integritätsklausel (Antikorruptionsklausel)³⁰¹ für Verträge zwischen dem Bund und einem Anbieter. Mit dieser wird der Auftragnehmer verpflichtet, die erforderlichen Massnahmen gegen Korruption und Vorteilsbegünstigung/-annahme zu unternehmen und sieht eine Konventionalstrafe bei Missachtung dieser Pflichten vor.³⁰²

²⁹⁵ Darum wehrt sich Transparency International Schweiz auch gegen die Abschaffung des Verbots von Abgebotsrunden im Rahmen der Revision der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentlichen Beschaffungswesens (Art. 24 des Entwurfs, siehe oben Fn 270).

²⁹⁶ SR 172.220.1.

²⁹⁷ SR 172.220.111.3.

²⁹⁸ Abrufbar unter: <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/7873.pdf>.

²⁹⁹ BBL: *Faktenblatt Korruptionsprävention*, abrufbar unter: <https://www.bbl.admin.ch/bbl/de/home/dokumentation/faktenblaetter.html>.

³⁰⁰ Bei dem Vier-Augen-Prinzip müssen mindestens zwei Personen eine Entscheidung gutheissen. Die Entscheidungskompetenz liegt nicht in der Hand einer einzelnen Person.

³⁰¹ Abrufbar unter: <http://www.ar.admin.ch/internet/armasuisse/de/home/themen/beschaffung/lieferant/agb.parsys.14552.downloadList.58565.DownloadFile.tmp/integritaetsklausel.pdf>.

³⁰² TI Schweiz geht in seinen Forderungen an die Integrität von Unternehmen weiter und schlägt daher folgende Formulierung für die Klausel vor: „Auftraggeberin und Anbieterin verpflichten sich, alle erforderlichen Massnahmen zur Vermeidung von Bestechung und anderem unethischen Verhalten zu ergreifen, so dass insbesondere

Während der Bund verschiedenste Anti-Korruptionsmassnahmen umgesetzt hat, scheinen die Kantone und Gemeinden diesbezüglich nicht sehr sensibilisiert. Trotz der insoweit vorbildlichen Haltung des Bundes kennen die meisten Kantone und Gemeinden kaum Vorschriften, welche die Korruption im Beschaffungswesen betreffen. Die enormen Unterschiede zwischen den Gesetzesebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) gefährden die Berechenbarkeit und Nachvollziehbarkeit des Beschaffungsprozesses. Anzustreben wären eigentlich gesetzgeberische Massnahmen, deren Kernelemente auf allen Gesetzesebenen gleichermassen festgelegt und angewendet werden.

4.2.3 Information und Kommunikation

Genauso wichtig wie Regeln und Sanktionen gegen korrupte Vorgänge sind Präventionsmassnahmen, die den beteiligten Akteuren Informationen zur Verfügung stellen und ihnen Hinweise geben, wie sie sich in heiklen Situationen zu verhalten haben. Oft ist die Grenze zwischen legalem Handeln und der Erlangung persönlicher Vorteile oder der Begünstigung Dritter sehr schwammig. Daher bedarf es in der öffentlichen Verwaltung einer klaren Informations- und Kommunikationsstrategie, die sich sowohl nach innen als auch nach aussen – an die Öffentlichkeit, Geschäftspartner, Lieferanten und Konkurrenten – richtet.

Vom Bundesrat wurde deshalb 2009 die interdepartementale Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung (IDAG Korruptionsbekämpfung) eingerichtet. Eine der Hauptfunktionen der IDAG Korruptionsbekämpfung besteht in der Erarbeitung gemeinsamer nationaler und internationaler Strategien im Kampf gegen die Korruption. Zur Erfüllung ihres Mandats bezieht die IDAG Kantone, Städte, Wirtschaftsvertreter und die Zivilgesellschaft mit ein, organisiert Themenworkshops, wirkt in verschiedenen Gremien mit und legt in ihrem Zuständigkeitsbereich eine gemeinsame Vorgehensweise fest.³⁰³ Die Bundesverwaltung fördert so die interne Kommunikation, indem alle Mitarbeitenden regelmässig über die Grundsätze der Korruptionsbekämpfung und die Umsetzung dieser Massnahmen informiert und geschult werden. Auch die vom Eidgenössischen Personalamt (EPA) herausgegebene Broschüre „Korruptionsprävention und Whistleblowing“³⁰⁴ ist ein anschauliches Beispiel dafür, dass sich der Bund öffentlich als auch intern für die Information über Korruptionsrisiken und die Bekämpfung von unlauteren Praktiken einsetzt. Auch durch die erwähnte Integritätsklausel in den Verträgen bringt der Bund seine klare ablehnende Haltung gegenüber der Korruption bei seinen Geschäftspartnern zu Ausdruck.

Der Bund ist den Kantonen auch bezüglich Information und Kommunikation weit voraus, da bis anhin noch kein Kanton ein mit der IDAG vergleichbares Instrument zur Schulung und Sensibilisierung seiner Mitarbeiter in Bezug auf Korruptionsrisiken kennt.

4.2.4 Meldesysteme

Ein zentrales Element zur Aufdeckung von Korruptions- und Betrugsfällen ist ein internes oder externes Meldesystem, das von Angestellten oder anderen Anspruchsgruppen genutzt werden kann. Wichtig ist, dass es für die öffentlichen Angestellten möglich ist, Bedenken und Unge-

re keine Zuwendungen oder andere ungebührliche Vorteile angeboten oder angenommen werden. Die Integritätsklausel gehört in alle Submissions- und Ausführungsunterlagen, so dass die Auftraggeberin und Anbieterin in der Submissions- sowie in der Ausführungsphase verpflichtet sind“.

³⁰³ Weitere Informationen abrufbar unter:

<http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/finec/inter/corrupt/idwg.html>.

³⁰⁴ Abrufbar unter http://www.epa.admin.ch/dms_files/03105_de.pdf.

reimtheiten weitergeben zu können. Zu diesem Zweck hat der Bund eine Whistleblower-Hotline eingerichtet, über welche der Eidgenössischen Finanzkommission (EFK) anonym Verdachtsfälle gemeldet werden können. Seit 2011 besteht für alle Mitarbeiter des Bundes, die nach dem Bundespersonalgesetz angestellt sind, sogar eine Pflicht, der Strafverfolgungsbehörde, der EFK oder dem Vorgesetzten allfällige Ungereimtheiten (die auf einem Vergehen oder Verbrechen basieren und von Amtes wegen verfolgt werden) zu melden. Die EFK ist als Meldestelle sehr geeignet, da sie unabhängig agiert, der Richtigkeit von Hinweisen unauffällig im Rahmen einer Revision nachgehen kann und die Hinweise vertraulich behandelt. Weiter schützt das BPG die Hinweisgeber, die in guten Treuen handeln, vor möglichen Nachteilen in ihrer beruflichen Stellung (Art. 22a BPG).

Während innerhalb der Bundesverwaltung die Korruptionsfälle kompetent durch die EFK verfolgt werden können, fehlen in den meisten Kantonen solche Regelungen. Zwar bemühen sich mehrere Kantone darum, ein unabhängiges Meldesystem einzuführen, tatsächlich vorhanden ist ein solches aber erst in den Kantonen Genf, St.Gallen und Glarus. In vielen anderen Ständen besteht lediglich die Möglichkeit, verwaltungsinterne Unstimmigkeiten bei einer kantonalen Ombudsstelle zu melden, die allerdings nur als Vermittler und nicht als unabhängiges Instrument mit Untersuchungskompetenz agieren kann.³⁰⁵ In den Kantonen besteht also auch hier wieder grosser Handlungsbedarf.

4.2.5 Interne Kontrollsysteme

Die Verantwortung der Regierungs- und Verwaltungsstellen ist es, klare Grundsätze und Regeln zum Umgang mit Korruption und Interessenkonflikten zu formulieren. Die Korruptionsbekämpfung darf aber nicht nur als Hilfsverfahren verstanden werden. Wenn der Integritätsanspruch in der Verwaltung mittels Grundsätzen formal etabliert und durch verschiedene Instrumente und Regeln verwirklicht ist, muss deren Anwendung in der Folge regelmässig überprüft und bewertet werden. Dazu müssen Kontrollinstanzen bestimmt und Audits und Prüfungsverfahren festgehalten werden. Auf Bundesebene führt die EFK beispielsweise regelmässige Finanzaudits durch, die Mängel in der Buchhaltung aufdecken sollen. Weiter evaluiert sie den Vollzug und die Wirkung von Bundesmassnahmen mit „besonderer finanzieller Bedeutung“, worunter auch oftmals Aspekte des Beschaffungswesens fallen, und veröffentlicht deren Ergebnisse.³⁰⁶ Ein weiteres Kontrollinstrument sind die Rechtsmittelverfahren, die den Zuständigen die Möglichkeit bieten, Submissionsentscheide einer unabhängigen richterlichen Instanz zur Überprüfung vorzulegen.

Neben der EFK und dem Instrumentarium des Rechtsmittelverfahrens, die als Kontrollinstrumente für die gesamte Bundesverwaltung gelten, gibt es seit 2007 auf Weisung der EFK auch innerhalb der einzelnen Ämtern Kontrollsysteme. Problematisch diesbezüglich ist aber, dass die Kontrollsysteme von den Bundesämtern unterschiedlich ausgestaltet werden, die Umsetzung der Regeln für öffentliche Beschaffungen also uneinheitlich überprüft wird. Aufgrund der immer wieder vorkommenden Verstösse gegen das Vergaberecht wird daher sowohl von der EFK als auch von der Eidgenössischen Finanzdelegation die Schaffung eines zentralen und departementsübergreifenden Beschaffungscontrollings für die gesamte Bundesverwaltung gefordert.³⁰⁷

³⁰⁵ Vgl. oben Teil A/III./4.

³⁰⁶ Weitere Informationen abrufbar unter:

http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=184&Itemid=179&lang=de.

³⁰⁷ Galli et al. (Fn 265), S. 540 f., vgl. dazu den Bericht des Bundesrates vom 19. September 2014, abrufbar unter:

<https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=54538>.

4.2.6 Wirksame Sanktionen

Damit Fälle der Korruption oder sonstige deliktischen Handlungen trotz Anti-Korruptionsgrundsätzen, organisatorischen Massnahmen und Sensibilisierungsarbeit nicht vorkommen, braucht es schliesslich wirksame Sanktionsmechanismen im Falle von rechtlichen Verstössen und der Verletzung von Regeln. Ohne eine gewisse abschreckende Wirkung von Sanktionen besteht der Anreiz, Instrumente wie die Integritätsklausel oder Verhaltensrichtlinien als blosser Scheinmassnahmen zu betrachten. Verstösse von Verwaltungsangestellten gegen den Verhaltenskodex der Bundesverwaltung beispielsweise ziehen daher stets arbeitsrechtliche (Ermahnung, disziplinarrechtliche Massnahmen oder Entlassung), strafrechtliche oder vermögensrechtliche Folgen nach sich.³⁰⁸ Und auch gegenüber Anbietern, die sich nicht an die Integritätsklausel halten, sieht der Bund Sanktionen vor. In einem solchen Fall kann zum einen der Zuschlag für einen Auftrag widerrufen oder das Unternehmen bei hinreichendem Tatverdacht vom durch korruptes Verhalten beeinträchtigten Verfahren ausgeschlossen werden (Art. 11 BöB),³⁰⁹ zum anderen kann eine eigentliche Auftragsperre nach erfolgter Verurteilung des in Frage stehenden Unternehmens als Sanktion wirksam sein.

³⁰⁸ Art. 8 Verhaltenskodex Bundesverwaltung (Fn 298).

³⁰⁹ Vgl. Zu korruptem Verhalten Art. 45 des Entwurfs für eine neue IVöB (Fn 270).

V. Korruption im Sport

Die in Zug ansässige Sportmarketing-Firma International Sports Media and Marketing ISL/ISMM war in den 1990er-Jahren der wichtigste Geschäftspartner des Weltfussballverbands FIFA für Fernseh-Übertragungsrechte. Als ISL/ISMM 2001 Konkurs anmeldete, eröffnete die Staatsanwaltschaft Zug kurz darauf ein Verfahren gegen die Firma. Im Rahmen dieses Verfahrens machte die FIFA ihre Ansprüche gegenüber ISL/ISMM geltend, da das Unternehmen bei dem Verein noch mit 60 Millionen Dollar in der Kreide stand. Während der Untersuchung deckte die Staatsanwaltschaft Zug unverhofft einen massiven Korruptionsskandal innerhalb der ISL/ISMM auf: Seit den 1990er-Jahren hatte das Sportmarketing-Unternehmen mehrere FIFA-Funktionäre mit Schmiergeldzahlungen bestochen, um sich Fernsehrechte für die Übertragung verschiedener Meisterschaften zu sichern. Aus der Einstellungsverfügung geht hervor, dass sich die Bestechungszahlungen der ISL/ISMM auf insgesamt mindestens CHF 140 Mio. beliefen. Die FIFA zog die Klage gegen ISL/ISMM, welche die Untersuchung in Gang gesetzt hatte, umgehend zurück, indem sie eine «Wiedergutmachungszahlung» von CHF 5.5 Mio. an die Staatsanwaltschaft leistete.³¹⁰

Die bestochenen FIFA-Funktionäre wurden nie zur Rechenschaft gezogen. Und auch die sechs Manager von ISL/ISMM, die von der Staatsanwaltschaft nachträglich angeklagt wurden, erfuhren keine strafrechtlichen Konsequenzen. Sie wurden lediglich zu Bussen von 12'000 bis 84'000 Franken verurteilt – allerdings aufgrund anderer Anschuldigungen (Veruntreuung oder Falschbeurkundung), nicht wegen der illegalen Schmiergeldzahlungen.³¹¹

1. Einleitung

Die gesellschaftliche Bedeutung des Sports hat in den vergangenen Jahren durch steigende Professionalisierung und Kommerzialisierung erheblich zugenommen und eine globale Reichweite erlangt. So ist auch die wirtschaftliche Bedeutung des Sports in den vergangenen Jahrzehnten enorm gestiegen: Die Durchführung der Fussballweltmeisterschaft 2010 in Südafrika hat beispielsweise 3,7 Milliarden US-Dollar gekostet, die Kosten der olympischen Spiele 2012 in London werden auf rund 14 Milliarden geschätzt.³¹² Wo so viel Geld im Spiel ist, wächst das Risiko für korrupte und betrügerische Machenschaften, welche die grundlegenden Werte des Sports – Fairness und Respekt – untergraben.

Für die Schweiz ist Korruption im Sport ein speziell brisantes Thema: über 60 internationale Sportverbände haben hier ihren Sitz, unter anderem auch das Internationale Olympische Komitee (IOC), der Weltfussballverband (FIFA) und dessen europäischer Ableger UEFA. Die Gesetzeslage ist aber in der Schweiz in diesem Bereich sehr dürftig. So wurden 2012 beispielsweise drei Fussballspieler und ein mutmasslicher Drahtzieher, die wegen gewerbsmässigem Betrug angeklagt worden waren, trotz klarer Beweislage vom Bundesstrafgericht freigesprochen, da sie ihre

³¹⁰ Transparency International: *Global Corruption Report 2009, Corruption and the Private Sector*, S. 378 ff., abrufbar unter: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_2009.

³¹¹ Ibid., S. 380.

³¹² TI Schweiz: *Korruption im Sport, Dossier*, S. 1, abrufbar unter: http://www.transparency.ch/de/PDF_files/Dossiers/Dossier_Sport_de.pdf.

betrügerischen Wetten via Computer ausgeführt hatten, im Schweizerischen Strafrecht aber nur der Betrug an Personen unter Strafe steht.³¹³ Mit solchen Gesetzeslücken riskiert die im internationalen Sport sehr präsente Schweiz einen grossen Reputationsverlust zu erleiden und zum Piratenhafen für Spielmanipulationen und Korruption in den Verbänden zu werden.

2. Risikobereiche

Korruption im Sport steht im Widerspruch zum gesellschaftlichen Nutzen des Sports – seinem Wert für die gesundheitliche Aktivität, seiner integrativen Funktion und seinen erzieherischen Werten. Dennoch gibt es zwei Bereiche im Sport, in denen immer wieder Fälle von Korruption aufgedeckt werden: Betrug innerhalb des sportlichen Wettkampfs und Korruption in Sportverbänden oder anderen Bereichen ausserhalb des Sportwettkampfs.

2.1 Korruption innerhalb des sportlichen Wettkampfs

Zu den Korruptionsrisiken innerhalb des sportlichen Wettkampfs gehören Spielmanipulationen («Match-Fixing») und betrügerische Absprachen, meist im Zusammenhang mit Sportwetten und Bestechungszahlungen. Gerade Sportwetten sind ein Milliardengeschäft. In der Deutschschweiz liegt das Monopol laut dem Lotteriegesetz bei dem Anbieter „Swisslos“. Wegen der schweren Überprüfbarkeit drängen aber immer mehr internationale Wettbüros in die Schweiz und erhöhen so das Korruptionsrisiko bei Schweizer Spielen und den Sportlern.³¹⁴ Der europäische Fussball-Wettskandal zwischen 2008 und 2013 stellt ein klassisches Beispiel für diese Korruptionsform dar: 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 und sechs Testspiele betroffen.³¹⁵ Der Wettskandal weitete sich im Februar 2013 aus, als Europol weitere Spielmanipulationen enthüllte. Insgesamt wurden zwischen 2008 und 2011 rund 380 ausgetragene Partien manipuliert.³¹⁶

Verschärft wird das Problem der Korruption innerhalb des sportlichen Wettbewerbs durch die unvollständige Ausgestaltung der Schweizer Gesetze im Bereich des sportlichen Wettbewerbs, die es auch in diesem Fall unmöglich machten, die Involvierten zur Verantwortung zu ziehen.

2.2 Korruption ausserhalb des sportlichen Wettkampfs

Nicht nur im Zusammenhang mit dem sportlichen Wettkampf an sich, sondern auch bei der Organisation des Sports und bei der Interaktion mit der Privatwirtschaft oder der Politik besteht ein beträchtliches Korruptionsrisiko. Die Korruptionsform ausserhalb des sportlichen Wettkampfs

³¹³ Schweizer Radio und Fernsehen, SRF: *Fussball-Verbände in die Pflicht nehmen*, <http://www.srf.ch/news/schweiz/fussball-verbaende-in-die-pflicht-nehmen>, 05.02.13.

³¹⁴ Ibid.

³¹⁵ Korruptionsbekämpfung und Wettkampfmanipulation im Sport, Bericht in Erfüllung des Postulats 11.3754 der Kommission für Wirtschaft, Bildung und Kultur des Ständerats vom 28. Juni 2011, S. 52 ff., abrufbar unter: <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=46609>.

³¹⁶ Tages-Anzeiger: *Ermittlungen in Wettskandal: Auch Schweizer Partien manipuliert*, <http://www.tagesanzeiger.ch/sport/fussball/Ermittlungen-in-Wettskandal-Auch-Schweizer-Partien-manipuliert/story/26087456>, 04.02.13.

beinhaltet die Bestechung von Funktionären in Sportverbänden, Korruption im Zusammenhang mit der Vergabe von Grossanlässen und deren Vermarktungsrechten sowie im Sponsoring-Bereich. Die zunehmende Bedeutung von Faktoren wie Prestige, Macht oder wirtschaftlichem Profit erhöht das Korruptionsrisiko zusehends.

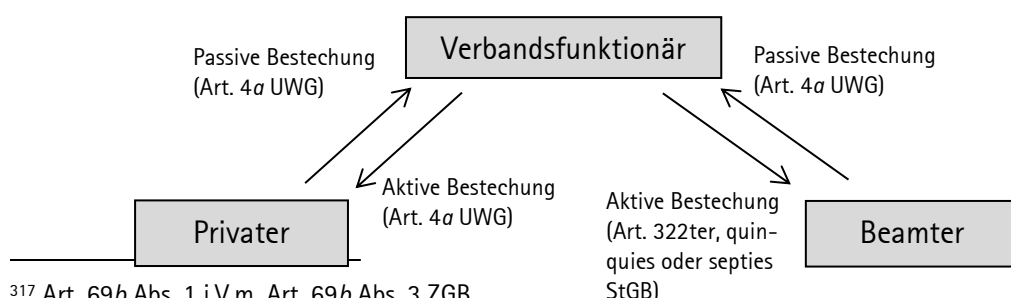
Die Korruption in den Verbänden ist für die Schweiz von besonderer Bedeutung, da sie mehr internationale Sportverbände beherbergt als jedes andere Land der Welt. Die Beliebtheit der Schweiz bei Verbänden ist vor allem darauf zurückzuführen, dass diese hier kaum Steuern zahlen müssen. Zudem wird den Sportvereinen und –verbänden durch die Gesetzgebung weitgehende Autonomie gewährt. Eine ordentliche Überprüfung der Buchführung durch eine Revisionsstelle ist für Vereine beispielsweise nur dann vorgesehen, wenn in zwei folgenden Geschäftsjahren die Bilanzsumme von 10 Millionen Franken, der Umsatzerlös von 20 Millionen oder durchschnittlich 50 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt überschritten werden – wobei gleich zwei dieser Grössen gegeben sein müssen.³¹⁷

Korruption tritt nicht nur bei den einer breiten Öffentlichkeit bekannten Fällen auf, sondern ist auch bei weniger beachteten Sportbereichen ein Problem. Gerade weil die Dimensionen der Auswirkungen dort kleiner sind, lassen sich korrupte Methoden oft leichter vertuschen. Kleineren Sportverbänden fehlt es zudem häufig an geeigneten Ressourcen für Korruptionspräventions- oder Ausbildungsmassnahmen und sie sind durch ihre Abhängigkeit von ehrenamtlicher Mitarbeit und starker Loyalität eher gehemmt, möglichen Korruptionsfällen nachzugehen.

Die Problematik der Korruption in Sportverbänden oder anderen Bereichen ausserhalb des sportlichen Wettkampfs ist auch wirtschaftlich relevant, da das Sportwesen in der Schweiz, wie in den meisten anderen Ländern, markant an Umfang dazugewonnen hat. Im 2008 trug die Sportwirtschaft mit knapp 90'000 vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen allein zu 2.5 Prozent der Gesamtbeschäftigung der Schweiz bei; die Bruttowertschöpfung von 9.1 Milliarden Franken belief sich auf 1.7 Prozent des Bruttoinlandprodukts. Die grösste wirtschaftliche Bedeutung tragen die drei grossen internationalen Verbände IOC, FIFA und UEFA, die bereits verschiedentlich wegen Korruptionsskandalen für Schlagzeilen sorgten und damit einen wirtschaftlich relevanten Faktor stark gefährden.

3. Rechtslage in der Schweiz

Weil Sportverbände keine öffentlich-rechtlichen Aufgaben übernehmen, wird das Bestechen und Sich-bestechen-lassen von Verbandsfunktionären nach dem Tatbestand der Privatbestechung beurteilt.³¹⁸ Die aktive Bestechung von Beamten durch Verbandsfunktionäre fällt hingegen unter die Bestechungstatbestände des Strafgesetzbuches.



³¹⁷ Art. 69b Abs. 1 i.V.m. Art. 69b Abs. 3 ZGB.

³¹⁸ Siehe oben Teil A/II./2.2.

Die Privatbestechung ist im Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) in Art. 4a (in Verbindung mit Art. 23 UWG) geregelt. Das UWG schliesst Unternehmen, Non-Profit-Organisationen wie Sportverbände ein. Voraussetzung für die Anwendbarkeit des UWG ist allerdings das Vorhandensein eines Wettbewerbsverhältnisses (Art. 1 UWG). Diese Prämisse macht die Anwendung des UWG im Sportbereich unsicher. 2004 beschäftigte sich der Bundesrat in seiner Botschaft konkret mit der Frage, ob die FIFA und das IOC unter den Tatbestand des neuen Art. 4a UWG fallen. Dabei hielt er fest: „Dies erscheint jedenfalls dann zweifelhaft, wenn Mitglieder eines solchen Verbandes beispielsweise von einer für die Organisation einer Veranstaltung kandidierenden Stadt finanzielle Vorteile für die Erteilung des Zuschlags entgegennehmen würden. In diesem Fall ist fraglich, ob es sich um ein vom UWG erfasstes Geschäftsgebaren handelt und ob die Kandidaturstädte in einem Wettbewerbsverhältnis im Sinne des UWG stehen.“³¹⁹ Die Anwendbarkeit von Art. 4a UWG ist in einer solchen Situation also zu verneinen, obgleich gerade diese Fälle angesichts der hohen Summen, die auf dem Spiel stehen, besonders anfällig sind für Bestechung. Art. 4a UWG bleibt lediglich anwendbar, wenn mit Bestechungszahlungen an oder von privatwirtschaftlichen Unternehmen auf ein Wettbewerbsverhältnis eingewirkt wird, bspw. beim Abschluss von Sponsoring-Verträgen.

Die Privatbestechung ist zudem als Antragsdelikt gestaltet. Im Gegensatz zu einem Officialdelikt erfolgt eine Strafverfolgung einzig nach einem Strafantrag und nicht von Amtes wegen, was ein grosses Hindernis in der Korruptionsbekämpfung darstellt. Oft haben die Involvierten bei Korruptionsdelikten kein Interesse den Fall aufzudecken, da sie Imageschäden befürchten und zukünftige freundschaftliche Beziehungen unter Partnern gefährdet sehen. Aus diesen Gründen liegen seit der Aufnahme der Privatbestechung in das Gesetz im Jahr 2006 noch keine relevanten Gerichtsentscheide vor.

Im Falle, dass einem Verbandsfunktionär die aktive Bestechung, also das bezahlen von Bestechungsgeldern an Beamte (Art. 322^{ter, quinquies oder septies} StGB) oder Privatpersonen (Art. 4a Abs. 1 lit. a UWG) nachgewiesen werden kann, kann zusätzlich zur Bestrafung der fehlbaren Person eine kumulative Unternehmenshaftung eintreten (im Falle der Bestechung einer Privatperson setzt dies wiederum einen Strafantrag und ein tangiertes Wettbewerbsverhältnis voraus). Der Sportverein oder Sportverband haftet in solchen Fällen mit, wenn er nachweislich nicht alle «[...] erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehren getroffen hat, um eine solche Straftat zu verhindern.» (Art. 102 Abs. 2 StGB). Bei der passiven Bestechung, also bei der Annahme von Bestechungszahlungen durch Verbandsfunktionäre, gilt hingegen Art. 102 Abs. 1. Laut diesem ist der Sportverband nur dann strafbar, wenn die Bestechungshandlung wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens keiner bestimmten natürlichen Person zugerechnet werden kann.

³¹⁹ BBl 2004 7010.

4. Lösungsansätze

Bezüglich der Regelung der Privatbestechung besteht im Hinblick auf die oft straffreie Korruption im Sport grosser Handlungsbedarf. Auch die Korruptions-Expertengruppe des Europarats, die Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) hat in ihren Berichten über die Schweiz die lückenhafte Gesetzgebung der Privatbestechung wiederholt kritisiert.³²⁰ Die Tatsache, dass Sportorganisationen im Korruptionsfall zumeist nicht die Bedingung des unlauteren Wettbewerbs mit direkten wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Konkurrenz erfüllen und deshalb Bestechungsvorfälle oft straffrei bleiben, stösst insbesondere bei den Fällen, bei denen grosse internationale Sportorganisationen involviert sind, auf Unverständnis. Auch die Politik und die Verbände selbst haben das Problem erkannt und setzen sich vermehrt für eine klarere Regulierung und präventive Massnahmen gegen Korruption ein. So bestehen sowohl auf Gesetzes- als auch auf Vereins- und Verbandsebene neue Lösungsansätze zur Bekämpfung von Korruption im Sport.

4.1 Gesetzesebene

Die Korruptionsskandale im Sport haben in den letzten Jahren den Druck erhöht, die Bestimmungen zur Privatbestechung zu verstärken. Das Bundesamt für Sport (BASPO) hat im November 2012 einen Bericht vorgelegt, der unter anderem fordert, dass die Privatbestechung als Officialdelikt im Kernstrafrecht eingeordnet werden soll. Konkret würde das bedeuten, dass in Zukunft auch die Privatbestechung im Strafgesetzbuch geregelt und die Anwendung folglich nicht mehr von einem tangierten Wettbewerbsverhältnis abhängig wäre. Im Mai 2013 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung der Gesetzesrevision, um die Privatbestechung als Officialdelikt ins Strafgesetzbuch zu verschieben, um ungeachtet der Wettbewerbsbeeinflussung wirksame Instrumente gegen die Korruption in Unternehmen, NGOs und Verbänden zur Verfügung zu stellen. «Denn die Privatbestechung kann z.B. der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit schaden, wenn in diesen Bereichen korrupte Geschäfte abgeschlossen werden», so der Bundesrat in der Medienmitteilung zur Vorlage.³²¹

In der Vernehmlassung stellten sich vereinzelte Gruppen stark gegen die geplante Gesetzesrevision. Vor allem die Fifa sträubte sich dagegen und argumentierte, dass das Gesetz zu explizit auf Sportorganisationen anstatt auf alle privatwirtschaftlichen Akteure abziele – was dem Gesetz in den Medien den Übernamen „Lex Fifa“ einhandelte. Auch die SVP erachtet die Überführung der Privatbestechung ins Kernstrafrecht als unnötig. Die FDP wiederum begrüsst die Überführung der Privatbestechung ins Strafrecht, kritisierte aber die Aufwertung vom Antrags- zum Officialdelikt. Die Mehrheit der an der Vernehmlassung teilnehmenden Interessengruppen jedoch begrüsst die Vorlage. Dies unter anderem, da sie nebst den strafrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten auch den Anreiz bei Sportverbänden erhöhen würde, wirksame Compliance-Programme zu implementieren.³²² Die Gesetzesrevision wird derzeit in den eidgenössischen Räten behandelt.³²³

Die geplante Gesetzesrevision wäre eine wirksame Massnahme im Kampf gegen Korruption innerhalb der Verbände, zur Bekämpfung von Spielmanipulationen (*Match-Fixing*) dient sie aller-

³²⁰ Medienmitteilung des Bundesrates vom 15. Mai 2013: *Privatbestechung effizienter bekämpfen*, abrufbar unter: <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2013/2013-05-15.html>.

³²¹ Ibid.

³²² Aargauer Zeitung: *Wieso Fifa, FDP und SVP kein schärferes Korruptionsstrafrecht wollen*, <http://www.aargauerzeitung.ch/wirtschaft/wieso-fifa-fdp-und-svp-kein-schaerferes-korruptionsstrafrecht-wollen-127622227>, 31.01.14.

³²³ Siehe dazu oben Teil A/II./2.2. sowie die Fn 57 f.

dings nicht. In diesem Bereich müssen andere neue Gesetzesinstrumente geschaffen werden, wie beispielsweise die Schaffung des vom Bundesrat vorgeschlagenen Straftatbestands „Sportbetrug“. Um der globalen Dimension dieser Manipulationen gerecht zu werden, muss zudem auch die internationale Kooperation verstärkt werden.

4.2 Vereins- und Verbandsebene

Das Vereinswesen in der Schweiz beruht auf freiwilligem Engagement und grossem ehrenamtlichem Einsatz von unzähligen Personen. In der Schweiz gibt es rund 23'000 Sportvereine, die sich in ca. 900 nationalen, kantonalen und regionalen Sportverbänden organisieren. Der gesellschaftliche Wert dieser Aktivität ist zentral und darf nicht durch unverhältnismässige Regeln gefährdet werden. Das Ziel sollte es daher sein, auf Vereinsebene Bewusstsein und konkrete Massnahmen für mehr Transparenz (Einsicht in wichtige Dokumente, Entscheidungsprozesse und Informationen) zu schaffen. Diese Massnahmen lohnen sich nicht nur im Hinblick auf eine mögliche Unternehmenshaftung, sondern verhindern auch strafrechtliche Konsequenzen, Spielsperren und Imageschäden, mit denen bei Korruptionshandlungen gerechnet werden muss.

Um die Korruption und Manipulationen innerhalb und ausserhalb der Sportwettkämpfe zu unterbinden, ist einerseits die transnationale Zusammenarbeit aller Akteure – Sportverbände, Staaten, Sponsoren, Medien, Öffentlichkeit – notwendig. Die FIFA beispielsweise hat in diesem Zusammenhang 2011 der internationalen Polizeibehörde Interpol 20 Millionen Euro für deren Kampf gegen Korruption zugesprochen.³²⁴ Um das Problem andererseits an der Wurzel zu packen, braucht es jedoch auch interne Governance-Strukturen. Dazu gehört eine eingehende Risikoanalyse, ein darauf basierendes Compliance-Programm und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Risiken der Korruption im Sport.

4.2.1 Risikoanalyse

Für die Schaffung wirksamer Governance-Strukturen bedarf es vorerst einer umfassenden Risikoanalyse, bei welcher Vereine und Verbände die besonders korruptionsanfälligen Gefahrenherde identifizieren. Bei Sportverbänden besteht vor allem das Risiko der passiven Korruption, wo Funktionäre von Aussenstehenden bestochen werden, um Einfluss auf die Entscheidungsprozesse des Sportverbands zu erhalten. Darunter fallen beispielsweise die Wahl des Präsidenten, Bestimmung von Austragungsorten von Turnieren oder Entscheide zur Vergabe von Verträgen. Neben diesen allgemeinen Risiken gibt es Bereiche, die je nach Sport- oder Verbandsart spezifische Risiken für Korruptionsmuster aufweisen. Darunter fallen Partnerschaften mit Sponsoren, die Organisation von Grossveranstaltungen, die Verbreitung von Sportwetten oder Spielertransfers.

4.2.2 Anti-Korruptionsprogramm

Basierend auf den Erkenntnissen der Risikoanalyse müssen als zweites Handlungsfeld Instrumente ausgearbeitet werden, mit denen Korruption zielgerichtet und präventiv eingedämmt werden kann. Die UEFA beispielsweise hat 2009 ein Frühwarnsystem eingeführt, das Spielmanipulationen erkennen sollte. Ein ähnliches System kennt auch die FIFA. Dennoch wurden 2010 bei der Wahl des Austragungsorts der Fussball-Weltmeisterschaften 2018 und 2022 wieder Korruptionsvorwürfe gegen den Weltfussballverein laut. Zwei Journalisten der „Sunday Times“ hatten

³²⁴ Handelszeitung: *Fifa spendet 20 Millionen Euro gegen Korruption*, <http://www.handelsblatt.com/fussball-fifa-fifa-spendet-20-millionen-euro-gegen-korruption/4153250.html>, 09.05.11.

sich im Oktober 2010 als amerikanische Lobbyisten ausgegeben und Mitgliedern des FIFA-Exekutivkomitees Geld angeboten, falls sie für die USA als Austragungsort 2022 stimmen würden. Das Angebot wurde von zwei Funktionären angenommen, wie die englische Zeitung publik machte. Die FIFA leitete darauf eine von der internen Ethikkommission geleitete Untersuchung ein. Die beiden bestechlichen Exekutivmitglieder sowie vier weitere in den Korruptionsskandal verwickelte Funktionäre wurden suspendiert.³²⁵ Das FIFA-Exekutivkomitee sah jedoch keinen Grund, die Wahl zu wiederholen. Warnsysteme alleine reichen somit offensichtlich nicht aus, um Korruption effizient und langfristig zu verhindern. Daneben benötigen Vereine und Verbände ein umfangreiches Anti-Korruptionsprogramm, das sowohl präventive als auch Handlungsmassnahmen bei Korruptionsfällen vorsieht. Die zentralen Elemente eines solchen Anti-Korruptionsprogramms sind:

- Nulltoleranz: Der Verband bekennt sich zu den grundlegenden Prinzipien der Transparenz, Integrität und Gleichberechtigung. Korruption wird nicht akzeptiert und Regelverstösse werden sanktioniert.
- Ethik-Kodex: Der Verband arbeitet einen Leitfaden aus, der Richtlinien für Konfliktsituationen enthält. Hier wird erklärt, wie Korruption aufgefasst wird und welche Handlungen nicht erlaubt sind. Ebenso werden die Sanktionen erläutert, die bei Regelverstössen verhängt werden.
- Interessenkonflikte: Personen, die aktiv in Vereinen tätig sind, stossen immer wieder auf Situationen, in denen Interessenkonflikte bestehen. Der Sportverband stellt Richtlinien zur Verfügung, wie sich die betroffenen Personen in solchen Situationen verhalten sollen.
- Information: Damit Anti-Korruptionsmassnahmen wirken, ist der Verband verantwortlich für die Information und Sensibilisierung aller Mitglieder und Mitarbeitenden. Zu diesem Zweck führt der Verband Schulungen durch, diskutiert und kommuniziert die Prinzipien des Verbandes in Zusammenhang mit Korruption.
- Meldestelle: Wer sich im Sportbereich engagiert, entwickelt oft starke Bindungen und Loyalitäten innerhalb des eigenen Teams. Die Hemmschwelle kann hoch sein, über unsaubere Praktiken zu berichten. Deshalb brauchen Sportverbände ein Meldesystem, wo Hinweisgeber (Whistleblower) keine negativen Konsequenzen zu befürchten haben. Z.B. setzt die Deutsche Fußball Liga (DFL) seit 2011 in Zusammenarbeit mit Transparency International einen Ombudsmann ein.

4.2.3 Sensibilisierung der Öffentlichkeit

Korruption im Sport betrifft nicht nur grosse internationale Sportverbände in den umsatzstärksten Sportarten, sondern auch weniger im Rampenlicht stehende Sportbereiche. Vorfälle wie Spielmanipulationen, Geschenke an Schiedsrichter oder die Beeinflussung anderer Mannschaften sind auch auf Amateur- oder Juniorenniveau keine Tabuzone. Sinnvolle Prävention muss sich daher bereits an Nachwuchssportlerinnen und -sportler richten, die von Beginn an die positiven Werte des Sports erleben sollten. Es geht darum aufzuzeigen, wie schnell Abhängigkeiten entstehen können und welche Gefahren diese bergen. Die Verantwortung liegt in erster Linie bei den Sportverbänden und Sportvereinen, die durch Schulungen, Informationsmaterial, Informati-

³²⁵ Tages-Anzeiger: Bund verschont Sportverbände bei Bestechung, http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Bund-verschont-Sportverbaende-bei-Bestechung/story/13078128?dossier_id=2276, 15.10.13.

onsanlässe, Workshops, Medienpräsenz, Internetauftritt und Social Media ihre Tätigkeiten gegen Korruptionsrisiken breitflächig kommunizieren können. Solche Aktionen wecken das Interesse einer breiten Öffentlichkeit.

Ein weiteres Mittel zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit liegt in Partnerschaften zwischen Sportverbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen – z.B. Transparency International. Neben der Unterstützung zum Ausarbeiten und Realisieren vorbildhafter Richtlinien können diese Partnerschaften sehr wirksam sein, die Anti-Korruptionsmassnahmen zu verbreiten und bekannt zu machen. Dies erhöht auch die Chancen auf eine zielgerichtete Umsetzung der Instrumente. Der damit einhergehende Austausch von Informationen ist eine wichtige Voraussetzung für griffige Reglemente innerhalb der Sportverbände.

VI. Entwicklungszusammenarbeit

Im Jahr 2005 war die Bevölkerung Nigers wegen Dürre und einer Heuschreckenplage von einer Hungersnot bedroht. Das Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) startete deshalb ein Hilfsprogramm in dem westafrikanischen Land. HEKS unterstützte durch einheimische Partnerorganisationen insbesondere die Verteilung von Saatgut, Getreide, und Futtermitteln. Darüber hinaus engagierte sich HEKS für den Bau von Brunnen, für Reparaturen von Naturstrassen und für Schulungen im Gemüsebau. Für all diese Projekte verfügte die Organisation über 2.2 Millionen CHF. Im Sommer 2007 machten Vertreter einer anderen Geberorganisation, die das Programm besucht hatten, HEKS darauf aufmerksam, dass ohne genaue Belege grosse Beträge von seinem Bankkonto abgehoben worden waren. Die darauf vom Hilfswerk angeordnete Untersuchung ergab, dass ein lokaler Koordinator des Programms 950'000 CHF vom gesamten Projektbudget der Organisation abgezweigt hatte. Aufgrund mangelnder finanzieller Kontrolle war es diesem möglich gewesen, 43 Prozent der Projektgelder zu veruntreuen, die der betroffenen nigerianischen Bevölkerung hätten zukommen sollen.³²⁶

1. Einleitung

Bis in die 90er Jahre war die Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) ein absolutes Tabuthema. Man befürchtete, dass eine zu grosse Offenheit bezüglich der Korruptionsproblematik zu einem schlechten Image der Entwicklungszusammenarbeit und somit zu weniger Unterstützung für Geberorganisationen führen könnte.³²⁷ Erst in den letzten Jahren ist das Thema Korruption und Korruptionsbekämpfung vermehrt auf die Agenda der Entwicklungszusammenarbeit gesetzt worden. Und dies zu Recht: Die Zuwendungen an Hilfswerke mit Zewo-Gütesiegel beliefen sich im Jahr 2012 auf über eine Milliarde Franken,³²⁸ die privaten Spenden an Nichtregierungsorganisationen (NGOs) betragen 443 Millionen, was 0.07 Prozent des Bruttoinlandsprodukts entspricht.³²⁹ Ob dieses Geld nachhaltig eingesetzt wird oder in den Taschen einzelner verschwindet, ist angesichts der hohen Beträge durchaus von wirtschaftlicher Bedeutung. Zudem sind NGOs sehr stark vom Problem betroffen, da sie gleich in zweifacher Hinsicht mit dem Thema Korruption konfrontiert werden: einerseits arbeiten sie häufig in einem korrupten Umfeld und andererseits besteht durch die hohe Abhängigkeit von der Integrität der Mitarbeitenden

³²⁶ Neue Zürcher Zeitung: *Veruntreuung im Heks-Programm in Niger*,

<http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/veruntreuung-im-heks-programm-in-niger-1.564506>, 04.10.07.

³²⁷ Esposito, Zaira: *Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit, Der Beitrag der Qualifikationskriterien der DEZA für die Vergabe von Programmbeiträgen an Schweizer NGOs zur Korruptionsbekämpfung und -prävention*, Masterarbeit Bern 2013, S. 11 f.

³²⁸ Zewo.ch: *Das ZEWG-Gütesiegel verhilft zu Spendenwachstum, Ergebnisse Spendenstatistik 2012*, abrufbar unter: <https://www.zewo.ch/Dokumente/Publikationen/Spendenstatistik/Spendenstatistik-2012>.

³²⁹ Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, DEZA: *Entwicklung der öffentlichen Entwicklungshilfe (APD) und der privaten Spenden der NGOs der Schweiz 2005 - 2013 (Mio. Fr.)*, abrufbar unter: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:mPkKFQY3FOEJ:https://www.eda.admin.ch/dam/deza/de/documents/Aktivitaeten/entwicklung-entwicklungshilfe-private-spenden_DE.xlsx+&tcd=3&hl=de&tct=clnk&gl=ch.

stets das Risiko, dass dieses Vertrauen missbraucht wird und die Ressourcen unkontrolliert versickern.

2. Risikobereiche

2.1 Externe Korruptionsrisiken

Korruption ist ein verbreitetes Phänomen in vielen Entwicklungsländern. Dementsprechend kommen Mitarbeitende von nicht-staatlichen Organisationen und Hilfswerken sehr häufig mit Korruption in Berührung. Unter externer Korruption versteht man korrupte Praktiken, die von organisationsfremden Akteuren begangen werden, die Organisation aber selber betreffen. Über die negativen Auswirkungen von Korruption auf die Entwicklung eines Landes bestehen kaum Zweifel. Sie führt nicht nur zu ineffizienter Erfüllung staatlicher Aufgaben und hemmt den wirtschaftlichen Fortschritt, sondern vermindert auch das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung und untergräbt die demokratische Entwicklung. Neben diesen allgemeinen Konsequenzen hat korruptes Handeln auch direkte Auswirkungen für die EZA. Durch die Fehlleitung der Ressourcen, die eigentlich zu Entwicklungszwecken hätten ausgegeben werden sollen, leidet die Wirksamkeit und Effizienz von Entwicklungsprogrammen, Entwicklungsziele werden nicht erreicht und die Armutsbekämpfung wird massiv erschwert.³³⁰ Fordern beispielsweise Beamte Bestechungsgelder als Gegenleistung für eine amtliche Handlung, wird die betroffene Organisation durch das korrupte Verhalten ihres Arbeitsumfeldes an der Erreichung ihrer Ziele gehindert. Korruption verhindert nicht nur die Bereitstellung nachhaltiger Hilfeleistungen in Entwicklungsländern, sondern schadet auch dem Bild der EZA in der Öffentlichkeit und dezimiert ihren Rückhalt in der Bevölkerung.

2.2 Interne Korruptionsrisiken

Nicht nur das Umfeld, auch eine Organisation selbst kann korrupt sein. Missbräuchliches Handeln innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit ist sowohl bei staatlichen als auch bei nicht-staatlichen Institutionen denkbar.

Auch hier führt korruptes Verhalten zu einer falschen Allokation der Gelder, was die wirksame Entwicklungszusammenarbeit wiederum erheblich beeinträchtigt. Vor allem aber birgt interne Korruption für die Institution selbst grosse Probleme: Durch Korruptionsskandale läuft die Organisation Gefahr, ihre Glaubwürdigkeit zu verlieren. Dies wiederum könnte dazu führen, dass Spender abspringen und somit letztlich die Mittelbeschaffung für die Projektfinanzierung erschwert wird. NGOs übernehmen zudem eine wichtige Überwachungsrolle gegenüber dem Staat, welche sie mit korruptem Handeln und dem damit einhergehenden Verlust von Legitimität und Akzeptanz aufs Spiel setzen. Korruption innerhalb einer NGO kann sogar dazu führen, dass die von dieser Organisation vertretenen universellen Werte von der Gesellschaft in Frage gestellt werden.

³³⁰ Esposito (Fn 327), S. 15.

3. Formen von Korruption

Korruption kommt auf vielfältige Weise vor und kennt verschiedene Graubereiche. Es ist deshalb wichtig, eine klare Trennung zwischen legalen und illegalen Handlungen zu bestimmen.

3.1 Rechtliche Grundsätze

Korruption im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit kann in unterschiedlichsten Formen vorkommen. Die Straftatbestände, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind, sind die Bestechung von Amtsträgern (aktiv und passiv, Art. 322^{ter}, 322^{quater}, 322^{septies} StGB), die Privatbestechung (Art. 4a UWG), Vorteilsgewährung respektive –annahme (Art. 322^{quinquies}, 322^{sexties} StGB), Betrug (Art. 146 StGB), Veruntreuung (Art. 138 StGB) und Nötigung (Art. 181 StGB).³³¹

3.1.1 Bestechung

Aktive Bestechung begeht, wer einem Amtsträger einen nicht gebührenden Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt, damit dieser eine pflichtwidrige Handlung vornimmt, die in Zusammenhang mit seiner Tätigkeit steht. Der ungebührende Vorteil kann materieller oder immaterieller Natur sein und richtet sich an den Amtsträger oder an eine dritte Person. Voraussetzung ist, dass sich die Gegenleistung des Amtsträgers auf eine konkrete Handlung bezieht, die pflichtwidrig ist oder in seinem Ermessen steht (Art. 322^{ter} StGB). Dies kann auch eine Unterlassung sein, wenn zum Beispiel ein Amtsträger auf die Ausstellung einer Busse verzichtet. Als Gegenstück zur aktiven Bestechung bezieht sich die passive Bestechung auf Amtsträger, die einen nicht gebührenden Vorteil fordern, sich versprechen lassen oder annehmen (Art. 322^{quater} StGB). Ein klassisches Beispiel von Bestechungshandlungen in der EZA ist, wenn ein Beamter für seine Handlung, auf die eigentlich ein rechtmässiger Anspruch besteht (beispielsweise das Passieren des Zolls), eine finanzielle Entschädigung verlangt.

Bei der Privatkorruption tritt die Bestechungshandlung im Privatsektor auf. Obwohl in diesem Fall der Bestochene kein Amtsträger ist, missbraucht er durch seine Handlung eine Vertrauensstellung – beispielsweise dem Arbeitgeber gegenüber – um einen nicht gebührenden Vorteil zu erhalten (Art. 4a i.V.m. Art. 23 UWG). Die Bedingung für die Anwendung der im UWG verankerten Privatbestechung ist, dass die betroffenen NGOs in einem wirtschaftlichen Wettbewerbsverhältnis stehen.

3.1.2 Vorteilsgewährung und –annahme

Unter Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme versteht man unerlaubte Vorteile, die nicht auf eine spezifische Amtshandlung gerichtet sind, sondern im Hinblick auf die künftige Amtsführung gewährt oder angenommen werden (Art. 322^{quinquies} und Art. 322^{sexties} StGB). Unter denselben Artikel fallen in der Regel Schmiergeldzahlungen. Mit Schmiergeld sind kleinere Geldbeträge oder andere Zuwendungen gemeint, die zum Ziel haben, einen behördlichen Vorgang, auf den ein Anspruch besteht, sicherzustellen oder zu beschleunigen. Im internationalen Kontext spricht man auch von «*facilitation payments*» oder «*grease money*». Das Ziel einer solchen Handlung ist, den Empfänger in seiner Entscheidung abhängig zu machen. Bei der Klimapflege steht überhaupt keine Gegenleistung des Amtsträgers zur Diskussion. Die Zuwendung erfolgt bloss, um den Amtsträger günstig zu stimmen – beispielsweise im Hinblick auf ein zukünftiges Geschäft.

³³¹ Siehe hierzu auch oben Teil A/II.

Dabei muss es sich um einen Schweizer Amtsträger handeln, das „Anfüttern“ von ausländischen Amtsträgern ist im schweizerischen Strafgesetzbuch nicht unter Strafe gestellt. Die Vorteilsgewährung und die Vorteilsannahme kommt also beispielsweise dann zum Zug, wenn eine Organisation, die für ein geplantes Projekt einen Entscheidungsträger eines Bundesamtes (z.B. Amt für ländliche Entwicklung) mit kleinen Vorteilen anfüttert, um das Bewilligungsverfahren zu beschleunigen.

3.1.3 Betrug, Veruntreuung und Nötigung

Von Betrug oder Veruntreuung ist die Rede, wenn sich Amtsträger Mittel rechtswidrig aneignen, die ihnen im Rahmen der Amtsausführung anvertraut sind. Im Gegensatz zur Bestechung setzt Veruntreuung nicht zwingend einen Tausch zwischen zwei Personen voraus. Wenn beispielsweise ein Projektverantwortlicher einen Teil des für sein Projekt vorgesehenen Geldes für den Erwerb eines Privatautos verwendet, macht er sich der Veruntreuung schuldig. Es erfolgt keine Zuwendung durch eine Drittperson, sondern eine Bevorteilung direkt aus der Position selbst. Beim Tatbestand des Betrugs wird zusätzlich zu den Tatbestandselementen der Veruntreuung eine arglistige Irreführung vorausgesetzt.³³²

Der Nötigung wiederum macht sich schuldig, wer durch Gewalt oder Androhung ernstlicher Nachteile jemanden nötigt, etwas zu tun, zu unterlassen oder zu dulden.

3.2 Unethisches Verhalten

Die im Ausland tätigen Mitarbeitenden von NGOs werden von den genannten rechtlichen Grundsätzen unter Umständen nicht vollständig erfasst. Es gibt noch weitere unethische Tatbestände, die nicht direkt rechtswidrig sind, aber unter den Korruptionsbegriff fallen. So können auch die Annahme von Geschenken und Spenden eine Form von Korruption darstellen, sind aber, wie auch die Vettern- und Günstlingswirtschaft, nicht direkt rechtswidrig.

Der Begriff «Geschenk» wird weit gefasst, wobei darunter Zuwendungen jeglicher Art wie Sachwerte, Dienstleistungen, Einladungen, Gefälligkeiten und Rabatte zu verstehen sind. Im Privatsektor sind Geschenke dann zulässig, wenn sie «der Höflichkeit entsprechen», das heisst wenn es sich um Aufmerksamkeiten von unbedeutendem Wert handelt und diese offen, nicht ohne besonderen Anlass und nicht wiederholt gegeben werden. Ungebührend ist eine Geschenkkannahme dann, wenn dadurch der Anschein einer verpflichtenden Abhängigkeit entsteht. Nach der Definition des Strafgesetzbuches spricht man von ungebührenden Geschenken, wenn diese eine Abhängigkeit des Amtsträgers verursacht. Dagegen kann man nicht von ungebührenden Vorteilen sprechen, wenn diese dienstrechtlich erlaubt sind oder es sich um geringfügige, sozial übliche Vorteile handelt.³³³

³³² Vgl. Art. 138 und Art. 146 StGB.

³³³ Transparency International Schweiz / Brot für alle: *Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit, Ratgeber für Nichtregierungsorganisationen*, S. 12, abrufbar unter: http://www.brotfueralle.ch/fileadmin/deutsch/2_Entwicklungspolitik_allgemein/D_Faire_Finanzen/NGO_Ratgeber_DEF.pdf.

Neben den politischen Spenden können auch Spenden anderer Natur das Ziel haben, rechtswidrig Einfluss auf die Entscheidungen von Personen zu gewinnen, welche bestimmte Machtpositionen besitzen.³³⁴

Vettern- oder Günstlingswirtschaft fallen ebenfalls nicht unter Tatbestände des Strafrechts, doch sie stellen eine Form von Korruption dar. In beiden Fällen wird Macht zu privatem Nutzen in Form von privilegierten Beziehungen zu Lasten des Gemeinwohls und entgegen dem Grundsatz der Gleichbehandlung missbraucht.³³⁵

4. Massnahmen gegen Korruption

4.1 Externe Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung

Zum Zweck der Verminderung von Korruption in Entwicklungsländern stehen den Gebern zwei Möglichkeiten zur Verfügung: Zum einen kann Korruptionsbekämpfung per se als entwicklungspolitisches Ziel definiert werden. Weiter besteht die Möglichkeit, Integrität als Vergabekriterium bei Projekten einzuführen. In diesem Fall wird die Zusammenarbeit mit einem Land nur dann gewährt, wenn sich dieses zu einer klaren Anti-Haltung gegenüber Korruption bekennt.³³⁶

Im Zuge der externen Korruptionsbekämpfung stehen für den Austausch zwischen Geber- und Empfängerstaaten verschiedene internationale Instrumente zur Verfügung. Nennenswert sind dabei vor allem das Development Assistance Committee (DAC) und das Anti-Corruption Task Team (ACTT) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie die United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) Implementation Review Group (IRG). Das ACTT fördert den Austausch zwischen den Gebern und die Umsetzung der Pariser Erklärung, des Aktionsplans von Accra sowie der Principles for Donor Action in Anti-Corruption des OECD-DAC. Die IRG, welche aus allen Mitgliedstaaten der UNCAC besteht, dient seinerseits als Gremium für die Überprüfung der Umsetzung der UNCAC. Zu erwähnen in diesem Zusammenhang ist auch die zunehmende Beteiligung der Privatwirtschaft, deren Akteure selber als Geber oder Mitstreiter im Kampf gegen Korruption auftreten können.³³⁷ Letzteres ist beispielsweise bei den sogenannten Multi-Stakeholder-Transparenzinitiativen der Fall, bei welchen sich Firmen für mehr Transparenz in einzelnen Sektoren engagieren. Dazu gehört unter anderem die Extractives Industry Transparency Initiative, bei der sich rohstofffördernde Unternehmen dazu verpflichten, ihre Zahlungsströme offenzulegen.

Da ein funktionierender Rechtsstaat als wesentlicher Bestandteil für eine effektive und nachhaltige Entwicklung gilt, wird dieser Form der Korruptionsbekämpfung viel Beachtung geschenkt: Es gibt internationale, staatliche, nicht-staatliche oder privatwirtschaftliche Initiativen, die explizite oder indirekte Massnahmen zur externen Bekämpfung von Korruption zur Verfügung stellen.

³³⁴ Ibid.

³³⁵ Ibid.

³³⁶ Ibid., S.16.

³³⁷ Esposito (Fn 327), S.17.

4.2 Interne Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung

Korrumpierte Handlungen können aber nicht nur im Arbeitsumfeld von Geberinstitutionen, sondern auch innerhalb der eigenen Strukturen vorkommen. Um Korruption im Rahmen der eigenen Arbeit zu bekämpfen, müssen öffentliche und die zivilgesellschaftlichen Geber interne Anti-Korruptionsprogramme einführen. Vor allem NGOs müssen bei ihrem gemeinnützigen Engagement diverse Vorkehrungen treffen, um nicht durch Korruption untergraben zu werden. Dabei werden vier grundlegende Faktoren definiert, die für die Korruptionsprävention ausschlaggebend sind: die Risikoanalyse, organisatorische Massnahmen, Verhaltensrichtlinien und die Kommunikation gegen innen und aussen.

4.2.1 Risikoanalyse

Um die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Korruption und das potenzielle Ausmass der Schäden abzuschätzen, sollten Geberorganisationen regelmässig eine Analyse über die möglichen Korruptionsrisiken und -gefahren ihrer Arbeit durchführen. Diese sogenannte Risikoanalyse ermöglicht es Akteuren der EZA, die für Korruption besonders anfälligen Bereiche zu erkennen und bereits existierende Massnahmen zur Korruptionsprävention diesen anzupassen oder neue Richtlinien zu etablieren. Zu einer umfassenden Risikoanalyse gehören die Einschätzungen externer Korruptionsrisiken für die Formulierung einer kohärenten Strategie, die sorgfältige Auswahl von Partnern bei der Umsetzung von Programmen und die Beurteilung möglicher Korruptionsrisiken bei der schlussendlichen Durchführung eines konkreten Projekts.

4.2.2 Organisatorische Massnahmen

Die effiziente und nachhaltige Bekämpfung von Korruption innerhalb der eigenen Struktur setzt verschiedentliche organisatorische Massnahmen voraus. Zentral ist vorerst das Vorhandensein einer wertebasierten Organisationskultur. Ziel sollte es sein, eine organisationsinterne Kultur aufzubauen, die sich auf die Werte von Integrität und Transparenz stützt (sogenannte „Anti-Korruptionskultur“) und die von den Mitarbeitenden wahrgenommen und mitgetragen wird. Lokale Mitarbeiter sowie Vertreter von Partnerorganisationen müssen die grundlegenden Prinzipien und Werte einer Organisation kennen und sich damit identifizieren können, um diese auch gegen aussen vertreten und verbreiten zu können.

Neben einer wertebasierten Organisationskultur muss eine Geberinstitution über eine klar definierte Gouvernanzstruktur verfügen, um die Unabhängigkeit der Mitwirkenden sicherzustellen. Zu einer solchen Struktur gehören insbesondere die Gewaltentrennung zwischen dem strategischen und dem ausführenden Organ und die Offenlegung privater Interessen.³³⁸

Eine weitere, für interne Korruptionsbekämpfung unablässige Massnahme ist auch der Aufbau eines internen Kontrollsystems (IKS). Ein IKS beinhaltet Massnahmen, Methoden und Vorgänge, die einen ordnungsgemässen Ablauf innerhalb der Organisation sicherstellen sollen. Das Ziel des IKS ist es, die inhaltliche und finanzielle Effizienz und Effektivität der Arbeit einer Organisation zu gewährleisten. Ein wichtiger Aspekt des IKS sind eindeutig geregelte Verantwortlichkeiten, was in erster Linie eine klare funktionale Trennung auf allen Ebenen voraussetzt. Das Vier-Augen-Prinzip, das die Entscheidung über wichtige Geschäfte von mindesten zwei Personen abhängig macht, ist ein weiteres wirksames Mittel, um die Macht des Einzelnen und somit das

³³⁸ Ibid., S. 20.

Korruptionsrisiko zu beschränken. Auch die sorgfältige Buchführung und deren unabhängige Überprüfung wie auch externe Audits und Evaluationen sollten im Rahmen eines internen Kontrollsystems vorgesehen sein.

Eine weitere organisatorische Massnahme, die eine Organisation mit Hinblick auf die interne Korruptionsbekämpfung unternehmen sollte, ist die kontrollierte Anstellung und Beförderung von Personal. NGOs sollten zu diesem Zweck stets nach klaren und nachvollziehbaren Anstellungskriterien vorgehen und nicht nur administrative Fähigkeiten, sondern auch Werte wie Integrität und Loyalität der neuen Mitarbeitenden prüfen.³³⁹ Hinzu kommt, dass Angestellte angemessen entlohnt werden müssen, um ihre Motivation für ihre Arbeit hoch und das Risiko für missbräuchliches Verhalten tief zu halten. Ausserdem sollte die Organisation versuchen sicherzustellen, dass Mitarbeitende, die sich weigern, Bestechungsgelder anzunehmen oder zu bezahlen, nicht bestraft werden oder unter negativen Konsequenzen leiden.

In Bezug auf die Mitarbeitenden muss neben einer klaren Anstellungs- und Beförderungspolitik ein weiteres Augenmerk darauf gelegt werden, dass alle Angestellten das Anti-Korruptionsprogramm auch tatsächlich beachten und konsequent umsetzen. Zu diesem Zweck sollten regelmässige Seminare, Workshops und/oder Konferenzen durchgeführt werden, an denen Führungskräfte, Mitarbeitende und lokale Vertreter spezielle Schulungen über den Umgang mit Korruption erhalten.

Korruptionsfälle werden meistens von internen oder externen Hinweisgebern, sogenannten Whistleblowern, aufgedeckt. Um korruptes Verhalten zu bekämpfen, sollte daher jede NGO über eine glaubwürdige Meldestelle verfügen, die Hinweisen auf missbräuchliche Handlungen nachgehen kann. Ob diese Meldestelle intern oder extern angesiedelt ist, spielt dabei keine Rolle. Wichtig ist, dass sie den Hinweisen unabhängig nachgehen kann und die Organisation den Whistleblowern gleichzeitig Schutz vor möglichen Repressalien oder negativen Folgen garantiert.

Nach Einführung der organisatorischen Massnahmen sollte schliesslich auch deren Wirksamkeit stets überprüft werden. Eine Organisation darf sich nicht nur mit der Erstellung eines Anti-Korruptionsprogramms befassen, sondern muss auch dessen Umsetzung kontrollieren und allenfalls entsprechende Anpassungen vornehmen.

4.2.3 Verhaltensrichtlinien

Will eine Geberinstitution Korruption bekämpfen, muss sie Regelungen und Richtlinien schriftlich festhalten. Verhaltensrichtlinien dienen daher dazu, klare und kohärente Grundsätze gegen Korruption festzulegen. Aus ihnen sollte hervorgehen, welchen Grundsätzen sich die Mitarbeitenden verpflichten, wie sie im Falle von Bestechungs- oder Schmiergeldern vorzugehen haben und wie Verletzungen des Anti-Korruptionsprogramms sanktioniert werden. Weiter ist es notwendig, dass sie die Grauzone zwischen Legalität und Illegalität regeln, indem sie den Mitarbeitenden klare Regeln im Umgang mit Geschenken, Bewirtung, Einladungen und Spesen bieten und das Verhalten bei möglichen Interessenskonflikten vorschreiben.

Idealerweise enthalten Verhaltensrichtlinien zudem Hinweise zum Verhalten gegenüber Partnerorganisationen und Geschäftspartnern. Denn solange sich eine Organisation glaubwürdig an die

³³⁹ Ibid., S. 21.

eigenen Transparenzvorgaben hält, kann sie auch gegenüber Dritten ihre Unternehmensverantwortlichkeit stärken und Partner bei der Korruptionsbekämpfung in die Pflicht nehmen.³⁴⁰ Für NGOs lohnt es sich auch, eine Anti-Korruptionsklausel in Arbeitsverträgen und Verträgen mit Partnerorganisationen zu verankern, um die Sanktionierung korrupter Vertragspartner zu erleichtern.

4.2.4 Kommunikation

Die Kommunikation über Korruption und Massnahmen zu ihrer Bekämpfung ist keine Begleitmassnahme des Engagements gegen Korruption, sondern ein integraler Bestandteil davon. Sowohl interne Kommunikation (gegenüber Angestellten und Partnern) als auch externe (gegenüber äusseren Anspruchsgruppen) ist von grosser Bedeutung für die Korruptionsbekämpfung. Wird das Problem innerhalb der Organisation nicht offen angesprochen, ist auch die Information über das Ausmass von Korruption ungenügend und die Korruptionsrisiken in der Arbeit vor Ort können nicht nachhaltig eingedämmt werden. Eine Tabuisierung des Themas gegenüber Spendern, Medien und anderen Anspruchsgruppen wiederum birgt die Gefahr, dass Korruptionsfälle über Umwege an die Öffentlichkeit gelangen und die Organisation diskreditieren.

Die Korruptionsproblematik muss daher innerhalb der Organisation diskutiert und im Rahmen von Schulungen thematisiert werden, damit alle Mitarbeitenden sensibilisiert werden und im Umgang mit Korruption schnell und kompetent reagieren können. Eine transparente externe Kommunikationsstrategie bietet einer NGO die Möglichkeit, ihre Reputation zu pflegen und die öffentliche Wahrnehmung positiv zu beeinflussen. Dafür muss eine Organisation also einerseits die Öffentlichkeit regelmässig über ihre Projekte, finanzielle Lage und über die bei der Realisierung aufgetretenen Probleme informieren. Andererseits muss sie im Falle von publik gewordenen Korruptionsfällen über eine klare Strategie zur Krisenkommunikation verfügen. Informationen über Antikorruptionsprogramme und Korruptionsfälle können in einem Antikorruptionsbericht gesammelt werden, Bestandteil des Jahresberichtes der Organisation sein oder auf der Webseite zur Verfügung gestellt werden.

³⁴⁰ TI Schweiz / Brot für alle (Fn 333), S. 39 f.