

Prävention und Sanktion der Korruption als Beitrag zum Schutz der Menschenrechte

NICOLAS QUELOZ¹

- I. Einleitung
- II. Präventionsmassnahmen
 - 1. Strukturbezogene Prävention
 - 2. Kontextbezogene Prävention
 - 3. Situationsbezogene Prävention
 - 4. Individuelle Prävention
- III. Bekämpfungsmassnahmen
 - 1. Auf der Ebene des Rechtes oder der Gesetzgebung
 - 2. Auf dem Niveau der Kontrollinstanzen und der Justiz
- IV. 50 Vorschläge für eine integrierte Strategie zur Prävention und Bekämpfung der Korruption
 - 1. Allgemeine Massnahmen
 - 2. Legislative Massnahmen betreffend die Institutionalisierung der Macht und die Beamten
 - 3. Massnahmen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens
 - 4. Strafrechtliche Massnahmen
 - 5. Massnahmen für die Justiz
- V. Schlusswort

I. Einleitung

Unser Beitrag zu Ehren von Prof. Dr. Stefan Trechsel konzentriert sich auf die Korruption und stützt sich auf empirische Untersuchungen². *„La corruption ... est l'envers du droit, ce qui attaque à la racine même le principe de non-discrimination et donc toute la logique des*

¹ Dieser Beitrag zur Festschrift für STEFAN TRECHSEL ist erschienen in: DONATSCH A., FORSTER M., SCHWARZENEGGER C. (Hgb.), *Strafrecht, Strafprozessrecht und Menschenrechte*, Schulthess, Zürich, 2002, S. 431-446.

² Während drei Jahren (1997-99) haben wir unter der Leitung von NICOLAS QUELOZ eine Untersuchung mit dem Titel *Entwicklung der Korruption in der Schweiz* geführt, welche im Rahmen des nationalen Forschungsprogramms „Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität“ (NFP 40) vom Schweizerischen Nationalfonds finanziert wurde; siehe NICOLAS QUELOZ, MARCO BORGHI, MARIA LUISA CESONI, *Processus de corruption en Suisse*, Genève/Bâle/Munich 2000.

droits de l'homme et de la culture démocratique“.³ Der Grossteil der Schriften von Prof. Trechsel widmen sich eben genau der Verteidigung der Menschenrechte und der demokratischen Kultur. Angesichts der vielfältigen Aspekte der Korruption in der heutigen Zeit ist es unserer Meinung nach wichtig ein vernünftiges, aber definiertes Gleichgewicht zwischen zwei Extremen zu finden: einerseits einer Haltung der allzu grossen Naivität oder gar der Banalisierung („Vogel-Strauss-Politik“), andererseits einer Kriegspolitik, eines Feldzuges von Sondermassnahmen zur Bekämpfung der unfassbaren Geissel der Korruption. Die Strategie bzw. das Aktionsmodell, das wir hier vorstellen wollen, möchte eine Politik der „goldenen Mitte“ durch eine ganzheitliche Perspektive fördern, die zuerst die Prävention, danach die Bekämpfung der Korruption besser integriert. Sie wird konkretisiert in fünfzig Vorschlägen, die sich gegenseitig zu einem Ganzen ergänzen (siehe unten IV.) und ein effektives Wirken des Rechtsstaates zum Ziel haben.⁴

II. Präventionsmassnahmen

Bei den Massnahmen zur Verhinderung von Korruption unterscheiden wir vier verschiedene aufeinanderfolgende Stufen, die wir anhand der Daten unserer Untersuchung erläutern werden.

1. *Strukturbezogene Prävention*

Die Anstrengungen müssen sich auf die globalen Strukturen der Gesellschaft (politisch, wirtschaftlich, soziokulturell) beziehen. Auf dieser makrosozialen Ebene müssen die Präventionsmassnahmen folgende Schwerpunkte berücksichtigen:

- Achtung des Primats der Menschenrechte⁵ und der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung der Bürger⁶;

³ MARCO BORGHI et PATRICE MEYER-BISCH, *La corruption, l'envers des droits de l'homme*, Fribourg 1995, XI.

⁴ Andere Vorschläge um der Korruption zu trotzen und die Menschenrechte zu fördern finden sich zum Beispiel in: ANNA ALVAZZI DEL FRATE, GIOVANNI PASQUA (Hrsg.), *Responding to the Challenges of Corruption*, Rome/Milan 2000; PAOLO BERNASCONI (Hrsg.), *Responding to Corruption*, Napoli 2000; MARK PIETH, PETER EIGEN (Hrsg.), *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr*, Neuwied/Basel, Luchterhand/Helbing & Lichtenhahn, 1999.

⁵ Siehe MARCO BORGHI, *Droits de l'homme: fondement universel pour une loi anti-corruption; le cas de la Suisse*, in: MARCO BORGHI/PATRICE MEYER-BISCH (Hrsg.), *op. cit.* (FN 1), 3 ff.

⁶ Siehe zum Beispiel MARIA LUISA CESONI, *Organisations de type mafieux: la restauration des droits comme politique de prévention*, *Revue de droit pénal et de criminologie* 79 (1999) 303 ff.

- Garantie und Effektivität der Unabhängigkeit der Gewalten und der legislativen, exekutiven und judikativen Funktionen;
- Vorrang des Prinzips der Transparenz von politischen, administrativen und wirtschaftlichen Entscheidungen und Massnahmen⁷;
- Aufhebung der Trennung der verschiedenen juristischen Teilgebiete, die sich gemeinsam und auf kohärente Weise um die Prävention der Korruption bemühen müssen: Verwaltungsrecht, Steuerrecht, Zivilrecht, Handelsrecht, Bankenrecht, usw. (siehe Vorschläge 6 bis 10) und als letztes Bollwerk das Strafrecht (siehe Vorschläge 36 bis 45).

2. *Kontextbezogene Prävention*

Bei den unterschiedlichen betroffenen Aktionszielen handelt es sich hier vor allem um Verhältnisse, Milieus oder Sektoren öffentlicher⁸ oder privater Tätigkeiten (mittlere soziale Aktionsebene). Die Anstrengungen zur Verhinderung der Korruption (legislativer und organisatorischer Natur) müssen unter anderem abzielen auf:

- Förderung einer ethischen Kultur in den Institutionen, der Verwaltung, Unternehmen und Berufsorganisationen⁹ (Vorbilder sollten vor allem Personen an der Spitze oder auf höheren Stufen der Hierarchie sein¹⁰);
- Respektierung einer gesunden und loyalen Konkurrenzhaltung innerhalb der verschiedenen Wirtschaftssektoren, wie z.B. im öffentlichen Beschaffungswesen, welches von der Korruption besonders betroffen ist (siehe Vorschläge 25 bis 35), und das systematische Einfügen von Antikorruptionsklauseln in die Ausschreibungen;
- Transparenz bezüglich der Herkunft der finanziellen Mittel politischer Parteien¹¹ verbunden mit einer Begrenzung der Wahlkampfausgaben (siehe Vorschlag 11);

⁷ Es sind diese fundamentalen Prinzipien des Rechtsstaates, die man fördern muss, auf die man sich aber vor allem stützen muss, so dass sie sich täglich konkret aufdrängen.

⁸ Siehe zum Beispiel OCDE, La corruption dans le secteur public. Panorama international des mesures de prévention, Paris 1999.

⁹ In unserer Untersuchung wurde das Festlegen von ethischen Verhaltensregeln durch 9 von 10 Befragten befürwortet (siehe dazu Tabelle 1). Wir möchten jedoch betonen, dass eine solche Massnahme nicht als Alibi oder zur Beruhigung des Gewissens innerhalb einer Organisation dienen darf, wie insbesondere LASCOUMES feststellte: siehe PIERRE LASCOUMES, Régulations professionnelles au-delà ou en-deçà du droit ? Les Cahiers de la sécurité intérieure 9 (1999) 109 ff.

¹⁰ Im BKA (Bundeskriminalamt) ist ein globales System der Prävention und Evaluation innerhalb der Polizei und ihrer verschiedenen Ebenen ausgearbeitet worden: siehe PETER POERTING, WERNER VAHLENKAMP, Internal strategies against corruption: Guidelines for preventing and combating corruption in police authorities, Crime, Law and Social Change, 1998, 29, 225-249.

¹¹ In unserer Untersuchung sprachen sich über zwei Drittel der Befragten für eine klare Reglementierung der Parteienfinanzierung aus (siehe Tabelle 1): es soll daran erinnert werden, dass in der Schweiz kein Gesetz

- Schaffung einer von Politik und Verwaltung unabhängigen Finanzkontrollbehörde sowie eines Rechnungshofes (siehe Vorschlag 3, wenn auch dessen Akzeptanz in der Schweiz noch nicht sehr hoch ist¹²);
- Transparenz der Funktionen und offiziellen Mandate von Politikern, Amtspersonen, Polizeibeamten, Verantwortlichen der Verwaltung und anderen öffentlichen Angestellten, um deren Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sicherzustellen und Machtakkumulation sowie Interessenkonflikte zu verhindern (siehe Vorschläge 12 bis 14);
- Garantie des Vorrangs von Ausbildungsgrad und Kompetenz als Kriterien zur Ernennung von Mandaten (und nicht der politischen Meinung oder persönlichen Beziehungen: siehe Vorschlag 17).

3. *Situationsbezogene Prävention*

Auf diesem Niveau sollen die Massnahmen Situationen und Gelegenheiten zur Bestechung reduzieren um die Kontrolle, und damit auch die Kosten für Korruptionshandlungen, zu erhöhen¹³. Die Anstrengungen sind vor allem organisatorischer und technischer Natur (auf meso- und mikrosozialer Ebene) und bestehen in *Sicherheitsmassnahmen*, die zum Ziel haben, Korruptionsrisiken vorwegzunehmen und einzuschränken, so z.B.:

- Effektive Beschränkung des Risikos für einen Interessenkonflikt durch die strenge Beachtung der Regeln über die Unvereinbarkeit, die Ausstandspflichten, die Regeln zur Verhinderung von Funktions- oder Mandatsakkumulation und von exzessiven Verbindungen zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft (siehe Vorschläge 18 bis 24);
- Regelmässige Ablösung von Personen, welche die Stellen (sowohl öffentliche als auch private) mit dem grössten Korruptionsrisiko innehaben (siehe Vorschläge 19 und 20)¹⁴;
- Intensivere und seriösere Kontrolle und Überwachung von Entscheidungsprozessen und deren Verantwortlichen, der Realisation von Projekten, von Methoden der Rechnungsstellung und finanziellen Transaktionen (siehe Vorschlag 21)¹⁵;

über die Parteienfinanzierung existiert; siehe TIZIANO BALMELLI, Le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Entre exigences démocratiques et corruption, Fribourg 2001.

¹² In unserer Untersuchung sprachen sich zwei Drittel gegen die Errichtung eines Rechnungshofes aus (siehe Tabelle 1), vor allem wegen dessen „kulturellen Fremdheit“ (weder der Bund noch einer der Kantone kennen im Moment eine solche Institution).

¹³ Siehe zum Beispiel ERNESTO SAVONA, Beyond criminal law in devising anticorruption policies, European Journal on Criminal Policy and Research 3 (1995) 21 ff.

¹⁴ In unserer Untersuchung waren die Befragten sehr knapp gegen diesen Vorschlag (ein grösserer Prozentsatz im privaten Sektor; siehe Tabelle 1): die Seltenheit von Spezialisten und der Verlust von Können infolge der Rotation waren die häufigsten Gegenargumente.

- Eine gute Illustration hierfür ist die Kontrolle der Transparenz und der effektiven Anwendung der Regeln über das öffentliche Vergabewesen, ohne gleichzeitig ins Fahrwasser einer allzu grossen Komplexität oder Bürokratisierung zu geraten;
- Das Verbot, jegliche Bevorteilung (für sich selbst oder einen Dritten) anzunehmen, soll in den Statuten und Arbeitsverträgen verankert werden (siehe Vorschläge 22 und 40 bis 42).

4. Individuelle Prävention

Alle oben erwähnten Massnahmen sind vergeblich, wenn sie nicht an der Basis durch *proaktive* Sozialisationsmassnahmen von Individuen und Gruppen (meso- und mikrosoziale bzw. -kulturelle Ebenen) untermauert werden, um die Widerstandsfähigkeit oder Hemmung gegenüber der Korruption in jedem einzelnen Bürger zu verstärken (Selbstkontrolle, Verantwortungsübernahme): diese Massnahmen der Ausbildung, Weiterbildung und der generellen ethischen Sensibilisierung stehen im Zentrum der Vorschläge, welche von den verschiedenen Gesprächspartnern in unserer Untersuchung gemacht wurden: sie sollen die Widerstandsfähigkeit verstärken.

III. Bekämpfungsmassnahmen

Bezüglich der Massnahmen zur Bekämpfung der Korruption (namentlich Entdeckung, Ermittlung, Sanktion und Wiedergutmachung) möchten wir hier diejenigen aufzählen, die uns essentiell erscheinen, um – insbesondere in der Schweiz – weiterhin die Systematisierung der Korruption wie auch deren zunehmender Gebrauch im Rahmen der Wirtschaftsdelinquenz¹⁶ und der organisierten Kriminalität zu verhindern.

1. Auf der Ebene des *Rechtes* oder der *Gesetzgebung* schlagen wir vor:

- dass die öffentliche und die private Korruption gleich behandelt werden, da die unterschiedliche Behandlung der letzteren (zumindest in der Schweiz) dazu führt, dass

¹⁵ In unserer Untersuchung sprachen sich vier von fünf Befragten (und neun von zehn im Privatsektor) für eine Intensivierung der Überwachung aus (siehe Tabelle 1).

¹⁶ Siehe zum Beispiel NICOLAS QUELOZ, *Délinquants „en col blanc“ en Suisse*, in: JÜRIG-BEAT ACKERMANN/ANDREAS DONATSCH/JÖRG REHBERG (Hrsg.), *Wirtschaft und Strafrecht*, Festschrift für NIKLAUS SCHMID, Zürich 2001, 103 ff.

diese verniedlicht wird (siehe Vorschläge 10 und 31 bis 43). Obwohl die beiden Formen nicht vollkommen symmetrisch sind, muss man beachten, dass einerseits beide Formen bezüglich der Entwicklung der Bestechung voneinander abhängen und man andererseits aufhören sollte, naiv auf den guten Willen der wirtschaftlichen und unternehmerischen Kreise zu vertrauen, um auf die private Korruption zu reagieren¹⁷;

- dass nachträglich durch Korruption beeinträchtigte Verträge für absolut (von Beginn an) nichtig erklärt werden und dass infolgedessen Sanktionen und Entschädigungen vorgesehen werden (siehe Vorschläge 7 und 34 wie auch die zivilrechtliche Konvention des Europarates zur Korruption¹⁸);
- dass die Vorzeitigkeit des Angebots oder Ersuchens von einem unrechtmässigen Vorteil bezüglich des Aktes oder der Entscheidung des öffentlichen Beamten nicht mehr eine erforderliche Bedingung darstellt, da dieses Erfordernis verhindert, dass Entschädigungen oder Geschenke, welche nach der Pflichtverletzung oder der Bevorzugung des Geldgebers erfolgen, einbezogen werden (siehe Vorschlag 39);
- dass der Handel mit Einflussnahme strafbar gemacht wird (siehe Vorschlag 44¹⁹ und Art. 12 der strafrechtlichen Konvention des Europarates zur Bestechung²⁰);
- dass juristische Personen, Gesellschaften und Unternehmen strafrechtlich wirklich zur Verantwortung gezogen werden können (siehe Vorschläge 33 und 45 sowie die Konventionen der OECD²¹ und des Europarates zur Korruption)²²;

2. Auf dem Niveau der *Kontrollinstanzen* und der *Justiz* schlagen wir vor:

- dass die Prozessfähigkeit auf Vereine ausgedehnt wird (Vereine zur Verteidigung öffentlicher Interessen, Bürger- oder Konsumentenvereinigungen) und nicht mehr alleine auf die direkt Geschädigten begrenzt bleibt;

¹⁷ Bezüglich Vorschriften gegen Privatbestechung, siehe HANS DUBS, Strafbarkeit der Privatbestechung, in: JÜRIG-BEAT ACKERMANN/ANDREAS DONATSCH/JÖRG REHBERG (Hrsg.), *Wirtschaft und Strafrecht*, Festschrift für NIKLAUS SCHMID, Zürich 2001, 383 ff.

¹⁸ Diese Konvention wurde den Mitgliedstaaten im November 1999 zur Unterschrift vorgelegt.

¹⁹ Dieser Vorschlag wurde zum Beispiel von einer Mehrheit (54 %) der Befragten unserer Untersuchung unterstützt (siehe Tabelle 1).

²⁰ Diese Konvention wurde den Mitgliedstaaten im Januar 1999 zur Unterschrift vorgelegt.

²¹ Konvention der Organisation zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Entwicklung über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, unterzeichnet im Dezember 1997 in Paris und im Februar 1999 in Kraft getreten.

²² Die Schweiz verteidigt immer noch das veraltete Prinzip, dass „societas delinquere non potest“ und hat daher in der Konvention der OECD einen Vorbehalt anbringen müssen, um sie zu ratifizieren.

- dass die generelle Pflicht von öffentlichen Beamten, jeglichen Verdacht auf Korruption innerhalb des eigenen Amtes zu melden, anerkannt wird; dasselbe gilt für Kontrollpersonen oder Revisionäre innerhalb von Institutionen oder Unternehmen (siehe Vorschläge 7 und 23);
- dass Anschuldigungen (auch anonymen) bezüglich Korruption und Wirtschaftskriminalität²³ adäquate Beachtung geschenkt wird (siehe Vorschläge 2 und 50);
- dass von öffentlichen Genossenschaften gefordert wird, dass sie alle adäquaten juristischen Schritte (auf administrativer, zivil- und strafrechtlicher Ebene) gegen korrupte Partner unternehmen (siehe Vorschlag 5);
- dass die essentielle Unterstützung der Privatwirtschaft und der Unternehmenswelt bezüglich der Errichtung von Antikorruptionsmassnahmen gewonnen wird (Verhaltenskodexe, Kontrollen, Entdeckung, Sanktionen, Entschädigungen)²⁴;
- dass die multidisziplinäre Zusammenarbeit und Koordination von Kontrollmassnahmen, Untersuchung und Sanktionierung von Korruptionsfällen zwischen den verschiedenen Instanzen (administrative, finanzielle oder gerichtliche), welche betroffen sind, verbessert wird und dass eine effektive, reibungslose internationale Rechtshilfe angeregt wird²⁵;
- dass politische und finanzielle Unterstützung gewährt wird, spezifisch um die materiellen und menschlichen Ressourcen der Justiz sowie die spezialisierte Ausbildung der verschiedenen Berufsgruppen (Polizeibeamte, Untersuchungsrichter, Richter) bezüglich der Korruption, der Wirtschaftskriminalität und des organisierten Verbrechens zu verstärken (siehe Vorschläge 47 bis 49);
- dass alle adäquaten Vorteile aus der gesamten Spannweite der Sanktionen und Massnahmen, welche die bestehende Gesetzgebung gewährt, gezogen werden (siehe

²³ Zum Beispiel WERNER RÜGEMER, *La justice allemande et la corruption*, *Déviance et Société*, 1996 (3) 275 ff., erinnert daran, dass gemäss den Statistiken des Landeskriminalamtes von Baden-Württemberg die Untersuchungen in 10 % der Fälle auf Klage des Geschädigten; in weniger als 10 % der Fälle nach Angaben von Konkurrenten; und in mehr als 80 % der Fälle aufgrund von anonymen Informationen und zufälligen Entdeckungen im Rahmen von anderen wirtschaftlichen oder finanziellen Untersuchungen, die bereits im Gange sind, eingeleitet werden.

²⁴ BERNASCONI schätzt, dass die Wirtschaftskreise hier eine entscheidende Rolle spielen können, um ihre „Todsünden“ des Schweigens (gegenüber dem Staat und gegenüber Unregelmässigkeiten, welche Unternehmen täglich entdecken), ihrer unverhüllten Feindseligkeit, welche sie dem „Europa der Richter“ entgegenbringen und dem geheimen Einverständnis des internationalen Banken- und Finanzsystems mit den Agenten der Finanz- und Strafrechtsparadiese zu überwinden. Siehe PAOLO BERNASCONI, *Nuovi strumenti giudiziari contro la criminalità economica internazionale*, Napoli 1995.

²⁵ Für PERDUCA/RAMAEL muss man, auf juristischer Ebene, von den strafrechtlichen Fesseln übergehen zur gegenseitigen strafrechtlichen Hilfe (*il faut passer de l'entrave pénale à une véritable entraide pénale!*); siehe ALBERTO PERDUCA, PATRICK RAMAEL, *Le crime international et la justice*, Paris 1998.

Vorschläge 15 und 46), insbesondere die Beschlagnahme von durch Korruption und Wirtschaftskriminalität erlangten Gewinnen²⁶.

IV. 50 Vorschläge für eine integrierte Strategie zur Prävention und Bekämpfung der Korruption²⁷

1. Allgemeine Massnahmen

1. Innerhalb der Grenzen ihrer Kompetenzen sollte jede Behörde und jedes ihrer Mitglieder die Möglichkeit von Korruption in Betracht ziehen, wenn sie die Tätigkeit von Personen, die einem virtuellen Interessenkonflikt ausgesetzt sind, kontrolliert.
2. Wird ein Korruptionsfall entdeckt, sollen alle zuständigen Behörden sogenannte „spiralförmige Kontrollen“ durchführen; wichtig sind vor allem Koordination und Vermeidung negativer Kompetenzkonflikte. Anonymen Anzeigen sollte besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.
3. Auf nationaler und lokaler Ebene sollen von der politischen Gewalt unabhängige Rechnungshöfe eingesetzt und diesen spezielle Kompetenzen im Bereich der Korruption zugewiesen werden.
4. Die administrativen und finanziellen Untersuchungs- und Verfolgungsorgane sollen reorganisiert werden, damit eine effiziente und rationelle Mittelverwendung (die heute auf lokaler Ebene zersplittert ist) sichergestellt wird. Vor allem sollen bewegliche und aus verschiedenen Bereichen stammende Einheiten eingesetzt werden, welche auf die Bekämpfung und Wahrnehmung von Korruption spezialisiert sind und besondere Kontrollen nach einem gezielten System von Stichproben durchführen (vor allem im Bereich des Bauwesens).

²⁶ Siehe zum Beispiel: URSULA CASSANI, *Combattre le crime en confisquant les profits: nouvelles perspectives d'une justice transnationale*, in: STEFAN BAUHOFFER/NICOLAS QUELOZ/EVA WYSS (Hrsg.), *Wirtschaftskriminalität – Criminalité économique*, Chur/Zürich 1999, 257 ff.; sowie MARK PIETH, „Korruptionsgeldwäsche“, in: JÜRIG-BEAT ACKERMANN/ANDREAS DONATSCH/JÖRG REHBERG (Hrsg.), *Wirtschaft und Strafrecht*, Festschrift für NIKLAUS SCHMID, Zürich 2001, 437 ff.

²⁷ Diese auf die Daten unserer empirischen Studie (siehe QUELOZ et al., 2000) gestützten Vorschläge wurden von NICOLAS QUELOZ und MARCO BORGHI verfasst. MARIA LUISA CESONI hat an der Studie mitgearbeitet, ist aber nicht mit jedem aufgezählten Vorschlag einverstanden.

5. Die öffentlichen Körperschaften sollen effektiv und ausnahmslos jedes mögliche Gerichtsverfahren, sowohl zivil-, straf- wie verwaltungsrechtlich, gegen Bestechende und Bestochene ausnutzen. Die Prozessfähigkeit soll auch zivilrechtlichen Organisationen zuerkannt werden.
6. Im Bankenbereich soll der Grundsatz der tadellosen Tätigkeit durch die Aufsichtsbehörden auf die direkte oder indirekte Teilnahme der Banken an jeder Korruptionstätigkeit ihrer Klienten – sei es öffentliche oder private Korruption, einschliesslich derjenigen im Ausland – ausgedehnt und angewendet werden.
7. Das Obligationenrecht soll durch Korruption beeinträchtigte Verträge für nichtig erklären. Das Handelsrecht soll für die Prüfer grössere Kontroll- und Meldepflichten vorsehen.
8. Die Gesetzgebung zur Bodennutzung soll einen finanziellen Ausgleich für alle Massnahmen, von denen Einzelne profitieren könnten, vorsehen (der Ausgleich soll durch die Einzelnen geleistet werden und nicht durch die Gemeinschaft).
9. Das Steuerrecht soll zusammenhängend revidiert werden, so dass Unternehmen keine Möglichkeit mehr haben, von ihrem Einkommen an Beamte entrichtete geheime Provisionen, sowie andere, mit der privaten Bestechung und der Parteifinanzierung verbundenen Vorteile, abzuziehen.
10. Die Wettbewerbsgesetzgebung soll geändert werden, damit die Wettbewerbskommissionen abschreckende Strafmassnahmen verhängen sowie die nötigen Untersuchungen durchführen können, vor allem gegen Unternehmen, die gesetzwidrige Kartellabsprachen getroffen haben.

2. Legislative Massnahmen betreffend die Institutionalisierung der Macht und die Beamten, welche folgendes vorsehen:

11. Beschränkung der zugelassenen Wahlkampfausgaben und eine gewisse Eingrenzung der Ressourcen der Politiker (mit dem Ziel der Transparenz von Finanzierungsquellen und der Unabhängigkeit von politischen Verantwortlichen);
12. Wahlverfahren für Richter, die vermehrt deren Unabhängigkeit von der politischen Gewalt gewährleisten, und die ebenfalls Unvereinbarkeitsregeln zwischen richterlichen Funktionen und politischen Wahlkompetenzen auf anderen Staatsebenen festlegen;

13. Massnahmen, welche die Transparenz der durch Volksvertreter auf Staatsrechnung ausgeübten wirtschaftlichen Tätigkeiten gewährleisten (vor allem durch jährliche Veröffentlichung der durch öffentliche Körperschaften ohne Ausschreibung vergebenen Mandate);
14. Massnahmen, die die Transparenz der privaten, finanziellen und wirtschaftlichen Interessen, an welche Wahlkandidaten gerichtlich, ja sogar moralisch gebunden sind, sicherstellen, sowie die Pflicht der gewählten Volksvertreter, in den Ausstand zu treten, wenn diese Interessen möglicherweise denjenigen der durch sie vertretenen Körperschaften widersprechen. Ausserdem soll eine wirkliche Regelung der Unvereinbarkeit erfolgen, die es den Volksvertretern verbietet, von Dritten Mandate anzunehmen, die zum Kompetenzbereich des Gremiums, dem sie angehören, zählen. Diese Pflicht gilt für alle Etappen der Staatstätigkeit;
15. Personen, die wegen Verstosses gegen der Korruption vorbeugende Normen verurteilt worden sind, sollen durch Unwählbarkeit in politische Funktionen bestraft werden;
16. Schaffung einer Volkskontrolle der öffentlichen Ausgaben durch die Institution oder Erweiterung des administrativen und des Finanzreferendums;
17. Entpolitisierung der Verwaltung („*Jottizzazione*“), vor allem durch die Definition von Wahlkriterien für Beamte, welche die politische Zugehörigkeit der Kandidaten ausschliessen;
18. Einführung der Vermögens- und Lebensstandardkontrolle sowie der Kontrolle der persönlichen und der Familienbeziehungen von Beamten, die bei Entscheidungsprozessen mitwirken, die auf Korruption am anfälligsten sind;
19. Rotation von öffentlichen sowie privaten Angestellten, deren Funktionen auf Korruption besonders anfällig sind;
20. Eine (wenigstens partielle) Alternative zur Rotation der Angestellten stellt eine Matrixzusammenstellung derjenigen Beamtengruppen, die mit der Korruption ausgesetzten Entscheidungen beauftragt sind, dar; die Teilnehmer an einem Entscheidungsprozess sollen zu verschiedenen administrativen Einheiten gehören;
21. Rigorose Anwendung der Kollektivunterschrift, damit jeder am Entscheidungsprozess teilnehmende Beamte erhöhte Verantwortung übernimmt;
22. Das strikte Verbot für Beamte, jedes Angebot von Geschenken oder von einem Vorteil, sei er auch nur indirekt, anzunehmen und die Pflicht, solche Vorfälle dem Vorgesetzten zu melden;

23. Die allgemeine formelle Pflicht für Beamte, der Direktion jeden Korruptionsverdacht gegenüber Mitarbeitern oder Untergebenen mitzuteilen (und Pflicht der Direktion, eine selbständige Untersuchung durchzuführen und die festgestellten Tatbestände bei den Strafbehörden anzuzeigen). Die Einhaltung dieser Pflicht darf aber dem Beamten keinen Schaden zufügen, selbst wenn sich der Verdacht als unbegründet erweisen sollte;

24. Die rigorose und ausgedehnte Bestimmung der Unvereinbarkeitsfälle (mit grundsätzlichem Ausschluss der Möglichkeit von Sonderberechtigungen) für Beamte mit Entscheidungsfähigkeiten, mit der Ausübung von akzessorischen öffentlichen oder privaten Tätigkeiten, die Interessenkonflikte verursachen könnten. In diesem Rahmen sollen auch Massnahmen gegen „pantouflage“ geprüft werden: im besonderen soll der Beamte, der den Staatsdienst verlässt, keine beruflichen Beziehungen mehr zu seinen ehemaligen Mitarbeitern pflegen dürfen; dieses Verbot könnte im Arbeitsvertrag verankert werden und sollte auf einer speziellen gesetzlichen Grundlage beruhen.

3. Massnahmen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens

25. Ausdehnung des Begriffs des öffentlichen Auftrags (beispielsweise auf die Konzessionsvergabe) und der Möglichkeiten, offene Verfahren auf die Vergabe von öffentlichen Aufträgen anzuwenden (andere Verfahren sollen die Ausnahme bleiben), insbesondere durch die Wahl geeigneter Eingrenzungen.

26. Ausschreibungen, die auf Leistungen basieren (deren objektiver Wert durch einen unabhängigen technischen Dienst ermittelt wird) und für die Bewerber die Verpflichtung vorsehen, ein Ergebnis zu erreichen und nicht nur eine Leistung zu erbringen.

27. Die präzise und endgültige Bestimmung des Werkes und der Leistungen im Ausschreibungsdokument.

28. Die Aufträge sollen vermehrt dem kostengünstigsten Bewerber vergeben und/oder die Vergabekriterien sowie deren jeweilige Wichtigkeit bestimmt werden.

29. Allgemeines Verbot jeder Interaktion zwischen Entscheidungsträgern und Bewerbern.

30. Systematische Pflicht, die eingereichten Offerten öffentlich aufzulegen.

31. Einführung einer strafrechtlichen Vorschrift, die spezifisch Abkommen zwischen Bewerbern bestraft.

32. Strikte Trennung der Kompetenzen in den verschiedenen Phasen des Vergabeverfahrens bis zur Prüfung der geleisteten Arbeiten, einschliesslich einer rigorosen Kontrolle der Abrechnungen.
33. Endgültiger Ausschluss von allen öffentlichen Aufträgen, Zugangsverbot zu den Subventionen, zu Ausfuhrkrediten, usw., von jedem Unternehmen, das an Korruptionshandlungen teilgenommen hat: der Ausschluss soll in den spezialisierten offiziellen Zeitschriften veröffentlicht werden.
34. Einführung von Antikorruptionsklauseln in den Ausschreibungen, um sehr harte Konventionalkstrafen aussprechen zu können, falls Korruptionshandlungen entdeckt werden.
35. Pflicht zur vermehrten Transparenz in bezug auf die Motivation der Auswahl der Zuschlagsbehörden, und Recht der nicht berücksichtigten Bewerber, in einem formellen Entscheid davon Mitteilung zu erhalten.

4. Strafrechtliche Massnahmen

36. Das Rechtsgut im Korruptionsbereich beinhaltet nicht nur den Schutz des freien Wettbewerbs: vielmehr geht es um die Gewährleistung der Objektivität und der Unparteilichkeit von Entscheidungen und der öffentlichen Tätigkeiten, deren Nichtkäuflichkeit streng betont und garantiert werden muss.
37. Die Unterscheidung zwischen „aktiver“ und „passiver“ Korruption ist heute nicht nur überholt, sondern auch ungeeignet: sie soll aufgehoben werden, v.a. weil sie korrupte Beziehungen auf stereotype Weise darstellt und aufgrund eines Werturteils entsteht (als ob der „gute“ Beamte nur Opfer des „bösen“ dritten Bestechers sein könnte).
38. In der gleichen Richtung soll sich die neue Anklage von ausländischen Beamten nicht darauf beschränken, die Tat eines Dritten oder eines Privaten zu bestrafen, sondern auch diejenige einer für einen ausländischen Staat oder eine internationale Organisation handelnden Person.
39. Nach dem Legalitätsprinzip soll die Anklage auf Beamtenkorruption weiterhin eine gleichwertige Beziehung zwischen dem unangebrachten Vorteil und einer bestimmten oder bestimmaren Handlung eines Beamten, in Verbindung mit seiner amtlichen Tätigkeit, fordern. Hingegen soll die Vorzeitigkeit des Vorteilsangebotes oder -ersuchens zur Amtshandlung (sei sie mit den Amtspflichten vereinbar oder nicht) nicht mehr gefordert

werden: auch die dieser Handlung nachfolgenden Geschenke und Belohnungen müssen bestraft werden.

40. Das Verbot der Annahme jeglicher Vorteile soll in den (eidgenössischen, kantonalen und kommunalen) Statuten oder Dienstreglementen deutlich festgelegt werden; in diesem Bereich ist Transparenz von zentraler Bedeutung.

41. In diesem Sinne soll die zentrale Bezugnahme auf die durch „soziale Gewohnheiten“ angenommenen Vorteile vermieden werden und durch die Berücksichtigung sowohl der Absichten der Parteien als auch des materiellen Wertes der im Spiel stehenden Interessen ersetzt werden.

42. Alle Geschenke und weiteren Vorteile, die Dritten (Familie, Beziehungen, politischen Parteien) angeboten oder für sie ersucht werden, sollen explizit verboten werden.

43. Der privaten Korruption darf nicht weniger Aufmerksamkeit geschenkt werden und sie darf keiner milderen Bestrafung unterliegen als die öffentliche Korruption.

44. Handel mit Einflussnahme (der zur Zeit vom schweizerischen Strafrecht vollkommen ignoriert wird) soll gemäss der strafrechtlichen Konvention des Europarats zur Bestechung zur strafbaren Handlung erklärt werden. Private Korruption und Handel mit Einflussnahme gehören vollkommen zu den Bestechungsaktivitäten.

45. Der (schweizerische) Gesetzgeber soll endlich den Gedanken aufnehmen, dass eine Gesellschaft auch Straftaten begehen kann: in diesem Sinn soll die strafrechtliche Verantwortung von juristischen Personen, Gesellschaften und Unternehmen, in den allgemeinen Strafrechtsgrundsätzen vorgesehen und durch effiziente Sanktionen bestraft werden: nicht nur durch Geldstrafen, sondern auch durch die Suspendierung, ja sogar den Ausschluss vom Zugang zu öffentlichen Aufträgen und Krediten.

5. Massnahmen für die Justiz

46. Es ist wichtig, dass die Gerichte die schon im Strafrecht enthaltenen Sanktionen und Nebenstrafen sachgemäss anwenden (u.a.: Amts- und Berufsverbot; Einziehung von aus Korruption stammenden Vermögenswerten; Zuschüsse für die Geschädigten; Urteilsveröffentlichung): ihre nicht nur reaktive, aber auch präventive, ja sogar heilende Tragweite kann sich als viel effizienter als gewisse Hauptstrafen erweisen.

47. Um die Arbeit der Beamten zu unterstützen, ist es unerlässlich, der Gerichtsbarkeit die nötigen zeitlichen, materiellen und personellen Mittel zur Verfügung zu stellen; dies soll den politischen Willen zeigen, die oft komplizierten Bestechungsfälle (vor allem wenn sie mit Wirtschafts- oder organisierter Kriminalität verbunden sind) zu lösen.

48. Es ist ebenso wichtig, dass die politischen Verantwortlichen, wie auch alle Mitglieder der Gerichtsbarkeit, auf die internationale Strafrechtshilfe grosse Rücksicht nehmen, und dass sie ihre direkte Wirkung, ohne unnötige Hindernisse zwischen den Magistraten selbst, entfalten kann.

49. Grundausbildung und ständige Spezialisierung von Beamten, die sich mit Wirtschaftskriminalität- und Bestechungsfällen befassen, sind unerlässlich²⁸.

50. Schliesslich soll die Justiz Anzeigen im Bereich der Korruption die nötige Aufmerksamkeit schenken und vernünftige Untersuchungen einleiten, um die gestellten Fragen aufzuklären, ohne *a priori* die Personen, welche die Anzeige machen, zu verdächtigen²⁹.

V. Schlusswort

„Es handelt sich um eine langwierige Arbeit. Es braucht mit Sicherheit eine ganze Generation, um sich der Wichtigkeit der organisierten Kriminalität und der Korruption bewusst zu werden, dann um die notwendigen Mittel für einen effektiven Kampf bereitzustellen. Diese Situation lässt sich mit derjenigen des Umweltschutzes vergleichen...“³⁰.

Es ist nicht zu verneinen, dass die Kluft zwischen den Werten und Vorschriften (aufgrund derer unsere Vorschläge entstanden) und den konkreten Haltungen und Handlungen im realen Alltag – insbesondere bezüglich der Korruption und der Verletzung der Bürgerrechte – erst durch eine ganzheitliche Annäherung, eine sorgfältige Integration von

²⁸ «Der Professionalismus soll verbessert werden, und Spezialisten sollen entsprechend ihrer Verantwortung bezahlt werden» hat uns ein Untersuchungsrichter im Rahmen unserer Forschungsarbeit erklärt.

²⁹ Wie es zum Beispiel geschah in den Kantonen Freiburg (Affäre um J.C. Knopf und die sogenannte Affäre um die Kantonspolizei-Garage), Neuenburg (Affäre um den Polizisten W. Flühmann und einige seiner Kollegen, die ihn anklagten, mit Drogenhändlern im Geschäft zu sein) oder Wallis (Affäre um Michel Carron und die aufsehenerregende Dorsaz Affäre). Leider gibt es sehr wahrscheinlich weitere Beispiele aus anderen Kantonen.

³⁰ Übersetztes Zitat aus einem Gespräch mit BERNARD BERTOSSA in DENIS ROBERT, *La justice ou le chaos*, Paris 1996, S. 123.

Präventionsmassnahmen und Sanktionen und, mehr noch, durch eine unerlässliche Änderung der Mentalität der politischen, wirtschaftlichen und gerichtlichen Akteure, geschlossen werden kann.

Es stimmt, dass die Grenze zwischen Recht und Moral dünn ist und dass ein Risiko besteht, nur ein „*symbolisches (d.h. kaputtes) Strafrecht*“³¹ zu entwickeln. Es ist trotz allem absurd weiterhin zu bekräftigen, dass die Korruption (öffentliche und private) in der Schweiz vernachlässigbar sei im Vergleich zu ihrem Ausmass in Italien, in Osteuropa oder in den afrikanischen, asiatischen oder lateinamerikanischen Ländern. Zugegeben, das Ausmass und die Systematisierung des Phänomens sind nicht dieselben. Aber die Frage der Korruption in der Schweiz einfach als den „*vorläufig letzten Kreuzzug*“ oder als „*weitere Inkarnation des Bösen*“³² zu bezeichnen, kommt unserer Ansicht nach der Demagogie gleich und kann leider in unserem Land nur die "Vogel-Strauss-Politik" oder, schlimmer noch, die "typisch urschweizerischen" Haltungen der Selbstbefriedigung und des Isolationismus verstärken.

³¹ Siehe GUNTHER ARZT, Über Korruption, Moral und den kleinen Unterschied, recht 2001 (2) 41 ff.

³² MARTIN KILLIAS, Von „White-Collar Crime“ zur organisierten Kriminalität: Zeitgenössische Inkarnationen des Bösens, in: JÜRIG-BEAT ACKERMANN/ANDREAS DONATSCH/JÖRG REHBERG (Hrsg.), Wirtschaft und Strafrecht, Festschrift für NIKLAUS SCHMID, Zürich 2001, 71 ff.

Tabelle 1: Beurteilung von Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung der Korruption
(Antworten auf den Fragebogen, der im Wallis im Rahmen unserer Untersuchung verteilt wurde)

Massnahmen:	JA	NEIN
a) <i>Regelmässige Ablösung</i> von Personen, welche den Risiken der Korruption am stärksten ausgesetzt sind, sowohl in der Verwaltung als auch in den Unternehmen (n=59)	49%	51%
- Öffentlicher Sektor	55%	45%
- Privater Sektor	41%	59%
b) Verbesserung der <i>Überwachung</i> von Prozessen und Personen (n=60)	81%	19%
- Öffentlicher Sektor:	72%	28%
- Privater Sektor:	92%	8%
c) Errichtung eines <i>Rechnungshofes</i> (n=60)	33%	67%
d) Aufnahme eines <i>neuen Wahlsystems für Magistraten der Justiz</i> (n=62)	45%	55%
e) Klare Reglementierung der <i>Parteienfinanzierung</i> (n=62)	68%	32%
- Öffentlicher Sektor:	74%	26%
- Privater Sektor:	64%	36%
f) <i>Verbot des Zugangs zu öffentlichen Aufträgen</i> für Firmen, welche die Gesetze nicht beachten (n=60)	93%	7%
g) Errichten eines <i>ethischen Verhaltenskodexes</i> in der Verwaltung und in Unternehmen (n=63)	89%	11%
- Öffentlicher Sektor:	84%	16%
- Privater Sektor:	92%	8%

Fortsetzung der Tabelle auf Seite 17

Fortsetzung der Tabelle von Seite 16

Massnahmen:	JA	NEIN
h) Sind die Praktiken der <i>Begünstigung</i> , der <i>Vetternwirtschaft</i> oder des <i>Handels mit Einflussnahme</i> Teil der Korruption? (n=62)	76,5%	23,5%
- solche Praktiken sind <i>ethisch und juristisch akzeptabel</i> (keine Sanktion)	3%	97%
- Öffentlicher Sektor:	0%	100%
- Privater Sektor:	9%	91%
- solche Praktiken sind <i>ethisch inakzeptabel, aber juristisch akzeptabel</i> (keine Sanktion)	43%	57%
- Öffentlicher Sektor:	40%	60%
- Privater Sektor:	46%	54%
- solche Praktiken sind <i>ethisch und juristisch inakzeptabel</i> und müssen daher <i>sanktioniert</i> werden	54%	46%
- Öffentlicher Sektor:	60%	40%
- Privater Sektor:	45%	55%