

Methodologie sowie Ziele und Grenzen des Berichts

Der National Integrity System (NIS) Bericht der Schweiz stellt eine Analyse der zwölf wichtigsten «Pfeiler» der Gesellschaft dar, die in der Korruptionsprävention und -bekämpfung eine entscheidende Rolle spielen. Die folgenden Bereiche wurden analysiert: Legislative, Exekutive, Judikative, Bundesverwaltung, Untersuchungs- und Vollzugsbehörden, nationale Wahlbehörde, Ombudsstelle, oberste Rechnungskontrollbehörde, politische Parteien, Medien, Zivilgesellschaft und Unternehmen. Der NIS-Bericht zeigt die Stärken und die Schwächen sowie die gegenseitige Beeinflussung der einzelnen Bereiche auf. Daraus können Rückschlüsse auf die Korruptionsanfälligkeit der nationalen Institutionen gezogen werden.

Unter Korruption versteht Transparency International den Missbrauch einer anvertrauten Machtstellung zu privatem Nutzen. Unter diese Definition fallen eine Reihe strafbarer Delikte wie Bestechung, Vorteilsgewährung oder Amtsmissbrauch. Aber auch auf Vettern- oder Günstlingswirtschaft, die für sich noch keine Straftaten darstellen, trifft die Definition zu.¹ Transparency International definiert Vetternwirtschaft oder Nepotismus als eine Form von Begünstigung, die auf Bekanntschaften und/oder familiären Beziehungen beruht. Dabei missbraucht jemand in einer offiziellen Position seine Macht und Autorität beispielsweise dazu, einem Familienmitglied oder einem Freund eine Arbeitsstelle zu vermitteln, obwohl die begünstigte Person dafür nicht qualifiziert ist oder jemandem einen Gefallen zu tun, auf den kein Anspruch besteht.

Die Überprüfung der verschiedenen Bereiche erfolgt auf der Basis der politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Grundlagen der Schweiz. Dabei geht es nicht um eine Tiefenanalyse der einzelnen Bereiche, sondern darum, in relativ knapper Form eine Übersicht der wichtigsten Indikatoren festzuhalten, welche die verschiedenen Bereiche kennzeichnen. Ausserdem zeigt der Bericht auf, wie das Zusammenspiel und die gegenseitige Beeinflussung der wichtigsten Institutionen, die das nationale Governance-System beeinflussen, funktionieren und hinterfragt diese kritisch.

Die NIS-Methodologie wurde von Transparency International entwickelt und – wo nötig – an die schweizerischen Gegebenheiten angepasst. In erster Linie wurden die nationalen Institutionen der Schweiz analysiert. In Bereichen, wo es für die Überprüfung der nationalen Institutionen unabdingbar war oder um deren Funktionen besser verständlich zu machen, wurden zudem punktuell kantonale und

¹ Alternative Definitionen zum Begriff Korruption finden sich beispielsweise bei SVENSSON Jakob: «Eight Questions about Corruption», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19, No. 3, 2005: 19–42 oder bei KAUFMANN Daniel: «Myths and Realities of Governance and Corruption», *Global Competitiveness Report 2005–06*, 81–98.

kommunale Rechtsgrundlagen und Praxisbeispiele in die Analyse mit einbezogen, namentlich bei den Bereichen Judikative, Untersuchungs- und Vollzugsbehörden sowie bei der Ombudsstelle.

Der NIS-Bericht erfasst schwerpunktmässig die Periode von Januar 2009 bis Juli 2011. Die Analysen der Antikorruptionsaktivitäten und des Landesprofils beziehen die Jahre 2005 bis 2011 mit ein. In den Bericht eingeflossen sind die Untersuchung der rechtlichen Grundlagen und der Literatur sowie Experteninterviews mit zentralen Akteuren der verschiedenen Bereiche. Die Ergebnisse des Berichts wurden durch das Sekretariat von Transparency International, den Projektbeirat und einen externen Gutachter überprüft. Die aus dem Bericht hervorgegangenen Resultate wurden zudem im Rahmen eines Expertenworkshops überprüft und diskutiert. Ziel dieses Workshops war es insbesondere, Empfehlungen zu erarbeiten, die das nationale Integritätssystem der Schweiz nachhaltig verbessern und die bestehenden Schwächen beheben sollen.

Der Bericht stellt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Zudem besteht das Ziel des NIS-Berichts nicht darin, eine wissenschaftliche Analyse über das nationale Integritätssystem durchzuführen. Vielmehr geht es darum, durch eine detaillierte und nachvollziehbare Analyse der einzelnen Bereiche stichhaltige Beweise zu präsentieren, die als Grundlage für politische Forderungen und Advocacy-Arbeit von TI Schweiz dienen sollen. Ein nächster Schritt könnte darin bestehen, kantonale und kommunale Integritätssysteme zu analysieren und Empfehlungen zur Verbesserung derselben zu erarbeiten. Durch solche «Folgeprojekte» des NIS-Berichts könnten weitere föderale Ebenen in die Überprüfung des schweizerischen Integritätssystems mit einbezogen werden, denn TI Schweiz ist sich bewusst, dass durch die Analyse der nationalen Integritätssysteme die Schweiz als föderaler Staat nur teilweise abgebildet werden kann. Die Überprüfung sämtlicher 26 Kantone sowie der über 2'500 Gemeinden der Schweiz waren nicht das Ziel des vorliegenden Berichts, und hätten die finanziellen und personellen Ressourcen von TI Schweiz überstiegen.

Massnahmen zur Verringerung der Korruptionsanfälligkeit

In den letzten Jahren wurden verschiedene gesetzliche Grundlagen verbessert und zusätzliche Massnahmen getroffen, um die Korruptionsanfälligkeit der Schweiz zu verringern. Auf rechtlicher Ebene sind die Ratifikation des UN-Übereinkommens zur Bekämpfung der Korruption (UNCAC), der OECD-Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr und des Strafrechtsübereinkommens über Korruption des Europarats zu erwähnen. Die Implementierung des zuletzt erwähnten Übereinkommens wird durch die Group of States against Corruption (GRECO) überprüft. Gemäss dem Konformitätsbericht vom 26. März 2010 hat die Schweiz praktisch alle von der GRECO im Jahr 2008 abgegebenen Empfehlungen in zufriedenstellender Weise umgesetzt. Das schweizerische Recht stellt die aktive und passive Bestechung, die Vorteilsgewährung

und Vorteilsannahme sowie die Privatbestechung unter Strafe. Überdies treffen unterschiedliche Akteure Massnahmen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung. Das Eidgenössische Personalamt (EPA) hat beispielsweise Vorschriften zur Gewährleistung der Integrität der Mitarbeitenden der Bundesverwaltung erlassen, so u.a. Regeln für die Vermeidung von Interessenkonflikten sowie zur Annahme von Geschenken und einen Verhaltenskodex für Angestellte der Bundesverwaltung. Weitere im Bereich Korruptionsprävention und -bekämpfung engagierte Organisationseinheiten sind im Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), in der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), im Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) für den Bereich öffentliches Beschaffungswesen und bei der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV) für den Bereich Aussenwirtschaft angesiedelt. Zudem wurden Anfang 2011 neue Bestimmungen für den Schutz von Whistleblowern in der Bundesverwaltung erlassen. Im April 2011 hat schliesslich die Interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG) zur Korruptionsbekämpfung (nachfolgend IDAG Korruptionsbekämpfung) einen Bericht publiziert, der eine Bestandesaufnahme aller internationalen und nationalen Aktivitäten der Schweiz in der Korruptionsbekämpfung vornimmt.

Föderalismus und Milizsystem

Das föderalistische politische System der Schweiz hat zur Folge, dass viele kleine Entitäten über politische Macht und Ressourcen verfügen und politische Entscheidungen treffen. Insbesondere auf Gemeinde- und Kantonsebene sind enge und persönliche Verflechtungen zwischen Politikern, Amtsträgern und in der Privatwirtschaft tätigen Personen keine Seltenheit. Diese Verbindungen können die informelle, gegenseitige Überwachung fördern und somit korruptem Verhalten vorbeugen (dies ist vor allem dann der Fall, wenn ein starker, politischer Wettbewerb die Rotation von Politikern sicherstellt). Gleichzeitig kann genau diese Vertrautheit ein Klima schaffen, das die Vetternwirtschaft begünstigt und die Institutionalisierung von unethischer oder unrechtmässiger Einflussnahme ermöglicht. Dieses Risiko besteht insbesondere in Kantonen, die über längere Zeit von derselben Partei und denselben Politikern dominiert werden. Problematisch ist darüber hinaus die im internationalen Vergleich in der Schweiz ausgeprägte, ungleiche politische Repräsentation der einzelnen Gliedstaaten, d.h. der kleinen und grossen Kantone. Diese Ausgangslage hat zur Folge, dass gut organisierte Interessensgruppen wie z.B. Wirtschaftsverbände die Stimme eines Ständerates für sich gewinnen können, der im Extremfall 33 Mal weniger Stimmbürger repräsentiert, jedoch gleichviel Entscheidungsmacht inne hat wie sein Kollege aus dem bevölkerungsreichsten Kanton.

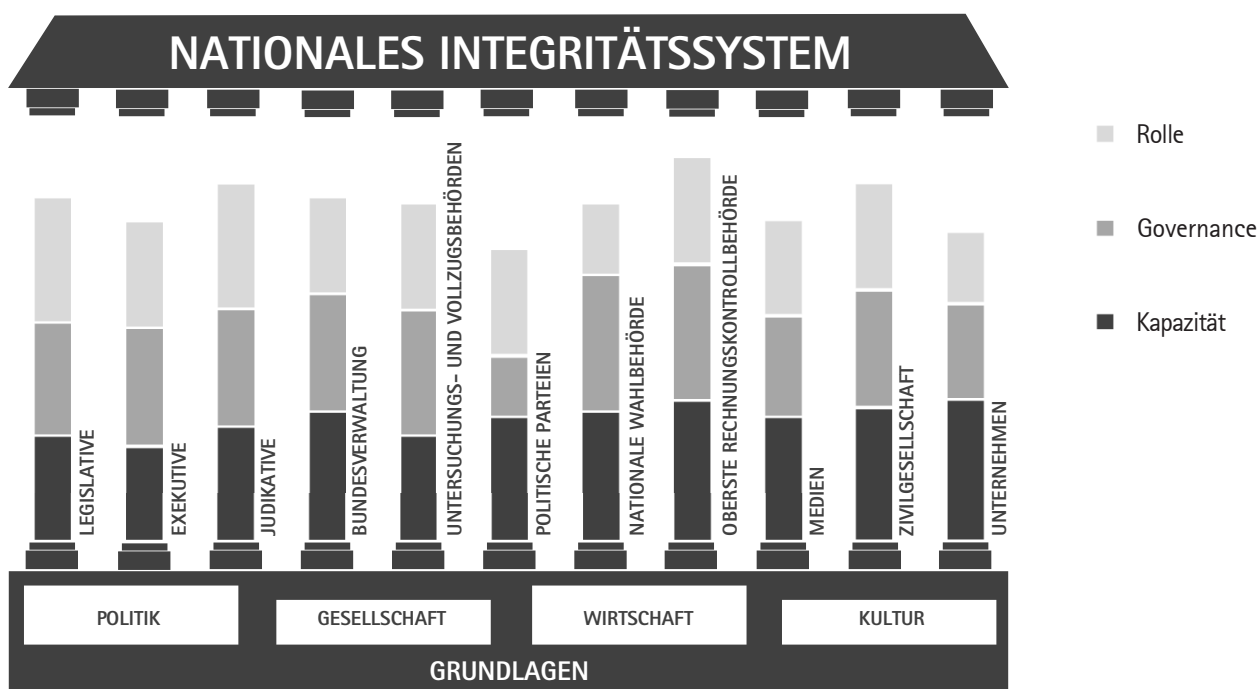
Das in der Schweiz in der Politik praktizierte Milizsystem birgt im Hinblick auf Korruption sowohl präventive Strukturen als auch fördernde Anreize für Korruption. Da viele Politiker neben ihrem politischen Mandat einer regulären Berufstätigkeit nachgehen, sind sie nicht völlig von den Einkünften bzw. Entschädigungen abhängig, die ihnen durch ihre politische Tätigkeit zufließen. Ihr Wohlstand ist

also nicht (einzig) an ihre Wiederwahl gebunden, was die Anreize vermindert, Korruption einzusetzen und die damit verbundenen Risiken einzugehen, um eine Wiederwahl sicherzustellen. Zusätzlich soll das Milizsystem die Bildung einer abgehobenen, strukturierten und über lange Zeit stabilen «classe politique» verhindern, die als Netzwerk für systematische Korruption dienen könnte. Das Milizsystem birgt andererseits die Gefahr von Konflikten zwischen den privaten (wirtschaftlichen) und den politischen Interessen. Die Prämisse, dass jeder Politiker in seiner Funktion seine Entscheidungen einzig und allein im Interesse seiner Wählerschaft trifft, ist realitätsfremd und kann in diesem System nicht garantiert werden. Insbesondere in Bezug auf Interessenbindungen ist dies problematisch, weil persönliche Beziehungen beispielsweise noch immer als wichtiger Faktor bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gelten oder weil bei der Gesetzgebung private Interessen mitspielen können.

Die politischen, gesellschaftlichen, ökonomischen und kulturellen Grundlagen des NIS

Die untenstehende Grafik – der sogenannte NIS-Tempel – zeigt, dass das gesamte Integritätssystem der Schweiz auf einer soliden Grundlage steht. Die Schweiz hat ein stabiles politisches System, das in der Bevölkerung auf hohe Akzeptanz stösst. Die Gesellschaft ist multikulturell geprägt und dem Minderheitenschutz wird sowohl in der Verfassung als auch im realen Leben ein hoher Stellenwert beigemessen, auch wenn in dieser Hinsicht noch Verbesserungspotential besteht. Weiter sind Parteien, Verbände und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) stark in den politischen Meinungsbildungs- und Gesetzgebungsprozess eingebunden und können sich aktiv und erfolgreich daran beteiligen. Aber auch in der Schweiz nimmt die Einkommensungleichheit und die damit verbundene Konzentration von Vermögen zu. In ökonomischer Hinsicht zählt die Schweiz in verschiedenen Bereichen zur internationalen Spitze, etwa was das Nationaleinkommen, die Wettbewerbsfähigkeit und die tiefe Arbeitslosigkeit sowie die im internationalen Vergleich geringe Armutsrate anbelangt. Die Schweiz verfügt überdies über ein funktionierendes Sozialhilfesystem und intakte Institutionen der Altersvorsorge. Schliesslich schneidet die Schweiz auch betreffend der vorherrschenden Ethiken, Normen und Werte der Gesellschaft, die für das NIS unterstützend wirken, gut ab: So wird die Schweiz als sicheres und vertrauenswürdiges Land wahrgenommen, in dem sich die meisten Menschen gegenseitig vertrauen. Das Vertrauen innerhalb der Familie liegt allerdings unter dem internationalen Durchschnitt. Weiter stufen die Bewohner der Schweiz Gleichbehandlung und Chancengleichheit als wichtig ein. Die durchschnittliche Abstimmungs- bzw. Wahlbeteiligung in der Schweiz fällt im internationalen Vergleich eher gering aus.

Nationales Integritätssystem Schweiz



Die Grundlagen des NIS (Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur) tragen wesentlich zum guten Abschneiden der verschiedenen im Rahmen des Berichts analysierten Bereiche bei. Das stabile politische System, an dem die grosse Mehrheit der gesellschaftlichen Kräfte und sozialen Schichten partizipieren kann, der im internationalen Vergleich äusserst erfolgreiche Wirtschaftssektor und die positiven in der Gesellschaft gelebten Normen und Werte bilden das Fundament für die in der Schweiz gut aufgestellten Pfeiler des Integritätssystems.

Die Bewertung der verschiedenen Bereiche des NIS

a) Übersicht

Die Schweiz kann generell als ein Land mit einem gut funktionierenden NIS bezeichnet werden. Die durchschnittliche Gesamtbewertung aller Bereiche erzielt in quantitativer Hinsicht den Wert 79 von 100 möglichen Punkten – die Schweiz schneidet bei der Analyse also sehr gut ab. Dabei wurden die Bereiche oberste Rechnungskontrollbehörde, Judikative und Zivilgesellschaft am besten bewertet. Die Bereiche Bundesverwaltung, Legislative, nationale Wahlbehörde sowie die Untersuchungs- und Vollzugsbehörden haben im Mittelfeld der Bewertungsskala abgeschnitten. Die schlechtesten Resultate haben schliesslich die Bereiche Exekutive, Medien, Unternehmen sowie die politischen Parteien erzielt.

Quantitativ nicht bewertet wurde der Bereich Ombudsstelle, da eine solche auf nationaler Ebene nicht existiert. Die Analyse dieses Bereichs besteht vielmehr darin, die Bemühungen zur Schaffung einer nationalen Ombudsstelle in den Grund-

zügen darzustellen. Zudem wurde festgehalten, welche Ombudsstellen auf kantonaler und kommunaler Ebene bestehen und welche Eigenschaften diesen gemeinsam sind. Die Untersuchung dieses Bereichs enthält schliesslich eine Übersicht der wichtigsten branchenspezifischen Ombudsstellen der Schweiz.

b) Die Bewertung der einzelnen Bereiche in Kürze

Im NIS-Bericht am besten abgeschnitten hat die in der Schweiz als oberste Rechnungskontrollbehörde fungierende Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Diese verfügt grundsätzlich über genügend Ressourcen zur Erfüllung ihrer Aufgaben und ist unabhängig. Weiter arbeitet sie transparent, kann für ihre Aktivitäten zur Verantwortung gezogen werden und führt wirksame finanzielle Audits durch.

Beim Indikator «Aufdecken und Sanktionieren von unrechtmässigen Verhalten» durch die EFK wäre es förderlich, wenn der Bundesrat die Bestimmungen über die Anzeigepflicht, das Melderecht und den Schutz von Whistleblowern auf alle dezentralen Einheiten der Bundesverwaltung ausdehnen würde. Zudem ist die Meldestelle für Whistleblower der EFK einer breiten Öffentlichkeit gar nicht bekannt. Allerdings bestehen die Bestimmungen des Bundespersonalgesetzes zum Schutz von Whistleblowern und die Anlaufstelle für Whistleblower erst seit kurzem. Der Bund ist bemüht, die Anlaufstelle bekannter zu machen, was jedoch einige Zeit benötigt. Im Gegensatz zu einer parlamentarischen Ombudsstelle kann die EFK zudem unbemerkt und diskret Informationen einholen, weil der Informationsaustausch regelmässig erfolgt und sie nicht nur auf eine Meldung hin eine Prüfung vornimmt.

In Bezug auf den Bereich Judikative kann kein dringender Handlungsbedarf festgestellt werden: Die finanziellen und die strukturellen Ressourcen sind sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene grundsätzlich ausreichend vorhanden, auch wenn zwischen den verschiedenen Kantonen teilweise erhebliche Unterschiede bestehen. Zudem arbeiten die Justizbehörden transparent, können für ihre Aktivitäten zur Verantwortung gezogen werden und ihre internen Strukturen werden regelmässig von aussen überprüft.

Problematisch ist hingegen die unzureichende Unabhängigkeit der Richter, was auf die politische Wahl derselben zurückzuführen ist. Die Politisierung der Richterwahlen hat negative Folgen auf die Integrität und die Unabhängigkeit der Justiz. Zudem sollten klare Regelungen betreffend Interessenbindungen und Befangenheit von Richtern erarbeitet und durchgesetzt werden, insbesondere hinsichtlich der nebenamtlichen richterlichen Tätigkeit von Anwälten. Schliesslich sind die Justizbehörden in der Lage und willens, korrupte Praktiken gerichtlich zu ahnden. Allerdings werden ihr von der Staatsanwaltschaft nur wenige Fälle zur Beurteilung überweisen, was insbesondere auf die mangelnden Ressourcen der für die Korruptionsbekämpfung und -prävention zuständigen Organisationseinheiten zurückzuführen ist.

Die Analyse des Bereichs Zivilgesellschaft hat ergeben, dass die Rahmenbedingungen für die Entstehung und das Betreiben zivilgesellschaftlicher Organisationen in der Schweiz förderlich sind. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind in Bevölkerung und Politik gut verankert und stellen einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar. Weiter verfügen sie über ausreichende Ressourcen und arbeiten transparent. Schliesslich ist auch die Integrität grundsätzlich gewährleistet, wobei die Einhaltung verschiedener Selbstregulierungserlasse durch mehrere Organisationen überprüft wird. Da die meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Schweiz nicht mit Korruption konfrontiert sind, ist diese Thematik in ihrer Arbeit kein vordringliches Thema.

Auch wenn die jüngsten Korruptionsverwicklungen von Mitgliedern des Exekutivkomitees der FIFA im Zusammenhang mit der Vergabe der Fussballweltmeisterschaften 2018 und 2022 keineswegs repräsentativ für das Verhalten der meisten Sportverbände in der Schweiz sind, haben diese Vorkommnisse insbesondere die Indikatoren Unabhängigkeit, Transparenz und Integrität im Bereich Praxis sowie das Bekenntnis zur Anti-Korruptionsbekämpfung negativ beeinflusst. Da die internen Anti-Korruptionsbemühungen der grossen Sportverbände (FIFA, IOC) offensichtlich nicht zielführend sind, sollten diese Organisationen dem Geltungsbereich der Privatbestechung unterstellt werden. Zur Stärkung der in der Korruptionsprävention und -bekämpfung tätigen zivilgesellschaftlichen Organisationen sollten diese zudem gesetzlich dazu ermächtigt werden, in Verfahren mit Korruptionsbezug Beschwerde führen zu können.

Die **Bundesverwaltung** funktioniert gemäss den im NIS-Bericht gewonnenen Erkenntnissen grundsätzlich gut. Sie verfügt ausser im Bereich Korruptionsprävention und -bekämpfung über genügend Ressourcen, ist unabhängig und es bestehen umfassende rechtliche Grundlagen betreffend Transparenz, Verantwortlichkeit und Integrität.

Bei der Korruptionsprävention und -bekämpfung stellt der Bundesrat der IDAG Korruptionsbekämpfung sowie den Mitgliedern der Kerngruppe dieser Arbeitsgruppe – z.B. dem Eidgenössischen Personalamt (EPA) oder dem Bundesamt für Justiz (BJ) – keine genügenden personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung. Dies wirkt sich insbesondere negativ auf den Vollzug der von der Schweiz ratifizierten Konventionen zur Korruptionsbekämpfung aus. Ein klares Verbesserungspotential besteht im öffentlichen Beschaffungswesen: Problematisch sind die Bestimmungen, wonach die Auftraggeberin mit den Anbietern beim Vorliegen gewisser Voraussetzungen Verhandlungen führen darf. Die gesetzliche Möglichkeit solcher Preisverhandlungen (sog. Abgebotsrunden) kann zur Favorisierung einzelner Anbieter führen und erhöht das Risiko zu Missbrauch und Korruption. Zudem sollten in Zukunft Personen, die wider besseres Wissen ausschreibungspflichtige Beschaffungen nicht nach den Grundsätzen des öffentlichen Beschaffungsrechts vergeben, für ihr Verhalten sanktioniert werden können. Zudem müssen die Angestellten der Bundesverwaltung, welche die Kompetenz haben Beschaffungen zu tätigen, im Rahmen von Aus- und Weiterbildungen für die rechtlichen Grundlagen des öffentlichen Beschaffungswesens sensibilisiert und geschult werden.

Bei der Legislative bestehen grundsätzlich keine gravierenden strukturellen Mängel. Die Legislative ist sowohl gemäss den rechtlichen Grundlagen als auch in der Praxis unabhängig vom Einfluss anderer staatlicher Akteure. Sie arbeitet transparent und kann für ihr Handeln zur Verantwortung gezogen werden. Zusammen mit den Medien nimmt sie eine ausreichende Aufsicht über die Tätigkeit der Regierung wahr.

Die ungenügenden finanziellen Ressourcen der Mitglieder des Parlamentes haben zur Folge, dass Lobbyisten viele Voten und Vorstösse der Parlamentarier verfassen. Solche Praktiken untergraben die Unabhängigkeit und die Integrität der Parlamentarier. Ein gravierendes Problem stellt die Interessenverflechtung der Parlamentarier dar: Zwar besteht ein Register, in dem Interessenbindungen offengelegt werden. Dieses Instrument reicht nicht aus, um die Integrität der Ratsmitglieder zu gewährleisten, da es keine Kontrollen über die inhaltliche Richtigkeit und Vollständigkeit der dort gemachten Angaben gibt. Zudem wird nicht ersichtlich, wie die Parlamentarier für ihre jeweilige Tätigkeit entschädigt werden. Als Korrektiv der Tätigkeit der Legislative wäre schliesslich eine Verfassungsgerichtsbarkeit wünschbar, damit auch Bundesgesetze einer rechtlichen Überprüfung zugänglich gemacht werden können.

Im schweizerischen System wird die Rolle der **nationalen Wahlbehörde** faktisch von der für die Organisation und Durchführung der Nationalratswahlen zuständigen Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei wahrgenommen. Das schweizerische Wahlsystem funktioniert grundsätzlich gut. Die in diesem Bereich tätigen Behörden geniessen bei den Wählern grosses Vertrauen. Zudem verfügen sie über ausreichende Ressourcen um ihre Aufgaben wahrzunehmen. Auch die Bereiche Transparenz, Verantwortlichkeit und Integrität können grundsätzlich als positiv bewertet werden.

Eine Manipulationsgefahr besteht bei der brieflichen Stimmabgabe, wo zudem nicht garantiert werden kann, dass das Stimmgeheimnis gewährleistet ist. Ein gravierendes Problem stellt die mangelnde Regulierung von Wahlkampagnen und Parteien dar, wo derzeit keine Vorschriften bestehen. Problematisch ist das mangelnde Verbot von Unterlistenverbindungen und von spontan eingereichten Listen (ad hoc-Komitees). Schliesslich kann die Ausübung des Wahlrechts durch Auslandsschweizer aufgrund der teilweise unzuverlässigen Zustellung und dem nicht rechtzeitigen Rückversand der Wahlunterlagen durch ausländische Poststellen nicht vollumfänglich gewährleistet werden.

Die Gesamtsituation der **Untersuchungs- und Vollzugsbehörden** kann zusammenfassend als gut bewertet werden. Die in diesem Bereich tätigen Behörden, d.h. insbesondere die Bundesanwaltschaft und die Bundeskriminalpolizei, verfügen über gute finanzielle Ressourcen und eine solide Infrastruktur. Weiter sind sie grundsätzlich unabhängig, machen ihre Aktivitäten transparent und können für ihre Handlungen zur Verantwortung gezogen werden. Grundsätzlich ist ihre Integrität gewährleistet und sie verfügen über adäquate Ermittlungstechniken und prozessuale Instrumente zur strafrechtlichen Verfolgung der Korruption.

Problematisch sind die personellen Unterbestände bei der Staatsanwaltschaft und der Polizei, sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene. Dies hat u.a. zur Folge, dass in grösseren Fällen erst gar nicht ermittelt wird (sogenannte «too big to investigate»-Problematik). Fragwürdig sind zudem auf kantonaler Ebene das System der politischen Wahl der Staatsanwaltschaft und die damit zusammenhängende faktische Pflicht zur Zugehörigkeit zu einer Partei. Dadurch besteht eine Einflussmöglichkeit der Parteien auf die Staatsanwälte, was deren Unabhängigkeit gefährden kann. Bei der Integrität wurde zudem bemängelt, dass keine allgemein gültigen Verhaltens- und Ethikkodizes für Polizisten existieren. Negativ ins Gewicht fällt die Tatsache, dass die strafrechtliche Verfolgung der Korruption durch die Untersuchungs- und Vollzugsbehörden in quantitativer Hinsicht eher bescheiden ausfällt. Dies ist insbesondere auf den mangelnden Schutz von Whistleblowern in der Privatwirtschaft und die unzureichenden personellen Ressourcen zurückzuführen.

Die Analyse des Bereichs Exekutive hat ergeben, dass keine grundlegenden strukturellen Mängel bestehen. Die Regierung verfügt zur Ausübung ihrer Aufgaben über genügend Ressourcen, ist unabhängig von anderen staatlichen Institutionen und muss Rechenschaft über ihre Tätigkeit ablegen. Die Oberaufsicht über die Regierung sowie die Integrität der Regierungsmitglieder sind grundsätzlich gewährleistet. Für die nach dem Bundespersonalgesetz angestellten Personen bestehen Vorschriften betreffend den Schutz von Whistleblowern.

Erhebliche Mängel bestehen in der Praxis bei der Unabhängigkeit des Bundesrates, die durch den starken Einfluss der Wirtschaftsverbände (economiesuisse, Bankensektor) unterminiert wird. Weiter hat der Bundesrat in der jüngeren Vergangenheit verschiedentlich intransparent gehandelt, etwa bei der Aktenvernichtung im Fall Tinner oder der Genehmigung von CIA-Flügen über Schweizer Territorium. Im Bereich der Korruptionsprävention und -bekämpfung hat der Bundesrat zwar die einschlägigen internationalen Konventionen zur Korruptionsbekämpfung ratifiziert und im nationalen Recht verankert und die meisten Empfehlungen der GRECO umgesetzt. Den im Zusammenhang mit der Korruptionsprävention und -bekämpfung aktiven Organisationseinheiten – z.B. der IDAG Korruptionsbekämpfung und der in der Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung tätigen Verwaltungseinheiten (z.B. das EPA oder das BJ) – werden jedoch nicht die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt, die für die Erledigung ihrer Aufgaben notwendig wären. Zudem verzögert die Regierung seit Jahren Vorstösse im Parlament für einen verbesserten Schutz von Whistleblowern in der Privatwirtschaft.

Im öffentlichen Sektor sollten die im Bundespersonalgesetz geregelten Mechanismen für den Schutz von Whistleblowern auf alle dezentralen Verwaltungseinheiten ausgedehnt werden. Zusammenfassend hat das mangelnde Engagement des Bundesrates in Bezug auf die Korruptionsprävention und -bekämpfung zur Folge, dass der Vollzug der von der Schweiz ratifizierten Konventionen mangelhaft ist. Beim öffentlichen Beschaffungswesen sollte der Bundesrat schliesslich Sanktio-

nen für Personen vorsehen, die wider besseres Wissen ausschreibungspflichtige Beschaffungen nicht nach den Grundsätzen des öffentlichen Beschaffungsrechts vergeben.

Die Untersuchung des Bereichs **Medien** hat ergeben, dass in der Schweiz eine vielfältige Medienlandschaft besteht, auch wenn in den letzten Jahren ein Konzentrationsprozess stattgefunden hat. Weiter sind die Integrität, die Verantwortlichkeit sowie die Informationen über die Aktivitäten der Regierung zufriedenstellend.

Bei der Transparenz besteht Nachbesserungsbedarf hinsichtlich der Offenlegung der Eigentumsverhältnisse der Medienunternehmen, der redaktionellen Richtlinien sowie der Grundsätze der Berichterstattung. Weiter hängt die Unabhängigkeit der Medien stark von den Ressourcen ab und ist umso stärker gefährdet, je schlechter sich die gesamtwirtschaftliche Situation darstellt. In der Schweiz sind nur wenige Korruptionsfälle bekannt bzw. durch die Medien aufgedeckt worden. In diesem Zusammenhang lässt sich tendenziell feststellen, dass die Bedeutung der Korruption und deren Auswirkungen in der Schweiz eher unterschätzt werden. Hinsichtlich der diesbezüglichen Berichterstattung durch die Medien besteht ein klares Verbesserungspotential.

Der Schweizer **Unternehmenssektor** zeichnet sich durch eine sehr liberale Gesetzesordnung aus, die durch branchenübliche Selbstregulierungen ergänzt wird. Die Gründung und Führung von Unternehmen ist in Recht und Praxis sehr gut gewährleistet. Schweizer Unternehmen geniessen vor unberechtigten staatlichen und privaten Eingriffen weitgehend Rechtsschutz. Das strenge Haftungsrecht, der gut funktionierende Klage- bzw. Durchsetzungsmechanismus und die damit verbundene Rechtssicherheit führen dazu, dass Korruption im schweizerischen Unternehmenssektor allgemein wenig verbreitet ist.

Im Bereich Transparenz bestehen für nicht börsenkotierte Unternehmen – im Gegensatz zu den börsenkotierten Unternehmen – relativ schwache Rechnungslegungsvorschriften. Derzeit ist eine Revision des Akten- und Rechnungslegungsrechts im Gang, die diese Mängel beheben soll. Im Bereich Integrität stellt das Fehlen von speziellen Vorschriften für den Schutz von Whistleblowern eines der grössten Probleme des NIS dar. Zudem bestehen Compliance Abteilungen bzw. diesbezügliche Massnahmen v.a. bei grossen Unternehmen, nicht jedoch bei KMU, welche über 99% aller schweizerischen Unternehmen ausmachen und rund zwei Drittel der Angestellten des Privatsektors beschäftigen. Negativ fällt weiter ins Gewicht, dass das Bekenntnis der Schweizer Unternehmer zur Korruptionsbekämpfung bescheiden ausfällt: Die Schweizer Unternehmen und ihre Vertreter im Parlament stehen gesetzlichen Anti-Korruptionsbestimmungen, die beispielsweise auch zur Schaffung einer staatlichen Anti-Korruptionsbehörde führen könnten, skeptisch gegenüber und befürworten dagegen Selbstregulierungsmassnahmen. Schliesslich fällt die Zusammenarbeit des Unternehmenssektors mit der Zivilgesellschaft im Bereich Korruptionsbekämpfung bescheiden aus – in diesem Bereich gibt es nur sehr wenige engagierte Unternehmen.

Die Überprüfung des Bereichs politische Parteien hat ergeben, dass diese in der Bevölkerung gut verankert sind. Ihre Rolle wird in der Praxis durch den traditionell starken Einfluss der Interessenverbände sowie durch die direkte Demokratie eingeschränkt. Weiter gelten für die Gründung und die Führung von politischen Parteien nur geringe gesetzliche Anforderungen, wobei diesbezüglich das Vereinsrecht massgebend ist. Die politischen Parteien sind demokratisch organisiert und von der Regierung unabhängig.

Die Kehrseite der freiheitlichen Ordnung der politischen Parteien ist der grosse Mangel an Transparenz. In der gesamten Politikfinanzierung herrscht in der Schweiz Intransparenz, d.h. es gibt weder Vorschriften über die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien noch über die Finanzierung von Abstimmungs- und Wahlkomitees. Die Schweiz stellt in dieser Hinsicht im internationalen Vergleich eine Ausnahme dar, da praktisch sämtliche westlichen Demokratien die Finanzierung der politischen Parteien und Wahlkomitees gesetzlich reguliert haben. Die intransparente Situation erschwert es, die Wirksamkeit des politischen Wettbewerbs einzuschätzen und die Interessenbindungen der politischen Parteien sowie der Abstimmungs- und Wahlkomitees für die Stimmbürger ersichtlich zu machen. Die ungleichen Mittel, die den politischen Parteien zur Verfügung stehen, haben zur Folge, dass v.a. die grossen und finanzstarken Parteien gehört werden. Die kleineren Parteien haben dagegen Mühe ihre politische Botschaft einer breiten Bevölkerung mitzuteilen. Die Unterschiede bei den finanziellen Mitteln vermindern damit nicht zuletzt die Qualität und die Integrität des politischen Wettbewerbs. Das Fehlen von Transparenzvorschriften führt dazu, dass in der Schweiz keine unabhängige Überprüfung der Parteifinzen besteht, da die Parteien ihre Finanzen nicht durch eine ordentliche Revisionsstelle überprüfen lassen müssen. Problematisch ist schliesslich das fehlende Bekenntnis der politischen Parteien zur Korruptionsbekämpfung. Der Kampf gegen Korruption war bei den politischen Parteien bis anhin kein erklärtes Ziel in ihren Parteiprogrammen.

Die mangelnde Rolle bei der Unterstützung des Integritätssystems und die gegenseitige Beeinflussung der Schwachstellen des NIS

Die analysierten Bereiche haben im Hinblick auf die Kapazität, d.h. die den Institutionen zur Verfügung stehenden Ressourcen und die Unabhängigkeit derselben, durchschnittlich am besten abgeschnitten, nämlich mit einem Wert von 87/100. Etwas weniger gut, d.h. mit 79/100 Punkten, haben die verschiedenen Bereiche in der Bewertungsdimension «Governance», d.h. in Bezug auf die Transparenz, die Verantwortlichkeit und die Integritätsmechanismen, die in den verschiedenen Institutionen bestehen, abgeschlossen. Am schlechtesten fällt schliesslich die Bewertung hinsichtlich der Rolle der verschiedenen Institutionen aus, welche diese bei der Stärkung des Integritätssystems als Ganzes einnehmen – in dieser Hinsicht erreichen sie «lediglich» einen Wert von 71/100. Diese Übersicht der quantitativen Ergebnisse der drei Dimensionen des NIS geben ein treffendes Bild

des Zustandes des schweizerischen Integritätssystems: Die Situation betreffend Kapazität und Governance ist sehr gut, in Bezug auf die Rolle konkreter Massnahmen der einzelnen Bereiche zur Verbesserung der Korruptionssituation in der Schweiz bestehen die grössten Mängel. Dieses Resultat widerspiegelt eine der wichtigsten Erkenntnisse des Berichts, nämlich die in der Schweiz allgemeine Unterschätzung und das mangelnde Bewusstsein für Korruption und ihre Auswirkungen. Aus den folgenden Ausführungen geht hervor, dass sich dabei die Schwachstellen der verschiedenen Bereiche gegenseitig beeinflussen:

Die fehlenden Vorschriften in der Politikfinanzierung sind u.a. eine Folge des mangelnden Bekenntnisses der politischen Parteien zur Korruptionsbekämpfung bzw. der Geringschätzung der Bedeutung dieses Themas, was negative Folgen in Bezug auf das Agenda-Setting der Legislative in diesem Bereich hat.

Im Privatsektor besteht kein spezifischer Schutz für Whistleblower, womit in diesem Bereich die arbeitsrechtlichen Normen zur missbräuchlichen bzw. unrechtmässigen Kündigung zur Anwendung kommen, die eine Entschädigung von maximal sechs Monatslöhnen vorsehen.² Derzeit ist eine Revision der besagten Vorschriften im Gang, gemäss welcher die Maximalentschädigung auf 12 Monatslöhne erhöht werden soll – Befürworter eines effektiven Whistleblowerschutzes im Privatsektor bezweifeln jedoch, ob diese Gesetzesänderung ausreicht, um einen adäquaten Schutz zu gewährleisten.

Die Folgen dieses ungenügenden Whistleblowerschutzes bestehen insbesondere im mangelnden Vollzug der von der Schweiz ratifizierten Konventionen zur Korruptionsbekämpfung. Für die Untersuchungs- und Vollzugsbehörden wird es damit sehr schwierig, mutmassliche korrupte Praktiken zu identifizieren und in diesem Zusammenhang zu ermitteln. Infolgedessen können auch nur wenige Fälle zur Beurteilung an die Justiz überwiesen werden, womit es kaum zu Aburteilungen von korrupten Praktiken kommt.

Wichtig für die Aufdeckung von Korruptionsfällen, diesbezügliche Ermittlungen der Untersuchungs- und Vollzugsbehörden und Verurteilungen durch die Justiz wäre eine der breiten Öffentlichkeit bekannte Anlaufstelle für Whistleblower. Die EFK ist eine solche Anlaufstelle, diese ist jedoch den Angestellten des Bundes sowie in der Öffentlichkeit bis heute kaum bekannt. Der Bund ist bemüht, diese Situation zu verbessern. Zudem besteht die Meldestelle erst seit kurzer Zeit. Es stellt sich jedoch die Frage, ob eine (noch zu schaffende) nationale Ombudsstelle als unabhängige Anlaufstelle für Whistleblower nicht geeigneter wäre als die EFK: Wie die Arbeit der Ombudsstellen auf kantonaler und kommunaler Ebene zeigt, leisten diese einen wichtigen Beitrag zur Vorbeugung und Bekämpfung von Missständen und Korruption in der Verwaltung. Insbesondere sind sie niederschwellig im Zugang und auf die Bearbeitung individueller Fälle ausgerichtet.

Eine zentrale Rolle bei der Aufdeckung von Korruptionsfällen käme auch den Medien zu. Die Analyse dieses Bereichs hat jedoch ergeben, dass die Medien in der

² Im öffentlichen Bereich gibt es seit dem 1. Januar 2011 Bestimmungen zum Schutz von Whistleblower für das Personal der zentralen Bundesverwaltung, deren Wirkung jedoch zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden können.

Schweiz kaum Korruptionsfälle untersuchen bzw. aufdecken und die Öffentlichkeit nur unzureichend über Korruption und ihre Auswirkungen informieren. Dies hat negative Folgen auf die Untersuchung korruptionsrechtlich relevanter Fälle durch die Untersuchungs- und Vollzugsbehörden sowie auf die Aburteilung korrupter Personen durch die Justiz. Die mangelnde Aufklärung der Medien über Korruption und ihre Auswirkungen hat auch einen negativen Effekt auf die generelle Sensibilisierung der gesamten Bevölkerung zu diesem Thema. Dieser Mangel an Information hat wiederum Auswirkungen auf die übrigen zentralen gesellschaftlichen Bereiche, so beispielsweise auf die zivilgesellschaftlichen Organisationen, die das Thema Korruption bei hinreichender Information allenfalls vermehrt aufgreifen und sich stärker für Korruptionsprävention und -bekämpfung in der Schweiz einsetzen würden.

Die **mangelnde Unterstützung der Wirtschaft** für die Einführung griffigerer Regelungen bei der Korruptionsbekämpfung wirkt sich negativ auf den Gesetzgebungsprozess im Bereich Korruption aus, denn die Vertreter der Wirtschaft verfügen im Parlament über einen bedeutenden Einfluss. Des Weiteren hat die Analyse ergeben, dass die Unterstützung und die Zusammenarbeit der Unternehmen mit der Zivilgesellschaft bescheiden ausfällt – diesbezüglich könnte noch viel mehr getan werden, um potentielle Synergien zwischen diesen Bereichen zu nutzen, denn letztlich schadet Korruption sowohl der Volkswirtschaft als auch der Gesellschaft als Ganzes.

Schliesslich ist das **ungenügende Engagement des Bundesrates** in Bezug auf die Korruptionsprävention und -bekämpfung ein wichtiger Grund dafür, dass in der gesamten Gesellschaft eine mangelnde Sensibilität und kein ausgeprägtes Bewusstsein für die Korruptionsproblematik vorhanden sind. Dies betrifft sowohl das unzureichende Zurverfügungstellen von Ressourcen für die im Bereich Korruptionsprävention und -bekämpfung tätigen Organisationseinheiten als auch die fehlenden Sanktionen für fehlerhaftes Verhalten von Angestellten der Bundesverwaltung bei Verstössen gegen das öffentliche Beschaffungswesen.

Merkmale der Korruption in der Schweiz

Aus den bisherigen Ausführungen wurde ersichtlich, dass die Schweiz grundsätzlich über ein solides nationales Integritätssystem mit gut funktionierenden und ausgebauten Institutionen verfügt. Am schlechtesten schneidet die Rolle der Institutionen bei der Stärkung des gesamten Integritätssystems ab. Dies ist eine Folge der allgemeinen **Unterschätzung der Bedeutung** und des **mangelnden Bewusstseins für Korruption** (was ist erlaubt und was gilt bereits als korrupt?) und dessen Auswirkungen. Ein gutes Beispiel dafür ist der schweizerische Politikbetrieb und das hierzulande in der Politik praktizierte **Milizsystem**: Der Übergang von persönlichen (wirtschaftlichen) und politischen Interessen ist fließend, es herrscht wenig Transparenz und Interessenkonflikte werden nicht als solche wahrgenommen. Das für Mitglieder des Parlamentes bestehende Register für Interessenbindungen gibt keine

Auskunft über die Entschädigungen, welche die Parlamentarier für die verrichteten Tätigkeiten bezogen haben und die Richtigkeit der gemachten Angaben wird nicht überprüft. Weiter müssen die bestehenden Interessenbindungen vor Voten im Parlament nicht offengelegt werden und das Stimmverhalten der Ständeratsmitglieder ist intransparent. Auch bei der **Politikfinanzierung** herrscht Intransparenz und für den Stimmbürger ist nicht ersichtlich, welche wirtschaftlichen Kräfte hinter den Anliegen der Parteien und der Politiker stehen.

Weiter kann die **nebenamtliche Tätigkeit von Richtern** zu Interessenkonflikten führen. Aufgrund ihrer richterlichen Tätigkeit können sich Anwälte Vorteile verschaffen, die ihnen im Rahmen ihrer anwaltlichen Tätigkeit von Nutzen sein können, wie z.B. der Zugang zu nichtöffentlichen Gerichtsurteilen. Dies kann nicht nur Wettbewerbsverzerrungen zur Folge haben, sondern auch die richterliche Integrität und Unabhängigkeit gefährden.

Zu kritisieren ist überdies die **Wahl von Angehörigen der Untersuchungs- und Vollzugsbehörden und von Richtern** durch politische Gremien, denn die Zugehörigkeit zur «richtigen» Partei ist bei der Ernennung dieser Personen manchmal entscheidender als die für das Amt nötige Fachkompetenz. Dies ist im Hinblick auf die Wichtigkeit dieser Funktionen im gesamten Integritätssystem äusserst bedenklich.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Korruption im Sinne des Strafgesetzbuches in der Schweiz eher die Ausnahme darstellt. Typischer dagegen ist Korruption im Sinne von Vetternwirtschaft, die durch die Kleinräumigkeit des Landes, die oftmals engen persönlichen Kontakte wichtiger Entscheidungsträger in Wirtschaft und Politik sowie durch das Milizsystem, in dem die Sensibilität für Interessenkonflikte und Transparenz sehr gering ist, begünstigt wird.

Reformvorschläge

Aufgrund der vorhergehenden Analyse hat TI Schweiz Reformvorschläge erarbeitet, die zur nachhaltigen Verbesserung des schweizerischen Integritätssystems beitragen sollen.

A) Politikfinanzierung

Schaffung von Transparenz in Politikfinanzierung

Die Intransparenz in der Politikfinanzierung, d.h. in der Finanzierung der politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskomitees, ist ein grosser Mangel des schweizerischen NIS. Die Regulierung dieses Bereichs soll für den Stimmbürger ersichtlich machen, wer die Politik finanziert und damit ermöglichen, dass das Recht auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe einwandfrei ausgeübt werden kann. Die zu erlassenden Vorschriften sollen auf den Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten betreffend gemeinsame

Regeln gegen Korruption in der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen beruhen.³ Diese Empfehlungen sehen im Wesentlichen vor, dass Spenden für politische Parteien, die eine gewisse Höhe überschreiten, offengelegt werden müssen. Weiter soll die Möglichkeit einer Spendenobergrenze vorgesehen werden. Die für die Parteien geltenden Vorschriften müssen sinngemäss auch auf Wahlkampagnen und die Aktivitäten von gewählten Mitgliedern des Parlamentes angewendet werden. Schliesslich sehen die Empfehlungen vor, dass bei Wahlen sämtliche direkten und indirekten Ausgaben jeder politischen Partei, Kandidatenliste und aller Kandidaten offengelegt werden sollten. Aufgrund der Wichtigkeit von Abstimmungen in der Schweiz müssen diese Vorschriften sinngemäss auch für Abstimmungskomitees Anwendung finden.

B) Legislative

1. Offenlegung der Interessenbindungen der Parlamentarier

Die Offenlegung der Interessenbindungen der Mitglieder des Parlaments soll Transparenz in der Politik schaffen und gewährleisten, dass für den Stimmbürger ersichtlich ist, welche Interessen die Politiker im Parlament tatsächlich vertreten. Die diesbezüglichen Angaben müssen die für die ausgeübten Mandate bezogenen Entschädigungen enthalten. Im Gegensatz zu heute müssen die Angaben der Parlamentsmitglieder zudem vollständig und aktuell sein und von einer unabhängigen Instanz systematisch überprüft werden. Eine in diese Richtung gehende Volksinitiative wurde im Juni dieses Jahres lanciert.⁴ Zudem sollte das Stimmverhalten des Ständerates – wie jenes des Nationalrates – transparent gemacht werden. Der Bund soll dafür besorgt sein, dass die Interessenbindungen für interessierte Personen möglichst einfach und umfassend abrufbar und einsehbar sind (Interessenbindungen, Vorstösse und Abstimmungsverhalten der einzelnen Ratsmitglieder sollten auf einer Webseite abgebildet werden).

2. Ausreichende Ressourcen für Parlamentarier

Weiter sollen den Mitgliedern des Parlaments ausreichende Ressourcen für die Anstellung mindestens eines persönlichen Mitarbeiters zur Verfügung gestellt werden. Diese Massnahme soll den Einfluss der Lobbyisten auf die Parlamentarier limitieren und damit die Integrität und Unabhängigkeit der Parlamentsmitglieder gewährleisten. Zudem soll damit ein unabhängiger Wissenserwerb und eine kritische Reflexion der Parlamentsmitglieder ermöglicht werden.

C) Whistleblowerschutz

1. Einführung eines ausreichenden gesetzlichen Whistleblowerschutzes für den Privatsektor

Ein ausreichender gesetzlicher Whistleblowerschutz für den Privatsektor ist zwingend notwendig, damit korrupte Praktiken überhaupt erst aufgedeckt werden und der Vollzug der von der Schweiz ratifizierten Konventionen zur Korruptionsbe-

³ Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies).

⁴ «Transparenz-Initiative», vgl. <http://www.unbestechlich.ch/> [besucht am 28. Juni 2011].

kämpfung besser funktioniert. Dabei soll eine missbräuchliche Kündigung aufgrund einer gerechtfertigten internen oder externen Meldung ungültig und anfechtbar sein. Zudem soll der entlassene Whistleblower wahlweise das Recht haben, am gleichen Arbeitsplatz bzw. bei einer vergleichbaren Position beim gleichen Arbeitgeber wiedereingestellt zu werden oder eine angemessene Entschädigung unter Berücksichtigung des erlittenen Schadens zu erhalten. Die maximale Entschädigung soll dabei mindestens 36 Monatslöhne betragen, um dem Richter in speziell stossenden Fällen von missbräuchlicher Kündigung einen angemessenen Ermessensspielraum zu gewähren. Schliesslich darf den Arbeitnehmenden aufgrund einer gerechtfertigten internen oder externen Meldung keinerlei beruflicher Nachteil erwachsen. Hinweisgebende werden deshalb vor jeglicher Form von Diskriminierung geschützt, nicht nur vor Entlassung.

2. Ausdehnung des Whistleblowerschutzes auf alle dezentralen Einheiten der Bundesverwaltung

Der Geltungsbereich der neuen Bestimmungen zur Anzeigepflicht, dem Melde-recht und insbesondere zum Schutz von Whistleblower gemäss Art. 22a des Bundespersonalgesetzes muss auf alle dezentralen Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung ausgedehnt werden, wie dies auch von der IDAG Korruptionsbekämpfung verlangt wird. Es gibt keinen triftigen Grund, diese Bestimmungen nur auf die nach dem Bundespersonalgesetz angestellten Personen zu beschränken.

D) Zivilgesellschaft

1. Unterstellung von gemeinnützigen Sportorganisationen (FIFA, IOC etc.) unter die Bestimmungen der Privatkorruption

Die im Bereich Zivilgesellschaft erwähnten Korruptionsskandale der FIFA haben klar gemacht, dass die Selbstregulierungsmassnahmen, die durch die Sportverbände im Bereich Ethik und Korruptionsbekämpfung ergriffen worden sind, in der Praxis nicht ausreichen, um korrupte Praktiken zu verhindern. Deshalb braucht es in diesem Bereich eine staatliche Regulierung. Es drängt sich auf, die Sportverbände ebenfalls dem Geltungsbereich der Privatbestechung zu unterstellen. Ob dies im Rahmen des UWG oder beispielsweise durch einen Artikel über Privatbestechung im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) erfolgen sollte, muss durch die zuständigen Behörden im Detail geprüft werden.

2. Spezialgesetzliches Beschwerderecht für Organisationen der Zivilgesellschaft

Der Einfluss zivilgesellschaftlicher Organisationen, die sich gegen Korruption einsetzen, soll durch die Einführung einer spezialgesetzlichen Beschwerdelegitimation solcher Organisationen gestärkt werden. Derartige Beschwerden könnten z.B. gegen Einstellungsverfügungen der Staatsanwaltschaft in Korruptionsfällen ergriffen werden. Dies würde es ermöglichen, dass beschwerdelegitimierte Organi-

sationen – etwa TI Schweiz, das Basel Institute on Governance oder die Aktion Finanzplatz Schweiz – auch auf juristischer Ebene gezielter gegen korrupte Praktiken vorgehen könnten, wie dies etwa in der Schweiz für Umweltschutzverbände oder in Frankreich für Organisationen, die sich gegen Korruption einsetzen, gesetzlich bereits vorgesehen ist.

E) Justiz und Untersuchungs- und Vollzugsbehörden

1. Stärkere Berücksichtigung von fachlichen Kriterien bei der Wahl von Richtern und Staatsanwälten

Die Wahl von Richtern und Staatsanwälten durch politische Gremien hat bisweilen zur Folge, dass nicht in erster Linie fachliche Kriterien für die Wahl entscheidend sind, sondern dass die Parteizugehörigkeit im Wesentlichen massgeblich dafür ist, wer in ein solches Amt gewählt wird. Die Zugehörigkeit zu einer Partei ist an sich ein sachfremdes Kriterium, das bei der Wahl in ein für das Integritätssystem wichtiges Amt keine dominante Rolle spielen sollte. Deshalb wäre es zum Beispiel sinnvoll, dass ein Fachorgan eine Vorselektion vornehmen würde, um die fachliche Qualifikation der Richter und Staatsanwälte zu gewährleisten. Auf Bundesebene betrifft dies die Wahl der Bundesrichter sowie des Bundesanwaltes und des stellvertretenden Bundesanwaltes (diese werden durch das Parlament gewählt). Auf kantonaler Ebene soll die vermehrte Berücksichtigung fachlicher Kriterien bei allen jenen Richtern und Staatsanwälten zur Geltung kommen, die von einer politischen Behörde gewählt werden. Zudem sollen grundsätzlich nur Personen als Richter oder Staatsanwalt berufen werden dürfen, welche ein Anwaltspatent innehaben und somit über eine fachliche Grundausbildung verfügen.

2. Erlass klarer Regeln für Interessenbindungen und Befangenheit von Richtern

Auf Kantonebene sollen klare, verbindlich einzuhaltende Regeln für die Offenlegung von Interessenbindungen und die Befangenheit von Richtern erlassen werden. Dies betrifft insbesondere die problematische nebenamtliche richterliche Tätigkeit von Anwälten, welche die richterliche Integrität sowie die Unabhängigkeit und das Ansehen einer Gerichtsbehörde gefährden kann.

F) Bundesverwaltung

1. Öffentliches Beschaffungswesen

Das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen soll dahingehend geändert werden, dass Preisverhandlungen zukünftig nicht mehr möglich sind, denn diese erhöhen das Risiko von Missbrauch und Korruption. Zudem muss der Bundesrat als oberstes Führungsgremium dafür besorgt sein, dass die Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungsrechts eingehalten werden. Angestellte der Bundesverwaltung, welche die Kompetenz haben, Beschaffungen zu tätigen, müssen im Rahmen von Aus- und Weiterbildungen für die rechtlichen Grundlagen des öffent-

lichen Beschaffungswesens sensibilisiert und geschult werden. Zudem müssen Personen, welche wider besseres Wissen ausschreibungspflichtige Beschaffungen nicht nach den Grundsätzen des Beschaffungsrechts vergeben, für ihr Fehlverhalten sanktioniert werden können.

2. Schaffung einer nationalen Ombudsstelle

Wie die Arbeit der Ombudsstellen auf kantonaler und kommunaler Ebene zeigt, leisten diese einen wichtigen Beitrag zur Vorbeugung und Bekämpfung von Missständen und Korruption in der Verwaltung. Ombudsstellen sind niederschwellig im Zugang und verwaltungsunabhängig. Sie arbeiten einzelfallbezogen und unentgeltlich. Eine nationale Ombudsstelle könnte zudem auch als unabhängige Anlaufstelle für Whistleblower dienen.

Tabelle 1: Die Bewertung der einzelnen Bereiche im Überblick

Bereich	Kapazität	Governance	Rolle	Gesamtscore
Oberste Rechnungskontrollbehörde	100	96	75	90
Judikative	81	83	88	84
Zivilgesellschaft	94	83	75	84
Bundesverwaltung	92	83	67	81
Legislative	75	79	88	81
Nationale Wahlbehörde	92	96	50	79
Untersuchungs- und Vollzugsbehörden	75	88	75	79
Exekutive	67	83	75	75
Medien	88	71	67	75
Unternehmen	100	67	50	72
Politische Parteien	88	42	75	68
Ombudsstelle	-	-	-	-
Total	87	79	71	79