

An die Mitglieder der Finanzdelegation
(offener Brief)

Bern, 14. Mai 2018

Interdepartementale Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung: Evaluation durch die Eidgenössische Finanzkontrolle / ungenügende Reaktion durch den Bundesrat

Sehr geehrte Mitglieder der Finanzdelegation

Letztes Jahr unterzog die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die IDAG Korruptionsbekämpfung einer umfassenden Evaluation. Die Ergebnisse dieser Evaluation liegen mittlerweile in einem Bericht vor, der noch nicht veröffentlicht ist. Am 26. April 2018 hat hingegen der Bundesrat den Tätigkeitsbericht 2014-2017 der IDAG Korruptionsbekämpfung vom 5. April 2018 veröffentlicht mit dem Hinweis, er habe an seiner Sitzung vom 25. April vom jüngsten IDAG-Tätigkeitsbericht Kenntnis genommen. Die IDAG Korruptionsbekämpfung geht in ihrem Tätigkeitsbericht auf den Evaluationsbericht der EFK ein und reagiert kritisch auf die Befunde und die an den Bundesrat gerichteten Empfehlungen der EFK¹. Gleichzeitig mit der Kenntnisnahme des jüngsten Tätigkeitsberichts der IDAG Korruptionsbekämpfung hat der Bundesrat aber auch – und dies ohne die Öffentlichkeit zu informieren – das IDAG-Mandat um weitere 10 Jahre verlängert, ohne substantielle Änderungen am bestehenden Mandat vorzunehmen. Der entsprechende Bundesratsbeschluss liegt uns vor.

Die Beschlüsse und das Vorgehen des Bundesrates sind in höchstem Masse alarmierend: Wie aus dem jüngsten IDAG-Tätigkeitsbericht hervorgeht, ist die EFK in ihrer Evaluation in ganz wesentlichen Punkten zu kritischen Befunden gelangt und fordert entsprechende grundlegende Anpassungen an Mandat, Kompetenzen und organisatorischer Einbettung. In der Tat besteht auch aus unserer Sicht bei der IDAG Korruptionsbekämpfung dringender Reformbedarf, wenn sie sich zur Bekämpfung der Korruption tatsächlich eignen soll. Ferner ist u.E. höchst bedenklich, dass der Bundesrat nun erneut – wie schon bei der Gründung der IDAG Korruptionsbekämpfung vor 10 Jahren – in einem nicht veröffentlichten Beschluss und ohne Konsultation Dritter über das Mandat und die Rahmenbedingungen seines Fachgremiums zur Bekämpfung der Korruption befindet – eines Fachgremiums wohlgerne, bei dem aufgrund seiner Aufgabe besonders hohe Anforderungen an seine demokratische Legitimation und die Transparenz bestehen und bei dem ausdrücklich auch die Kantone und die Zivilgesellschaft mitwirken und zur IDAG-Mandatserfüllung beitragen sollen.

¹ Der Bericht ist zugänglich unter <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/52190.pdf>.

Im Folgenden möchten wir Ihnen, sehr geehrte Mitglieder der Finanzdelegation, kurz unsere Einschätzung zum Mandat und zu den Rahmenbedingungen der IDAG Korruptionsbekämpfung sowie zum dringenden Handlungsbedarf in diesem Geschäft übermitteln.

1. Demokratisch breit abgestützte und transparente Grundlage

Es ist wichtig, dass der Bund ein Fachgremium zur Bekämpfung der Korruption kennt. Der Bestand eines solchen entspricht dem internationalen Standard und bildet eine wesentliche Massnahme zur effektiven Korruptionsprävention und -bekämpfung. Auch in der Schweiz brauchen wir ein derartiges Gremium. Auch bei uns ereignen sich nämlich immer wieder Korruptionsfälle, auch in der öffentlichen Verwaltung auf Stufe Bund. Zu nennen sind etwa die drei Beschaffungsskandale im SECO, in der ESTV und im BAFU, der Skandal über die Manipulation von Abgasdaten durch einen Mitarbeiter des ASTRA oder kürzlich der Postauto-Skandal. Jeder dieser Fälle ist einer zu viel, denn mit jedem Korruptionsfall werden dem Bund anvertraute Steuergelder zweckwidrig verwendet bzw. abgezweigt und – ganz besonders problematisch – wird das Vertrauen in die Verwaltung und die staatlichen Institutionen gefährdet. Ohne dieses Vertrauen kann aber unser Gemeinwesen langfristig nicht funktionieren und es verliert seine demokratische und rechtsstaatliche Legitimation. Schliesslich gilt es zu berücksichtigen, dass die aufgedeckten Fälle bloss die Spitze des Eisbergs ausmachen; bei der Korruption ist von einer Dunkelziffer von rund 98% (!) auszugehen².

Der Bestand der IDAG Korruptionsbekämpfung ist somit grundsätzlich begrüssenswert. Das Fachgremium des Bundes zur Bekämpfung der Korruption bedarf aber einer demokratisch breit abgestützten und insbesondere transparenten Grundlage. Leider ist heute die IDAG Korruptionsbekämpfung bei weitem davon entfernt. Sie basiert einzig auf einem unveröffentlichten Beschluss des Bundesrates vom 10. Dezember 2008, der auf 10 Jahre beschränkt ist. Wie erwähnt, hat der Bundesrat am 25. April 2018 die Weiterführung der IDAG Korruptionsbekämpfung um weitere 10 Jahre erneut mit einem unveröffentlichten Entscheid beschlossen. Dieses Vorgehen erhärtet leider den Eindruck, dass der Bundesrat es nicht genügend ernst meint mit der Bekämpfung der Korruption. Ein Gremium, das auf einer derartigen Grundlage basiert, kann sich niemals zur effektiven Korruptionsbekämpfung eignen.

2. Klares und angemessenes Mandat mit entsprechenden Kompetenzen

Die Erfahrungen von fast 10 Jahren IDAG-Tätigkeit zeigen, dass deren Mandat höchst ungenügend ist und deshalb dringend erweitert und präzisiert werden muss. Ein für die Korruptionsbekämpfung tatsächlich wirksames Fachgremium sollte im Kern mindestens die folgenden Aufgaben haben:

- Monitoring über die Einhaltung der nationalen und internationalen Vorgaben zur Korruptionsprävention und -bekämpfung;
- Erarbeitung einer Gesamtstrategie des Bundes sowie von Vorschlägen und Empfehlungen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung;

² Siehe 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.

- Stellungnahme (u.a. im Rahmen von Ämterkonsultationen) zu Gesetzgebungsvorhaben und weiteren Massnahmen des Bundes unter dem besonderen Aspekt der Korruptionsprävention und -bekämpfung;
- Koordination, Information und Sensibilisierung der betroffenen Kreise im Bereich Korruptionsprävention und -bekämpfung;
- jährliche Berichterstattung an die Bundesversammlung und Übermittlung des Berichts an den Bundesrat sowie Veröffentlichung des Berichts.

Das Fachgremium sollte mit den für die Wahrnehmung dieser Aufgaben erforderlichen Kompetenzen ausgestattet werden.

3. Unabhängigkeit

Ein weiterer grosser Schwachpunkt der bestehenden IDAG Korruptionsbekämpfung besteht in deren mangelnden Unabhängigkeit. Dies veranschaulicht auch ihr jüngster Tätigkeitsbericht. So geht sie beispielsweise unter Ziffer 2.3 auf die laufende OR-Revision zur Verbesserung des Schutzes von Whistleblowerinnen und Whistleblowern ein, beschränkt sich dabei aber auf eine lapidare Wiedergabe des Verfahrensstands. Vom Fachgremium des Bundes zur Bekämpfung der Korruption würde man aber zumindest eine substantielle inhaltliche Analyse erwarten mit der Schlussfolgerung, dass die derzeitige Revisionsvorlage den Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern im Ergebnis nicht verstärken, sondern in wesentlichen Teilen gegenüber dem Status Quo sogar verschlechtern würde.

Unter der gleichen Ziffer 2.3 erwähnt die IDAG Korruptionsbekämpfung auch den bundesrätlichen Entwurf des revidierten Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen und befindet, dieser verbessere die Transparenz und die Korruptionsbekämpfung. Leider ist gerade das Gegenteil der Fall. Der Bundesrat schlägt nämlich vor, die Beschaffungsunterlagen dem Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes zu entziehen und damit für geheim zu erklären. Er tut dies, obwohl die meisten und schwerwiegendsten der bislang bekannten Korruptionsfälle gerade das öffentliche Beschaffungswesen betreffen und nur dank dem Öffentlichkeitsprinzip in ihrer ganzen Tragweite aufgedeckt werden konnten. Der Bundesrat hatte diese äusserst bedenkliche Ausnahmebestimmung erst nach durchgeführter Vernehmlassung eingeschleust, obschon sie im Rahmen der Vernehmlassung von niemandem gefordert worden und in der Vernehmlassungsvorlage nicht enthalten war. Die IDAG Korruptionsbekämpfung erwähnt diese aus Sicht Korruptionsbekämpfung brisanten und höchst bedenklichen Tatsachen mit keinem Wort.

Soll das Fachgremium des Bundes zur Bekämpfung der Korruption effektiv zur Korruptionsprävention und -bekämpfung beitragen können, ist unabdingbar, dass das Gremium klar Farbe bekennen und Unstimmigkeiten beim Namen nennen kann. Dafür bedarf es zwingend der Unabhängigkeit. Dies könnte beispielsweise erreicht werden über die Schaffung einer ausserparlamentarischen Kommission zur Korruptionsprävention und -bekämpfung oder, wie dies die EFK laut IDAG-Tätigkeitsbericht empfiehlt, über die Schaffung eines verwaltungsunabhängigen Eidgenössischen Delegierten für Korruptionsbekämpfung.

Sollte hingegen weiterhin an der IDAG Korruptionsbekämpfung mit ihrer organisatorischen und weisungsgebundenen Einbettung festgehalten werden, was wir als problematisch erachten, müsste als Mindestvorgabe gewährleistet sein, dass unabhängige Akteure, wie insbesondere die Zivilgesellschaft, stärker in die Tätigkeiten der IDAG Korruptionsbekämpfung einbezogen würden. Am Beispiel

des Tätigkeitsberichts der IDAG Korruptionsbekämpfung würde dies bedeuten, dass dieser vor seiner Verabschiedung den unabhängigen Stellen zur Stellungnahme zu unterbreiten wäre und allfällige Differenzen ausgewiesen werden müssten.

4. Genügend personelle und finanzielle Ressourcen

Das Fachgremium des Bundes zur Bekämpfung der Korruption muss über die für die Wahrnehmung seiner Aufgaben erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen verfügen. Gemäss unserer Erfahrung mit der IDAG ist beides jedoch zu knapp bemessen – ein Befund, der offenbar auch die EFK teilt. Ferner sollte darauf geachtet werden, dass eine personelle Kontinuität gewährleistet werden kann.

5. Regelmässiger Tätigkeits- und Rechenschaftsbericht

Die IDAG Korruptionsbekämpfung legte bisher bloss in einem Rhythmus von drei bis vier Jahren einen Tätigkeitsbericht vor. Diese Zeitspanne ist viel zu lang. Das Fachgremium des Bundes zur Korruptionsbekämpfung müsste jährlich zuhanden der Bundesversammlung einen Tätigkeits- und Rechenschaftsbericht verabschieden. Der Bericht sollte auch dem Bundesrat übermittelt und veröffentlicht werden.

Wir möchten Sie, sehr geehrte Mitglieder der Finanzdelegation, höflich bitten, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, damit der Bund mit einem Fachgremium zur Korruptionsbekämpfung ausgestattet wird, das zu einer effektiven Korruptionsprävention und -bekämpfung tatsächlich geeignet ist. Wir ersuchen Sie, bei Ihrer Entscheidung die im vorliegenden Schreiben skizzierten wesentlichen Eckpunkte zum Mandat und zu den Rahmenbedingungen dieses Fachgremiums zu berücksichtigen.

Als führende Nicht-Regierungsorganisation bei der Bekämpfung und Prävention der Korruption ist es uns ein zentrales Anliegen, die Bemühungen des Bundes in diesem Bereich bestmöglich und konstruktiv zu unterstützen. Bei Fragen und für zusätzliche Auskünfte stehen wir Ihnen deshalb jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Eric Martin
Präsident



Dr. iur. Martin Hilti, Rechtsanwalt
Geschäftsführer

Kopie: Sekretariat IDAG Korruptionsbekämpfung