



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

SCHWEIZ SUISSE SVIZZERA SWITZERLAND

*Atlantic
Ocean*

North Sea

*Bay
of
Biscay*

Black Sea

Mediterranean Sea

**NATIONAL INTEGRITY
SYSTEM BERICHT
SCHWEIZ**

www.transparency.ch

National Integrity System Bericht

Schweiz

Transparency International Schweiz
Schanzeneckstrasse 25
Postfach
3001 Bern
Tel. +41 31 382 35 50
www.transparency.ch

© 2012 Transparency International Schweiz

Inhalt

Einführende Informationen	7
Experten	8
Beiräte	10
Teilnehmer Expertenworkshop	11
Externer Gutachter	12
Sponsoren	12
Abkürzungsverzeichnis	13
Vorwort	18
Angaben zum NIS	20
Über den National Integrity System Bericht	20
Das Konzept des nationalen Integritätssystems	21
Die Vorgehensweise für den NIS-Bericht in der Schweiz	23
Zusammenfassung	25
Methodologie sowie Ziele und Grenzen des Berichts	25
Massnahmen zur Verringerung der Korruptionsanfälligkeit	26
Föderalismus und Milizsystem	27
Die politischen, gesellschaftlichen, ökonomischen und kulturellen Grundlagen des NIS	28
Die Bewertung der verschiedenen Bereiche des NIS	29
Die mangelnde Rolle bei der Unterstützung des Integritätssystems und die gegenseitige Beeinflussung der Schwachstellen des NIS	35
Merkmale der Korruption in der Schweiz	37
Reformvorschläge	38
Landesprofil – die Grundlage des NIS	43
Politik	43
Gesellschaft	44
Wirtschaft	45
Kultur	47
Korruptionsprofil	50
Einleitung	50
Korruptionsniveau in der Schweiz	50
Korruptionsproblematiken in der Schweiz	53
Antikorruptionsmassnahmen und -akteure	59
Einleitung	59
Antikorruptionsmassnahmen in der Schweiz	59
Spezifische gesetzgeberische Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung	59
Massnahmen im Privatsektor	64
Akteure der Antikorruptionsarbeit in der Schweiz	65
Institutionen	65
Schlussfolgerungen	69
Das nationale Integritätssystem	71
Legislative	73
Zusammenfassung	73
Interne Struktur und Organisation	75
Assessment	76

Exekutive	89
Zusammenfassung	89
Interne Struktur und Organisation	91
Assessment	91
Judikative	99
Zusammenfassung	99
Interne Struktur und Organisation	100
Assessment	101
Bundesverwaltung	113
Zusammenfassung	113
Interne Struktur und Organisation	115
Assessment	115
Untersuchungs- und Vollzugsbehörden	128
Zusammenfassung	128
Interne Struktur und Organisation	129
Assessment	130
Politische Parteien	141
Zusammenfassung	141
Struktur und Organisation	142
Assessment	143
Nationale Wahlbehörde	153
Zusammenfassung	153
Interne Struktur und Organisation	154
Assessment	155
Oberste Rechnungskontrollbehörde	164
Zusammenfassung	164
Interne Struktur und Organisation	165
Assessment	166
Ombudsstelle	173
Zusammenfassung	173
Medien	181
Zusammenfassung	181
Interne Struktur und Organisation	182
Assessment	183
Zivilgesellschaft	193
Zusammenfassung	193
Struktur und Organisation	194
Assessment	195
Unternehmen	206
Zusammenfassung	206
Struktur und Organisation	207
Assessment	208
Schlussfolgerung	222
Die Ergebnisse der Bewertung der verschiedenen Dimensionen	222
Der Einfluss des Landesprofils auf das NIS	224
Die wechselseitige Beeinflussung der verschiedenen Bereiche	225
Fazit und Reformvorschläge	227
Stärken und Schwächen der einzelnen Bereiche – eine Übersicht	228
Quellenverzeichnis	229
Amtliche Publikationen	229
Literatur	232
Webseiten	238

Einführende Informationen

Projektkoordinatorin NIS:

Daniela Christen

Lic. phil., Assistentin der Geschäftsleitung und des Vorstandes von Transparency International Schweiz

Projektleiter:

Reto Locher

MLaw, Rechtsanwalt; MA in Public Management & Policy

Autoren:

Regula Hess

Studentin Internationale Beziehungen Universität Genf

Korruptionsprofil

Fabio Hurni

MLaw; Zivildienstleistender bei Transparency International Schweiz

Politische Parteien, Unternehmen

Reto Locher

MLaw, Rechtsanwalt; MA in Public Management & Policy

Exekutive, Legislative, Bundesverwaltung, Oberste Rechnungskontrollbehörde, Medien, Nationale Wahlbehörde und Ombudsstelle; Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Philippa Mund

Studentin Politik- und Verwaltungswissenschaften an der Universität Konstanz, Praktikantin bei Transparency International Schweiz

Länderprofil

Mimo Pfander

MLaw, Rechtsanwalt; Zivildienstleistender bei Transparency International Schweiz

Unternehmen, Zivilgesellschaft; Einführende Informationen und Über die NIS-Studie

Anja Roth

Researcher und Projekt Support Officer beim Basel Institute on Governance; LLM in Internationalem Menschenrecht der Universität Galway (IRL) und BA in Europastudien der Universität Maastricht (NL)

Untersuchungs- und Vollzugsbehörden, Justiz und Antikorruptionsmassnahmen und -akteure

Grégoire Singer

MA in Social Science, Praktikant bei Transparency International Schweiz

Korruptionsprofil

Experten

Bereich	Externe Experten	Interne Experten
Legislative	Prof. Dr. iur. Pierre Tschannen, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Bern	Dr. iur. Urs Schwaller, Rechtsanwalt und Ständerat CVP
Exekutive	Prof. Dr. iur. Pierre Tschannen, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Bern	
Judikative	Prof. Dr. iur. Regina Kiener, Ordinaria für öffentliches Recht an der Universität Zürich	Dr. iur. Giusep Nay, Alt-Bundesrichter
Bundesverwaltung	Prof. Dr. iur. Bernhard Waldmann, Professor für Bundesstaats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg	Lic. iur. Hans Moor, stellvertretender Generalsekretär EJPD
Untersuchungs- und Vollzugsbehörden	Christian Weber, von 1976 bis 2009 Staatsanwalt des Kantons Zürich, davon 16 Jahre als leitender Staatsanwalt für Wirtschaftsdelikte	Prof. Dr. iur. Daniel Jositsch, Ordinarius für Strafrecht und Strafprozessrecht an der Universität Zürich sowie Nationalrat SP
Politische Parteien	Guido Schommer, lic.oec / M.A. HSG, von 2001 bis 2007 Generalsekretär FDP Schweiz	Prof. Dr. Andreas Ladner, Professor IDHEAP Lausanne
Wahlbehörde	Dr. lic. rer. soc. Georg Lutz, Projektdirektor Swiss Electoral Studies «Selects», Centre for Social Science Research (FORS), Lausanne	Dr. iur. Hans-Urs Wili, seit 1975 in der Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei tätig, von 1993 bis 2010 als Sektions- und Wahlleiter der Nationalratswahlen
Oberste Rechnungskontrollbehörde	Dr. iur. Barbara Riedi, Leiterin des Rechtsdienstes der EFK	Bertrand Perrin, Rechtsprofessor an der Haute école de gestion Arc und am Institute de lutte contre la criminalité économique in Neuenburg
Ombudsstelle	Dr. Claudia Kaufmann, Ombudsfrau der Stadt Zürich	Prof. Dr. Walter Haller (emeritiert), ab 1975 ordentlicher Professor für Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Verfassungsvergleichung an der Universität Zürich und von 1990 bis 2004 Direktor des Instituts für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht der Universität Zürich
Medien	Beat Balzli, von 2001 bis 2010 Wirtschaftsjournalist beim Hamburger Nachrichtenmagazin «Spiegel» und seit 1. Oktober 2010 Chefredaktor der Handelszeitung	Roger Blum, von 1989 bis 2010 Professor für Medienwissenschaften an der Universität Bern. Heute freischaffender Journalist und seit 2008 Präsident der unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI)
Zivilgesellschaft	Dr. oec. HSG Martina Ziegerer, Geschäftsleiterin der ZEWO Jürg Schertenleib, Führungsverantwortlicher für den Bereich Projekt-Qualitätsmanagement (PQM) bei Brot für alle, Bern Judith Conrad Abteilungsleiterin Ethik und Ausbildung bei Swiss Olympic	Prof. Dr. Markus Gmür und Dr. Hans Lichtsteiner, seit 2008 Direktoren des Instituts für Verbands-, Stiftungs- und Genossenschaftsmanagement (VMI) der Universität Freiburg/Schweiz

Bereich	Externe Experten	Interne Experten
Unternehmen	<p>Markus E. Schulz, Chief Compliance Officer Global Life & Group Financial Crime Officer bei der Zurich Schweiz AG.</p> <p>Dr. iur. Robert Amgwerd, Konzernsekretär der Schindler Management AG</p> <p>Dr. iur. Urs Zulauf, Mitglied der Geschäftsleitung und Leiter Geschäftsbereich Strategische Grundlagen und zentrale Dienste bei der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA in Bern.</p>	<p>Prof. Dr. iur. Roland Müller, seit 1992 Partner und Rechtsanwalt bei Müller Eckstein Rechtsanwälte, seit 2008 Titularprofessor für Privat- und Wirtschaftsrecht sowie Luftfahrtrecht an der Universität St. Gallen und seit 2009 Lehrbeauftragter für Arbeitsrecht an der Universität Bern.</p> <p>Prof. Dr. iur. Peter V. Kunz, seit 2006 ordentlicher Professor für Wirtschaftsrecht an der Universität Bern und ebenfalls seit 2006 Mitglied des Beirats des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (SIR) in Lausanne.</p>

Die Experten beantworten die gemäss der Methodologie von Transparency International vorgegebenen Fragen und weisen auf wichtige, in der Studie zu berücksichtigende Publikationen und Informationen hin. Dabei vertreten sie ihre persönlichen Ansichten und nicht jene ihres Arbeitgebers. Die Experten übernehmen keine Verantwortung für den Inhalt und die Empfehlungen der Studie. TI Schweiz ist alleine für das Verfassen der Studie und die darin enthaltenen Aussagen und Schlussfolgerungen verantwortlich.

Beiräte

Bereich	
Ombudsstelle	Dieter von Blarer Ombudsmann Kanton Basel-Stadt
Oberste Rechnungskontroll- behörde	Michel Huissoud Vizedirektor Eidgenössische Finanzkontrolle EFK
Bundesverwaltung	Bernard Jaggy Chef Sektion Wirtschaftsfragen, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA; Leiter der Kerngruppe der interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDAG) zur Korruptionsbekämpfung
Exekutive, Politische Parteien und Nationale Wahlbehörde	Prof. Dr. Andreas Ladner Professor IDHEAP Lausanne
Antikorruptionsmassnahmen und -akteure	Anne Lugon-Moulin Deputy Head of CIS Division, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Legislative	Dr. iur. Dick F. Marty bis 2011 Ständerat FDP, Abgeordneter des Europarats
Unternehmen	Stefan Moesli Rechtsanwalt M.C.L., General Counsel und Sekretär des Verwaltungsrates des Sika Konzerns
Judikative, Untersuchungs- und Vollzugsbehörden	Prof. Dr. iur. Monika Roth Hochschule Luzern, Studienleiterin Institut für Finanzdienstleistungen Zug IFZ
Zivilgesellschaft	Prof. Dr. Christoph Stückelberger Direktor Globalethics.net

Die Beiratsmitglieder unterstützen die Studie als Experten mit ihrem Fachwissen, schlagen Interviewpartner vor und weisen auf wichtige, in der Studie zu berücksichtigende Publikationen und Informationen hin. Überdies überprüfen sie verschiedene ihnen zugewiesene Bereiche der Studie auf ihre inhaltliche Richtigkeit und Vollständigkeit. Dabei vertreten sie ihre persönlichen Ansichten und nicht jene ihres Arbeitgebers. Die Beiräte übernehmen keine Verantwortung für den Inhalt und die Empfehlungen der Studie. TI Schweiz ist alleine für das Verfassen der Studie und die darin enthaltenen Aussagen und Schlussfolgerungen verantwortlich.

Teilnehmer Expertenworkshop

- Beat Balzli, Chefredaktor Handelszeitung
- Vincent Baumann, Anwalt und Senior Manager KPMG Bern
- Eva Maria Belser, Professorin für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg/Schweiz.
- Bernard Bertossa, Dr. h.c. Rechtsanwalt, von 1990 bis zu seiner Pensionierung im Jahr 2002 als Generalstaatsanwalt des Kantons Genf tätig
- Giovanni Biaggini, Professor für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Universität Zürich
- Séverine Chuffart, Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Leistungsbereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung beim Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)
- Judith Conrad, Abteilungsleiterin Ethik und Ausbildung bei Swiss Olympic
- Steven Eichenberger, Tax Justice Network
- Mario Flückiger, Ombudsmann der Stadt Bern
- Markus Gmür, Direktor des Instituts für Verbands-, Stiftungs- und Genossenschaftsmanagement (VMI) der Universität Freiburg/Schweiz
- Alexandra Graf, Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Sektion Politische Rechte der Schweizerischen Bundeskanzlei
- Carlos Hanimann, Wirtschaftsjournalist WOZ Die Wochenzeitung
- Christian Hauser, Professor und Projektleiter am Schweizerischen Institut für Entrepreneurship, Chur
- Sabine Jaag, Internationale Investitionen und multinationale Unternehmen, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)
- Mark Livschitz, Partner Baker McKenzie, Zürich
- Bertrand Perrin, Professor an der Haute école de gestion Arc und am Institute de lutte contre la criminalité économique in Neuenburg
- Simon Perrin, Senior Analyst Ethos Stiftung für nachhaltige Entwicklung
- Barbara Riedi, Leiterin Rechtsdienst der Eidgenössischen Finanzkontrolle
- André Rothenbühler, Geschäftsleiter Aktion Finanzplatz Schweiz
- Patricia M. Schiess, Privatdozentin an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich und Studienleiterin des Doktoratsstudiums Rechtswissenschaften an der Privaten Universität im Fürstentum Liechtenstein
- Guido Schommer, Projektleiter/Senior Berater reflecta ag
- Meinrad Vetter, Stellvertretender Leiter Wettbewerb & Regulatorisches economiesuisse
- Bernhard Waldmann, Professor für Bundesstaats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg/Schweiz.
- Martina Ziegerer, Geschäftsleiterin Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen ZEWO

Externer Gutachter

Prof. Dr. Gerald Schneider

seit 1997 Inhaber des Lehrstuhles für Internationale Beziehungen am Departement für Politik und Management der Universität Konstanz, Deutschland

Sponsoren

TI Schweiz dankt folgenden Organisationen für ihre grosszügige Unterstützung:

- AVINA STIFTUNG, Hurden
- Basel Institute on Governance, Basel
- Concordia, Luzern
- Coop, Basel
- Luzerner Kantonalbank AG, Luzern
- Migros Genossenschafts-Bund, Zürich
- Sika Services AG, Baar
- Zürcher Kantonalbank, Zürich
- Universitätsspital Basel, Basel

Abkürzungsverzeichnis

ABB	Asea Brown Boveri
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ArG	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel
Art.	Artikel
ASO	Organisation für Auslandschweizer
AufRBGer	Reglements des Bundesgerichts betreffend die Aufsicht über das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht (Aufsichtsreglement des Bundesgerichts)
BA	Bachelor
BA	Bundesanwaltschaft
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAZ	Basler Zeitung
BBI	Bundesblatt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz
BEHG	Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz)
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGerR	Reglement für das Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz)
BGÖ	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung
BIP	Bruttoinlandprodukt
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BKP	Bundeskriminalpolizei
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
BPG	Bundespersonalgesetz
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte
BPV	Bundespersonalverordnung
BSG	Bernische systematische Gesetzessammlung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
BVK	Beamtenversicherungskasse des Kantons Zürich
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
BX	Berner Börse Berne eXchange
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDL-AD	Verhaltenskodex für Wahlen
CDL-PP	Guidelines for Financing of Political Parties
CEPEJ	CoE European Commission for the Efficiency of Justice
CHF	Schweizer Franken
CIA	Certified Internal Auditor
CIS	Communication Information Systems
CISA	Certified Information Systems Auditor
CPI	Corruption Perceptions Index
CSP	Christlich-soziale Partei
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
d.h.	das heisst
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer

DC	District of Columbia
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
Dr.	Doktor
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EPA	Eidgenössisches Personalamt
et al.	et alii
etc.	et cetera
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
EUROSAI	Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
E-UWG	Entwurf zum Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
Eval	Evaluation
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EVP	Evangelische Volkspartei
E-ZGB	Entwurf zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch
f.	folgende
FAQ	Frequently Asked Questions
FDP	Freisinnig Demokratische Partei der Schweiz
Fedpol	Bundesamt für Polizei
FER	Fachempfehlung Rechnungslegung
ff.	fortfolgende
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FKG	Finanzkontrollgesetz
FK-S	Finanzkommission des Ständerates
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
FN	Fussnote
FORS	Forschungszentrum Sozialwissenschaften
FTE	Full-Time Equivalent
FusG	Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (Fusionsgesetz)
GAAP	Generally Accepted Accounting Principles
GB	Grünes Bündnis
GCB	Global Corruption Barometer
GCR	Global Competitiveness Report
GEVER	Elektronische Geschäftsverwaltung
GLP	Grünliberale Partei
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GOG	Gesetz betreffend Wahl und Organisation der Gerichte sowie der Arbeitsverhältnisse des Gerichtspersonals und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz)
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPS	Grüne Partei der Schweiz
GRECO	Group of States against Corruption
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrates
GRS	Geschäftsreglement des Ständerates

HRegV	Handelsregisterverordnung
Hrsg.	Herausgeber
HSG	Hochschule St. Gallen
i.d.R.	in der Regel
INTOSAI	Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
i.S.v.	im Sinne von
i.Ue.	im Üechtland
i.V.m.	in Verbindung mit
ICGN	International Corporate Governance Networks
ICRG	International Country Risk Guide
IDAG	Interdepartementale Arbeitsgruppe
IDHEAP	Institut de Hautes Études en Administration Publique (Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung)
IFRS	International Financial Reporting Standard
IFZ	Institut für Finanzdienstleistungen Zug
IGE	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum
IKS	Internes Kontrollsystem
Interpol	The International Criminal Police Organization (ICPO)
IOC	Internationales Olympisches Komitee
IT	Informationstechnik
iur.	iuris prudentia / Rechtswissenschaft
IV	Invalidenversicherung
IVöB	Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen
JCVP	Junge Christlichdemokratische Volkspartei
KAG	Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagengesetz)
KBBK	Kommission zur Umsetzung und Überwachung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens
KG	Kartellgesetz
KGK	Konsultativgruppe Korruption
KID	Konferenz der Informationsdienste
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
lic.	licentiatus
lit.	litera
M.A.	Magister Artium / Master of Arts
M.C.L.	Master of Comparative Law
MAkkV	Verordnung über die Akkreditierung von Medienschaffenden
MBA	Master of Business Administration
MEPA	Mitteuropäische Polizeiakademie
MLaw	Master of Law
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
MWSTG	Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer
N.	Note
NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz
NIS	National Integrity System
NPO	Nonprofit-Organization
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
oec.	oeconomiae / Wirtschaftswissenschaft
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
Ombudscm	Schlichtungsstelle Telekommunikation
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht)

ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörde
OSZE/OSCE/ODIHR	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
parl.	parlamentarisch
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz)
ParlVV	Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung)
PEPs	politisch exponierte Personen
PQM	Projekt-Qualitätsmanagement
PR	Public Relations
PRG	Bundesgesetz über die Bezüge und Infrastrukturen der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Parlamentsressourcengesetz)
Prof.	Professor
PSE	paritätische Schadenerledigungsstelle
PSI	Paul-Scherrer-Institut
PublG	Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz)
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
RAG	Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz)
Rec	Recommendation
Rep	Report
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen
RTW	Radio- und Fernsehverordnung
RuVG	Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung
Rz.	Randziffer
SA	société anonyme
SACO	Swiss Association of Compliance Officers
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SG	Kanton Sankt Gallen
SGG	Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz)
SIR	Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
SIX	Schweizer Börse Swiss Exchange
SMI	Swiss Market Index
sog.	sogenannt
SP	Sozialdemokratische Partei
SPI	Schedule Performance Index
SPK-N	Staatspolitische Kommission des Nationalrates
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
sog.	sogenannte
SR	Systematische Rechtssammlung
SR DRS	Schweizer Radio der deutschen und rätoromanischen Schweiz
SRG SSR idée suisse	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SSH	Schweizer Sporthilfe
StBOG	Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz)
StG	Bernisches Steuergesetz
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
SVIG	Schweizer Verband der Investmentgesellschaften
SVP	Schweizerische Volkspartei
SWX	Alte Bezeichnung der SIX Swiss Exchange (bis 2008)

TI	Transparency International
u.a.	unter anderem
UBA	Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter
UBI	Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen
UBS	United Bank of Switzerland
UEFA	Union of European Football Associations
UK	United Kingdom
UN	United Nations
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
UNO	United Nations Organization
US GAAP	United States Generally Accepted Accounting Principles
USA	United States of America
USD	US Dollar
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz)
usw.	und so weiter
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UWG	Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.a.	vor allem
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VG	Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz)
VGG	Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz)
vgl.	vergleiche
VIP	Very Important Person
VMI	Institut für Verbands-, Stiftungs- und Genossenschaftsmanagement der Universität Freiburg i.Ue.
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
VPB	Verwaltungspraxis des Bundes
VPO+	Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz
VPR	Verordnung über die politischen Rechte
VPRG	Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz
VwVG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WGI	Wordwide Governance Indicator
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZEWO	Zentralstelle für Wohlfahrtsorganisationen
ZGB	Zivilgesetzbuch
Ziff.	Ziffer
ZPO	Zivilprozessordnung

Vorwort

Im internationalen Vergleich schneidet die Schweiz bei der Bewertung der Korruption verschiedener Staaten vergleichsweise gut ab, so beispielsweise beim Corruption Perceptions Index oder dem Bribe Payers Index von Transparency International. Dennoch stellt Korruption auch hierzulande ein Problem dar, handelt es sich doch um ein thematisch sehr breites und komplexes Gebiet, das in zahlreichen Gesellschafts- und Geschäftsfeldern auftreten kann. Korruption in der Schweiz kann insbesondere durch die Kleinräumigkeit des Landes und die damit verbundenen engen persönlichen Beziehungen vieler Entscheidungsträger in Wirtschaft und Politik begünstigt werden.

Im April 2011 ist der erste Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDAG) Korruptionsbekämpfung, deren Hauptfunktion u.a. in der Erarbeitung gemeinsamer nationaler und internationaler Strategien im Kampf gegen die Korruption besteht, erschienen. Der Bericht stellt ein generelles in der Schweiz bestehendes Problem fest: dem Kampf gegen die Korruption wird in unserem Land seitens der Politik, der Wirtschaft und der Medien noch nicht das nötige Interesse entgegengebracht. Weiter beschreibt er im Sinne einer Bestandesaufnahme die in der Schweiz bestehenden Aktivitäten zur Korruptionsbekämpfung. Im Jahr 2011 sind beispielsweise im Bundespersonalgesetz neue Bestimmungen zum Schutz von Whistleblowern eingeführt worden, deren Bedeutung und Wirkung zum jetzigen Zeitpunkt allerdings noch nicht abgeschätzt werden können. Weiter ist ein Gesetz zur Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen in Kraft getreten, das ermöglichen soll, gestohlene Vermögenswerte an «failed states» zurückzuführen. Zudem hat sich die IDAG Korruptionsbekämpfung im Bereich Ausbildung engagiert, um einerseits Grundkenntnisse zu vermitteln und andererseits korruptionsspezifische Fragen in bestehende Ausbildungsgänge zu integrieren. Diese Beispiele stehen stellvertretend dafür, dass in der schweizerischen Korruptionsbekämpfung bereits einiges unternommen wird. Dennoch bleibt vor allem im Bereich der Sensibilisierung für die Problematik auch in Zukunft viel zu tun.

Im Namen von Transparency International Schweiz (TI Schweiz) freut es mich, Ihnen die Studie über das Nationale Integritätssystem der Schweiz zu präsentieren. Diese Studie ist 2011 in 26 europäischen Ländern durchgeführt worden und beinhaltet eine Bestandesaufnahme der rechtlichen Grundlagen und der praktischen Funktionsweise der zentralen für die Korruptionsprävention und -bekämpfung relevanten Institutionen in unserem Land. Für TI Schweiz bietet das Projekt eine optimale Gelegenheit, bisherige Erkenntnisse anhand einer systematischen Untersuchung zu dokumentieren und eingehen zu analysieren. Die Studie soll denn auch als Grundlage für die weiteren Aktivitäten und Schwerpunkte von TI Schweiz dienen.

Zunächst möchte ich mich bei dem Projektleiter, Reto Locher, und den Autorinnen und Autoren bedanken: Anja Roth vom Basel Institute on Governance, Regula Hess,

Fabio Hurni, Philippa Mund, Mimo Pfander und Grégoire Singer. Ebenso Daniela Christen, die das Projekt koordiniert hat. Ein weiterer Dank geht an das Team des Sekretariats von Transparency International, das die Studie aktiv und mit grossem Engagement begleitet hat, insbesondere an Dr. Janina Berg, Dr. Finn Heinrich und Dr. Suzanne Mulcahy. Dank gebührt auch dem externen Begutachter Prof. Dr. Gerald Schneider und den Beiratsmitgliedern für ihre wertvollen und hilfreichen Kommentare und Anregungen bei der Überarbeitung des Berichtsentwurfes sowie allen Interviewpartnern, ohne deren Angaben die Studie nicht zustande gekommen wäre. Last but not least möchte ich mich bei allen Organisationen bedanken, die das Projekt durch ihre Spenden grosszügig unterstützt haben.

Jean-Pierre Méan,
Präsident des Vorstandes von Transparency International Schweiz

Angaben zum NIS

Über den National Integrity System Bericht

Eine Reihe von grösseren Korruptionsfällen im privaten wie im öffentlichen Sektor hat gezeigt, wie wichtig es ist, dass in Europa und auch in der Schweiz eine Auseinandersetzung mit dem Thema Korruption stattfindet. Unter Korruption versteht Transparency International den Missbrauch einer anvertrauten Machtstellung zu privatem Nutzen. Darunter fallen eine Reihe strafbarer Delikte wie Bestechung, Veruntreuung oder Amtsmissbrauch. Aber auch auf Vettern- oder Günstlingswirtschaft, die für sich noch keine Straftaten darstellen, trifft die Definition zu. Im Gegensatz zu Korruption definiert Transparency International 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.

Korruption untergräbt die Ziele der Good Governance, den Rechtsstaat und grundlegende Menschenrechte. Zudem führt sie zu Ressourcenverschwendung, verfälscht den Finanzmarkt und schadet den Bürgern sowie dem Privatsektor. Gemäss Eurobarometer 2009¹ glauben 87% der Europäer, dass Korruption eines der dringlichsten Probleme in ihrem Land ist.

Transparency International (TI) führt zwischen 2010 und 2012 im Rahmen eines multilateralen EU-Projekts das Projekt National Integrity Systems (NIS) durch. Die europäischen NIS-Berichte sind Teil des paneuropäischen Antikorruptions-Programms, welches von der Generaldirektion Inneres der europäischen Kommission unterstützt wird. Die Schweiz als Nicht-EU-Land konnte von den Geldern der europäischen Kommission nicht profitieren und hat das Projekt anderweitig finanziert. Verschiedene Schweizer Unternehmen sowie die AVINA Stiftung unterstützen das Projekt grosszügig.

Was versteht TI unter einem nationalen Integritätssystem (NIS)? Zu einem NIS gehören sämtliche nationalen Schlüsselinstitutionen, -gesetze und -prozesse, die zu Integrität, Transparenz und Verantwortlichkeit in der Gesellschaft beitragen. Gut funktionierende nationale Integritätssysteme bieten effektive Sicherheitsmechanismen gegen Korruption, als Teil der Bekämpfung von Machtmissbrauch, gesetzwidrigem Verhalten und Veruntreuung in all ihren Formen. Für das Projekt werden die nationalen Integritätssysteme von 26 europäischen Ländern – darunter auch jenes der Schweiz – systematisch untersucht, die korruptionsanfälligen Be-

¹ Vgl. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_en.htm [besucht am 20. Juni 2011].

reiche identifiziert und gleichzeitig Empfehlungen zur Lösung der damit einhergehenden Probleme vorgeschlagen.

Das Konzept des nationalen Integritätssystems

Das Konzept des «National Integrity System» wurde von Transparency International in den 1990er Jahren entwickelt und seither wurden mehr als 80 Berichte publiziert.²

Die im NIS-Bericht angewandte Methodologie schafft einen Rahmen, um die Effektivität der nationalen Institutionen in der Korruptionsbekämpfung und -prävention zu analysieren. Zahlreiche Hauptakteure der Korruptionsbekämpfung in der Schweiz, sei es aus dem öffentlichen Sektor, der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft oder der Akademie, wurden befragt oder es wurde ihnen die Gelegenheit geboten, ihre Meinung zu verschiedenen Aspekten des NIS in der Schweiz zu äussern. Die starke konsultative Komponente des NIS Berichts soll die Ergebnisse breit abstützen und den Weg für mögliche Reformen ebnen.

Im schweizerischen NIS-Bericht werden die wichtigsten Institutionen evaluiert, die für die Verbesserung der Integrität und die Korruptionsbekämpfung in der Schweiz verantwortlich sind. Diese Institutionen bilden die folgenden 12 «Pfeiler» nationaler Integrität:

Legislative	Ombudsstelle
Exekutive	Oberste Rechnungskontrollbehörde
Judikative	Politische Parteien
Bundesverwaltung	Medien
Untersuchungs- und Vollzugsbehörden	Zivilgesellschaft
Nationale Wahlbehörde	Unternehmen

Im Bericht werden mittels definierter Leitfragen sowohl die formellen Rahmenbedingungen als auch die aktuelle Praxis jedes Pfeilers untersucht. Jeder Pfeiler wird anhand von drei Dimensionen untersucht: Kapazität, Governance und die Rolle im Gesamtsystem. Die Dimensionen umfassen ihrerseits einheitliche Indikatoren:

Dimension	Indikatoren (<i>Recht, Praxis</i>)
Kapazität	Transparenz Unabhängigkeit
Governance	Transparenz Verantwortlichkeit Integrität
Rolle im Gesamtsystem	1–3 Indikatoren, pfeilerspezifisch (Bsp. Bemühungen im Kampf gegen Korruption)

² http://www.transparency.org/policy_research/nis/nis_reports_by_country [besucht am 6. September 2011]

Um wichtige Zusammenhänge zu berücksichtigen, ist die Evaluation der Institutionen in eine Analyse des politischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Umfelds eingebunden, in dem die jeweiligen Institutionen tätig sind. Zudem zielt der Bericht auf eine ganzheitliche Betrachtung der Korruptionsprävention ab, indem der Schwerpunkt auf die relevanten Institutionen und deren Beziehungen untereinander gelegt wird.

Die methodologische Vorgehensweise erfolgt in zwei Schritten: In einem ersten Schritt werden die eigenen Recherchen durch Experteninterviews mit zentralen Akteuren und Organisationen ergänzt und anhand der Indikatoren für jeden Pfeiler strukturiert. In einem zweiten Schritt werden die Indikatoren aufgrund der gesammelten Informationen auf einer 5-Punkte-Skala bewertet (0, 25, 50, 75, 100), um eine quantitative Analyse der Information zu erhalten.³ Der Wert von 100 entspricht dabei einem umfassenden rechtlichen Rahmen bzw. einer optimalen Umsetzung und Anwendung in der Praxis. Eine 0 hingegen deutet an, dass entweder keine rechtlichen Regelungen in diesem Bereich vorhanden sind, oder dass bestehende Regelungen in der Praxis ihre Wirkung verfehlen.

Aus den Durchschnittswerten der drei Dimensionen (Kapazität, Governance und Rolle) ergibt sich der Gesamtwert eines Pfeilers. Dieser Gesamtwert macht eine Aussage darüber, wie stark oder schwach dieser Bereich im Nationalen Integritätssystem seine Rolle in der Korruptionsprävention und -bekämpfung wahrnehmen kann.

100–80	sehr stark
80–60	stark
60–40	mittelmässig
40–20	schwach
20–0	sehr schwach

Das komplette «tool kit», d.h. der vollständige Fragenkatalog für alle Dimensionen und Indikatoren sind auf der Webseite www.transparency.ch abrufbar.

Dabei ist die Studie in inhaltlicher Hinsicht in erster Linie auf die nationalen Institutionen fokussiert, denn die Analyse der kantonalen und kommunalen Institutionen würde den Rahmen des Projektes – sowohl hinsichtlich der finanziellen und personellen Mittel als auch in Bezug auf die Bearbeitungsdauer – bei Weitem sprengen. Wo dies möglich und unverzichtbar ist, wurde punktuell auf kantonale und kommunale Eigenheiten und Beispiele hingewiesen, etwa bei den Bereichen Untersuchungs- und Vollzugsbehörden, der Judikative oder beim Bereich Ombudsstelle. Der NIS-Bericht beinhaltet damit klarerweise eine Breiten- und keine Tiefenanalyse. Die Stärke dieses Konzeptes liegt darin, dass in vergleichsweise knapper Form eine Vielzahl von Institutionen und damit verbundene positive und kritische Aspekte beleuchtet werden. Eine Schwäche des Berichts kann hingegen darin gesehen werden, dass nicht alle Ebenen des schweizerischen Bundesstaates und damit das System als Ganzes analysiert wird. TI Schweiz ist sich dessen be-

³ Für weitere Informationen über das NIS-Projekt vgl. http://www.transparency.org/policy_research/nis/methodology [besucht am 20. Juni 2011].

wusst – die Analyse der für das Integritätssystem entscheidenden kantonalen und/oder kommunalen Institutionen könnte aber als nächster Schritt angegangen werden, um die Analyse des schweizerischen NIS zu ergänzen und zu vervollständigen.

In einem NIS sind die einzelnen Institutionen nicht als isolierte Einzelspieler zu betrachten. Die verschiedenen Akteure interagieren miteinander und stehen in einer gegenseitigen Wechselbeziehung. Ein Integritätsmangel in einer einzigen Institution kann zu einer ernsthaften Bedrohung für das gesamte Integritätssystem führen. Daraus folgt, dass der NIS-Bericht in erster Linie versucht, alle relevanten Pfeiler zu erfassen und deren Verknüpfungen und Verbindungen mit den anderen Pfeilern zu untersuchen, anstatt bei allen Pfeilern in die Tiefe zu gehen.

Die Resultate dienen dazu, konstruktive Empfehlungen für die Stärkung des gesamten Integritätssystems zu formulieren und allfällige Best Practices zu erkennen. Sie werden auch als Orientierungspunkte für künftige Bewertungen gesehen, um Entwicklungen innerhalb der einzelnen Bereiche zu messen.

Die Vorgehensweise für den NIS-Bericht in der Schweiz

Die Durchführung des NIS-Projekts in der Schweiz erfolgte in verschiedenen Etappen:

In einer ersten Phase wurden Geldgeber und Unterstützer für das Projekt gesucht. Im Dezember 2010 wurde Reto Locher zum Studienleiter für das NIS Projekt bestimmt. Die interne Projektkoordination bei Transparency International Schweiz übernahm Daniela Christen. Gleichzeitig wurde ein Beirat mit Vertretern aus Akademie, Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und dem öffentlichen Sektor für das Projekt einberufen. Die Beiratsmitglieder stellten als Experten ihr Fachwissen zur Verfügung um zu gewährleisten, dass die wichtigsten Fragestellungen im Report berücksichtigt wurden. Ferner haben die Beiräte mögliche Experten für Interviews vorgeschlagen, sowie auf relevante Quellen und Publikationen hingewiesen.

Ab Januar 2011 begannen die Projektmitarbeitenden mit der Datensammlung, den Experteninterviews und der Erstellung des Berichtsentwurfs. Jeder Pfeiler beinhaltet im Minimum ein Interview mit einer Person, die mindestens fünf Jahre in leitender Funktion in einer Institution des Pfeilers arbeitet (sog. interner Experte) und einer Person, welche die Institutionen als externer Experte (beispielsweise aus der Akademie oder ein Vertreter einer zivilgesellschaftlichen Organisation) kennt.⁴

Die fertiggestellten Berichtsentwürfe aller Länder wurden laufend zur Überprüfung an das internationale Sekretariat von Transparency International in Berlin gesandt. Damit soll eine einheitliche Anwendung der Methodologie in allen NIS-Berichten gewährleistet werden. Die Punktebewertungen der einzelnen Länder

⁴ Bei den Bereichen Zivilgesellschaft und Unternehmen wurden aufgrund der thematischen Vielfalt dieser Gebiete mehrere interne und externe Experten befragt. Darüber hinaus wurde generell darauf geachtet, dass Experten von verschiedenen Universitäten und aus verschiedenen Landesteilen befragt wurden.

wurden nicht von einem übergeordneten Gremium aufeinander abgestimmt oder auf die Verwendung einheitlicher Informationen und Bewertungsmaßstäbe überprüft. Aus diesem Grund werden von TI auch keine Länder-Rankings erstellt und es wird auch nicht empfohlen, die Punkte für länderübergreifende Vergleiche heranzuziehen.

Anschliessend wurde der Bericht den Beiräten zur Kommentierung vorgelegt. Die erste Beiratssitzung fand am 10. März 2011 statt, in der zweiten Sitzung vom 1. September 2011 wurde der ganze Berichtsentwurf diskutiert und Vorschläge zur Ergänzung angebracht.

Am 12. September 2011 fand schliesslich ein Experten-Workshop statt, zu welchem sämtliche Experten und Beiräte sowie weitere Fachpersonen aus allen Bereichen, die der NIS-Bericht abdeckt, eingeladen wurden. Dabei wurden die Resultate und Empfehlungen des NIS-Berichts besprochen und Vorschläge für weitergehende Anti-Korruptionsreformen erarbeitet.

Zur weiteren Sicherung der Qualität des Berichts wurde ein externer Experte konsultiert. Dieser sollte idealerweise ein im Ausland lebender Länderspezialist sein. Der Schweizer Bericht wurde von Prof. Dr. Gerald Schneider, Universität Konstanz, überprüft und kommentiert.

Im Folgenden wird der Einfachheit halber und einem besseren Lesefluss zuliebe die maskuline Form verwendet; selbstverständlich ist die feminine Form dabei immer mitgemeint.

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.

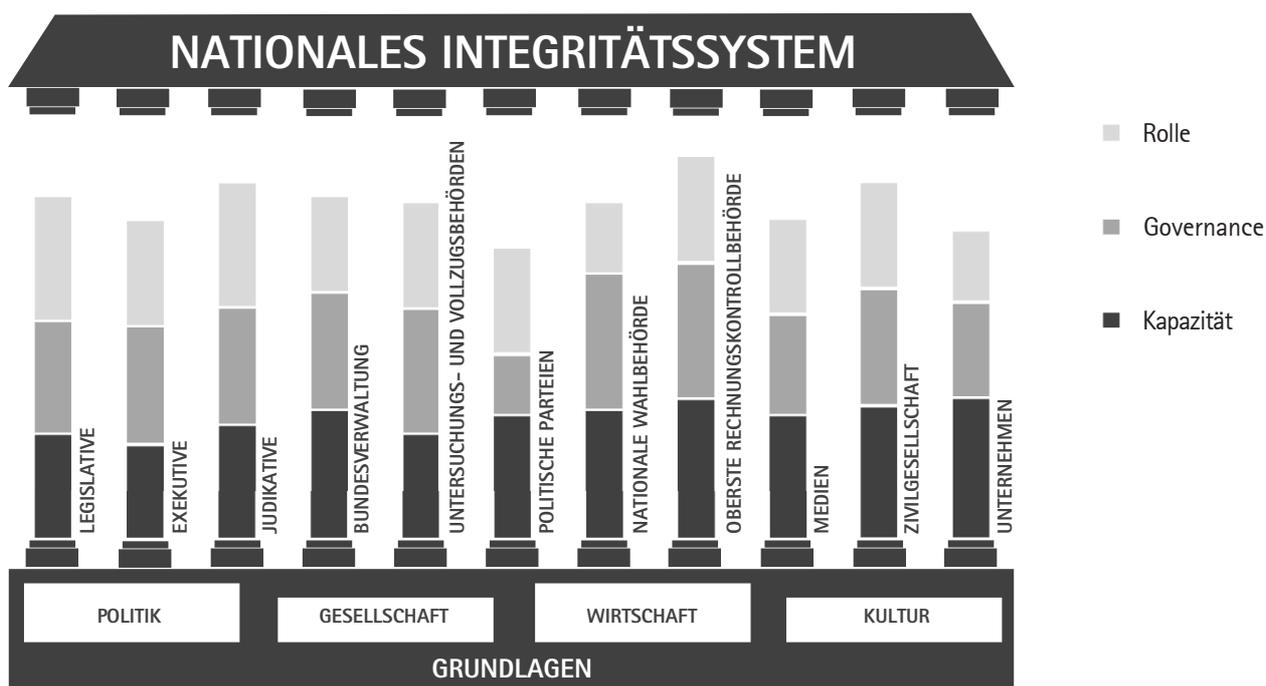
Das in der Schweiz in der Politik praktizierte Milizsystem birgt im Hinblick auf Korruption sowohl präventive Strukturen als auch fördernde Anreize für Korruption. Da viele Politiker neben ihrem politischen Mandat einer regulären Berufstätigkeit nachgehen, sind sie nicht völlig von den Einkünften bzw. 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 Kantonsebene 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

Landesprofil – die Grundlage des NIS

Politik

In welchem Ausmass wirken die politischen Institutionen für das NIS unterstützend?

Score: 100

Die Schweiz gilt weltweit als beispielhaftes Modell einer Konkordanzdemokratie. Die Regierung, die in Form des Bundesrates aus sieben Mitgliedern besteht, wird für eine Dauer von vier Jahren gewählt. In der Zusammensetzung des Gremiums ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass alle Sprachregionen und Landesgegenden berücksichtigt werden.¹ Seit 1959 setzt sich die Regierung aus den vier grössten Parteien zusammen, die gemäss ihrem Wähleranteil im Bundesrat vertreten sind.² Dieser gleich bleibende Parteiproporz in der Regierung kann zu Kartellbildung unter den Parteien führen und lässt Wettbewerb unwichtiger werden. Insbesondere kleine Parteien haben eine relativ schwache Stellung innerhalb des politischen Systems, da der Zugang zu Exekutivmandaten für sie meist nicht gegeben ist.³

Um die Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten und das Land zu führen, verfügt der Bundesrat über verschiedene Kompetenzen. Er ist die zentrale Behörde des Staates und plant, koordiniert und vollzieht Entscheidungen.⁴ Da die Regierung mit sieben Mitgliedern relativ klein ist, ist die Kompetenz des Einzelnen gross. Diese beiden Faktoren führen zu einer automatischen Intraorgankontrolle, welche einem Misstrauensvotum entsprechend fungieren soll.⁵ Der Bundesrat kann nicht abgewählt werden, was die Position der Regierung wiederum stärkt und Konflikten vorbeugt.⁶ Im politischen Prozess gibt der Bundesrat seine Einflussmöglichkeiten nie ganz ab, übt jedoch auch keine uneingeschränkte Macht aus. Er beeinflusst Entscheidungsprozesse und ruft diese hervor, er kann die Experten im vorparlamentarischen Verfahren nach seinen Präferenzen einsetzen, ihm ist freie Hand bei der Konkretisierung von Gesetzesnormen gegeben und der Vollzug politischer Programme liegt in seiner Kompetenz.⁷ Falls eine schnelle Reaktion notwendig ist, steht es ihm ausserdem zu, Verordnungen zu erlassen, soweit ihn Bundesgesetze und Bundesverfassung dazu ermächtigen.⁸ Der Grundsatz, dass der Bundesrat immer als Kollektiv entscheidet, grenzt hierbei die Entscheidungsmacht ein.⁹

Die im Jahr 1999 revidierte Bundesverfassung garantiert die Menschenrechte. Alle wesentlichen Freiheitsrechte und politischen Rechte werden unter dem Titel Grundrechte definiert, wobei diese in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen müssen.¹⁰ Sozialrechte werden hingegen lediglich als Sozialziele definiert.¹¹ Dies bringt mit sich, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte bis heute nicht einklagbar sind.¹² Auch wenn die Schweiz bereits mehreren UNO Menschenrechtsabkommen beigetreten ist, sind immer noch weitere Wichtige zu ratifizieren.¹³

¹ Um zu gewährleisten, dass im Bundesrat alle Sprach- und Landesregionen vertreten sind, wird dieser nicht durch Volkswahl, sondern von der Bundesversammlung gewählt. Der Bundespräsident ist jeweils ein Jahr im Amt. Vgl. Art. 175 Abs. 4 BV sowie KLÖTI Ulrich, «Regierung», in: KLÖTI et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006), 154 f.

² KLÖTI, 2006: 156 f. Diese sogenannte «Zauberformel» endete im Jahr 2003, als die Christlich demokratische Partei (CVP) einen ihrer Sitze an die Schweizerische Volkspartei (SVP) abgeben musste, vgl. http://www.swissinfo.ch/ger/Das_Ende_der_Zauberformel.html?cid=6429632 [besucht am 30. Juni 2011].

³ Gründe für die schwache Stellung der Parteien (insbesondere der kleinen Parteien) sind die Kleinheit der Schweiz, das Milizsystem, der Föderalismus und die soziale und kulturelle Heterogenität. Interessenverbände hingegen sind oftmals finanzkräftiger und somit auch präsenter. LADNER Andreas, «Politische Parteien», in: KLÖTI et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006), 318 ff. Art. 174 BV.

⁴ NEIDHARDT Leonhard, *Die politische Schweiz – Fundamente und Institutionen* (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2002), 335.

⁵ NEIDHARDT, 2002: 138.

⁶ KLÖTI 2006: 158.

⁷ SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT, Bundeskanzlei BK, *Der Bund kurz erklärt 2011*, (Bern: Bundeskanzlei, 2010), 43.

⁸ Gemäss Art. 177 Abs. 1 BV entscheidet der Bundesrat als Kollegium.

⁹ Art. 35 Abs. 1 BV.

¹⁰ Vgl. Art. 41 BV.

¹¹ Einzige Ausnahme bildet das Recht auf Nothilfe. http://www.humanrights.ch/home/de/Einsteigerinnen/Schweiz/idcatart_856-content.html [besucht am 16. Februar 2011].

¹² Ratifizierte Menschenrechtsabkommen: 1992 beide internationale Pakte von 1966, 1994 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965, 1997 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979 und Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989. Noch nicht ratifiziert ist unter anderem die europäische Sozialcharta von 1961, die angemessene Entlohnung garantiert.

- ¹⁴ Das schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), dessen Einrichtung im Jahr 2009 vom Bundesrat genehmigt wurde, hat keinen unabhängigen Status. AMNESTY INTERNATIONAL, *Amnesty Jahresbericht 2010*, Zur weltweiten Lage der Menschenrechte (Frankfurt am Main: S. Fischer Verlag GmbH, 2010), 395. Das SKMR ist seit dem 1. April 2011 operativ tätig. Es wird bis Ende 2015 als Pilotprojekt geführt. Danach wird die Arbeit des SKMR evaluiert, und es wird geprüft, ob es in eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution umgewandelt werden soll, die den international gültigen «Pariser Prinzipien» entspricht. <http://www.skmr.ch/de/skmr/wichtiges/index.html> [besucht am 28. Juni 2011].
- ¹⁵ UNITED NATIONS COMMITTEE ON ECONOMIC AND CULTURAL RIGHTS, *Switzerland*, (Geneva: Committee on Economic and Cultural Rights, 2010), 2 ff.
- ¹⁶ Diese Stellungnahme wurde anlässlich der angenommenen Minarett-Initiative im November 2009 abgegeben, welche den weiteren Bau von Minaretten in der Schweiz untersagt. UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Switzerland*, (Geneva: Human Rights Committee, 2009), 3.
- ¹⁷ Dies sind: Das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (ratifiziert am 2. Dezember 1986) sowie das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ratifiziert am 29. November 1994) und das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (ratifiziert am 27. März 1997). http://www.humanrights.ch/home/de/Einsteigerinnen/Schweiz/idcatart_856-content.html [besucht am 16. Februar 2011].
- ¹⁸ Die Möglichkeit der Schweizer Stimmbürger, Initiativen zur teilweisen oder totalen Änderung der Verfassung zu lancieren (Initiativrecht) und Referenden gegen Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen zu ergreifen (Referendumsrecht) ist in den Artikeln 138–142 BV geregelt.
- ¹⁹ Neidhardt 2002: 138.
- ²⁰ SUTER Christian, *Sozialbericht 2008 – Die Schweiz vermessen und verglichen* (Zürich, Seismo Verlag 2009), 197.
- ²¹ Der Bund ist nicht verpflichtet, alle Publikationen in allen Amtssprachen herauszugeben. LINDER Wolf, *Schweizerische Demokratie – Institutionen, Prozesse, Perspektiven* (Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 2005), 41.
- ²² LINDER, 2005: 41 f.
- ²³ Beispiele hierfür sind Kanada und Belgien.
- ²⁴ Dieses Phänomen wird auch Röstigraben genannt. Gemeint ist hier ein Mentalitätsunterschied zwischen dem deutschsprachigen und dem lateinischen Teil der Schweiz, der auch im öffentlichen Bewusstsein verankert ist. HERRMANN Michael und LEUTHOLD Heiri, *Atlas der politischen Landschaften* (Zürich: vdf Hochschulverlag AG, 2003), 48.
- ²⁵ LEVY René und JOYE Dominique, «Sozialstruktur und Wirtschaftsstruktur», in: KLÖTI et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006), 45.
- ²⁶ Genauere Informationen zur Armutsgefährdung finden sich im Abschnitt Wirtschaft. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/03/blank/key/07.html> [besucht am 13. Januar 2011].

Zudem gibt es bis heute keine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den Pariser Prinzipien.¹⁴ Auch der UN Menschenrechtsrat kritisiert dies und fordert unter anderem die Einführung eines bundesweiten Anti-Diskriminierungsgesetzes¹⁵ und die Sicherstellung der Religionsfreiheit.¹⁶ Würde in der Schweiz der Rechtsweg ausgeschöpft, kann Klage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erhoben werden, dessen Urteile für die Schweiz rechtlich verbindlich sind. Ausserdem besteht die Möglichkeit eines Individualbeschwerdeverfahrens beim UNO Überwachungsausschuss für alle Menschenrechtsabkommen, welche die Schweiz diesbezüglich ratifiziert hat.¹⁷

Das politische System der «Willensnation» Schweiz findet innerhalb der Bevölkerung eine breite Akzeptanz. Dies ist abgesehen vom Wahl- und Stimmrecht vor allem auf die direktdemokratischen Elemente des Initiativ- und Referendumsrechts zurückzuführen.¹⁸ Politik wird durch diese direktdemokratischen Elemente von unten nach oben praktiziert.¹⁹ 58,4% der Bevölkerung haben Vertrauen in den Bundesrat, 55,2% in das Parlament. Im Vergleich mit Deutschland, Frankreich, Gross-Britannien, Schweden, Spanien und den USA vertrauen nur die Schweden ihrem Parlament mehr.²⁰

Gesellschaft

Inwieweit unterstützen Beziehungen innerhalb sozialer Gruppen und zwischen sozialen Gruppen und dem politischen System ein effektives NIS?

Score: 75

Die Schweiz zeichnet sich durch ihre Vielsprachigkeit aus und versteht sich als multikulturelle Gesellschaft. Hauptsprachen sind Deutsch, Französisch und Italienisch; Rätoromanisch gilt als Teilamtssprache.²¹ In verschiedenen mehrsprachigen Kantonen bestehen spezielle Bestimmungen für den Schutz von sprachlichen Minderheiten. Ansonsten gilt das Prinzip der Assimilation, d.h. beim Kontakt mit Schulen oder Arbeitsstellen sollte in der vorherrschenden Sprache kommuniziert werden.²² In anderen multikulturellen Gesellschaften orientiert sich die Parteienlandschaft an sprachlichen oder ethnischen Gruppierungen.²³ Dass dies in der Schweiz nicht der Fall ist, kann als Grund für das Funktionieren schweizerischer Demokratie angeführt werden. Trotz dieser gelungenen politischen Integration bleiben regionale Eigenheiten erhalten und spiegeln sich oftmals in Abstimmungsergebnissen wieder.²⁴

Abgesehen von linguistischen Unterschieden gibt es Bildungsunterschiede sowie soziale, wirtschaftliche und religiöse Konfliktlinien. Bildungsunterschiede zwischen den sozialen Schichten sind stark ausgeprägt und führen sich in einer steilen Berufspyramide und Einkommens- und Vermögensunterschieden fort.²⁵ Die Armutsgefährdung liegt bei Abgängern der obligatorischen Schule höher als bei Abschliessenden der Tertiärstufe.²⁶ Auch generell vertiefen sich Reichtumsunterschiede: immer mehr Menschen leben in Armut und gleichzeitig konzentriert

sich vorhandener Reichtum zunehmend.²⁷ Trennungen zwischen den Konfessionen und Wertegemeinschaften sind ebenfalls vorhanden. Da sich diese jedoch meist in verschiedenen Ausprägungen manifestieren, bilden sich «cross-cutting identities»²⁸, die zu stärkerem Zusammenhalt führen.²⁹

Die Schweizerische Bundesverfassung garantiert Rechtsgleichheit und verbietet jegliche Form von Diskriminierung.³⁰ Dennoch sollten Minderheiten besser geschützt³¹, Bedrohungen gegen Minderheitenreligionen effektiv untersucht und der menschenwürdige Status von Asylsuchenden abgesichert werden³², da dies derzeit nicht ausreichend gegeben ist.

Die Interessenartikulation in einer Demokratie erfolgt zu einem grossen Teil über Parteien und Interessengruppen. Auf Bundesebene haben die Parteien im Vergleich zu den Kantonalparteien eine eher schwache Stellung. Grund hierfür ist die relativ hohe Parteienfragmentierung, genauso wie die Einschränkung der Kompetenzen durch Kantonalparteien und der starke Einfluss von Verbänden.³³

Die Verbände wirken stark auf den politischen Prozess ein, wobei ihnen insbesondere die direktdemokratischen Elemente wertvolle Instrumente in die Hand geben.³⁴ Genauso besteht für die Zivilgesellschaft die Möglichkeit, das Referendum oder die Initiative für eigene Belange zu nutzen. In der Schweiz gibt es ca. 1100 Verbände, von denen 675 Wirtschaftsverbände sind. Da diese stark organisiert sind, haben sie im Vergleich zum Staat und seinem Verwaltungsapparat einen grossen Einfluss. Das Referendumsrecht, die Vollzugsmacht³⁵ und die Definitionsmacht³⁶ stärken diese Stellung.³⁷ Als Gegenpol vertreten die Gewerkschaften die Arbeiterinteressen und üben Druck im Bezug auf Löhne, Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen aus. In der Schweiz sind 22,5% der aktiven Bevölkerung in Gewerkschaften organisiert; das entspricht 800 000 Angestellten.³⁸

Darüber hinaus bestehen in der Schweiz zahlreiche Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die in Bevölkerung und Politik stark verankert sind und einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor darstellen. Die schweizerischen NGOs setzen sich aktiv und erfolgreich bei der Gestaltung des öffentlichen Meinungsbildungs- und Gesetzgebungsprozess ein und nehmen zudem eine wichtige Rolle als «public watchdog» wahr.³⁹

Wirtschaft

In welchem Ausmass unterstützt die sozioökonomische Situation des Landes ein effektives NIS?

Score: 100

Zwar ist die Schweiz wegen ihrer Kleinheit in verschiedenen Bereichen auf Importe angewiesen, nimmt aber dennoch in den Exportsparten von Pharmaprodukten und Maschinen vordere Ränge ein und ist gleichzeitig der fünfgrößte Direktinvestor im Ausland.⁴⁰ Das Nationaleinkommen lag 2008 mit USD 39'735 über dem EU und OECD Durchschnitt und verdeutlicht die wirtschaftliche Kraft des Landes.⁴¹ Diese

²⁷ LEVY und JOYE, 2006: 50.

²⁸ Als cross-cutting identities bezeichnet man den Schnittpunkt der verschiedensten konfessionellen, politischen, sprachlichen, regionalen und ethnischen Zugehörigkeiten. MERZ-BENZ Peter-Ulrich, «Die Schweiz – Schulbeispiel einer transkulturellen Gesellschaft», in: EBERLE Thomas S. und IMHOF Kurt (Hrsg.), *Sonderfall Schweiz* (Zürich: Seismo Verlag, 2007), 118.

²⁹ MERZ-BENZ, 2007: 118.

³⁰ Art. 8 Abs. 1 und 2 BV.

³¹ Die Kultur und Lebensweise der Sinti, Roma und Jenitsche ist noch nicht ausreichend geschützt. UNITED NATIONS COMMITTEE ON ECONOMIC AND CULTURAL RIGHTS, 2010: 6.

³² Es gab 2007 und 2009 anti-semitische Gewaltakte. Asylsuchende sollten nicht von der Gesundheitsversorgung ausgeschlossen sein und über einen angemessenen Lebensstandard verfügen. Illegale sollten nicht nur auf Nothilfe sondern auch auf Sozialhilfe zurückgreifen können. Eine Heirat mit einer Person ohne regulären Aufenthaltsstatus ist seit dem 12.06.2009 nicht möglich. Es wird kritisiert, dass diese Gesetzgebung erneut untersucht und angepasst werden sollte. UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COMMITTEE, 2009: 3 ff.

³³ LADNER, 2006: 318.

³⁴ KRIESI Hanspeter und TRECHSEL Alexander H., *Switzerland – Continuity and Change in a Consensus Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2008) 112 ff.

³⁵ Verbände können Vollzugshilfen und Informationen anbieten und damit den Staat entlasten. Durch diese Funktion können sie auf der input- und der output-Seite Macht ausüben, was ihnen eine besondere Machtstellung zuteilwerden lässt, vgl. LINDER, 2005: 112 ff.

³⁶ Verbände nehmen kollektive Interessen wahr. Wirtschaftspolitik orientiert sich stark an den Verbandsinteressen und wird von deren Einflüssen vordefiniert, vgl. LINDER, 2005: 112 ff.

³⁷ LINDER, 2005: 112 ff.

³⁸ In Frankreich sind 9.1% der aktiven Bevölkerung gewerkschaftlich organisiert, in Schweden 91.1%. JOST Cyril und KUCHOLL Vincent, *Auf und ab – Die Schweiz und ihre Wirtschaft* (Zürich: Lehrmittel der Interkantonalen Lehrmittelzentrale, 2010) 48.

³⁹ Im Bereich «Zivilgesellschaft» finden sich weitere detaillierte Informationen zu dieser Thematik.

⁴⁰ NEIDHARDT 2002: 176.

⁴¹ EU Durchschnitt des BIP 2008 USD 30'511, OECD Durchschnitt des BIP 2008 USD 33'748. Vgl. OECD, *OECD Factbook 2010, Economic, Environmental and Social Statistics* (OECD, 2010): 34.

- ⁴² Das grösste Wachstum verzeichneten das Gesundheits- und Sozialwesen, sowie der Sektor der unternehmensbezogenen Dienstleistungen. BUNDESAMT FÜR STATISTIK, *Taschenstatistik der Schweiz*, (Neuchâtel: Statistisches Bundesamt, 2010), 17.
- ⁴³ EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION (UVEK), *Zukunft der Nationalen Infrastrukturnetze der Schweiz*, (Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, 2010), 4.
- ⁴⁴ WORLD ECONOMIC FORUM (WEF), *The Global Competitiveness Report 2010–2011*, (Genf: World Economic Forum, 2010), 14.
- ⁴⁵ WORLD ECONOMIC FORUM (WEF), *The Global Information Technology Report 2009–2010*, (Genf: World Economic Forum, 2009), 17.
- ⁴⁶ Das Strassenetz verbindet alle wichtigen Teile des Landes miteinander und hat Verbindungen zum Europäischen Strassenetz. Ausserdem verfügt die Schweiz über eines der am dichtesten befahrenen Schienennetze der Welt. 17% des Personenverkehrs und 39% des Güterverkehrs werden über die Schiene gewährleistet. UVEK, 2010: 6.
- ⁴⁷ NEIDHARDT, 2002: 182.
- ⁴⁸ WETTBEWERBSKOMMISSION (WEKO), *Jahresbericht 2009 der Wettbewerbskommission*, 13.
- ⁴⁹ Das Haushaltseinkommen von 6441 CHF entspricht einem Wert von 3892,55 Euro zum Wechselkurs 1 Schweizer Franken = 0,60434 Euro vom 31.12.2007. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/02/blank/key/einkommen0/niveau.html>, [besucht am 10. Januar 2011].
- ⁵⁰ Für die Berechnung des Äquivalenzeinkommens wird die Bevölkerung in Fünftel geteilt. Jedem Fünftel wird der entsprechende Prozentsatz am gesamten Einkommen der Bevölkerung zugeteilt. Das erste Fünftel verfügte im Jahr 2007 über ein Äquivalenzeinkommen von 7%, wohingegen das letzte Fünftel 37% des Äquivalenzeinkommens erhielt. BUNDESAMT FÜR STATISTIK, 2010: 46.
- ⁵¹ LEVY UND JOYE, 2006: 51.
- ⁵² SCHWEIZERISCHE KONFERENZ FÜR SOZIALHILFE, *Häufig gestellte Fragen zur Sozialhilfe* (Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2007), 2.
- ⁵³ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/03/blank/key/02/03.html> [besucht am 10. Januar 2011].
- ⁵⁴ Die Armutsrate ergibt sich aus dem Prozentsatz der Haushalte, die über weniger als 50% des Durchschnittseinkommens verfügen. Vgl. OECD FACTBOOK 2010, *Economic, Environmental and Social Statistics*, 2010: 236.
- ⁵⁵ Working poor sind alle Personen, deren Verdienst mit einer Beschäftigung von mehr als 36 Stunden pro Woche nicht über der Armutsgrenze liegt. Die Armutsgrenze definiert sich als Zusammensetzung aus dem Grundbedarf, den Wohnkosten, den Krankenkassenprämien zuzüglich 100 CHF pro Haushaltsmitglied ab 16 Jahren. 2007 lag die Armutsgrenze für eine alleinstehende Person bei 2'250 CHF und für ein Paar mit zwei Kindern unter 16 Jahren bei 4'700 CHF. BUNDESAMT FÜR STATISTIK, 2010: 48.
- ⁵⁶ JOST, 2010: 86.
- ⁵⁷ BUNDESAMT FÜR STATISTIK, 2010: 31.
- ⁵⁸ SCHWEIZERISCHE KONFERENZ FÜR SOZIALHILFE, 2007: 2.
- ⁵⁹ Die Sozialhilfequote bei Personen ausländischer Staatsangehörigkeit lag bei 6.5%. Unterscheidet man die Privathaushalte, von denen 3,7% auf Sozialhilfe angewiesen sind, liegen die

ermöglicht es der Schweiz, ihre politische Unabhängigkeit zu bewahren. 69,2% der aktiven Bevölkerung sind im Tertiärsektor tätig, wobei dieser im Jahr 2008 abzüglich Entlassungen um 6,1% wuchs.⁴²

Ihre Wettbewerbsfähigkeit sichert sich die Schweiz durch funktionierende Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsnetze.⁴³ Im Global Competitiveness Report von 2010–2011 nimmt sie den ersten Rang ein⁴⁴ und kommt mit ihrer Kommunikationstechnologie gemäss dem Global Information Technology Report 2009–2010 auf Rang vier⁴⁵. Auch im Ranking zur Infrastrukturqualität schafft sie es auf Rang drei.⁴⁶

Das System des Pluralismus führt zu einer Unternehmenslandschaft vieler kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU). Der Trend ist jedoch dahingehend, dass Fusionen und Konzentrationen insbesondere bei Banken, Generalunternehmungen, Versicherungen, im Konsum und in der Industrie immer häufiger werden⁴⁷, was zu Wettbewerbsnachteilen für KMU führt. Die Wettbewerbskommission führt als unabhängige Bundesbehörde die Aufsicht über marktbeherrschende Unternehmen. In ihrem Jahresbericht 2009 untersucht sie verschiedene Fälle auf gegebene Wettbewerbsbedingungen. Im Fall der Swisscom, die durch ihre Preispolitik das Preisniveau gesteigert und somit ihre marktbeherrschende Stellung ausgenutzt hat, kam es zu einer Sanktion von 220 Millionen Franken. Dies stellt ein Beispiel für die Bemühungen der Bundesbehörden dar, den Wettbewerb möglichst gerecht zu gestalten.⁴⁸

Das Haushaltseinkommen lag 2007 im Durchschnitt bei 6'441 Schweizer Franken (CHF)⁴⁹, wobei die 20% der Haushalte mit den höchsten Einkommen knapp das Fünffache der 20% mit den niedrigsten Einkommen verdienen.⁵⁰ Für die Zukunft ist zu erwarten, dass diese Ungleichheit im Bezug auf Einkommen sowie auf Vermögen zunehmen wird⁵¹. Am Beispiel der Wohnkosten spiegelt sich wiederum eine gute Stellung der Einkommensstarken wieder.⁵² Die Einkommensschwachen geben 38,2% ihres Haushaltseinkommens für Wohnkosten aus, bei den Einkommensstarken macht der Anteil nur 15,0% aus, wobei der Durchschnitt bei 21,1% liegt.⁵³

Abgesehen von wirtschaftlicher Wertschöpfung und Einkommensvergleichen liefert die Situation der Armen eines Landes wichtige Informationen zum Wohlstand der Bevölkerung. Die Armutsrate lag 2010 im OECD Durchschnitt bei 10,6% und die Schweiz mit einem Wert von 8,7% darunter.⁵⁴ Auch die «working poor» machen 2007 mit 4,4% einen relativ geringen Prozentsatz aus.⁵⁵ Vor allem Alleinerziehende, Frauen, Ausländer und Familien mit mehr als drei Kindern sind armutsgefährdet.⁵⁶ Die Sozialhilfequote lag 2007 bei 3,1%⁵⁷, wobei Alleinstehende⁵⁸, Ausländer und Alleinerziehende deutlich über diesem Durchschnitt liegen.⁵⁹

Die Sozialhilfe soll im Bedarfsfall die Grundbedürfnisse abdecken: Sie deckt den Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die Wohnkosten und die medizinische Grund-

versorgung über Kantone und Gemeinden ab.⁶⁰ Der Grundbedarf beläuft sich derzeit auf CHF 960 im Monat, wobei die Wohnkosten zuzüglich bemessen werden.⁶¹ Im Falle von Arbeitslosigkeit sichert die Arbeitslosenversicherung 70–80% des versicherten Lohnes für einen Zeitraum von 400–520 Tagen. Im Anschluss greift ebenfalls die Sozialhilfe.⁶²

Das Vorsorgemodell für die wirtschaftliche Absicherung im Alter stellt die private und berufliche Vorsorge dar, die sich in ein Drei-Säulen-Modell gliedert. Die erste Säule umfasst die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und die Invalidenversicherung (IV). Sie ist obligatorisch und soll den Existenzbedarf im Alter, bei Invalidität oder im Todesfall absichern. Die zweite Säule stellt die berufliche Vorsorge (BVG) und die Unfallversicherung (UVG) dar. Das 1985 in Kraft getretene Gesetz ergänzt die erste Säule und soll zusammen mit dieser 60% des bisherigen Einkommens für das Alter gewährleisten. Die dritte Säule der privaten Vorsorge wird vom Bundesamt für Privatversicherungen angeboten, sie ermöglicht eine freiwillige Abdeckung von Leistungslücken, die durch die 1. und 2. Säule entstehen können.⁶³

Kultur

In welchem Ausmass wirken die vorherrschenden Ethiken, Normen und Werte der Gesellschaft für ein effektives NIS unterstützend?

Score: 75

Die Schweiz wird von ihrer Bevölkerung als ein sicheres und vertrauenswürdiges Land wahrgenommen. Die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte der Bevölkerung⁶⁴ ermöglichen den Bürgern, sich aktiv am politischen Prozess zu beteiligen. Trotz dieser Institutionen ist es allerdings nicht gelungen, ein starkes Interesse für den politischen Prozess hervorzurufen.

Die Normen und Haltungen in einer Gesellschaft haben einen wichtigen Einfluss auf das Vertrauensklima. Eine Gesellschaft, in der sich die Menschen gegenseitig vertrauen, ist zudem weniger anfällig auf Korruption, denn gemäss verschiedenen Autoren besteht zwischen dem Grad an Vertrauen und Korruption ein negativer Zusammenhang. Mit anderen Worten ist eine Gesellschaft umso weniger anfällig auf Korruption, desto eher sich die in dieser Gesellschaft lebenden Menschen vertrauen.⁶⁵ Das Vertrauen der Schweizer zueinander – im internationalen Vergleich sowie aufgeschlüsselt nach Altersgruppen und nach Bildungsstand – kann den untenstehenden Tabellen entnommen werden. Aus der ersten Tabelle geht insbesondere hervor, dass ein Grossteil der befragten Personen angibt, sich eher gegenseitig zu vertrauen, was im internationalen Vergleich einem hohen Wert entspricht.⁶⁶

Haushalte von Alleinerziehenden mit einem Wert von 16,5% deutlich darüber.

- BUNDESAMT FÜR STATISTIK, 2010: 31.
- ⁶⁰ Der Bund beteiligt sich nur an den Sozialhilfekosten für Asylsuchende. SCHWEIZERISCHE KONFERENZ FÜR SOZIALHILFE, 2007: 2.
- ⁶¹ SCHWEIZERISCHE KONFERENZ FÜR SOZIALHILFE, 2007: 5.
- ⁶² Die Beitragsdauer hängt vom Alter und der Stundenanzahl pro Woche der vergangenen Beschäftigung ab. In Deutschland besteht nach zwölf Monaten Anspruch auf sechs Monate Arbeitslosengeld. Dieser Anspruch ergibt sich abhängig von der Dauer der Beschäftigung und umfasst 70 bis maximal 720 Tage. In Schweden hängt die Auszahlungsdauer vom Alter ab und geht von 300 bis zu 450 Tagen. JOST, 2010: 33. http://www.arbeitsagentur.de/nn_25638/Navigation/zentral/Buerger/Arbeitslos/Alg/Dauer-Anspruch/Dauer-Nav.html [besucht am 24. Februar 2011], http://www.sverige.de/lexi/lexi_sozi.htm, [besucht am 24. Februar 2011].
- ⁶³ Im internationalen Vergleich gilt das Schweizer Pensionskassenmodell als Vorzeigemodell. Die komplementären Teillösungen sorgen für ein möglichst grosses Mass an Ausgewogenheit. So umfassen das System unterschiedliche Finanzierungssysteme, verschiedene Finanzierungsquellen, differenzierte Leistungsvoraussetzungen und komplementäre Zuständigkeiten. ACKERMANN Walter und LANG Daniel, «Pensionskassen im Spannungsfeld der Interessengruppen – eine einordnende Übersicht für Stiftungsratsmitgliedern», in: BRANDENBERGER Benjamin und HILB Martin, *Pensionskassengovernance – Handbuch zur Führung von Pensionskassen* (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2008), 16.
- ⁶⁴ D.h. insbesondere das Initiativ- und das Referendumsrecht, vgl. Art. 138 ff. BV sowie die diesbezüglichen Erläuterungen im Bereich «Legislative».
- ⁶⁵ Vgl. beispielsweise USLANDER Eric M., «Trust and Corruption», in: GRAF et al. (Hrsg.), *Corruption and the New Economics* (London, Routledge, 2004), 76 ff. sowie PUTNAM Robert D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton, Princeton University Press, 1993) und TREISMAN Daniel, «The causes of corruption: A Cross-National Study», *Journal of Public Economics* 76 (3), 2006, 399–457. Gemäss Schneider et al. kann dieser Zusammenhang jedoch nicht festgestellt werden, wenn das Sample ausgeweitet wird. vgl. SCHNEIDER Gerald, PLÜMPER Thomas, BAUMANN Steffen, «Bringing Putnam to the European Regions. On the Relevance of Social Capital for Economic Growth», *European Urban and Regional Studies* 7(4), 2000: 307–317. Nach Ansicht von Sanchez-Cuenca ist der Zusammenhang zwischen Vertrauen und Korruption komplexer als von Uslander und Putnam aufgezeigt, vgl. SANCHEZ-CUENCA Ignacio, «The Political Support for European Integration», *European Union Politics* 1(2), 2000: 147–171.
- ⁶⁶ Insgesamt wurde die Umfrage in 29 Staaten durchgeführt, von denen fast alle innerhalb Europas liegen. Im internationalen Durchschnitt vertraten 19,2% eine neutrale Position, 42,4% lagen zwischen null und vier und hatten somit kein grosses Vertrauen und 38,3% lagen zwischen sechs und zehn, vertrauten also zunehmend. EUROPEAN SOCIAL SURVEY 2008: *Most people can be trusted or you can't be too careful*,

Tabelle 2: Vertrauen der SchweizerInnen zueinander⁶⁷

Auf einer Skala von 0 bis 10 (man kann nicht vorsichtig genug sein – den meisten kann man vertrauen)	0–4	5	6–10
Schweiz	26,0%	21,3%	52,3%
International	42,4%	19,2%	38,3%
Nach Altersgruppen (Anteil der Vertrauenden)	15–29	30–49	Über 50
	53,8%	60%	49,8%
Nach Bildungsstand (Anteil der Vertrauenden)	Ohne Schulbildung	Mit Grundausbildung	Universitäts- abschliessende mit Titel
	58,2%	38,8%	65,9%

Betrachtet man das Vertrauen innerhalb der Familie, so ergibt sich generell ein höherer Vertrauenswert. Im Vergleich mit Italien, Spanien, Schweden, Finnland und Deutschland schneidet die Schweiz mit einem Wert von 81,4% der Befragten, die der Familie absolut vertrauen, dennoch unter dem internationalen Wert von 86,9% ab. Weiter ist auffällig, dass das Vertrauen mit der Höhe der sozialen Klasse zunimmt.

Tabelle 3: Vertrauen innerhalb der Familie

Absolutes Vertrauen	Italien	Spanien	Schweiz	Finnland	Deutschland	Schweden	Durchschnitt
	86,9%	91,9%	81,4%	91,4%	81,7%	93,9%	86,9%
Absolutes Vertrauen nach Klassen (Schweiz)	Untere Klasse	Arbeiterklasse	Untere Mittelklasse	Obere Mittelklasse	Obere Klasse		
	67,9%	74,5%	78,4%	86,4%	84,6%		

<http://ess.nsd.uib.no/> [besucht am 2. November 2011]. Vergleicht man Schweizerinnen und Schweizer, neigen Frauen stärker dazu zu vertrauen, Männer vertrauen aber dennoch zu einem grösseren Anteil, als sie misstrauisch sind. Hier wurden Daten der zwischen 2005 und 2008 durchgeführten World Values Survey verwendet, die Daten in 57 Staaten erfasst hat, vgl. <http://www.worldvaluessurvey.org/> [besucht am 1. November 2011]. 56,2% der befragten Schweizerinnen geben an, dass den meisten Menschen vertraut werden kann, wohingegen nur 51,2% der Schweizer diese Ansicht vertreten. WORLD VALUES SURVEY, Values Survey Databank 2007 – *Most people can be trusted*.

⁶⁷ Die Daten sämtlicher Tabellen entstammen den im Text erwähnten Quellen.

⁶⁸ Die Frage nach der Angst, Opfer eines Gewaltverbrechens zu werden stellte vier verschiedene Antwortmöglichkeiten bereit. Der erste Wert entspricht dem internationalen, der zweite dem Schweizer Anteil: Fast immer (3,3%/1,0%), manchmal (17,0%/13,4%), selten (34,2%/27,7%), nie (45,5%/57,8%). EUROPEAN SOCIAL SURVEY 2008 – *How often worry about becoming a victim of violent crime*.

Daten betreffend die Wichtigkeit in einer geschützten Umgebung zu leben sowie hinsichtlich der Angst, Opfer eines Gewaltverbrechens zu werden, können den beiden nachfolgenden Tabellen entnommen werden:

Tabelle 4: Wichtigkeit in einer geschützten Umgebung zu leben

	Sehr wichtig	Wichtig	Etwas wichtig	Wenig wichtig	Nicht wichtig	Überhaupt nicht wichtig
Schweiz	25,2%	35,7%	19,3%	9,7%	8,8%	1,2%
international	30,3%	35,8%	18,2%	9,4%	5,2%	1,1%

Tabelle 5: Angst, Opfer eines Gewaltverbrechens zu werden⁶⁸

Häufigkeit	Fast immer	Manchmal	Selten	Nie
Schweiz	1,0%	13,4%	27,7%	57,8%
international	3,3%	17,0%	34,2%	45,5%

Auch die soziale Gesinnung ist ausgeprägt. 29,8% geben an, dass es ihnen sehr entspricht, anderen zu helfen und sich um deren Wohlbefinden zu kümmern, 47,6% geben an, dass es ihnen entspricht, 17,7% dass es ihnen etwas entspricht und 4,0% dass es ihnen sehr wenig entspricht. Eine ablehnende Haltung gegenüber Hilfsakten nehmen nur 0,9% ein.⁶⁹ Diese Ergebnisse weisen im internationalen Vergleich keine signifikanten Unterschiede auf.

Die Frage nach der Wichtigkeit von Gleichbehandlung und Chancengleichheit beantworten 97,2% positiv, was dem internationalen Ergebnis von 96,6% nahe kommt. Knapp 80% der befragten Schweizer geben an, dass ihnen Gleichbehandlung und Chancengleichheit sehr wichtig bzw. wichtig sei.⁷⁰

Die durchschnittliche Wahlbeteiligung an Abstimmungen lag zwischen 2001 und 2009 bei 45,1% und für die Nationalratswahlen 2007 bei 48,3%⁷¹. Dies ist im internationalen Vergleich einer der hintersten Ränge⁷². Bei der Frage nach dem Interesse an Politik geben nur 16,7% an, sehr interessiert zu sein. 41,6% geben an, recht interessiert, 30,7% kaum interessiert und 11,1% überhaupt nicht interessiert zu sein.⁷³

⁶⁹ Die Frage nach der Wichtigkeit anderen zu helfen und sich um deren Wohlbefinden zu kümmern stellte sechs verschiedene Antwortmöglichkeiten bereit. Im internationalen Durchschnitt: entspricht mir sehr (25,1%), entspricht mir (41,6%), entspricht mir etwas (22,7%), entspricht mir sehr wenig (8,1%), entspricht mir nicht (1,9%), entspricht mir gar nicht (0,6%). EUROPEAN SOCIAL SURVEY 2008 – *Important to help people and care for others well-being*.

⁷⁰ Die Frage nach der Wichtigkeit von Gleichbehandlung und Chancengleichheit bot sechs verschiedene Antwortmöglichkeiten, wobei die ersten vier Zustimmung und die letzten zwei Ablehnung repräsentieren. Die Werte von 97,2% bzw. 96,6% setzen sich aus den zustimmenden Werten (ist mir sehr wichtig, ist mir wichtig, ist mir etwas wichtig, ist mir wenig wichtig) zusammen. EUROPEAN SOCIAL SURVEY 2008 – *Important that people are treated equally and have equal opportunities*.

⁷¹ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/01/key.html> [besucht am 28. Februar 2011].

⁷² LUTZ Georg und SELB Peter, «Die nationalen Wahlen in der Schweiz», in: KLÖTI et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006), 442.

⁷³ Im internationalen Durchschnitt der Umfrageergebnisse zeigen sich tendenziell noch schlechtere Werte: 10,2% der Befragten sind sehr interessiert, 35,4% recht interessiert, 34,5% kaum interessiert und 19,9% überhaupt nicht interessiert. Dennoch ist der Nichtwähleranteil in der Schweiz in einem Vergleich mit USA, Italien, Frankreich, Grossbritannien, Österreich und Deutschland der zweithöchste. Nur in Italien liegt dieser mit 57,3% höher als in der Schweiz. EUROPEAN SOCIAL SURVEY 2008 – *How interested in politics*. http://www.bpb.de/themen/02MCR0,0,Wahlbeteiligung%3A_Nichtw%EF4hler_und_Protestw%EF4hler.html [besucht am 28. Februar 2011].

Korruptionsprofil

Einleitung

Korruption ist seit dem Ende der 1980er Jahre – zumindest in den Medien – kein Tabuthema mehr.¹ Seither hat sich das Profil korrupter Phänomene in der Schweiz kaum verändert. Es handelt sich dabei vorwiegend um Fälle von Vettern- und Günstlingswirtschaft, die sich in einer Grauzone abspielen, in der rechtswidrige von (bloss) unmoralischen oder unethischen Einflussnahmen nur schwer unterschieden werden können. Dies führt dazu, dass die gleichen Handlungen von verschiedenen Akteuren unterschiedlich beurteilt werden.² Wie die später folgenden Beispielfälle zeigen, stellt insbesondere die Thematik der Geldwäscherei in der Schweiz ein bedeutendes Problem dar. Dabei sind Schweizer Unternehmen aktiv oder passiv an der Verheimlichung oder Verschleierung von Vermögenswerten illegaler Herkunft beteiligt. Obwohl die wachsende Präsenz ausländischer, vorwiegend italienischer, mafiöser Organisationen als problematisch wahrgenommen wird,³ scheinen Netzwerke, die korrupte Strukturen systematisch verbreiten und schützen in der Schweiz wenig verbreitet.⁴ Die spärliche Forschung im Korruptionsbereich lässt jedoch viele Fragen zum Ausmass, der Art und den Folgen von Korruption offen.⁵

Um das schweizerische Korruptionsprofil in seinen Grundzügen zu erklären, wird nachfolgend das Korruptionsniveau in der Schweiz anhand von verschiedenen Indizes erörtert. Danach werden die wichtigsten Korruptionsproblematiken mit Einbezug der relevanten politischen und gesellschaftlichen Hintergründe diskutiert und mit ausgewählten Fallbeispielen illustriert.

Korruptionsniveau in der Schweiz

In internationalen Vergleichen von Korruptionsniveaus, die vorwiegend in Form von Indizes⁶ publiziert werden, schneidet die Schweiz mehrheitlich sehr gut ab und gilt als Land mit einem auffallend niedrigen Korruptionslevel. So klassiert sich die Schweiz im **Corruption Perceptions Index (CPI)** 2011⁷ von TI auf dem achten Rang der am wenigsten korrupt wahrgenommenen Ländern. Einen Blick auf die Wertungen der vergangenen zehn Jahren zeigt zudem, dass das Korruptionsniveau in diesem Zeitraum als sehr stabil wahrgenommen wurde. Einen ähnlichen Eindruck wird von den **Worldwide Governance Indicators (WGI)**⁸ der Weltbank vermittelt⁹ und der Tatsache, dass in den vergangenen Jahren jeweils lediglich 1–2% der Befragten im **Global Corruption Barometer**¹⁰ von TI angaben, in den letzten 12 Monaten Bestechungsgelder bezahlt zu haben.

- ¹ QUELOZ Nicolas, «La médiation croissante de la corruption», in QUELOZ et al., *Processus de corruption en Suisse*, Vol. 1 (Basel, Genf, München: Helbling und Lichtenhahn, 2000), 59–60.
- ² BORGHI Marco und BALMELLI Tiziano, «Perception des réseaux de connivences, surtout politiques, au Tessin» in QUELOZ et al., *Processus de corruption en Suisse*, Vol. 1 (Basel, Genf, München: Helbling und Lichtenhahn, 2000), 169.
- ³ Vgl. http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/die_mafia_weicht_in_die_schweiz_aus_1.11034768.html [besucht am 4. August 2011].
- ⁴ BOGGIO Yann, CESONI Maria Luisa, SARDI Massimo, «Les processus de corruption en Suisse: analyse des données empiriques récoltées à la lumière de recherches nationales et internationales en sociologie en science politique» in QUELOZ et al., *Processus de corruption en Suisse*, Vol. 1 (Basel, Genf, München: Helbling und Lichtenhahn, 2000), 404.
- ⁵ In der Schweiz wurden in den letzten zehn Jahren keine gross angelegte qualitative oder quantitative Studien zum gesellschaftlichen Phänomen der Korruption veröffentlicht.
- ⁶ Alle Korruptionsindizes – und im speziellen Vergleiche zwischen Ländern – müssen mit Vorsicht interpretiert werden, da vor allem die Indizes, wie der Corruption Perceptions Index (CPI) auf der Wahrnehmung von Korruption basieren. Die Wahrnehmung wird nebst dem eigentlichen Korruptionsniveau auch von soziokulturellen Hintergründen wie der Sensibilität für Fairness und vorgefertigten Erwartungen beeinflusst. (TREISMAN Daniel, «What Have we learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-national Empirical Research?», *Annual Review of Political Science* 10, 2007, 212/215).
- ⁷ <http://cpi.transparency.org/cpi2011/> [besucht am 8. Dezember 2011].
- ⁸ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> [besucht am 5. April 2011].
- ⁹ Weiterführende Informationen unter: http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp [besucht am 20. April 2011] und im «Country Data Report for Switzerland, 1996–2009»: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c39.pdf> [besucht am 20. April 2011].
- ¹⁰ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/ [besucht am 7. November 2011].

Tabelle 6: Corruption Perceptions Index

Jahr	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Rang	12	8	7	7	7	7	5	5	8	8
Wertung*	8.5	8.8	9.1	9.1	9.1	9.0	9.0	9.0	8.7	8.8
N° Länder	102	133	145	159	163	180	180	180	178	182

* Der Index basiert auf einer Skala von 1 bis 10, wobei 10 die Wertung für ein Land frei von Korruption darstellt.

Im Gegensatz zu den stabilen Werten der Indizes erwarten beispielsweise die im Global Corruption Barometer befragten Personen eher, dass das Korruptionsniveau in der Schweiz steigen wird.

Tabelle 7: Einschätzung der Befragten zur vergangenen und zukünftigen Entwicklung der Korruption in der Schweiz (Global Corruption Barometer)

	steigend	stabil	fallend	Weiss nicht/ keine Antwort
(2010) im Laufe der <i>letzten</i> drei Jahre	53%	41%	6%	–
(2007) im Laufe der <i>nächsten</i> drei Jahre	43%	50%	7%	–
(2005) im Laufe der <i>nächsten</i> drei Jahre	47%	38%	11%	4%
(2005) im Laufe der <i>letzten</i> drei Jahre	50%	36%	8%	7%
(2004) im Laufe der <i>nächsten</i> drei Jahre	51%	35%	12%	2%
(2003) im Laufe der <i>nächsten</i> drei Jahre	47%	33%	14%	5%

Die Wahrnehmung, dass Korruption wenig verbreitet sei, kann zumindest teilweise mit den guten sozioökonomischen Verhältnissen¹¹ erklärt werden, welche zur hohen Qualität öffentlicher Dienstleistungen, der ausgewogenen Verteilung öffentlicher Ämter sowie einem weitgehend diskriminierungslosen Zugang zum Service Public beitragen. Die vergleichsweise hohen Löhne, die vielfältigen Sozialleistungen und der gute Arbeitnehmerschutz im öffentlichen Sektor wirken dabei für die Arbeitnehmer als Anreiz, die Anstellung nicht durch korruptes Verhalten zu riskieren.¹² Die Angestellten im öffentlichen Sektor werden zudem als ehrlich und loyal beschrieben und gelten als weitgehend effizient. Diese Integrität und Effizienz sind eine wichtige Grundlage dafür, dass sich *petty corruption*¹³ in der Schweiz nicht als Alltagsphänomen etabliert und verbreitet.¹⁴

Statistiken zu Verurteilungen auf Grund von Korruptionsdelikten schwanken denn auch zwischen zehn und zwanzig Fällen jährlich, was die Einschätzung, dass in der Schweiz Korruption – zumindest im klassischen Sinne – wenig verbreitet ist, bestätigt. Es ist jedoch unklar, wie hoch die Anzahl der Vergehen ist, die nie ans Licht kommen.

¹¹ Viele wissenschaftliche Analysen kommen zum Schluss, dass das BIP pro Kopf eines Landes und dessen Korruptionslevel negativ zusammenhängen. Die Kausalität geht dabei in beide Richtungen. Siehe z.B. SVENSSON, 2005: 26–30.

¹² BOGGIO, CESONI, SARDI 2000, 413.

¹³ Die Weltbank definiert *petty corruption* als Korruption, die kleine Geldbeträge an niederrangige Amtsträger betrifft.

¹⁴ BOGGIO, CESONI, SARDI, 2000, 406.

Tabelle 8: Verurteilungen von Erwachsenen für ein Verbrechen oder Vergehen* des Strafgesetzbuches (StGB)**15

Jahr		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008**	2009**
Total	Bestechung	3	12	6	14	12	10	16	10	11
322 ^{ter}	Bestechung schweizerischer Amtsträger	2	7	4	7	11	9	12	9	5
322 ^{quater}	Sich bestechen lassen	0	4	0	1	1	1	3	1	5
322 ^{quinqies}	Vorteilsgewährung	0	1	1	0	0	0	0	0	0
322 ^{sexies}	Vorteilsannahme	0	0	1	6	0	1	1	0	1
322 ^{septies}	Bestechung fremder Amtsträger	1	0	0	0	0	0	0	0	1

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

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

Im Bezug auf Korruption in spezifischen Sektoren geht aus dem **Global Corruption Barometer (GCB)**¹⁶ von TI hervor, dass in der Schweiz seit dem Jahr 2004 der Privatsektor, die politischen Parteien und die Medien als die von Korruption am stärksten betroffenen Bereiche wahrgenommen werden.

Tabelle 9: Durchschnittliche Einschätzung des Korruptionsniveaus in verschiedenen Sektoren und Behörden (GCB)

	Politische Parteien	Parlament/Legislative	Justizsystem/Judikative	Polizei	Unternehmen/Privatsektor	Steuerbehörde	Zoll	Medien	Medizinische Dienstleistungen	Bildungssystem	Registrierungs- und Bewilligungsbehörden	Service Public	Armee	Nichtregierungsorganisationen	Religiöse Institutionen
2010	2.9*	2.6	2.3	2.1	3.3	-	-	3.0	-	1.8	-	2.6	2.2	2.2	2.5
2009	2.9	2.6	2.2	**	3.2	-	-	3.1	-	-	-	2.5	-	-	-
2007	2.8	2.5	2.2	2.2	3.0	2.4	-	2.9	2.2	1.9	2.2	-	2.2	2.3	2.4
2006	3.0	2.6	2.3	2.2	2.9	2.5	-	2.9	2.2	1.9	2.0	2.2	2.4	2.4	2.5
2005	3.2	2.7	2.3	2.2	2.9	2.5	2.1	2.9	2.3	1.9	2.0	2.3	2.3	2.3	2.3
2004	3.2	2.8	2.3	2.3	3.0	2.7	2.3	3.1	2.3	2.1	2.1	2.3	2.4	2.4	2.3

¹⁵ Bundesamt für Statistik: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/19/22/lexi.Document.21954.xls> [besucht am 5. April 2011].

¹⁶ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb [besucht am 7. August 2011].

¹⁷ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi [besucht am 5. April 2011].

¹⁸ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Bribe Payers Index 2011*, (Berlin: Transparency International, 2011) 5: <http://bpi.transparency.org/> [besucht am 2. November 2011].

* Die genaue Frage lautete: «In welchem Ausmass sind in Ihrem Land Ihrer Meinung nach die folgenden Institutionen von Korruption betroffen?» (1: überhaupt nicht korrupt, 5: extrem korrupt).

** «-» bedeutet, dass keine Werte in dieser Rubrik im betreffenden Jahr publiziert wurden.

Die Bereitschaft nationaler Unternehmen im Ausland Bestechungsgelder einzusetzen, wird vom **Bribe Payers Index (BPI)**¹⁷ von TI eruiert. Im BPI aus dem Jahre 2011¹⁸ gelten die Schweizer Exportfirmen mit einer Wertung von 8.8 Punkten zusammen mit den Niederlanden als die am wenigsten aktiv korrupten Unter-

nehmen. Die Differenz von 8.8 zu 10 in der Skala zeigt jedoch, dass auch Schweizer Unternehmen bereit sind im Ausland Bestechungsgelder zu zahlen.

Tabelle 10: Übersicht der BPI Werte der Schweiz

Jahr	1999	2002	2006	2008	2011
Rang	5	2	1	3	1
Wert*	7.7	8.4	7.8	8.7	8.8
N° Länder**	19	21	30	22	22

* Die Werte gehen von 0 bis 10; Je höher der Wert eines Landes ist, desto kleiner ist die Wahrscheinlichkeit, dass Firmen aus dem betreffenden Land im Ausland Bestechungsgelder bezahlen.

** Der BPI untersucht nur die wichtigsten Exportländer.

Korruptionsproblematiken in der Schweiz

Wahrnehmung des Korruptionsphänomens in der Schweiz

Die Informationen in den folgenden zwei Abschnitten stammen – falls nicht anders angegeben – aus einer Studie,¹⁹ die in den Kantonen Wallis, Tessin und Genf durchgeführt und im Jahre 2000 veröffentlicht wurde. Leider gibt es keine aktuellere Analyse, die Korruption als soziales Phänomen empirisch untersucht. Die Studie, in der sowohl Personen aus dem öffentlichen Sektor sowie aus der Privatwirtschaft befragt wurden, hat aufgezeigt, dass Korruption nicht mit einer einheitlichen Definition assoziiert wird.²⁰ Zudem variiert die Definition von Kanton zu Kanton, was die Autoren der Studie mit den wirtschaftlichen und kulturellen Differenzen zwischen den Kantonen begründen, die unterschiedliche Erfahrungen mit Korruption nach sich ziehen. Es bestehen denn auch grosse Unsicherheiten im Bezug darauf, ob eine bestimmte Einflussnahme als illegal, unethisch oder als im konkreten Kontext üblich und damit nicht als verwerflich eingestuft wird. Dies ist deshalb besonders gravierend, weil sich die meisten Korruptionsfälle in einem Graubereich zwischen Legalität und Illegalität abspielen. Die befragten Angestellten des öffentlichen Sektors würden darum die Vermittlung einer klaren und praktisch anwendbaren Definition von Korruption begrüßen und sind der Ansicht, dass dies zur Verhinderung von Korruption beitragen würde. In diesem Zusammenhang wurden kompetente Kontrollinstanzen und möglichst geringe Ermessensspielräume zusätzlich als hilfreich erachtet.²¹ Auch über die genauen Risiken und Folgen von Korruption herrschen keine klaren Vorstellungen. Die meisten Befragten nehmen Korruption nicht als generelles, systematisches Problem, das sich als (funktionale) Antwort auf Missstände im öffentlichen Sektor entwickelt hat, wahr, sondern als Einzelfälle, die isoliert vorkommen und in erster Linie dem Verfolgen von persönlichen Interessen dient. Die Funktion und Legitimität der öffentlichen Institutionen wird dadurch jedoch nicht in Frage gestellt.

Die erwähnten Unklarheiten und die oberflächliche Wahrnehmung von Korruption tragen dazu bei, dass Korruption im allgemeinen Bewusstsein der Schweizer

¹⁹ BOGGIO, CESONI, SARDI, 2000, 397–415.

²⁰ CESONI Maria Luisa, «Perception de la corruption: analyse des entretiens d'orientation dans les trois cantons» in: QUELOZ et al., *Processus de corruption en Suisse*, Vol. 1 (Basel, Genf, München: Helbling und Lichtenhahn, 2000), 105 ff.

²¹ Diese Ansicht wird von der Wissenschaft geteilt. Siehe z.B. JAIN K. Arvind, «Corruption: A Review», *Journal of Economic Surveys*, Vol. 15, N° 1, 2001, 77 ff.

- ²² INTERDEPARTEMENTALE ARBEITSGRUPPE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG, *Bericht der IDAG Korruptionsbekämpfung – eine Bestandsaufnahme der nationalen und internationalen Aktivitäten in der Korruptionsbekämpfung* (Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft, 2011), 3–4. (<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/22790.pdf>, [besucht am 10. August 2011])
- ²³ BERICHT IDAG KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG, 2011: 3.
- ²⁴ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Global Corruption Barometer 2010*, (Berlin: Transparency International, 2010) 47: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb [besucht am 7. August 2011].
- ²⁵ Vgl. dazu die ausführlichen Erläuterungen von LINDER, 2005: 139 ff.
- ²⁶ Vgl. etwa die Metaanalyse von SERRA Danila, «Empirical determinants of corruption: A sensitivity Analysis», *Public Choice* 126(1/2):225–256 oder den Artikel von TREISMAN Daniel, «The causes of corruption: A Cross-National Study», *Journal of Public Economics* 76 (3), 399–457. Unklar ist ebenfalls, welcher Zusammenhang zwischen dem System der direkten Demokratie und korrupten Praktiken besteht. In den achtziger Jahren gab es eine wissenschaftliche Analyse, welche den Einfluss von Verbänden auf politische Entscheide – u.a. auf den Ausgang von Volksabstimmungen – untersuchte, vgl. SCHNEIDER Friedrich, *Der Einfluss von Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik* (Bern: Haupt, 1985). In der jüngeren Vergangenheit gab es jedoch keine vergleichbaren, systematischen Studien zu diesem Thema.
- ²⁷ BOGGIO, CESONI, SARDI, 2000: 414.
- ²⁸ Quellen zu diesem Fall: *Tagesanzeiger*, 27. April 2010: http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/How-to-become-a-millionaire-nach-Zuercher-Art-/story/29043370?dossier_id=618, *Tagesanzeiger* (CH), 14. April 2011: http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/konjunktur/HedgefondsDebakel-bei-der-BVK-Ursula-Gut-verpasste-den-Ausstieg-/story/20948495?dossier_id=618, *Tagesanzeiger* (CH), 26. April 2011: http://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/stadt/Koennen-die-Richter-in-der-BVKAffaere-ohne-Groll-urteilen-/story/21952417?dossier_id=618, *Berner Zeitung*, 25. Juni 2011: <http://www.bernerzeitung.ch/wirtschaft/geld/BVKSskandal-Die-Verantwortlichen-sollen-zahlen-/story/12132225>, *NZZ Online* 22. Juni 2010: http://www.nzz.ch/nachrichten/zuerich/staatsanwalt_sichert_in_der_bvk-affaere_weitere_dokumente_1.6201941.html [alle besucht am 9. August 2011].
- ²⁹ Unter Retrozession versteht man eine Kommission oder Rückerstattung, z.B. als Entgelt von Vertriebsstellen für den Vertrieb oder das Halten von Finanz- und Versicherungsprodukten (Vertrieb von Fonds an Dritte, Vermittlung von Brokergeschäften usw.) <http://www.banken-test.ch/de/lexikon/retrozession.htm> [besucht am 9. August 2011].
- ³⁰ Das ganze Ausmass des Falles ist noch nicht im Detail bekannt. Es kann jedoch mit Sicherheit gesagt werden, dass beim Investitionsprozess der Pensionskassengelder korrupte Praktiken im Spiel waren. Gegenwärtig untersucht eine parlamentarische Untersuchungskommission des Zürcher Kantonsrats, weshalb sich der Anlagechef während Jahren unbemerkt bereichern konnte.

Bevölkerung oft nicht als ernsthaftes Problem präsent ist.²² Es ist jedoch in den vergangenen Jahren zu erkennen, dass die Wachsamkeit und Sensibilisierung auf Korruptionsproblematiken, auch als Reaktion auf internationalen Druck, besonders in den Behörden, zugenommen hat.²³ Dies führte zu Verbesserungen in zahlreichen Bereichen, die im Kapitel «Anti-Korruptionsmassnahmen und Akteure» behandelt werden. Nichtsdestotrotz bezeichneten 54% der Befragten im *Global Corruption Barometer (GCB) 2010*²⁴ die Anti-Korruptionsmassnahmen des Bundes als ineffizient.

Föderalismus, Milizsystem und Verflechtung von Politik und Wirtschaft

Die Schweiz verfügt über ein föderalistisches System, bei dem viele wichtige politische Entscheide dezentral gefällt werden.²⁵ Ob derartige politische Systeme Korruption begünstigen oder hemmen, ist in der Literatur umstritten.²⁶ Das in der Schweiz praktizierte System bringt es mit sich, dass viele kleine Entitäten über politische Macht und Ressourcen verfügen und politische Entscheidungen treffen. Auf Gemeinde- und Kantonebene sind enge und persönliche Verflechtungen zwischen Politikern, Amtsträgern und in der Privatwirtschaft tätigen Personen keine Seltenheit, was zu einer Art «Dorfmentalität» führt. Anders ausgedrückt: «Jeder kennt jeden».²⁷ Einerseits können diese Verbindungen 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 jedoch die Vertrautheit des erwähnten Personenkreises die allgemeine Wachsamkeit gegenüber Korruption und Vetternwirtschaft vermindern, was die Institutionalisierung von diffusen, unethischen oder sogar unrechtmässigen Einflussnahmen begünstigt. Dieses Risiko besteht insbesondere in Kantonen oder Gemeinden, die über längere Zeit von derselben Partei und denselben Politikern dominiert werden.

Ein konkreter Fall, der die Problematik des sogenannten Filzes und die Schwierigkeit, Schenkungen von Bestechungen zu unterscheiden, illustriert, stellt das seit 2010 laufende Verfahren rund um die Anlagen der Beamtenversicherungskasse (BVK) des Kantons Zürich dar.²⁸ Die Hauptanklage im Fall BVK betrifft den ehemaligen BVK-Anlagechef, der zugegeben hat, Golf-Gutscheine, Gratisferien, Geldzahlungen und Gratisbordellbesuche entgegengenommen zu haben – er sieht diese jedoch als Schenkungen. Die genannten Vorteile wurden von verschiedenen Unternehmen gewährt, die damit beauftragt waren, Geld der BVK zu investieren. Diese Unternehmen haben mit riskanten oder schlecht geprüften Investitionen der BVK Verluste von weit über einer halben Milliarde Schweizerfranken erwirtschaftet. Brisant ist dabei, dass der Anlagechef mit verschiedenen Mitarbeitern dieser Unternehmen befreundet war. Ausserdem wurde eine dieser Unternehmungen (welche mit der Investition von CHF 2.3 Mrd. beauftragt war) von ehemaligen Mitarbeitern der Kontrollstelle für die Investitionen der BVK geführt. Dasselbe Unternehmen wird zudem der Zahlung von Retrozessionen²⁹ beschuldigt.³⁰

Ein weiteres Merkmal des Föderalismus ist das Zweikammersystem³¹, wobei in der Schweiz der Ständerat nach dem föderalistischen Prinzip «jeder Gliedstaat gleiches Stimmengewicht» und nicht nach dem demokratischen Prinzip «eine Person eine Stimme» zusammengesetzt ist. «Dem einzelnen Stimmbürger aus einem kleinen Gliedstaat kommt damit ein höheres Stimmengewicht zu als demjenigen eines bevölkerungsreichen Gliedstaats».³² Im Vergleich zu anderen föderalen Systemen ist dieses Ungleichgewicht zwischen den einzelnen Gliedstaaten, d.h. den grossen und den kleinen Kantonen, in der Schweiz besonders ausgeprägt.³³ Diese Ausgangslage hat zur Folge, dass gut organisierte Interessengruppen wie z.B. Wirtschaftsverbände die Stimme eines Ständerates für sich gewinnen können, der im Extremfall 33 Mal weniger Stimmbürger repräsentiert, als sein Kollege aus dem bevölkerungsreichsten Kanton, der jedoch gleich viel Entscheidungsmacht inne hat.

Das in der Schweiz praktizierte Milizsystem, d.h. «(...) die freiwillige, nebenberufliche und ehrenamtliche Übernahme von öffentlichen Aufgaben und Ämtern»³⁴, birgt im Hinblick auf Korruption sowohl präventive als auch fördernde Anreize. Da viele Politiker neben ihrem politischen Mandat einer regulären Berufstätigkeit nachgehen, sind sie nicht völlig von den Einkünften bzw. Entschädigungen dieser Mandate abhängig. Ihr Wohlstand ist nicht ausschliesslich an eine Wiederwahl gebunden, was die Anreize vermindert korrupt zu handeln 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.³⁵ Im Gegensatz dazu besteht die Gefahr von Konflikten zwischen den privaten, den beruflichen und den politischen Interessen. Die Prämisse, dass jeder öffentliche Amtsträger in seiner Funktion seine Entscheidungen einzig und allein im Interesse seiner Wählerschaft trifft, ist realitätsfremd und kann in diesem System keineswegs garantiert werden.³⁶ Im Bezug auf Korruption ist dies problematisch, weil persönliche Beziehungen als wichtiger Faktor bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gelten oder aber weil bei der Gesetzgebung private Interessen mitspielen können.³⁷ Die berufliche Doppelbelastung und die mangelnde Professionalisierung führen zusätzlich zu einem steigenden Einfluss technischer Experten auf politische Entscheidungsprozesse. Ihre beratende Funktion beinhaltet oft einen sehr grossen Ermessensspielraum. Diese Situation birgt das Risiko, dass neben wissenschaftlichen Kriterien auch private Interessen in die vorgebrachten Lösungsvorschläge einfließen. Diese verdeckten Privatinteressen können von den Politikern aufgrund der oft oberflächlichen Kenntnisse technischer Details nur schwer nachvollzogen werden.

Eine weitere Problematik stellt die **Politikfinanzierung** dar, da diese auf Bundesebene nicht reguliert und auf Kantonsebene nur in den Kantonen Tessin und Genf minimal geregelt ist.³⁸ Dies hat zur Folge, dass die Öffentlichkeit über Finanzflüsse im Bereich der Politikfinanzierung nicht informiert ist. Ausführliche Informationen zu diesem Thema sind im Bereich «Politische Parteien» festgehalten.³⁹

³¹ «Nach dem Vorbild der Verfassung der USA wurde mit der Gründung des Schweizerischen Bundesstaats 1848 das Zweikammersystem eingeführt. Der Nationalrat repräsentiert die Gesamtbevölkerung, der Ständerat die Gliedstaaten, die Kantone. Beide Räte sind einander gleichgestellt.» (<http://www.parlament.ch/d/wissen/parlamentswoerterbuch/seiten/zweikammersystem.aspx>, besucht am [7. November 2011]).

³² LINDER 2005: 184.

³³ «Die am vorteilhaftesten repräsentierten 10% der Schweizer Bevölkerung (Bürger und Bürgerinnen der kleinsten Kantone) sind im Ständerat mit 38.9% der Sitze vertreten». In anderen Staaten sieht dieser Übervertretungsprozentsatz in der Gliedstaatenkammer wie folgt aus: USA 39.5%, Australien 30.4%, Deutschland 31.5%, Kanada 31.2% und Österreich 12.8% (vgl. LINDER 2005, 184 mit Verweis auf LIJPHART). Vgl. LINDER 2005: 73.

³⁴ LINDER 2005: 73.

³⁵ Auf nationaler Ebene wird die Idee des Milizparlaments von Politologen bloss noch als „Fiktion“ bezeichnet, die längst nicht mehr der Realität entspreche. Vgl. LINDER, 2005: 204

³⁶ LINDER, 2005: 76. Dies ist jedoch nicht ausschliesslich ein Problem des Milizsystems, sondern kann auch in anderen Systemen nicht gewährleistet werden.

³⁷ Die Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit des National- und Ständerates sind beispielsweise bereits verschiedentlich beschuldigt worden, Interessen der Pharmaindustrie, Ärzteschaft, Krankenkassen usw. zu vertreten, anstatt derjenigen der Bevölkerung. In den jeweiligen Gremien pflegen 11 von 26 bzw. 9 von 13 Mitgliedern der Kommissionen aktive Verbindungen zu Interessengruppen des Gesundheitssektors. (SF TV (CH), 21. Juni 2011: http://www.entscheidung11.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2011/06/21/Hintergrund/Parlamentarier-als-Lobbyisten-wen-verreten-unsere-Politiker-wirklich?WT.z_rss=schweiz [besucht am 10. August 2011]).

³⁸ GEISER Jean-Christophe, *Financement des partis politiques et des campagnes électorales, Rapport de droit comparé* (Bern, Office fédéral de la justice, 2011), 4–5.

³⁹ Nicht nur geheim gehaltene, sondern auch öffentlich bekannte Spenden können jedoch aufgrund der nichtregulierten Politikfinanzierung in der Schweiz zu Konflikten führen. So unterstützte im Jahr 2011 die halbstaatliche Telekommunikationsfirma Swisscom einen Parteianlass der Jungen Christlichen Volkspartei (JCVP). Dabei stellt sich die Frage, ob ein teilstaatliches Unternehmen Parteien überhaupt finanziell unterstützen darf.

Finanzplatz Schweiz⁴⁰

Der Finanzplatz Schweiz ist für die nationale Wirtschaft von enormer Bedeutung und nimmt gleichzeitig international eine wichtige Stellung ein. Mitunter werden ein Drittel aller weltweit grenzüberschreitend angelegten Privatvermögen in der Schweiz verwaltet. Eine Besonderheit des Schweizer Finanzplatzes stellt das Bankgeheimnis⁴¹ dar. Diesem ist zuzuschreiben, dass in der Schweiz ansässige Unternehmen oft wegen Geldwäscherei und der Entgegennahme von Geldern aus diktatorischen Regimes, sogenannten Potentatengeldern, in Verruf geraten sind. Geldwäscherei und die Entgegennahme von Potentatengeldern stellen zwar für sich genommen keine Korruptionsdelikte dar, sind jedoch stark mit solchen verbunden, weil das involvierte Geld oft im Zusammenhang mit korrupten Praktiken erwirtschaftet oder eingesetzt wird.

Geldwäscherei ist in der Schweiz gesetzlich verboten. Die Artikel 305^{bis} und 305^{ter} des schweizerischen Strafgesetzbuches regeln unter anderem, dass alle im Finanzsektor tätigen Personen einer Sorgfaltspflicht unterstellt sind, die eine genaue Identifikation der Kunden vorschreibt. Zudem sind die Institutionen verpflichtet, einen begründeten Verdacht auf Geldwäscherei der Meldestelle für Geldwäscherei zu melden. Wie die folgenden Beispiele aufzeigen, wird trotz dieser Vorkehrungen in der Schweiz noch immer Geld gewaschen, wobei dies sowohl von Schweizer Unternehmen und Finanzintermediären als auch von ausländischen Unternehmen praktiziert wird.

⁴⁰ Die Informationen dieses Kapitels stammen aus der Broschüre «Finanzplatz Schweiz»: TRANSPARENCY INTERNATIONAL SCHWEIZ, *Finanzplatz Schweiz*, (Bern: Transparency International Schweiz, 2009). Auf die Broschüre kann unter www.transparency.ch/finanzplatz zugegriffen werden.

⁴¹ Die offiziellen Informationen zum Bankgeheimnis können auf folgender Website konsultiert werden: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00607/00621/index.html?lang=de> [besucht am 3. November 2011].

⁴² *NZZ Online*, 15. Mai 2007: <http://www.nzz.ch/2007/05/14/il/newzzF1P168FK-12.html> [besucht am 18. Juli 2011].

⁴³ *Swissinfo*, 10. Juli 2008: http://www.swissinfo.ch/eng/business/BAE_corruption_probe_widens.html?cid=6792518 [besucht am 10. Mai 2011].

⁴⁴ TRANSPARENCY INTERNATIONAL SCHWEIZ, *Geschäftsbericht 2007*, (Bern: Transparency International Schweiz, 2007) 16.

⁴⁵ *NZZ Online*, 28. Oktober 2008: http://www.nzz.ch/nachrichten/wirtschaft/aktuell/verdaechtige_alstom-transaktionen_unter_der_lupe_1.1181925.html [besucht am 19. Juli 2011].

⁴⁶ *FCPA Blog (US)*, 25. August 2008: <http://www.fcpcbog.com/blog/2008/8/25/swiss-police-raid-alstom.html> [besucht am 19. Juli 2011].

⁴⁷ *Der Bund*, 11. April 2011: <http://www.derbund.ch/wirtschaft/konjunktur/Fall-Holenweger-loeste-in-Brasilien-einen-Bestechungsskandal-aus-/story/30229859> [besucht am 19. Juli 2011].

Im Jahr 2007 hat die Schweizer Bundesanwaltschaft eine Untersuchung der Geldwäschereivorwürfe in Verbindung mit dem britischen Unternehmen **BAE Systems** angeordnet. Dieses wurde beschuldigt, Geld, das sie als Bestechungsgeld zum Zuschlag eines saudiarabischen Rüstungsauftrages benötigte, teilweise in der Schweiz gewaschen zu haben.⁴² Im Jahr 2008 wurden die Ermittlungen durch die Einleitung von drei weiteren Strafverfahren ausgeweitet.⁴³

Weiter waren zahlreiche Schweizer Unternehmen in den Skandal um das UN-Programm «Oil for Food» verwickelt, in dessen Rahmen das irakische Regime unter Saddam Hussein Gelder in der Höhe von CHF 1,8 Milliarden entwendet haben soll. Die 36 in der Schweiz eingeleiteten Verfahren wurden zum Teil mit einer Einstellungsverfügung der Bundesanwaltschaft oder einer Verurteilung beendet. Insgesamt konnten dadurch CHF 17 Millionen eingezogen werden, was im internationalen Vergleich ein gutes Ergebnis darstellt.⁴⁴

Eine weitere Untersuchung, die 2004 aufgenommen wurde und 2011 zum Abschluss kam, betrifft im Kern die Schweizer Filiale Alstom Prom des französischen Unternehmens **Alstom SA**.⁴⁵ Der Leiter von Alstom Prom sass 2008 für 50 Tage in Untersuchungshaft und Hausdurchsuchungen⁴⁶ wurden durchgeführt.⁴⁷ Alstom SA werden weltweit Bestechungszahlungen und Geldwäscherei in der Höhe von über USD 100 Millionen vorgeworfen – in diesem Zusammenhang stehende Untersuchungen werden u.a. in Frankreich, Grossbritannien, Polen und Australien ge-

führt. Die Bundesanwaltschaft hat gegen die Alstom Network Schweiz AG (ehemals Alstom Prom AG) einen Strafbefehl wegen Widerhandlung gegen Art. 102 Abs. 2 StGB (Verantwortlichkeit des Unternehmens – Strafbarkeit) in Verbindung mit Art. 322^{septies} StGB (Bestechung fremder Amtsträger) erlassen und die Alstom Network Schweiz AG zu einer Busse von CHF 2,5 Millionen und zu einer Ersatzforderung von CHF 36,4 Millionen verurteilt.⁴⁸

Im Frühjahr 2011 hat der Fall PostFinance für Aufregung gesorgt. Das Finanzunternehmen der Schweizerischen Post wurde als erstes Unternehmen unter Anwendung des Artikels 102 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs⁴⁹ – nämlich der Verantwortlichkeit eines Unternehmens – wegen Geldwäscherei zu einer Busse in der Höhe von CHF 250'000 verurteilt. Sowohl der Staatsanwaltschaft als auch die PostFinance haben erklärt, das erstinstanzliche Urteil anzufechten.⁵⁰

Die zweite Problematik im Zusammenhang mit Korruption und dem Finanzplatz Schweiz stellen die sogenannten Potentatengelder dar. Als solche werden Vermögenswerte bezeichnet, die von politisch exponierten Personen (PEPs)⁵¹ unrechtmässig erworben und auf internationalen Finanzplätzen angelegt werden.⁵² Bezüglich solcher Gelder verfügt die Schweiz über eine ausführliche Gesetzgebung basierend auf folgenden fünf Pfeilern: Korruptionsprävention, Identifikation, Blockierung, Rechtshilfe und Restitution.

Dem Gesetz nach müssen verdächtige Vermögen von PEPs identifiziert, gemeldet und blockiert werden. Um die Gelder an ihre rechtmässigen Inhaber, meist die Herkunftsländer der betroffenen PEPs, zurückzugeben (Restitution), muss in jenem Land mittels eines Gerichtsverfahrens festgestellt werden, dass die Gelder unrechtmässig erworben worden sind. Bei diesem Prozess leistet die Schweiz aktiv Rechtshilfe. Ist die illegale Natur der Gelder unbestritten, besteht die Möglichkeit, die Gelder ohne rechtskräftigen und vollstreckbaren Einziehungsentscheid des betroffenen Staates zurückzugeben.⁵³ Zudem trat im Jahr 2011 ein zusätzliches Bundesgesetz zur Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG, umgangssprachlich «Lex Duvalier») in Kraft.⁵⁴

Obwohl die Schweizer Gesetzgebung in verschiedenen Punkten fortschrittlich ist, weist sie dennoch gravierende Mängel auf und die Umsetzung scheint nicht unproblematisch zu sein.⁵⁵

Im Frühjahr 2011 erregte im Zusammenhang mit den Aufständen im arabischen Raum und den Auseinandersetzungen nach der Präsidentschaftswahl 2011 in der Elfenbeinküste die rasche Einfrierung der Vermögen des tunesischen Ex-Präsidenten Ben Ali, des libyschen Ex-Staatschefs Ghadhafi, des ägyptischen Ex-Machthabers Mubarak und des ivoirischen Ex-Präsidenten Gbagbo (sowie der Vermögen des persönlichen Umfelds dieser Personen) Aufmerksamkeit.⁵⁶ Es wurden aber auch Stimmen laut, die den Zeitpunkt der Einfrierungen oder die internationale Zusammenarbeit bei diesen Entscheidungen kritisieren. In diesem

⁴⁸ <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=de&msg-id=42300> [besucht am 12. Dezember 2011].

⁴⁹ Art. 102 des Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937 (Stand am 1. Januar 2011), SR 311.0: «Wird in einem Unternehmen in Ausübung geschäftlicher Verrichtung im Rahmen des Unternehmenszwecks ein Verbrechen oder Vergehen begangen und kann diese Tat wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens keiner bestimmten natürlichen Person zugerechnet werden, so wird das Verbrechen oder Vergehen dem Unternehmen zugerechnet. In diesem Fall wird das Unternehmen mit Busse bis zu 5 Millionen Franken bestraft. (...)».

⁵⁰ *Handelszeitung*, 11. April 2011: <http://www.handelszeitung.ch/unternehmen/geldwaescherei-urteil-postfinance-kuendigt-berufung> [besucht am 19. Juli 2011].

⁵¹ Als solche gelten Staats- und Regierungschefs, Minister, Parlamentarier und gewisse hohe Beamte sowie ihre vertraute Entourage.

⁵² <http://www.transparency.ch/finanzplatz/> [besucht am 7. August 2011].

⁵³ <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/finec/intcr/poexp.html> [besucht am 2. November 2011].

⁵⁴ Siehe auch die Informationen im Kapitel «Antikorruptionsmassnahmen und -akteure».

⁵⁵ Mehr dazu unter: <http://www.evb.ch/p19040.html> [besucht am 25. Oktober 2011].

⁵⁶ Siehe NZZ Online, 10. Mai 2011: http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/viel_aufmerksamkeit_fuer_die_schweizer_potentaten-politik_1.10527222.html [besucht am 7. August 2011] sowie NZZ Online, 16. Mai 2011: http://www.nzz.ch/nachrichten/wirtschaft/aktuell/potentatengelder_im_visier_1.10603089.html [besucht am 7. August 2011].

Zusammenhang hat die FINMA Untersuchungen eingeleitet und im November 2011 bekanntgegeben, dass sie gegen vier Schweizer Banken ein Verfahren im Zusammenhang mit der Annahme von Potentatengeldern eingeleitet hat. Den namentlich nicht genannten Finanzinstituten werden «mutmasslich gewichtige Verfehlungen» gegen die Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes vorgeworfen.⁵⁷

⁵⁷ Siehe NZZ Online vom 10. November 2011, http://www.nzz.ch/nachrichten/wirtschaft/aktuell/finma_verfahren_potentatengelder_1.13278946.html [besucht am 11. November 2011] sowie die kritischen Bemerkungen des Geldwäscherei-Experten Mark Pieth zum Verhalten der FINMA und der Schweizer Banken im Umgang mit Potentatengeldern, Der Bund online vom 11. November 2011, <http://www.derbund.ch/wirtschaft/geld/Es-gibt-keine-Ausreden-/story/14200812> [besucht am 11. November 2011].

Antikorruptionsmassnahmen und -akteure

Einleitung

Die Schweiz hat verschiedene Massnahmen getroffen, um Korruption einzudämmen und zu bekämpfen. Dabei handelt es sich sowohl um gesetzgeberische Massnahmen als auch um internationale Abkommen und sektorenabhängige Regelungen. Neben den antikorrupsionsrelevanten Massnahmen gibt es in der Schweiz verschiedene Akteure, welche die Korruptionsbekämpfung zu ihrem Zuständigkeitsbereich zählen. Im Folgenden wird eine Übersicht über die wichtigsten in der Schweiz bestehenden Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung und die in diesem Bereich aktiven Akteure erstellt, die es dem Leser ermöglichen soll, sich rasch einen Überblick über den derzeitigen status quo auf diesem Gebiet zu verschaffen. In der Analyse der einzelnen Bereiche wird zudem gelegentlich auf dieses Unterkapitel verwiesen werden, damit man sich dort jeweils auf die Kernaussagen beschränken kann. Einen Anspruch auf absolute Vollständigkeit erhebt dieses Kapitel nicht, es soll vielmehr einen Einblick geben in die verschiedenen Bereiche der für die Antikorruptionsarbeit relevanten Massnahmen und Akteure.

An dieser Stelle kann im Sinne einer Vorbemerkung weiter festgehalten werden, dass die Schweiz über keine eigenständige Antikorruptionsbehörde verfügt. Nichtsdestotrotz sind fast alle Aufgabenfelder einer eigenständigen Antikorruptionsbehörde durch die verschiedenen nachfolgend erwähnten Akteure abgedeckt, insbesondere durch die IDAG Korruptionsbekämpfung. Diese fungiert als Koordinationsorgan aller Antikorruptionsmassnahmen auf eidgenössischer Ebene. Überdies verfügen die verschiedenen Departemente über eigenständige Kompetenzen in der Korruptionsbekämpfung, welche sie je nach Aufgaben und Problemstellungen in ihren Ämtern ergreifen können. Schliesslich haben auch die kantonalen Behörden die Kompetenz, in ihren Zuständigkeitsbereichen Antikorruptionsmassnahmen zu ergreifen.

Antikorruptionsmassnahmen in der Schweiz

Spezifische gesetzgeberische Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung

Nationales Korruptionsrecht

Das schweizerische Korruptionsrecht ist in den Artikeln 322^{ter} bis 322^{octies} des schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) sowie in Art. 4a Abs. 1 des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)¹ geregelt²:

¹ Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) vom 19. Dezember 1986 (Stand am 1. Januar 2001), SR 241.

² Ausserdem beinhaltet auch die Schweizer Strafprozessordnung antikorrupsionsrelevante Vorgaben; vgl. z.B. Art. 4 zur Richterlichen Unabhängigkeit und Art. 56, 57, 58 zu Ausstandsgründen und Mitteilungspflicht. Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007 (Stand am 1. Januar 2011), SR 312.0.

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

Aktive Bestechung begeht, wer einem Amtsträger einen nicht gebührenden Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt, damit dieser eine pflichtwidrige oder in seinem Ermessen stehende Handlung vornimmt, die in Zusammenhang mit seiner Tätigkeit steht.³ Das Verbot der aktiven Bestechung gilt für Schweizer Amtsträger (Art. 322^{ter} StGB) sowie für ausländische Amtsträger (Art. 322^{septies} Abs. 1 StGB). Der Straftatbestand sieht Sanktionen von bis zu fünf Jahren Freiheitsentzug vor.

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

Die passive Bestechung bildet das Gegenstück zur aktiven Bestechung und bezieht sich auf den Amtsträger, der einen nicht gebührenden Vorteil annimmt, sich versprechen lässt oder fordert. Das Verbot der passiven Bestechung gilt für Schweizer Amtsträger (Art. 322^{quater} StGB) sowie für ausländische Amtsträger (Art. 322^{septies} Abs. 2 StGB). Begeht ein Amtsträger passive Bestechung, kann er mit bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe bestraft werden.

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

Im Unterschied zu den Tatbeständen im StGB sind hierbei ausschliesslich private Akteure involviert. Der Bestochene kann ein Arbeitnehmer oder Auftragnehmer sein, der das Vertrauen seines Arbeitgebers bzw. Auftraggebers missbraucht, um einen ungerechtfertigten Vorteil zu erhalten.⁴

Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme (Art. 322^{quinquies} und Art. 322^{sexies} StGB)

Mit der Vorteilsgewährung und der Vorteilsannahme sind unerlaubte Vorteile gemeint, die nicht auf eine spezifische Amtshandlung gerichtet sind, sondern im Hinblick auf die künftige Amtsführung gewährt oder angenommen werden.⁵ Die Tatbestände von Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme sind nur auf Schweizer Amtsträger anwendbar.

Exkurs: Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG)⁶

Das seit dem 1. Februar 2011 in Kraft getretene Gesetz ermöglicht der Schweiz, Vermögenswerte von politisch exponierten Personen (PEPs) oder ihres Umfelds zu sperren, einzuziehen oder rückerstatten, selbst wenn kein Erfolg versprechendes Rechtshilfesuch aus dem betroffenen Land vorliegt. Das RuVG, auch «Lex Duvalier» genannt, greift dann, wenn es sich um Staaten handelt, deren staatliche Strukturen versagt haben und ein internationales Rechtshilfeersuchen in Strafsachen zu keinem Ergebnis führt.⁷ Unter bestimmten Umständen kehrt sich die Unschuldsvermutung um und es muss bewiesen werden, dass die fraglichen Vermögenswerte rechtmässig erworben wurden. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte,

³ Der Vorteil kann materieller oder immaterieller Natur sein und kann sowohl dem Amtsträger selbst als auch einem Dritten zugutekommen. Voraussetzung ist, dass sich die Gegenleistung des Amtsträgers auf eine konkrete Handlung bezieht, die pflichtwidrig ist oder in seinem Ermessen steht. Es kann sich dabei auch um eine Unterlassung handeln, wenn beispielsweise der Amtsträger auf die Ausstellung einer Verkehrsbusse verzichtet. Vgl. JOSITSCH Daniel, *Das Schweizerische Korruptionsstrafrecht*, Art. 322^{ter} bis Art. 322^{sexies} (Zürich, Basel, Genf: Schulthess Juristische Medien AG, 2004), 330 ff.

⁴ Die Privatbestechung ist im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb geregelt, weil das zu schützende Rechtsgut der lautere Wettbewerb ist. Vgl. hierzu Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) vom 19. Dezember 1986 (Stand am 1. Januar 2011), SR 241.

⁵ Im Unterschied zur Bestechung besteht somit keine (direkte) Verbindung zu einer konkreten pflichtwidrigen oder im Ermessen stehenden Handlung des Amtsträgers. Unter Vorteilsgewährung bzw. -annahme fällt in der Regel auch die Bezahlung von Schmiergeld. Darunter werden kleinere Geldbeträge oder andere Zuwendungen verstanden, die zum Ziel haben, einen behördlichen Vorgang, auf den ein Anspruch besteht, sicherzustellen oder zu beschleunigen, vgl. JOSITSCH, 2004: 370 ff.

⁶ <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/196.1.de.pdf> [besucht am 10. November 2011].

⁷ BERICHT IDAG KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG, 2011: 13.

dessen Urteile können ans Bundesgericht weitergezogen werden. Das Gesetz hat zum Ziel, den Ruf des Finanzplatzes Schweiz zu sichern und die Rolle der Schweiz als internationale Vorreiterin im Bereich der Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte zu bestätigen.⁸ Obwohl Kritik geübt wurde, dass dieses Gesetz nicht weit genug geht und überdies nur auf «failing states» anwendbar ist⁹ und auch nur dann, wenn bereits ein Rechtshilfegesuch eingegangen ist¹⁰, ist das RuVG doch ein Schritt in die richtige Richtung. Es bleibt abzuwarten, in wie vielen Fällen es erfolgreich zur Anwendung kommt. Die Rückführung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten ist auf jeden Fall ein grosser und wichtiger Teil der Korruptionsbekämpfung und Wiedergutmachung.

Exkurs: Whistleblowing¹¹

Für den Schutz von Whistleblowern bestehen in der Schweiz für den öffentlichen und für den privaten Sektor sehr unterschiedliche Regelungen: Im öffentlichen Sektor sind seit dem 1. Januar 2011 auf Bundesebene neue Regelungen in Kraft: Angestellte des Bundes sind verpflichtet, Straftaten zu melden, die sie während ihrer Amtstätigkeit feststellen.¹² Andere Unregelmässigkeiten können bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) gemeldet werden, die den entsprechenden Sachverhalt abklären und die nötigen Massnahmen treffen muss.¹³ Weiter dürfen Personen, die in guten Treuen eine Anzeige oder Meldung erstattet oder als Zeuge ausgesagt haben, aus diesem Grund nicht in ihrer beruflichen Stellung benachteiligt werden.¹⁴ Überdies ist eine Kündigung nichtig, wenn sie ausgesprochen wurde, weil der Arbeitnehmer in guten Treuen eine Anzeige nach Artikel 22a Abs. 1 BPG oder eine Meldung nach Artikel 22a Abs. 4 BPG erstattet oder als Zeuge ausgesagt hat.¹⁵ Seit dem Inkrafttreten dieser Bestimmungen ist die Zahl der bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle eingegangenen anonymen Hinweise anfänglich angestiegen, seither aber wieder abgeflacht.¹⁶

Einzelne Organisationen der Bundesverwaltung haben bereits eine Meldestelle eingerichtet. Laut der IDAG Korruptionsbekämpfung fehlt es aber weiterhin an Koordinationsbemühungen der einzelnen Anlaufstellen für Whistleblower.¹⁷ Auch die Informationsstrategie zur Rolle der EFK ist verbesserungswürdig: Seit 2003 gab es innerhalb der Bundesverwaltung nur eine breite Informationskampagne: 2009 wurde ein Flyer zum Thema Korruptionsbekämpfung gedruckt, in dem auf die Möglichkeit hingewiesen wurde, Verdachtsfälle der EFK zu melden. Der an die rund 35'000 Bundesangestellten gerichtete Flyer wurde aber leider nicht per Post versandt, sondern über die hierarchischen Kanäle verteilt, so dass nicht sicher ist, ob die Information wirklich beim gesamten Personal ankam.¹⁸ Weiter zu kritisieren bleibt auch, dass das Personal insbesondere von verselbständigten Verwaltungseinheiten der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht nicht dem Bundespersonalgesetz untersteht. Aus diesem Grund sind in manchen Verwaltungseinheiten die Anzeigepflicht, das Melderecht und der Schutz der Whistleblower weiterhin nicht geregelt.¹⁹

⁸ <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/recent/media/single.html?id=37478> [besucht am 8. Juni 2011].

⁹ <http://www.handelszeitung.ch/invest/gestohlenes-geld-zurueckgeben-nicht-so-einfach> [besucht am 8. Juni 2011].

¹⁰ Die Argumentation ist dahingehend, dass eben ein solches Rechtshilfegesuch von einem *failing state* im Normalfall nicht angefertigt werden kann, weil es ein Merkmal solcher dysfunktionalen Staaten ist, dass diejenigen, die Gelder veruntreut haben, oft noch an der Macht sind und das Erstellen eines Rechtshilfegesuchs zu verhindern wissen: <http://www.alliancesud.ch/de/ep/internationale-finanzen/lex-duvalier-mit-luecken> [besucht am 8. Juni 2011].

¹¹ Whistleblowing ist ein effektives, bürgerorientiertes Instrument, um Missmanagement, Betrug und korrupte Praktiken aufzudecken. Voraussetzung dafür ist, dass die nötigen institutionellen Bedingungen vorhanden sind, welche die Entgegennahme und Weiterverarbeitung von Meldungen sowie den Schutz von Whistleblowern adäquat gewährleisten. Transparency International misst dem Schutz von Whistleblowern deshalb grosse Bedeutung zu, vgl. http://www.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/towards_greater_protection_of_whistleblowers_the_need_for_whistleblower_protection [besucht am 24. Oktober 2011].

Es gibt jedoch auch andere Mechanismen, um Korruption aufzudecken, wozu insbesondere die gezielte, systematische Datenauswertung gehört. Vgl. dazu z.B. den Artikel von Cho und Gaines zum Aufdecken von Betrug bei der Kampagnenfinanzierung (CHO Wendy und GAINES Brian, «Breaking the (Benford) Law: Statistical Fraud Detection in Campaign Finance», *American Statistician* 61 (3) 2007: 218–223) oder den Artikel von Della Vigna und La Ferrara zum illegalen Waffenhandel (DELLA VIGNA Stefano und LA FERRARA Eliana: «Detecting Illegal Arms Trade», *American Economic Journal: Economic Policy* 2(3) 2007: 26–57).

¹² Die Meldung kann an die Strafverfolgungsbehörden, an die Vorgesetzten oder an die Eidgenössische Finanzkontrolle ergehen, vgl. Art. 22a Abs. 1 des (BPG) vom 24. März 2000 (Stand am 1. Januar 2011), SR 172.220.1. Eine Übersicht über die Gesetzgebung zum Thema Kündigungsschutz und Whistleblowing findet sich auf der Homepage des EJPD, http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/wirtschaft/ref_gesetzgebung/ref_whistleblowing.html [besucht am 1. März 2011].

¹³ Art. 22a Abs. 4 BPG, vgl. dazu die Informationen auf der Homepage der EFK, http://www.efk.admin.ch/pdf/whistleblowing/Meldestelle_Whistleblowing_d.pdf [besucht am: 3. März 2011].

¹⁴ Art. 22a Abs. 5 BPG.

¹⁵ Art. 14 Abs. 1 lit. d BPG.

¹⁶ BRUPPACHER Balz, «Noch wenig Licht ins Dunkel», Neue Luzerner Zeitung, 28. November 2011.

¹⁷ BERICHT IDAG KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG, 2011: 5.

¹⁸ BERICHT IDAG KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG, 2011: 9.

¹⁹ BERICHT IDAG KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG, 2011: 9.

Im Privatsektor besteht derzeit keine spezifische Regelung für den Schutz von Whistleblowern. Es gelten daher die allgemeinen Bestimmungen zum arbeitsvertragsrechtlichen Kündigungsschutz, welche bei missbräuchlicher oder ungerechtfertigter Kündigung eine maximale Entschädigung von sechs Monatsgehältern vorsehen.²⁰ Zurzeit ist allerdings eine Revision des OR im Gang: Danach soll die rechtmässige Meldung von Missständen am Arbeitsplatz explizit im OR festgelegt werden und zur Verbesserung des Kündigungsschutzes soll die maximale Entschädigung von sechs auf zwölf Monate erhöht werden.²¹

Internationale Übereinkommen

Die Schweiz hat im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung vier internationale Übereinkommen ratifiziert:

*Die OECD-Konvention über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr*²²

Die Konvention, die in der Schweiz seit dem 30. Juni 2000 in Kraft ist, legt für die Vertragsstaaten minimale Standardvorgaben fest, welche diese im nationalen Recht umsetzen müssen. Insbesondere ist vorgesehen, die Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe zu stellen²³, was die Schweiz mit dem Erlass von Art. 322^{septies} StGB umgesetzt hat.²⁴ Weiter verpflichtet die OECD-Konvention die Unterzeichnerstaaten, die Verantwortlichkeit von juristischen Personen vorzusehen. Diesem Erfordernis ist die Schweiz mit dem Erlass von Art. 102 StGB nachgekommen.²⁵ Der letzte OECD Bericht zur Schweiz bei dem es darum geht, die Implementierung der OECD-Konvention zu überprüfen und zu evaluieren, wurde im Jahr 2007 verfasst. Es handelt sich dabei um einen auf einem peer-review Verfahren basierenden Bericht, in dem erneut überprüft wurde, inwiefern die Schweiz die Empfehlungen, die in dem Vorgängerbericht 2005²⁶ gemacht worden waren, umgesetzt hat. Der 2007 Bericht kommt zum Schluss, dass die Schweiz die Empfehlungen 3a und 3d vollständig und die verbleibenden acht Empfehlungen teilweise umgesetzt hat.²⁷ In Empfehlung 3a wird die Schweiz dazu aufgefordert, Auflagen zu schaffen, damit Verdachtsfälle von Bestechung ausländischer Amtsträger den zuständigen richterlichen Behörden gemeldet werden. Die OECD Arbeitsgruppe schlägt vor, dass die Schweiz eine solche Auflage für die föderalen Behörden und Amtsträger schafft und auch kantonalen Behörden derartige Massnahmen empfehlen. Gemäss der Empfehlung 3d sollten Auflagen eingeführt werden, welche die Wirtschaftsprüfer dazu verpflichten, Verdachtsfälle der Bestechung der Staatsanwaltschaft zu melden. Beiden Empfehlungen ist die Schweiz inzwischen nachgekommen.²⁸

*Das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats*²⁹

Das in der Schweiz am 1. Juli 2006 in Kraft getretene Übereinkommen (sowie das Zusatzprotokoll) beschränkt sich im Gegensatz zur OECD-Konvention nicht nur auf den internationalen Geschäftsverkehr. Vielmehr legt es die Voraussetzungen fest, welche die strafrechtliche Beurteilung und Strafverfolgung verschiedener

²⁰ Art. 336 ff. des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR) vom 30. März 1911, SR 220.

²¹ Eine Übersicht betreffend die Revision des OR im Zusammenhang mit dem Schutz von Whistleblowern ist auf der Homepage des Bundesamtes für Justiz (BJ) abrufbar, vgl. <http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/wirtschaft/gesetzgebung/whistleblowing.html> [besucht am 25. März 2011]. Siehe auch BERICHT IDAG KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG, 2011: 13.

²² SR 0.311.21.

²³ Vgl. Art. 1 Abs. 1 OECD-Konvention.

²⁴ Diese Bestimmung ist am 1. Mai 2000 in Kraft getreten, wobei die in der Schweiz bereits bestehende Definition der Bestechung von Schweizerischen Amtsträgern damit auf ausländische Amtsträger ausgeweitet wurde.

²⁵ Weitere Bestimmungen der OECD-Konvention befassen sich mit der Geldwäscherei, der Buchführung sowie mit verschiedenen Aspekten der Umsetzung (Rechtshilfe und Auslieferung), vgl. Art. 7 ff.

²⁶ OECD, *Switzerland: Phase 2 Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions*, 2005.

²⁷ OECD, *Switzerland Phase 2: Follow-up Report on the Implementation of the Phase 2 Recommendations*, 2007, Ziff. 12, 13.

²⁸ Die verbleibenden acht Empfehlungen beschäftigten sich unter anderem mit dem verstärkten Einsatz von bewusstseinsbildenden Massnahmen betreffend die Inhalte der OECD Konvention, das Verbessern der Transparenz in Bezug auf genossenschaftliche Bankkonten und die Stärkung der Unabhängigkeit von Wirtschaftsprüfern. Diese Empfehlungen wurden bis 2007 nur teilweise umgesetzt.

²⁹ SR 0.311.55 sowie das Zusatzprotokoll (SR 0.311.551).

Formen der Bestechung im öffentlichen und im privaten Sektor erfüllen müssen. Die Ratifikation des Übereinkommens hat zur Schaffung von Art. 4a UWG³⁰ geführt. Überdies wurde neben der aktiven zusätzlich auch die passive Bestechung von ausländischen Amtsträgern unter Strafe gestellt.³¹

Die Überwachung der Durchführung des Übereinkommens erfolgt durch die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO).³² Im Rahmen dieser Überprüfung hat GRECO am 4. April 2008 einen Evaluationsbericht über die Schweiz verfasst und dabei 13 Empfehlungen abgegeben, um die Umsetzung des Übereinkommens zu gewährleisten.³³ Im Konformitätsbericht vom 26. März 2010, welcher sich der Umsetzung dieser Empfehlungen widmet, «gelangt die GRECO zum Schluss, dass die Schweiz praktisch alle im Evaluationsbericht (...) niedergelegten Empfehlungen in zufriedenstellender Weise umgesetzt hat».³⁴

*Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC)*³⁵

Die UNCAC «ist das wohl umfassendste Abkommen im Bereich der Korruptionsbekämpfung und wurde von bisher 140 Staaten unterzeichnet».³⁶ Es ist in der Schweiz am 24. Oktober 2009 in Kraft getreten. Die Schweiz musste ihr nationales Recht nicht anpassen, um die Anforderungen der Konvention zu erfüllen. Damit ist auch gesagt, dass diese Konvention im Vergleich zu den oben erwähnten Übereinkommen keine wesentlichen Neuerungen beinhaltet, ausgenommen die Regelung betreffend die Rückgabe von Vermögenswerten und deren Verfügung.³⁷

*Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität*³⁸

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, das für die Schweiz am 26. November 2006 in Kraft getreten ist, befasst sich mit der Kriminalisierung der Korruption³⁹. Es wird dargelegt, welche Straftaten kriminalisiert werden sollen, wenn sie vorsätzlich begangen werden. Dabei wird u.a. die direkte oder indirekte Bestechung von Amtsträgern, «die unmittelbare oder mittelbare Forderung oder Annahme eines ungerechtfertigten Vorteils durch einen Amtsträger für diesen selbst oder für eine andere Person oder einen anderen Rechtsträger als Gegenleistung dafür, dass der Amtsträger bei der Ausübung seiner Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt», erwähnt. Ausserdem sieht das Übereinkommen vor, Mittäter oder Gehilfen ebenso zu bestrafen.⁴⁰ Weiter beschreibt das Abkommen auch die Korruptionsprävention und Massnahmen, die dazu beitragen, die Integrität von Amtsträgern zu fördern und ihre Korruption zu verhüten, aufzudecken und zu bestrafen.⁴¹

Staatliche Massnahmen auf Kantons- und Gemeindeebene

Durch die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung durch den Bund haben mehrere Kantone Öffentlichkeitsgesetze eingeführt. Die öffentliche Finanzkontrolle wurde in vielen Kantonen verbessert. Unabhängige Organe zur

³⁰ Vgl. Ziff. 1.1.3.

³¹ Art. 322^{septies} StGB. Der Vollständigkeit halber gilt es festzuhalten, dass die Schweiz gegen zwei Bestimmungen, nämlich gegen die missbräuchliche Einflussnahmen (Art. 12) und die Gerichtsbarkeit der verschiedenen Vertragsparteien (Art. 17), Vorbehalte angebracht hat (vgl. S. 18 des Übereinkommens). Vgl. Art. 24 des Übereinkommens.

³² GRECO, 2008: Ziff. 188.

³³ GRECO, 2008: Ziff. 188.

³⁴ GRECO, Erste und zweite Evaluationsrunde, Konformitätsbericht über die Schweiz, Greco RC-I/II (2009) 2F, Strassburg, 26. März 2010, S. 21, Ziff. 81. Eine Übersicht über die Aktivitäten der GRECO und weitere Links zu diesem Thema sind auf der Homepage des EJPD abrufbar, vgl. http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/kriminalitaet/ref_korruption_greco.html [besucht am 8. April 2011]. Die dritte Evaluationsrunde wurde 2011 durchgeführt und hat sich u.a. mit der Finanzierung der politischen Parteien befasst, vgl. die Angaben auf der Homepage der GRECO http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp [besucht am 8. April 2011].

³⁵ SR 0.311.56.

³⁶ Vgl. <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html> [besucht am 15. Juni 2011]. «Die UNCAC enthält u.a. Bestimmungen zur Verhütung der Korruption, zur internationalen Zusammenarbeit und zur technischen Unterstützung von Entwicklungs- und Schwellenländern», vgl. BERICHT IDAG KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG, 2011: 19.

³⁷ Vgl. Art. 57 des Übereinkommens. Für eine kritische Analyse dieses Artikels siehe: PERRIN Bertrand, *La répression de la corruption d'agents publics étrangers en droit pénal suisse* (Basel: Helbling und Lichtenhahn, 2008), 277–278.

³⁸ SR 0.311.54.

³⁹ Art. 8.

⁴⁰ Art. 8.

⁴¹ Art. 9.

Kontrolle der kantonalen Finanzen wurden vielerorts gestärkt oder – wie in den Kantonen Graubünden und Basel-Landschaft – überhaupt erst geschaffen. In den meisten Kantonen gibt es eine Meldepflicht bei Korruptionsfällen, wobei diese in einigen Kantonen erst auf Empfehlung des Bundesrats eingeführt wurde. Inzwischen kennt die Mehrheit der Kantone auch klare Regeln zur Annahme von Geschenken, die meist im kantonalen Personalgesetz festgeschrieben sind. Laut dem Bericht der IDAG Korruptionsbekämpfung und einer durchgeführten Umfrage nennen knapp die Hälfte der Kantone kantonale Rechtsgrundlagen, welche die seit 2011 geltende Meldepflicht von Straftaten ergänzen. Bei den Städten sieht es diesbezüglich ähnlich aus. Dieselbe Umfrage ergab auch, dass die Mehrheit der Kantone und der Städte über keine spezielle Meldestelle für Whistleblower verfügt. Schulungen für spezifische Massnahmen zur Sensibilisierung in Korruptionsfragen scheinen in den meisten Kantonen nicht zu existieren. Nur im Kanton Genf werden einzelne Kategorien von Amtsträgern (im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens und der Finanzverwaltung) mittels Ethikrichtlinien ausdrücklich auf die Meldepflicht von Fällen der Bestechung hingewiesen.⁴²

Massnahmen im Privatsektor

Wie in der Analyse des Bereichs Unternehmen noch eingehend erläutert wird, sind schweizerische Unternehmen betreffend der Bekämpfung der Korruption und der Sensibilisierung für Korruption grundsätzlich gut aufgestellt. Die Gesetzesordnung betreffend die Regulierung des Privatsektors ist eher liberal, es existieren jedoch teils gut greifende Selbstregulierungsmassnahmen. Die einschlägigen strafrechtlichen Massnahmen wurden bereits oben beschrieben. Beim Verstoß gegen die im Rahmen der Selbstregulierung erwähnten Massnahmen bestehen keine echten Sanktionen, die Einhaltung dieser Mindeststandards geschieht also zum grössten Teil freiwillig. Vor Gericht wird dies jedoch berücksichtigt und ausserdem nehmen die Medien auch zunehmend eine kritisch-überwachende Rolle bezüglich Corporate Governance ein. Beispiele für solche Selbstregulierungen sind der «Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance», der vom Wirtschaftsverband *economiesuisse* herausgegeben wird, sowie die «SWX-Richtlinien der Schweizer Börse». Experten beurteilen die eigentliche Einhaltung dieser Kodizes jedoch mit Skepsis.⁴³

Wichtige Vorstösse im Rahmen der Entwicklung von sogenannten «Industry Standards» – sprich Verhaltenskodizes für einzelne Wirtschaftssektoren – wurden jüngst von Seiten des Privatsektors in Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen unternommen. Das Basel Institute on Governance hat im Jahr 2000 beispielsweise gemeinsam mit elf weltweit agierenden privaten Banken derartige Standards entwickelt. Diese sogenannten «Wolfsberg Anti-Money Laundering Principles» zielen darauf ab, die Strategien von Privatbanken zur Verhinderung von Geldwäscherei zu vereinheitlichen und auf einen gemeinsamen Standard zu bringen.⁴⁴

⁴² BERICHT IDAG KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG, 2011: 14 ff.

⁴³ Interview mit Roland Müller, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Staad SG, 31. März 2011.

⁴⁴ <http://www.baselgovernance.org/gov/industry-standards/> [besucht am 10 August 2011].

Weiter erwähnenswert ist schliesslich die Swiss GAAP FER 21, eine Norm für Nichtregierungsorganisationen, die sich auf die Rechnungslegung fokussiert. Dabei wird die Zielsetzung der erhöhten Transparenz «u.a. durch eine Konsolidierungspflicht (unabhängig der Rechtsform), die Offenlegung der Veränderung von zweckgebundenen Fonds oder Angaben über den administrativen Aufwand oder die Entschädigung an die leitenden Organe erreicht.»⁴⁵

Akteure der Antikorruptionsarbeit in der Schweiz

Institutionen

Interdepartementale Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung (IDAG Korruptionsbekämpfung)⁴⁶

Die IDAG Korruptionsbekämpfung wurde vom Bundesrat Ende 2008 aufgrund einer Empfehlung der GRECO geschaffen. Sie setzt sich aus den wichtigsten Akteuren der Bundesverwaltung und der Bundesanwaltschaft sowie aus Vertretern der Wirtschaft, der Kantone, der Städte sowie der Zivilgesellschaft zusammen. Die IDAG Korruptionsbekämpfung entwickelt gemeinsame nationale und internationale Strategien im Kampf gegen die Korruption und veröffentlicht regelmässig Berichte. Ihr erster Bericht wurde im April 2011 veröffentlicht und informiert über die grössten Herausforderungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung.⁴⁷ Sie soll einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsarbeit in der Schweiz leisten, indem sie Vertreter verschiedener, aber gleichermassen wichtiger Akteure in diesem Bereich erstmals zusammenbringt und gemeinsam Lösungsansätze erarbeiten lässt. Überdies wird sie auch in Zukunft regelmässig Berichte zur Korruptionssituation der Schweiz erarbeiten und veröffentlichen. Dies soll insbesondere zur Bewusstseinsbildung der Bevölkerung in Korruptionsfragen beitragen. Schliesslich veranstaltet die IDAG Korruptionsbekämpfung regelmässig Workshops zu spezifischen korruptionsrelevanten Themen.

Eidgenössisches Personalamt EPA

Das Eidgenössische Personalamt (EPA) ist das Kompetenzzentrum der Eidgenössischen Bundesverwaltung für Personalfragen.⁴⁸ In dieser Funktion engagiert sich das EPA bei der Korruptionsprävention und hat ein Faltblatt betreffend Korruptionsbekämpfung und Whistleblowing herausgegeben.⁴⁹ Darin wird u.a. darauf hingewiesen, dass es in der Bundesverwaltung nicht erlaubt ist, im Rahmen des Arbeitsverhältnisses Geschenke anzunehmen.⁵⁰ Weiter haben Bundesangestellte in den Ausstand zu treten, wenn der Anschein entsteht, dass sie aufgrund einer spezifischen Konstellation befangen sind.⁵¹ Überdies wird auf die Anzeigepflicht und das Melderecht im Zusammenhang mit Whistleblowing sowie auf die Problematik von Interessenkonflikten im Rahmen der Ausübung von Nebenbeschäftigungen hingewiesen. Schliesslich wird empfohlen, einen Verdacht beim Vorgesetzten oder der EFK zu melden.

⁴⁵ <http://www.fer.ch/inhalt/fachempfehlungen/swiss-gaap-fer-standards/swiss-gaap-fer-21.html> [besucht am 4. August 2011].

⁴⁶ <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/finec/intcr/corrupt/idwg.html> [besucht am 10. Juni 2011].

⁴⁷ <http://www.evd.admin.ch/aktuell/00120/index.html?lang=de&msg-id=38727> [besucht am 30. Mai 2011].

⁴⁸ <http://www.epa.admin.ch/> [besucht am 10. Juni 2011].

⁴⁹ Vgl. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/22245.pdf> [besucht am 29. März 2011].

⁵⁰ Ausser es handelt sich um geringfügige, sozial übliche Vorteile.

⁵¹ Aufgrund eines persönlichen Interesses, Verwandtschaft, Freund- oder Feindschaft etc.

Weiter hat das EPA einen Verhaltenskodex entwickelt, welcher die Berufsethik im Arbeitsalltag mit Leitsätzen verankert. Darin werden u.a. die Grundsätze kundenorientiertes und freundliches Arbeiten, Loyalität zum Arbeitgeber, Glaubwürdigkeit und Integrität sowie Unabhängigkeit und das Vermeiden von Interessenkonflikten festgehalten.⁵²

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes.⁵³ Sie unterstützt das Parlament und den Bundesrat, ist unabhängig und nur Verfassung und Gesetz verpflichtet. Die EFK prüft das Finanzgebaren der Bundesverwaltung und zahlreicher halbstaatlicher und internationaler Organisationen. Ausserdem ist sie auch die Anlaufstelle für Whistleblower, wenn diese Unregelmässigkeiten zu melden haben. Diese Meldungen werden auch anonym entgegengenommen, der Sachverhalt wird überprüft und allenfalls werden Massnahmen angeordnet.⁵⁴ Die EFK ist als Meldestelle zur Zeit noch wenig bekannt, aber mit entsprechender Öffentlichkeitsarbeit des Bundes könnte die Meldestelle ihren Beitrag zur Korruptionsbekämpfung weiter vergrössern.

Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)

Das seco ist für Fragen der Wirtschaftspolitik zuständig und sieht sich «als Schnittstelle zwischen Unternehmen, Sozialpartnern und Politik. Es unterstützt die regional und strukturell ausgewogene Entwicklung der Wirtschaft und gewährleistet den Arbeitnehmerschutz.»⁵⁵ Das seco engagiert sich sowohl mit bilateralen Massnahmen als auch auf multilateraler Ebene für die Bekämpfung der Korruption. Zu seinen im Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung wichtigsten Tätigkeiten gehört die aktive Gestaltung effizienter, fairer und transparenter Regeln für die Weltwirtschaft. Das seco hat im Jahr 2003 beispielsweise eine Informationsschrift unter dem Titel «Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen» veröffentlicht, welche Hinweise für Schweizer Unternehmen zur aktiven Vermeidung von Korruption beinhaltet. In der Broschüre wird Korruption im internationalen Geschäftsverkehr thematisiert und es wird vermittelt, welche Instrumente den Unternehmen zur Verfügung stehen, um korruptem Verhalten vorzubeugen und solches aktiv zu bekämpfen. In Entwicklungsländern unterstützt das seco Programme zur Verbesserung der Transparenz in Bezug auf Budgetführung und Vergabe von öffentlichen Aufträgen, Reformen im Bereich Zollverwaltung oder die Einführung von Klauseln zur Verhinderung der Korruption in allen Verträgen und Abkommen mit Partnerländern oder ausführenden Agenturen.⁵⁶

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)

Die DEZA ist die Organisationseinheit für internationale Zusammenarbeit im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA).⁵⁷ Sie ist zuständig für die Gesamtkoordination der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit mit andern Bundesämtern sowie für die humanitäre Hilfe des Bundes. Der geogra-

⁵² Verhaltenskodex der allgemeinen Bundesverwaltung, abrufbar unter <http://www.epa.admin.ch/dokumentation/publikationen/index.html?lang=de> [besucht am 31. März 2011].

⁵³ <http://www.efk.admin.ch/deutsch/index.htm> [besucht am 30. Mai 2011].

⁵⁴ Vgl. Antwort des Bundesrates vom 6. Mai 2009 zur Motion 09.3286 «Bericht des Bundesrates über Korruptionsprävention vom 16. Juni 2003», Bundesblatt (BBl) 2003 5144 5153 und http://www.efk.admin.ch/pdf/whistleblowing/Meldestelle_Whistleblowing_d.pdf [besucht am 30. Mai 2011].

⁵⁵ <http://www.seco.admin.ch/> [besucht am 10. Juni 2011].

⁵⁶ <http://www.seco.admin.ch/org/00686/index.html?lang=de> [besucht am 9. Juni 2011].

⁵⁷ <http://www.deza.admin.ch/> [besucht am 10. Juni 2011].

phische Schwerpunkt ihres Engagements in der Korruptionsbekämpfung liegt auf Entwicklungsländern, wo die DEZA bemüht ist, die negativen Konsequenzen von Korruption zu vermindern. Ferner unterstützt die DEZA Nichtregierungsorganisationen, die in der internationalen Antikorruptionsarbeit tätig sind.⁵⁸

Die DEZA hat ausserdem gemeinsam mit dem EDA ein Compliance Office, das «interne und externe Meldungen über Korruptions- und Missbrauchsfälle in von der DEZA finanzierten Aktivitäten entgegennimmt».⁵⁹ Weiter enthalten alle Verträge der DEZA Antikorruptionsklauseln.⁶⁰ Auf der Webseite der DEZA kann eine Übersicht über die Aktivitäten in der Korruptionsbekämpfung abgerufen werden.⁶¹

Öffentliches Beschaffungswesen

Im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens wurden verschiedene Massnahmen zur Korruptionsprävention und Bekämpfung ergriffen: Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), welches in der Bundesverwaltung das Kompetenzzentrum für das öffentliche Beschaffungswesen ist, hat eine Integritätsklausel erarbeitet, welche in jeden Vertrag aufgenommen werden sollte und bei Missachtungen der sich aus der Klausel ergebenden Pflichten eine Konventionalstrafe vorsieht.⁶² Im Übrigen bestehen im BBL interne Kontrollsysteme zur Korruptionsprävention, wie z.B. das Vier-Augen-Prinzip oder periodische Rotation der verantwortlichen Bediensteten.⁶³ Weiter werden Aus- und Weiterbildungsprogramme angeboten, welche u.a. darauf abzielen, «Beschaffungsverantwortliche auf die Gefahren der Korruption zu sensibilisieren».⁶⁴ Schliesslich wird für eine weitgehende Transparenz hinsichtlich der öffentlich ausgeschriebenen Aufträge gesorgt: Durch die Internetplattform Simap.ch wird nämlich gewährleistet, dass sich Unternehmen rasch alle relevanten Angaben auf elektronischem Weg beschaffen können, was zu einer Erhöhung der Transparenz führt.⁶⁵ «Die interessierten Unternehmen und Anbieter erhalten einen gesamtschweizerischen Überblick über die möglichen Aufträge und können nebst den Publikationen auch die dazugehörigen Ausschreibungsunterlagen elektronisch herunterladen».⁶⁶

Schweizerische Exportrisikoversicherung SERV⁶⁷

Die Schweizerische Exportrisikogarantie, welche Exporte von Konsum- und Investitionsgütern sowie Bau- und Ingenieurarbeiten versichert und damit die internationale Standortfähigkeit von Schweizer Unternehmen gewährleistet, hat die Korruptionsbekämpfung in ihre Geschäftspolitik integriert.⁶⁸ Die Aufdeckung korruptionsrelevanter Sachverhalte führt zur Ablehnung des Antrags für eine Exportrisikoversicherung (ERV) bzw. zur Auflösung einer bereits abgeschlossenen ERV. Zudem ermuntert die SERV «die Exporteure, angemessene interne Kontrollprozesse zur Korruptionsbekämpfung zu entwickeln, umzusetzen und zu dokumentieren».⁶⁹ Sowohl die bei der Versicherung involvierten Banken als auch die Unternehmen sind dazu verpflichtet, im Rahmen des Abschlusses einer ERV eine Korruptionspräventionserklärung abzugeben.⁷⁰

⁵⁸ http://www.deza.admin.ch/de/Home/Themen/Rechtsstaatlichkeit_Demokratie/Korruptionsbekaempfung [besucht am 4. August 2011].

⁵⁹ http://www.sdc.admin.ch/de/Home/Themen/Rechtsstaatlichkeit_Demokratie/Korruptionsbekaempfung/Korruption_Veruntreuung_Missbrauch_und_Verluste_melden [besucht am 15. Juni 2011].

⁶⁰ DEZA, *Lignes Directives contre la Corruption*, 1998.

⁶¹ http://www.sdc.admin.ch/de/Home/Themen/Rechtsstaatlichkeit_Demokratie/Korruptionsbekaempfung [besucht am 15. Juni 2011]. Die Antikorruptionsstrategie der DEZA aus dem Jahr 2006 kann auf der folgenden Webseite heruntergeladen werden: http://www.deza.admin.ch/ressources/resource_de_92770.pdf [besucht am 10. August 2011].

⁶² Darin verpflichten sich die Vertragsparteien u.a. dazu, keine Zuwendungen oder andere Vorteile anzubieten oder anzunehmen. Die Konventionalstrafe beträgt 10% der Vertragssumme bzw. mind. CHF 3'000. Überdies führt ein Verstoß gegen die Integritätsklausel zudem i.d.R. zur Auflösung des Zuschlags. Die Integritätsklausel ist auf der folgenden Webseite abrufbar: <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00389/02580/02585/index.html?lang=de> [besucht am 31. März 2011].

⁶³ <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00389/02580/02587/index.html?lang=de> [besucht am 31. März 2011].

⁶⁴ «Vermittelt werden einerseits Kenntnisse über Massnahmen zur wirksamen Prävention und Bekämpfung der Korruption. Informiert wird auch über die rechtlichen Folgen von korruptem Verhalten», vgl. <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00389/02580/02586/index.html?lang=de> [besucht am 1. April 2011].

⁶⁵ Vgl. die diesbezüglichen Ausführungen auf der Homepage des Bundesamtes für Bauten und Logistik BBL, <http://www.bbl.admin.ch/bkb/02015/index.html?lang=de&msg-id=27750> [besucht am 28. März 2011].

⁶⁶ Vgl. die Angaben auf der Homepage von simap.ch, <https://www.simap.ch/shabforms/COMMON/application/applicationGrid.jsp?template=1&view=1&page=/MULTILANGUAGE/simap/content/start.jsp&language=DE> [besucht am 29. März 2011].

⁶⁷ <http://www.serv-ch.com/de/> [besucht am 10. Juni 2011].

⁶⁸ Auf der Homepage der SERV sind umfassende Informationen betreffend die Aufgaben, Ziele und Handlungsweise der SERV abrufbar, vgl. <http://www.serv-ch.com/de/> [besucht am 29. März 2011].

⁶⁹ Vgl. <http://www.serv-ch.com/de/nachhaltigkeit/korruption/> [besucht am 29. März 2011].

⁷⁰ Vgl. die Links zu den entsprechenden Dokumenten auf der Unterseite «Korruption» der SERV.

Revisionsstelle für Unternehmen

Mit der Teilrevision des Obligationenrechts (OR) vom 16. Dezember 2005 (mit Änderungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches und des Fusionsgesetzes⁷¹) sowie der Totalrevision der Handelsregisterverordnung⁷² trat auch das Revisionsaufsichtsgesetz (RAG) per 1. Januar 2008 neu in Kraft.⁷³ Danach sind Publikumsgesellschaften⁷⁴ und Gesellschaften, die einer bestimmten Grösse entsprechen⁷⁵ laut Gesetz verpflichtet, ihre Jahresrechnung durch eine sog. ordentliche Revisionsstelle prüfen zu lassen. Die ordentliche Revisionsstelle muss ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen nach den Vorschriften des Revisionsaufsichtsgesetzes sein, für welches erhöhte Anforderungen gelten, die den international gebräuchlichen Prüfungsstandards (International Standards on Auditing, ISA) entsprechen.⁷⁶ Bei kleineren Gesellschaften findet eine eingeschränkte Prüfung der Jahresrechnung durch einen zugelassenen Revisor nach den Vorschriften des RAG statt.⁷⁷ Die Revisionsbestimmungen gelten grundsätzlich für alle Gesellschaften⁷⁸ losgelöst von der gewählten Rechtsform.⁷⁹ Die Revisionsstelle hat unabhängig zu sein – sie darf weder tatsächlich noch dem Anschein nach beeinträchtigt sein – und muss sich ihr Prüfungsurteil nach objektiven Kriterien bilden.⁸⁰ Übertretungen respektive Vergehen betreffend das Revisionsaufsichtsgesetz oder die Grundsätze der Unabhängigkeit i.S.v. Art. 728 OR werden mit Busse bis zu CHF 100'000 bzw. Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren sanktioniert.⁸¹

Zivilgesellschaft

Die schweizerische Zivilgesellschaft leistet einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung im Land. Wie bereits festgestellt, liegt das Augenmerk der Schweizer Öffentlichkeit derzeit nicht schwerpunkthaft auf Korruptionsfragen. Diese Thematik wird in der Schweiz nicht als drängendes nationales Problem gesehen.⁸² Nichtsdestotrotz gibt es verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen, die aktiv in der Antikorruptionsarbeit tätig sind. Hierzu zählen unter anderem Transparency International Schweiz und das Basel Institute on Governance. Wie im Pfeiler Zivilgesellschaft beschrieben, haben zivilgesellschaftliche Organisationen in der Schweiz gute Rahmenbedingungen um sich zu entfalten und können sich am Meinungsbildungs- und Gesetzgebungsprozess beteiligen. Darüber hinaus werden sie von der Bevölkerung akzeptiert und ernst genommen.

Mit verschiedenen Kampagnen und medienwirksamer Öffentlichkeitsarbeit leistet TI Schweiz einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention- und Information. Was den Schweizer Finanzplatz angeht, so setzt sich TI Schweiz zusammen mit anderen Organisationen für eine demokratische Rückführung gestohlener Vermögenswerte in ihre Herkunftsländer ein.⁸³ Das Basel Institute on Governance und insbesondere das ihm angegliederte International Centre for Asset Recovery besitzt auf diesem Gebiet weitreichende Expertise. Das Institut führt regelmässig themenrelevante Ausbildungsseminare und Konferenzen durch und leistet somit auf nationaler wie internationaler Ebene einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung und der Information der Öffentlichkeit zu korruptionsrelevanten Themengebieten.⁸⁴

- ⁷¹ Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (Fusionsgesetz, FusG) vom 3. Oktober 2003 (Stand am 1. Januar 2010), SR 221.301.
- ⁷² Handelsregisterverordnung (HRegV) vom 17. Oktober 2007 (Stand am 1. April 2011), SR 221.411.
- ⁷³ Vgl. die Angaben auf der Homepage des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Bundesamt für Justiz (EJPD): http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/wirtschaft/gesetzgebung/abgeschlossene_projekte/revision.html besucht am 21. April 2011.
- ⁷⁴ Art. 727 I Ziff. 1 OR: Als Publikumsgesellschaft gelten Gesellschaften, die: (a) Beteiligungspapiere an einer Börse kotiert haben, (b) Anleiheobligationen ausstehend haben, (c) mindestens 20% der Aktiven oder des Umsatzes zur Konzernrechnung einer Gesellschaft nach Buchstabe a oder b beitragen.
- ⁷⁵ Art. 727 ff. OR, Art. 727 I Ziff. 2: Ihre Jahresrechnung ordentlich prüfen lassen müssen «Gesellschaften, die zwei der nachstehenden Grössen in zwei aufeinander folgenden Geschäftsjahren überschreiten: (a) Bilanzsumme von 20 Millionen Franken, (b) Umsatzerlös von 40 Millionen Franken, (c) 250 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt».
- ⁷⁶ Art. 727b OR i.V.m. Art. 6 ff. RAG.
- ⁷⁷ Art. 727a und 727c OR i.V.m. Art. 5 RAG.
- ⁷⁸ Ausgenommen sind nach wie vor die Einzel-firma (Art. 530 ff. OR) sowie die Personengesellschaften (Kollektiv- (Art. 552 ff. OR) und Kommanditgesellschaft (Art. 594 ff. OR).
- ⁷⁹ Art. 727b II Ziff. 1 OR: für Publikumsgesellschaften muss die Revisionsstelle ein staatlich beaufsichtigtes *Revisionsunternehmen* (Art. 6 Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz (RAG) vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. September 2007), SR 221.302) sein; Art. 727b II Ziff. 2 OR: die Gesellschaften mit einer bestimmten Grösse (Art. 727 I Ziff. 2 OR) bedürfen einen *Revisionsexperten* (Art. 4 RAG), während alle anderen Gesellschaften nur einen *Revisor* bestimmen können (Art. 5 RAG).
- ⁸⁰ Art. 728 OR.
- ⁸¹ Art. 39 f. RAG.
- ⁸² BERICHT IDAG KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG, 2011: 3.
- ⁸³ <http://www.transparency.ch/de/aktivitaeten/potentatengelder/index.php?navanchor=2110020> [besucht am 9. Juni 2011].
- ⁸⁴ www.baselgovernance.org [besucht am 9. Juni 2011].

Einen wertvollen Beitrag in der Antikorruptionsaufklärung und -debatte leisten schliesslich auch verschiedene Schweizer Universitätsprofessoren. In der Vergangenheit kamen wichtige Vorstösse – gerade im Hinblick auf rechtliche Reformen – von Seiten der Forschung.⁸⁵

Schlussfolgerungen

Aus den soeben gemachten Erläuterungen geht hervor, dass die Schweiz weitreichende Antikorruptionsmassnahmen getroffen hat. Zudem gibt es hierzulande verschiedene wichtige Akteure auf diesem Gebiet, die eine bedeutsame Rolle in der Antikorruptionsarbeit wahrnehmen. Andererseits gilt es festzuhalten, dass der Umsetzung der GRECO-Empfehlungen, dem OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger sowie der UN-Konvention gegen Korruption kaum Bedeutung zukommt, da der Vollzug dieser Instrumente in der Praxis aufgrund mangelnder Ressourcen der mit der Korruptionsbekämpfung befassten Organisationseinheiten nicht bzw. nur mangelhaft funktioniert.⁸⁶ Wie in den nachfolgenden Ausführungen noch detailliert erläutert werden wird, besteht in der Schweiz zudem insbesondere im Privatsektor kein ausreichender Schutz von Whistleblowern.

Die Schweiz verfügt zwar über keine eigentliche Antikorruptionsbehörde, welche mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet in der Korruptionsprävention und -bekämpfung tätig ist. Die interdepartementale Organisation dieses Gremiums ist jedoch sinnvoll, da es sich bei der Korruption um ein horizontales Problem handelt. Da die IDAG Korruptionsbekämpfung erst seit kurzem existiert, können zudem heute noch keine Schlüsse über die Breitenwirkungen ihrer Aktivitäten gezogen werden.

Weiter ist fraglich, ob die Angestellten der Bundesverwaltung Kenntnis über die Aktivitäten des EPA zur Korruptionsprävention – beispielsweise über den Verhaltenskodex für Mitarbeiter der Bundesverwaltung – haben. Schliesslich ist die Eidgenössische Finanzkontrolle als Meldestelle für die Bundesangestellten auch einer breiten Öffentlichkeit weitgehend unbekannt. Der Bund ist allerdings bemüht, die Bekanntheit der Anlaufstelle innerhalb der Bundesverwaltung und nach aussen zu verbessern.

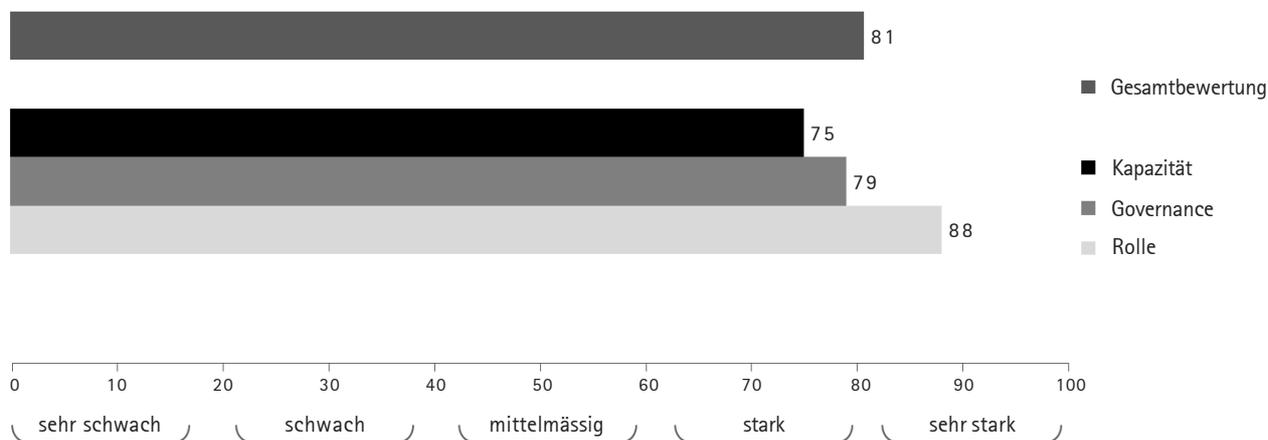
Aus diesen Ausführungen geht hervor, dass die Schweiz ihre Bemühungen in der Antikorruptionsprävention und -bekämpfung auch in Zukunft weiterführen und gezielt optimieren muss, um auf diesem für die ganze Gesellschaft bedeutenden Gebiet Verbesserungen zu erzielen. Dem mangelnden Interesse der Politik, der Wirtschaft und der breiten Öffentlichkeit für die Korruptionsthematik könnte insbesondere durch Sensibilisierungs- und Bewusstseinsbildungsmassnahmen begegnet werden.

⁸⁵ Vgl. zum Beispiel den Vorschlag von Prof. Mark Pieth, im Falle von Sportverbänden mit Sitz in der Schweiz eine Gesetzesänderung vorzunehmen, nach der internationale Sportdachverbände internationalen Organisationen im Strafgesetzbuch gleichgestellt wären. http://www.swissinfo.ch/ger/sport/Fifa-Praesidentenwahl_als_Schmierentheater.html?cid=30325026 [besucht am 3. August 2011].

⁸⁶ Interview mit Daniel Jositsch, befragt durch Anja Roth und Reto Locher, Bern, 17. März 2011. Daniel Jositsch ist seit 2004 Professor für Strafrecht und Strafprozessrecht an der Universität Zürich. Zudem ist er seit 2007 Nationalrat der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz.

Das nationale Integritätssystem

Legislative



Zusammenfassung

Die Analyse des Bereichs Legislative hat ergeben, dass keine gravierenden strukturellen Mängel bestehen. Die Legislative verfügt über eine gute Infrastruktur und ist sowohl gemäss den rechtlichen Grundlagen als auch in der Praxis unabhängig vom Einfluss anderer staatlicher Akteure. Zudem sind die Aktivitäten der Legislative transparent und es bestehen Mechanismen, um die Ratsmitglieder zur Verantwortung zu ziehen und sich über ihr Verhalten zu beschweren. Die Aufsicht über die Regierung wird durch die Aufsichtsorgane der Legislative und die Medien sowie über politischen Druck in ausreichendem Ausmass wahrgenommen. Es gibt an sich relativ wenig institutionelle Regulative, was durchaus als positiv bewertet werden kann.

Problematisch sind die ungenügenden finanziellen Ressourcen, die den Parlamentariern zur Erfüllung ihres Mandates zur Verfügung stehen. Dies hat zur Folge, dass die Ratsmitglieder über keine persönlichen Mitarbeiter verfügen und Lobbyisten viele Voten und Vorstösse der Parlamentarier verfassen. Solche Praktiken untergraben die Unabhängigkeit und die Integrität der Parlamentarier. Die Mittel der Parlamentarier sollten deshalb derart ausgestaltet werden, dass mindestens ein persönlicher Mitarbeiter angestellt werden kann, damit ein unabhängiger Wissenserwerb und eine kritische Reflexion gewährleistet ist.

Ein gravierendes Problem stellt zudem die Interessenverflechtung der Parlamentarier dar. Zwar besteht ein Register, in dem Interessenbindungen offengelegt werden sollten, dieses Instrument reicht jedoch 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.

Dringender Handlungsbedarf besteht bei der Regelung der Finanzierung von Initiativ- und Referendumskomitees. Dort herrscht zurzeit Intransparenz, was dem Stimmbürger verunmöglicht abzuschätzen, welche Einzelpersonen oder Institutionen einzelne Kampagnen massgeblich unterstützen. Dies führt zu einer Beschränkung des verfassungsmässig garantierten Anspruchs der Stimmbürger auf freie Willensäusserung und unverfälschte Stimmabgabe. Als Korrektiv der Tätigkeit der Legislative wäre schliesslich eine Verfassungsgerichtsbarkeit wünschbar, da damit auch Bundesgesetze einer rechtlichen Überprüfung zugänglich gemacht würden.

Schliesslich haben Regierung und Parlament zwar hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung mit der Umsetzung der GRECO-Empfehlungen, der Ratifizierung des OECD-Abkommens gegen Bestechung von ausländischen Amtsträgern durch schweizerische Unternehmen oder Privatpersonen und der Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption auf dem Papier einiges unternommen. Der Vollzug dieser Instrumente funktioniert in der Praxis jedoch schlecht, was unter anderem auf den unzureichenden Whistleblowerschutz im Privatsektor zurückzuführen ist. In dieser Hinsicht besteht ein dringender Handlungsbedarf.

Legislative

Gesamtbewertung: 81 / 100

	Indikator	Recht	Praxis
Kapazität 75/100	Ressourcen	75	50
	Unabhängigkeit	100	75
Governance 79/100	Transparenz	75	75
	Verantwortlichkeit	100	100
	Integrität	50	75
Rolle 88/100	Aufsicht über die Regierung		100
	Rechtliche Reformen		75

Interne Struktur und Organisation

Unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen ist die Bundesversammlung die oberste Gewalt im Bund. Sie setzt sich aus zwei gleichberechtigten Kammern¹, nämlich dem Nationalrat (Vertretung des Volkes) und dem Ständerat (Vertretung der Kantone), zusammen.² Der Nationalrat verfügt über 200, der Ständerat über 46 Abgeordnete.³ Die beiden Räte zusammen bilden unter dem Vorsitz des Nationalratspräsidenten die Vereinigte Bundesversammlung, die insbesondere für Wahlen zuständig ist.⁴ Viermal im Jahr versammeln sich die Räte zu ordentlichen, dreiwöchigen Sessionen.⁵ Ein grosser Teil der Parlamentsarbeit erfolgt nicht in den öffentlichen Plenarsitzungen, sondern in den ständigen Kommissionen von denen je 12 einer Kammer angegliedert sind.⁶ Die Kommissionen haben die Aufgabe, die Geschäfte der Räte vorzubereiten und gesellschaftliche bzw. politische Entwicklungen zu verfolgen, wobei sie auch selbst gesetzgeberisch aktiv werden können.⁷ Die Voraussetzung für die Einsitznahme in eine Kommission ist die Zugehörigkeit zu einer Fraktion. Fraktionen sind Zusammenschlüsse von Parlamentariern beider Räte, die gleichen oder ähnlich gesinnten Parteien angehören.⁸ Schliesslich stehen die Parlamentsdienste den Räten, ihren Organen und den Ratsmitgliedern zur Unterstützung der Bewältigung ihrer Aufgaben zur Verfügung.⁹

In der Schweiz tritt überdies das Volk im Rahmen der Wahrnehmung seiner direktdemokratischen Rechte als Verfassungs- bzw. Gesetzgeber auf: Gemäss dem Initiativrecht können unter bestimmten Voraussetzungen mittels Initiativen Teil- oder Totalrevision der Bundesverfassung vorgeschlagen werden.¹⁰ Das Referendumsrecht bestimmt, dass dem Volk Verfassungs- und gewisse Gesetzesänderungen obligatorisch zur Abstimmung unterbreitet werden müssen (obligatorisches Referendum)¹¹, bzw. dass gegen gewisse Vorlagen das fakultative Referendum ergriffen werden kann.¹² Diese Volksrechte werden von Initiativ- und Referendumskomitees wahrgenommen, d.h. durch auf bestimmte Zeitdauer zusammengeschlossene Interessengruppen. Da diese Volksrechte ein fundamentaler Bestandteil des politischen Systems der Schweiz darstellen, beinhaltet die nachfolgende Analyse auch diese Bereiche, sofern dies im Rahmen der Konzeption der Indikatoren sinnvoll ist.¹³

¹ Beide Kammern verfügen über identische Sachkompetenzen und Verfahrensrechte. Für den Beschluss eines Geschäfts bedarf es der Zustimmung beider Räte. Ein Differenzbereinigungsverfahren soll dabei vor Blockaden während umstrittenen Entscheidungsprozessen schützen, vgl. LÜTHI Ruth, «Das Parlament», in: KLÖTI et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006), 128 f.

² Art. 148 BV.

³ Art. 149 und 150 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (Stand 1. Januar 2011), SR 101.

⁴ Gemäss Art. 168 BV ist die Vereinigte Bundesversammlung zuständig für die Wahl des Bundesrates, des Bundeskanzlers, der Richter des Bundesgerichts sowie des Generals.

⁵ Die Parlamentsleitung beider Räte erfolgt durch einen für ein Jahr gewählten Präsidenten. Die Präsidien werden durch ein Büro unterstützt, dem insbesondere die Planung der Sessionsprogramme obliegt, vgl. LÜTHI, 2006: 129.

⁶ Das schweizerische Parlament wird denn auch als Arbeits- und nicht als Redeparlament bezeichnet. Es gibt insgesamt zehn Fachbereichskommissionen, die einen bestimmten Politikbereich bearbeiten sowie die Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen.

⁷ Die Kommissionsmitglieder werden durch die Ratsbüros gewählt, wobei die Sitzteilung proportional zur Stärke der Fraktionen erfolgt. Ihre Amtsdauer beträgt vier Jahre mit der Möglichkeit zur Wiederwahl (für die Kommissionspräsidien besteht jedoch eine Amtsdauerbeschränkung von zwei Jahren). Die meisten Kommissionen des Ständerates haben 13, diejenigen des Nationalrates 25 Mitglieder, vgl. LÜTHI, 2006: 130.

⁸ Fraktionen erhalten zudem Beiträge, welche die Deckung der für das Fraktionssekretariat anfallenden Kosten ermöglicht. Die Bildung einer Fraktion setzt den Beitritt von mindestens fünf Mitgliedern aus einem Rat voraus. LÜTHI, 2006: 130 f.

⁹ Die Initiative ist in Art. 138–139b BV geregelt. Damit eine solche zustande kommt, müssen u.a. innert 18 Monaten nach der amtlichen Veröffentlichung 100'000 Unterschriften von stimmberechtigten Personen gesammelt werden, vgl. Art. 138 Abs. 1 und Art. 139 Abs. 1 BV.

¹⁰ Gemäss Art. 140 Abs. 1 BV müssen Volk und Stände Änderungen der Bundesverfassung, der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften sowie dringlich erklärten Bundesgesetzen, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt, obligatorisch zur Abstimmung unterbreitet werden. Weiter muss das Volk über Volksinitiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung, Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung in der Form der allgemeinen Anregung, die von der Bundesversammlung abgelehnt worden sind sowie über die Frage, ob eine Totalrevision der Bundesverfassung durchzuführen ist, wenn die Räte uneinig sind, abstimmen (Art. 140 Abs. 2 BV).

¹¹ Falls es von 50'000 Stimmberechtigten oder acht Kantonen innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses verlangt wird, kann das Volk über Bundesgesetze, dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt sowie über gewisse völkerrechtliche Verträge abstimmen (Art. 141 Abs. 1 BV).

¹² Bei den Indikatoren Unabhängigkeit, Verantwortlichkeit und Rechtliche Reformen macht

Assessment

a) Kapazität

Ressourcen (Recht)

In welchem Ausmass gibt es Bestimmungen, wonach die Legislative mit angemessenen Ressourcen finanzieller und personeller Art sowie hinsichtlich Infrastruktur ausgestattet ist, damit sie ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen kann?

Score: 75

Das schweizerische Parlament ist als Milizsystem konzipiert, die Parlamentarier üben ihre politische Tätigkeit also lediglich nebenberuflich aus.¹⁴ Die Ratsmitglieder erhalten vom Staat deshalb nur ein bescheidenes Einkommen für die Vorbereitung der Ratsarbeit und zudem einen Unkostenbeitrag für jene Kosten, die bei der parlamentarischen Tätigkeit entstehen.¹⁵

Gemäss der Verfassung ist der Bundesrat zuständig für die Erarbeitung des Budgets (Voranschlag).¹⁶ Die Bundesversammlung hat jedoch die Kompetenzen, die Ausgaben des Bundes zu beschliessen, den Voranschlag festzusetzen und die Staatsrechnung abzunehmen¹⁷, wobei die Ausgaben der Bundesversammlung sowie der Parlamentsdienste ebenfalls darunter fallen.¹⁸ Die Bundesversammlung entscheidet damit selbst über den Umfang der ihr zur Verfügung stehenden Mittel.

Schliesslich gibt es keine Bestimmungen betreffend der Finanzierung von Initiativ- und Referendumskomitees.¹⁹ Einer im Jahr 2009 lancierten parlamentarischen Initiative, die u.a. die Offenlegung der Finanzierung von Unterstützungs- und Abstimmungskomitees verlangt hat, wurde keine Folge gegeben.²⁰

Ressourcen (Praxis)

In welchem Ausmass verfügt die Legislative in der Praxis über ausreichende Ressourcen, um ihre Verpflichtungen wahrzunehmen?

Score: 50

Die Legislative ist als Milizparlament konzipiert, trotzdem sind die meisten Parlamentarier heute faktisch Berufspolitiker. Der grosse zeitliche Aufwand zur Bewältigung des politischen Mandats verunmöglicht es in der Praxis zumeist, diese als Nebentätigkeit auszuüben.²¹ Im Ständerat gibt es heute bereits keine reinen Milizparlamentarier mehr, im Nationalrat beträgt dieser Anteil noch über 10 Prozent. Die von den Parlamentariern bezogenen Entschädigungen lassen eine hauptberufliche Tätigkeit jedoch auch zu: Nationalräte kommen auf Entschädigungen von rund CHF 135'000, Ständeräte auf knapp CHF 148'000.²² Im Durchschnitt sitzen zudem die Nationalräte in knapp sieben und die Ständeräte in zehn Verwaltungsräten, was eine zusätzliche Einkommensquelle darstellt.²³ Gemäss dem externen

eine Analyse der Initiativ- und Referendumskomitees keinen Sinn, da die in diesen Bereichen überprüften Fragestellungen auf eine dauerhaft bestehende Institution (Legislative im Sinne der Abgeordneten des Volkes) ausgerichtet sind.

¹⁴ LINDER, 2005: 203 ff.

¹⁵ Art. 9 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002, SR 171.10. Die Einzelheiten der Entschädigung sind im Bundesgesetz über die Bezüge und Infrastrukturen der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Parlamentsressourcengesetz, PRG) vom 18. März 1988, SR 171.21, geregelt. Gemäss Art. 2 PRG erhalten die Ratsmitglieder für die Vorbereitung der Ratsarbeit ein Jahreseinkommen von CHF 25'000.

¹⁶ Art. 183 Abs. 1 BV.

¹⁷ Art. 167 BV. Dafür stützt sie sich auf die Prüfung bzw. das Testat der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Nach Artikel 7 Absatz 2 FKG berät die EFK die vorberatenden Organe über den Voranschlag und die Staatsrechnung sowie zu einzelnen Kreditbegehren.

¹⁸ Art. 2 lit. a des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005, SR 611.0.

¹⁹ Dies betrifft sowohl die Zeitspanne, während welcher Unterschriften gesammelt werden (was einzig beim obligatorischen Referendum nicht nötig ist), als auch die Finanzierung der eigentlichen Abstimmungskampagne.

²⁰ Sozialdemokratische Fraktion, Parlamentarische Initiative vom 20. März 2009, Geschäftsnummer 09.415. Wie bereits beim Korruptionsprofil erwähnt, gab es in den achtziger Jahren eine wissenschaftliche Analyse, die den Einfluss von Verbänden auf politische Entschlüsse – u.a. auf den Ausgang von Volksabstimmungen – untersuchte. In der jüngeren Vergangenheit gab es aber keine vergleichbaren, systematischen Studien zu diesem Thema.

²¹ Die Ständeräte setzen sogar 67 Prozent ihrer Arbeitszeit für ihre Mandate ein. Um möglichst flexibel zu sein, gehen viele Politiker einer selbständigen Erwerbstätigkeit nach, vgl. Sarah Bütikofer und Simon Hug, *Auf dem Weg zum Berufsparlament*, NZZ-Online vom 4. Mai 2010, http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/auf_dem_weg_zum_berufsparlament_1.5628398.html [besucht am 26. Februar 2011].

²² Der Unterschied ergibt sich dadurch, dass die Tätigkeit eines Ständerates mehr Kommissionsitze beinhaltet und der Zeitaufwand grösser ist, vgl. LANZ Christoph, *Parlamentsrecht des Bundes/FS 2010*, Lehrveranstaltung vom 9. März 2010. Urs Schwaller hält fest, dass von den erwähnten Einkommen die Aufwände für persönliche Assistenten in der Grössenordnung von CHF 30'000 abgezogen werden müssen, vgl. Interview mit Urs Schwaller, befragt durch Reto Locher, Bern, 5. April 2011. Urs Schwaller ist seit dem 1. Dezember 2003 Ständerat des Kantons Freiburg und ist überdies Fraktionschef der CVP/EVP/glp-Fraktion und Mitglied verschiedener parlamentarischer Kommissionen.

²³ FRITSCHI Harald, *Lobbying: Kapital vernetzt*, Bilanz-Online vom 5. Juni 2009, <http://www.bilanz.ch/edition/artikel.asp?AssetID=6237> [besucht am 26. Februar 2011].

Experten ist die Entschädigung – trotz stetiger Erhöhung – weder dem Aufwand noch im Verhältnis zur Privatwirtschaft angemessen. Die (relativ) geringe Entschädigung dürfte zwar (allenfalls) die Wahl potentieller Parlamentarier einschränken, nicht aber die Leistung der gewählten Vertreter.²⁴

Die Infrastruktur der Parlamentarier wird als gut bewertet, so steht z.B. eine umfassende Parlamentsbibliothek zur Verfügung, die auch von der Verwaltung benutzt wird. Seit dem Umbau des Parlamentsgebäudes gibt es zudem ausreichend Arbeitsplätze für die Ratsmitglieder. Weiter ist die Medienberichterstattung über Kommissionssitzungen sehr umfassend und das Amtliche Bulletin, in dem u.a. die Wortprotokolle der Ratsmitglieder festgehalten werden, erscheint fristgerecht.²⁵ In personeller Hinsicht wurden die Parlamentsdienste zwar in den letzten Jahren ausgebaut, sie sind jedoch (insbesondere auch im internationalen Vergleich) immer noch verhältnismässig klein. Allerdings können sie auch auf Dienststellen der Bundesverwaltung zurückgreifen und müssen dies wohl auch tun, um ihre Aufgaben zu bewältigen. Die Ratsmitglieder erhalten pro Jahr CHF 25'000 zur Vorbereitung der Ratssitzungen, allfällige persönliche Mitarbeiter müssen daraus bezahlt werden. Die im internationalen Vergleich eher bescheidene Ausstattung der Parlamentarier hat wesentlich mit der tief verwurzelten Abneigung gegen ein (echtes) Berufsparlament zu tun hat.²⁶ Die Hochhaltung des Milizgedankens hat also immer noch einen hohen Stellenwert.²⁷

Dick Marty hält die den Parlamentariern zur Verfügung stehenden Ressourcen für klar unzureichend. Mit diesen bescheidenen Mitteln könne die Legislative ihre Kontrollfunktion gegenüber der Regierung und der Verwaltung nicht wahrnehmen. Weil die Parlamentarier über keine eigenen Mittel verfügen, werden viele Voten und Vorstösse im Parlament von Lobbyisten verfasst, die dann von den Parlamentariern im Rat vorgetragen bzw. eingebracht werden. Solche Praktiken stärken die Macht der Lobbyisten und untergraben die Unabhängigkeit und die Integrität der Parlamentarier. Dick Marty hat eingebracht, dass die finanziellen Mittel für die Parlamentarier so ausgestaltet werden müssen, dass diese mindestens einen persönlichen Mitarbeiter anstellen können. Damit würde eine gewisse Unabhängigkeit der Parlamentarier – u.a. auch gegenüber ihrer Partei – gewährleistet.²⁸ Zudem müssen ein unabhängiger Wissenserwerb und eine kritische Reflexion gewährleistet sein.²⁹ Anlässlich der Diskussionen beim Expertenworkshop war allerdings umstritten, ob mehr finanzielle Mittel für persönliche Mitarbeiter der Parlamentarier in der Praxis tatsächlich zur Förderung der Unabhängigkeit der Mitglieder der Räte beitragen oder nicht.

Ob Initiativ- und Referendumskomitees in der Praxis über ausreichende Ressourcen verfügen, ist schwer zu beantworten, da bezüglich der Finanzierung keine Regelungen bestehen. Die Abstimmungskämpfe werden sowohl durch Einzelspenden als auch durch Verbände – insbesondere durch die Wirtschaftsverbände – finanziert.³⁰ Der interne Experte führt dazu aus, dass man in der Praxis ungefähr abschätzen könne, woher die Mittel der verschiedenen Kampagnen stammen.³¹

²⁴ Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011. Pierre Tschannen ist seit 1998 als vollamtlicher Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Bern tätig.

²⁵ Die Tatsache, dass die Kommissionssitzungen geheim sind, ist gemäss Pierre Tschannen nachvollziehbar und nicht stossend.

²⁶ Auch Dick Marty ist der Ansicht, dass diese Entschädigung tief bemessen ist. Er ist überdies der Meinung, dass dies u.a. ein Grund dafür ist, dass an sich fähige Personen von der Tätigkeit als Parlamentarier absehen, vgl. schriftliche Auskunft von Dick Marty vom 18. Mai 2011. Dick Marty war von 1995–2011 Ständerat des Kantons Tessin (FDP) und überdies Abgeordneter des Europarates und der OSZE-Kommission für Menschenrechte.

²⁷ Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011. Diese Angaben werden von Urs Schwaller bestätigt, vgl. Interview mit Urs Schwaller, befragt durch Reto Locher, Bern, 5. April 2011.

²⁸ Aussage von Dick Marty anlässlich der 2. Beiratssitzung vom 2. September 2011.

²⁹ Aussage von Monika Roth anlässlich der 2. Beiratssitzung vom 2. September 2011.

³⁰ Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011.

³¹ Interview mit Urs Schwaller, befragt durch Reto Locher, Bern, 5. April 2011.

Unabhängigkeit (Recht)

In welchem Ausmass ist die Legislative gemäss den gesetzlichen Grundlagen unabhängig und keinen externen Akteuren untergeordnet?

Score: 100

In personeller Hinsicht besteht eine klare Gewaltentrennung, indem die Mitglieder der beiden Kammern des Parlaments, der Regierung und die Richter des Bundesgerichts nicht gleichzeitig einer anderen Behörde angehören dürfen.³² Darüber hinaus ist die Legislative für vier Jahre gewählt³³ und die Regierung kann das Parlament nicht auflösen und Neuwahlen ansetzen.³⁴ Für die Äusserungen in den Räten und in deren Organen geniessen die Parlamentarier Immunität³⁵, die nur von der Bundesversammlung aufgehoben werden kann.³⁶

Die Legislative plant ihre Tätigkeit selbst, indem die Koordinationskonferenz der beiden Räte die Sessions- und Jahresplanung aufeinander abstimmt. Die Wahl der Präsidenten der Räte erfolgt jeweils für die Dauer eines Jahres durch jeden Rat, wobei eine Wiederwahl für das folgende Jahr ausgeschlossen ist.³⁷ Weiter setzt jeder Rat aus seiner Mitte Kommissionen ein, wobei auch gemeinsame Kommissionen möglich sind.³⁸ Parlamentarier können zur Erfüllung ihrer Aufgabe persönliche Mitarbeiter beziehen, deren Bezahlung durch die Jahresentschädigung für Personal- und Sachausgaben gedeckt ist.³⁹ Im Übrigen stehen ihnen die Parlamentsdienste sowie Dienststellen der Bundesverwaltung zur Unterstützung zur Verfügung.⁴⁰ Das schweizerische Parlament kann somit insgesamt als relativ unabhängig betrachtet werden.⁴¹

Unabhängigkeit (Praxis)

In welchem Ausmass ist die Legislative in der Praxis unabhängig vom Einfluss externer Akteure?

Score: 75

Gemäss dem externen Experten nimmt die Legislative ihre Gesetzgebungskompetenz effektiv wahr und arbeitet nicht langsamer als ausländische Parlamente. Vorfälle, wo sich andere staatliche Akteure in unzulässiger Weise in die Aktivitäten des Parlaments eingemischt haben, sind nicht bekannt. Was die Anzahl der von der Legislative bzw. der Exekutive initiierten Gesetze angeht, kann der allgemeine Trend beobachtet werden, dass die Zahl parlamentarischer Initiativen stetig zunimmt. Alles in allem dominieren aber die vom Bundesrat initiierten (oder vom Parlament beim Bundesrat in Auftrag gegebenen) Gesetzesvorlagen. In den letzten Jahren gab es keine wirklich bedeutenden Beispiele von Gesetzen, welche das Parlament gegen den Willen der Regierung durchgesetzt hat.⁴² Schliesslich sind keine Vorfälle bekannt, bei denen ein Parlamentsmitglied die Gesamtregierung bzw. ein einzelnes Regierungsmitglied der unzulässigen Beeinflussung in die Aktivitäten des Parlaments beschuldigt hat.⁴³

³² Art. 144 Abs. 1 BV.

³³ Art. 149 Abs. 2 BV.

³⁴ Andererseits hat das Parlament auch keine Möglichkeit, die Regierung abzusetzen. Zudem wird die Regierung durch die Bundesversammlung und nicht durch das Volk – wie beispielsweise in den USA – gewählt. Die Bundesversammlung wird denn auch als oberste Gewalt im Bund bezeichnet (Art. 148 Abs. 1 BV), vgl. LÜTHI, 2006: 126.

³⁵ Art. 16 ParlG.

³⁶ Die Koordinationskonferenz besteht aus den beiden Büros des National- und des Ständerates, vgl. Art. 17 Abs. 1 ParlG.

³⁷ Art. 152 BV.

³⁸ Art. 153 BV.

³⁹ Art. 3a PRG.

⁴⁰ Art. 155 BV.

⁴¹ LÜTHI, 2006: 126.

⁴² Ein Beispiel sind die Bemühungen von Teilen des Parlamentes, den Umfang der Stellungnahmen des Bundesrates im Vorfeld von Volksabstimmungen zu begrenzen (ein weiteres Thema ist der Bereich «unechte Motionen» (Art. 171 BV), der im Rahmen der Beratung des Parlamentsgesetzes zu Auseinandersetzungen geführt hat).

⁴³ Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011.

b) Governance

Transparenz (Recht)

In welchem Ausmass gibt es gesetzliche Bestimmungen, die gewährleisten, dass die Öffentlichkeit rechtzeitig über die Aktivitäten und den Entscheidungsprozess der Legislative informiert wird?

Score: 75

Die Verfahrensabläufe in den beiden Räte sowie der Kommissionen sind in den jeweiligen Geschäftsreglementen festgehalten und damit sowohl für die Medien als auch für die breite Öffentlichkeit ohne Weiteres zugänglich.⁴⁴ Die Sessionsdaten und die Agenda des National- und des Ständerates können auf der Webseite des Parlamentes abgerufen werden⁴⁵, das genaue Programm ist jedoch abhängig von der Beratung der Geschäfte durch die sachlich zuständigen Kommissionen.⁴⁶ Die Sitzungen der beiden Räte sind grundsätzlich öffentlich, das Gesetz kann jedoch Ausnahmen vorsehen.⁴⁷ Die Verhandlungen werden der Öffentlichkeit im Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung vollständig zugänglich gemacht.⁴⁸ Im Gegensatz dazu sind die Kommissionssitzungen der Räte nicht öffentlich. Die Kommissionen unterrichten die Medien jedoch schriftlich oder mündlich über die wesentlichen Ereignisse der Kommissionsberatungen, wobei i.d.R. über die wesentlichen Beschlüsse, das Stimmenverhältnis und die hauptsächlichen Argumente der Beratungen informiert wird.⁴⁹ Die Parlamentsdienste sind gesetzlich verpflichtet, für die Produktion eines protokollähnlichen audiovisuellen Signals der Beratungen der eidgenössischen Räte zu sorgen und dieses den Radio- und Fernsehstationen zur Verfügung zu stellen.⁵⁰ Verhandlungen, die für die Öffentlichkeit von besonderem Interesse sind – wie beispielweise Bundesratswahlen – werden vom staatlichen Schweizer Fernsehen (SRG) übertragen.⁵¹ Darüber hinaus werden die Debatten beider Räte live auf dem Internet übertragen.⁵²

Medienschaffende werden für das Medienzentrum Bundeshaus⁵³ sowie das Parlamentsgebäude akkreditiert, wenn sie hauptberuflich journalistisch zum Zweck der Information aus dem Bundeshaus tätig sind.⁵⁴ Im Übrigen steht die Ausübung ihrer Tätigkeit unter dem Schutz der in der Bundesverfassung garantierten Medienfreiheit⁵⁵, die ein ausdrückliches Zensurverbot enthält.⁵⁶

⁴⁴ Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN) und des Ständerates (GRS).

⁴⁵ <http://www.parlament.ch/d/sessionen/Seiten/default.aspx> [besucht am 3. März 2011].

⁴⁶ I.d.R. wird das Sessionsprogramm zwei Wochen vor der Session festgelegt. Da die Kommissionen jedoch häufig noch kurz vor der Session tagen, kann es kurzfristig noch zu Programmänderungen kommen (Telefonische Auskunft vom 15. März 2011 von Frau Cornelia Theler, Leiterin Rechtsdienst der Parlamentsdienste).

⁴⁷ Art. 158 BV i.V.m. Art. 4 Abs. 1 ParlG. Gemäss Art. 4 Abs. 2 ParlG kann zum Schutz wichtiger Sicherheitsinteressen oder aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes die geheime Beratung beantragt werden.

⁴⁸ Art. 4 Abs. 1 ParlG. Die Wortprotokolle des National- und des Ständerates sind über die Webseite <http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/index.htm> abrufbar [besucht am 1. März 2011]. Für die Erstellung des Amtlichen Bulletins werden Tonaufnahmen angefertigt, die anschliessend im Bundesarchiv archiviert werden (Art. 3 der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung vom 3. Oktober 2003 (Stand am 1. Juli 2009), SR 171.115).

⁴⁹ LÜTHI, 2006: 130 sowie Art. 20 Abs. 1 und 2 GRN und Art. 15 Abs. 1 und 2 GRS.

⁵⁰ Art. 12 und 13 ParlVV.

⁵¹ Der Entscheid, welche Beratung letztlich live übertragen wird, ist im Ermessen des staatlichen Fernsehens (Telefonische Auskunft vom 15. März 2011 von Mark Stucki, Informationsbeauftragter der Bundesversammlung).

⁵² <http://www.parlament.ch/d/sessionen/webtvlive/seiten/default.aspx> [besucht am 3. März 2011].

⁵³ Gemäss Ziff. 1 Abs. 1 des Reglements über Betrieb und Nutzung des Medienzentrums Bundeshaus (Betriebsreglement) vom 1. Juni 2010 ist dieses ein Ort der Kommunikation zwischen Bundesrat, Parlament, Verwaltung einerseits und Medienschaffenden andererseits, abrufbar auf der Homepage des Medienzentrums, vgl. <http://www.news.admin.ch/medienzentrum/index.html?lang=de> [besucht am 3. März 2011].

⁵⁴ Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über die Akkreditierung von Medienschaffenden (MAkkV) vom 30. November 2007, SR 170.61. Eine hauptberufliche journalistische Tätigkeit setzt i.d.R. eine Tätigkeit von mind. 60 Prozent voraus (Art. 2 Abs. 2 MAkkV). Für die Akkreditierung muss bei der Bundeskanzlei ein schriftliches Gesuch eingereicht werden, wobei für die fest angestellten Medienschaffenden als Beleg eine Bestätigung des Arbeitgebers mit den relevanten Angaben ausreicht (Art. 3 Abs. 2 und 4 MAkkV). Damit bestehen für die Akkreditierung von Medienschaffenden klare sachliche Voraussetzungen. Akkreditierte Medienschaffende kommen in den Genuss von Arbeits erleichterungen wie z.B. der Teilnahme an allen Veranstaltungen für Medienschaffende, der unentgeltliche Bezug von Informationen, der freie Zugang der Journalisten offestehenden Räumen sowie der Benützung der Arbeitsplätze und Einrichtungen im Medienzentrum Bundeshaus (Art. 6 MAkkV).

⁵⁵ Art. 17 BV.

⁵⁶ Art. 17 Abs. 2 BV. Die Medienfreiheit kann wie die übrigen Grundrechte auch eingeschränkt werden, wenn eine gesetzliche Grundlage besteht, die Einschränkung im öffentlichen Interesse ist oder durch den Schutz von Dritten gerechtfertigt und wenn sie verhältnismässig ist, vgl. Art. 36 Abs. 1–3 BV.

⁵⁷ Siehe <http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/abstimmungen-im-parlament/Seiten/abstimmung-nr-auswahl.aspx> [besucht am 1. März 2011]. Die Veröffentlichung der Abstimmungsdaten ist in Art. 57 des Geschäftsreglements des Nationalrates (GRN) vom 3. Oktober 2003 geregelt.

⁵⁸ Art. 44 des Geschäftsreglements des Ständerates (GRS) vom 20. Juni 2003, SR 171.14.

⁵⁹ Gemäss Urs Schwaller stellt dies jedoch kein Problem dar, da die Ständeräte Vertreter der Kantone sind und damit eine andere Rolle innehaben als die Nationalräte. Zudem kommen den Parteien und Fraktionen im Ständerat keine grosse Bedeutung zu. Und schliesslich wolle man im Ständerat vermeiden, dass dauernd Rankings über das Abstimmungsverhalten erstellt werden, die letztlich wenig Aussagekraft haben, vgl. Interview mit Urs Schwaller, befragt durch Reto Locher, Bern, 4. April 2011. Dick Marty ist der Ansicht, dass die Interpretation von Urs Schwaller, wonach die Ständeräte Vertreter der Kantone sind, heute nicht mehr zutreffend ist und der verfassungsmässigen Ordnung widerspricht (dies sei zur Zeit der Tagsatzung von 1814–1848 so gewesen, als die Vertreter der Kantone gemäss den Instruktionen der Kantone abgestimmt haben). Seiner Ansicht nach sollte auch das Abstimmungsverhalten des Ständerates transparent gemacht werden, vgl. schriftliche Auskunft von Dick Marty vom 18. Mai 2011.

⁶⁰ Art. 71 lit. g ParlG.

⁶¹ Art. 126 Abs. 1 und 3 ParlG.

⁶² Art. 127 ParlG.

⁶³ Art. 129 ParlG.

⁶⁴ In den Jahren 1991–1995 waren es 94,2% der Erlasse, vgl. LÜTHI, 2006: 132.

⁶⁵ Art. 141 ParlG.

⁶⁶ LÜTHI, 2006: 132 f.

⁶⁷ Art. 13 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG) vom 18. Juni 2004, SR 170.512. Wichtig ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass in der Schweiz zu den Gesetzesentwürfen ein sogenanntes Vernehmlassungsverfahren stattfindet. Im Rahmen dieses Verfahrens sind die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen (Art. 147 BV). Damit werden die wichtigsten Stakeholder also bereits zu einem frühen Zeitpunkt in den Gesetzesausarbeitungsprozess miteinbezogen.

⁶⁸ <http://www.unbestechlich.ch/> [besucht am 30. Juni 2011].

⁶⁹ Art. 11 ParlG. Das Register der Interessen ist auf folgender Webseite abrufbar: <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/staenderat/Documents/ra-sr-interessen.pdf> [besucht am 1. März 2011].

⁷⁰ Die Büros werden fallweise tätig, falls sie dazu aufgefordert werden. Ein Verfahren zur Verhängung einer Disziplarmassnahme wegen eines Verstosses gegen Art. 11 ParlG ist bis heute noch nie eingeleitet worden (Schriftliche Auskunft des Rechtsdienstes der Parlamentsdienste vom 31. März 2011).

⁷¹ Die Offenlegung der Entschädigungen hält Urs Schwaller dagegen nicht für entscheidend. Falls man dies tun möchte, dann müssten sämtliche bezogene Leistungen, insbesondere auch der monetäre Gegenwert für die zur Verfügung gestellten Mitarbeiter, deklariert werden, vgl. Interview mit Urs Schwaller, befragt durch Reto Locher, Bern, 5. April 2011.

Zur Transparenz des Abstimmungsverhaltens der Ratsmitglieder kann festgehalten werden, dass die Abstimmungen im Nationalrat i.d.R. elektronisch erfolgen, womit das Abstimmungsverhalten der einzelnen Ratsmitglieder auf der Abstimmungsdatenbank des Parlaments eingesehen werden kann.⁵⁷ Beim Ständerat erfolgt die Stimmabgabe durch Handerheben⁵⁸ und das Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder wird nicht publiziert.⁵⁹

Die Bundesversammlung ist neben weiteren Aufgaben zuständig für die Behandlung von Petitionen und Eingaben von Bürgern⁶⁰: Petitionen werden von der zuständigen Kommission jedes Rates behandelt und die Parlamentsdienste sind verpflichtet, den Petenten darüber zu informieren, wie seinem Anliegen Rechnung getragen wurde.⁶¹ Wenn einer Petition Folge geleistet wird, so nimmt die Kommission das Anliegen der Petition auf und arbeitet eine parlamentarische Initiative oder einen Vorstoss aus.⁶² Eingaben betreffen dagegen die Geschäftsführung und das Finanzgebaren des Bundesrates, der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und anderer Träger von Aufgaben des Bundes. Sie werden den Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen zur direkten Beantwortung zugewiesen.⁶³

Gesetzesentwürfe, die durch das Parlament beraten werden, sind für die Öffentlichkeit zugänglich, allerdings werden in der Schweiz die meisten Gesetzesentwürfe nicht vom Parlament, sondern vom Bundesrat bzw. der Verwaltung ausgearbeitet.⁶⁴ Die Gesetzesentwürfe werden dem Parlament zusammen mit den dazugehörigen Erläuterungen, der sogenannten Botschaft, zugestellt.⁶⁵ Die zuständigen Kommissionen beraten anschliessend den Gesetzesentwurf und nehmen allenfalls Änderungen vor. Erst danach wird das Gesetz von den beiden Räten behandelt.⁶⁶ Die Botschaft und der Antrag des Bundesrates an die Bundesversammlung werden im Bundesblatt publiziert.⁶⁷

Schliesslich bleibt zu erwähnen, dass in der Schweiz keine gesetzliche Regelung besteht, wonach die Vermögenswerte der Parlamentsmitglieder veröffentlicht werden müssen. Ein Parlamentarier der Schweizerischen Volkspartei hat jedoch eine Initiative lanciert, die u.a. zum Ziel hat, dass alle Parlamentarier jeweils zum Jahresbeginn sämtliche Einkünfte deklarieren sollen, und zwar sowohl jene im angestammten Bereich als auch Nebeneinkünfte.⁶⁸ Das Parlamentsgesetz verlangt jedoch, dass die Parlamentarier ihre Interessen offenlegen, was im Register der Interessenbindungen geschieht.⁶⁹ Allerdings wird aus diesen Angaben lediglich ersichtlich, welche Unternehmung bzw. Organisationen die Ratsmitglieder vertreten, jedoch nicht, wie hoch die dafür entrichtete Entschädigung ausfällt. Zudem sind die Ratsmitglieder für die Vollständigkeit der Angaben selbst verantwortlich, eine systematische Überprüfung aller Meldungen durch das Büro ist gesetzlich nicht vorgesehen.⁷⁰ Der interne Experte ist der Ansicht, dass die geltenden Regelungen an sich ausreichen. Er plädiert jedoch dafür, dass die Redner vor jedem zu diskutierenden Sachgeschäft ihre diesbezüglichen Interessenbindungen kurz offenlegen.⁷¹

Ausserdem gibt es keine Regelung darüber, in welchem Ausmass Initiativ- und Referendumskomitees die Öffentlichkeit über ihre Aktivitäten in Kenntnis setzen müssen. Initiativkomitees sind einzig dazu verpflichtet, den Namen und die Adressen der Unterschriftenlisten zu publizieren, wobei mindestens 7 und höchstens 27 Personen Urheber einer Initiative sein können.⁷² Bei Referenden gibt es keine entsprechenden Bestimmungen.

Transparenz (Praxis)

Wird die Öffentlichkeit in der Praxis rechtzeitig über die relevanten Aktivitäten und Entscheidungen des Parlaments informiert?

Score: 75

Die Legislative informiert umfassend und wirksam über ihre Aktivitäten. Die Internetseite des Parlamentes bietet einen guten Überblick über laufende und vergangene Geschäfte und enthält detaillierte Angaben über verschiedenste Themen wie z.B. über das Wahlverhalten einzelner Abgeordneter. Die Medien berichten ausführlich über die Verhandlungen während der Sessionen. Über Kommissionengeschäfte wird mittels Medienkonferenzen informiert. Zudem stehen Parlamentarier oft für die TV-Berichterstattung zur Verfügung. Sowohl für die Medien als auch für die Öffentlichkeit ist es damit in der Praxis eher einfach, sich über die Aktivitäten der Räte und der Kommissionen zu informieren. Obwohl Kommissionssitzungen geheim sind, wird die Öffentlichkeit ausführlich über Beratungen und Entscheide informiert. Die Beratungen der beiden Ratskammern sind ohnehin öffentlich und jeder einzelne Verfahrensschritt wird medial begleitet und einer breiteren (interessierten) Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Allgemein sind die Abgeordneten ziemlich redefreudig, da sie medial präsent sein wollen. Die Beratungen des Parlamentes werden teilweise vom staatlichen Schweizer Fernsehen SRG übertragen, was gemäss Konzession auch einer der Leistungsaufträge ist.⁷³ Die Berichterstattung für Nachrichtensendungen und dergleichen ist formlos möglich, Direktübertragungen bedürfen dagegen einer Genehmigung.

Gesetzesentwürfe werden publiziert, bevor sie im Parlament debattiert werden – die Bundesratsentwürfe erscheinen zusammen mit der erläuternden Botschaft im Bundesblatt. Zudem sind alle parlamentarischen Vorstösse online einsehbar. Das Budget der Legislative wird im Rahmen des Voranschlages und der Staatsrechnung publiziert.

Die Debatten des Parlaments sind schriftlich im Amtlichen Bulletin festgehalten, das online einsehbar ist. Die Geschäftsberichte des Bundesrates und die Debatte des Parlamentes darüber werden im Bundesblatt publiziert, zudem gibt es entsprechende Medienmitteilungen dazu sowie i.d.R. eine besonders ausführliche Berichterstattung. Die Geschäftsberichte erscheinen zudem als (bestellbare) Sonderpublikationen.⁷⁴

Die Bevölkerung hat die Möglichkeit, das Parlament und die Sessionen zu besuchen: Ausserhalb der Session werden Führungen durch das Parlamentsgebäude unentgelt-

⁷² Art. 68 lit. e BPG.

⁷³ Die SRG verfügt über einen Infokanal, auf dem die Beratungen der Räte übertragen werden. Somit ist gewährleistet, dass das reguläre Programm nicht beeinträchtigt wird.

⁷⁴ Grundsätzlich werden die Dokumente aller Parlamentsgeschäfte online veröffentlicht und bestimmte Berichte zudem im Bundesblatt (insbesondere Berichte zu parlamentarischen Initiativen). Dies betrifft z.B. auch Ausgaben- und Einnahmeberichte.

lich angeboten. Während der Sessionen sind die Besuchertribünen für die Öffentlichkeit zugänglich, wobei unter Umständen Vorreservierungen nötig sind. Schliesslich werden Eingaben der Bevölkerung von den Parlamentsdiensten beantwortet.

Es liegt in der Natur der Sache, dass Initiativ- und Referendumskomitees über ihre Anliegen möglichst breit informieren, denn diese wollen ja die Stimmbürger von ihren Anliegen überzeugen und dafür gewinnen, in ihrem Sinne abzustimmen. Nicht ersichtlich ist allerdings für den Stimmbürger, durch wen die Abstimmungskampagnen finanziert werden und damit bleibt unklar, welche Einzelpersonen, Unternehmen oder Interessengruppen ein Interesse am Ausgang der Abstimmung haben. Dadurch wird das politische Recht auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe⁷⁵ beeinträchtigt, denn dem Stimmbürger wird eine zentrale, für die Bildung seiner Abstimmungsentscheidung entscheidende Information vorenthalten. Auch wenn die Medien bemüht sind, die Beweggründe der verantwortlichen Personen – und damit indirekt allenfalls auch der «Hintermänner» – aufzudecken, besteht bei der Offenlegung der Finanzierung von Initiativ- und Referendumskomitees grosser Handlungsbedarf.⁷⁶ Auch der interne Experte kann sich grundsätzlich vorstellen, die Finanzierung von Abstimmungskampagnen transparent zu machen, dies würde seiner Meinung nach allerdings zur Folge haben, dass eine staatliche Mitfinanzierung der Parteien eingeführt würde.⁷⁷

Verantwortlichkeit (Recht)

In welchem Ausmass sind Bestimmungen in Kraft, wonach die Legislative über ihre Aktivitäten Bericht erstatten muss und dafür zur Verantwortung gezogen werden kann?

Score: 100

Die Tätigkeit der Bundesversammlung wird von keinem Gremium beaufsichtigt⁷⁸, jene der Parlamentsdienste untersteht dagegen der Aufsicht durch die Verwaltungsdelegation.⁷⁹ Gemäss dem in der Schweiz geltenden Vernehmlassungsverfahren sind die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.⁸⁰ Damit ist gewährleistet, dass die wichtigsten Anspruchsgruppen bereits zu einem frühen Zeitpunkt in den Gesetzearbeitungsprozess miteinbezogen werden.

Wie ebenfalls bereits im Indikator Transparenz (Recht) erwähnt wurde, ist die Bundesversammlung zuständig für die Behandlung von Petitionen und Eingaben von Bürgern.⁸¹ Dabei richten sich Eingaben u.a. gegen die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der Bundesverwaltung und werden den Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen zur direkten Beantwortung zugewiesen.⁸²

Die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit der Ratsmitglieder für ihre amtliche Tätigkeit richtet sich nach dem Verantwortlichkeitsgesetz. Damit haften sie unabhängig von ihrem Verschulden für den Schaden, den sie in Ausübung ihrer Tätigkeit Dritten widerrechtlich zugefügt haben.⁸³

⁷⁵ Art. 34 Abs. 2 BV.

⁷⁶ Weniger problematisch ist das bezahlte Sammeln von Unterschriften, auch wenn dies aus demokratietheoretischer Sicht eher stossend ist. Die Durchschlagskraft eines Volksanliegens entscheidet sich im Rahmen des Abstimmungskampfes und nicht bei der Unterschriftensammlung. Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011.

⁷⁷ Allerdings müssten nicht nur die direkten finanziellen Zuwendungen, sondern der finanzielle Gegenwert für die logistische Unterstützung, das Initiieren und Führen von Werbekampagnen etc. offengelegt werden, vgl. Interview mit Urs Schwaller, befragt durch Reto Locher, Bern, 5. April 2011.

⁷⁸ Die Legitimation der Tätigkeit der Parlamentarier ergibt sich aus ihrer Wahl als Volksvertreter.

⁷⁹ Art. 65 Abs. 1 ParlG.

⁸⁰ Art. 174 BV.

⁸¹ Art. 71 lit. g ParlG.

⁸² Art. 129 ParlG.

⁸³ Art. 21a ParlG i.V.m. Art. 3 ff. VG.

Verantwortlichkeit (Praxis)

Inwiefern erstatten das Parlament und seine Mitglieder in der Praxis über ihre Aktivitäten Bericht und nehmen dazu Stellung?

Score: 100

Die Bevölkerung muss sich in der Schweiz selbst einbringen, wenn sie sich am politischen Prozess beteiligen will, was im Rahmen von Eingaben und Petitionen an die Adresse des Parlamentes möglich ist. Die Parlamentsdienste sind für die Weiterleitung dieser Anliegen an die richtigen Stellen und für die Beantwortung zuständig. Im Vernehmlassungsverfahren können sich auch Einzelpersonen einbringen, diesen Stellungnahmen wird jedoch wenig Gewicht beigemessen. Ansonsten erfolgt das Einbringen indirekt über Parteien oder Verbände.

Die Legislative informiert proaktiv und bereitwillig über ihre Tätigkeiten, sowohl über ihre Organe als auch über die einzelnen Parlamentarier. Auf Missstände wird mittels gegenseitigem Fingerzeigen der Parteien und in Hintergrundkommentaren in den Medien hingewiesen. Die Legislative nimmt keine eigene Legislaturplanung vor und legt auch keine Geschäftsberichte vor. Somit erfolgt auch keine institutionalisierte Überprüfung ihrer Tätigkeit. Das Funktionieren der Legislative wird v.a. von den Medien beobachtet und kommentiert. Wichtiges Korrektiv sind zudem die direktdemokratischen Einwirkungsmöglichkeiten (Initiative, Referendum). Ein zentraler Rechtfertigungsdruck der Tätigkeit der Ratsmitglieder ist schliesslich die Wahlmöglichkeit der Bevölkerung im Rahmen der alle vier Jahre stattfindenden Gesamterneuerungswahlen des Parlamentes.⁸⁴

Für Beschwerden der Bürger gegen das Parlament bzw. gegen einzelne Parlamentarier besteht kein besonderes Verfahren. Zudem ist die parlamentarische Immunität zu berücksichtigen für Aussagen im Zusammenhang mit dem Parlamentsmandat.⁸⁵

Schliesslich bleibt zu erwähnen, dass die parlamentarische Immunität nicht dazu missbraucht wird, die Parlamentarier vor der ordentlichen Strafverfolgung zu schützen, auch wenn die parlamentarische Immunität in der Vergangenheit nur selten aufgehoben worden ist.⁸⁶

Integritätsmechanismen (Recht)

Inwiefern gibt es Mechanismen, welche die Integrität der Mitglieder des Parlaments gewährleisten?

Score: 50

Die Bundesverfassung hält fest, dass die Mitglieder der Bundesversammlung nicht gleichzeitig Mitglieder des Bundesrates oder des Bundesgerichts sein dürfen.⁸⁷ Darüber hinaus dürfen sie nicht Angestellte der Bundesverwaltung sowie verschiedener weiterer Organisationen des Bundes sein.⁸⁸ Überdies dürfen sie nicht der Armeeführung angehören⁸⁹ sowie Mitglieder von weiteren Organisationen des

⁸⁴ Gegenüber dem Bundesrat oder dem Bundesgericht muss sich das Parlament jedoch nicht rechtfertigen, was im Vergleich zu einem klassischen parlamentarischen Regierungssystem eine Eigenheit darstellt, was aber systembedingt ist und insofern keine Schwäche darstellt. Die fehlende Verfassungsvergerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen kann dagegen gemäss Pierre Tschannen durchaus als Mangel des schweizerischen Systems betrachtet werden.

⁸⁵ Gemäss Art. 16 ParlG gilt für Äusserungen im Parlament die absolute Immunität, welche nicht aufgehoben werden kann (sog. «Wortprivileg»).

⁸⁶ Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011.

⁸⁷ Art. 144 Abs. 1 BV.

⁸⁸ Art. 14 lit. c ParlG.

⁸⁹ Art. 14 lit. d ParlG.

Bundes bzw. Personen sein, die den Bund vertreten, die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind und bei denen der Bund eine beherrschende Stellung einnimmt.⁹⁰ Weiter sind die Mitglieder des Parlamentes verpflichtet, vor ihrem Amtsantritt einen Eid oder ein Gelübde abzulegen, wonach sie die Verfassung sowie die Gesetze achten.⁹¹ Die Ratsmitglieder haben sich zudem an die Ordnungs- und Verfahrensgrundsätze der Räte zu halten und können andernfalls disziplinarisch zur Verantwortung gezogen werden.⁹²

In der Schweiz gibt es keine «post employment restrictions», da das schweizerische Parlament offiziell als Milizparlament konzipiert ist, auch wenn die meisten Parlamentarier heute faktisch Berufspolitiker sind (vgl. die Ausführungen beim Indikator Ressourcen [Praxis]). Im Durchschnitt sitzen die Nationalräte in knapp sieben und die Ständeräte in zehn Verwaltungsräten, was eine zusätzliche Einkommensquelle darstellt.⁹³

Wie bereits beim Indikator Transparenz (Recht) erläutert wurde, müssen die Parlamentarier ihre Interessen im sogenannten Register der Interessenbindungen offenlegen. Die Fragen von Interessenkonflikten der Parlamentsmitglieder sind wiederholt ein Thema in der politischen Diskussion und stellen sich aufgrund des Milizsystems immer wieder. Wie bereits erwähnt gibt es zudem Bestrebungen, dass zukünftig alle Parlamentarier jeweils zum Jahresbeginn sämtliche Einkünfte deklarieren sollen.⁹⁴

Wie bereits beim Indikator Transparenz (Recht) festgehalten wurde, bestehen für Initiativkomitees nur rudimentäre Regelungen, für Referenden gar keine.

Integritätsmechanismen (Praxis)

Inwiefern wird die Integrität der Mitglieder der Legislative in der Praxis gewährleistet?

Score: 75

In der Praxis werden Vereins- und Verbandsmitgliedschaften offengelegt, allerdings besteht (noch) keine Transparenz bezüglich Entschädigungen von Interessenverbänden, entsprechende Bestrebungen sind im Gang, dürften jedoch wenig Chancen haben. Bezüglich der Einflussnahme von Lobbys auf Parlamentarier bestehen wenig Regeln. Über einzelne Kontakte und Lobbyveranstaltungen wird nicht Buch geführt. Die Gästeliste der Parlamentarier (auch als «Lobbyliste» bekannt) kann eingesehen werden, wirklich öffentlich ist sie derzeit jedoch noch nicht.⁹⁵ Zudem gibt es Ausstandsregeln, d.h. wenn ein Ratsmitglied bei einem Geschäft persönliche Interessen hat, muss er dies deklarieren und in den Ausstand treten.

Die Büros von National- und Ständerat haben alle Ratsmitglieder in einem Schreiben über das Korruptionsstrafrecht informiert und Empfehlungen für den Umgang mit Geschenken und Einladungen an Veranstaltungen, Besichtigungen und Reisen abgegeben.⁹⁶ Darin werden die einschlägigen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches betreffend Korruption erwähnt und deren praktische

⁹⁰ Art. 14 lit. e und f ParlG. Die Auslegungsgrundsätze von Art. 14 ParlG sind auf folgendem Dokument abrufbar: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2010/3257.pdf> [besucht am 15. März 2011].

⁹¹ Art. 3 ParlG.

⁹² Art. 13 ParlG.

⁹³ Bilanz-Online vom 5. Juni 2009.

⁹⁴ Tagesanzeiger Online vom 7. Februar 2011.

⁹⁵ Im Übrigen sind Diskussionen, die in der Wandelhalle geschehen, nicht transparent.

⁹⁶ Informationen über das Korruptionsstrafrecht. Empfehlungen der Büros an die Ratsmitglieder vom 11. Dezember 2007.

Handhabung erläutert. Darüber hinaus werden die Ratsmitglieder darauf hingewiesen, dass bei der Annahme von Geschenken und bei der Teilnahme an Veranstaltungen, Besichtigungen und Reisen gewisse Verhaltensregeln zu beachten sind und dass weiter grundsätzlich Vorsicht und Zurückhaltung geboten sind.⁹⁷ Verstösse von Parlamentariern gegen diese Vorschriften sind nicht bekannt. Gelegentlich wird gegen die Parlamentsdisziplin verstossen (dafür sind Sanktionen vorgesehen, wie Wortentzug oder Ausschluss aus Kommissionen).

Der interne Experte sieht keinen Handlungsbedarf für den Erlass weiterer Vorschriften zur Verbesserung der Integrität der Ratsmitglieder. Wie bereits beim Indikator Transparenz (Recht) erwähnt, ist er jedoch der Ansicht, dass die Präsidenten der Räte und der Kommissionen vor der Diskussion der verschiedenen Sachgeschäfte die Redner darauf aufmerksam machen sollten, jeweils im Rahmen ihrer Voten kurz anzugeben, welche Interessenbindungen sie im Zusammenhang mit dem in Frage stehenden Geschäft haben. Überdies haben die Medien in diesem Zusammenhang eine wichtige Funktion, indem sie Interessenbindungen aufzeigen.⁹⁸

Die Vermögen der Mitglieder des Parlamentes werden nicht veröffentlicht. Nur die Entschädigungen aus der Parlamentsarbeit selbst sind öffentlich. In einigen Kantonen können die Steuerregister eingesehen werden.⁹⁹

Die Integrität der Mitglieder von Initiativ- und Referendumskomitees hat in der Praxis bisher keine Probleme dargestellt. Das Problem ist eher, dass die gesetzlichen Regelungen sehr rudimentär sind, was das Ergreifen von Initiativen und Referenden erleichtert.¹⁰⁰

c) Rolle

Aufsicht über die Regierung (Recht und Praxis)

In welchem Ausmass besteht eine wirksame Aufsicht der Legislative über die Regierung?

Score: 100

Die Bundesversammlung übt gemäss der Verfassung die Oberaufsicht über die Regierung aus.¹⁰¹ Die Aufsicht ergibt sich aus der Überordnung der Volksvertretung und ist ein wichtiges Element der Gewaltenhemmung.¹⁰² Konkret wird die Aufsicht durch drei Kommissionen durchgeführt, nämlich die Finanzkommissionen, die Geschäftsprüfungskommissionen sowie die parlamentarischen Untersuchungskommissionen.¹⁰³ Die Finanzkommissionen prüfen den Voranschlag des Bundes sowie die entsprechenden Rechnungen und sind darüber hinaus für weitere Aufgaben zuständig, so verfassen sie u.a. Mitberichte zu Geschäften von besonderer Tragweite.¹⁰⁴ Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) üben im Auftrag der eidgenössischen Räte die Oberaufsicht aus über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und deren Träger von Aufgaben des Bundes.¹⁰⁵ Neben den Kommissionen gibt es noch Dele-

⁹⁷ Daniel Jositsch ist der Ansicht, dass die Büros nicht berechtigt gewesen sind, diese Empfehlungen herauszugeben, da ihnen die diesbezügliche Legitimation abgeht. Auch inhaltlich seien diese Empfehlungen nicht korrekt, da nur das Parlament legitimiert sei, die in Frage stehenden Bestimmungen zu konkretisieren. Interview mit Daniel Jositsch, befragt durch Anja Roth und Reto Locher, Bern, 17. März 2011. Urs Schwaller waren diese Empfehlungen nicht bekannt. Für die Annahme von Geschenken und sonstigen Vorteilen orientiert er sich an der Grundregel, dass eine Annahme in jenen Fällen in Ordnung ist, in denen man darüber öffentlich sprechen könne, vgl. Interview mit Urs Schwaller, befragt durch Reto Locher, Bern, 5. April 2011.

⁹⁸ Interview mit Urs Schwaller, befragt durch Reto Locher, Bern, 5. April 2011.

⁹⁹ Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011.

¹⁰⁰ Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011.

¹⁰¹ Art. 169 Abs. 1 BV.

¹⁰² Allerdings geht sie nie so weit, dass die Bundesversammlung anstelle des Bundesrates einen Verwaltungsakt erlassen könnte. Ihre Aufsichtskompetenz ermächtigt die Bundesversammlung zudem nicht dazu, Einzelakte des Bundesrates aufzuheben oder bindende Weisungen für die Rechtsanwendung zu geben, vgl. Art. 26 Abs. 4 ParlG und HÄFELIN et al. (Hrsg.), *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 7. Auflage (Zürich, Basel, Genf: Schulthess Juristische Medien AG, 2008), Rz. 1538.

¹⁰³ Vgl. die Angaben auf der Homepage der Parlamentsdienste zu den Aufsichtskommissionen: <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/Seiten/default.aspx> [besucht am 15. März 2011]. Die Zuständigkeitsbereiche und Handlungsgrundsätze der verschiedenen Kommissionen sind hier abrufbar.

¹⁰⁴ Die Finanzkommission des Ständerates FK-S übernimmt zusätzlich Aufgaben der per 1. April 2008 aufgelösten Kommission für öffentliche Bauten des Ständerates und prüft Vorlagen und Vorstösse, welche die zivilen Bauten und Liegenschaften des Bundes oder die Entwicklung des Bauwesens auf Bundesebene betreffen, vgl. <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/finanzkommissionen/Seiten/default.aspx> [besucht am 15. März 2011].

¹⁰⁵ Art. 169 BV und Art. 26 ParlG.

gationen, d.h. Subkommissionen innerhalb einer Kommission, welche i.d.R. mit besonderen Aufgaben betraut sind und ebenfalls mit sehr umfassenden Informations- und Einsichtsrechten ausgestattet sind.¹⁰⁶ Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte ist Empfängerin sämtlicher Prüfberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle, wobei gewisse Berichte auch der Geschäftsprüfungsdelegation weitergeleitet werden. Eine weitere Möglichkeit der Oberaufsichtsausübung besteht schliesslich durch die Genehmigung der Geschäftsberichte des Bundesrates durch die Bundesversammlung.¹⁰⁷ Die Berichte der GPK entfalten grosse Wirkung im Parlament und in der Öffentlichkeit und ihre Empfehlungen werden i.d.R. einer Umsetzung zugeleitet.¹⁰⁸ Für die Abklärung von Vorkommnissen grosser Tragweite kann weiter eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) eingesetzt werden.¹⁰⁹ Die PUK verfügt von allen parlamentarischen Organen über die weitgehendsten Einsichts- und Informationsrechte, d.h. sie hat auch Einsicht in die Unterlagen des Mitberichtsverfahrens und sonstige interne Entscheide des Bundesrates und kann Untersuchungsbeauftragte einsetzen.¹¹⁰ Während der letzten Jahrzehnte gab es vier parlamentarische Untersuchungskommissionen, die letzte befasste sich im Jahr 1996 mit Organisations- und Führungsproblemen bei der Pensionskasse des Bundes sowie der Amtsführung des Eidgenössischen Finanzdepartementes.¹¹¹ Aufgrund der Seltenheit der Einsetzung von PUK kommt diesen ein gewisses Gewicht zu. Betreffend Informationsrechte der Legislative über die Tätigkeit der Regierung lässt sich allgemein sagen, dass die Legislative über abgestufte Einsichts- und Auskunftsrechte verfügt: Von der Möglichkeit, Fragen an die Regierung zu richten bis zu den (beinahe) umfassenden Informationsrechten der Finanz- und Geschäftsprüfungsdelegationen. Ein weiteres Mittel ist schliesslich politischen Druck aufzusetzen. Zudem kommt der Medienberichterstattung in diesem Zusammenhang eine wichtige Bedeutung zu.¹¹²

Wie bereits im Indikator Ressourcen (Recht) festgehalten wurde, ist der Bundesrat für die Erarbeitung des Budgets (Voranschlag) und der Staatsrechnung zuständig.¹¹³ Die Bundesversammlung hat jedoch die Kompetenzen, die Ausgaben des Bundes zu beschliessen, den Voranschlag festzusetzen und die Staatsrechnung abzunehmen.¹¹⁴

Misstrauensvotum, das Stellen der Vertrauensfrage oder Impeachmentverfahren sind dem schweizerischen System fremd.¹¹⁵ Kritik des Parlamentes an der Regierung liegt in der parlamentarischen Debatte jedoch an der Tagesordnung. Direkte, persönliche Angriffe werden häufiger von einzelnen Parlamentariern über die Medien ausgetragen. Trotz mangelnder Amtsenthebungsmöglichkeit können Regierungsmitglieder faktisch zum Rücktritt gedrängt werden, was zuletzt im Jahr 2008 bei alt Bundesrat Samuel Schmid geschehen ist. Das Parlament hat keine Möglichkeit, die Wahl von Staatssekretären oder anderen Spitzenbeamten der Verwaltung zu beeinflussen oder solche Personen abuberufen.¹¹⁶ Die Einflussnahme des Parlamentes geschieht in diesem Bereich über politischen Druck.¹¹⁷

In der Schweiz gibt es auf nationaler Ebene keine Ombudsstelle und auch keine nationale Wahlbehörde, womit die Bundesversammlung auch nicht auf die Wahl

¹⁰⁶ Vgl. Homepage der Parlamentsdienste zum Thema Delegationen, <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/delegationen/Seiten/default.aspx> [besucht am 15. März 2011].

¹⁰⁷ Gemäss Art. 144 ParlG ist der Bundesrat verpflichtet, einen Geschäftsbericht zu Händen der Bundesversammlung zu verfassen, der dann von der Bundesversammlung genehmigt wird (Art. 145 Abs. 2 ParlG).

¹⁰⁸ Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011.

¹⁰⁹ Art. 163 ff. ParlG. vgl. HÄFELIN et al., 2008: Rz.1542 ff.

¹¹⁰ Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011.

¹¹¹ HÄFELIN et al., 2008, Rz 1541. Gestützt auf diesen PUK-Bericht hat die Bundesversammlung die Unabhängigkeit der EFK den internationalen Standards entsprechend vervollständigt, vgl. BBL 1998 4703 ff.

¹¹² Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011.

¹¹³ Art. 183 Abs. 1 BV.

¹¹⁴ Art. 167 BV.

¹¹⁵ KLÖTI, 2006: 154.

¹¹⁶ Einige wichtige Funktionen werden jedoch vom Parlament gewählt, so z.B. der General oder ausserordentliche Bundesanwälte).

¹¹⁷ Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011.

dieser Institutionen Einfluss nehmen kann. Die Bundesversammlung hat jedoch die Kompetenz, die Wahl des durch den Bundesrat für sechs Jahre gewählten Direktors der eidgenössischen Finanzkontrolle zu genehmigen.¹¹⁸

Hinsichtlich Initiativ- und Referendumskomitees sind keine Fälle bekannt, in denen die Bundeskanzlei in den letzten Jahren einschreiten musste, um Rechtsverstöße zu ahnden. Konflikte ergeben sich im Zusammenhang mit der Lancierung von Initiativen, deren Völkerrechtskonformität umstritten ist. Dabei stellen sich die Urheber jeweils auf den Standpunkt, ihr Vorhaben liesse sich völkerrechtskonform auslegen. Eine Ungültigkeitserklärung wegen Verletzung von zwingendem Völkerrecht ist jedoch erst einmal vorgekommen.¹¹⁹ Bezüglich der Aufsicht über Initiativkomitees ist die Rolle der Bundesversammlung zu problematisieren, die über die Gültigkeit zu befinden hat. Es zeichnet sich insbesondere bezüglich der Ahndung von Konflikten mit Völkerrecht eine grosse Zurückhaltung ab (die Verfassung erlaubt die Ungültigkeitserklärung wegen Verletzung dispositiven Völkerrechts nicht).¹²⁰

Rechtliche Reformen

In welchem Ausmass stellen die Korruptionsbekämpfung und Governance gemäss der Legislative für die Schweiz bedeutende Themen dar?

Score: 75

Auf der Homepage des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) ist eine Übersicht betreffend die Aktivitäten der Schweiz im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung abrufbar.¹²¹ Auf die Aktivitäten der Schweiz im Bereich der Anti-Korruptionsbekämpfung wird im Übrigen im Kapitel «Antikorruptionsmassnahmen und -akteure» dieser Studie umfassend eingegangen, womit auf die diesbezüglichen Ausführungen verwiesen wird.

An dieser Stelle kann zusammenfassend festgehalten werden, dass in der Schweiz in den letzten Jahren im Wesentlichen folgende Aktivitäten für die Korruptionsbekämpfung unternommen: Gemäss GRECO hat die Schweiz praktisch sämtliche Empfehlungen, welche GRECO im Rahmen der ersten und zweiten Evaluationsrunde gemacht hatte, zufriedenstellend umgesetzt.¹²² Weiter hat die Schweiz die OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr unterzeichnet und ratifiziert und die entsprechenden Regelungen im nationalen Recht umgesetzt.¹²³ Schliesslich hat die Schweiz im Jahr 2009 die UNO-Konvention gegen die Korruption (UNCAC) ratifiziert.¹²⁴

Nennenswert für die Gewährleistung von Transparenz, Integrität und Verantwortlichkeit war die Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung, gemäss welchem die Aktivitäten der Verwaltung grundsätzlich öffentlich – und nicht wie das vorher der Fall war – geheim sind.¹²⁵ Die Resonanz auf dieses Gesetz ist durchzogen, es gibt relativ wenig Anfragen für Akteneinsicht. Die neuen Einsichtsmöglichkeiten werden gemäss der Bilanz des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten von 2007/2008 v.a. von Journalisten benutzt.¹²⁶

¹¹⁸ Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967, SR 164.0.

¹¹⁹ Initiative für eine vernünftige Asylpolitik, BBl 1996 I 1355.

¹²⁰ Gemäss Pierre Tschannen ist in den letzten Jahren das Hauptproblem bei den Initiativen, dass diese regelmässig für Wahlkampfszwecke missbraucht werden, was der eigentlichen Idee dieses direktdemokratischen Mittels nicht entspricht und das ganze System in Frage stellt. Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011. Diese Angabe wird von Urs Schwaller bestätigt, vgl. Interview mit Urs Schwaller, befragt durch Reto Locher, Bern, 5. April 2011.

¹²¹ http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/kriminalitaet/ref_korruption_greco.html [besucht am 16. März 2011].

¹²² GRECO, 2010: Ziff. 81.

¹²³ Vgl. Medienmitteilung des EJPD vom 20. März 2000, *Die Bestechung von ausländischen Beamten wird strafbar*, <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2000/2000-03-293.html> [besucht am 16. März 2011].

¹²⁴ Vgl. Medienmitteilung des EJPD vom 27. September 2009, *Die Schweiz setzt ein weiteres Zeichen in der Korruptionsbekämpfung*, <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2009/2009-09-25.html> [besucht am 16. März 2011].

¹²⁵ Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 17. Dezember 2004, SR 152.3.

¹²⁶ Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011.

Anlaufstellen für Whistleblower stellen eine Möglichkeit dar, um korrupte Praktiken aufzudecken, indem dort auf regelwidriges Verhalten, Missstände oder illegale Handlungen aufmerksam gemacht werden kann. Eine solche Anlaufstelle sollte so ausgestaltet sein, dass sowohl persönliche als auch anonyme Hinweise gemacht werden können, wobei die gemachten Angaben vertraulich behandelt werden müssen. Weiter muss die Anlaufstelle über fachlich kompetente Personen verfügen, welche die eingegangenen Meldungen überprüfen und an die zuständigen Stellen – bei illegalen Handlungen an die Strafverfolgungsbehörden – weiterleiten. Eine korrekt ausgestaltete Anlaufstelle für Whistleblower kann eine wichtige Funktion bei der Aufdeckung von Korruptionsfällen einnehmen, indem die Strafverfolgungsbehörden durch Hinweise von Whistleblowern überhaupt erst von Fällen erfahren, in denen wegen Korruptionsverdacht Ermittlungen aufgenommen werden müssen.

In der Schweiz bestehen im Zusammenhang mit dem Schutz von Whistleblowern verschiedene Regelungen für den öffentlichen und den privaten Bereich: Angestellte des Bundes sind verpflichtet, Straftaten zu melden, die sie während ihrer Amtstätigkeit feststellen.¹²⁷ Andere Unregelmässigkeiten können bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) gemeldet werden, die den entsprechenden Sachverhalt abklären und die nötigen Massnahmen treffen muss.¹²⁸ Weiter dürfen Personen, die in guten Treuen eine Anzeige oder Meldung erstattet oder als Zeuge ausgesagt haben, aus diesem Grund nicht in ihrer beruflichen Stellung benachteiligt werden.¹²⁹ Überdies ist eine Kündigung nichtig, wenn sie ausgesprochen wurde, weil der Arbeitnehmer in guten Treuen eine Anzeige nach Artikel 22a Abs. 1 BPG oder eine Meldung nach Artikel 22a Abs. 4 BPG erstattet oder als Zeuge ausgesagt hat.¹³⁰ Im Privatsektor besteht derzeit keine spezifische Regelung für den Schutz von Whistleblowern. Es gelten daher die allgemeinen Bestimmungen zum arbeitsvertragsrechtlichen Kündigungsschutz, welche bei missbräuchlicher oder ungerechtfertigter Kündigung eine maximale Entschädigung von sechs Monatsgehältern vorsehen.¹³¹ Zurzeit ist allerdings eine Revision des OR im Gang: Danach soll die rechtmässige Meldung von Missständen am Arbeitsplatz explizit im OR festgelegt werden und zur Verbesserung des Kündigungsschutzes soll die maximale Entschädigung von sechs auf zwölf Monate erhöht werden.¹³²

Der unzureichende Whistleblowerschutz im Privatsektor stellt eine grosse Lücke in der schweizerischen Gesetzgebung dar und ist massgeblich dafür verantwortlich, dass der Vollzug der von der Schweiz ratifizierten Übereinkommen in der Praxis schlecht funktioniert.¹³³

¹²⁷ Die Anzeige kann an die Strafverfolgungsbehörden, an die Vorgesetzten oder an die Eidgenössische Finanzkontrolle ergehen, vgl. Art. 22a Abs. 1 BPG. Eine Übersicht über die Gesetzgebung zum Thema Kündigungsschutz und Whistleblowing findet sich auf der Homepage des EJPD, http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/wirtschaft/ref_gesetzgebung/ref_whistleblowing.html (besucht am 1. März 2011).

¹²⁸ Art. 22a Abs. 4 BPG, vgl. dazu die Informationen auf der Homepage der EFK, http://www.efk.admin.ch/pdf/whistleblowing/Meldestelle_Whistleblowing_d.pdf [besucht am 3. März 2011].

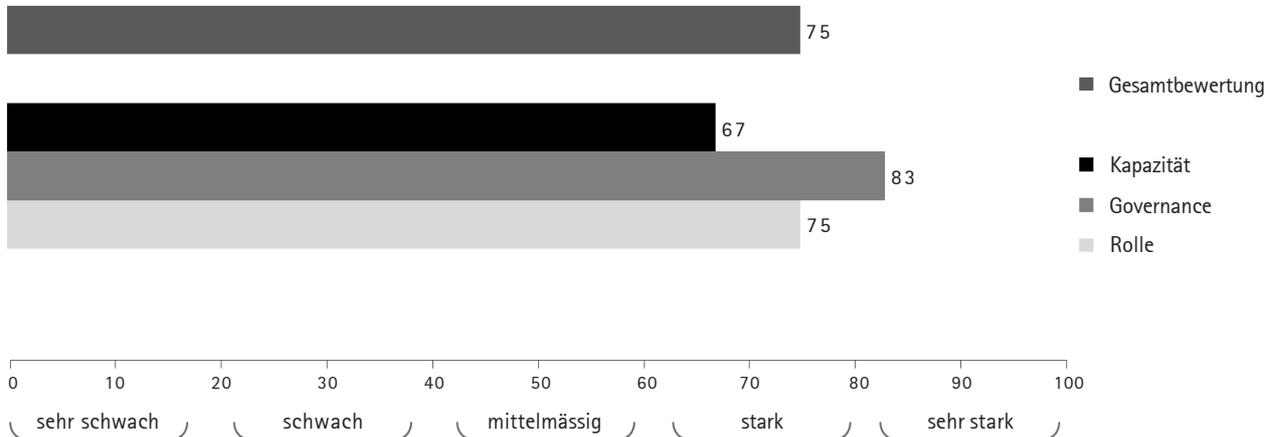
¹²⁹ Art. 22a Abs. 5 BPG.

¹³⁰ Art. 14 Abs. 1 lit. d BPG.

¹³¹ Art. 336 ff. OR.

¹³² Eine Übersicht betreffend die Revision des OR im Zusammenhang mit dem Schutz von Whistleblowern ist auf der Homepage des Bundesamtes für Justiz (BJ) abrufbar, vgl. <http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/wirtschaft/gesetzgebung/whistleblowing.html> [besucht am 25. März 2011].

¹³³ Daniel Jositsch sieht zudem in der Kleinräumigkeit des Landes und der damit verbundenen – häufig vorkommenden – Vetternwirtschaft wichtige Gründe für die Korruptionsproblematik in der Schweiz, vgl. Interview mit Daniel Jositsch, befragt durch Anja Roth und Reto Locher, Bern, 17. März 2011. Der interne Experte ist dagegen der Meinung, dass die bestehenden Instrumente ausreichend sind und es v.a. wichtig sei, diese konsequent anzuwenden, vgl. Interview mit Urs Schwaller, befragt durch Reto Locher, Bern, 5. April 2011. Urs Schwaller ist Mitglied der Finanzdelegation und steht in diesem Rahmen in engem Kontakt mit der EFK. Die Finanzdelegation erhält jeden Prüfungsbericht der EFK und ist somit auch in die Überprüfung korruptionsrelevanter Fälle involviert. Die Überprüfung von derartigen Fällen funktioniert seines Erachtens in der Praxis gut.



Zusammenfassung

Die Analyse des Bereichs Exekutive hat einerseits ergeben, dass keine grundlegenden strukturellen Mängel bestehen und diesbezüglich auch kein Handlungsbedarf vorhanden ist:¹ Die Regierung verfügt zur Ausübung ihrer Aufgaben über genügend personelle und finanzielle Ressourcen sowie über eine gute Infrastruktur. Weiter ist sie unabhängig von anderen staatlichen Institutionen und muss Rechenschaft über ihre Tätigkeit ablegen. Zudem besteht eine Oberaufsicht über die Regierung sowie Regeln über die Integrität, die in der Praxis auch wahrgenommen werden. Überdies bestehen für die zentrale Bundesverwaltung Vorschriften betreffend den Schutz von Whistleblowern sowie ausreichende Regeln und Mechanismen betreffend das Management der Bundesverwaltung.

Auf der anderen Seite hat die Analyse der praktischen Tätigkeit der Regierung einige Mängel aufgezeigt: Die Unabhängigkeit des Bundesrates wird in der Praxis durch den starken Einfluss der Wirtschaftsverbände – allen voran durch den Bankensektor sowie den Wirtschaftsverband *economiesuisse* – unterminiert. Weiter hat der Bundesrat in der jüngeren Vergangenheit dem Grundsatz der Transparenz seines Handelns verschiedentlich nicht die nötige Beachtung geschenkt, wie etwa bei der Aktenvernichtung im Fall Tinner, der Genehmigung von CIA-Flügen über Schweizer Territorium oder im Rahmen seiner Informationspolitik bei der Affäre um das Bankgeheimnis.

Im Bereich der Korruptionsprävention und -bekämpfung hat der Bundesrat zwar die einschlägigen internationalen Konventionen zur Korruptionsbekämpfung rati-

¹ Die dem Bundesrat gerade in Krisenzeiten oft vorgeworfene Führungsschwäche ist gemäss dem externen Experten kein strukturelles oder institutionelles Problem, sondern eine Schwäche der Personen, welche dem Bundesrat angehören. Eine Erhöhung der Anzahl Bundesräte oder der Staatssekretäre würde dieses Problem somit nicht lösen (Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011. Pierre Tschannen ist seit 1998 als vollamtlicher Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Bern tätig). Gemäss Andreas Ladner besteht in der Schweiz allerdings ein Ausgleich zwischen Machthemmung und politischer Führung. Dabei ist Machtteilung hierzulande wichtiger als politische Führung (Schriftliche Auskunft von Andreas Ladner vom 4. Mai 2011. Andreas Ladner ist seit 2006 Professor für Schweizerische Verwaltung und institutionelle Politik am IDHEAP Institut für öffentliche Verwaltung an der Universität Lausanne). Neben den im folgenden erwähnten Experten wurden die alt Bundesräte Pascal Couchepin, Moritz Leuenberger, Hans-Rudolf Merz und Samuel Schmid als interne Experten angefragt, die jedoch alle nicht als Interviewpartner zur Verfügung stehen wollten. Aus gleichbehandlungs- und ressourcengründen war auch die Bundeskanzlei nicht bereit, als Experte für die Studie zur Verfügung zu stehen.

fiziert und im nationalen Recht verankert und überdies die meisten Empfehlungen der GRECO umgesetzt. Er ist allerdings nicht bereit, die nötigen personellen und finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, damit diese Massnahmen auch erfolgreich umgesetzt werden können: Die im Zusammenhang mit der Korruptionsprävention und -bekämpfung aktiven Organisationseinheiten – z.B. die IDAG Korruptionsbekämpfung und die in der Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung tätigen Verwaltungseinheiten (z.B. das EPA oder das BJ) – müssen ihre Aktivitäten mit den für ihre regulären Tätigkeiten zur Verfügung gestellten Ressourcen bewältigen. Auch die Bundesanwaltschaft verfügt nicht über die nötigen Ressourcen, um insbesondere grössere Fälle zu behandeln, etwa Verfehlungen von Managern im Zusammenhang mit dem Untergang der Swissair oder der UBS-Krise. 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 zudem auf die dezentralen Verwaltungseinheiten ausgedehnt werden. Das mangelnde Engagement des Bundesrates in Bezug auf die Korruptionsprävention und -bekämpfung hat insbesondere zur Folge, dass der Vollzug der von der Schweiz ratifizierten Konventionen mangelhaft ist.

Beim öffentlichen Beschaffungswesen gibt es ebenfalls Verbesserungspotential: Der Bundesrat bzw. die Departementsvorstehenden sollten im Bereich der Integrität mit gutem Beispiel vorangehen. Nebst der Funktion eines Internen Kontrollsystems (IKS) sind gerade im öffentlichen Beschaffungswesen verschiedene Mechanismen vorhanden, welche die Integrität fördern und Korruption verhindern. Die Einhaltung des Beschaffungsrechts sollte daher zum Verhaltenskodex der Bundesverwaltung gehören und das Missachten der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen muss sanktioniert werden.

Exekutive

Gesamtbewertung: 75 / 100

	Indikator	Recht	Praxis
Kapazität 67/100	Ressourcen	–	50
	Unabhängigkeit	100	50
Governance 83/100	Transparenz	100	50
	Verantwortlichkeit	100	100
	Integrität	75	75
Rolle 75/100	Management der Bundesverwaltung		100
	Rechtliche Reformen		50

Interne Struktur und Organisation

Gemäss der Schweizerischen Bundesverfassung wirkt der Bundesrat als oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes.² Er ist aus sieben Mitgliedern zusammengesetzt und wird von der Bundesversammlung für die Dauer von vier Jahren gewählt, wobei bei der Zusammensetzung darauf geachtet wird, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind.³ Den Vorsitz der Regierung führt der Bundespräsident, der von der Bundesversammlung aus den Mitgliedern des Bundesrates gewählt wird und ein Jahr im Amt ist.⁴ Seit 1959 setzt sich die Regierung aus den vier grössten Parteien zusammen, welche gemäss ihrem Wähleranteil im Bundesrat vertreten sind.⁵ Ein wichtiges Merkmal der schweizerischen Politik ist das auch im Bundesrat geltende Konkordanzsystem, wonach Konflikte durch die Suche von Kompromissen möglichst einvernehmlich gelöst werden sollen. Gemäss dem Kollegialprinzip trifft der Bundesrat seine Entscheide im Kollegium, wobei jedes Mitglied gegen aussen die Position der Mehrheit vertreten muss. Das Departementalprinzip besagt schliesslich, dass jeder Bundesrat einem der sieben Departemente der Bundesverwaltung vorsteht und die in den einzelnen Departementen anstehenden Geschäfte im Bundesrat vertritt.⁶

Assessment

a) Kapazität

Ressourcen (Praxis)

In welchem Ausmass verfügt die Regierung über angemessene Ressourcen um ihre Pflichten wirksam wahrzunehmen?

Score: 50

Die Bundesverwaltung hat rund 35'800 Stellen und die Regierung verfügt mit der Bundeskanzlei über eine eigene Stabsstelle mit 168 Stellen. Damit ist die Regierung gemäss dem externen Experten in personeller Hinsicht ausreichend ausgestattet. In Krisenlagen zeigt sich allerdings, dass der Bundesrat zunehmend überfordert ist, was aber vielmehr mit der individuellen Besetzung der Regierungsmitglieder als mit strukturellen Problemen zu tun hat.⁷ Zwar wurden verschiedene Regierungsreformen diskutiert, so z.B. die Erhöhung der Anzahl Staatssekretäre, um die Regierung zu entlasten, bisher konnte jedoch keines dieser Reformprojekte umgesetzt werden. Auch in technischer⁸ und finanzieller Hinsicht ist die Regierung mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet, um die ihr zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen.⁹ Im Bereich Korruptionsprävention und -bekämpfung treffen die soeben gemachten Angaben allerdings nicht zu. Als die IDAG Korruptionsbekämpfung beispielsweise im Jahre 2008 ein formelles Mandat erhalten hat, um als Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene zu fungieren, wurden für die Verrichtung der damit verbundenen Tätigkeiten zwei Vollstellen beantragt, die jedoch von der Regierung nicht bewilligt worden sind. Ein illustra-

² Art. 174 BV.

³ Art. 175 Abs. 1, 3 und 4 BV. Damit kennt die Schweiz kein eigentliches parlamentarisches Regierungssystem im engeren Sinn, da die Regierung auf vier Jahre fest gewählt ist und nicht durch ein Misstrauensvotum abgewählt werden kann, vgl. KLÖTI Ulrich, «Regierung», in: KLÖTI et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006), 154 f.

⁴ Art. 176 Abs. 1 und 2 BV. Der Bundespräsident übernimmt Repräsentationsaufgaben und hat im Übrigen die Stellung eines «primus inter pares», vgl. KLÖTI 2006: 161.

⁵ Bis 2003 setzte sich der Bundesrat aus je zwei Vertretern der FDP (nach der Fusion mit der liberalen Partei seit dem 1.1.2009 FDP, Die Liberalen), der CVP und der SPS sowie einem Vertreter der SVP zusammen, was als parteipolitische Zauberformel bezeichnet worden ist. Diese Zusammensetzung änderte sich im Jahr 2003 nach massiven Gewinnen der SVP bei den Parlamentswahlen: Die SVP gewann auf Kosten der CVP einen Bundesratsstz hinzu (KLÖTI, 2006: 156 f. und http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/fusion_von_fdp_und_liberalen_beschlossen_1.1167187.html [besucht am 26. Januar 2011]). Heute besteht die Regierung aus einem Vertreter der SVP, der Bürgerlich demokratischen Partei (BDP), der CVP und je zwei Vertretern der SP und der FDP.

⁶ KLÖTI 2006: 160 ff. Der Bundesrat plant derzeit eine Regierungsreform, nach welcher das Parlament die Bundespräsidenten und Vizepräsidenten künftig frei – und nicht mehr wie heute nach dem Anciennitätsprinzip – wählen soll, wobei die Amtsdauer zwei Jahr betragen soll. Zudem soll es zukünftig mehr Staatssekretäre geben, vgl. http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/nicht_mehr_jeder_wird_bundespraesident_1.6032903.html [besucht am 16. Februar 2011].

⁷ Anderer Ansicht ist Andreas Ladner, der es für durchaus denkbar hält, dass institutionelle Reformen (z.B. ein konstantes Präsidium, die Stärkung der Position der Stellvertreter und die Entlastung von operativen Tätigkeiten) den Bundesrat in Krisensituationen handlungsfähiger machen könnten, vgl. schriftliche Auskunft von Andreas Ladner vom 4. Mai 2011.

⁸ Zurzeit wird gerade ein neues, komplexes elektronisches Geschäftsverwaltungsmodell eingeführt, mit dem es in Zukunft möglich sein wird, auch über Jahre hinweg die Entstehungsgeschichte von Dokumenten lückenlos zurückzuverfolgen, vgl. SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT, «Die Bundeskanzlei BK», in: *Der Bund kurz erklärt 2011* (Bern: Bundeskanzlei BK, 2010), 46.

⁹ Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011. Gemäss der Verordnung der Bundesversammlung über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen vom 6. Oktober 1989 beträgt die Jahresbesoldung der Mitglieder des Bundesrates 404'791 Franken. Damit werden die Mitglieder der Landesregierung für ihre Tätigkeit ausreichend entschädigt.

tives Beispiel für die Knappheit der Ressourcen der IDAG Korruptionsbekämpfung zeigt sich darin, dass ihr erster Bericht lediglich elektronisch veröffentlicht wurde, da für den Druck keine Ressourcen vorhanden waren.¹⁰ Auch das EPA und das BJ verfügen beispielsweise über keine zusätzlichen Ressourcen für ihre Aktivitäten im Rahmen der Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung und müssen diese mit den für ihre reguläre Tätigkeit zur Verfügung stehenden Ressourcen bewältigen.¹¹ Die Regierung stellt damit für die Korruptionsprävention und -bekämpfung nicht genügend bzw. fast gar keine personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung.

Unabhängigkeit (Recht)

In welchem Ausmass ist die Regierung gemäss den gesetzlichen Grundlagen unabhängig?

Score: 100

Dem Bundesrat kommt im politischen System institutionell eine sehr starke Stellung zu, da er vom Parlament für vier Jahre fest gewählt wird und weder durch eine Misstrauensabstimmung des Parlamentes noch durch das Volk abgewählt werden kann.¹² Der faktische Einfluss der Regierung muss auf verschiedenen Ebenen betrachtet werden:¹³ Zunächst kann generell festgehalten werden, dass der Bundesrat das politische Agenda-Setting wesentlich beeinflussen kann. Im Gesetzgebungsprozess kann er im vorparlamentarischen Verfahren Experten einsetzen, Vernehmlassungsprozesse durchführen, die eingehenden Stellungnahmen auswerten und den Gesetzesentwurf sowie die dazugehörige Botschaft formulieren. Das Parlament kann diese Gesetzesentwürfe abändern, ergänzen oder neu gestalten, womit ihm eine Vetofunktion zukommt.¹⁴ Weiter eingeschränkt wird der Bundesrat durch die Instrumente der direkten Demokratie, da er bei seinen Projekten jeweils in Betracht ziehen muss, dass gegen missliebige Vorlagen das Referendum ergriffen werden könnte.¹⁵ Bei der Konkretisierung von Gesetzenormen entscheidet der Bundesrat abschliessend, indem er Verordnungen erlassen kann. Weiter ist der Vollzug politischer Programme eine Aufgabe des Bundesrates, wobei der Vollzug von Bundesrecht jedoch vorwiegend in die Kompetenz der Kantone fällt.

Unabhängigkeit (Praxis)

In welchem Ausmass ist die Regierung in der Praxis unabhängig?

Score: 50

In der Schweiz ist die Einflussnahme von staatlichen Akteuren auf die Aktivitäten der Regierung weniger ein Thema, die Einflussnahme geschieht vielmehr durch Verbände – allen voran durch die Wirtschaftsverbände *economiesuisse*, den Bauernverband, den Gewerbeverband und den Gewerkschaftsbund. Sie alle haben einen starken Einfluss auf das politische Geschehen.¹⁶ Sie können geschlossen gegenüber nicht organisierten Interessengruppierungen auftreten und haben im Vergleich zur Verwaltung und den Parteien teilweise sehr grosse Kompetenzen.¹⁷ Zusätzlich

¹⁰ Aussage von Bernhard Jaggi anlässlich der 2. Beiratssitzung vom 1. September 2011.

¹¹ Aussage von Michel Huissoud anlässlich der 2. Beiratssitzung vom 1. September 2011 sowie verschiedene Hinweise anlässlich des Expertenworkshops vom 12. September 2011.

¹² Vgl. Art. 175 Abs. 3 BV sowie HÄFELIN et al., 2008, Rz. 1626.

¹³ Vgl. KLÖTI 2006: 158 ff.

¹⁴ Der Bundesrat ist allerdings mit mindestens einem Mitglied und oft auch mit einem Verwaltungsvertreter entscheidend an den Kommissionsarbeiten beteiligt. Zudem kann er im Parlament durch sein Rederecht und seinen Informationsvorsprung seine Anliegen einbringen und vertreten, und kann damit den Gesetzgebungsprozess in seinem Sinn beeinflussen, vgl. KLÖTI, 2006: 159.

¹⁵ Der Bundesrat hat jedoch in diesem Bereich verschiedene taktische Möglichkeiten, indem er bestimmen kann, wann Abstimmungen durchgeführt werden und über welche Themen (gleichzeitig) abgestimmt wird. Zudem kann er seine Position in der offiziellen Abstimmungsbroschüre kundtun und sich im Abstimmungskampf engagieren.

¹⁶ LINDER, 2005: 111 ff.

¹⁷ Dies zeigt sich am Beispiel, dass in vielen Expertenkommissionen des Bundes die Spitzenverbände vertreten sind, vgl. LINDER, 2005: 117.

liegen ihre finanziellen Möglichkeiten beispielsweise über denjenigen der politischen Parteien auf Bundesebene. Diese Vorteile verleihen den grossen Verbänden eine bedeutende politische Macht, womit sie die durch sie vertretenen Interessen effektiv in den politischen Prozess einbringen können. Wie die Einflussnahme auf den Bundesrat im Einzelnen geschieht, ist jedoch nicht gesichert bekannt, diesbezüglich gibt es lediglich Spekulationen. Der Einfluss der Wirtschaft – insbesondere des Bankensektors und des bereits erwähnten Wirtschaftsverbandes *economiesuisse* – auf die Aktivitäten und Entscheide des Bundesrates ist jedoch zweifelsohne beträchtlich. Schliesslich kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass sich die Positionen der Bundesräte immer stärker an der Parteilinie orientieren, und dass sie zudem einem grossen medialen Druck ausgesetzt sind.¹⁸

b) Governance

Transparenz (Recht)

In welchem Ausmass sind gesetzliche Bestimmungen vorhanden, welche die Transparenz der relevanten Aktivitäten der Regierung gewährleisten?

Score: 100

Der Bundesrat ist gemäss der Bundesverfassung verpflichtet, die Bevölkerung rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit zu informieren, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.¹⁹ Diese Verpflichtung wird auf Gesetzesstufe konkretisiert, indem der Bundesrat die Bundesversammlung, die Kantone und die Öffentlichkeit informieren muss. Weiter sorgt er für eine einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehrungen.²⁰ Zudem hat er eine Verpflichtung, mit der Öffentlichkeit zu kommunizieren: Er pflegt die Beziehungen zur Öffentlichkeit und informiert sich über die in der öffentlichen Diskussion vorgebrachten Meinungen und Anliegen.²¹ Die Verhandlungen des Bundesrates, die in der Regel einmal pro Woche stattfinden, sind nicht öffentlich. Der Bundesrat hält die Beschlüsse zu seinen Geschäften jedoch schriftlich fest und informiert die Öffentlichkeit darüber im Sinne der oben erwähnten Grundsätze.²²

In finanzpolitischer Hinsicht ist der Bundesrat u.a. zuständig für die Erarbeitung des Budgets, welches der Bundesversammlung jeweils bis Ende August unterbreitet und anschliessend veröffentlicht wird.²³ Gemäss dem im Finanzleitbild des Bundes festgehaltenen Transparenzgrundsatz muss die finanzpolitische Information von hoher Qualität sein und ihre Darstellung in einer offenen, für die Bürgerinnen und Bürger verständlichen Form erfolgen.²⁴ Im Übrigen bestehen keine gesetzlichen Bestimmungen zur Offenlegung von Vermögenswerten der Regierungsmitglieder.

¹⁸ Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011.

¹⁹ Art. 180 Abs. 2 BV.

²⁰ Art. 10 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) vom 21. März 1997. Gemäss Art. 10a erfolgt die Information der Öffentlichkeit durch den vom Bundesrat bestimmten Bundesratssprecher.

²¹ Art. 11 RVOG. Die konkrete Umsetzung dieser Grundsätze ist im Leitbild der Konferenz der Informationsdienste (KID) festgehalten.

Weitere Informationen und Links zum Thema «Behördliche Information und Kommunikation» finden sich auf folgender Homepage der Bundeskanzlei: <http://www.admin.ch/br/themen/info/00034/index.html?lang=de> [besucht am 15. Februar 2011].

²² Art. 21 RVOG und Art. 1 Abs. 1 und 5 RVOV. Im Rahmen der beantragten Geschäfte findet im sogenannten Mitberichtsverfahren ein reger schriftlicher Austausch statt. Weiter gibt es die Bundesratsbeschlüsse, d.h. Dispositive, wo zu jedem Geschäft festgehalten wird, welches die Entscheide des Bundesrates und welches die Anträge an die Departemente sind. Während der Verhandlungen erstellt der Vizekanzler ein sogenanntes grünes Protokoll, in welchem die hauptsächlichsten Wortmeldungen der einzelnen Bundesratsmitglieder festgehalten werden. Als Reaktion auf die UBS-Affäre, anlässlich welcher der Bundesrat aus Angst vor Indiskretionen auf die Führung von schriftlichen Aufzeichnungen seiner Sitzungen verzichtet hat, will der Bundesrat zukünftig ein erweitertes Beschlussprotokoll erstellen: Danach wird in jeder Sitzung zu jedem Geschäft eine Zusammenfassung der Diskussion gemacht werden, ohne dass die Wortmeldungen und die Namen der einzelnen Bundesratsmitglieder erwähnt werden. Die Protokolle sollen damit ein Führungsdokument darstellen, das die Nachvollziehbarkeit der Entscheide des Bundesrates gewährleistet. Vgl. Wortprotokoll zur Motion der GPK-SR (10.3631) «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (2)», http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4816/339559/d_s_4816_339559_339577.htm [besucht am 16. Februar 2011].

²³ Art. 183 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 29 FHG. Unter dem Budget (Voranschlag) ist die für das kommende Jahr gemachte Zusammenstellung der bewilligten Gesamtausgaben und der geschätzten Gesamteinnahmen zu verstehen, vgl. HÄFELIN et al., 2008: Rz. 1527. Die Publikation erfolgt auf der Homepage der eidgenössischen Finanzverwaltung, http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/finanzberichterstattung/budget.php [besucht am 17. Februar 2011]. Gemäss Art. 167 BV wird das Budget von der Bundesversammlung genehmigt.

²⁴ Vgl. Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes, S. 13, http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/haushaltssteuerung/Haushaltfuehrung_2007_d.pdf [besucht am 16. Februar 2011].

Transparenz (Praxis)

Inwiefern besteht in Bezug auf die wesentlichen Aktivitäten der Regierung Transparenz?

Score: 50

Die Informationspolitik des Bundesrates funktioniert grundsätzlich gut, allerdings sind auch Beispiele für Unzulänglichkeiten bekannt, wie die Affäre um das Bankgeheimnis²⁵ im Jahr 2009, wo der zuständige Bundesrat Merz immer nur das Nötigste bekanntgab. Ein weiteres Beispiel für mangelnde Transparenz betrifft den Fall Tinner, in dem der Bundesrat im Jahr 2007 mit Berufung auf Sicherheitsüberlegungen ohne Absprache mit den Untersuchungsbehörden Akten vernichten liess, die angeblich Baupläne für Atomwaffen, Gas- Ultrazentrifugen sowie Lenkwaffensysteme enthielten.²⁶ Schliesslich sei das Beispiel der Genehmigung von Flügen des amerikanischen Gemeindienstes CIA durch den Schweizer Luftraum erwähnt, bei welchen angebliche Terroristen zum Verhör in Gefängnisse transportiert worden sind.²⁷ Diese Fälle zeigen, dass die Regierung in gewissen Bereichen dem Grundsatz der Transparenz ihres Handels nicht die nötige Beachtung schenkt.

Schliesslich bleibt zu erwähnen, dass das Budget der Regierung und die Jahresrechnung jährlich veröffentlicht werden und online einsehbar sind. Die Amts- und Rechtssprache in der Schweiz ist vergleichsweise bürgerfreundlich²⁸ und die Geschäftsberichte, Pressemitteilungen und Stellungnahmen von Bundesratsprechern sind allgemein verständlich gehalten.²⁹

Verantwortlichkeit (Recht)

In welchem Ausmass bestehen Vorschriften, wonach Regierungsmitglieder über ihr Handeln Bericht erstatten müssen und dafür verantwortlich sind?

Score: 100

Die Bundesverfassung hält fest, dass die Bundesversammlung die Oberaufsicht über den Bundesrat ausübt.³⁰ Die Aufsicht ergibt sich aus der Überordnung der Volksvertretung und ist ein wichtiges Element der Gewaltenhemmung.³¹ Konkret wird die Aufsicht durch drei Kommissionen durchgeführt, nämlich die Finanzkommissionen, die Geschäftsprüfungskommissionen sowie die parlamentarischen Untersuchungskommissionen.³² Die Finanzkommissionen prüfen den Voranschlag des Bundes und der Eidgenössischen Alkoholverwaltung sowie die entsprechenden Rechnungen und sind darüber hinaus für weitere Aufgaben zuständig, so verfassen sie u.a. Mitberichte zu Geschäften von besonderer Tragweite.³³ Die Finanzdelegation und teilweise auch die Geschäftsprüfungsdelegation werden zudem anhand der Berichterstattung der Eidgenössischen Finanzkontrolle über die Führung der Bundesverwaltung informiert. Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) üben im Auftrag der eidgenössischen Räte die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und deren Träger von Aufgaben des Bundes aus.³⁴ Für die Abklärung von Vorkommnissen grosser Tragweite kann weiter eine parlamentarische Unter-

²⁵ Im Jahr 2009 zog die Schweiz ihren Vorbehalt gegen Art. 26 des OECD-Musterabkommens in Steuersachen zurück, nachdem sie Gefahr gelaufen war, von der OECD auf die schwarze Liste der Steueroasen gesetzt zu werden. Bis anhin hatte die Schweiz bei Steuerdelikten nur Amtshilfe bei Steuerbetrug, nicht jedoch bei Steuerhinterziehung geleistet, was nun nicht mehr der Fall ist. Der Rückzug des Vorbehaltes gegen Art. 26 des OECD-Musterabkommens in Steuersachen führte daher faktisch zur Abschaffung des Bankgeheimnisses, da Bankkundendaten bei einem konkreten Verdacht nun auch bei Steuerhinterziehung an ausländische Behörden übermittelt werden, vgl. die Medienmitteilung des Eidgenössischen Finanzdepartementes vom 24. September 2009, <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=29205> [besucht am 26. April 2011].

²⁶ Die beiden Brüder und der Vater Tinner wurden im Jahr 2004 mit dem Verdacht festgenommen, im Rahmen ihrer Tätigkeit als Ingenieure Atommaterial geschmuggelt zu haben, vgl. für nähere Angaben http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/scharfe_kritik_im_fall_tinner_an_us-regierung_und_bundesrat_1.8830884.html [besucht am 2. September 2011].

²⁷ Die NGO Amnesty International hatte die Genehmigung dieser Flüge aufgedeckt, die aus rechtsstaatlicher Sicht äusserst bedenklich waren, vgl. http://www.swissinfo.ch/ger/Home/Archiv/Die_Schweiz_bestaetigt_mutmassliche_CIA-Fluege.html?cid=5109936 [besucht am 2. September 2011].

²⁸ Dies beispielsweise im Gegensatz zur Rechtssprache in der EU.

²⁹ Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011.

³⁰ Art. 169 Abs. 1 BV und Art. 26 ParlG.

³¹ Allerdings geht sie nie so weit, dass die Bundesversammlung anstelle des Bundesrates einen Verwaltungsakt erlassen könnte. Ihre Aufsichtskompetenz ermächtigt die Bundesversammlung zudem nicht dazu, Einzelakte des Bundesrates aufzuheben oder bindende Weisungen für die Rechtsanwendung zu geben, vgl. Art. 26 Abs. 4 ParlG und HÄFELIN et al., 2008: Rz. 1538.

³² Vgl. die Angaben auf der Homepage der Parlamentsdienste zu den Aufsichtskommissionen: <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/Seiten/default.aspx> [besucht am 15. März 2011]. Die Zuständigkeitsbereiche und Handlungsgrundsätze der verschiedenen Kommissionen sind hier abrufbar.

³³ Die Finanzkommission des Ständerates FK-S übernimmt zusätzlich Aufgaben der per 1. April 2008 aufgelösten Kommission für öffentliche Bauten des Ständerates und prüft Vorlagen und Vorstösse, welche die zivilen Bauten und Liegenschaften des Bundes oder die Entwicklung des Bauwesens auf Bundesebene betreffen, vgl. <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/finanzkommissionen/Seiten/default.aspx> [besucht am 15. März 2011].

³⁴ Art. 169 BV und Art. 26 ParlG.

suchungskommission (PUK) eingesetzt werden.³⁵ Die PUK verfügt von allen parlamentarischen Organen über die weitgehendsten Einsichts- und Informationsrechte, d.h. sie hat auch Einsicht in die Unterlagen des Mitberichtsverfahrens und sonstige interne Entscheide des Bundesrates und kann Untersuchungsbeauftragte einsetzen.³⁶ Neben den Kommissionen gibt es noch Delegationen, d.h. Subkommissionen innerhalb einer Kommission, welche i.d.R. mit besonderen Aufgaben betraut sind und ebenfalls mit sehr umfassenden Informations- und Einsichtsrechten ausgestattet sind.³⁷ Weiter muss der Bundesrat zuhänden der Bundesversammlung einen Geschäftsbericht erstellen, der über die Schwerpunkte seiner Tätigkeit im Geschäftsjahr orientiert.³⁸ Im Übrigen ergibt sich die Begründung seiner Entscheide aus seinen Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit.³⁹

Der Bundesrat haftet unabhängig von seinem Verschulden für den Schaden, den er in Ausübung seiner Tätigkeit Dritten widerrechtlich zugefügt hat.⁴⁰ Zudem kann er auch strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden, falls die diesbezüglichen Voraussetzungen erfüllt sind, jedoch nur unter Vorbehalt der Ermächtigung der eidgenössischen Räte.⁴¹ Das Parlament hat – wie eingangs bereits erwähnt – keine Möglichkeit, den Bundesrat vor dem Ablauf seiner vierjährigen Amtsdauer abzusetzen.⁴²

Verantwortlichkeit (Praxis)

In welchem Ausmass besteht in der Praxis eine Aufsicht über die Aktivitäten der Regierung?

Score: 100

Gemäss dem externen Experten finden die vorhandenen Regeln für die Aufsicht der Regierung in der Praxis grundsätzlich vollständig Anwendung, soweit dies von aussen beurteilt werden kann. Überdies legt die Regierung Rechenschaft über ihre Aktivitäten ab, wie es gesetzlich vorgesehen ist, zuletzt beispielsweise in der Libyen- und in der UBS-Affäre im Rahmen der Berichte der Geschäftsprüfungskommissionen.⁴³ Die Aktivitäten der Regierung werden nur in ihrer Ausführung durch die Bundesverwaltung von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) überprüft, welche ihre Berichte der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte sowie dem Bundesrat bzw. Departementsvorstehenden übermittelt.⁴⁴ In den letzten beiden Jahren gab es schliesslich keine strafrechtliche Verfahren bzw. Sanktionen gegen ein Mitglied der Regierung.⁴⁵

Integrität (Recht)

In welchem Ausmass bestehen Mechanismen, welche die Integrität der Regierungsmitglieder gewährleisten?

Score: 75

Gemäss der Bundesverfassung dürfen die Mitglieder des Bundesrates nicht gleichzeitig dem Parlament angehören oder als Richter des Bundesgerichts fungieren. Zudem müssen sie in den Ausstand treten, wenn sie an einem Geschäft ein unmittelbares persönliches Interesse haben.⁴⁶ Weiter ist es Bundesräten untersagt,

³⁵ Art. 163 ff. ParlG. vgl. HÄFELIN et al., 2008: Rz. 1542 ff.

³⁶ Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011.

³⁷ Vgl. Homepage der Parlamentsdienste zum Thema Delegationen, <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/delegationen/Seiten/default.aspx> [besucht am 15. März 2011].

³⁸ Der Geschäftsbericht informiert über die Erreichung der für das Geschäftsjahr massgeblichen Jahresziele, über die Umsetzung der Legislaturplanung und des Gesetzgebungsprogramms sowie über den Stand der für die generelle Lagebeurteilung und die Überprüfung der Zielerreichung relevanten Indikatoren. Abweichungen sowie ungeplante Vorhaben sind zu begründen. (Art. 144 Abs. 3 ParlG).

³⁹ Vgl. Art. 180 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 10 RVOG.

⁴⁰ Art. 1 lit. a i.V.m. Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG) vom 14. März 1958. Gemäss Art. 2 Abs. 2 VG können die Mitglieder des Bundesrates jedoch nicht für in der Bundesversammlung oder in ihrem Organ abgegebene Voten zur Verantwortung gezogen werden.

⁴¹ Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Art. 14 VG.

⁴² KLÖTI, 2006: 158 f.

⁴³ In der Libyen-Affäre ging es darum, dass ein Sohn des libyschen Machthabers al-Gaddafi im Juli 2008 von der Genfer Polizei festgenommen wurde, was zu erheblichen politischen Spannungen zwischen Libyen und der Schweiz geführt hat. Eine Folge dieser Festnahme war u.a. die Zurückhaltung von zwei Schweizer Geschäftsleuten in Libyen, welche schliesslich im Februar bzw. im Juli 2010 Libyen wieder verlassen durften, vgl. die Angaben auf der Homepage des EDA, <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/rep/afri/vlby/billyb.html> [besucht am 26. April 2011].

Die UBS-Affäre nahm ihren Anfang im Mai 2008, nachdem die Bank wegen verschiedener Steuerbetrugsfälle ins Fadenkreuz der amerikanischen Steuerbehörden gekommen war, was ihre Existenz hätte bedrohen können. Die Schweizer Regierung setzte sich sodann bei den US-Behörden für die Bank ein, was schliesslich zum Rückzug des Vorbehalts gegen Art. 26 des OECD-Musterabkommen in Steuersachen geführt hat. Eine Übersicht über die diesbezüglichen Vorfälle ist auf folgender Webseite abrufbar: <http://www.tagesschau.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2009/07/13/Schweiz/Chronologie-Wie-aus-der-UBS-Affaeere-ein-Fall-Schweiz-wurde> [besucht am 26. April 2011].

⁴⁴ Art. 14 FKG. Es sind keine Vorfälle bekannt, wonach die EFK bei ihrer Tätigkeit durch die Regierung behindert oder gestört worden ist.

⁴⁵ Offenbar ist jedoch gegen Bundesrat Merz ein Strafverfahren wegen des Verkaufs der Innerrhoder Kantonalbank an die UBS gelaufen, in welchem es jedoch zu keiner Verurteilung gekommen ist. Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011.

⁴⁶ Art. 20 Abs. 1 RVOG.

ein anderes Amt des Bundes oder eines Kantons zu bekleiden oder einen anderen Beruf oder ein Gewerbe auszuüben, mit anderen Worten besteht für sie ein generelles Berufsverbot.⁴⁷ Die Verhaltensregeln für die Mitglieder der Regierung sind in einem verwaltungsinternen Dokument, dem sogenannten «Aide Memoire», festgehalten. Darin ist u.a. das soeben erwähnte Berufsverbot festgehalten. Weiter ist es ihnen untersagt, Geschenke und sonstige Vorteile anzunehmen, die über das sozial übliche Mass hinausgehen.⁴⁸ Eine gesetzliche Regelung, wonach ein Regierungsmitglied nach der Amtstätigkeit während einer gewissen Zeit keine wirtschaftlichen Aktivitäten ausüben darf, besteht in der Schweiz nicht.⁴⁹

Im Zusammenhang mit dem Schutz von Whistleblowern bestehen für den öffentlichen Sektor seit dem 1. Januar 2011 auf Bundesebene neue Regelungen: Angestellte des Bundes sind verpflichtet, Straftaten zu melden, die sie während ihrer Amtstätigkeit feststellen.⁵⁰ Andere Unregelmässigkeiten können bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) gemeldet werden, welche den entsprechenden Sachverhalt abklären und die nötigen Massnahmen treffen muss.⁵¹ Weiter dürfen Personen, die in guten Treuen eine Anzeige oder Meldung erstattet oder als Zeuge ausgesagt haben, aus diesem Grund nicht in ihrer beruflichen Stellung benachteiligt werden.⁵² Überdies ist eine Kündigung nichtig, wenn sie ausgesprochen wurde, weil der Arbeitnehmer in guten Treuen eine Anzeige nach Artikel 22a Abs. 1 BPG oder eine Meldung nach Artikel 22a Abs. 4 BPG erstattet oder als Zeuge ausgesagt hat.⁵³ Diese Bestimmung gilt jedoch nur für die nach Bundespersonalgesetz angestellten Personen, was von der IDAG Korruptionsbekämpfung kritisiert wird. Sie fordert eine Ausdehnung auf alle dezentralen Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung.⁵⁴

Integrität (Praxis)

Inwiefern wird die Integrität der Mitglieder der Regierung in der Praxis gewährleistet?

Score: 75

Es sind kaum Vorfälle bekannt, wo Mitglieder der Landesregierung gegen bestehende Vorschriften betreffend Integrität (Berufsverbot, Annahme von Geschenken etc.) verstossen hätten. Die Annahme eines Mandates für den Generalunternehmer «Implenia» durch den früheren Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) Moritz Leuenberger nur wenige Tage nach seinem Rücktritt hat für Aufsehen und Kritik gesorgt.⁵⁵ Zwei parlamentarische Initiativen⁵⁶ zur Karenzfrist bei Mandaten resp. der Einschränkungen von Mandaten für ehemalige Bundesräte und Bundesrätinnen wurden 2011 von beiden Räten gutgeheissen und die Staatspolitische Kommission des Nationalrats wird mit der Ausarbeitung entsprechender Bestimmungen beginnen. In den letzten Jahren gab es keine direkten Interessenkonflikte, in welche die Regierung involviert gewesen ist, allerdings wurde im Zusammenhang mit der letzten Departementsverteilung im Herbst 2010 kritisiert, dass der Wirtschaftsverband economie-suisse darauf direkt Einfluss genommen habe. Auch im Zusammenhang mit dem Implenia-Mandat von alt Bundesrat Leuenberger sowie der UBS-Vergangenheit von alt Bundesrat Merz wurde ohne Faktenlage über Interessenkonflikte spekuliert.⁵⁷

⁴⁷ Art. 60 Abs. 1 RVOG. Überdies ist es den Mitgliedern des Bundesrates untersagt, eine leitende Funktion in einer Organisation auszuüben, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgeht (Art. 60 Abs. 2 RVOG). Verboten ist zudem die Ausübung einer amtlichen Funktion für einen ausländischen Staat und die Annahme von Titeln und Orden ausländischer Behörden (Art. 60 Abs. 3 RVOG). Weiter gibt es eine Bestimmung über personelle Unvereinbarkeit, wonach u.a. die gleichzeitige Mitgliedschaft von Personen, die miteinander verheiratet oder eng verwandt sind, untersagt ist (Art. 61 RVOG).

⁴⁸ Telefonische Auskunft von Hansruedi Moser vom 18. Februar 2011, Informationschef der Schweizerischen Bundeskanzlei.

⁴⁹ Weiter gibt es auch keine Regelungen betreffend «revolving doors». In der Praxis ist ein derartiges Verhalten jedoch noch nie vorgekommen und ist im schweizerischen System auch gänzlich undenkbar.

⁵⁰ Die Meldung kann an die Strafverfolgungsbehörden, an die Vorgesetzten oder an die Eidgenössische Finanzkontrolle ergehen, vgl. Art. 22a Abs. 1 BPG. Eine Übersicht über die Gesetzgebung zum Thema Kündigungsschutz und Whistleblowing findet sich auf der Homepage des EJPD, http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/wirtschaft/ref_gesetzgebung/ref_whistleblowing.html [besucht am 1. März 2011].

⁵¹ Art. 22a Abs. 4 BPG, vgl. dazu die Informationen auf der Homepage der EFK, http://www.efk.admin.ch/pdf/whistleblowing/Meldestelle_Whistleblowing_d.pdf [besucht am 3. März 2011].

⁵² Art. 22a Abs. 5 BPG.

⁵³ Art. 14 Abs. 1 lit. d BPG.

⁵⁴ BERICHT IDAG KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG, 2011: 10.

⁵⁵ Ein weiterer Fall betrifft den ehemaligen Bundesrat Kaspar Villiger, der nach seiner Amtszeit ein Mandat bei der UBS angenommen hat, allerdings mit einem zeitlich grösseren Abstand als im Fall von Moritz Leuenberger. Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011.

⁵⁶ 10.511 n Pa.Iv. Binder. Karenzfrist bei Mandaten und Funktionen für ehemalige Bundesräte; 10.517 n Pa.Iv. Leutenegger Oberholzer. Einschränkung von Mandaten von ehemaligen Bundesräten und Bundesrätinnen.

⁵⁷ Das Phänomen der «revolving doors» existiert in der Schweiz in der jüngeren Vergangenheit nicht, Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011.

c) Rolle

Management der Bundesverwaltung (Recht und Praxis)

In welchem Ausmass hat sich die Regierung dazu verpflichtet und ist dafür besorgt, dass die die Bundesverwaltung gut gesteuert wird?

Score: 100

Die Bundesverfassung hält fest, dass der Bundesrat die Bundesverwaltung leitet.⁵⁸ Diese ist in die Bundeskanzlei⁵⁹ und sieben Departemente⁶⁰ aufgeteilt und unterliegt einer strengen hierarchischen Ordnung. Die Departemente erledigen die Aufgaben der Bundesverwaltung, sofern sie nicht vom Bundesrat selbst oder von der Bundeskanzlei besorgt werden, wobei jedes Departement durch einen Bundesrat geführt wird. Die tragenden Verwaltungseinheiten, welche die Verwaltungsgeschäfte erledigen, sind die Ämter. Bei der Schaffung der Ämter und der Zuteilung der Geschäftsbereiche an die Departemente verfügt der Bundesrat über eine weitreichende Organisationskompetenz.⁶¹ Die Einteilung der Ämter erfolgt u.a. nach dem Kriterium der Führbarkeit. Die Detailorganisation der Ämter wird durch die Amtsdirektoren festgelegt.⁶² Diese tragen gegenüber ihren Vorgesetzten für die Führung der Gruppen und Ämter und für die Erfüllung der ihnen übertragenen Arbeiten die Verantwortung.⁶³ Jedes Departement verfügt über ein Generalsekretariat, d.h. eine Stabstelle, welche den Bundesrat u.a. bei der Aufsicht des jeweiligen Departements unterstützt.⁶⁴ Ein weiteres Aufsichtsgremium ist die EFK, welche die Finanzaufsicht über die ganze Bundesverwaltung ausübt und dem Bundesrat bzw. dem oder der betroffenen Departementsvorstehenden Bericht erstattet.⁶⁵ Die EFK ist gestützt auf das Finanzkontrollgesetz zwar als Verwaltungseinheit dem EFD administrativ beigeordnet, jedoch vom Wirkungsbereich (Steuerung) des Bundesrates oder Vorsteherin des Finanzdepartements unabhängig.⁶⁶ Geeignete Verwaltungseinheiten können vom Bundesrat zudem mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden, wobei diesbezüglich die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (New Public Management) beachtet werden müssen.⁶⁷

Die personalrechtlichen Grundlagen sind im BPG und in verschiedenen Ausführungserlassen geregelt, insbesondere in der Bundespersonalverordnung⁶⁸ sowie in Weisungen und Richtlinien der verschiedenen Verwaltungseinheiten.⁶⁹ Für die Steuerung und Überwachung der öffentlich-rechtlich Angestellten steht zudem ein umfassendes Controlling- und Reportingsystem zur Verfügung.⁷⁰ Die departementsübergreifende Human-Resources-Konferenz ist zuständig für die Überwachung der Personalpolitik des Bundes.⁷¹ Besondere Anreize für transparentes und verantwortungsvolles Handeln sind dagegen nicht existent. Gemäss Pierre Tschannen sind die vorhandenen Regeln und Mechanismen ausreichend; wie diese in der Praxis konkret gehandhabt werden, ist jedoch schwierig zu beurteilen.⁷²

Zusammenfassend verfügt der Bundesrat damit über verschiedene fundierte Grundlagen und Führungsinstrumente, um das Funktionieren der Verwaltung zu überwachen und zu gewährleisten.

⁵⁸ Art. 178 Abs. 1 BV.

⁵⁹ Die Bundeskanzlei ist für die Kanzleigeschäfte des Bundesrates zuständig und ist zudem die allgemeine Stabsstelle des Bundesrates, vgl. HÄFELIN et al., 2008: Rz. 1687.

⁶⁰ Es bestehen folgende Departemente: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Eidgenössisches Departement des Innern (EDI), Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD), Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), vgl. <http://www.admin.ch/org/oe/index.html?lang=de> [besucht am 24. Februar 2011].

⁶¹ HÄFELIN et al., 2008: Rz. 1690. Innerhalb des eigenen Departements verfügen Regierungsmitglieder «grundsätzlich über uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte» (sog. Dienstaufsicht), vgl. Art. 38 RVOG.

⁶² Art. 43 Abs. 3 und 4 RVOG.

⁶³ Art. 45 RVOG.

⁶⁴ Art. 41 und 42 Abs. 2 RVOG.

⁶⁵ HÄFELIN et al., 2008: Rz. 1691. Art. 1 Abs. 1 FKG.

⁶⁶ Selbst zum FKG kann der Bundesrat keine Ausführungsbestimmungen erlassen (Artikel 21 FKG).

⁶⁷ Dies sind sogenannte FLAG-Verwaltungseinheiten, vgl. Art. 44 RVOG. Gemäss Art. 178 Abs. 3 BV kann der Bundesrat darüber hinaus Verwaltungsaufgaben auf andere Organisationen des öffentlichen Rechts übertragen. Zu diesen organisatorisch ausgegliederten Verwaltungseinheiten gehören in erster Linie die öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes, z.B. die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) oder die Eidgenössisch Technischen Hochschulen (ETH). Diesen personell und sachlich verselbständigten Verwaltungseinheiten sind verschiedene Bundesaufgaben übertragen, und sie verfügen über eine gewisse Autonomie, vgl. HÄFELIN et al., 2008: Rz. 1700. Die Auslagerung und Steuerung solcher Betriebe erfolgt nach den vom Bundesrat festgelegten, im Corporate-Governance-Bericht festgehaltenen Grundsätzen, vgl. <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01061/index.html?lang=de> [besucht am 25. Februar 2011].

⁶⁸ Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001, SR 172.220.111.3.

⁶⁹ Auf der Homepage des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) ist eine Übersicht der verschiedenen personalrechtlichen Grundlagen verfügbar, vgl. <http://www.epa.admin.ch/dokumentation/gesetz/00373/index.html?lang=de> [besucht am 25. Februar 2011].

⁷⁰ Vgl. Art. 3 und Art. 4 der Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz (Rahmenverordnung BPG) vom 20. Dezember 2000, SR 172.220.11.

⁷¹ Vgl. Art. 20 BPV.

⁷² Interview mit Pierre Tschannen, befragt durch Reto Locher, Bern, 15. März 2011.

Rechtssystem

In welchem Ausmass priorisiert die Regierung «public accountability» und den Kampf gegen Korruption als Anliegen im nationalen Interesse?

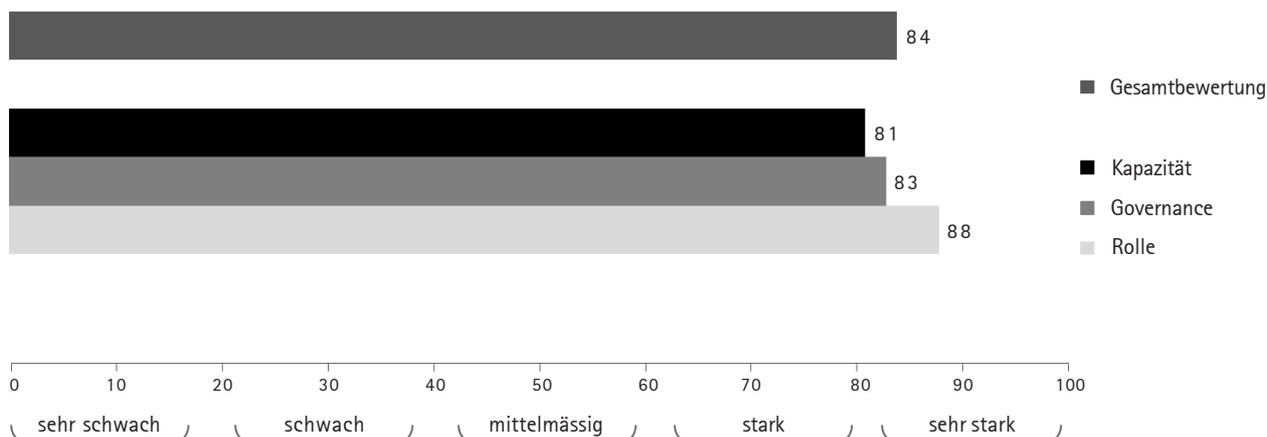
Score: 50

Auf der Homepage des EJPD ist eine Übersicht betreffend die Aktivitäten der Schweiz im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung abrufbar.⁷³ Auf die Akteure und Aktivitäten der Schweiz im Bereich der Korruptionsbekämpfung wird im Kapitel «Antikorruptionsmassnahmen und -akteure» umfassend eingegangen, womit auf die diesbezüglichen Ausführungen verwiesen wird. An dieser Stelle kann insbesondere festgehalten werden, dass die Regierung (bzw. wo deren Zustimmung nötig war auch die Legislative) folgende Aktivitäten für die Korruptionsbekämpfung unternehmen hat: Gemäss GRECO hat die Schweiz praktisch sämtliche Empfehlungen, welche GRECO im Rahmen der ersten und zweiten Evaluationsrunde gemacht hatte, zufriedenstellend umgesetzt.⁷⁴ Weiter hat die Schweiz die OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr unterzeichnet und ratifiziert und die entsprechenden Regelungen im nationalen Recht umgesetzt.⁷⁵ Schliesslich hat die Schweiz im Jahr 2009 die UNO-Konvention gegen die Korruption (UNCAC) ratifiziert, welche das erste globale Regelwerk zur Korruptionsbekämpfung darstellt.⁷⁶ Die erwähnten Konventionen wurden ins nationale Korruptionsstrafrecht überführt, wo Anpassungen aufgrund der Vertragsbestimmungen notwendig gewesen sind.

Die soeben gemachten Ausführungen legen den Schluss nahe, dass der Bundesrat in der Korruptionsprävention und -bekämpfung eine relativ aktive Rolle einnimmt, was jedoch nur bedingt zutrifft. «Auf dem Papier» hat der Bundesrat zwar einiges unternommen, es gibt jedoch aus verschiedenen Gründen beim Vollzug der Konventionen erhebliche Mängel, was auch ein massgeblicher Grund für die wenigen Verurteilungen wegen Korruption ist: Die Regierung hätte an sich die Aufgabe, Prioritäten in der Anti-Korruptionsarbeit zu setzen und diesbezüglich die Initiative zu ergreifen. In der Praxis ist sie aber beispielsweise nicht bereit, personelle und finanzielle Ressourcen für Organisationseinheiten zu sprechen, welche sich in der Korruptionsprävention und -bekämpfung engagieren, z.B. für die IDAG Korruptionsbekämpfung oder für die Aktivitäten des EPA oder des BJ im Rahmen der Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung.⁷⁷ Weiter verzögert die Regierung seit Jahren Vorstösse im Parlament für einen verbesserten Schutz von Whistleblowern in der Privatwirtschaft.⁷⁸ Das mangelnde Engagement des Bundesrates in Bezug auf die Korruptionsprävention und -bekämpfung hat u.a. zur Folge, dass der Vollzug der von der Schweiz ratifizierten Konventionen mangelhaft ist.⁷⁹

Schliesslich sollte der Bundesrat im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesen seine Rolle als oberstes Führungsorgan der Bundesverwaltung konsequenter wahrnehmen und dafür sorgen, dass den für Beschaffungen zuständigen Personen klar ist, dass Korruption bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen in der Bundesverwaltung nicht toleriert wird und entsprechende Sanktionsmassnahmen erlassen.⁸⁰

- ⁷³ http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/kriminalitaet/ref_korruption_greco.html [besucht am: 16. März 2011]. GRECO, 2010: Ziff. 81.
- ⁷⁴ Vgl. Medienmitteilung des EJPD vom 20. März 2000, *Die Bestechung von ausländischen Beamten wird strafbar*, <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2000/2000-03-293.html> [besucht am 16. März 2011].
- ⁷⁵ Vgl. Medienmitteilung des EJPD vom 27. September 2009, *Die Schweiz setzt ein weiteres Zeichen in der Korruptionsbekämpfung*, <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2009/2009-09-25.html> [besucht am 16. März 2011].
- ⁷⁶ Vgl. die diesbezüglichen Ausführungen im Indikator Transparenz (Praxis). Auch die Bundesstaatsanwaltschaft, auf dessen Personalbestand der Bundesrat mittlerweile jedoch keinen Einfluss mehr hat, verfügt nicht über genügend Ressourcen, um insbesondere grössere Fälle zu behandeln, etwa zu untersuchende Verfehlungen von Managern im Zusammenhang mit der UBS-Krise oder dem Niedergang der Swissair (sogenannte «too big to investigate»-Problematik, vgl. Aussage von Dick Marty anlässlich der 2. Beiratssitzung vom 1. September 2011).
- ⁷⁷ Die Motionen von Nationalrat Remo Gysin vom 7. Mai 2003, Geschäftsnummer 03.3212 und von Ständerat Dick Marty vom 19. Juni 2003, Geschäftsnummer 03.3344 verlangten einen besseren Schutz für Whistleblower in der Privatwirtschaft. Die Motion Gysin wurde im Nationalrat im Jahr 2005 und im Ständerat im Jahr 2007 angenommen. Der Bundesrat hat eine erste Teilrevision des Obligationenrechts am 5. Dezember 2008 und eine zweite am 1. Oktober 2010 in die Vernehmlassung geschickt, die am 14. Januar 2011 geendet hat. Damit sind mittlerweile bereits acht Jahre vergangen, seit die Vorstösse eingereicht worden sind, ohne dass sich auf gesetzlicher Ebene etwas verändert hätte.
- ⁷⁸ Daniel Jositsch führt diesbezüglich aus, dass der Umsetzung der GRECO-Empfehlungen sowie dem OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger und der UN-Konvention gegen Korruption keine Bedeutung zukommen, da diese Instrumente in der Praxis faktisch nichts bewirken würden. Wie sich die Regelungen betreffend Whistleblowing im BPG in der Praxis bewähren, lässt sich erst nach einiger Zeit sagen, vgl. Interview mit Daniel Jositsch, befragt durch Anja Roth und Reto Locher, Bern, 17. März 2011. Urs Schwaller ist dagegen der Meinung, dass die bestehenden Instrumente ausreichend sind und es v.a. wichtig sei, diese konsequent anzuwenden. Urs Schwaller ist seit dem 1. Dezember 2003 Ständerat des Kantons Freiburg und überdies Fraktionschef der CVP/EVP/glp-Fraktion sowie Mitglied verschiedener parlamentarischer Kommissionen. In diesem Zusammenhang befasst er sich auch mit der Überprüfung korruptionsrelevanter Fälle, wobei die Überprüfung derartiger Fälle seines Erachtens in der Praxis gut funktioniert (Interview mit Urs Schwaller, befragt durch Reto Locher, Bern, 5. April 2011).
- ⁸⁰ Vgl. dazu die entsprechenden Ausführungen beim Bereich Bundesverwaltung beim Indikator «Massnahmen zur Korruptionseindämmung im öffentlichen Beschaffungswesen».



Zusammenfassung

Die Analyse des Bereichs Judikative hat keinen dringenden Handlungsbedarf aufgedeckt. Finanzielle sowie strukturelle Ressourcen sind grundsätzlich ausreichend vorhanden, wenn auch Unterschiede zwischen deren Verteilung auf Bundes- und auf kantonaler Ebene bestehen. Auch die Transparenz ist gegeben, d.h. die Bevölkerung kann sich über die Aktivitäten der Justizbehörden informieren und nimmt dieses Recht auch wahr. Die Institutionen der Judikative müssen sich ausserdem für ihre Aktivitäten verantworten und ihre internen Strukturen werden regelmässig von aussen überprüft.

Als deutlicher Kritikpunkt der Analyse des Bereichs Judikative geht hingegen die unzureichende Unabhängigkeit der Richter hervor, die auf die politische Wahl derselben zurückzuführen ist. In diesem Bereich besteht Verbesserungsbedarf, damit die Unabhängigkeit der Richter möglichst umfassend gewährleistet ist, denn die Politisierung von Richterwahlen hat negative Folgen auf die Integrität und Unabhängigkeit der Justiz. Zudem sollten klare Regelungen betreffend Interessenbindungen und Befangenheit von Richtern, insbesondere im Zusammenhang mit der nebenamtlichen Tätigkeit von Anwälten, erarbeitet und durchgesetzt werden. Schliesslich ist die Schweizer Justiz grundsätzlich willens und in der Lage, Korruptionsfälle zu verfolgen. 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.

Judikative

Gesamtbewertung: 84 / 100

	Indikator	Recht	Praxis
Kapazität	Ressourcen	100	75
	81/100	Unabhängigkeit	75
Governance	Transparenz	100	100
	83/100	Verantwortlichkeit	100
		Integrität	75
Rolle	Aufsicht über die Regierung		100
	88/100	Korruptionsverfolgung	75

Interne Struktur und Organisation

Die Judikative in der Schweiz setzt sich auf Bundesebene aus dem Bundesgericht, dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesstrafgericht zusammen. Das Bundesgericht steht hierbei hierarchisch an erster Stelle, gefolgt von den beiden anderen Gerichten, die als erstinstanzliche Gerichte dienen. Auf kantonaler Ebene gibt es die kantonalen Gerichte, die auch jeweils zwei Instanzen umfassen. Die Schweiz hat kein klassisches Verfassungsgericht nach den Beispielen der USA oder Deutschland.¹ «Die Entscheide des Bundesgerichts sowie die letztinstanzlichen Entscheide von Bundesstraf- und Bundesverwaltungsgericht können an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg weitergezogen werden».²

Das Bundesgericht als oberstes Gericht der Schweiz hat für eine einheitliche Anwendung des Bundesrechts zu sorgen³. Es setzt sich aus 38 Richterinnen und Richtern und 19 nebenamtlichen Richterinnen und Richtern zusammen. Gewählt werden die Bundesrichter von der Vereinigten Bundesversammlung «nach sprachlichen, regionalen und parteipolitischen Kriterien».⁴ Die Amtsdauer beträgt sechs Jahre, mit Möglichkeit auf Wiederwahl.

Die 17 Richter des Bundesstrafgerichts werden ebenfalls von der Bundesversammlung gewählt.⁵ Das Bundesstrafgericht ist zuständig für Strafsachen, die das Gesetz der Gerichtsbarkeit des Bundes zuschreibt.⁶ Das Bundesverwaltungsgericht ist zuständig für Streitigkeiten aus dem Bereich des öffentlichen Rechts. Auch die Richter dieses Gerichtshofes werden von der Bundesversammlung auf sechs Jahre gewählt.⁷ Die Richter des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesstrafgerichts arbeiten alle ausschliesslich als Berufsrichter. Nur das Bundesgericht beschäftigt auch nebenamtliche Richter.⁸

¹ Das Bundesgericht hat keine Kompetenz, Bundesgesetze auf ihre Verfassungskonformität zu überprüfen, kantonale Gesetze stehen der Überprüfung dagegen offen.

² Schweizerische Eidgenossenschaft, «Die Judikative», in: *Der Bund kurz erklärt 2011* (Bern: Bundeskanzlei BK, 2010), 79.

³ Art. 188 BV.

⁴ Schweizerische Eidgenossenschaft, «Die Judikative», in: *Der Bund kurz erklärt 2011* (Bern, Bundeskanzlei BK, 2010), 79. Vgl. auch Art. 5 des Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 (Stand am 1. Januar 2011), SR 173.110.

⁵ Art. 5 des Bundesgesetzes über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz, SGG) vom 4. Oktober 2002.

⁶ KLÖTI Ulrich, Justiz, in: KLÖTI et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006), 181.

⁷ SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT, «Die Judikative», in: *Der Bund kurz erklärt 2011* (Bern: Bundeskanzlei BK, 2010), 79. Vgl. auch Art. 5 des Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG) vom 17. Juni 2005 (Stand am 1. Februar 2011), SR 173.32.

⁸ Art. 1 Abs. 4 BGG.

Auf kantonaler Ebene gibt es Berufs- und nebenamtliche Richter; diese werden vom Parlament oder durch das Volk gewählt. Allerdings ist es in der Praxis so, dass in Kantonen, in denen Richter durch Volkswahl bestimmt werden, nach Parteizugehörigkeit entschieden wird, wer als Kandidat aufgestellt wird. Zudem kommt es in der Praxis nur dann zur Volkswahl «wenn der Sitzanspruch einer Partei oder die Person eines Kandidaten zur Diskussion stehen».⁹

Assessment

a) Kapazität

Ressourcen (Recht)

In welchem Ausmass zielen die Gesetze darauf ab, einen angemessenen Lohn und gute Arbeitsbedingungen für die Judikative zu garantieren?

Score: 100

Grundsätzlich hat die Bundesversammlung, die auch für die Wahl der Richter zuständig ist, die Oberaufsicht über die Gerichte des Bundes.¹⁰ Die rechtlichen Bestimmungen sehen vor, dass die Bundesversammlung die Höhe der Besoldung der ordentlichen Richter des Bundesgerichts sowie die Taggelder der nebenamtlichen Richter bestimmt.¹¹ Die Jahresbesoldung eines Bundesrichters beträgt 80 Prozent der Besoldung eines Mitgliedes des Bundesrates.¹² Wenn Bundesrichter 15 Jahre im Amt geblieben sind, haben sie Anspruch auf ein Ruhegehalt in der Höhe der halben Besoldung einer amtierenden Magistratsperson.¹³ Dieses wird im Falle einer Nebenerwerbstätigkeit mit den diesbezüglichen Einkünften verrechnet.¹⁴

Die Besoldung der Richter des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts entspricht Lohnklasse 33.¹⁵ Bei der Festlegung des Lohnes spielen auch das Alter und die Berufs- und Lebenserfahrung des betroffenen Richters eine Rolle.¹⁶ Auf kantonaler Ebene richtet sich die Besoldung nach dem jeweiligen kantonalen Recht.¹⁷ Das Budget des Bundesgerichts und des Bundesstrafgerichts setzt sich zu 80% aus Personalaufwand und 20% aus Sach- und übrigen Betriebsaufwand zusammen. Dies ist auf kantonaler Ebene gleich.¹⁸ Was die Arbeitsverteilung betrifft, so regelt das Bundesgericht die Verteilung der Geschäfte auf die Abteilungen nach Rechtsgebieten, die Bildung der Spruchkörper sowie den Einsatz der nebenamtlichen Richter und Richterinnen durch Reglement.¹⁹ Die Infrastruktur des Bundesgerichts ist gesetzlich garantiert und muss vom Eidgenössischen Finanzdepartement bereitgestellt, bewirtschaftet und unterhalten werden.²⁰

Die Geschäftsverteilung auf kantonaler Ebene wird beispielsweise im Kanton Basel-Stadt ähnlich wie beim Bundesgericht geregelt. Der Vorsitzende des Gesamtgerichts weist die Geschäfte den Kammern und den Ausschüssen zu; die Vorsitzenden

⁹ Ansonsten erfolgt eine sogenannte stille Wahl, vgl. KIENER Regina, «Richterwahlen in der Schweiz», *Betrifft JUSTIZ*, Nr. 71n, September 2002, 378.

¹⁰ Art. 169 BV.

¹¹ Art. 1 des Bundesgesetzes über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen vom 6. Oktober 1989 (Stand am 18. April 2006), SR 172.121.

¹² Laut Art. 1 Abs. 1 der Verordnung der Bundesversammlung über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen vom 6. Oktober 1989 (Stand am 28. Dezember 2001), 172.121.1 beträgt die Jahresbesoldung der Mitglieder des Bundesrates 404'791 Franken. Art. 3 Abs. 2 lit. c der Verordnung.

¹³ Art. 3 Abs. 2 lit. c der Verordnung.

¹⁴ Das Ruhegehalt und der Nebenerwerb dürfen zusammen das volle Magistratsgehalt nicht übersteigen, vgl. Art. 5 der Verordnung.

¹⁵ Für eine Auflistung der des Eidgenössischen Personalamtes zu den Bezügen 2011 vgl. http://www.epa.admin.ch/themen/arbeit/00231/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB_Bull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpZLhmfnapmmc7Zi6rZnqCkkIN3f3uEbKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo [besucht am 17. Juni 2011].

¹⁶ Art. 5 der Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts vom 13. Dezember 2002 (Stand am 1. April 2010), SR 172.220.111.3.

¹⁷ <http://www.ch.ch/private/00093/00103/00502/00507/index.html?lang=de> [besucht am 5. April 2011].

¹⁸ Schriftliches Interview mit Giuseppe Nay, befragt durch Anja Roth, 12. April 2011. Giuseppe Nay war von 1989 bis 2006 Richter am Schweizerischen Bundesgericht und von 2004–2006 der erste Bundesgerichtspräsident rätoromanischer Sprache.

¹⁹ Art. 22 BGG.

²⁰ Art. 25a Abs. 1 BGG.

derselben verteilen sie unter den der Kammer oder dem Ausschuss zugehörigen Präsidenten zur Vorbereitung für die Verhandlung.²¹ Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Löhne und Arbeitsbedingungen der Judikative durchaus attraktiv sind. Damit besteht aus ökonomischer Sicht für Angestellte für Mitglieder der Judikative kein Anreiz, ihr Gehalt durch korrupte Praktiken – insbesondere durch die Annahme von Bestechungszahlungen – aufzubessern.²²

Ressourcen (Praxis)

Hat die Judikative angemessene finanzielle und personelle Ressourcen sowie eine allgemein funktionsfähige Infrastruktur, um in der Praxis effektiv zu funktionieren?

Score: 75

Grundsätzlich ist die Schweiz im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten des Europarats eines der Länder, in dem der vergleichsweise grösste Teil des Staatsbudgets für die Justiz ausgegeben wird.²³ Dies lässt auf eine gute Ressourcenausstattung schliessen. Laut einer Umfrage der Europäischen Richtervereinigung zu Richtereinkommen im Europäischen Vergleich liegen die Gehälter Schweizer Richter im oberen Drittel. Daraus lässt sich folgern, dass die Löhne der Schweizer Richter zumindest angemessen sind.²⁴ Die Gehälter von Bundesrichtern werden als höher eingeschätzt als das durchschnittliche Gehalt eines Schweizer Anwalts. Auf kantonaler Ebene können Richtergehälter jedoch stark variieren.²⁵ Als potentiell verbesserungswürdigen Punkt erwähnt die externe Expertin in diesem Kontext die Tatsache, dass Richtergehälter auf kantonaler Ebene oft mit steigendem Lebensalter zunehmen, beim Bundesgericht verdienen dagegen alle Richter gleich viel. Sie merkt an, dass diese Tatsache mitunter Anlass zu (informeller) Kritik gegeben hat, insbesondere durch jüngere Richter, die an erstinstanzlichen Gerichten der Kantone tätig sind.²⁶

Die Infrastruktur der Bundesgerichte ist ausreichend vorhanden. Bundesrichterinnen und -richter werden von 127 Gerichtsschreibern unterstützt; dazu kommen noch weitere 155 Mitarbeitende, die in der allgemeinen Verwaltung tätig sind.²⁷ Dies wird auch durch die Evaluation der GRECO bestätigt, die in ihrem Bericht 2009 festhält, dass die Justizbehörden im Allgemeinen über die erforderlichen Mittel verfügen.²⁸ Im Hinblick auf die Infrastruktur der kantonalen Ebene ist es schwierig eine allgemeine Aussage zu machen. Laut dem internen Experten sind die erstinstanzlichen Verhältnisse sehr unterschiedlich. Oft stehen für Laienrichter nur unzureichende Ressourcen zur Verfügung. Ähnliches gilt für nebenamtliche Richter, die als Selbständigerwerbende nur auf das Niveau eines unteren Anwaltshonorars kommen.²⁹

Was Budgetfragen angeht, so reichen die Gerichte laut dem internen Experten seit einigen Jahren selber ihre Budgets beim Parlament ein und legen diesem gegenüber auch Rechnung ab. Das erlaubt ihnen in aller Regel, ausreichende Finanzmittel zu erhalten. Auch Nachtragskredite sind auf dem gleichen Wege möglich.³⁰ Laut der externen Expertin sind die Budgets der Bundesgerichte transparent auf-

- ²¹ Art. 66 des Gesetzes betreffend Wahl und Organisation der Gerichte sowie der Arbeitsverhältnisse des Gerichtspersonals und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG), SR 154.100.
- ²² Gemäss TANZI besteht ein negativer Zusammenhang zwischen den im öffentlichen Sektor bezahlten Gehältern und Korruption, d.h. umso höher die Löhne sind, desto weniger besteht Korruption. Vgl. TANZI Vito, *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures, Staff Papers – International Monetary Fund* 45(4) 1998: 559–594.
- ²³ COUNCIL OF EUROPE. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European judicial systems Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice*, October 2010, 17.
- ²⁴ Angelika P. ROLG, *Richtereinkommen im Europäischen Vergleich*, 2001, <http://www.drj.de/doc/richtereinkommen.pdf> [besucht am 5. April 2011]. Diese Aussage wird auch bestätigt durch das Interview mit der externen Expertin, Regina Kiener, befragt durch Reto Locher, Bern, 6. Mai 2011. Regina Kiener war von 2001–2009 ordentliche Professorin für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Bern und übt diese Funktion – unter Einschluss des öffentlichen Verfahrensrechts – seit 2009 an der Universität Zürich aus. Sie macht klar, dass selbst die Löhne im unteren Bereich objektiv immer noch als gut einzustufen sind, obwohl es kantonale Unterschiede in der Höhe der Richtergehälter gibt.
- ²⁵ Schriftliches Interview mit Giuseppe Nay, befragt durch Anja Roth, 12. April 2011. Diese Aussage wird durch die externe Expertin bestätigt, vgl. Interview mit Regina Kiener, befragt durch Reto Locher, Bern, 6. Mai 2011.
- ²⁶ Interview mit Regina Kiener, befragt durch Reto Locher, Bern, 6. Mai 2011.
- ²⁷ <http://www.bger.ch/index/federal/federal-inherit-template/federal-richter.htm> [besucht am 5. April 2011].
- ²⁸ GRECO, 2008: Ziff. 185. Wird bestätigt durch CoE CEPEJ, 2010: 94 ff.
- ²⁹ Schriftliches Interview mit Giuseppe Nay, befragt durch Anja Roth, 12. April 2011.
- ³⁰ Schriftliches Interview mit Giuseppe Nay, befragt durch Anja Roth, 12. April 2011.

gebaut und können auf der Website der eidgenössischen Finanzverwaltung – und nicht auf jener des Bundesgerichts – eingesehen werden. Auch die eidgenössischen Gerichte fallen unter die Finanzaufsicht der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Auf kantonaler Ebene sind die Budgets in den Grundzügen in den Rechenschaftsberichten der Gerichte beziehungsweise im Kantonsbudget zu finden.³¹ Somit ist für die Bürger nachvollziehbar, wohin das Geld innerhalb der Gerichte fließt.

Die richterliche Arbeitslast scheint bei hauptberuflichen Richter besser verteilt als bei nebenamtlichen Richtern: Nebenamtliche Richter sind teils überlastet mit der Ausführung ihres eigentlichen Berufs und der gleichzeitigen Tätigkeit als Richter.³² Als weiteren Kritikpunkt könnte man die Tatsache vorbringen, dass Richter in der Schweiz keine spezifische Ausbildung erfahren, die sie speziell auf ihr Richteramt vorbereitet. Natürlich spielt in der Praxis «Richterfahrung auf unteren Instanzen [...] eine Rolle, ist jedoch keine Voraussetzung».³³ Grundsätzlich gibt es in der Schweiz keine verpflichtende Schulung für die Richterkarriere. Vorausgesetzt werden in einigen Kantonen ein abgeschlossenes Rechtsstudium und praktische Erfahrung. Anlässlich des Expertenworkshops wurde von einem Teilnehmer angeregt, dass zur Sicherung der fachlichen Qualifikation der Richter eine Vorschrift erlassen werden sollte, wonach ein Schweizer Richter (mindestens) über ein Anwaltspatent verfügen muss, damit er ein solches Amt ausüben darf. Der europäische Durchschnitt liegt für Richter bei drei verpflichtenden Schulungen während ihrer Amtszeit.³⁴ Weitergehend ist verbesserungswürdig, dass keine institutionalisierten Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Korruptionssensibilisierung und zu Interessenkonflikten bestehen³⁵, obwohl die GRECO-Evaluation zumindest punktuelle Informationsveranstaltungen und Schulungen zum Thema Korruptionsproblematik erwähnt.³⁶

Unabhängigkeit (Recht)

Inwiefern ist die Unabhängigkeit der Judikative gesetzlich garantiert?

Score: 75

Die richterliche Unabhängigkeit ist in der Schweiz verfassungsrechtlich geschützt.³⁷ Ausserdem legt die Verfassung fest, dass «das Bundesgericht die oberste rechtsprechende Behörde des Bundes» ist.³⁸ Die Unabhängigkeit des Bundesgerichts im Speziellen wird noch einmal im Bundesgerichtsgesetz betont, in dem festgehalten wird, dass nur das Bundesgericht selbst seine Entscheide aufheben oder ändern kann.³⁹ Monika Roth sieht das grundlegende Problem darin, dass die Unvereinbarkeitsbestimmungen unklar sind und es grösstenteils keine funktionierende Selbstregulierung unter Richtern gibt.⁴⁰ Beaufsichtigt wird das Bundesgericht von der Bundesversammlung. Überdies ist die Bundesversammlung für die Genehmigung des Voranschlags, der Rechnung und des Geschäftsberichts des Bundesgerichts zuständig.⁴¹ Auf die Rechtsprechung hat die Bundesversammlung dagegen keinerlei Einfluss.

Die Bundesversammlung hat die Kompetenz, die Richter des Bundesstraf- oder Verwaltungsgerichts vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes zu entheben, wenn

³¹ Interview mit Regina Kiener, befragt durch Reto Locher, Bern, 6. Mai 2011.

³² Schriftliches Interview mit Giusep Nay, befragt durch Anja Roth, 12. April 2011.

³³ KLÖTI, 2006: 183.

³⁴ CoE CEPEJ, 2010: 200.

³⁵ Auch die externe Expertin hält fest, dass es ihres Wissens keine institutionalisierten, verpflichtenden Fortbildungsveranstaltungen für Richter zum Thema Korruption und Interessenkonflikte gibt. Interview mit Regina Kiener, befragt durch Reto Locher, Bern, 6. Mai 2011.

³⁶ GRECO, 2010: Ziff. 16 ff.

³⁷ Art. 191c BV; vgl. auch Art. 4 StPO.

³⁸ Art. 188 BV.

³⁹ Art. 2 BGG.

⁴⁰ Gespräch mit Monika Roth, befragt durch Anja Roth, Basel, 3. März 2011.

⁴¹ Art. 3 BGG.

diese vorsätzlich oder grob fahrlässig Amtspflichten schwer verletzt haben, oder die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren haben.⁴² Für die Richter des Bundesgerichts gibt es keine gesetzlichen Regelungen zur Amtsenthebung.

Der Prozess der Richterernennung in der Schweiz ist sicherlich von einer gewissen Bedeutung für diese Studie. Anstatt wie in manch anderen europäischen Ländern üblich, werden Richter in der Schweiz von politischen Gremien und in einigen Kantonen durch das Volk gewählt, jene der eidgenössischen Gerichte von der Bundesversammlung.⁴³ Die politische Richtung der zu wählenden Richter spielt dabei eine nicht unbedeutende Rolle bei ihrer Wahl. Eine Parteizugehörigkeit oder zumindest eine offene Unterstützung durch eine bestimmte Partei ist in der Praxis Voraussetzung für reelle Wahlchancen.⁴⁴ Die externe Expertin betrachtet überdies die beschränkte Amtsdauer der Richter und das mit diesem System verbundene Wiederwahlverfahren als Kritikpunkt. Dies könnte sich negativ auf ihre Unabhängigkeit während der Richtertätigkeit auswirken.⁴⁵ Auf kantonaler Ebene spielen dieselben Kriterien eine Rolle, allerdings unterscheiden sich die Modalitäten der Richterwahl von Kanton zu Kanton.⁴⁶ Das derzeitige System der Richterwahl und der faktisch zwingenden Parteizugehörigkeit sollte kritisch hinterfragt und auf seine Notwendigkeit hin überprüft werden, da dieses System die Unabhängigkeit der richterlichen Tätigkeit gefährden kann.

Unabhängigkeit (Praxis)

Inwieweit arbeitet die Judikative frei von der Einflussnahme der Regierung oder anderer Akteure?

Score: 75

Die Judikative arbeitet grundsätzlich frei von politischer Einflussnahme und zwar sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene. Im Global Competitiveness Report 2011 und der Bewertung der gerichtlichen Unabhängigkeit liegt die Schweiz auf Platz vier, direkt hinter Dänemark, Schweden und Neuseeland.⁴⁷ Nichtsdestotrotz gibt es Fälle, in denen zumindest versucht wurde, Einfluss auszuüben.⁴⁸ Der interne Experte erwähnt das Beispiel der SVP, die nach unliebsamen Entscheiden des Bundesgerichts ihre Bundesrichter zu einer Aussprache herbei zitierte, bei der diese jedoch mehrheitlich klar und deutlich ihre Unabhängigkeit verteidigten.⁴⁹ Seither führt diese Partei regelmässig solche sehr problematischen «Aussprachen» mit ihren Bundesrichtern und Ersatzrichtern durch.⁵⁰

Des Weiteren muss beachtet werden, dass Richter auf Bundesebene – wie bereits im Indikator Unabhängigkeit (Recht) erwähnt – aufgrund ihrer Parteizugehörigkeit von der Bundesversammlung, einem politischen Organ, gewählt werden. Insofern hat die Legislative indirekt Einfluss auf die Judikative. Dies wird vom internen Experten als bedenklich erachtet und er sieht die Unabhängigkeit der Richter durch die politische Wahl gefährdet. Die externe Expertin ist derselben Ansicht und stellt fest, dass in manchen Fällen der Parteizugehörigkeit ein grösseres Gewicht zukommt als der Fachkompetenz. Auch sie wertet dies als problematisch. Anlässlich des Expertenworkshops vom 12. September 2011 wurde jedoch kontro-

⁴² Art 10 VGG und Art. 10 SGG.

⁴³ Art. 135 ParlG. Vergleiche auch <http://www.parlament.ch/d/wissen/taetigkeiten/aufgabenundtaetigkeiten/Seiten/default.aspx> [besucht am 3. Mai 2011].

⁴⁴ http://www.bger.ch/das_bundesgericht_raselli_07_05.pdf [besucht am 19. Mai 2011].

⁴⁵ Interview mit Regina Kiener, befragt durch Reto Locher, Bern, 6. Mai 2011.

⁴⁶ <http://www.gewaltenteilung.de/decker.htm> [besucht am 5. April 2011].

⁴⁷ WEF, 2010: 371.

⁴⁸ Gespräch mit Frau Monika Roth, befragt durch Anja Roth, Basel, 3. März 2011. Frau Roth ist selbständige Advokatin und Vizepräsidentin des Strafgerichts des Kantons Basel-Landschaft. Frau Roth erwähnte als Beispiel den Guido Zäch-Prozess 2005 im Kanton Basel-Stadt, in dem von privater Seite versucht worden war, die Richter unter Druck zu setzen.

⁴⁹ Schriftliches Interview mit Giusep Nay, befragt durch Anja Roth, 12. April 2011. Auch die externe Expertin ist der Meinung, dass in der Schweiz noch nie erfolgreich auf ein Verfahren Einfluss genommen wurde und die richterliche Unabhängigkeit auch in der Praxis Bestand hat. Vgl. Interview mit Regina Kiener, befragt durch Reto Locher, Bern, 6. Mai 2011

⁵⁰ Schriftliches Interview mit Giusep Nay, befragt durch Anja Roth, 12. April 2011.

vers diskutiert, ob die politische Wahl der Richter in der Schweiz in Bezug auf deren Unabhängigkeit problematisch sei oder nicht. Die Kritiker der politischen Richterwahl erwähnten insbesondere die von den Richtern an die Parteien zu bezahlende Mandatssteuer, welche ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen könne.⁵¹ Andere Teilnehmer des Expertenworkshops waren hingegen der Ansicht, dass die Mandatssteuer kein Problem für die Unabhängigkeit der Richter darstellt. Als problematisch erachteten sie einzig den Einfluss einer Partei auf die konkrete Rechtsprechung eines Richters. Zudem würde im Rahmen der politischen Wahl der Richter auch die fachliche Kompetenz der Richter mitberücksichtigt.

Der interne Experte führt die Existenz der auf Bundesebene neu zuständigen Gerichtskommission als positiv an.⁵² Diese bietet eine gewisse Gewähr dafür, dass zu stark parteipolitisch gebundene oder exponierte Kandidaten abgelehnt werden und der parteipolitische Proporz nicht beachtet wird, wenn keine genügend qualifizierten Kandidaten vorhanden sind. Er nennt als ein Beispiel das Bundesverwaltungsgericht, bei dessen Wahl vor allem eine Partei nicht entsprechend ihrem proportionalen Anspruch genügend qualifizierte Kandidaten vorschlagen konnte.⁵³

Während ihrer Tätigkeit dürfen Richter in manchen Kantonen auch politisch tätig sein und Verwaltungsratsmandate annehmen.⁵⁴ Richter des Bundesgerichts dürfen aber kein anderes Amt neben ihrer Richtertätigkeit ausüben.⁵⁵ Nebenbeschäftigungen dürfen nachgegangen werden, aber nur, wenn diese ohne Erwerbzweck sind und dem Ansehen des Bundesgerichts nicht schaden.⁵⁶ Dasselbe gilt für Richter des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts.⁵⁷

Anders verhält es sich auf kantonaler Ebene, insbesondere im Fall von nebenamtlichen richterlichen Tätigkeiten von Anwälten. In diesem Bereich fehlen klare Vorschriften zur Offenlegung von Interessenbindungen, die in der Praxis auch durchgesetzt werden. Dies kann u.a. dazu führen, dass sich Anwälte durch ihre nebenamtliche richterliche Tätigkeit Vorteile verschaffen, etwa durch den Zugang zu nichtöffentlichen Gerichtsurteilen, was Wettbewerbsverzerrungen zur Folge haben kann. Solche Praktiken gefährden die richterliche Unabhängigkeit und Integrität sowie das Ansehen einer Gerichtsbehörde. Als Beispiel hierfür kann der Fall einer Wirtschaftsanwältin aus Zürich erwähnt werden, die gleichzeitig Präsidentin eines Finanzunternehmens und ausserdem Verwaltungsrichterin des Kantons Schwyz war.⁵⁸ Ein weiterer Fall betrifft den Präsidenten der Abteilung Steuergericht beim Baselbieter Steuer- und Enteignungsgericht, der regelmässig auch als Anwalt vor dieser Behörde auftritt. Dies ist mit der richterlichen Unabhängigkeit schwer zu vereinbaren und es ist wahrscheinlich, dass ein Interessenkonflikt in solchen Fällen nicht vermieden werden kann.⁵⁹ Anlässlich des Expertenworkshops vom 12. September 2011 wurde schliesslich vorgebracht, zur Verringerung der Beeinflussbarkeit und zur Erhöhung der Unabhängigkeit sowie der Transparenz der Gerichtsbehörden kleinere Gerichtskreise zusammenzulegen. Diese Massnahme könnte auch die Problematik der nebenberuflichen richterlichen Tätigkeit entschärfen.

⁵¹ Die Mandatssteuer wird von den Richtern dafür bezahlt, um bei der Richterwahl von einer Partei unterstützt zu werden. In der SP ist die Mandatssteuer beispielsweise eine Voraussetzung für die Wahl bzw. Wiederwahl der Partei, vgl. <http://richterzeitung.weblaw.ch/content/edition.aspx?id=229> [besucht am 20. September 2011]. Zur Finanzierung ihrer Aktivitäten sind die Parteien offenbar grossmehrheitlich auf die Einnahmen aus den Mandatssteuern angewiesen. Die Problematik des Einflusses von Mandatssteuern auf die richterliche Unabhängigkeit wird im folgenden Werk näher thematisiert: LIVSCHITZ Mark M., *Die Richterwahl im Kanton Zürich. Ihre Faktizität als verfassungsrechtliches Problem* (Dissertation, Universität Zürich: Schulthess Juristische Medien, 2001).

⁵² Die Gerichtskommission des Bundes ist eine Kommission der Vereinigten Bundesversammlung und ist u.a. «zuständig für die Vorbereitung der Wahl und Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern der eidgenössischen Gerichte», vgl. <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/weitere-kommissionen/gerichtskommission/Seiten/default.aspx> [besucht am 4. Oktober 2011].

⁵³ Schriftliches Interview mit Giuseppe Nay, befragt durch Anja Roth, 12. April 2011.

⁵⁴ <http://www.beobachter.ch/wohnen/artikel/gerichts-test-die-justiz-arbeitet-zu-langsam/> [besucht am 12. April 2011].

⁵⁵ Art. 6 Abs. 4 BGG.

⁵⁶ Art. 7 BGG und Art. 18 des Reglement für das Bundesgericht (BGerR) vom 20. November 2006 (Stand am 1. Januar 2011), SR 173.110.131.

⁵⁷ Art. 6 SGG und Art. 6 VGG.

⁵⁸ <http://www.beobachter.ch/wohnen/artikel/gerichts-test-die-justiz-arbeitet-zu-langsam/> [besucht am 12. April 2011].

⁵⁹ Aussage von Monika Roth anlässlich der 2. Beiratssitzung vom 2. September 2011.

b) Governance

Transparenz (Recht)

In welchem Ausmass gibt es gesetzliche Bestimmungen, die gewährleisten, dass die Öffentlichkeit rechtzeitig über die Aktivitäten und den Entscheidungsfindungsprozess der Judikative informiert wird?

Score: 100

Laut Bundesverfassung sind Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung öffentlich. Allerdings können vom Gesetz Ausnahmen vorgesehen werden.⁶⁰ Das Bundesgericht, das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht sind gesetzlich dazu verpflichtet, die Öffentlichkeit über seine Rechtsprechung zu informieren und Urteile 30 Tage lang öffentlich zugänglich zu machen.⁶¹ Das Bundesstrafgericht veröffentlicht seine Urteile und wichtige administrative Veränderungen auf seiner Internetseite und publiziert diese auch in beschränkter Auswahl periodisch in gedruckter Form. Des Weiteren besteht die Möglichkeit, die Öffentlichkeit durch Pressemitteilungen und Pressekonferenzen zu informieren.⁶²

Die Bundesgerichte verfassen ausserdem einen jährlichen Geschäftsbericht, in dem die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeiten informiert wird. Dabei werden Angaben zur Art der Eingaben, den Verfahrensausgängen sowie über die durchschnittliche Bearbeitungsdauer gemacht.⁶³ Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass sich die Öffentlichkeit über Aktivitäten und Prozesse der Judikative gut informieren kann.

Transparenz (Praxis)

Inwiefern hat die Öffentlichkeit in der Praxis Zugriff auf Informationen über die Aktivitäten der Judikative?

Score: 100

Im Global Competitiveness Report 2011 wurde der Schweizer Justiz eine hohe Transparenz zugesprochen.⁶⁴ Beim Bundesgericht dürfen Medienschaffende beispielsweise seit 2008 Strafbefehle und Einstellungsverfügungen einsehen. Ein Fall, in dem diese Einsichtnahmeerlaubnis auf kantonaler Ebene für Kontroversen sorgte, war jener von Ex-Armeechef Roland Nef, dessen Verfahren wegen Nötigung seiner Ex-Partnerin durch Leistung einer Entschädigung eingestellt worden war. Das Bundesgericht verordnete daraufhin über die Herausgabe der Einstellungsverfügung «und rief in Erinnerung, dass es gerade Zweck der Entscheidungsöffentlichkeit nach Art. 30 Abs. 3 BV ist, Spekulationen, dass gewisse Personen von der Justiz bevorzugt werden, zu begegnen und Transparenz zu schaffen».⁶⁵ Es scheint aber auch Fälle zu geben, in denen das Streben nach Transparenz nicht derart ausgeprägt ist. 2011 erliessen Staatsanwälte der Kantone Zürich, Zug und Bern Regelungen, die es den Medien nachhaltig erschweren, Einsicht in Strafbefehle oder eine Einstellungsverfügung zu nehmen.⁶⁶ Damit besteht die Gefahr, dass die Öffentlichkeit den Eindruck einer geheimen, hinter verschlossenen Türen

⁶⁰ Art. 30 BV. Genauerer zu den Umständen, unter denen die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann, ist in Art. 70 StPO geregelt. Dort heisst es, dass das Gericht die Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen ganz oder teilweise ausschliessen kann, wenn die öffentliche Sicherheit oder Ordnung oder schutzwürdige Interessen einer beteiligten Person, insbesondere des Opfers, dies erfordern, oder grosser Andrang herrscht.

⁶¹ Art. 27 und Art. 59 Abs. 3 BGG, Art. 42 VGG und Art. 25 SGG.

⁶² Art. 2 des Reglements über die Grundsätze der Information und die Akkreditierung für die Gerichtsberichterstattung am Bundesstrafgericht vom 29. August 2006 (Stand am 21. November 2006), SR 173.711.33.

⁶³ Vgl. http://www.bger.ch/gb2010_bger_d.pdf [besucht am 8. April 2011] und http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20050033, sowie <http://www.bvger.ch/gericht/geschaeftsberichte/index.html?lang=de> [besucht am 10. Mai 2011].

⁶⁴ SCHWAB, 2010: 14.

⁶⁵ http://www.nzz.ch/nachrichten/kultur/medien/geheimjustiz_im_vormarsch_1.9922488.html [besucht am 8. April 2011].

⁶⁶ http://www.nzz.ch/nachrichten/kultur/medien/geheimjustiz_im_vormarsch_1.9922488.html [besucht am 8. April 2011].

agierenden Justiz bekommt. Grundsätzlich müssen die Gerichte aber, wie bereits erwähnt, in Form von ausführlichen Geschäftsberichten Rechenschaft über ihre Tätigkeit ablegen. In manchen Kantonen fehlen allerdings Öffentlichkeitsgesetze, die den Grundsatz der Öffentlichkeit der Justizverwaltung festhalten.⁶⁷

Der interne Experte gibt jedoch zu bedenken, dass die richtige Abwägung zwischen öffentlichen und privaten Interessen kein leichtes Unterfangen ist, und dass dies daher sehr differenziert erfolgen muss, was die Medien seiner Ansicht nach zu wenig beachten. Er sieht die Tatsache, dass es zu Beschwerdeverfahren kommt als unvermeidbar und völlig normal an. Gemäss seiner Einschätzung wird dem Persönlichkeits- und Datenschutz als neuere Rechtsgebiete vorsichtshalber grosses Gewicht eingeräumt, was verständlich ist, weil ein allfälliger Schaden andernfalls nicht wieder gut zu machen wäre. Er erachtet aber den Vorwurf der Geheimjustiz als nicht gerechtfertigt, sondern sieht das Problem eher auf Seiten der Medien und ihrer Sensationslust.⁶⁸

Verantwortlichkeit (Recht)

In welchem Ausmass sind Bestimmungen in Kraft, wonach die Judikative über ihre Aktivitäten Bericht erstatten muss und dafür zur Verantwortung gezogen werden kann?

Score: 100

Das Bundesgericht hat klare Regelungen betreffend Interessenkonflikte seiner Mitglieder. Es schreibt vor, dass Richter, Richterinnen, Gerichtsschreiber und Gerichtsschreiberinnen in den Ausstand treten müssen, wenn sie in der Sache ein persönliches Interesse haben, «in einer anderen Stellung, insbesondere als Mitglied einer Behörde, als Rechtsberater oder Rechtsberaterin einer Partei, als sachverständige Person oder als Zeuge beziehungsweise Zeugin, in der gleichen Sache tätig waren», oder anderweitig persönlich involviert sind.⁶⁹

Auf kantonaler Ebene gilt die Strafprozessordnung, die Interessenkonflikte inhaltlich genauso wie das Bundesgerichtsgesetz regelt.⁷⁰ Eine beteiligte Person hat auch die Möglichkeit, den Ausstand einer Gerichtsperson zu verlangen, wenn sie den Eindruck hat, dass diese in einem Interessenkonflikt stehen könnte. Werden die vorgetragene Gründe als glaubhaft akzeptiert, so muss die betroffene Gerichtsperson nach der Überprüfung der Gründe in den Ausstand treten.⁷¹

Als Beispiel einer Regelung zu Verantwortlichkeit der Judikative auf kantonaler Ebene sei das Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) des Kantons Basel-Stadt erwähnt. Dieses Gesetz beinhaltet Regelungen zur Amtsenthebung von Gerichtspräsidenten, Statthaltern, Richtern und Ersatzrichtern sowie betreffend die von ihm gewählten Staatsanwälte, wenn deren Wählbarkeitsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind oder sie wegen eines Verbrechens rechtskräftig verurteilt sind.⁷² Ausserdem muss laut diesem Gesetz jeder Angehörige des Gerichts vor Aufnahme des Amtes seine Interessenbindungen offenlegen.⁷³ Des Weiteren besteht auf kantonaler Ebene die Möglichkeit einer subsidiären Aufsichtsbeschwerde, wenn eine Person –

⁶⁷ Interview mit Regina Kiener, befragt durch Reto Locher, Bern, 6. Mai 2011.

⁶⁸ Schriftliches Interview mit Giuseppe Nay, befragt durch Anja Roth, 12. April 2011. Diese Aussage wird durch die externe Expertin sinngemäss bestätigt. Sie stellt klar, dass die Justizverwaltung nicht öffentlich ist, und dass dies auch im Sinne des Persönlichkeitsschutzes ist. Einsichtsgesuchen sollte jedoch zeitnah nachgegangen werden, vgl. Interview mit Regina Kiener, befragt durch Reto Locher, Bern, 6. Mai 2011.

⁶⁹ Art. 34 BGG.

⁷⁰ Art. 56 StPO; vgl. auch Art. 47 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) vom 19. Dezember 2008, SR 272.

⁷¹ Art. 36, 37 BGG und Art. 58 und 59 StPO.

⁷² Art. 81b GOG.

⁷³ Art. 81 GOG.

soweit sie durch die Handlung in rechtlich geschützten Interessen betroffen ist – mit der Handhabung eines Falles von Seiten des Gerichts unzufrieden ist.⁷⁴

Im Kontext der Verantwortlichkeit ist zudem die Verwaltungskommission des Bundesgerichts erwähnenswert, die das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht beaufsichtigt. Sie ist zuständig für die Kontrolle der Gerichtsleitung, die Organisation, die Fallerledigung sowie das Personal- und Finanzwesen. Ausserdem kann die Verwaltungskommission auch Untersuchungen anstellen. Mitglieder und Angestellte des betroffenen Gerichts sind dann zur Auskunft verpflichtet und das Ergebnis der Untersuchung wird in einem Bericht festgehalten.⁷⁵ Damit verfügt die Verwaltungskommission des Bundesgerichts über eine wichtige Aufsichtsfunktion.⁷⁶

Verantwortlichkeit (Praxis)

Inwieweit müssen sich Mitglieder der Judikative in der Praxis für ihre Aktivitäten und Entscheidungen verantworten?

Score: 75

Die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit, sich über Richter zu beschweren, wird auch in der Praxis umgesetzt.⁷⁷ Diese Möglichkeit scheint aber weniger in tatsächlich begründeten Fällen, sondern bedauerlicherweise öfter von Querulanten genutzt zu werden.⁷⁸

Was die Ausstandsregelungen angeht, so verweist Monika Roth auf das Fehlen von institutionalisierten Regelungen, die das Offenlegen von Interessenbindungen auch in der Praxis effektiv durchsetzen. Momentan scheinen nebenberufliche Richter solche Bindungen eher auf rein freiwilliger Basis offenzulegen.⁷⁹

Die Öffentlichkeit hat, wie bereits erwähnt, grösstenteils die Möglichkeit, sich über die Urteile der verschiedenen Gerichte zu informieren. Die externe Expertin ist der Meinung, dass der Inhalt dieser Urteile für die Öffentlichkeit gut verständlich ist. Sie merkt jedoch an, dass es unter anderem auch Aufgabe der Medien ist, die Urteile so aufzubereiten und über deren Inhalt zu berichten, dass die Allgemeinheit diese versteht. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass sich die Justiz in der Schweiz für ihre Aktivitäten verantworten muss und vom Parlament – oder von Richterräten – beaufsichtigt wird. Die externe Expertin bringt als möglichen Kritikpunkt an, dass auf Bundesebene Amtsenthebungsverfahren gegenüber Mitgliedern der erstinstanzlichen Gerichte durch das Parlament geführt werden und keine Rechtsmittel dagegen bestehen. Dies könnte sich gegebenenfalls negativ auf die richterliche Unabhängigkeit auswirken.⁸⁰

⁷⁴ Art. 74 und 75 des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) vom 26. August 2010, Kanton Zug, SR 161.1

⁷⁵ Vgl. Art. 1, 2, 3 und 7 des Reglements des Bundesgerichts betreffend die Aufsicht über das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht (Aufsichtsreglement des Bundesgerichts, AufRBGer) vom 11. September 2006 (Stand am 27. Dezember 2006), SR 173.110.132.

⁷⁶ Dick Marty regt an, dass eine gute Kontrollmöglichkeit für die Justiz ein in verschiedenen Kantonen bestehender Justizrat wäre. Die Schaffung eines solchen Gremiums wurde vom Ständerat allerdings abgelehnt, vgl. Aussage von Dick Marty anlässlich der 2. Beiratssitzung vom 2. September 2011.

⁷⁷ Die externe Expertin erwähnt diesbezüglich die Möglichkeit der Aufsichtsbeschwerde, die immer ergriffen werden kann, selbst wenn sie vom Gesetz nicht explizit vorgesehen ist. Vgl. Interview mit Regina Kiener, befragt durch Reto Locher, Bern, 6. Mai 2011

⁷⁸ Schriftliches Interview mit Giusep Nay, befragt durch Anja Roth, 12. April 2011.

⁷⁹ Gespräch mit Frau Monika Roth, befragt durch Anja Roth, Basel, 3. März 2011.

⁸⁰ Interview mit Regina Kiener, befragt durch Reto Locher, Bern, 6. Mai 2011.

Integritätsmechanismen (Recht)

Inwiefern gibt es Mechanismen, welche die Integrität der Mitglieder der Judikative gewährleisten?

Score: 75

Wie bereits erwähnt müssen Gerichtspersonen gemäss dem Bundesgerichtsgesetz in den Ausstand treten, wenn sie in der Sache ein persönliches Interesse haben oder anderweitig persönlich involviert sind.⁸¹ Ausserdem sind die allgemeinen Vorschriften zur Gewährleistung der Integrität zu beachten. Dazu zählen die Ausstandspflicht bei besonderen Interessen an einem Geschäft, die familiäre Verbundenheit mit einer Partei oder Befangenheit aus anderen Gründen⁸² und das Verbot, Geschenke anzunehmen.⁸³ Darüber hinaus dürfen – wie im Bereich Unabhängigkeit erwähnt – «die ordentlichen Richter und Richterinnen [des Bundesgerichts] kein Amt eines Kantons bekleiden und keine andere Erwerbstätigkeit ausüben. Zudem dürfen sie nicht als Mitglied der Geschäftsleitung, der Verwaltung, der Aufsichtsstelle oder der Revisionsstelle eines wirtschaftlichen Unternehmens tätig sein».⁸⁴ Für Richter der eidgenössischen Gerichte gilt überdies der Grundsatz des Bundespersonalgesetzes in dem es heisst, dass die Angestellten des Bundes zur sorgfältigen Ausführung ihrer Arbeit und zur Wahrung der Interessen des Bundes verpflichtet sind.⁸⁵ Darüber hinaus gilt ein umfassendes Berufs-, Geschäfts- und Amtsgeheimnis.⁸⁶

Auf kantonaler Ebene sei erneut das Basler Gerichtsorganisationsgesetz erwähnt, welches vorschreibt, dass Gerichtspräsidenten beider Instanzen, die Vorsteher, die Gerichtsschreiber, die Kassiere, der Erbteilungsbeamte, die Staatsanwälte und die akademischen Mitarbeiter ausschliesslich dieses eine Amt ausüben dürfen. Des Weiteren dürfen sie auch nicht Mitglieder der Verwaltung, des Vorstandes oder des Aufsichtsrates von Erwerbsgesellschaften sein.⁸⁷ Nebenberufliche Richter und Gerichtsschreiber dürfen solche Tätigkeiten ausüben, müssen dies aber vorab melden und vom Appellationsgericht bewilligen lassen. Vor Amtsantritt müssen Interessenbindungen schriftlich bekannt gegeben werden. Dies muss bei Änderungen jährlich erneut getan werden. Diese Angaben werden dann zu Beginn jedes Amtsjahres veröffentlicht.⁸⁸

Hinsichtlich der Aufnahme von beruflichen Tätigkeiten nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses bestehen in der Schweiz für Richter keine Vorschriften.⁸⁹ Allerdings bleibt abzuwarten, wie oft und wie effektiv die neuen Möglichkeiten der aktualisierten Bundespersonalverordnung genutzt werden, in der festgehalten wird, dass Verwaltungseinheiten, die Aufsichts-, Veranlagungs-, Vergabeentscheide oder Entscheide von vergleichbarer Tragweite treffen oder vorbereiten, mit Angestellten in der Funktion eines Direktors oder einer Direktorin, eines stellvertretenden Direktors oder einer stellvertretenden Direktorin, eines Vizedirektors oder einer Vizedirektorin ein Verbot einer Tätigkeit für einen anderen Arbeit- oder Auftraggeber vereinbaren können. «Diese Angestellten dürfen während höchstens zwei Jahren nach Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses nicht für einen Adressaten im Rahmen eines Anstellungs- oder Auftragsverhältnisses tätig sein, der in den letz-

⁸¹ Art. 34 BGG.

⁸² Art. 10 Abs. 1 des Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG) vom 20. Dezember 1968 (Stand am 1. Januar 2011), SR 172.021.

⁸³ Art. 21 Abs. 3 BPG und Art. 93 BPV.

⁸⁴ Art. 6 BGG.

⁸⁵ Art. 20 Abs. 1 BPG.

⁸⁶ Art. 22 BPG.

⁸⁷ Art. 80 GOG.

⁸⁸ Art. 81 GOG.

⁸⁹ Dies betrifft sowohl die Bundes- als auch die Kantonsebene, vgl. schriftliches Interview mit Giusep Nay, befragt durch Anja Roth, 12. April 2011. Wird bestätigt durch Interview mit Regina Kiener, befragt durch Reto Locher, Bern, 6. Mai 2011.

ten zwei Jahren vor Beendigung des Arbeitsverhältnisses massgeblich von einem der erwähnten Entscheide betroffen war.»⁹⁰

Integritätsmechanismen (Praxis)

Inwiefern wird die Integrität der Mitglieder der Judikative in der Praxis gewährleistet?

Score: 50

Einen Verhaltens- oder Ethikkodex speziell für Richter gibt es auf Bundesebene nicht.⁹¹ Die GRECO hat der Schweiz empfohlen, «die Regeln für die Annahme von Geschenken und Vorteilen für alle Bundesangestellten genauer festzulegen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stärker für die Ethikkodexe und für deren Bedeutung in der Praxis zu sensibilisieren».⁹² Gemäss dem Konformitätsbericht 2010 hat die Schweiz diese Empfehlung mittlerweile «in zufriedenstellender Weise umgesetzt».⁹³ Die allgemeinen Vorschriften zur Gewährleistung der Integrität, die im Teil Recht erwähnt wurden, gehen ebenso wie die Regelungen des Verhaltenskodex der Bundesverwaltung, der sich mit der Berufsethik im Arbeitsalltag befasst, in diese Richtung.⁹⁴

Die externe Expertin bestätigt, dass ausser dem Verhaltenskodex der Richter des Kantonsgerichts Basel-Landschaft in der Schweiz keine weiteren Regelungen existieren.⁹⁵ In diesem Kodex sind Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und korrektes Verhalten festgehalten. Die Einhaltung des Kodex ergibt sich durch die letztlich freiwillige Beachtung durch die Richter und Richterinnen.⁹⁶ Die Existenz schriftlicher Regelungen hinsichtlich der Annahme von Geschenken und anderen Vorteilen ist dem internen Experten nicht bekannt. Grundsätzlich ist aber die Gerichtsleitung für die Aufsicht zuständig und schreitet bei Bedarf ein. Die Oberaufsicht des Parlaments könnte nötigenfalls auch tätig werden.⁹⁷ Ausserdem hält die externe Expertin fest, dass zumindest in der Theorie alle für die Integrität relevanten Punkte in den Verfahrensgesetzen enthalten sind.⁹⁸

Wie bereits u.a. bei den Indikatoren Unabhängigkeit (Praxis) und Verantwortlichkeit (Praxis) festgehalten worden ist, bestehen auf kantonaler Ebene bei der Ausübung von nebenamtlichen richterlichen Tätigkeiten in der Praxis gravierende Probleme hinsichtlich der Integrität. In diesem Bereich braucht es verbindliche Regeln zur Offenlegung von Interessenbindungen, die in der Praxis auch umgesetzt werden. Wie die erwähnten Beispiele zeigen, ist die Gefahr gross, dass solche Tätigkeiten zu Interessenkonflikten führen und damit dem Ansehen, der Unabhängigkeit und der Integrität der betreffenden Gerichtsbehörde Schaden zufügen.

Was die Aufnahme von beruflichen Tätigkeiten nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses angeht, so wird in einem Bericht der Geschäftsprüfungskommission festgestellt, dass sich der Bund «in der Praxis nicht bemüht [...], gezielt zu erfahren, welche Tätigkeiten seine ehemaligen Beamten in der Privatwirtschaft ausüben. Daher lässt sich unmöglich ermitteln, wie häufig Bundesbedienstete in privatwirtschaftliche Firmen übertreten, mit denen sie zuvor als Beamte offiziell verkehrten».⁹⁹

⁹⁰ Art. 94a Abs. 2 BPV.

⁹¹ Am 26. Mai 2011 hat das Bundesverwaltungsgericht eine Ethikcharta verabschiedet, http://www.bvger.ch/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6lONTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpn02Yuuq2Z6gpJCDdXt2e2ym162epYbg2c_JjKbNokSn6A— [besucht am 30. Dezember 2011]

⁹² GRECO, 2008: Ziff. 153.

⁹³ GRECO, 2010: Ziff. 61.

⁹⁴ <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2004/2233.pdf> [besucht am 3. Mai 2011].

⁹⁵ Interview mit Regina Kiener, befragt durch Reto Locher, Bern, 6. Mai 2011.

⁹⁶ Präambel des Verhaltenskodex der Richter des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 3. Mai 2004.

⁹⁷ Schriftliches Interview mit Giusep Nay, befragt durch Anja Roth, 12. April 2011.

⁹⁸ Interview mit Regina Kiener, befragt durch Reto Locher, Bern, 6. Mai 2011.

⁹⁹ Die Nebenbeschäftigungen von Beamten und die beruflichen Aktivitäten ehemaliger Beamter unter dem besonderen Blickwinkel der Interessenkonflikte, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 12. März 1999, 9736.

c) Rolle

Aufsicht über die Regierung (Recht und Praxis)

In welchem Ausmass besteht eine wirksame Aufsicht der Judikative über die Regierung?

Score: 100

Die Judikative in der Schweiz hat in wenigen bestimmten Ausnahmefällen das Recht, Regierungsentscheidungen zu überprüfen und gegebenenfalls als rechtswidrig zu erklären. Einzelaktentscheide treffen Ämter und Departemente, die dann beim zuständigen Verwaltungsgericht anfechtbar sind, dessen Entscheide in der Regel auch ans Bundesgericht weiterziehbar sind. Der interne Experte sieht diese justizielle Kontrolle der Verwaltung als angemessen, weil eine weitergehende Form der Kontrolle über die Regierung der Gewaltentrennung widersprechen würde.¹⁰⁰

Die Tatsache, dass es in der Schweiz kein klassisches Verfassungsgericht gibt, ist schon seit langem Gegenstand kontroverser Diskussionen unter Rechtswissenschaftlern und Politikern.¹⁰¹ Der interne Experte differenziert diese Debatte, indem er klarmacht, dass es in der Schweiz sehr wohl eine Verfassungsgerichtsbarkeit gibt, und zwar hinsichtlich kantonaler Gesetze.¹⁰² Dies ist bereits seit 1874 der Fall. Er merkt jedoch an, dass die Debatte in jüngerer Zeit an Wichtigkeit gewonnen hat, weil früher die grosse Mehrzahl der Gesetze kantonal war, während es heute Bundesgesetze sind, bei denen folglich keine Verfassungsgerichtsbarkeit besteht.¹⁰³ Der interne Experte macht deutlich, dass Bundesgesetze soweit als möglich so ausgelegt und angewendet werden, dass sie verfassungskonform sind. Zudem besteht die Möglichkeit, Bundesgesetze, welche der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) widersprechen, nicht anzuwenden. Nicht möglich ist dies jedoch im Bereich der Eigentumsgarantie- und der Wirtschaftsfreiheit, da diese von der EMRK nicht geschützt werden. In dieser Hinsicht besteht eine grosse rechtsstaatliche Lücke, weil anstelle der Bundesverfassung internationales Recht zum Schutze der Grund- und Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger herangezogen werden muss.¹⁰⁴ Die externe Expertin betrachtet die fehlende umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichts als weniger problematisch. Sie sieht dies im politischen System der Schweiz begründet und reiht das Fehlen der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen als Konsequenz einer Referendumsdemokratie ein. Die Rechtsstaatlichkeit der Schweiz ist ihrer Ansicht nach allein wegen der fehlenden abstrakten Normenkontrolle gegenüber Bundesgesetzen nicht gefährdet, auch wenn ein entsprechender Ausbau sicher nicht inopportun wäre.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Schriftliches Interview mit Giusep Nay, befragt durch Anja Roth, Valbella, 12. April 2011.

¹⁰¹ KLÖTI, 2006: 191.

¹⁰² Wird bestätigt durch Interview mit Regina Kiener, befragt durch Reto Locher, Bern, 6. Mai 2011.

¹⁰³ KLÖTI, 2006: 188.

¹⁰⁴ Schriftliches Interview mit Giusep Nay, befragt durch Anja Roth, 12. April 2011.

¹⁰⁵ Interview mit Regina Kiener, befragt durch Reto Locher, Bern, 6. Mai 2011.

Korruptionsverfolgung

In welchem Ausmass ist die Judikative dem Kampf gegen Korruption durch Strafverfolgung und anderen Aktivitäten verpflichtet?

Score: 75

Die Schweizer Justiz ist grundsätzlich willens und in der Lage, Korruptionsfälle zu verfolgen. Das Problem besteht gemäss den Experten jedoch darin, dass es in Sachen Korruption eine sehr hohe Dunkelziffer gibt. Ein wichtiger Grund dafür ist der in der Schweiz unzureichende Schutz von Whistleblowern. Wenn jedoch Korruptionsfälle bekannt werden, werden diese von den Behörden auch ermittelt und aufgeklärt, soweit dies im konkreten Fall möglich ist.¹⁰⁶

In der Schweiz gab es bis heute keine Fälle, in denen die Justiz der Regierung Reformvorschläge zur Korruptionsbekämpfung machte. Die Funktion des Vorbringens von Vorschlägen wird jedoch durch das Parlament und die in einer Demokratie vorhandenen Interessengruppen ausreichend erfüllt. Die Schweizer Justiz kooperiert und bietet Rechtshilfe in Korruptionsfällen an, die nicht nur die Schweiz betreffen, sondern in die noch weitere Staaten involviert sind. Dies allerdings nur, soweit die fraglichen Tatbestände in der Schweiz strafbar sind.¹⁰⁷ Als Kritikpunkt können die Folgen des in der Schweiz bestehenden Milizsystems betrachtet werden: Beziehungsnähe und persönliche Kontakte werden als extrem wichtig und in Karrierefragen auch nicht als verwerflich angesehen.¹⁰⁸ Auch ist das Interesse der Schweizer Bevölkerung an Korruptionsfragen sehr gering.¹⁰⁹ Beide Punkte können dem Kampf gegen Korruption potentiell im Wege stehen. In den letzten zehn Jahren wurde nur ein Richter in der Schweiz wegen Korruption verurteilt.¹¹⁰

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Schweizer Justiz die ihr von Staatsanwaltschaft zur Beurteilung überwiesenen Korruptionsfälle untersucht und rechtlich beurteilt. Allerdings werden den Gerichten nur wenige Fälle zur Beurteilung vorgelegt, da die überwiegende Zahl der Korruptionsfälle gar nicht bekannt wird.

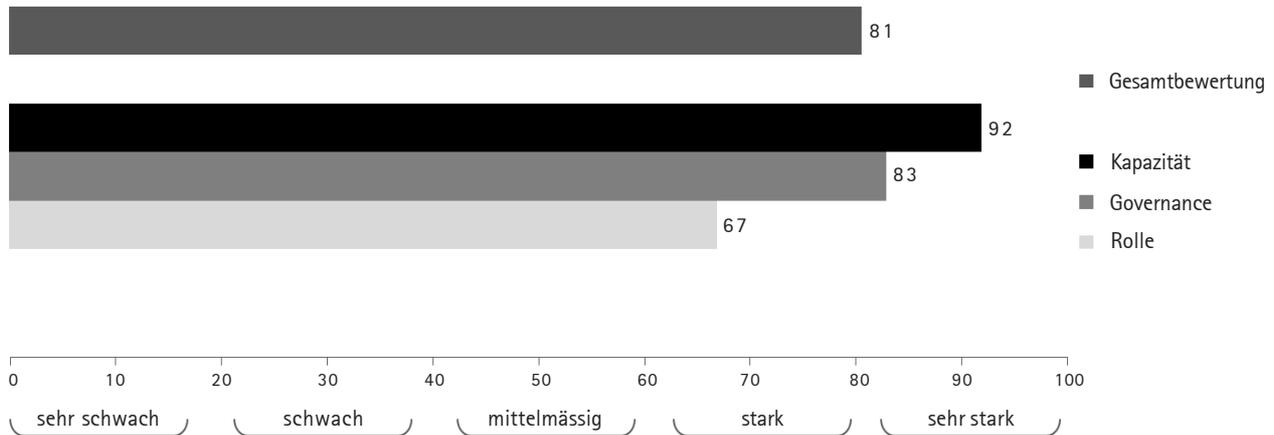
¹⁰⁶ Interview mit Daniel Jositsch, befragt durch Anja Roth und Reto Locher, Bern, 17. März 2011. Wird bestätigt durch telefonisches Interview mit Christian Weber, befragt durch Reto Locher, 23. März 2011 und das schriftliche Interview mit Giuseppe Nay, befragt durch Anja Roth, 12. April 2011.

¹⁰⁷ Schriftliches Interview mit Giuseppe Nay, befragt durch Anja Roth, 12. April 2011.

¹⁰⁸ Interview mit Regina Kiener, befragt durch Reto Locher, Bern, 6. Mai 2011.

¹⁰⁹ BERICHT IDAG KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG, 2011: 3.

¹¹⁰ Corte delle Assise correzionali di Lugano ex parte Franco Verda (27 Juli 2002).



Zusammenfassung

Die Analyse hat ergeben, dass die Bundesverwaltung grundsätzlich gut funktioniert. Sie verfügt ausser im Bereich Korruptionsprävention und -bekämpfung über genügend Ressourcen, ist unabhängig und es bestehen umfassende rechtliche Grundlagen betreffend Transparenz, Verantwortlichkeit und Integrität.

Verbesserungspotential besteht in der Praxis bei der Transparenz, da die einschlägigen diesbezüglichen Vorschriften gemäss dem externen Experten in der Praxis durch die verschiedenen Departemente unterschiedlich gehandhabt werden. Weiter war der Bundesrat bis anhin nicht bereit, der in der Korruptionsprävention und -bekämpfung tätigen Organisationseinheiten – z.B. der IDAG Korruptionsbekämpfung – genügend personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Dies wirkt sich insbesondere negativ auf den Vollzug der von der Schweiz ratifizierten Konventionen zur Korruptionsbekämpfung aus.

Bei der Verantwortlichkeit bestehen Mängel betreffend die revisionstechnischen Qualifikationen der Personen, die Aufsichtsfunktionen wahrnehmen. Im Bereich Integrität steht die Implementierung eines integrierten Risikomanagementsystems erst am Anfang. Zudem fehlt den Mitarbeitenden in gewissen Ämtern das Bewusstsein für potentielle Gefahren bzw. die Risiken werden unterschätzt. Betreffend Sensibilisierung zum Thema Korruption hat die IDAG Korruptionsbekämpfung im April 2011 einen ersten Bericht mit einer Bestandesaufnahme der nationalen und internationalen Aktivitäten in der Korruptionsbekämpfung veröffentlicht. Diese Arbeitsgruppe ist allerdings erst seit kurzem tätig¹, weshalb es zum heuti-

¹ Der Bundesrat beauftragte das EDA am 19. Dezember 2008 mit der Schaffung der IDAG Korruptionsbekämpfung, vgl. <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/finec/intcr/corrupt/idwg.html> (besucht am 17. August 2011). Zuvor, d.h. seit dem Jahr 2000 bestand eine Konsultativgruppe Korruption (KGK). «Diese bildete jedoch nur einen informellen Zusammenschluss der Stellen, die mit der Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene beauftragt waren», vgl. http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/korruption_greco/konformitaetsbericht-greco-d.pdf [besucht am 17. August 2011].

gen Zeitpunkt schwierig zu beurteilen ist, welche Breitenwirkung ihre Aktivitäten haben.

Ein klares Verbesserungspotential besteht schliesslich im öffentlichen Beschaffungswesen: Da in den Bestimmungen des Beschaffungsrechts verschiedene Elemente verankert sind, welche präventiv wirken und Korruptionshandlungen erschweren, ist deren Einhaltung auch eine Frage der Integrität. Hier müssen Personen, welche wider besseres Wissen ausschreibungspflichtige Beschaffungen nicht nach den Grundsätzen des Beschaffungsrechts vergeben, für ihr Fehlverhalten sanktioniert werden können. Zudem muss der Bundesrat als oberstes Führungsgremium klare Zeichen setzen, dass die Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungsrechts einzuhalten sind. Schliesslich 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. Das Schulungsangebot für Beschaffende des Bundes des BBL beinhaltet ein Modul Ethik und Korruption.

Bundesverwaltung

Gesamtbewertung: 81 / 100

	Indikator	Recht	Praxis
Kapazität 92/100	Ressourcen	–	75
	Unabhängigkeit	100	100
Governance 83/100	Transparenz	100	75
	Verantwortlichkeit	100	75
	Integrität	75	75
Rolle 67/100	Sensibilisierungsmassnahmen zum Thema Korruption		50
	Zusammenarbeit mit öffentlichen Institutionen, NGOs und privaten Trägern in der Korruptionsprävention und -bekämpfung		75
	Massnahmen zur Korruptionseindämmung im öffentlichen Beschaffungswesen		75

Interne Struktur und Organisation

Zunächst gilt es festzuhalten, dass in dieser Studie unter dem Begriff Bundesverwaltung die Bundesverwaltung als Ganzes betrachtet und analysiert wird. Weitere Bereiche wie z.B. die Eidgenössische Finanzkontrolle oder die nationale Wahlbehörde, die ebenfalls zur Bundesverwaltung gehören, werden im Rahmen der Analyse in ihren eigenen Bereichen noch eingehend untersucht und bewertet.

Die Bundesverwaltung ist mit rund 37'000 Mitarbeitern eine der grössten Arbeitgeberinnen der Schweiz.² Sie ist in die Bundeskanzlei³ und in sieben Departemente aufgeteilt⁴ und unterliegt einer strengen hierarchischen Ordnung. Die Departemente erledigen die Aufgaben der Bundesverwaltung, sofern sie nicht vom Bundesrat selbst oder von der Bundeskanzlei besorgt werden, wobei jedes Departement durch einen Bundesrat geführt wird. Die tragenden Verwaltungseinheiten, welche die Verwaltungsgeschäfte erledigen, sind die Ämter. Bei der Schaffung der Ämter und der Zuteilung der Geschäftsbereiche an die Departemente verfügt der Bundesrat über eine weitreichende Organisationskompetenz.⁵ Die Detailorganisation der Ämter wird durch die Amtsdirektoren festgelegt.⁶ Jedes Departement verfügt über ein Generalsekretariat, d.h. eine Stabstelle, welche den Bundesrat u.a. bei der Aufsicht des jeweiligen Departements unterstützt.

Geeignete Verwaltungseinheiten können vom Bundesrat mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden, wobei diesbezüglich die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (New Public Management) beachtet werden müssen.⁷ Darüber hinaus kann der Bundesrat Verwaltungsaufgaben auf andere Organisationseinheiten des öffentlichen Rechts übertragen.⁸ Zu diesen organisatorisch ausgegliederten Verwaltungseinheiten gehören in erster Linie die öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes, z. B. die Eidgenössisch Technischen Hochschulen (ETH) oder das Paul-Scherrer-Institut (PSI). Diesen personell und sachlich verselbständigten Verwaltungseinheiten sind verschiedene Bundesaufgaben übertragen und sie verfügen über eine gewisse Autonomie.⁹

Assessment

a) Kapazität

Ressourcen (Praxis)

In welchem Ausmass verfügt die Bundesverwaltung über angemessene Ressourcen, um ihre Pflichten wirksam zu erfüllen?

Score: 75

Der externe Experte hält zunächst fest, dass es generell sehr schwierig messbar ist, ob die Ressourcen in der Praxis effektiv und effizient eingesetzt werden.¹⁰ Er ist – soweit er sich eine solche generelle Beurteilung überhaupt zutraut – der Ansicht,

² <http://www.admin.ch/org/bv/index.html?lang=de> [besucht am 28. März 2011].

³ Die Bundeskanzlei ist für die Kanzleigeschäfte des Bundesrates zuständig und ist zudem die allgemeine Stabsstelle des Bundesrates, vgl. HÄFELIN et al., 2008: Rz. 1687.

⁴ Eine Übersicht aller Departemente und deren detaillierter Aufbau ist auf der folgenden Webseite abrufbar: <http://www.admin.ch/org/oe/index.html?lang=de> [besucht am 28. März 2011].

⁵ HÄFELIN et al., 2008: Rz. 1690. Innerhalb des eigenen Departements verfügen Regierungsmitglieder «grundsätzlich über uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbst-eintrittsrechte» (sog. Dienstaufsicht), vgl. Art. 38 RVOG.

⁶ Art. 43 Abs. 3 und Abs. 4 RVOG.

⁷ Dies sind sogenannte FLAG-Verwaltungseinheiten, vgl. Art. 44 RVOG. Die Auslagerung und Steuerung solcher Betriebe erfolgt nach den vom Bundesrat festgelegten, im Corporate-Governance-Bericht festgehaltenen Grundsätzen, vgl. <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01061/index.html?lang=de> [besucht am 25. Februar 2011].

⁸ Art. 178 Abs. 3 BV.

⁹ Vgl. HÄFELIN et al., 2008: Rz. 1700.

¹⁰ Interview mit Bernhard Waldmann, befragt durch Reto Locher, Freiburg i.Ue., 19. April 2011.

- ¹¹ Diese Einschätzung trifft gemäss Bernhard Waldmann auch auf die übrigen Staatsebenen zu.
- ¹² Schriftliches Interview mit Hans Moor, befragt durch Reto Locher, 10. Juni 2011. Hans Moor ist Jurist und seit dem 1. Mai 2008 stellvertretender Generalsekretär des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD).
- ¹³ Insbesondere der Wettbewerb zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen wirkt sich gemäss Bernhard Waldmann positiv auf die Situation in der öffentlichen Verwaltung aus.
- ¹⁴ Diese Angaben werden von internen Experten sinngemäss bestätigt. Überdies hält er fest, dass das Lohnsystem des Bundes sicherstellt, dass für die Angestellten des Bundes gleiche Voraussetzungen vorhanden sind, wie beispielsweise die Lohngleichheit für Mann und Frau, vgl. schriftliches Interview mit Hans Moor, befragt durch Reto Locher, 10. Juni 2011. Im Bereich des Hochschulwesens und dabei insbesondere in der Planungspolitik sieht Bernhard Waldmann eine Tendenz zu einer Aufblähung des Verwaltungsapparates, die sachlich nicht gerechtfertigt ist.
- ¹⁵ Schriftliches Interview mit Hans Moor, befragt durch Reto Locher, 10. Juni 2011.
- ¹⁶ Art. 144 Abs. 2 BV.
- ¹⁷ Gemäss dem externen Experten kommen diesen sog. Unvereinbarkeitsregelungen verschiedene Funktionen zu: Neben der Verhinderung von Machtkonzentration und Gewährleistung einer hinreichenden Gewaltenteilung innerhalb einer Staatsebene geht es weiter darum, die Funktionsfähigkeit der Behörde zu stärken und die Aufgabenerfüllung vor äusseren Einflüssen abzusichern, indem verlangt wird, dass ein Behördenmitglied seine volle Kraft und Aufmerksamkeit seinem Amt widmen muss. Schliesslich geht es auch darum, über Verwandtschaftsausschlussgründe die Verfilzung innerhalb einer Behörde zu verhindern, vgl. Interview mit Bernhard Waldmann, befragt durch Reto Locher, Freiburg i.Ue., 19. April 2011.
- ¹⁸ Art. 23 BPG i.V.m. Art. 91 Abs. 1 BPV.
- ¹⁹ Art. 91 Abs. 2 BPV.
- ²⁰ Art. 91 Abs. 3 BPV. Dieser Absatz enthält zudem eine Auswahl von Tätigkeiten beim EDA, bei denen Interessenkonflikte bestehen können. Darüber hinaus hat das EPA Richtlinien zu Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern erarbeitet, welche die Angaben diesbezüglichen Angaben im BPG und in der BPV konkretisieren. Für die IDAG Korruptionsbekämpfung stellt sich dabei u.a. die Frage der konkreten Umsetzung dieser Richtlinien im Einzelfall, vgl. BERICHT IDAG KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG, 2011: 11.
- ²¹ Art. 10 VwVG.

dass die auf Bundesebene zur Verfügung stehenden Ressourcen ausreichen, um die zu erfüllenden Aufgaben zu bewältigen, und dass die Zufriedenheit der Bürger mit den durch den Staat erbrachten Dienstleistungen grundsätzlich hoch ist.¹¹ Der interne Experte ist dagegen der Ansicht, dass das Risiko bzw. die Gefahr besteht, dass neue zusätzliche Aufgaben nicht oder nur mit verminderter Qualität erfüllt werden können, da die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen fehlen.¹² Die Entlohnung in der Bundesverwaltung betrachtet der externe Experte als gut und ist zudem überzeugt, dass dies auf die Rekrutierung fähiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen sehr grossen Einfluss hat.¹³ Damit besteht aus ökonomischer Sicht für Angestellte der Bundesverwaltung kein Anreiz, ihr Gehalt durch korrupte Praktiken – insbesondere durch die Annahme von Bestechungszahlungen – aufzubessern.

Die Lohnkosten halten sich im Rahmen, sind auch längerfristig tragbar und ermöglichen den Angestellten des Bundes, einen angemessenen Lebensstandard zu führen.¹⁴ Insgesamt bewertet der externe Experte die Situation betreffend die dem Bund zur Bewältigung seiner Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel als befriedigend. Der interne Experte hält überdies fest, dass die öffentlichen Dienstleistungen in der Schweiz zwar wirksam erbracht werden. Allerdings gibt es immer Optimierungsbedarf, was auch auf die Bundesverwaltung zutrifft.¹⁵ Wie bereits beim Bereich Exekutive im Indikator Ressourcen (Praxis) festgehalten wurde, stellt die Regierung für die in der Korruptionsprävention und –bekämpfung tätigen Organisationseinheiten – z.B. die IDAG Korruptionsbekämpfung oder für die Tätigkeit des BJ im Rahmen der Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung – nicht genügend bzw. (fast gar) keine personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung. In dieser Hinsicht sind die Ressourcen klar unzureichend.

Unabhängigkeit (Recht)

In welchem Ausmass ist die Unabhängigkeit der Bundesverwaltung durch die gesetzlichen Grundlagen gewährleistet?

Score: 100

Die Bundesverfassung untersagt Mitgliedern des Bundesrates und vollamtlichen Richtern des Bundesgerichts, ein anderes Amt des Bundes (oder eines Kantons) zu bekleiden und einer anderen Erberbstätigkeit nachzugehen¹⁶, was auch eine Tätigkeit bei der Bundesverwaltung umfasst.¹⁷ Weiter müssen Angestellte des Bundes ihren Vorgesetzten öffentliche Ämter und entgeltlich ausgeübte Tätigkeiten ausserhalb des Arbeitsverhältnisses melden.¹⁸ Diese sind u.a. dann bewilligungspflichtig, wenn «die Gefahr eines Konfliktes mit den dienstlichen Interessen besteht».¹⁹ Die Bewilligung wird verweigert, falls es nicht möglich ist, im Einzelfall Interessenkonflikte auszuschliessen.²⁰

Im Verwaltungsverfahrensgesetz sind überdies Regeln betreffend die Ausstandspflicht festgehalten, welche für sämtliche Verfahren in Bundesangelegenheiten gelten²¹: Danach muss ein Bundesangestellter mit Entscheidkompetenzen in den Ausstand treten, falls dieser am in Frage stehenden Geschäft ein persönliches

Interesse hat, mit einer Partei verheiratet oder sonst familiär verbunden ist, bereits mit der Sache befasst war oder wenn er aus anderen Gründen befangen ist.²² In der BPV werden weitere Ausstandsgründe genannt.²³ Dabei kann u.a. für Direktoren und Vizedirektoren ein Berufsverbot von maximal zwei Jahren hinsichtlich Arbeit- oder Auftraggeber vorgesehen werden, die in den letzten zwei Jahren vor Beendigung des Arbeitsverhältnisses dieser Personen massgeblich von einem Entscheid derselben profitiert haben.²⁴ Das Bundespersonalgesetz sieht weiter vor, dass Angestellte «weder für sich noch für andere Geschenke oder sonstige Vorteile beanspruchen, annehmen oder sich versprechen lassen» dürfen, «wenn diese im Rahmen des Arbeitsverhältnisses geschieht».²⁵ Im Bundespersonalgesetz sind schliesslich die Gründe für die ordentliche Kündigung eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses aufgeführt.²⁶ Inwiefern durch diese rechtlichen Rahmenbedingungen gewährleistet ist, dass es nicht zu willkürlichen Entlassungen oder politischer Einflussnahme bei Beendigungen von Arbeitsverhältnissen kommt, ist schwierig zu beurteilen. Das Gesetz gibt zumindest einen gewissen Rahmen vor, in dem sich der Bund als Arbeitgeber bewegen muss.

Unabhängigkeit (Praxis)

In welchem Ausmass ist die Bundesverwaltung vor externer Einflussnahme geschützt?

Score: 100

Nach Regierungswechseln gibt es besonders bei Kaderstellen im Stab der Departementsvorstehenden Wechsel, insbesondere die Funktion des Generalsekretärs, der Amtsdirektoren, der persönlichen Mitarbeiter und des Informationschefs sind davon betroffen. Diesbezüglich gibt es entsprechende rechtliche Grundlagen und Bestimmungen.²⁷ Auf Sachbearbeiterstufe gibt es jedoch i.d.R. kaum Wechsel.²⁸ Bei der Rekrutierung und Auswahl von Mitarbeitenden sind politische Kriterien wie z.B. die Zugehörigkeit zu einer Partei oder dergleichen grundsätzlich unzulässig und nur dort erlaubt, wo dies sachlich gerechtfertigt ist.²⁹ Der Diskriminierungsschutz ist somit grundsätzlich gewährleistet.³⁰ Betreffend Entscheidungsfreiheit bei der Auswahl der Mitarbeitenden führt der interne Experte aus, dass das Kader und die Linienvorgesetzten im Rahmen der einschlägigen Vorgaben selber über die Anstellungen entscheiden.³¹ Als problematisch beurteilt der externe Experte die teilweise mangelnde Flexibilität für das Kader bei der Möglichkeit zur Entlassung von Mitarbeitern. Er sieht diesbezüglich einen Handlungsbedarf hin zu mehr Autonomie und einer Angleichung an die Kündigungsmechanismen des privaten Sektors.³²

Schliesslich können die Angestellten der Bundesverwaltung ihre Meinung und politischen Ansichten frei äussern und auch einer politischen Partei angehören.³³ Dem Schutz der diesbezüglich relevanten Grundrechte kommt gemäss dem externen Experten heutzutage ein grosser Stellenwert zu.³⁴

²² Art. 10 Abs. 1 VwVG.

²³ Art. 94a BPV.

²⁴ Art. 94a Abs. 2 BPV.

²⁵ Art. 21 Abs. 3 BPG. Geringfügige, sozial übliche Vorteile werden nicht als Geschenk oder sonstigen Vorteil im Sinne der soeben erwähnten Bestimmung betrachtet (Art. 93 Abs. 1 BPV). Im Übrigen regeln die Departemente die Annahme solcher Vorteile im Detail und «können diese zusätzlich einschränken oder untersagen». (Art. 93 Abs. 2 BPV). In Zweifelsfällen muss «die Zulässigkeit der Annahme von Vorteilen zusammen mit den Vorgesetzten» abgesprochen werden (Art. 93 Abs. 3 BPV).

²⁶ Art. 12 Abs. 6 und 7 BPG.

²⁷ Schriftliches Interview mit Hans Moor, befragt durch Reto Locher, 10. Juni 2011.

²⁸ Dies trifft sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene zu, vgl. Interview mit Bernhard Waldmann, befragt durch Reto Locher, Freiburg i.Ue., 19. April 2011.

²⁹ Etwa bei der Rekrutierung von persönlichen Beratern von Regierungsmitgliedern.

³⁰ Interview mit Bernhard Waldmann, befragt durch Reto Locher, Freiburg i.Ue., 19. April 2011.

³¹ Schriftliches Interview mit Hans Moor, befragt durch Reto Locher, 10. Juni 2011.

³² Diese Aussage bezieht sich auf die kantonale Ebene, auf Bundesebene bestehen aber wohl ähnliche Probleme. Interview mit Bernhard Waldmann, befragt durch Reto Locher, Freiburg i.Ue., 19. April 2011.

³³ Gemäss dem internen Experten ist die Unabhängigkeit der Mitarbeitenden des Arbeitgebers Bund gewährleistet, da die in diesem Zusammenhang stehenden Rechte und Pflichten durch verschiedene rechtliche Grundlagen festgeschrieben werden, vgl. schriftliches Interview mit Hans Moor, befragt durch Reto Locher, 10. Juni 2011.

³⁴ Diese Grundrechte können nur dann eingeschränkt werden, wenn eine gesetzliche Grundlage besteht, die Einschränkung im öffentlichen Interesse und zudem verhältnismässig ist. Diesbezüglich hat ein klarer Paradigmenwechsel stattgefunden und es gibt auch eine reichhaltige bundesgerichtliche Rechtsprechung zu diesem Thema, vgl. Interview mit Bernhard Waldmann, befragt durch Reto Locher, Freiburg i.Ue., 19. April 2011.

b) Governance

Transparenz (Recht)

In welchem Ausmass bestehen in der Schweiz gesetzliche Bestimmungen, die Transparenz über finanzielle und personelle Ressourcen sowie über das Informationsmanagement der Bundesverwaltung gewährleisten?

Score: 100

In der Bundesverwaltung gibt es keine Bestimmungen, wonach höhere Beamte ihr persönliches Vermögen, Einkommen oder finanzielle Interessen bekanntgeben müssen. Es bestehen jedoch Lohnklassen, welche bei der Stellenausschreibung den Höchstbetrag nennen, «der in der jeweiligen Funktion verdient werden kann».³⁵

Das Datenschutzgesetz des Bundes sieht vor, dass «jede Person vom Inhaber einer Datensammlung Auskunft darüber verlangen» kann, «ob Daten über sie bearbeitet werden».³⁶ Weiter hat gemäss dem Öffentlichkeitsprinzip jede Person «das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten».³⁷

Überdies gibt es in der Bundesverwaltung eine Aktenführungspflicht, welche die Geschäftsbearbeitung unterstützen und ein nachvollziehbares und transparentes Verwaltungshandeln sichern soll.³⁸ Die Verwaltungseinheiten haben «(...) Massnahmen zu treffen, die für eine ordnungsgemässe Bildung und Führung der Akten erforderlich sind.»³⁹ Das Bundesarchiv ist verantwortlich für die Koordination und Kontrolle der Aktenführung und unterstützt die Verwaltungseinheiten.⁴⁰

Im öffentlichen Beschaffungswesen wird durch die Internetplattform simap.ch gewährleistet, dass sich Unternehmen auf elektronischem Weg rasch alle relevanten Angaben beschaffen können, was zu einer Erhöhung der Transparenz führt.⁴¹ «Die interessierten Unternehmen und Anbieter erhalten einen gesamtschweizerischen Überblick über die möglichen Aufträge und können nebst den Publikationen auch die dazugehörigen Ausschreibungsunterlagen elektronisch herunterladen».⁴²

Schliesslich werden Stellen grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben und zumindest im elektronischen Stellenanzeiger des Bundes publiziert.⁴³ Dies gilt jedoch nicht für Stellen, die auf ein Jahr befristet sind oder intern bzw. durch interne Jobrotation besetzt werden.⁴⁴ Für die Ernennung von Kaderpositionen der Bundesverwaltung (z.B. Staatssekretäre, Amtsdirektoren und Generalsekretäre) ist der Bundesrat zuständig.⁴⁵

³⁵ Vgl. <http://www.epa.admin.ch/themen/arbeits/00231/index.html?lang=de> [besucht am 27. Juni 2011].

³⁶ Art. 8 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1992 (Stand am 1. Januar 2011), SR 235.1. Das Bearbeiten von Personendaten durch Bundesorgane ist in Art. 16ff. DSG geregelt.

³⁷ Art. 6 Abs. 1 BGÖ. Die Ausnahmen von diesem Grundsatz sind in Art. 7 BGÖ festgehalten.

³⁸ Art. 2 Abs. 1 der Weisung über die Aktenführung in der Bundesverwaltung vom 13. Juli 1999.

³⁹ Art. 22 Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998 (Stand am 1. Juni 2011), SR 172.010.1.

⁴⁰ Art. 22 Abs. 2 RVOV. Auf der Homepage des Bundesarchivs sind sämtliche Informationen betreffend die Archivierung von wichtigen Daten der Bundesverwaltung abrufbar, vgl. <http://www.bar.admin.ch/org/index.html> [besucht am 28. März 2011]. Der Bund will zudem bis Ende 2012 die elektronische Geschäftsführung GEVER einführen, vgl. <http://www.bar.admin.ch/themen/00871/00872/index.html?lang=de> [besucht am 28. März 2011].

⁴¹ Vgl. die diesbezüglichen Ausführungen auf der Homepage des Bundesamtes für Bauten und Logistik BBL, <http://www.bbl.admin.ch/bkb/02015/index.html?lang=de&msg-id=27750> [besucht am 28. März 2011].

⁴² Vgl. die Angaben auf der Homepage von simap.ch, <https://www.simap.ch/shabforms/COMMON/application/applicationGrid.jsp?template=1&view=1&page=/MULTILANGUAGE/simap/content/start.jsp&language=DE> [besucht am 29. März 2011].

⁴³ Art. 7 BPG i.V.m. Art. 22 Abs. 1 BPV.

⁴⁴ Art. 22 Abs. 2 BPV. Abs. 3 dieser Bestimmung hält weitere Ausnahmen fest.

⁴⁵ Art. 2 Abs. 1 BPV.

Transparenz (Praxis)

In welchem Ausmass sind die gesetzlichen Bestimmungen betreffend Transparenz in finanzieller und personeller Hinsicht sowie in Bezug auf das Informationsmanagement der Bundesverwaltung in der Praxis implementiert worden?

Score: 75

Der externe Experte führt aus, dass gemäss dem Datenschutzgesetz jeder Bürger ein Auskunftsrecht betreffend die über ihn gesammelten und bearbeiteten Daten hat. In einem Verfahren oder Prozess erhält der Betroffene hiervon über das verfahrensrechtliche Akteneinsichtsrecht Kenntnis. Hinzu kommt das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ), welches auf Verlangen den Zugang zu Dokumenten gewährleistet (passive Information). Diesbezüglich kann gesagt werden, dass die Transparenz mittlerweile genügend gewährleistet ist, und dass der Paradigmenwechsel vom Geheimhaltung- zum Öffentlichkeitsprinzip auch in der Praxis im Grossen und Ganzen realisiert worden ist. Allerdings wird dies von Departement zu Departement unterschiedlich gehandhabt. Zudem wird vom Öffentlichkeitsgesetz wenig Gebrauch gemacht, am ehesten noch von der Presse. Nach Ansicht des externen Experten sollte der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte mehr Personal haben, um seine zahlreichen Aufgaben zu erfüllen.⁴⁶ Gemäss dem internen Experten sind die Informationspolitik sowie der Zugang zu Informationen heute jederzeit und umfassend gewährleistet.

Betreffend das öffentliche Beschaffungswesen führt er weiter aus, dass der Zugang zu den in diesem Zusammenhang relevanten Informationen, Vorlagen usw. jederzeit sichergestellt ist.⁴⁷ Der externe Experte führt aus, dass Probleme bei der Beurteilung der Frage bestehen, welche Aufträge überhaupt ausschreibungspflichtig sind und welche nicht. Wenn die Behörden zum Schluss kommen, dass es sich im konkreten Fall um einen ausschreibungspflichtigen Auftrag handelt, funktioniert das System hingegen sehr gut.⁴⁸ In Bezug auf die Ausschreibung von Stellen der Bundesverwaltung herrscht ein sehr hohes Niveau.⁴⁹

Der externe Experte weist schliesslich darauf hin, dass zu viel Transparenz auch schädlich sein kann, da dadurch die Unabhängigkeit der Behörden tangiert werden kann. In einem aktuellen Fall⁵⁰ hatte das Bundesgericht beispielsweise ein Begehren abgelehnt, dass die Veröffentlichung der Taggeldentschädigung eines Richters gefordert hatte. Zur Begründung hat das Bundesgericht festgehalten, dass eine solche Veröffentlichung die Entscheidungsfreiheit des Gerichts negativ beeinflussen könnte, indem sie beispielsweise unter einen Druck geraten, Fälle möglichst rasch zu beurteilen, was Auswirkungen auf die Urteilsqualität haben könnte. Damit sei die richterliche Unabhängigkeit gefährdet.⁵¹

⁴⁶ Interview mit Bernhard Waldmann, befragt durch Reto Locher, Freiburg i.Ue., 19. April 2011.

⁴⁷ Schriftliches Interview mit Hans Moor, befragt durch Reto Locher, 10. Juni 2011.

⁴⁸ Die zuständigen Behörden ist das Bundesamt für Bauten und Logistik. Es prüft die Fälle sehr seriös und verfügt über eine grosses Expertenwissen. Es begleitet nach Wunsch die Verwaltungseinheiten in ihren Beschaffungen.

⁴⁹ Interview mit Bernhard Waldmann, befragt durch Reto Locher, Freiburg i.Ue., 19. April 2011. Der interne Experte führt dazu aus, dass der Arbeitgeber Bund verpflichtet ist, offene Stellen öffentlich auszuschreiben, vgl. Schriftliches Interview mit Hans Moor, befragt durch Reto Locher, 10. Juni 2011.

⁵⁰ BGE 137 I 1.

⁵¹ Interview mit Bernhard Waldmann, befragt durch Reto Locher, Freiburg i.Ue., 19. April 2011.

Verantwortlichkeit (Recht)

In welchem Ausmass bestehen rechtliche Grundlagen die gewährleisten, dass Angestellte der Bundesverwaltung für ihr Handeln zur Verantwortung gezogen werden können?

Score: 100

Angestellte der Bundesverwaltung wenden sich bei Problemen zunächst an die Linienverantwortlichen oder die Personaldienste.⁵² Weiter besteht die Möglichkeit, Unregelmässigkeiten oder dergleichen den Strafverfolgungsbehörden⁵³ sowie der Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zu melden. Die seit dem 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Bestimmungen im öffentlichen Sektor sehen vor, dass Angestellte des Bundes dazu verpflichtet sind, Straftaten zu melden, die sie während ihrer Amtstätigkeit feststellen.⁵⁴ Andere Unregelmässigkeiten können bei der EFK gemeldet werden, welche den entsprechenden Sachverhalt abklären und die nötigen Massnahmen treffen muss.⁵⁵ Weiter dürfen Personen, die in guten Treuen eine Anzeige oder Meldung erstatten oder als Zeuge ausgesagt haben, aus diesem Grund nicht in ihrer beruflichen Stellung benachteiligt werden.⁵⁶ Überdies ist eine Kündigung nichtig, wenn sie ausgesprochen wurde, weil der Arbeitnehmer in guten Treuen eine Anzeige nach Artikel 22a Abs. 1 BPG oder eine Meldung nach Artikel 22a Abs. 4 BPG erstattet oder als Zeuge ausgesagt hat.⁵⁷

Das Bundespersonalrecht sieht bei Verfehlungen von Angestellten der Bundesverwaltung verschiedene Disziplinar massnahmen vor⁵⁸ und verweist dabei auch explizit auf die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Bundessangestellten.⁵⁹ In der BPV ist weiter statuiert, dass die Angestellten der Bundesverwaltung dem Berufs-, Geschäfts- und dem Amtsgeheimnis unterliegen, welches auch nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses bestehen bleibt.⁶⁰ Strafrechtlich kann das Bundespersonal sowohl für die passive Bestechung als auch für die Vorteilsannahme sowie für die Verletzung des Amtsgeheimnisses zur Verantwortung gezogen werden.⁶¹ Weiter strafbar ist das Ausnützen der Kenntnis vertraulicher Tatsachen.⁶²

Die Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte (GPK) üben u.a. die Oberaufsicht über die Geschäftsführung der Bundesverwaltung aus und geben in diesem Zusammenhang Empfehlungen ab. Dabei überprüfen die GPK u.a. die Geschäftsberichte der verschiedenen Organisationseinheiten der Bundesverwaltung und führen Inspektionen durch, wobei sie in diesem Zusammenhang über weitgehende Untersuchungs- und Informationsrechte verfügen.⁶³ Die Bundesverwaltung steht schliesslich unter der Aufsicht des Bundesrates.⁶⁴ Die EFK unterstützt den Bundesrat im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Finanzaufsicht des Bundes und der damit zusammenhängende Aufgaben.⁶⁵

Bürger können sich mit einer sogenannten «Eingabe» zur Geschäftsführung und zum Finanzgebaren der Bundesverwaltung (und anderer Träger von Aufgaben des Bundes) äussern. Diese wird den Geschäftsprüfungs- oder Finanzkommissionen

⁵² Überdies gibt es eine neutrale, unabhängige Vertrauensstelle für das Bundespersonal, an welche man sich als Angestellter wenden kann, vgl. <http://www.epa.admin.ch/dienstleistungen/vertrauensstelle/index.html?lang=de> [besucht am 29. März 2011].

⁵³ Vgl. Art. 22a Abs. 1 BPG.

⁵⁴ Die Meldung kann an die Strafverfolgungsbehörden, an die Vorgesetzten oder an die Eidgenössische Finanzkontrolle ergehen, vgl. Art. 22a Abs. 1 BPG. Eine Übersicht über die Gesetzgebung zum Thema Kündigungsschutz und Whistleblowing findet sich auf der Homepage des EJPD, http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/wirtschaft/ref_gesetzgebung/ref_whistleblowing.html [besucht am 1. März 2011].

⁵⁵ Art. 22a Abs. 4 BPG, vgl. dazu die Informationen auf der Homepage der EFK, http://www.efk.admin.ch/pdf/whistleblowing/Meldestelle_Whistleblowing_d.pdf [besucht am 3. März 2011].

⁵⁶ Art. 22a Abs. 5 BPG.

⁵⁷ Art. 14 Abs. 1 lit. d BPG.

⁵⁸ Art. 97 ff. BPV.

⁵⁹ Der Verweis auf die strafrechtliche Verantwortlichkeit ist in Art. 102 BPV festgehalten.

⁶⁰ Art. 94 BPV.

⁶¹ Vgl. Art. 322^{quater} (passive Bestechung), Art. 322^{sexies} (Vorteilsannahme) sowie Art. 320 (Verletzung des Amtsgeheimnisses) StGB.

⁶² Art. 161 StGB.

⁶³ Dabei besteht das Ziel der Oberaufsicht durch die GPK darin, «die demokratische Verantwortlichkeit der Bundesbehörden zu stärken (Accountability), mehr Transparenz zu schaffen, das Vertrauen der Bevölkerung in diese Institutionen zu festigen, zur Behebung und/oder Vorbeugung von Mängeln und Missständen beizutragen und einen Lernprozess einzuleiten, der die Problemlösungskapazität der Behörden steigert. Weitere Angaben über die Aufgaben, Mittel und Ziele der Geschäftsprüfungskommissionen sind auf deren Webseite abrufbar, vgl. <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Seiten/sachbereiche-gpk.aspx#auftragziele> [besucht am 29. März 2011].

⁶⁴ Vgl. Art. 187 Abs. 1 lit. a BV.

⁶⁵ Vgl. dazu die umfassenden Angaben auf der Homepage der EFK.

zur direkten Beantwortung zugewiesen.⁶⁶ Zudem besteht die Möglichkeit, Petitionen an die Behörden zu richten.⁶⁷

Verantwortlichkeit (Praxis)

In welchem Ausmass müssen Angestellte der Bundesverwaltung in der Praxis für ihr Handeln Rechenschaft ablegen und können dafür zur Verantwortung gezogen werden?

Score: 75

Zunächst muss festgehalten werden, dass verschiedene Mechanismen bestehen, um die Aufsicht zu gewährleisten: Einerseits der Rechtsschutz (Verfügungen, gegen die Beschwerde erhoben werden kann), weiter gibt es das Instrument der Aufsichtsbeschwerde und schliesslich bestehen Obergerichtsbehörden (Geschäftsprüfungskommissionen, Finanzprüfungskommissionen etc.), welche die Aufsicht über die Bundesverwaltung gewährleisten. Diese Instrumente funktionieren in der Schweiz grundsätzlich gut. In Bezug auf die Angestellten der Bundesverwaltung bestehen Mitarbeiter- und Evaluationsgespräche und es werden Zielvorgaben und dergleichen erarbeitet. Dies ist grundsätzlich begrüssenswert, führt aber teilweise auch zu einem unverhältnismässigen «Papierkrieg». Wirklich notwendig und wichtig sind diese Instrumente in der Praxis v.a. dann, wenn es mit einem Mitarbeiter Probleme gibt, da damit die Dokumentation der relevanten Vorgänge gewährleistet werden kann.

Hinsichtlich Whistleblowerschutz in der Bundesverwaltung ist der externe Experte der Meinung, dass es v.a. wichtig ist, dass man sich dieser Problematik bewusst angenommen und eine diesbezügliche Regelung getroffen hat. Es bleibt abzuwarten, ob damit eine Verbesserung der Korruptionssituation erreicht werden kann.⁶⁸

Der interne Experte führt betreffend der Wirksamkeit der in der Praxis bestehenden Aufsichtsmechanismen aus, dass die Prüfungen der eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zeigen, dass die revisionstechnischen Qualifikationen der Personen, die Aufsichtsfunktionen wahrzunehmen haben, den Anforderungen leider oft nicht genügen. Das Metier des Prüfers auszuüben, setzt die Kenntnis von Regeln und Methoden voraus, mit denen die Wirksamkeit und der Nachweis der ausgeführten Prüfschritte gewährleistet werden kann. Um den Handlungsbedarf zu reduzieren, führt die EFK jährlich den Kurs «Die Aufsicht professionalisieren» durch. Der interne Experte führt weiter aus, dass im Februar 2011 alle nach dem Bundespersonalgesetz angestellten Personen in einem Brief vom EPA erfahren haben, dass sie illegale Machenschaften in der Verwaltung melden müssen.⁶⁹ Dabei sollen die Meldenden vor Kündigungen geschützt werden. Die EFK als Meldestelle geht auch auf anonyme Hinweise ein, falls die Meldenden ihre Identität nicht preisgeben möchten. Somit haben seit Anfang 2011 nach dem Bundespersonalgesetz (BPG) Angestellte eine Pflicht: Sie müssen «Vergehen oder Verbrechen» melden, die von Amtes wegen verfolgt werden. Die Wirkung kann in der Praxis bisher noch nicht beurteilt werden. Gemäss der EFK (Pressemitteilung vom 2. April 2011) sind mehrere neue Meldungen in jüngster Zeit bei der Meldestelle eingegangen.⁷⁰ Dem internen Experten sind keine

⁶⁶ Art. 129 ParlG.

⁶⁷ Art. 33 BV. Gemäss Bundesgericht können damit «Bitten, Vorschläge und Kritik oder Beschwerden an die Behörden» gerichtet werden, «ohne deswegen Belästigungen oder Rechtsnachteile irgendwelcher Art befürchten zu müssen», vgl. HÄFELIN et al., 2008: Rz. 886 f.

⁶⁸ Interview mit Bernhard Waldmann, befragt durch Reto Locher, Freiburg i.Ue., 19. April 2011.

⁶⁹ Der Versand des Schreibens des EPA war eine Sensibilisierungsmassnahme im Nachgang auf das Inkrafttreten des neuen Artikels 22a BPG per 1. Januar 2011.

⁷⁰ Beim EJPD sind keine Verstösse festgestellt worden.

Vorkommnisse von Amtsmissbrauch im EJPD bekannt, in anderen Departementen sind solche Fälle jedoch bereits an die Öffentlichkeit gelangt, z. B. Missstände in der Armeebürokratie bei externen Verträgen. Schliesslich nehmen die für die Kontrolle der Aktivitäten im Beschaffungswesen zuständigen Organisationseinheiten regelmässig Kontrollen vor.⁷¹

Integritätsmechanismen (Recht)

In welchem Ausmass bestehen gesetzliche Vorschriften, welche die Integrität der Angestellten der Bundesverwaltung gewährleisten?

Score: 75

Die auf Verfassungs- und Gesetzesstufe bestehenden Regelungen betreffend Unabhängigkeit sowie die Bestimmungen hinsichtlich Ausstandsregeln⁷² und die Annahme von Geschenken und sonstigen Vorteilen wurden bereits beim Indikator Unabhängigkeit (Recht) festgehalten, weshalb auf die dort gemachten Ausführungen verwiesen wird. Weiter hat der Bundesrat im Jahr 2000 einen vom EPA erarbeiteten Verhaltenskodex genehmigt, der die Berufsethik im Arbeitsalltag mit Leitsätzen verankert. Darin werden u.a. die Grundsätze kundenorientiertes und freundliches Arbeiten, Loyalität zum Arbeitgeber, Glaubwürdigkeit und Integrität sowie Unabhängigkeit und das Vermeiden von Interessenkonflikten festgehalten.⁷³ Wie bereits im Indikator Verantwortlichkeit (Recht) erwähnt wurde, gilt für Angestellte der Bundesverwaltung überdies ein umfassendes Berufs-, Geschäfts- und Amtsgeheimnis, welches auch nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses bestehen bleibt.⁷⁴

Im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens wurden verschiedene Massnahmen zur Korruptionsprävention und Bekämpfung ergriffen: Das für öffentliche Ausschreibungen massgeblich verantwortliche Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) hat eine Integritätsklausel erarbeitet, welche in jeden Vertrag aufgenommen werden sollte und bei Missachtungen der sich aus der Klausel ergebenden Pflichten eine Konventionalstrafe vorsieht.⁷⁵ Im Übrigen bestehen im BBL interne Kontrollsysteme zur Korruptionsprävention, wie z.B. das Vier-Augen-Prinzip oder periodische Rotation der verantwortlichen Bediensteten.⁷⁶ Jede Verwaltungseinheit des Bundes sollte zudem über ein funktionierendes Internes Kontrollsystem verfügen.⁷⁷

Anlässlich des Expertenworkshops wurde von verschiedenen Teilnehmern bemängelt, dass im öffentlichen Beschaffungsrecht keine Sanktionen vorgesehen sind, wenn gemäss dem Beschaffungsrecht ausschreibungspflichtige Beschaffungen von den zuständigen Personen wissentlich nicht öffentlich ausgeschrieben werden. Diese Situation sollte geändert werden, denn in diesem Zusammenhang gibt es – wie im Indikator Massnahmen zur Korruptionseindämmung im öffentlichen Beschaffungswesen noch erläutert werden wird – in der Praxis grosse Verbesserungsmöglichkeiten.

Schliesslich gilt es festzuhalten, dass die aktive und passive Bestechung von Behördenmitgliedern, Beamten und weiteren Personen sowie die Vorteilsgewährung und die Vorteilsannahme in der Schweiz strafrechtlich verfolgt werden.⁷⁸

⁷¹ Schriftliches Interview mit Hans Moor, befragt durch Reto Locher, 10. Juni 2011.

⁷² Wie bereits beim Indikator Unabhängigkeit (Recht) erwähnt, beinhalten diese Bestimmungen ein allfälliges, höchstens zwei Jahre dauerndes Berufsverbot für Direktoren- und Vizedirektoren, vgl. Art. 94a Abs. 2 BPV.

⁷³ Verhaltenskodex der allgemeinen Bundesverwaltung, abrufbar unter <http://www.epa.admin.ch/dokumentation/publikationen/index.html?lang=de> [besucht am 31. März 2011].

⁷⁴ Art. 94 BPV.

⁷⁵ Darin verpflichten sich die Vertragsparteien u.a. dazu, keine Zuwendungen oder andere Vorteile anzubieten oder anzunehmen. Die Konventionalstrafe beträgt 10% der Vertragssumme bzw. mind. CHF 3'000. Überdies führt ein Verstoß gegen die Integritätsklausel zudem i.d.R. zur Auflösung des Zuschlags. Die Integritätsklausel ist auf der folgenden Webseite abrufbar: <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00389/02580/02585/index.html?lang=de> [besucht am 31. März 2011].

⁷⁶ <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00389/02580/02587/index.html?lang=de> [besucht am 31. März 2011].

⁷⁷ Vgl. Art. 39 FHG sowie die Weisungen über die Risikopolitik des Bundes vom 24. September 2010.

⁷⁸ Vgl. Art. 322^{ter} ff. StGB.

Integritätsmechanismen (Praxis)

In welchem Ausmass ist die Integrität der Angestellten der Bundesverwaltung in der Praxis gewährleistet?

Score: 75

Das Eidgenössische Personalamt (EPA) hat ein Faltblatt betreffend Korruptionsbekämpfung und Whistleblowing herausgegeben.⁷⁹ Darin wird u.a. darauf hingewiesen, dass es in der Bundesverwaltung nicht erlaubt ist, im Rahmen des Arbeitsverhältnisses Geschenke anzunehmen.⁸⁰ Weiter haben Bundesangestellte in den Ausstand zu treten, wenn der Anschein entsteht, dass sie aufgrund einer spezifischen Konstellation befangen sind.⁸¹ Überdies wird auf die Anzeigepflicht und das Melderecht im Zusammenhang mit Whistleblowing⁸² sowie auf die bereits erwähnten Regeln betreffend Interessenkonflikten im Rahmen der Ausübung von Nebenbeschäftigungen hingewiesen. Schliesslich wird empfohlen, einen Verdacht beim Vorgesetzten oder der EFK zu melden. Der externe Experte erachtet das Bestehen solcher Instrumente als sehr hilfreich, allerdings müssen die Behörden auch aktiv dafür besorgt sein, dass diese Informationen den Angestellten der Bundesverwaltung bekannt sind.⁸³ Diesbezüglich besteht wohl noch ein gewisses Verbesserungspotential.⁸⁴

Gemäss dem internen Experten stellt sich v.a. die Frage, ob die soeben erwähnten Regeln und Verhaltensvorschriften auch so gelebt und durchgesetzt werden. Im Rahmen des Risikomanagement Bund und der bundesweiten Einführung des Internen Kontrollsystems (IKS) werden auch die Compliance⁸⁵ teilweise (insbesondere bei den finanziellen Geschäftsvorgängen) berücksichtigt. Erste Schritte in Richtung integriertes Risikomanagementsystem sind eingeleitet. Mit weiteren Verbesserungen können die Rechts- und Reputationsrisiken auf allen Stufen (Bund, Departement, Verwaltungseinheit) in Zukunft weiter reduziert werden.

Oft fehlt den Mitarbeitenden das Bewusstsein für potentielle Gefahren und das Risiko wird schlicht unterschätzt. Zudem ist die Umsetzung letztendlich auch eine Frage der Management- und Mitarbeiterkultur. Im Rahmen der Erfahrungsaustausch-Tagungen zum IKS werden die IKS-Beauftragten der Verwaltungseinheiten EJPD jeweils auf das Thema sensibilisiert.

Betreffend die Kommunikation der im öffentlichen Sektor zentralen Werte hält der interne Experte fest, dass gemäss Art. 5 Abs. 1 BV das Recht Grundlage und Schranke des staatlichen Handelns ist. Sämtliche Verwaltungstätigkeiten haben somit im Einklang mit den geltenden Gesetzen und Verordnungen zu erfolgen. Durch die zunehmende Regulierungsdichte wird es für die Amtsleitung immer schwieriger, rechtskonformes Verhalten intern und extern sicherzustellen. Im Rahmen der Einstellung von neuen Mitarbeitenden wird explizit auf Art. 5 der BV hingewiesen. Es ist jedoch bezüglich Rechtmässigkeit noch Entwicklungspotential vorhanden. Weiter gibt es Empfehlungen, dass diese zentralen Werte Bestandteil der Verträge von Angestellten der Bundesverwaltung sein sollten, was auch für spezifische Funktionen – jedoch nicht flächendeckend für alle Angestellten – angewendet

⁷⁹ Vgl. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/22245.pdf> [besucht am 29. März 2011].

⁸⁰ Ausser es handelt sich um geringfügige, sozial übliche Vorteile.

⁸¹ Aufgrund eines persönlichen Interesses, Verwandtschaft, Freund- oder Feindschaft etc.

⁸² Vgl. die diesbezüglichen Ausführungen im Indikator Verantwortlichkeit (Recht).

⁸³ Die Informationen sollten beispielsweise beim Vertragsabschluss standardmässig abgegeben werden.

⁸⁴ Interview mit Bernhard Waldmann, befragt durch Reto Locher, Freiburg i.Ue., 19. April 2011.

⁸⁵ Unter Compliance wird die Gesamtheit aller organisatorischen Massnahmen des Bundes verstanden, die das gesetzliche Verhalten des Bundes und seiner Mitarbeitenden gewährleisten sollen.

wird. Diese Werte sind den Mitarbeitenden bekannt und sie werden auch entsprechend sensibilisiert. Schliesslich bleibt zu erwähnen, dass Anti-Korruptionsklauseln in Verträgen, welche im Rahme von öffentlichen Ausschreibungen abgeschlossen werden, in der Praxis durchgesetzt werden.⁸⁶

Der externe Experte ist der Ansicht, dass Korruption im öffentlichen Sektor in der Schweiz grundsätzlich – insbesondere auch im internationalen Vergleich – nicht sehr verbreitet ist.⁸⁷ Die in der Schweiz sehr gut funktionierenden demokratischen Strukturen sind ein wichtiger Grund für diese Situation, da diese viele Mitbestimmungs- und Kontrollrechte mit sich bringen. Die grösste Problematik besteht in den Gemeinden, da auf dieser Staatsebene die schweizerische Kleinräumigkeit korrupte Machenschaften begünstigen kann. Schliesslich wird in Fällen, wo gegen Vorschriften verstossen wurde und an sich ein Disziplinarverfahren eingeleitet werden könnte, teilweise darauf verzichtet, da befürchtet wird, dass dadurch ein Reputationsschaden entstehen könnte.⁸⁸

c) Rolle

Sensibilisierungsmassnahmen zum Thema Korruption

In welchem Ausmass informiert und sensibilisiert die Bundesverwaltung die breite Öffentlichkeit über das Thema Korruption und ihre Rolle in der Korruptionsbekämpfung?

Score: 50

Der interne Experte verweist betreffend Korruptionsprävention und -prävention auf die IDAG Korruptionsbekämpfung.⁸⁹ In ihrem ersten, im April 2011 veröffentlichten Bericht erwähnt sie als mögliche Themenfelder, mit denen sie sich voraussichtlich in Zukunft auseinandersetzen wird u.a. die Transparenz der Parteien- und Kampagnenfinanzierung, die Ausdehnung der Anzeigepflicht, des Melderechts sowie des Schutzes von Whistleblower auf alle dezentralen Verwaltungseinheiten, Korruptionsbekämpfungsmassnahmen in der Entwicklungshilfe und Friedensförderung sowie die Wirksamkeit der Bestimmungen gegen Privatbestechung (UWG). Wie erfolgreich die Tätigkeiten der IDAG Korruptionsbekämpfung sind, kann zurzeit noch nicht beurteilt werden.⁹⁰

Der externe Experte ist der Meinung, dass in der Schweiz das Thema Korruption generell als nicht sehr wichtig erachtet wird, und dass in diesem Bereich – sowohl auf politischer Ebene als auch in der Zivilgesellschaft – die nötige Sensibilität teilweise etwas fehlt. Weiter ist er der Ansicht, dass in der Schweiz gewährleistet ist, dass ein Bürger, der sich über korrupte Machenschaften beschweren oder solche aufdecken will, dies den zuständigen Behörden weiterleiten kann, beispielsweise über die Meldung bei einer Ombudsstelle oder im Rahmen einer Aufsichtsbeschwerde.⁹¹

⁸⁶ Diesbezüglich bestehen klare Vorgaben und Grundlagen, vgl. schriftliches Interview mit Hans Moor, befragt durch Reto Locher, 10. Juni 2011.

⁸⁷ Gemäss dem internen Experten gibt es im EJPD keine Korruption und die diesbezüglichen spezifischen Weisungen werden auch eingehalten, vgl. Schriftliches Interview mit Hans Moor, befragt durch Reto Locher, 10. Juni 2011.

⁸⁸ Interview mit Bernhard Waldmann, befragt durch Reto Locher, Freiburg i.Ue., 19. April 2011.

⁸⁹ Vgl. Kapitel «Anti-Korruptionsmassnahmen und -akteure» der vorliegenden Studie.

⁹⁰ Schriftliches Interview mit Hans Moor, befragt durch Reto Locher, 10. Juni 2011.

⁹¹ Interview mit Bernhard Waldmann, befragt durch Reto Locher, Freiburg i.Ue., 19. April 2011.

Zusammenarbeit mit öffentlichen Institutionen, Organisationen der Zivilgesellschaft und privaten Trägern in der Korruptionsprävention und -bekämpfung

In welchem Ausmass arbeitet die Bundesverwaltung mit «public watchdog agencies», Unternehmen und der Zivilgesellschaft bei der Korruptionsbekämpfung zusammen?

Score: 75

Das wichtigste auf nationaler Ebene bestehende Gremium ist die bereits erwähnte IDAG Korruptionsbekämpfung.⁹² Dieses Gremium besteht aus Vertretern des öffentlichen Sektors des Bundes, der Kantone sowie aus verschiedenen NGOs und wird vom EDA geleitet.⁹³ Das Mandat der Gruppe⁹⁴ sieht insbesondere die Erarbeitung nationaler und internationaler Strategien für den Kampf gegen die Korruption vor. Die IDAG zieht dafür auch Kantone, Städte, Wirtschaftsvertreter und die Zivilgesellschaft in ihre Arbeit ein und organisiert regelmässige Treffen und Themenworkshops, um gemeinsame Strategien zu entwickeln. Die Gruppe soll dem Bundesrat über ihre Arbeit regelmässig Bericht erstatten und bei Bedarf Empfehlungen zu Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung formulieren. Sie wird durch eine Kerngruppe unterstützt, welche die Positionen koordiniert sowie die operationelle Kontrolle und die strategische Ausrichtung gewährleistet.⁹⁵ Darüber hinaus gibt es zweimal jährlich eine Zusammenkunft des öffentlichen Sektors und der Zivilgesellschaft im Rahmen der Plenarsitzung der IDAG Korruptionsbekämpfung, an der auch die Unternehmervertreterverbände teilnehmen.⁹⁶

Gemäss dem internen Experten war ein grosses Interesse vorhanden, an Projekten der IDAG Korruptionsbekämpfung teilzunehmen. Die Projekte waren in jedem Fall sinnvoll und erfolgreich und haben zu einer grösseren Wahrnehmung und Sensibilisierung geführt.⁹⁷

Ein weiteres Beispiel der Zusammenarbeit betrifft die im Jahr 2003 vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), dem BJ, dem Eidgenössischen Amt für auswärtige Angelegenheiten (EDA), economiesuisse und Transparency International Schweiz herausgegebenen Informationsbroschüre für im Ausland tätige Unternehmen.⁹⁸ Diese gibt einen Überblick über die Problematik der Korruption im internationalen Geschäftsverkehr und weist die Unternehmen auf Instrumente hin, mit denen sie korruptem Verhalten vorbeugen und solches aktiv bekämpfen können.

Abschliessend bleibt zu bemerken, dass die Zusammenarbeit der öffentlichen Institutionen, der Organisationen der Zivilgesellschaft und privaten Trägern in der Korruptionsprävention und -bekämpfung in quantitativer Hinsicht eher bescheiden ausfällt. Zudem ist unklar, welche Breitenwirkung diese Aktivitäten haben.

⁹² Vgl. die Angaben auf der Homepage des EDA, <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/finec/intcr/corrupt.html> [besucht am 6. April 2011].

⁹³ Die Kerngruppe besteht aus Vertretern der Verwaltungseinheiten, die in der Korruptionsbekämpfung eine Schlüsselrolle spielen (Politische Abteilung V des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, Staatssekretariat für Wirtschaft, Bundesamt für Justiz, Bundesanwaltschaft, Eidgenössisches Personalamt, Eidgenössische Finanzkontrolle).

⁹⁴ Die Arbeitsgruppe bestand informell bereits seit dem Jahr 2000. Am 19. Dezember 2008 hat der Bundesrat beschlossen, ihr ein formelles Mandat für die Dauer von zehn Jahren (mit anschließender Verlängerungsmöglichkeit) zu erteilen.

⁹⁵ Vgl. GRECO, 2010: 2 f.

⁹⁶ Zudem hat die IDAG im Jahr 2010 ein Atelier über Whistleblowing organisiert, zu dem auch Transparency International Schweiz und das Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen KPMG eingeladen worden sind. Weiter wurde die Geschäftsführerin von TI Schweiz im Jahr 2010 an eine Veranstaltung der IDAG zum Thema Parteienfinanzierung als Referentin eingeladen. Schliesslich hat das seco im Herbst 2010 zusammen mit TI Schweiz ein Seminar zum Thema Korruptionsrisiken für KMU im Geschäftsverkehr mit China organisiert (Auskunft von Bernard Jaggy, Chef der Sektion für Wirtschaftsfragen im EDA, 6. April 2011).

⁹⁷ Schriftliches Interview mit Hans Moor, befragt durch Reto Locher, 10. Juni 2011.

⁹⁸ Die Broschüre hat den Titel «Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen» und steht auf der Homepage des seco zum Download zur Verfügung, vgl. <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=9227> [besucht am 6. April 2011]. Sie wurde im Jahr 2008 überarbeitet.

Massnahmen zur Korruptionseindämmung im öffentlichen Beschaffungswesen

In welchem Ausmass sind wirksame Rahmenbedingungen vorhanden, um die Integrität des öffentlichen Beschaffungswesens zu gewährleisten?

Score: 75

In der Schweiz müssen grundsätzlich alle Aufträge über einem bestimmten Schwellenwert öffentlich ausgeschrieben werden.⁹⁹ Das Beschaffungswesen des Bundes sieht vier Verfahrensarten vor¹⁰⁰ und die Vergabe erfolgt nach einheitlichen, objektiv nachvollziehbaren Vorgaben.¹⁰¹ Der Zuschlag wird grundsätzlich dem wirtschaftlich günstigsten Angebot erteilt¹⁰², wobei – wie bereits beim Indikator Transparenz (Praxis) erwähnt wurde – sämtliche Ausschreibungen und Zuschläge auf der Beschaffungsplattform simap.ch publiziert werden.¹⁰³ Ein Ausschluss oder Widerruf des Zuschlages kann u.a. dann erfolgen, wenn der Anbieter dem Auftraggeber falsche Auskünfte erteilt hat oder er «Abreden getroffen hat, die den wirksamen Wettbewerb beseitigen oder erheblich beeinträchtigen».¹⁰⁴ Gegen im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens ergangene Verfügungen können Anbieter beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde einlegen.¹⁰⁵

Problematisch sind die Bestimmungen, wonach die Auftraggeberin mit den Anbietern beim Vorliegen gewisser Voraussetzungen¹⁰⁶ Verhandlungen führen darf. Die gesetzliche Möglichkeit solcher Preisverhandlungen (sog. Abgebotsrunden) kann zur Favorisierung einzelner Anbieter führen und erhöht das Risiko zu Missbrauch und Korruption. Innerbetriebliche Massnahmen können dieses Risiko allenfalls schmälern, jedoch nicht ausschliessen. Das BÖB sollte deshalb dahingehend geändert werden, dass solche Verhandlungsrunden zukünftig nicht mehr zulässig sind – auf kantonaler Ebene sind Preisverhandlungen bereits seit längerer Zeit nicht mehr vorgesehen.¹⁰⁷

Das BBL verfügt mit dem Kompetenzzentrum Beschaffungswesen über eine Organisationseinheit, welche «die Beschaffungsstellen und die Bedarfsstellen in den Bereichen der Güter- und Dienstleistungsbeschaffung» berät.¹⁰⁸ Die Mitarbeiter dieser Organisationseinheit sind Spezialisten im öffentlichen Beschaffungswesen und verfügen damit über die nötigen rechtlichen und sonstigen erforderlichen Kenntnisse, um ihre Aufgabe kompetent wahrzunehmen.

Weiter stellt das BBL auf seiner Homepage eine Unbefangenheitserklärung zum Herunterladen bereit. Dabei geht es darum, das Mitarbeitende der Bundesverwaltung, welche im Beschaffungswesen tätig sind, periodisch eine schriftliche Erklärung abzugeben haben, «wonach sie keine privaten Verbindungen zu offerierenden Anbieterinnen und Anbietern haben».¹⁰⁹ Wie bereits beim Indikator Integrität (Recht) erwähnt worden ist, hat das BBL zudem eine Integritätsklausel entwickelt, welche in jeden Vertrag aufgenommen werden sollte. Weiter bestehen im BBL interne Kontrollsysteme zur Korruptionsprävention. Die vom BBL zur Verfügung gestellten Standarddokumente werden in der Praxis durch die verschiedenen Departemente und Verwaltungseinheiten angewendet.¹¹⁰

⁹⁹ Vgl. Art. 6 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 16. Dezember 1994 (Stand am 1. Juli 2010), SR 172.056.1. Die aktuellen Schwellenwerte können auf der Homepage des BBL abgerufen werden, vgl. <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00389/00397/index.html?lang=de> [besucht am 6. April 2011]. Die Ausnahmen der Ausschreibungspflicht sind in Art. 3 BöB festgehalten.

¹⁰⁰ Vgl. die Übersicht auf der Webseite des BBL, <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00389/02557/index.html?lang=de> [besucht am 6. April 2011] sowie Art. 13ff. BöB.

¹⁰¹ Die für alle Anbieter geltenden Teilnahmebedingungen sind in Art. 8 ff. BöB geregelt. Dabei wird z.B. die Gleichbehandlung von inländischen und ausländischen Anbietern festgehalten, vgl. Art. 8 Abs. 1 lit. a BöB. Art. 21 Abs. 1 BöB.

¹⁰² Vgl. Art. 24 BöB i.V.m. Art. 8 Abs. 1 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 11. Dezember 1995 (Stand am 1. August 2010), SR 172.056.11 sowie die Website simap.ch. Auf dieser Webseite sind nicht nur die Ausschreibungen und Zuschläge auf Bundesebene, sondern auch solche der Kantone, einiger Gemeinde sowie des Auslandes ersichtlich.

¹⁰³ Vgl. Art. 11 lit. b und lit. e BöB.

¹⁰⁴ Art. 27 Abs. 1 BöB.

¹⁰⁵ Gemäss Art. 20 Abs. 1 BöB sind Verhandlungen zulässig, wenn «in der Ausschreibung darauf hingewiesen wird» (lit. a) oder wenn «kein Angebot (...) als das wirtschaftlich günstigste» erscheint (lit. b). Die Details des Verhandlungsverfahrens sind in Art. 26 VöB geregelt.

¹⁰⁶ Gemäss Art. 11 lit. c der interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 25. November 1994/15. März 2001 wird auf Abgebotsrunden verzichtet, vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/as/2003/196.pdf> [besucht am 13. Oktober 2011].

¹⁰⁷ <http://www.bbl.admin.ch/bkb/02540/02542/index.html?lang=de> [besucht am 25. August 2011].

¹⁰⁸ Eine solche Erklärung kann allgemein oder projektbezogen abgegeben werden, vgl. <http://www.bbl.admin.ch/bkb/02617/02668/index.html?lang=de> [besucht am 6. April 2011].

¹⁰⁹ Schriftliches Interview mit Hans Moor, befragt durch Reto Locher, 10. Juni 2011.

Für die Überwachung der Einhaltung der internationalen Verpflichtungen, welche die Schweiz im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens eingegangen ist, ist schliesslich eine eigens zu diesem Zweck geschaffene Kommission zuständig.¹¹¹

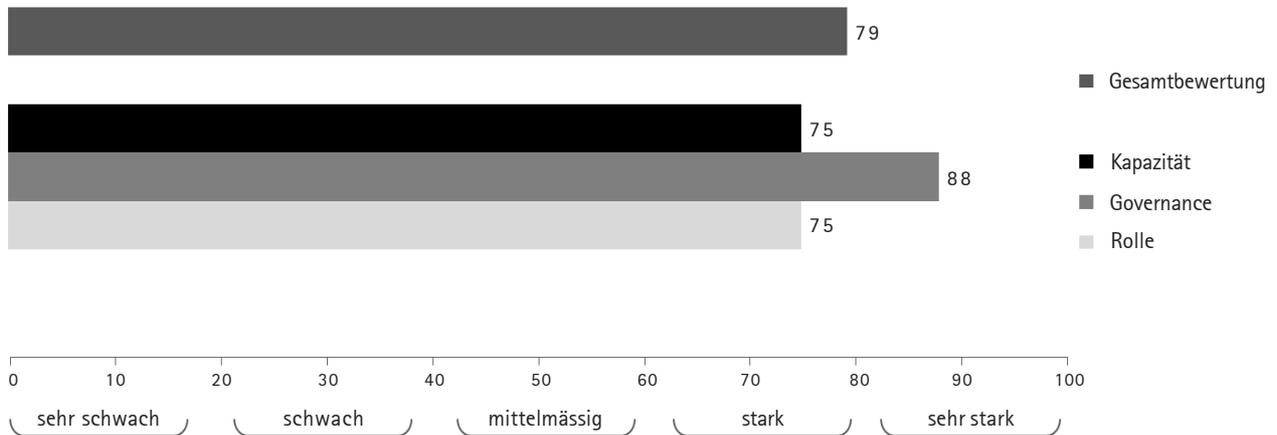
Aus den bisher gemachten Ausführungen geht somit zusammenfassend hervor, dass in der Bundesverwaltung grundsätzlich gute Rahmenbedingungen bestehen, um die Integrität im öffentlichen Beschaffungswesen zu gewährleisten. Wie bereits im Indikator Transparenz (Praxis) erwähnt wurde, bestehen gelegentlich Probleme bei der Beurteilung der Frage, welche Aufträge ausschreibungspflichtig sind und welche nicht. Das Kompetenzzentrum Beschaffungswesen des BBL berät alle Verwaltungseinheiten in diesen Fragen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere erschwerend, dass keine Sanktionen für Personen vorgesehen sind, die wider besseres Wissen Beschaffungen nicht öffentlich ausschreiben und damit die Grundsätze und Mechanismen des öffentlichen Beschaffungswesens umgehen. Beim Expertenworkshop wurde von verschiedenen Experten darauf hingewiesen, dass der Bundesrat als oberstes Führungsgremium der Bundesverwaltung in diesem Bereich verstärkt durchgreifen und klarstellen sollte, dass die Nichtbeachtung des öffentlichen Beschaffungsrechts nicht toleriert wird. Die Angestellten der Bundesverwaltung, welche die Kompetenz haben, Beschaffungen zu tätigen, müssen im Rahmen von Aus- und Weiterbildungen für die rechtlichen Grundlagen des öffentlichen Beschaffungswesens geschult und für die Thematik der Korruption in diesem Zusammenhang sensibilisiert werden. Im Übrigen bestehen ähnliche Probleme auf Kantons- und Gemeindeebene.¹¹² Die EFK hat in den letzten Jahren verschiedentlich festgestellt, dass Beschaffungen nicht ausgeschrieben wurden.¹¹³

¹¹¹ Kommission zur Umsetzung und Überwachung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens KBBK, vgl. die diesbezüglichen Angaben auf der Homepage des BBL, <http://www.bbl.admin.ch/bkb/02540/02545/02548/index.html?lang=de> [besucht am 6. April 2011].

¹¹² Die Beschaffungen des Bundes machen nur ca. 20% des Gesamtbeschaffungsvolumens des öffentlichen Sektors in der Schweiz aus. Mit anderen Worten werden die meisten Beschaffungen durch die Kantone und die Gemeinden getätigt, wo ebenfalls grosser Handlungsbedarf besteht. Vgl. FELDER Stefan und PODGORSKY Christian (2010), «Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz», in: *Die Volkswirtschaft*, Heft 3 2010, 10 ff.

¹¹³ Im Jahresbericht 2010 der EFK ist etwa nachzulesen, dass bei der Überprüfung der Beschaffungen der Generalsekretariate des EDA, des EDI, des EJPD, des EFD und des UVEK «die beschaffungsrechtlichen Vorgaben nur teilweise eingehalten worden sind», vgl. den Jahresbericht 2010 der Eidgenössischen Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit, S. 33, http://www.efk.admin.ch/REST/pdf/2010_jahresbericht_d.pdf [besucht am 15. September 2011].

Untersuchungs- und Vollzugsbehörden



Zusammenfassung

Die Analyse des Bereichs «Untersuchungs- und Vollzugsbehörden» ergibt zusammenfassend, dass die Gesamtsituation als gut bewertet werden kann. Die in diesem Bereich tätigen Behörden verfügen über gute finanziellen Ressourcen und eine solide Infrastruktur. Weiter sind sie grundsätzlich unabhängig, machen ihre Aktivitäten transparent und können für ihre Handlungen zur Verantwortung gezogen werden. Schliesslich ist auch ihre Integrität gewährleistet und sie verfügen über adäquate Ermittlungstechniken und prozessuale Instrumente zur strafrechtlichen Verfolgung der Korruption.

Als Kritikpunkte hat die Analyse ergeben, dass in Bezug auf die Ressourcen in personeller Hinsicht sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene bei der Staatsanwaltschaft und der Polizei Unterbestände bestehen. Dies hat u.a. zur Folge, dass in grösseren Fällen – etwa Untersuchungen im Zusammenhang mit dem Untergang der Swissair oder betreffend Verfehlungen von Managern bei der UBS-Krise – erst gar nicht ermittelt wird (sogenannte «too big to investigate»-Problematik). Weiter wurde auf kantonaler Ebene die politische Wahl der Staatsanwaltschaft und die damit zusammenhängende faktische Pflicht zur Zugehörigkeit zu einer Partei kritisiert, da dadurch eine Einflussmöglichkeit der Parteien auf die Staatsanwälte besteht, was deren Unabhängigkeit gefährden kann. Diesbezüglich wäre es angezeigt, wenn ein Fachorgan zumindest eine Vorselektion vornehmen würde, um die fachliche Qualifikation zu gewährleisten. Bei der Verantwortlichkeit wurde von den Experten bemängelt, dass in der Schweiz keine einer breiten Öffentlichkeit bekannte Anlaufstelle für Whistleblower existiert, was für ein funktionierendes Integritätssystem jedoch sehr wichtig wäre. Bei der Integrität wurde bemängelt,

dass keine allgemein gültigen Verhaltens- und Ethikkodizes für Polizisten existieren. Schliesslich wurde von den Experten bemängelt, dass die strafrechtliche Verfolgung der Korruption durch die Untersuchungs- und Vollzugsbehörde in quantitativer Hinsicht eher bescheiden ausfällt. Dies ist unter anderem auf den mangelnden Schutz von Whistleblowern in der Privatwirtschaft zurückzuführen.

Untersuchungs- und Vollzugsbehörden

Gesamtbewertung: 79 / 100

	Indikator	Recht	Praxis	
Kapazität	Ressourcen	–	50	
	75/100	Unabhängigkeit	100	75
Governance	Transparenz	100	100	
	88/100	Verantwortlichkeit	100	75
		Integritätsmechanismen	75	75
Rolle	Strafrechtliche Verfolgung der Korruption			
75/100			75	

Interne Struktur und Organisation

Angesichts des föderalen Charakters der Schweiz gilt es zunächst festzuhalten, dass im Folgenden vornehmlich Untersuchungs- und Vollzugsbehörden näher betrachtet werden, die auf Bundesebene tätig sind. Punktuell werden jedoch zur Illustration auch Beispiele der kantonalen Ebene herangezogen.¹

Die Untersuchungs- und Vollzugsbehörden auf Bundesebene setzen sich aus der Bundesanwaltschaft und der Bundeskriminalpolizei zusammen. Die Bundesanwaltschaft wird vom Bundesanwalt geführt, welcher von der Bundesversammlung für vier Jahre gewählt wird.² Die Bundesanwaltschaft ist zuständig für Delikte, die den Staat in seinem Kern betreffen, sowie für «Fälle von organisierter Kriminalität und Terrorismus, Geldwäscherei und Korruption sowie Wirtschaftskriminalität mit ausgeprägten internationalen oder interkantonalen Bezügen».³

Die Bundeskriminalpolizei untersteht dem Bundesamt für Polizei und ermittelt in Fällen, in denen die Bundesanwaltschaft sachlich zuständig ist. Ausserdem koordiniert sie die interkantonalen und internationalen Ermittlungsverfahren.⁴

Ausserhalb der Bundesanwaltschaft und der BKP ist schliesslich die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) und die Bundesfinanzmarktaufsicht (FINMA) zum Bereich Aufsicht zu zählen. Die Meldestelle ist die Schweizerische «Financial Intelligence Unit» und sammelt Verdachtsmeldungen bezüglich Terrorismusfinanzierung,

¹ Beispiele aus der kantonalen Staatsebene werden zudem auch deshalb aufgeführt, weil Ermittlungen wegen Korruption insbesondere auf dieser Ebene erfolgen. Überdies war die Bundesanwaltschaft nicht bereit, als Interviewpartnerin zur Verfügung zu stehen.

² Die Organisation der Strafbehörden des Bundes ist im Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG) vom 19. März 2010 (Stand am 1. März 2011), SR 173.71, geregelt, welches seit dem 1. Januar 2011 in Kraft ist. Die Wahl und Amtsdauer der Bundesanwaltschaft ist in Art. 20 StBOG festgehalten.

³ Bundesanwaltschaft, Aufgaben: *Strafverfolgung des Bundes*, http://www.bundesanwaltschaft.ch/content/ba/de/home/AufgabenderBA/strafverfolgung_desbundes.html [besucht 24. Februar 2011].

⁴ SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT, *Das MEPA-Buch – Stand Nov. 10*, Polizeiorganisationen, Die Bundeskriminalpolizei, 1.

Geldwäscherei und krimineller Gelder, analysiert diese Meldungen und gibt sie dann gegebenenfalls an die Strafverfolgungsbehörden weiter. Die MROS ist eine «Sektion innerhalb des Bundesamtes für Polizei, [...] aber selber keine Polizei-behörde.»⁵

Die FINMA ist zuständig für die Aufsicht über den Schweizer Finanzmarkt. Ihre Aufgabe ist es, die Gläubiger, Anleger und Versicherten zu schützen und die Integrität des Finanzmarktes an sich zu sichern. Auch hat die FINMA gewisse Sanktionsbefugnisse, sie kann zum Beispiel bei Bedarf und nach Massgabe des Gesetzes Zwangsmassnahmen aussprechen, Amtshilfe leisten und regulieren.⁶

Assessment

a) Kapazität

Ressourcen (Praxis)

Haben die Untersuchungs- und Vollzugsbehörden angemessene finanzielle und personelle Ressourcen und eine funktionierende Infrastruktur, um effektiv arbeiten zu können?

Score: 50

Aus den Experteninterviews geht hervor, dass in der Schweiz keine gravierenden Mängel in der Finanzierung oder der materiellen Ausstattung der Untersuchungs- und Vollzugsbehörden bestehen. Die personelle Unterbesetzung der Staatsanwaltschaften auf Bundes- und auf Kantonsebene stellt jedoch ein zentrales Problem dar, insbesondere auch in der Korruptionsbekämpfung. Dies führt dazu, dass in Fällen mit einer grösseren Dimension – etwa Untersuchungen im Zusammenhang mit dem Untergang der Swissair oder betreffend Verfehlungen von Managern bei der UBS-Krise – erst gar nicht ermittelt wird (sogenannte «too big to investigate»-Problematik).⁷ Die hohe Fallbelastung wird am Beispiel der spezialisierten Abteilung der Zürcher Staatsanwaltschaft im Laufe des Experteninterviews deutlich. Eine Aufstockung der personellen Ressourcen in dieser Institution wäre wünschenswert. Grundsätzlich sind jedoch genügend finanzielle Ressourcen vorhanden, um einen Fall vollumfänglich zu behandeln. Kantonale Unterschiede in der Ressourcenverteilung der Untersuchungs- und Vollzugsbehörden bestehen, grundsätzlich kann aber davon ausgegangen werden, dass sich die Strukturen der Finanzen ähneln.⁸

Im Rahmen des Expertenworkshops wurde kontrovers diskutiert, ob die vorhandenen Ressourcen ausreichen oder nicht. Einige Experten waren der Ansicht, dass grundsätzlich genügend Ressourcen vorhanden sind, dass diese jedoch gezielter eingesetzt werden sollten, und dass insbesondere gute Schulungen hinsichtlich der Korruptionsproblematik und der diesbezüglich vorzunehmenden Ermittlungen durchgeführt werden müssen.

⁵ Bundesamt für Polizei, «Meldestelle für Geldwäscherei», <http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/themen/kriminalitaet/geldwaescherei.html> [besucht am 2. März 2011].

⁶ <http://www.finma.ch/d/finma/Seiten/ziele.aspx> [besucht am 6. September 2011].

⁷ Aussage von Dick Marty anlässlich der 2. Beiratssitzung vom 2. September 2011.

⁸ Telefonisches Interview mit Christian Weber, befragt durch Reto Locher, 23. März 2011. Christian Weber war von 1976 bis 2009 Staatsanwalt des Kantons Zürich und arbeitete davon die letzten 16 Jahre als leitender Staatsanwalt für Wirtschaftsdelikte.

Auf Bundesebene stellt sich die Lage etwas dringlicher dar als auf Kantonsebene und es kann vorkommen, dass grosse Fälle länger liegen bleiben, bevor sie bearbeitet werden. Die Gefahr, dass die Verjährungsfrist überschritten wird, ist durchaus gegeben. Dies zeigte sich im Fall der Hells Angels, in dem der Vorwurf der Anstiftung zur Körperverletzung nicht weiter verfolgt werden konnte, weil er sechs Jahre nach Eröffnung des Verfahrens bereits verjährt war.⁹ Ebenso wurde dies erneut im medienpräsenten Fall Holenweger deutlich, in dem einige der Anklagepunkte bereits verjährt waren, als der Fall schliesslich vor Gericht kam.¹⁰ Die Reform der Bundesanwaltschaft sollte das Problem der langen Fallbearbeitungszeiten jedoch etwas mindern können.¹¹

Bei den kantonalen Polizeikörpern gibt es zwar regionale Unterschiede. Generell herrscht jedoch auch hier Personalknappheit und die Sollbestände werden nicht immer erreicht. Doch auch bei der Polizei kann davon ausgegangen werden, dass dringende Fälle trotz dieser Umstände rechtzeitig und umfassend bearbeitet werden können.¹²

Die Entlohnung der Bundesanwaltschaft, der Bundeskriminalpolizei und der kantonalen Polizeikörper wird von den Experten als attraktiv und ausreichend eingestuft. Damit besteht aus ökonomischer Sicht für Mitarbeiter der Untersuchungs- und Vollzugsbehörden kein Anreiz, ihr Gehalt durch korrupte Praktiken – insbesondere durch die Annahme von Bestechungszahlungen – aufzubessern.¹³ Allerdings kann die freie Wirtschaft weiterhin die am höchsten qualifiziertesten Mitarbeiter der Untersuchungs- und Vollzugsbehörden abwerben. Fehlende Lohnerhöhungen stellen auf Bundes- wie auch auf kantonaler Ebene für die Staatsanwaltschaft und die Polizei eine Problematik dar.

Betreffend IT-Infrastruktur und Arbeitswerkzeuge ist sowohl die Bundesanwaltschaft als auch beispielsweise die Zürcher Staatsanwaltschaft sehr gut aufgestellt. Ein Punkt, der von Seiten der polizeilichen IT-Infrastruktur bemängelt werden könnte, ist die verbesserungswürdige IT-Schnittstelle zwischen Polizei und Staatsanwaltschaften.¹⁴ Der Aufstockungsprozess der Stellen bei der Bundeskriminalpolizei, der laut GRECO Report 2008 eingestellt wurde, wurde bis heute nicht wieder aufgenommen.¹⁵ Dies ist zwar bedauerlich, jedoch kein Grund zur Sorge für eine erhöhte Korruptionsanfälligkeit der Polizeikörper. Die Zürcher Staatsanwaltschaft hat beispielsweise eine spezifische Einheit, die in der Korruptionsbekämpfung tätig ist. Eine erfolgreiche Korruptionsbekämpfung ist jedoch nur durch eine gute Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Akteuren, also insbesondere der Polizei und der Staatsanwaltschaft, möglich.¹⁶

⁹ Medienmitteilung der BA vom 30. Dezember 2010, *Anklage im Fall Hells Angel*, <http://www.ba.admin.ch/content/ba/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2010/2010-12-30.html> [besucht am 30. März 2011].

¹⁰ <http://www.bernerzeitung.ch/schweiz/standard/Die-Bundesanwaltschaft-schlaegt-im-Fall-Holenweger-zurueck/story/30344621/print.html> und <http://www.blick.ch/news/schweiz/blick-erklart-das-erstinstanzliche-urteil-171110> [besucht am 27. April 2011]. Der Fall Holenweger begann im Sommer 2003 mit dem Verdacht auf Drogengeld-Wäsche und sorgte auch auf politischer Ebene für grosses Aufsehen. Dem damals amtierenden Bundesanwalt wurde vorgeworfen, er hätte sich im Fall Holenweger von einem verdeckten Ermittler täuschen lassen. Gleichzeitig wurde ihm von politischer Seite das Vertrauen entzogen, was schliesslich im Jahr 2005 zu seinem Rücktritt geführt hat, vgl. <http://www.tagesschau.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2011/04/21/Schweiz/Fall-Holenweger-Eine-lange-und-komplizierte-Geschichte> [besucht am 10. Juni 2011]. Nachdem der Fall Holenweger im April 2011 erneut an Präsenz gewann, weil das Bundesstrafgericht Holenweger von allen Anklagepunkten (mehrfache Urkundenfälschung, Gehilfenschaft zur ungetreuen Geschäftsbesorgung, qualifizierte Geldwäsche und Bestechung) freigesprochen hatte, war die Wiederwahl des derzeitigen Bundesanwalts Erwin Beyeler als oberster Repräsentant der durch den Freispruch blossgestellten Bundesanwaltschaft umstritten. [Der Bund, 23. April 2011, Nr. 95]. Am 15. Juni 2011 wurde er schliesslich durch die Vereinigte Bundesversammlung abgewählt, vgl. <http://www.drs.ch/www/de/drs/nachrichten/schweiz/276705.bundesanwalt-beyeler-abgewaehlt.html> [besucht am 1. Juli 2011].

¹¹ <http://www.videoportal.sf.tv/video?id=59fbee6e-57d6-4650-a619-223a87b8517d> [besucht am 27. April 2011].

¹² Telefonisches Interview mit Christian Weber, befragt durch Reto Locher, Bern, 23. März 2011.

¹³ Interview mit Daniel Jositsch, befragt durch Anja Roth und Reto Locher, Bern, 17. März 2011. Aussagen werden bestätigt durch Interview per telefonischem Interview mit Christian Weber, befragt durch Reto Locher, 23. März 2011.

¹⁴ Telefonisches Interview mit Christian Weber, befragt durch Reto Locher, 23. März 2011.

¹⁵ Interview mit Daniel Jositsch, befragt durch Anja Roth und Reto Locher, Bern, 17. März 2011 sowie GRECO, 2008: Ziff. 21.

¹⁶ Telefonisches Interview mit Christian Weber, befragt durch Reto Locher, 23. März 2011.

Unabhängigkeit (Recht)

Sind die Untersuchungs- und Vollzugsbehörden gemäss den gesetzlichen Grundlagen unabhängig?

Score: 100

Die Schweizerische Strafprozessordnung hält fest, dass die Strafbehörden in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet sind.¹⁷ Weiter hat das neue Strafbehördenorganisationsgesetz in zwei wichtigen Punkten Auswirkung auf die Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft: Erstens ist diese nun allein für die Voruntersuchungen eines Falls zuständig und das Amt des Untersuchungsrichters fällt weg und zweitens untersteht die Bundesanwaltschaft ab 2011 der alleinigen Aufsicht der Aufsichtsbehörde. Diese Reformen waren eine Reaktion auf Vorwürfe, dass der Bundesanwalt unter dem alten Wahlsystem nicht wirklich unabhängig von der Exekutive war. Zuvor war er vom Bundesrat gewählt worden.¹⁸ Gemäss dem neuen Strafbehördenorganisationsgesetz erfolgt die Wahl des Bundesanwaltes und des stellvertretenden Bundesanwaltes durch die vereinigte Bundesversammlung. Der Bundesanwalt wählt die übrigen Staatsanwälte. Voraussetzung für die Wählbarkeit zum Bundesanwalt ist die Stimmberechtigung in eidgenössischen Angelegenheiten.¹⁹

Die Entlohnung des Bundesanwaltes ist in einer Verordnung des Bundes festgehalten²⁰, womit die Lohnverhältnisse des Bundesanwaltes eine klare, sachliche Grundlage haben. Demnach wird der Bundesanwalt nach Lohnklasse 36, seine Stellvertreter nach Lohnklasse 33 entlohnt. Die Gerichtskommission ist zuständig für die genaue Festlegung dieses Lohns.²¹ Leistungsprämien, die ein wichtiger Ansatzpunkt für eventuelle Bestechungszahlungen sein könnten, sind nicht vorgesehen.

In der Strafprozessordnung sind schliesslich verschiedene Gründe aufgeführt, bei deren Vorliegen ein Mitglied einer Strafbehörde in den Ausstand treten muss. Ausstandsgründe sind insbesondere das persönliche Interesse an einer Sache, Vorbefassung in anderer Angelegenheit, familiäre Verbindungen mit einer Partei oder ihrem Rechtsbeistand oder Freundschaft/Feindschaft mit einer Partei.²²

Unabhängigkeit (Praxis)

Inwieweit sind Vollzugsbehörden in der Praxis unabhängig?

Score: 75

Die Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft war sowohl vor als auch nach ihrer Umstrukturierung Gegenstand kontroverser Diskussion. In einem Bericht vom 8. Mai 2009 «kommen die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) zum Schluss, dass die Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft besser geschützt werden müsse.» Die GPK gibt in ihrem Bericht die Empfehlung ab, dass die politische Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft mit Hilfe der neu zu schaffenden Aufsichtsbehörde besser zu schützen sei.²³

¹⁷ Art. 4 StPO.

¹⁸ Verena Vonarburg, «Revolution bei der Wahl der Bundesanwälte», Tagesanzeiger, 10 Juni 2009, <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Revolution-bei-der-Wahl-der-Bundesanwaelte/story/27213073> [besucht am 23. Februar 2011].

¹⁹ Die Amtsdauer beträgt vier Jahre, vgl. Art. 20 StBOG.

²⁰ Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwaltes oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen vom 1. Oktober 2010 (Stand am 1. Januar 2011), SR 173.712.23. Art. 6 Abs. 1 und 2 der Verordnung.

²¹ Art. 56 StPO.

²² BERICHT DER KOMMISSION FÜR RECHTSFRAGEN, *Strafbehördenorganisationsgesetz Wahl des Bundesanwaltes oder der Bundesanwältin und Aufsicht über die Bundesanwaltschaft*, 3. Juni 2009, http://www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2008/d_bericht_s_k25_0_20080066_0_20090603.htm [besucht am 2. November 2011].

Mit der Einsetzung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde im Januar 2011 sollte der Missstand der fehlenden demokratischen Kontrolle über die Bundesanwaltschaft behoben werden.²⁴ Zuvor waren das Justizdepartement und das Bundesstrafgericht gemeinsam dafür verantwortlich, was in der Praxis öfter zu Problemen und Zuständigkeitskonflikten geführt hatte. Ausserdem sieht die Reform vor, dass der Bundesanwalt eine grössere Unabhängigkeit vom Parlament geniesst. Am 15. Juni 2011 konnte die vereinigte Bundesversammlung zum ersten Mal den Bundesanwalt wählen, was allerdings wie bereits erwähnt zur Abwahl von Bundesanwalt Erwin Beyeler geführt hat. Mit der Wahl durch die Bundesversammlung bleibt allerdings zu überprüfen, ob parteipolitische Ambitionen in die Wahl miteinfließen könnten – diesbezügliche Zweifel wurden bereits angebracht.²⁵ Grundsätzlich kann jedoch festgehalten werden, dass die Untersuchungs- und Vollzugsbehörden der Schweiz institutionell unabhängig sind und dies in der Praxis auch so funktioniert. Beförderungen werden nach klaren Kriterien vorgenommen und es sind keine Fälle von versuchter Bestechung oder Einflussnahme bekannt.²⁶

Die Tatsache, dass Staatsanwälte auf kantonaler Ebene teilweise nur vorgeschlagen werden können, wenn sie einer Partei angehören, sorgt für Kontroversen. Der externe Experte sieht darin kein Problem, weil klar ist, dass die politischen Parteien nach der Wahl des Staatsanwalts keinen Einfluss mehr auf seine Arbeit haben. Der interne Experte beurteilt dies jedoch als problematisch, weil für ihn die Notwendigkeit der Parteizugehörigkeit für die Arbeit eines Staatsanwalts nicht ersichtlich ist. In der latenten Möglichkeit der Einflussnahme der Partei bei Wahlvorschlag oder Wiederwahl eines Staatsanwalts sieht er ein gewisses Gefahrenpotential.²⁷ Wie bereits beim Bereich Judikative erwähnt, wurde auch anlässlich des Expertenworkshops kontrovers diskutiert, ob die politische Wahl der Staatsanwälte auf kantonaler Ebene in Bezug auf deren Unabhängigkeit problematisch sei oder nicht. Die Kritiker der politischen Wahl erwähnten insbesondere die von den Staatsanwälten an die Parteien zu bezahlende Mandatssteuern, welche ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen könne.

Schliesslich wird die Möglichkeit der Einflussnahme hinsichtlich der Aufnahme oder der Einstellung eines Verfahrens durch einen Staatsanwalt im Kanton Zürich durch das Vier-Augen-Prinzip minimiert: Der Staatsanwalt kann kein Verfahren einstellen, ohne dass dies vom Leiter der Staatsanwaltschaft genehmigt wurde.²⁸

²⁴ Christian Weber beurteilt diese Reform als vielversprechend und klärend, vgl. telefonisches Interview mit Christian Weber, befragt durch Reto Locher, 23. März 2011.

²⁵ Verena Vonarburg, «Revolution bei der Wahl der Bundesanwälte», Tagesanzeiger, 10 Juni 2009, <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Revolution-bei-der-Wahl-der-Bundesanwaelte/story/27213073> [besucht am 23. Februar 2011]. Siehe auch SR DRS, «Aufsichtsbehörde für Bundesanwaltschaft», 29. September 2010, <http://www.drs.ch/www/de/drs/nachrichten/schweiz/214906.aufsichtsbehoerde-fuer-bundesanwaltschaft-gewaehlt.html> [besucht am 24. Februar 2011]. Vor dem Inkrafttreten des neuen Strafbehördenorganisationsgesetzes wurde beispielsweise im Fall Holenweger kritisiert, dass die Politik versucht habe, auf den Bundesanwalt Einfluss zu nehmen und ihn schlussendlich zum Rücktritt zwang. Von anderer Seite wurde behauptet, die Bundesanwaltschaft hätte Informationen absichtlich zurückgehalten.

²⁶ Interview mit Daniel Jositsch, befragt durch Anja Roth und Reto Locher, Bern, 17. März 2011. Wird bestätigt durch telefonisches Interview mit Christian Weber, befragt durch Reto Locher, 23. März 2011.

²⁷ Telefonisches Interview mit Christian Weber, befragt durch Reto Locher, 23. März 2011.

²⁸ Telefonisches Interview mit Christian Weber, befragt durch Reto Locher, 23. März 2011. Dies ist auch auf Bundesebene so geregelt, vgl. Art. 14 StBOG.

b) Governance

Transparenz (Recht)

Gibt es Gesetze oder Regelungen, die gewährleisten, dass sich die Öffentlichkeit über die relevanten Aktivitäten der Untersuchungs- und Vollzugsbehörden informieren kann?

Score: 100

Gemäss der Strafprozessordnung ist das Vorverfahren – im Gegensatz zum Hauptverfahren – grundsätzlich nicht öffentlich.²⁹ Die Öffentlichkeit kann jedoch unter gewissen Voraussetzungen durch die Staatsanwaltschaft, die Gerichte sowie mit deren Einverständnis durch die Polizei über hängige Verfahren orientiert werden. Dies ist dann möglich, «wenn dies erforderlich ist, damit die Bevölkerung bei der Aufklärung von Straftaten oder bei der Fahndung nach Verdächtigen» mitwirken kann, «zur Warnung oder Beruhigung der Bevölkerung, zur Richtigstellung unzutreffender Meldungen oder Gerüchte» und «wegen der besonderen Bedeutung eines Straffalles».³⁰ Das Strafbehördenorganisationsgesetz hält fest, dass die Bundesanwaltschaft Weisungen bezüglich der Orientierung der Öffentlichkeit über hängige Verfahren zu erlassen hat.³¹ Darüber hinaus hat die Polizei die Kompetenz, «die Öffentlichkeit über Unfälle und Straftaten ohne Nennung von Namen zu orientieren».³² Die Orientierung der Öffentlichkeit hat so zu erfolgen, dass der Grundsatz der Unschuldsvermutung und die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen beachtet werden.³³

Transparenz (Praxis)

Inwieweit sind die Entscheidungsfindungsprozesse der Untersuchungs- und Vollzugsbehörden in der Praxis transparent?

Score: 100

Wie bereits im Indikator Transparenz (Recht) festgehalten worden ist, sind laufende Untersuchungsverfahren in der Schweiz grundsätzlich nicht öffentlich. Für Mitglieder der Behörden ist zudem das Amtsgeheimnis zu beachten. Die umfassende Medienberichterstattung in der Schweiz stellt jedoch eine demokratische Kontrolle des Handelns der Untersuchungs- und Vollzugsbehörden sicher. Wenn ein besonderes öffentliches Interesse besteht, kann die Öffentlichkeit auch über laufende Untersuchungsverfahren informiert werden. Gerichtsverfahren sind dagegen zugänglich für die Öffentlichkeit, es sei denn, Zeugen oder Angeklagte unterstehen speziellem Schutz.³⁴

Die interne Transparenz der Untersuchungs- und Vollzugsbehörden ist grundsätzlich gewährleistet. Im Kanton Zürich werden die Staatsanwaltschaften beispielsweise zwei Mal jährlich vom leitenden Staatsanwalt inspiziert. Im Rahmen dieser Inspektionen haben sie sämtliche laufenden Verfahren offenzulegen und müssen Rechenschaft über die Priorisierung der Fälle ablegen. Der abschliessende Bericht geht an die Oberstaatsanwaltschaft.³⁵

²⁹ Art. 69 Abs. 3 StPO.

³⁰ Art. 74 Abs. 1 StPO.

³¹ Art. 19 StBOG.

³² Art. 74 Abs. 2 StPO.

³³ Art. 74 Abs. 3 StPO. In Fällen, in denen Opfer beteiligt sind, gelten die besonderen Bestimmungen gemäss Art. 74 Abs. 4 StPO. Hinsichtlich des Offenlegens der Vermögenswerte von Angehörigen der Staatsanwaltschaft oder der Polizei existieren dagegen keine Regelungen, was aber auch den Schweizer Gepflogenheiten nicht entsprechen würde und deshalb als unproblematisch betrachtet werden kann.

³⁴ Telefonisches Interview mit Christian Weber, befragt durch Reto Locher, 23. März 2011.

³⁵ Art. 30 Abs. 3 BV. Telefonisches Interview mit Christian Weber, befragt durch Reto Locher, 23. März 2011.

Verantwortlichkeit (Recht)

Gibt es gesetzliche Regelungen, die sicherstellen, dass die Untersuchungs- und Vollzugsbehörden für ihr Handeln zur Verantwortung gezogen werden?

Score: 100

In der Schweiz hat jedermann einen Justizgewährungsanspruch, man kann also staatliche Gerichte in Anspruch nehmen, um von diesen eine Entscheidung treffen zu lassen. Diese Rechtsweggarantie ist in der Verfassung verankert.³⁶ Das Strafbehördenorganisationsgesetz hält fest, dass der Bund nach dem Verantwortlichkeitsgesetz für Schäden haftet, welche seine Organe «bei der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit widerrechtlich verursacht haben».³⁷ Falls kantonale Polizeikräfte im Rahmen der Strafverfolgung Bundesaufgaben übernehmen, «unterstehen sie der Aufsicht und den Weisungen der Bundesanwaltschaft». «Gegen Verfügungen und Verfahrenshandlungen der kantonalen Polizeikräfte kann beim Bundesstrafgericht Beschwerde geführt werden».³⁸

Wenn der Staatsanwalt entscheidet, ein Verfahren einzustellen, so muss er dies schriftlich begründen.³⁹ Diese schriftliche Begründung wird den Parteien, dem Opfer, den anderen von der Verfügung betroffenen Verfahrensbeteiligten und allfälligen weiteren von den Kantonen bezeichneten Behörden, falls diesen ein Beschwerderecht zusteht, zugestellt⁴⁰, sie wird jedoch nicht zwangsweise öffentlich gemacht.⁴¹ Staatsanwälte geniessen in der Schweiz keine gesetzliche Immunität.

Auf der Ebene der Bundesanwaltschaft wird die Verantwortlichkeit unter anderem auch dadurch gewährleistet, dass die Bundesanwaltschaft dazu verpflichtet ist, «der Aufsichtsbehörde (...) jährlich den Entwurf für den Voranschlag und die Rechnung zuhanden der Bundesversammlung» zu unterbreiten und Bericht über ihre Tätigkeit zu erstatten. «Die Berichterstattung umfasst namentlich Angaben über die interne Organisation, die allgemeinen Weisungen, die Zahl und die Art der abgeschlossenen und der hängigen Fälle» und «die Zahl und die Ergebnisse von Beschwerden gegen Verfügungen und Verfahrenshandlungen (...)».⁴²

Wenn innerhalb der Bundesanwaltschaft der Verdacht besteht, dass sich ein leitender Staatsanwalt der Behörde strafbar gemacht hat, «so bezeichnet die Aufsichtsbehörde ein Mitglied der Bundesanwaltschaft oder ernennt einen ausserordentlichen Staatsanwalt oder eine ausserordentliche Staatsanwältin für die Leitung des Verfahrens».⁴³

Auf kantonaler Ebene kann in diesem Zusammenhang das Beispiel des Kantons Basel-Stadt angeführt werden: Wer Beschwerden über das Verhalten von Polizisten des Kantons Basel-Stadt hat, kann sich an die kantonale Ombudsstelle wenden. Diese ist unabhängig und «interveniert und vermittelt zwischen der Bevölkerung und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt.»⁴⁴ Ausserdem können betroffene Bürger sich auch an die Beschwerdestelle des Justiz- und Sicherheitsdepartement Basel-Stadt wenden.⁴⁵

³⁶ Art. 29a BV.

³⁷ Art. 6 Abs. 1 StBOG.

³⁸ Art. 5 StBOG.

³⁹ Art. 80 Abs. 2 und Art. 81 Abs. 1 lit. b StPO.

⁴⁰ Art. 321 Abs. 1 StPO.

⁴¹ Art. 88 Abs. 4 StPO.

⁴² Art. 17 Abs. 1 StBOG.

⁴³ Art. 67 Abs. 1 StBOG.

⁴⁴ Vgl. die Angaben auf der Homepage der Ombudsstelle des Kantons Basel-Stadt <http://www.ombudsstelle.bs.ch/ombudsstelle/was/> [besucht am 24. Februar 2011]. In der Praxis bearbeitet der Ombudsman stichhaltige Beschwerden so, dass er die kantonale Finanzkontrolle darauf aufmerksam macht, dass er Hinweise über Missstände in der in Frage stehenden Organisationseinheit erhalten hat. Es steht dann im Ermessen der Finanzkontrolle, solchen Hinweisen nachzugehen, vgl. telefonisches Interview mit Dieter von Blarer, befragt durch Reto Locher, Bern, 10. März 2011. Dieter von Blarer ist Rechtsanwalt und seit 2006 im Jobsharing Ombudsmann des Kantons Basel-Stadt.

⁴⁵ Basel-Stadt Justiz- und Sicherheitsdepartement, Kantonspolizei Basel-Stadt, <http://www.polizei.bs.ch/ueberuns/beschwerden.htm> [besucht am 24. Februar 2011].

Aus diesen Ausführungen geht hervor, dass genügend gesetzliche Grundlagen bestehen, damit die Untersuchungs- und Vollzugsbehörden für ihr Handeln zur Rechenschaft gezogen werden können.

Verantwortlichkeit (Praxis)

Müssen Vollzugsbehörden in der Praxis über ihr Handeln Rechenschaft ablegen und können sie dafür zur Verantwortung gezogen werden?

Score: 75

Grundsätzlich bietet die Schweiz als funktionierende Demokratie Mittel und Wege, um gegen Fehler der staatlichen Organe vorzugehen. Laut der Experteninterviews kann davon ausgegangen werden, dass Fehler der polizeilichen Behörden sowohl auf Bundes- wie auf kantonaler Ebene aufgeklärt werden. Wie bereits beim Indikator Verantwortlichkeit (Recht) festgehalten wurde, müssen Staatsanwälte regelmässig Rechenschaft über ihre Arbeit ablegen. Als klarer Kritikpunkt aus den Interviews geht hervor, dass der Schutz von Whistleblowern in der Schweiz stark verbesserungswürdig ist. So hat auch im Jahr 2011 der Fall der beiden Angestellten des Sozialdepartementes der Stadt Zürich, Margrit Zopfi und Esther Wyler, zu reden gegeben. Die beiden Frauen waren mit Informationen über missbräuchliche Bezüge von städtischen Sozialhilfegeldern an die Presse gelangt und wurden darauf fristlos entlassen. Nach einem erstinstanzlichen Freispruch wurden sie in zweiter Instanz vom Obergericht des Kantons Zürich wegen Amtsgeheimnisverletzung verurteilt. Das Bundesgericht hat im Dezember 2011 die Beschwerde gegen das Urteil des Zürcher Obergerichts abgewiesen.⁴⁶ Die beiden Whistleblowerinnen hatten zunächst verwaltungsintern versucht, die bestehenden Missstände anzusprechen. Erst als dies ohne Erfolg blieb, waren sie mit den Informationen an die Öffentlichkeit gegangen.⁴⁷ Die Kritiker des Urteils argumentieren, dass das Aufdecken von Missständen durch dieses Urteil nachhaltig untergraben würde und Whistleblower vor dem Aufdecken von Missständen abschrecken würde. Dieser Fall wurde von beiden Experten als Beispiel eines gravierenden Missstands im Schweizer System angeführt. Die Notwendigkeit einer unabhängigen Anlaufstelle für Whistleblower wurde als einer der wichtigsten Punkte für die Verbesserung des Integritätssystems in der Schweiz angebracht.⁴⁸

Bei Beschwerden über das Verhalten von Polizisten besteht sowohl auf Bundesebene wie auch in den Kantonen die Möglichkeit, sich den Namen des Vorgesetzten des jeweiligen Polizisten geben zu lassen und sich bei diesem zu beschweren. Dieses System scheint zu funktionieren, womit in dieser Hinsicht grundsätzlich kein Handlungsbedarf besteht.

Wenn der Verdacht besteht, dass Angehörige der Polizei schwerere Delikte begangen haben, wird beispielsweise bei der Stadtpolizei Zürich eine unabhängige Ermittlung eingesetzt. Die Ermittlungen werden durch eine Einheit der Kantonspolizei und durch die Staatsanwaltschaft geführt⁴⁹, womit eine unabhängige Untersuchung der im Raum stehenden Vorwürfe gewährleistet ist.⁵⁰ Schliesslich gilt es darauf hinzuweisen, dass in der Schweiz keine spezialisierte Behörde für die Unter-

⁴⁶ http://www.nzz.ch/nachrichten/zuerich/stadt_und_region/zopfi_1.13750863.html [besucht am 31. Dezember 2011].

⁴⁷ <http://www.20min.ch/news/schweiz/story/Leutenegger-und-Jositsch-vor-Bundesgericht-25290776> und <http://www.politik.ch/nationalraete-jositsch-und-leutenegger-bringen-whistleblower-fall-vor-bundesgericht.html> [besucht am 27. April 2011].

⁴⁸ Bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle existiert zwar eine Anlaufstelle für Whistleblower, die Verdachtsmeldungen von finanziellen Unregelmässigkeiten (inkl. Korruption) in der Bundesverwaltung entgegennimmt. Diese ist aber noch nicht breit genug bekannt. vgl. Interview mit Daniel Jositsch, befragt durch Anja Roth und Reto Locher, Bern, 17. März 2011. Wird bestätigt durch telefonisches Interview mit Christian Weber, befragt durch Reto Locher, 23. März 2011. Gravierender zeigt sich das Problem auf kantonaler und kommunaler Ebene, wo nur in wenigen Fällen eine Ombudsstelle o.ä. besteht oder für das Melden von Missständen keine klaren Regelungen bestehen. Die Zürcher SP zum Beispiel hat im Februar 2011 eine Motion eingereicht, in der die Schaffung einer unabhängigen kantonalen Meldestelle für Whistleblowing gefordert wird, an die sich Kantons- und Gemeindeangestellte wenden könnten. <http://www.spkantonzh.ch/icc.asp?oid=63486&cid=31838> [besucht am 31. Dezember 2011]

⁴⁹ Wenn eine Einheit der Kantonspolizei verdächtigt wird, wird die Untersuchung durch eine städtische Polizeieinheit in Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft geführt.

⁵⁰ Telefonisches Interview mit Christian Weber, befragt durch Reto Locher, 23. März 2011.

suchung von korrupten Handlungen von Mitgliedern der Untersuchungs- und Vollzugsbehörden zuständig ist. Derartige Untersuchungen erfolgen auf kantonaler bzw. bei grossen und wichtigen Fällen auf Bundesebene.

Integrität (Recht)

In welchem Ausmass wird die Integrität der Untersuchungs- und Vollzugsbehörden durch das Gesetz sichergestellt?

Score: 75

Das Strafbehördenorganisationsgesetz hält fest, dass sich die Bundesanwaltschaft selbst verwaltet, ihre Dienste einrichtet, das nötige Personal anstellt und eine eigene Rechnung führt.⁵¹ Wie bereits beim Indikator Verantwortlichkeit (Recht) festgehalten wurde, ist sie verpflichtet, gegenüber der Aufsichtsbehörde über ihre Finanzen und ihre Tätigkeit Rechenschaft abzulegen.⁵² Zudem sollen die beim Indikator Unabhängigkeit (Recht) schon erwähnten Ausstandsregeln Interessenkonflikten vorbeugen.⁵³ Eine weitere Vorschrift zur Gewährleistung der Integrität stellt die Bestimmung im Strafbehördenorganisationsgesetz dar, wonach Einstellungs-, Nichtanhandnahme- und Sistierungsverfügungen einer Genehmigung bedürfen⁵⁴, was die Einflussnahme durch von der Strafverfolgung bedrohte Personen auf die Staatsanwaltschaft stark einschränkt.

Als Angestellte des Bundes sind die Mitglieder der Untersuchungs- und Vollzugsbehörden darüber hinaus an die allgemeinen Vorschriften zur Gewährleistung der Integrität gebunden. Dies betrifft namentlich das Verbot der Annahme von Geschenken und sonstigen Vorteilen⁵⁵, die Ausstandspflicht bei besonderen Interessen an einem Geschäft, familiärer Verbundenheit mit einer Partei oder Befangenheit aus anderen Gründen⁵⁶, die Melde- und die allfällige Bewilligungspflicht von Nebenbeschäftigungen⁵⁷ sowie das Befolgen des Verhaltenskodex der Bundesverwaltung.⁵⁸ Die Angestellten des Bundes sind zudem zur sorgfältigen Ausführung ihrer Arbeit und zur Wahrung der Interessen des Bundes verpflichtet.⁵⁹ Schliesslich unterstehen sie einem umfassenden Berufs-, Geschäfts- und Amtsgeheimnis.⁶⁰

Verhaltens- oder Ethikkodexe als solche für Polizisten gibt es nicht, obwohl Amnesty International Schweiz mehrfach auf diesen Mangel hingewiesen hat. Ein solcher Kodex könnte u.a. auch die Korruptionsproblematik thematisieren.⁶¹ In der einschlägigen Gesetzgebung (Polizeigesetze sowie in der Eidgenössischen Strafprozessordnung) sind jedoch Bestimmungen enthalten, die sich mit dieser Thematik befassen (Ausstandsregeln, Verbot der Annahme von Geschenken etc.). Die Einführung von Ethikkodizes zur Korruptionsbekämpfung ist nach Ansicht des externen Experten unnötig und auch realitätsfern. Seiner Meinung nach weiss jeder Polizist in der Schweiz, was unter korrupten Handlungen zu verstehen ist, und dass solche Handlungen verboten und daher zu unterlassen sind.⁶² Die Staatsanwaltschaften scheinen eigene Ethikkodizes zu haben, ob ihre Einhaltung jedoch auch überprüft wird, ist unklar.⁶³

⁵¹ Art. 16 StBOG.

⁵² Art. 17 Abs. 1 StBOG.

⁵³ Art. 56 StBOG.

⁵⁴ Art. 14 StBOG.

⁵⁵ Art. 21 Abs. 3 BPG.

⁵⁶ Art. 10 Abs. 1 VwVG.

⁵⁷ Art. 23 BPG.

⁵⁸ Dieser wurde vom eidgenössischen Personalamt erarbeitet und befasst sich mit der Berufsethik im Arbeitsalltag. Darin werden u.a. folgende Leitsätze festgehalten: Kundenorientiertes und freundliches Arbeiten, Loyalität zum Arbeitgeber, Glaubwürdigkeit und Integrität sowie Unabhängigkeit und das Vermeiden von Interessenkonflikten, vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2004/2233.pdf> [besucht am 20. April 2011].

⁵⁹ Art. 20 Abs. 1 BPG.

⁶⁰ Art. 22 BPG.

⁶¹ Amnesty International Schweiz, «Die Kampagne von Amnesty International», <http://www.amnesty.ch/de/laender/europa-zentralasien/schweiz/menschenrechte-gelten-auch-im-polizeieinsatz/die-kampagne-von-amnesty-international> [besucht am 25. Februar 2011].

⁶² Interview mit Daniel Jositsch, befragt durch Anja Roth und Reto Locher, Bern, 17. März 2011.

⁶³ Telefonisches Interview mit Christian Weber, befragt durch Reto Locher, 23. März 2011.

Integrität (Praxis)

Inwiefern ist die Integrität der Mitglieder der Untersuchungs- und Vollzugsbehörden in der Praxis sichergestellt?

Score: 75

Gemäss dem Evaluationsbericht der GRECO hat die Schweiz die Empfehlung, «(...) Untersuchungsrichtern, Staatsanwälten und den Angehörigen der Polizeidienste, die auf die Bekämpfung von Korruption spezialisiert sind, umfassendere Ausbildungsmassnahmen im Bereich Korruptionsbekämpfung anzubieten», insgesamt in zufriedenstellender Weise umgesetzt. Nach Meinung beider Experten sind die bestehenden Massnahmen jedoch noch nicht ausreichend.⁶⁴ Einzelne Institutionen verfügen zwar durchaus grösstenteils über Regelungen bezüglich der Annahme von Geschenke und sonstigen sozialen Vorteilen. Es fehlt jedoch an einer einheitlichen, für die ganze Schweiz gültigen Praxis.⁶⁵ Weiter wurde eine Empfehlung der GRECO bezüglich der Einführung einer Regelung des Übertritts vom Staatsdienst in die freie Wirtschaft bis heute nicht umgesetzt.⁶⁶ Der externe Experte ist der Ansicht, dass eine solche Regelung zu weit gehen würde und eher eine strafende als eine korruptionsmindernde Wirkung hätte. Fälle, in denen Amtsträger nach Beendigung ihrer offiziellen Tätigkeit eine Stelle in der freien Wirtschaft antreten, müssten vielmehr individuell geprüft, nicht aber generell präventiv verboten werden.⁶⁷

Auf der Ebene der Polizei kann weiter festgehalten werden, dass im November 2009 als Reaktion auf den GRECO-Report 2008 die erste nationale Polizeitagung des Bundesamtes für Polizei stattgefunden hat, die das Thema Korruptionsbekämpfung behandelt hat.⁶⁸

Disziplinar massnahmen gegen Polizisten werden von beiden Experten als ausreichend und effektiv eingeschätzt. Sie beinhalten Verwarnungen, Lohnrückstufungen und Entlassungen.⁶⁹

⁶⁴ Interview mit Daniel Jositsch, befragt durch Anja Roth und Reto Locher, Bern, 17. März 2011 sowie telefonisches Interview mit Christian Weber, befragt durch Reto Locher, 23. März 2011.

⁶⁵ Interview mit Daniel Jositsch, befragt durch Anja Roth und Reto Locher, Bern, 17. März 2011: Daniel Jositsch macht darauf aufmerksam, dass kantonal und auch behördenabhängig grosse Unterschiede bestehen: Die Staatsanwaltschaft Zürich zum Beispiel darf nicht einmal einen Kaffee annehmen.

⁶⁶ GRECO, 2008: Ziff. 188 ix.

⁶⁷ Interview mit Daniel Jositsch, befragt durch Anja Roth und Reto Locher, Bern, 17. März 2011.

⁶⁸ Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartment, «Bekämpfung der Korruption», <http://www.ejpd.admin.ch/content/fedpol/de/home/dokumentation/information/2009/2005-11-09.html>, [besucht am 25 Februar 2011].

⁶⁹ Interview mit Daniel Jositsch, befragt durch Anja Roth und Reto Locher, Bern, 17. März 2011. Wird bestätigt durch Interview mit Christian Weber, befragt durch Reto Locher, Bern, 23. März 2011.

c) Rolle

Strafrechtliche Verfolgung der Korruption

Werden Korruptionsfälle von den Untersuchungs- und Vollzugsbehörden tatsächlich ermittelt und aufgeklärt?

Score: 75

Eine wichtige Rolle im Bereich der strafrechtlichen Verfolgung der Korruption spielt die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS). Korruption ist eine der Vortaten zur Geldwäscherei. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die MROS auch einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung in der Schweiz zu spielen vermag. Ausserdem ist sie auch Mitglied der vom Bundesrat eingesetzten IDAG Korruptionsbekämpfung, deren Ziel es ist, die, «im internationalen Vergleich hohe Integrität und Korruptionsresistenz in der Schweiz beziehungsweise die effektive

Anwendung der internationalen Standards zur Bekämpfung der Korruption» einzuhalten und zu fördern.⁷⁰ Im Jahr 2009 verzeichnete die MROS 896 Verdachtsmeldungen, was mehr war als in allen Jahren zuvor. 89% dieser Meldungen wurden an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet. Bei 7% der weitergeleiteten Meldungen nimmt die MROS Bestechung als Vortat an.⁷¹

Ein konkretes und prominentes Beispiel für den Umgang mit Korruptionsfällen betrifft die Beamtenversicherungskasse des Kantons Zürich (BKV). In diesem Fall hatte die Zürcher Staatsanwaltschaft III für Wirtschaftsdelikte ein Verfahren wegen Bestechung oder Vorteilsgewährung eingeleitet. Im Mai 2010 hatten «Kantonspolizisten an mehreren Orten Hausdurchsuchungen durchgeführt und ein Kadermitglied der BVK in Untersuchungshaft genommen».⁷² Ausgelöst wurde das Verfahren durch eine Anzeige von Regierungsrätin Ursula Gut. Ihr war die BVK unterstellt und sie hatte einen schriftlichen und dokumentierten Hinweis aus ihrer Direktion erhalten.⁷³

Wie einleitend dargestellt wurde, hat die FINMA einige Kompetenzen inne, die es ihr ermöglichen, eine einflussreiche Rolle in der Aufsicht über die Finanzmärkte und Banken einzunehmen. Es wird jedoch bemängelt, dass die FINMA in der Praxis nicht immer alle Akteure gleich behandelt: Grossbanken wie die UBS oder Crédit Suisse, die mit einem Konkurs praktisch die gesamte Schweiz in eine Krise reissen könnten, werden oft als «too big to fail» oder auch als «too important to fail» bezeichnet. Wenn eine kleine Bank in unsaubere Machenschaften verwickelt ist, wird sie geschlossen.⁷⁴ Täte man dies bei einer der grossen Banken, zöge das unter Umständen das ganze Land in eine Krise.⁷⁵ Dieser Umstand führt faktisch dazu, dass die FINMA beinahe gezwungen ist, verschiedene Player unterschiedlich zu behandeln, was für die effektive Verfolgung der Korruption negativ zu bewerten ist.⁷⁶

Korruptionsfälle, die ans Licht kommen, werden in der Regel auch effektiv ermittelt und aufgeklärt. Anlässlich des Expertenworkshops vom 12. September 2011 wurde allerdings darauf hingewiesen, dass in der Praxis das Problem besteht, dass es insbesondere gegen grössere Unternehmen kaum zu Untersuchungen oder Verurteilungen wegen Korruption kommt. Dies habe zumindest teilweise mit der – oben bereits bei der Tätigkeit der FINMA angesprochene – «too big to investigate»-Problematik zu tun. Es fehle an den Ressourcen, am Willen sowie an einer angemessenen Gesetzgebung, um grosse Unternehmen in der Praxis zu verfolgen.

Ein weiteres Problem besteht in der Anzahl der Fälle, die nie aufgedeckt werden, was insbesondere mit dem nicht ausreichenden Schutz von Whistleblowern in der Privatwirtschaft in Zusammenhang gebracht werden muss.⁷⁷ Aus diesem Grund muss erneut auf die Wichtigkeit der Förderung und Institutionalisierung des Schutzes von Whistleblowern hingewiesen werden.⁷⁸ Grundsätzlich werden pro Jahr durchschnittlich fünf bis zehn Fälle, die mit Korruption zu tun haben, behandelt. Die zur Verfügung stehenden Ermittlungstechniken sowie die prozessualen Instrumente werden als ausreichend und wirksam beurteilt.⁷⁹

⁷⁰ BUNDESAMT FÜR POLIZEI, *Jahresbericht der Meldestelle für Geldwäscherei, MROS*, 2009, 4. BUNDESAMT FÜR POLIZEI, 2009: 6, 16, 45.

⁷¹ [http://www.polizeibericht.ch/ger_details_27221/Zuerich_Amtsmissbrauch_Strafuntersuchung_gegen_ein_Kadermitglied_der_BVK_\(Personalvorsorge_des_Kantons_Zuerich\)_eroeffnet_.html](http://www.polizeibericht.ch/ger_details_27221/Zuerich_Amtsmissbrauch_Strafuntersuchung_gegen_ein_Kadermitglied_der_BVK_(Personalvorsorge_des_Kantons_Zuerich)_eroeffnet_.html) [besucht am 2. März 2011].

⁷² http://www.polizeibericht.ch/ger_details_27228/Zuerich_Stellungnahme_der_Finanzdirektion_zur_Verhaftung_eines_BVK-Kadermitglieds_-_Regierungsraetin_Dr_Ursula_Gut-Winterberger_bedauert_und_ist_befremdet.html [besucht 2. März 2011].

⁷³ ZUFFEREY Jean-Baptiste, «Regulating Financial Markets in Times of Stress is a Fundamentally Human Undertaking», *European Company and Financial Law Review (ECFR)*, Vol (2), June 2011.

⁷⁴ Als 2011 Ungereimtheiten im Fall der UBS klar wurden, verlangte die FINMA einzig, dass die involvierten Personen sogenannte «Ehren-erklärungen» unterschrieben, in denen sie bezeugten, «keine Kenntnisse von den nach Schweizer Aufsichtsrecht relevanten Pflichtverletzungen gehabt» zu haben. <http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/UBSManager-muessen-eine-Ehrenerklaerung-abgeben-Haltner-nicht/story/28554217> [besucht am 6. September 2011].

⁷⁵ Anlässlich des Expertenworkshops vom 12. September 2011 wurde zudem kritisiert, dass die FINMA im Zusammenhang mit dem Umgang mit Potentatengeldern aktiver sein sollte. Insbesondere sollten Gesetze erarbeitet werden, die in der Praxis verhindern, dass Potentatengelder in die Schweiz gelangen.

⁷⁶ Interview mit Daniel Jositsch, befragt durch Anja Roth und Reto Locher, Bern, 17. März 2011. Wird bestätigt durch Interview mit Christian Weber, befragt durch Reto Locher, Bern, 23. März 2011.

⁷⁷ Die Auswirkungen der im Bundespersonalgesetz für den öffentlichen Sektor eingeführten Whistleblowerbestimmungen muss zunächst noch abgewartet werden. Zudem ist eine Revision der Bestimmungen bezüglich des Privatsektors im Gang, vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel «Antikorruptionsmassnahmen und -akteure».

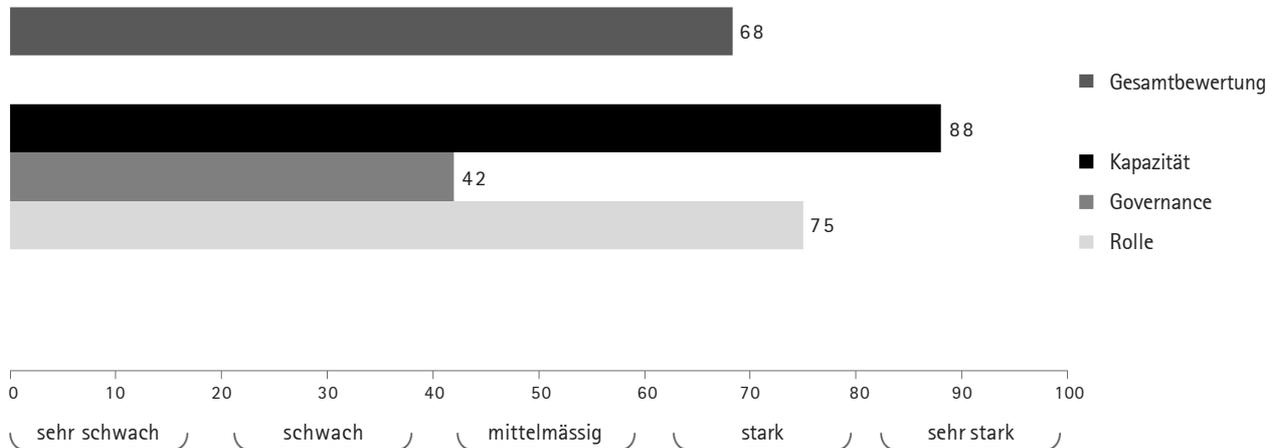
⁷⁸ Interview mit Daniel Jositsch, befragt durch Anja Roth und Reto Locher, Bern, 17. März 2011.

Schliesslich bleibt zu erwähnen, dass anlässlich des Expertenworkshops die Forderung erhoben wurde, dass im Bereich der Korruptionsbekämpfung tätige NGOs⁸⁰ ein spezialgesetzliches Beschwerderecht eingeräumt werden sollte. Diese NGOs könnten dann beispielsweise gegen Einstellungsbeschlüsse der Staatsanwaltschaft in Korruptionsfällen Beschwerde führen, womit gewährleistet wäre, dass unabhängige Institutionen in Verfahren wegen Korruption Parteistellung einnehmen könnten. Dies würde deren Position und Einflussmöglichkeiten stärken.⁸¹

⁸⁰ Z.B. Transparency International Schweiz, das Basel Institute on Governance, die Aktion Finanzplatz Schweiz oder die Erklärung von Bern.

⁸¹ Dies ist beispielsweise in Frankreich gesetzlich so geregelt, wo Transparency International Frankreich im Jahr 2008 eine Klage gegen ehemalige afrikanische Staatschefs wegen der Rückerlangung illegal erworbenen Vermögens erhoben hat, vgl. http://www.transparency.de/08-12-03_Transparency-Frankrei.1283.0.html [besucht am 20. September 2008].

Politische Parteien



Zusammenfassung

In der Schweiz gibt es keine spezifischen gesetzlichen Bestimmungen für politische Parteien, für sie gilt das allgemeine Vereinsrecht. Das Gesetz sieht für Vereine einen sehr hohen Grad an Freiheit vor, womit insbesondere nur geringe Anforderungen an die Gründung und Führung eines Vereins vorausgesetzt werden. Der Verein ist demokratisch organisiert. Für programmatische Entscheide ist grundsätzlich die Vereinsversammlung bzw. bei den nationalen politischen Parteien die Delegiertenversammlung verantwortlich. Das in der Schweiz vorherrschende Konkordanzsystem, in dem die wichtigsten Parteien die Regierung bilden, sowie die hohe Rechtssicherheit garantieren den Parteien eine substantielle Unabhängigkeit gegenüber der Regierung. Die Kehrseite der freiheitlichen Ordnung der politischen Parteien ist der grosse Mangel an Transparenz. Sowohl die Finanzierung der Parteien, aber auch jene von Abstimmungs- und Wahlkampagnen sind gesetzlich nicht geregelt. Diese intransparente Situation erschwert es, die Wirksamkeit des politischen Wettbewerbs einzuschätzen und die Interessenbindungen der Parteien für den 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.

Trotz den laut Umfragen verhältnismässig niedrigen Vertrauenswerten gegenüber den politischen Parteien herrscht in der Schweiz eine politische Konstanz und die

Parteien sind in der Bevölkerung gut verankert. Gleichzeitig wird die Rolle der politischen Parteien durch den Einfluss der Interessensverbände, die in der Schweiz traditionell eine starke Stellung einnehmen, und durch die direkte Demokratie eingeschränkt.

Politische Parteien

Gesamtbewertung: 68 / 100

	Indikator	Recht	Praxis
Kapazität	Ressourcen	100	50
	Unabhängigkeit	100	100
Governance	Transparenz	0	25
	Verantwortlichkeit	0	25
	Rechenschaftspflicht		
	Integrität	100	100
Rolle	Interessenvereinigung und Repräsentation	100	
	Bekennnis zur Korruptionsbekämpfung	50	

¹ LADNER Andreas, «Politische Parteien», in: KLÖTI et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006), 318, mit Verweis auf weitere andere Autoren.

² Die Sozialdemokratische Partei (SP), die Schweizerischen Volkspartei (SVP), die Freisinnig Demokratische Partei (FDP.Die Liberalen), die Christlich Soziale Volkspartei (CVP), die Evangelische Volkspartei (EVP), die Grünliberale Partei (GLP), die Grüne Partei der Schweiz (GPS), die Christlich Soziale Partei (CSP), das Grüne Bündnis (GB, Mitglieder der GPS), die Lega dei Ticinesi, die Alternative Linke und die Bürgerliche Demokratische Partei der Schweiz (BDP).

³ Diese Parteien sind die SVP, die SP, die FDP.Die Liberalen und die CVP. Der Wähleranteil der beiden letztgenannten Parteien hat allerdings seit den 1980er Jahren stetig abgenommen, vgl. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/national_rat/parteienstaerke.html [besucht am: 5. März 2011]. Darüber hinaus gewann die SVP im Jahr 2003 auf Kosten der CVP einen zusätzlichen Sitz in der Regierung, deren sieben Sitze gemäss der Wählerstärke auf die soeben erwähnten Parteien verteilt werden. Seit 2007 hat sich dies geändert, da die noch als SVP-Vertreterin gewählte Eveline Widmer-Schlumpf aus ihrer Partei ausgeschlossen worden ist und nun der Bürgerlich-demokratische Partei (BDP) angehört, vgl. http://www.swissinfo.ch/ger/Home/Archiv/Eveline_Widmer-Schlumpf_nimmt_Wahl_an.html?cid=599386 [besucht am 1. Juli 2011].

⁴ LADNER, 2006: 318.

Struktur und Organisation

Die Schweizer Parteienlandschaft ist stark geprägt vom Föderalismus und vom Milizsystem. Die verschiedenen Parteien auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene sind rechtlich unabhängige Organisationen. Den politischen Parteien auf Bundesebene wird im Verhältnis zu den Kantonalparteien grundsätzlich eine eher schwache Stellung eingeräumt.¹ Auf Bundesebene gibt es zurzeit 13 verschiedene Parteien², was einer relativ hohen Parteienfragmentierung entspricht. Die vier grössten Parteien sind bereits seit Jahrzehnten die bestimmenden politischen Kräfte des Landes.³ Aus organisatorischer Sicht sind die Bundesparteien eher klein. Sie verfügen im Vergleich zu anderen Ländern über beschränkte personelle und finanzielle Ressourcen.⁴ Vor allem bei den Parteien auf der kantonalen und kommunalen Ebene wird die politische Tätigkeit nebenberuflich ausgeübt. Der Einfluss der politischen Parteien auf der nationalen Ebene wird nicht nur durch die starke Stellung der Verbände, sondern auch durch die ausgeprägte Zusammenarbeit mit den Kantonalparteien und durch die direkte Demokratie, die auch anderen Gruppierungen eine Einflussnahme auf die Politik ermöglicht, eingeschränkt.

Assessment

a) Kapazität

Ressourcen (Recht)

Wie weit fördert der rechtliche Rahmen den Zusammenschluss und die Tätigkeit von politischen Parteien?

Score: 100

Rechtlich sind die politischen Parteien in der Schweiz als Vereine organisiert.⁵ Die privatrechtlichen Regelungen des Vereinsrechts finden ihre Grundlage in der Bundesverfassung, wobei in diesem Zusammenhang die Grundrechte der Vereinigungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit zentral sind.⁶ «Für keine andere juristische Person des schweizerischen Rechts sieht das Gesetz einen ähnlichen hohen Grad an Freiheit vor wie für den Verein [...]. Seine Entstehung ist denkbar einfach geregelt [...] und in seiner inneren Ausgestaltung ist der Verein weitgehend autonom»⁷. Das macht den Verein in der Schweiz zu einer allgemein beliebten Rechtsform. Für die Entstehung des Vereins muss der Wille, als Körperschaft zu bestehen, aus den Statuten ersichtlich sein.⁸ Die Statuten müssen schriftlich festgehalten werden und Aufschluss über den Zweck des Vereins, seine Mittel und seine Organisation geben.⁹ Grundsätzlich muss der Verein einen nichtwirtschaftlichen Zweck haben, d.h. die Organisation darf nicht darauf ausgerichtet sein, seinen Mitgliedern Vermögensvorteile zu verschaffen, was bei politischen Parteien grundsätzlich erfüllt ist. Damit der Verein gültig zustande kommt, bedarf es schliesslich der Unterzeichnung der Statuten durch die unterschiftsberechtigten Vorstandsmitglieder.¹⁰

In der Schweiz sind kaum polizeiliche Einschränkungen gegen Vereinigungen bekannt und seit dem Ende des 2. Weltkrieges sind keine Parteienverbote mehr vorgekommen.¹¹ Die im Jahr 2000 in Kraft getretene Bundesverfassung erwähnt die politischen Parteien erstmals ausdrücklich.¹² Die Funktion der politischen Parteien im Staat besteht danach in der Mitwirkung bei der Meinungs- und Willensbildung des Volkes. Die Parteien werden durch diese Bestimmung als Bestandteil der verfassungsmässigen Ordnung angesehen und als tragende Institutionen des Gemeinwesens gewürdigt.¹³

Auf Bundesebene erhalten die Parteien keine direkten finanziellen Hilfeleistungen und Unterstützungen vom Staat.¹⁴ Eine Ausnahme bilden die Fraktionsbeiträge, die je nach Partei mehr oder weniger direkt in die Arbeit des nationalen Parteisekretariats fliessen.¹⁵ Indirekte finanzielle Unterstützungen in Form einer Übernahme der Druckkosten für Wahl- und Abstimmungskosten, der Versandkosten für Wahlunterlagen¹⁶, der Zurverfügungstellung von Werbeflächen in einzelnen Kantonen sowie durch die steuerliche Begünstigung von Zuwendungen an politische Parteien¹⁷ werden aber gewährt und können sich im Interesse einer lebendigen Demokratie geradezu als notwendig erweisen.¹⁸ Solche staatliche Hilfe-

⁵ Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 2007 (Stand am 1. Januar 2011), SR 210.

⁶ Art. 23 und 22 BV.

⁷ MEIER-HAYOZ Arthur und FORSTMOSER Peter, *Schweizerisches Gesellschaftsrecht*, 10. Auflage (Bern: Stämpfli Verlag AG, 2007), § 20 N. 31.

⁸ Art. 60 Abs. 1 ZGB.

⁹ Art. 60 Abs. 2 ZGB.

¹⁰ MEIER-HAYOZ und FORSTMOSER, 2007: N. 110.

¹¹ Das letzte in der Schweiz erfolgte Parteienverbot datiert aus dem Jahr 1940 und betraf die kommunistische und die nationalsozialistische Partei der Schweiz, vgl. die Angaben in der Vorlesung von Prof. Andreas Auer vom 5. November 2010 zum Thema Versammlung, Vereinigung, Niederlassung, Ausweisung, <http://www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/auer/Archiv/2010HS/staatsrecht/14Verein-Versammlung-Ausweisung.pdf> [besucht am 3. November 2011]. Gesetzliche Einschränkungen von Vereinstätigkeiten könnten durch das Strafrecht (Bsp. Kriminelle Organisation StGB 260ter) oder das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) erfolgen.

¹² Art. 137 BV.

¹³ SCHMID Gerhard und SCHOTT Markus, «Art. 137 BV», in: EHRENZELLER et al. (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung*, Kommentar, 2. Auflage (Zürich: Dike Verlag AG, 2008), Rz. 14.

¹⁴ In der Schweiz ist die direkte öffentliche Finanzierung von politischen Aktivitäten auch auf Kantonsebene nur in den Kantonen Genf und Freiburg bekannt, vgl. CARONI Martina, *Geld und Politik*, Habilitation Universität Bern (Bern: Stämpfli Verlag AG, 2009), 398.

¹⁵ Die Beiträge dienen den Fraktionen zur Deckung ihrer administrativen Kosten und betragen jährlich insgesamt etwa CHF 7,5 Millionen, vgl. Art. 10 Verordnung der Bundesversammlung vom 18. März 1988 zum Parlamentsressourcengesetz (VPRG), SR 171.211. Pro Fraktion gibt es einen Grundbeitrag von CHF 144'500 und einen Beitrag pro Fraktionsmitglied von CHF 26'800.

¹⁶ Art. 33 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976 (Stand am 1. Februar 2010), SR 161.1.

¹⁷ Art. 33 Abs. 1 lit. i des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (Stand am 1. Januar 2011) (DBG), SR 642.11.

¹⁸ Vgl. Bundesgerichtsentscheid (BGE) 113 Ia 297.

leistungen beruhen auf dem Grundgedanken, die Chancengleichheit und die unverfälschte und freie Willensbildung zu fördern und zu gewährleisten.¹⁹

Ressourcen (Praxis)

Inwiefern erlauben die finanziellen Ressourcen der politischen Parteien einen wirksamen politischen Wettbewerb?

Score: 50

Über die finanziellen Zustände der politischen Parteien herrscht in der Schweiz eine grosse Ungewissheit. Die Parteien sind nach Schweizerischen Recht nicht verpflichtet, die Öffentlichkeit über ihre Finanzierung zu informieren. In den letzten Jahren gab es zwar mehrere wissenschaftliche Untersuchungen zum Thema Parteienfinanzierung.²⁰ Sämtliche Informationen über die finanziellen Verhältnisse der politischen Parteien beruhen jedoch auf Selbstdeklaration und sind daher mit Vorsicht zu geniessen.²¹

Die indirekte Finanzierung durch den Staat fällt relativ bescheiden aus und bezieht sich, wie im Indikator Ressourcen (Recht) bereits erwähnt, z.B. auf die Finanzierung von Druck und Versand von Wahlunterlagen.²² Für die Parteien im Bundesparlament kommen indirekt die bereits erwähnten Fraktionsbeiträge hinzu.²³ Grundsätzlich erfolgt jedoch der grösste Teil der Parteienfinanzierung durch private Zuwendungen. Die Gelder kommen aus parteiinternen (Mitgliedern) oder parteifremden Quellen. Laut einer Untersuchung des Hochschulinstituts für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der letzten nationalen Wahlen im Jahr 2007 gab es bei der Herkunft der Gelder auf Kantonsebene keine allzu grossen Unterschiede zwischen den fünf grössten Parteien der Schweiz, auf nationaler Ebene dagegen schon: Bei der FDP machten Einnahmen aus parteifremden Spenden 94 Prozent des Budgets aus, bei der CVP und der SVP jeweils 75 Prozent und bei der SP 62 und den Grünen 60 Prozent.²⁴ Insgesamt und vor allem mit Bezug auf die Gesamtausgaben für die Parteiarbeit gilt aber, dass das Geld der Wirtschaft und wohlhabender Personen eher zu den Mitte- und Rechtsparteien fliesst, während sich die Linksparteien eher durch Beiträge ihrer Mitglieder finanzieren.²⁵

Durch die unklaren finanziellen Verhältnisse der einzelnen Parteien können nur Vermutungen aufgestellt werden, ob die finanziellen Ressourcen einen wirksamen politischen Wettbewerb fördern. Insgesamt betragen die angegebenen Budgets im letzten Wahljahr 2007 mit ca. CHF 52,4 Millionen nur CHF 13,6 Millionen mehr als in einem gewöhnlichen Jahr.²⁶ Aus der Untersuchung des IDHEAP lässt sich schliessen, dass sich die Parteienbudgets nicht wesentlich voneinander unterscheiden. Bei diesen Budgets geht es jedoch in erster Linie darum, die Organisation der Partei zu finanzieren. Die Wahlkampf- und Abstimmungsfinanzierung wird jedoch von der eigentlichen Parteienfinanzierung getrennt geführt.²⁷ Dabei kommt es wohl oft zu projektorientierten, direkten Zuwendungen von zahlungskräftigen Personen, die eine Kampagne unterstützen möchten. Die Zuwendungen erfolgen in getrennt geführten Initiativ- oder Wahlkampfbudgets. Das unabhängige Marktforschungsunternehmen «Media Focus» schätzte die Werbeausgaben aller

¹⁹ CARONI, 2009: 69 ff.

²⁰ Siehe beispielsweise CARONI, 2009; GERNET Hilmar, *Vom Geld der Parteien: Parteienfinanzierung im eidgenössischen Parlament 1964–2005* (Dissertation Universität Freiburg, 2009) sowie *(Un-)heimliches Geld, Parteienfinanzierung in der Schweiz* (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2011); GUNZINGER Mathieu, *Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses: l'exemple de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)* (Chavannes-Lausanne: IDHEAP, 2008); BALMELLI Tiziano, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales: entre exigences démocratiques et corruption* (Dissertation Freiburg: Editions Universitaires, 2001).

²¹ Hilmar Gernet war von 1997–2001 Generalsekretär einer Bundespartei (CVP) und hatte damit als einziger Autor direkten Einblick in die Buchhaltung einer der grossen nationalen Parteien der Schweiz.

²² CARONI, 2009: 62 ff.

²³ Vgl. FN 15.

²⁴ GUNZINGER, 2008: 93.

²⁵ Louis Perron, *Parteien gehen mit Millionen auf Stimmenfang*, NZZ vom 28. Dezember 2010.

²⁶ GUNZINGER, 2008: 74. Beträge in Millionen Schweizer Franken:

CVP Kantonalparteien 6,2/Nationalpartei 4,1;
FDP Kantonalparteien 9,1/Nationalpartei 4,7;
SP Kantonalparteien 8/Nationalpartei 8,1;
SVP Kantonalparteien 5,8/Nationalpartei 2,4;
Grüne Kantonalparteien 3,4/Nationalpartei 0,6.

²⁷ Diese Annahme wird von Guido Schommer, Generalsekretär der nationalen Partei FDP von 2001 bis 2008, bestätigt (telefonisches Interview mit Guido Schommer, befragt durch Fabio Hurni, 18. Februar 2011).

Parteien (auf allen Staatsebenen) für das Wahlkampfjahr 2007 auf insgesamt rund CHF 65 Millionen.²⁸ Andere Schätzungen von Politexperten gehen von CHF 50 Millionen aus.²⁹ Es wird dabei angenommen, dass die SVP über die grössten Wahlkampf- und Kampagnenbudgets verfügt.³⁰ Für das Wahljahr 2011 gab die SP Schweiz offiziell an, CHF 1,5 Millionen ausgeben zu wollen; die CVP Schweiz CHF 3 Millionen; die FDP.Die Liberalen CHF 2,8 Millionen und die Grünen CHF 180'000.³¹ Die SVP nannte keine Summe, Politexperten gehen jedoch von ungefähr CHF 15 Millionen aus.³²

Die unterschiedlichen finanziellen Kräfteverhältnisse der nationalen Parteien wirft die Frage nach einem fairen/funktionierenden politischen Wettbewerb auf, welche jedoch nicht abschliessend beantwortet werden kann. Die offiziellen Budgets der Parteien sind dafür wenig aussagekräftig, denn neben diesen Budgets müssten auch diejenigen für Abstimmungs- und Wahlkampagnen ausgewiesen werden, um eine fundierte Beurteilung über die Funktionsfähigkeit des politischen Wettbewerbs vorzunehmen. Grundsätzlich kann jedoch festgehalten werden, dass Wahl- und Abstimmungssiege zwar nicht erkaufte werden können, finanziell potente Parteien können sich jedoch einen wichtigen Wettbewerbsvorteil verschaffen, was aus demokratietheoretischer Sicht problematisch ist.³³ 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.³⁴

Unabhängigkeit (Recht)

Inwiefern existieren rechtliche Schutzmassnahmen für die politischen Parteien vor unberechtigtem Einfluss des Staates in ihre Aktivitäten?

Score: 100

Der Staat und die politischen Parteien sind in der Schweiz nach dem traditionellen schweizerischen Staatsverständnis völlig voneinander unabhängig.³⁵ Es ist daher auch symptomatisch, dass die Parteien erst seit dem Jahre 2000 in der Bundesverfassung erwähnt werden.³⁶

Da die Parteien unter das Vereinsrecht fallen, gelten für die Parteien jene Schutzmassnahmen. Die Vereinsfreiheit stützt sich in erster Linie auf das in der Bundesverfassung statuierte Grundrecht der Vereinigungsfreiheit.³⁷ Sämtliche Einschränkungen der Grundrechte, so auch jene, welche die Vereinigungsfreiheit betreffen, müssen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen sowie verhältnismässig und im öffentlichen Interesse sein. Betroffene Personen können die Verletzung von Grundrechten vor Schweizer Gerichten und bei ausgeschöpftem Rechtsweg in der Schweiz zudem vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte geltend machen, dessen Urteile für das Schweizerische Bundesgericht verbindlich sind.

²⁸ NZZ Online, *Parteispenden im Zwieliicht*, 29. Dezember 2008, http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/parteispenden_im_zwieliicht_1.1611238.html [besucht am 3. März 2011].

²⁹ NZZ Online, *Parteien gehen mit Millionen auf Stimmenfang*, 28. Dezember 2010, http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/schweiz_eidgenossische_wahlen_finanzierung_1.8905986.html [besucht am 1. März 2011].

³⁰ OSCE/ODIHR, Switzerland, *Swiss Confederation Federal Elections 21 October 2007*, 6.

³¹ NZZ Online, 28. Dezember 2010.

³² NZZ Online, 28. Dezember 2010.

³³ Vgl. CARONI, 2009: 34 ff., mit Verweise auf Studien von WIEDERKEHR Erich, *Der gekaufte Sitz? Werbung und Wahlerfolg: eine empirische Untersuchung der Wirkung von Zeitungswerbung bei den Nationalratswahlen 1987*, (Zürich: Forschungsstelle für politische Wissenschaft, 1989), 108; SCHMID Ulrich, *Wahlkampffinanzierung in den USA und in der Schweiz*, (Diessenhofen: Rüegger, 1985); SEITZ Werner, *Sind Parlamentssitze käuflich?*, in: B-Post, *Nachrichten von der kleineren Hälfte*, 2003/4, 4, http://www.maertplatz.ch/fileadmin/pdf/bp_04.pdf [besucht am 3. November 2011]; MÖCKLI Silvano, *Abstimmungsbudget und Abstimmungserfolg: Erfahrungen und Forschungsergebnisse aus den USA und aus der Schweiz* (St. Gallen: Institut für Politikwissenschaften Hochschule St. Gallen, 1989), 7, 18; LONGCHAMP Claude, *Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit*, in: *Direkte Demokratie, Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* (Bern: Haupt, 1991), 303 f.; gleicher Meinung ist Andreas Ladner, vgl. Interview mit Andreas Ladner, befragt durch Fabio Hurni, Zürich, 28. Februar 2011.

³⁴ Aussagen von Andreas Ladner und Monika Roth anlässlich der 2. Beiratssitzung vom 2. September 2011.

³⁵ Interview mit Andreas Ladner, befragt durch Fabio Hurni, Zürich, 28. Februar 2011.

³⁶ Vgl. dazu die Ausführungen im Indikator Ressourcen (Recht).

³⁷ Art. 23 BV.

Bei aussergewöhnlichen Umständen, beziehungsweise einer unmittelbar und nicht anders abwendbaren Gefahr, steht es dem Bundesrat zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit zu, aufgrund einer Polizeinotverordnung, die direkt gestützt auf die Bundesverfassung erlassen wird, Organisationen und deren Tätigkeiten zu verbieten.³⁸

Auf Gesetzesstufe können Organisationen nicht verboten, deren Tätigkeiten jedoch massiv eingeschränkt oder sogar untersagt werden.³⁹ Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) dient allgemein der Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz sowie dem Schutz der Freiheitsrechte ihrer Bevölkerung.⁴⁰ Es soll dem Bund ermöglichen, vorbeugende Massnahmen zu treffen, um frühzeitig Gefährdungen durch Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigen Extremismus zu erkennen und zu bekämpfen.⁴¹

Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass in der Schweiz klare Vorschriften bestehen, unter deren Umständen die Aktivitäten von politischen Parteien eingeschränkt werden dürfen. In diesem Zusammenhang ergangene Entscheide können überdies auf dem Rechtsweg angefochten werden.

Unabhängigkeit (Praxis)

Inwiefern sind die Parteien frei von ungerechtfertigten externen Eingriffen des Staates in ihre Aktivitäten?

Score: 100

In der Schweiz wurde letztmals im Jahr 1940 eine Partei verboten.⁴² Die Austragung von politischen Konflikten und damit auch der Umgang der Regierung mit der Opposition sind in der Schweiz systembedingt nicht vergleichbar mit Ländern, die ein Konkurrenzsystem mit klassischen Regierungs- und Oppositionsparteien haben. Seit 1959 sind die vier grössten Parteien des Bundesparlaments in der Regierung vertreten.⁴³ Das in der Schweiz geltende Konkordanzsystem setzt einen Grundkonsens zwischen den beteiligten Parteien sowie Kooperationen, Mässigung, wechselnde Mehrheiten und höchstens punktuelle Opposition voraus.⁴⁴ Dieses System führt dazu, dass es in der Schweizerischen Bundesversammlung keine institutionalisierte Opposition gibt.

Die hohe Rechtssicherheit, aber auch der Umstand, dass Parteien aller politischen Richtungen in der Regierung vertreten sind, setzen grundsätzlich Angriffen der Regierung auf die Parteien enge Grenzen und würden in der schweizerischen politischen Kultur völlig fremd erscheinen.⁴⁵

³⁸ Art. 185 Abs. 3 BV. Die Verbote müssen jedoch befristet sein. Der Bundesrat kann die Frist zwar verlängern, doch braucht es für ein langandauerndes Verbot eine formell gesetzliche Grundlage, vgl. SAXER Urs, Art. 185 BV, in: EHRENZELLER et al. (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, 2. Auflage (Zürich: Dike Verlag AG, 2008), Rz. 44 ff.

³⁹ Die gesetzliche Grundlage hierzu ist das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (Stand am 1. Januar 2011) (BWIS), SR 120. Art. 1 BWIS.

⁴⁰ Art. 2 Abs. 1 BWIS, Art. 2 Abs. 4 BWIS: Die Bearbeitung von Informationen über die politische Betätigung und die Ausübung der Meinungs-, Koalitions- und Versammlungsfreiheit durch die Sicherheitsorgane des Bundes und der Kantone ist aber nur dann zulässig, wenn der begründete Verdacht besteht, dass eine Organisation oder ihr angehörende Personen die Ausübung der politischen Rechte oder der Grundrechte als Vorwand nehmen, um terroristische, nachrichtendienstliche oder gewalttätig extremistische Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen Art. 3 Abs. 1 BWIS und Art. 18 i Abs. 1 BWIS. Das BWIS wird derzeit revidiert.

⁴² Verbot der nationalsozialistischen und kommunistischen Parteien, vgl. Auer, 2010: 10.

⁴³ Es handelt sich dabei jedoch nicht um eine Koalitionsregierung, denn die vier Parteien verpflichten sich nicht auf ein gemeinsames Regierungsprogramm, vgl. LÜTHI Ruth, «Das Parlament», in: KLÖTI et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006), 128.

⁴⁴ KRIESI Hanspeter, *Neue Zürcher Zeitung*, 1. Februar 2011, 13.

⁴⁵ Interview mit Guido Schommer, befragt durch Fabio Hurni, Bern, 18. Februar 2011 sowie mit Andreas Ladner, befragt durch Fabio Hurni, Zürich, 28. Februar 2011.

b) Governance

Transparenz (Recht)

Inwiefern bestehen Regelungen, dass die Parteien ihre finanziellen Informationen publik machen?

Score: 0

Als Mitgliedstaat des Europarats hat die Schweiz im Jahr 2003 zwar die Empfehlungen gegen Korruption bei der Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen unterzeichnet, die u.a. einschlägige Transparenzvorschriften festhalten.⁴⁶ Auch wenn diese Empfehlungen rechtlich unverbindlich sind, wurden sie zumindest von den Aussenministern der verschiedenen Mitgliedstaaten unterzeichnet und erhalten damit eine erhöhte Legitimität. Nichtsdestotrotz kennt die Schweiz keine gesetzliche Regelung, welche die Parteien verpflichtet, ihre finanziellen Informationen offenzulegen.⁴⁷ Auch die Kommission des Europarats für Demokratie durch Recht («Venedig-Kommission»), der auch die Schweiz angehört, hält in den Richtlinien für politische Parteien fest, dass die Transparenz für private Spenden bei den Parteien ein Hauptziel sein muss, und dass die Transparenz bei Wahlausgaben durch ein öffentliches Kampagnenbudget erhöht werden soll.⁴⁸ Im Code of Conduct für Wahlen wird weiter statuiert, dass die Finanzierung von Parteien, Kandidaten und Wahlkampagnen transparent sein muss.⁴⁹ Diese Empfehlungen hatten jedoch bis anhin keine Auswirkung auf die Schweizerische Gesetzgebung.

Transparenz (Praxis)

Inwiefern kann die Öffentlichkeit relevante Finanzinformationen der Parteien erhalten?

Score: 25

Wie soeben festgehalten wurde, gibt es in der Schweiz auf Bundesebene keine Regelung betreffend einer Offenlegungspflicht der Parteifinancen. Bisher sah sich nur die SP (und teilweise Die Grünen) veranlasst, die Jahresrechnung auf freiwilliger Basis der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.⁵⁰ Auch eine Offenlegung aller Parteirechnungen wären unter dem Gesichtspunkt zu relativieren, dass damit die Budgets und Rechnungen von Wahlkampagnen und Abstimmungskomitees nicht darunter fallen würden. Einige Parteien haben im Hinblick auf das Wahljahr 2011 ihre Budgets bekannt gegeben. Diese Informationen beruhen auf Selbstdeklarationen und sind schwierig zu überprüfen.⁵¹

Im Parlament gibt es seit den 1960er Jahren zwar regelmässig Vorstösse für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung⁵², doch diese wurden bisher allesamt von der Bundesversammlung abgelehnt.⁵³ In diesem Zusammenhang gibt es vor allem zwei Hauptargumentationsstränge⁵⁴: Die Befürworter einer Offenlegungspflicht fordern Transparenz, Beschränkung der politischen Spenden von Privaten und Chancengleichheit, während die Gegner die Staatsunabhängigkeit und das Freiwilligenprinzip (Beitritt, Finanzierung) der Parteien proklamieren. Die einzelnen

⁴⁶ 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).

⁴⁷ Auf Kantonsebene verlangen bisher nur die Kantone Genf und Tessin, dass die Parteien verpflichtet sind ihre Spender der Öffentlichkeit bekannt zu machen, vgl. CARONI, 2009: 180 ff.

⁴⁸ Guidelines for Financing of Political Parties of 6 December 2000, CDL-PP (2000) 6, Ziff. 6, 7 und 8.

⁴⁹ Verhaltenskodex für Wahlen, CDL-AD (2002) 23, Ziff. 2.3. dd.

⁵⁰ Bei der SP Schweiz sind diese Angaben auf ihrer Homepage nur umständlich unter dem Link der einzelnen Delegiertenversammlungen zu finden, vgl. <http://www.sp-ps.ch/ger/Partei/Organisation/Delegiertenversammlung/27.-Februar-2010-in-Bern> [besucht am 3. März 2011]. Bei den Grünen ist die Jahresrechnung nur die paar Wochen vor und nach der Delegiertenversammlung auf der Homepage einsehbar.

⁵¹ Vgl. die diesbezüglichen Ausführungen unter dem Indikator Ressourcen (Praxis).

⁵² GERNET, 2009: 127 ff.

⁵³ Gerade im letzten Jahr wurden drei Parlamentarische Initiativen abgelehnt: Pa. Iv. von Margrit Kiener Nellen vom 20. März 2009, Geschäftsnummer 09.415; Pa. Iv. von Andreas Gross vom 20. März 2009, Geschäftsnummer 09.416; Pa. Iv. von Antonio Hodgers vom 5. Juni 2009, Geschäftsnummer 09.442.

⁵⁴ GERNET, 2009: 271 f.

Themen der parlamentarischen Vorstösse waren die Offenlegung bzw. Kontrolle von Parteieinnahmen und -ausgaben, Chancengleichheit in Abstimmungs- und Wahlkämpfen (finanzielle Begrenzung für Kampagnen), Unabhängigkeit des Parlaments bei der Meinungsbildung (Druck durch «interessiertes Geld») sowie ein Verbot oder Beschränkungen von Parteispenden von privaten bzw. juristischen Personen.⁵⁵ Ein wichtiges Argument der bürgerlichen Parlamentsmehrheit gegen eine Offenlegung der Parteienfinanzierung war die Furcht vor einem grossen Spendenrückgang, was früher oder später zu einer – mit dem Grundgedanken des Milizsystems nicht zu vereinbarenden – staatlichen Parteienfinanzierung führen würde.⁵⁶ Weiter wird ausgeführt, dass schweizweit tätige Unternehmen mit Rücksicht auf ihre Kunden und ihre politische Gesinnung kaum nur eine Partei unterstützen könnten. Im Unterschied zu Ländern, wo die Parteienlandschaft schnelleren Wechseln ausgesetzt sei und i.d.R. ein Konkurrenzsystem mit Regierungs- und Oppositionsparteien bestehe, sei die Situation in der Schweiz komplexer. Der Schweizer Stimmbürger gelte als relativ ideologisch und seine politischen Haltungen würden durch mehrere grössere Parteien vertreten. Erhebliche Schwankungen kämen dabei nicht vor. Ein Unternehmen sei deshalb entweder gezwungen Kunden zu verärgern oder die Spenden zu unterlassen.⁵⁷ Die mehrheitliche Zurückhaltung gegenüber erhöhter staatlicher Regelung erklärt der externe Experte damit, dass in der Schweiz der Staat und die Parteien prinzipiell völlig unabhängig sind. Es wird davon ausgegangen, dass der Staat sich grundsätzlich aus den Angelegenheiten der Parteien heraushält und in dem Sinne keine absoluten Regeln schaffen soll, sondern nur punktuell – z.B. bei Missbrauchsverdacht – einschreiten soll. Umfassende staatliche Regelungen in dieser Hinsicht können daher sehr schnell systemfremd wirken.⁵⁸

Forderungen nach mehr Transparenz sollten dem schweizerischen Demokratie-system möglichst konform angepasst werden. Allgemein könnten die verschiedenen demokratischen Strukturen und Mechanismen der Staaten nur mit Vorbehalt miteinander verglichen und bewertet werden. Nach Meinung des externen Experten würden aktive Förderungen und das Schaffen von Anreizen für die Selbsterklärung im Grundsatz und eher rudimentäre Transparenzregelungen mit Missbrauchskontrollen und Beschränkungen von allzu grossen Marktvorteilen im Einzelnen den Forderungen nach erhöhter Chancengleichheit und der Einführung von mehr Transparenz dem politischen System der Schweiz am effizientesten nachkommen und gerecht werden.⁵⁹

Verantwortlichkeit/Rechenschaftspflicht (Recht)

Inwiefern existieren Massnahmen/Einrichtungen für eine finanzielle Aufsicht einer bezeichneten staatlichen Behörde über die Parteien?

Score: 0

Wie bereits festgehalten wurde, sind die Parteien als Vereine im Sinne des Schweizerischen Zivilgesetzbuches organisiert. Sie sind deshalb verpflichtet, ihre Buchführungen durch eine ordentliche Revisionsstelle prüfen zu lassen, wenn in zwei folgenden Geschäftsjahren die Bilanzsumme von CHF 10 Millionen, der Umsatzerlös

⁵⁵ GERNET, 2009: 271.

⁵⁶ Der interne Experte bezeichnet die Nicht-Regelung der Offenlegungspflicht für Parteien als Gegenstück zur nicht vorhandenen staatlichen Parteienfinanzierung (Interview mit Guido Schommer, befragt durch Fabio Hurni, Bern, 18. Februar 2011). Die offiziell nicht vorhandene staatliche Parteienfinanzierung bedarf einer Anmerkung. Wie bereits festgehalten (FN 15), erhalten in der Schweiz die nationalen Parteien indirekt über die Fraktionsbeiträge insgesamt CHF 7,5 Millionen (Art. 10 VPRG) zur Deckung der Administrativkosten.

⁵⁷ Interview mit Guido Schommer, befragt durch Fabio Hurni, Bern, 18. Februar 2011.

⁵⁸ Interview mit Andreas Ladner, befragt durch Fabio Hurni, Zürich, 28. Februar 2011.

⁵⁹ Interview mit Andreas Ladner, befragt durch Fabio Hurni, Zürich, 28. Februar 2011.

von CHF 20 Millionen oder durchschnittlich 50 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt überschritten werden.⁶⁰ Laut Umfragen des IDHEAP waren die Budgets der politischen Parteien im letzten Wahljahr 2007 allesamt unter CHF 10 Millionen⁶¹, womit die Parteien die Regelung der Revision in ihren Statuten und im Rahmen der Vereinsversammlung frei regeln können.

Darüber hinaus kennt die Schweizerische Rechtsordnung keine gesetzliche Vorschrift für die politischen Parteien. Es existiert demnach auch keine staatliche Behörde, welche für die finanzielle Aufsicht zuständig wäre, womit die unabhängige Überprüfung der Parteifinzen in der Schweiz nicht gewährleistet ist.

Verantwortlichkeit/Rechenschaftspflicht (Praxis)

Inwiefern wird die Finanzaufsicht über die Parteien in der Praxis ausgeübt?

Score: 25

Nach den bereits genannten Ausführungen, gelten die Revisionsbestimmungen der jeweiligen Parteistatuten.⁶² Laut den Statuten der Bundesratsparteien wird in der SP und der SVP die Revisionsstelle von der Delegiertenversammlung gewählt⁶³, bei der FDP erfolgt die Wahl durch die Präsidentenkonferenz⁶⁴ und bei der CVP wählt die Delegiertenversammlung eine Kontrollkommission⁶⁵. Die Jahresrechnung wird in der SP wieder von der Delegiertenversammlung abgenommen.⁶⁶ Bei der SVP erfolgt die Genehmigung der Jahresrechnung durch den leitenden Ausschuss⁶⁷, bei der FDP durch die Präsidentenkonferenz und bei der CVP durch den Vorstand. Damit besteht in der Praxis keine unabhängige Aufsicht über die Finanzen der Parteien, sondern lediglich eine vereinsinterne Überprüfung.

Zusammenfassend wird die Aufsicht über die Parteifinzen also durch die Basis der Parteien vorgenommen. Wie im Indikator Transparenz (Praxis) festgehalten wurde, publizieren wenigstens die SP und die Grünen ihre Budgets, womit zumindest diese Angaben in der Praxis überprüft werden können.

Integrität (Recht)

Inwiefern gibt es Organisationsregelungen für eine demokratische Führung innerhalb der wichtigsten Parteien?

Score: 100

Wie bereits erwähnt sind die Parteien in der Wahl ihrer Vereinsstruktur relativ frei. Die gesetzlich vorgeschriebenen Organe sind die Vereinsversammlung⁶⁸, der Vorstand⁶⁹ und allenfalls die Revisionsstelle⁷⁰. Die Organisationsregeln sind in den Statuten der Parteien festgehalten. In den nationalen Parteien werden die Parteipräsidenten vom obersten Organ der Partei, der sog. Delegiertenversammlung (SVP, FDP, Die Liberalen, CVP, Die Grünen) bzw. dem Parteitag (SP) gewählt. Dies entspricht dem basisdemokratischen Grundgedanken des Vereins. Nebst der Wahl des Parteipräsidenten fällt auch die programmatische Ausrichtung der Partei der Delegiertenversammlung zu, welche eine Ersatzform der Vereinsversammlung

⁶⁰ Vgl. Art. 69 b Abs. 1 und 3 ZGB. Gemäss Art. 69 b Abs. 3 sind dabei die Vorschriften des Obligationenrechts über die Revisionsstelle bei Aktiengesellschaften anwendbar.

⁶¹ GUNZINGER, 2008: 74.

⁶² Art. 69 b Abs. 4 ZGB.

⁶³ Art. 14 r Statuten SP und Art. 13 Abs. 1 lit. f. Statuten SVP.

⁶⁴ Art. 18 Statuten FDP, Die Liberalen. Die Präsidentenkonferenz besteht aus: den Präsidenten der Kantonalparteien sowie dem Vorsitzenden der internationalen Bewegung, den Mitgliedern des Vorstands und den Bundesräten der Partei (Art. 15 Abs. 1).

⁶⁵ Art. 28 Abs. 2 lit. d Statuten CVP. Der Kontrollkommission gehören drei Mitglieder an. Nicht wählbar sind Mitglieder des Parteivorstandes und Personen, die in einem Dienstverhältnis zur Partei oder zur Fraktion stehen. Bei Bedarf kann ein Unterausschuss eingesetzt werden (Art. 34 Abs. 2).

⁶⁶ Art. 14 lit. h Statuten SP.

⁶⁷ Art. 19 Abs. 1 Statuten SVP. Der leitende Ausschuss besteht aus dem Parteipräsidenten, den Vizepräsidenten, den Vertretern der SVP im Bundesrat, dem Fraktionspräsidenten, dem Generalsekretär, den Präsidenten der sechs absolut wählerstärksten Kantonalparteien, der Präsidentin der SVP Frauen Schweiz, der Präsident der SVP Senioren Schweiz, dem Präsidenten der Jungen SVP Schweiz, je einem Vertreter der Romandie, der italienischsprachigen sowie der romanischen Schweiz und fünf bis acht weitere Mitglieder (auf Vorschlag der Parteileitung (Art. 20).

⁶⁸ Art. 64 ff. ZGB.

⁶⁹ Art. 69 ff. ZGB.

⁷⁰ Vgl. die Ausführungen im Indikator Verantwortlichkeit/Rechenschaftspflicht (Recht).

darstellt, wobei sie die Willensbildung für Vereine mit mehreren tausend Mitgliedern vereinfachen soll. Die Delegiertenversammlung wird geradezu als notwendig erachtet, da dadurch «die Gemeinschaft vor missbräuchlichen Manövern einer Minderheit geschützt und die Bildung eines allmächtigen Vorstandes verhindert werden soll»⁷¹.

Nicht bei allen Parteien stellt die Teilnahme bei der Delegiertenversammlung genau die gleichen Anforderungen, in den Grundzügen sind sie jedoch sehr ähnlich. Die Versammlung besteht aus Delegierten der Kantonalparteien (die Anzahl ist von Partei zu Partei verschieden), den Vorstandsmitgliedern und den Vertretern der Partei im Bundesrat und in der Bundesversammlung. Je nach Partei werden noch weitere Delegierte zugelassen. Damit sind die wichtigsten politischen Parteien der Schweiz auf nationaler Ebene durchwegs demokratisch organisiert, womit auch die Führung dieser Parteien auf wirksamen demokratischen Prinzipien beruht.

Integrität (Praxis)

Inwiefern gibt es eine wirksame demokratische Führung innerhalb der Parteien?

Score: 100

Das freiheitliche Vereinsrecht erlaubt es den Parteien, individuelle Organisationsmodelle festzulegen. Trotzdem werden in allen Parteien die wichtigen programmatischen Entscheide oder mit anderen Worten die Ziele der Parteien – durch das oberste Vereinsorgan, die Delegiertenversammlung, festgelegt.⁷² Die Umsetzung der Programme bzw. die Strategie der Parteien wird im politischen Alltag gemäss Andreas Ladner aber unterschiedlich durchgeführt. Während die Parteien und Fraktionen am Linken (SP) und am Rechten (SVP) Flügel eher geschlossen auftreten, herrscht bei den Mitteparteien (CVP und FDP) eine eher liberalere Haltung bezüglich der Entscheidungsfreiheit der politischen Repräsentanten der Parteien. Diese Unterschiede beruhen auf unterschiedlichen Vorstellungen der Rolle der Abgeordneten und können nicht als mehr oder weniger demokratisch bewertet werden.

Die nationale Partei muss schliesslich auch nicht immer gleicher Meinung mit den Kantonalparteien sein. Kantonalparteien können von der nationalen Partei divergierende Entscheide treffen. Obwohl die Parteien unterschiedlich geführt werden, wird innerhalb der Parteien die Demokratie in der Realität stark gelebt.⁷³

⁷¹ HEINI Anton, PORTMANN Wolfgang, SEEMANN Matthias, *Grundriss des Vereinsrechts*, (Basel, Helbling Lichtenhahn Verlag, 2009), N. 385.

⁷² Art. 6 Statuten Die Grünen, Art. 13 Statuten SVP, Art. 14 Abs. 2 Statuten FDP. Die Liberalen, Art. 12, 14 Abs. 4 Statuten SP, Art. 28 Statuten CVP.

⁷³ Interview mit Andreas Ladner, befragt durch Fabio Hurni, Zürich, 28. Februar 2011.

c) Rolle

Interessenvereinigung und Repräsentation

Inwiefern vereinigen und repräsentieren die politischen Parteien die relevanten sozialen Interessen in der politischen Sphäre?

Score: 100

Die Parteienlandschaft auf Bundesebene ist in der Schweiz seit dem zweiten Weltkrieg sehr konstant geblieben. Die vier grössten Parteien nach dem Zweiten Weltkrieg sind im Jahre 2011 immer noch dieselben. Höchstens die Wähleranteile haben sich verschoben. Während die Mitteparteien (FDP, Die Liberalen, CVP) seit den 1980er Jahren kontinuierlich Wähleranteile verloren haben, konnten die klar links und rechts der Mitte positionierten Parteien ihren Anteil halten (SP) bzw. deutlich vergrössern (SVP).⁷⁴ Bei den Nationalratswahlen 2007 erhielten diese vier Parteien 83,5 % der Stimmen, 2011 waren es noch 79%.⁷⁵ Sie vertreten zusammen ein breites politisches Spektrum, das den Grossteil der in der Schweiz vertretenen sozialen Interessen widerspiegelt.

In der Schweiz kommt neben den Parteien auch weiteren Interessengruppen eine sehr wichtige Stellung zu. Die Interessengruppen in Form von Verbänden – allen voran die Wirtschaftsverbände *economiesuisse*, Bauernverband, Gewerbeverband und der Gewerkschaftsbund – haben einen starken Einfluss auf das politische Geschehen.⁷⁶ Sie können geschlossen gegenüber nicht organisierten Interessengruppierungen auftreten und haben im Vergleich zur Verwaltung und den Parteien teilweise sehr grosse Kompetenzen.⁷⁷ Zusätzlich liegen ihre finanziellen Möglichkeiten über denen der Bundesparteien. Diese Vorteile verleihen den grossen Verbänden eine bedeutende politische Macht, womit sie die durch sie vertretenen Interessen effektiv in den politischen Prozess einbringen können. Auch beim Expertenworkshop vom 12. September 2011 wurde von verschiedenen Teilnehmern auf die grosse Bedeutung des Einflusses der Verbände, insbesondere im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens, hingewiesen.

Darüber hinaus müssen auch die Bindungen der verschiedenen Parlamentarier mit einzelnen Interessengruppen in Betracht gezogen werden. Auch wenn die Legislative als Milizparlament⁷⁸ konzipiert ist, sind die meisten Parlamentarier heute faktisch Berufspolitiker mit teilweise lukrativen Mandaten ausserhalb der Politik. Der grosse zeitliche Aufwand zur Bewältigung des politischen Mandats verunmöglicht es in der Praxis zumeist, nebenbei eine Vollzeittätigkeit auszuüben.⁷⁹ Im Durchschnitt sitzen die Nationalräte in knapp sieben und die Ständeräte in zehn Verwaltungsräten⁸⁰, die Parlamentarier sind also in der Praxis nicht nur ihren Wählern, sondern auch verschiedenen Interessengruppen verpflichtet, was sich auch im politischen Prozess manifestiert.

Zusammenfassend sind in der Schweiz somit die Parteien, die Verbände und einzelne Parlamentarier die massgebenden Vertreter der verschiedenen im Land existierenden Interessen. Dabei können jene Kreise, die über einen hohen Organisationsgrad

⁷⁴ Vgl. FN 3.

⁷⁵ Bundesamt für Statistik, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/national_rat/mandatsverteilung.html [besucht am 1. März 2011].

⁷⁶ LINDER, 2005: 111 ff.

⁷⁷ Dies zeigt sich am Beispiel, dass in vielen Expertenkommissionen des Bundes die Spitzenverbände vertreten sind, vgl. LINDER, 2005:117.

⁷⁸ «Milizsystem ist die [...] übliche Bezeichnung für die freiwillige, nebenberufliche und ehrenamtliche Übernahme von öffentlichen Aufgaben und Ämtern», LINDER, 2005: 73.

⁷⁹ Im Ständerat gibt es heute bereits keine reinen Milizparlamentarier mehr, im Nationalrat beträgt dieser Anteil noch über 10 Prozent. Die von den Parlamentariern bezogenen Entschädigungen lassen eine hauptberufliche politische Tätigkeit jedoch auch ohne Weiteres zu: Nationalräte kommen auf Entschädigungen von rund CHF 135'000, Ständeräte auf knapp CHF 148'000, vgl. Christoph Lanz, *Parlamentsrecht des Bundes/FS 2010*, Lehrveranstaltung vom 9. März 2010, http://www.oefre.unibe.ch/content/e6283/e6291/e6335/e6336/e6818/Unte4-10_ger.pdf [besucht am 1. März 2011].

⁸⁰ Harald Fritschi, *Lobbying: Kapital vernetzt*, Bilanz-Online vom 5. Juni 2009, <http://www.bilanz.ch/edition/artikel.asp?AssetID=6237> [besucht am 1. März 2011].

und einen substantiellen finanziellen Hintergrund verfügen, ihre Interessen am besten vertreten und in den politischen Prozess einbringen.⁸¹

Bekanntnis zur Korruptionsbekämpfung

In welchem Ausmass beachten die politischen Parteien die Themen öffentliche Rechenschaftspflicht/Verantwortlichkeit und den Kampf gegen die Korruption?

Score: 50

Der Kampf gegen Korruption war bei den politischen Parteien bis anhin kein programmatisches Ziel in einem Parteiprogramm. Die seit Jahren von der politischen Linke geäusserte Forderung nach mehr Transparenz bei der Parteienfinanzierung kann jedoch mittelbar mit dem Kampf gegen Korruption in Verbindung gebracht werden. Allerdings sind die diesbezüglichen Forderungen eher im Zusammenhang mit dem Grundsatz der politischen Chancengleichheit bzw. Wettbewerbsfähigkeit zu sehen. Eine proaktive direkte Korruptionsbekämpfung als Bestandteil eines Parteiprogramms ist in der Schweiz nicht bekannt.

Hingegen zeigte sich die Schweiz bis anhin sehr engagiert in der Umsetzung von Empfehlungen der GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) zur Bekämpfung der Korruption. In der ersten und zweiten Evaluationsrunde der GRECO vom 4. April 2008 wurden die Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung in der Schweiz anerkannt und 13 Empfehlungen zur Verbesserung des Systems abgegeben.⁸² Diese Empfehlungen wurden von der Schweiz sehr schnell und zufriedenstellend umgesetzt.⁸³ Im Rahmen der dritten Evaluationsrunde hat sich die GRECO schliesslich u.a. mit der Regelung der Schweizer Parteienfinanzierung befasst.⁸⁴ Sie empfiehlt der Schweiz, die Finanzierung der politischen Parteien sowie von Wahlkampagnen gesetzlich zu regeln. Zudem sollen für Abstimmungskampagnen ähnliche Transparenzvorschriften erlassen werden.⁸⁵ Gleichzeitig empfiehlt die GRECO dem Bund, diese Massnahmen auch den Kantonen vorzuschlagen, um die gesamte komplexe Politlandschaft der Schweiz zu erfassen. Bis zum April 2013 sollte die Schweiz der GRECO einen Bericht über die Umsetzung der gemachten Empfehlungen einreichen.

⁸¹ LINDER, 2005: 120 ff.

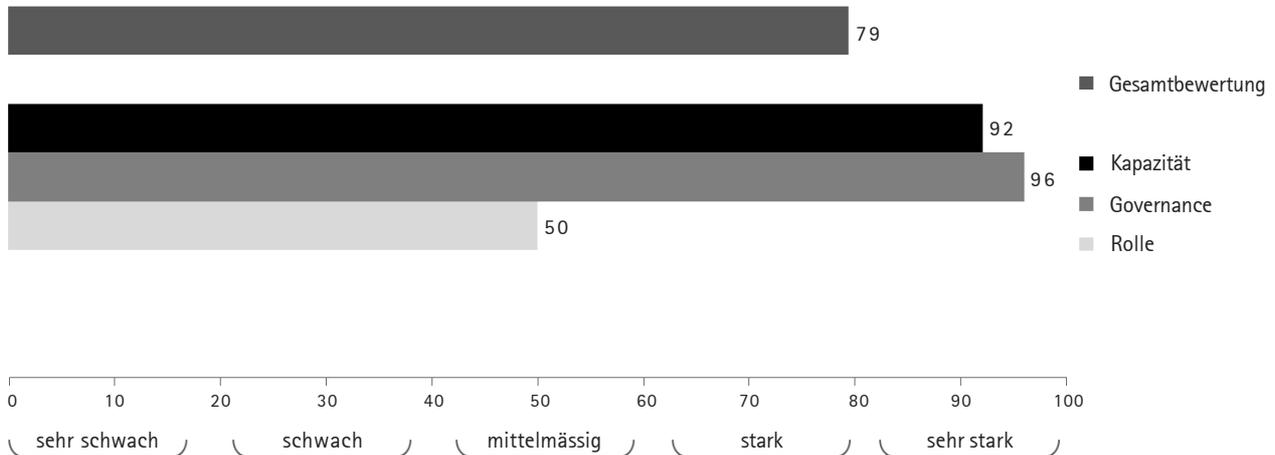
⁸² GRECO, 2008: 41f., http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2%282007%291_Switzerland_EN.pdf [besucht am 22. März 2011].

⁸³ GRECO, 2010: 19, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1%282009%292_Switzerland_EN.pdf [besucht am 22. März 2011]. Daniel Jositsch misst der Umsetzung der GRECO-Empfehlungen sowie dem OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger und der UN-Konvention gegen Korruption dagegen keine Bedeutung bei, da diese Instrumente in der Praxis faktisch nichts bewirken würden, vgl. Interview mit Daniel Jositsch, befragt durch Anja Roth und Reto Locher, Bern, 17. März 2011.

⁸⁴ Vgl. http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/korruption_greco/grecoberichte/ber-iii-2011-4f-thema2-d.pdf [besucht am 13. Dezember 2011].

⁸⁵ Vgl. die Medienmitteilung des EJPD vom 2. Dezember 2011, http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2011/ref_2011-12-02.html [besucht am 13. Dezember 2011].

Nationale Wahlbehörde



Zusammenfassung

In der Schweiz ist die für die Organisation und Durchführung der Nationalratswahlen zuständige Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei (BK) faktisch die nationale Wahlbehörde. Das schweizerische Wahlsystem funktioniert grundsätzlich gut und die in diesem Bereich tätigen Behörden geniessen bei den Wählern grosses Vertrauen und verfügen über ausreichende Ressourcen, um ihre Aufgaben wahrzunehmen. Die mangelnde formelle Unabhängigkeit der für die Organisation und Durchführung der Nationalratswahlen zuständigen Sektion politische Recht der Bundeskanzlei (BK) ist in der Praxis unproblematisch, da die föderalistische Struktur und insbesondere die Publikation der Wahlergebnisse auf kommunaler und kantonaler Ebene die daraus entstehende (potentielle) Manipulationsgefahr verhindert. Zudem ermöglicht der Wahlbericht eine lückenlose Überprüfung der Wahlergebnisse. Eine Manipulationsgefahr besteht hingegen bei der brieflichen Stimmabgabe, wo überdies nicht garantiert werden kann, dass das Stimmgeheimnis gewährleistet ist.

Die Bereiche Transparenz, Verantwortlichkeit und Integrität können grundsätzlich als positiv bewertet werden. Ein gravierendes Problem stellt hingegen die mangelnde Regulierung von Wahlkampagnen und Parteien dar, wo derzeit überhaupt keine Vorschriften bestehen. Die Offenlegung der Interessenbindung sollte für zukünftige Wahlen rasch möglichst verbessert werden. Problematisch ist überdies das mangelnde Verbot von Unterlistenverbindungen und von spontan eingereichten Listen (ad hoc-Komitees). Schliesslich kann die Ausübung des Wahlrechts durch Auslandschweizer aufgrund der teilweise unzuverlässigen Zustellung und dem nicht rechtzeitigen Rückversand der Wahlunterlagen durch ausländische

Poststellen nicht vollkommen gewährleistet werden. Die Sektion Politische Rechte der BK hat in diesem Bereich jedoch alle in ihrer Kompetenz stehenden Massnahmen ergriffen, um diese Situation zu verbessern.

- ¹ Hintergrundinformationen über die politische Landschaft der Schweiz und insbesondere über die direktdemokratischen Volksrechte können auch dem Bericht der OSZE über die Wahlen in der Schweiz im Jahr 2007 entnommen werden, vgl. OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Swiss Confederation Federal Elections 21 October 2007* (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2008), 2 ff.
- ² Vgl. LUTZ Georg und SELB Peter, «Die nationalen Wahlen in der Schweiz», in: KLÖTI et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006), 428. Die Wahl der Regierung erfolgt dagegen nicht durch das Volk, sondern durch die vereinigte Bundesversammlung vgl. Art. 168 Abs. 1 BV.
- ³ Vgl. Art. 149 BV.
- ⁴ Die Bundesverfassung sieht für den Ständerat lediglich vor, dass die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhodon und Appenzell Innerrhodon je einen und die übrigen Kantone je zwei Abgeordnete wählen, und dass die Wahl in den Ständerat von den Kantonen geregelt wird, vgl. Art. 150 Abs. 2 und 3 BV. Durch die fixe Zuteilung der Wahlkreise gibt es in der Schweiz nur wenig Spielraum für die Vollzugsbehörden. Solche Spielräume entstehen jedoch aufgrund der Komplexität des Wahlsystems. Deshalb hat die Sektion Politische Rechte der BK alle Auskünfte zur Auslegung des Wahlrechts auf ihrer Homepage publiziert, um die willkürliche Anwendung der Gesetzesbestimmungen zu verhindern, vgl. http://www.admin.ch/ch/d/pore/nrw11/faq/faq_index.html [besucht am 11. Mai 2011]. Telefonisches Interview mit Hans-Urs Willi, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011. Hans-Urs Willi ist promovierter Jurist und seit 1975 in der Sektion Politische Rechte der BK tätig, von 1993–2010 als Sektions- und Wahlleiter der Nationalratswahlen.
- ⁵ Die Bundeskanzlei ist die Stabsstelle des Bundesrates, vgl. Art. 179 BV.
- ⁶ Darüber hinaus ist sie insbesondere auch zuständig für die Organisation und Durchführung von eidgenössischen Volksabstimmungen und übernimmt u.a. auch weitere Aufgaben im Zusammenhang mit den in der Schweiz bestehenden Volksrechten, vgl. die Angaben auf der Homepage der Bundeskanzlei, <http://www.bk.admin.ch/org/bk/00351/00353/index.html?lang=de> [besucht am 14. April 2011].
- ⁷ Telefonische Auskunft von Anina Weber, Juristin bei der Sektion Politische Rechte der BK, 15. April 2011. Das Verzeichnis der Verantwortlichen für die Nationalratswahlen, die am 23. Oktober 2011 stattgefunden haben, ist auf der Homepage der BK aufgeführt, vgl. http://www.admin.ch/ch/d/pore/nrw11/adr/CH_adr.html [besucht am 13. Dezember 2011]. Diese Personen sind aufgrund des Pflichtenheftes ihres Anstellungsverhältnisses für die Wahlen verantwortlich, sie werden somit nicht (vor jeder Wahl) von einer Behörde als Wahlverantwortliche ernannt (Schriftliche Auskunft von Anina Weber, Juristin bei der Sektion Politische Rechte der BK, 18. April 2011).

Nationale Wahlbehörde

Gesamtbewertung: 79 / 100

	Indikator	Recht	Praxis	
Kapazität	Ressourcen	–	100	
	92/100	Unabhängigkeit	75	100
Governance	Transparenz	100	100	
	96/100	Verantwortlichkeit	75	100
		Integrität	100	100
Rolle	Regulierung der Kampagnen	25		
	50/100	Wahladministration	75	

Interne Struktur und Organisation¹

Als einleitende Bemerkung gilt es zunächst festzuhalten, dass in der Schweiz alle vier Jahre Volkswahlen für beide Parlamentskammern, d.h. den Nationalrat (Vertretung des Volkes, 200 Mitglieder) und den Ständerat (Vertretung der Kantone, 46 Mitglieder), stattfinden.² Wahlkreise für die Wahl beider Räte sind die 26 Kantone, allerdings ist nur die Wahl des Nationalrates durch das Bundesrecht geregelt³, jene des Ständerates hingegen durch die Kantone.⁴ Da der NIS-Bericht in erster Linie die nationale Staatsebene analysiert, wird nachfolgend diejenige Organisationseinheit auf Bundesebene beschrieben, welche für die Nationalratswahlen zuständig ist.

Für die Organisation und Durchführung der Nationalratswahlen ist die Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei (BK)⁵ zuständig. Diese Sektion ist das Kompetenzzentrum der Bundesverwaltung für die Politischen Rechte. Im Hinblick auf die Nationalratswahlen beinhaltet ihre Tätigkeit die Vorbereitung, Ermittlung und Veröffentlichung der Gesamtergebnisse der Wahlen.⁶ Das dafür zuständige Team besteht aus insgesamt fünf Personen, davon drei auf das Staatsrecht spezialisierte Juristen (der Wahlleiter und zwei weitere Personen) sowie zwei Mitarbeiter, welche für die elektronische Erfassung und Veröffentlichung der Wahlergebnisse zuständig sind.⁷ Die Mitarbeiter sind nicht eigens für die Nationalratswahlen angestellt worden, sondern sind öffentlich-rechtlich Angestellte der Bundesverwaltung. Neben der Organisation und Durchführung der Nationalratswahlen sind sie mit weiteren Aufgaben im Zusammenhang mit den Politischen Rechten betraut.

Assessment

a) Kapazität

Ressourcen (Praxis)

In welchem Ausmass verfügt die nationale Wahlbehörde über ausreichende Ressourcen, um ihre Aufgaben in der Praxis zu erfüllen?

Score: 100

Beide Experten sind der Meinung, dass die für die Organisation und Durchführung der Nationalratswahlen zuständige Sektion Politische Rechte der BK über ein angemessenes Budget, genügend und qualifizierte ständige Mitarbeiter⁸ sowie eine funktionierende Infrastruktur⁹ verfügt, um ihre Aufgaben zu erledigen. Als Angestellte der Bundesverwaltung werden die Mitarbeiter der Sektion politische Rechte der BK zudem angemessen entlohnt. Damit besteht aus ökonomischer Sicht kein Anreiz, ihr Gehalt durch korrupte Praktiken – insbesondere durch die Annahme von Bestechungszahlungen – aufzubessern.

Die faktische Abwicklung der Wahlen, insbesondere das Drucken der Wahlzettel und die Verteilung an die Gemeinden,¹⁰ erfolgt auf kantonaler Ebene. Mit anderen Worten haben die Kantone organisatorisch die wichtigste Aufgabe bei den Wahlen¹¹, der Bund nimmt dagegen lediglich regulatorische,¹² koordinative und kontrollierende¹³ Aufgaben wahr.¹⁴ Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass auch auf kantonaler und kommunaler Ebene die nötigen Ressourcen zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben zur Verfügung stehen. Die Archivierung der relevanten Wahlunterlagen wird durch die systematische Aufbewahrung im Bundesarchiv sichergestellt.¹⁵

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass im heutigen System ausreichend Ressourcen bestehen, um die anstehenden Aufgaben zu erfüllen. Der interne Experte hält jedoch fest, dass diese keinesfalls ausreichen würden, falls auf Bundesebene beispielsweise Transparenzregeln betreffend die Finanzierung von Parteien eingeführt und deren Kontrolle der BK überbunden würden.¹⁶

Unabhängigkeit (Recht)

In welchem Ausmass wird die Unabhängigkeit der nationalen Wahlbehörde gemäss den gesetzlichen Grundlagen gewährleistet?

Score: 75

Wie bereits einleitend im Abschnitt «Interne Struktur und Organisation» festgehalten wurde, erfolgt die Organisation und Durchführung der Nationalratswahlen durch die Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei. Sie ist damit keineswegs eine unabhängige Behörde, da sie hierarchisch in die Bundeskanzlei eingegliedert und sich demzufolge auch an Weisungen übergeordneter Stellen zu halten hat. Die Mitglieder des für die Organisation und Durchführung der Nationalratswahlen

⁸ Die Mitarbeiter der Sektion Politische Rechte können einer Partei angehören; dies wird jedoch deklariert. Die für ihre Tätigkeit nötigen Fachkenntnisse erwerben sie sich durch die Betreuung und Schulung durch die Sektionsleitung. Telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

⁹ Der interne Experte hält betreffend Infrastruktur fest, dass im Jahr 2010 eine neue EDV-Applikation eingeführt worden ist, vgl. telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

¹⁰ Die Einrichtung der Wahllokale, die Stimmabgabe und die Auszählung der Stimmen erfolgt dagegen in den Gemeinden, was lokal – unter Berücksichtigung gewisser Minimalstandards – unterschiedlich erfolgt. Die logistischen Hauptaufgaben sind in der Schweiz im Aufgabenbereich der Kantone.

¹¹ Der Bund schreibt beispielsweise vor, was auf den Wahlzetteln enthalten sein muss, das Format und das Layout ist aber je nach Kanton unterschiedlich.

¹² Die Kontrolle besteht beispielsweise in der Verhinderung von Doppelkandidaturen, vgl. telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

¹³ Der Bund und die Kantone verfügen diesbezüglich über getrennte Budgets, ein Budgettransfer durch den Bund an die Kantone für die Durchführung der Nationalratswahlen findet also nicht statt.

¹⁴ Interview mit Georg Lutz, befragt durch Reto Locher, Bern, 28. April 2011. Georg Lutz ist promovierter Politikwissenschaftler und forscht und lehrt zu politischen Institutionen und politischem Verhalten in vergleichender Perspektive sowie zu Schweizer Politik. Er ist zurzeit Projektleiter der Schweizer Wahlstudie «Selects», welche am Forschungszentrum Sozialwissenschaften (FORS) in Lausanne angegliedert ist. Diese Aussage wird durch den internen Experten bestätigt, vgl. telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

¹⁵ Telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

zuständigen Teams sind öffentlich-rechtliche Angestellte des Bundes und an die damit zusammenhängenden Rechte und Pflichten gebunden. Deshalb ist es auch nicht möglich, diese Personen ohne weiteres abzusetzen, da die Gründe für die ordentliche Kündigung im Bundespersonalgesetz aufgeführt sind.¹⁷ Willkürliche Entlassungen infolge politischer Einflussnahme oder dergleichen sind somit in der Schweiz sehr unwahrscheinlich.

Die Aufgaben der Sektion Politische Rechte bei der Organisation und Durchführung sind im Wesentlichen im Bundesgesetz und in der Verordnung über die politischen Rechte geregelt.¹⁸ Im Bereich der Meldung, Überprüfung und Veröffentlichung der für die Wahl kandidierenden Personen besteht ihre Aufgabe im Wesentlichen darin, die Wahlvorschläge der Kantone entgegenzunehmen¹⁹, die mehrfache Meldung von Kandidaten in verschiedenen Wahlkreisen (Kantonen) zu verhindern²⁰ und die definitiven Listen in elektronischer Form zu veröffentlichen²¹. Im Zusammenhang mit dem Wahlakt erstellt die Bundeskanzlei vor jeder Gesamterneuerungswahl eine kurze Wahlanleitung, welche den Stimmberechtigten zusammen mit den Wahlzetteln zugestellt wird.²² Sobald die Kantone die Ergebnisse ermittelt haben, sind sie verpflichtet diese den Gewählten und dem Bundesrat zur Kenntnis zu bringen.²³ Die Kantonsregierungen müssen der Bundeskanzlei umgehend eine Kopie des Wahlprotokolls zukommen lassen.²⁴ Damit wird gewährleistet, dass die Ergebnisse aller Kantone von der Bundeskanzlei erfasst werden können, um diese anschliessend wie gesetzlich vorgesehen im Bundesblatt und in elektronischer Form zu veröffentlichen.²⁵ Aus diesen Ausführungen geht hervor, dass die Aufgaben der BK gesetzlich so formuliert sind, dass sie diese unparteiisch und in transparenter Art und Weise wahrnehmen kann.²⁶ Ihre formell nicht unabhängige Stellung hat darauf keinen Einfluss.

Unabhängigkeit (Praxis)

In welchem Ausmass ist die Unabhängigkeit der nationalen Wahlbehörde in der Praxis gewährleistet?

Score: 100

Wie beim Indikator Unabhängigkeit (Recht) bereits festgehalten wurde, gehört die Sektion Politische Rechte zur BK, einer Stabstelle der Schweizer Regierung. Sie ist demnach eine verwaltungsinterne Organisationseinheit, die nicht unabhängig ist. Wie bereits beim Indikator Ressourcen (Praxis) erläutert wurde, nimmt diese Organisationseinheit jedoch lediglich regulatorische, koordinative und kontrollierende Aufgaben wahr. Die Abwicklung der Wahlen erfolgt durch die kantonalen und kommunalen Behörden und ist somit stark dezentralisiert. Damit sind sehr viele verschiedene Personen mit der Organisation und Durchführung der Wahlen betraut, welche formell nicht derselben Person unterstellt sind.²⁷ Diese Dezentralisierung macht eine Manipulation der Wahlen durch die auf Bundesebene zuständigen Behörden faktisch unmöglich, zumal die Wahlergebnisse auf kantonaler Ebene – unabhängig vom Einfluss der Bundesbehörden – publiziert werden.²⁸

¹⁷ Vgl. Art. 12 Abs. 6 und 7 BPG.

¹⁸ Die gesetzlichen Grundlagen betreffend die Nationalratswahlen sind in Art. 16–56 BPR sowie in Art. 6a–17 der Verordnung über die politischen Rechte (VPR) vom 24. Mai 1976 (Stand am 1. Februar 2010), SR 161.11 festgehalten. Weitere wichtige Rechtsgrundlagen finden sich im Bundesgesetz und in der Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer, in der Verordnung über die Sitzverteilung bei der Gesamterneuerung des Nationalrats, in der Verordnung der Bundesversammlung über das Parteienregister. Darüber hinaus hat der Bundesrat am 27. Oktober 2010 ein von der Sektion Politische Rechte verfasstes Kreisschreiben für die Kantone verabschiedet, welches Informationen zu den Wahlvorbereitungen sowie technische Einzelheiten für das Auszählprozedere und das Beschwerdewesen enthält, vgl. Medienmitteilung der BK vom 29. Oktober 2010, <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&emsg-id=35956> [besucht am 14. April 2011] sowie das Kreisschreiben des Bundesrates für die Nationalratswahlen (nachfolgend Kreisschreiben). Eine Übersicht weiterer relevanter Rechtsgrundlagen ist schliesslich auf der folgenden Homepage abrufbar: http://www.admin.ch/ch/d/pore/nrw11/jus_index.html [besucht am 19. April 2011].

¹⁹ Art. 21 Abs. 3 BPR.

²⁰ Art. 27 Abs. 3 BPR. Das Bereinigungsverfahren für Wahlvorschläge ist detailliert in Art. 8d VPR geregelt.

²¹ Art. 32 Abs. 2 BPR.

²² Art. 34 BPR.

²³ Art. 52 Abs. 1 VPR i.V.m. Art. 13 Abs. 2 VPR.

²⁴ Art. 13 Abs. 3 BPR.

²⁵ Art. 52 Abs. 3 BPR.

²⁶ Insbesondere ist gewährleistet, dass die Wahlergebnisse für jedermann nachvollziehbar sind, vgl. telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

²⁷ Auf kantonaler Ebene sind diese Organisationseinheiten i.d.R. der Staatskanzlei oder dem Justizdepartement zugeordnet. Auf kommunaler Ebene sind oftmals die Gemeindegemeinschaften für die Durchführung der Wahlen zuständig.

²⁸ Beispiele unzulässiger Einflussnahme durch die Sektion Politische Rechte der BK sind nicht bekannt, vgl. Interview mit Georg Lutz, befragt durch Reto Locher, Bern, 28. April 2011. Der interne Experte führt dazu aus, dass eine unrechtmässige Einflussnahme aufgrund der durch das Wahlrecht (Verfassung und gesetzliche Grundlagen) bedingten engen Spielräume ohnehin sehr schwierig wäre, vgl. telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

Beide Experten sind der Ansicht, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die für die Organisation und Durchführung der Wahlen zuständigen Behörden sehr hoch ist²⁹ und dass die nationale Wahlbehörde in der Praxis unabhängig, unparteiisch, verantwortungsvoll und effizient arbeitet.³⁰ Auf kommunaler Ebene sind vielerorts Wahlausschüsse für die Durchführung der Wahlen zuständig, die oftmals gemäss den Wähleranteilen parteipolitisch zusammengesetzt sind. Damit besteht zwar theoretisch ein Manipulationspotential, die Zusammensetzung der Wahlausschüsse ist jedoch politisch breit abgestützt und damit ist die Manipulationsgefahr faktisch als sehr gering einzustufen.³¹ Schliesslich machen die für die Durchführung der Nationalratswahlen zuständigen Behörden zwar keine parteiischen Aussagen, sie dürfen aber durchaus einer politischen Partei angehören und sich – in der Freizeit – politisch aktiv betätigen.³²

b) Governance

Transparenz (Recht)

In welchem Ausmass gibt es gesetzliche Bestimmungen, die gewährleisten, dass die Öffentlichkeit Informationen über die relevanten Aktivitäten und die Entscheide der nationalen Wahlbehörde erhält?

Score: 100

Wie bereits beim Indikator Unabhängigkeit (Recht) erwähnt, ist die BK verpflichtet, den Stimmberechtigten vor jeder Gesamterneuerungswahl eine kurze Wahlanleitung zuzustellen, die es diesen erleichtern soll, sich mit dem Wahlprozedere vertraut zu machen.³³

Weiter sind die Kantone im Vorfeld von Wahlen verpflichtet, die bereinigten Wahlvorschläge (sogenannten Listen³⁴), auf denen die wählbaren Kandidaten aufgeführt sind, so früh wie möglich im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen.³⁵ Die BK veröffentlicht die Listen in elektronischer Form.³⁶

Im Indikator Unabhängigkeit (Recht) wurde bereits ausgeführt, dass die Kantone für die Ermittlung der Wahlergebnisse zuständig sind. Die Kantonsregierungen haben die Pflicht, den Gewählten nach der Ermittlung der Ergebnisse ihre Wahl unverzüglich schriftlich mitzuteilen und ihre Namen dem Bundesrat zur Kenntnis zu bringen. Zudem müssen die Ergebnisse aller Kandidaten im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht werden, damit die Möglichkeit besteht, Rechtsmittel zu ergreifen.³⁷ Für die Bundesbehörden ist gesetzlich festgehalten, dass die Ergebnisse der Wahlen im Bundesblatt veröffentlicht werden müssen.³⁸

Die Sektion Politische Rechte veröffentlicht keine Angaben zur Finanzierung von Parteien oder Wahlkampagnen, da auf Bundesebene keine diesbezüglichen Vorschriften bestehen, weil der Gesetzgeber bisher bewusst keine solchen Bestimmungen erlassen wollte.³⁹ Allerdings gibt es verschiedene Kantone, in denen diesbezügliche Vorschriften bestehen.⁴⁰

²⁹ Diese Aussage bezieht sich auf die Behörden auf allen drei Staatsebenen. Der interne Experte gibt an, dass sich noch nie jemand über sein Verhalten beschwert hat. Vielmehr wird er oft für Auskünfte angefragt (von Parteien, Einzelpersonen etc.) und der informelle Austausch mit seinen kantonalen Kollegen funktioniert sehr gut, vgl. telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

³⁰ Interview mit Georg Lutz, befragt durch Reto Locher, Bern, 28. April 2011 sowie telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

³¹ Zur Verhinderung von Manipulationen besteht beispielsweise das Vier-Augen-Prinzip. Falls Fehler passieren, fordert die Sektion Politische Rechte der BK die Kantone auf, diese zu korrigieren und sorgt dafür, dass diese Anweisungen auch umgesetzt werden, vgl. telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

³² Die Wahlleiterin der Nationalratswahlen 2011 ist beispielsweise Mitglied der FDP. Die Liberalen, vgl. Interview mit Georg Lutz, befragt durch Reto Locher, Bern, 28. April 2011. Der interne Experte betont jedoch, dass die Parteizugehörigkeit offengelegt und aktiv kommuniziert wird, vgl. telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

³³ Art. 34 BPR. Das vom Bundesrat erlassene und von der Sektion Politische Rechte der BK verfasste Kreisschreiben hält überdies ergänzende Weisungen fest, die sich insbesondere zum Meldewesen, dem Gestalten, Sortieren und Bereinigen der Wahlzettel, dem Ausfüllen der Formulare und dem gemeindeweise Ermitteln der Ergebnisse äussern, vgl. Art. 17 VPR. Das Kreisschreiben ist jedoch in erster Linie an die kantonalen und kommunalen Behörden und nicht an die Stimmberechtigten gerichtet.

³⁴ Art. 30 Abs. 1 BPR.

³⁵ Art. 32 Abs. 1 BPR.

³⁶ Art. 32 Abs. 2 BPR.

³⁷ Art. 52 Abs. 1 und 2 BPR i.V.m. Art. 13 Abs. 1 und 2 VPR.

³⁸ Art. 52 Abs. 3 BPR. Nach Ablauf der Beschwerdefrist müssen die Kantone zudem das Wahlprotokoll der Bundeskanzlei zustellen, vgl. Art. 52 Abs. 4 BPR i.V.m. Art. 14 Abs. 1 VPR.

³⁹ Vgl. zu dieser Thematik die detaillierten Ausführungen im Bereich «Politische Parteien».

⁴⁰ Eine Übersicht über die kantonalen Normen zur Parteienfinanzierungskontrollmassnahmen und Parteienförderung ist im folgendem, auf der Homepage der BK abrufbaren Dokument zu finden: http://www.admin.ch/ch/d/pore/nrw11/pdf/kantonale_normen.pdf [besucht am 19. April 2011].

Transparenz (Praxis)

In welchem Ausmass werden Berichte und Entscheide der nationalen Wahlbehörde in der Praxis veröffentlicht?

Score: 100

Die auf der Homepage der BK publizierten Informationen (Kreisschreiben des Bundesrates⁴¹, Leitfaden) zur Organisation und Durchführung der Wahlen sind sehr ausführlich und enthalten u.a. auch Angaben betreffend die Registrierung von Parteien und die zeitlichen Abläufe am Wahltag.⁴² Bei den Nationalratswahlen 2007 haben die Parlamentsdienste überdies eine telefonische Hotline für Auskünfte betrieben.⁴³

Am Tag der Wahl erfolgt die Publikation der Wahlergebnisse primär durch die Kantone, denn diese sind, wie im Abschnitt «Interne Struktur und Organisation» erwähnt, die für die Nationalratswahlen massgebenden Wahlkreise. Die BK informiert dagegen nicht bereits am Wahltag, sondern erhält die Wahlergebnisse in der auf den Wahltag folgenden Nacht.⁴⁴ Nach den Wahlen erarbeitet die BK den Wahlbericht, der anschliessend veröffentlicht wird⁴⁵ und publiziert die Resultate der Nationalratswahlen auf ihrer Homepage.⁴⁶ Die Resultate werden überdies auf der Homepage der Parlamentsdienste publiziert.⁴⁷ Der Wahlbericht enthält sämtliche Informationen die nötig sind, damit eine daran interessierte Person die Wahlergebnisse inkl. alle Teilergebnisse bis ins letzte Detail überprüfen kann.⁴⁸ Zusammenfassend kann somit gesagt werden, dass die Transparenz bezüglich der für die Wahlen massgebenden Informationen, Berichte und Resultate gewährleistet ist. Falls in dieser Hinsicht ein Problem besteht, so ist dieses nicht in der mangelnden Information, sondern im Desinteresse der durch die Informationen angesprochenen Kreise zu suchen.⁴⁹

Die OSZE hält zum Thema Transparenz der Wahlen 2007 fest, dass die Auszählung der Wahlergebnisse und die Publikation der Ergebnisse im Hinblick auf das komplexe Wahlsystem in einem sehr vernünftigen Zeitrahmen erfolgt sind. Insbesondere die Publikation der Resultate auf kommunaler und kantonaler Ebene trägt zur grossen Transparenz des schweizerischen Wahlsystems bei.⁵⁰

Verantwortlichkeit (Recht)

In welchem Ausmass gibt es gesetzliche Bestimmungen, die gewährleisten, dass die nationale Wahlbehörde über ihre Aktivitäten Bericht erstatten muss und dafür verantwortlich gemacht werden kann?

Score: 75

Wie bereits festgehalten wurde, gibt es sowohl für die Kantonsregierungen als auch für die Bundeskanzlei, d.h. die Sektion Politische Rechte, die mit der Organisation und Durchführung der Nationalratswahlen betraut ist, Vorschriften hinsichtlich der Publikation der Wahlergebnisse (vgl. die Ausführungen beim Indikator Transparenz [Recht]). Dabei sind die Kantone insbesondere verpflichtet, die Wahl-

⁴¹ Über das Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantone wurde eine Medienmitteilung verfasst, vgl. die diesbezüglichen Angaben im Indikator Unabhängigkeit (Recht).

⁴² Der nationale Wahlleiter kommuniziert für die Kantone relevante Informationen zudem direkt per E-Mail, vgl. telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

⁴³ Interview mit Georg Lutz, befragt durch Reto Locher, Bern, 28. April 2011. Die Hotline wurde bei Bedarf durch die BK mit Informationen unterstützt, vgl. telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

⁴⁴ Schriftliche Auskunft von Anina Weber, Juristin bei der Sektion Politische Rechte der BK, 18. April 2011. Generell wurden bis zur Nationalratswahl 2007 durch die Sektion Politische Rechte der BK keine Pressekonferenzen abgehalten. Die seit dem Jahr 2011 amtierende neue Wahlleiterin tut dies jedoch nun vermehrt, vgl. telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

⁴⁵ Der Wahlbericht für die Nationalratswahlen 2007 ist in folgendem Dokument einsehbar: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2007/8015.pdf> [besucht am 19. April 2011].

⁴⁶ Die Resultate der Nationalratswahlen 2007 sind auf folgender Webseite abrufbar: http://www.admin.ch/ch/d/pore/nrw07/list/kt_index.html [besucht am 19. April 2011].

⁴⁷ Vgl. für die Nationalratswahlen 2007 <http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/parlamentswahlen/wahlen-2007/Seiten/default.aspx> [besucht am 19. April 2011].

⁴⁸ Telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

⁴⁹ Interview mit Georg Lutz, befragt durch Reto Locher, Bern, 28. April 2011.

⁵⁰ OSCE/ODIHR, 2007: 22.

ergebnisse aller Kandidaten spätestens innert acht Tagen nach dem Wahltag im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen.⁵¹

Das BPR sieht vor, dass «wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Nationalratswahlen» bei der Kantonsregierung eine Wahlbeschwerde erhoben werden kann.⁵² Die Kantonsregierungen sind verpflichtet, bei der Veröffentlichung der Ergebnisse auf diese Beschwerdemöglichkeit hinzuweisen.⁵³ Innert 10 Tagen nach Eingang der Beschwerde muss die Kantonsregierung einen Entscheid fällen.⁵⁴ Sie ist verpflichtet, durch Beschwerden oder von Amtes wegen festgestellte Mängel wenn möglich vor Schluss des Wahlverfahrens durch den Erlass der notwendigen Verfügungen zu beheben.⁵⁵ Gegen Beschwerdeentscheide der Kantonsregierungen kann beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden.⁵⁶

Die kantonalen Wahlprotokolle müssen nach Ablauf der Beschwerdefrist unverzüglich der BK übermittelt werden. «Die Wahlzettel werden innert zehn Tagen nach Ablauf der Beschwerdefrist an den von der Bundeskanzlei bestimmten Ort übersandt».⁵⁷

Wie bereits beim Indikator Transparenz (Recht) erwähnt, bestehen auf Bundesebene hinsichtlich der Überprüfung der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen keine Vorschriften.

Verantwortlichkeit (Praxis)

In welchem Ausmass erstattet die nationale Wahlbehörde in der Praxis über ihre Aktivitäten Bericht und kann dafür zur Verantwortung gezogen werden?

Score: 100

Gemäss beiden Experten bestehen hinsichtlich der Verantwortlichkeit der für die Nationalratswahlen zuständigen Behörden in der Praxis keine Probleme.⁵⁸ Das im Gesetz geregelte Beschwerdeverfahren funktioniert in der Praxis⁵⁹ und im Wahlbericht werden alle für die Nationalratswahlen massgebenden Informationen festgehalten, was eine lückenlose Nachvollziehbarkeit der Wahlresultate ermöglicht.⁶⁰ Medienanfragen werden vom Wahlverantwortlichen bzw. von der Sektion Information und Kommunikation der BK beantwortet.⁶¹

Weiter gilt es zu erwähnen, dass die Sektion Politische Rechte der BK in den Jahren 1996 und 2000 nach den Nationalratswahlen Kreisschreiben veröffentlicht hat, in welchen sie auf die Probleme hingewiesen hat, die sich im Zusammenhang mit der Durchführung der Nationalratswahlen ergeben haben. Im föderalistischen Staat werden die Fehlereffekte jedoch sowohl örtlich und quantitativ vermindert: Probleme bzw. Fehler bei der Durchführung von Wahlen in einem Kanton wirken sich somit nur in diesem einen Wahlkreis aus.⁶²

⁵¹ Art. 52 Abs. 2 BPR i.V.m. Art. 13 Abs. 1 VPR.
⁵² Art. 77 Abs. 1 lit. c BPR. Gemäss Art. 77 Abs. 2 BPR muss die Beschwerde «innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tag nach Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt eingeschrieben» eingereicht werden.

⁵³ Art. 13 Abs. 1 VPR.

⁵⁴ Art. 79 Abs. 1 BPR.

⁵⁵ Art. 79 Abs. 2 BPR. Gemäss Art. 79 Abs. 2^{bis} werden Wahlbeschwerden ohne nähere Prüfung abgewiesen, «wenn die gerügten Unregelmässigkeiten weder nach ihrer Art noch nach ihrem Umfang dazu geeignet waren, das Hauptresultat der Abstimmung oder Wahl wesentlich zu beeinflussen».

⁵⁶ Art. 80 Abs. 1 BPR.

⁵⁷ Art. 52 Abs. 4 BPR.

⁵⁸ Interview mit Georg Lutz, befragt durch Reto Locher, Bern, 28. April 2011 sowie telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

⁵⁹ Jeder Stimmberechtigte ist legitimiert, Beschwerde zu führen, falls er im Zusammenhang mit der Organisation und/oder der Durchführung der Wahlen etwas zu beanstanden hat, wobei die Beschwerden bis ans Bundesgericht weitergezogen werden können. Falls keine Beschwerden geführt werden, kann davon ausgegangen werden, dass alles ordentlich abgelaufen ist – darin besteht das Vertrauen der Bürger ins schweizerische Wahlsystem. Der bekannteste vom Nationalrat entschiedene Fall (VPB 60.69) betrifft die Tragweite des Stimm- und Wahlgeheimnisses und ist in der Verwaltungspraxis der Bundesbehörden publiziert, siehe <http://www.vpb.admin.ch/deutsch/doc/60/60.69.html> [besucht am 20. Mai 2011]. Telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

⁶⁰ Vgl. die diesbezüglichen Bemerkungen im Indikator Transparenz (Praxis).

⁶¹ Interview mit Georg Lutz, befragt durch Reto Locher, Bern, 28. April 2011. Weitergehende Informationen betreffend die im Zusammenhang mit den Nationalratswahlen 2007 eingegangenen Beschwerden sind im OSZE-Bericht enthalten, vgl. OSCE/ODIHR, 2007: 23.
⁶² Die Kantone werden überdies von der Sektion Politische Rechte gegebenenfalls schriftlich und detailliert und generell durch Kreisschreiben des Bundesrates (<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/2357.pdf> [besucht am 23. Mai 2011]) auf beanstandete Mängel aufmerksam gemacht, vgl. telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

Integritätsmechanismen (Recht)

In welchem Ausmass gibt es Mechanismen, welche die Integrität der Mitglieder der nationalen Wahlbehörde gewährleisten?

Score: 100

Für die Mitarbeiter der Sektion Politische Rechte, welche mit der Organisation und Durchführung der Nationalratswahlen betraut sind, bestehen hinsichtlich dieser Tätigkeit keine speziellen Regelungen, die ihre Integrität gewährleisten sollen. Als öffentlich-rechtliche Angestellte des Bundes sind sie jedoch im Rahmen ihres Arbeitsverhältnisses an die in diesem Zusammenhang bestehenden Regelungen gebunden. Dies betrifft namentlich das Verbot der Annahme von Geschenken und sonstigen Vorteilen⁶³, die Ausstandspflicht bei besonderen Interessen an einem Geschäft, familiärer Verbundenheit mit einer Partei oder Befangenheit aus anderen Gründen⁶⁴, die Melde- und die allfällige Bewilligungspflicht von Nebenbeschäftigungen⁶⁵ sowie das Befolgen des Verhaltenskodex der Bundesverwaltung.⁶⁶ Die Angestellten des Bundes sind zudem zur sorgfältigen Ausführung ihrer Arbeit und zur Wahrung der Interessen des Bundes verpflichtet.⁶⁷ Schliesslich unterstehen sie einem umfassenden Berufs-, Geschäfts- und Amtsgeheimnis sowie den neuen Bestimmungen der Anzeigepflicht und des Melderechts des Bundespersonalgesetzes.⁶⁸

Integritätsmechanismen (Praxis)

In welchem Ausmass ist die Integrität der nationalen Wahlbehörde in der Praxis gewährleistet?

Score: 100

Im Hinblick auf die Integrität der Wahlergebnisse führt der interne Experte aus, dass der Wahlbericht über die Jahre derart verfeinert worden ist, dass die Wahlergebnisse nun lückenlos nachvollziehbar sind. Weiter werden die Beschwerdeentscheide im Zusammenhang mit Wahlen im amtlichen Bulletin, in der Verwaltungspraxis der Bundesbehörde (VPB) sowie auf der Homepage des Bundesgerichts – was Bundesgerichtsentscheide angeht – publiziert. Zudem werden alle Präzedenzfälle auf der Homepage der BK publiziert.⁶⁹

Die im Indikator Integritätsmechanismen (Recht) erwähnten Vorgaben des Bundespersonalgesetzes betreffend Integrität sowie der Verhaltenskodex der Bundesverwaltung werden in der Praxis umgesetzt. Insbesondere werden die den Mitgliedern der Sektion Politische Rechte der BK angebotenen Geschenke – egal um was es sich handelt und wer diese offeriert – konsequent abgelehnt.⁷⁰ Falls Mitglieder der Sektion Politische Rechte der BK einer politischen Partei angehören, wird dies aktiv kommuniziert.⁷¹

⁶³ Art. 21 Abs. 3 BPG.

⁶⁴ Art. 10 Abs. 1 VwVG.

⁶⁵ Art. 23 BPG.

⁶⁶ Dieser wurde vom eidgenössischen Personalamt erarbeitet und befasst sich mit der Berufsethik im Arbeitsalltag. Darin werden u.a. folgende Leitsätze festgehalten: Kundenorientiertes und freundliches Arbeiten, Loyalität zum Arbeitgeber, Glaubwürdigkeit und Integrität sowie Unabhängigkeit und das Vermeiden von Interessenkonflikten, vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2004/2233.pdf> [besucht am 20. April 2011].

⁶⁷ Art. 20 Abs. 1 BPG.

⁶⁸ Art. 22 und Art. 22a BPG.

⁶⁹ Vgl. http://www.admin.ch/ch/d/pore/nrw11/faq/faq_index.html [besucht am 19. Mai 2011].

⁷⁰ Grobe Verstösse gegen solche Vorschriften hätten gemäss dem internen Experten die sofortige Entlassung zur Folge. Dem internen Experten ist jedoch seit 1975 kein Fall bekannt, wo es zur Entlassung von Mitarbeitern gekommen ist.

⁷¹ Telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

c) Rolle

Regulierung der Kampagnen

Bestehen wirksame Regeln betreffend die Finanzierung der Wahlkampagnen der einzelnen Kandidaten und der politischen Parteien, welche durch die nationale Wahlbehörde überprüft werden können?

Score: 25

Es wurde bereits bei den Indikatoren Transparenz (Recht) und Verantwortlichkeit (Recht) darauf hingewiesen, dass in der Schweiz auf Bundesebene keine Vorschriften betreffend die Finanzierung von politischen Parteien oder Wahlkampagnen bestehen.⁷² Die OSZE betrachtet dies als klaren Mangel des schweizerischen Wahlsystems. Sie empfiehlt der Schweiz, zur Erhöhung der Transparenz des Wahlprozesses die Einführung von Vorschriften zu prüfen, welche die Offenlegung der Finanzen der Parteien und politischen Zusammenschlüssen verbindlich vorschreibt.⁷³ Auch der externe Experte ist der Ansicht, dass die fehlende Regulierung der Finanzierung von Wahlkampagnen und Parteien einen gravierenden Mangel des schweizerischen Systems darstellt, und dass diesbezüglich ein eindeutiger Handlungsbedarf hin zu mehr Transparenz besteht.⁷⁴ Der interne Experte sieht für diesen Fall zusätzlichen Handlungsbedarf bei spontan eingereichten Listen. Diese müssten bei Transparenzregeln zu Wahlen seiner Ansicht nach verunmöglicht werden, da sonst die Gefahr entstünde, dass Kandidaten auf solche Listen ausweichen, obschon sie an sich zu einer ganz anderen politischen Gruppierung mit ganz anderen thematischen Schwerpunkten gehören.⁷⁵

In der Schweiz ist politische Werbung in Radio und Fernsehen verboten⁷⁶, darüber hinaus gibt es keine konkreten Regeln über die Berichterstattung bei Wahlen. Es gibt jedoch gewisse allgemein zu beachtende Grundsätze, wie insbesondere die Beachtung der Grundrechte und die sachgerechte Darstellung von Tatsachen und Ereignissen in ihrer gesamten Vielfalt.⁷⁷ Zudem hat die Generaldirektion der staatlichen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG SSR (nachfolgend SRG) detaillierte Instruktionen für die verschiedenen ihr angegliederten Organisationseinheiten verfasst. Diese beinhalten Vorschriften betreffend die den Kandidaten und den Parteien zur Verfügung stehende Sendezeit, die diesen proportional zu ihrer parlamentarischen Stärke auf Bundes- und Kantonsebene gewährt wird.⁷⁸ Im Bereich der Printmedien existieren keine Vorschriften, so dass Kandidaten und politische Parteien politische Werbung in Zeitungen und Magazinen machen können.

Für Beschwerden wegen der Verletzung der inhaltlichen Grundsätze gemäss Art. 4 und 5 RTVG oder wegen der Verweigerung des Zugangs zum Programm ist zunächst die unabhängige Ombudsstelle der SRG zuständig.⁷⁹ Falls keine Lösung gefunden werden kann, kann Beschwerde bei der unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) geführt werden⁸⁰, deren Entscheide direkt beim Bundesgericht angefochten werden können.⁸¹ Während der Wahlen 2007 konnten

⁷² Nur die Politik kann solche Regeln schaffen, hat dies jedoch auf Bundesebene bis anhin noch nicht getan. Wie beim Indikator Transparenz (Recht) erwähnt, kann im folgenden Dokument eine Übersicht betreffend die kantonalen Normen zu Parteienfinanzierungskontrollmassnahmen und Parteienförderung abgerufen werden: http://www.admin.ch/ch/d/pore/nrw11/pdf/kantonale_normen.pdf [besucht am 21. April 2011]. In diesem Zusammenhang kann auf den BGE 125 I 441 verwiesen werden, in dem das Bundesgericht die Regeln des Kantons Tessin betreffend die Parteienfinanzierung teilweise korrigiert hat. Es ist also nicht nur die Politik, sondern teilweise auch die Justiz, die Einfluss auf die Regelung der Parteienfinanzierung nimmt, vgl. telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

⁷³ OSCE/ODIHR, 2007: 7.

⁷⁴ In bestimmten Kantonen bestehen Regelungen betreffend den Versand von Unterlagen der Parteien und Kandidaten, vgl. Interview mit Georg Lutz, befragt durch Reto Locher, Bern, 28. April 2011.

⁷⁵ Telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

⁷⁶ Gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. c des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 24. März 2006 (Stand am 1. Februar 2010), SR 784.40 ist politische Werbung für Parteien, für Personen, die politische Ämter innehaben oder dafür kandidieren sowie für Themen, welche Gegenstand von Volksabstimmungen sind, verboten.

⁷⁷ Art. 4 RTVG. Für die SRG gelten darüber hinaus weitere Bestimmungen: Gemäss Art. 24 Abs. 4 lit. a RTVG ist sie namentlich dazu verpflichtet, «durch umfassende, vielfältige und sachgerechte Information insbesondere über politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge» zur freien Meinungsbildung des Publikums beizutragen.

⁷⁸ Diese Regeln entsprechen der diesbezüglichen bundesgerichtlichen Rechtsprechung, vgl. OSCE/ODIHR, 2007: 12.

⁷⁹ Art. 91 ff. RTVG.

⁸⁰ Art. 94 ff. RTVG.

⁸¹ Art. 99 RTVG.

⁸² Art. 17 der Radio- und Fernsehverordnung (RTV) vom 9. März 2007 (Stand am 1. Januar 2011), SR 784.401.

⁸³ OSCE/ODIHR, 2007: 13.

⁸⁴ Art. 4 Abs. 1 BPR. Neuwähler werden bis zum fünften Vortag des Wahltages eingetragen, falls die diesbezüglichen Voraussetzungen erfüllt sind, vgl. Art. 4 Abs. 2 BPR. Gemäss Art. 4 Abs. 3 BPR können die Stimmberechtigten Einsicht nehmen in das Stimmregister. Zudem ist auch das fakultative Parteienregister einsehbar und auf der Homepage der BK publiziert, vgl. http://www.admin.ch/ch/d/pore/pa/par_2_2_2_3.html [besucht am 20. Mai 2011].

⁸⁵ «Fahrende stimmen in der Heimatgemeinde ab», vgl. Art. 3 BPR.

⁸⁶ Art. 5 Abs. 3 BPR. Andreas Ladner weist darauf hin, dass es hinsichtlich des Rückversandes der Stimmzettel grosse Unterschiede zwischen den Kantonen gibt. Insbesondere muss in gewissen Kantonen das Couvert noch frankiert werden, in anderen wird das Porto vom Staat übernommen. Weiter ist er der Ansicht, dass die Wahlzettel zu früh versandt werden. Dies erschwert das Planen der Kampagnen und erhöht die diesbezüglichen Kosten, weil ein Teil der Stimmenden bereits bei Erhalt und die anderen erst kurz vor Ablauf der Frist wählen. Schliesslich führt er aus, dass das Ausfüllen der Wahllisten in einem grossen Kanton wie Zürich mit 34 Nationalratssitzen unpraktisch und nicht sehr wählerfreundlich ist, da man kaum Platz hat um zu panaschieren und zu kumulieren, vgl. schriftliche Anmerkungen von Andreas Ladner vom 12. Juli 2011.

⁸⁷ Art. 5a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 19. Dezember 1975 (Stand am 1. Januar 2010), SR 161.5. Gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung werden sie «aus dem Stimmregister gestrichen, wenn sie die Anmeldung nicht jeweils vor Ablauf von vier Jahren erneuern». Bei den Wahlen im Jahr 2007 waren 111'249 der 645'010 im Ausland lebenden Schweizer als Stimmberechtigte registriert, vgl. OSCE/ODIHR, 2007: 20.

⁸⁸ Eine weitere Möglichkeit, die Ausübung des Wahlrechts der Auslandschweizer in der Praxis zu gewährleisten sieht die OSZE u. a. darin, dass die Schweizer Konsulate in den Rückversand der Wahlunterlagen miteinbezogen werden, vgl. OSCE/ODIHR, 2007: 20. Der interne Experte weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass im Kreisschreiben an die Kantone explizit festgehalten wird, dass die Gemeinden die Wahlunterlagen für Auslandschweizer als erste verschicken sollten. Mehr Einfluss kann die Sektion Politische Rechte in dieser Hinsicht nicht nehmen, da die Kantone bestimmen, an welchem Tag Wahlanmeldeschluss für die Nationalratswahlen ist. Den vermehrten Einbezug der Konsulate beim Rückversand der Wahlunterlagen hält der interne Experte zudem für eine Scheinmassnahme, welche das Problem der teilweise unzuverlässigen Zustellung der Unterlagen durch ausländische Postunternehmen nicht zu lösen vermag, vgl. telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

⁸⁹ Trotzdem empfiehlt die OSZE der Schweiz gesetzliche Bestimmungen zu erlassen, welche die Wahlbeobachtung durch internationale oder sonstige unabhängige Organisationen explizit vorsieht, vgl. OSCE/ODIHR, 2007: 7.

⁹⁰ Die kantonale Gesetzgebung ist zwar sehr unterschiedlich, die OSZE hat jedoch nicht festgestellt, dass diese Unterschiede einen

die meisten Beschwerden durch die Ombudsstellen gelöst werden und nur drei Beschwerden wurden durch die UBI geprüft. Die OSZE hat die Berichterstattung über die Wahlen 2007 zusammenfassend als positiv bewertet: Allen Kandidaten und Parteien sei durch die wichtigsten Medien – insbesondere auch die SRG – ein angemessener Zugang zur Vermittlung ihrer Botschaften geboten worden, was eine ordentliche und pluralistische Information ermöglicht habe. Die OSZE hat der Schweiz jedoch empfohlen, die Koordination zwischen den verschiedenen für Beschwerden zuständigen Organen zu verbessern, um eine Harmonisierung der diesbezüglichen Rechtsprechung zu erreichen. Zudem sollte die Definition des Verbots von politischer Werbung und die diesbezügliche Umschreibung in der Radio- und Fernsehverordnung⁸² präziser gefasst werden, um diesbezügliche Beschwerden zukünftig zu vermeiden.⁸³

Wahladministration

Stellt die nationale Wahlbehörde die Integrität des Wahlablaufs sicher?

Score: 75

In der Schweiz werden die Stimmberechtigten von Amtes wegen in die Stimmregister eingetragen.⁸⁴ Die Stimmabgabe erfolgt am politischen Wohnsitz, d.h. in der Gemeinde, wo der Stimmberechtigte wohnt und angemeldet ist.⁸⁵ Die Stimmabgabe kann an der Urne, brieflich oder in gewissen Kantonen und Gemeinden elektronisch erfolgen.⁸⁶

Auslandschweizer, die sich an den Wahlen beteiligen wollen, melden dies ihrer Stimmgemeinde über die für sie zuständige Schweizer Vertretung im Ausland.⁸⁷ Die Zustellung der Wahlunterlagen durch die Gemeinden erfolgt über die reguläre Post zehn Tage vor dem Wahltag. Die OSZE kritisiert, dass diese Frist zu kurz sei, um die rechtzeitige Rücksendung der Wahlunterlagen in die Schweiz zu gewährleisten und empfiehlt deshalb eine frühere Zustellung der Wahlunterlagen an Auslandschweizer.⁸⁸

Eine Beobachtung der Wahlen durch internationale Institutionen oder sonstige unabhängige Organisationen ist zwar gesetzlich nicht vorgesehen, doch die Schweizer Regierung sowie alle an der Wahl beteiligten Verwaltungseinheiten haben anlässlich der Wahlen 2007 mit der OSZE zusammengearbeitet und alle verlangten Informationen bereitgestellt.⁸⁹

Die Organisation und die konkrete Handhabung der Nationalratswahlen funktioniert innerhalb der Schweiz unterschiedlich, da dies in die Kompetenz der Kantone fällt.⁹⁰ Wie bereits erwähnt wird jedoch durch das Bundesgesetz und die Verordnung über die politischen Rechte ein gewisser gemeinsamer Rahmen abgesteckt, an den sich alle Kantone zu halten haben. Die Sektion Politische Rechte der BK nimmt überdies die nötige Koordination vor, um eine möglichst einheitliche Umsetzung dieser Vorschriften und der Detailausführungen (Kreisschreiben des Bundesrates) zu gewährleisten. Dabei macht sie die Kantone auf die einschlägigen

einzuhaltenden Termine aufmerksam und informiert über die verschiedenen im Rahmen des Wahlprozederes einzuhaltenden Schritte.⁹¹

Wie beim Indikator Unabhängigkeit (Recht) bereits erwähnt wurde, sind die Kantone für die Ermittlung der Wahlergebnisse zuständig und müssen der BK eine Kopie des Wahlprotokolls zukommen lassen. Die Resultate der Wahlen werden von den Gemeinden ausgewiesen und von diesen – meist elektronisch – an die Kantone weitergeleitet. Die Fehleranfälligkeit bei der Ermittlung der Wahlergebnisse ist damit auf kommunaler Ebene am grössten, jedoch auch dort nur marginal.⁹² Die BK hat somit nur noch die Möglichkeit, die ihr von den kantonalen Behörden übermittelten Resultate zu überprüfen. Aus diesen Ausführungen kann zusammenfassend festgestellt werden, dass die Sektion Politische Rechte die Integrität des Wahlablaufes sicherstellt, soweit dies im Rahmen ihrer Möglichkeiten und aufgrund der unterschiedlichen Organisation und Durchführung der Wahlen auf kantonaler und kommunaler Ebene möglich ist.⁹³ Diese Einschätzung wird vom externen Experten bestätigt.⁹⁴

Schliesslich kann an dieser Stelle auf einige Erkenntnisse der OSZE hingewiesen werden, welche diese bei ihrer punktuellen Überprüfung der Durchführung der Wahlen im Jahr 2007 festgehalten hat: Generell hat die OSZE festgestellt, dass die Wahlen 2007 effizient und in einer ruhigen Atmosphäre durchgeführt worden sind. Für künftige Wahlen hat sie u.a. empfohlen, bei den Wahllokalen Informationen über das Wahlprozedere bereitzustellen, da es diesbezüglich vereinzelt zu Unklarheiten gekommen ist.⁹⁵ Zudem sollten in allen Wahllokalen Wahlkabinen zur Verfügung gestellt werden, um die geheime Stimmabgabe zu gewährleisten. Schliesslich hat die OSZE empfohlen, dass bei der Übergabe des Wahlmaterials zum Transport in das Auszähllokal ein Übergabedokument ausgestellt werden sollte, damit überprüft werden kann, dass das Wahlmaterial auch im Auszähllokal angekommen ist.⁹⁶

Bei der brieflichen Stimmabgabe hat die OSZE festgehalten, dass auf einen rechtzeitig und schweizweit einheitlicheren Versand der Wahlunterlagen geachtet werden sollte, damit diesbezüglich keine Ungleichheiten entstehen.⁹⁷ Zudem besteht die Gefahr, dass die Wahlunterlagen von Unberechtigten manipuliert werden, falls – wie beispielsweise beim Versand in Altersheime – keine Kontrollen durchgeführt werden.⁹⁸ Auch der interne Experte ist der Ansicht, dass in diesem Bereich Handlungsbedarf besteht und die BK hat dieses Problem erkannt und mögliche Lösungsansätze skizziert.⁹⁹

negativen Einfluss auf die Funktionsfähigkeit der Wahladministration haben. Allgemein kann gesagt werden, dass die Durchführung der Wahlen breites Vertrauen geniesst, und dass die Wahlergebnisse von allen beteiligten Stakeholdern akzeptiert werden. Die Wahladministration wird in erster Linie von Angestellten der öffentlichen Verwaltung durchgeführt werden, die ihre Pflichten professionell und effizient ausüben und die ein hohes Vertrauen geniessen, vgl. OSCE/ODIHR, 2007: 8.

⁹¹ OSCE/ODIHR, 2007: 7 f.

⁹² Nach den Wahlen erstellt zudem das Bundesamt für Statistik eine Auswertung der Wahlergebnisse. Diese Ergebnisse können in der Praxis von den offiziellen Resultaten abweichen, vgl. Interview mit Georg Lutz, befragt durch Reto Locher, Bern, 28. April 2011. Gemäss dem internen Experten ist diese Differenz darauf zurückzuführen, dass das Bundesamt für Statistik die Wahlzettel und nicht – wie die BK – die kantonalen Wahlprotokolle zur Ermittlung der Ergebnisse auswertet. Die Abweichungen sind jedoch sehr gering, vgl. telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

⁹³ Insbesondere müssen sämtliche Korrigenda der Kantone im kantonalen Amtsblatt publiziert werden, vgl. telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

⁹⁴ Interview mit Georg Lutz, befragt durch Reto Locher, Bern, 28. April 2011.

⁹⁵ Die Regelung dieser Fragen untersteht jedoch nicht der Kompetenz des Bundes, sondern jener der Kantone. Generell erachtet der interne Experte jedoch die mangelnden Bildungsangebote im Bereich Wahlen und Abstimmungen in der Schweiz als gravierendes Problem, vgl. telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

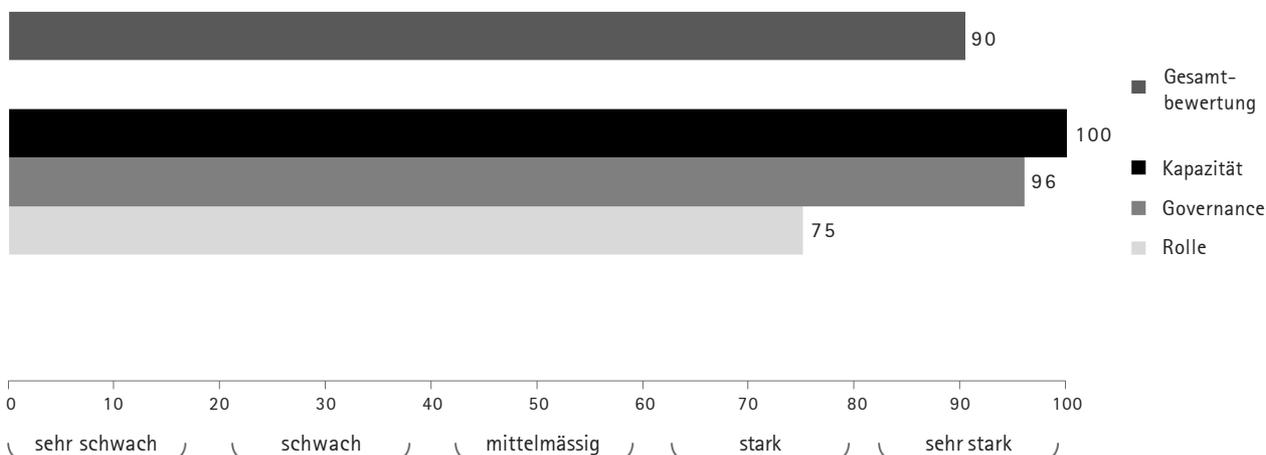
⁹⁶ OSCE/ODIHR, 2007: 19 f.

⁹⁷ Dies etwa in jenen Fällen, wo eine Person die Wahlunterlagen 30 Tage und eine andere nur 10 Tage vor der Wahl erhält. Im ersten Fall kann bei Fehlern eine Korrektur vorgenommen werden kann, im zweiten Fall ist dies jedoch aufgrund der knappen Frist kaum mehr möglich, vgl. OSCE/ODIHR, 2007: 17. Der interne Experte gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass eine bundesstaatliche Lösung, die für alle Kantone gilt, nicht realisiert werden kann, da die Kantone bestimmen, zu welchem Zeitpunkt Wahlanmeldeschluss ist. Dies macht auch Sinn, denn der mit dem Versand der Wahlen verbundene Aufwand ist je nach Anzahl Stimmberechtigte in den Kantonen völlig unterschiedlich, vgl. telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

⁹⁸ OSCE/ODIHR, 2007: 17.

⁹⁹ Telefonisches Interview mit Hans-Urs Wili, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

Oberste Rechnungskontrollbehörde



Zusammenfassung

Die in der Schweiz als oberste Rechnungskontrollbehörde (ORKB) fungierende Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat in der vorgenommenen Analyse grundsätzlich sehr gut abgeschnitten. Sie verfügt in der Praxis über genügend Ressourcen, um ihre Aufgaben wahrzunehmen, ist unabhängig, arbeitet transparent, kann für ihre Aktivitäten zur Verantwortung gezogen werden und führt wirksame finanzielle Audits durch.

Im Bereich Integritätsmechanismen sind die in der Bundesverwaltung bestehenden Vorschriften zur Gewährleistung der Integrität grundsätzlich ausreichend. Aufgrund ihrer Aufgabe als oberstes Finanzaufsichtsorgan der Eigenossenschaft verfügt die EFK über professionelles Personal, welches in branchenspezifischen Weiterbildungen Wissen und Sensibilisierungen zum Thema Integrität erhält. Beim Aufdecken und Sanktionieren von unrechtmässigem Verhalten wäre es zudem wichtig, dass der Bundesrat die Bestimmungen zum Schutz von Whistleblowern auf alle dezentralen Einheiten der Bundesverwaltung ausdehnt. Die EFK ist zwar als Verwaltungseinheit errichtet und dem EFD administrativ beigeordnet, verfügt hingegen über die für diese Aufgabe notwendige Unabhängigkeit gegenüber den Geprüften und insbesondere auch dem Bundesrat. Sie weist sämtliche Merkmale der Unabhängigkeit auf, die eine parlamentarische Ombudsstelle (zumal nach Mustergesetz) aufweisen würde. In der breiten Öffentlichkeit ist jedoch weitgehend unbekannt, dass die EFK Meldestelle für Whistleblowing ist und auch Meldungen aus der Öffentlichkeit entgegen nimmt. Andererseits gilt es festzuhalten, dass die Bestimmungen des Bundespersonalgesetzes und die Anlaufstelle für

Whistleblower erst seit kurzem bestehen. Die EFK ist bemüht, diese in der Bundesverwaltung bekannt zu machen, dies kann sie jedoch nicht alleine tun. Das Eidgenössische Personalamt (EPA) hat im Februar 2011 im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten von Art. 22a BPG einen Brief an alle Angestellten der zentralen Bundesverwaltung verschickt, in welchem u.a. auf das Bestehen der Meldestelle hingewiesen worden ist. Bis die Meldestelle bekannter ist, braucht es jedoch noch eine gewisse Zeit. 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.

Oberste Rechnungskontrollbehörde

Gesamtbewertung: 90 / 100

	Indikator	Recht	Praxis
Kapazität	Ressourcen	–	100
	Unabhängigkeit	100	100
100/100			
Governance	Transparenz	100	100
	Verantwortlichkeit	100	100
	Integrität	100	75
96/100			
Rolle	Wirksame finanzielle Audits		100
	Aufdecken und Sanktionieren von unrechtmässigem Verhalten		50
75/100			

Interne Struktur und Organisation

In der Schweiz wird die Aufgabe der obersten Rechnungskontrollbehörde von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) wahrgenommen. Sie ist «das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes» und ist «in ihrer Prüfungstätigkeit nur der Bundesverfassung und dem Gesetz verpflichtet». Dabei unterstützt sie «die Bundesversammlung bei der Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen sowie ihrer Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege» sowie «den Bundesrat bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung».¹ «Die EFK ist im Rahmen ihrer gesetzlichen Vorschriften selbständig und unabhängig» und administrativ dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) zugeordnet.² Die EFK wird von einem Direktor geleitet, der das gesamte Personal der EFK wählt, wobei das Personalrecht der allgemeinen Bundesverwaltung sinngemäss Anwendung findet. Der Direktor wird vom Bundesrat für eine Amtsdauer von sechs Jahren gewählt, wobei die Wahl der Genehmigung der Bundesversammlung bedarf.³ Die Prüfungen der verschiedenen Bereiche der Bundesverwaltung bzw. der Parlamentsdienste und des Bundesgerichts wird durch die verschie-

¹ Art. 1 Abs. 1 lit. a und b FKG.

² Art. 1 Abs. 2 FKG.

³ Art. 2 Abs. 1 und 2 FKG.

denen Mandatsleiter vorgenommen, denen für die einzelnen Prüfungen Spezialisten aus den Fachbereichen zur Verfügung gestellt werden. Die EFK verfügt insgesamt über rund 90 Mitarbeiter, darunter befinden sich Bau- und Beschaffungsprüfer, Wirtschaftsprüfer, Interne Auditoren (CIA) sowie Informatikrevisoren (CISA), Juristen, Politologen und Evaluatoren, Betrugsspezialisten (CFE) und Revisoren mit einem Master in Economic crime investigation. Sie ist selber Mitglied im SVIR und der Treuhand-Kammer und ist von der Revisionsaufsichtsbehörde als Revisionsexpertin zugelassen. International ist die EFK insbesondere in EUROSAL und INTOSAI engagiert. Die EFK ist seit einigen Jahren Mitglied bei TI Schweiz. Mit ihrer Tätigkeit erreicht sie Einsparungen in zweistelliger Millionenhöhe.⁴ Die Details der Organisationsstruktur sind auf der Homepage der EFK ersichtlich.⁵

Assessment

a) Kapazität

Ressourcen (Praxis)

In welchem Ausmass verfügt die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) in der Praxis über genügend Ressourcen, um ihre Ziele zu erreichen?

Score: 100

Gemäss dem externen Experten verfügt die EFK über kompetentes Personal (insgesamt 90 Mitarbeiter) und kann im Bedarfsfall überdies externe Experten beziehen. Die Mitarbeiter haben eine angemessene Ausbildung und genügend Arbeitserfahrung und kennen die Aufgaben, Prozesse und Strukturen der Bundesverwaltung. Als Angestellte der Bundesverwaltung werden die Mitarbeiter der EFK zudem angemessen entlohnt. Damit besteht aus ökonomischer Sicht kein Anreiz, ihr Gehalt durch korrupte Praktiken – insbesondere durch die Annahme von Bestechungszahlungen – aufzubessern.

Dem Jahresbericht 2010 ist zu entnehmen, dass verschiedene Mitarbeiter der EFK im Register der Revisionsexperten eingetragen sind. Die EFK führt jedes Jahr einen internen Weiterbildungskurs durch. Die finanziellen Ressourcen genügen grundsätzlich, um die anfallenden Aufgaben zu erledigen, auch wenn es wünschenswert wäre, wenn zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen würden. Im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen arbeitet die EFK autonom und unabhängig und stellt jedes Jahr ihr Programm zusammen, das sie der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und dem Bundesrat mitteilt.⁶

⁴ Siehe <http://www.efk.admin.ch/deutsch/arbeitsweise.htm> [besucht am 1. Juni 2011].

⁵ Siehe <http://www.efk.admin.ch/deutsch/organisation.htm> [besucht am 31. Mai 2011].

⁶ Schriftliches Interview mit Bertrand Perrin, befragt durch Reto Locher, 16. Juni 2011. Bertrand Perrin ist Rechtsprofessor an der Haute école de gestion Arc und am Institute de lutte contre la criminalité économique in Neuenburg. Seine Angaben werden durch die Interne Expertin, Barbara Riedi, bestätigt, vgl. schriftliches Interview mit Barbara Riedi, befragt durch Reto Locher, 27. Mai 2011. Barbara Riedi ist promovierte Juristin und Leiterin des Rechtsdienstes der EFK.

Unabhängigkeit (Recht)

In welchem Ausmass besteht eine formelle operationelle Unabhängigkeit der EFK?

Score: 100

Die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der EFK ist im Finanzkontrollgesetz festgehalten. Auf der Basis einer Risikoanalyse und aufgrund der im Finanzkontrollgesetz festgehaltenen Kriterien legt sie jährlich ein Revisionsprogramm fest, das dem Bundesrat sowie der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte zur Kenntnis gebracht wird.⁷ Wie bereits unter «Interne Struktur und Organisation erwähnt», ist die EFK administrativ dem EFD beigeordnet, sie ist diesem jedoch nicht unterstellt. Die Wahl des für die Leitung der EFK zuständigen Direktors erfolgt durch den Bundesrat für sechs Jahre und muss vom Parlament bestätigt werden, wobei eine Wiederwahl zulässig ist. Der Bundesrat kann den Direktor der EFK vor Ablauf der Amtsdauer abberufen, wenn er schwerwiegende Amtspflichtverletzungen begeht. Das Personal der EFK wird durch den Direktor gewählt, wobei das Personalrecht des Bundes sinngemäss Anwendung findet.⁸ Die Rekrutierung des Personals der EFK erfolgt somit nach klaren, professionellen Kriterien.⁹ Schliesslich wird das Budget der EFK von der Bundesversammlung genehmigt, die überdies den Personalbestand sowie die Personalbezüge der EFK festlegt.¹⁰ Damit kann die EFK – trotz ihrer administrativen Angliederung an das Eidgenössische Finanzdepartement EFD – ihre Kontrollaufgaben selbständig wahrnehmen.

Unabhängigkeit (Praxis)

In welchem Ausmass ist die EFK bei ihrer Arbeit in der Praxis unabhängig von externer Einflussnahme?

Score: 100

Gemäss dem externen Experten muss sich die EFK bei der Ausübung ihrer Aufgaben nur an die Verfassung und die Gesetze halten und ist in ihren Aktivitäten autonom und unabhängig. Weiter unterliegt sie keinen externen Einflüssen. Organisatorisch ist sie nur administrativ dem EFD angegliedert, unterliegt aber keinen Weisungen des EFD oder des Bundesrates. Zudem kann sie Spezialaufgaben (der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte oder des Bundesrates) ablehnen, falls diese mit ihrem Jahresprogramm nicht im Einklang sind. Beide Experten betonen, dass die EFK ihre Aufgaben professionell und unabhängig wahrnimmt. Beispiele politischer Einflussnahme oder politische Aktivitäten der Mitarbeiter der EFK, die ihre Unabhängigkeit gefährden könnten, sind den Experten nicht bekannt, weil diese deklariert und allfällige Mandate abgegeben werden müssen.¹¹ Betreffend die Wahl und Abwahl des Direktors sowie des Personals der EFK wird auf die Ausführungen im Indikator Unabhängigkeit (Recht) verwiesen.

⁷ Art. 1 Abs. 2 FKG.

⁸ Art. 2 Abs. 1 und 2 FKG.

⁹ Im Bundespersonalgesetz sind die Gründe für die ordentliche Kündigung eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses aufgeführt. Willkürliche Entlassungen oder politische Einflussnahme bei Beendigungen von Arbeitsverhältnissen sind somit in der Schweiz sehr unwahrscheinlich.

¹⁰ Art. 2 Abs. 3 und 4 FKG.

¹¹ Schriftliches Interview mit Bertrand Perrin, befragt durch Reto Locher, 16. Juni 2011 sowie schriftliches Interview mit Barbara Riedi, befragt durch Reto Locher, 27. Mai 2011.

b) Governance

Transparenz (Recht)

In welchem Ausmass bestehen rechtliche Vorschriften, die gewährleisten, dass die Öffentlichkeit Informationen über die relevanten Aktivitäten und Entscheide der EFK erhält?

Score: 100

Wie bereits beim Indikator Unabhängigkeit (Recht) erwähnt, muss die EFK ihr Budget der Bundesversammlung zur Genehmigung vorlegen.¹² Überdies muss sie von Gesetzes wegen über jede von ihr abgeschlossene Prüfung einen Bericht verfassen.¹³ Zudem erstellt sie jährlich einen Bericht «über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisionstätigkeit, über wichtige Feststellungen und Beurteilungen sowie über die Revisionspendenzen (des Bundesrates) und deren Gründe» (Jahresbericht). Die einzelnen Prüfungsberichte können veröffentlicht werden und der Jahresbericht muss zwingend veröffentlicht werden.¹⁴ Damit ist gewährleistet, dass sich die Öffentlichkeit über die relevanten Aktivitäten und Entscheide der EFK informieren kann.

Transparenz (Praxis)

In welchem Ausmass besteht in der Praxis hinsichtlich der Aktivitäten und Entscheide der EFK Transparenz?

Score: 100

Beide Experten bestätigen die im Indikator Transparenz (Recht) gemachten Ausführungen, wonach die EFK auch in der Praxis einen Jahresbericht über ihre Tätigkeit, Auditberichte und Evaluationsberichte verfasst. Der Jahresbericht der EFK wird regelmässig veröffentlicht (z.B. auf der Homepage der EFK), die übrigen Berichte dann, wenn sie von allgemeinem Interesse sind.¹⁵ Alle Audit- und Evaluationsberichte werden der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte übermittelt. Die Berichte enthalten detaillierte Angaben über die Feststellungen, die Beurteilung und die Empfehlungen der EFK. Die von der EFK publizierten Informationen sind auf der Webseite der EFK abrufbar.¹⁶

Verantwortlichkeit (Recht)

In welchem Ausmass gibt es Bestimmungen, die gewährleisten, dass die EFK über ihre Aktivitäten Bericht erstattet und dafür zur Verantwortung gezogen werden kann?

Score: 100

Wie beim Indikator Transparenz (Recht) bereits festgehalten wurde, ist die EFK verpflichtet, der Bundesversammlung jedes Jahr ihr Budget zur Genehmigung zukommen zu lassen.¹⁷ Zudem muss sie über jede durch sie vorgenommene Prüfung einen Bericht sowie einen Jahresbericht über ihre eigene Tätigkeit verfassen.¹⁸ Wenn «die geprüfte Verwaltungseinheit eine die Wirtschaftlichkeit berüh-

¹² Art. 2 Abs. 3 und 4 FKG.

¹³ Art. 14 Abs. 1 und 2 FKG.

¹⁴ Art. 14 Abs. 3 und 4 FKG.

¹⁵ Sensible Informationen können dabei vertraulich behandelt werden.

¹⁶ Schriftliches Interview mit Bertrand Perrin, befragt durch Reto Locher, 16. Juni 2011 sowie schriftliches Interview mit Barbara Riedi, befragt durch Reto Locher, 27. Mai 2011.

¹⁷ Art. 2 Abs. 3 und 4 FKG.

¹⁸ Art. 14 FKG.

rende Beanstandung» der EFK zurückweist, so unterbreitet die EFK ihre Anträge dem vorgesetzten Departement. Der Entscheid des Departements kann von der Verwaltungseinheit oder von der EFK beim Bundesrat angefochten werden.¹⁹ Falls eine von der EFK überprüfte Verwaltungseinheit eine die Ordnungs- oder Rechtmässigkeit betreffende Beanstandung der EFK zurückweist, kann die EFK «die Ordnungs- oder Rechtswidrigkeit formell feststellen und eine Weisung erlassen».²⁰ «Die geprüfte Verwaltungseinheit kann den Entscheid der EFK beim Bundesrat anfechten».²¹ Es handelt sich allerdings nicht um ein Verfahren nach VwVG. Durch diese Bestimmungen ist gewährleistet, dass die überprüften Verwaltungseinheiten sich gegen Entscheide der EFK zur Wehr setzen können.

Der Jahresbericht der EFK muss schliesslich Angaben betreffend «den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisionstätigkeit, wichtige Feststellungen und Beurteilungen sowie über die Revisionspendenzen und deren Gründe» enthalten.²²

Verantwortlichkeit (Praxis)

In welchem Ausmass muss die EFK in der Praxis über ihre Aktivitäten Bericht erstatten und kann dafür zur Verantwortung gezogen werden?

Score: 100

Der externe Experte führt aus, dass die EFK ihren Jahresbericht und die darin enthaltenen Ausführungen über ihre Revisionstätigkeiten der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte übermittelt und von dieser zur Kenntnis genommen wird.²³ Die Feststellungen der EFK können, wie gesetzlich festgehalten, angefochten werden (vgl. die Ausführungen im Indikator Verantwortlichkeit Recht), was gemäss der internen Expertin jedoch noch nie vorgekommen ist.²⁴ Eine kantonale Finanzkontrolle führt jährlich die Prüfung der Finanzen der EFK durch. Unter den obersten Rechnungskontrollbehörden ist es üblich, sich zur Qualitätssicherung gegenseitig zu «begutachten» (Peer Review). Die EFK hat sich bisher Peer Reviews durch den Deutschen Bundesrechnungshof und der Norwegischen Rechnungskontrollbehörde unterzogen. Durch die beschriebenen Massnahmen ist die Verantwortlichkeit der EFK weitgehend gewährleistet.

Integritätsmechanismen (Recht)

In welchem Ausmass bestehen Mechanismen, welche die Integrität der Mitglieder der EFK sicherstellen?

Score: 100

Für die Mitarbeiter EFK bestehen keine speziellen Regelungen, die ihre Integrität gewährleisten sollen. Wie bereits erwähnt findet das Personalrecht der allgemeinen Bundesverwaltung auf sie sinngemäss Anwendung.²⁵ Als öffentlich-rechtliche Angestellte des Bundes sind sie somit im Rahmen ihres Arbeitsverhältnisses an die in diesem Zusammenhang bestehenden Regelungen gebunden. Dies betrifft namentlich das Verbot der Annahme von Geschenken und sonstigen Vorteilen²⁶, die Ausstandspflicht bei besonderen Interessen an einem Geschäft, familiärer Ver-

¹⁹ Art. 12 Abs. 3 FKG.

²⁰ Art. 12 Abs. 4 FKG.

²¹ Art. 12 Abs. 5 FKG.

²² Art. 14 Abs. 3 FKG.

²³ Schriftliches Interview mit Bertrand Perrin, befragt durch Reto Locher, 16. Juni 2011.

²⁴ Schriftliches Interview mit Barbara Riedi, befragt durch Reto Locher, 27. Mai 2011.

²⁵ Art. 2 Abs. 1 FKG.

²⁶ Art. 21 Abs. 3 BPG.

bundenheit mit einer Partei oder Befangenheit aus anderen Gründen²⁷, die Melde- und die allfällige Bewilligungspflicht von Nebenbeschäftigungen²⁸ sowie das Befolgen des Verhaltenskodex der Bundesverwaltung.²⁹ Die Berufsverbände der oben aufgezählten Spezialisten der EFK weisen Ethikkodizes auf. Eine stetige Weiterbildung ist nicht nur für die Wirtschaftsprüfer eine Pflicht. Die Angestellten des Bundes sind zudem zur sorgfältigen Ausführung ihrer Arbeit und zur Wahrung der Interessen des Bundes verpflichtet.³⁰ Überdies unterstehen sie einem umfassenden Berufs-, Geschäfts- und Amtsgeheimnis.³¹ Die Bundespersonalverordnung hält schliesslich fest, dass Verwaltungseinheiten, die Aufsichtsentscheide treffen, mit Angestellten in der Funktion eines Direktors, eines stellvertretenden Direktors oder eines Vizedirektors «ein Verbot einer Tätigkeit für einen anderen Arbeit- oder Auftraggeber vereinbaren» können.³²

Integritätsmechanismen (Praxis)

In welchem Ausmass ist die Integrität der Mitglieder der EFK in der Praxis gewährleistet?

Score: 75

Beide Experten bestätigen, dass die im Indikator Integritätsmechanismen (Recht) erwähnten Vorschriften des Bundespersonalgesetzes betreffend die Gewährleistung der Integrität das ethische Verhalten der EFK und dessen Personal in der Praxis i. d. R. garantieren. Verstösse gegen ethische Standards und Ethikkodizes oder dergleichen sind den Experten nicht bekannt. Spezielle Weiterbildungen betreffend Integrität werden innerhalb der EFK nicht durchgeführt.³³ Die professionelle Tätigkeit bedingt eine nachweisbare und stetige Weiterbildung, welche regelmässig auch die Thematik der Betrugs- und Korruptionsbekämpfung umfasst. Dabei geht es nicht nur um das Verständnis, was korrupte Machenschaften sein könnten, sondern darüber hinaus um das Verständnis der Umstände, wann ein Mensch oder ein System korrumpiert werden kann und welche Massnahmen zu ergreifen sind, damit diese Situation verhindert werden kann.

c) Rolle

Wirksame finanzielle Audits

In welchem Ausmass erbringt die EFK wirksame finanzielle Audits betreffend die öffentlichen Ausgaben?

Score: 100

Die Arbeit der EFK ist darauf ausgerichtet, die Haushaltsführung der Bundesverwaltung zu optimieren. In diesem Zusammenhang überprüft sie Einnahmen und Ausgaben beziehungsweise den gesamten Finanzhaushalt des Bundes auf allen Stufen des Vollzugs des Voranschlags. Sie überprüft auch die Wirksamkeit der Tätigkeit der Finanzinspektorate (Interne Revision) der Verwaltungseinheiten und führt neben den Prüfungen der Ordnungs- und Rechtmässigkeit auch Wirtschaftlichkeitsprüfungen durch.³⁴ Die Berichte der EFK über die Ergebnisse der Prüfun-

²⁷ Art. 10 Abs. 1 VwVG.

²⁸ Art. 23 BPG.

²⁹ Dieser wurde vom eidgenössischen Personalamt erarbeitet und befasst sich mit der Berufsethik im Arbeitsalltag. Darin werden u.a. folgende Leitsätze festgehalten: Kundenorientiertes und freundliches Arbeiten, Loyalität zum Arbeitgeber, Glaubwürdigkeit und Integrität sowie Unabhängigkeit und das Vermeiden von Interessenkonflikten, vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2004/2233.pdf> [besucht am 20. April 2011].

³⁰ Art. 20 Abs. 1 BPG.

³¹ Art. 22 BPG.

³² Art. 94a Abs. 2 BPV. Gemäss dieser Bestimmung dürfen diese Angestellten «während höchstens zwei Jahren nach Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses nicht für einen Adressaten im Rahmen eines Anstellungs- oder Auftragsverhältnisses tätig sein, der in den letzten zwei Jahren vor Beendigung des Arbeitsverhältnisses massgeblich von einem der erwähnten Entscheide betroffen war».

³³ Schriftliches Interview mit Bertrand Perrin, befragt durch Reto Locher, 16. Juni 2011 sowie schriftliches Interview mit Barbara Riedi, befragt durch Reto Locher, 27. Mai 2011.

³⁴ Art. 5 und 6 FKJ.

gen sind umfassend und es werden regelmässig solche Audits durchgeführt. Wie bereits beim Indikator Verantwortlichkeit (Praxis) erwähnt, werden diese Berichte der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte und dem betroffenen Departementsvorstehenden übermittelt. Durch diese Massnahmen sind die finanziellen Audits des öffentlichen Haushalts gewährleistet.³⁵

Aufdecken und Sanktionieren von unrechtmässigem Verhalten

Deckt die EFK unrechtmässiges Verhalten von Amtspersonen auf und sanktioniert sie dieses?

Score: 50

Die EFK hat im Zusammenhang mit der Strafverfolgung keine Kompetenzen und dies ist gemäss dem externen Experten auch nicht wünschenswert. Es ist nicht ihre Aufgabe, systematische Gesetzesbrüche zu verfolgen. Ihre Aufgabe besteht vielmehr darin, die Finanzaufsicht gemäss den Kriterien der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit sicherzustellen.

Gemäss dem FKG muss die EFK die Dienststellen, den zuständigen Departementschef und den Vorsteher der EFV informieren, wenn sie «besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung» feststellt.³⁶ Zudem müssen die Finanzinspektorate der Bundesverwaltung, der Unternehmen und Anstalten des Bundes der EFK «die jährlichen Revisionsprogramme sowie alle Berichte zur Kenntnis» bringen und «ihr ohne Verzug alle festgestellten Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung» melden.³⁷

Die EFK ist die einzige Institution der Bundesverwaltung, die sich allen Meldungen von allfälligem Fehlverhalten annimmt und diese behandelt. Sowohl die Angestellten der Bundesverwaltung, aber auch andere Personen, die über relevante Informationen betreffend Fehlverhalten in der Bundesverwaltung verfügen, können sich an die EFK wenden. Die EFK erwähnt in ihrem Jahresbericht 2010, dass sich das Risiko von Repressalien beim Melden von Missständen verringert hat, seit am 1. Januar 2011 die neuen Bestimmungen zum Schutz von Whistleblowern im Bundespersonalgesetz in Kraft getreten sind.³⁸ Insbesondere besteht dabei die Möglichkeit, Hinweise anonym an die EFK weiterzuleiten. Für die Angestellten, die nicht unter das Bundespersonalgesetz fallen, besteht die Gefahr von Repressalien jedoch weiter, da diese Bestimmungen für sie nicht gelten.³⁹ Deshalb schlägt die IDAG Korruptionsbekämpfung in ihrem jüngsten Bericht vor, diese Bestimmungen des BPG auf die Mitarbeiter aller dezentralen Verwaltungseinheiten auszuweiten.⁴⁰ Zudem haben verschiedene Experten erwähnt, dass die EFK als Meldestelle für Whistleblower problematisch ist, da ihre diesbezügliche Funktion einer breiten Öffentlichkeit nicht bekannt ist und weil sie in der Aussenbetrachtung nicht als unabhängige Meldestelle wahrgenommen wird.⁴¹ Dazu gilt es festzuhalten, dass die Bestimmungen des Bundespersonalgesetzes erst seit kurzem bestehen. Der Bund ist zudem bemüht, diese in der Bundesverwaltung bekannt zu machen: Das

³⁵ Schriftliches Interview mit Bertrand Perrin, befragt durch Reto Locher, 16. Juni. Diese Angaben werden durch die interne Expertin bestätigt, vgl. schriftliches Interview mit Barbara Riedi, befragt durch Reto Locher, 27. Mai 2011.

³⁶ Art. 15 Abs. 3 FKG.

³⁷ Art. 11 Abs. 2 FKG.

³⁸ Gemäss Art. 22a BPG darf niemand in seiner beruflichen Stellung benachteiligt werden, der «in guten Treuen eine Anzeige oder Meldung erstattet oder wer als Zeuge oder Zeugin ausgesagt hat». Der eigentliche Kündigungsschutz ist in Art. 14 BPG festgehalten.

³⁹ Schriftliches Interview mit Bertrand Perrin, befragt durch Reto Locher, 16. Juni.

⁴⁰ BERICHT IDAG KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG, 2011: 10.

⁴¹ Vgl. beispielsweise Interview mit Walter Haller, befragt durch Reto Locher, Zürich, 12. April 2011 sowie Interview mit Daniel Jositsch, befragt durch Anja Roth und Reto Locher, Bern, 17. März 2011. Walter Haller promovierte 1964 mit einer Doktorarbeit über den schwedischen Ombudsman und setzte sich seither in zahlreichen Zeitungsartikeln für die Einführung einer entsprechenden Institution in der Schweiz ein. Er war ab 1975 ordentlicher Professor für Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Verfassungsvergleich an der Universität Zürich und von 1990 bis zu seiner Emeritierung im Jahr 2004 Direktor des Instituts für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht der Universität Zürich. Darüber hinaus hat er im Research Committee des International Ombudsman Institute mitgewirkt und ist Ehrenmitglied der VPO+.

EPA hat im Februar 2011 im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten von Art. 22a BPG einen Brief an alle Angestellten der zentralen Bundesverwaltung verschickt, in welchem u.a. auf das Bestehen der Meldestelle hingewiesen worden ist. Bis die Meldestelle bekannter ist, braucht es jedoch noch eine gewisse Zeit. 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. Auch verfügt die EFK über qualifiziertes Personal für diese Aufgabe. Dies ist ein grosser Vorteil der EFK.

Zusammenfassung

Auf nationaler Ebene besteht trotz verschiedener Bemühungen keine Ombudsstelle. Eine solche hätte allerdings relativ geringe Kosten zur Folge und wäre durch ihren Nutzen ohne Weiteres gerechtfertigt.

Im Gegensatz zu den bestehenden Beschwerdemöglichkeiten der Bürger (Petitionen, Eingaben, Meldung an die Eidgenössische Finanzkontrolle) hätte eine nationale Ombudsstelle den Vorteil, dass sie auf Behandlung individueller Probleme ausgerichtet und verwaltungsunabhängig wäre. Zudem steht eine Ombudsstelle insbesondere auch sozial benachteiligten Personen offen, da sie niederschwellig und kostenlos arbeitet.

In der Schweiz bestehen auf kantonaler und kommunaler Ebene zehn parlamentarische Ombudsstellen, die ähnlich aufgebaut sind und funktionieren. Erstaunlich ist dabei, dass in der lateinischen Schweiz ausser im Kanton Waadt keine parlamentarische Ombudsstelle existiert. Die wichtigsten Merkmale der bestehenden parlamentarischen Ombudsstellen sind die Unabhängigkeit von der Verwaltung (Wahl der Ombudspersonen durch das Parlament), das umfassende Akteneinsichts- und Untersuchungsrecht sowie die Geheimhaltungspflicht. Die einschlägigen Merkmale und Gemeinsamkeiten dieser Ombudsstellen sind auf der Homepage der Vereinigung parlamentarischer Ombudspersonen der Schweiz (VPO+) dargestellt.¹

Schliesslich existieren in der Schweiz verschiedene branchenspezifische Ombudsstellen, die bei Konflikten in unterschiedlichen Bereichen kontaktiert werden können. Eine tabellarische Übersicht dieser Ombudsstellen ist am Schluss der nachfolgenden Ausführungen festgehalten.

Vorbemerkung

Das Mandat einer parlamentarischen Ombudsstelle ist sehr weit gefasst. Korruptionsbekämpfung kann eine Aufgabe sein.² Ombudsstellen können eine positive Rolle in der Korruptionsbekämpfung wahrnehmen, da sie von der Verwaltung unabhängig sind, der Geheimhaltungspflicht unterstehen und gemäss den für sie geltenden gesetzlichen Grundlagen über ein umfassendes Akteneinsichts- und Auskunftsrecht gegenüber der Verwaltung verfügen. Aus diesen Gründen sind Ombudsstellen geeignet, Hinweise von BürgerInnen wie auch von Mitarbeitenden betreffend korrupte Praktiken oder Missstände entgegenzunehmen. Die von den Ombudsstellen erhaltenen Informationen werden je nach Fall unterschiedlich behandelt. Es kann beispielsweise die Departementsspitze, die Finanzkontrolle oder die Geschäftsprüfungskommission darüber informiert werden, je nachdem, worum es konkret geht. Dabei spielt eine zentrale Rolle, ob Beweise verwertet werden

¹ <http://ombudsman-ch.ch/home.php?action=UeMitglieder&language=de> [besucht am 27. Juni 2011].

² Vgl. dazu die Ausführungen im Abschnitt «Ombudsstellen auf kantonaler und kommunaler Ebene, a) Aufgaben und Zuständigkeiten der in der Schweiz bestehenden Ombudsstellen».

können und ob der Hinweisgeber einverstanden ist, dass seine Informationen auch verwendet werden.³

Bemühungen zur Schaffung einer Ombudsstelle auf Bundesebene

In der Schweiz existiert auf nationaler Ebene keine Ombudsstelle, obwohl seit den 1970er Jahren verschiedene diesbezügliche Bestrebungen im Gang waren.⁴ Der letzte Vorstoss zur Schaffung einer eidgenössischen Ombudsstelle datiert aus dem Jahr 2007.⁵ In seiner ablehnenden Antwort darauf⁶ fasste der Bundesrat die in den letzten Jahrzehnten erfolgten Bemühungen zur Schaffung einer nationalen Ombudsstelle wie folgt zusammen:

- ³ Dabei werden den zuständigen Behörden je nach Situation die Namen der Personen mitgeteilt, die von den Hinweisgebern für einen Missstand verantwortlich gemacht werden oder es erfolgt eine anonyme Mitteilung. Telefonisches Interview mit Claudia Kaufmann, befragt durch Reto Locher, 29. April 2011. Claudia Kaufmann ist promovierte Juristin und seit dem 1. November 2004 Ombudsfrau der Stadt Zürich.
 - ⁴ Im Gegensatz zu den meisten föderalistischen Staaten, in denen zunächst auf der nationalen Staatsebene eine Ombudsstelle geschaffen wurde und erst danach regionale und kommunale Ombudsstellen entstanden sind, wurde in der Schweiz die erste Ombudsstelle in der Stadt Zürich eingesetzt. Ein wichtiger Grund dafür besteht darin, dass Gemeinden und Kantone für innovative Projekte flexibler und entscheidungsfreudiger sind. Auf Bundesebene sind die Strukturen dagegen etwas starrer. Telefonisches Interview mit Claudia Kaufmann, befragt durch Reto Locher, 29. April 2011.
 - ⁵ Dieser hätte die Aufgabe zukommen sollen, Beschwerden von Einzelpersonen gegen Verfügungen oder gegen die Arbeitsweise einer Verwaltungsstelle zu prüfen, den Konflikt zu analysieren und Lösungen vorzuschlagen, vgl. Luc Barthassat, Motion vom 22. Juni 2007, Geschäftsnummer 07.3541.
 - ⁶ Antwort des Bundesrates vom 5. September 2007.
 - ⁷ Schriftliche Angabe von Walter Haller vom 22. Juli 2011.
 - ⁸ Die Kosten für die Ombudsstelle hätten pro Jahr rund CHF 2 Mio. betragen, vgl. Medienmitteilung des EJPD vom 22. August 2002, *Gegen die Schaffung einer Ombudsstelle*, <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2002/2002-08-220.html> [besucht am 22. März 2011].
 - ⁹ Medienmitteilung des Bundesrates vom 22. August 2002.
 - ¹⁰ Parlamentarische Initiativen von Angeline Fankhauser vom 10. Dezember 1998, Geschäftsnummer 98.445 sowie von Peter Jossen-Zinsstag vom 13. Juni 2002, Geschäftsnummer 02.431, vgl. Antwort des Bundesrates vom 5. September 2007.
 - ¹¹ Das Gesetz hatte in erster Linie zum Ziel, das Vertrauen der Bevölkerung in die Bundesbehörden zu stärken, vgl. Medienmitteilung des EJPD vom 27. August 2003, *Eidgenössische Ombudsstelle: Eröffnung der Vernehmlassung*, <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2003/2003-08-27.html> [besucht am 22. März 2011].
- 1970: Postulat von Otto Fischer zur Einsetzung eines Ombudsmanns;
 - 1977: Das EJPD eröffnet ein Vernehmlassungsverfahren zu einem Entwurf für ein Bundesgesetz über den eidgenössischen Ombudsmann. Die zur Diskussion gestellte Reform wird von 18 Kantonen und sämtlichen Bundesratsparteien begrüsst;
 - 1979: Das EJPD legt einen bereinigten Gesetzesentwurf vor. Der Bundesrat beschliesst aber, die Verabschiedung der Vorlage «einstweilen» zurückzustellen, vor allem unter Hinweis auf finanzielle Engpässe;⁷
 - 1994: Die Motion Gadiant greift den Gesetzesentwurf von 1977 wieder auf, dieser wird überarbeitet. Anschliessende Sistierung dieser Projekte durch den Bundesrat;
 - 2001: Der Bundesrat lehnt das Postulat Donzé zur Schaffung einer eidgenössischen Ombudsstelle ab. Nach dem Amoklauf von Zug verlangte die Motion Zisyadis die sofortige Ernennung einer eidgenössischen Ombudsperson und die erneute Behandlung und Umsetzung des diesbezüglichen Projektes;
 - 2002: Der Bundesrat beschliesst, auf die Schaffung einer eidgenössischen Ombudsstelle zu verzichten. Ausschlaggebend dafür waren finanzielle Überlegungen.⁸ Zudem erhoffte sich der Bundesrat durch die Inkraftsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes, gemäss welchem hinsichtlich der Tätigkeit der Verwaltung grundsätzlich das Öffentlichkeitsprinzip und nicht mehr das Geheimhaltungsprinzip zur Anwendung kommt, eine positive Auswirkung auf das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger.

Der Bundesrat bezweifelte zudem grundsätzlich, dass die Schaffung einer zentralen Ombudsstelle überhaupt nötig wäre, um die Kommunikation zwischen der Bevölkerung und den Behörden zu verbessern sowie Streitigkeiten zu vermeiden, denn bürgerfreundliches Verhalten könne nicht an eine Ombudsstelle delegiert werden, sondern sei vielmehr Aufgabe aller Verwaltungsstellen.⁹

Als Reaktion auf zwei parlamentarische Initiativen befasste sich neben dem Bundesrat auch das Parlament mit der Frage der Schaffung einer eidgenössischen Ombudsstelle.¹⁰ Die staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) erarbeitete in der Folge einen Entwurf eines Bundesgesetzes über eine Ombudsstelle, welches im August 2003 in die Vernehmlassung geschickt wurde.¹¹ Nachdem die SPK-N vom Vernehmlassungsergebnis Kenntnis genommen hatte, beschloss sie

mit 14 zu 9 Stimmen, auf den Gesetzesentwurf nicht einzutreten. Zur Begründung ihres Entscheides führte die SPK-N aus, dass die Vernehmlassungsergebnisse zu wenig zwingend für die Schaffung einer eidgenössischen Ombudsstelle ausgefallen seien – nur sechs Kantonsregierungen hatten sich dafür und dreizehn hatten sich dagegen ausgesprochen. Zentral für den Entscheid war zudem die kritische Finanzlage des Bundes. Im Übrigen wies die Kommissionsmehrheit darauf hin, dass «konfliktträchtige Bürgerkontakte vor allem auf Gemeinde- und Kantonsstufe, weniger aber auf Bundesebene stattfinden».¹²

Der externe Experte hält die Gründe der Gegner einer nationalen Ombudsstelle für wenig stichhaltig¹³: Das Kostenargument hat seiner Ansicht nach bei der Ablehnung eine grosse Rolle gespielt, allerdings wäre eine nationale Ombudsstelle nicht sehr teuer. Vielmehr sollte man sich Gedanken darüber machen, dass eine solche Institution nicht nur Kosten schafft, sondern auch signifikante Kostenersparnisse bewirken kann, da durch die Tätigkeit Konflikte vermieden oder gelöst werden könnten (das Entgegenwirken von Polarisierungen kann z.B. zur Vermeidung von Gerichtsprozessen führen, welche erfahrungsgemäss grosse Kosten verursachen). Insbesondere die mediative Tätigkeit einer Ombudsstelle könnte hier einen grossen Beitrag leisten. Überdies würden Konflikte nicht nur auf Gemeinde- und Kantons-ebene, sondern auch auf Bundesebene auftreten, beispielsweise in den Bereichen Migration, Bürgerrechte, Steuern sowie bei Personalstreitigkeiten innerhalb der Verwaltung. Eine nationale Ombudsstelle würde also zweifelsohne einen beachtlichen Nutzen stiften, der die entstehenden Kosten rechtfertigen würde.¹⁴ Ein weiterer Vorteil einer Ombudsstelle besteht darin, dass sie sehr leicht ansprechbar ist¹⁵, was gerade für sozial benachteiligte Personen wichtig ist. Zudem deckt die blosser Erläuterung und Erklärung von Geschehnissen wichtige Bedürfnisse ab, welchen beispielsweise durch ein Gericht nicht nachgekommen werden kann. Generell arbeitet eine Ombudsstelle informell und ist nicht polarisierend, und schliesslich erleichtert bzw. verstärkt die Erstellung von Jahresberichten die parlamentarische Aufsicht.¹⁶ Auch die interne Expertin ist der Meinung, dass die Gründe der Gegner einer nationalen Ombudsstelle nicht stichhaltig sind: In einem föderalistischen System hat jede Staatsebene ihre eigenen Zuständigkeiten und Kompetenzen und es gibt auch auf Bundesebene Bereiche, welche die Bürger direkt betreffen. Es gibt deshalb keinen Grund, auf Bundesebene keine Ombudsstelle zu schaffen, was sich auch darin zeigt, dass es verschiedene andere föderalistisch aufgebaute Staaten – so z.B. Österreich oder Belgien – gibt, die auf allen drei Staatsebenen Ombudsstellen betreiben. Die Relevanz von verschiedenen Themen auf Bundesebene für BürgerInnen und Unternehmen zeigt sich auch an zahlreichen Beschwerden, die beim Bundesverwaltungsgericht erhoben werden. Mit dem Bestehen einer Ombudsstelle könnten viele dieser Anliegen informeller und mit – für alle Beteiligten – weit weniger Zeitaufwand gelöst werden. Schliesslich hat eine Ombudsstelle das übergeordnete Anliegen, das Vertrauen der BürgerInnen in die Verwaltung zu erhöhen und die Partizipationsrechte der BürgerInnen zu stärken, was auch in Bezug auf die Bundesverwaltung von Relevanz wäre.¹⁷ Die Ombudsstelle der EU befasst sich mit einer Vielzahl von Anliegen der Bürger und Unternehmen in der EU und erfreut sich einer zunehmenden Ausstrahlung im EU Raum.

¹² Die Kommissionsminderheit argumentierte dagegen, dass sich «die Einrichtung einer Ombudsstelle in finanzieller, volkswirtschaftlicher und menschlicher Hinsicht lohnen würde», da sie «einen wichtigen Beitrag zum Abbau bürokratischer Hürden, zu einem bürgernäheren Verhalten der Verwaltung und letztlich zur Vermeidung teurer Rechtshändel leisten» könne. Vgl. Medienmitteilung der SPK-N vom 22. Februar 2004, Staatspolitische Kommission verzichtet auf Ombudsgesetz, http://www.parlament.ch/d/mm/2004/seiten/mm_2004-02-20_058_01.aspx [besucht am 23. März 2011]. Detaillierte Angaben über den Gesetzesentwurf, den erläuternden Bericht der SPK-N sowie über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens sind auf der Homepage des EJPD zum Thema *Nicht realisiertes Gesetzgebungsprojekt «Ombudsstelle des Bundes (Ombudsmann)»* abrufbar, vgl. http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/staat_und_buerger/ref_gesetzgebung/ref_abgeschlossene_projekte0/ref_ombudsstelle.html [besucht am 23. März 2011].

¹³ Interview mit Walter Haller, befragt durch Reto Locher, Zürich, 12. April 2011.

¹⁴ Als Beispiele von Staaten, welche sowohl auf Bundes- als auch auf gliedstaatlicher Ebene über eine Ombudsstelle verfügen, führt der externe Experte Australien und Österreich auf. In beiden Ländern habe sich dieses System bewährt.

¹⁵ Ein Telefonanruf genügt, um einen Termin zu erhalten.

¹⁶ Interview mit Walter Haller, befragt durch Reto Locher, Zürich, 12. April 2011.

¹⁷ Telefonisches Interview mit Claudia Kaufmann, befragt durch Reto Locher, 29. April 2011.

Auf Bundesebene bestehende Möglichkeiten, auf Missstände, Unregelmässigkeiten oder Fehlverhalten der Behörden aufmerksam zu machen

Wer auf Bundesebene auf Missstände, Unregelmässigkeiten oder dergleichen aufmerksam machen will, kann dies der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) melden. Diese respektiert die Anonymität der Informanten und leitet die nötigen Schritte zur Bearbeitung der Information in die Wege.¹⁸ Auf der Homepage der EFK sind zudem Informationen zur Meldestelle und Whistleblowing abrufbar. Auf dem entsprechenden Link wird der Leser darüber informiert, was ein Whistleblower ist, welcher Rechtsschutz für Whistleblower gemäss dem Bundespersonalgesetz besteht und welche Aufgaben die EFK in diesem Zusammenhang zu erfüllen hat.¹⁹

Weiter besteht die Möglichkeit, sich mit Petitionen und Eingaben gegen ein allfälliges Fehlverhalten oder dergleichen bei den Bundesbehörden zu beschweren, wobei die Bundesversammlung für die Behandlung derselben zuständig ist. Petitionen werden von der zuständigen Kommission des jeweiligen Rates behandelt und die Parlamentsdienste sind verpflichtet, den Petenten darüber zu informieren, wie seinem Anliegen Rechnung getragen wurde.²⁰ Wenn einer Petition Folge geleistet wird, so nimmt die Kommission das Anliegen der Petition auf und arbeitet eine parlamentarische Initiative oder einen Vorstoss aus.²¹ Eingaben betreffend die Geschäftsführung und das Finanzgebaren des Bundesrates, der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und anderer Träger von Aufgaben des Bundes werden hingegen den Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen zur direkten Beantwortung zugewiesen.²²

Im Gegensatz zu den soeben erwähnten Institutionen und Interventionsmöglichkeiten sehen die befragten Experten den Vorteil einer Ombudsstelle insbesondere darin, dass diese per Definition verwaltungsunabhängig ist.²³ Der externe Experte führt insbesondere aus, dass die organisatorische Verortung das Vertrauen der Bürger in diese Institution erhöht und einen wichtigen Anreiz darstellt, um sich an die Ombudsstelle zu wenden. Bei den Petitionen sieht der externe Experte das Problem darin, dass die Parlamentarier nur über wenige Einsichtsmöglichkeiten in die Tätigkeit der Verwaltung verfügen und Petitionen in der Schweiz generell nur einen geringen Stellenwert haben.²⁴ Zudem ist die Ombudsstelle eine flexible Organisation, welche dort und dann eingeschaltet werden kann, wo sie gebraucht wird. Parlamentarische Ausschüsse sind überdies weniger geeignet, individuelle Probleme zu lösen, sondern eher für die Untersuchung grösserer Missstände oder Unregelmässigkeiten konzipiert. Zudem erhält eine parlamentarische Ombudsstelle durch ihre umfassende Tätigkeit einen Überblick über die in der Verwaltung bestehende Kultur bzw. bestehenden Kulturen und verfügt damit über eine gesamtheitliche Sicht der Situation. Damit kann sie auch besser beurteilen, ob das Vorgehen einer Behörde im Einzelfall angemessen ist oder nicht.²⁵ Eine Ombudsstelle kann beispielsweise in einem zusammenfassenden Jahresbericht aufgrund der von ihr bearbeiteten Fälle Empfehlungen ausarbeiten, damit mögliche Schwachstellen in der Verwaltung erkannt und die Arbeitsweise der Verwaltung verbessert werden können.

¹⁸ Auf der Einstiegsseite der Homepage der EFK gibt es einen Link, um der EFK Informationen zu übermitteln, vgl. <http://www.efk.admin.ch/deutsch/index.htm> [besucht am 23. März 2011].

¹⁹ http://www.efk.admin.ch/pdf/whistleblowing/Meldestelle_Whistleblowing_d.pdf [besucht am 28. März 2011].

²⁰ Art. 126 (Abs. 1 und 3) ParlG.

²¹ Art. 127 ParlG.

²² Art. 129 ParlG.

²³ Verwaltungsunabhängig ist eine Ombudsstelle dann, wenn der Ombudsman vom Parlament gewählt wird und ausserhalb der Verwaltung steht. In der Stadt Zürich wird die Finanzkontrolle beispielsweise seit kurzem durch das Parlament gewählt und erfüllt das Erfordernis der Verwaltungsunabhängigkeit, vgl. telefonisches Interview mit Claudia Kaufmann, befragt durch Reto Locher, 29. April 2011.

²⁴ Die Petitionskommissionen sind in der Schweiz – beispielsweise im Gegensatz zu Deutschland – eher schwach dotiert.

²⁵ Telefonisches Interview mit Claudia Kaufmann, befragt durch Reto Locher, 29. April 2011.

Ombudsstellen auf kantonaler und kommunaler Ebene

a) Aufgaben und Zuständigkeiten der in der Schweiz bestehenden Ombudsstellen

Auf der Homepage der Vereinigung parlamentarischer Ombudspersonen der Schweiz (VPO+) ist eine Übersicht über die in der Schweiz auf kantonaler und kommunaler Ebene bestehenden Ombudsstellen abrufbar.²⁶ Demnach gibt es in der Schweiz folgende Ombudsstellen:

- Kantonale Ebene: Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Waadt, Zug und Zürich.
- Kommunale Ebene: Bern, Rapperswil-Jona, St. Gallen, Winterthur und Zürich.

Die Aufgaben und Zuständigkeiten der verschiedenen auf kantonaler und kommunaler Ebene bestehenden Ombudsstellen sind unterschiedlich und sind den jeweils geltenden gesetzlichen Grundlagen zu entnehmen.²⁷ Allerdings gibt es gewisse Grundzüge, welche allen Ombudsstellen gemeinsam sind.²⁸

Unter der Rubrik FAQ hält die VPO+ umfassende Informationen zum Thema Ombudsstelle bereit.²⁹ Unter dem Begriff «Ombudsman» wird demnach eine Vertrauensperson verstanden, welche «die Beschwerden aus der Bevölkerung gegen Dienststellen der öffentlichen Verwaltung untersucht». Ein Ombudsman hört «die Anliegen und Beschwerden der Vorsprechenden persönlich an und untersucht dann, ob die öffentlichen Dienststellen nach Recht und Billigkeit verfahren.» Zudem sucht er als Vermittler «nach einer möglichst fairen, einvernehmlichen Lösung». Seine Inanspruchnahme ist kostenlos. Die Wahl von Ombudspersonen erfolgt in der Regel durch das Parlament, wobei die Amtsdauer vier bis sechs Jahre beträgt. Jedermann kann die Hilfe einer Ombudsperson in Anspruch nehmen, sofern das in Frage stehende Anliegen in dessen Zuständigkeitsbereich fällt.

Sachlich zuständig ist der Ombudsman grundsätzlich für die Untersuchung aller «Probleme und Anliegen, die zwischen Bevölkerung und öffentlicher oder staatlicher Verwaltung auftreten».³⁰ Nicht zuständig ist der Ombudsman hingegen «in der Rechtsprechung der Gerichte, bei Erlass und Änderung von allgemeinen Gesetzen, Verordnungen und Weisungen, bei bereits hängigen Rechtsmittelverfahren (Rekursen, Beschwerden) sowie bei Amtsstellen der Eidgenössischen Verwaltung, insbesondere bei Bahn, Post und Zoll».

Bei der Überprüfung der vorgetragenen Beschwerden kann der Ombudsman «bei allen Ämtern und Dienststellen seines Zuständigkeitsbereiches ohne Rücksicht auf eine allfällige Geheimhaltung schriftlich oder mündlich Auskünfte auf beliebiger Stufe einholen und von diesen Stellen die Herausgabe aller für die Beurteilung des Geschäftes erforderlichen Akten verlangen. Er kann Auskunftspersonen befragen, Augenscheine und Besichtigungen durchführen und sogar teilweise Sachverständige beiziehen für Geschäfte, zu deren Beurteilung besondere Kenntnisse erforderlich sind».³¹

²⁶ Vgl. <http://ombudsman-ch.ch/home.php?action=UeMitglieder&language=de> [besucht am 23. März 2011]. Die VPO+ besteht seit 1998 und ist als Verein organisiert. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, die parlamentarischen Ombudsman-Institutionen zu fördern, durch Tagungen, Vorträge und Veranstaltungen Öffentlichkeitsarbeit zu leisten und sowie Erfahrungs- und Gedankenaustausch auf nationaler und internationaler Ebene zu betreiben. Mitglieder des Vereins sind Ombudsleute, die im Bereich der öffentlichen Verwaltung tätig sind, vgl. Homepage der VPO+, *Über uns*, <http://ombudsman-ch.ch/home.php?action=UeberUns&language=de> [besucht am 23. März 2011].

²⁷ Unterschiede bestehen z.B. dahingehend, dass gewisse Ombudsstellen auch auf eigene Initiative tätig werden können, andere jedoch nur dann, wenn sie entsprechende Hinweise erhalten. Zudem gibt es Ombudsstellen, die ausschliesslich für die Anliegen der BürgerInnen zuständig sind, andere zudem auch für jene des in der Verwaltung tätigen Personals. Schliesslich gibt es Ombudsstellen, welche das Thema Whistleblowing explizit als ihre Aufgabe in den Rechtsgrundlagen zugewiesen haben, andere hingegen nicht. (Dennoch sind diese aufgrund ihres umfassenden Mandats auch für diesen Themenbereich zuständig). Vgl. telefonisches Interview mit Claudia Kaufmann, befragt durch Reto Locher, 29. April 2011. Die Adressen der verschiedenen in der Schweiz bestehenden Ombudsstellen und Links auf die Homepages sind auf der Webseite der VPO+ abrufbar (VPO+, Mitglieder).

²⁸ Der externe Experte erachtet die Unabhängigkeit sowie die umfassenden Untersuchungsrechte der Ombudspersonen als die wichtigsten Kriterien einer parlamentarischen Ombudsstelle, vgl. Interview mit Walter Haller, befragt durch Reto Locher, Zürich, 12. April 2011.

²⁹ Vgl. <http://ombudsman-ch.ch/content-de/faqs.html> [besucht am 20. Juli 2011].

³⁰ Darüber hinaus ist der Ombudsman teilweise «auch für Schwierigkeiten zuständig, die sich zwischen Bürgerinnen und Bürgern und privatrechtlichen Institutionen ergeben, falls diese Einrichtungen öffentliche Aufgaben erfüllen und/oder mehrheitlich durch Steuergelder finanziert werden», vgl. Homepage der VPO+, FAQ.

³¹ Ombudsleute sind dagegen «nicht befugt, konkrete Anordnungen zu treffen, Entscheide der Verwaltung aufzuheben oder abzuändern oder Weisungen zu erteilen». Sie können lediglich Rat betreffend das «weitere Vorgehen erteilen, die Angelegenheit mit den Behörden besprechen oder allenfalls der überprüften Stelle eine schriftliche Empfehlung abgeben.»

Die Ombudsleute sind schliesslich auch zuständig für die Untersuchung von Beanstandungen, die von Verwaltungsangestellten gegenüber ihrem eigenen Arbeitgeber (Gemeinde oder Kanton) erhoben werden. Diese verwaltungsinternen Fälle machen zwischen 10% und 30% aller Beschwerden aus, welche pro Jahr an die Ombudsleute herangetragen werden.³²

b) Kontrolle, Unabhängigkeit und Diskretion der Ombudsstellen

Die Kontrolle der Ombudspersonen erfolgt über das Parlament, allerdings lediglich hinsichtlich der allgemeinen Amtsführung und nicht in Bezug auf einzelne Beschwerdefälle.³³ Die Unabhängigkeit der Ombudsleute wird im Rahmen der für die jeweiligen Ombudsstellen gültigen gesetzlichen Grundlagen gewährleistet. Dabei wählt der Ombudsman i.d.R. «seine MitarbeiterInnen selbst und ist ihnen gegenüber allein weisungsberechtigt. Teilweise wird im Gesetz auch statuiert, dass die Ombudsperson keine andere Erwerbstätigkeit, kein Verwaltungsratsmandat und keine leitende Funktion in einer politischen Partei ausüben darf. Ferner soll die Wahl durch die Volksvertretung, das Parlament, Gewähr bieten, dass eine Persönlichkeit für dieses Amt erkoren wird, der sich die Bürgerinnen und Bürger auch bedenkenlos anvertrauen dürfen.»

Im Zusammenhang mit Diskretion gilt es schliesslich festzuhalten, dass «die dem Ombudsman vorgetragene Beschwerden sowie die ihm übergebenen Schriftstücke nur im Einverständnis mit den beschwerdeführenden Personen weitergeleitet» werden. «Auf anonyme Beschwerden treten die Ombudsleute in aller Regel nicht ein, können aber auch aus eigener Initiative tätig werden und Untersuchungen anstellen.» Der Ombudsman ist zwar berechtigt, in fast alle Verwaltungsakten Einsicht zu nehmen. Gegenüber aussenstehenden Personen, worunter auch die beschwerdeführenden Bürger fallen, ist er jedoch «in gleichem Mass zur Geheimhaltung verpflichtet, wie die betreffenden Beamten und Behörden selbst».³⁴

c) Mustergesetz als Mittel zur Förderung der Entstehung weiterer Ombudsstellen in der Schweiz

Zur Förderung der Ombudsman-Institutionen hat die VPO+ ein Mustergesetz und Kommentare zu den einzelnen Bestimmungen erarbeitet, die auf der Homepage der VPO+ abrufbar sind.³⁵ Dieses Mustergesetz soll die Entstehung weiterer Ombudsstellen für die öffentliche Verwaltung in der Schweiz erleichtern, indem darin verschiedene Fragen betreffend die Funktionsweise und das Aufgabengebiet einer Ombudsstelle geklärt und erläutert werden. Die VPO+ versteht «diese Vorlage als Modell zur Erarbeitung von Rechtsgrundlagen für eine Ombudsstelle in Kantonen und grösseren Gemeinden». In der Schweiz gibt es immer wieder Versuche, neue Ombudsstellen zu schaffen (sowohl auf kommunaler als auch auf kantonaler Ebene) und zwar meistens durch die Einreichung von parlamentarischen Initiativen.³⁶ Die meisten Vorstösse scheitern jedoch bereits bei der Überweisung an die Regierung durch das Parlament. Die Argumente gegen die Schaffung von Ombudsstellen sind ähnlich wie jene bei der gescheiterten Bundesombudsstelle. Überdies wurde teilweise argumentiert, dass sich BürgerInnen mit ihren Anliegen ja auch direkt an die Parlamentarier wenden könnten.³⁷

³² Damit wird der neutrale Ombudsman oft als vertrauenswürdiger angesehen als die Personalchefs, die in die verwaltungsinterne Hierarchie eingebunden sind.

³³ Die allgemeine Amtsführung wird durch die Überprüfung des Rechenschaftsberichtes der Ombudsperson überprüft.

³⁴ Gemäss der Schweizerischen Zivilprozessordnung verfügen Ombudspersonen betreffend Aussagen im Zusammenhang mit Tatsachen, die sie im Rahmen ihrer Tätigkeit wahrgenommen haben, über ein Zeugnisverweigerungsrecht. Vgl. Art. 166 Abs. 1 lit. d ZPO.

³⁵ Vgl. <http://ombudsman-ch.ch/home.php?action=Mustergesetz&language=de> [besucht am 23. März 2011].

³⁶ Die neueste geschaffene parlamentarische Ombudsstelle ist jene des Kantons Zug (nach einem Pilotversuch auf der Basis eines Regierungsentscheids. Der Vorschlag der Regierung im Kanton Bern, eine parlamentarische Ombudsstelle einzurichten, wurde vom Parlament abgelehnt.

³⁷ Telefonisches Interview mit Claudia Kaufmann, befragt durch Reto Locher, 29. April 2011.

Weitere Ombudsstellen

Zusätzlich zu den auf kantonaler und kommunaler Ebene für den öffentlichen Sektor bestehenden Ombudsstellen gibt es zahlreiche weitere Ombudsstellen, die sich mit Beschwerden in Bezug auf Missstände in einer bestimmten Branche befassen. Diese Ombudsstellen haben ganz andere Zuständigkeiten als die oben erwähnten parlamentarischen Ombudsstellen. Sie sind themenspezifisch eingesetzt und unterstehen in der Regel einem Stiftungsrat, in dem auch jeweilige BranchenvertreterInnen Mitglied sind.³⁸ Falls eine Ombudsstelle auf Bundesebene geschaffen würde, könnte man sich überlegen, welche Aufgaben der bestehenden Ombudsstellen von der Bundesombudsstelle übernommen werden könnten, damit die BürgerInnen einen einheitlichen Ansprechpartner für die sich auf Bundesebene ergebenden Fragen und Beschwerden hätten.³⁹

Die nachfolgende Tabelle enthält eine ausgewählte Übersicht der wichtigsten branchenspezifischen Ombudsstellen in der Schweiz⁴⁰:

Tabelle 11: Übersicht branchenspezifische Ombudsstellen

Ombudsstelle	Zuständigkeit
Ombudscom	Die Schlichtungsstelle Telekommunikation vermittelt bei zivilen Streitigkeiten zwischen Kunden und Fernmelde- und Mehrwertdienstanbieterinnen, welche diese miteinander nicht zufriedenstellend lösen können.
Ombudsman Krankenversicherung	Befasst sich mit praktisch allen Fragen und Problemen, die zwischen Versicherten und Krankenkassen auftreten können.
Ombudsman der Privatversicherung und der SUVA	Beantwortet versicherungsrechtliche Fragen und vermittelt in Konfliktsituationen.
Schweizer Bankenombudsman	Befasst sich mit konkreten Beschwerden von Kunden gegen eine Bank mit Sitz in der Schweiz und führt zudem eine Anlaufstelle für Personen, die nach nachrichtenlosen Vermögenswerten suchen.
Ombudsman der Schweizer Reisebranche	Vermittler bei Unstimmigkeiten zwischen der Kundschaft und Schweizer Reiseunternehmen, die diese miteinander nicht zufriedenstellend lösen können.
Ombudsstelle der Schweizer Hotellerie	Behandelt Anfragen und Beschwerden zur gesamten schweizerischen Hotellerie.
Ombudsstelle öffentlicher Verkehr	Unabhängige und neutrale Stelle, an welche sich jeder Fahrgast des öffentlichen Verkehrs bei einem Konflikt mit einer Transportunternehmung wenden kann.
Schlichtungsstelle der Textilbranche	Die paritätische Schadenerledigungsstelle (PSE) der Verbände Textilpflege Schweiz, der Swiss Fashion Stores und der schweizerischen Konsumentenorganisationen hat zum Ziel, Streitigkeiten (unsachgemässe Behandlung, mangelnde Qualität von Textilien) zwischen Kundinnen, Kunden und der Textilbranche rasch und kostengünstig zu lösen.

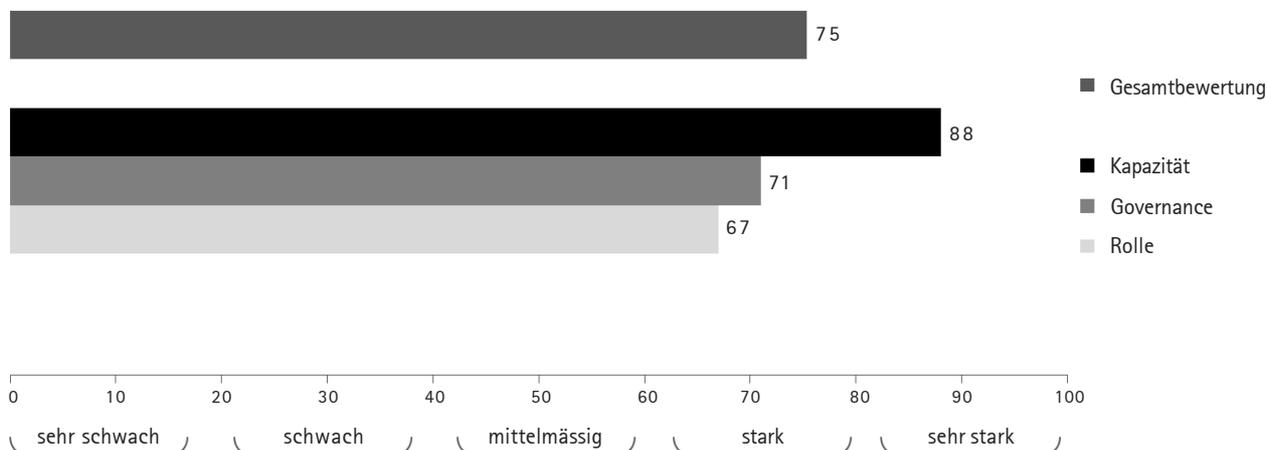
³⁸ Dies ist z.B. bei der Ombudscom der Fall.
³⁹ Telefonisches Interview mit Claudia Kaufmann, befragt durch Reto Locher, 29. April 2011.

⁴⁰ Vgl. <http://www.ch.ch/private/00093/00106/index.html?lang=de> [besucht am 23. März 2011].

Ombudsstelle	Zuständigkeit
Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI)	Beurteilt als Bundesbehörde Beschwerden gegen Radio- und Fernsehsendungen.
Schweizerische Lauterkeitskommission	Selbstkontrolle, die heute Konsumenten, Medienschaffende und Werber paritätisch im Rahmen der Schweizerischen Lauterkeitskommission ausüben. Jede Person ist befugt, Werbung, die ihrer Meinung nach unlauter ist, bei dieser Kommission zu beanstanden.
Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter UBA ⁴¹	Beratung von Menschen im hohen Alter, z.B. hinsichtlich des Wohnens, der Finanzen, der Krankenkasse, der Betreuung, der Pflege oder der Familie.
Le Bureau cantonal de médiation santé ⁴²	Zuständig für Beratungen bei Konflikten im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Dienstleistungen im Gesundheitsbereich (auch für Insassen von Pflegeheimen und dergleichen)

⁴¹ Vgl. <http://www.uba.ch/> [besucht am 13. April 2011].

⁴² Vgl. <http://www.vd.ch/fr/themes/sante-social/droits-des-patients/mediation/> [besucht am 13. April 2011].



Zusammenfassung

Die Schweizer Medienlandschaft ist sehr vielfältig, auch wenn in den letzten Jahren ein Konzentrationsprozess stattgefunden hat. Beim Fernsehen verfügt die SRG SSR idée suisse (SRG) im Informationsbereich allerdings faktisch über eine Monopolstellung. Die Integrität und die Verantwortlichkeit der Medien in der Schweiz sind in einem guten Zustand, hinsichtlich Transparenz besteht dagegen Verbesserungspotential. Die Unabhängigkeit der Medien hängt stark von den Ressourcen ab und ist umso stärker gefährdet, je schlechter sich die gesamtwirtschaftliche Situation darstellt. Es drängt sich deshalb auf, neue Ressourcen zu erschliessen, um die Unabhängigkeit der Medien besser zu gewährleisten. In der Schweiz sind nur wenige Korruptionsfälle bekannt bzw. durch die Medien aufgedeckt worden. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Medien in dieser Hinsicht zu wenig wachsam sind oder ob in der Schweiz tatsächlich nur wenig Korruption existiert. Tendenziell lässt sich jedoch festhalten, dass die Bedeutung der Korruption und deren Auswirkungen in der Schweiz eher unterschätzt werden. Hinsichtlich der diesbezüglichen Berichterstattung bestehen also noch Möglichkeiten zur Verbesserung. Die Information der Medien über die Aktivitäten der Regierung können schliesslich als ausreichend betrachtet werden.

Medien

Gesamtbewertung: 75 / 100

	Indikator	Recht	Praxis
Kapazität 88/100	Ressourcen	100	75
	Unabhängigkeit	100	75
Governance 71/100	Transparenz	50	25
	Verantwortlichkeit	100	100
	Integrität	75	75
Rolle 67/100	Untersuchen und Aufdecken von Korruptionsfällen in der Praxis		50
	Information der Öffentlichkeit über Korruption und ihre Auswirkungen		50
	Information der Öffentlichkeit über die Aktivitäten der Regierung		100

¹ Die Verfassung hält sogar explizit fest, dass Radio und Fernsehen «auf die Stellung und die Aufgabe anderer Medien, vor allem der Presse», Rücksicht zu nehmen haben, vgl. Art. 93 Abs. 4 BV.

² MARCINKOWSKI Frank, «Mediensystem und politische Kommunikation», in: KLÖTI et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006), 398.

³ Im Jahr 2005 ergab die Statistik des Verbands Schweizer Werbegesellschaften, dass in der Schweiz 142 Titel existieren, davon 117 für den deutschsprachigen Raum, 18 für die französische Schweiz und der Rest auf die italienische und die rätoromanische Schweiz.

⁴ Trotz dieser eindeutigen Konzentrationstendenz ist die Schweizer Presse nach wie vor vielgestaltig, was im Hinblick auf die Kleinheit des Marktes erstaunlich ist.

⁵ MARCINKOWSKI, 2006: 399. Auf der zitierten Seite findet sich eine Übersicht über die bedeutendsten Presstitel der Schweiz.

⁶ Gemäss dem externen Experten kommt der SRG im Fernsehbereich faktisch sogar Monopolstellung zu, vgl. Telefonisches Interview mit Roger Blum, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011. Neben verschiedenen Tätigkeiten als Journalist und im Bereich Medienkontrolle war Roger Blum von 1989 bis 2010 Professor für Medienwissenschaften an der Universität Bern. Heute ist er als freier Journalist tätig und präsidiert seit 2008 die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI).

⁷ Damit hat die SRG die für den europäischen Raum typischen Merkmale eines öffentlichen Rundfunks, vgl. MARCINKOWSKI, 2006: 400.

Interne Struktur und Organisation

Im schweizerischen Mediensystem kommt der Presse die wichtigste Bedeutung zu, insbesondere herrschen in diesem Bereich eine grössere Vielfalt und eine geringere Aussenabhängigkeit als bei den elektronischen Medien.¹ Sie bildet «das Rückgrat der politischen Information und Kommunikation» und wird beispielsweise breiter genutzt als das Fernsehen, was sich auch im Rahmen von Abstimmungskämpfen zeigt, denen in der schweizerischen Politik eine sehr zentrale Rolle zukommt.² Die meisten Titel der Tages- und Sonntagszeitungen haben eine Auflage von unter 20'000 Exemplaren³, wobei die Vielfalt der Titel stetig abnimmt.⁴ Abonnementszeitungen «mit lokaler und regionaler Bedeutung» bilden den Kern des Pressemarktes und sind «Ausfluss der sprachkulturellen und föderalistischen Binnendifferenzierung der Gesellschaft und andererseits ein Element ihrer Stabilisierung».⁵

Bei den elektronischen Medien kommt dem Angebot der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG eine dominante Rolle zu.⁶ Diese finanziert sich überwiegend durch Gebühren, hat einen gesetzlichen öffentlichen Auftrag, der sie zur «Gewährleistung der Grundversorgung und Einhaltung von Qualitätsstandards verpflichtet» und verfügt schliesslich über «pluralistisch besetzte Gremien», die über die Einhaltung der Auftragserfüllung wachen.⁷ Organisatorisch ist die SRG in zwei «Säulen» aufgeteilt, nämlich erstens in die «Trägerschaft des Rundfunks mit

Wahl-, Kontroll- und Beratungsfunktion» und zweitens dem eigentlichen Unternehmen, das für die operative Umsetzung zuständig ist.⁸ Dabei betreibt sie für die deutsche, die französische und die italienische Schweiz je zwei Fernsehprogramme (ein informationsorientiertes Programm und ein Programm mit einem höheren Anteil von fiktionaler Unterhaltung und Sportübertragungen).⁹ Beim Hörfunk bestehen für jede Sprachregion je drei Programme¹⁰, die in Konkurrenz zu rund 50 privaten Lokal- und Regionalradios stehen.¹¹ Im Fernsehbereich hat der Marktanteil der SRG seit der Zulassung privater Anbieter zugunsten von Privatprogrammen der Nachbarländer abgenommen.¹² Die Intensität der Nutzung tagesaktueller politischer Informationssendungen des öffentlichen Schweizer Fernsehens ist jedoch trotz des grossen Einflusses ausländischer Fernsehprogramme immer noch sehr hoch.¹³

Assessment

a) Kapazität

Ressourcen (Recht)

In welchem Ausmass stellen die gesetzlichen Grundlagen gute Rahmenbedingungen her, damit eine vielfältige und unabhängige Medienlandschaft bestehen kann?

Score: 100

Die Bundesverfassung hält fest, dass «Radio und Fernsehen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung» beitragen. Dabei müssen «die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone» beachtet werden. Die Ereignisse müssen sachgerecht dargestellt werden und «die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck» bringen.¹⁴ Radio und Fernsehen müssen überdies «auf die Stellung und die Aufgabe anderer Medien, vor allem der Presse», Rücksicht nehmen.¹⁵

In der Schweiz bestehen für die journalistische Tätigkeit im Allgemeinen sowie für das Betreiben eines Printmedienunternehmens keine gesetzlichen Voraussetzungen. Beim Radio und Fernsehen braucht es dagegen eine Konzession, um in diesen Bereichen tätig zu sein. Die zur Erteilung einer Konzession nötigen Voraussetzungen sind im Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) festgehalten. Dabei gibt es verschiedene inhaltliche Grundsätze, die an ein Programm gestellt werden, wie beispielsweise die Beachtung der Grundrechte sowie die bereits in der Verfassung angesprochene sachgerechte Darstellung von Tatsachen und Ereignissen in ihrer ganzen Vielfalt.¹⁶ Die SRG hat einen definierten Programmauftrag und damit zusammenhängende Konzessionsvorschriften zu erfüllen.¹⁷ Private Anbieter erhalten eine Konzession, wenn Sie einen vordefinierten Leistungsauftrag erfüllen.¹⁸ Gegen negative Konzessionsentscheide kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Entscheide dieser Behörde können schliesslich beim Bundesgericht angefochten werden.¹⁹

⁸ MARCINKOWSKI, 2006: 400. Die Details der Organisationsstruktur sind auf der Homepage der SRG abrufbar, siehe <http://www.srgssr.ch/de/srg/unternehmensstruktur/> [besucht am 23. Mai 2011].

⁹ Damit besteht eine gute Grundversorgung aller Sprachräume. Der Nachteil dieses grossen Angebotes besteht jedoch darin, dass jeder Sender sehr auf seinen Nahbereich fokussiert ist und die anderen Regionen kaum behandelt.

¹⁰ Sowie diverse digitale Sparten- und Zielgruppenprogramme.

¹¹ Im Jahr 2004 betrug der Marktanteil des öffentlichen Radios rund zwei Drittel.

¹² Die inländischen Privatprogramme konnten sich dagegen aufgrund der schwierigen Marktbedingungen nicht durchsetzen.

¹³ MARCINKOWSKI, 2006: 400 f.

¹⁴ Art. 93 Abs. 2 BV.

¹⁵ Art. 93 Abs. 4 RTVG.

¹⁶ Art. 4 RTVG.

¹⁷ Art. 23 ff. RTVG.

¹⁸ Art. 38 ff. RTVG.

¹⁹ Art. 99 RTVG.

Ressourcen (Praxis)

In welchem Ausmass gibt es unterschiedliche und unabhängige Medien, welche die Vielseitigkeit der verschiedenen Perspektiven gewährleisten?

Score: 75

Der externe Experte führt aus, dass die Vielfalt der Perspektiven in der Schweiz grundsätzlich gewährleistet ist. Die Medien berichten ereignisorientiert, womit sich die Vielfalt der Perspektiven somit bereits aufgrund der Vielfalt der Ereignisse ergibt. In sämtlichen Landesgegenden und Sprachregionen besteht ein gutes Medienangebot. Einschränkungen bestehen hinsichtlich der Nachrichtenagenturen, dort ist die italienische Schweiz benachteiligt. Im Radio- und Fernsehbereich ist die rätoromanische Schweiz benachteiligt, die italienische Schweiz ist dagegen im Verhältnis zu ihrer Grösse sehr gut vertreten. Das Internet ist schliesslich in der ganzen Schweiz problemlos zugänglich.²⁰ Der interne Experte bestätigt die auf den ersten Blick sehr grosse Medienvielfalt in der Schweiz. Vielfalt bedeutet seiner Ansicht nach jedoch nicht unbedingt Unabhängigkeit, denn die Unabhängigkeit eines Medienunternehmens zeigt sich v.a. darin, dass auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten eine kritische Berichterstattung – auch hinsichtlich (potentieller) Werbekunden – gemacht wird. Die Anzahl der Verlage, die sich dies leisten kann, hat sicher abgenommen, denn der Kostendruck ist in den letzten Jahren immer grösser geworden. Zudem hat die SRG im Fernsehbereich betreffend Informationssendungen auf nationaler Ebene faktisch ein Monopol.²¹

Gemäss dem externen Experten sind in der Schweiz Medien mit bestimmten politischen Färbungen, wie dies teilweise im Ausland der Fall ist, nicht mehr anzutreffen. Die meisten Medien spiegeln die Vielfalt der politischen Ansichten.²² Zwar gibt es Zeitungen und Zeitschriften, die nach wie vor die Position einer bestimmten Partei vertreten, diese erscheinen jedoch eher wöchentlich, monatlich oder noch seltener oder es handelt sich um Beiträge, die im Internet publiziert werden.²³ Weiter existieren zahlreiche Publikationen von NGOs sowie Online-Auftritte, die bestimmte politische oder soziale Positionen vertreten. Damit ist ein sehr breites Spektrum abgedeckt, wobei sich diese Publikationen in erster Linie an die eigentliche Zielgruppe richten, andere Bevölkerungsgruppen kriegen davon jedoch nicht viel mit. Schliesslich sind beide Experten der Ansicht, dass die Preise der Medien in der Schweiz im Verhältnis zu den Lebenshaltungskosten und zum Einkommen eher günstig sind.²⁴

Die finanziellen Ressourcen der Medien sind gemäss dem externen Experten immer weniger gewährleistet.²⁵ Die Einnahmen der Printmedien bestanden früher als Faustregel zu einem Drittel aus Einnahmen von Abonnenten und zu zwei Dritteln aus Werbeeinnahmen. Heute sieht dies anders aus, da die Werbeeinnahmen generell kleiner geworden sind und mehr Werbung in Radio und Fernsehen sowie im Internet gemacht wird. Dies hat zur Folge, dass die Printmedien entweder ihre Redaktionen verkleinern oder neue Einnahmen suchen müssen. Bei der SRG werden überdies die Gebühren in Frage gestellt.²⁶ Daraus folgt, dass die Finanzierung der Medien auf Dauer nicht sichergestellt ist.

²⁰ Telefonisches Interview mit Roger Blum, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

²¹ Interview mit Beat Balzli, befragt durch Reto Locher, Zürich, 17. Mai 2011. Beat Balzli war nach verschiedenen journalistischen Tätigkeiten in der Schweiz von 2001 bis 2010 als Wirtschaftsjournalist beim Hamburger Nachrichtenmagazin «Der Spiegel» tätig. Seit dem 1. Oktober 2010 ist er Chefredaktor der Handelszeitung.

²² Von der SVP am rechten Rand bis zu den Jungsozialisten am linken Rand. Die extremen Ansichten – sowohl rechts als auch links der Mitte – werden dagegen nicht repräsentiert.

²³ Beispielsweise die Schweizerzeit (rechtspopulistische Zeitschrift), Le Confédéré (Wochenzeitung des Freisinns im Unterwallis) oder die Libera Stampa (Wochenzeitung der SP Tessin).

²⁴ Gemäss dem externen Experten ist dies der Fall, obschon die Radio- und Fernsehgebühren sowie die Zeitungspreise im europäischen Vergleich in der Schweiz sehr hoch sind. Telefonisches Interview mit Roger Blum, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011. Der interne Experte führt zudem aus, dass es neben den kostenpflichtigen Printmedien verschiedene Gratiszeitungen gibt, in denen die wichtigsten Informationen enthalten sind, vgl. Interview mit Beat Balzli, befragt durch Reto Locher, Zürich, 17. Mai 2011.

²⁵ Diese Einschätzung wird vom internen Experten bestätigt. Viele Redaktionen sind seiner Meinung nach in den letzten Jahren «ausgedünnt», was sich negativ auf die Recherchefähigkeit einer Redaktion auswirkt, vgl. Interview mit Beat Balzli, befragt durch Reto Locher, Zürich, 17. Mai 2011.

²⁶ Am 17. Mai 2011 wurde von rechtsbürgerlichen Kreisen eine Petition eingereicht, welche die Gebühren der SRG beschränken will.

Hinsichtlich der Qualifikation der Journalisten führt der externe Experte aus, dass diese früher über ein sehr breites Allgemeinwissen verfügt haben (tiefe humanistische Bildung), was klar abgenommen hat.²⁷ Dies hat zur Folge, dass auch die Fähigkeit zu vergleichen und das historische Wissen abgenommen haben. Dafür hat das Medienwissen zugenommen, d.h. Journalisten wissen heute eher, wie Medien wirken und wo Fallstricke liegen (Medienrecht). Sie verfügen auch über grössere Vermittlungskompetenz (z.B. Moderationstechniken, Schnitt bei Radio und Fernsehen, verständliche Sprache, attraktive Aufmachung etc.). Weiter gibt es immer weniger Spezialisten zu speziellen Themen in den Redaktionen²⁸, was zur Folge hat, dass die Journalisten weniger gut überprüfen können, ob Angaben von Fachleuten, die in Interviews gemacht werden, auch tatsächlich zutreffen. Damit werden teilweise Dinge in den Medien verbreitet, die nicht wahr sind, was Schaden anrichten kann. V.a. machen sich die Journalisten dadurch zu Transporteuren von PR, d.h. die interviewten Personen können diese Plattform nutzen, um ihre Botschaften einem breiten Publikum zugänglich zu machen.²⁹ Falls diese Informationen von anderen Medien nicht kritisch hinterfragt und allenfalls korrigiert werden, kann dies auf die Länge durchaus negative Folgen haben. Zusammenfassend kann somit gesagt werden, dass es bei den Qualifikationen der Journalisten eine Verschiebung von der Sachkompetenz hin zur Fach- und Vermittlungskompetenz gegeben hat, die Journalisten sind aber damit nicht schlechter qualifiziert als früher.³⁰

Unabhängigkeit (Recht)

In welchem Ausmass bestehen gesetzliche Schutzmechanismen, die unrechtmässige äussere Eingriffe in die Aktivitäten der Medien verhindern?

Score: 100

Die Medienfreiheit ist in der Bundesverfassung festgehalten und enthält ein explizites staatliches Zensurverbot. Zudem gewährleistet die Verfassung das Redaktionsgeheimnis.³¹ Wie beim Indikator Ressourcen (Recht) bereits erwähnt, wird die Radio- und Fernsehfreiheit überdies in Art. 93 BV gesondert geregelt.³² Die Medienfreiheit kann – wie alle anderen Grundrechte auch – eingeschränkt werden, wenn eine gesetzliche Grundlage und ein öffentliches Interesse bestehen und wenn der Eingriff verhältnismässig ist.³³

Im Radio- und Fernsehgesetz wird festgehalten, dass «die Programmveranstalter nicht an Weisungen von eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden gebunden» sind, «soweit das Bundesrecht nichts anderes bestimmt».³⁴ Zudem muss die Organisation der SRG so ausgestaltet sein, dass «ihre Autonomie und Unabhängigkeit vom Staat und von einzelnen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Gruppierungen gewährleistet» ist.³⁵ Weiter sind Programmveranstalter mit Konzession mit Gebührenanteil verpflichtet, dass bei der Zusammenarbeit mit anderen Veranstaltern die Erfüllung des Leistungsauftrages oder die Unabhängigkeit des Programmschaffens nicht gefährdet wird.³⁶ Die Vergabe von Radio- und Fernsehkonzessionen erfolgt zudem nach klaren, objektiven Grundsätzen, auch wenn das für die Vergabe zuständige Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) organisatorisch dem Medienministerium³⁷ untergeordnet ist und dessen

²⁷ Der interne Experte bestätigt diese Aussage. Allerdings ist dies seiner Ansicht nach ein branchenübergreifender Trend, der nicht nur im Medienbereich relevant ist. Zudem gibt es generell weniger junge Menschen, die sich aus ideellen Gründen für den Journalismus entscheiden als z.B. vor 15 Jahren, da die Verdienstmöglichkeiten und die Arbeitsbedingungen in vielen anderen Wirtschaftssektoren besser sind, vgl. Interview mit Beat Balzli, befragt durch Reto Locher, Zürich, 17. Mai 2011.

²⁸ Nicht einmal bei grösseren Zeitungen wie der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ).

²⁹ Problematisch ist dies insbesondere dann, wenn die Journalisten keine kritischen Gegenfragen stellen.

³⁰ Telefonisches Interview mit Roger Blum, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

³¹ Art. 17 BV.

³² Für Details zum Inhalt von Art. 17 und Art. 93 BV vgl. HÄFELIN et al., 2008: RZ 473 ff.

³³ Art. 36 BV.

³⁴ Art. 6 RTVG.

³⁵ Art. 31 Abs. 1 lit. a RTVG. Weitere Bestimmungen, die das Thema Unabhängigkeit betreffen, sind in Art. 41 Abs. 3.

³⁶ Art. 41 Abs. 3 RTVG.

³⁷ Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

Weisungen untersteht.³⁸ Gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz hat schliesslich «jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten».³⁹

Unabhängigkeit (Praxis)

In welchem Ausmass sind die Medien in der Praxis frei von unrechtmässigen äusseren Eingriffen in ihre Arbeit?

Score: 75

Der externe Experte führt aus, dass es in der Schweiz zwei unabhängige Beschwerdeinstanzen gibt, an die man sich bei (mutmasslichen) Verstössen gegen die einschlägigen Vorschriften wenden kann: Im Bereich Radio- und Fernsehen ist dies die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI)⁴⁰, im Bereich Printmedien (sowie Internet und ebenfalls Radio und Fernsehen) der Presserat. Die UBI ist gesetzlich vorgesehen, der Presserat ist eine freiwillige Institution der Medienbranche. Die UBI wendet das Radio- und Fernsehgesetz an, der Presserat den medienethischen Kodex. Im Bereich der elektronischen Medien kann zudem beim Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) Beschwerde erhoben werden (etwa wegen unzulässiger Werbung). Das BAKOM gehört organisatorisch zum Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), womit die Departementsvorstehende durch Weisungen an den Direktor des BAKOM oder durch eigene Entscheide einseitig in die Medien «hineinregieren» könnte. Dies ist jedoch faktisch sehr unwahrscheinlich, da sowohl die aktuelle Departementsvorstehende wie auch der Direktor des BAKOM hohe moralische Wertmassstäbe haben. Strukturell gibt es in diesem Bereich also klare Mängel, d.h. aufgrund der organisatorischen Abhängigkeit des BAKOM besteht ein potentielles Missbrauchspotential. Aufgrund der derzeitigen personellen Konstellation ist die Situation zurzeit jedoch unproblematisch, bei personellen Rochaden könnte sich dies jedoch ändern.

Formale (staatliche) Zensur gibt es in der Schweiz nicht, hingegen gibt es indirekte Zensur. Diese kann beispielsweise darin bestehen, dass Rechtsvertreter bestimmter Personen oder Organisationen die Medien einzuschüchtern versuchen und damit drohen, im Falle der Veröffentlichung von Publikationen über ihre Klienten Klagen einzureichen. Damit sollen die Medien dazu gebracht werden, über diese Themen nicht zu berichten.⁴¹ Staatliche Zensur ist dagegen in der Schweiz kein Thema. Weiter stellt Selbstzensur insbesondere in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ein Problem dar, da ein Journalist durchaus auf die Berichterstattung zu bestimmten Themen verzichten kann, wenn er weiss, dass die Chefredaktion dies nicht goutiert.⁴²

Die durch die Bundesverfassung und die Europäische Menschenrechtskonvention garantierte Meinungsäusserungsfreiheit der Journalisten in der Schweiz im Rahmen der publizistischen Grundsätze der verschiedenen Medien ist gewährleistet und kann über den Rechtsweg eingefordert werden. Es besteht jedoch kein Anspruch auf eine bestimmte Publikation, d.h. die Redaktionen entscheiden selbst, welche Beiträge abgedruckt oder gesendet werden und welche nicht.⁴³ Gegen Entscheide der Redaktionen kann jedoch bei der UBI oder beim Presserat Be-

³⁸ Vgl. dazu die Ausführungen des externen Experten im Indikator Unabhängigkeit (Praxis), Art. 6 Abs. 1 BGÖ.

⁴⁰ Die UBI wird zwar von der Regierung gewählt, diese hat jedoch keine Befugnis, in irgendeiner Form Einfluss auf die Tätigkeit der UBI zu nehmen.

⁴¹ Dies ist in Deutschland betreffend Berichterstattungen über Thilo Sarrazin und die Diözese Regensburg geschehen, wäre jedoch nach Ansicht des externen Experten ohne weiteres jederzeit auch in der Schweiz möglich.

⁴² Das Thema Selbstzensur ist also umso bedeutender, je schwieriger die wirtschaftliche Situation und damit die Gefahr eines Stellenverlusts sind. Der interne Experte ist derselben Ansicht und gibt an, dass private Zensurversuche zwar vorkommen, aber äusserst selten sind. Dies kann jedoch zu einem «vorausseilenden Gehorsam» führen, indem die Gefahr von potentiellen Druckversuchen bei der journalistischen Tätigkeit im Hintergrund präsent ist (eine Berichterstattung wird beispielsweise weniger provokativ formuliert als man dies könnte), vgl. Interview mit Beat Balzli, befragt durch Reto Locher, Zürich, 17. Mai 2011.

⁴³ Dabei sind die Medien an den berufsethischen Kodex gebunden. Bei Radio und Fernsehen halten die diesbezüglich relevante Gesetzgebung (RTVG und RTVV) sowie die Konzessionsbestimmungen Grundsätze betreffend die Berichterstattung fest (u.a. müssen die Sendungen sachgerecht sein und auf Dauer die Vielfalt der Ereignisse berücksichtigen).

schwerde erhoben werden. Einschüchterung und Bedrohung von Journalisten durch den Staat sind in der Schweiz kein Thema. Dagegen kann es durchaus vorkommen, dass gesellschaftliche Kräfte in subtiler Form Druck auf Journalisten ausüben. Dies geschieht beispielsweise, indem sich Unternehmen, Stiftungen, Sportinstitutionen oder politische Parteien weigern, für kritisch berichtenden Journalisten als Interviewpartner zur Verfügung zu stehen.⁴⁴ Gemäss dem internen Experten liegt die Eigenheit der Schweiz darin, dass das Land sehr kleinräumig ist, was dazu führt, dass jeder jeden kennt. Diese engen persönlichen Kontakte können negative Folgen auf die unabhängige Berichterstattung der Medien haben.⁴⁵

Gemäss dem externen Experten ist in der Schweiz die rechtliche Verfolgung von Straftaten gegen die Ausübung der Meinungsfreiheit von Journalisten und Medienunternehmen gewährleistet. Weiter besteht keine Kontrolle der Quellen der Berichterstattung und die zwangsweise Offenlegung von Quellen durch die Behörden hat bisher nur in wenigen Fällen stattgefunden. Die Medien können damit über ihre Quellen relativ unabhängig verfügen. Eine Kontrolle der Medien durch staatliche Subventionen besteht in der Schweiz nicht. Zwar existiert eine relativ bescheidene Medienförderung in der Schweiz, die bei den Printmedien die Unterstützung des Vertriebs⁴⁶ betrifft. Bei Radio und Fernsehen ist sie bedeutender, da sich die SRG mehrheitlich durch vom Staat festgelegte Gebühren finanziert. Die privaten elektronischen Medien haben Anrecht auf einen Anteil dieser Gebühren, wenn sie für ihre Tätigkeit eine Konzession erhalten.⁴⁷ Dies hat jedoch auf die Alltagsberichterstattung dieser Medien keinen Einfluss, denn nach der Erteilung der Konzession hat man Ansprüche auf die entsprechenden Mittel.⁴⁸ Weiter gibt es zwar politischen Einfluss auf die Medien, indem beispielsweise Politiker punktuell die Redaktionen anrufen, um sich über eine bestimmte Berichterstattung zu beschweren. Eine systematische Einflussnahme besteht dagegen nicht. Staatliche Bewilligungen für die Tätigkeit im Medienbereich bestehen nur im Radio- und Fernsehbereich in Form der Vergabe von Konzessionen.⁴⁹ Die Vergabe derselben erfolgt nach klaren und transparenten Kriterien, auch wenn im Einzelfall nicht immer einsichtig ist, weshalb das BAKOM in dem einen oder anderen Fall zur Lösung X und nicht zur Lösung Y gekommen ist. Dies hat aber weniger mit der fehlenden Klarheit und Transparenz der Verfahren als vielmehr mit der Gewichtung und der Argumentation im Einzelfall zu tun.⁵⁰

b) Governance

Transparenz (Recht)

In welchem Ausmass bestehen gesetzliche Regelungen, welche die Transparenz bei den Medien gewährleisten?

Score: 50

In der Schweiz bestehen keine spezifischen Vorschriften für die Offenlegung der Eigentumsverhältnisse von Medienunternehmen. Diesbezüglich kommen somit die allgemeinen Vorschriften zur Transparenz von Unternehmen zur Anwendung,

⁴⁴ Telefonisches Interview mit Roger Blum, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

⁴⁵ Interview mit Beat Balzli, befragt durch Reto Locher, Zürich, 17. Mai 2011.

⁴⁶ Sogenannte Vertriebszuschüsse. Zudem bestehen Erleichterungen bei der Mehrwertsteuer. Die Medienförderung bei den Printmedien ist aber im internationalen Vergleich sehr bescheiden.

⁴⁷ Dabei stellt die Festlegung des Konzessionsgebietes einen gewissen Kontrolleingriff dar.

⁴⁸ Für die Verlängerung der Konzession müssen zwar verschiedene Auflagen erfüllt werden. Diese betreffen jedoch die Qualität der Sendungen, die Ausstattung der Redaktion etc. und nicht inhaltliche Vorgaben.

⁴⁹ Im Bereich der Printmedien hat der Staat dagegen keine regulatorischen Kompetenzen.

⁵⁰ In diesem Zusammenhang wurden bereits verschiedentlich Beschwerden beim Bundesverwaltungsgericht erhoben, die in zwei Fällen gutgeheissen und zur Neubeurteilung ans BAKOM zurückgewiesen worden sind. Telefonisches Interview mit Roger Blum, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

wie sie in der Handelsregisterverordnung festgehalten sind, und die je nach Unternehmensform unterschiedlich sind.

Im Übrigen gibt es für Medienunternehmen keine allgemein gültigen Regeln über die Veröffentlichung von Informationen im Zusammenhang mit Angestellten, der allgemeinen Berichterstattung und betreffend redaktionelle Richtlinien und Grundsätze.

Transparenz (Praxis)

In welchem Ausmass besteht in der Praxis Transparenz bei den Medien?

Score: 25

Der externe Experte ist grundsätzlich der Ansicht, dass im Medienbereich nur beschränkt Transparenz herrscht und einiges unter Verschluss gehalten wird. Betreffend die Offenlegung der Eigentümerschaft gibt es verschiedene Familien, welche Medienunternehmen besitzen, da sind die Eigentumsverhältnisse klar.⁵¹ Unklarheit besteht in diesem Fällen jedoch hinsichtlich der Rolle und dem Einfluss einzelner Familienmitglieder. Die NZZ gehört mehreren hundert Aktionären, die eine liberal bürgerliche Einstellung haben. Bei der Basler Zeitung (BAZ) war nicht bekannt, wer dahinter steht, dasselbe ist bei der Weltwoche der Fall. Der externe Experte erachtet diese Ungewissheiten als problematisch, da die Transparenz hinsichtlich der Eigentümerschaft eines Medienunternehmens die Glaubwürdigkeit der jeweiligen journalistischen Tätigkeit stark beeinflusst.⁵² Der interne Experte ist dagegen der Meinung, dass die Eigentumsverhältnisse der grossen Verlage (z.B. Axel Springer oder die Tamedia AG) klar ist. Problematisch sei hingegen die Situation bei der BAZ.⁵³

Gemäss dem externen Experten herrscht auch hinsichtlich der Information über die in einem Medienunternehmen tätigen Journalisten, dem Reporting und den verlegerischen Grundsätze nur beschränkte Transparenz, die Situation hat sich sogar verschlechtert.⁵⁴ Früher war beispielsweise das Impressum jeder Zeitung in jeder Ausgabe abgedruckt. Seit man das Impressum ins Internet verlagert hat, sind oft nur noch die Namen der Chefredaktion und der Ressortchefs ersichtlich, der Rest der Redaktion ist unklar. Dies ist als klarer Rückschritt zu betrachten und ist bei vielen Medien der Fall. Schliesslich wird nur bei wenigen Medienunternehmen bekannt gegeben, nach welchen Grundsätzen – etwa bei Konfliktfällen – gearbeitet wird.⁵⁵

Verantwortlichkeit (Recht)

In welchem Ausmass bestehen gesetzliche Regelungen, die gewährleisten, dass Medienunternehmen für ihre Aktivitäten verantwortlich gemacht werden können?

Score: 100

Der Presserat ist für die Beurteilung von Beschwerden betreffend in den Printmedien erschienene Beiträge zuständig. Er steht «dem Publikum und den Medienschaffenden als Beschwerdeinstanz für medienethische Fragen zur Verfügung»

⁵¹ Dies betrifft beispielsweise die Familien Coninx (Tamedia), Wanner (AZ-Medien), Lebrument (Südostschweiz Medien) und die Familie Ringier (Ringier Verlag).

⁵² Telefonisches Interview mit Roger Blum, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

⁵³ Interview mit Beat Balzli, befragt durch Reto Locher, Zürich, 17. Mai 2011. Im Dezember 2011 hatte das Rätselraten um die BAZ eine neue Wende genommen. Es wurde bekannt, dass hinter dem «offiziellen» Besitzer, Moritz Suter, offenbar die Familie Blocher, insbesondere Rahel Blocher, steht. <http://www.tagesschau.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2011/12/10/Schweiz/Basler-Zeitung-steht-unter-Einfluss-der-Blochers> [besucht am 28. Dezember 2011]. Am 12. Dezember 2011 verkaufte Moritz Suter sämtliche Aktien der BAZ Holding AG an Rahel Blocher. Nur wenige Tage später ging das Traditionsblatt an die neu gegründete MedienVielfalt Holding mit Tito Tettamanti als Hauptaktionär. <http://www.tagesschau.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2011/12/14/Schweiz/Tito-Tettamanti-kauft-BaZ-zurueck> [besucht am 28. Dezember 2011]

⁵⁴ Wird durch den internen Experten bestätigt, vgl. Interview mit Beat Balzli, befragt durch Reto Locher, Zürich, 17. Mai 2011.

⁵⁵ Telefonisches Interview mit Roger Blum, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

und «soll zur Reflexion über grundsätzliche medienethische Probleme beitragen, und damit medienethische Diskussionen in den Redaktionen anregen».⁵⁶

Bei den elektronischen Medien muss man bei redaktionellen Beschwerden zunächst an eine Ombudsstelle gelangen.⁵⁷ Falls dort keine Lösung erzielt werden kann, steht die UBI als Beschwerdeinstanz zur Verfügung. Dabei kann gegen eine Sendung oder gegen die Verweigerung des Zugangs zu einem Programm Beschwerde geführt werden.⁵⁸ Gegen Entscheide der UBI kann direkt beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden.⁵⁹

Das Recht auf Gegendarstellung ist im Schweizerischen Zivilgesetzbuch geregelt.⁶⁰ Danach hat auf eine Gegendarstellung Anspruch, «wer durch Tatsachendarstellungen in periodisch erscheinenden Medien (...) in seiner Persönlichkeit unmittelbar betroffen ist».⁶¹ Der Text der Gegendarstellung hat sich «in knapper Form auf den Gegenstand der beanstandeten Darstellung zu beschränken» und «kann verweigert werden, wenn die Gegendarstellung offensichtlich unrichtig ist oder wenn sie gegen das Recht oder die guten Sitten verstösst».⁶²

Verantwortlichkeit (Praxis)

In welchem Ausmass können Medienunternehmen in der Praxis zur Verantwortung gezogen werden?

Score: 100

In der Schweiz gibt es im Medienbereich verschiedene Ombudsstellen sowie den Presserat (vor allem für die Printmedien) und die UBI (für Radio und Fernsehen), die allesamt effizient arbeiten.⁶³ Die Entscheide sind in aller Regel gut begründet und die bestehenden Ressourcen reichen aus, um die anstehenden Fälle abzuwickeln.⁶⁴ Gegendarstellungen werden durch die Medien i.d.R. abgelehnt, in diesem Zusammenhang wird das Abdrucken von kritischen Leserbriefen von den Medien bevorzugt. Der externe Experte ist der Ansicht, dass die Schweizer Medien in dieser Hinsicht zu restriktiv sind und das Gegendarstellungsrecht grosszügiger handhaben sollten. In dieser Hinsicht besteht ein Verbesserungsbedarf.⁶⁵ Der interne Experte ist hingegen der Meinung, dass diese restriktive Haltung völlig normal ist und etwa in Deutschland genau gleich gehandhabt wird.⁶⁶

Gemäss dem externen Experten ist die Interaktion der Medienunternehmen mit der Öffentlichkeit in Form von Blogs, Chats mit Reportern und Herausgebern etc. in der Schweiz unterschiedlich ausgeprägt. Grössere Medienunternehmen verfügen meist über derartige Kommunikationsmöglichkeiten, bei kleineren ist dies weniger der Fall, es gibt jedoch auch dort eine Tendenz dazu. Die effektive Nutzung dieser Kommunikationsplattformen ist sehr unterschiedlich, jedenfalls stellt sie eine Möglichkeit für die Menschen dar, «Dampf» abzulassen, was als positiv zu betrachten ist.⁶⁷

Die Schweiz nimmt in Bezug auf medieninterne Ombudsstellen international eine vorbildliche Rolle ein. Im Radio- und Fernsehbereich ist die Existenz von Ombuds-

⁵⁶ Vgl. Art. 1 des Geschäftsreglementes des Schweizer Presserates, <http://www.presserat.ch/Documents/Reglement2009.pdf> [besucht am 23. Mai 2011].

⁵⁷ Vgl. Art. 91 ff. RTVG.

⁵⁸ Art. 94 ff. RTVG.

⁵⁹ Art. 99 RTVG.

⁶⁰ Art. 28 g ff. ZGB.

⁶¹ Art. 28g Abs. 1 ZGB.

⁶² Art. 28h ZGB. Die weiteren Bestimmungen betreffend das Verfahren, die Veröffentlichung sowie die Anrufung des Gerichts sind in den Artikeln 28i–28l ZGB festgehalten.

⁶³ Die Entscheide ergehen allerdings häufig zeitlich verzögert, da sich der Presserat und die UBI aufgrund der nicht sehr zahlreichen Beschwerden nur alle paar Monate zu Sitzungen treffen. Zudem müssen sich die Parteien jeweils äussern können, bevor im Einzelfall ein Entscheid ergehen kann, was auch eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt.

⁶⁴ Die Ombudsstellen im Radio- und Fernsehbereich behandeln jährlich ca. 200 Fälle, der aus drei Kammern bestehende Presserat ca. 5060 Fälle und die UBI etwa 15 Fälle.

⁶⁵ Telefonisches Interview mit Roger Blum, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

⁶⁶ Interview mit Beat Balzli, befragt durch Reto Locher, Zürich, 17. Mai 2011.

⁶⁷ Telefonisches Interview mit Roger Blum, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

stellen gesetzlich vorgeschrieben.⁶⁸ Die Ombudsstellen wurden geschaffen, um die UBI zu entlasten. Bei den Printmedien verfügen beispielsweise die Tamedia, Springer Schweiz, die AZ-Medien, die Neue Luzerner Zeitung, 24 heures, Le Matin, Tribune de Genève und La Regione über eigene Ombudsstellen. Schliesslich bleibt zu erwähnen, dass die Medien inhaltlich falsche Informationen leider nur selten rechtzeitig korrigieren, was an sich selbstverständlich sein sollte.⁶⁹

Integritätsmechanismen (Recht)

In welchem Ausmass gibt es gesetzliche Grundlagen, welche die Integrität der Angestellten von Medienunternehmen gewährleisten?

Score: 75

In der Schweiz gibt es einen Journalistenkodex (Kodex), der für das gesamte Land gilt und den jeder Journalist mit der Eintragung ins Berufsregister unterzeichnen muss.⁷⁰ Der Kodex hält die für Journalisten wichtigsten Rechte und Pflichten fest, was auch die zentralen ethischen Grundsätze beinhaltet. Die Erfüllung des Kodex geschieht auf freiwilliger Basis. Im Rahmen ihrer Tätigkeit weisen die Journalisten «dabei insbesondere jede Einmischung einer staatlichen oder irgend einer anderen Stelle zurück».⁷¹ Beispiele für journalistische Pflichten sind die wahrheitsgetreue Berichterstattung, das Arbeiten ohne unlautere Methoden, die Berichtigung falscher Meldungen, die Wahrung des Redaktionsgeheimnisses, die Respektierung der Privatsphäre einzelner Personen und der Menschenwürde sowie das Verbot der Annahme von Vorteilen oder Versprechungen, welche die berufliche Unabhängigkeit und die Äusserung der persönlichen Meinung der Journalisten gefährden.⁷²

Integritätsmechanismen (Praxis)

In welchem Ausmass ist die Integrität der Mitarbeiter der Medienunternehmen in der Praxis gewährleistet?

Score: 75

Wie bereits im Indikator Integritätsmechanismen (Recht) erwähnt, gibt es in der Schweiz einen für das ganze Land gültigen berufsethischen Kodex, den jeder Journalist mit dem Eintritt ins Berufsregister⁷³ unterzeichnen muss. In aller Regel halten sich die Journalisten an diesen Kodex, auch wenn es punktuell Übertretungen gibt.⁷⁴ In der journalistischen Aus- und Weiterbildung besteht in der Schweiz jedoch im Hinblick auf die Sensibilisierung für ethische Fragestellungen ein Nachholbedarf. In der Schweiz befassen sich der Verein «Qualität im Journalismus» und der Presserat mit dem Thema Ethik im Journalismus. Die Annahme von Geschenken und sonstigen Vorteilen durch Journalisten hat sich im Vergleich zu früher stark verbessert. Die Journalisten sind sich grundsätzlich bewusst, dass die Wahrung der eigenen Unabhängigkeit ein wertvolles Gut darstellt und Verhalten sich i.d.R. auch dementsprechend.⁷⁵ Diese Aussage wird vom internen Experten sinngemäss bestätigt.⁷⁶

⁶⁸ Dabei hat jede Sprachregion sowohl für die SRG als auch für die privaten elektronischen Medien Ombudspersonen.

⁶⁹ Telefonisches Interview mit Roger Blum, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011. Der interne Experte gibt an, dass in gravierenden Fällen, d.h. bei substantiellen Fehlern durchaus Korrigenda veröffentlicht werden, vgl. Interview mit Beat Balzli, befragt durch Reto Locher, Zürich, 17. Mai 2011.

⁷⁰ Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten (Kodex), siehe <http://www.presserat.ch/Documents/Erklaerung2008.pdf> [besucht am 23. Mai 2011].

⁷¹ Kodex, Präambel.

⁷² Kodex, Pflichten, Ziff. 1–9.

⁷³ Die Voraussetzung für den Eintritt ins Berufsregister ist einerseits die Zugehörigkeit zu einem journalistischen Verband, andererseits muss der überwiegende Teil des Einkommens aus einer journalistischen Tätigkeit stammen.

⁷⁴ Oft spielt eine Ethik, die man gar nicht so nennt, sondern als Haustradition versteht. Bei der Handelszeitung gibt es beispielsweise ein Redaktionsstatut, welches Fragen wie Unabhängigkeit, Interessenkonflikte und dergleichen thematisiert, vgl. Beat Balzli, befragt durch Reto Locher, Zürich, 17. Mai 2011.

⁷⁵ Reisen werden beispielsweise wenn immer möglich durch das Medienunternehmen bezahlt.

⁷⁶ Die Annahme von Geschenken, die über das sozial übliche Mass hinausgehen, ist bei der Handelszeitung verpönt. Falls ein Journalist im Rahmen einer Reportage auf eine Reise eingeladen wird, wird dies im Rahmen der Berichterstattung erwähnt. Grundsätzlich sollte eine Zeitung ihre Spesen jedoch selbst bezahlen, vgl. Interview mit Beat Balzli, befragt durch Reto Locher, Zürich, 17. Mai 2011.

Beide Experten sind der Ansicht, dass die Journalisten bei heiklen Berichterstattungen i.d.R. mindestens über zwei Quellen verfügen. Zudem besteht mehrheitlich eine ausgewogene Berichterstattung, doch auch in der Schweiz existiert Thesenjournalismus.⁷⁷

c) Rolle

Untersuchen und Aufdecken von Korruptionsfällen in der Praxis

In welchem Ausmass sind die Medien beim Untersuchen und Aufdecken von Korruptionsfällen aktiv und erfolgreich?

Score: 50

Gemäss dem externen Experten gibt es in der Schweiz nur sehr wenige Fälle, in denen die Medien Korruptionsfälle aufgedeckt haben. Es stellt sich in diesem Zusammenhang jedoch die Frage, ob dies der Fall ist, weil es in der Schweiz nur wenig Korruption gibt oder ob der Grund darin liegt, dass die Medien zu wenig kritisch recherchieren und berichten. Investigativer Journalismus ist in der Schweiz – etwa im Vergleich zu den USA, England oder Holland – nicht sehr dominant. Dies liegt daran, dass die Ressourcen vieler Medien zu klein sind, um sich langfristig mit einem Thema zu beschäftigen, und dass der Schweizer Journalismus sich weniger als Gegenpart zur Regierung versteht, als dies etwa in den USA der Fall ist. Zudem gibt es in der Schweiz nur sehr wenige investigative Journalisten.⁷⁸ Deshalb gibt es in der Schweiz auch nur wenig investigativen Journalismus, der sich mit Korruption beschäftigt.⁷⁹ Der interne Experte bestätigt diese Aussagen sinngemäss und hält fest, dass der investigative Journalismus in der Schweiz generell eher abnimmt. Ein Grund dafür sind die knappen finanziellen Mittel der Medienunternehmen. Zudem gibt es einen Kultur- und Generationenwandel auf den Redaktionen, wonach der Anreiz der investigativen journalistischen Tätigkeit geringer ist als früher.⁸⁰ Der Grund für die geringe Anzahl von durch die Medien aufgedeckten Korruptionsfällen liegt v.a. auch darin, dass in der Schweiz Korruption anders funktioniert als in anderen Ländern, da die Netzwerke hierzulande viel enger sind als im Ausland (Stichwort Vetternwirtschaft), weshalb Korruption auch schwieriger fassbar ist als anderswo.⁸¹

Information der Öffentlichkeit über Korruption und ihre Auswirkungen

In welchem Ausmass sind die Medien hinsichtlich der Information der Öffentlichkeit über Korruption und ihre Auswirkungen aktiv und erfolgreich?

Score: 50

Der externe Experte hält fest, dass Korruption und ihre Auswirkungen in der Schweiz kein grosses Thema sind, deshalb wird es auch von den Medien kaum aufgeworfen. Es wäre jedoch wichtig, dass die Medien sich in diesem Zusammenhang stärker engagieren würden.⁸² Der interne Experte bestätigt diese Aussagen und ist der Meinung, dass das Ausmass der Korruption in der Schweiz generell unterschätzt wird, was – wie bereits beim Indikator Untersuchen und Aufdecken von Korrup-

⁷⁷ Unter Thesenjournalismus versteht man einseitiges journalistisches Recherchieren. Dabei wird nur jenen Argumenten nachgegangen, welche eine bestimmte, bereits zu Beginn der Recherche bestehende These bestätigen. Telefonisches Interview mit Roger Blum, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011 sowie Interview mit Beat Balzli, befragt durch Reto Locher, Zürich, 17. Mai 2011.

⁷⁸ Insbesondere einige Sonntagszeitungen, der Tagesanzeiger sowie das Westschweizer Fernsehen betreiben investigativen Journalismus.

⁷⁹ Telefonisches Interview mit Roger Blum, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

⁸⁰ Nicht nur in der Schweiz, sondern beispielsweise auch in Deutschland herrscht bezüglich investigativen Journalisten ein Nachwuchsproblem. Die Journalisten bevorzugen oft das Schreiben von Reportagen.

⁸¹ Interview mit Beat Balzli, befragt durch Reto Locher, Zürich, 17. Mai 2011.

⁸² Telefonisches Interview mit Roger Blum, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

tionsfällen in der Praxis erwähnt worden ist – v.a. mit dem speziellen Funktionsmechanismus der Korruption in der Schweiz zu tun hat.⁸³

Im Rahmen des Expertenworkshops vom 12. September 2011 wurde schliesslich darauf hingewiesen, dass das Problem der Medienberichterstattung nicht nur darin bestehe, was geschrieben werde, sondern insbesondere worüber *nicht* berichtet wird. Die fehlende Berichterstattung über wichtige Themen könne die Willensbildung der Bürger ebenfalls behindern.

Information der Öffentlichkeit über die Aktivitäten der Regierung

In welchem Ausmass sind die Medien hinsichtlich der Information der Öffentlichkeit über die Aktivitäten der Regierung und anderer staatlicher Akteure aktiv und erfolgreich?

Score: 100

Die Regierung ist aufgrund verschiedener gesetzlicher Bestimmungen zu aktiver Information verpflichtet und tut dies auch, beispielsweise jeweils am Mittwoch nach ihrer wöchentlichen Sitzung sowie über verschiedene weitere Informationskanäle. Der Medienberichterstattung über die Aktivitäten der Regierung kommt in der Schweiz ein relativ hoher Stellenwert zu.⁸⁴ Insbesondere berichten die Medien mehr über die Regierung als über die Aktivitäten des Parlaments und der Gerichte, wobei dies i.d.R. objektiv und neutral geschieht. Dabei ist die Berichterstattung grundsätzlich verständlich und je nach Komplexität mehr oder weniger umfassend. Schliesslich sind auf dem Internet alle Medienmitteilungen von allen Departementen sowie weitere Informationen wie Pressekonferenzen⁸⁵ abrufbar.⁸⁶ Diese Angaben werden durch den internen Experten sinngemäss bestätigt. Die Rolle der Medien als reine «Chronisten» nimmt seiner Ansicht nach jedoch generell eher ab.⁸⁷

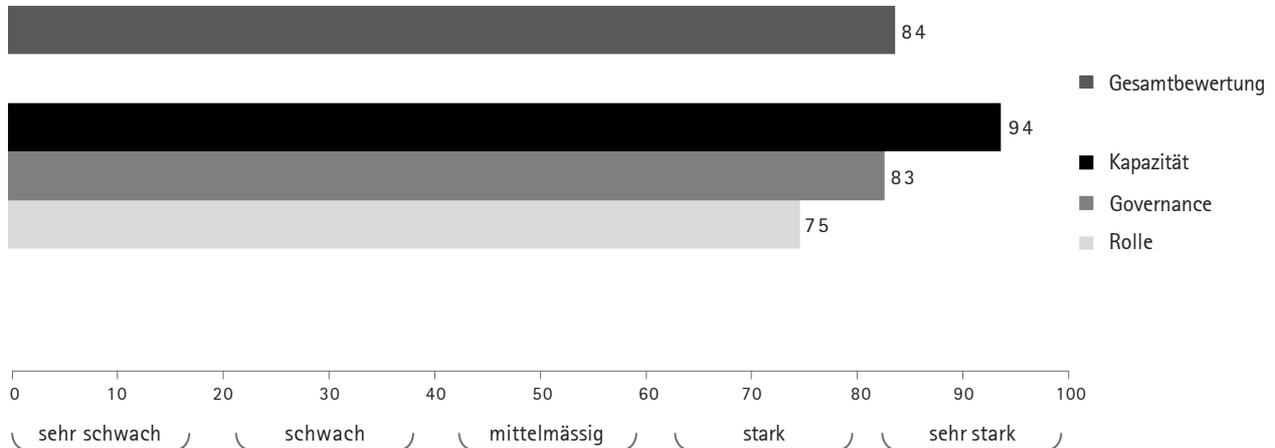
⁸³ Interview mit Beat Balzli, befragt durch Reto Locher, Zürich, 17. Mai 2011.

⁸⁴ Dies betrifft sowohl die Bundes- als auch die Kantonsebene.

⁸⁵ Die Pressekonferenzen des Bundesrates nach der wöchentlichen Sitzung am Mittwoch können beispielsweise jeweils live am Internet mitverfolgt werden.

⁸⁶ Telefonisches Interview mit Roger Blum, befragt durch Reto Locher, 11. Mai 2011.

⁸⁷ Interview mit Beat Balzli, befragt durch Reto Locher, Zürich, 17. Mai 2011.



Zusammenfassung

Die Rahmenbedingungen für die Entstehung und das Betreiben einer zivilgesellschaftlichen Organisation sind in der Schweiz sehr förderlich, was insbesondere auf die lange Tradition des sogenannten Dritten Sektors, d.h. der Nonprofit-Organisationen, das liberale Gesellschafts- und Steuerrecht sowie die ausgeprägten Demokratiemechanismen in der Schweiz zurückzuführen ist. Der Dritte Sektor ist dadurch stark in Bevölkerung und Politik verankert und stellt einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar. Die in der Schweiz tätigen Organisationen der Zivilgesellschaft verfügen sowohl in finanzieller als auch in personeller Hinsicht über ausreichende Ressourcen. Neben gut qualifizierten Angestellten kann der Dritte Sektor der Schweiz zudem auf ein grosses Engagement von freiwilligen und ehrenamtlichen Mitarbeitenden zählen.

Der schweizerische Rechtsstaat gewährleistet für zivilgesellschaftliche Organisationen und deren Mitarbeiter ausreichende rechtliche Schutzmechanismen, die in der Praxis gut funktionieren. Transparenz und Integrität werden im Dritten Sektor der Schweiz einerseits von verschiedenen auf Freiwilligkeit basierenden Regelwerken gewährleistet, andererseits liegen sie aber auch im Eigeninteresse von Spenden sammelnden Organisationen. Die Einhaltung der verschiedenen Selbstregulierungserlasse wird von mehreren Organisationen überprüft, denen wirksame Sanktionsmöglichkeiten bei der Nichteinhaltung zur Verfügung stehen. Zivilgesellschaftliche Führungsgremien setzen sich in der Regel sowohl aus internen wie externen Personen mit verschiedenen beruflichen Hintergründen und Spezialkenntnissen zusammen. Der Dritte Sektor hat in der Schweiz eine hohe Akzeptanz

in der Gesellschaft. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen werden in den Gesetzgebungsprozess miteinbezogen, sie geniessen verschiedene Privilegien in Bezug auf Steuern oder Beschwerdelegitimation und ihnen stehen demokratische (z.B. Initiativen) sowie mediale (z.B. Kampagnen) Mittel zur Verfügung, um sich Gehör zu verschaffen. Da die meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Schweiz nicht mit Korruption konfrontiert sind, ist diese Thematik in ihrer Arbeit auch kein vordringliches Thema. Die jüngsten Korruptionsverwicklungen¹ von Mitgliedern des Exekutivkomitees der Fédération Internationale de Football Association (FIFA)² beeinflussen insbesondere die Indikatoren Unabhängigkeit, Transparenz und Integrität im Bereich Praxis sowie das Bekenntnis zur Anti-Korruptionsbekämpfung negativ, da es sich bei der FIFA immerhin um den grössten Sportverband der Welt mit Sitz in der Schweiz handelt.³

Zivilgesellschaft

Gesamtbewertung: **84 / 100**

	Indikator	Recht	Praxis
Kapazität 94/100	Ressourcen	100	100
	Unabhängigkeit	100	75
Governance 83/100	Transparenz	–	75
	Verantwortlichkeit/ Rechenschaftspflicht	–	100
	Integrität	–	75
Rolle 75/100	Verantwortlichkeit der öffentlichen Hand	100	
	Politische Reformen	75	

¹ Vgl. dazu die Chronologie der Bestechungsaffäre in der FIFA: <http://sport.orf.at/stories/2061191/2061125/> [besucht am 13. Juni 2011].

² Vgl. <http://de.fifa.com/> [besucht am 8. Juni 2011].

³ Trotz mehrmaligen Anfragen von Transparency International Schweiz kam ein Interview mit dem Präsidenten der FIFA-Ethikkommission, Claudio Sulser, letztlich aus terminlichen Gründen nicht zustande, weshalb die FIFA im Folgenden gestützt auf Presseartikel Eingang in diesen Bericht findet.

⁴ HELMIG et al. (Hrsg.), *Der Dritte Sektor der Schweiz: die Schweizer Länderstudie im Rahmen des Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (CNP)* (Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag, 2010), 15. Vgl. HELMIG et al., 2010: 20.

⁵ Vgl. HELMIG et al., 2010: 23 f.. Die Autoren betrachten die schweizerischen Genossenschaften individuell pro Branche und fallweise, da diese als Hauptziel eben gerade «die Förderung oder Sicherung bestimmter wirtschaftlicher Interessen ihrer Mitglieder in gemeinsamer Selbsthilfe» bezwecken (Art. 828 Abs. 1 OR. Traditionelle Genossenschaften wie die Migros, Coop, Raiffaisenbank und Mobiliar Versicherung sind zugleich grosse Wirtschaftsbetriebe und werden nach schweizerischem Verständnis prinzipiell als NPO eingestuft, vgl. HELMIG et al., 2010: 46.

⁷ Vgl. HELMIG et al., 2010: 20 ff.

Struktur und Organisation

Über Jahrhunderte hinweg hat sich in der Schweiz neben dem Staat und den privaten profitorientierten Unternehmen ein bedeutender Dritter Sektor der Nonprofit-Organisationen (NPO) entwickelt.⁴ Die freiwilligen Vereinigungen zwischen Familie, Staat und Markt bilden den sogenannten Dritten Sektor bzw. die schweizerische Zivilgesellschaft. Das Abgrenzungskriterium zum «informellen Haushaltssektor»⁵ ist in erster Linie der minimale Organisationsgrad d.h. das Bestehen einer juristischen Persönlichkeit nach schweizerischem Recht. Das Merkmal der Gewinnausschüttung trägt zur Unterscheidung zwischen den rein profitorientierten Organisationen und den Nonprofit-Organisationen (NPO) bei, die grundsätzlich einem Gewinnausschüttungsverbot unterliegen.⁶ Die Abgrenzung zum Staat liegt dort, wo dieser in die Zivilgesellschaft eingreift oder NPOs Staatsaufgaben übernehmen und es sich nicht mehr um eine rein private Trägerschaft handelt.⁷ Aus

diesem Grund werden insbesondere die grossen Religionsgemeinschaften, die Kirchensteuern bezahlen, nach den Kriterien des Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project (CNP) nicht dem Dritten Sektor zugerechnet.⁸ Weitere Abgrenzungskriterien sind juristische und organisatorische Selbstverwaltung einer NPO sowie ein gewisses Mass an Freiwilligkeit in Bezug auf geleistete Arbeit (ehrenamtliche oder freiwillige), Finanzierung (Spenden) oder Mitgliedschaft.⁹

Assessment

a) Kapazität

Ressourcen (Recht)

Inwiefern ist die Rechtsordnung für die Zivilgesellschaft förderlich?

Score: 100

Die Vereinigungsfreiheit¹⁰ ist in der Schweizerischen Bundesverfassung festgehalten und hat als Grundrecht Verfassungsrang. Danach hat jede Person das Recht, Vereinigungen zu bilden, Vereinigungen beizutreten oder anzugehören und sich an den Tätigkeiten von Vereinigungen zu beteiligen. Zudem gelten für zivilgesellschaftliche Organisationen gleich wie für Privatpersonen die Meinungs- und Informationsfreiheit¹¹ sowie die Medien-¹² und Versammlungsfreiheit¹³. Die Rechtsetzung geht sogar so weit, dass bestimmten Vereinen und Verbänden explizit Anhörungsrechte gewährt werden, wie beispielsweise im Rahmen des Verbandsbeschwerderechts¹⁴ im Umweltschutzbereich.¹⁵

Das eidgenössische Gesetzesrecht sieht einen Numerus Clausus¹⁶ von insgesamt zehn Rechtsformen¹⁷ vor, von welchen jedoch die meisten wegen der Zweckverfolgung sowie der Haftungsregelung als NPO ausscheiden.¹⁸ Damit die zivilgesellschaftlichen Initiativen nicht im informellen Stadium verhaftet bleiben, ist die schweizerische Zivilgesellschaft bzw. der Dritte Sektor überwiegend in der Rechtsform des Vereins¹⁹, der Stiftung²⁰ und der Genossenschaft²¹ mit gemeinnütziger Zweckausrichtung organisiert.²² Daneben gibt es noch die gemeinnützige Sonderform der Aktiengesellschaft²³, bei der auf die Gewinnausschüttung verzichtet wird sowie die Gesellschaft mit beschränkter Haftung.²⁴ Die Gründung von Vereinen und Stiftungen²⁵ ist in der Schweiz sehr einfach realisierbar, dies auch im internationalen Vergleich.²⁶ Ein Verein kann überall und jederzeit problemlos gegründet werden, indem entsprechende Statuten verfasst und von mindestens zwei Gründungsmitgliedern²⁷ unterzeichnet werden.²⁸

⁸ Vgl. HELMIG et al., 2010: 44 f.
⁹ Vgl. HELMIG et al., 2010: 20 f.

¹⁰ Art. 23 Abs. 2 BV.

¹¹ Art. 16 BV.

¹² Art. 17 BV.

¹³ Art. 22 BV.

¹⁴ Art. 55 ff. Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983 (Stand am 1. August 2010), SR 814.01.

¹⁵ Schriftliches Interview mit Markus Gmür und Hans Lichtsteiner, 11. April 2011. Markus Gmür und Hans Lichtsteiner stehen seit 2008 dem Institut für Verbands-, Stiftungs- und Genossenschaftsmanagement (VMI) der Universität Freiburg i.Ue. als Direktoren vor. Markus Gmür ist Direktor Forschung, Studienleiter Executive MBA und Dozent, Hans Lichtsteiner ist Direktor Weiterbildung, Lehrgangleiter und Dozent.
¹⁶ Eine begrenzte Anzahl von (Rechts-)Formen, deren inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten vom Gesetz vorgegeben sind.

¹⁷ Als da sind: einfache Gesellschaft (Art. 530 ff. OR), Kollektivgesellschaft (Art. 552 ff. OR), Kommanditgesellschaft (Art. 594 ff. OR), Aktiengesellschaft (Art. 620 ff. OR), Kommandit-Aktiengesellschaft (764 ff. OR), Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Art. 772 ff. OR), Genossenschaft (828 ff. OR), Verein (Art. 60 ff. ZGB) sowie die Investmentgesellschaft mit variablem Kapital (Art. 36 Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagengesetz, KAG) vom 23. Juni 2006 (Stand am 1. Januar 2009), SR 951.31) und die Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen (Art. 7 KAG).

¹⁸ Vgl. HELMIG et al., 2010: 28.

¹⁹ In der Schweiz gibt es ca. 80'000 Vereine i.S.v. Art. 60 ff. ZGB.

²⁰ Art. 80 ff. ZGB; die Stiftung ist anstaltsähnlicher Natur; davon gibt es in der Schweiz ca. 12'000.

²¹ In der Schweiz operieren ca. 11'000 Genossenschaften i.S.v. Art. 828 ff. OR als NPO.

²² VON SCHNURBEIN Georg und SCHÖNENBERG Daniela, «Legal Forms of Civil Society Organisations as a Governance Problem: The Case of Switzerland», *The International Center for Not-For-Profit Law*, Volume 12, Issue 3, May 2010, 90; VON SCHNURBEIN Georg, «Stiftungen als Motor des Wandels im Nonprofit-Sektor: Fallbeispiele zu Transformationen von Vereinen in Stiftungen», *Zeitschrift zum Stiftungswesen*, 3/2008, 120.

²³ Art. 620 Abs. 3 OR.

²⁴ Seit der 2008 in Kraft getretenen Gesetzesrevision des GmbH-Rechts ist eine NPO i.S.v. Art. 772 ff. OR theoretisch möglich. Vgl. HELMIG et al., 2010: 28: «[Es] ist wichtig, die Gesetzesgrundlagen immer vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung und des gegenwärtigen Regime zu beurteilen. In einem Land mit langer demokratischer Tradition haben solche Artikel weniger Bedeutung als in einem Staat, welcher gerade einen grundlegenden Transformationsprozess durchlaufen hat. Deshalb halten wir das Kriterium für fraglich.» Schriftliches Interview mit Markus Gmür und Hans Lichtsteiner, 11. April 2011.
²⁵ Vgl. dazu den Leitfaden zur Gründung, Tätigkeit und Auflösung einer Stiftung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht, Eidgenössisches Departement des Innern (EDI): <http://www.edi.admin.ch/esv/00817/index.html?lang=de> [besucht am 29. April 2011].

²⁶ Vgl. HELMIG et al., 2010: 44.

²⁷ Wobei es sich um zwei natürliche und/oder juristische Personen handeln kann.

²⁸ Mindestens zwei Personen können einen Verein i.S.v. Art. 60 ff. ZGB kostenlos und

innerhalb einer Stunde gründen. Vgl. <http://www.advocat.ch/files/Uebersicht%20Gesellschaftsformen.pdf> [besucht am 29. April 2011].

²⁹ Öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten, Vereine, die nicht wirtschaftliche Zwecke verfolgen, kirchliche Stiftungen und Familienstiftungen erlangen das Recht der Persönlichkeit auch ohne Eintragung ins Handelsregister (Art. 52 Abs. 2 ZGB). Ein Eintrag ist nur dann zwingend, wenn ein Verein ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe führt und einen Jahresumsatz von über CHF 100'000 erzielt (Art. 61 Abs. 2 Ziff. 1 ZGB i.V.m. Art. 36 Abs. 1 HRegV) oder revisionspflichtig ist (Art. 61 Abs. 2 Ziff. 2 ZGB). Ein freiwilliger Eintrag im Handelsregister hat nur deklaratorischen Charakter, führt die Publizitätswirkung herbei und stellt den Verein unter die Konkurs- und Wechselbetriebsregeln, vgl. HELMIG et al., 2010: 104.

³⁰ Schriftliches Interview mit Markus Gmür und Hans Lichtsteiner, 11. April 2011.

³¹ Vgl. <http://www.advocat.ch/files/Uebersicht%20Gesellschaftsformen.pdf> [besucht am 2. Mai 2011].

³² Zu den Sonderformen zählen die kirchlichen Stiftungen (Art. 80 ff. ZGB), die Personalfürsorgestiftungen (Art. 89^{bis} ZGB i.V.m. Art. 331 ff., 361 f. und 673 f. OR sowie Art. 53 Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982 (Stand am 1. Januar 2011), SR 831.40 samt Ausführungserlassen) und die Anlagestiftungen, vgl. HELMIG et al., 2010: 107.

³³ «Nach der Praxis der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht hat das Anfangskapital mindestens CHF 50'000.- zu betragen. Ist die Gründung mit einem zu kleinen Kapital erfolgt, hat der Stifter Beweismittel beizubringen, aus denen hervorgeht, dass nach der Gründung mit weiteren, hinreichenden Zuwendungen ernsthaft gerechnet werden darf.» <http://www.edi.admin.ch/esv/00817/00818/index.html?lang=de> [besucht am 29. April 2011].

³⁴ Art. 80 ZGB.

³⁵ Durch öffentliche Beurkundung, Testament oder Erbvertrag, vgl. Art. 81 ZGB.

³⁶ Art. 52 Abs. 3 ZGB.

³⁷ Art. 165 HRegV. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement übt die Oberaufsicht über die Handelsregisterführung aus und ist zur selbständigen Beschwerdeführung an das Bundesgericht gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts und der kantonalen Gerichte ermächtigt (Art. 5 HRegV).

³⁸ Der Erwerb und die Verwaltung von wesentlichen Kapitalbeteiligungen an Unternehmen gelten als gemeinnützig, wenn das Interesse an der Unternehmenserhaltung dem gemeinnützigen Zweck untergeordnet ist und keine geschäftsleitenden Tätigkeiten ausgeübt werden, vgl. Art. 56 lit. g DBG und Art. 83 Abs. 1 lit. g des Bernischen Steuergesetzes (StG) vom 21. Mai 2000, BSG 661.11.

³⁹ Art. 10 Abs. 2 lit. c Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (MWSTG) vom 12. Juni 2009 (Stand am 1. April 2011), SR 641.20.

⁴⁰ Vgl. dazu http://www.fin.be.ch/fin/de/index/steuern/steuererklaerung/gewinn-_und_kapitalsteuer/steuerbefreiung.assetref/content/dam/documents/FIN/SV/de/sv-steuerbefreiung.pdf#xml=http://a2ja-wwwebinador- sowie http://www.steuernluzern.ch/steuerbefreite_organisationen.pdf [beide besucht am 2. Mai 2011].

⁴¹ Schriftliches Interview mit Markus Gmür und Hans Lichtsteiner, 11. April 2011.

Erst beim Eintrag ins Handelsregister²⁹ sowie beim Einreichen eines Antrags zu einer allfälligen Steuerbefreiung müssen bestimmte Nachweise erbracht werden, wobei auch diese nicht sehr umfangreich sind.³⁰

Während es mindestens sieben Gründungsmitglieder für die Errichtung einer Genossenschaft braucht, können Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung von einer einzigen Person errichtet werden. Die Gründung dauert bei allen drei Gesellschaftsformen im Schnitt drei Wochen und kostet zwischen CHF 2'000 und 5'000.³¹ Zur gültigen Errichtung einer klassischen³² gemeinnützigen Stiftung muss eine Vermögensmasse³³ zu einem besonderen Zweck³⁴ unter Beachtung der vorgeschriebenen Errichtungsform³⁵ gewidmet werden und die Stiftung darf zur Erlangung der Persönlichkeit nicht unrechtmässig sein, d.h. weder einen unsittlichen, noch einen widerrechtlichen Zweck verfolgen³⁶. Wird eine Eintragung im Handelsregister abgewiesen oder ist jemand sonst unmittelbar von einer Eintragung von Amtes wegen berührt, so kann dagegen innert 30 Tagen nach Eröffnung des Entscheids bei einem oberen kantonalen Gericht als einzige (kantonale) Beschwerdeinstanz Beschwerde geführt werden.³⁷

Juristische Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, sind von der Steuerpflicht des Bundes für den Gewinn sowie von der Steuerpflicht der Kantone für den Gewinn und das Kapital, die ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmet sind, befreit. Unternehmerische Zwecke sind grundsätzlich nicht gemeinnützig.³⁸ Von der Mehrwertsteuer ist eine gemeinnützige Organisation nur dann befreit, wenn sie als nicht gewinnstrebig, ehrenamtlich geführter Sport- oder Kulturverein oder als gemeinnützige Institution im Inland weniger als CHF 150'000 Umsatz aus steuerbaren Leistungen erzielt, sofern er oder sie nicht auf die Befreiung von der Steuerpflicht verzichtet. Der Umsatz bemisst sich nach den vereinbarten Entgelten ohne die Steuer.³⁹

Daraus folgt, dass zivilgesellschaftliche Organisationsformen von der direkten Bundessteuer (Gewinnsteuer) und den Kantons- und Gemeindesteuern (Gewinn- und Kapitalsteuer sowie Erbschafts- und Schenkungssteuer) befreit sind, sofern sie ein Gesuch um Steuerbefreiung einreichen und die verlangten Kriterien erfüllen. Hingegen sind sie nicht von Grundstückgewinn- und Liegenschaftssteuern befreit und von der Mehrwertsteuer nur unter bestimmten Voraussetzungen.⁴⁰ In der Schweiz gibt es insgesamt rund 90'000 zivilgesellschaftliche Organisationen, wovon die überwiegende Mehrheit steuerbegünstigt ist. Eine vollumfängliche Besteuerung aller Leistungsbereiche ist bei zivilgesellschaftlichen Organisationen eher die Ausnahme. Da das Steuerniveau in der Schweiz relativ gering ist, sind diese Begünstigungen für die Organisationen positiv zu werten, jedoch für über 90% der NPO mit kleinem Budget kaum relevant und für die übrigen nicht von existentieller Bedeutung.⁴¹

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das liberale Gesellschaftsrecht zusammen mit dem moderaten Besteuerungssystem sehr gute Rahmenbedingungen für die Gründung und das Führen einer zivilgesellschaftlichen Organisation in der Schweiz schafft.

Ressourcen (Praxis)

In welchem Ausmass stehen den Organisationen der Zivilgesellschaft finanzielle und personelle Mittel zur Verfügung, um angemessen arbeiten und funktionieren zu können?

Score: 100

Zahlenmässig sind schweizerische Organisationen, die von einem einzigen Spender oder Geldgeber abhängig sind, in der Minderheit. Soziokulturelle Organisationen des Freizeitbereichs wie Kultur- und Sportorganisationen, wirtschaftsbezogene Organisationen wie Berufs- und Branchenverbände, aber auch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie die politisch tätigen Organisationen sind in der Regel in ihrer Finanzierung sehr breit abgestützt.⁴² Die meisten Organisationen haben einen Spendenmix⁴³, was die Zentralstelle für Wohlfahrtsorganisationen (ZEWO)⁴⁴ von den von ihr zertifizierten Organisationen verlangt. Organisationen, die ihre Spenden in der Öffentlichkeit sammeln, sind dabei auf das ZEWO-Gütesiegel⁴⁵ angewiesen und halten diese Standards deshalb auch ein.⁴⁶ Soziale Organisationen sowie Organisationen im Gesundheitssektor werden durch die öffentliche Hand massgeblich finanziert und müssten entsprechend ihr Leistungsangebot sowie ihre Strukturen anpassen, wenn diese Einnahmen wegfallen würden. Trotzdem können diese Organisationen noch als unabhängig bezeichnet werden. Letztlich gibt es aber auch einzelne Organisationen, insbesondere im Stiftungsbereich, die in ihrer Ausrichtung durch einen einzigen grossen Spender oder Geldgeber⁴⁷ geprägt sind. Zivilgesellschaftliche Organisationen finanzieren sich überwiegend über lokale Geldquellen.⁴⁸ Durch bewilligte Sammelaktionen auf öffentlichen Strassen und Plätzen werden vor allem die lokalen Geldquellen angegangen, wobei eine lokale Verankerung der Organisation sicherlich hilfreich sein kann. Durch Mailing kann der Kreis beliebig erweitert werden. Bei öffentlichen Geldern ist entscheidend, ob eine gesetzliche Grundlage vorhanden ist, die den Staat zur Förderung eines von der Zivilgesellschaft abgedeckten Bereichs verpflichtet. Letztlich ist dies auch von politischen Prozessen und Haltungen abhängig.⁴⁹ Die zivilgesellschaftlichen Organisationen der Schweiz finanzieren sich durchschnittlich zu 57% über Mitgliederbeiträge und den Leistungsverkauf⁵⁰, zu 35% über Beiträge der Öffentlichen Hand sowie zu 8% durch Spenden, wobei dieser Finanzierungsmix je nach Sektor sehr stark variiert.⁵¹ Tendenziell sind viele kleinere Spenden eher im Sinne einer grösseren Unabhängigkeit und besseren Nachhaltigkeit als einzelne Grossspenden.⁵² Gemäss Spendenstatistik 2009 der ZEWO werden jährlich gesamthaft rund CHF 1,5 Milliarden⁵³ für gemeinnützige Zwecke gespendet oder gestiftet, wobei der Trend mit einem Anstieg von 3,6 Prozent gegenüber dem Vorjahr auf dem Gesamtspendenmarkt weiter steigend ist.⁵⁴ In der Schweiz hat das Spenden eine lange Tradition und ist stark verankert in der Gesellschaft.⁵⁵

Die Schweiz verfügt zudem über mehr als 12'000 gemeinnützige Stiftungen, wobei jährlich 300 bis 400 neue Stiftungen dazu kommen. Gemäss Schätzungen wird in der Schweiz in zivilgesellschaftlichen Organisationen Freiwilligenarbeit im Umfang von 78'000⁵⁶ Vollzeitstellen bzw. -äquivalenten (FTE⁵⁷) erbracht.⁵⁸ Gemäss Angaben der Bevölkerung leistet diese Freiwilligenarbeit in Organisationen im Rahmen von 107'000 FTE. Rund jede vierte Person gibt dabei an, regelmässig in

⁴² Schriftliches Interview mit Markus Gmür und Hans Lichtsteiner, 11. April 2011.

⁴³ Vgl. «Keine Krise bei den Spenden», http://www.zewo.ch/pdf/zewostatistik_09.pdf [besucht am 3. Mai 2011].

⁴⁴ Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen, vgl. <http://www.zewo.ch/> [besucht am 10. Mai 2011].

⁴⁵ Vgl. <http://www.zewo.ch/label/vorteile.html> [besucht am 10. Mai 2011].

⁴⁶ Interview mit Martina Ziegerer, befragt durch Mimo Pfander, Zürich, 4. Mai 2011. Martina Ziegerer ist Dr.oec. HSG und Geschäftsleiterin der ZEWO.

⁴⁷ Förderstiftungen wie beispielsweise die Avina-Stiftung, vgl. <http://www.avinastiftung.ch/de/stiftung/stiftung.html> [besucht am 10. Mai 2011], aber auch öffentlich rechtliche Stiftungen wie der Schweizerische Nationalfonds, vgl. <http://www.snf.ch/D/Seiten/default.aspx> [besucht am 10. Mai 2011], oder die Gesundheitsförderung Schweiz, vgl. <http://www.gesundheitsfoerderung.ch/> [besucht am 10. Mai 2011].

⁴⁸ Schriftliches Interview mit Markus Gmür und Hans Lichtsteiner, 11. April 2011. Swiss Olympic wird beispielsweise von der Sport-Toto-Gesellschaft (Swisslos und Loterie Romande) (vgl. <http://www.sport-toto.ch/?TPL=10078> [besucht am 23. Mai 2011]), dem Bund (aus verschiedenen Fonds) und Sponsoren unterstützt, Interview mit Judith Conrad, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 23. Mai 2011. Judith Conrad ist bei Swiss Olympic Abteilungsleiterin Ethik und Ausbildung.

⁴⁹ Interview mit Martina Ziegerer, befragt durch Mimo Pfander, Zürich, 4. Mai 2011.

⁵⁰ Die FIFA erwirtschaftet beispielsweise 93% ihrer Erträge durch Wettbewerbe, 3% durch Finanzerträge und 4% durch übrige betriebliche Erträge, vgl. den FIFA-Finanzbericht 2010 unter <http://de.fifa.com/aboutfifa/documentlibrary/index.html> [besucht am 8. Juni 2011].

⁵¹ HELMIG et al., 2010: 188 ff.

⁵² Interview mit Martina Ziegerer, befragt durch Mimo Pfander, Zürich, 4. Mai 2011.

⁵³ Davon tragen 66% der Organisationen das ZEWO-Gütesiegel, vgl. http://www.zewo.ch/pdf/zewostatistik_09.pdf [besucht am 3. Mai 2011].

⁵⁴ Vgl. «Keine Krise bei den Spenden», http://www.zewo.ch/pdf/zewostatistik_09.pdf [besucht am 3. Mai 2011].

⁵⁵ Interview mit Martina Ziegerer, befragt durch Mimo Pfander, Zürich, 4. Mai 2011. «Rund drei von vier Personen der Schweizer Wohnbevölkerung über 15 Jahre spenden.», <http://www.freiwillegenmonitor.ch/static/files/service/downloads/Monitor-CH-Freitag-Stadelmann.pdf>, S. 16 [besucht am 6. Mai 2011].

⁵⁶ Diese Zahl resultiert aus einer Befragung der Organisationen.

⁵⁷ Full-Time Equivalent (FTE), was der hohen Teilzeitarbeitsquote im Dritten Sektor besonders Rechnung trägt und weshalb die absolute Beschäftigungszahl dementsprechend zu hoch wäre, vgl. HELMIG et al., 2010: 149.

⁵⁸ Swiss Olympic zählt 83 Mitgliederverbände, die aus rund 22'000 Sportvereinen bestehen. Gut 90% der Vereine leben in erster Linie von der ehrenamtlichen Mitarbeit der Mitglieder, vgl. Interview mit Judith Conrad, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 23. Mai 2011.

- ⁵⁹ Laut dem Freiwilligen-Monitor der Schweiz 2010 sind insgesamt 28 % der Schweizer Bevölkerung in einer formellen Organisation freiwillig tätig, vgl. «Der Freiwilligen-Monitor der Schweiz 2010», <http://www.freiwilligenmonitor.ch/static/files/service/downloads/Monitor-CH-Freitag-Stadelmann.pdf>, 7 [besucht am 6. Mai 2011].
- ⁶⁰ Vgl. zum Ganzen: Schriftliches Interview mit Markus Gmür und Hans Lichtsteiner, 11. April 2011.
- ⁶¹ Schriftliches Interview mit Jürg Schertenleib, 19. April 2011. Jürg Schertenleib ist Führungsverantwortlicher für den Bereich Projekt-Qualitätsmanagement (PQM) bei Brot für alle in Bern.
- ⁶² Vgl. Interview mit Judith Conrad, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 23. Mai 2011.
- ⁶³ Interview mit Martina Ziegerer, befragt durch Mimo Pfander, Zürich, 4. Mai 2011.
- ⁶⁴ Schriftliches Interview mit Jürg Schertenleib, 19. April 2011.
- ⁶⁵ Vgl. HÄFELIN et al., 2008: Rz. 294.
- ⁶⁶ Art. 13 BV.
- ⁶⁷ Art. 22 BV.
- ⁶⁸ Art. 23 BV. In BGE 100 Ia 277, 286 f. wird die Vereinigungsfreiheit jedoch nur natürlichen Personen zugestanden, vgl. HÄFELIN et al., 2008: Rz. 296.
- ⁶⁹ Art. 15 BV. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann sich eine juristische Person nur auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit berufen, wenn sie selbst religiöse Zwecke verfolgt, vgl. HÄFELIN et al., 2008: Rz. 295. Schriftliches Interview mit Markus Gmür und Hans Lichtsteiner, 11. April 2011.
- ⁷⁰ Darunter fallen die öffentliche Ordnung, Ruhe, Sicherheit, Gesundheit und Sittlichkeit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr. Daneben kann gemäss Art. 36 Abs. 2 BV auch der Schutz von Grundrechten Dritter als Rechtfertigungsgrund für eine Grundrechtseinschränkung sein, vgl. HÄFELIN et al., 2008: Rz. 313 ff.
- ⁷¹ Art. 36 BV. Betroffene natürliche wie auch juristische Personen können die Verletzung von Grundrechten vor Schweizer Gerichten geltend machen, vgl. HÄFELIN et al., 2008: Rz. 302 ff.
- ⁷² Art. 8 BV, darunter fällt insbesondere das allgemeine Gleichheitsgebot (Abs. 1), das Diskriminierungsverbot (Abs. 2), das Recht auf gleiche Rechte für Mann und Frau (Abs. 3) sowie die Beseitigung von Benachteiligungen Behinderter (Abs. 4).
- ⁷³ Art. 9 BV.
- ⁷⁴ Art. 29 ff. BV.
- ⁷⁵ Schriftliches Interview mit Markus Gmür und Hans Lichtsteiner, 11. April 2011.
- ⁷⁶ Vgl. <http://de.fifa.com/> [besucht am 8. Juni 2011].
- ⁷⁷ Vgl. <http://www.olympic.org/> [besucht am 8. Juni 2011].
- ⁷⁸ Vgl. Botschaft vom 10. November 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung des Strafrechts-Übereinkommens und zum Zusatzprotokoll des Europarates über Korruption (Änderung des Strafgesetzbuches und des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb), BBl 2004 6983: «In diesem Zusammenhang kann sich die Frage stellen, ob Verbände und NGOs, z.B. Sportvereinigungen wie etwa die FIFA (Fédération Internationale de Football Association) oder das IOC (Internationales Olympisches Komitee) unter den neuen Tatbestand fallen. Dies erscheint jedenfalls dann zweifelhaft, wenn Mitglieder eines solchen Verbandes beispielsweise von einer für die Organisation einer Veranstaltung kandidierenden Stadt finanzielle Vorteile für

einer zivilgesellschaftlichen Organisation Freiwilligenarbeit zu leisten.⁵⁹ Wenn Organisationen bereit und in der Lage sind, marktübliche Anstellungsbedingungen zu bieten, so ist es für diese auch möglich, spezialisierte Berufsleute zu rekrutieren.⁶⁰ Die Arbeitsbedingungen in der schweizerischen Zivilgesellschaft können durchaus mit dem Markt mithalten⁶¹, wenn auch nicht im oberen Bereich⁶². Aus diesem Grund handelt es sich bei den Arbeitnehmenden in der Zivilgesellschaft in der Regel auch um spezialisiertes sowie gut qualifiziertes Personal.⁶³

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es schweizerischen Organisationen der Zivilgesellschaft in der Praxis weder an finanziellen noch an personellen Ressourcen mangelt. Das Fundraising ist allerdings aufgrund der grossen Konkurrenz wesentlich anspruchsvoller geworden.⁶⁴

Unabhängigkeit (Recht)

Inwiefern existieren für die zivilgesellschaftlichen Organisationen rechtliche Schutzmassnahmen vor unberechtigter externer Einflussnahme in ihre Aktivitäten?

Score: 100

Eine juristische Person des schweizerischen Privatrechts kann dann Trägerin von Grundrechten sein, wenn ihr das betreffende Grundrecht seiner Natur nach auch effektiv zustehen kann.⁶⁵ Neben dem Schutz der Privatsphäre⁶⁶, der Versammlungs-⁶⁷ und Vereinigungsfreiheit⁶⁸ ist auch die Glaubens- und Gewissensfreiheit⁶⁹ verfassungsrechtlich garantiert. Jede (natürliche) Person kann sich folglich in der Schweiz ungeachtet ihrer religiösen oder weltanschaulichen Überzeugung in Vereinigungen engagieren, sofern sie ein dem Verbandszweck entsprechendes Interesse nachweisen kann und die statutarisch festgelegten Aufnahmebedingungen erfüllt.⁷⁰ Ein staatlicher Eingriff in ein verfassungsmässig geschütztes Grundrecht ist nur dann zulässig, wenn er auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt⁷¹ sowie verhältnismässig ist und darf überdies nicht in den Kerngehalt des betroffenen Grundrechts eingreifen.⁷² Nach den Verfassungsgrundsätzen der Rechtsgleichheit⁷³ und des Willkürverbots⁷⁴ werden zivilgesellschaftliche Organisationen und deren Mitarbeitende in der Schweiz nicht anders behandelt als andere juristische oder natürliche Personen. Für sie gelten insbesondere auch die (allgemeinen) Verfahrensgarantien⁷⁵, wie sie für einen demokratischen Staat üblich sind. Ausser in Organisationen, die auch vom Staat getragen werden, gibt es keine zwingenden Bestimmungen, dass der Staat in den Führungsgremien von zivilgesellschaftlichen Organisationen vertreten sein muss.⁷⁶

Grosse internationale Sportverbände wie die FIFA⁷⁷ mit Sitz in Zürich, die Union of European Football Associations (UEFA) mit Sitz in Nyon und das Internationale Olympische Komitee (IOC)⁷⁸ mit Sitz in Lausanne geniessen in der Schweiz insofern erhebliche Unabhängigkeit bzw. Autonomie, als dass sie in strafrechtlicher Hinsicht nicht unter den Tatbestand der Privatbestechung von Art. 4a UWG fallen und die Korruptionsbekämpfung in vielerlei Hinsicht einzig der Selbstregulierung dieser Organisationen unterstellt ist.⁷⁹

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der schweizerische Rechtsstaat sowohl Privatpersonen wie auch juristische Personen ausreichend vor unbeachteten Beeinträchtigungen schützt.

Unabhängigkeit (Praxis)

In welchem Ausmass kann die Zivilgesellschaft ohne übermässige externe Einmischung existieren und funktionieren?

Score: 75

In den letzten Jahren hat sich immer mehr die Praxis durchgesetzt, dass sich der Staat gegenüber zivilgesellschaftlichen Organisationen auf seine Rolle als Auftraggeber zurückzieht und damit ganz bewusst auf eine Einsitznahme in Leitungsgremien verzichtet.⁸⁰ Eine gewisse Einflussnahme des Staates in die Zivilgesellschaft ist höchstens dort zu beobachten, wo er als Geldgeber entscheidet, welche Organisationen von staatlicher Unterstützung profitieren und welche nicht. Auch da handelt es sich jedoch nicht um übermässige oder unzulässige Handlungen seitens des Staates.⁸¹ Staatliche Gelder sind in der Regel an eine bestimmte Aufgabe gebunden, wodurch eine gewisse Steuerung durch den Staat erfolgt. Die Bedingungen und Richtlinien werden jedoch bereits bei der Projekteingabe klar kommuniziert, weshalb lediglich eine freiwillige Unterstellung unter eine transparente staatliche Einflussnahme erfolgt.⁸² Zivilgesellschaftliche Organisationen in der Schweiz, die auf staatliche Unterstützung verzichten, sind in der Regel unabhängiger und frei von staatlicher Einmischung. Solchen Organisationen ist es auch besser möglich, den Staat zu kritisieren.⁸³

Die jüngsten Korruptionsfälle in der FIFA⁸⁴ zeigen, dass international tätige zivilgesellschaftliche Organisationen und insbesondere deren Mitglieder der Korruptionsproblematik und externer Einflussnahme stark ausgesetzt sind.⁸⁵

die Erteilung des Zuschlags entgegennehmen würden. In diesem Fall ist fraglich, ob es sich um ein vom UWG erfasstes Geschäftsgebaren handelt und ob die Kandidaturstädte in einem Wettbewerbsverhältnis im Sinne des UWG stehen. Anders wäre zu entscheiden, wenn mit Bestechungszahlungen an oder von privatwirtschaftlichen Unternehmen auf ein Wettbewerbsverhältnis eingewirkt würde, bspw. beim Abschluss von Sponsoringverträgen. Es ist deshalb zu prüfen, ob es angezeigt ist, die Anwendbarkeit von Artikel 4a E-UWG auf NGOs ausdrücklich zu regeln. Auch wenn es vorliegend um eine ideelle Zweckverfolgung geht, lässt sich zwar nicht bestreiten, dass auch hier unter Umständen erhebliche finanzielle Interessen im Spiel sind. Andererseits ist nicht zu verkennen, dass es in erster Linie den genannten Verbänden obliegt, Vorkehrungen zu treffen, um ihre internen Wahl- und Abstimmungsmechanismen frei von unstatthafter Beeinflussung zu halten. Es haben sich denn auch etliche dieser Organisationen mit internen Disziplinarverfahren und weiteren Vorkehrungen ausgestattet, die Gewähr dafür bieten, dass entsprechende Beeinflussungen unterbleiben. Gesamthaft gesehen besteht daher kein Anlass, die Anwendbarkeit des UWG auf NGOs im Rahmen der vorliegenden Revision ausdrücklich zu regeln bzw. insoweit von den allgemeinen Grundsätzen des UWG abzuweichen. Dies umso mehr, als auch das Übereinkommen NGOs und Vereinigungen mit nicht-wirtschaftlichen Zwecken von seinem Anwendungsbereich ausgeschlossen sehen will.»; vgl. http://www.swissinfo.ch/ger/sport/Wird_Fifa-Skandal_zum_Eigentor_fuer_die_Schweiz.html?cid=28610270 [besucht am 13. Juni 2011].

⁸⁰ Daneben ist aber die Verflechtung zwischen Politik und Zivilgesellschaft über die Vorstandstätigkeit von Politikern in NPO zu berücksichtigen, vgl. schriftliches Interview mit Markus Gmür und Hans Lichtsteiner, 11. April 2011.

⁸¹ Vgl. Interview mit Martina Ziegerer, befragt durch Mimo Pfander, Zürich, 4. Mai 2011.

⁸² Vgl. Interview mit Judith Conrad, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 23. Mai 2011.

⁸³ Die Guiding Questions dieses Indikators sind in Bezug auf einen demokratisch organisierten Staat allgemein nicht sehr geeignet bzw. zutreffend, vgl. Interview mit Martina Ziegerer, befragt durch Mimo Pfander, Zürich, 4. Mai 2011.

⁸⁴ Im Zuge der Doppelvergabe der Fussballweltmeisterschaften von 2018 und 2022 an Russland und Katar sowie der Wahl des FIFA-Präsidenten vom 1. Juni 2011 wurden verschiedene Mitglieder des Exekutivkomitees der FIFA von der internen Ethikkommission suspendiert oder gar gesperrt, da sie der Korruption verdächtig bzw. für schuldig befunden wurden, vgl. <http://sport.orf.at/stories/2061191/2061125/> [besucht am 13. Juni 2011]. Transparency International setzt sich für eine umfassende Reform der FIFA ein und hat diesbezügliche Reformvorschläge veröffentlicht, vgl. http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2011/2011_08_16_independent_group_fifa_reform [besucht am 4. Oktober 2011].

⁸⁵ Die Einhaltung des FIFA-Ethik-Kodex' wird von der FIFA-Ethikkommission überprüft, deren Unabhängigkeit in der Öffentlichkeit bereits verschiedentlich bemängelt wurde, da sie von jenen Exekutivmitgliedern berufen wird, die sie kontrollieren soll und sie nur auf Initiative der FIFA aktiv werden darf. So hat beispielsweise Günther Hirsch bei seinem Austritt aus der FIFA-Ethikkommission die Unabhängigkeit

dieses Gremiums stark in Zweifel gezogen, vgl. http://www.focus.de/sport/fussball/wm-2022/bestechungsvoruerfe-deutscher-jurist-attackiert-blatter-und-fifa_aid_588411.html [besucht am 13. Juni 2011].

⁸⁶ Als Beispiel dient etwa das World Economic Forum (WEF) in Davos, vgl. <http://www.weforum.org/> [besucht am 10. Mai 2011], wo Demonstrationen in Davos selbst zum Teil nicht bewilligt und die Demonstranten vorher abgefangen wurden, vgl. schriftliches Interview mit Jürg Schertenleib, 19. April 2011.

⁸⁷ Man denke an die Schützenvereine, die sich gegen die Waffeninitiative mobilisieren lassen haben, da ihre Interessen und diejenigen der Armee in eine ähnliche Richtung gingen, vgl. schriftliches Interview mit Jürg Schertenleib, 19. April 2011.

⁸⁸ Vgl. http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/politiker_wollen_justiz_auf_fifa_ansetzen_1.10817099.html [besucht am 8. Juni 2011].

⁸⁹ Art. 60 ff. ZGB.

⁹⁰ Dazu gehören der Swiss Foundation Code vom Verband der Schweizer Förderstiftungen (vgl. <http://www.swissfoundations.ch/de/portrait/swiss-foundation-code%20.html> [besucht am 17. Mai 2011]), sowie der Swiss NPO-Code (http://www.swiss-npocode.ch/cms/images/swiss_npocode/swiss_npo_code_maerz_2010.pdf [besucht am 17. Mai 2011]), vgl. HELMIG et al., 2010: 137 f.

⁹¹ De lege ferenda soll im Vereinsrecht eine analoge Bestimmung zu Art. 84a E-ZGB zum Schutz der Gläubiger bei Überschuldung und Zahlungsunfähigkeit eingeführt werden sowie ein neuer Art. 65 Abs. 4 E-ZGB, der besagt, dass die Vereinsversammlung die Entschädigung für den Vorstand festsetzt, wenn die Statuten keine anders lautende Bestimmung enthalten. Im Stiftungsrecht ist zudem ein neuer Art. 84b E-ZGB vorgesehen, der das oberste Stiftungsorgan verpflichtet, der Aufsichtsbehörde jährlich die Summe der an ihn sowie an eine allfällige Geschäftsleitung ausgerichteten Vergütungen bekannt zu geben, vgl. zum Ganzen HELMIG et al., 2010: 138.

⁹² Mit dem Swiss Sport GAAP hat Swiss Olympic ein eigenes Rechnungslegungshandbuch eingeführt (vgl. dazu <http://www.swissolympic.ch/desktopdefault.aspx/tabid-3564/> [besucht am 23. Mai 2011]), das die Transparenz im finanziellen Bereich steigern soll. Die Mitgliederverbände haben sich bei der Rechnungslegung ebenfalls an diesen Regeln zu orientieren, da sie durch finanzielle Mittel von Swiss Olympic unterstützt werden. Vgl. Interview mit Judith Conrad, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 23. Mai 2011.

⁹³ Swiss Olympic stellt der Öffentlichkeit Bilanz- und Erfolgsrechnung sowie die Zusammensetzung der Führungsgremien (vgl. http://www.swissolympic.ch/desktopdefault.aspx/tabid-3242//4236_read-25026/ [besucht am 23. Mai 2011]) im Internet zur Verfügung, vgl. Interview mit Judith Conrad, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 23. Mai 2011.

⁹⁴ Letzteres trifft nur auf 5'500 der grösseren von insgesamt 78'000 geschätzten Vereinen zu, vgl. schriftliches Interview mit Markus Gmür und Hans Lichtsteiner, 11. April 2011.

⁹⁵ Dabei handelt es sich um Organisationen, die der ZEWÖ ihre Unterlagen auch nach dreimaliger Aufforderung nicht zur Überprüfung zustellen, vgl. Interview mit Martina Ziegerer, befragt durch Mimo Pfander, Zürich, 4. Mai 2011 sowie <http://www.zewo.ch/spenden/warnen.html> [besucht am 9. Mai 2011].

Teilweise gibt es für die Mitglieder zivilgesellschaftlicher Organisationen Einschränkungen bei der Demonstrationsfreiheit unter dem Aspekt der Sicherheit⁸⁶, die jedoch immer nach rechtsstaatlichen Kriterien geschehen und einer Grundrechtsprüfung standhalten müssen. Interessenbindungen zwischen dem NPO-Sektor und dem Staat kommen durchaus vor, von Manipulationen kann jedoch nicht die Rede sein.⁸⁷

Zusammenfassend kann deshalb festgehalten werden, dass der schweizerische Rechtsstaat in der Praxis auch für zivilgesellschaftliche Organisationen grundsätzlich sehr gut funktioniert. Die zahlreichen Korruptionsfälle rund um die FIFA trüben jedoch das gute Bild.⁸⁸

b) Governance

Transparenz (Praxis)

Wie transparent sind die Organisationen der Zivilgesellschaft?

Score: 75

Die häufigsten Rechtsträger für ideelle Zwecke in der Schweiz sind Vereine und die Stiftungen. Mit Blick auf die Vereinsautonomie und die Stiftungsfreiheit sind die gesetzlichen Bestimmungen⁸⁹ sehr weit gefasst und lassen den Vereinsmitgliedern und Stiftern grosse Gestaltungsspielräume betreffend Corporate Governance. Die für Unternehmen entwickelten Grundsätze betreffend gute Unternehmensführung werden international vermehrt auch auf gemeinnützige Organisationen übertragen. Auch in der Schweiz sind im Vereins- und Stiftungsrecht selbstregulatorische Regelwerke bzw. Kodizes betreffend Corporate Governance bzw. Foundation Governance geschaffen worden, die zur Verbesserung der Transparenz und der Good Governance im Nonprofit-Sektor beitragen.⁹⁰ Im Zuge der laufenden Revision des OR sollen zudem auch auf gesetzlicher Ebene diverse Bestimmungen betreffend Corporate Governance geschaffen werden.⁹¹

Allgemein informieren Organisationen der Zivilgesellschaft die Öffentlichkeit regelmässig über ihre Aktivitäten und erstellen jährliche Berichte. Jahres- bzw. Bilanzabschlüsse werden in der Regel dann veröffentlicht, wenn ein öffentliches Interesse besteht.⁹² In jedem Fall erhalten aber die Mitglieder der Organisation jährlich Einsicht in Bilanz und Erfolgsrechnung, womit ein bestimmtes Öffentlichkeitsprinzip gewährleistet ist.⁹³ Zudem wird die Zusammensetzung der Führungsgremien meist öffentlich bekanntgegeben. Bei Stiftungen müssen die Stiftungsräte auch ins Handelsregister eingetragen werden, bei Vereinen dagegen nur dann, wenn sie ein Gewerbe (z.B. Museumsshop) betreiben.⁹⁴ Die ZEWÖ führt eine Liste von intransparenten Organisationen und warnt die Öffentlichkeit auf ihrer Homepage ausdrücklich vor solchen Institutionen, welche die Grundanforderungen an Transparenz nicht erfüllen.⁹⁵

Das ZEWÖ-Gütesiegel ist ein Selbstregulierungsinstrument, das einen hohen Standard hat bzw. hohe Anforderungen an die zertifizierten Organisationen stellt. Offengelegt werden müssen insbesondere Jahresberichte, Jahresrechnungen sowie Revisionsberichte. Hilfswerke, aber auch andere zivilgesellschaftliche Organisationen, müssen transparent sein, wenn es darum geht, Spenden in der Öffentlichkeit zu sammeln und die Leute über die eigene Organisation zu informieren.⁹⁶

Die FIFA wurde in der Vergangenheit verschiedentlich von Politikern⁹⁷ wie auch von Transparency International⁹⁸ in der Öffentlichkeit aufgefordert, transparenter zu werden. Nach den jüngsten Vorkommnissen fordern nun auch die Sponsoren⁹⁹ der FIFA, bei denen es sich um multinationale Unternehmen handelt, welche selbst strengen Standards gerecht werden müssen, mehr Transparenz. Die Fifa hat auf den Druck von Aussen reagiert und nun erste Vorschläge zu Reformen gemacht. Dazu gehört u.a. die Bildung einer Kommission für Governance, die vom Schweizer Strafrechtsprofessor Mark Pieth geleitet werden soll.¹⁰⁰

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Transparenz bereits im Eigeninteresse von Spenden sammelnden Organisationen liegt und von verschiedenen auf Freiwilligkeit basierenden Regelwerken, welche zunehmend an Bedeutung gewinnen, noch gefördert wird.¹⁰¹ Die schweizerische Zivilgesellschaft kann folglich als überwiegend transparent bezeichnet werden, obwohl in einzelnen zivilgesellschaftlichen Organisationen durchaus noch Nachholbedarf besteht.

Verantwortlichkeit (Praxis)

In welchem Ausmass müssen zivilgesellschaftliche Organisationen gegenüber ihren strategischen Organen und ihren Mitgliedern für ihre Aktivitäten Rechenschaft ablegen und sich dafür verantworten?

Score: 100

Die ZEWÖ verlangt im Sinne von Good Governance, dass Vereine und Stiftungen mindestens fünf unabhängige Vorstandsmitglieder bzw. Stiftungsräte haben und legt Wert darauf, dass bereits in den Statuten strikt zwischen operativem und strategischem Geschäft im Sinne einer Gewaltentrennung unterschieden wird. Von der ZEWÖ zertifizierte Organisationen müssen interne Kontrollsysteme¹⁰² für Projektaktivitäten haben und Leistungsberichte erstellen, die Auskunft über ihre Tätigkeiten geben. In den Führungsgremien sind meist sowohl interne als auch externe Personen vertreten, wobei es sich oft auch um fachspezifische Führungskräfte handelt. Häufig besteht ein Mix von möglichst unabhängigen Führungspersonen mit unterschiedlichen Erfahrungen in juristischen, politischen, finanziellen oder projektbezogenen Bereichen.¹⁰³ Nicht toleriert wird bei der ZEWÖ, wenn sich ein Führungsgremium ausschliesslich aus Familienmitgliedern i.S. eines Familienunternehmens zusammensetzt.¹⁰⁴ Viele Organisationen ziehen in ihren Gremien situativ auch Fachexperten bei, grundsätzlich setzen sich Führungsgremien aber nach wie vor primär aus dem Kreis der Mitglieder zusammen.¹⁰⁵ Die Vorstände erhalten normalerweise kein Gehalt, sondern Sitzungsgelder und Spesenentschädigungen und erfüllen keine Funktionen als Angestellte.¹⁰⁶

⁹⁶ Interview mit Martina Ziegerer, befragt durch Mimo Pfander, Zürich, 4. Mai 2011.

⁹⁷ Vgl. http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/politiker_wollen_justiz_auf_fifa_ansetzen_1.10817099.html [besucht am 9. Juni 2011].

⁹⁸ Vgl. <http://www.transparenz.net/?p=3392> besucht am 9. Juni 2011.

⁹⁹ Vgl. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/0,1518,765983,00.html> [besucht am 9. Juni 2011].

¹⁰⁰ <http://www.sport.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2011/11/30/Fussball/Strafrechtler-Pieth-nimmt-FIFA-unter-die-Lupe> [besucht am 1. Januar 2012].

¹⁰¹ Vgl. HELMIG et al., 2010: 138.

¹⁰² Daraus müssen beispielsweise Mittelflüsse ersichtlich und kontrollierbar sein.

¹⁰³ Der Exekutivrat von Swiss Olympic setzt sich beispielsweise aus 14 Mitgliedern und dem Präsidenten aus Politik-, Sport- und Partnerkreisen (Kantonsvertreter, Schweizer Sporthilfe (SSH), IOC-Mitglied für die Schweiz) zusammen (http://www.swissolympic.ch/desktopdefault.aspx/tabid-3405/4338_read-25148/ [besucht am 23. Mai 2011]), vgl. Interview mit Judith Conrad, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 23. Mai 2011.

¹⁰⁴ Interview mit Martina Ziegerer, befragt durch Mimo Pfander, Zürich, 4. Mai 2011.

¹⁰⁵ Schriftliches Interview mit Markus Gmür und Hans Lichtsteiner, 11. April 2011.

¹⁰⁶ Schriftliches Interview mit Jürg Schertenleib, 19. April 2011.

Bei Swiss Olympic erfolgt die Kontrolle vor allem durch das Bundesamt für Sport, mit dem eine Leistungsvereinbarung mit klaren Vorgaben in Bezug auf die Einsetzung der Bundesgelder besteht, sowie in den jährlichen Delegiertenversammlungen durch die Mitgliederverbände.¹⁰⁷ Die Konzernrechnung der FIFA wird durch eine externe Revisionsgesellschaft gemäss den einschlägigen Bestimmungen des OR¹⁰⁸ und des RAG überprüft. Wie dem FIFA-Finanzbericht 2010 entnommen werden kann, entsprach die Konzernrechnung für das Geschäftsjahr 2010 dem IFRS und dem schweizerischen Gesetz.¹⁰⁹

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass in der Praxis ausgewogene «checks and balances» in schweizerischen Organisationen der Zivilgesellschaft gut verankert sind.

Integrität (Praxis)

Inwiefern ist die Integrität der Organisationen der Zivilgesellschaft in der Praxis gewährleistet?

Score: 75

Die Schweiz verfügt mit dem Swiss Foundation Code¹¹⁰, dem Swiss NPO-Code¹¹¹, dem ZEWO-Gütesiegel für spendensammelnde Organisationen, dem Swiss GAAP Fer 21¹¹² und dem NPO-Label¹¹³ über sehr viele Bemühungen zur Selbstüberwachung. Viele dieser Regularien funktionieren nach dem Prinzip «comply or explain»¹¹⁴. Gibt es unbegründete Verstösse gegen dieses Prinzip, so besteht die Möglichkeit einer Sanktion, was aber äusserst selten vorkommt. Dies ist je nach Regelwerk sehr unterschiedlich. Die ZEWO und das Verbandsmanagement Institut (VMI)¹¹⁵ der Universität Freiburg i.Ue. überwachen die Einhaltung ihrer Regeln systematisch, viele andere Organisationen tun dies nur unsystematisch oder auf Hinweis hin.¹¹⁶ Im Vergleich zur klassischen Selbstregulierung, wie beispielsweise der Swiss NPO-Code, geht die ZEWO noch einen Schritt weiter und betreibt ein unabhängiges «Monitoring» bezüglich der Einhaltung von vorhandenen Selbstregulierungserlassen und Standards. Alle 5 Jahre werden die zertifizierten Organisationen auf die Einhaltung der von der ZEWO verlangten Standards überprüft. Jährlich verlangt die ZEWO zudem Jahresberichte und Jahresrechnungen und führt eine unabhängige Prüfung durch. Sollte eine Organisation den Anforderungen nicht genügen, so verfügt die ZEWO über ein Spektrum von Massnahmen, welches im Extremfall bis zum Entzug des ZEWO-Gütesiegels reicht. Meist genügt jedoch bereits die Androhung des Entzugs, da die Organisationen für das Spendensammeln auf das bei den Spendern bekannte ZEWO-Gütesiegel angewiesen sind. Die ZEWO bewertet die von ihr zertifizierten Organisationen lediglich mit «erfüllt» und «nicht erfüllt», führt aber keine Rangliste, wer die Standards am besten oder am schlechtesten einhält. Neben der ZEWO gibt es auch Berufsverbände wie der Berufsverband der FundraiserInnen namens Swissfundraising¹¹⁷, der Richtlinien für das Spendensammeln erlassen hat.¹¹⁸

Swiss Olympic hat im Jahr 2006 zusammen mit dem Bundesamt für Sport einen Workshop bezüglich Transparenz und Korruption im organisierten Sport durchge-

¹⁰⁷ Vgl. Interview mit Judith Conrad, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 23. Mai 2011.

¹⁰⁸ Art. 728 ff. OR.

¹⁰⁹ Die Buchprüfungsstelle hat ihre Prüfung «in Übereinstimmung mit dem schweizerischen Gesetz und den Schweizer Prüfungsstandards sowie den International Standards on Auditing vorgenommen». Dabei ist die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass die Buchprüfungsstelle hinreichende Sicherheit hat, «ob die Konzernrechnung frei von wesentlichen falschen Angaben ist», vgl. FIFA-Finanzbericht 2010 vom 31. Mai und 1. Juni 2011, 106, http://de.fifa.com/mm/document/affederation/administration/01/39/20/45/web_fifa_fr2010_ger.pdf [besucht am 4. Oktober 2011].

¹¹⁰ Vgl. <http://www.swissfoundations.ch/de/portrait/swiss-foundation-code%20.html> [besucht am 10. Mai 2011].

¹¹¹ Vgl. <http://www.swiss-npocode.ch/cms/index.php> [besucht am 10. Mai 2011].

¹¹² Swiss GAAP FER 21 ist ein Rechnungslegungsstandard für gemeinnützige, soziale Nonprofit-Organisationen, vgl. <http://www.fer.ch/inhalt/fachempfehlungen/swiss-gaap-fer-standards/swiss-gaap-fer-21.html> [besucht am 10. Mai 2011].

¹¹³ Vgl. <http://www.vmi.ch/index.php?idnav=325> [besucht am 10. Mai 2011].

¹¹⁴ Das sogenannte «Einhaltungs- oder Erklärungs-Prinzip».

¹¹⁵ Vgl. <http://www.vmi.ch/index.php?idnav=246> [besucht am 10. Mai 2011].

¹¹⁶ Schriftliches Interview mit Markus Gmür und Hans Lichtsteiner, 11. April 2011.

¹¹⁷ Swissfundraising fördert und entwickelt das Fundraising im Sinne einer systematischen, ethischen und professionellen Mittelbeschaffung für Nonprofit-Organisationen. Zudem fördert Swissfundraising die Aus- und Weiterbildung von FundraiserInnen unter anderem mittels Fachtagungen, Ausbildungslehrgängen, Fachpublikationen und durch den Austausch in Erfahrungsgruppen und engagiert sich für die Anerkennung des Berufes «FundraiserIn» und für die Verbesserung dessen Bekanntheitsgrads und Ansehens. Einen wichtigen Bestandteil bilden dabei die ethischen Richtlinien des Verbandes, die für alle Mitglieder verbindlich sind, vgl. <http://www.swissfundraising.org/de/64/Leitbild.htm> [besucht am 10. Mai 2011].

¹¹⁸ Interview mit Martina Ziegerer, befragt durch Mimo Pfander, Zürich, 4. Mai 2011.

führt. Im Jahr 2002 entstand die Ethik-Charta¹¹⁹, ein Leitfaden für das Handeln von Swiss Olympic und den dazugehörigen Verbänden. Der 2004 geschaffene Ethik-Beirat¹²⁰ ist eine unabhängige Instanz, welche Swiss Olympic in den Bereichen Ethik, Transparenz und Fairplay beobachtet und berät. Ab 2009 hat Swiss Olympic in Zusammenarbeit mit Transparency International Schweiz das Verbesserungspotential in Bezug auf Anti-Korruptionsmassnahmen erörtert.¹²¹ Zudem wird zurzeit ein Code of Conduct von Swiss Olympic erarbeitet, der als Vorlage für die Verbände dienen soll und ergänzt mit Schulungen sowie durch das aktive Vorleben der Vorgesetzten bei den Mitarbeitenden und den Verbandsmitgliedern verinnerlicht werden soll.¹²²

Auch wenn die FIFA und das IOC seit einiger Zeit mit Interpol¹²³ und Scotland Yard zusammenarbeiten, ist dies in erster Linie gegen Wettbetrug und Spielmanipulationen gerichtet. Korrupte Sportfunktionäre werden jedoch nach wie vor nur von der internen Ethikkommission überwacht.¹²⁴

Durch die verschiedenen branchenweiten Kodizes ist der Dritte Sektor der Schweiz weitgehend selbstreguliert. Für die effektive Einhaltung und Durchsetzung der auf Freiwilligkeit basierenden Regelwerke sorgen in erster Linie die ZEWO und das VMI, aber auch die Mitglieder haben an den jährlichen Versammlungen die Möglichkeit zur Kontrolle ihrer Organisation. Damit ist die Integrität der Organisationen der Zivilgesellschaft in der Schweiz im Allgemeinen gewährleistet. Die zahlreichen und z.T. massiven Verstösse der Mitglieder des FIFA-Exekutivkomitees zeigen, dass beim weltgrössten Sportverband in Sachen Integrität noch grosses Verbesserungspotential besteht.

c) Rolle

Verantwortlichkeit der Öffentlichen Hand

Inwieweit kann die Zivilgesellschaft die Öffentliche Hand für ihre Handlungen aktiv und erfolgreich zur Rechenschaft ziehen?

Score: 75

Die Zivilgesellschaft hat in der Schweiz eine lange Tradition und ein grosses Renommee, so dass sie als gewichtige Stimme wahrgenommen und angehört wird. Insbesondere in der Entwicklungszusammenarbeit herrscht ein partnerschaftlicher Ansatz zwischen der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA¹²⁵) und den Hilfswerken.¹²⁶ Im Rahmen der Gesetzgebungs- und Vernehmlassungsprozesse werden auch Organisationen der Zivilgesellschaft miteinbezogen.

In der Schweiz gibt es verschiedene Organisationen, die sich in der Rolle als «public watchdog» sehen. Die Mittel der Zivilgesellschaft sind allerdings relativ beschränkt, verglichen mit denjenigen, die beispielsweise wirtschaftlichen Akteuren zur Verfügung stehen. Beispiele dafür sind Kampagnen gegen Fluchtgelder von Diktatoren, die leider zum Teil erst nach deren Sturz Wirkung zeigten.¹²⁷

¹¹⁹ Vgl. http://www.swissolympic.ch/desktopdefault.aspx/tabid-4245//4333_read-25145/ [besucht am 24. Mai 2011].

¹²⁰ Der Beirat Swiss Olympic Academy bzw. Ethik-Beirat (http://www.swissolympic.ch/desktopdefault.aspx/tabid-3955//4884_read-28500/) [besucht am 23. Mai 2011] besteht aus lauter externen Personen aus den Bereichen Wirtschaft, Lehre und Forschung, Politik, Medien, Spitzensport etc. und berät als unabhängige Instanz in erster Linie den Exekutivrat, vgl. Interview mit Judith Conrad, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 23. Mai 2011.

¹²¹ Aus dieser Zusammenarbeit resultiert unter anderem ein Ratgeber zum Thema Korruption (<http://www.swissolympic.ch/desktopdefault.aspx/tabid-4635/>) [besucht am 23. Mai 2011], der nun überarbeitet und mit erweiterten Fragebogen ergänzt wird.

¹²² Interview mit Judith Conrad, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 23. Mai 2011.

¹²³ Die FIFA hat im Mai 2011 eine Schenkung von 20 Millionen Euro an Interpol gemacht, vgl. <http://www.tagesschau.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2011/06/07/Schweiz/Fifa-Schenkungen-Wie-wenn-der-Schmuggler-den-Zoellner-sponsert> [besucht am 13. Juni 2011]; vgl. auch die Antwort des Bundesrats auf die Frage von Nationalrat Roland Rino Büchel betreffend «Finanzierung von Interpol durch die FIFA» vom 7. Juni 2011, Geschäftsnummer 11.5210.

¹²⁴ Vgl. <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/sport/1299027/> [besucht am 13. Juni 2011]; die FIFA-Ethikkommission ist gemäss FIFA zuständig für die «Verteidigung der Integrität des Fussballs» und hat sowohl Rechtsprechungswie auch Sanktionskompetenzen, vgl. <http://de.fifa.com/aboutfifa/federation/releases/newsid=106882.html> [besucht am 14. Juni 2011].

¹²⁵ Vgl. <http://www.deza.admin.ch/> [besucht am 9. Mai 2011].

¹²⁶ Interview mit Martina Ziegerer, befragt durch Mimo Pfander, Zürich, 4. Mai 2011.

¹²⁷ Schriftliches Interview mit Jürg Schertenleib, 19. April 2011.

Weiter erwähnenswert ist beispielsweise die Tätigkeit von Swiss Olympic, die versucht, über eine gute Organisation des Sports verschiedene Problembereiche, die sich im Überschneidungsbereich von Sport und Gesellschaft ergeben, anzugehen und Präventionsarbeit zu leisten.¹²⁸ Im selben Bereich ist auch die FIFA tätig und setzt sich beispielsweise aktiv für Fairplay und gegen Rassismus ein.¹²⁹

Da die Zivilgesellschaft die Politik der Schweiz stark mitprägt, ist die gegenseitige Überwachung unter den Organisationen stark ausgeprägt. Die formale Legitimierung über das Verbandsbeschwerderecht im Umweltbereich¹³⁰ ist sozusagen die «Spitze des Eisbergs».¹³¹ Die zivilgesellschaftlichen Organisationen setzen sich als Sprachrohr für ihre Anliegen bzw. Leistungsempfänger ein, wobei Bewusstseinsbildung («campaining») in der Öffentlichkeit bis hin zu Initiativen und letztlich Abstimmungen als wichtiger Tätigkeitsbereich der Zivilgesellschaft angesehen wird.¹³² Im Flüchtlingswesen haben zivilgesellschaftliche Organisationen das Recht an Befragungen teilzunehmen¹³³, damit sie die Einhaltung von Verfahrensgarantien überwachen können. Die ZEWO achtet bei in der Entwicklungshilfe tätigen Organisationen darauf, dass sie eine Policy zur Korruptionsbekämpfung aufweisen und sich der Risiken bewusst sind, die in ihrem Tätigkeitsbereich vorhanden sind.¹³⁴ In der Regel geht es bei den Kampagnen nicht um korruptes Handeln des Staates, sondern darum, dass dessen Aufsicht und die Rahmenbedingungen verbessert werden.¹³⁵ Diese Eingaben stehen im Konflikt mit Interessen der betroffenen Kreise der Wirtschaft, die ihrerseits versuchen, den Staat und die Gesetzgebung in ihrem Sinn zu beeinflussen.¹³⁶

Die schweizerische Zivilgesellschaft ist sehr engagiert, was ihre Rolle als «public watch-dog» angeht und setzt sich im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Mittel aktiv und erfolgreich bei der Gestaltung des öffentlichen Gesetzgebungs- und Meinungsbildungsprozess ein.

Politische Reformen

In welchem Ausmass beteiligt sich die Zivilgesellschaft an Initiativen bezüglich politischer Reformen im Kampf gegen die Korruption?

Score: 75

Schweizerische Organisationen der Zivilgesellschaft sind vor allem im Bereich Geldwäscherei, Potentatengelder und Entschuldung aktiv.¹³⁷ Zusammen mit Transparency International Schweiz sind auch einzelne Hilfswerke an der Diskussion um Antikorruptionsmassnahmen in der eigenen Arbeit in der Entwicklungszusammenarbeit involviert, wobei es dort allerdings weniger um politische Reformen, sondern um Verbesserungen in Form von praktischen Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung geht.¹³⁸ Das Thema Korruption spielt jedoch momentan in der Schweiz bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen generell eher eine untergeordnete Rolle, da sie mit der Korruptionsproblematik hierzulande zumeist gar nicht konfrontiert sind.¹³⁹

¹²⁸ Dazu gehören Projekte in den Bereichen Doping, Übergewicht, Tabak und Alkohol, Ökologie und Nachhaltigkeit (vgl. <http://www.swissolympic.ch/desktopdefault.aspx/tabid-3188/> [besucht am 24. Mai 2011]), vgl. dazu Interview mit Judith Conrad, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 23. Mai 2011.

¹²⁹ Vgl. <http://de.fifa.com/aboutfifa/worldwideprograms/fifacampaigns/index.html> [besucht am 14. Juni 2011].

¹³⁰ Bei der sogenannten ideellen Verbandsbeschwerde werden Verbände, die der Wahrung öffentlicher Interessen dienen, in verschiedenen Spezialgesetzen ausdrücklich zur Beschwerde ermächtigt. Ein schutzwürdiges Interesse wird nicht vorausgesetzt, jedoch muss die Beschwerdeberechtigung in einem formellen Gesetz vorgesehen und das öffentliche Interesse muss von diesem als Verbandsaufgabe anerkannt sein. Durch die Bundesgesetzgebung haben unter anderem folgende Verbände eine Beschwerdeberechtigung erlangt: Gesamtschweizerische Umweltorganisation durch Art. 55 USG, gesamtschweizerische Natur- und Heimatschutzorganisation durch Art. 12 Abs. 1 NHG (Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) vom 1. Juli 1966 (Stand am 1. Januar 2008), SR 451), Berufs- und Wirtschaftsverbände sowie Konsumentenschutzorganisationen durch Art. 10 Abs. 2 UWG und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände durch Art. 58 ArG (Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG) vom 13. März 1964 (Stand am 1. August 2008), SR 822.11).

¹³¹ Schriftliches Interview mit Markus Gmür und Hans Lichtsteiner, 11. April 2011.

¹³² Ein gutes Beispiel dafür ist die Alpeninitiative, die politische Instrumente als Teil ihrer Arbeit einsetzt, um Grundlagen zu erarbeiten, die letztlich ihrem angestrebten Zweck dienen, vgl. <http://www.alpeninitiative.ch/e/Home.asp> [besucht am 9. Mai 2011].

¹³³ Art. 30 des Asylgesetzes (AsylG) vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. April 2011), SR 142.31; vgl. auch <http://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/hilfswerksvertretung> [besucht am 9. Mai 2011].

¹³⁴ Vgl. zum Ganzen Interview mit Martina Ziegerer, befragt durch Mimo Pfander, Zürich, 4. Mai 2011.

¹³⁵ Beispielsweise, dass Bestechungsgelder nicht als Aufwand verbucht und so von den Steuern abgesetzt werden können.

¹³⁶ Schriftliches Interview mit Jürg Schertenleib, 19. April 2011.

¹³⁷ Namentlich das Basel Institute on Governance, die Aktion Finanzplatz Schweiz sowie die Erklärung von Bern.

¹³⁸ Schriftliches Interview mit Jürg Schertenleib, 19. April 2011.

¹³⁹ Interview mit Martina Ziegerer, befragt durch Mimo Pfander, Zürich, 4. Mai 2011.

Der Präsident von Swiss Olympic hat sich in den letzten Jahren verschiedentlich zu Wort gemeldet und verlangt, dass eine gesetzliche Regelung sinnvoll wäre, wenn der Sportsektor nicht im Stande ist, funktionierende Selbstregulierungsmechanismen zu schaffen. Swiss Olympic sieht sich in dieser Hinsicht in einer gewissen Vorreiterrolle und hat sich bezüglich Korruptionsbekämpfung auch schon mit dem Bundesamt für Sport in Verbindung gesetzt. Judith Conrad sieht den vordringlichsten Handlungsbedarf im Sportbereich in der Sensibilisierung und Beratung von Verbänden, Vereinen sowie den einzelnen Athleten für das Thema Korruption, damit diese besser zwischen korruptem und erlaubtem Verhalten unterscheiden lernen. Das Hauptaugenmerk ist dabei auf Klarheit, Transparenz und einen offenen Dialog zu legen, da nach wie vor eine grosse Unsicherheit bei der Bevölkerung besteht, wo Korruption überhaupt beginnt und was noch erlaubt ist.¹⁴⁰

Die korruptionsumwitterte FIFA hat bis zur Präsidentenwahl vom 1. Juni 2011 eine turbulente Zeit erlebt, in der fast wöchentlich neue Korruptionsvorwürfe gegen Mitglieder des Exekutivkomitees zum Vorschein kamen. Dies hat Politiker hierzulande auf den Plan gerufen, dass ein Eingriff seitens des Staates unumgänglich wird, wenn die FIFA die Korruptionsprobleme innerhalb ihrer Organisation nicht innert angemessener Frist mittels Selbstregulierung in den Griff bekommt.¹⁴¹ In diesem Fall wurde für einmal nicht die Zivilgesellschaft aktiv, sondern die Politik reagierte auf Missstände in einer zivilgesellschaftlichen Organisation und fordert nun ihrerseits staatliche Massnahmen zur Eindämmung des Problems.¹⁴²

Der Einfluss zivilgesellschaftlicher Organisationen in der Korruptionsbekämpfung könnte zudem durch die Einführung einer spezialgesetzlichen Beschwerdelegitimation derselben gestärkt werden. Solche Beschwerden könnten z.B. gegen Einstellungsverfügungen der Staatsanwaltschaft in Korruptionsfällen ergriffen werden. Dies würde es ermöglichen, dass beschwerdelegitimierte Organisationen – 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 Umweltschutzverbände¹⁴³ oder in Frankreich für Organisationen, die sich gegen Korruption einsetzen, gesetzlich vorgesehen ist.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Auch die schweizerischen Fussballligen sind von den kürzlich aufgedeckten internationalen Wettskandalen im Fussball betroffen (vgl. <http://www.derbund.ch/sport/fussball/Schweizer-FussballWettskandal-Bis-zu-30000-Euro-fuer-die-Spieler/story/10966510> [besucht am 7. Juni 2011]). Im Fussball geht es um deutlich höhere Geldbeträge als in weniger dominanten Sportarten, weshalb der Fussball auch stärker für Korruption anfällig ist, vgl. dazu Interview mit Judith Conrad, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 23. Mai 2011.

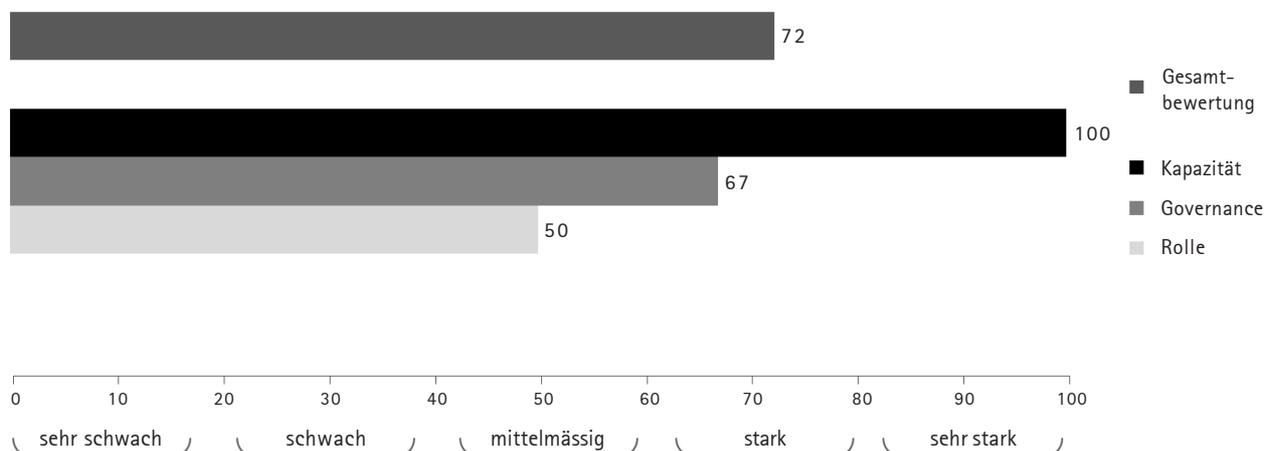
¹⁴¹ Die FIFA ist allerdings bestrebt, sich in Sachen Korruptionsbekämpfung zu reformieren und hat dazu den Korruptionsexperten Marc Pieth beigezogen, vgl. http://www.nzz.ch/nachrichten/sport/aktuell/sportticker-department/urnnewsmlwwwsda-atsch20111130brz005_1.13470982.html [besucht am 13. Dezember 2011].

¹⁴² Vgl. http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/politiker_wollen_justiz_auf_fifa_ansetzen_1.10817099.html [besucht am 9. Juni 2011]; vgl. dazu die parlamentarische Initiative von Carlo Sommaruga betreffend «Fifa. Bestechung von Privatpersonen als Offizialdelikt» vom 8. Dezember 2010, Geschäftsnummer 10.516, die Motion von Roland Rino Büchel betreffend «Korruptionsvorwürfe und Wettkampfmanipulation im Sport» vom 2. Dezember 2010, Geschäftsnummer 10.3919 sowie die parlamentarische Initiative von Anita Thanei bezüglich «Korruptionsbekämpfung im Sport» vom 8. Dezember 2010, Geschäftsnummer 10.513.

¹⁴³ Vgl. Art. 55 USG.

¹⁴⁴ Vgl. BERTOSSA Bernard, «Confiscation internationale et indépendance de la justice», in: GIROUD Sandrine, BORGHI Alvaro (Hrsg.), *Etat de droit et confiscation internationale* (Fribourg, Editions interuniversitaires, 2010).

Unternehmen



Zusammenfassung

Die schweizerische Rechtsordnung bildet zusammen mit der in der Praxis gut funktionierenden Rechtsanwendung und Rechtsdurchsetzung eine sehr gute und sichere Grundlage für die Gründung und Führung von Unternehmen. Vor unberechtigten staatlichen wie privaten Eingriffen geniessen Unternehmen in der Schweiz weitgehend Rechtsschutz, der bei Verletzung von den Betroffenen effektiv und innert nützlicher Frist auf dem ordentlichen Rechtsweg durchgesetzt werden kann.

Der Schweizer Unternehmenssektor zeichnet sich durch eine sehr liberale Gesetzesordnung aus, die durch branchenübliche Selbstregulierungen ergänzt wird. Bezeichnenderweise sind auch im Bereich Corporate Governance die Selbstregulierungen ausgeprägter als die Gesetzesbestimmungen, obwohl sie keine rechtliche Verbindlichkeit schaffen. Ausser der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA im Finanz- und Versicherungssektor gibt es keine staatliche Institution, die den Unternehmenssektor generell beaufsichtigt.

Während für börsennotierte Unternehmen strenge Transparenzvorschriften bezüglich Revisions- und Rechnungslegung gelten, sind nicht börsennotierte Unternehmen an relativ schwache Rechnungslegungsvorschriften gebunden. Der Schweizer Staat schafft vor allem über verschiedene straf- und haftungsrechtliche Gesetzesbestimmungen Anreize für eine gute Corporate Governance bzw. Anti-Korruptionsmassnahmen. Obwohl – zumindest grössere – Schweizer Unternehmen meist bereits aus Eigeninteresse diesbezügliche Massnahmen in Form von Mitarbeiterschulungen, Verhaltenskodizes und Compliance Abteilungen er-

greifen, gelangen Informationen über interne Antikorruptionsmassnahmen sowie über Verantwortlichkeit und Nachhaltigkeit von nichtkotierten Schweizer Unternehmen selten an die Öffentlichkeit. Ein eigentliches Anti-Korruptionsgesetz gibt es in der Schweiz jedoch nicht, da das schweizerische Unternehmertum generell für eine sehr geringe Reglementierungsdichte steht.

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.

Unternehmen

Gesamtbewertung: 72 / 100

	Indikator	Recht	Praxis	
Kapazität	Ressourcen	100	100	
	100/100	Unabhängigkeit	100	100
Governance	Transparenz	75	50	
	67/100	Verantwortlichkeit	75	75
		Integrität	75	50
Rolle	Bekenntnis zur Korruptionsbekämpfung		50	
	50/100	Unterstützung bzw. Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft		50

Struktur und Organisation

Die Schweizer Wirtschaft gehört seit neun Jahrzehnten zu den weltweit stabilsten Volkswirtschaften.¹ Berechnet nach dem Bruttoinlandprodukt (BIP)² liegt die Schweiz unter den zwanzig grössten Volkswirtschaften und nach dem Bruttoinlandprodukt pro Kopf sogar in den vorderen Rängen.³ Der ehemals wichtigste Bereich der Schweizer Wirtschaft, die Landwirtschaft (Primärsektor), macht heute lediglich noch 1,1% des Bruttoinlandproduktes aus. In der folgenden Untersuchung wird deshalb nebst dem Industriesektor (Sekundärsektor), der 27,2%⁴ des BIP ausmacht, dem Finanzdienstleistungssektor besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Im Bereich Dienstleistung (Tertiärsektor)⁵ wird 71,7% des BIP erwirtschaftet, wobei die unternehmerischen Finanzdienstleistungen den grössten Teil ausmachen.⁶

Der wichtigste Rohstoff der Schweiz ist das Humankapital, d. h. Wissen/Ausbildung. Mit einer überdurchschnittlich hohen Anzahl an Patentanmeldungen und Unternehmensgründungen ist die Schweiz eines der innovativsten Länder Europas.⁷

¹ STRAUMANN Tobias, 'Warum ist die Schweiz ein reiches Land?' *Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik*, 1/2 2010, 4 ff.

² Siehe <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/01.html> [besucht am 1. April 2011].

³ Weltbank, GDP, vgl. <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf> [besucht am 23. März 2011], GDP per capita: vgl. <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPC.pdf> [besucht am 23. März 2011].

⁴ Bau, 5,8%, vgl. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tec00005&plugin=1> [besucht am 21. März 2011], Rohstoffindustrie, Herstellung von Waren, Energie, Wasser: 21,4%, vgl. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tec00004&plugin=1> [besucht am 21. März 2011].

⁵ Handel, Transport und Nachrichtenübermittlung, 22,2%, vgl. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tec00006&plugin=1> [besucht am 21. März 2011], Unternehmensbezogene Finanzdienstleistung, 23,3%, vgl. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tec00007&plugin=1> [besucht am 21. März 2011], Sonstige Dienstleistung: 26,2%, vgl. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tec00008&plugin=1> [besucht am 21. März 2011].

⁶ Vgl. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tec00003&plugin=1> [besucht am 21. März 2011].

⁷ BOLLI Thomas et al. (2010), 'Starke Position der Schweizer Wirtschaft im internationalen Innovationswettbewerb', *Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik*, 3/2010, 46 ff.

In den letzten drei Jahren wurden durchschnittlich 11'750 Unternehmen neu gegründet.⁸ Rechtlich tragen die Unternehmen verschiedene Normkleider: 45% aller Unternehmen sind sogenannte Einzelfirmen, knapp 28% sind Aktiengesellschaften (AG), gefolgt von der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) mit 18,5%.⁹ 99,6% der Unternehmen sind kleine und mittlere Unternehmen (KMU), welche 66,6% der Angestellten im Privatsektor beschäftigen.¹⁰ Der Schweizerische Arbeitsmarkt ist mit seinem liberalen Kündigungsschutz sehr flexibel.¹¹ Die Arbeitslosenquote blieb in den letzten zehn Jahren mit 1,7% bis 3,9%¹² im internationalen Vergleich sehr tief, was mitunter ein Indikator für eine gesunde Wirtschaftslage ist.

Assessment

a) Kapazität

Ressourcen (Recht)

Inwiefern ermöglicht der rechtliche Rahmen eine gute Grundlage für die Gründung und das Betreiben von eigenen Unternehmen?

Score: 100

Um in der Schweiz eine Gesellschaft zu gründen, stehen acht verschiedene rechtliche Formen zur Verfügung. Es gilt dabei für die verschiedenen (Geschäfts-) Ideen und Wünsche der Gesellschaftsgründer die geeignete Rechtsform zu eruieren, denn die einzelnen Gesellschaftsformen haben in organisatorischer, haftungsrechtlicher und gründungstechnischer Hinsicht unterschiedliche Konsequenzen.

Die verschiedenen Gesellschaftsformen werden einerseits in Körperschaften und Rechtsgemeinschaften und andererseits in personen- und kapitalbezogene Gesellschaften (sowie einige Mischformen) aufgeteilt.¹³ Eine Körperschaft verfügt über eine eigene Rechtspersönlichkeit und besteht unabhängig vom Wechsel der Mitglieder. Die Rechte am Gesellschaftsvermögen stehen allein der Körperschaft zu und nicht ihren Mitgliedern.¹⁴ Bei den Rechtsgemeinschaften verhält es sich hingegen so, dass die einzelnen Mitglieder die Rechtsträger sind und ihnen das Gesellschaftsvermögen gemeinschaftlich zusteht. Bei der Unterscheidung zwischen personen- und kapitalbezogenen Gesellschaften sind die Mittel der Gesellschaft, die dazu dienen, den Gesellschaftszweck zu erreichen, entscheidend. Dabei stehen entweder der persönliche Einsatz der Gesellschafter (Personengesellschaften) oder die Kapitalbeiträge der Mitglieder (Kapitalgesellschaften) im Vordergrund.¹⁵

Die Gründungsanforderungen an ein Unternehmen sind je nach Rechtsform der zu gründenden Gesellschaft unterschiedlich. Grundsätzlich kann man aber den Gründungsprozess einer Gesellschaft, die einen wirtschaftlichen Zweck verfolgt¹⁶, in fünf Schritte einteilen: 1. Wahl der Rechtsform, 2. Erstellung der relevanten Dokumente wie z.B. Statuten oder dergleichen, 3. Kapitaleinzahlungsbestätigung des hinterlegten Gesellschaftskapitals, 4. Beurkundung der Gründungsdokumente beim

⁸ In der gleichen Periode wurden gemäss Bundesamt für Statistik knapp gleich viele Konkurse gemeldet, vgl. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/06/02/blank/key/02/neugruendungen.html> [besucht am 21. März 2011] und <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/06/02/blank/key/02/betriebungen.html> [besucht am 21. März 2011].

⁹ Marktwirtschaftliche Unternehmen nach Grossregion und Rechtsform, 2008. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/06/02/blank/data.html> [besucht am 21. März 2011].

¹⁰ Als KMU gelten Unternehmen mit weniger als 249 Angestellten. Grossunternehmen machen derweil 0,4% aus und beschäftigen 33,3% der Angestellten, Bundesamt für Statistik: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/06/02/blank/key/01/grosse.html> [besucht am 21. März 2011].

¹¹ Art. 336 ff. OR.

¹² Bundesamt für Statistik, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/03/blank/key/registrierte_arbeitslose/entwicklung.html [besucht am 21. März 2011].

¹³ MEIER-HAYOZ Arthur und FORSTMOSER Peter, *Schweizerisches Gesellschaftsrecht*, 10. Auflage (Bern: Stämpfli Verlag AG, 2007) 43 ff.: Als Rechtsgemeinschaften gelten: die einfache Gesellschaft (Art. 530 ff. OR), die Kollektivgesellschaft (Art. 552 ff. OR), die Kommanditgesellschaft (Art. 594 ff. OR); als Körperschaften gelten: der Verein (Art. 60 ff. ZGB), die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH, Art. 772 ff. OR), die Genossenschaft (Art. 828 ff. OR), Aktiengesellschaft (AG, Art. 764 ff. OR) und die Kommandit-Aktiengesellschaft (Art. 764 ff. OR). Als personenbezogene Gesellschaften gelten: die einfache Gesellschaft, die Kollektivgesellschaft, die Kommanditgesellschaft, die Genossenschaft und der Verein; als Mischform treten die GmbH und die Kommandit-AG auf. Als kapitalbezogene Gesellschaft gilt die AG.

¹⁴ MEIER-HAYOZ und FORSTMOSER, 2007: 44.

¹⁵ MEIER-HAYOZ und FORSTMOSER, 2007: 88.

¹⁶ MEIER-HAYOZ und FORSTMOSER, 2007: 109; «Von einem wirtschaftlichen Zweck wird dann gesprochen, wenn die Gesellschaft einen ökonomischen Vorteil (geldwerten Nutzen) zugunsten ihrer Mitglieder erstrebt.»

Notar und 5. Handelsregistereintrag und Kontrolle des Handelsregistersauszugs.¹⁷ Laut dem Global Competitiveness Report 2010/2011 des World Economic Forum (GCR) liegt die Schweiz in der Frage, wie viele Schritte notwendig sind um eine Firma zu gründen, auf Platz 34.¹⁸ Die Schweiz belegt zwar laut dem vorgenannten Report keinen Spitzenplatz, es ist jedoch fraglich, ob mit weniger hohen Gründungsanforderungen dieselbe Rechtssicherheit gewährleistet wäre.

Ressourcen (Praxis)

Inwiefern ist es in der Praxis möglich, ein Unternehmen zu gründen und zu betreiben?

Score: 100

International hat sich ein mehr oder weniger einheitlicher Standard von Unternehmensgründungen durchgesetzt, wobei das schweizerische Gesellschaftsrecht im internationalen Vergleich eine gute Grundlage für Unternehmensgründungen bietet.¹⁹ Wie bereits erwähnt belegt die Schweiz betreffend der Anzahl der für eine Unternehmensgründung notwendigen Schritte international keinen Spitzenplatz. Im Hinblick auf die für die Unternehmungsgründung benötigte Zeitperiode belegt die Schweiz laut dem GCR sogar nur Platz 71.²⁰ Trotzdem werden in der Schweiz jährlich um die 11'500 Unternehmen gegründet.²¹ Gründe hierfür sind unter anderem die grosse Innovationsleistung²², das gut ausgebildete Humankapital und die grosse Rechtssicherheit. Die Schweizer Justiz wird als sehr unabhängig betrachtet.²³ Noch besser wird der Schutz des (materiellen) Eigentums (Property)²⁴ und des geistigen Eigentums (Intellectual Property)²⁵ in der Schweiz bewertet. Die Gründung eines Unternehmens kann je nach Rechtsform der Gesellschaft bis zu 35 Tage dauern.²⁶ Dabei muss mit Kosten von CHF 0 bis CHF 5'000 gerechnet werden.²⁷ Die Schweiz ist – zumindest im Vergleich mit Deutschland und Österreich – das Land mit den meisten Aktiengesellschaften und Genossenschaften. Dies verdeutlicht, dass die Möglichkeit, ein Unternehmen zu gründen und zu betreiben, in der Praxis sehr gut funktioniert.²⁸ Die längere Zeitperiode für eine Unternehmensgründung hängt nicht zuletzt mit der notwendigen Anzahl von Gründungsschritten zusammen und führt folglich – zumindest indirekt – zu mehr Rechtssicherheit.

Unabhängigkeit (Recht)

Inwiefern existieren rechtliche Schutzmassnahmen, um unberechtigte äussere Eingriffe in Unternehmen zu verhindern?

Score: 100

Die rechtlichen Grundlagen zum Schutz der Unternehmen sind in der Schweizerischen Bundesverfassung festgehalten. Die relevanten Bestimmungen finden sich insbesondere bei den Grundrechten²⁹ und den Zuständigkeiten des Bundes im Bereich Wirtschaft³⁰. Bei den Grundrechten sind die Wirtschaftsfreiheit³¹ und die Eigentumsgarantie³² zu beachten. Die Wirtschaftsfreiheit beinhaltet unter anderem das Recht auf freie unternehmerische Tätigkeit, die Berufsfreiheit, die freie Wahl des Arbeitsplatzes, die Gleichbehandlung von Konkurrenten und die Vertragsfreiheit.³³

¹⁷ Vgl. <http://www.startups.ch/de/vorbereiten/firmengruendung> [besucht am 21. März 2011].

¹⁸ WEF, 2010: 344.

¹⁹ Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011. Peter V. Kunz ist seit 2006 ordentlicher Professor für Wirtschaftsrecht an der Universität Bern und ebenfalls seit 2006 Mitglied des Beirats des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (SIR) in Lausanne.

²⁰ WEF, 2010: 434.

²¹ Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/06/02/blank/key/02/neugruendungen.html> [besucht am 21. März 2011].

²² WEF, 2010: 14, 494, Platz 7 was die Patentanmeldungen pro Kopf anbelangt. Die Schweiz zeigt sich hier als eines der innovativsten Länder weltweit.

²³ WEF, 2010: 371, im Bereich «Judicial Independence» hat die Schweiz das drittbeste Resultat erreicht.

²⁴ WEF, 2010: 366.

²⁵ WEF, 2010: 367.

²⁶ Vgl. <http://www.startups.ch/de/vorbereiten/firmengruendung> [besucht am 21. März 2011].

²⁷ Vgl. <http://www.advocat.ch/files/Uebersicht%20Gesellschaftsformen.pdf> [besucht am 29. April 2011].

²⁸ Der einzige Vorbehalt kann bezüglich des mitunter erheblichen Formalismus bei Unternehmensgründungen gemacht werden, vgl. Interview mit Roland Müller, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, St. Gallen, 31. März 2011. Roland Müller ist seit 1992 Partner und Rechtsanwalt bei Müller Eckstein Rechtsanwälte, seit 2008 Titularprofessor für Privat- und Wirtschaftsrecht sowie Luftfahrtrecht an der Universität St. Gallen und seit 2009 Lehrbeauftragter für Arbeitsrecht an der Universität Bern.

²⁹ Art. 7 ff. BV.

³⁰ Art. 94 ff. BV.

³¹ Art. 27 BV.

³² Art. 26 BV.

³³ VALLENDER Klaus A., «Art. 27 BV», in: EHRENZELLER et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage (Zürich: Dike Verlag AG, 2008), N. 5 zu Art. 27.

Die Eigentumsgarantie beinhaltet einerseits die Institutsgarantie, die das Privateigentum als in seinem Kern unantastbares Institut schützt³⁴ und andererseits die Bestandes- und Wertgarantie.³⁵ Als Bestandesgarantie schützt die Eigentumsgarantie die individuellen Eigentumsrechte vor staatlichen Eingriffen. Ein staatlicher Eingriff in ein verfassungsmässig geschütztes Grundrecht ist nur dann zulässig, wenn er auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse und verhältnismässig ist und darf überdies nicht in den Kerngehalt des betroffenen Grundrechts eingreifen.³⁶ Sofern staatliche Enteignungen gesetzlich zulässig sind, muss dafür aufgrund der Wertegarantie volle Entschädigung geleistet werden.³⁷ Als Aufgabe des Bundes gilt ferner der Schutz des Wettbewerbs gegenüber staatlichen Massnahmen³⁸, während das Kartellgesetz³⁹ Schutz vor Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen bietet. Die Ausübung gewisser wirtschaftlicher Tätigkeiten ist bewilligungspflichtig (z.B. im Banken- und Versicherungssektor), wobei für die Erteilung der Bewilligung jeweils klare gesetzliche Voraussetzungen bestehen.⁴⁰

Im Rahmen des Schutzes vor privaten Eingriffen hat das Handelsregister eine wichtige Bedeutung. Für Gesellschaften mit einem wirtschaftlichen Zweck ist der Handelsregistereintrag eine Gründungsvoraussetzung.⁴¹ Der Eintrag dient nicht nur dem Publikum, das damit über die für den Geschäftsverkehr wesentlichen Tatsachen und Rechtsverhältnisse informiert wird, sondern liegt auch im Interesse der eingetragenen Unternehmen.⁴² Die Publizitätswirkung des Handelsregisters⁴³ hat zur Folge, dass sich Gesellschaften nicht eingetragene Informationen auch nicht entgegenhalten lassen müssen. Andererseits können sich die Unternehmer immer dann auf den Handelsregistereintrag berufen, wenn dieser der Wirklichkeit entspricht.⁴⁴ Dieser Schutz ist insbesondere bei haftungs- und firmenrechtlichen Fragen relevant. Weitere Schutzmassnahmen werden durch das eidgenössische Institut für geistiges Eigentum gewährleistet,⁴⁵ welches die primäre Anlaufstelle für die gewerblichen Schutzrechte (Marken, Patente und Designs) in der Schweiz sowie teilweise für die entsprechenden internationalen Anmeldungen ist.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die schweizerischen Unternehmen sowohl vor staatlichen wie auch privaten Übergriffen weitgehend geschützt sind, sofern sie nicht in einem bewilligungs- und aufsichtspflichtigen Wirtschaftssektor (z.B. Bankensektor) tätig sind. Private Eingriffe – abgesehen von strafrechtlich relevanten Handlungen – sind ausschliesslich über eine Beteiligung möglich und sind gesetzlich klar definiert.⁴⁶ Rechtsverletzungen von verfassungsmässig oder gesetzlich garantierten Rechten können die betroffenen Unternehmen auf dem ordentlichen Rechtsweg gelten machen.

Unabhängigkeit (Praxis)

Inwiefern ist der Wirtschaftssektor in der Praxis frei von unberechtigten äusseren Einflüssen?

Score: 100

Das schweizerische Rechtssystem kennt einen sehr gut funktionierenden Klage-mechanismus, womit sich Unternehmen – wie auch Private – in der Praxis wirk-

³⁴ Mit der Institutsgarantie nicht zu vereinbaren wären z.B.: die generelle Ersetzung des Grundeigentums durch vom Staat verliehene Nutzungsrechte, ein uneingeschränktes Vorkaufsrecht des Gemeinwesens und eine konfiskatorische Besteuerung, vgl. HÄFELIN et al., 2008: Rz. 177.

³⁵ HÄFELIN et al., 2008: Rz. 177 ff.

³⁶ Art. 36 BV. Betroffene Personen können die Verletzung von Grundrechten vor Schweizer Gerichten geltend machen.

³⁷ Dies trifft sowohl auf formelle Enteignungen (formeller Entzug des Eigentumsrechts) als auch auf materielle Enteignungen (faktische Einschränkungen des Eigentumsrechts) zu. Vgl. HÄFELIN et al., 2008: Rz. 180 f.

³⁸ Sind wirtschaftspolitische Massnahmen notwendig, die den freien Wettbewerb behindern, um gewisse Gewerbebereiche oder Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen, so bedarf es einer verfassungsmässigen Regelung, vgl. VALLENDER, 2008: N 5 zu Art. 94 BV sowie BGE 125 I 417.

³⁹ Das Kartellgesetz (KG) vom 6. Oktober 1995 (Stand am 1. Januar 2011), SR 251, bezweckt, volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen zu verhindern und damit den Wettbewerb im Interesse einer freiheitlichen marktwirtschaftlichen Ordnung zu fördern (Art. 1 KG).

⁴⁰ Vgl. dazu die Bewilligungsträger der FINMA: <http://www.finma.ch/d/beaufsichtigte/bewilligungstraeger/Seiten/default.aspx> [besucht am 4. November 2011].

⁴¹ Siehe dazu die Ausführungen im Indikator Ressourcen (Recht).

⁴² MEIER-HAYOZ Arthur und FORSTMOSER Peter, 2007: § 6 N. 62 ff.

⁴³ Publizitätsprinzip von Art. 933 OR.

⁴⁴ MEIER-HAYOZ Arthur und FORSTMOSER Peter, 2007: § 6 N. 64.

⁴⁵ Vgl. <https://www.ige.ch/> [besucht am 9. März 2011].

⁴⁶ Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011. Vgl. dazu die aktuelle Diskussion um das Thema «Too Big to Fail», in welcher der Bundesrat eine höhere Eigenkapitaldeckung bei den volkswirtschaftlich bedeutenden Grossbanken verlangt: http://www.swissinfo.ch/ger/news/newsticker/international/Bundesrat_trotzt_Banken-Kritik_und_fordert_mehr_Eigenkapital.html?cid=30048722 [besucht am 20. April 2011].

sam gegen unberechtigte staatliche und private Übergriffe wehren können. Aus der Sicht von Roland Müller ist es in gewissen Fällen sogar zu einfach, einen Beamten einzuklagen⁴⁷, was dazu führt, dass die Beamten stets damit rechnen müssen, eingeklagt zu werden.⁴⁸ Umgekehrt ist es oft schwierig abzuschätzen, ob das Verhalten eines Beamten in seinem (rechtlich zulässigen) Ermessen lag oder schon darüber hinausging. Ausser in jenen Fällen, in denen ein krass rechtswidriges Verhalten eines Beamten vorliegt (z.B. persönliche Bereicherung), werden die meisten Unternehmen einen möglichst pragmatischen Weg gehen, da eine Klage gegen einen Beamten stets auch die Gefahr der Verzögerung in sich birgt. Zudem besteht das Risiko, dass man sich die Behörde als solche zum Gegner macht.⁴⁹

In der Schweiz wird sowohl die aktive als auch die passive Bestechung von Beamten strafrechtlich sanktioniert. Bei Bestechungsversuchen erstatten die angegangenen Beamten – wenn beispielsweise beabsichtigt wird, die Vornahme einer Verwaltungshandlung zu beschleunigen – i.d.R. eine Strafanzeige. Trotzdem gibt es hin und wieder Fälle von Vorteilsverschaffung zugunsten von Familienangehörigen. Werden Missbrauchsfälle bekannt, so müssen die Beteiligten in aller Regel mit der Entlassung und gesellschaftlicher Ächtung (v.a. durch die Medien) rechnen. Aus diesem Grund sind solche Fälle in der Schweiz verhältnismässig selten und die Schweiz nimmt diesbezüglich sogar eine gewisse Vorbildrolle ein.⁵⁰ In seiner beinahe 20-jährigen beruflichen Tätigkeit als Anwalt (13 Jahre) wie auch als Rechtsprofessor (6 Jahre) stand Peter V. Kunz regelmässig mit den jeweiligen Aufsichtsbehörden des Finanzmarktes in Kontakt und hat dabei weder jemals von einem Bestechungs- bzw. Missbrauchsfall gehört, noch hat er je einen solchen selbst erlebt oder auch nur einen diesbezüglichen Verdacht gehegt.⁵¹ Daraus lässt sich schliessen, dass der schweizerische Wirtschaftssektor in seiner praktischen Tätigkeit weitgehend frei von unberechtigten äusseren Einflüssen ist.

b) Governance

Transparenz (Recht)

Inwiefern bestehen gesetzliche Bestimmungen, welche die Transparenz der Aktivitäten des Unternehmenssektors gewährleisten?

Score: 75

Grundsätzlich müssen Gesellschaften bereits bei ihrer Gründung im Rahmen der Registrierung beim Handelsregister Informationen veröffentlichen. Das Handelsregister dient der Offenlegung rechtlich relevanter Tatsachen und soll die Rechtssicherheit sowie den Schutz Dritter im Rahmen zwingender Vorschriften des Zivilrechts gewährleisten.⁵² Welche Informationen genau angegeben werden müssen, hängt von der Rechtsform ab.⁵³ Gemäss dem Prinzip des Gläubigerschutzes nehmen die Anforderungen an die Transparenz grundsätzlich zu, je weniger die Organe persönlich für die Geschäfte des Unternehmens haften müssen. Weitere Kriterien für die Anforderungen an die Transparenz sind neben der Rechtsform die

⁴⁷ Es ist beispielsweise möglich, eine Klage gegen einen Beamten oder eine Behörde wegen Rechtsverzögerung einzureichen, die bei Gutheissung unter Umständen sogar persönliche Konsequenzen in Form einer Busse für den betroffenen Beamten haben kann, vgl. <http://www.tagblatt.ch/ostschweiz/ostschweiz/produkte/Untersuchung-gegen-SVA-Direktor-eingeleitet> [besucht am 29. April 2011].

⁴⁸ Interview mit Roland Müller, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Staad SG, 31. März 2011.

⁴⁹ Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011.

⁵⁰ Interview mit Roland Müller, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Staad SG, 31. März 2011.

⁵¹ Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011.

⁵² Art. 1 HRegV.

⁵³ Vgl. bspw. Art. 43 ff. HRegV für Aktiengesellschaften (AG), Art. 71 ff. HRegV für Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH), Art. 90 ff. HRegV für Vereine.

- ⁵⁴ Zürcher Börse SIX, vgl. <http://www.six-swiss-exchange.com/index.html> und Berner Börse BX, vgl. <https://www.berne-x.com/de/home> [beide besucht am 29. April 2011].
- ⁵⁵ Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel, (Börsengesetz, BEHG), vom 24. März 1995 (Stand am 1. Januar 2009), SR 954.1.
- ⁵⁶ Art. 20 BEHG. Anlässlich des Expertenworkshops wurde überdies gefordert, dass börsenkotierte Unternehmen gesetzlich verpflichtet sein sollten, ihre interne Organisation zur Wahrung der Integrität zu publizieren.
- ⁵⁷ Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011.
- ⁵⁸ Art. 727 Abs. 1 Ziff. 1 OR: Als Publikumsgesellschaften gelten Gesellschaften, die: (a) Beteiligungspapiere an einer Börse kotiert haben, (b) Anleihenobligationen ausstehend haben, (c) mindestens 20 Prozent der Aktiven oder des Umsatzes zur Konzernrechnung einer Gesellschaft nach Buchstabe a oder b beitragen.
- ⁵⁹ Art. 727 ff. und Art. 727 Abs. 1 Ziff. 2 OR: Ihre Jahresrechnung ordentlich prüfen lassen müssen Gesellschaften, die zwei der nachstehenden Grössen in zwei aufeinander folgenden Geschäftsjahren überschreiten: (a) Bilanzsumme von 20 Millionen Franken, (b) Umsatzerlös von 40 Millionen Franken, (c) 250 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt.
- ⁶⁰ Art. 727b Abs. 1 OR: für Publikumsgesellschaften muss die Revisionsstelle ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen sein (Art. 6 Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG), vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. September 2007), SR 221.302); Art. 727b Abs. 2 OR: die Gesellschaften mit einer bestimmten Grösse (Art. 727 Abs. 1 Ziff. 2 OR) bedürfen eines *Revisionsexperten* (Art. 4 RAG), während alle anderen Gesellschaften nur einen *Revisor* bestimmen können (Art. 5 RAG).
- ⁶¹ In diesem Zusammenhang wurde auch die Verpflichtung für ein internes Kontrollsystem eingeführt (IKS).
- ⁶² Vgl. Art. 626 Ziff. 6 OR.
- ⁶³ Vgl. Art. 722 OR.
- ⁶⁴ Interview mit Roland Müller, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Staad SG, 31. März 2011.
- ⁶⁵ Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011.
- ⁶⁶ Anlässlich des Expertenworkshops wurde darauf hingewiesen, dass der bürokratische Aufwand durch neue Rechnungslegungsvorschriften nicht zu gross sein dürfe und in einem sinnvollen Verhältnis zum daraus entstehenden Nutzen sein muss. Insbesondere müssten für KMU andere Vorschriften gelten als für grosse Unternehmen. Den Initianten geht die vorgesehene Aktienrechtsrevision zu wenig weit, weshalb sie in ihrer Volksinitiative für börsenkotierte Schweizer Unternehmen fordern, dass Abgangsschädigungen, Vergütungen im Voraus und Prämien bei Firmenkäufen und -verkäufen verboten werden. Die Generalversammlung soll über die Boni, die Anzahl Mandate ausserhalb des Konzerns sowie über die Höhe der Renten und Kredite der Topmanager entscheiden können. Die Pensionskassen sollen gezwungen werden, im Interesse ihrer Versicherten abzustimmen und ihre Stimmabgaben offenzulegen. Vgl. dazu die Homepage des Initiativkomitees: <http://www.abzockerei.ch/> [besucht am 29. April 2011].
- ⁶⁸ Vgl. die Angaben auf der Homepage des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Bundesamts für Justiz (EJPD), <http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/>

Grösse der Gesellschaft und die Branchenzugehörigkeit (Selbstregulierung der verschiedenen Branchen).

Zudem gelten für Unternehmen, die an den Schweizer Börsen⁵⁴ kotiert sind (sog. Publikumsgesellschaften) erhöhte Transparenzvorschriften. Gesellschaften, die gewerbmässig an der Börse handeln, fallen unter das Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel.⁵⁵ Hier gelten für den Erwerb und die Veräusserung von Beteiligungen an anderen Gesellschaften ab bestimmten Grenzwerten Meldepflichten. Wird ein solcher Grenzwert erreicht, so muss der Handel der Börse und der betroffenen Gesellschaft gemeldet werden.⁵⁶ Für nichtkotierte Gesellschaften gibt es hingegen kaum Transparenzvorschriften, was es sogar für Aktionäre schwierig – und für Dritte quasi unmöglich – macht, Informationen zu erhalten. Trotzdem enthält das schweizerische Gesellschaftsrecht in Sachen Transparenz strengere Vorschriften als die meisten Länder und kann in dieser Hinsicht als führend bezeichnet werden.⁵⁷

Publikumsgesellschaften⁵⁸ und Gesellschaften⁵⁹, die eine bestimmte Grösse aufweisen, sind laut Gesetz verpflichtet, ihre Jahresrechnung durch eine unabhängige, sog. ordentliche Revisionsstelle prüfen zu lassen, für die erhöhte Anforderungen gelten. Diese neuen Revisionsbestimmungen gelten für alle Gesellschaften unabhängig von der gewählten Rechtsform.⁶⁰ Durch die kürzlich eingeführten Revisionsbestimmungen wurde das Auditing in der Schweiz erheblich verschärft bzw. verbessert, so dass es heute dem internationalen Standard entspricht.⁶¹ In der Schweiz ist die Revisionsstelle ein gesetzliches Organ⁶², welches gemäss den für solche Organe vorgeschriebenen Haftungsbestimmungen unterliegt. Kommt es in diesem Bereich zu einem Haftungsfall, so greift die vergleichsweise strenge Organhaftung⁶³, die sich in drei Stufen unterteilt: Es haftet die Revisionsgesellschaft als solche (Solidarhaftung von Gesellschaft und Verwaltungsrat), sowie der Revisor persönlich als Organ (ebenfalls solidarisch) und er haftet allenfalls auch noch als Arbeitnehmer der Revisionsgesellschaft gegenüber derselben.⁶⁴

Die momentan geltenden und gesetzlich vorgesehenen Rechnungslegungsstandards sind als relativ schwach einzustufen.⁶⁵ Das Problem ist indes erkannt worden: In einer zurzeit stattfindenden Revision des Aktien- und Rechnungslegungsrechts wird das Unternehmensrecht umfassend modernisiert und den wirtschaftlichen Bedürfnissen angepasst. Insbesondere werden die Corporate Governance verbessert, die Kapitalstrukturen und das Rechnungslegungsrecht neu geregelt sowie die Regeln über die Generalversammlung aktualisiert.⁶⁶ Die Revision des Aktien- und Rechnungslegungsrechts stellt zugleich einen indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «gegen die Abzockerei»⁶⁷ dar.⁶⁸ Die internationale Vernetzung von vielen Schweizer Unternehmen hat zur Folge, dass internationale Rechnungslegungsstandards auch in der Schweiz immer wichtiger werden.

Für Unternehmen, die am Main Standard der SIX Swiss Exchange⁶⁹ kotiert sind, gelten sogar der International Financial Reporting Standard (IFRS) und die United States Generally Accepted Accounting Principles (US GAAP) zwingend.⁷⁰ Unternehmen (oftmals KMU), die an der Domestic Standard SIX Swiss Exchange und der BX Berne eXchange kotiert sind, haben die Wahl zwischen den internationalen Standards (IFRS, US GAAP) oder zusätzlich der nationalen Accountingstandards Swiss GAAP Fachempfehlungen zur Rechnungslegung (FER).⁷¹ Der grösste Teil der KMU orientiert sich für die Rechnungslegung jedoch lediglich an den in der Schweiz geltenden gesetzlichen Bestimmungen, d.h. am OR.⁷²

Transparenz (Praxis)

Inwiefern ist in der Praxis im Wirtschaftssektor Transparenz vorhanden?

Score: 50

Grundlegende Informationen über ein Unternehmen sind im Handelsregister eingetragen und damit für jedermann einsehbar.⁷³ Änderungen im Handelsregister werden zusätzlich im Handelsblatt, das fünfmal wöchentlich erscheint, publiziert.⁷⁴ Im Handelsregister ist ersichtlich, welche Rechtsform ein Unternehmen hat, wer zeichnungsberechtigt ist und welches die Funktion des Zeichnungsberechtigten im Unternehmen ist. Sofern es sich nicht um ein börsenkotiertes Unternehmen⁷⁵ oder eine GmbH⁷⁶ handelt, ist die Eigentümerstruktur eines Unternehmens aber grundsätzlich nicht öffentlich zugänglich. Wie die französische Bezeichnung für Aktiengesellschaft «société anonyme» (SA) verdeutlicht, ist für die Öffentlichkeit nicht ersichtlich, wer die Aktionäre einer privaten Aktiengesellschaft sind.

Die gesetzlich vorgeschriebenen Anforderungen bezüglich Transparenz werden insbesondere von den schweizerischen Publikumsgesellschaften sehr gut eingehalten, da diese im Widerhandlungsfall durch die Börse verwarnt, gebüsst oder schlimmstenfalls sogar dekotiert werden. Private Unternehmen müssen sich insofern an die gesetzlichen Transparenzvorgaben halten, wenn sie eine Revisionsstelle haben, was i.d.R. der Fall ist, und einen Vorbehalt im Revisionsbericht vermeiden wollen.⁷⁷

Bezüglich Verantwortlichkeit und Nachhaltigkeit von Unternehmen⁷⁸ kann gesagt werden, dass sich die börsenkotierten Unternehmen an die internationalen Standards⁷⁹ halten müssen und dies in der Regel auch tun.⁸⁰ Bei nichtkotierten Grossunternehmen herrscht diesbezüglich grosser Nachholbedarf.⁸¹ Bis anhin bestand in dieser Hinsicht für private Unternehmen keine Pflicht zur Information der Öffentlichkeit bezüglich ihrer Verantwortlich- und Nachhaltigkeit, weshalb das Thema auf dieser Ebene auch praktisch ignoriert worden ist.⁸²

wirtschaft/gesetzgebung/aktienrechtsrevision.html [besucht am 21. April 2011].

⁶⁹ Vgl. http://www.six-swiss-exchange.com/issuers/listing/shares/going_public_de.html [besucht am 29. April 2011].

⁷⁰ Art. 6 Richtlinie Rechnungslegung, (RLR), http://www.six-exchange-regulation.com/admission_manual/06_13-DFR_de.pdf [besucht am 30. März 2011].

⁷¹ Vgl. zum Ganzen <http://www.fer.ch/> [besucht am 30. März 2011]. Anlässlich des Expertenworkshops wurde festgehalten, dass generell – und nicht nur in Bezug auf Transparenzvorschriften – die internationale Gesetzgebung für Unternehmen, die z.B. in den USA oder in Grossbritannien an der Börse kotiert sind, immer wichtiger wird. Deshalb sollte die Schweiz ihr Recht besser mit den im Ausland geltenden Vorschriften abstimmen.

⁷² Im Jahre 2007 waren es ca. 71% aller KMU; vgl. http://www.fer.ch/fileadmin/downloads/news/Rechnungslegung_kleiner_und_mittelgrosser_Unternehmen_in_der_Schweiz.pdf [besucht am 30. März 2011].

⁷³ Unter www.zefix.ch sind die Informationen auch übers Internet erhältlich.

⁷⁴ Das Schweizerische Handelsamtsblatt (SHAB) führt für gesetzlich vorgeschriebene Bekanntmachungen verschiedene Rubriken. Diese sind neben dem Handelsregister auch Konkurse; Nachlassverträge; Schuldbetreibungen; Schuldenrufe; abhanden gekommene Werttitel; Edelmetallkontrolle und Bilanzen (Art. 2 Verordnung über das Schweizerische Handelsamtsblatt (Verordnung SHAB) vom 15. Februar 2006 (Stand am 1. März 2011), SHABV, SR 221.415.

⁷⁵ Nach Art. 20 Abs. 1 BEHG muss sich ein Eigentümer von Beteiligungen bei der Gesellschaft und den Börsen melden, wenn er mit seinen erworbenen oder veräusserten Beteiligungen einen gewissen Grenzwert des Stimmrechts erreicht, über- oder unterschreitet. Was die Transparenz bei den Publikumsgesellschaften anbelangt, ist die Schweiz mit ihren strengen Vorschriften führend. Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011.

⁷⁶ Gemäss Art. 73 Abs. 1 Bst. i. HRegV müssen die Gesellschafter zwingend im Handelsregister aufgeführt werden. Dabei handelt es sich immerhin um die zweitwichtigste Gesellschaftsform in der Schweiz (über 110'000 GmbHs). Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011.

⁷⁷ Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011.

⁷⁸ Sogenannte «corporate social responsibility and sustainability», die auf Deutsch auch «unternehmerische Gesellschaftsverantwortung» genannt wird, vgl. z.B. BASSEN Alexander et al. (2005), Corporate Social Responsibility. Eine Begriffserläuterung, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik*, Jg. 6, Nr. 2, 2005, 231–236.

⁷⁹ Insbesondere United States Generally Accepted Accounting Principles (US GAAP) und International Financial Reporting Standards (IFRS).

⁸⁰ Interview mit Urs Zulauf, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Bern, 29. März 2011. Urs Zulauf ist Mitglied der Geschäftsleitung und Leiter Geschäftsbereich Strategische Grundlagen und zentrale Dienste bei der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA in Bern.

⁸¹ Interview mit Roland Müller, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Staad SG, 31. März 2011.

⁸² Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011.

Nach und nach wird dies aber auch in der Schweiz ein Thema, da es unter anderem eine Frage der Unternehmensphilosophie ist⁸³ und von verschiedenen Anspruchsgruppen der Unternehmen vermehrt verlangt wird.

Das Schweizer Recht gilt als sehr liberal und oft werden in den einzelnen Sektoren selber weitergehende Regeln bestimmt. Die Selbstregulierungen sind für Unternehmen rechtlich nicht verbindlich, d.h. ein Unternehmen kann für den Verstoss gegen solche Regeln nicht direkt gebüsst werden. Allerdings legen Selbstregulierungen branchenübliche Mindeststandards fest, die beispielsweise relevant sind für die richterliche Qualifikation, ob ein Unternehmen bei einem Schadenseintritt alle notwendigen Sorgfaltspflichten eingehalten hat oder nicht. Dieser Umstand führt dazu, dass die Unternehmen zumindest indirekt gezwungen werden, die Regulierungen der Branche einzuhalten.

Die Schweizer Auditing und Reporting Standards belegen international keinen Spitzenplatz. Laut dem Global Competitiveness Report (GCR) kommt die Schweiz nur auf den 25. Rang.⁸⁴ Auch der Opacity Index 2009⁸⁵ gibt der Schweiz im Bereich «Accounting Standards und Corporate Governance» eine unterdurchschnittliche Bewertung.⁸⁶ Grund für das schlechte Abschneiden in Sachen Transparenz ist einerseits die im OR vorgesehene Rechnungslegungsvorschrift, welche die Bildung von stillen Reserven⁸⁷ durch Abschreibungen⁸⁸ vorsieht. Andererseits ist der Swiss Code auf Best Practice eine Sammlung von sehr allgemein gehaltenen Empfehlungen, die sich zudem primär an börsennotierte Aktiengesellschaften richten.⁸⁹

Da die Vermeidung eines Korruptionsskandals im eigenen Interesse des Unternehmens liegt, verfügen die meisten Gesellschaften auch über interne Regelungen bzw. Kodizes, welche die Mitarbeiter zur Einhaltung der Gesetze verpflichten.⁹⁰ Welche Präventionsmassnahmen im Kampf gegen die Korruption konkret ergriffen und umgesetzt werden, legen schweizerische Unternehmen selten offen. In diesem Bereich wird die Öffentlichkeit sehr spärlich bis überhaupt nicht informiert, da befürchtet wird, dass es zum Umkehrschluss kommen könnte, mit anderen Worten: Es wird befürchtet, dass veröffentlichte Organisationsreglemente oder «Internal Guidelines» negative Konsequenzen für die Gesellschaft und ihre Verantwortlichen haben könnten. Die Frage der Haftung ist dabei stets präsent.⁹¹ Zum Teil wird via Referate oder publizierte Artikel über die Vorgehensweisen gegen Korruption in einzelnen Unternehmen berichtet.⁹²

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in der Schweiz bezüglich Eigentümerstruktur, Honorierung, Reglementierung, Organisation und Korruptionsmassnahmen wenig Transparenz herrscht und Verbesserungsbedarf herrscht.⁹³

- ⁸³ Telefonisches Interview mit Robert Amgwerd, befragt durch Mimo Pfander, 13. April 2011; wie auch Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011. Robert Amgwerd ist Konzernsekretär der Schindler Management AG, die Aussagen machte er jedoch ausschliesslich als Privatperson.
- ⁸⁴ Dabei ging es um die Frage: «How would you assess financial auditing and reporting standards regarding company financial performance?», vgl. WEF, 2010: 383, 1.18 Strength of auditing and reporting standards.
- ⁸⁵ Dieser Index wird wie folgt definiert: «The Opacity Index measures five factors: corruption, legal system efficiency, accounting standards, regulatory effectiveness and economic and enforcement policies. Together, these factors form the acronym CLEAR. Higher levels of opacity in each of the CLEAR factors indicate a poorly functioning government, which increases the cost of doing business as well as the risk.» Vgl. <http://www.milkeninstitute.org/publications/publications.taf?function=detail&ID=38801192&cat=ResRep> [besucht am 27. April 2011].
- ⁸⁶ Vgl. http://www.kurtzmangroup.com/pdf/InstituteOpacityIndex_Apr8.pdf [besucht am 9. März 2011].
- ⁸⁷ Stille Reserven entstehen, weil das Vermögen auf der Aktivseite zu tief bzw. das Fremdkapital auf der Passivseite zu hoch ausgewiesen wird. Dadurch wird das Nettovermögen (Eigenkapital) reduziert bzw. versteckt. Stille Reserven sind Teil des Vorsichtsprinzips, das im Schweizer Obligationenrecht (Art. 662a Abs. 2 OR) verankert ist und letztlich vor allem dem Schutz der Gläubiger dient, vgl. <http://www.accountingundcontrolling.ch/accounting/warum-stille-reserven-immer-noch-erlaubt-sind%E2%80%A6> [besucht am 27. April 2011].
- ⁸⁸ Vgl. Art. 669 OR.
- ⁸⁹ Interview mit Roland Müller, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Staad SG, 31. März 2011.
- ⁹⁰ Ein Korruptionsskandal schadet einerseits der Reputation (bspw. bei UBS AG und Julius Bär AG) eines Unternehmens und andererseits hat es – gerade im Kartellrecht (bspw. bei der Schindler AG) – finanzielle Konsequenzen in Form von Bussen. Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011.
- ⁹¹ In der Schweiz gibt es pro Jahr ungefähr 200 Verurteilungen infolge von Verantwortlichkeitsklagen gegen Verwaltungsräte, weshalb die begründete Angst umgeht, dass Publikationen einen Bumerang-Effekt haben können und später gegen die Gesellschaft und ihre Verantwortlichen verwendet werden.
- ⁹² Telefonisches Interview mit Robert Amgwerd, befragt durch Mimo Pfander, 13. April 2011.
- ⁹³ Der interne Experte beurteilt die Schweizer Wirtschaft dennoch nicht als korrupt, da hohe Transparenz nicht auch Garant für das Einhalten der Normen sei. Er beurteilt das strenge Haftungsrecht, das in der Schweiz konsequent durchgesetzt würde, als wichtiger Faktor. Interview mit Roland Müller, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Staad SG, 31. März 2011.

Verantwortlichkeit (Recht)

Inwiefern gibt es Regeln und Gesetze, welche die Aufsicht über den Unternehmenssektor und die Corporate Governance von einzelnen Unternehmen regeln?

Score: 75

Grundsätzlich gilt es im schweizerischen System zwischen zwei Ebenen zu unterscheiden: Selbstregulierung und Regulierung. Der Begriff Corporate Governance wird im schweizerischen Recht nicht explizit erwähnt. Die Schweiz ist ein Land, das – auch im internationalen Vergleich – generell wenig gesetzliche Regelungen kennt.⁹⁴ Einige Corporate Governance-Prinzipien für Unternehmen finden sich dennoch im Rahmen des Gesetzes⁹⁵. Seit den 1990er Jahren wurde das Gesellschaftsrecht mehrmals revidiert, wobei die Thematik Corporate Governance vor allem im Zusammenhang mit den Aktienrechtsrevisionen und dem Ziel der Stärkung der Aktionärsrechte genannt worden ist.⁹⁶ Die Revisionswelle ist noch nicht abgebrochen. Auch zurzeit steht das Aktienrecht im Umbruch, diesmal mit dem Fokus, das schweizerische Recht im Bereich Corporate Governance zu verbessern.⁹⁷

Neben einigen im Gesetz bereits statuierten Regeln betreffend Corporate Governance existieren in der Schweiz mit dem «Swiss Code of Best Practice», der vom Wirtschaftsverband *economiesuisse* herausgegeben wird⁹⁸, sowie den SIX-Richtlinien der Schweizer Börse⁹⁹ zwei wichtige Selbstregulierungsinstrumente. Grundsätzlich werden in diesen Bestimmungen jedoch lediglich diejenigen Verhaltensrichtlinien festgehalten, die von vielen Publikumsgesellschaften bereits praktiziert werden.¹⁰⁰ Während das schweizerische Gesellschaftsrecht – wie bereits erwähnt – nur minimale Regelungen betreffend *Public Corporate Governance* vorsieht, regelt es hingegen klar, wem gegenüber die Geschäftsführer der zur Verfügung stehenden Gesellschaftsformen meldepflichtig sind.¹⁰¹

Eine generelle und unabhängige Finanzaufsicht, die die Aufsicht über sämtliche Schweizer Unternehmen ausübt, gibt es in der Schweiz nicht. Für die Aufsicht über die Finanzintermediäre¹⁰² ist die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA zuständig, die über ein – für schweizerische Verhältnisse – beachtliches Budget verfügt, das sie grundsätzlich selbst bestimmt. Die börsenkotierten Finanzintermediäre müssen einerseits auch in diesem Bereich die ausländischen Standards einhalten und andererseits die bestehenden Regelungen der FINMA berücksichtigen. Die FINMA ist derzeit dabei, die bestehenden Vorschriften im Finanzmarkt-bereich mit einzelnen Ergänzungen in einer einheitlichen Corporate Governance-Regelung für den gesamten Finanzsektor zusammenzufassen. Dieses Regelwerk¹⁰³ wird voraussichtlich 2011 in Kraft treten. Aus der Optik der FINMA besteht eine wirksame und effektive Kontrolle des Finanzsektors, was sich nicht zuletzt im vermehrten «Wehklagen» der Beaufsichtigten bei der Aufsichtsbehörde äussert.¹⁰⁴

⁹⁴ Interview mit Roland Müller, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Staad SG, 31. März 2011.

⁹⁵ Insbesondere im Obligationenrecht im Teil des Aktienrechts, Art. 620ff. OR.

⁹⁶ KUNZ Peter V., «Swiss Corporate Governance – an Overview», in: *Swiss Reports*, Presented at the XVIIIth International Congress of Comparative Law (Zürich 2010), 100, mit Hinweisen auf KUNZ Peter V., *Der Minderheitenschutz im schweizerischen Aktienrecht: eine gesellschaftsrechtliche Studie zum aktuellen Rechtszustand verbunden mit Rückblick und mit Vorausschau sowie mit rechtsvergleichen den Hinweisen* (Bern: Stämpfli Verlag, 2001), § 3, N. 140 und NOBEL Peter, «Corporate Governance und Aktienrecht in: VON DER CRONE et al. (Hrsg.), *Neuere Tendenzen im Gesellschaftsrecht: Festschrift für Peter Forstmoser zum 60. Geburtstag* (Zürich: Schulthess Verlag, 2003), 328.

⁹⁷ Siehe Übersicht des Gesetzgebungsprozesses beim Bundesamt für Justiz: http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/wirtschaft/ref_gesetzgebung/ref_aktienrechtsrevision.html [besucht am 26. April 2011]; im Zentrum stehen vier Themenkreise: Das Mandatsverhältnis zwischen Aktionär und Verwaltungsrat; das Spannungsfeld zwischen Interessen der Aktionäre und anderen Anspruchsgruppen; die Tatsache, dass die Wahrnehmung der Aktionärsrechte die Merkmale eines öffentlichen Gutes zeigt sowie die Gestaltung des Verhältnisses zwischen Aktionärsmehrheit und -minderheit, VON DER CRONE Hans Caspar und STEININGER Thomas (2010), «Corporate Governance – Zusammenspiel der Gesellschaftsorgane, Aktionärsrechte und Stimmrechtsvertretung», *Der Schweizer Treuhänder*, 10/3, 86ff.; vgl. auch http://www.ethosfund.ch/upload/publication/p215d_080724_Nr_Revision_des_Obligationenrechts_Entscheidende_Phase_fr_die_Aktionarsrechte.pdf, [besucht am 26. April 2011].

⁹⁸ Vgl. http://www.economiesuisse.ch/web/de/pdf%20download%20files/pospap_swiss-code_corp-govern_20080221_en.pdf [besucht am 30. März 2011].

⁹⁹ http://www.six-exchange-regulation.com/download/admission/regulation/guidelines/swx_guideline_20070101-1_de.pdf [besucht am 30. März 2011].

¹⁰⁰ FORSTMOSER Peter, «Corporate Governance in verbundenen Unternehmen», in: AMSTUTZ Marc, *Die Vernetzte Wirtschaft: Netzwerke als Rechtsproblem* (Zürich: Schulthess Verlag, 2004), 154.

¹⁰¹ Interview mit Roland Müller, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Staad SG, 31. März 2011; so auch Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011.

¹⁰² <http://www.finma.ch/d/beaufsichtigte/bewilligungstraeger/Seiten/default.aspx> [besucht am 1. April 2011].

¹⁰³ Dabei handelt es sich um zwingende Regeln bezüglich Governance wie z.B. Funktionentrennung, Anforderungen an die Organe und das Kontrollsystem.

¹⁰⁴ Interview mit Urs Zulauf, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Bern, 29. März 2011; gemäss Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011 stehen der FINMA sämtliche Möglichkeiten zur Regulierung offen und man könne ihr bis dato keinen Vorwurf machen, dass sie zu wenig streng gewesen sei. Die FINMA ist laut Peter V. Kunz ein gutes Beispiel für gute Regulierung und gute Aufsicht in der Schweiz.

Neben der FINMA gibt es in der Schweiz zudem die Institutionen der eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde¹⁰⁵ und die eidgenössische Spielbankenkommission¹⁰⁶, die sich mit der Aufsicht über Unternehmen beschäftigen.

Schliesslich gilt es festzuhalten, dass Börsen und Effektenhändler einer Bewilligungspflicht und Aufsicht unterstellt sind.¹⁰⁷ Ziel der Börsengesetzgebung ist es, für die Anleger Transparenz und Gleichbehandlung zu schaffen sowie den Rahmen für funktionsfähige Effektenmärkte zu gewährleisten.¹⁰⁸ Das schweizerische System der Börsenaufsicht basiert auf dem Prinzip der Selbstregulierung. Das Börsengesetz ist als Rahmengesetz mit grosser Flexibilität konzipiert. Aufsichtsrechtliche Funktionen werden in verschiedenen Bereichen an Selbstregulierungsorganisationen delegiert. Die bewilligten Börsen übernehmen in diesem Sinne weitgehende Zulassungs- und Überwachungsfunktionen. Die Gesetzgebung unterscheidet zwischen in- und ausländischen Börsen sowie zwischen börsenähnlichen Einrichtungen.¹⁰⁹

Verantwortlichkeit (Praxis)

Inwiefern besteht in der Praxis eine wirksame Corporate Governance von Unternehmen?

Score: 75

Die SMI¹¹⁰-Gesellschaften bzw. die dreissig grössten schweizerischen Unternehmen verfügen über eine wirksame Corporate Governance. Schwieriger ist es für kleinere Publikumsgesellschaften mit relativ kleinen Rechtsdiensten.¹¹¹ Verwaltungs- und Aufsichtsräte von schweizerischen Unternehmen besuchen sehr häufig Schulungen, nicht zuletzt deshalb, weil die Haftungsbestimmungen in der Schweiz streng ausgestaltet sind. Es geht sogar soweit, dass nach solchen Schulungen etliche Verwaltungsräte ihre Mandate abgeben, weil ihnen klar geworden ist, wie gross ihr Haftungsrisiko tatsächlich ist. Dies führte letztlich dazu, dass es in der Schweiz heute schwieriger geworden ist, kompetente Verwaltungsräte zu finden, die noch bereit sind, die Verantwortung zu übernehmen. Die Kontrollen durch die schweizerischen Aufsichtsbehörden sind in der Schweiz sehr effektiv, was insbesondere die zahlreichen Fälle von Bewilligungsentzügen bei Revisoren, Finanzintermediären oder auch Anwälten belegen.¹¹² Markus E. Schulz sieht in der Schweiz, aber auch weltweit, nach wie vor Handlungsbedarf bei der Überarbeitung der Corporate Governance-Prinzipien. Der Grund dafür liegt insbesondere darin, dass der Verwaltungsrat sich in den letzten Jahrzehnten in ein Statusmandat verwandelt hat und seine ursprünglichen Aufgaben (wie die Vertretung der Interessen der Aktionäre bzw. der Eigentümer) nicht wirklich wahrgenommen hat. Die Regelungen sind zwar vorhanden, sie werden jedoch in der Praxis nicht gelebt.¹¹³

Besonders zu erwähnen ist an dieser Stelle die Rolle von Ethos, der schweizerischen Stiftung für nachhaltige Entwicklung, die 1997 von zwei Genfer Pensionskassen gegründet wurde und zurzeit 115 institutionelle Investoren umfasst. Zweck der Stiftung ist, bei den Anlagetätigkeiten die Berücksichtigung von Grundsätzen für nachhaltige Entwicklung und die Best-Practice-Regeln im Bereich der Corpo-

¹⁰⁵ Vgl. http://www.revisionsaufsichtsbehoerde.ch/docs/content_blaue_right.asp?id=30483&sp=D&domid=1063.

¹⁰⁶ Vgl. <http://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home.html> [besucht am 4. November 2011].

¹⁰⁷ Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz, BEHG) vom 24. März 1995 (Stand am 1. Januar 2009), SR.954.1.

¹⁰⁸ FINMA, Börsenaufsicht. <http://www.finma.ch/d/finma/taetigkeiten/maerkte/Seiten/boersenaufsicht.aspx> [besucht am 16. März 2011].

¹⁰⁹ Vgl. Interview mit Roland Müller, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Staad SG, 31. März 2011.

¹¹⁰ «Der Swiss Market Index (SMI) ist als Blue-Chip-Index der bedeutendste Aktienindex der Schweiz und enthält die 20 grössten Titel aus dem Schedule Performance Index (SPI). Auf den SMI entfällt rund 85% der Gesamtkapitalisierung des Schweizer Aktienmarktes. Er ist free-float-adjustiert, was bedeutet, dass nur der handelbare Teil der Aktien im Index berücksichtigt wird.», http://www.six-swiss-exchange.com/indices/shares/smi_de.html besucht am 22. Juni 2011.

¹¹¹ Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011.

¹¹² Vgl. zum Ganzen: Interview mit Roland Müller, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Staad SG, 31. März 2011.

¹¹³ Telefonisches Interview mit Markus E. Schulz, befragt durch Mimo Pfander, 7. April 2011. Markus E. Schulz ist Chief Compliance Officer Global Life & Group Financial Crime Officer bei der Zurich Schweiz AG.

rate Governance zu fördern und ein stabiles und prosperierendes sozioökonomisches Umfeld, das der Gesellschaft als Ganzes dient und die Interessen der zukünftigen Generationen wahrt, zu fördern.¹¹⁴ Ethos erhielt für ihren Einsatz zur Verbesserung der Corporate Governance in der Schweiz im Jahr 2009 den Preis des International Corporate Governance Networks (ICGN)¹¹⁵, der als höchste Auszeichnung im Bereich Corporate Governance gilt.¹¹⁶

In Hinblick auf Anti-Korruptionsmassnahmen von Unternehmen gilt es schliesslich zu erwähnen, dass der schweizerische Staat primär über die Bestimmungen im Strafgesetzbuch einen gewissen Anreiz für Unternehmen schafft, dass diese Anti-Korruptionsmassnahmen ergreifen um Bestechung zu verhindern und strafrechtliche Sanktionen auszuschliessen.¹¹⁷ Das Schweizerische Strafgesetzbuch sieht nämlich vor, dass ein Unternehmen unabhängig von der Strafbarkeit natürlicher Personen bestraft wird, wenn dem Unternehmen vorzuwerfen ist, dass es nicht alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehrungen getroffen hat, um eine solche Straftat zu verhindern.¹¹⁸ Die Gründe dafür liegen vor allem im schweizerischen Verständnis für das Unternehmertum, das in erster Linie auf Selbstregulierung und Selbstorganisation beruht. Der Staat ist in dieser Hinsicht zurückhaltend und greift i.d.R. erst ein, wenn konkrete Gesetzesverletzungen vorliegen und der Wirtschaftssektor nicht selbst aktiv ist.¹¹⁹

Integrität (Recht)

Inwiefern gibt es Mechanismen um die Integrität von allen Akteuren im Unternehmenssektor zu gewährleisten?

Score: 75

«Codes of Conduct» für einen ganzen Sektor sind grundsätzlich eher technischer Natur und haben gemeinsame Standards zum Ziel. «Codes of Conduct» von einzelnen (Gross-)Unternehmen sind dagegen Verhaltenskodizes im engeren Sinne, die konkrete Handlungsanweisungen festlegen, welche für die im jeweiligen Unternehmen tätigen Mitarbeitenden verbindlich sind.¹²⁰ Wie bereits beim Indikator Transparenz (Praxis) erwähnt, ist das Prinzip der Selbstregulierung in der Schweiz traditionell stark verankert. Während einzelne Unternehmen¹²¹ einen Code of Conduct haben¹²², bestehen grundsätzlich keine Codes of Conduct für ganze Wirtschaftssektoren.¹²³ Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Unternehmen einen Code of Conduct einführt, nimmt mit der Grösse des Unternehmens und bei hoher Risikoexponierung zu.¹²⁴ Darin werden grundsätzlich Themen wie Interessenkonflikte, Bestechung, Korruption und Verhalten bei der Annahme und der Vergabe von Geschenken angesprochen.

Die Codes of Conduct sind seit der Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit für Unternehmen¹²⁵ im Jahre 2003 immer wichtiger geworden. Seither können auch Unternehmen mit einer Busse bestraft werden, wenn in einem Unternehmen in Ausübung einer geschäftlichen Tätigkeit Straftatbestände wie z.B. Geldwäscherei¹²⁶ oder Bestechung¹²⁷ erfüllt sind. Die Busse bemisst sich nicht nur nach dem angerichteten Schaden und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

¹¹⁴ Vgl. <http://www.ethosfund.ch/d/ethos-stiftung/ethos-stiftung.asp> [besucht am 18. Juni 2011].

¹¹⁵ Vgl. <http://www.icgn.org/> [besucht am 18. Juni 2011].

¹¹⁶ Einen weiteren Erfolg konnte Ethos Anfang 2011 verzeichnen, als sie im Vorfeld der Generalversammlungen im Rahmen ihrer Say-on-Pay-Initiative von den hundert grössten kotierten Unternehmen in der Schweiz gefordert hatte, dass ihre Generalversammlungen im Jahr 2011 konsultativ über den Vergütungsbericht oder das Vergütungssystem abstimmen können. Ende Januar 2011 zeigten sich insgesamt 33 Unternehmen dafür bereit, vgl. «Ethos: die wichtigsten Etappen seit der Gründung» unter <http://www.ethosfund.ch/d/ethos-stiftung/ethos-stiftung.asp> [besucht am 18. Juni 2011].

¹¹⁷ Telefonisches Interview mit Robert Amgwerd, befragt durch Mimo Pfander, 13. April 2011. Art. 102 Abs. 2 StGB.

¹¹⁸ Art. 102 Abs. 2 StGB.

¹¹⁹ Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011.

¹²⁰ Beispiele: SwissRe, vgl. http://media.swissre.com/documents/about_us_code_of_conduct_en.pdf [besucht am 30. März 2011]; Credit Suisse, vgl. https://www.credit-suisse.com/governance/doc/code_of_conduct_en.pdf [besucht am 30. März 2011]; ABB, vgl. <http://search-ext.abb.com/library/Download.aspx?DocumentID=7ABA101167&LanguageCode=en&DocumentPartID=&Action=Launch> [besucht am 30. März 2011], Lonza, vgl. http://www.lonza.com/group/en/company/about/governance/policies.-ParSys-0001-ParSysdownloadlist-0001-DownloadFile.pdf/English_2007_web.pdf [besucht am 30. März 2011].

¹²¹ In der Regel grosse (ca. 350 in der Schweiz) und börsenkotierte (ca. 250 in der Schweiz) Unternehmen.

¹²² *Corporate Codes of Conduct* und andere Aspekte von *Corporate Responsibility* sind hierzulande selten und es besteht grosser Verbesserungsbedarf. Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011.

¹²³ Interview mit Roland Müller, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Staa SG, 31. März 2011; Eine Ausnahme in diesem Bereich bildet die Bankiervereinigung: <http://www.finma.ch/d/regulierung/seiten/selbstregulierung.aspx> [besucht am 30. März 2011]. Daneben gibt es gemäss Peter V. Kunz lediglich den Swiss Code of Best Practice der *economiesuisse*, gewisse Regelungen der Schweizer Börse über Verhaltensvorgaben sowie die Vorschriften über Verhaltensweisen des Vereins SVIG. Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011.

¹²⁴ Insbesondere, weil ein Code of Conduct grossen Organisations- und Finanzaufwand bedeutet und kleinere Unternehmen i.d.R. bereits aufgrund ihrer Strukturen transparenter sind. Telefonisches Interview mit Robert Amgwerd, befragt durch Mimo Pfander, 13. April 2011.

¹²⁵ Art. 102 StGB.

¹²⁶ Art. 305^{bis} StGB.

¹²⁷ Art. 322^{ter}, 322^{quingies}, 322^{septies} StGB, Art. 4a UWG.

des Unternehmens, sondern auch nach dem Umfang des Organisationsmangels. Als organisatorische Vorkehrung zählt hierbei auch ein Verhaltenskodex, der die Angestellten zu einem bestimmten Verhalten leiten soll und Konsequenzen bei Nichteinhaltung vorsieht.¹²⁸ Die Höhe der zu bezahlenden Busse beschränkt sich dabei auf maximal CHF 5 Millionen.¹²⁹ Die Begrenzung ist in Anbetracht der Grösse und Finanzstärke von einzelnen Unternehmen zu tief angesetzt.¹³⁰

Neben dem Strafgesetzbuch sieht auch das Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb Schutzmechanismen für den privaten Sektor vor. Gemäss Art. 4a UWG sind aktive wie passive Bestechung im Privatsektor unlauter und können auf dem zivilrechtlichen Klageweg geltend gemacht werden.¹³¹ Nebst den direkt Betroffenen sind unter gewissen Voraussetzungen auch Berufs- und Wirtschaftsverbände klageberechtigt.¹³²

Integrität (Praxis)

Inwiefern ist die Integrität der im Unternehmenssektor tätigen Personen in der Praxis gewährleistet?

Score: 50

Bestechungsfälle sind im von der FINMA überwachten Finanz- und Versicherungssektor wie auch in der Schweiz allgemein eher selten. Die FINMA hat lediglich in Einzelfällen Massnahmen gegen Banken ergriffen, die Schwarzgeld angenommen hatten. Eine «Blacklist» von fehlbaren Banken führt die FINMA jedoch nicht.¹³³ Die Bau- und Immobilienbranche ist tendenziell etwas anfälliger auf Bestechungsfälle als andere Wirtschaftssektoren.¹³⁴ Effektive Bestechungszahlungen – mittels Geldkoffer unter dem Tisch – sind jedoch selten. Häufiger ist gegenwärtig das sogenannte «Corporate Entertainment», auch «Social Engineering» genannt, bei dem ein Kunde zu einem renommierten Anlass¹³⁵ eingeladen wird.¹³⁶

Inwieweit Instrumente zur Selbstregulierung wie z.B. der Swiss Code of Best Practice angewendet und umgesetzt werden, kann nur schwer beurteilt werden.¹³⁷

Ob ein Unternehmen über einen Compliance Officer verfügt oder nicht, ist nicht nur eine Frage der Grösse des Unternehmens.¹³⁸ Die Kosten für Compliance haben generell sehr stark zugenommen. Compliance ist bei grossen wie bei kleinen Banken ein Thema, wobei es die kleineren Banken finanziell sicher stärker belastet.¹³⁹ Wo es Compliance Officers gibt, verfügen diese in der Regel auch über genügend Kompetenz und finanzielle Mittel.¹⁴⁰ Compliance Officers sind schweizweit in der «Swiss Association of Compliance Officers»¹⁴¹ vereinigt. Sie sind folglich gut organisiert, i.d.R. gut ausgebildet und unternehmensintern mit Vollmachten ausgestattet die es ihnen ermöglichen, im Bedarfsfall einzugreifen. Falls sie pflichtwidrig eine Intervention unterlassen, so müssen sie dafür die Verantwortung übernehmen.¹⁴² Grosse Unternehmen – vor allem im Banken- und Versicherungsbereich – verfügen standardmässig über eine Compliance-Abteilung.¹⁴³ In anderen Unternehmen ist der Compliance Officer, wenn es ihn überhaupt gibt, oft der Rechtsabteilung

¹²⁸ «Dem Unternehmen muss gemäss Art. 102 Abs. 2 StGB vorgeworfen werden können, nicht alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehrungen zur Verhinderung einer solchen Straftat ergriffen zu haben.» Vgl. JOSITSCH Daniel und SCHMID Julia, «Neue Tendenzen bei der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Organe», *Allgemeine Juristische Praxis / AJP/PJA*, Heft Nr. 4, 2010, 435 ff.

¹²⁹ Art. 102 Abs. 1 StGB.

¹³⁰ Interview mit Roland Müller, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Staad SG, 31. März 2011. Je nach Lukrativität des Auftrags, der mittels Bestechung eingeholt werden kann, stellen 5 Millionen Schweizer Franken «einen Tropfen auf den heissen Stein» dar. Um die Abschreckungswirkung für grössere Bestechungsskandale zu verschärfen, wäre beispielsweise denkbar, dass sich die Busse im Verhältnis zum jeweiligen Auftragsvolumen bemessen würde.

¹³¹ Art. 9 ff. UWG.

¹³² Art. 10 Abs. 2 lit. a UWG.

¹³³ Interview mit Urs Zulauf, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Bern, 29. März 2011.

¹³⁴ Interview mit Roland Müller, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Staad SG, 31. März 2011. Siehe auch Ergebnisse des Bribe Payers Index 2011 <http://bpi.transparency.org/results/> [besucht am 3. Januar 2012].

¹³⁵ Beispielsweise zu einem internationalen Tennisturnier (z.B. Swiss Indoors Basel) mit Sitzplatz in einer VIP-Box und anschliessendem Galadinner.

¹³⁶ Telefonisches Interview mit Markus E. Schulz, befragt durch Mimo Pfander, 7. April 2011.

¹³⁷ Der interne Experte beurteilt die Befolgung der bestehenden Kodizes als durchgezogen. Interview mit Roland Müller, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Staad SG, 31. März 2011.

¹³⁸ Interview mit Roland Müller, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Staad SG, 31. März 2011.

¹³⁹ Interview mit Urs Zulauf, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Bern, 29. März 2011.

¹⁴⁰ Interview mit Roland Müller, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Staad SG, 31. März 2011.

¹⁴¹ «SACO was founded on December 4, 1998 for the purpose of exchanging information, opinions and experiences as well as for the purpose of networking. SACO is not an organization with a code of conduct for compliance or compliance officers. Only persons being compliance officers or performing compliance tasks in a financial institution in Switzerland and the Principality of Liechtenstein are eligible for membership», <http://www.complianceofficers.ch/> [besucht am 29. April 2011].

¹⁴² Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011.

¹⁴³ Ausser in der Finanzbranche, ist eine Compliance-Abteilung freiwillig. Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011.

angegliedert bzw. der Chef der Rechtsabteilung ist zugleich Compliance Officer in Personalunion. In diesem Zusammenhang hat die Schweiz insofern deutlichen Nachholbedarf, als dass die Rolle von Compliance Officers dominanter und schwergewichtiger positioniert werden muss.¹⁴⁴

Derzeit gibt es in der Schweiz – zumindest im Sektor der Privatwirtschaft – keinen speziellen gesetzlich vorgesehenen Schutz für Whistleblower. Lediglich einzelne (v.a. grössere) Unternehmen haben einen internen Whistleblowerschutz bzw. interne Richtlinien, die jedoch weitgehend vertraulich gehalten werden.¹⁴⁵ Um Bestechungsfälle zu verhindern, haben einige Unternehmen¹⁴⁶ Bestimmungen in ihrem Verhaltenskodex. Zudem werden in einzelnen Unternehmen in regelmässigen Abständen interne Schulungen und Tests für Mitarbeitende durchgeführt, damit diese die verlangten Vorgehens- und Verhaltensweisen verinnerlichen.¹⁴⁷ Diese Vorgehens- und Verhaltensweisen sind vor allem dann glaubwürdig, wenn sie von den Vorgesetzten im Alltag auch effektiv vorgelebt und umgesetzt werden (sog. Compliance Leadership).¹⁴⁸ Aus einer im Dezember 2011 veröffentlichten Studie von Ethos und TI Schweiz geht beispielsweise hervor, dass unter den 20 grössten SMI-Unternehmen der Schweiz die meisten Unternehmen zwar über eine Meldestelle für Hinweisgeber verfügen. In der Umsetzung zeigen sich allerdings erhebliche Unterschiede und Mängel: die Anwendungsgründe und Missstände, bei denen Mitarbeitende sich an die Meldestelle richten können, sollten besser umschrieben werden, die Möglichkeiten zur Meldung könnten noch ausgebaut und z. B. auch auf weitere Anspruchsgruppen (Lieferanten, Agenten, Geschäftspartner, Kunden etc.) ausgeweitet werden.¹⁴⁹

Einerseits steht die Schweiz im internationalen Vergleich bezüglich Integrität und Korruptionsbelastung gut da. Andererseits wird jedoch laut dem Bericht der IDAG Korruptionsbekämpfung «dem Kampf gegen die Korruption seitens der Politik, der Wirtschaft sowie der Medien nicht das nötige Interesse entgegen gebracht»¹⁵⁰. Generell sind die Bedenken bezüglich Integrität in der Schweiz relativ gering, obwohl es im Bereich des Kartellrechts hin und wieder zu Preisabsprachen kommt. In der Praxis wird dem Thema Integrität vor allem bei den grösseren Unternehmen – zumindest vordergründig – Rechnung getragen. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass im Bereich Integrität nach wie vor Handlungsbedarf besteht, wenn man bedenkt, dass es noch keinen gesetzlich verankerten Whistleblowerschutz gibt und Compliance Abteilungen mit Sicht auf das ganze Schweizer Unternehmertum vergleichsweise rar sind.¹⁵¹

¹⁴⁴ Telefonisches Interview mit Markus E. Schulz, befragt durch Mimo Pfander, 7. April 2011.

¹⁴⁵ Telefonisches Interview mit Markus E. Schulz, befragt durch Mimo Pfander, 7. April 2011.

¹⁴⁶ Z.B.: SR Technics Switzerland AG, Schindler Aufzüge AG (Schweiz) oder die Credit Suisse AG.

¹⁴⁷ Peter V. Kunz vertritt die Meinung, dass die Sensibilisierung von Mitarbeitenden bezüglich Integrität in erster Linie Aufgabe der Gesellschaft (z.B. durch Kurse in Wirtschaftsethik an den Universitäten) und nicht der Unternehmen ist, da junge Menschen besser formbar sind als Mitarbeitende in fortgeschrittenem Alter. Vgl. Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011.

¹⁴⁸ Telefonisches Interview mit Robert Amgwerd, befragt durch Mimo Pfander, 13. April 2011.

¹⁴⁹ http://www.ethosfund.ch/upload/publication/p376d_111209_Korruptionsbekämpfung_in_der_Schweiz_Studie_zur_Rechtsgrundlage_und_Praxis_der_kotierten_Unternehmen_Zusammenfassung.pdf [besucht am 3. Januar 2012].

¹⁵⁰ <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/recent/media/single.html?id=38727> [besucht am 29. April 2011].

¹⁵¹ Die Praxis zeigt, dass selbst mit ausgebauten Compliance Abteilungen Verstösse nicht zu verhindern sind, wenn nicht die Unternehmenskultur die Integrität des unternehmerischen Verhaltens betont. Die Rolle des Compliance Officers muss sich daher auf die Erarbeitung von Konzepten beschränken, die es der Linie erlauben, die Compliance in ihrem Verantwortungsbereich sicherzustellen. Das sind Schulungsunterlagen, Richtlinien (dann wieder von der Linie erlassen). Integrität in der Unternehmung hat weniger mit dem Compliance Officer als mit der obersten Unternehmensführung zu tun. Wenn es daher in der Schweiz (nicht anders als in anderen Ländern) Nachholbedarf gäbe, wäre es bei der Förderung des Unrechtbewusstseins in Bezug auf unethisches Verhalten. Das ist oberste Aufgabe der Unternehmensführung, vor allem vom Chief Executive Officer (CEO) und Verwaltungsratspräsidenten (VRP). Das ist weniger bei echten Publikumsgesellschaften der Fall, sondern tendenziell mehr bei Gesellschaften die closely held (kотиert oder nicht kотиert) sind, vgl. Anmerkungen von Stefan Mösl, 4. Juni 2011. Stefan Mösl ist Leiter des Rechtsdienstes der Sika Schweiz AG und fungiert als Beirat des Bereichs «Unternehmen» beim NIS-Projekt.

c) Rolle

Bekanntnis zur Korruptionsbekämpfung

Inwiefern ist der Wirtschaftssektor aktiv in der Unterstützung der Regierung im Kampf gegen die Korruption?

Score: 50

Neben dem Schweizer Korruptionsrecht¹⁵² müssen die Unternehmen auch internationale Korruptionsgesetze einhalten.¹⁵³ Um Probleme zu vermeiden, werden sich die meisten Unternehmen in der Praxis wohl an den strengsten Regeln orientieren, weshalb sich auch in diesem Bereich allmählich ein weltweiter Standard abzeichnet.¹⁵⁴

Wirtschaftsverbände und die Handelskammer gelangen hinsichtlich Anti-Korruptions-Bestimmungen in der Regel nicht an die Regierung bzw. den Staat.¹⁵⁵ Hierzu ist generell zu sagen, dass in der Schweiz ein Klima der kooperativen und nicht der konfrontativen Zusammenarbeit herrscht, weshalb Wirtschaftsverbände die Regierung in aller Regel auch nicht öffentlich kritisieren würden.¹⁵⁶ Die Angst vor Regulierungen bzw. Überregulierung ist bei den Wirtschaftsverbänden sehr gross, weshalb auch neue (staatliche) Regelungen im Bereich Korruptionsbekämpfung kein Thema sind. Ausländische Korruptionsregelungen sind für die international tätigen Unternehmen aber durchaus ein Thema.¹⁵⁷

Abschliessend bleibt festzuhalten, dass das schweizerische Unternehmertum als sehr liberal gilt und detaillierten Gesetzesbestimmungen gegenüber eher skeptisch und zurückhaltend ist. Aus diesem Grund gibt es in der Schweiz auch kein eigentliches Anti-Korruptionsgesetz, wie es beispielsweise in den USA oder Grossbritannien existiert. Tendenziell herrscht im Unternehmertum die Meinung, dass ein neues Gesetz lediglich eine Reihe von weiteren Regelungen und neu geschaffenen, staatlichen Institutionen¹⁵⁸ nach sich ziehen würde, was dem schweizerischen Unternehmertum grundlegend widerspricht.¹⁵⁹ Ein weiteres Indiz dafür, dass die Schweizer Unternehmen gegen aussen nicht sonderlich aktiv sind was das Korruptionsbekenntnis anbelangt, ist, dass bisher nur 49 Schweizer Unternehmen den UN Global Compact¹⁶⁰, unterschrieben haben.¹⁶¹

Unterstützung bzw. Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft

Inwiefern fördert der Wirtschaftssektor die Unterstützung der Zivilgesellschaft im Kampf gegen die Korruption?

Score: 50

Der Non-Profit-Sektor (NPO-Sektor) wird zwar nach wie vor materiell stark von den Profit-Unternehmen unterstützt, die grossen Unternehmen haben jedoch damit begonnen, ihre eigenen Interessenverbände und Stiftungen zu gründen¹⁶². Der Trend geht sogar noch weiter hin zu einer regelrechten Ökonomisierung des NPO-Sektors: Privatunternehmen übernehmen vermehrt Aufgaben in NPO-Sektoren (z.B. im Sozial- und Gesundheitssektor) und konkurrieren damit die NPOs.

¹⁵² Art. 322^{ter} ff. StGB sowie Art. 4a UWG.

¹⁵³ Zwei Beispiele, die zahlreiche international tätige Unternehmen betreffen: Der Sarbanes-Oxley Act, der erhöhte Anforderungen an die Corporate Governance stellt, trat 2002 in Kraft und ist für alle in den USA kotierten Unternehmen zwingender Natur. Vgl. http://www.eycom.ch/library/items/fuw_021110/de.aspx [besucht am 29. April 2011]. Der UK Bribery Act ist am 1. Juli 2011 in Kraft getreten und betrifft weltweit alle Unternehmen, die ihren Sitz in Grossbritannien haben oder geschäftliche Beziehungen zu Personen oder Unternehmen in Grossbritannien unterhalten. Zudem findet der UK Bribery Act auch Anwendung, wenn die Bestechungshandlungen selbst keinen Bezug zu Grossbritannien haben. Vgl. http://www.presseportal.ch/de/pm/100021744/100622566/digital_spirit [besucht am 29. April 2011].

¹⁵⁴ Interview mit Urs Zulauf, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, Bern, 29. März 2011.

¹⁵⁵ So auch das telefonische Interview mit Markus E. Schulz, befragt durch Mimo Pfander, 7. April 2011.

¹⁵⁶ Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011.

¹⁵⁷ Interview mit Roland Müller, befragt durch Fabio Hurni und Mimo Pfander, St. Gallen, 31. März 2011. Anlässlich des Expertenworkshops vom 12. September 2011 wurde festgehalten, dass es in der Praxis – wie bereits im Bereich «Untersuchungs- und Vollzugsbehörden» erwähnt – kaum Untersuchungen oder Verurteilungen wegen Korruption kommt, was zumindest teilweise mit der «too big to investigate»-Problematik zu tun hat. Es fehlt an den Ressourcen, am Willen sowie an einer angemessenen Gesetzgebung, um grosse Firmen in der Praxis zu verfolgen. Zudem sind auch nicht alle Sektoren gleich anfällig für Korruption.

¹⁵⁸ Beispielsweise einer «Anti-Korruptions-Behörde».

¹⁵⁹ Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011.

¹⁶⁰ Die Definition lautet wie folgt: «The United Nations Global Compact is a strategic policy initiative for businesses that are committed to aligning their operations and strategies with ten universally accepted principles in the areas of human rights, labour, environment and anti-corruption.» Vgl. <http://www.unglobalcompact.org/> [besucht am 29. April 2011].

¹⁶¹ Vgl. [http://www.unglobalcompact.org/participants/search?commit=Search&keyword=&country\[\]=34&joined_after=&joined_before=&business_type=2§or_id=all&listing_status_id=all&ecop_status=all&organization_type_id=&commit=Search](http://www.unglobalcompact.org/participants/search?commit=Search&keyword=&country[]=34&joined_after=&joined_before=&business_type=2§or_id=all&listing_status_id=all&ecop_status=all&organization_type_id=&commit=Search) [besucht am 29. April 2011].

¹⁶² Beispiele dafür sind die Stiftung der Novartis oder die Jacobs-Stiftung.

In Sachen Korruptionsbekämpfung sind schweizerische Unternehmen eher zurückhaltend, wenn es um die Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft geht.¹⁶³ Dennoch gibt es einige Unternehmen, die beispielsweise bei Transparency International Schweiz Kollektivmitglieder sind und das Anliegen der Korruptionsbekämpfung damit direkt unterstützen.

Darüber hinaus nehmen Vertreter der Unternehmerverbände und der Zivilgesellschaft zweimal jährlich an der Plenarsitzung der Interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDAG) zur Korruptionsbekämpfung teil.¹⁶⁴ Ein weiteres Beispiel der Zusammenarbeit des von Unternehmen und der Zivilgesellschaft betrifft schliesslich die im Jahr 2003 vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), dem BJ, dem Eidgenössischen Amt für auswärtige Angelegenheiten (EDA), *economiesuisse* und Transparency International Schweiz herausgegebenen Informationsbroschüre für im Ausland tätige Unternehmen.¹⁶⁵ Diese gibt einen Überblick über die Problematik der Korruption im internationalen Geschäftsverkehr und weist die Unternehmen auf Instrumente hin, mit denen sie korruptem Verhalten vorbeugen und solches aktiv bekämpfen können.

¹⁶³ Zwar ist in der Bevölkerung wie auch beim Unternehmertum eine grosse Sympathie für den NGO-Sektor auszumachen, jedoch kommen Initiativen zum gemeinsamen Kampf gegen die Korruption selten aus den Reihen der Unternehmen, vgl. Interview mit Peter V. Kunz, befragt durch Mimo Pfander, Bern, 20. April 2011.

¹⁶⁴ Die Hauptfunktion der IDAG zur Korruptionsbekämpfung «besteht in der Erarbeitung gemeinsamer nationaler und internationaler Strategien im Kampf gegen die Korruption», vgl. die Angaben auf der Homepage der IDAG, <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/finec/intcr/corrupt/idwg.html> [besucht am 4. November 2011]. An einem von der IDAG zur Korruptionsbekämpfung im Jahr 2010 organisierten Atelier zum Thema Whistleblowing hat zudem neben Transparency International Schweiz und der IDAG auch das Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen KPMG teilgenommen.

¹⁶⁵ Die Broschüre hat den Titel «Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen» und kann auf der Homepage des seco online eingesehen werden, vgl. <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=9227> [besucht am 6. April 2011].

Schlussfolgerung

Die Schweiz kann generell als ein Land mit einem gut funktionierenden nationalen Integritätssystem (NIS) bezeichnet werden – die quantitative Bewertung fast aller Bereiche bewegt sich im obersten Viertel der Skala. Dabei hat die Analyse der 12 untersuchten Bereiche ergeben, dass die in der Schweiz als Oberste Rechnungskontrollbehörde fungierende Eidgenössische Finanzkontrolle den stärksten Pfeiler des NIS darstellt, während die Exekutive, die Medien, die Unternehmen sowie die politischen Parteien am schwächsten abgeschnitten haben.

Die Analyse der politischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Grundlagen hat überdies ergeben, dass die Schweiz über sehr gute Rahmenbedingungen verfügt, die für das Vorhandensein eines starken NIS förderlich sind.

Die Ergebnisse der Bewertung der verschiedenen Dimensionen

a) Rolle

Die Rolle der verschiedenen Bereiche im Hinblick auf die Stärkung der Integrität des ganzen Systems fällt gesamthaft betrachtet positiv aus. Am wirkungsvollsten sind in dieser Hinsicht die Aktivitäten der Legislative (gute Aufsicht über die Regierung und Vornahme von rechtlichen Reformen) sowie der Judikative (gute Aufsicht über die Regierung und Korruptionsverfolgung), auch wenn in den jeweils letztgenannten Aktivitäten noch Verbesserungspotential vorhanden ist.

Die negative Bewertung der Exekutive hat ihre Ursache insbesondere im mangelnden Engagement des Bundesrates in Bezug auf die Korruptionsprävention und -bekämpfung. Der Bundesrat hat bis anhin den in diesem Bereich tätigen Organisationseinheiten nicht ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt. Zudem verzögert er seit Jahren Vorstösse im Parlament für einen verbesserten Schutz von Whistleblowern in der Privatwirtschaft. Das schlechte Abschneiden des Bereichs Medien ist dem ungenügenden Untersuchen und Aufdecken von Korruptionsfällen in der Praxis und der mangelnden Information der Öffentlichkeit über Korruption und ihre Auswirkungen zuzuschreiben. Die Bedeutung der Korruption und deren Auswirkungen auf die gesamte Gesellschaft werden von den Medien – wie auch von der Politik und der Wirtschaft – gemäss der Analyse der IDAG Korruptionsbekämpfung generell unterschätzt. Hinsichtlich der diesbezüglichen Berichterstattung besteht somit ein klares Verbesserungspotential. Schliesslich ist die Bewertung der Rolle der Unternehmen in Bezug auf die

Stärkung des gesamten Integritätssystems vergleichsweise schlecht ausgefallen, was insbesondere auf das mangelnde Bekenntnis der Unternehmen zur Korruptionsbekämpfung sowie der ebenfalls fehlenden Unterstützung bzw. Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft zurückzuführen ist. In diesen Bereichen wäre ein stärkeres Engagement der Unternehmen wünschenswert und angesichts der Verantwortung dieses Bereichs für die gesamte gesellschaftliche Entwicklung angezeigt.

b) Governance

Im Hinblick auf die interne Organisation, d.h. die Governance der analysierten Bereiche, fällt das sehr schlechte Abschneiden der politischen Parteien auf, was auf das Fehlen von Vorschriften hinsichtlich der Finanzierung der Parteien sowie der Wahl- und Abstimmungskampagnen zurückzuführen ist. Die Schweiz stellt in dieser Hinsicht unter den westlichen Demokratien eine Ausnahme dar. Trotz zahlreicher parlamentarischer Vorstösse zur Änderung dieser Situation ist es bis heute nicht gelungen, solche Vorschriften einzuführen, da die Parlamentsmehrheit bisher stets dagegen votiert hat.

Die Unternehmen haben im Bereich Governance die zweitschlechteste Bewertung erzielt, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass in der Praxis zu wenig Transparenz im Hinblick auf die Eigentümerstruktur, Honorierung, Reglementierung, Organisation und Korruptionsmassnahmen herrscht. Zudem besteht im Bereich Verantwortlichkeit Verbesserungspotential hinsichtlich der Überarbeitung von Corporate-Governance Prinzipien für kleinere Publikumsgesellschaften und KMU.

Schliesslich gibt es auch bei den Medien Mängel im Bereich Governance, da in der Schweiz keine spezifischen Regelungen für die Offenlegung der Eigentumsverhältnisse von Medienunternehmen bestehen. Zudem gibt es keine allgemein gültigen Vorschriften über die Veröffentlichung von Informationen im Zusammenhang mit Angestellten, der allgemeinen Berichterstattung und betreffend redaktionelle Richtlinien und Grundsätze. Zudem besteht in diesen Bereichen auch in der Praxis keine Transparenz. Bei der Integrität gibt es schliesslich zwar ein Journalistenkodex, dieser muss jedoch nur auf freiwilliger Basis eingehalten werden, auch wenn sich die Journalisten i.d.R. daran halten.

Hinsichtlich Governance haben die Bereiche Nationale Wahlbehörde, Oberste Rechnungskontrollbehörde und Untersuchungs- und Vollzugsbehörden bei der Analyse dagegen sehr gut abgeschnitten. Bei der Nationalen Wahlbehörde fallen allerdings die mangelnden Vorschriften betreffend Überprüfung der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen negativ ins Gewicht. Bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle ist problematisch, dass sie als Meldestelle für Whistleblower einer breiten Öffentlichkeit nicht bekannt ist. Zudem wäre es für die Erhöhung der Erfolgsquote beim Aufdecken und Sanktionieren von unrechtmässigem Verhalten wichtig, dass die Bestimmungen zum Schutz von Whistleblowern auf

alle dezentralen Einheiten der Bundesverwaltung ausgedehnt würden. Bei den Untersuchungs- und Vollzugsbehörden besteht schliesslich hinsichtlich Verantwortlichkeit ein Verbesserungspotential bezüglich der Vorschriften zum Schutz von Whistleblowern. Zudem wurde bei der Integrität bemängelt, dass keine allgemein gültigen Verhaltens- und Ethikkodizes für Polizisten bestehen.

c) Kapazität

Die im Bericht analysierten Bereiche sind im Hinblick auf die Kapazität generell gut aufgestellt. Am schlechtesten schneidet hier die Exekutive ab. Der Grund dafür liegt darin, dass der Bundesrat den in der Korruptionsprävention und -bekämpfung aktiven Organisationseinheiten – z.B. der IDAG Korruptionsbekämpfung sowie den in der Kerngruppe der IDAG tätigen Verwaltungseinheiten (z.B. dem EPA oder dem BJ) – zu wenig finanzielle und personelle Mittel zur Verfügung stellt. Zudem wird die Unabhängigkeit des Bundesrates in der Praxis durch den starken Einfluss der Wirtschaft – allen voran durch den Bankensektor und den Wirtschaftsverband *economiesuisse* – unterminiert. Bei der Bewertung der Untersuchungs- und Vollzugsbehörden kann die personelle Unterbesetzung der eidgenössischen und kantonalen Staatsanwaltschaften und der kantonalen Polizeikorps bemängelt werden. Wie bei der Judikative wird weiter der faktische Parteienzugehörigkeitszwang von Staatsanwälten kritisiert, der die zumeist politische Wahl dieser Position mit sich bringt.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle sowie die Bereiche Unternehmen und die Zivilgesellschaft haben bezüglich Kapazität dagegen bei der Analyse sehr gut abgeschnitten, sie verfügen also über ausreichende Ressourcen und sind unabhängig.

Der Einfluss des Landesprofils auf das NIS

Einen wichtigen Einfluss auf den guten Zustand des nationalen Integritätssystems der Schweiz haben die soliden Grundlagen, auf denen das Integritätssystem aufgebaut ist: Die Schweiz hat ein stabiles politisches System, welches in der Bevölkerung auf eine hohe Akzeptanz stösst. Die Gesellschaft ist multikulturell geprägt und dem Minderheitenschutz wird sowohl in der Verfassung als auch im realen Leben grundsätzlich ein hoher Stellenwert beigemessen, auch wenn in dieser Hinsicht noch Verbesserungspotential besteht. Weiter sind Parteien, Verbände und NGOs stark in den politischen Meinungsbildungs- und Gesetzgebungsprozess eingebunden und können sich aktiv und erfolgreich daran beteiligen. In negativer Hinsicht muss jedoch festgehalten werden, dass die Einkommensunterschiede in der Schweiz stetig zunehmen und sich der vorhandene Reichtum immer mehr konzentriert. Wirtschaftlich zählt die Schweiz in vielerlei Hinsicht zur internationalen Spitze, etwa was das Nationaleinkommen, die Wettbewerbsfähigkeit und die tiefe Arbeitslosigkeit sowie die im internationalen Vergleich geringe Armutsrate angeht. Die Schweiz verfügt überdies über ein funktionierendes Sozialhilfesystem und Institutionen der Altersvorsorge. Schliesslich schneidet die Schweiz

auch betreffend der vorherrschenden Ethiken, Normen und Werte der Gesellschaft, welche für das NIS unterstützend wirken, recht gut ab: So wird sie beispielsweise als sicheres und vertrauenswürdiges Land wahrgenommen, indem sich die meisten Menschen gegenseitig vertrauen. Das Vertrauen innerhalb der Familien liegt allerdings unter dem internationalen Durchschnitt. Weiter stufen die Bewohner der Schweiz Gleichbehandlung und Chancengleichheit als wichtig ein. Schliesslich ist die durchschnittliche Abstimmungs- bzw. Wahlbeteiligung in der Schweiz im internationalen Vergleich eher tief.

Die wechselseitige Beeinflussung der verschiedenen Bereiche

Die der Analyse unterzogenen einzelnen Bereiche und das Landesprofil bilden zusammen das Nationale Integritätssystem, in dem sich die verschiedenen Bereiche gegenseitig beeinflussen. Nachfolgend sollen die wichtigsten dieser wechselseitigen Abhängigkeiten sowie die Kernprobleme des nationalen Integritätssystems der Schweiz festgehalten werden.

Ein grosses Manko stellen zunächst einmal die fehlenden Vorschriften in der **Politikfinanzierung** dar. In diesem Zusammenhang hat das mangelnde Bekenntnis der politischen Parteien zur Korruptionsbekämpfung bzw. die Unterschätzung der Bedeutung dieses Themas negative Folgen auf das Agenda-Setting der Legislative in diesem Bereich. Die ablehnende Haltung der Mehrheit der Parlamentsmitglieder im Hinblick auf die Einführung solcher Vorschriften wirkt sich weiter negativ auf die Transparenz und die Verantwortlichkeit der politischen Parteien aus, und zwar sowohl in rechtlicher als auch in praktischer Hinsicht.

Ein weiteres von verschiedenen Experten als kritisch bezeichnetes Thema betrifft den in der Schweiz unzureichenden **Schutz von Whistleblowern**. Wie erwähnt hat das Parlament in diesem Zusammenhang für den öffentlichen Sektor per 1. Januar 2011 im Bundespersonalgesetz neue Bestimmungen erlassen, deren Wirkungen derzeit noch nicht abgeschätzt werden können. Für den privaten Sektor existieren dagegen keine spezifischen Schutzmechanismen, womit diesbezüglich die arbeitsrechtlichen Normen zur missbräuchlichen bzw. unrechtmässigen Kündigung zur Anwendung kommen. Es ist fraglich, ob die Revision der diesbezüglichen Bestimmungen, welche eine Maximalentschädigung von einem Jahreslohn beträgt, ausreicht, um einen effektiven Schutz für Whistleblower zu gewährleisten. Die Folgen einer ungenügenden gesetzlichen Regelung und damit eines ungenügenden Whistleblowerschutzes bestehen 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. Folgedessen können auch wenige solche Fälle 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 zudem eine der breiten Öffentlichkeit bekannte Anlaufstelle für Whistleblower. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ist eine solche Anlaufstelle, diese ist jedoch in der Öffentlichkeit bis anhin kaum bekannt. Der Bund ist zwar bemüht, diese Situation zu verbessern. Zudem besteht die Meldestelle erst seit kurzer Zeit. Es stellt sich jedoch die Frage, ob nicht eine nationale Ombudsstelle geeigneter wäre als unabhängige Anlaufstelle für Whistleblower: 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. Zudem wäre eine nationale Ombudsstelle insbesondere darauf ausgerichtet, Hinweise aus der Öffentlichkeit entgegenzunehmen und nicht in erster Linie aus der Bundesverwaltung.

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 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 aber auch einen negativen Effekt auf die generelle Sensibilisierung der gesamten Bevölkerung für dieses 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 einsetzen würden.

Die mangelnde Unterstützung der Unternehmen und der die Unternehmen im Parlament vertretenden Wirtschaftslobbyisten und -verbände für griffigere Regelungen bei der Korruptionsbekämpfung wirkt sich schliesslich negativ auf den Gesetzgebungsprozess im Bereich Korruption aus, denn die Vertreter der Wirtschaft verfügen im Parlament über einen bedeutenden und starken Einfluss. Überdies hat die Analyse ergeben, dass die Unterstützung und die Zusammenarbeit der Unternehmen mit der Zivilgesellschaft noch verbessert werden könnte, 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 zur Verfügung stellen von Ressourcen in diesem Bereich als auch die fehlenden Sanktionen für fehlerhaftes Verhalten von Angestellten der Bundesverwaltung bei Verstössen gegen das öffentliche Beschaffungswesen.

Fazit und Reformvorschläge

Wie einleitend bereits festgehalten wurde, ist das Nationale Integritätssystem der Schweiz zusammenfassend in einem sehr guten Zustand: Die verschiedenen Institutionen verfügen i.d.R. über genügend Ressourcen und sind unabhängig (Kapazität), sie sind intern gut organisiert, d.h. die Transparenz, die Verantwortlichkeit und die Integrität (Governance) sind ausreichend vorhanden. Und schliesslich kann auch ihre Rolle im Hinblick auf die Stärkung der Integrität des ganzen Systems als grundsätzlich positiv beurteilt werden.

Problematisch ist das mangelnde Bewusstsein für Korruption und ihre Auswirkungen. Das in der Schweiz in der Politik praktizierte Milizsystem begünstigt Korruption und Vetternwirtschaft, da der Übergang von persönlichen (wirtschaftlichen) und politischen Interessen fliegend ist und generell die Sensibilität für Interessenkonflikte und Transparenz fehlt. Beispiele dafür sind die fehlende Regulierung der Politikfinanzierung, die nicht hinreichend überprüfbare Interessenbindungen der Parlamentarier sowie die nebenamtliche Tätigkeit von Anwälten als Richter, welche die richterliche Unabhängigkeit gefährden kann.

Korruption im Sinne des Strafgesetzbuches ist in der Schweiz wohl eher die Ausnahme. Typischer ist dagegen Korruption im Sinne von Vetternwirtschaft, die durch die Kleinräumigkeit des Landes und die persönlichen Kontakte wichtiger Entscheidungsträger in Wirtschaft und Politik begünstigt wird. Zur Verbesserung dieser Situation und der generellen Schwächen des nationalen Integritätssystems hat TI Schweiz in der Zusammenfassung dieses NIS-Berichts (siehe Seiten 25–42) Reformvorschläge zu verschiedenen Themenbereichen gemacht.

Stärken und Schwächen der einzelnen Bereiche – eine Übersicht

	Hauptstärken	Hauptschwächen
Legislative	Transparente Aktivitäten, Unabhängigkeit von staatlichen Akteuren, Verantwortlichkeit, Aufsicht über die Regierung	Mangelhafte Ressourcen der Parlamentarier, Intransparenz bei Interessenbindungen
Exekutive	Ressourcen, Unabhängigkeit von staatlichen Akteuren, Oberaufsicht und Integrität gewährleistet	Unabhängigkeit durch Wirtschaftsverbände unterminiert, Transparenz ungenügend, mangelnde Antikorruptionsbemühungen
Judikative	Finanzielle und strukturelle Ressourcen, Transparenz, Verantwortlichkeit	Unabhängigkeit und Integrität durch politische Wahl gefährdet, keine einheitlichen Regeln betreffend Interessenbindungen und Befangenheit
Bundesverwaltung	Unabhängigkeit, ausreichende rechtliche Grundlagen betreffend Transparenz, Verantwortlichkeit und Integrität	Unzureichende finanzielle und personelle Ressourcen für Antikorruptionsbemühungen, keine Sanktionen für Verstösse von Bundesangestellten gegen das öffentliche Beschaffungsrecht
Untersuchungs- und Vollzugsbehörden	Finanzielle Ressourcen und Infrastruktur, Transparenz, Verantwortlichkeit	Personelle Unterbestände bei Staatsanwaltschaft und Polizei, Unabhängigkeit durch politische Wahl gefährdet, keine allgemeinen Verhaltens- und Ethikkodizes für Polizisten
Politische Parteien	Gute Verankerung in der Bevölkerung, Gründung und Führung einfach, demokratisch organisiert, unabhängig von der Regierung	Intransparenz in der gesamten Politikfinanzierung, mangelndes Bekenntnis zur Korruptionsbekämpfung
Nationale Wahlbehörde	Grosses Vertrauen der Bevölkerung, ausreichende Ressourcen, Transparenz, Verantwortlichkeit und Integrität	Manipulationsgefahr bei brieflicher Stimmabgabe, keine Regulierung der Wahlkampagnen und Parteien, Wahlrecht der Auslandschweizer in Praxis nicht immer gewährleistet
Oberste Rechnungskontrollbehörde	Ressourcen, Unabhängigkeit, Transparenz, Verantwortlichkeit, wirksame finanzielle Audits	Schutz von Whistleblowern nur für nach BPG angestellte Personen der Bundesverwaltung, Anlaufstelle für Whistleblower noch zu wenig bekannt
Ombudsstelle	Unabhängig, einfacher Zugang, unentgeltlich	Nur in wenigen Kantonen bzw. Gemeinden vorhanden
Medien	Vielfältige Medienlandschaft, Integrität, Verantwortlichkeit, Informationen über Regierung	Transparenz nicht gegeben, Unabhängigkeit in Wirtschafts-basisse gefährdet, Berichterstattung über Korruption unzureichend
Zivilgesellschaft	Gute Verankerung in der Bevölkerung und Politik, Ressourcen, Transparenz, Integrität	Grosse Sportverbände (FIFA, IOC) fallen nicht unter Regeln betreffend Privatbestechung
Unternehmen	Unabhängigkeit, gute Rechnungslegungsvorschriften für börsennotierte Unternehmen	Rechnungslegungsvorschriften und Compliance bei KMU unzureichend, fehlender Whistleblowerschutz im Privatsektor

Amtliche Publikationen

- Antwort des Bundesrates vom 6. Mai 2009 zur Motion 09.3286 «Whistleblowing sowie Bericht des Bundesrates über Korruptionsprävention vom 16. Juni 2003», BBl 2003 5144 5153.
- Arrêt BB 2008.75. du Tribunal pénal fédéral.
- Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. April 2011), SR 142.31
- Barthassat Luc, Motion vom 22. Juni 2007, Geschäftsnummer 07.3541.
- Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Die Nebenbeschäftigungen von Beamten und die beruflichen Aktivitäten ehemaliger Beamter unter dem besonderen Blickwinkel der Interessenkonflikte, 12. März 1999.
- Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung, Eine Bestandsaufnahme der nationalen und internationalen Aktivitäten in der Korruptionsbekämpfung, 28. März 2011.
- Bericht der Kommission für Rechtsfragen, Strafbehördenorganisationsgesetz Wahl des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin und Aufsicht über die Bundesanwaltschaft, 3. Juni 2009.
- Bernisches Steuergesetz (StG) vom 21. Mai 2000, BSG 661.11.
- Botschaft vom 10. November 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung des Strafrechts-Übereinkommens und zum Zusatzprotokoll des Europarates über Korruption (Änderung des Strafgesetzbuches und des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb), BBl 2004 6983.
- Büchel Roland Rino, Frage vom 7. Juni 2011, Geschäftsnummer 11.5210.
- Büchel Roland Rino, Motion vom 2. Dezember 2010, Geschäftsnummer 10.3919.
- Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (fünfter Teil: Obligationenrecht, OR) vom 30. März 1911 (Stand am 1. Januar 2011), SR 220.
- Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) vom 19. Dezember 1986 (Stand am 1. Januar 2001), SR 241.
- Bundesgesetz über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen vom 6. Oktober 1989 (Stand am 18. April 2006), SR 172.121.
- Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 (Stand am 1. Januar 2011), SR 173.110.
- Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz, SGG) vom 4. Oktober 2002.
- Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG) vom 17. Juni 2005 (Stand am 1. Februar 2011), SR 173.32.
- Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 16. Dezember 1994 (Stand am 1. Juli 2010), SR 172.056.1.
- Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 17. Dezember 2004 (Stand am 1. Januar 2009), SR 152.3.
- Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG) vom 20. Dezember 1968 (Stand am 1. Januar 2011), SR 172.021.

Bundesgesetz über den Eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Mai 2011), SR 611.0.

Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) vom 1. Juli 1966 (Stand am 1. Januar 2008), SR 451.

Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983 (Stand am 1. August 2010), SR 814.01.

Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG) vom 13. März 1964 (Stand am 1. August 2008), SR 822.11.

Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982 (Stand am 1. Januar 2011), SR 831.40.

Bundesgesetz über die Bezüge und Infrastrukturen der Mitglieder der Eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Parlamentsressourcengesetz, PRG) vom 18. März 1988 (Stand am 15. Oktober 2010), SR 171.21.

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 (Stand am 1. Mai 2011), SR 171.10.

Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) vom 14. Dezember 1990 (Stand am 1. Januar 2011), SR 642.11.

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2011), SR 614.0.

Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagengesetz, KAG) vom 23. Juni 2006 (Stand am 1. Januar 2009), SR 951.31.

Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG) vom 12. Juni 2009 (Stand am 1. April 2011), SR 641.20.

Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG) vom 19. März 2010 (Stand am 1. März 2011), SR 173.71.

Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976 (Stand am 1. Februar 2010), SR 161.1.

Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 19. Dezember 1975 (Stand am 1. Januar 2010), SR 161.5.

Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG) vom 18. Juni 2004 (Stand am 1. Januar 2010), SR 170.512.

Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG) vom 14. März 1958 (Stand am 1. Januar 2011), SR 170.32.

Bundesgesetz über Radio- und Fernsehen (RTVG) vom 24. März 2006 (Stand am 1. Februar 2010), SR 784.40.

Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) vom 11. April 1889 (Stand am 1. Februar 2011), SR 281.1.

Bundspersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000 (Stand am 1. Januar 2011), SR 172.220.1.

Bundspersonalverordnung (BPV) vom 3. Juli 2001 (Stand am 1. Januar 2011), SR 172.220.111.3.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, (Stand am 1. Januar 2011), SR 101.

Corte delle Assise correzionali di Lugano ex parte Franco Verda (27. Juli 2002).

Décision du Ministère public de la Confédération BA.2009.4, 4. Juli 2009.

Fankhauser Angeline, Parlamentarische Initiative vom 10. Dezember 1998, Geschäftsnummer 98.445.

Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN) vom 3. Oktober 2003, SR 171.13.

Geschäftsreglement des Ständerates (GRS) vom 20. Juni 2003, SR 171.14.

Gesetz betreffend Wahl und Organisation der Gerichte sowie der Arbeitsverhältnisse des Gerichtspersonals und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG), SR 154.100.

- Gesetz über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) vom 26. August 2010, Kanton Zug, SR 161.1.
- Gross Andreas, Parlamentarische Initiative vom 20. März 2009, Geschäftsnummer 09.416
- Gysin Remo, Motion vom 7. Mai 2003, Geschäftsnummer 03.3212.
- Handelsregisterverordnung (HRegV) vom 17. Oktober 2007 (Stand am 1. April 2011), SR 211.411.
- Hodgers Antonio, Parlamentarische Initiative vom 5. Juni 2009, Geschäftsnummer 09.442.
- Informationen über das Korruptionsstrafrecht, Empfehlungen der Büros an die Ratsmitglieder vom 11. Dezember 2007.
- Initiative für eine vernünftige Asylpolitik, BBI 1996 I 1355.
- Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 25. November 1994/15. März 2001.
- Jossen-Zinsstag Peter, Parlamentarische Initiative vom 13. Juni 2002, Geschäftsnummer 02.431.
- Kiener Nellen Margrit, Parlamentarische Initiative vom 20. März 2009, Geschäftsnummer 09.415.
- Marty Dick, Motion vom 19. Juni 2003, Geschäftsnummer 03.3344.
- Radio- und Fernsehverordnung (RTV) vom 9. März 2007 (Stand am 1. Januar 2011), SR 784.401.
- Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz (Rahmenverordnung BPG) vom 20. Dezember 2000 (Stand am 1. August 2010), SR 172.220.11.
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997 (Stand am 1. Mai 2011), SR 172.010.
- Reglement des Bundesgerichts betreffend die Aufsicht über das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht (Aufsichtsreglement des Bundesgerichts, AufRBGer) vom 11. September 2006 (Stand am 27. Dezember 2006), SR 173.110.132.
- Reglement über die Grundsätze der Information und die Akkreditierung für die Gerichtsberichterstattung am Bundesstrafgericht vom 29. August 2006 (Stand am 21. November 2006), SR 173.711.33.
- Revision des Finanzkontrollgesetzes, BBI 1998 4703.
- Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007 (Stand 1. Januar 2011), SR 312.0.
- Schweizerische Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) vom 19. Dezember 2008 (Stand am 1. Januar 2011), SR 272.
- Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937 (Stand am 1. Januar 2011), SR 311.0.
- Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. Januar 2011), SR 210.
- Sommaruga Carlo, Parlamentarische Initiative vom 8. Dezember 2010, Geschäftsnummer 10.516.
- Sozialdemokratische Fraktion, Parlamentarische Initiative vom 20. März 2009, Geschäftsnummer 09.415.
- Strafrechtsübereinkommen vom 27. Januar 1999 über Korruption (Stand am 16. Februar 2010), SR 0.311.55.
- Thanei Anita, parlamentarische Initiative vom 8. Dezember 2010, Geschäftsnummer 10.513.
- Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (Stand am 18. Dezember 2009), SR 0.311.56.
- Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (Stand am 30. April 2009), SR 0.311.21.
- Verhaltenskodex der Richter des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 3. Mai 2004.
- Verordnung der Bundesversammlung über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen vom 6. Oktober 1989 (Stand am 28. Dezember 2001), 172.121.1.

- Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts vom 13. Dezember 2002 (Stand am 1. April 2010), SR 172.220.111.3.
- Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen vom 1. Oktober 2010 (Stand am 1. Januar 2011), SR 173.712.23.
- Verordnung der Bundesversammlung über das Parteienregister vom 13. Dezember 2002 (Stand am 24. Dezember 2002), SR 161.15.
- Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung vom 3. Oktober 2003 (Stand am 1. Juli 2009), SR 171.115.
- Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz (VPRG) vom 18. März 1988 (Stand am 1. Januar 2010), SR 171.211.
- Verordnung über die Akkreditierung von Medienschaffenden (MAkV) vom 30. November 2007 (Stand am 1. Januar 2008), SR 170.61.
- Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 16. Oktober 1991 (Stand am 1. Januar 2008), SR 161.51.
- Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1976 (Stand am 1. Februar 2010), SR 161.11.
- Verordnung über die Sitzverteilung bei der Gesamterneuerung des Nationalrates vom 3. Juli 2002 (Stand am 6. August 2002), SR 161.12.
- Weisung über die Aktenführung in der Bundesverwaltung vom 13. Juli 1999.
- Weisungen über die Risikopolitik des Bundes vom 24. September 2010.
- Zusatzprotokoll zu dem Strafrechtsübereinkommen über Korruption vom 15. Mai 2003 (Stand am 1. August 2008), SR 0.311.551.

Literatur

- ACKERMANN Daniel, LANG Daniel, «Pensionskassen im Spannungsfeld der Interessengruppen – eine einordnende Übersicht für Stiftungsratsmitglieder», in: BRANDENBERGER Benjamin und HILB Martin, *Pensionskassengovernance – Handbuch zur Führung von Pensionskassen*, (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2008).
- AMNESTY INTERNATIONAL SCHWEIZ, *Amnesty Jahresbericht 2010 – Zur weltweiten Lage der Menschenrechte* (Frankfurt am Main: S. Fischer Verlag GmbH, 2010).
- BALMELLI Tiziano, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales: entre exigences démocratiques et corruption* (Dissertation Freiburg: Editions Universitaires, 2001).
- BASSEN Alexander, JASTRAM Sarah, MEYER Katrin, «Corporate Social Responsibility. Eine Begriffserläuterung», in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik*, Jg. 6, Nr. 2, 2005, 231-236.
- BERTOSSA Bernard, «Confiscation internationale et indépendance de la justice», in: GIROUD Sandrine, BORGHI Borghi (Hrsg.), *Etat de droit et confiscation internationale* (Fribourg, Editions interuniversitaires, 2010).
- BIAGGINI Giovanni, «Verfassungsrechtliche Abklärung betreffend die Teilrevision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Vorlage «BWIS II»», in: *Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB)* 2009 Nr. 14, 238–330.
- BOGGIO Yann, CESONI Maria Luisa, SARDI Massimo, «Les processus de corruption en Suisse: analyse des données empiriques récoltées à la lumière de recherches nationales et internationales en sociologie en science politique» in: QUELOZ Nicolas, BORGHI Marco, CESONI Maria Luisa, *Processus de corruption en Suisse*, Vol. 1 (Basel, Genf, München: Helbling und Lichtenhahn, 2000).

- BOGGIO Yann, CESONI Maria Luisa, SARDI Massimo, «Mise en perspective en sociologie et en science politique», in: QUELOZ Nicolas, BORGHI Marco, CESONI Maria Luisa, *Processus de corruption en Suisse*, Vol. 1 (Basel, Genf, München: Helbing und Lichtenhahn, 2000).
- BOLLI Thomas, HOLLENSTEIN Heinz, LEY Marius, ARVANITIS Spyros, WÖRTER Martin, «Starke Position der Schweizer Wirtschaft im internationalen Innovationswettbewerb», *Die Volkswirtschaft, das Magazin für Wirtschaftspolitik*, 3/2010, 46 ff.
- BORGHI Marco, BALMELLI Tiziano, «Mises en perspectives juridique et éthique», in QUELOZ Nicolas, BORGHI Marco, CESONI Maria Luisa, *Processus de corruption en Suisse*, Vol. 1 (Basel, Genf, München: Helbing und Lichtenhahn, 2000).
- BORGHI Marco, BALMELLI Tiziano, «Perception des réseaux de connivences, surtout politiques, au Tessin» in: QUELOZ Nicolas, BORGHI Marco, CESONI Maria Luisa, *Processus de corruption en Suisse*, Vol. 1 (Basel, Genf, München: Helbing und Lichtenhahn, 2000).
- BRUPPACHER Balz, «Noch wenig Licht ins Dunkel», *Neue Luzerner Zeitung*, 28. November 2011.
- BUNDESAMT FÜR POLIZEI, *Jahresbericht der Meldestelle für Geldwäscherei, MROS*, 2009.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK, *Taschenstatistik der Schweiz* (Neuchâtel: Bundesamt für Statistik, 2010).
- CARONI Martina, *Geld und Politik*, Habilitation Universität Bern (Bern: Stämpfli Verlag AG, 2009).
- CESONI Maria Luisa, «Perception de la corruption: analyse des entretiens d'orientation dans les trois cantons» in: QUELOZ Nicolas, BORGHI Marco, CESONI Maria Luisa, *Processus de corruption en Suisse*, Vol. 1 (Basel, Genf, München: Helbing und Lichtenhahn, 2000).
- CHO Wendy, GAINES Brian, «Breaking the (Benford) Law: Statistical Fraud Detection in Campaign Finance», *American Statistician* 61 (3) 2007: 218–223.
- COE EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE CoE (CEPEJ), *European Judicial Systems Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice*, Council of Europe, October 2010.
- COLOMBO Gherardo, «Die Rolle der schwarzen Kassen in der Vorbereitung eines Bestechungssystem», in: PEITH March, EIGEN Peter (Hrsg.) *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr* (Basel, Frankfurt: Helbing und Lichtenhahn, 1999).
- COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (Genf: United Nations Economic and Social Council, E/C.12/CHE/CO/2–3, 2010).
- COUNCIL OF EUROPE, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European judicial systems Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice*, October 2010.
- DELLA VIGNA Stefano, LA FERRARA Eliana, «Detecting Illegal Arms Trade», *American Economic Journal: Economic Policy* 2(3) 2010: 26–57.
- DEZA, *Lignes Directives contre la Corruption*, 1998.
- EHRENZELLER Bernhard, MASTRONARDI Philippe, SCHWEIZER Rainer J., VALLENDER Klaus A. (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, 2. Auflage (Zürich: Dike Verlag AG, 2008).
- EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION (UVEK), *Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze der Schweiz* (Bern: 2010).
- FELDER Stefan, PODGORSKI Christian (2010), «Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz», in: *Die Volkswirtschaft*, Heft 3 2010, 10 ff.
- FORSTMOSER Peter, «Coporate Governance in verbundenen Unternehmen», in: Marc Amstutz, *Die Vernetzte Wirtschaft: Netzwerke als Rechtsproblem* (Zürich: Schulthess Verlag, 2004).

- GEISER Jean-Christophe, *Financement des partis politiques et des campagnes électorales, Rapport de droit comparé* (Bern, Office fédéral de la justice, 2011).
- GERNET Hilmar, *(Un-)heimliches Geld, Parteienfinanzierung in der Schweiz*, (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2011).
- GERNET Hilmar, *Vom Geld der Parteien: Parteienfinanzierung im eidgenössischen Parlament 1964–2005* (Dissertation Universität Freiburg, 2009).
- GRECO, *Erste und zweite Evaluationsrunde, Evaluationsbericht über die Schweiz*, greco eval I-II, rep (2007) 1F, Strassburg, 4. April 2008.
- GRECO, *Erste und zweite Evaluationsrunde, Konformitätsbericht über die Schweiz*, greco RC-I/II (2009) 2F, Strassburg, 26. März 2010.
- GUNZINGER Mathieu, *Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses: l'exemple de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)* (Chavannes-Lausanne: IDHEAP, 2008).
- HÄFELIN Ulrich, HALLER Walter und KELLER Helen (Hrsg.), *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 7. Auflage (Zürich, Basel, Genf: Schulthess Juristische Medien AG, 2008).
- HEINI Anton, Wolfgang Portmann, SEEMANN Matthias, *Grundriss des Vereinsrechts*, 2. Auflage (Basel: Helbling und Lichtenhahn, 2009).
- HELMIG Bernd, LICHTSTEINER Hans, GMÜR Markus (Hrsg.), *Der Dritte Sektor der Schweiz, Die Schweizer Länderstudie im Rahmen des Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (CNP)* (Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag, 2010).
- HERMANN Michael und LEUTHOLD Heiri, *Atlas der politischen Landschaften* (Zürich: vdf Hochschulverlag AG, 2003).
- HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Concluding Observations of the Human Rights Committee: Switzerland* (Genf: United Nations International Covenant on Civil and Political Rights, 2009).
- INTERDEPARTEMENTALE ARBEITSGRUPPE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG (IDAG), *Bericht der IDAG Korruptionsbekämpfung – eine Bestandsaufnahme der nationalen und internationalen Aktivitäten in der Korruptionsbekämpfung* (Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft, 2011).
- INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE, 14. Mai 2007.
- INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE, 6. Mai 2008.
- JAIN K. Arvind, «Corruption: A Review», *Journal of Economic Surveys*, Vol. 15, N° 1, 2001, 77 ff.
- JOSITSCH Daniel, *Das Schweizerische Korruptionsstrafrecht, Art. 322ter bis Art. 322octies* (Zürich, Basel, Genf: Schulthess Juristische Medien AG, 2004).
- JOSITSCH Daniel, SCHMID Julia, «Neue Tendenzen bei der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Organe», *Allgemeine Juristische Praxis / AJP/PJA*, Heft Nr. 4, 2010, 435 ff.
- JOST Cyril und KUCHOLL Vincent, *Auf und ab – die Schweiz und ihre Wirtschaft*, Trans. Mathias Grüter, 1. Auflage (Zürich: Lehrmittel der Interkantonalen Lehrmittelzentrale, 2010).
- KAUFMANN Daniel: «Myths and Realities of Governance and Corruption», *Global Competitiveness Report 2005–06*, 81–98, 2005.
- KIENER Regina, «Richterwahlen in der Schweiz», *Betrifft JUSTIZ*, Nr. 71n, September 2002.
- KLÖTI Ulrich, «Justiz», in: KLÖTI Ulrich, KNOEPFEL Peter, KRIESI Hanspeter, LINDER Wolf, PAPADOPOLOUS Yannis, SCIARINI Pascal (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage (Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006).
- KLÖTI Ulrich, «Regierung», in: KLÖTI Ulrich, KNOEPFEL Peter, KRIESI Hanspeter, LINDER Wolf, PAPADOPOLOUS Yannis, SCIARINI Pascal (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006).
- KRIESI Hanspeter, *Klare Verhältnisse schaffen*, Neue Zürcher Zeitung NZZ, 1. Februar 2011.

- KUNZ Peter V., *Der Minderheitenschutz im schweizerischen Aktienrecht: eine gesellschaftsrechtliche Studie zum aktuellen Rechtszustand verbunden mit Rückblick und mit Vorausschau sowie mit rechtsvergleichenden Hinweisen* (Bern: Stämpfli Verlag, 2001).
- KUNZ Peter V., «Swiss Corporate Governance – an Overview», in: *Swiss Reports*, Presented at the XVIIIth International Congress of Comparative Law (Zürich 2010).
- LADNER Andreas, «Politische Parteien», in: KLÖTI Ulrich, KNOEPFEL Peter, KRIESI Hanspeter, LINDER Wolf, PAPADOPOLOUS Yannis, SCIARINI Pascal (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006).
- LANZ Christoph, *Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder* (Bern: Universität Bern, 2010).
- LEVY René und JOYE Dominique, «Sozialstruktur und Wirtschaftsstruktur», in: KLÖTI Ulrich, KNOEPFEL Peter, KRIESI Hanspeter, LINDER Wolf, PAPADOPOLOUS Yannis, SCIARINI Pascal (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006).
- LINDER Wolf, *Schweizerische Demokratie: Institutionen-Prozesse-Perspektiven*, 2. Auflage (Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 2005).
- LIVSCHITZ Mark M., *Die Richterwahl im Kanton Zürich. Ihre Faktizität als verfassungsrechtliches Problem* (Dissertation, Universität Zürich: Schulthess Juristische Medien, 2001).
- LONGCHAMP Claude, IMFELD Martina, RATELBAND-PALLY Silvia-Maria, TSCHÖPE Stephan, STETTLER Andreas (Hrsg.), *Credit Suisse Sorgenbarometer 2010 Schlussbericht* (Bern: gfs.bern, 2010).
- LONGCHAMP Claude, «Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit», in: *Direkte Demokratie, Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* (Bern: Haupt, 1991).
- LÜTHI Ruth, «Das Parlament», in: KLÖTI Ulrich, KNOEPFEL Peter, KRIESI Hanspeter, LINDER Wolf, PAPADOPOLOUS Yannis, SCIARINI Pascal (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006).
- LUTZ Georg, SELB Peter, «Die nationalen Wahlen in der Schweiz», in: KLÖTI Ulrich, KNOEPFEL Peter, KRIESI Hanspeter, LINDER Wolf, PAPADOPOLOUS Yannis, SCIARINI Pascal (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006).
- MARCINKOWSKI Frank, «Mediensystem und politische Kommunikation», in: KLÖTI Ulrich, KNOEPFEL Peter, KRIESI Hanspeter, LINDER Wolf, PAPADOPOLOUS Yannis, SCIARINI Pascal (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006).
- MEIER-HAYOZ Arthur, FORSTMOSER Peter, *Schweizerisches Gesellschaftsrecht*, 10. Auflage (Bern: Stämpfli Verlag AG, 2007).
- MERZ-BENZ Peter-Ulrich, «Die Schweiz – Schulbeispiel einer transkulturellen Gesellschaft?», in: EBERLE Thomas S., IMHOF Kurt (Hrsg.), *Sonderfall Schweiz* (Zürich: Seismo Verlag, 2007).
- MILKEN INSTITUTE, Opacity Index 2009.
- MÖCKLI Silvano, *Abstimmungsbudget und Abstimmungserfolg: Erfahrungen und Forschungsergebnisse aus den USA und aus der Schweiz* (St. Gallen: Institut für Politikwissenschaften Hochschule St. Gallen, 1989).
- NIEDHART Leonhard, *Die politische Schweiz – Fundamente und Institutionen* (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2002).
- NOBEL Peter, «Corporate Governance und Aktienrecht» in: VON DER CRONE Hans Caspar, WEBER Rolf H., ZÄCH Roger, ZOBEL Dieter (Hrsg.), *Neuere Tendenzen im Gesellschaftsrecht: Festschrift für Peter Forstmoser zum 60. Geburtstag* (Zürich: Schulthess Verlag, 2003).
- NOLLERT Michael und BUDOWSKY Monica, «Politischer Kontext und zukünftige Herausforderungen», in: HELMIG Bernd, LICHTSTEINER Hans, GMÜR Markus (Hrsg.), *Der Dritte Sektor der Schweiz*, 1. Auflage, (Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag, 2010).

- OECD, *OECD Factbook 2010, Economic, Environmental and Social Statistics* (OECD, 2010).
- OECD, *Switzerland Phase 2: Follow-up Report on the Implementation of the Phase 2 Recommendations*, 2007.
- OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Swiss Confederation, Federal Elections 21. October 2007* (Warschau: OSCE, 2007).
- OSCE/ODIHR, *Election Assessment Mission Report, Swiss Confederation Federal Elections 21 October 2007* (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2008).
- PERRIN Bertrand, «Corruption active d'agents publics étrangers – Quels risques pour les entreprises et leurs collaborateurs?», in: *L'Expert-comptable suisse* (Treuhand-Kammer – Schweizerische Kammer der Wirtschaftsprüfer und Steuerexperten, Zürich, 2009/4).
- PERRIN Bertrand, *La répression de la corruption d'agents publics étrangers en droit pénal suisse* (Basel: Helbling und Lichtenhahn, 2008).
- PUTNAM, Robert D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton, Princeton University Press, 1993)
- QUELOZ Nicolas, «La médiation croissante de la corruption», in QUELOZ Nicolas, BORGHI Marco, CESONI Maria Luisa, *Processus de corruption en Suisse*, Vol. 1 (Basel, Genf, München: Helbling und Lichtenhahn, 2000).
- ROHNER Christoph, «Art. 22 BV», in: EHRENZELLER Bernhard, MASTRONARDI Philippe, SCHWEIZER Rainer J., VALLENDER Klaus A. (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung*, 2. Auflage (Zürich, Basel, Genf: Schulthess Juristische Medien AG 2008).
- SANCHEZ-CUENCA Ignacio, «The Political Support for European Integration», *European Union Politics* 1(2), 2000: 147–171.
- SAXER Urs, «Art. 185 BV», in: EHRENZELLER Bernhard, MASTRONARDI Philippe, SCHWEIZER Rainer J., VALLENDER Klaus A. (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung*, 2. Auflage (Zürich, Basel, Genf: Schulthess Juristische Medien AG 2008).
- SCHMID Gerhard, SCHOTT Markus, «Art. 137 BV», in: EHRENZELLER et al. (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, 2. Auflage (Zürich: Dike Verlag AG, 2008)
- SCHMID Ulrich, *Wahlkampffinanzierung in den USA und in der Schweiz* (Diessenhofen: Rügger, 1985).
- SCHNEIDER Friedrich, *Der Einfluss von Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik* (Bern: Haupt, 1985).
- SCHNEIDER Gerald, PLÜMPER Thomas, BAUMANN Steffen, «Bringing Putnam to the European Regions. On the Relevance of Social Capital for Economic Growth», *European Urban and Regional Studies* 7(4), 2000: 307–317.
- SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT, Bundeskanzlei BK, *Der Bund kurz erklärt 2011* (Bern: Bundeskanzlei, 2010).
- SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT, *Das MEPA-Buch – Stand Nov. 10*, Polizeiorganisationen, die Bundeskriminalpolizei.
- SCHWEIZERISCHE KONFERENZ FÜR SOZIALHILFE, *Häufig gestellte Fragen zur Sozialhilfe* (Bern, 2007).
- SEITZ Werner, «Sind Parlamentssitze käuflich?», in: *B-Post, Nachrichten von der kleineren Hälfte*, 2003/4.
- SERRA, Danila, «Empirical determinants of corruption: A sensitivity Analysis», *Public Choice* 126(1/2) 2006: 225–256.
- STRAUMANN Tobias, «Warum ist die Schweiz ein reiches Land?», *Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik*, 2010.
- SUTTER Christian, PERRENOUD Silvia, LEVY René, KUHN Ursina, JOYE Dominique, GAZARETH Pascale (Hrsg.), *Sozialbericht 2008 – Die Schweiz vermessen und verglichen* (Zürich: Seismo Verlag, 2009).
- SVENSSON Jakob, «Eight Questions about Corruption», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19 N°3, 2005, 26–30.

- TANZI Vito, «Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures», *Staff Papers – International Monetary Fund* 45 (4) 1998: 559–594.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL SCHWEIZ, *Finanzplatz Schweiz*, (Bern: Transparency International Schweiz, 2009).
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL SCHWEIZ, *Geschäftsbericht 2007*, (Bern: Transparency International Schweiz, 2007).
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Bribe Payers Index 2008* (Berlin: Transparency International, 2008).
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Progress Report 2010* (Berlin: Transparency International, 2010).
- TREISMAN Daniel, «What Have we Learned about the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-national Empirical Research?», *Annual Review of Political Science* 10, 2007, 212/215.
- TREISMAN Daniel, «The causes of corruption: A Cross-National Study», *Journal of Public Economics* 76 (3), 2006, 399–457.
- TSCHANNEN Pierre (Hrsg.), *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (Bern: Stämpfli Verlag AG, 2004).
- VALLENDER Klaus A., *Art. 27 BV*, in: Bernhard Ehrenzeller, Philippe Mastronardi, Rainer J. Schweizer und Klaus A. S. Vallender (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung*, 2. Auflage, vol. 2 (Zürich, Basel, Genf: Schulthess Juristische Medien AG, 2008).
- VALLENDER Klaus A., «Art. 97 BV», in: EHRENZELLER Bernhard, MASTRONARDI Philippe, SCHWEIZER Rainer J., VALLENDER Klaus A. (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung*, 2. Auflage (Zürich, Basel, Genf: Schulthess Juristische Medien AG 2008).
- VENICE COMMISSION 2001, *Guidelines and report on the financing of political parties* (Venedig: CDL-INF (2001) 8).
- VENICE COMMISSION 2002, *Code of good practice in electoral matters* (Venedig: CDL-AD (2002) 23 rev).
- VON DER CRONE Hans Caspar, STEINIGER Thomas, «Corporate Governance – Zusammenspiel der Gesellschaftsorgane, Aktionärsrechte und Stimmrechtsvertretung», *Der Schweizer Treuhänder*, 10/3, 2010, 86 ff.
- VON SCHNURBEIN Georg, «Stiftungen als Motor des Wandels im Nonprofit-Sektor: Fallbeispiele zu Transformationen von Vereinen in Stiftungen», *Zeitschrift zum Stiftungswesen*, 3/2008.
- VON SCHNURBEIN Georg, SCHÖNENBERG Daniela, «Legal Forms of Civil Society Organizations as a Governance Problem: The Case of Switzerland», *The International Center for Not-Profit Law*, Volume 12, Issue 3, May 2010.
- VUICHARD Florence und MOSER Christof, *Einzig die SP hat Mitglieder verloren*, *Der Sonntag*, 9. Januar 2011.
- WETTBEWERBSKOMMISSION (WEKO), *Jahresbericht 2009 der Wettbewerbskommission*.
- WIEDERKEHR Erich, *Der gekaufte Sitz? Werbung und Wahlerfolg: eine empirische Untersuchung der Wirkung von Zeitungswerbung bei den Nationalratswahlen 1987*, (Zürich: Forschungsstelle für politische Wissenschaft, 1989)
- WORLD ECONOMIC FORUM (WEF), *The Global Competitiveness Report 2010–2011*, (Genf: World Economic Forum, 2010).
- WORLD ECONOMIC FORUM (WEF), *The Global Information Technology Report 2009–2010*, (Genf: World Economic Forum, 2009).
- ZEWO Stiftung, *ZEWO Statistik 2009*, Zürich 2010.
- ZUFFEREY Jean-Baptiste, «Regulating Financial Markets in Times of Stress is a Fundamentally Human Undertaking», *European Company and Financial Law Review (ECFR)*, Vol (2), June 2011.

Webseiten

- http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2010-07-08/india-business/28290286_1_defence-ministry-rheinmetall-air-defence-armament-companies [besucht am 16. Mai 2011].
- <http://de.fifa.com/> [besucht am 29. April 2011].
- http://de.fifa.com/mm/document/affederation/administration/01/39/20/45/web_fifa_fr2010_ger.pdf [besucht am 4. Oktober 2011].
- http://en.wikipedia.org/wiki/Full-time_equivalent [besucht am 3. Mai 2011].
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=> [besucht am 30. März 2011].
- <http://ess.nsd.uib.no/ess/round4/> [besucht am 6. April 2011].
- <http://ethesis.unifr.ch/theses/GernetH.pdf?file=GernetH.pdf> [besucht am 31. März 2011].
- <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> [besucht am 5. April 2011].
- <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> [besucht am 5. April 2011].
- <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c39.pdf> [besucht am 20. April 2011].
- <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c39.pdf> [besucht am 20. April 2011].
- <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm> [besucht am 5. April 2011].
- http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp# [besucht am 20. April 2011].
- http://media.swissre.com/documents/about_us_code_of_conduct_en.pdf [besucht am 23. März 2011].
- <http://ombudsman-ch.ch/home.php?action=FAQ&language=de> [besucht am 23. März 2011].
- <http://ombudsman-ch.ch/home.php?action=Mustergesetz&language=de> [besucht am 23. März 2011].
- <http://ombudsman-ch.ch/home.php?action=UeberUns&language=de> [besucht am 23. März 2011].
- <http://ombudsman-ch.ch/home.php?action=UeMitglieder&language=de> [besucht am 23. März 2011].
- <http://report.globalintegrity.org/globalIndex.cfm> [besucht am 7. April 2011].
- <http://richterzeitung.weblaw.ch/content/edition.aspx?id=229> [besucht am 20. September 2011].
- <http://search-ext.abb.com/library/Download.aspx?DocumentID=7ABA101167&LanguageCode=en&DocumentPartID=&Action=Launch> [besucht am 28. März 2011].
- <http://siteresources.worldbank.org/> [besucht am 23. März 2011].
- <http://www.20min.ch/news/schweiz/story/Leutenegger-und-Jositsch-vor-Bundesgericht-25290776> [besucht am 27. April 2011].
- <http://www.24heures.ch/actu/suisse/financement-partis-conseil-europe-evalue-suisse-2011-05.-13> [besucht am 16. Mai 2011].
- <http://www.abzockerei.ch/> [besucht am 29. April 2011].
- <http://www.accountingundcontrolling.ch/accounting/warum-stille-reserven-immer-noch-erlaubt-sind%E2%80%A6/> [besucht am 27. April 2011].
- <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=de&msg-id=42300>. [besucht am 12. Dezember 2011].
- <http://www.admin.ch/br/themen/info/00034/index.html?lang=de> [besucht am 15. Februar 2011].
- <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2004/2233.pdf> [besucht am 3. Mai 2011].
- <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2007/8015.pdf> [besucht am 27. April 2011].
- http://www.admin.ch/ch/d/pore/nrw07/list/kt_index.html [besucht am 19. April 2011].

- http://www.admin.ch/ch/d/pore/nrw11/jus_index.html [besucht am 19. April 2011].
- http://www.admin.ch/ch/d/pore/nrw11/pdf/kantonale_normen.pdf [besucht am 19. April 2011].
- http://www.admin.ch/ch/d/pore/pa/par_2_2_2_3.html [besucht am 20. Mai 2011].
- <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/196.1.de.pdf> [besucht am 24. Juni 2011].
- <http://www.admin.ch/org/bv/index.html?lang=de> [besucht am 28. März 2011].
- <http://www.admin.ch/org/oe/index.html?lang=de> [besucht am 28. März 2011].
- <http://www.advocat.ch/files/Uebersicht%20Gesellschaftsformen.pdf> [besucht am 19. April 2011].
- <http://www.alliancesud.ch/de/ep/internationale-finanzen/lex-duvalier-mit-luecken> [besucht am 8. Juni 2011].
- <http://www.alpeninitiative.ch/e/Home.asp> [besucht am 9. Mai 2011].
- <http://www.amnesty.ch/de/laender/europa-zentralasien/schweiz/menschenrechte-gelten-auch-im-polizeieinsatz/die-kampagne-von-amnesty-international> [besucht am 25. Februar 2011].
- http://www.arbeitsagentur.de/nn_25638/Navigation/zentral/Buerger/Arbeitslos/Alg/Dauer-Anspruch/Dauer-Nav.html [besucht am 28. Februar 2011].
- <http://www.avinastiftung.ch/de/stiftung/stiftung.html> [besucht am 10. Mai 2011].
- <http://www.ba.admin.ch/content/ba/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2010/2010-12-30.html> [besucht am 30. März 2011].
- <http://www.banken-test.ch/de/lexikon/retrozeession.htm> [besucht am 9. August 2011].
- <http://www.bar.admin.ch/org/index.html> [besucht am 28. März 2011].
- <http://www.bar.admin.ch/themen/00871/00872/index.html?lang=de> [besucht am 28. März 2011].
- <http://www.baselgovernance.org> [besucht am 9. Juni 2011].
- <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00389/00397/index.html?lang=de> [besucht am 6. April 2011].
- <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00389/02557/index.html?lang=de> [besucht am 6. April 2011].
- <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00389/02580/02586/index.html?lang=de> [besucht am 1. April 2011].
- <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00389/02580/02587/index.html?lang=de> [besucht am 31. März 2011].
- <http://www.bbl.admin.ch/bkb/02015/index.html?lang=de&msg-id=2775> [besucht am 28. März 2011].
- <http://www.bbl.admin.ch/bkb/02540/02542/index.html?lang=de> [besucht am 25. August 2011].
- <http://www.bbl.admin.ch/bkb/02540/02545/02548/index.html?lang=de> [besucht am 6. April 2011].
- <http://www.bbl.admin.ch/bkb/02617/02668/index.html?lang=de> [besucht am 8. April 2011].
- <http://www.beobachter.ch/wohnen/artikel/gerichts-test-die-justiz-arbeitet-zu-langsam/> [besucht am 12. April 2011].
- <http://www.bernerzeitung.ch/schweiz/standard/Die-Bundesanwaltschaft-schlaegt-im-Fall-Holenweger-zurueck/story/30344621/print.html> [besucht am 27. April 2011].
- <http://www.bernerzeitung.ch/wirtschaft/geld/BVKSskandal-Die-Verantwortlichen-sollen-zahlen-/story/12132225> [besucht am 9. August 2011].
- <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/01.html> [besucht am 1. April 2011].
- <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/01/key.html> [besucht am 28. Februar 2011].

- http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/national_rat_parteienstaerke.html [besucht am 4. März 2011].
- <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/02/blank/key/einkommen0/niveau.html> [besucht am 10. Februar 2011].
- <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/03/blank/key/02/03.html> [besucht am 10. Februar 2011].
- <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/03/blank/key/07.html> [besucht am 13. Februar 2011].
- <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/19/22/lexi.Document.21954.xls> [besucht am 5. April 2011].
- http://www.bger.ch/das_bundesgericht_raselli_07_05.pdf [besucht am 19. Mai 2011].
- http://www.bger.ch/gb2010_bger_d.pdf [besucht am 8. April 2011].
- <http://www.bger.ch/index/federal/federal-inherit-template/federal-richter.htm> [besucht am 5.4.2011].
- <http://www.bilanz.ch/edition/artikel.asp?AssetID=6237> [besucht am 26. Februar 2011].
- <http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/wirtschaft/gesetzgebung/whistleblowing.html> [besucht am 27. März 2011].
- <http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/wirtschaft/gesetzgebung/whistleblowing.html> [besucht am 25. März 2011].
- http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/wirtschaft/gesetzgebung/abgeschlossene_projekte/revision.html [besucht am 21. April 2011].
- <http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/wirtschaft/gesetzgebung/aktienrechtsrevision.html> [besucht am 21. April 2011].
- <http://www.bk.admin.ch/org/bk/00351/00353/index.html?lang=de> [besucht am 14. April 2011].
- <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/index.html?lang=de> [besucht am 14. April 2011].
- <http://www.blick.ch/news/schweiz/blick-erklaert-das-erstinstanzliche-urteil-171110> [besucht am 27. April 2011].
- http://www.bundesanwalt.schweiz.ch/content/ba/de/home/AufgabenderBA/strafverfolgung_desbundes.html [besucht 24. Februar 2011].
- <http://www.bvger.ch/gericht/geschaeftsberichte/index.html?lang=de> [besucht am 10. Mai 2011].
- http://www.bvger.ch/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpn02Yuq2Z6gpJCDdXt2e2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A [besucht am 30. Dezember 2011]
- <http://www.ch.ch/private/00093/00103/00502/00507/index.html?lang=de> [besucht am 5. April 2011].
- <http://www.ch.ch/private/00093/00106/index.html?lang=de> [besucht am 23. März 2011].
- http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp [besucht am 8. April 2011].
- <http://www.complianceofficers.ch/> [besucht am 29. April 2011].
- <http://www.cvp.ch/wahlen-2011/eidg-wahlen-2011/tabs/wahlvertrag/wirtschaft> [besucht am 10. August 2011].
- <http://www.derbund.ch/sport/fussball/Schweizer-FussballWettskandal-Bis-zu-30000-Euro-fuer-die-Spieler/story/10966510> [besucht am 7. Juni 2011].
- <http://www.derbund.ch/wirtschaft/geld/Es-gibt-keine-Ausreden-/story/14200812> [besucht am 11. November 2011].
- <http://www.derbund.ch/wirtschaft/konjunktur/Fall-Holenweger-loeste-in-Brasilien-einen-Bestechungsskandal-aus-/story/30229859> [besucht am 19. Juli 2011].

- <http://www.deza.admin.ch/> [besucht am 10. Juni 2011].
- http://www.deza.admin.ch/ressources/resource_de_92770.pdf [besucht am 10. August 2011].
- <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/sport/1299027/> [besucht am 13. Juni 2011].
- <http://www.drb.de/doc/richtereinkommen.pdf> [besucht am 5. April 2011].
- <http://www.drs.ch/www/de/drs/nachrichten/schweiz/214906.aufsichtsbehoerde-fuer-bundesanwaltschaft-gewaehlt.html> [besucht am 24. Februar 2011].
- <http://www.drs.ch/www/de/drs/nachrichten/schweiz/267397.wiederwahl-von-bundesanwalt-beyeler-auf-der-kippe.html> [besucht am 17. Mai 2011].
- <http://www.drs.ch/www/de/drs/nachrichten/schweiz/276705.bundesanwalt-beyeler-abgewaehlt.html> [besucht am 1. Juli 2011].
- http://www.economiesuisse.ch/web/de/pdf%20download%20files/pospap_swiss-code_corp-govern_20080221_en.pdf [besucht am 30. März 2011].
- <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/rep/afri/vlby/billyb.html> [besucht am 26. April 2011].
- <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/finec/intcr/corrupt.html> [besucht am 6. April 2011].
- <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/finec/intcr/corrupt/idwg.html> [besucht am 10. Juni 2011].
- <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/finec/intcr/poexp.html> [besucht am 7. August 2011].
- <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/recent/media/single.html?id=31463> [besucht am 27. Mai 2011].
- <http://www.edi.admin.ch/esv/00817/index.html?lang=de> [besucht am 29. April 2011].
- <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=29205> [besucht am 26. April 2011].
- <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01061/index.html?lang=de> [besucht am 25. Februar 2011].
- <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00607/00621/index.html?lang=de> [besucht am 3. November 2011].
- <http://www.efk.admin.ch/> [besucht am 10. Juni 2011].
- <http://www.efk.admin.ch/deutsch/arbeitsweise.htm> [besucht am 1. Juni 2011].
- <http://www.efk.admin.ch/deutsch/index.htm> [besucht am 30. Mai 2011].
- <http://www.efk.admin.ch/deutsch/jahresberichte.htm> [besucht am 1. Juni 2011].
- <http://www.efk.admin.ch/deutsch/organisation.htm> [besucht am 31. Mai 2011].
- http://www.efk.admin.ch/pdf/Jahresbericht%202009_d.pdf [besucht am 16. März 2011].
- http://www.efk.admin.ch/pdf/whistleblowing/Meldestelle_Whistleblowing_d.pdf [besucht am: 3. März 2011].
- http://www.efk.admin.ch/REST/pdf/2010_jahresbericht_d.pdf [besucht am 15. September 2011].
- http://www.ebv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/finanzberichterstattung/budget.php [besucht am 17. Februar 2011].
- <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2003/2003-08-27.html> [besucht am 22. März 2011].
- <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2002/2002-08-220.html> [besucht am 22. März 2011].
- <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2000/2000-03-293.html> [besucht am 16. März 2011].
- http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/staat_und_buerger/ref_gesetzgebung/ref_abgeschlossene_projekte0/ref_ombudsstelle.html [besucht am 22. März 2011].

- http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/wirtschaft/ref_gesetzgebung/ref_whistleblowing.html [besucht am 1. März 2011].
- <http://www.ejpd.admin.ch/content/fedpol/de/home/dokumentation/information/2009/2005-11-09.html>, [besucht am 25 Februar 2011].
- <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2009/2009-09-25.html> [besucht am 16. März 2011].
- http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/kriminalitaet/ref_korruption_greco.html [besucht am 8. April 2011].
- http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/kriminalitaet/ref_korruption_greco.html [besucht am 8. April 2011].
- <http://www.epa.admin.ch/> [besucht am 10. Juni 2011].
- <http://www.epa.admin.ch/dienstleistungen/vertrauensstelle/index.html?lang=de> [besucht am 29. März 2011].
- <http://www.epa.admin.ch/dokumentation/gesetz/00373/index.html?lang=de> [besucht am 25. Februar 2011].
- <http://www.epa.admin.ch/dokumentation/publikationen/index.html?lang=de> [besucht am 31. März 2011].
- <http://www.epa.admin.ch/themen/arbeits/00231/index.html?lang=de> [besucht am 27. Juni 2011].
- <http://www.ethosfund.ch/> [besucht am 30. März 2011].
- http://www.ethosfund.ch/upload/publication/p376d_111209_Korruptionsbekämpfung_in_der_Schweiz_Studie_zur_Rechtsgrundlage_und_Praxis_der_kotierten_Unternehmen_Zusammenfassung.pdf [besucht am 3. Januar 2012].
- <http://www.evd.admin.ch/aktuell/00120/index.html?lang=de&msg-id=38727> [besucht am 30. Mai 2011].
- http://www.eycom.ch/library/items/fuw_021110/de.aspx [besucht am 29. April 2011].
- <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/29/11/35.670903.pdf> [besucht am 12. Mai 2011].
- <http://www.fcpablog.com/blog/2008/8/25/swiss-police-raid-alstom.html> [besucht am 19. Juli 2011].
- <http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/themen/kriminalitaet/geldwaescherei.html> [besucht 2. März 2011].
- <http://www.fer.ch/> [besucht am 30. März 2011].
- <http://www.fer.ch/inhalt/fachempfehlungen/swiss-gaap-fer-standards/swiss-gaap-fer-21.html> [besucht am 10. Mai 2011].
- http://www.fin.be.ch/fin/de/index/steuern/steuererklaerung/gewinn-_und_kapitalsteuer/steuerbefreiung.assetref/content/dam/documents/FIN/SV/de/sv-steuerbefreiung.pdf#xml=http://a2ja-www-webinator-b.be.ch/scripts/texis.exe/webinator/search_web08_de/pdfhi.txt?sector=Finanzdirektion&query=gemeinn%C3%BCtzig&pr=fin_de&prox=page&order=500&rprox=500&rdfreq=500&rwfreq=500&rlead=500&rdepth=0&tsufs=0&order=r&tcq=&tid=4db805ec7 [besucht am 10. Mai 2011].
- <http://www.finma.ch/d/> [besucht am 21. März 2011].
- <http://www.finma.ch/d/regulierung/seiten/selbstregulierung.aspx> [besucht am 30. März 2011].
- <http://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/hilfswerksvertretung> [besucht am 9. Mai 2011].
- http://www.focus.de/sport/fussball/wm-2022/bestechungsvorwurfe-deutscher-jurist-attackiert-blatter-und-fifa_aid_588411.html [besucht am 13. Juni 2011].
- <http://www.freiwilligenmonitor.ch/static/files/service/downloads/Monitor-CH-Freitag-Stadelmann.pdf>. [besucht am 6. Mai 2011].
- <http://www.gesundheitsfoerderung.ch/> [besucht am 10. Mai 2011].

- <http://www.gewaltenteilung.de/decker.htm> [besucht am 5. April 2011].
- <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5.iezoAkjVMdO1By1X7-H1r45.FCZ2w> [besucht am 16. Mai 2011].
- <http://www.gov.ch/idheap.nsf/go/F326FDBD3BA4E035C125747C00294AD0?OpenDocument&lng=de> [besucht am 31. März 2011].
- http://www.handelsregisteramt.bs.ch/merkblatt_aufloesung_liquidation_loeschung.pdf [besucht am 13. Mai 2011].
- <http://www.handelszeitung.ch/invest/gestohlenes-geld-zurueckgeben-nicht-so-einfach> [besucht am 8. Juni 2011].
- <http://www.handelszeitung.ch/unternehmen/geldwaescherei-urteil-postfinance-kuendigt-berufung> [besucht am 19. Juli 2011].
- http://www.humanrights.ch/home/de/Einsteigerinnen/Schweiz/idcatart_856-content.html [besucht am 16. Februar 2011].
- <http://www.icgn.org/> [besucht am 18. Juni 2011].
- http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol12iss3/art_4.htm [besucht am 25. März 2011].
- http://www.kurtzmangroup.com/pdf/InstituteOpacityIndex_Apr8.pdf [besucht am 9. März 2011].
- <http://www.law.com/jsp/tal/PubArticleTAL.jsp?id=12024225.06261&thbxlogin=1> [besucht am 16. Mai 2011].
- http://www.lonza.com/group/en/company/about/governance/policies.-ParSys-0001-ParSysdownloadlist-0001-DownloadFile.pdf/English_2007_web.pdf [besucht am 28. März 2011].
- http://www.maertplatz.ch/fileadmin/pdf/bp_04.pdf [besucht am 3. November 2011].
- <http://www.news.admin.ch/medienzentrum/index.html?lang=de> [besucht am 3. März 2011].
- <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=35956> [besucht am 14. April 2011].
- <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/22245.pdf> [besucht am 29. März 2011].
- <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/22790.pdf> [besucht am 10. August 2011].
- <http://www.nzz.ch/2002/10/01/wi/newzzD6RPX1F9-12.html> [besucht am 29. April 2011].
- <http://www.nzz.ch/2007/05/14/il/newzzF1P168FK-12.html> [besucht am 18. Juli 2011].
- http://www.nzz.ch/nachrichten/kultur/medien/geheimjustiz_im_vormarsch_1.9922488.html [besucht am 8. April 2011].
- http://www.nzz.ch/nachrichten/kultur/medien/geheimjustiz_im_vormarsch_1.9922488.html [besucht am 8. April 2011].
- http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/auf_dem_weg_zum_berufsparlament_1.5628398.html [besucht am 25. Februar 2011].
- http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/bestechung_und_geldwaescherei_1.5657403.html [besucht am 18. Juli 2011].
- http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/die_mafia_weicht_in_die_schweiz_aus_1.11034768.html [besucht am 4. August 2011].
- http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/fusion_von_fdp_und_liberalen_beschlossen_1.1167187.html [besucht am 25. Januar 2011].
- http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/holenweger_bundesanwaltschaft_1.10339509.html [besucht am 18. Juli 2011].
- http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/mobutu-gelder_muessen_ende_monat_freigegeben_werden_1.2441372.html [besucht am 7. August 2011].
- http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/nicht_mehr_jeder_wird_bundespraesident_1.6032903.html [besucht am 16. Februar 2011].

- http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/parteispenden_im_zwielicht_1.1611238.html [besucht am 25. Februar 2011].
- http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/politiker_wollen_justiz_auf_fifa_ansetzen_1.10817099.html. [besucht am 6. April 2011].
- http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/scharfe_kritik_im_fall_tinner_an_us-regierung_und_bundesrat_1.8830884.html [besucht am 2. September 2011].
- http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/schweiz_eidgenoessische_wahlen_finanzierung_1.8905986.html [besucht am 25. Februar 2011].
- http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/skandalisierte_parteienfinanzierung_1.2695149.html [besucht am 5. August 2011].
- http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/viel_aufmerksamkeit_fuer_die_schweizer_potentaten-politik_1.10527222.html [besucht am 7. August 2011].
- http://www.nzz.ch/nachrichten/sport/aktuell/sporttickerdepartment/urnnewsmlwwsdaatsch20111130brz005_1.13470982.html [besucht am 13. Dezember 2011].
- http://www.nzz.ch/nachrichten/wirtschaft/aktuell/finma_verfahren_potentatengelder_1.13278946.html [besucht am 11. November 2011].
- http://www.nzz.ch/nachrichten/wirtschaft/aktuell/verdaechtige_alstom-transaktionen_unter_der_lupe_1.1181925.html [besucht am 19. Juli 2011].
- http://www.nzz.ch/nachrichten/zuerich/staatsanwalt_sichert_in_der_bvk-ffaere_weitere_dokumente_1.6201941.html [besucht am 9. August 2011].
- http://www.nzz.ch/nachrichten/zuerich/stadt_und_region/zopfi_1.13750863.html [besucht am 31. Dezember 2011].
- <http://www.ombudsstelle.bs.ch/ombudsstelle/was/> [besucht am 24. Februar 2011].
- http://www.panalpina.com/www/global/en/media_news/news/news_archiv_2/10_04_29.html [besucht am 16. Mai 2011].
- <http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/index.htm> [besucht am 1. März 2011].
- http://www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2008/d_bericht_s_k25_0_20080066_0_20090603.htm [besucht am 2. November 2011].
- http://www.parlament.ch/d/mm/2004/seiten/mm_2004-02-20_058_01.aspx [besucht am 23. März 2011].
- <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/Seiten/default.aspx> [besucht am 15. März 2011].
- <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/finanzkommissionen/Seiten/default.aspx> [besucht am 15. März 2011].
- <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaefspruefungskommissionen/Seiten/sachbereiche-gpk.aspx#auftragziele> [besucht am 29. März 2011].
- <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/weitere-kommissionen/gerichtskommission/Seiten/default.aspx> [besucht am 4. Oktober 2011].
- <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/staenderat/Documents/ra-sr-interessen.pdf> [besucht am 1. März 2011].
- <http://www.parlament.ch/d/sessionen/webtvlive/seiten/default.aspx> [besucht am 3. März 2011].
- http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20050033 [besucht am 10. Mai 2011].
- <http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/parlamentswahlen/wahlen-2007/Seiten/default.aspx> [besucht am 19. April 2011].
- <http://www.parlament.ch/d/wissen/parlamentswoerterbuch/seiten/zweikammersystem.aspx>, besucht am [7. November 2011].
- <http://www.parlament.ch/d/wissen/taetigkeiten/aufgabenundtaetigkeiten/Seiten/default.aspx> [besucht am 3. Mai 2011].

- <http://www.politik.ch/nationalraete-jositsch-und-leutenegger-bringen-whistleblower-fall-vor-bundesgericht.html> [besucht am 27. April 2011].
- <http://www.polizei.bs.ch/ueberuns/beschwerden.htm> [besucht am 24. Februar 2011].
- [http://www.polizeibericht.ch/ger_details_27221/Zuerich_Amtsmissbrauch_Strafuntersuchung_gegen_ein_Kadermitglied_der_BVK_\(Personalvorsorge_des_Kantons_Zuerich\)_eroeffnet_.html](http://www.polizeibericht.ch/ger_details_27221/Zuerich_Amtsmissbrauch_Strafuntersuchung_gegen_ein_Kadermitglied_der_BVK_(Personalvorsorge_des_Kantons_Zuerich)_eroeffnet_.html) [besucht am 2. März.11].
- http://www.polizeibericht.ch/ger_details_27228/Zuerich_Stellungnahme_der_Finanzdirektion_zur_Verhaftung_eines_BVK-Kadermitglieds_-_Regierungsraetin_Dr_Ursula_Gut-Winterberger_bedauert_und_ist_befremdet.html [besucht am 2. März 2011].
- http://www.presseportal.ch/de/pm/100021744/100622566/digital_spirit [besucht am 29. April 2011].
- <http://www.presserat.ch/Documents/Erklaerung2008.pdf> [besucht am 23. März 2011].
- <http://www.presserat.ch/Documents/Reglement2009.pdf> [besucht am 23. Mai 2011].
- <http://www.prsgroup.com/ICRG.aspx> [besucht am 7. April 2011].
- http://www.prsgroup.com/ICRG_TableDef.aspx [besucht am 7. April 2011].
- <http://www.pxweb.bfs.admin.ch/dialog/searchpx2.asp> [besucht am 17. Mai 2011].
- <http://www.reuters.com/article/idUSL2064189320070920> [besucht am 16. Mai 2011].
- <http://www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/auer/Archiv/2010HS/staatsrecht/14Verein-Versammlung-Ausweisung.pdf> [besucht am 3. November 2011]
- http://www.sdc.admin.ch/de/Home/Themen/Rechtsstaatlichkeit_Demokratie/Korruptionsbekaempfung/Korruption_Veruntreuung_Missbrauch_und_Verluste_melden [besucht am 15. Juni 2011].
- http://www.sdc.admin.ch/de/Home/Themen/Rechtsstaatlichkeit_Demokratie/Korruptionsbekaempfung [besucht am 15. Juni 2011].
- <http://www.seco.admin.ch/> [besucht am 10. Juni 2011].
- <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=10409> [besucht am 8. April 2011].
- <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=9227> [besucht am 6. April 2011].
- <http://www.seco.admin.ch/org/00686/index.html?lang=de> [besucht am 9. Juni 2011].
- <http://www.serv-ch.com/de/> [besucht am 10. Juni 2011].
- <http://www.serv-ch.com/de/> [besucht am 29. März 2011].
- <http://www.serv-ch.com/de/nachhaltigkeit/korruption/> [besucht am 29. März 2011].
- <http://www.simap.ch/shabforms/COMMON/application/applicationGrid.jsp?template=1&view=1&page=/MULTILANGUAGE/simap/content/start.jsp&language=DE> [besucht am 29. März 2011].
- <http://www.six-swiss-exchange.com/index.html> [besucht am 29. April 2011].
- <http://www.skmr.ch/de/skmr/wichtiges/index.html> [besucht am 28. Juni 2011].
- <http://www.snf.ch/D/Seiten/default.aspx> [besucht am 10. Mai 2011].
- <http://www.spkantonzh.ch/icc.asp?oid=63486&cid=31838> [besucht am 31. Dezember 2011].
- <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/0,1518,765983,00.html> [besucht am 6. April 2011].
- <http://www.sport.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2011/11/30/Fussball/Strafrechtler-Pieth-nimmt-FIFA-unter-die-Lupe> [besucht am 1. Januar 2012].
- <http://www.sport-toto.ch/?TPL=10078> [besucht am 13. Juni 2011].
- <http://www.sta.si/en/vest.php?s=a&id=1433993> [besucht am 16. Mai 2011].
- <http://www.sta.si/en/vest.php?s=a&id=1433993> [besucht am 16. Mai 2011].
- <http://www.startups.ch/de/vorbereiten/firmengruendung> [besucht am 21. März 2011].

- http://www.steuernluzern.ch/steuerbefreite_organisationen.pdf [besucht am 10. Mai 2011].
- http://www.sverige.de/lexi/lexi_sozi.htm [besucht am 28. Februar 2011].
- http://www.swissfoundations.ch/daten/aktuell/Literatur_Medien/ZSt_von_Schurbein.pdf [besucht am 28. März 2011].
- <http://www.swissfoundations.ch/de/portrait/swiss-foundation-code%20.html> [besucht am 10. Mai 2011].
- http://www.swissinfo.ch/eng/business/BAE_corruption_probe_widens.html?cid=6792518 [besucht am 10. Mai 2011].
- http://www.swissinfo.ch/eng/Home/Archive/ABB_sells_Lummus_and_finds_suspect_payments.html?cid=6074396 [besucht am 10. Mai 2011].
- http://www.swissinfo.ch/ger/Das_Ende_der_Zauberformel.html?cid=6429632 [besucht am 30. Juni 2011].
- http://www.swissinfo.ch/ger/Home/Archiv/Die_Schweiz_bestatigt_mutmassliche_CIA-Fluege.html?cid=5109936 [besucht am 2. September 2011].
- http://www.swissinfo.ch/ger/Home/Archiv/Eveline_Widmer-Schlumpf_nimmt_Wahl_an.html?cid=599386 [besucht am 1. Juli 2011].
- http://www.swissinfo.ch/ger/Home/Archiv/Strafrechtler_warnt_vor_Rueckgabe_der_Mobutu-Gelder.html?cid=7366680 [besucht am 27. Mai 2011].
- http://www.swissinfo.ch/ger/news/newsticker/international/Bundesrat_trotzt_Banken-Kritik_und_fordert_mehr_Eigenkapital.html?cid=30048722 [besucht am 20. April 2011].
- http://www.swissinfo.ch/ger/sport/Wird_Fifa-Skandal_zum_Eigentor_fuer_die_Schweiz.html?cid=28610270 [besucht am 10. Mai 2011].
- <http://www.swiss-npocode.ch/cms/index.php> [besucht am 10. Mai 2011].
- <http://www.swissolympic.ch/> [besucht am 23. Mai 2011].
- <http://www.tagblatt.ch/ostschweiz/ostschweiz/produkte/Untersuchung-gegen-SVA-Direktor-eingeleitet> [besucht am 29. April 2011].
- <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Reimann-provoziert-mit-Initiative-das-Parlament-und-die-eigene-Partei/story/10543085> [besucht am 10. März 2011].
- <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Revolution-bei-der-Wahl-der-Bundesanwaelte/story/27213073> [besucht am 23. Februar 2011].
- http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/konjunktur/HedgefondsDebakel-bei-der-BVK-Ursula-Gut-verpasste-den-Ausstieg-/story/20948495?dossier_id=618 [besucht am 9. August 2011].
- http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/How-to-become-a-millionaire-nach-Zuercher-Art-/story/29043370?dossier_id=618 [besucht am 9. August 2011].
- http://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/stadt/Koennen-die-Richter-in-der-BVKAffaere-ohne-Groll-urteilen-/story/21952417?dossier_id=618 [besucht am 9. August 2011].
- <http://www.tagesschau.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2011/04/21/Schweiz/Fall-Holenweger-Eine-lange-und-komplizierte-Geschichte> [besucht am 27. April 2011].
- <http://www.tagesschau.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2011/06/07/Schweiz/Fifa-Schenkung-Wie-wenn-der-Schmuggler-den-Zoellner-sponsert> [besucht am 13. Juni 2011].
- <http://www.tagesschau.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2011/12/10/Schweiz/Basler-Zeitung-steht-unter-Einfluss-der-Blochers> [besucht am 28. Dezember 2011].
- <http://www.tagesschau.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2011/12/14/Schweiz/Tito-Tettamanti-kauft-BaZ-zurueck> [besucht am 28. Dezember 2011].
- <http://www.transparency.ch/de/aktivitaeten/potentatengelder/index.php?navanchor=2110020> [besucht am 9. Juni 2011].

- <http://www.transparency.ch/finanzplatz> [besucht am 24. August 2011].
- http://www.transparency.de/08-12-03_Transparency-Frankrei.1283.0.html.
- http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Korruptionsindices/GCB_2010.pdf [besucht am 5. April 2011].
- <http://www.transparency.org/content/download/39275/622457> [besucht am 5. April 2011].
- <http://www.transparency.org/content/view/full/13373/%28filter%29/t> [besucht am 10. Mai 2011].
- http://www.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/towards_greater_protection_of_whistleblowers/the_need_for_whistleblower_protection [besucht am 24. Oktober 2011].
- http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2011/2011_08_16_independent_group_fifa_reform [besucht am 4. Oktober 2011].
- http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi [besucht am 5. April 2011].
- http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi [besucht am 5. April 2011].
- http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010 [besucht am 5. April 2011].
- http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb [besucht am 5. April 2011].
- <http://www.transparenz.net/?p=3392> [besucht am 23. Mai 2011].
- <http://www.treuhand-kammer.ch/dynasite.cfm?dsmid=89032> [besucht am 11. Mai 2011].
- <http://www.uba.ch/> [besucht am 13. April 2011].
- <http://www.unglobalcompact.org/> [besucht am 29. April 2011].
- <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html> [besucht am 15. Juni 2011].
- <http://www.vd.ch/fr/themes/sante-social/droits-des-patients/mediation/> [besucht am 13. April 2011].
- <http://www.videoportal.sf.tv/video?id=59fbee6e-57d6-4650-a619-223a87b8517d> [besucht am 27. April 2011].
- <http://www.vmi.ch/> [besucht am 10. Mai 2011].
- <http://www.vpb.admin.ch/deutsch/doc/60/60.69.html> [besucht am 20. Mai 2011].
- <http://www.weforum.org/> [besucht am 13. Juni 2011].
- <http://www.wvsevsvdb.com/wvs/WVSanalyzeStudy.jsp> [besucht am 10. Mai 2011].
- <http://www.zewo.ch/> [besucht am 9. Mai 2011].
- <http://www.zewo.ch/index.html> [besucht am 19. April 2011].
- http://www.zewo.ch/pdf/zewostatistik_09.pdf [besucht am 25. April 2011].
- <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=2183&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> [besucht am 6. April 2011].
- <https://www.berne-x.com/de/home> [besucht am 29. April 2011].
- https://www.credit-suisse.com/governance/doc/code_of_conduct_en.pdf [besucht am 28. März 2011].
- <https://www.ige.ch/> [besucht am 9. März 2011].
- <https://www.simap.ch/shabforms/COMMON/application/applicationGrid.jsp?template=1&view=1&page=/MULTILANGUAGE/simap/content/start.jsp&language=DE> [besucht am 29. März 2011].

Transparency International Schweiz
Schanzeneckstrasse 25
Postfach
3001 Bern

Tel. +41 31 382 35 50
www.transparency.ch