

KORRUPTION

NEUE ERKENNTNISSE IM LICHT QUANTITATIVER UNTERSUCHUNGEN

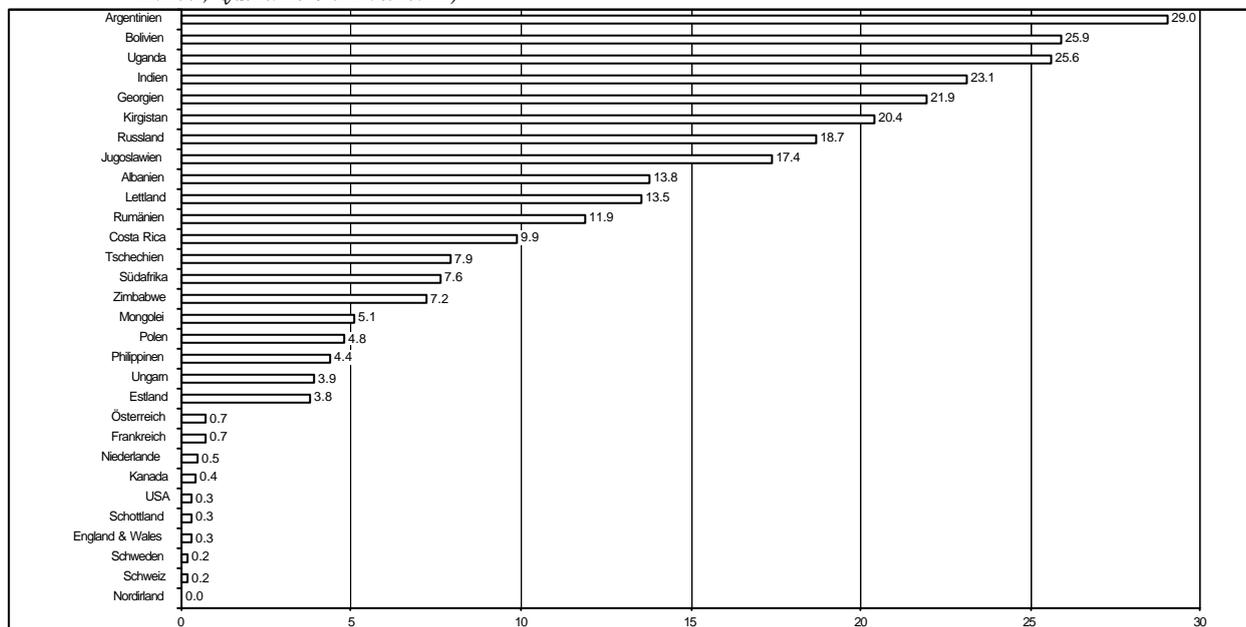
Worum geht es?

Seit einigen Jahren ist Korruption ein "heisses" Thema im Ausland wie auch in der Schweiz. Während das Bestechen einheimischer Beamter seit jeher strafbar war, gehen die Bemühungen – unter amerikanischer Federführung – nunmehr dahin, die Bestechung auch ausländischer Amtsträger im Inland für strafbar zu erklären. In der Schweiz wird eine derartige Vorlage demnächst im Parlament behandelt. CRIMISCOPE bringt in dieser Ausgabe einige Daten zum Ausmass der Korruption, wie es in der Schweiz und in 29 anderen Ländern in Befragungen der Jahre 1996 und 1998 festgestellt werden konnte¹.

Korruption im internationalen Vergleich

Anlässlich der internationalen Opferbefragung von 1996 wurden in 30 Ländern die Befragten um Auskunft darüber gebeten, ob sie im abgelaufenen Jahr (1995) einen Beamten bestochen haben oder von einem staatlichen Funktionsträger dazu "eingeladen" worden sind. Die Interviews fanden telefonisch statt, und die Antworten wurden unmittelbar auf computer-gestützten Fragebogen vermerkt. Dabei ergab sich folgende Reihenfolge nach Ländern geordnet:

Grafik 1 Ausmass der Korruption in 30 Ländern (Befragte in %, die zugaben, 1995 einen Beamten bestochen zu haben) (N=30 Länder, Quelle: ICVS-Datenbank)

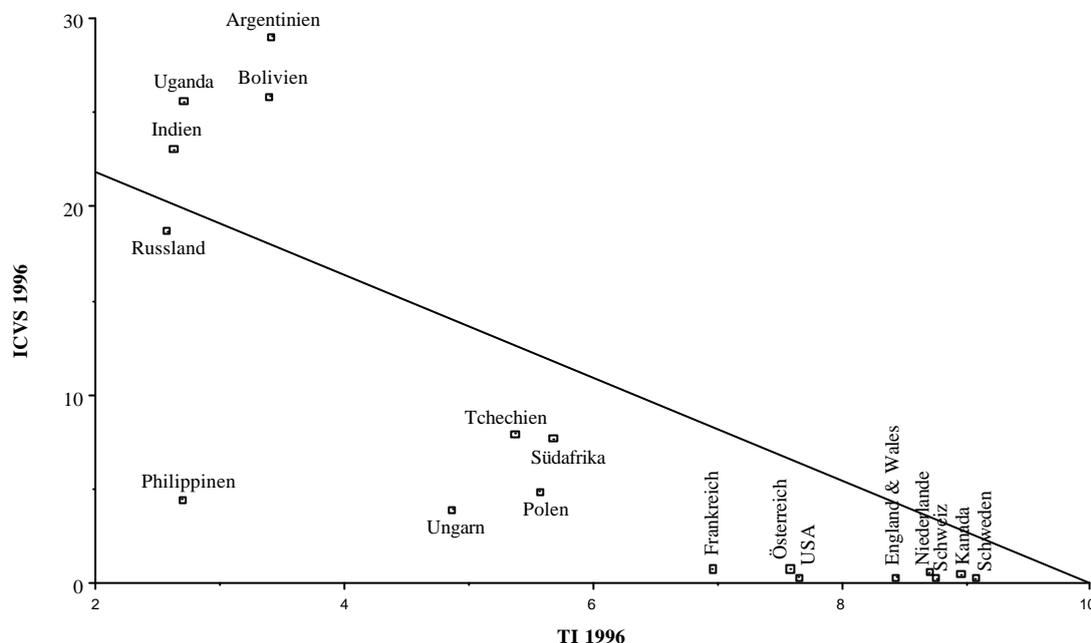


Gegen die Möglichkeit, Korruption via Interviews zu erheben, sind viele Einwände erhoben worden – ähnlich wie vor zwanzig Jahren Opferbefragungen generell als ungeeignet abqualifiziert wurden, um die Häufigkeit schwerer Verbrechen zu messen (was inzwischen kaum mehr angezweifelt wird). Es interessiert daher, inwieweit die Daten in

¹ Wir danken an dieser Stelle dem Bundesamt für Justiz für die finanzielle Unterstützung der internationalen Opferbefragung von 1996, und dem Schweiz. Nationalfonds für die Finanzierung der analogen Untersuchung in der Schweiz von 1998.

Grafik 1 mit den Angaben aus anderen Quellen, insbesondere den Erhebungen von *Transparency International*², korrelieren. Wir haben daher die Daten dieser Organisation für das Jahr 1996 herangezogen und eine erstaunliche Übereinstimmung gefunden (soweit Daten aus beiden Quellen vorlagen, was für 18 Länder zutrifft):

Grafik 2 Übereinstimmung der Korruptionsraten laut internationaler Opferbefragung (für 1995) und dem Korruptions-Index von *Transparency International* für 1996³, $N = 18$ Länder (Quellen: ICVS-Datenbank; *Transparency International Newsletter* vom 9.1997)



Die Korrelation ist hochsignifikant ($p < .000$) und nahezu perfekt – sowohl hinsichtlich der Korrelation zwischen den Index-Werten ($r = -.815$) als auch bezüglich der Rangplätze der 18 Länder ($Rho = -.857$). Angesichts solcher Werte steht die Brauchbarkeit der Befragungsmethode in diesem sensiblen Bereich ausser Frage – ebenso wie die Methode der Expertenschätzungen, wie sie *Transparency International* verwendet. Selbst ohne diesen Beleg dürfte angesichts der extremen Unterschiede der Korruptionsraten zwischen einzelnen Ländern (Grafik 1) deren Realitätsgehalt ausser Zweifel stehen.

Unterschiedliche Akzeptanz von Korruption

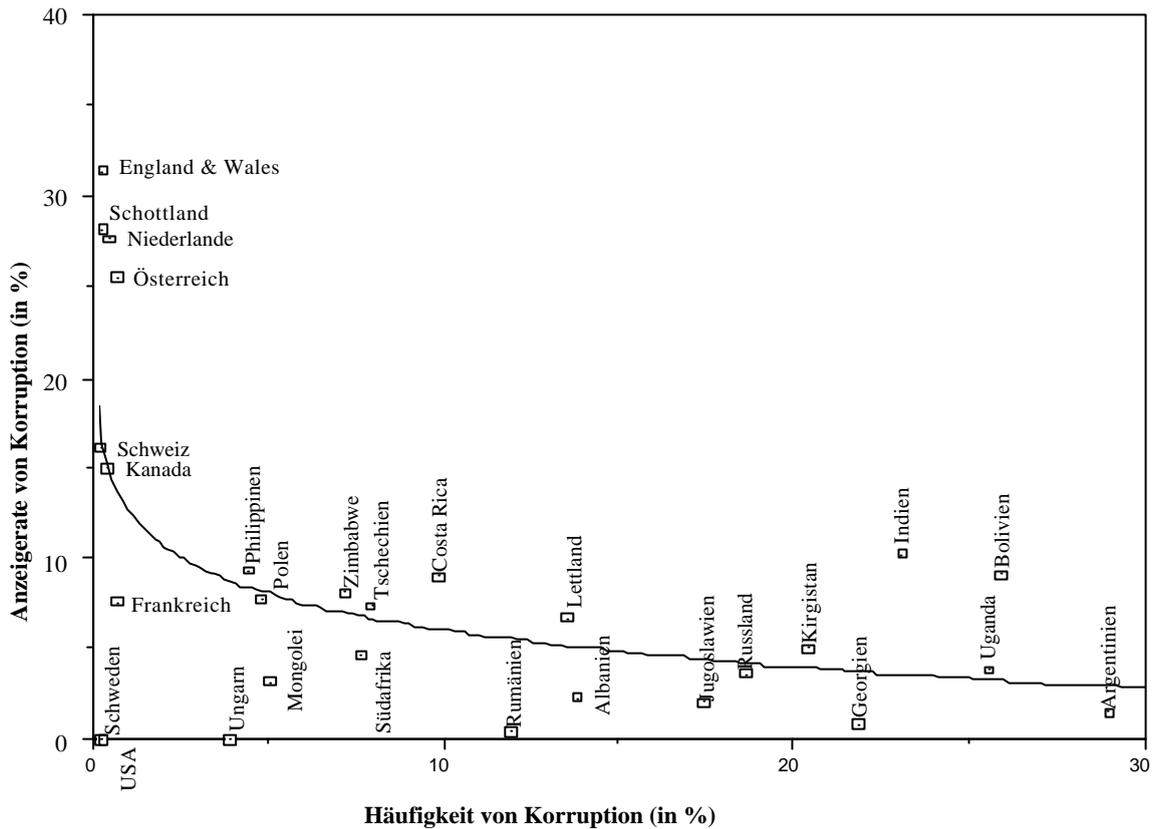
Generell könnte man sagen, dass in westlichen Ländern die Korruption eine Randerscheinung ist, indem weniger als 1 Prozent der Befragten derartige Praktiken zugeben. In den ehemaligen Ost-Staaten sowie in einigen Ländern der dritten Welt sind die Raten wesentlich höher (bis gegen 10 Prozent), und in einigen Spitzenreitern geben gegen 30 Prozent der Befragten zu, im abgelaufenen Jahr einen Beamten bestochen zu haben.

Ebenso interessant wie diese Raten an sich ist das Ausmass, in welchem sich die betroffenen Befragten dagegen gewehrt haben wollen, etwa auf dem Wege einer Anzeige bei der Polizei oder sonst einer Behörde.

Grafik 3 Anzahl Befragte (in %), die die Bestechung angezeigt haben wollen. ($N=30$ Länder) (Quelle: ICVS-Datenbank)

² Diese Organisation bekämpft seit vielen Jahren die Korruption auf internationaler Ebene und erhebt regelmässig Daten über diese Erscheinung.

³ Ein hoher TI-Indexwert bedeutet, dass ein Land nur wenig von Korruption betroffen ist. Daher erscheint die Korrelation zwischen den beiden Indizes negativ.



Laut den Angaben der betroffenen Befragten haben in den westlichen Ländern, in denen weniger als 1% der Stichproben zugegeben haben, einen Beamten bestochen zu haben, relativ hohe Anteile – bis zu 30 Prozent – angegeben, sich dagegen beschwert zu haben. Dies lässt darauf schliessen, dass in diesen Ländern Korruption zumindest nicht fraglos hingenommen, sondern noch als Zumutung empfunden wird. In Ländern mit hohen Anteilen von Befragten, die korruptive Praktiken zugeben, liegt indessen die Anzeigerate markant tiefer – ein deutliches Indiz dafür, dass sie dort "normalisiert" ist und zu den alltäglichen Abläufen gehört. Der Wendepunkt scheint bei einer Korruptionsrate von unter 5% zu liegen. Tatsächlich nimmt die Anzeigerate massiv ab, wenn diese Schwelle überschritten wird.

Korruption in der Schweiz

Anlässlich der schweizerischen Opferbefragung von 1998 wurde – bezogen auf die Jahre 1993-98 – 3'041 Personen eine analoge Frage gestellt. 28 Personen (oder 0.9%) haben zugegeben, 1997 (mindestens einmal) einen Beamten bestochen zu haben. Von den berichteten Vorfällen ereigneten sich allerdings 23 (d.h. über 80%) im Ausland und nur 5 in der Schweiz. Die innerschweizerische Rate beträgt damit 0.2%, d.h. gleichviel wie im Jahr zuvor anlässlich der internationalen Opferbefragung (vgl. oben Grafik 1). Korruption stellt daher *innerhalb* der Schweiz eine relative Randerscheinung dar – Schweizer sind damit fast nur im Ausland konfrontiert.

Ausländer in der Schweiz sind von Korruption in ungefähr ähnlichem Ausmass betroffen wie schweizerische Staatsangehörige. Auch sie bestechen vor allem ausländische Beamte – möglicherweise bei ihren Reisen in ihre Heimatländer.

Wen bestechen nun die in der Schweiz lebenden Befragten – in der Schweiz wie auch im Ausland? Die folgende Tabelle gibt darüber Aufschluss.

Tabelle 1 Stellung der bestochenen Beamten – in der Schweiz und im Ausland – gemäss Angaben der (betroffenen) Befragten in der Schweiz (n = 89); alle Jahre (1993-98)

	im Ausland	in der Schweiz
Zollbeamte	38% (28)	12% (2)
Polizeibeamte	47% (34)	38% (6)
andere Beamte	12% (9)	44% (7)
sonstige	3% (2)	0% (0)
weiss nicht / keine Antwort	0% (0)	6% (1)
Total	100% (73)	100% (16)

Dass im Ausland vor allem Zollbeamte und im Inland mehr "sonstige" Beamte bestochen werden, widerspiegelt wohl die Häufigkeit und Intensität, mit welcher man im eigenen oder in einem fremden Land mit bestimmten staatlichen Instanzen in Kontakt kommt. Im Ausland sind dies in erster Linie Beamte der Grenzkontrolle, im eigenen Land eher Personen, die staatliche Bewilligungen erteilen oder bestimmte Wirtschaftssektoren überwachen. Die relativ grosse Bedeutung von Polizeibeamten – im In- und Ausland – erklärt sich wohl aus deren zentraler Bedeutung im Alltagsleben. Unterschiede zwischen ausländischen und schweizerischen Befragten haben sich in dieser Hinsicht keine ergeben.

Konsequenzen für das Korruptionsstrafrecht

Aus diesen wenigen empirischen Daten zur quantitativen und qualitativen Bedeutung der innerschweizerischen und transnationalen Korruption lassen sich im Hinblick auf die bevorstehende Ausdehnung der entsprechenden Straftatbestände auf Auslandstaten folgende Überlegungen ableiten:

1. In quantitativer Hinsicht überwiegt die transnationale Korruption die innerstaatliche im Falle der Schweiz etwa im Verhältnis von 6 zu 1. Die Kriminalisierung der Korruption ausländischer Beamter wird demnach kaum folgenlos bleiben – immerhin machen sich jährlich rund 0.8% (+/- 0.3%) der Einwohner der Schweiz nach den geplanten Strafbestimmungen strafbar. Das wären, da die Schweizer sehr reisefreudig sind, zwischen 25'000 und 55'000 Personen jährlich⁴. Auch bei Annahme einer sehr hohen Dunkelziffer ist daher – wenn es nicht zu Einschränkungen bei der Strafverfolgung kommt – mit mehreren hundert Strafverfahren pro Jahr zu rechnen.
2. Korruption ist – wie die massiven internationalen Unterschiede in Grafik 1 und ihre unterschiedliche Akzeptanz (Grafik 3) belegen – nicht "Charaktersache", sondern eng mit den bürokratisch-politischen Strukturen vieler Länder verbunden. Die Ursachen sind noch sehr ungenügend erforscht. Eine wichtige Rolle spielt vermutlich eine Verwaltungskultur, unter welcher der Respekt für den Bürger und seine (legitimen) Anliegen einen (zu) geringen Stellenwert einnimmt.
3. Korruption in vielen Ländern der dritten Welt und Osteuropas ist somit eng mit nationalen und lokalen Traditionen verbunden und wohl kaum die Folge der Globalisierung und der Kontakte mit dem "korrumpierenden" Westen⁵. Die Vorstellung ist daher kaum realistisch, es lasse sich dieses Übel über die Kriminalisierung der transnationalen Korruption im Westen eliminieren.
4. Ein Strafrecht, das so tut, als seien die Verhältnisse überall so wie in der Schweiz (oder in Nordwesteuropa), wird über kurz oder lang mit dem Gebot der Gerechtigkeit in Konflikt geraten. Wäre es nicht ehrlicher, Kontakte wirtschaftlicher, finanzieller, touristischer und sonst jeglicher Art mit weiten Teilen der Welt schlicht zu verbieten?

⁴ Bei einer Rate von 0.8% ist angesichts der Grösse der Stichprobe (3'041) mit einem sog. Vertrauensintervall von 0.3% zu rechnen. Mit 95-prozentiger Wahrscheinlichkeit liegt der wahre Wert betroffener Personen somit zwischen 0.5 und 1.1%. Nimmt man an, dass Minderjährige und ältere Personen hievon weniger betroffen sind und die virtuell betroffene Bevölkerung somit rund 5 Millionen ausmacht, so ergibt dies – als Grössenordnung – eine Streubreite von 25'000 bis 55'000 Personen.

⁵ Die Globalisierung hat allenfalls bewirkt, dass vermehrt westliche (und schweizerische) Unternehmen mit weitentfernten Ländern zu tun haben (und sich dort mit korruptiven Praktiken konfrontiert sehen).

5. Da man das nicht kann (oder will), drängen sich massive Einschränkungen der geplanten Strafbestimmungen (über Möglichkeiten zum Verzicht auf Strafverfolgung) auf. Länder, die auf diesem Gebiet eine Vorbild-Rolle gespielt oder beansprucht haben (allen voran die USA), kennen seit jeher das sog. Opportunitätsprinzip (grosszügige Möglichkeiten zum Absehen von Strafverfolgung) und brauchen sich daher diesbezüglich wenig Sorgen zu machen.
6. Die weitaus meisten der absehbaren Strafverfahren in der Schweiz werden nicht Korruptionsfälle aus dem internationalen Geschäftsverkehr betreffen, sondern Bagatellen aus dem Alltagsleben (z.B. Bestechen von Grenzbeamten an Flughäfen in korruptionsanfälligen Ländern).

Literatur

- Bernasconi, P. (1992). Die Bestechung von ausländischen Beamten im EG-Raum. *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht*, 109, 383-416
- Botschaft über die Aenderung des Schweizerischen StGB... (Revision des Korruptionsstrafrechts)... vom 19. April 1999
- Killias, M. (1998). Korruption: Vive La Repression! – oder was sonst? In: Schwind, H.-D. et al. (Hrsg.). *Festschrift für Hans Joachim Schneider zum 70. Geburtstag*. De Gruyter: Berlin, New York.
- Pieth, M. & Eigen, P. (Hrsg.) (1999). *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr*. Luchterhand: Neuwied, Kriftel.



**Mitarbeiter an dieser Ausgabe:
Martin Killias & Denis Ribeaud**

Redaktion: Prof. P. Margot und Prof. M. Killias, IPSC, UNIL, 1015 Lausanne

Secrétariat de *Crimiscope*
Université de Lausanne
Institut de police scientifique et de criminologie
CH-1015 LAUSANNE

 (021) 692 46 42
Fax (021) 692 46 05
International (+ 41 21) 692 46 42