

Sitzung vom 22. Januar 1997

### **142. Anfrage (Korruption)**

Kantonsrat Dr. Ulrich E. Gut, Küsnacht, hat am 21. Oktober 1996 folgende Anfrage eingereicht:

Adolf Wirth hat anlässlich seines Rücktritts als Ombudsmann in seiner Ansprache vor dem Kantonsrat dazu aufgerufen, die zunehmende Gefahr der Korruption ernst zu nehmen. Später wurde Wirth in einem Zeitungsbericht wie folgt zitiert: «Ich beanstande, dass man das Problem der wachsenden Korruption nicht so ernst nimmt, wie man das müsste.» Er habe immer häufiger Hinweise erhalten. Mit einem bisschen Schmiergeld hier und dort lasse sich vieles einfacher regeln. «Und zwar nicht allein im Bauwesen», betonte Wirth. Die Gefahr lauere überall, wo finanzielle und andere Interessen auf dem Spiel stünden: bei Vergabungen, bei Aufenthaltsgenehmigungen, beim Entzug von Führerausweisen. Zwar sei der Fall Huber nicht die Spitze eines Eisbergs, aber: «Es schwimmen schon einige Eisbrocken herum». Es dürfe nicht so weit kommen, dass man einem Polizisten ein Nötli zustecke, wenn er einen beim zu schnellen Fahren erwischt habe. «Auch wenn die Korruption bereits weiter fortgeschritten ist, als man vielleicht meint, haben wir noch viel Gutes zu verteidigen», betonte Wirth. Schon bei der Einstellung des Personals müsse man dem Problem Beachtung schenken. Auch in der Aus- und Weiterbildung müsse man die Korruption zum Thema machen.

Ich ersuche den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Sind dem Regierungsrat die Feststellungen des ehemaligen Ombudsmanns über den Stand von Korruption und Korruptionsgefahr im Kanton Zürich im einzelnen bekannt?
2. Wie beurteilt er die oben zitierten Äusserungen von Adolf Wirth?
3. Wie beurteilt er Korruption und Korruptionsgefahr in den von Wirth besonders erwähnten Bereichen Bauwesen, Vergabungen, Aufenthaltbewilligungen, Führerausweisentzüge?
4. Wird der Regierungsrat eine Untersuchung durchführen lassen?
5. Wird der Regierungsrat präventive Massnahmen gegen Korruption treffen oder verstärken?

Auf Antrag der Direktion der Justiz

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dr. Ulrich E. Gut, Küsnacht, wird wie folgt beantwortet:

A. Entsprechend der Komplexität der Materie und je nach Standpunkt gibt es verschiedene Definitionsansätze und Meinungen darüber, was unter Korruption zu verstehen ist. Häufig wird jede Verfehlung eines Beamten im öffentlichen Dienst als korruptes Verhalten angesehen, unabhängig davon, welcher Art die ihm vorgeworfenen Verfehlungen sind. Korruption wird damit oft als generelle Bezeichnung für unkorrektes Verhalten von Beamten und Politikern verwendet. Eine im Jahre 1995 eingesetzte Arbeitsgruppe «Sicherheitsprüfungen und Korruption» des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes umschreibt die Korruption wie folgt: «Korrupt ist das Verhalten von Personen mit öffentlichen oder privaten Aufgaben, die ihre Pflichten verletzen, um ungerechtfertigte Vorteile gleich welcher Art. zu erhalten.» Damit wird deutlich gemacht, dass Korruption nicht etwa nur ein Problem des Staates und seiner Verwaltungen ist. Korruption kann in industriellen, gewerblichen und gewerkschaftlichen – aber auch in politischen – Strukturen vorkommen und sich somit in allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens einnisten. Die vorliegende Anfrage richtet das Augenmerk auf die Frage der «Bestechlichkeit» von Amtspersonen.

Die strafbaren Korruptionshandlungen finden sich im wesentlichen in den folgenden Tatbeständen des Strafgesetzbuches: Art. 281 StGB Wahlbestechung; Art. 288 StGB Bestechen; Art. 312 StGB Amtsmissbrauch; Art. 314 StGB Ungetreue Amtsführung; Art. 315 StGB Sich bestechen lassen; Art. 316 StGB Annahme von Geschenken; Art. 317 StGB Urkundenfälschung im Amt. Darüber hinaus geht Korruption in manchen Fällen mit der gleichzeitigen Begehung von Vermögensstraftaten einher (so z.B. Art. 138 StGB

Veruntreuung, Art. 145 StGB Betrug). Mit den genannten Bestimmungen legt der Gesetzgeber fest, welches Verhalten im Zusammenhang mit der Verschaffung von unredlichen Vorteilen von der Gesellschaft nicht mehr toleriert wird und daher zu bestrafen ist.

B. Auslöser für die vorliegende Anfrage war die von Dr. Adolf Wirth anlässlich seines Rücktritts als Ombudsmann vor dem Kantonsrat gehaltenen Ansprache. Dr. Adolf Wirth wurde in der Folge um eine Stellungnahme gebeten. Er hält in seinem Antwortschreiben vom 25. November 1996 folgendes fest:

«Bei meiner Verabschiedung als Ombudsmann des Kantons Zürich an der Kantonsratssitzung vom 23. September 1996 äusserte ich den Wunsch, dass den Fragen bezüglich Korruption – dem Krebsübel unserer Zeit – vermehrt Beachtung geschenkt werde. In diesen Wunsch wird nun offenbar mancherorts hineininterpretiert, dass ich konkrete Kenntnisse über bisher nicht aufgedeckte Korruptionsfälle im Kanton Zürich hätte. Dieses Missverständnis muss ausgeräumt werden. Wenn mir während meiner Tätigkeit einigermaßen konkrete Hinweise bezüglich Korruption und Amtsmissbrauch bekannt gemacht wurden, habe ich jeweils die dafür zuständigen Instanzen informiert. Weitere bis jetzt

unaufgedeckte Korruptionsfälle sind auch mir nicht bekannt. Gleich wie bei der vom Bundesrat im Jahre 1995 eingesetzten Arbeitsgruppe «Sicherheitsprüfungen und Korruption» basiert meine Einschätzung über den Stand der Korruption in unserem Staat auf bereits bekannten Fällen und der Berücksichtigung einer sicher nicht unbedeutenden Dunkelziffer. Letztere muss angenommen werden, da Korruptionsfälle erfahrungsgemäss nur sehr schwer aufzudecken sind. Meine Einschätzung des Korruptionsproblems im allgemeinen und in unserem Staat im besonderen basiert zusätzlich auf vielen Gesprächen mit Bürgerinnen und Bürgern und auch mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in unserem Kanton.

Was den Stand und den Umfang der Korruption in unserem Kanton betrifft, habe ich mich bereits in meinem Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat 1993 und seither immer wieder auch gegen die oft gehörte Behauptung gewehrt, dass die bekannt gewordenen Korruptionsfälle nur die Spitze eines auch bei uns vorhandenen Eisberges darstellen würden. Ich war und bin weiterhin der Überzeugung, dass es in unserem Kanton in der Korruptionsfrage glücklicherweise (noch) keinen kompakten Eisberg gibt. Es gibt aber, bildlich gesprochen, diesbezüglich Eisstücke in unserem Wasser, und wir müssen uns laufend dafür einsetzen, dass sie entfernt werden, bevor sie einen Eisberg bilden können. Ich bin der Überzeugung, dass sich ein solcher Einsatz lohnt, denn wir haben sehr viel Positives zu verteidigen, bzw. wir könnten vieles verlieren.»

C. Zur Beurteilung des Problemkreises «Korruption» können neben der eingangs vorgenommenen Begriffsbestimmung und den erwähnten Straftatbestimmungen auch vorhandene statistische Daten beigezogen werden. Die Verurteilungen im Bereich der vorerwähnten Korruptionsdelikte präsentieren sich gesamtschweizerisch über den Zeitraum 1985 bis 1994 wie folgt:

Delikt/Jahre	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Wahlbestechung (Art. 281 StGB)					1		1		1	1
Bestechen (Art. 288 StGB)	6	6	15	11	5	5	7	7	7	9
Sich bestechen lassen (Art. 315 StGB)	0	1	1	0	0	2	2	0	2	1
Annahme von Geschenken (Art. 316 StGB)	0	2	3	2	0	2	1	1	0	0
Ungetreue Amtsführung (Art. 314 StGB)	0	0	3	1	2	4	1	2	1	3
Amtsmissbrauch (Art. 312 StGB)	3	11	7	3	5	2	8	5	5	9
Urkundenfälschung im Amt (Art. 317 StGB)	25	23	29	26	19	26	24	22	29	14
Total Korruptionsdelikte	34	43	58	43	32	41	44	37	45	37

Für das Obergericht des Kantons Zürich präsentiert sich die Statistik der Verurteilungen für den gleichen Zeitraum wie folgt:

Delikt/Jahre	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Amtsmissbrauch (Art. 312 StGB)	4	3	0	0	1	0	1	0	1	2
Urkundenfälschung im Amt (Art. 317 StGB)	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1

Eine Untersuchung der Staatsanwaltschaft vom 27. November 1996 hat ergeben, dass zum Zeitpunkt der Anfragebearbeitung auf sämtlichen Bezirksanwaltschaften, mit Ausnahme des Bezirkes Zürich, keine Strafuntersuchung im Bereich «Korruption» geführt werden. Die Bezirksanwaltschaft I für den Kanton Zürich habe sich in den letzten Jahren mit der Untersuchung der Zürcher Klärschlamaffäre beschäftigt. In der Bezirksanwaltschaft II für den Kanton Zürich werde eine Untersuchung wegen Korruption im Zusammenhang mit Computerbeschaffungen an der ETH geführt. Die Bezirksanwaltschaft Zürich habe das umfangreiche Verfahren gegen Raphael Huber und und Mitangeklagte sowie zwei weitere Strafverfahren betreffend Unregelmässigkeiten bei der Fremdenpolizei und beim Strassenverkehrsamt geführt. Strafverfahren, welche die Bereiche Bauwesen und Vergebungen betreffen würden, seien bisher nicht erfolgt. Die Feststellungen der Staatsanwaltschaft zu den Bereichen Bauwesen, Vergebungen, Aufenthaltsbewilligungen und Führerausweisentzüge entsprechen denjenigen der Baudirektion sowie der Polizeidirektion. Keine der Fachdirektionen wie auch die für das Personalwesen zuständige Finanzdirektion ist mit Ausnahme von wenigen – bekannten – Einzelfällen bis heute in der Praxis mit dem Problemkreis «Korruption» konfrontiert worden.

Das vorerwähnte Zahlenmaterial und die eingeholten Fachmeinungen lassen den Schluss zu, dass grundsätzlich in der Schweiz und insbesondere im Kanton Zürich das Problem «Korruption» zumindest in quantitativer Hinsicht nicht als gravierend bezeichnet werden kann. Im Vergleich mit Zahlen anderer Deliktstypen spielen Korruptionsstraftaten in der Tat keine wesentliche Rolle, auch wenn das Medienecho auf Einzelfälle aus verständlichen Gründen sehr gross ist. Die Arbeitsgruppe «Sicherheitsprüfungen und Korruption» des Bundes kam in ihrem Bericht zum gleichen Schluss.

D. Obwohl statistisch kein negativer Trend ersichtlich ist und die Verurteilungen wegen Korruptionsdelikten anzahlmässig gering sind, ist das Phänomen der Korruption ernst zu nehmen und mit geeigneten Mitteln zu bekämpfen. Zum einen muss wie in anderen Bereichen der Kriminalität von einer Dunkelziffer ausgegangen werden. Zum anderen sind nicht nur die mit der Korruption verbundenen materiellen Schäden, sondern auch die nicht quantifizierbaren immateriellen Auswirkungen erheblich. Nur schon wenige Fälle von Korruption beeinträchtigen das Vertrauen in den Staat, bewirken eine Zunahme der Staatsverdrossenheit und letztlich auch einen Verlust an Rechtstreue.

Dem Phänomen der Korruption kann in erster Linie mit einer geeigneten Organisationsstruktur und präventiven Massnahmen vor allem im Personalbereich begegnet werden. Im Sinne der generellen Prävention muss zweifellos ein Hauptaugenmerk auf die sorgfältige Selektion des Personals, auf qualifizierte, motivierende und die Identifikation mit dem Arbeitsplatz fördernde Führungsarbeit sowie allgemein auf die Pflege der Betriebskultur gerichtet werden. Qualifiziertes, motiviertes und zufriedenes Personal dürfte den besten Schutz gegen die Korruptionsversuchungen bieten, die in einem Klima von Verunsicherung und Demotivation besser gedeihen mögen, jedoch auch dann nur, wenn zusätzliche, spezifisch individuelle Faktoren hinzukommen. Die heutigen Anstellungsbedingungen des Staatspersonals sind trotz der erschwerten finanzpolitischen Rahmenbedingungen insgesamt fortschrittlich und gut. In struktureller Hinsicht ist festzustellen, dass in zahlreichen Geschäftsfällen der Direktionen mehrstufige Verfahren (Sachbearbeitung-, Vorgesetzten- evtl. Direktionsvorsteherin oder Direktionsvorsteher) Platz greifen, so dass die Möglichkeit einer übermässigen Einflussnahme eines einzelnen Beamten oder einer einzelnen Beamtin grundsätzlich ausgeschlossen ist. Dies gilt insbesondere für Bewilligungsverfahren als auch für Kreditverfügungen und Vergebungen. Zum Vergabungsverfahren ist anzumerken, dass das neue Submissionsrecht zusätzlich die

bisher nicht gegebene Möglichkeit eines Rechtsmittels an eine unabhängige Gerichtsinstanz (Verwaltungsgericht) und somit eine zusätzliche Kontrollmöglichkeit eröffnet. Gut ausgebaute interne und externe Revision hat eine präventive Wirkung gegenüber der Korruption und würde die rasche Aufklärung entsprechender Verfehlungen fördern. Ebenso haben die im Rahmen der Verwaltungsreform wif! einzuführenden Controlling-Instrumente wie Steuerung, Planung und Berichtswesen eine präventive Wirkung, wird doch dadurch die Transparenz des Verwaltungshandelns erhöht und korruptes Handeln erschwert.

Nicht nur in der Prävention, sondern auch in der Bekämpfung der Korruption könnten insbesondere auf dem Gebiet des Strafrechts in gesetzgeberischer Hinsicht Optimierungen erzielt werden. Die Arbeitsgruppe «Sicherheitsprüfungen und Korruption» des Bundes empfiehlt, dass für die Annahme von Geschenken ein neuer Straftatbestand geschaffen werden sollte sowie für bestehende Korruptionstatbestände der Geltungsbereich erweitert, die Strafdrohung erhöht und damit teilweise auch die Verjährungsfristen verlängert werden sollten. Diese an den Bundesgesetzgeber gerichteten Forderungen werden auch vom Regierungsrat unterstützt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
Husi