

## BHUTAN: WIR KÖNNEN DEN KAMPF GEGEN DIE KORRUPTION GEWINNEN

Korruption wird oft als unvermeidlicher «Entwicklungsaufwand» betrachtet. In Zeiten des Wandels scheint die gute Gouvernanz immer nachzuhinken. Der kleine Himalaja-Staat Bhutan will jedoch das Gegenteil beweisen: Bhutan belegt im globalen Korruptionswahrnehmungsindex (Corruption Perceptions Index) Platz 27 von 168. Das Land bekämpft die Korruption energisch und verfolgt die Vision einer auf Gerechtigkeit beruhenden Entwicklung und eines «Bruttosozialglücks». Im Rahmen ihrer Hilfe zugunsten der demokratischen Transition unterstützt die schweizerische Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) die umfassende Antikorruptionsagenda des Landes seit zehn Jahren. Dieser Asia Brief analysiert, was bisher erreicht und welche Erkenntnisse gewonnen wurden.

Seit der Aufnahme von Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Himalaja-Königreich in der Mitte des vergangenen Jahrhunderts hat Bhutan einen starken Wandel durchlaufen. Parallel zu einer schrittweisen Öffnung des Landes für den internationalen Handel, politische Beziehungen, Tourismus und Kulturaustausch – ein Fernseh- und Internetverbot wurde im Jahr 1999 aufgehoben – erfolgte ein behutsamer Übergang zu einer konstitu-

tionellen Demokratie. Dieser Übergang, der vom vierten König von Bhutan, Jigme Singye Wangchuck, eingeleitet wurde, gipfelte 2007 in den ersten Parlamentswahlen. Gleichzeitig verzichtete der vierte König auf den Thron zugunsten seines ältesten Sohns, Jigme Khesar Namgyal Wangchuck, des fünften Königs. 2013 wurden zum zweiten Mal Parlamentswahlen durchgeführt, die friedlich und nach Plan verliefen. Diese beiden Wahlen markieren den Übergang von der absoluten Monarchie zu einer demokratischen Regierung.

### DIE INTEGRITÄTSARCHITEKTUR IN BHUTAN

In der Verfassung von 2005 sind die Säulen der Demokratie verankert: eine unabhängige Justiz, ein Parlament mit Zweikammersystem und eine Exekutivgewalt in den Händen der Regierung. Ausserdem wurden vier unabhängige Institutionen ins Leben gerufen, die zusammen mit dem Parlament die Rechenschaftsarchitektur des Landes bilden: Die Anti-Corruption Commission (ACC), die Election Commission of Bhutan (ECB), die Royal Audit Authority (RAA) und die Royal Civil Service Commission (RCSC). Dass diese Institutionen in einem frühen Stadium des Demokratisierungsprozesses geschaffen wurden, war für die Stabilität der Demokratie in Bhutan von grosser Bedeutung.

In Bhutan finden parallel politische, sozio-ökonomische und gesellschaftliche Veränderungen statt, die teilweise durch den demografischen Wandel, den technischen Fortschritt, die rapide Urbanisierung sowie internationale Einflüsse vorangetrieben werden. Es braucht aber noch mehr, um das zarte Pflänzchen der Demokratie weiter zu hegen, insbesondere die Befähigung der Bevölkerung, die Stärkung der Checks and Balances, den Aufbau von Erfahrung und Knowhow auf Regierungsebene sowie die vollständige Funktionsfähigkeit der

dezentralen Gouvernanzstrukturen. Diese entscheidenden Gouvernanzelemente sind auch notwendige Voraussetzungen für eine wirksame Korruptionsbekämpfung – und umgekehrt.

### DAS GESICHT DER KORRUPTION: WENIGER KLEINE BETRÜGEREIEN, MEHR AMTSMISSBRAUCH

Der National Integrity Assessment Survey (NIA Survey 2013) ergab, dass 70 Prozent der bhutanischen Bürgerinnen und Bürger die Korruption als grosses Problem betrachten. Gleichwohl halten zwei Drittel der im Rahmen des NIA Survey 2013 Befragten die Korruption für rückläufig. Gewissermassen im Gegensatz zur nationalen Sicht auf die Korruption ist der wahrgenommene Grad der Korruption niedrig und hat sich im regionalen und internationalen Vergleich verbessert: Im Jahr 2016 kletterte Bhutan im Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) von Transparency International auf Platz 27 hoch. Das macht Bhutan zum fünftsaubersten Land der asiatisch-pazifischen Region. Als Bhutan 2006 erstmals im CPI aufgeführt wurde, lag es noch auf Platz 32. Die absoluten Werte haben sich in den letzten paar Jahren weiter verbessert. Dies ist zum Teil der Tätigkeit der Antikorruptionskommission (Anti-Corruption Commission, ACC) und anderer Rechenschaftsbehörden zu verdanken.

Diese etwas widersprüchlichen Ergebnisse erklären sich aus einer Veränderung der Art der Korruption, die in Bhutan beobachtet wird: weg von kleinen Bestechungen mit Bargeld, welche die breite Öffentlichkeit betreffen und entsprechend wahrgenommen werden, hin zu raffinierteren, weniger leicht erkennbaren Formen der Korruption, beispielsweise Machtmissbrauch, Vereinnahmung des Staates, Fronting und Bestechung in grossem Umfang mit internationalen Ver-



**Die Beseitigung der Korruption erfordert einen neuen Gesellschaftsvertrag.**

Foto: Markus Wild

bindungen. Die durchschnittlich 450 Beschwerden, welche die Bevölkerung jedes Jahr bei der Antikorruptionskommission einreicht, werfen zusätzliches Licht auf die Erscheinungsformen der Korruption in Bhutan: Die häufigsten Beschwerden betreffen Fälle von Amtsmissbrauch durch Beamte (29%), gefolgt von Geldveruntreuung (16%). Die grösste Zahl der Beschwerden betrifft Lokalbehörden, über die die meisten Menschen mit dem Staat interagieren, gefolgt vom Privatsektor und von staatseigenen Unternehmen.



**Die Vorsitzende der Antikorruptionskommission, Neten Zangmo, fängt einen grossen Fisch.** Illustration zum «Gyelpozhing Land Case» im «Bhutan Observer».

## ABSCHRECKUNG DURCH ÖFFENTLICHKEITSWIRKSAME FÄLLE

Die Antikorruptionskommission wurde 2006 in Eingeständnis der zunehmenden Korruptionsrisiken ins Leben gerufen und durch eine Rede des vierten Königs von Bhutan unterstützt:

*«Die Zunahme der Korruption stellt für uns in Bhutan eine Herausforderung dar. Wie gross die Herausforderung ist, wird davon abhängen, wie schnell und wie stark wir dagegen angehen. Die Korruption hat keine Daseinsberechtigung – so einfach ist das. Heute nicht und in Zukunft nicht.»*

Als junge Organisation konnte die ACC ihre Wirksamkeit und Unabhängigkeit vor allem dank der erfolgreichen Lösung einiger viel beachteter Korruptionsfälle unter Beweis stellen. Einen wichtigen ersten Durchbruch verzeichnete sie im «Gyelpozhing Land Case», bei dem es um die illegale Landvergabe an Verwandte und andere Personen, die einflussreichen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens nahe standen, ging. Der Fall war komplex und politisch heikel. Die ACC demonstrierte während der Ermittlungen Hartnäckigkeit und fachliche Qualifikationen. Sie ging weiter als ihr primärer Auftrag zur Untersuchung des Falls, indem sie schliesslich selber Anklage erhob (wozu sie das Antikorruptionsgesetz ermächtigt), als die Strafverfolgungsbehörden des Landes sich weigerten, den Fall aufzugreifen. Letztlich wurden die Verurteilungen des Sprechers der Nationalversammlung und des Innenministers vom obersten Gericht Bhutans bestätigt.

Nachdem 2013 eine neue politische Partei an die Macht gekommen war, stellte die ACC ihre Unabhängigkeit erneut unter Beweis, indem sie gegen ein Mitglied des neuen Kabinetts wegen mutmasslichem

Missbrauch öffentlicher Gelder während dessen früherer Amtszeit als Provinzgouverneur ermittelte. Zu den weiteren öffentlichkeitswirksamen Fällen gehörten umfangreiche Strafermittlungen gegen Steuer- und Zollbeamte wegen Fronting-Aktivitäten im grenzüberschreitenden Handel und mutmasslichem Steuerbetrug.

Die Wirksamkeit der ACC wird von Antikorruptionsspezialisten des Basel Institute on Governance anerkannt, die mit der ACC seit deren Gründung zusammenarbeiten – unter anderem über das Programm der DEZA. Sie vergleichen die

Leistungen der ACC mit denjenigen ähnlicher Institutionen in der Region wie auch international. Diese Schlussfolgerung wird durch Transparency International (TI) bestätigt. Mit der Unterstützung der DEZA führte TI in Bhutan erstmals eine Evaluation der nationalen Antikorruptionsbehörden durch, bei der die ACC in 7 von 10 Ergebnisbereichen als «hoch» eingestuft wurde. Finanziell gesehen führte die Verfolgung von Korruptionsfällen seit 2006 zu Rückzahlungsforderungen von BTN 139 Millionen (ca. CHF 2 Mio.) an die Staatskasse.

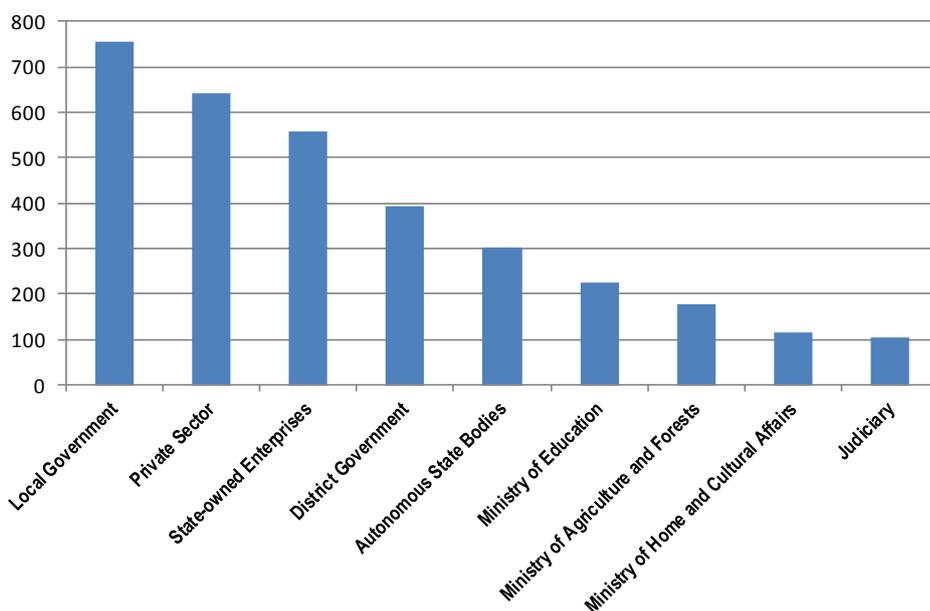
## SYSTEMISCHER ANSATZ ZUR KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Die Antikorruptionsstrategie Bhutans beruht auf drei Säulen:

Erstens wurde die ACC als unabhängige, effiziente Institution für die Überwachung, Verhinderung und strafrechtliche Verfolgung von Korruptionsfällen gebildet. Die ACC setzt seit 2011 einen umfassenden, zehnjährigen institutionellen Entwicklungsplan (Institutional Development Plan, IDP) um. Er beinhaltet beispielsweise eine vollständige Umstrukturierung zwecks besserer Koordination der Präventions- und Vollzugsfunktionen. Die DEZA unterstützte auch den Kapazitätsaufbau in notwendigen technischen Bereichen, wie etwa der Finanzermittlung.

## Public Complaints (2006-2015)

Agencies against which most complaints were lodged



Zweitens wird das Wissen darüber gefestigt, dass es für eine Eindämmung der Korruption nicht nur der strafrechtlichen Verfolgung von Korruptionsdelikten bedarf, sondern auch des Engagements und der konsequenten Umsetzung durch alle öffentlichen und privaten Anspruchsgruppen in Bhutan. Die umfassende National Integrity and Anti-Corruption Strategy (NIACS) 2014–18 der Regierung, die von der ACC mit von der DEZA finanzierter technischer Unterstützung erarbeitet wurde, konzentriert sich denn auch stark auf Massnahmen zur effizienteren Gestaltung der Korruptionsbekämpfung in allen Institutionen auf der Basis internationaler Best Practices.

Drittens gehören auch die Schärfung des öffentlichen Bewusstseins und die Förderung des Engagements der Zivilgesellschaft zu den Grundpfeilern der Korruptionsbekämpfung in Bhutan. Dazu zählen von der DEZA unterstützte Aktivitäten, wie eine Werte-Erziehung an den Schulen im ganzen Land, die Erforschung und Information über korruptionsgefährdete Schwachstellen sowie die Gründung der Bhutan Transparency Initiative (BTI). Ziel dieser zivilgesellschaftlichen Organisation ist es, die Korruption ins öffentliche Blickfeld zu rücken, indem Transparenz, Integrität und Rechenschaftspflicht gesteigert werden.

---

## WELCHES SIND DIE ERFOLGSFAKTOREN?

Verschiedene Faktoren tragen zur vergleichsweise erfolgreichen Korruptionsbekämpfung in Bhutan bei. Das Wissen auf Seiten der Führung des Landes um die inhärenten Risiken des wirtschaftlichen und politischen Wandels führte zur Gründung einer autonomen Antikorruptionsbehörde in einer Zeit, in der viele die Korruption wohl nicht als eines der grössten Probleme Bhutans eingestuft hätten. Das ermöglichte es der ACC, ihre Aufgaben auszubauen, um mit der zunehmenden Komplexität der Korruption in Bhutan Schritt zu halten.

Von zentraler Bedeutung ist die Wahl der richtigen Person an die Spitze der Behörde. Die erste Vorsitzende, Neten Zangmo, wird in ganz Bhutan für ihre Hartnäckigkeit und Unabhängigkeit respektiert. Auf die Frage, worauf sie diese relative Handlungsfreiheit zurückführe, verweist sie auf die strategische Unterstützung, die ihr

vom vierten und fünften König zu Teil wurde. Letzterer ehrte die Vorsitzende mit der Verleihung des roten Schals – einem Symbol für Rang und Würde, das mit dem Titel «Dasho» einhergeht.

Ein weiterer externer Faktor, der für den Erfolg der ACC bestimmend war, war die stetige finanzielle Unterstützung. Die staatliche Finanzierung war ausreichend, um die Betriebskosten der Organisation zu decken, während die Unterstützung der DEZA die Umsetzung der langfristigen strategischen Ziele, den Kapazitätsaufbau und die institutionelle Stärkung ermöglichte.

Mit einem breiten Spektrum von Stakeholdern konnten erfolgreich Koalitionen gebildet werden. Damit erhielt die Korruptionsbekämpfung einen festen Platz in der Good-Governance-Agenda Bhutans. Die ACC ist in Bhutan gut sichtbar und als Vorkämpferin für gute Regierungsführung anerkannt. Dank ihres grossen Einflussbereichs gewinnt die ACC schrittweise an Akzeptanz in der Gesellschaft Bhutans, die anfänglich einer zusätzlichen Behörde mit Strafverfolgungscharakter skeptisch gegenüberstand. Ein Indikator für das gewonnene Vertrauen ist, dass heute mehr als zwei Drittel der Beschwerdeführer ihre Identität offenlegen, während zuvor mehr als die Hälfte anonym bleiben wollte.

Trotzdem gibt es noch viele Herausforderungen. In Bhutan herrscht ein Mangel an ausgebildeten juristischen Fachleuten. Auch viele andere Schlüsselkompetenzen – beispielsweise im Bereich der Finanzfahndung – sind in der Erwerbsbevölkerung nicht leicht zu finden. Die langfristige institutionelle Stabilität und Unabhängigkeit der ACC muss durch die entsprechende Stärkung aller um Korruptionsbekämpfung bemühten Institutionen in Bhutan ergänzt werden. Dazu gehört auch ein nachhaltiges Bürgerengagement angesichts der noch im Entstehen begriffenen Zivilgesellschaft.

---

## DIE ROLLE DER UNTERSTÜTZUNG DURCH DIE DEZA

Die DEZA hat seit 2006 finanzielle und technische Unterstützung im Wert von drei Millionen Franken an die Korruptionsbekämpfung in Bhutan geleistet. Dabei handelt es sich um ein umfassendes

Programm, das gezielt auf die Korruption zugeschnitten ist: Aufbau einer starken Antikorruptionsbehörde, die für Abschreckung sorgt; Investitionen in das öffentliche Bildungswesen – vor allem das Schulwesen –, um eine Kultur der Nulltoleranz zu verankern; Etablierung von Integrität im öffentlichen und privaten Sektor; sowie schliesslich auch Mobilisierung der Zivilgesellschaft für das Anliegen der Korruptionsbekämpfung.

Vor dem Hintergrund eines hohen politischen Engagements und einer glaubwürdigen Change-Agenda hat sich die Umsetzung auf nationaler Ebene in Kombination mit einer selektiven eigenverantwortlichen Umsetzung durch die DEZA als wirksamer Umsetzungsmechanismus erwiesen. Über das Swiss Cooperation Programme Office in Thimphu konnte die DEZA einen kontinuierlichen Grundsatzdialog mit der Regierung und anderen Stakeholdern führen. Da sich die DEZA auf einen hervorragenden Pool von Spezialisten des Basel Institute on Governance in der Schweiz abstützen durfte, konnte sie das Programm nicht nur in strategisch wichtigen Momenten auf politischer Ebene begleiten, sondern es auch gesamthaft mit einem gezielten Kapazitätsaufbau in vielen Schlüsselbereichen unterstützen. Die «Swissness» des Instituts und das weltweit anerkannte Know-how waren bedeutende Vorteile.

Das Programm der DEZA wird 2017 abgeschlossen. Wichtige Faktoren, die zum gesamthaften Erfolg des Programms beigetragen haben, waren die direkte Zusammenarbeit auf Regierungsebene, die Abstützung auf die Eigenverantwortung des lokalen Partners, die lokale Präsenz und Dialogfähigkeit, der Beizug von Fachwissen und die Bereitschaft, eine ausreichende Menge Geld über einen längeren Zeitraum hinweg zu investieren. Indem sie eine junge Behörde ohne bewährten Leistungsausweis in einem politisch sensiblen Gebiet direkt unterstützte, ist die DEZA ein kalkuliertes Risiko eingegangen, das sich gelohnt hat. Die kontinuierliche, langfristige Unterstützung hat es ermöglicht, strategische Fragen anzugehen, die Zeit brauchen, um Wirkung und messbaren Erfolg zu zeigen. Hohe Beamte und Fachleute in Bhutan, die in den letzten Jahren befragt wurden, vertreten überzeugt die Meinung, dass der Schweiz grosses Verdienst gebührt für ihre Unterstützung der Entwicklung Bhutans und insbesondere der Korruptionsbekämpfung.

## «FURCHT IST NICHT DAS EIGENTLICHE ZIEL»

Neten Zangmo, Vorsitzende der Antikorruptionskommission von Bhutan 2006–2015, über die Herausforderungen der Korruptionsbekämpfung.



### **Worin besteht Ihrer Meinung nach die grösste Herausforderung Bhutans in der Korruptionsbekämpfung?**

Dasho Neten: Dass die Gesellschaft Korruption toleriert, ist unsere grösste Herausforderung. Da es sich in der Regel um ein Verbrechen ohne Opfer handelt, geniesst korruptes Verhalten in der bhutanischen Gesellschaft immer noch eine hohe Akzeptanz. Für die Mitarbeitenden der Antikorruptionskommission (Anti-Corruption Commission, ACC) besteht die Herausforderung darin, ihre Arbeit in einer kleinen Gesellschaft auszuführen, wo jeder jeden kennt. So könnte die nächste Person, gegen die Sie ermitteln müssen, ein ehemaliger Schulkamerad sein.

### **Worin sehen Sie den grössten Erfolg?**

Erstens einmal wird heute offen über Korruption gesprochen und deren Existenz allgemein eingeräumt. Zweitens ist da das Element der Abschreckung: Wir haben in 150 Fällen ermittelt [bis März 2015], und die Verurteilungsrate vor Gericht betrug über 90 Prozent. Wir nahmen einige öf-

fentlichkeitswirksame Fälle in Angriff, die Personen mit viel Macht betrafen, und auch das hatte Verurteilungen zur Folge. Es steht fest, dass die ACC heute als Ermittlerin gefürchtet wird. Eigentliches Ziel ist es jedoch, in der öffentlichen Verwaltung und in der ganzen Gesellschaft eine Kultur der guten Gouvernanz zu verankern, so dass die ACC im Endeffekt überflüssig wird.

### **Wie stellen Sie sicher, dass eine Antikorruptionsbehörde nicht selber zum Instrument politisch motivierter Verfolgung wird?**

Es stimmt, dass viele Antikorruptionsbehörden auf der Welt für politische Zwecke missbraucht werden. Oft ist ihr Erfolg ihr grösster Feind. Sobald sie sich erfolgreich mit mächtigen Interessen anlegen, werden sie verwundbar. In Bhutan haben wir gute Gesetze, die für die Unabhängigkeit der ACC sorgen. Ausserdem wird der oder die Vorsitzende durch seine Majestät den König ernannt, auf Antrag durch einen überparteilichen Ausschuss, und hängt somit nicht allein von der jeweiligen Regierung ab.

### **Wie schätzen Sie den zukünftigen Trend der Korruption in Bhutan ein?**

Die Wahrnehmung der Menschen ist positiv. In der letzten nationalen Integritätsumfrage (National Integrity Survey) waren 66 Prozent der Befragten der Meinung, die Korruption sei rückläufig, gegenüber nur einem Drittel fünf Jahre zuvor. Ich persönlich befürchte, dass wir in Zukunft mehr Korruption bei Wahlen und in der Politik haben werden. Das ist einer der negativen Aspekte der Demokratisierung. Auf globaler Ebene besteht die Einschätzung, dass politische Parteien zu den korruptesten Institutionen gehören. Ein weiterer empfindlicher Bereich sind ausländische Direktinvestitionen.

### **Inwiefern können externe Entwicklungspartner etwas bewirken?**

Die Unterstützung beim Aufbau der ACC als glaubwürdige Organisation war wichtig als ein erster Schritt. Nun können wir in einem zweiten Schritt weiter ausgreifen und die wichtigen Akteure für eine gesamthafte Veränderung des Systems in die Pflicht nehmen.

### **Bhutan ist über seine Grenzen hinaus für seine Spiritualität bekannt. Macht das die bhutanische Gesellschaft robust?**

Wenn die buddhistischen Werte in uns allen tief verwurzelt wären, dann würde es die ACC nicht brauchen. Aber wir alle sind menschliche Wesen mit menschlichen Schwächen. Die buddhistischen Werte sind jedoch hilfreich, wenn es darum geht, die Menschen zur Integrität zu erziehen.

### **Was motivierte sie dazu, die Ernennung zu Bhutans erster Vorsitzender der Antikorruptionskommission anzunehmen?**

Diese Art von Tätigkeit entspricht meinem Wesen. Ich nehme kein Blatt vor den Mund. Ich gebe mein Allerbestes und mache mir keine Sorgen um die Folgen.

### **Hat es eine Rolle gespielt, dass eine Frau als erste den Vorsitz der ACC innehatte?**

Frauen führen anders und mit grösserer Klarheit in Bezug auf das, was richtig oder falsch ist. Vielleicht sind wir gottesfürchtiger.

## IMPRESSUM

### **Herausgeber**

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA  
Abteilung Ostasien  
Freiburgstrasse 130, CH 3003 Bern  
Tel.: +41 58 462 35 17  
eastasia@eda.admin.ch  
www.sdc.admin.ch

### **Für weitere Informationen**

[www.eda.admin.ch/bhutan](http://www.eda.admin.ch/bhutan)

Diese Publikation ist auch erhältlich auf Englisch und Französisch.