

## Bekämpfung der Korruption aus Sicht der Wirtschaft

### "Wie halten wir unser Haus sauber?"

Unbestrittenermassen ist die Korruption ein Übel im Wirtschaftsverkehr und leider - nicht nur in der Dritten Welt - sehr weit verbreitet. Für eine adäquate Bekämpfung aber sind Moralismus oder Fanatismus schlechte Ratgeber. Gefragt sind vielmehr eine nüchterne Analyse und ein koordiniertes Vorgehen aller involvierte Kreise. Der absehbar lange Weg zu konkreten Resultaten darf nicht entmutigen. Es wäre aber ein gravierender Irrtum, zu meinen mit einigen demonstrativen Handlungen, gleichsam mit dem Umschlagen einer Seite, eine heile Welt zu erreichen. Entscheidend ist vielmehr eine gesamtheitliche Betrachtungsweise. Völlig verfehlt und keineswegs der Lösung des Problems dienlich wäre es, wenn man nur vom Bild des "bösen" Unternehmens oder des "finsternen" Geschäftsmannes ausgehen würde, der nichts anderes im Sinne hat, als möglichst viel Bestechungsgelder zu verteilen. Die Unternehmen haben vielmehr ein ureigenes Interesse, "ihr Haus" (das heisst ihre Betriebe) und ihr "Umfeld" (das heisst die Staaten und Gesellschaftssysteme, in denen sie operieren) korruptionsfrei zu halten.

### 1 Korruption als vielfältiges und verbreitetes Phänomen

Korruption gehört zu den ältesten Wirtschaftsproblemen und tritt in den vielfältigsten Formen auf. Entsprechend breit sind die Definitionen. Es geht aber immer um **den Missbrauch einer - oft nur sehr punktuellen - Machtposition zur Erlangung eines privaten bzw. persönlichen ungerechtfertigten Gewinnes oder unlauteren (in der Regel materiellen) Vorteils zu Lasten eines Dritten oder der Allgemeinheit ohne Erbringung einer entsprechenden ei-**

---

<sup>1</sup> Der Autor ist als Sekretär des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins (Vorort) in dieser Spitzenorganisation der Schweizer Wirtschaft für Fragen des Wirtschaftsrechtes zuständig. Er ist Mitglied der Ständigen Kommission der Internationalen Handelskammer (ICC) in Paris zu Fragen der Korruption und hat an der Ausarbeitung der ICC-Empfehlungen von 1996 teilgenommen. Ferner ist er Vorsitzender der Kontaktgruppe Korruption des BIAC (Beratender Ausschuss der Wirtschaft bei der OECD) und der Arbeitsgruppe "Internationale Geschäftspraktiken" der UNICE (Dachverband der Wirtschafts- und Arbeitgeber Organisationen in Europa). Der vorliegende Artikel gibt die persönliche Meinung des Autors und nicht notwendigerweise diejenige der angeführten Organisationen wieder.

**genen Leistung.** Letztlich verletztes Rechtsgut ist das Allgemeinwohl. Das Phänomen der Korruption ist dabei keineswegs nur auf Entwicklungsländer oder auf den Missbrauch einer öffentlichen Stellung beschränkt. Vielmehr tritt es auch in Industrieländern und zwischen privaten Unternehmen auf.

Richtigerweise wird zwischen verschiedenen Arten der Korruption unterschieden. Dabei sind die Grenzen zwischen den einzelnen Kategorien fließend. Alle Formen sind verwerflich, wenn sie auch in ihren Auswirkungen unterschiedlich sind und die Ansätze für die Bekämpfung differenziert angegangen werden müssen. Andererseits muss aber auch vermieden werden, den Begriff Korruption allzuweit auszudehnen und bereits alle Transaktionen miteinzu beziehen, welche nicht auf objektiven Kriterien, sondern etwa aufgrund genereller Beziehungen getätigt werden. Dies führt zu einer Verwässerung des Begriffs und erschwert eine zielgerichtete Bekämpfung.

Unterschieden werden etwa folgende Arten der Korruption im engeren Sinne:

- **"Grosse Korruption"**

Hier geht es um die Zahlung grosser Beträge oder die Gewährung erheblicher Vorteile für den Erhalt eines Grossauftrages. Teilweise ist es dabei sogar fraglich, ob der bezahlende Auftraggeber, d.h. meist letztlich die Öffentlichkeit eines Landes, tatsächlich ein echtes Interesse am entsprechenden Auftrag hat oder ob er nicht nur der Befriedigung der persönlichen Interessen oder des Prestiges der mit dem Auftrag verbundenen Personen dient.

- **"Schmiergeldzahlungen"**

Ein Beamter oder ein Angestellter verlangt für die Erlangung einer geschuldeten und legalen Leistung eine - vergleichsweise - kleine Zahlung oder Gegenleistung.

- **"Für den Erhalt von Geschäften"**

Teilweise wird die Definition von Korruption auf den Erhalt von Geschäften, d.h. der Schaffung von Umsatz durch den Bestechenden, beschränkt. Diese Definition schliesst sowohl Schmiergeldzahlungen wie auch die Justiz- oder Steuerbestechung aus.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> So etwa bei der OECD-Konvention von 1997

- **"Privatbestechung"**

Die Bestechung erfolgt im Zusammenhang mit einer Transaktion zwischen zwei Privatunternehmen. Geschädigte sind die Eigentümer der betroffenen Unternehmen wie auch deren Geschäftspartner inklusive der Arbeitnehmer.

- **"Parteien- oder Wahlfinanzierung"**

Als Bestechung wird teilweise auch die Verletzung von Vorschriften über Parteien- oder Wahlfinanzierung aufgefasst. Inwieweit dies zu Recht zum Phänomen der Korruption zu zählen ist, hängt auch von den betreffenden politischen Systemen ab. Korruption ist vor allem dann gegeben, wenn auf diesem Wege ein tatsächlicher, namhafter Einfluss auf einzelne Aufträge oder auf spezifische Handlungen genommen werden kann.

Sehr häufig tritt Korruption im Verbund mit anderen Delikten wie Urkundenfälschung, Verletzung von Buchführungspflichten, Betrug oder Steuervergehen auf. Besonders grosse Ausmasse nimmt sie im Verbund mit dem organisierten Verbrechen an. Die **Gründe** für die Korruption sind im Einzelfalle ebenfalls vielfältig. Sie lassen sich aber auf vier sich gegenseitig beeinflussende Hauptursachen zurückführen:

- den individuellen Bereicherungswillen
- die Gelegenheiten durch Schaffung von Machtpositionen
- ungenügende Kontrollen und Sanktionen
- gegenseitige Abhängigkeiten

Effiziente Bekämpfung von Korruption muss somit parallel auf all diesen Ebenen ansetzen. Nur ein koordiniertes Vorgehen auf der zahlenden (Angebotsseite) wie auf der empfangenden Seite (Nachfrageseite) mit Einbezug aller Intermediäre und Verfahren kann langfristig zum Ziel führen. Alle anderen Bemühungen erschöpfen sich letztlich in Symptombekämpfung.

## 2 Beurteilung aus Sicht der Wirtschaft

Die Wirtschaft ist seit alters mit dem Phänomen der Korruption konfrontiert. Die Absicht, sich persönlich zu bereichern und seinen eigenen Wohlstand zu mehren ist letztlich ein menschliches Phänomen, welches auf den individuellen Überlebenstrieb im Wettbewerb zurückgeführt werden kann. Fehlt es an der notwendigen wirtschaftlichen Eigenkontrolle, pervertiert dieser Wettbewerbsgedanke.<sup>3</sup> Die grenzüberschreitenden Tätigkeiten - nicht erst eine Erscheinung der letzten Jahre - haben dazu geführt, dass unterschiedliche Kulturen mit unterschiedlichen Usanzen und Gebräuchen eng miteinander konfrontiert werden und die grossen Unterschiede gerade in den Wirtschaftspotentialen häufiger zu Missbräuchen führen.

Aus Sicht der Unternehmen bedeutet Korruption zunächst eine Erhöhung der Marktzugangskosten. Schon aus diesem betriebsökonomischen Grund ist das Phänomen abzulehnen. Wichtiger als dieser sehr enge Aspekt sind aber die grundsätzlichen Gesichtspunkte. Aus Sicht der Wirtschaft ist Korruption - verstanden als Machtmissbrauch zu ungerechtfertigtem persönlichen Gewinn oder Vorteil - vor allem aus folgenden Aspekten in allen Fällen und ungeachtet allfälliger Usanzen und unterschiedlicher Kulturen problematisch und muss daher entschieden bekämpft werden:

- Korruption **verzerzt den Wettbewerb**. An die Stelle des Leistungskriteriums wird eine finanzielle oder andere ungerechtfertigte Leistung für die Wahl eines Produktes oder einer Dienstleistung entscheidend. Die Nutzer bezahlen einen zu hohen Preis und erhalten ein schlechteres Produkt oder eine schlechtere Leistung. Die Differenz fliesst als ungerechtfertigten Profit in die private Tasche des Bestochenen, ohne dass er eine äquivalente eigene Leistung erbracht hätte. Der Marktzutritt für leistungsfähigere Konkurrenten wird drastisch behindert. Diese Misswirtschaft kann in extremen Fällen zum Zusammenbruch ganzer Wirtschaftszweige oder gar Volkswirtschaften führen.<sup>4</sup>
- Korruption **zerstört das Vertrauen** in alle betroffenen Strukturen. Die gefestigten und allgemein gültigen Regeln werden im Einzelfalle gebrochen, um einen ungerechtfertigten Entscheid zu erlangen. Dies gilt insbesondere für den öffentlichen Bereich, namentlich die

---

<sup>3</sup> Vgl. zur wirtschaftsethischen Beurteilung Peter Ulrich, Integrative Wirtschaftsethik, 2. A., Bern 1998, S. 322 ff.

<sup>4</sup> So ist die sog. "Asienkrise" von 1997 nicht zuletzt auf Korruptionsverhältnisse in den besonders betroffenen Ländern zurückzuführen.

Verwaltung aber auch Behörden. Drittparteien kommen sich betrogen vor und fühlen sich ungerecht und willkürlich behandelt. Investitionen in korruptem Umfeld sind risikobehaftet und werden gemieden. Korruption zerstört aber auch das Vertrauen innerhalb der Unternehmen, sowohl denjenigen welche bestochen werden wie letztlich auch denjenigen welche bestechen.

- Korruption kann das **Ansehen** eines Unternehmens in der Öffentlichkeit und bei den **Geschäftspartnern nachhaltig schädigen**, selbst wenn die Vorwürfe bei einer näheren Prüfung nicht standhalten. Besonders negativ wirkt sich dies auf Unternehmen aus, welche in besonderem Masse auf das Vertrauen in ihre Leistungen angewiesen sind, wie Prüfungsgesellschaften, Berater oder Finanzinstitute.
- Korruption bedeutet langfristig für Unternehmen eine unproduktive **Verschwendung von eingesetzten Mitteln**, selbst wenn kurzfristig dadurch Umsätze gesteigert werden können.

Diese negativen Aspekte treten bei allen Formen der Korruption ein. Besonders negativ wirkt sich allerdings die "grosse" Korruption aus. Entsprechend muss bei dieser der erste Hebel für die Bekämpfung angesetzt werden.

Ein Unternehmen kann sich aber nicht alleine gegen dieses Phänomen stellen, wenn sich korrupte Praktiken in seinen Geschäftsfeldern etabliert haben.

Für die Unternehmen ist entscheidend, dass nicht durch die Bekämpfung der Korruption neue Ungleichheiten entstehen. Entsprechend müssen sich alle Bemühungen für die wichtigsten Konkurrenten - gerade auch solchen aus anderen Ländern - gleich auswirken, da sonst die nicht betroffenen Unternehmen einen Konkurrenzvorteil geniessen würden. Ferner muss auch die Verhältnismässigkeit gewahrt werden. Bei allem Verständnis für angemessene Schritte gegen die Korruption darf eine normale Geschäftsabwicklung nicht ungebührlich behindert werden. Dies betrifft vor allem die Forderung nach zusätzlichen Kontrollmechanismen oder neuen Transparenz- oder Meldepflichten.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Diese dürfen etwa Geschäftsgeheimnisse offenlegen oder die Abwicklung von Transaktionen lähmen.

### 3 Frage der Nachfrageseite

Die Nachfrage nach Bestechungsgeldern ist sehr gross. In zahlreichen Fällen, wenn nicht in praktisch allen Korruptionsfällen, ist die mehr oder minder explizite Forderung von Bestechungsgeldern seitens des späteren Empfängers die Wurzel der Bestechung.<sup>6</sup> Dabei darf der Blick nicht zu eng auf explizite Erpressungen im strafrechtlich juristischen Sinne gerichtet werden. Vielmehr erfolgen solche "Forderungen" in aller Regel sehr verhüllt. Besonders häufig ist dies in Verbindung mit einem grossen Wohlstandsgefälle. Hier findet sich verbreitet auch eine "moralische Rechtfertigung" gerade in der Dritten und Vierten Welt: *Die reichen Unternehmen sollen mit der Leistung zusätzlicher Zahlungen an - schlecht entlöhnte - Beamte zur Mitfinanzierung des Staates beitragen.*

Die Bekämpfung der Nachfrageseite muss prioritär in die Strategie miteinbezogen werden, will man dem Phänomen Korruption effektiv und nicht nur symbolisch des guten Images willen beikommen. Dabei kann es nicht darum gehen, Bestechenden im Sinne einer Entschuldigung Entlastung und Schutz vor strafrechtlicher Verfolgung zu bieten. Notwendig ist es aber, Mechanismen aufzubauen, um der Forderung wie der Entgegennahme von Bestechungsgeldern einen Riegel zu schieben. Präventiv müssen Ansatzpunkte für Korruption auf der Empfängerseite dauerhaft minimiert und letztlich beseitigt werden.

Gestärkt wird die Nachfrageseite namentlich durch die Schaffung von Machtpositionen ohne adäquate Kontrollmechanismen. Daraus ergeben sich auch die **wirkungsvollsten Ansatzpunkte für die Bekämpfung auf der Nachfrageseite:**

- Alle tatsächlichen oder möglichen **Machtpositionen** müssen **kritisch hinterfragt** werden. Ein Beispiel ist die Elimination von Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren, die nur einen geringen Nutzen bringen, die aber den entscheidenden Instanzen einen Entscheidungsspielraum ermöglichen. Deregulierung kann in diesem Sinne einen wichtigen Beitrag zur Eliminierung von Korruption bringen.
- Wirkungsvolle **interne Kontrollmechanismen**, aber auch Rotationsprinzipien erschweren die unentdeckte Entgegennahme von Bestechungsgeldern. Von grosser Bedeutung sind der Wille und die Fähigkeiten der Justiz, gegen die Nachfrageseite vorzugehen.

---

<sup>6</sup> In einzelnen Branchen oder Aktivitäten haben sich eigentliche "Tarife" herausgebildet.

- Effiziente **Meldemechanismen innerhalb von Verwaltungen** und Betrieben mit Einbezug von "whistle-blowers" fördern die Aufdeckung von Bestechungsfällen und wirken willkürlichen Entscheiden entgegen. In diesem Bereiche kommt einer freien Presseberichterstattung ein besonderes Gewicht zu.
- Gerade im heutigen internationalen Umfeld kommt der **internationalen Zusammenarbeit** bei Bekämpfung auf der Nachfrageseite vielleicht ein noch grösseres Gewicht zu als bei der Verfolgung von bestechenden Unternehmen.

Viele dieser Massnahmen sind in den mit "**good governance**" umschriebenen Bemühungen enthalten. Erfreulicherweise legen die internationalen Finanzinstitute vermehrtes Gewicht auf diesen Aspekt.<sup>7</sup> Hingegen ist die Zusammenarbeit unter den Staaten in diesem Bereich noch sehr unterentwickelt, da solche Bemühungen als Eingriff in die Souveränität abgelehnt werden. Notwendig ist es daher, die Staaten zu einer solchen Zusammenarbeit zu zwingen.

In der Wirtschaft wurde den notwendigen staatlichen Massnahmen auf der Nachfrageseite in "Empfängerländern" noch wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Solange die Bestechung ausländischer Beamter und Funktionäre nicht unter Strafe stand, bestand weniger Bedarf für besondere neue Mechanismen, sondern man stellte sich auf die Marktbesonderheiten ein. Anders ist dies etwa in den USA, welche mit dem FCPA seit zwanzig Jahren externe Bestechungen im eigenen Land verfolgen. Dort besteht ein eigentliches Schutzdispositiv für die eigenen Unternehmen.<sup>8</sup> Dieser Zusammenhang scheint in den übrigen Industrieländern - wenn überhaupt - nur sehr mangelhaft erkannt worden zu sein.

Mit der Einführung der Strafbarkeit der Bestechung ausländischer Beamter werden **die Unternehmen auf ein ausgebautes Schutzdispositiv angewiesen sein.** Dazu gehören

- ein Mechanismus, der über die **Zulässigkeit einzelner Handlungen Klarheit** schafft und

---

<sup>7</sup> Etwa die Bemühungen der Weltbank und der Internationale Währungsfonds; vgl. The World Bank "Helping Countries Combat Corruption, The role of the World Bank", September 1997

<sup>8</sup> Unternehmen können sich noch eine Bestätigung geben lassen, dass durch eine beabsichtigte Handlung so der FCPA nicht verletzt wird. In zahlreichen Fällen werden weniger die eigenen Unternehmen von der Strafverfolgung anvisiert als die ausländischen offiziellen, welche eine Bestechung fordern.

- eine **Unterstützung des Staates gegen erpressungsähnliche Forderungen** ausländischer Instanzen.

Gerade kleinere Staaten werden beim Aufbau solcher Instrumente auf eine enge Abstimmung mit andern Ländern angewiesen sein, da sie etwa anders als grosse Industrieländer in der Ausübung eines notwendigen wirtschaftlichen und politischen Druckes auf Empfängerstaaten nur sehr begrenzte Möglichkeiten haben. Es ist unverständlich, dass etwa in der OECD dieser Aspekt nur sehr zögerlich aufgenommen wird.<sup>9</sup>

Der Aufbau solcher Instrumente ist zugestandenermassen sehr heikel. Besondere Schwierigkeiten bereitet insbesondere der notwendige Schutz von Unternehmensgeheimnissen, aber auch der Nachweis von Handlungen auf der Nachfrageseite. Diese Schwierigkeiten dürfen aber kein Grund für Passivität in diesem Bereiche sein.

#### **4 Bestechung unter Privaten<sup>10</sup>**

In der jüngsten Vergangenheit haben verschiedene Skandale von effektiver oder behaupteter Bestechung das Augenmerk der Öffentlichkeit darauf gelenkt, dass Korruption nicht auf den öffentlichen Bereich beschränkt ist. Allein schon die Privatisierung von bislang öffentlichen Betrieben zeigt zudem, dass unter Privaten ein sehr grosses Missbrauchspotential besteht. Dessen sind sich auch die Unternehmen bewusst. Verschiedene betriebsinterne Richtlinien drohen bei Entgegennahme von Bestechungsgeldern ernsthafte Sanktionen an.<sup>11</sup>

Es ist aber nicht sachgerecht, die Bestechung unter Privaten einfach der Bestechung im öffentlichen Bereich gleichzustellen. Dies verbietet schon die unterschiedliche Rechtslage. Zudem sind die "Geschädigten" in differenzierter Art betroffen. Wohl geht es bei der Korruption im öffentlichen wie im privaten Bereich darum, dass finanzielle Mittel für private Gewinnsucht fehlgeleitet und missbraucht werden. In beiden Fällen wird das Vertrauen in ein ordnungsgemässes Funktionieren der vorgesehenen Strukturen unterminiert. Dennoch bestehen klare und **entscheidende Unterschiede:**

---

<sup>9</sup> In der Strafrechtskonvention von 1997 fand dieser Aspekt erst nach wiederholten Interventionen von Wirtschaftsseite und in der Präambel einen gewissen Niederschlag.

<sup>10</sup> Entscheidend für die Unterscheidung ist nicht die juristische Rechtsform, sondern eine funktionale Betrachtungsweise.

<sup>11</sup> Nicht selten wird ein Verstoß als ernsthafter Bruch der Treuepflichten gewertet und mit fristloser Entlassung geahndet.

- Im Gegensatz zum öffentlichen Bereich bestehen bei den Beziehungen unter Privaten **weniger klar definierte und umschriebene Pflichten**. Namentlich die Treuepflicht ist unterschiedlich. Hinter dem Handeln staatlicher Organe steht letztlich die Staatsmacht mit Sanktionsmöglichkeiten, Private hingegen können zur Erfüllung ihrer Aufgaben keine staatlichen Machtmittel beziehen (andernfalls sind sie unter funktionalen Aspekten im Rahmen der vorliegenden Diskussion dem öffentlichen Bereich zuzuordnen), und mindestens theoretisch verfügt der Geschäftspartner über eine volle Freiheit, ein Geschäft zu tätigen oder nicht.
- Verschiedene **versteckte Leistungen unter Privaten**, wie etwa Rückvergütungen an Versicherungsmakler oder Werbeagenturen, aber auch übliche Trinkgelder etwa im Gastgewerbe können zwar unter dem Kriterium einer absoluten Transparenz kritisiert werden, sind aber **berechtigte Abgeltungen für tatsächlich geleistete Dienste** und entsprechen keiner unlauteren Beeinflussung.
- Bei Bestechung unter Privaten sind die **direkt Geschädigten in aller Regel ein enger umschriebener Kreis**. Zu den potentiell Geschädigten zählen insbesondere die Eigentümer (Aktionäre) eines Unternehmens, allenfalls auch die Gläubiger inklusive der Arbeitnehmer. Bei einer Bestechung von Beamten ist grundsätzlich immer die gesamte Öffentlichkeit zusätzlich zu allenfalls direkt besonders betroffenen Geschäftskonkurrenten geschädigt.

Aus Sicht der Wirtschaft muss die Bestechung unter Privaten ebenfalls als schädliches Problem bekämpft werden. Auch hier wird Vertrauen in die Strukturen zerstört, das Spiel der Marktkräfte unterlaufen und tritt der private Eigennutz einzelner Angestellter oder einzelner Unternehmensorgane vor das Gesamtinteresse. Die freie Gestaltung privater Wirtschaftsbeziehungen, inklusive der Art der Leistungsabgeltung, ist aber ein Kernelement der Marktwirtschaft und darf nicht aufgegeben werden.

Die Bekämpfung muss aber den unterschiedlichen Problemkreisen Rechnung tragen. Die unterschiedliche Rechtslage und die Art des Phänomens sind im Gegensatz zur Bestechung im öffentlichen Bereich noch nicht genügend aufgearbeitet. Erst nach Erledigung dieser Hausauf-

gaben kann über die weiteren Schritte befunden werden. Voreilige Rufe nach zusätzlichen staatlichen Kriminalstrafmassnahmen<sup>12</sup> sind daher verfehlt.

## 5 Bekämpfung der Korruption

Nachdem es sich bei der Korruption um ein sehr altes und sehr vielschichtiges Anliegen handelt, können keine raschen umfassenden Resultate der Bekämpfungsmassnahmen erwartet werden. Dauerhafte Ergebnisse können nur in geduldiger und abgestimmter Arbeit erwartet werden.

Wichtige Elemente für einen nachhaltigen Erfolg sind:

- **Schrittweises Vorgehen**

Nur mit einem schrittweisen Vorgehen ist sichergestellt, dass über unterschiedliche Ausgangslagen hinweg alle Beteiligten oder unrealistische Gewaltschritte sich an den Bemühungen ehrlich und dauerhaft beteiligen.

- **Internationale Zusammenarbeit**

Die Komplexität und die Vernetztheit des Phänomens setzt - vor allem, aber nicht erst - in der heutigen globalisierten Wirtschaft eine konsequente internationale Abstimmung und Zusammenarbeit, nicht nur unter Staaten und internationalen Organisationen, sondern vor allem auch zwischen staatlichen und privaten Kräften, namentlich seitens der Wirtschaft, voraus.

- **Grosse Probleme prioritär behandeln**

Ohne stete Erfolge drohen die Bemühungen unter Verweis auf andere ungelöste analoge Fälle zu erlahmen. Die vorrangige Konzentration auf die grosse Korruption im öffentlichen Bereich ist nicht nur wirtschaftlich sinnvoll, sie erlaubt auch, rascher konkrete Erfolge zu zeigen. Kleine Korruption oder die Korruption unter Privaten sollen daher in nächsten Schritten angegangen werden.

---

<sup>12</sup> In der Schweiz wird etwa nach geltendem Recht die Privatkorruption im Rahmen des unlauteren Wettbewerbes als Antragsdelikt behandelt. Eine Umwandlung in ein Offizialdelikt würde hier die Privatautonomie aufheben. Der Entscheid, wie ein Vertrauensbruch im Arbeitsverhältnis zu lösen ist, wird der Disposition der betroffenen Parteien entzogen.

Ziel der Bekämpfung der Korruption sollen nicht primär möglichst viele aufgedeckte spektakuläre Fälle sein. Vielmehr geht es darum, einen **Mentalitätswechsel bei allen Beteiligten zu bewirken und damit präventiv einzuwirken**. Eine gewandelte Unternehmens- und Verwaltungskultur muss auf einem neuen ethischen Verständnis beruhen. Dieser hohe Anspruch zeigt, dass eine völlige Ausrottung der Korruption in der realen Welt wohl utopisch bleibt. Eine drastische Verbesserung des Zustandes ist aber innert überblickbaren Fristen und bei konstantem Willen und Einsatz der Entscheidungsträger sehr wohl zu erreichen.

### **5.1 Rolle des Staates**

Der Staat muss vor allem auf zwei Ebenen aktiv werden. In erster Linie muss er den **Nährboden für die Korruption austrocknen**. Dazu gehört eine konsequente Deregulierung, die Schaffung von Transparenz in allen Bereichen, namentlich auch bei den öffentlichen Aufträgen<sup>13</sup> und die Einführung von straffen internen Kontrollen. Diese wirkungsvolle, aber mühsame Arbeit wird nur ungenügend angegangen. Nur wenige staatliche Aufgaben werden einer unabhängigen Revision unterzogen. Auch Sicherheitsanalysen werden vorwiegend intern erledigt. Einzig Länder, welche auf Finanzmittel internationaler Institutionen angewiesen sind, müssen sich externen intensiven Kontrollen stellen. Die Einführung von Mechanismen des "good governance" sind in allen Staaten notwendig. Erste Priorität muss daher die Schaffung von klaren Rahmenbedingungen haben, die dem Entstehen der Korruption entgegenwirken.

Die Durchsetzung des Rechtes mit Hilfe **strafrechtlicher Mechanismen** ist die klassische Domäne des Staates. Gerade in einem heiklen Gebiet wie der Korruption muss das Recht durch den Staat durchgesetzt werden. Dies setzt auch die entsprechenden Mittel voraus. Soll die grenzüberschreitende Korruption miterfasst werden, bedeuten die komplexeren Verhältnisse auch einen höheren Mitteleinsatz. Es bleibt noch abzuwarten, inwieweit alle Länder dazu bereit sind und sich nicht nur auf Erklärungen statt Taten beschränken. Strafverfolgung kann und darf jedoch nicht an Private delegiert werden. Bezeichnenderweise war der Einrichtung eines Panels im Rahmen der Internationalen Handelskammer in den siebziger Jahren diesbezüglich kein Erfolg beschieden.

---

<sup>13</sup> Meist denkt man dabei an grosse Beschaffungen, etwa im Rüstungssektor. Für die Bekämpfung dürfen aber auch die unzähligen Beratungsaufträge im Dienstleistungssektor, welche nur zu oft ohne transparente Bedingungen (vielfach auch ohne klare Zielsetzungen) sehr häufig an dem öffentlichen Auftraggeber nahestehende Berater vergeben werden, nicht ausser acht gelassen werden.

Bei der strafrechtlichen Verfolgung der Korruption darf sich der Staat aber nicht auf nur auf die zahlende Seite beschränken. Gerade im Zuge der neuen Verpflichtungen im Rahmen der OECD-Strafrechtskonvention muss er auch bereit sein, ein wirkungsvolles **Dispositiv zur Unterstützung seiner Unternehmen** bereitzustellen, welche sich **erpresserischen Forderungen** (im weiteren Sinne) gegenübergestellt sehen. Dies bedeutet einerseits, dass etwa die Unternehmen sich unbürokratisch und unter notwendiger Wahrung der Vertraulichkeit über Zulässigkeit eines bestimmten Verhaltens vergewissern können<sup>14</sup>. Ferner muss auch ein Mechanismus etabliert werden, der eine wirkungsvolle Unterstützung bei problematischem Umfeld bietet. Gerade kleiner Länder sind dazu auf eine gegenseitige Unterstützung angewiesen. Die blosser Warnung vermag jedenfalls unter den neuen Sanktionsdrohungen nicht zu genügen<sup>15</sup>.

Die strafrechtliche Rechtsdurchsetzung kann mit weiteren **sekundären Massnahmen flankiert** und die Effizienz gesteigert werden. Dazu sind etwa Transparenzvorschriften oder auch die Frage der **steuerlichen Abzugsfähigkeit** zu zählen, die in der letzten Zeit besondere Aufmerksamkeit gewonnen hat<sup>16</sup>. Die Wirkung einer Änderung der Prinzipien der Abzugsregeln im Steuerrecht darf allerdings nicht überschätzt werden. Seit der Verabschiedung der neuen OECD-Prinzipien zur Frage der steuerlichen Abzugsfähigkeit ist dieser Punkt allerdings geklärt und soll nicht mehr zur Diskussion gestellt werden. Das Hauptproblem in dieser Beziehung liegt allerdings in der Identifizierung von Bestechungszahlungen, die praktisch nur im Rahmen eines Strafverfahrens erfolgen kann. Dann ist aber die Steuerfrage im Vergleich zu den Massnahmen des Strafrechtes und der Publizitätseffekte von untergeordneter Bedeutung. Somit wird sich die beschlossene Änderung nicht im Sinne einer verbesserten Prävention auswirken.

Ein grösseres Gewicht können Sanktionen in Ergänzung zu strafrechtlichen Massnahmen haben. So besteht etwa die Möglichkeit, Unternehmen **vom öffentlichen Beschaffungswesen**

---

<sup>14</sup> Dies ist etwa in den USA nach dem FCPA möglich.

<sup>15</sup> So hat etwa die Schweizer Botschaft in Kenia Unternehmen vor einer Tätigkeit im Lande gewarnt, wenn sie die häufig auftretenden Willkürfälle und das Korruptionsumfeld nicht verkraften können.

<sup>16</sup> Nach klassischen steuerlichen Mechanismen werden Einnahmen wie Aufwendungen ohne Rücksicht auf deren moralische Begründung steuerlich erfasst (so muss etwa auch der Prostituiertenlohn voll versteuert werden). Entsprechend etablierten Mechanismen können alle geschäftlich begründeten Aufwendungen abgezogen werden.

**auszuschliessen** (sog. "black listing"), wenn sie in in Korruptionsfälle verwickelt sind. Auch der Ausschluss von Exportförderungs- oder Exportabsichungsprogrammen wird diskutiert. Bei derartigen Massnahmen muss berücksichtigt werden, dass ihre wirtschaftliche Wirkung unter Umständen wesentlich über die direkten strafrechtlichen Sanktionen hinausgehen. Entsprechend müssen die Rechte der betroffenen Unternehmen im gleichen Umfange gewahrt bleiben (u.a. Verteidigungsrechte, Unschuldsvermutung und Verhältnismässigkeit). Nachdem derartige Massnahmen von Administrativbehörden verhängt werden können, sind die verfahrensmässigen Garantien nicht a priori gewährleistet. Diese müssen von Einführung derartiger Praktiken aufgebaut werden.

## **5.2 Internationale Koordination**

Unterschiedliche Strategien der einzelnen Länder bei der Bekämpfung führen unweigerlich zu einer erheblichen Wettbewerbsverzerrung. Eine internationale Abstimmung ist somit Voraussetzung, damit die entsprechende Politik von der Wirtschaft akzeptiert und getragen wird. Gerade im heutigen vernetzten Wirtschaftsumfeld sind ungleiche "Spielfelder" in der harten Konkurrenz nicht akzeptabel. Diese Bestrebungen wurden mittlerweile auf verschiedenen Ebenen eingeleitet und beschlossen, allerdings im heutigen Zeitpunkt erst ansatzweise umgesetzt.

Unumgänglich ist, dass angemessene Überwachungsmechanismen zur Durchsetzung der international vereinbarten Regeln eingesetzt werden.<sup>17</sup> Aus Sicht der international operierenden Wirtschaft muss dabei nicht nur nach Lücken bei der Umsetzung sondern auch nach "überschiessender" Umsetzung, das heisst nationalen Regelungen, welche über das vereinbarte Mass hinausgehen, geachtet werden. Die Analysen dürfen sich nicht auf Studien von Gesetztexten beschränken, sondern müssen die Praxis miteinbeziehen. Entsprechend muss sowohl auf Seiten des Kontrollteams wie auch bei den kontrollierten Mitgliedstaaten die Wirtschaft miteinbezogen sein.

Die Zusammenarbeit darf sich nicht auf die "Angebotsseite" beschränken, wie dies heute leider immer noch der Fall ist. Gerade für Massnahmen auf der "Nachfrageseite", der Durchset-

---

<sup>17</sup> So insbesondere im Rahmen der OECD.

zung von "good governance" und bei transparenten Vergabevorschriften ist die Kooperation von vielleicht noch grösserer praktischer Bedeutung.

Entscheidend ist, dass die Wirtschaft in die internationalen Aktivitäten voll miteinbezogen wird. Dies ist für die OECD-Arbeiten weitgehend der Fall<sup>18</sup>. Offen ist zur Zeit noch, ob und wie die Wirtschaft auch beim Überwachungsprozess beteiligt sein wird. Dies wäre für eine volle Verankerung unbedingt notwendig. Hingegen finden die Verhandlungen des Europarates praktisch ausschliesslich hinter verschlossenen Türen statt.

Problematisch ist auch die mangelnde Abstimmung verschiedener internationaler Institutionen. Wohl nehmen gegenseitig Vertreter der Sekretariate an den Verhandlungen teil. Dies schlägt sich leider nicht in einem koordinierten Vorgehen nieder. Die Definitionen und damit die erfassten Tatbestände differieren bei den verschiedenen Institutionen in entscheidendem Ausmasse. Noch beunruhigender ist, dass parallele Überwachungsmechanismen aufgestellt werden.<sup>19</sup> Dies bedeutet, dass sich die Kontrolleure die Klinken in die Hand geben und in Serie die gleichen Fragen stellen. Es ist angesichts der auf breiter Seite immer eingeschränkteren öffentlichen Mittel unverständlich, dass hier offensichtlich kein Wille zur Abstimmung besteht!

### **5.3 Möglichkeiten von Verbänden**

Entsprechend ihrer üblichen Aktivität bringen Wirtschaftsverbände bei der Ausarbeitung der nationalen wie internationalen Regeln ihr Fachwissen mit ein. Sie haben sich in diesem Zusammenhang auch klar gegen ein Tolerieren der Korruption ausgesprochen. Damit setzen Wirtschaftsverbände auch wichtige Signale gegenüber der Öffentlichkeit wie auch gegenüber den ihnen angeschlossenen Unternehmen.

---

<sup>18</sup> So finden regelmässige Konsultationen der zuständigen Arbeitsgruppe zusammen mit den Wirtschaftsorganisationen BIAC, ICC und UNICE statt.

<sup>19</sup> Eklatante Doppelspurigkeiten und störende Differenzen zeigen etwa die Arbeiten der OECD und diejenigen des Europarates.

**Leitsätze des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins  
(Vorort) für die Korruptionsbekämpfung**

- Korruptionspraktiken sind grundsätzlich abzulehnen, da sie den Wettbewerb verzerren und aufgebautes Vertrauen mit einem Schlag zerstören können.
- So unbestritten es ist, dass Korruption wirksam und breit bekämpft werden muss, darf man sich nicht der Illusion hingeben, die Korruption könne quasi über Nacht auf der ganzen Welt beseitigt werden. Vielmehr muss schrittweise vorgegangen werden.
- Es ist darauf zu achten, dass die Rahmenbedingungen zur Bekämpfung der Korruption "wettbewerbsneutral" gestaltet werden, d.h. für alle Marktteilnehmer in gleicher Weise gelten.
- Staatliche und private Massnahmen müssen aufeinander abgestimmt sein. Keinesfalls kann es Aufgabe der ICC oder anderer privater Organisationen sein, als Ankläger oder Schiedsrichter in Einzelfällen zu amten.
- Entscheidend für die Bekämpfung der Korruption sind transparente gesetzliche Regelungen, etwa bei Ausschreibungen, Verzicht auf schikanöse administrative Auflagen oder verbesserte verwaltungsinterne Kontrollen.
- Dem Schliessen von Lücken im Rahmen des Strafrechtes, der Rechtshilfe und der Geldwäscherei kann zugestimmt werden, sofern dabei die üblichen Regeln beachtet werden.
- Die Unternehmen sind zu ermutigen, in Anlehnung an die ICC-Richtlinien geeignete interne Massnahmen zur Minderung der Korruption durchzuführen.

*Wirtschaftspolitisches Jahrbuch 1996,  
Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein (Vorort), Zürich 1997*

Die Hauptaufgabe der Wirtschaftsverbände liegt daher in ihrem Beitrag zu einer realistischen und effizienten Gesetzgebung und zu den internationalen Regelwerken. Eine besondere Bedeutung nehmen in diesem Zusammenhang die Internationale Handelskammer in Paris (ICC), das Business Advisory Committee bei der OECD in Paris (BIAC) und die Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe in Brüssel (UNICE) wahr. Während die OECD und die Europäische Kommission gewohnt und bereit sind, diesbezüglich einen offenen Dialog zu pflegen, tun sich andere Organisationen, insbesondere etwa der Europarat mit dem offenen Einbezug von Wirtschaftsorganisationen wie erwähnt sehr schwer. Ohne diesen Dialog steigt aber das Risiko, dass praxisfremde Vertreter von Verwaltungsbehörden sachlich unangemessene Regelungen beschliessen, welche wenig zur echten Problemlösung beitragen. Ferner wird durch den mangelnden Dialog auch verhindert, dass sich die Unternehmen selbst aktiv mit den im Entstehen befindlichen Regelungen auseinandersetzen und mit dem Anpassungsprozess beginnen, bevor die Normen formell gelten.

Einzelne Organisationen sind auch dazu übergegangen, Verhaltenskodices aufzustellen, deren Einhaltung sie den ihnen angeschlossenen Unternehmen empfehlen.<sup>20</sup> Dies kann insbesondere für solche Verbände in Frage kommen, welche die Ihnen angeschlossenen Unternehmen letztlich auch verpflichten können.<sup>21</sup> Die Mehrzahl der Wirtschaftsverbände ist aber auf die Durchsetzung von ordnungspolitischen oder allenfalls von Brancheninteressen ausgerichtet.

#### **5.4 Aufgaben der Unternehmen**

Alle Bemühungen zur Bekämpfung der Korruption scheitern, wenn sie nicht in der Unternehmenspraxis verankert sind. Bei den Erwartungen an die Unternehmen darf aber nicht übersehen werden, dass zum Einen die Fragen der Korruption im Rahmen der Gesamtpolitik in aller Regel nur ein untergeordnetes Problem im Vergleich zu anderen Herausforderungen darstellt. Ferner darf der Erfolgsdruck für die Unternehmen insgesamt, aber insbesondere auch für ihre einzelnen Mitarbeiter, nicht missachtet werden.

---

<sup>20</sup> Beispiele sind insbesondere die Internationale Handelskammer(ICC) in Paris (Recommendations "Extortion and Bribery in International Business Transactions", Paris 1996, aber auch der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) in Köln ("Empfehlung für die gewerbliche Wirtschaft zur Bekämpfung der Korruption in Deutschland")

<sup>21</sup> Etwa mit Sanktionsmöglichkeiten wie Verbandsausschluss

Ungeachtet dieser Einschränkungen ist es Aufgabe der Unternehmensleitungen, den Problembereich der Wirtschaftsethik im allgemeinen und der Korruption im Besonderen in ihre Unternehmensstrategien und vor allem in die Unternehmenspraxis miteinzubeziehen. Dazu gehören klare Weisungen von der Unternehmensspitze, aber auch das Aufstellen von angemessenen Kontrollmechanismen. Glaubhaft und wirkungsvoll sind derartige Bemühungen nur, wenn sie von der Unternehmensspitze veranlasst, verantwortet und durchgesetzt werden. Dezentrale Entscheidungskompetenzen und moderne autonome Organisationsformen sind für derartige Zeichen keine Einschränkungen. Es wäre verfehlt, unter dem Titel der Korruptionsbekämpfung diesbezüglich den Unternehmen unnötige und geradezu schädliche Fesseln aufzuerlegen.

Entscheidend ist, dass die Korruptionsbekämpfung auf Betriebsebene in die Unternehmenspolitik integriert wird. Massstab für ein angemessenes Verhalten der Unternehmung als Ganzes ist das Verhalten und die Führung der Unternehmensleitung, der Umfang und die Tiefe der von der entsprechenden Schulung betroffenen Mitarbeiter und last but not least die Durchsetzung durch Compliance-Programme inklusive der Etablierung informeller Kanäle.<sup>22</sup>

***Die Wirtschaft hat gute mikro- wie makroökonomische Gründe für die wirkungsvolle Bekämpfung der Korruption. Sie hat sich klar für diesen Kampf ausgesprochen und leistet ihren Beitrag dazu. Sie ist aber nicht bereit, unsachliche Auflagen hinzunehmen, welche ihre unternehmerische Freiheit beeinträchtigen, ohne dass die Probleme tatsächlich gelöst werden, und sie wehrt sich gegen eine einseitige Schuldzuweisung. Sie ist überzeugt, dass der Kampf gegen die Korruption als wettbewerbsverzerrendes und vertrauenszerstörendes Phänomen nur mit geduldigem, konsequentem und massvollem Bestreben gewonnen werden kann.***

1998-08-07

445 Zeilen  
4166 Wörter  
28807 Zeichen

---

<sup>22</sup> Ein wirkungsvolles Beispiel sind die Möglichkeiten für sogenannte "wistle-blowers"