Länderexamen Korruption – die Schweiz im internationalen Vergleich

In weiten Teilen der Welt ist die Korruption eines der grossen Entwicklungshindernisse. Auch Schweizer Unternehmen sehen sich auf zahlreichen Märkten mit dem Problem konfrontiert. Durch die OECD-Antikorruptionskonvention von 1997 wurde die Auslandkorruption in der Schweiz ein strafbares Delikt. Ein substanzielles Monitoring bezweckt, für eine effektive Umsetzung der Konvention zu sorgen. Vor kurzem wurde der Länderbericht über die Schweiz veröffentlicht.

Lange Zeit hatte die Korruption im internationalen Wirtschaftsverkehr als notwendiges Übel gegolten. Die Ansicht, dass ohne Bereitschaft zu Zahlungen unter dem Tisch auf vielen Märkten keine erfolgreiche Geschäftstätigkeit möglich sei, war weit verbreitet. In diesem Geist blieb die Bestechung ausländischer Amtsträger in fast allen Staaten nicht nur toleriert und straflos; entsprechende Aufwendungen konnten sogar rechtmässig von den Steuern abgezogen werden.

Im Verlauf der Neunzigerjahre geriet dieses Verständnis unter Druck. Es wurde deutlicher, welch verheerende Folgen mit der Korruption verbunden sind. Zu denken ist dabei nicht nur an die direkten finanziellen Kosten und ökonomischen Fehlallokationen. Wo Korruption grassiert, nehmen auch die Funktionsfähigkeit von Gesellschaft, Wirtschaft und staatlichen Institutionen, die soziale Gerechtigkeit und die Vertrauensbasis bei Bevölkerung und Investoren schweren Schaden. Regelmässig sind die ärmsten Bevölkerungsteile am meisten betroffen. Vor diesem Hintergrund qualifiziert die Weltbank Korruption heute als das «grösste einzelne Hindernis für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung».

Paradigmenwechsel mit der OECD-Konvention

Ein neues Verständnis kam mit der «OECD-Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr» von 1997 (OECD-Konvention). Diese verpflichtet die teilnehmenden Staaten, die Auslandkorruption nach anspruchsvollen Kriterien unter Strafe zu stellen. Flankierende Massnahmen – enthalten in der Konvention selbst und in ergänzenden Empfehlungen – unterstützen das Ziel. Sie reichen von Grundsätzen für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen über die Bekämpfung der Geldwäscherei bis zu einem Verbot der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern.

Zwar ist der Anwendungsbereich der OECD-Konvention in mehrfacher Hinsicht begrenzt. In der Sache wird nur die Angebotsseite – der «Zahler» – erfasst, und dies ausschliesslich in Fällen der Bestechung von Personen, die für einen ausländischen Staat oder eine internationale Organisation ein «Amt» ausüben. Zudem beschränkt sich die Trägerschaft der Konvention auf die 30 OECD-Mitglieder und gegenwärtig 6 weitere Staaten.[1]

Trotzdem kommt der Konvention grosse Bedeutung zu. Erstmals wurde der Auslandkorruption in einem multilateralen Abkommen auf verbindliche Weise die Legitimation entzogen. Inhaltlich strahlt die Konvention weit über den strafrechtlichen Kern hinaus auf andere Bereiche der staatlichen und privatwirtschaftlichen Aktivitäten aus. Da auf die 36 beteiligten Staaten rund 70% des grenzüberschreitenden Handels und 80% der internationalen Investitionen entfallen, ist auch die notwendige kritische Masse erreicht. Schliesslich hat die Konvention neue, hohe Standards des Monitorings eingeführt.

In der Zwischenzeit sind weitere Übereinkommen zur Korruptionsbekämpfung abgeschlossen worden, die sachlich und geografisch teilweise über die OECD-Konvention hinausgehen. Auf multilateraler Ebene zu erwähnen gilt es vor allem die beiden Übereinkommen des Europarates von 1999 und die Antikorruptionskonvention der UNO von 2003. Zusammen mit zahlreichen anderen Initiativen – namentlich der Weltbank – ergibt sich heute eine klare Botschaft: «Korruption ist nicht nur ein Übel – sie ist auch nicht mehr toleriert.»

Von den Worten zu den Taten

Abkommen und Deklarationen allein schaffen aber das Problem der Korruption noch nicht aus der Welt. Die internationale Gemeinschaft hat auch den erforderlichen Druck zu erzeugen, damit Staaten, Regierungen, Unternehmen und Einzelpersonen ihr Verhalten tatsächlich ändern. Besonders in den vielen Ländern und Gesellschaften, in de-

Dr. Ivo Kaufmann
Leiter Ressort Internationale Investitionen und multinationale Unternehmen, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern

Kasten 1

Korruption

Als Korruption gilt jeder *Missbrauch einer Vertrauensstellung* zur Erlangung eines *ungerechtfertigten Vorteils*. Es gibt Korruption von Amtsträgern und Korruption zwischen Privaten. Die Handlung des Anbietens, Versprechens oder Gewährens eines ungerechtfertigten Vorteils wird als «aktive Korruption» bezeichnet; das Fordern, sich Versprechen-Lassen oder Annehmen eines solchen Vorteils als «passive Korruption». Das Schweizer Strafrecht unterscheidet ausserdem zwischen «Bestechung» (Art. 322ter und 322^{quater} StGB) und der weniger streng sanktionierten «Vorteilsgewährung» bzw. «Vorteilsannahme» (Art. 322^{quinquies} und 322^{sexies} StGB).

1 Argentinien, Brasilien, Bulgarien, Chile, Estland, Slowenien.

Bild: Keystone

Im Verlauf der Neunzigerjahre wurden die verheerenden Folgen der Korruption, welche sich nicht nur auf die direkten finanziellen Kosten und ökonomischen Fehlallokationen erstrecken, klarer erkannt. Die Weltbank qualifiziert die Korruption heute als das «grösste einzelne Hindernis für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung».

nen die Korruption tief verwurzelt ist, kann dies nicht über Nacht geschehen. Problembewusstsein, alternative Handlungsmöglichkeiten und effektive Sanktionssysteme müssen entwickelt und gepflegt werden.

Die zunehmende Ächtung der Korruption beginnt indessen, Wirkung zu zeigen. Viel deutlicher als noch vor wenigen Jahren wird sie heute als gravierender Missstand und eminentes Entwicklungshindernis wahrgenommen. Bei einigen Parlaments- und Regierungswahlen der jüngeren Vergangenheit spielte das Thema der Korruption und ihrer Bekämpfung eine zentrale Rolle. Auch unter den Unternehmen und Investoren – jedenfalls aus OECD-Staaten – hat die Sensibilität für das Thema zugenommen. Öfter und gezielter wird versucht, das Risiko, in einem korrupten Umfeld zu operieren oder selbst in Korruption verwickelt zu werden, zu vermeiden. Als eine Konsequenz gewinnt die Korruption – und ihre Bekämpfung – im internationalen Standortwettbewerb an Gewicht. Viel beachtete Korruptions-Länderratings, wie jene von *Transparency International* (siehe *Kasten 2*), illustrieren und unterstützen diesen Trend.

Vorreiterrolle der OECD-Konvention

Dass die OECD-Konvention von den teilnehmenden Ländern tatsächlich umgesetzt und befolgt wird, ist nicht nur für ihre Glaubwürdigkeit und für die Korruptionsbekämpfung im Allgemeinen bedeutsam. Ganz wesentlich geht es auch darum, im internationalen Wettbewerb der Unternehmen für möglichst gleich lange Spiesse zu sorgen («level playing field»).

Des Stellenwerts einer wirkungsvollen Implementierung bewusst, haben sich die Teilnehmerstaaten auf ein weit reichendes Monitoring verständigt, das im Bereich der internationalen Korruptionsbekämpfung neue Standards setzt. In einem ersten Schritt («Phase-1-Examen») wird jedes Land daraufhin überprüft, ob und wie es die sich aus der OECD-Konvention ergebenden strafrechtlichen Verpflichtungen in seine Gesetzgebung überführt hat. In der Schweiz waren dazu mehrere Änderungen und Ergänzungen des Strafgesetzbuches nötig. In einem zweiten, wesentlich breiter angelegten Schritt («Phase-2-Examen») geht es darum zu evaluieren, wie das betreffende Land der Konvention sowie den flankierenden Empfehlungen in der Realität nachlebt.

Beide Examen finden ihren Niederschlag in substanziellen Berichten, die durch Expertenteams vorbereitet werden. Der Beitrag des examinierten Landes besteht vor allem darin, detaillierte Fragenkataloge schriftlich zu beantworten. Beim «Phase-2-Examen» kommt ein Besuch des geprüften Landes hinzu, welcher es den Experten ermöglicht, umfangreiche Befragungen durchzuführen. Die daraus

Kasten 2

Transparency International

Transparency International (TI) ist die führende Nichtregierungsorganisation im Kampf gegen die Korruption. TI wurde 1993 gegründet, hat ihren Sitz in Berlin und zählt über 85 nationale Sektionen.

Transparency International Schweiz (TI-Schweiz) ist die Schweizer Sektion von TI. Sie wurde 1995 gegründet und hat rund 130 Mitglieder (Privatpersonen und Unternehmen). TI-Schweiz setzt sich ein für transparente Vorgänge in der Privatwirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung, für Verhaltenskodizes und deren Einhaltung in Unternehmen, für die Aufnahme von Integritätsklauseln bei öffentlichen Aufträgen und für eine griffige Gesetzgebung. TI-Schweiz hat am «Phase-2-Examen» der Schweiz 2004 teilgenommen und führt Workshops zur Verbreitung der «Geschäftsgrundsätze für die Bekämpfung von Korruption» durch.

Kontakt: *info@transparency.ch*

resultierenden Berichtsentwürfe werden im zuständigen OECD-Gremium, in dem alle Konventionsstaaten vertreten sind, beraten und durch konkrete Handlungsempfehlungen ergänzt *(peer review)*. Dem examinierten Land steht dabei das Recht zu, Stellung zu nehmen. Am Ende fällt das OECD-Gremium seine Entscheide aber ohne die Stimme des geprüften Landes, was eine unerwünschte Beeinflussung oder gar Blockierung von Bericht und Empfehlungen ausschliesst. Alle Ergebnisse werden auf der OECD-Website publiziert.[2] Auch nach den Examen sorgt eine fortgesetzte Aufsicht dafür, dass der Druck auf die Teilnehmerstaaten, die Konvention zu befolgen, erhalten bleibt.

Überprüfung der Schweiz

Die Schweiz hatte das «Phase-1-Examen» im Jahr 2000 durchlaufen. 2004 folgte das «Phase-2-Examen». Nach mehrmonatigen Vorarbeiten besuchte im Mai 2004 ein Prüfungsteam mit acht Experten des OECD-Sekretariats sowie aus Belgien und Ungarn die Schweiz. Im Rahmen von 24 thematischen Panels interviewte es während einer Woche über hundert Vertreterinnen und Vertreter von Bund und Kantonen, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften, Unternehmen, Medien, wissenschaftlichen Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft. Die Beratungen des Berichtsentwurfs an der OECD fanden im Oktober 2004 statt. Nach der Schlussredaktion und Schlussabstimmung (ohne Beteiligung der Schweiz) werden die Ergebnisse des Examens am 1. Februar 2005 durch die OECD in englischer und französischer Sprache veröffentlicht und gleichentags an einer Medienkonferenz in Bern vorgestellt.

Der 60-seitige Bericht beurteilt die Prävention, die Strafverfolgung und die Sanktionierung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger durch die Schweiz. Empfehlungen zeigen auf, wo das OECD-Gremium weiteren Handlungsbedarf sieht. Wie in vielen Konventionsstaaten fehlt es auch in der Schweiz noch weit gehend an gerichtlichen Urteilen zu den aufgrund der Konvention neu eingeführten Strafnormen. Abgeschlossen wurde bisher erst ein kleinerer Fall der Bestechung eines italienischen Grenzbeamten im Kanton Tessin. Weitere Verfahren sind im Gang und werden in den nächsten Jahren zu einer aussagekräftigeren Praxis beitragen. Ausserdem sind die Schweizer Behörden bereits in verschiedenen Fällen tätig geworden, in denen Korruption im Ausland die Vortat zu Geldwäscherei im Inland darstellte oder die Schweiz um internationale Rechtshilfe in Korruptionsangelegenheiten ersucht wurde.

Anerkennung von Stärken ...

Bis Ende 2004 haben 15 Länder das «Phase-2-Examen» durchlaufen, darunter die ganze Gruppe der sieben grössten Industriestaaten (G-7). Die Beurteilung der Schweiz darf sich in diesem Quervergleich sehen lassen. Gute Noten erhalten die vorbildlichen Präventionsmassnahmen einiger grosser Schweizer Unternehmen. Begrüsst werden die Anstrengungen des Bundes, leistungsfähige zentrale Strukturen zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität aufzubauen. Die aktive Gewährung der internationalen Rechtshilfe in Korruptionsfällen durch die Schweiz wird ebenso lobend erwähnt wie die Qualität des Instrumentariums für die Beschlagnahmung und Einziehung von Vermögenswerten in Straffällen. Zu den positiv vermerkten Aspekten zählen auch die gemeinsamen Bemühungen der Bundesbehörden, des Wirtschaftsdachverbands Economiesuisse und von Transparency International Schweiz, die international tätigen Schweizer Unternehmen für die Korruptionsvermeidung zu sensibilisieren und ihnen Hilfestellung anzubieten.[3]

... und Empfehlungen für Verbesserungen

Hauptzweck der OECD-Länderexamen ist es aber nicht zu loben, sondern Verbesserungsbedarf und -potenzial aufzuzeigen. An die Schweiz werden 10 Empfehlungen gerichtet, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- Die Sensibilisierung der Unternehmen soll stärker auf international tätige KMU fokussiert werden.
- Auch bei den Behörden sei das Problembewusstsein weiter zu schärfen, wobei bei den kantonalen Verwaltungen besonderer Handlungsbedarf bestehe.
- Im Bereich der Rechnungslegung und Buchprüfung der Unternehmen sei die Transparenz wie auch die Unabhängigkeit der Revisoren zu erhöhen; ferner soll geprüft werden, ob eine Meldepflicht der Revisoren an die Justizbehörden bei Hinweisen auf Korruptionsfälle einzuführen sei.
- Auch in den Verwaltungen von Bund und – soweit nicht bereits vorhanden – Kantonen soll die Einführung einer formellen Meldepflicht für Fälle geprüft werden, in denen Angestellte über Hinweise auf Korruptionsfälle verfügen.
- Speziell in den Steuerverwaltungen sei die Erkennung und Weiterleitung von Verdachtsmomenten verstärkt zu fördern.
- Personen – insbesondere Arbeitnehmende –, die den Justizbehörden Hinweise auf Korruptionsfälle mitteilen («Whistle-

Kasten 3

Wirtschaft gegen Korruption

Die Schweizer Wirtschaft unterstützt die OECD-Konvention und den Kampf gegen die Korruption in verschiedener Weise:

- Viele Unternehmen haben ihre internen Weisungen an das neue Recht angepasst und spezielle Schulungen durchgeführt.
- Der Wirtschaftsdachverband Economiesuisse hat Leitlinien zur Korruptionsbekämpfung verabschiedet. Er stellt den Vorsitz der Wirtschaft für die OECD-Arbeiten. Besonderes Augenmerk wird dem schwierigen Schutz der Unternehmen vor erpresserischen Forderungen nach Bestechungsgeldern gewidmet.
- Die Internationale Handelskammer in Paris (ICC) hat unter aktiver Schweizer Beteiligung Empfehlungen zur Vermeidung von Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr entwickelt und publiziert.

Kontakt: *info@icc-switzerland.ch*

2 Siehe *www.oecd.org,* «By Topic», «Corruption».

3 Die in Zusammenarbeit zwischen den Bundesbehörden, Economiesuisse und Transparency International Schweiz entstandene Broschüre «Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen» kann in vier Sprachen kostenlos beim Staatssekretariat für Wirtschaft bezogen werden *(whin@seco.admin.ch)* oder auf der seco-Website unter: *www.seco.admin.ch,* Rubrik «Spezialthemen», «Korruptionsbekämpfung».

Bild: Keystone

Die OECD beurteilt die Prävention, Strafverfolgung und Sanktionierung durch die Schweiz von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger in vielerlei Hinsicht positiv. Sie richtet aber auch 10 konkrete Empfehlungen für Verbesserungen an die Schweiz.

blowers»), sollten dies ohne Angst vor Repressalien tun können.

– Der Geldwäscherei könne mit strengeren aufsichtsrechtlichen Massnahmen noch wirksamer begegnet werden.
– Bei der internationalen Rechtshilfe sei eine Beschleunigung der Verfahren durch Einschränkung der Rekursmöglichkeiten ins Auge zu fassen.
– Unternehmen, die der Korruption im In- oder Ausland überführt worden sind, sollten für eine gewisse Periode konsequent von öffentlichen Ausschreibungen und staatlichen Instrumenten wie der Exportrisikogarantie ausgeschlossen werden.

Einige im Bericht behandelte Fragen will das OECD-Gremium erneut aufnehmen, sobald in der Schweiz eine aussagekräftigere Praxis vorliegt. Hierzu zählen:

– die Tauglichkeit der 2003 eingeführten strafrechtlichen Unternehmenshaftung (Art. 100^{quater} StGB);
– die Abgrenzung zwischen strafbarer Bestechung ausländischer Amtsträger und erlaubten geringfügigen, sozial üblichen Vorteilen (Art. 322^{octies} StGB);
– die Abgrenzung zwischen strafbarer Bestechung und nach Schweizer Recht nicht strafbarer Vorteilsgewährung an ausländische Amtsträger; solche *«Facilitation payments»* werden geleistet, damit ein Beamter eine Arbeit überhaupt erledigt, auf die ein Rechtsanspruch besteht (Beispiel: Einreisestempel am Zoll, wenn alle Einreisebedingungen erfüllt sind);
– die Bereitstellung von genügenden Mitteln für die Strafverfolgungsbehörden des Bundes.

Ausblick

Die Schweiz misst der Korruptionsbekämpfung hohe Bedeutung zu. Die OECD-Konvention und deren Monitoring-Mechanismen leisten dazu einen essenziellen Beitrag. Die Überprüfung des eigenen Antikorruptionsdispositivs durch die OECD stellt für unser Land eine willkommene Standortbestimmung dar. Alle Empfehlungen der OECD werden analysiert und konkrete Handlungsoptionen abgeklärt. Nach einem Jahr wird die Schweiz in der OECD über den Zwischenstand ihrer Folgearbeiten informieren und nach zwei Jahren einen eingehenderen Bericht publizieren.

Die Bekämpfung der Korruption erfordert eine enge internationale Zusammenarbeit und einen langen Atem. Wenn es gelingt, die in den letzten Jahren erreichten Fortschritte zu konsolidieren und wo nötig zu ergänzen, besteht die Aussicht, dass der Korruption mehr und mehr der Boden entzogen werden kann. Gewinnen würden dabei alle Länder und Wirtschaftsakteure. ▮