

Kampf gegen Korruption: Herausforderung für die Unternehmen

Für viele im Ausland tätige Schweizer Unternehmen – gerade auch für KMU – ist Korruption ein ernsthaftes Problem. Angesichts des Reputationsrisikos und der verschärften strafrechtlichen Bestimmungen im In- und Ausland gilt es für international ausgerichtete Unternehmen, sich mit den Gefahren der Korruption bewusst auseinanderzusetzen und angemessene Präventivmassnahmen zu treffen, um das Korruptionsrisiko optimal einzudämmen.

Position economiesuisse

Seit Jahren engagiert sich economiesuisse für eine verhältnismässige, wirksame und international koordinierte Korruptionsbekämpfung. Korruption verzerrt den Wettbewerb und unterminiert das notwendige Vertrauen in die Institutionen. Rechtssicherheit und faire Wettbewerbsbedingungen sind unerlässliche Voraussetzungen für die im Ausland tätigen Schweizer Unternehmen.

30. Juni 2008 Nummer 11

dossierpolitik

Kampf gegen die Korruption ist im Interesse der Wirtschaft

1 Korruption als vielfältiges und verbreitetes Phänomen

Was Korruption ist

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 anvertrauten Machtposition zur Erlangung eines privaten bzw. persönlichen ungerechtfertigten Vorteils zulasten eines Dritten oder der Allgemeinheit ohne Erbringung einer entsprechenden eigenen Leistung. Es gibt Korruption von Amtsträgern und Korruption zwischen Privaten. Neben der „grossen Korruption“, also etwa Zahlungen von grossen Beträgen oder die Gewährung erheblicher Vorteile für den Erhalt eines Grossauftrages, gibt es eine Anzahl „kleinerer Zuwendungen“, etwa Schmiergeldzahlungen und andere Arten der Bestechung zwischen Privaten oder zwischen Privaten und Behörden. 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“.

Alle Branchen sind betroffen

Korruption ist ein weit verbreitetes Phänomen. Nach einer Einschätzung der Weltbank werden jährlich rund 1 Billion Dollar Bestechungsgelder bezahlt. Dabei ist keine Branche grundsätzlich vor Korruption gefeit. Auf die Schweiz bezogen sind vor allem die global tätigen Grossunternehmen im Rahmen ausländischer Geschäftsbeziehungen von Korruption betroffen. Aber auch die im Ausland tätigen kleinen und mittleren Unternehmen werden immer wieder mit Korruption konfrontiert. Mit dem stetig steigenden Wettbewerbsdruck und dem unternehmerischen Streben nach Erschliessung neuer Märkte wächst auch die Gefahr, mit korrupten Praktiken konfrontiert zu werden. Unter der Annahme, lokale Geschäftsgepflogenheiten zu befolgen, gehen Unternehmen – oft unbewusst – hohe Reputations- und Geschäftsrisiken ein. Umso dringender ist es, Korruptionsrisiken zu erkennen und sich wirksam davor zu schützen. Völlig verfehlt wäre es aber, die Unternehmen gleichsam einem „Generalverdacht“ zu unterstellen und ihnen eine besondere „Rechtfertigungspflicht“ aufzuerlegen. Die Unschuldsvermutung muss auch beim heiklen Thema der Korruption und für alle Unternehmen gelten.

2 Internationale Anti-Korruptions-Abkommen

OECD-Konvention 1997

Lange Zeit hatte die Korruption im internationalen Wirtschaftsverkehr als notwendiges Übel gegolten. Die Bestechung ausländischer Amtsträger wurde in fast allen Staaten und auch in der Schweiz toleriert. Bestechungsgelder waren unter bestimmten Bedingungen auch steuerlich abzugsfähig. Im Verlauf der 90er Jahre änderte sich diese Haltung grundsätzlich. Mit der „OECD-Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr“¹ von 1997 ereignete sich ein eigentlicher Paradigmenwechsel. Die Konvention verpflichtet die teilnehmenden Staaten, darunter die Schweiz, die Auslandskorruption unter Strafe zu stellen. Die Konvention sowie ergänzende Empfehlungen der OECD beinhalten eine Reihe von Massnahmen zur Eindämmung der Korruption. Zu diesen Massnahmen zählen unter anderem Grundsätze für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, die Bekämpfung der Geldwäscherei sowie das Verbot der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern. Die Konvention ist seit rund zehn Jahren in Kraft.

Verstärkte internationale Zusammenarbeit

Mit der OECD-Konvention wurde erstmals der Auslandskorruption in einem multilateralen Abkommen auf verbindliche Weise die Legitimation entzogen. Seither ist auf internationaler Ebene der Kampf gegen Korruption verschärft worden. Während sich die OECD-Instrumente auf die aktive Bestechung ausländischer Amtsträger beschränken, befassen sich

¹ Vgl. OECD (1997), Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr: www.oecd.org (by topic > Governance > Fighting Corruption).

Initiativen der Corporate Citizenship

die multilateralen Übereinkommen namentlich des Europarates² von 1999 und die Antikorruptionskonvention der UNO³ von 2003 in umfassender Weise mit den Themen der lokalen und transnationalen öffentlichen und privaten Korruption. Dabei unterscheiden sich die Instrumente teilweise in den Definitionen und im Geltungsbereich, stimmen jedoch in ihrem Kerngehalt weitgehend überein.

Unterstützend wirken Initiativen der Corporate Citizenship wie der „United Nations Global Compact“, ein von der Privatwirtschaft und der UNO getragener Pakt unter anderem zur Korruptionsbekämpfung, die OECD-Empfehlungen für Multinationale Unternehmen und die Empfehlungen der International Chamber of Commerce (ICC). Internationale Vergleiche und Länderratings zur Korruption wie etwa der „Global Corruption Barometer“ von Transparency International oder das Länderexamen der OECD haben ebenfalls zur Sensibilisierung der Medien, Regierungen und Unternehmen beigetragen. Im Zuge der multilateralen Abkommen haben die Mitgliedstaaten in verschiedenen Etappen das Korruptionsstrafrecht auf nationaler Ebene ausgebaut und verschärft. Damit werden die internationalen Bemühungen für alle Akteure verbindlich.

Kampf gegen Korruption
im Interesse der Wirtschaft

3 Beurteilung aus Sicht der Wirtschaft

Die Wirtschaft unterstützt den international koordinierten Kampf gegen die Korruption aktiv und hat sich von Anfang an intensiv mit den internationalen Regeln im Kampf gegen die Korruption auseinandergesetzt. Das Engagement gegen die Korruption ist im ureigenen Interesse der Wirtschaft. Korruption verunmöglicht funktionierende und faire Wettbewerbsbedingungen und erschwert generell den Zugang zu Märkten oder öffentlichen Ausschreibungen. Aus Sicht der Wirtschaft ist Korruption in allen Fällen und ungeachtet allfälliger Usancen und unterschiedlicher Kulturen aus folgenden Gründen nachhaltig zu bekämpfen:

- **Korruption verzerrt 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 ungerechtfertigter Profit in die private Tasche des Bestochenen, ohne dass er eine äquivalente eigene Leistung erbracht hätte. Der Marktzutritt für leistungsfähigere Konkurrenten wird drastisch behindert, die Transaktionskosten werden erhöht. Misswirtschaft kann in extremen Fällen zum Zusammenbruch ganzer Wirtschaftszweige führen.
- **Korruption unterminiert das Vertrauen in die staatlichen Institutionen:** Die gefestigten und allgemeingültigen Regeln werden im Einzelfalle gebrochen, um einen ungerechtfertigten Entscheid zu erlangen. Dies gilt insbesondere für den öffentlichen Bereich, namentlich die Verwaltung und die Behörden. Korrupte Praktiken zerstören das notwendige Vertrauen in die Institutionen und in das Rechtssystem eines Landes.
- **Korruption führt zur falschen Ressourcenallokation und geringerem Wachstum:** Korruption setzt den Marktmechanismus ausser Kraft. Die falsche Ressourcenallokation und der durch Korruption geförderte Vertrauensverlust in die staatlichen Institutionen behindern in hohem Masse die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in einem Land. Korrupte Praktiken, etwa bei der Vergabe von Lizenzen oder Baubewilligungen, behindern die Entfaltung des privaten Sektors. Investitionen in korruptem Umfeld, das sich durch Willkür und Unsicherheit kennzeichnet, sind höchst risikobehaftet und werden gemieden, worunter das Wirtschaftswachstum eines Landes leidet.
- **Korruption schädigt die Reputation eines Unternehmens:** 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

² Vgl. Europarat (1999), Strafrechtsübereinkommen über Korruption: <http://conventions.coe.int> (Verträge > Verzeichnis nach Themen > Korruption).

³ Vgl. UNO (2003), Konvention gegen Korruption: www.unodc.org (Treaties > Convention against Corruption).

das Vertrauen in ihre Leistungen angewiesen sind, wie Prüfungsgesellschaften, Berater oder Finanzinstitute.

- **Korruption führt zur unproduktiven Verschwendung von eingesetzten Mitteln:** Korruption bedeutet langfristig für ein Unternehmen eine Verschwendung von eingesetzten Mitteln, selbst wenn dadurch kurzfristig die Umsätze gesteigert werden können.

Keine Ungleichheiten schaffen,
Verhältnismässigkeit wahren

Die Notwendigkeit und Dringlichkeit eines koordinierten Kampfes gegen die Korruption steht ausser Frage. Für die Unternehmen ist entscheidend, dass durch die Bekämpfung der Korruption nicht neue Ungleichheiten entstehen. Entsprechend müssen sich alle Bemühungen für die wichtigsten Konkurrenten – gerade auch solchen aus Schwellenländern – gleich auswirken, da sonst die nicht betroffenen Unternehmen einen Konkurrenzvorteil geniessen. Ferner muss auch die Verhältnismässigkeit gewahrt werden. Bei allem Verständnis für angemessene Schritte gegen die Korruption dürfen eine normale Geschäftsabwicklung sowie die unternehmerische Freiheit nicht ungebührlich behindert und eingeschränkt werden.

Auch auf der Empfängerseite
den Riegel schieben

Ein Unternehmen kann sich nicht alleine gegen das Phänomen der Korruption stellen, wenn sich korrupte Praktiken in seinen Geschäftsfeldern etabliert haben. Die Nachfrage nach Bestechungsgeldern ist zum Teil sehr gross, speziell in Regionen mit einem grossen Wohlstandsgefälle und ungenügenden Kontrollen innerhalb der Verwaltung. Nicht selten sind es die späteren Empfänger, die mehr oder weniger explizit zur Bestechung auffordern. Indem sie etwa einen Beitrag für die Zulassung zu einer Ausschreibung oder zusätzliche „Gebühren“ für Bewilligungen verlangen, Honorare für „Berater“ fordern, Unterstützung für die Ausbildung Verwandter oder für den Bau von Prestigeobjekten beanspruchen. Will man die Korruption effektiv und nicht bloss symbolisch aus Imagegründen bekämpfen, dann müssen beide Seiten, Empfänger und Geber, miteinbezogen werden. Die OECD-Konvention sowie die Europarats-Übereinkommen erzwingen jedoch primär Sanktionen für die Geber (Angebotsseite). Es gilt aber auch, auf der Empfänger- bzw. Nachfragerseite in gleichem Masse einen Riegel zu schieben, denn in zahlreichen Fällen ist die mehr oder weniger explizite Forderung von Bestechungsgeldern seitens des späteren Empfängers die Wurzel der Bestechung.

Unternehmen sind auf Schutzdispositiv
angewiesen

Damit die Unternehmen sich vor dem Hintergrund der weltweit geltenden OECD-Konvention korrekt verhalten können, sind sie auf ein ausgebautes Schutzdispositiv angewiesen. Dazu gehören Klarheit darüber, welche Handlungen konkret strafbar sind, und eine konkrete Unterstützung des Staates gegen erpressungsähnliche Forderungen ausländischer Behörden, etwa auf diplomatischem Wege.

Verschärftes Korruptionsstrafrecht

4 Revidiertes Schweizer Korruptionsstrafrecht

Die Schweiz hat sich von Anfang an den wichtigsten internationalen Anti-Korruptions-Abkommen beteiligt und sich damit verpflichtet, die strafrechtlichen Bestimmungen betreffend die Korruption zu verschärfen. Zwischen 2000 und 2006 hat die Schweiz ihr Korruptionsstrafrecht in drei Etappen ausgebaut. Seit Juli 2006 ist das neue Korruptionsstrafrecht in Kraft. Zu den wesentlichen Neuerungen zählen, dass sowohl die aktive wie auch die passive Bestechung ausländischer oder internationaler Amtsträger strafbar ist und dass nicht mehr nur die für ein Unternehmen handelnde natürliche Person, sondern auch das Unternehmen selbst vom Strafbestand erfasst wird.

Antikorruptionsklauseln

Darüber hinaus kann den Unternehmen, welche sich der Korruption schuldig gemacht haben, der Zugang zu staatlichen Leistungen oder Projekten verwehrt werden. Gewisse Regierungen und internationale Organisationen wie die Weltbank publizieren in diesem Zusammenhang regelmässig Listen von Unternehmen. In der Schweiz kommen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit oder der Exportrisikoversicherung Antikorruptionsklauseln zur Anwendung, die bei Verletzung zu Vertragsstrafen oder Ausschluss von zukünftigen Aufträgen führen können.

Sowohl aktive wie passive Bestechung von Amtsträgern sind strafbar.

Wichtige Unterscheidungen im neuen Korruptionsstrafrecht⁴

Amtsträger- und Privatbestechung

- Die Amtsträgerbestechung ist im Strafgesetzbuch (StGB) geregelt. Unter einem Amtsträger wird ein „Mitglied einer richterlichen oder anderen Behörde, ein Beamter, ein amtlich bestellter Sachverständiger, Übersetzer oder Dolmetscher, ein Schiedsrichter oder ein Angehöriger der Armee“ (Artikel 322^{ter} StGB) verstanden, aber auch ein Privater, der öffentliche Aufgaben erfüllt (Artikel 322^{octies} Absatz 3 StGB). „Fremde Amtsträger“ sind Personen dieser Kategorien, wenn sie „für einen fremden Staat oder eine internationale Organisation tätig sind“ (Artikel 322^{septies} StGB).
- Die Privatbestechung ist im Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb (UWG, Artikel 4a) geregelt. Im Gegensatz zur Amtsträgerbestechung wird Privatbestechung nur auf Antrag strafrechtlich verfolgt (Artikel 23 UWG).

Aktive und passive Bestechung

- Als aktive Bestechung gilt – im Falle der Amtsträgerbestechung – die Handlung, bei welcher einem Amtsträger „im Zusammenhang mit dessen amtlicher Tätigkeit für eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung zu dessen Gunsten oder zu Gunsten eines Dritten ein nicht gebührender Vorteil“ angeboten, versprochen oder gewährt wird (Artikel 322^{ter} StGB). Die aktive Bestechung im privaten Sektor ist in entsprechender Weise in Artikel 4a Absatz 1 Buchstabe a UWG umschrieben.
- Passive Bestechung begeht, wer „für eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung für sich oder einen Dritten einen nicht gebührenden Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt“ (Artikel 322^{quater} StGB; Artikel 4a Absatz 1 Buchstabe b UWG).

Bestechung und Vorteilsgewährung/-annahme

- Bei der Bestechung ist der „nicht gebührende Vorteil“ auf eine konkrete Handlung oder Unterlassung gerichtet. Es besteht ein Austauschverhältnis.
- Mit Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme sind unerlaubte Vorteile (Geschenke) gemeint, die – bei Amtsträgern – nicht auf eine spezifische Amtshandlung gerichtet sind, sondern allgemein im Hinblick auf die künftige Amtsführung gewährt oder angenommen werden (Artikel 322^{quingies} bis 322^{sexies} StGB; „Klimapflege“ und „Anfüttern“). Vorteilsgewährung und -annahme sind in der Schweiz nur in Bezug auf schweizerische Amtsträger strafbar.
- In allen Fällen von Korruption (Bestechung sowie Vorteilsgewährung und -annahme nach den Artikeln 322^{ter} bis 322^{septies} StGB) kann von einer Strafverfolgung, einer Überweisung an das Gericht oder einer Bestrafung abgesehen werden, wenn es sich um einen Bagatellfall handelt (Artikel 52 StGB). Ferner liegen keine nicht gebührenden Vorteile vor, wenn diese dienstrechtlich erlaubt sind oder es sich um geringfügige, sozial übliche Vorteile handelt (Artikel 322^{octies} Absatz 2 StGB). Das Erfordernis der Strafbarkeit der Tat auch am ausländischen Begehungsort (Artikel 6 Absatz 1 und Artikel 7 Absatz 1 StGB) wird bei Korruption in den meisten Fällen erfüllt sein.

Strafrechtliche Haftbarkeit neu auch für juristische Personen.

Strafrechtliche Haftbarkeit⁵

Natürliche Personen

- Bei Korruption ist primär die natürliche Person haftbar und wird strafrechtlich verfolgt. Im Fall von Amtsträgerbestechung (im In- oder Ausland) werden natürliche Personen mit Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe sanktioniert (Artikel 322^{ter} und 322^{septies} StGB). Privatbestechung hat Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe zur Folge (Artikel 23 UWG). Die strafrechtliche Verantwortlichkeit erfasst nicht nur leitende Angestellte und Mitarbeiter, sondern auch weitere Personen, die das Unternehmen vertreten. So ist es eine unübertragbare Aufgabe des Verwaltungsrates, die Geschäftsleitung im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze, Statuten, Reglemente und Weisungen zu beaufsichtigen (Art. 716a Obligationenrecht; OR).

Juristische Personen

- Gemäss Artikel 102 Absatz 2 StGB kann zudem das Unternehmen, das „nicht alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehrungen getroffen hat“, um eine Bestechung von Amtsträgern oder Privaten zu verhindern, strafrechtlich belangt und mit einer Busse bis zu fünf Millionen Franken sanktioniert werden. Diese Haftbarkeit gilt unabhängig davon, ob eine natürliche Person zur Verantwortung gezogen werden kann oder nicht.

⁴ Vgl. SECO (2008), Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen, S. 12–14.

⁵ Vgl. Ebd., S. 14.

Gutes Zeugnis für Schweizer Unternehmen

5 Schweizer Unternehmen sind aktiv im Kampf gegen Korruption

Die OECD hat gemäss der Konvention von 1997 sämtliche Konventionsstaaten einem sogenannten Länderexamen unterzogen. Im Jahr 2005 erschien das entsprechende Examen für die Schweiz.⁶ Die Überprüfung durch die OECD stellte der Schweiz ein gutes Zeugnis aus. Den multinationalen Unternehmen wird attestiert, dass sie intern ein aktives Dispositiv gegen die Korruption aufgestellt haben. So haben zahlreiche Unternehmen ihre internen Weisungen angepasst, Hotlines für „Whistleblowers“ eingerichtet und spezielle Schulungen durchgeführt. Dies sind Zeichen, dass die Selbstregulierung gut funktioniert. Hingegen hat die OECD bei den kleinen und mittleren Unternehmen noch eine mangelnde Sensibilisierung festgestellt. Diese Aussage stützt sich auf eine Umfrage, die Transparency International mit economiesuisse durchgeführt hat. Ausdrücklich positiv vermerkt werden die Bemühungen der Bundesbehörden, Transparency International und economiesuisse, die international tätigen Schweizer Unternehmen für die Korruptionsvermeidung zu sensibilisieren und ihnen Hilfestellung anzubieten. In der Anfang 2008 vom Staatssekretariat für Wirtschaft neu aufgelegten Broschüre „Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen“⁷ finden sich konkrete Massnahmen, um das Korruptionsrisiko zu vermindern.

Bisherige Anstrengungen nützen

Mit dem Inkrafttreten der Strafrechtskonvention des Europarates gegen die Korruption im Jahr 2006 ist die Schweiz gleichzeitig Mitglied der Europaratskommission GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) geworden. Diese Kommission hat die Aufgabe, die Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten durch wechselseitige Länderexamen zu unterstützen. Anfang April 2008 hat die GRECO ihren Bericht zur Schweiz veröffentlicht.⁸ Auch in diesem Bericht werden die bisherigen Anstrengungen und Abwehrmassnahmen der Schweiz gegen die Korruption seit den 1990er Jahren positiv gewürdigt.

Nützliche Hinweise zur Korruptionsvermeidung⁹

Informationsportale

Inzwischen besteht ein grosses Angebot an Informationsportalen zum Thema Korruption. Wirtschaftsverbände wie economiesuisse (www.economiesuisse.ch), die Internationale Handelskammer ICC (www.iccwbo.org) bzw. deren schweizerische Vertretung (www.icc-schweiz.ch) sowie das Osec Business Network Switzerland (www.osec.ch) können gezielt über einzelne Märkte und weitere länderspezifische Organisationen informieren. Verschiedene weitere Organisationen bieten frei zugängliche, für die Geschäftstätigkeit auf ausländischen Märkten nützliche Informationen, so etwa das Angebot der Weltbank (www.doingbusiness.org). Auskünfte über das Engagement der Staatengemeinschaft zur Bekämpfung der Korruption im internationalen Geschäftsverkehr kann das Staatssekretariat für Wirtschaft (www.seco.admin.ch) erteilen. Über die aktuelle Rechtslage im Bereich des Korruptionsstrafrechts informiert das Bundesamt für Justiz (www.bj.admin.ch). Die internationale Nichtregierungsorganisation gegen Korruption, Transparency International (www.transparency.ch), ist auch in der Schweiz präsent.

Formulierung einer unternehmensspezifischen Anti-Korruptions-Strategie

In gewissen Märkten und Geschäftsfeldern kann es besonders schwierig sein, sich von korrupten Praktiken fernzuhalten. Umso wichtiger ist es, im Vorfeld die Risiken zu erkennen. Die Anwendung einer für die Unternehmen adäquaten Anti-Korruptions-Strategie kann von grossem Nutzen sein. Verschiedene Organisationen bieten dazu konkrete Vorschläge an, so die Internationale Handelskammer ICC mit ihrem „Corporate Practices Manual“ oder das Portal www.business-anti-corruption.com, welches von der dänischen Entwicklungshilfe initiiert und mit der Wirtschaft realisiert worden ist.

⁶ Vgl. Ivo Kaufmann, Länderexamen Korruption – die Schweiz im internationalen Vergleich, in: Die Volkswirtschaft 1/2-2005, S. 67–70.

⁷ Die Broschüre „Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen“ kann heruntergeladen werden unter www.seco.admin.ch (> Themen > Spezialthemen > Korruptionsbekämpfung).

⁸ Vgl. GRECO (2008), Evaluationsbericht über die Schweiz.

⁹ Vgl. SECO (2008), Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen, S. 25–28.

Unternehmensleitungen
stehen in der Pflicht

Alle Bemühungen zur Bekämpfung der Korruption scheitern, wenn sie nicht in der Unternehmenspraxis verankert sind. Es ist Aufgabe der Unternehmensleitungen, den Problembereich der Korruption 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 dabei kein Widerspruch. Vermeidung von Korruption. Es wäre verfehlt, unter dem Titel der Korruptionsbekämpfung diesbezüglich den Unternehmen unnötige und geradezu schädliche Vorschriften und Fesseln aufzuerlegen. Entscheidend ist, dass die Korruptionsbekämpfung auf Betriebsebene in die Unternehmensstrategie integriert wird. Massstab für ein angemessenes Verhalten des Unternehmens als Ganzes ist das Verhalten und die Führung der Unternehmensleitung, das Setzen klarer Leitplanken, der Umfang der internen Schulung sowie die wirksame Durchsetzung durch Compliance-Programme inklusive der Etablierung informeller Kanäle.

economiesuisse orientiert sich seit 1996 an
Leitsätzen zur Korruptionsbekämpfung

6 Leitsätze von economiesuisse zur Bekämpfung der Korruption

economiesuisse unterstützt den international koordinierten Kampf gegen die Korruption aktiv und hat bereits 1996 Leitlinien für diese Bemühungen verabschiedet und publiziert. Diese sind nach wie vor gültig. economiesuisse stellt den Vorsitz der Wirtschaft für die OECD-Arbeiten und orientiert intern über die Entwicklungen im Kampf gegen die Korruption.

Leitsätze von economiesuisse zur Korruptionsbekämpfung¹⁰

- 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.

Dialog zwischen Wirtschaft und Politik

Die Hauptaufgabe der Wirtschaftsverbände liegt 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)¹¹, das Business Advisory Committee bei der OECD in Paris (BIAC) und BusinessEurope ein. Besonders wichtig ist, dass ein offener und kontinuierlicher Dialog zwischen Wirtschaft und

¹⁰ Vgl. Schweizerischer Handels- und Industrieverein Vorort (1997), Wirtschaftspolitisches Jahrbuch 1996.

¹¹ Vgl. ICC Commission on Anti-Corruption (2005), Combating Extortion and Bribery: ICC Rules of Conduct and Recommendations.

Politik gepflegt wird. Ohne diesen Dialog steigt 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.

7 Position der Wirtschaft zum Thema „Whistleblowing“¹²

Gesamtheitliche Betrachtung notwendig

Whistleblowing wird im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung, aber auch in anderen Rechtsgebieten wie beispielsweise im Wettbewerbsrecht oder im Zusammenhang mit dem Sarbanes Oxley Act als wichtiges Instrument zur Aufdeckung von Verstössen und Missständen bezeichnet. Gefordert wird ein verbindlicher Schutz namentlich vor Entlassung (Motion Gysin Remo) und im Strafrecht. Aus Sicht der Wirtschaft sind folgende Aspekte zu beachten:

- Whistleblowing ist ein wirksames Mittel, um Missstände und Verstösse aufzudecken. Zahlreiche Skandale und Problemfälle wurden erst durch das Handeln von kundigen Insidern bekannt. Entsprechend kann Whistleblowing zu einer zielgerichteten Untersuchung führen, den entsprechenden Aufwand verringern und die Wirksamkeit erhöhen.
- Bereits heute ist Whistleblowing in bestimmten Fällen als Melde- oder Anzeigepflicht gesetzlich verankert (z.B. Geldwäscherei, Anzeigepflichten von Behörden, Anzeige von Seuchenfällen durch Ärzte usw.).
- Whistleblowing beruht – fast definitionsgemäss – auf Teilinformationen. Aus einer Teilperspektive können auch legitime und im Gesamtbild korrekte Aktivitäten fragwürdig oder als gegen Regeln verstossend erscheinen, namentlich wenn die Handlungen mit Wertungen verbunden sind.
- Whistleblowing kann auch aus persönlichen Motiven angewandt werden, sei es aus Rache oder um Druck auf den Arbeitgeber im Hinblick auf die Verbesserung der persönlichen Stellung zu bewirken. Whistleblowing kann daher unter Umständen zu einem enormen Schaden für die betroffenen Unternehmen und deren beteiligte Partner führen. Gerade bei börsenkotierten Unternehmen können entsprechende Gerüchte zur Vernichtung erheblicher Vermögenswerte führen und legitime Interessen Dritter tangieren.

Flexiblen Arbeitsmarkt nicht gefährden

Nicht jeder empfundene Missstand ist eine Rechtsverletzung. Die Wahrung von Treu und Glauben sowie der Schutz des Vertrauensverhältnisses sind zentrale Grundsätze im Schweizer Recht. Bereits heute geniesst ein Whistleblower in berechtigten Fällen Schutz, etwa im Strafrecht (Zeugenschutz), im Wettbewerbsrecht (Bonusregelung) oder im Arbeitsrecht (Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung). Hingegen ist die mit der Motion Gysin verbundene Forderung nach einer Verstärkung des Kündigungsschutzes für Hinweisgeber auf Korruption kritisch zu hinterfragen. Der Bundesrat hat zu Recht darauf hingewiesen, dass diese Forderung zu einer fundamentalen Reform des schweizerischen Arbeitsrechts, das heute auf dem Grundsatz der Kündigungsfreiheit beruht und missbräuchliche Kündigungen sanktioniert, führen würde.¹³ Ein Verbot einer Entlassung im Falle einer missbräuchlichen Kündigung (statt einer Entschädigung) würde gegen das Grundprinzip der Vertragsfreiheit im Arbeitsrecht verstossen und zu einer ordnungspolitisch verfehlten sowie wirtschaftspolitisch kontraproduktiven Verkrustung des Arbeitsmarktes führen.

Unternehmensinterne
Whistleblowing-Stellen ausbauen

Whistleblowing ist im Sinne der Opportunitäten, aber auch der Gefahren ernst zu nehmen. Es gilt daher, die unterschiedlichen Arten betreffend der erwarteten Wirkung (Einleitung einer Strafverfolgung, Tätigwerden von Aufsichtsbehörden, generelle Sensibilisierung) klar zu unterscheiden und differenziert anzugehen. Es muss ein Weg gefunden werden, der Whistleblowern den gebührenden Schutz gewährt, ohne dass aber der liberale und

¹² Ansprechpartner zum Thema „Whistleblowing“ ist der Schweizerische Arbeitgeberverband. Vgl. Position SAV zu „Whistleblowing“: www.arbeitgeber.ch (> Arbeitsrecht).

¹³ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 10. September 2003.

flexible Arbeitsmarkt in Frage gestellt wird. Die Unternehmen sind im eigenen Interesse gut beraten, wirkungsvolle interne Whistleblowing-Möglichkeiten mit direktem Zugang zur obersten Stelle zu schaffen. In diesem Zusammenhang sind auch die neuen und soeben verabschiedeten Richtlinien der ICC zuhanden der Unternehmen zur Etablierung und Implementierung von internen Whistleblowing-Programmen zu nennen.¹⁴ Auch sektorspezifische oder regionale, neutrale Stellen (z.B. Ombudsstellen, allenfalls Verbände) können wirksame Mittel sein, um wirksames Whistleblowing zu ermöglichen und missbräuchliches Whistleblowing zu vermeiden. Die Wirtschaft lehnt hingegen das via Medien direkt an die Öffentlichkeit gerichtete Whistleblowing ab. Auch erscheinen zusätzliche gesetzliche Vorkehrungen nicht vordringlich, insbesondere wäre ein faktisches Entlassungsverbot nicht akzeptabel. Die Wirtschaft begrüsst aber einen kontinuierlichen Dialog zur Etablierung zweckgerichteter Mechanismen sowie zur Sensibilisierung.

Konsequente und massvolle
Korruptionsbekämpfung als Ziel

8 Schlussbemerkung

Die Wirtschaft hat gute 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. Genauso wehrt sich die Wirtschaft 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.

Rückfragen:

thomas.pletscher@economiesuisse.ch
silvan.lipp@economiesuisse.ch

¹⁴ Vgl. ICC Commission on Anti-Corruption (2008), ICC Guidelines on Whistleblowing.