



**Recht, Wettbewerbspolitik und
Versicherung**

Datum

18. Dezember 2002

Telekontakte

Tel: (030) 2028-1560

Stellungnahme
zum UNO-Entwurf eines Übereinkommens
gegen Korruption

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**
Mitgliedsverband der UNICE

Hausanschrift
Breite Straße 29
10178 Berlin

Postanschrift
11053 Berlin

Telekontakte
Tel.: (030) 2028-1560
Fax: (030) 2028-2560

Internet
<http://www.bdi-online.de>

E-Mail
S.Hintzen@bdi-online.de

A. Allgemeines

Der BDI unterstützt die Korruptionsbekämpfung, damit sowohl im Inland als auch im grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr fairer Wettbewerb herrscht. Daher ist es richtig, dass im In- und Ausland schrittweise einheitliche Standards herbeigeführt werden. Dennoch sind wir der Meinung, dass der vorgelegte Entwurf der UNO-Arbeitsgruppe mit seinen umfangreichen und ins Detail gehenden Vorschlägen nur schwer zu handhaben sein wird. Zwar haben gerade die exportorientierten Unternehmen ein besonderes Interesse daran, im Ausland ähnliche Rechtsregeln vorzufinden wie bei uns. Dies wird mit dem ausführlichen Entwurf jedoch nicht zu erreichen sein, wenn auch die verschiedenen Ziele und Maßnahmen durchaus richtig umschrieben sind.

Der sehr lange Maßnahmenkatalog soll in den verschiedenen Ländern mit unterschiedlichen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Verhältnissen zum Tragen kommen. Es muss jedoch bezweifelt werden, ob dies gleichmäßig und einheitlich zu erreichen ist.

Maßnahmen im Rahmen des OECD-Übereinkommens gegen internationale Bestechung

Das OECD-Übereinkommen gegen internationale Bestechung von 1997, das seit 1999 in Kraft ist, hat sich aus diesen Gründen auf den rein strafrechtlichen Teil beschränkt und die Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr unter Strafe gestellt. Die Erfahrungen mit diesen Vorschriften werden gerade erst in ihren Anfängen beobachtet und geprüft. Das Ergebnis der Prüfung sollte von der UNO-Arbeitsgruppe abgewartet werden. Hieraus ließe sich großer Nutzen ziehen.

Sicherlich wäre es am effektivsten, wenn die Vereinten Nationen die Ratifizierung des OECD-Übereinkommens in anderen als den bisherigen Beitrittsländern voranbringen würden. Allenfalls könnte in Erwägung gezogen werden, eine Ergänzung der Konvention um den Straftatbestand der passiven Bestechung vorzunehmen. Die alleinige Strafbarkeit der aktiven Bestechung erfasst nur die eine Seite der unerwünschten Verhaltensweisen. Ein Schutz vor Erpressung zu unlauteren Zahlungen sollte ebenfalls bei grenzüberschreitenden Geschäften oder allgemein bei Geschäften im Ausland gewährt werden. Den Rechtsrahmen international größer zu ziehen, halten wir dagegen nicht für besonders wirksam.

Keinen zusätzlichen weltweiten Verwaltungsaufwand

Vorschriften, die über Bestechungsstraftatbestände dieser Art hinausgehen, würden weltweit einen großen Verwaltungsaufwand hervorbringen. Verfahrensregeln, vielfältige Sanktionen, Prüf- und Fortbildungsmaßnahmen, der Austausch von Informationen und Erfahrungen bis hin zur Untersuchungstechnik und zum Transfer von Strafverfolgungsmaterialien sind auch inhaltlich zu weitgehend. Dasselbe gilt für die Präventionsmaßnahmen, die für sich genommen zwar zweckmäßig sind, in den verschiedensten Ländern jedoch jetzt kaum Chancen auf einheitliche Anwendung haben. Sie könnten sogar zu Fehlentwicklungen und Missbräuchen führen, wenn sie zweckentfremdet würden. Dies ist sicher nicht beabsichtigt. Immerhin könnten falsch

verwandte Strafregister, Vermögensbeschlagnahmen oder erlangte Informationen zu einer willkürlichen staatlichen Einflussnahme und zur illegalen Erlangung von politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Vorteilen führen. Dies mag nicht die Regel sein, die Gefahr besteht jedoch.

Sicherlich ist der Gedanke, die Einhaltung internationaler Übereinkommen zu überwachen, erwägenswert. Dies weltweit zu tun, führt zu einem beträchtlichen Bürokratismus. Daher sollte von „Komitologemaßnahmen“ und kostenintensiven Prüfmechanismen abgesehen werden.

Keine Strafbarkeit von Unternehmen

Noch einmal möchten wir vor der Übernahme von Regeln oder Auffassungen zur Strafbarkeit von juristischen Personen warnen. Bisher gilt durchgehend bei internationalen Übereinkommen, an denen die Bundesregierung mitgewirkt hat, dass Staaten, die das persönliche Schuldprinzip im Strafrecht haben, Unternehmen und andere juristische Personen nicht dem Strafrecht unterwerfen müssen, sondern nur die einzelnen handelnden Personen strafrechtlich zur Verantwortung ziehen. Dies muss weiterhin gelten, damit nicht Unternehmen und ihre Beschäftigten in ihrer Gesamtheit die besonders negative Einstufung durch das Strafrecht erfahren, obwohl das grobe Unrecht von einzelnen Personen begangen wurde. Da die Freiheitsstrafe bei juristischen Personen nicht einsetzbar ist, würden Geldstrafen noch nicht einmal von den eigentlichen Tätern aufzubringen sein und Sanktionen wie die Auflösung von Unternehmen oder die Erfüllung bestimmter Auflagen an der Straftat nicht beteiligte Angehörige des Unternehmens treffen. Außerdem haben wir das inzwischen wieder verschärfte Ordnungswidrigkeitenrecht in Deutschland, das Verwaltungsunrecht von Unternehmen mit hohen Geldbußen ahndet. Darüber sollte nicht hinausgegangen werden. Die Differenzierung zwischen Strafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht sollte auch im internationalen Bereich beibehalten werden. Für die Übernahme anderer Rechtssysteme sehen wir keinen Anlass.

Prävention

Präventive Maßnahmen halten wir für sehr nützlich. Es ist jedoch zweckmäßig, dass diese von Unternehmen und Verwaltungsbehörden in den jeweiligen Ländern festgelegt und nicht von internationalen Organisationen gesetzlich vorgegeben werden. Der Vorschlag für einen Verhaltenskodex im öffentlichen Bereich kann als freiwillige Selbstverpflichtung sicherlich positive Wirkung entfalten.

B. Einzelbemerkungen

Unabhängig von unserer Präferenz für das OECD-Übereinkommen möchten wir zu einigen Artikeln – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – noch Folgendes ausführen:

Zu Art. 2 Definitionen

Die hier gemachten Versuche, zahlreiche juristische Begriffe zu definieren, mögen grundsätzlich zur Klarheit beitragen, bergen jedoch erhebliche Schwierigkeiten in sich. Besonders deutlich wird dies bei dem Begriff des Amtsträgers (Art. 2 a). Auch hier schlagen wir vor, wie in dem OECD-Übereinkommen zu verfahren und die dort verwendeten Formulierungen (Art. 1) zu übernehmen. Den Begriff der Korruption zu definieren, ist entbehrlich (Art. 2 m). Vielmehr sollten die beiden Bestechungsstatbestände (aktive und passive Bestechung) klar festgelegt werden.

Zu Art. 11 Bestechung im geschäftlichen Bereich

Zwar ist bei uns die gegen den Wettbewerb gerichtete Bestechung im Geschäftsverkehr ohne Beteiligung von Amtsträgern strafbar. Dennoch halten wir die hier getroffenen Anweisungen an die Mitgliedstaaten, entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen für den geschäftlichen Bereich zu ergreifen, für zu weitgehend. Dies gilt vor allem für zusätzliche Offenlegungspflichten im Gesellschaftsrecht. Nicht alle vermögens- und gesellschaftsrelevanten Tatsachen müssen in öffentliche Register eingetragen werden. Neue Eintragungs- und Offenlegungspflichten sollten nicht eingeführt werden. Auch über die Mitteilungspflichten an das Bundesaufsichtsamt für Finanzdienstleistungen sollte nicht hinausgegangen werden. Anderenfalls würde wieder neuer Verwaltungsaufwand produziert. Schnell wechselnde Anteilsinhaber würden Änderungen von Eintragungen hervorrufen. Diese Tatsache hat jedoch keine Aussagekraft im Bezug auf etwaige unlautere Vermögensänderungen.

Zu Art. 12 Rechnungslegung

Auch hier gilt, dass wir ein sehr umfassendes Rechnungslegungssystem haben, über das nicht hinausgegangen werden sollte.

Zu Art. 14 Geldwäsche

Bestechungsstraftatbestände werden bei uns ebenfalls in Verbindung mit Geldwäschestraftaten behandelt. Dennoch möchten wir darauf hinweisen, dass der gesamte Aufwand bei Kreditinstituten und anderen Institutionen das Ziel und das Ergebnis nicht rechtfertigen. Die Offenlegung von Akten und Kenntnissen ist auch dann nicht mehr gerechtfertigt, wenn Personen mit besonderer Vertrauensstellung wie z.B. Rechtsanwälte – auch diejenigen, die in Unternehmen angestellt sind – in ihrer Vertrauensstellung beeinträchtigt werden. Auf Bank- und Steuergeheimnisse sowie den Datenschutz ist Rücksicht zu nehmen (Art. 14 Nr. 1 b).

Die Art. 14 Nr. 2 und Nr. 2 bis gehen bei grenzüberschreitenden Transaktionen ebenfalls zu weit.

Zu Art. 19 Bestechungstatbestände

Wie in unseren allgemeinen Bemerkungen bereits dargestellt, sollte das OECD-Übereinkommen einschließlich der aktiven Bestechung maßgebend sein. Mit Rücksicht auf die Strukturen vieler Länder müssten wie in der OECD-Konvention „facilitating payments“ nicht zur Strafbarkeit führen.

Zu Art. 21 Kriminalisierung von Trading in Influence

Mit diesem Vorschlag wird die Grenze zwischen normaler und legaler Interessenvertretung und illegaler Beeinflussung staatlicher Stellen und Personen verwischt. Es sollte auf § 108 e StGB und § 2 Internationales Bestechungsgesetz zurückgegriffen werden.

Zu Art. 38 Verantwortlichkeit juristischer Personen

Die Verantwortlichkeit juristischer Personen darf nach unserem Verständnis ihre Strafbarkeit nicht einschließen. Eine Strafbarkeit juristischer Personen widerspricht unserem Grundverständnis, nach dem Strafe persönliche Schuld voraussetzt. Hohe Geldstrafen oder Auflagen, die Unternehmen in die Insolvenz treiben können, würden unangemessene Schäden anrichten und an der eigentlichen Straftat nicht beteiligte Beschäftigte und Gesellschafter eines Unternehmens treffen. Auf unsere weiteren Ausführungen hierzu unter A. dürfen wir verweisen.

Zu Art. 49 Strafregister

Ein Strafregister ist in Deutschland nicht ungewöhnlich, kann im internationalen Zusammenhang mit entsprechenden Informationen jedoch äußerst problematisch werden. Dies gilt besonders dann, wenn nicht sichergestellt ist, dass Strafverfahren rechtsstaatlich anerkannten Grundsätzen folgen. Es können auf jeden Fall nur Eintragungen über rechtskräftig abgeschlossene Verfahren mit Verurteilungen in Betracht kommen. Auskünfte über eingestellte Ermittlungsverfahren sind auch schon problematisch. Informationen aus dem Strafregister dürften nur an Staaten gegeben werden, die auf rechtsstaatlicher Grundlage handeln. Ein „Korruptionsregister“, das mehr oder minder beliebige Vorfälle erfasst, lehnen wir ab.

Zu Art. 50 Jurisdiktion

Offenbar sollen mit diesem Artikel die gerichtlichen Zuständigkeiten oder das anwendbare Recht festgelegt werden. Die aufgestellten Regeln sind ziemlich undeutlich. Dies gilt vor allem für die Absätze 4 und 5. Es wäre vielleicht nützlich, an den Ort der Tat oder an die Staatsangehörigkeit anzuknüpfen. Wir gehen davon aus, dass das Territorialitätsprinzip weltweit vorherrschend ist. Auch in diesem Zusam-

menhang wäre es nützlich, entsprechende Erfahrungen mit dem OECD-Übereinkommen abzuwarten.

Zu Art. 51 Auslieferung

Wir haben erhebliche Zweifel, ob diese vage Auslieferungsvorschrift praxistauglich ist. Normalerweise sind die Auslieferungsregeln in bilateralen Abkommen festgelegt. Artikel 16 GG setzt der Auslieferung ohnehin Grenzen. Artikel 51 Nr. 3 des Entwurfs legt fest, dass Korruptionsdelikte nach dem umfassenden Katalog des geplanten Übereinkommens keine politischen Delikte sind. Ob das auf der Basis dieses Entwurfs zutreffend ist, ist fraglich. Auch wegen des undeutlich formulierten Art. 21 (Kriminalisierung von Trading in Influence) können hier Probleme auftauchen, die vermieden werden müssen.

Zu Art. 53 Amtshilfe

Dieser siebenseitige Artikel ist viel zu detailliert und in der Praxis sicher nicht anwendbar, wenn man bedenkt, dass weltweit die verschiedensten rechtlichen Systeme Berücksichtigung finden müssen.

Zu Art. 58 Bankgeheimnis

Es muss noch einmal bedacht werden, dass das Bankgeheimnis auch wirtschaftlich positive Seiten hat und nicht beliebig eingeschränkt oder aufgehoben werden sollte.

Zu Art. 60 Vermögensbeschlagnahme

Diese Vorschrift müsste genauer begründet werden. Anderenfalls ist nicht auszuschließen, dass Missbräuche vorkommen, die wohl nicht gewollt sind. In der gegenwärtigen Fassung ist der Artikel jedoch bedenklich.

Hintzen