

Eidgenössisches Polizei- und  
Justizdepartement  
Frau Bundesrätin Ruth Metzler  
Bundeshaus West  
3003 Bern

28. November 2003

**Vorentwurf und Erläuternder Bericht betreffend den Beitritt der Schweiz zum Strafrechts-Übereinkommen und zum Zusatzprotokoll des Europarates gegen die Korruption sowie die Änderungen des Strafgesetzbuches und des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. August 2003 haben Sie uns eingeladen zum Vorentwurf und dem Erläuternden Bericht betreffend den Beitritt der Schweiz zum Strafrechts-Übereinkommen und zum Zusatzprotokoll des Europarates gegen die Korruption sowie die Änderungen des Strafgesetzbuches und des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb Stellung zu nehmen. Für die gebotene Gelegenheit der Meinungsäusserung danken wir Ihnen besten.

**Zusammenfassung**

economiesuisse unterstützt den international koordinierten Kampf gegen die Korruption aktiv. Notwendig ist aber eine realistische Anwendung, in Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse auf den Märkten. Schweizer Unternehmen dürfen nicht gegenüber ausländischen Konkurrenten durch eine zu idealistische Anwendung von Bestimmungen benachteiligt werden.

economiesuisse heisst den Beitritt zum Strafrechts-Übereinkommen des Europarates gegen die Korruption sowie die Änderung des StGB und des UWG gut, verlangt aber eine massvolle Umsetzung und die Einführung eines Schutzdispositives für die Unternehmen gegen das Fordern von Bestechungsgeldern.

economiesuisse heisst es ausdrücklich gut, dass die Privatbestechung weiterhin im UWG im Sinne eines Antragsdelikts geregelt wird und fordert, dass üblichen Rabatt- und Treuesystemen mit einer Opportunitätsklausel oder dem Ausschluss von Fällen der Ermessensausübung Rechnung getragen wird.

Die vorgeschlagenen Vorbehalte und Erklärungen betreffend der Vorteilsannahme ausländischer Beamter und dem Verzicht auf den Tatbestand der sog. missbräuchlichen Einflussnahme sind für die Akzeptanz der Vorlage zwingend.

### **Allgemeine Bemerkungen**

Aus Sicht der Wirtschaft ist Korruption - verstanden als Machtmissbrauch zu ungerechtfertigtem persönlichen Gewinn oder Vorteil - ungeachtet allfälliger Usancen und unterschiedlicher Kulturen problematisch und nachhaltig zu bekämpfen. Sie verzerrt den Wettbewerb, zerstört Vertrauen, erschwert oder verunmöglicht den Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen, kann das Ansehen eines Unternehmens nachhaltig schädigen und bedeutet langfristig eine Verschwendung von Mitteln, selbst wenn kurzfristig Umsätze gesteigert werden können.

Deshalb engagiert sich economiesuisse national wie auch auf internationaler Ebene für eine koordinierte Bekämpfung der Korruption. Massgebend für die Haltung sind nach wie vor die Leitlinien des Vorstandes des Vororts von 1995. Die Unternehmen tragen der Umsetzung der Konvention der OECD zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Korruption in das Schweizer Recht mit internen Massnahmen Rechnung. Sie haben die internen Regeln und die Kontrollsysteme spürbar verschärft. Im Sinne der Sensibilisierung hat sich economiesuisse an einer Broschüre des seco beteiligt und diese breit an interessierte Unternehmen verteilt. Die Wirtschaft nimmt ihre Verantwortung aktiv wahr.

Ein Unternehmen kann sich aber nicht alleine gegen das Phänomen der Korruption stellen, wenn sich korrupte Praktiken in seinen Geschäftsfeldern etabliert haben. Die Nachfrage nach Bestechungsgeldern ist 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 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, mit einbezogen werden. Die OECD-Konvention wie die Europarats-Übereinkommen erzwingen Sanktionen für die Geber. Es gilt aber auch auf der Empfänger-Seite einen Riegel zu schieben. Damit die Unternehmen sich 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. Dazu ist auch eine en-

ge Abstimmung und Koordination mit anderen Ländern notwendig. economiesuisse hat innerhalb des BIAC (Beratender Ausschuss der Wirtschaft) die Initiative für einen entsprechenden Vorstoss im Rahmen der OECD ergriffen. In der Schweiz besteht diesbezüglich ebenfalls Handlungsbedarf.

Es ist angezeigt, dass die Schweiz die vorgeschlagene Unterzeichnung der Europarats-Strafrechtskonvention zum Anlass nimmt, klar die Bereitschaft zu bekunden, ihre Unternehmen in diesen schwierigen Situationen konkret zu unterstützen. Dies kann etwa durch entsprechende Instruktionen an die diplomatischen Vertretungen und die Einrichtung einer entsprechenden Meldestelle in der Schweiz erfolgen. Notwendig ist es, dass solche Meldungen vertraulich erfolgen können und die Empfänger von der Pflicht befreit werden, solche Meldungen an die Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten. economiesuisse ist mit den Experten der Wirtschaft bereit, aktiv und konstruktiv an einem solchen Dispositiv mitzuarbeiten.

### **Besondere Bemerkungen**

#### ***Bestechung ausländischer Amtsträger (Art. 5 Ue)***

Den Ausführungen in den Erläuterungen zur Vernehmlassung ist zuzustimmen. Es ist entsprechend richtig, keine generelle Ausdehnung bei der Vorteilsannahme zu unternehmen. Entsprechend ist die vorgeschlagene **Erklärung** gemäss Art. 36 Ue bei der Ratifikation **zwingend abzugeben**.

#### ***Passive Bestechung ausländischer Beamter (Art. 322septies AI.2 StGB)***

Der Ausdehnung der Strafbarkeit auf die **passive Bestechung ausländischer Beamter** kann **zugestimmt** werden. Dies betont auch, dass dem Aspekt der „Nachfrageseite“ zu Recht ein stärkeres Gewicht eingeräumt wird. Bedeutung wird der Artikel vor allem im Zusammenhang mit der Rechtshilfe oder betreffend ausländischer Organisationen erlangen. Hingegen dürfte es kaum angezeigt sein, autonom von der Schweiz aus eine Strafverfolgung gegen einen ausländischen Beamten wegen passiver Bestechung einzuleiten. Dies wäre ein heikler Eingriff in die Souveränität anderer Länder. Es wird entsprechend an den Strafverfolgungsbehörden liegen, den neuen Strafartikel mit Mass anzuwenden.

#### ***Privatbestechung (Art. 7 und 8 Ue, neue Art.4e und 23 UWG)***

Grundsätzlich ist die Privatbestechung ebenfalls zu verurteilen und zu bekämpfen. Auch sie führt zu Wettbewerbsverzerrungen. Gerade die Unternehmen haben ein Interesse daran, dass ihre Mitarbeiter die Aufgaben unbeeinflusst von persönlichen Vorteilen wahrnehmen. Allerdings dürfen die Realitäten, namentlich auch auf ausländischen Märkten nicht missachtet werden. Eifriger Purismus wird hier nicht zum Ziel führen.

Eine strafrechtliche Erfassung der Privatbestechung war vor zehn Jahren in der Vernehmlassung auf Grund der unscharfen Bestimmungen negativ beurteilt worden. Es wurde darauf hingewiesen, dass bereits mit dem geltenden Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb gegen einzelne Arten der Bestechung unter Privaten eingeschritten werden kann. Ferner können auch weitere Bestimmungen in Frage kommen, wie etwa ungetreue Geschäftsführung.

Zahlreiche Unternehmen haben ihre internen Richtlinien und Weisungen in der Folge der Ratifizierung des OECD-Abkommens und der ersten Verschärfung des Schweizer Korruptionsstrafrechts grundsätzlich überarbeitet und strenger ausgestaltet. In aller Regel unterscheiden sie dabei nicht zwischen Bestechung im öffentlichen und im privaten Bereich. In beiden Gebieten wird in den Unternehmensweisungen die Korruption klar untersagt. Verstösse werden in den Betrieben entgegen den Ausführungen in der Botschaft sehr wohl sanktioniert, allerdings in aller Regel nicht durch den Strafrichter sondern durch betriebliche Massnahmen, etwa bis hin zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Diese Sanktionen erscheinen naturgemäss nicht in den Strafstatistiken. Sie tragen aber mindestens so wirkungsvoll zur Bekämpfung der Korruption im privaten Bereich bei.

Die Treuepflichten sind in den privaten Beziehungen komplexer ausgestaltet als im öffentlichen Bereich. Im Gegensatz zu letzterem agieren die einzelnen Teilnehmer auch nicht kraft staatlicher Macht. Entsprechend rechtfertigt es sich, die Privatbestechung anders als die Beamtenbestechung zu regeln.

Einer wichtigen Kritik in der früheren Vernehmlassung wird mit der neuen Vorlage Rechnung getragen, indem die Bestechung unter Privaten nur auf Antrag verfolgt und weiterhin im UWG geregelt werden soll. Damit bewahren die betroffenen Unternehmen eine gewisse Kontrolle über das Verfahren. Differenzierungen sind mit dieser Regelung besser zu realisieren.

In zwei Bereichen sind aber Anpassungen gegenüber den Vorschlägen vorzunehmen:

- Auf den **Einbezug der Ermessensausübung** ist entgegen den Ausführungen in den Erläuterungen **zu verzichten** oder mindestens sind allgemein bekannte Rabatt- und Treueprogramme etwa durch die **Aufnahme einer angemessenen Opportunitätsklausel** auszunehmen.

Im Rahmen des Marketings haben sich in verschiedenen Sektoren legitime Rabatt- und Treuesysteme entwickelt, welche durch neue Regeln nicht ausgehebelt werden sollen. Zu denken ist etwa an „Frequent Flyer-Programme“ oder Treueprämien für Hotelaufenthalte. Hier sollen die Unternehmen volle Freiheit behalten, wie sie solche Programme in ihren Betrieben behandeln wollen. Die Schweiz darf hier nicht restriktiver legislieren als andere Länder.

- Entgegen den Ausführungen in den Erläuterungen kann das Verbandsklagerecht im Rahmen der Privatkorruption sehr wohl Bedeutung erhalten, kann damit doch auch für die klagenden Organisationen Publizität gewonnen werden. Das Verbandsklagerecht unterminiert aber den Mechanismus der Konstruktion als Antragsdelikt, welche aus den in den Erläuterungen enthaltenen Überlegungen zu Recht beibehalten wurde. **Entsprechend ist das Verbandsklagerecht im Bereiche der Privatkorruption auszuschliessen.**

#### **Missbräuchliche Einflussnahme (Art. 12 Ue)**

Dieser Tatbestand ist sehr unscharf. Nach dem fundamentalen Prinzip im Strafrecht „nulla poena sine lege“ sind aber an die Bestimmbarkeit sehr hohe Anforderungen zu stellen. Es ist zu befürchten, dass mit einer solchen Bestimmung auch legitimes Lobbying penalisiert würde, wie es auch in zahlreichen Ländern üblich ist und das auch zu einer besseren politischen Entscheidungsfindung beiträgt. Gerade im Schweizerischen politischen System erscheint eine solche Bestimmung sachfremd und verfehlt. Zu betonen ist, dass gravierende Missstände über andere Bestimmungen durchaus erfasst werden können.

**Aus den im Erläuternden Bericht zutreffend ausgeführten Überlegungen ist auf die Einführung der Strafbarkeit sog. Missbräuchlicher Einflussnahme zu verzichten und wir erachten das Anbringen eines entsprechenden Vorbehaltes als zwingend.** Gleiches gilt im Übrigen auch für die UNO-Konvention gegen die Korruption, welche im Dezember 2003 in Mexiko unterzeichnet werden soll.

#### **Weitere Bestimmungen**

Wir teilen die Beurteilungen im Erläuternden Bericht zu den weiteren Bestimmungen.

Im Sinne einer Abrundung unserer Stellungnahme überlassen wir Ihnen in der Beilage die erhaltenen Antworten von SWISSMEM, der Aargauischen Industrie- und Handelskammer sowie der Handelskammer und Arbeitgeberverband Graubünden im vollen Wortlaut.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben,

mit freundlichen Grüßen

Dr. Rudolf Ramsauer  
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Thomas Pletscher  
Mitglied der Geschäftsleitung

Beilagen erwähnt