

Korruptionssanktionen gegen Unternehmen

HENRY MEYER ZU SCHWABEDISSEN*

Rezension zu Prüfer, Gerafl (2004): Korruptionssanktionen gegen Unternehmen – Regelungsdefizite/Regelungsalternativen, Berlin.

Gerafl Prüfer setzt sich im Rahmen seiner Dissertation „Korruptionssanktionen gegen Unternehmen“ mit den Regelungsdefiziten und Regelungsalternativen der Korruptionsbekämpfung in Deutschland auseinander. Die Arbeit ist an der Schnittstelle zwischen Recht und Ökonomik angesiedelt. Das Buch richtet sich an alle, die sich für Korruption und deren Bekämpfung interessieren. Durch seine unprätentiöse Sprache bringt er die Komplexität des Phänomens Korruption und seiner rechtlichen Handhabung in Deutschland sogar solchen Lesern sehr verständlich nahe, die selbst nicht juristisch oder ökonomisch vorgebildet sind.

Seine Hauptthese ist, dass die bestehenden Sanktionen gegen Unternehmen über ein unzureichendes Abschreckungspotential verfügen. Dies bedeutet, dass korruptive Handlungen unter den vorfindbaren rechtlichen Regelungen für die Unternehmen rational seien, da der erwartete Nutzen die erwarteten Kosten aus Korruption bei weitem übersteige.

Diese Hauptthese entwickelt er, indem er zunächst den Status quo der Anti-Korruptionsnormen differenziert nach Personen und Unternehmen aufzeigt. Insbesondere die Korruptionssanktionen gegen Unternehmen, wie sie sich im § 30 des Ordnungswidrigkeitengesetzes (OWiG) niederschlagen, werden mittels einer ökonomischen Analyse von Prüfer als wirkungslos identifiziert. Damit komme Deutschland als Unterzeichner der OECD-Richtlinie „Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr“ seiner darin bekundeten Verpflichtung nicht nach, effiziente Korruptionssanktionen gegen Unternehmen zu erlassen.

Nach der Analyse des bisherigen Rechtsstandes präsentiert Gerafl Prüfer mögliche Regelungsalternativen und unterzieht sie anschließend einer (institutionen)ökonomischen Analyse. Die vorgestellten Maßnahmen umfassen den Integritätspakt von Transparency International als eine privatrechtliche Initiative, den US-amerikanischen Sanktionsmechanismus, den Regelungsvorschlag der Strafbarkeit von Verbänden nach Anne Ehrhardt und Hans-Jürgen Schroth und den Regelungsvorschlag einer Unternehmenskuratel nebst Geldbuße von Bernd Schünemann. Darüber hinaus diskutiert Prüfer diverse Einzelmaßnahmen, wie z. B. Verhaltenskodizes oder Stigmatisierung, die zur Eindämmung der Unternehmenskorruption dienen sollen. Auch bei den diskutierten Regelungsvorschlägen kommt Gerafl Prüfer zu dem Schluss, dass diese, abge-

* Dipl.-Kfm. Henry Meyer zu Schwabedissen, Große Steinstraße 73, D-06108 Halle, E-Mail: henry.mzs@wiwi.uni-halle.de, Forschungsschwerpunkte: Wirtschaftsethik, Korruption.

sehen vom US-amerikanischen Sanktionsmechanismus, den rationalen Entscheidungsmechanismus der Unternehmen nicht wirksam beeinflussen können. Seiner Auffassung nach wären korruptive Handlungen auch nach Einführung der Regelungsalternativen immer noch rational, da individuell vorteilhaft. Aufgrund der unterstellten Wirkungslosigkeit der in Deutschland diskutierten Regelungsalternativen entwickelt Gerafl Prüfer einen eigenen Regelungsvorschlag, der sich inhaltlich an den US-amerikanischen Vorschriften orientiert.

Abschließend untersucht Gerafl Prüfer die juristischen Probleme der relevanten Regelungsalternativen sowie deren politische Umsetzbarkeit in den konkreten deutschen Regelungsrahmen. Dies geschieht ebenfalls unter der Fragestellung, unter welchen Bedingungen der höchste Wirkungsgrad von Korruptionssanktionen gegen Unternehmen erreicht wird. Daher werden u. a. Fragen nach der Verantwortlichkeit juristischer Personen für ihre Angestellten oder die Verortung seines Regelungsvorschlages im deutschen Recht (Ordnungswidrigkeitenrecht, Strafrecht, Börsenrecht) erörtert.

Zu den Ausführungen von Gerafl Prüfer sind jedoch einige ergänzende Anmerkungen zu machen. Die Diskussion um privatwirtschaftliche Regelungsalternativen fällt bei Prüfer sehr kurz aus. Sie werden nur in Form des Integritätspaktes von Transparency International diskutiert. Außer Acht gelassen werden unternehmerische Initiativen, die sich insbesondere in jüngster Zeit herausbilden. In diesen verabreden Unternehmen gemeinsame Anti-Korruptionsregeln, deren Einhaltung durch die Unternehmen selbst überprüft wird. Diese Initiativen werden unter dem Oberbegriff Selbststeuerung zusammengefasst. Als Beispiele seien an dieser Stelle nur das EthikManagementsystem der Bayerischen Bauindustrie sowie die Business Principles for Countering Bribery in the Engineering & Construction Industry genannt.

Solche unternehmerischen Vorstöße mögen auf den ersten Blick seltsam anmuten, weil die vermeintlichen Täter der Korruption dadurch zu ihren eigenen Richtern gemacht werden. Jedoch lässt sich ganz im Sinne der von Prüfer vorgenommenen ökonomischen Analyse nachweisen, dass Unternehmen nicht nur Täter, sondern auch Opfer der Korruption sind. Prüfer rekonstruiert Korruption zu Recht als ein Gefangenendilemma. Ungeachtet moralischer Normen und Werte sind Unternehmen demnach zu Korruption gezwungen, wenn sie einen Auftrag nicht von vornherein verlieren wollen. Ein allgemeiner Zustand, der keinem Unternehmen Vorteile einbringt, ist die Folge. Denn bei nahezu unveränderter Wahrscheinlichkeit, den Auftrag zu erhalten, erhöhen sich die Kosten durch Korruption im Vergleich zum ehrlichen Bietverfahren dramatisch. Man denke nur an Bestechungszahlungen, welche sich nicht immer über erhöhte Preise zurückholen lassen, die Kosten der Geheimhaltung, mögliche Kosten aus Strafverfolgung sowie den immensen Ansehensverlust, der sich bei Bekanntwerden korruptiver Handlungen einstellt. Das Interesse der Unternehmen an Korruptionsbekämpfung konstituiert sich, pointiert formuliert, daraus, dass im Zustand allgemeiner Korruption Bestechung nicht zur Erlangung eines Vorteils, sondern zur Abwendung gravierender Nachteile (vorzeitiger Auftragsverlust) dient.

Das Gefangenendilemma zeigt, dass ein einzelnes Unternehmen allein Korruption nicht erfolgreich bekämpfen kann, weil dies mit existenzbedrohenden Konsequenzen verbunden ist. Dennoch könnten alle Unternehmen von einem Zustand der Korruptionsfreiheit profitieren. Aus diesem Grund bilden sich in jüngster Zeit vermehrt Anti-

Korruptionsmaßnahmen in Form von Selbststeuerungsansätzen heraus, die alle beteiligten Akteure (Unternehmen, Verwaltung und Vertreter der Zivilgesellschaft) einbinden.

Der besondere Charme der Selbststeuerungsansätze gegenüber klassischen staatlichen Maßnahmen ist die gezielte Aktivierung der beteiligten Akteursgruppen. Eine Aktivierung besitzt zahlreiche Vorteile, die hier zumindest stichpunktartig aufgelistet werden sollen:

- (1) Die beteiligten Akteure besitzen genauere Kenntnisse über korruptive Vorgänge in ihren Branchen. Dies bedeutet, sie besitzen einen Informationsvorsprung gegenüber staatlichen Akteuren, wie Polizei oder Staatsanwaltschaft. Selbststeuerungsansätze können aufgrund der höheren Entdeckungswahrscheinlichkeit Korruption wirksamer bekämpfen als Gesetze, die auf die klassische Strafverfolgungssystematik setzen.
- (2) Die Aktivierungsfähigkeit der beteiligten Akteure wird vielfach von Anti-Korruptionsgesetzen nicht oder noch nicht ausreichend erkannt. Meist folgen Gesetze und Verordnungen dem klassischen Täter-Opfer-Paradigma des Strafrechts. Demnach kommt dem Opfer die Anzeige- und Informationsfunktion zu. Das Dunkelfeld klassischer Straftaten bleibt dadurch ziemlich gering. Der Fall bei Korruption liegt anders. Die Opfer der Korruption – die Gesellschaft – haben in der Regel keine Kenntnis von den korruptiven Handlungen. Daher bleibt das Dunkelfeld der Korruption hoch, da die Anzeige- und Informationsfunktion der Opfer versagt. Bei Korruption kommt den vermeintlichen Tätern, den Unternehmen, die Informationsfunktion zu, die aufgrund der Logik des Gefangenendilemmas Korruption bekämpfen wollen.

Dies bedeutet, dass die Aktivierung der beteiligten Akteure in vielen Gesetzen im Gegensatz zu den Selbststeuerungsansätzen nicht zur Anwendung kommt. Sie erkennen die Dilemmastruktur unter den Unternehmen nicht, sondern folgen dem klassischen Täter-Opfer-Paradigma. Aus diesem folgt, dass dem Täter durch möglichst harte Strafen „das Handwerk zu legen ist“. Somit wird der Anreiz unter den Unternehmen zerstört, durch ein proaktives Engagement die Entdeckungswahrscheinlichkeit von Korruption zu erhöhen.

Aus diesem Grund ist der Regelungsvorschlag von Prüfer positiv hervorzuheben. Er erkennt die Informationsfunktion von Unternehmen. Durch differenzierte Strafen, die sich an den institutionellen Vorkehrungen gegen Korruption in der Unternehmensstruktur und an der Mitarbeit des Unternehmens im Fall von Korruptionsvorfällen orientieren, gibt er den Unternehmen den unmittelbaren Anreiz, proaktiv gegen Korruption vorzugehen.

- (3) Als Kritikpunkt an Prüfers Regelung ist die Verankerung seines Regelungsvorschlages im Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) anzumerken. Zur Aktivierung der beteiligten Akteure ist es Voraussetzung, dass für alle diese Regelungen verbindlich sind. Durch den Regelungsvorschlag von Prüfer sind nicht einmal alle Unternehmen in Deutschland betroffen. Somit entsteht nicht nur national, sondern auch international für die Unternehmen, die den Regelungen ausgesetzt sind, ein gravierender Nachteil.

Dementsprechend sind Ausweichstrategien von Unternehmen zu erwarten. Beispielsweise könnten sie durch den Wechsel der Gesellschaftsform oder durch Gründungen von Tochtergesellschaften im Ausland umgangen werden, das solche Regelungen nicht verabschiedet hat. Selbststeuerungsansätze hingegen richten sich direkt an die beteiligten Akteure. Sie sind aufgefordert, proaktiv gegen Korruption vorzugehen. Ausweichstrategien sind kaum möglich, da die Regelungen nicht durch Territorien oder durch bestimmte Gesellschaftsformen begrenzt werden. Die Aktivierung der beteiligten Akteure ist somit über Selbststeuerung sehr viel besser möglich als über rechtliche Maßnahmen, wie Prüfer sie vorschlägt.

- (4) Durch die mangelnde Einbindung werden viele Gesetze von den Unternehmen als „Fremdsteuerung“ empfunden. Die Folge sind Ressentiments gegen diese Gesetze. In der Konsequenz bedeutet dies, dass Unternehmen möglicherweise mehr Vorkehrungen zur Umgehung denn zur Einhaltung von Gesetzen vornehmen werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Buch von Prüfer einen guten, wenn auch nicht mehr ganz aktuellen Überblick über den Status quo der rechtlichen Korruptionsbekämpfung vermittelt. Die von ihm verwandten ökonomischen Analysen sind zweckmäßig und überzeugend. Allerdings werden bei der Betrachtung von Regelungsalternativen privatwirtschaftliche Initiativen, wie sie in Selbststeuerungsansätzen Ausdruck finden, nur am Rande gestreift. Dies ist zu bedauern, da diesen ein großes Potential inne wohnt. Nur durch die Zusammenarbeit und enge Verzahnung von Rechts- und Selbststeuerungsinitiativen ist Korruption auf internationaler Ebene wirksam zurückzudrängen.