

Lambsdorff, Johann

Article — Digitized Version

Korruption im Außenhandel

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Lambsdorff, Johann (1995) : Korruption im Außenhandel, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 6, pp. 320-326

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137252>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Johann Graf Lambsdorff

Korruption im Außenhandel

In den vergangenen Jahren sind die verzerrenden und wohlfahrtsmindernden Auswirkungen von Korruption auf den internationalen Handel zunehmend in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Während einige Industrieländer schon Maßnahmen gegen diese Praktiken ergriffen haben, lehnt die Bundesregierung einen Alleingang einzelner Nationen ab. Wie müßte eine konzertierte Vorgehensweise ausgestaltet sein? Ist eine Lösung bei den derzeitigen OECD-Verhandlungen zu erwarten?

Die OECD-Mitgliedstaaten haben sich in einer Erklärung vom 27. Mai 1994 auf eine gemeinsame Initiative zur Bekämpfung der Korruption verständigt. Hiermit haben sie auf eine zunehmende Sensibilität der Öffentlichkeit in bezug auf dieses Thema reagiert. Die zunehmende Sensibilität zeigt sich unter anderem daran, welcher Platz der Korruption inzwischen in der Berichterstattung der Medien eingeräumt wird. Auch bei vielen internationalen Organisationen und Konferenzen steht Korruption inzwischen auf der Tagesordnung.

Dabei hat sich das Bewußtsein verschärft, daß neben der seit langem demoralisierenden Auswirkung der Korruption auf die Wirtschaft der schwächer entwickelten Länder inzwischen auch in den Industrieländern ausgeprägte Systeme der Bestechung herangewachsen. Nicht nur in Italien sind die Hinweise hierfür erdrückend, auch in Spanien, Frankreich, Deutschland und Belgien häufen sich Ermittlungsverfahren. Immer wieder wird dabei die illegale Zahlung von „Provisionen“ festgestellt, also die Zahlung eines Teils der Auftragssumme an denjenigen Beamten oder Politiker, der für die Auftragserteilung zuständig ist. Diese Zahlungen werden auch als „kickback“ bezeichnet. Während sich in Italien hierbei 4-10% der Auftragssumme als üblich herausgestellt haben, bezeugt der Frankfurter Oberstaatsanwalt Schauptensteiner für die hessische Bauwirtschaft durchschnittliche Sätze von 3-5%. An der Spitze scheinen jedoch weiterhin schwächer entwickelte Länder wie z.B. Indonesien, Nigeria, Venezuela und die Philippinen sowie der internationale Waffenhandel mit 20-30% zu stehen¹.

Die Initiative der OECD beinhaltet eine Überprüfung des Strafrechts, des Zivilrechts und des Steuerrechts hinsichtlich der Wirkungen auf internationale Geschäftspraktiken. Während in Deutschland, wie auch in allen anderen Industrieländern, die Bestechung von inländischen Beamten unter Strafe gestellt ist (§§ 331-334 StGB), wird dieser Straftatbestand bei der Bestechung von ausländischen Beamten nicht verfolgt. Mit Ausnahme der Vereinigten Staaten, die 1977 mit dem „Foreign Corrupt Practices Act“ mit scharfen Maßnahmen auf „Watergate“ und ein folgendes „Disclosure Program“ reagierten², wird weltweit die Bestechung inländischer und ausländischer Beamten mit zweierlei Maß gemessen. Dieser Sachverhalt gilt als reformbedürftig. Ausgesprochen kontrovers wird ferner die Tatsache diskutiert, daß Schmiergelder als „nützliche Aufwendungen“ voll steuerlich abzugsfähig sind. In Höhe der marginalen Steuerlast beteiligt sich dabei der Fiskus faktisch an der Bestechung von ausländischen Beamten und Politikern.

Diese Regelungen stehen derzeit bei den OECD-Verhandlungen auf dem Prüfstand. In Deutschland ist hierzu eine Gesetzesinitiative der SPD vom November 1993 gegen die steuerliche Abzugsfähigkeit bereits an der Koalitionsmehrheit gescheitert. Die Diskussion hierüber hat seitdem jedoch an öffentlicher Aufmerksamkeit weiter gewonnen. Sofern die Bundesregierung nicht in einen offenen Widerspruch zu den

¹ Diese Angaben entstammen den Beiträgen von G. Colombo, P. Eigen, M. Pieth, W. Raith und W. Schauptensteiner bei der Internationalen Fachtagung „Korruption in Deutschland: Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategien“ der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, Februar 1995. Eine schriftliche Fassung dieser Beiträge erscheint demnächst. Eine vergleichende knappe Gegenüberstellung von Korruptionsniveaus findet sich in: Wirtschaftswoche, Nr. 46 vom 10. 11. 1994, S. 34; sowie in: Economist vom 19. 3. 1994, S. 80.

² Vgl. hierzu M. Pieth, a.a.O.; sowie F. Heimann: Ungestraft bestechen? Zur Praxis des amerikanischen Gesetzes gegen Bestechung im Ausland, in: Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 35, Dezember 1994, S. 326-329.

Dr. Johann Graf Lambsdorff, 30, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre an der Universität Göttingen.

Empfehlungen der OECD treten will, ist sie gefordert, konstruktive Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption im Außenhandel zu entwickeln und vorzuschlagen.

Um zu einer differenzierten Einschätzung der Problematik zu kommen, werden hier die wesentlichen Inhalte der zugrundeliegenden Kontroverse zunächst dargestellt. Anschließend versucht dieser Beitrag, einen Ausweg aus der gegenwärtig festgeführten Diskussion und eine praktisch umsetzbare Strategie aufzuzeigen.

Ökonomische Bewertung der Korruption

In bezug auf die ökonomischen Folgen korruptiver Geschäftspraktiken hat sich inzwischen das Bewußtsein verstärkt, daß hierdurch enorme volkswirtschaftliche Schäden, insbesondere durch eine Verzerrung des internationalen Wettbewerbs, entstehen. Spürbar werden diese Schäden beispielsweise, wenn die italienische Rüstungsfirma Agusta beim Verkauf von Hubschraubern an die belgische Armee den Vorzug vor Messerschmidt-Bölkow-Blohm erhielt, obwohl nach Ansicht von belgischen Fachleuten das deutsche Produkt ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis zu bieten hatte. Schmerzlicher noch war aus deutscher Sicht die Niederlage des ICE gegenüber dem französischen TGV in Südkorea. Mehrere Hinweise sprechen dort dafür, daß das französische Angebot sich unter anderem aufgrund korruptiver Praktiken durchsetzen konnte.

Ähnliche Schäden entstehen für ausländische Anbieter, wenn sich ein deutsches Produkt nur aufgrund von geschickteren Bestechungsmethoden durchsetzen kann. Leidtragende sind hierbei am Ende alle Marktteilnehmer: Der durch Bestechung induzierte Kostenanstieg verhindert die Durchführung von sonst lohnenden Investitionen. Dieser Wohlfahrtsverlust ähnelt dem sogenannten „Totverlust“ der sich bei der Erhebung einer Steuer ergibt³. Noch verheerender wirkt sich die mit Bestechung verbundene Negativselektion aus:

- Anstatt der volkswirtschaftlich gewünschten Investitionen werden Projekte durchgeführt, welche die höchsten illegalen Nebeneinnahmen versprechen.
- Die Anbieter mit der erfolgreichsten Bestechungsstrategie werden bevorzugt vor denjenigen mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis.

Die korrupten Einnahmen bilden Anreize bei der Besetzung von administrativen und politischen Positionen. Die Bewerber mit den ausgefeiltesten korrupten Fähigkeiten verdrängen daher die von ihrer Qualifikation her geeigneten Bewerber⁴.

Empirische Untersuchungen bestätigen die negativen Auswirkungen der Korruption. So konnte in einer Studie ein signifikant negativer Einfluß der Korruption auf die Investitionsneigung und das Wirtschaftswachstum belegt werden⁵.

Übliches Geschäftsgebaren?

Zur Rechtfertigung der steuerlichen Abzugsfähigkeit verweisen Vertreter der Wirtschaft darauf, daß die Zahlung von Schmiergeldern in vielen Ländern ein übliches und akzeptiertes Geschäftsgebaren sei. Viele Aufträge würden gar nicht erteilt, ohne daß an einen ausländischen Beamten oder Politiker eine entsprechende Zahlung erfolge. Die Bestechungszahlungen würden für sie daher notwendige Betriebsausgaben darstellen. Insofern seien die inländischen Betriebe selbst Opfer dieser Praktiken und müßten hierfür eine entsprechende Reduzierung ihres Gewinns in Kauf nehmen.

Diese Argumentation beinhaltet ferner einen gewissen eigentümlichen Charme aufgrund der Tatsache, daß sie eine moralische Bescheidenheit für sich in Anspruch nehmen kann. Tatsächlich kann es ja nicht Aufgabe der deutschen Exportindustrie sein, ihren Geschäftspartnern Vorhaltungen über deren Geschäftssitten zu machen. Ähnlich verteidigt Lord Young, der frühere britische Minister für Handel und Industrie, die Bestechung im britischen Außenhandel: „Now when you're talking about kickbacks, you're talking about something that's illegal in this country ... We must be very careful not to insist that our practices are followed everywhere in the world.“⁶

In einigen Punkten bleibt diese Argumentation jedoch fehlerhaft: In bezug auf die Reduzierung des Gewinns muß entgegnet werden, daß eine Überwälzung der Bestechungskosten auf das Preisniveau üb-

³ Ein solcher Vergleich findet sich bei A. Shleifer, R. Vishny: Corruption, in: Quarterly Journal of Economics, Nr. 108, 1993, S. 599-617.

⁴ Zu einigen Beispielen hierzu siehe G. Colombo, a.a.O.; und G. Moody-Stuart: Grand Corruption in Third World Development, in: Transparency International working paper, Berlin, Januar 1994, S. 19 ff.; sowie V. Tanzi: Corruption, Governmental Activities, and Markets, in: International Monetary Fund Working Paper, August 1994, S. 11 ff.

⁵ Siehe hierzu P. Mauro: Corruption and Growth, in: Quarterly Journal of Economics, Nr. 110, 1995, erscheint demnächst; die Ergebnisse wurden mit Hilfe einer Querschnittsanalyse für 67 Länder gewonnen unter Verwendung eines Korruptionsindex der Business International Corporation, New York.

⁶ Das Zitat entstammt einer Sendung der BBC, World Report, 17. Mai 1994.

lich ist⁷. Es wäre deswegen unlauter, die deutsche Exportindustrie als Leidtragende dieser Geschäftspraktiken darzustellen. Insbesondere aber ist das Argument der kulturellen Akzeptanz der Bestechung in dieser allgemeinen Form nicht haltbar. So argumentiert Heimann, „... daß Bestechung im Süden und Osten die moralischen Normen genauso verletzt wie im Westen.“⁸ Auch Eigen wendet sich deutlich gegen die These der kulturellen Akzeptanz: „Nirgendwo ist die Bereicherung von politischen Führern durch heimliche Zahlungen für den Mißbrauch der ihnen anvertrauten öffentlichen Gewalt rechtmäßig oder moralisch akzeptiert. Höfliche Geschenke und Fürsorglichkeit für Familie und Freunde sind auch in traditionellen Gesellschaften Bestandteile einer Kultur, die in aller Offenheit gepflegt werden. Wenn sie ausarten, werden sie als peinlich zurückgewiesen, oder sie werden heimlich ausgetauscht; wenn sie dann ans Licht kommen, führen sie zu rechtlichen oder politischen Sanktionen gegen die Schuldigen.“⁹ Folgt man diesem Argumentationsmuster, so müßte gegen die Industrieländer der Vorwurf erhoben werden, durch ihre aktive Bestechung eine „Kultur“ der Bestechlichkeit gefördert zu haben.

Fehlende Legitimation für Korruption

Überzogen wäre es jedoch sicherlich, der Exportindustrie die Hauptverantwortung für die Verschlechterung der internationalen Geschäftsmoral zuzuweisen. Manche Einzelfälle belegen, daß exportierende Unternehmen auch gegen ihren Willen zur Zahlung von Bestechungsgeldern aufgefordert werden.

⁷ Siehe hierzu z.B. G. Moody-Stuart, a.a.O., S. 4 ff. Auch Bundesfinanzminister Waigel wird mit einer ähnlichen Aussage zitiert, in: „Die Zeit“ vom 3. 2. 1995, Nr. 6/95.

⁸ Vgl. hierzu F. Heimann, a.a.O., S. 329.

Insbesondere nach der Durchführung umfangreicher Investitionen – und damit verbundener sunk costs – können Unternehmen in teilweise erpresserischer Weise zur Bestechung gezwungen werden. Es wird damit jedoch außerordentlich schwierig, aus der bloßen Tatsache illegaler Zahlungen auf ein im moralischen Sinne verwerfliches Verhalten zu schließen¹⁰.

In keinem Fall jedoch ist die Behauptung, Bestechung sei ein kulturell akzeptiertes Geschäftsgebaren, ein überzeugendes Argument zur Legitimation von Korruption im Außenhandel. Einerseits sind nämlich – unabhängig von der kulturellen Fragestellung – die ökonomischen Schäden der Korruption evident, andererseits treten diese Schäden nicht nur in jenen Ländern auf, in denen öffentlich Bedienstete bestochen werden. Vielmehr entsteht ein Schaden für alle Wettbewerber, gegenüber denen sich ein Konkurrent durch den Einsatz korrupter Praktiken durchsetzen konnte. Der „Foreign Corrupt Practices Act“ der USA war insofern auch weniger um das jeweils geschädigte Land besorgt. Vielmehr bestand die Zielsetzung in einem Schutz der Wettbewerbsbedingungen für die Anbieter aus den Industrieländern¹¹.

Die sehr unterschiedliche Beurteilung der kulturellen Dimension der Korruption ist hierbei meines Erachtens weniger das Resultat ideologischer Differenzen, sondern zurückzuführen auf die faktischen Unterschiede, mit denen weltweit das Schmiergeldwesen sozial geächtet wird. Dies wird schon

⁹ Siehe hierzu P. Eigen, a.a.O.

¹⁰ Siehe hierzu auch W. Fikentscher: Ersatz im Ausland gezahlter Bestechungsgelder, in: Praxis des internationalen Privat- und Verfahrensrechts 1987, S. 87 f.

¹¹ Siehe hierzu M. Pieth, a.a.O.

Wolfgang Fikentscher/Ulrich Immenga (Hrsg.)

Draft International Antitrust Code

Kommentierter Entwurf eines internationalen Wettbewerbsrechts
mit ergänzenden Beiträgen

1995, 110 S., brosch., 39,- DM, 304,50 öS, 39,- sFr,

ISBN 3-7890-3602-1



NOMOS Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden



deutlich erkennbar an den international abweichenden politischen Reaktionen auf Korruptionsskandale und die oftmals sehr uneinheitlichen gesetzlichen Sanktionen¹². Der deutsche Gesetzgeber ist daher nicht in der Lage, eine feste Legaldefinition dazu abzugeben, was unter Korruption oder sonstigem sittenwidrigen Verhalten im Außenhandel zu verstehen ist¹³. Korruptive Beziehungen unterscheiden sich jedoch von kulturell akzeptierten Geschäftspraktiken weltweit dadurch, daß sie auf Geheimhaltung bei der Rechnungslegung angewiesen sind. Ohne die kulturellen Gepflogenheiten anderer Länder zu verletzen, könnte daher Korruption durch besondere Transparenz- und Offenlegungspflichten bekämpft werden.

Die Industriestaaten im „Gefangenendilemma“

Eine einseitige nationale Unterbindung der Bestechung im Außenhandel würde laut Bundeswirtschaftsminister Rexrodt lediglich dazu führen, daß die Unternehmen anderer Staaten die Aufträge bekämen¹⁴. Insofern steht die internationale Staatenwelt einem „Gefangenendilemma“ gegenüber: Zwar würde sich ein korruptionsfreier Welthandel für alle positiv auswirken, jedes einzelne Land kann jedoch als „free-rider“ zu Lasten konkurrierender Anbieter Aufträge akquirieren, indem es die Bestechung im Außenhandel beibehält. Im Falle eines nationalen Alleingangs wäre daher mit dem Verlust von Exportaufträgen und Arbeitsplätzen zu rechnen. Die Erfahrung der Vereinigten Staaten mit der Einführung des „Foreign Corrupt Practices Act“ bestätigt dies¹⁵.

Gegen dieses Argument ließe sich einwenden, daß Deutschland derzeit bereits eher die Rolle des „free-rider“ innehat. Immerhin sind die Vereinigten Staaten mit der Einführung des „Foreign Corrupt Practices Act“ bereits vorangeschritten und werben seitdem um die Kooperation der anderen Industrieländer. Auch Schweden weist aufgrund von strafrechtlichen Konsequenzen für die Bestechung ausländischer Beamter eine wesentlich restriktivere Praxis auf¹⁶. In Norwegen wird die steuerliche Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern nur gewährt, wenn durch die Zahlungen nicht gegen ausländisches Recht verstoßen wird. Durch die Möglichkeit, auf die Nennung des Empfängers zu verzichten, weist Deutschland zudem eine im Vergleich zu allen übrigen Ländern ausgesprochen großzügige steuerliche Praxis auf. Diese

Argumente markieren jedoch eher eine moralische Position für die momentanen Verhandlungen der OECD-Länder – eine Lösungsstrategie für das Gefangenendilemma bieten sie nicht.

Koordiniertes Vorgehen erforderlich

Um das Gefangenendilemma zu überwinden, wäre es notwendig, alle OECD-Mitgliedstaaten zu einem koordinierten Vorgehen gegen Bestechung im Außenhandel zu gewinnen. Zwei praktische Probleme treten hierbei jedoch auf. Zum einen bedarf es eines Sanktionsmechanismus gegenüber solchen Staaten, die sich einer Rechtsangleichung verweigern. Derzeit beschränkt sich der Sanktionsmechanismus jedoch auf das stumpfe Instrument des moralischen Drucks. Das zweite Problem besteht darin, daß eine Verschärfung der gesetzlichen Bestimmungen nicht per se praktische Konsequenzen haben muß. Einzelne Staaten könnten nämlich formal eine Verschärfung der Sanktionen gegenüber ihren Bürgern durchsetzen, die Gesetze jedoch durch eine sehr großzügige Auslegung und eine unzureichende Überwachung wirkungslos bleiben lassen. Aufgrund der Schwierigkeit, einen Mitgliedstaat hierbei zu kontrollieren, wäre ein solches Verhalten kaum durch den moralischen Druck seitens anderer OECD-Länder zu lösen. Anstatt einer koordinierten Bekämpfung der Korruption würde daraus im schlimmsten Fall eine Fülle von lediglich symbolischen Maßnahmen der OECD-Mitgliedstaaten resultieren, die keine effektiven Wirkungen zeigen.

Meines Erachtens stellen diese Koordinierungsprobleme jedoch weniger ein Argument für die Duldung der Bestechung in internationalen Geschäftsbeziehungen dar. Vielmehr folgt hieraus, daß bei der Umsetzung der OECD-Empfehlungen eine Strategie verfolgt werden muß, bei der auf diese Probleme Rücksicht genommen wird. Dies heißt konkret, daß der deutsche Gesetzgeber mit einseitigen Vorstößen sehr zurückhaltend sein sollte. Es muß nach Maßnahmen gesucht werden, welche von sich aus die OECD-Staaten auf ein koordiniertes Vorgehen festlegen. Die Anreize müssen dabei so gesetzt werden, daß Unternehmen weltweit mit gleichartigen Sanktionen zu rechnen haben.

¹² Zu einem beispielhaften Fall siehe K. Hopt: Recht und Geschäftsmoral multinationaler Unternehmen, in: Festschrift zum 500jährigen Bestehen der Tübinger Juristenfakultät, Tübingen 1977, S. 302 f.

¹³ Siehe hierzu W. Fikentscher, a.a.O., S. 87 f.

¹⁴ Die Aussage entstammt dem „Bericht aus Bonn“, ARD vom 13. Januar 1995.

¹⁵ Zu einer empirischen Bestätigung hierfür siehe J. Hines: Forbidden Payments: Foreign Bribery and American Business after 1977, in: Harvard University und National Bureau of Economic Research (NBER), vorläufige Fassung, Januar 1995.

¹⁶ Siehe hierzu L. Cockcroft: The Policy Stance of Selected Industrial Countries on Corruption in International Business Transactions and the Scope for Future Action, in: Transparency International working paper, Berlin, Januar 1994, S. 5.

Ausbreitung auf das Inland

Ein Argument gegen die Duldung von Bestechungszahlungen im Außenhandel besteht in der Schwierigkeit, die negativen Auswirkungen solcher Praktiken auf das Ausland zu beschränken. Bei Zahlung hoher Schmiergelder an einen ausländischen Verantwortlichen werden hierbei schnell die Bedürfnisse auch des deutschen Verhandlungspartners geweckt. Die Diskretion der Verhandlungen gibt ihm dabei die Möglichkeit, auch an seinen eigenen Vorteil zu denken. Dies kann in letzter Konsequenz zu Betrug oder Untreue gegenüber der eigenen Firma verleiten. In minderen Fällen wird die steuerliche Abzugsfähigkeit der illegalen Zahlungen genutzt, um nach einem „ordnungsgemäßen“ Abfluß ins Ausland die Gelder in die schwarze Kasse des Unternehmens weiterzuleiten.

Für die deutsche Finanzverwaltung stellt diese Problematik tatsächlich das Hauptproblem der steuerlichen Abzugsfähigkeit dar. So fordert die Hamburger Oberfinanzdirektion, es müsse „sichergestellt sein, daß es sich nicht um Zahlungen an Inländer handelt oder Zahlungen, die für Inländer bestimmt sind“¹⁷. Der Versuch, etwaige Unregelmäßigkeiten aufzudecken, ist jedoch zum Scheitern verurteilt, wenn auf die Nennung des Empfängers verzichtet wird¹⁸. Zur Überprüfung wird daher typischerweise ein „angemessenes Verhältnis“ der Bestechungssummen und der zugrundeliegenden Transaktionen verlangt. Kaligin empfiehlt hierzu Rückfragen bei den Handelskammern, um die „marktgängigen“ Margen zu erfahren¹⁹. Die ESt-Kartei der Oberfinanzdirektion Düsseldorf/Köln/Münster hält demgegenüber ein Verhältnis von etwa 1/2% zum gesamten Auslandsumsatz für angemessen²⁰. Diese Größenordnung markiert jedoch lediglich eine Nichtbeanstandungsgrenze. Der Bundesfinanzhof²¹ hat klargestellt, daß eine tatsächliche Angemessenheitskontrolle nicht stattfindet und Schmiergeldzahlungen in voller Höhe abzugsfähig sind.

¹⁷ Die Verfügung ist veröffentlicht in: Recht der Internationalen Wirtschaft, 1984, Nr. 30, S. 829.

¹⁸ Im Anwendungserlaß zur Abgabenordnung (AO), Tz. 4 zu § 160 AO (BStBl I 1994, S. 303) heißt es: „Bei Zahlungen an ausländische Empfänger soll das Finanzamt auf den Empfängernachweis verzichten, wenn feststeht, daß die Zahlung im Rahmen eines üblichen Handelsgeschäfts erfolgte, der Geldbetrag ins Ausland abgeflossen ist und der Empfänger nicht der deutschen Steuerpflicht unterliegt.“ Es bleibt in diesem Zusammenhang ein offener Widerspruch, wieso bei der Abzugsfähigkeit von Schmiergeldern auf die Offenlegung des Empfängers verzichtet wird, wenn gleichzeitig diese Geschäftspraktiken als üblich und kulturell akzeptiert dargestellt werden.

¹⁹ Siehe T. Kaligin: Zur Abzugsfähigkeit von Schmiergeldzahlungen an ausländische Geschäftspartner, in: Recht der internationalen Wirtschaft Nr. 34, 1988, S. 634-637.

Einen anderen Weg der Kontrolle weist die Verfügung der Oberfinanzdirektion Hamburg. Sie fordert, die Eigenbelege jeweils mit der weiteren Unterschrift eines Firmenangehörigen zu versehen. Kaligin empfiehlt ferner eine eidesstattliche Versicherung zur Glaubhaftmachung der Zahlungen²². Angesichts der Tatsache, daß durch die Bestechung teilweise massiv gegen ausländische Gesetze verstoßen wird, muten diese Verfügungen arg gutgläubig an. Es darf zumindest bezweifelt werden, daß ein mit Bestechungen vertrauter Außenhändler sich seinen Respekt vor den deutschen Finanzbehörden bewahrt und die sehr niedrig gesetzten Anforderungen nicht zu seinem eigenen Nutzen verwenden wird.

Der deutsche Gesetzgeber ist hier gefordert, bei der Bekämpfung illegaler Praktiken im Außenhandel besonderes Gewicht auf die negativen Auswirkungen auf das Inland zu legen. Ein *vorsichtiger* Einsatz einseitiger Maßnahmen kann daher durchgeführt werden, ohne der deutschen Exportwirtschaft Schaden zuzufügen²³.

Ein Forderungskatalog

Um einen nationalen Alleingang zu vermeiden, muß mit unilateralen Maßnahmen eher vorsichtig umgegangen werden. Aus diesem Grund ist es meines Erachtens vertretbar, auf ein Verbot der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Schmiergeldern durch Aufnahme in die Verbotsliste § 4 Abs.5 EStG vorerst zu verzichten. Ein einseitiges Vorgehen bietet sich jedoch uneingeschränkt dort an, wo durch die derzeitige Steuerpraxis bereits innerstaatliche Interessen verletzt werden. Hierbei sind insbesondere die dargestellten technischen Schwierigkeiten bei der Abzugsfähigkeit von Schmiergeldern und die damit gegebenen Anreize zu inländischer Steuerhinterziehung sowie Betrug und Untreue von Bedeutung. Die Maßnahmen sollten daher folgende Punkte beinhalten:

- Grundsätzlich und ausnahmslos ist der Empfänger

²⁰ Siehe hierzu T. Kaligin, a.a.O., S. 635. Immerhin würde für die Bundesrepublik mit einem gesamtwirtschaftlichen Auslandsumsatz für 1995 von ca. 1400 Mrd. DM dies einer Summe von 7 Mrd. DM entsprechen. In Frankreich wird demgegenüber eine steuerliche Praxis kolportiert, bei der 3-4% der jeweiligen Auftragssumme für afrikanische Länder, 8% für den Mittleren Osten und 11% für Südostasien als Bestechungsgelder abzugsfähig sind. Siehe hierzu die dänische Zeitschrift Udvikling, 6. August 1994, Kopenhagen, S. 21.

²¹ BFH-Urteil vom 18. 2. 1982; siehe hierzu T. Kaligin, a.a.O.

²² Siehe T. Kaligin, a.a.O., S. 636.

²³ Obwohl der weitreichende Foreign Corrupt Practices Act in den USA mit anfänglichen Kosten verbunden war, existieren nicht zuletzt aus diesen Gründen keine Bestrebungen zu einer Lockerung; vgl. hierzu F. Heilmann, a.a.O.

einer Schmiergeldzahlung den Steuerbehörden bekannt zu machen.

Für alle Schmiergeldzahlungen müssen ordentliche Belege des Empfängers vorgelegt werden. Die gesammelten Daten müssen dabei ausländischen Finanzbehörden im Rahmen der bestehenden internationalen Amtshilfe zugänglich gemacht werden können.

Neben diesen unilateralen Maßnahmen sollten die OECD-Mitgliedstaaten jedoch einen neuen Vertragstypus entwickeln, der mit besonderen korruptionsresistenten Auflagen verbunden ist. Bereits im Vorfeld der Vertragsschließung, also bei der Ausschreibung eines Projektes, verpflichten sich dabei die Wettbewerber, auf die Bezahlung von Bestechungsgeldern zu verzichten. Dies gilt genauso für den Vertragsschluß und seine Erfüllung. Die OECD-Mitgliedstaaten verpflichten sich ferner, einen Verstoß gegen solche Verträge besonders hart zu sanktionieren. Hierzu sind steuer- sowie zivilrechtliche Maßnahmen zu entwickeln. Im einzelnen sollte dies beinhalten:

Im Einvernehmen zwischen den Wettbewerbern und dem auftragvergebenden Staat wird eine Wirtschaftsprüfungsstelle eingerichtet. Die Wettbewerber verpflichten sich, dieser Prüfungsstelle alle Zuwendungen im Zusammenhang mit dem Projekt mitzuteilen. Für die Zahlung größerer Beträge ist ferner eine Unbedenklichkeitsbescheinigung der Prüfungsstelle erforderlich.

Die OECD-Mitgliedstaaten verpflichten sich, die steuerliche Abzugsfähigkeit von Provisionen, Gutachterhonoraren und sonstigen Zahlungen – mit der Ausnahme von geringfügigen Beträgen – nur dann zu gewähren, wenn die Zahlung der Prüfungsstelle gemeldet wurde und/oder eine Unbedenklichkeitsbescheinigung vorliegt.

Die Finanzbehörden der Mitgliedsländer werden ermächtigt, Spontanmitteilungen im Verdachtsfalle der verdeckten Zahlungen an die ausländischen Finanzbehörden und/oder die genannte Prüfungsstelle abzugeben.

In dem Vertrag sind für den Fall verdeckter Zuwendungen Vertragsstrafen für den Anbieter vorzusehen (z.B. 10% des Auftragsvolumens). Der betroffene Auftraggeber kann diese Strafe für sich einfordern. Die Mitgliedstaaten müssen für die Durchsetzbarkeit dieser Strafen vor ordentlichen inländischen Gerichten sorgen.

Alle Mitgliedstaaten müssen dafür Sorge tragen, daß ihre Gesetze eine Nichtigkeit des Vertrages für den Fall verdeckter Zahlungen vorsehen.

Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, daß wettbewerbsrechtliche Gesetze den Anspruch eines Wettbewerbers auf Erstattung des entgangenen Gewinns gegen einen Konkurrenten, welcher einen Auftrag durch verdeckte Zuwendungen akquirieren konnte, gewährleisten.

Die OECD und/oder die Welthandelsorganisation erstellt eine schwarze Liste mit den Namen der Firmen, die gegen das Verbot der verdeckten Zahlungen verstoßen haben. Hinweisen von konkurrierenden Wettbewerbern ist hierbei nachzugehen. Die schwarze Liste wird als empfehlende Liste veröffentlicht, an die Mitgliedstaaten geschickt und ist Bestandteil der Unterlagen bei allen Ausschreibungen, die unter dem besonderen Vertragsschutz stehen. Je nach Schwere und Ausmaß der illegalen Zahlungen wird eine Streichung von der schwarzen Liste erst nach drei bis fünf Jahren geprüft.

Notwendige gesetzliche Anpassungen

Zu einer Konkretisierung eines solchen Vertragstypus sollte das Thema auf die Tagesordnung der Welthandelsorganisation gesetzt werden. Aufgrund des erhöhten Aufwandes bei der Durchführung dieser Maßnahmen, empfiehlt sich dieser Vertragstypus vorerst nur für größere internationale Projekte. Je nach Erfolg kann eine Ausweitung auf Geschäfte mit kleineren Volumina zu einem späteren Zeitpunkt angestrebt werden – unter Umständen mit verringerten Auflagen. Der Vertragstypus könnte auf Antrag des Auftraggebers und/oder mehrerer Wettbewerber vereinbart werden. Bei Projekten der Entwicklungshilfe sollte den beteiligten Organisationen bei dieser Frage ein Mitspracherecht eingeräumt werden.

In Deutschland wären für die Umsetzung der Maßnahmen nur geringfügige gesetzliche Änderungen notwendig. Die Beschränkung der steuerlichen Abzugsfähigkeit im Punkt 2 des obigen Forderungskatalogs würde einen Verweis auf diesen internationalen Vertragstypus in § 4 Abs. 5 EStG erfordern. Punkt 3 würde unter anderem eine entsprechende Anpassung von § 117 Abgabenordnung erfordern. Punkt 4 ist in Deutschland bereits durch allgemeine Gesetze garantiert. Punkt 5 dürfte durch §§ 134 und 138 BGB hinreichend abgedeckt sein. Die Geltung dieser Gesetze für Verträge mit ausländischen Auftraggebern ist gemäß aktueller Rechtsprechung ebenfalls gewährleistet²⁴. Der Gesetzgeber sollte klarstellen, daß verdeckte Zuwendungen bei dem vereinbarten besonde-

²⁴ Siehe hierzu die Entscheidungen des BGH vom 8. 5. 1985, Aktenzeichen IVa ZR 138/83 sowie OLG Hamburg vom 8. 2. 1991, Aktenzeichen 1 U 134/87; sowie die Kommentierung in W. Fikentscher, a.a.O.

ren Vertragstypus als sittenwidrig im Sinne des § 138 BGB einzustufen sind. Auch für Punkt 6 wären wettbewerbsrechtliche Klarstellungen erforderlich. Diese umfassen die Einstufung verdeckter Zahlungen als sittenwidrig gemäß § 1 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) sowie als fahrlässiger Verstoß gegen § 12 UWG mit daraus folgenden Ansprüchen gemäß § 13 UWG Abs. 6 Ziff. 2²⁵.

Bewertung und Ausblick

Bei der Problematik der Bekämpfung der Korruption im Außenhandel steht die Bundesrepublik vor dem schwierigen moralischen Problem, inwieweit sie bereit ist, zum Erhalt deutscher Arbeitsplätze die Verwicklung in die Illegalität hinzunehmen. Ohne eine moralische Wertung abzugeben, versucht dieser Beitrag das Dilemma zwischen Wirtschaft und Moral weitgehend aufzulösen. Hierbei wurden insbesondere folgende Punkte herausgearbeitet:

- Korruptive Märkte bringen einen Wohlfahrtsverlust mit sich, der sich negativ für *alle* Marktteilnehmer auswirkt.
- Korruption im Außenhandel ermöglicht ein Ausbreiten illegaler Aktivitäten auf das Inland. Regulierende Eingriffe, mit denen eine solche Ausbreitung verhindert werden könnte, existieren nur in begrenzter Form.

Die Auswirkung der Korruption auf die Wirtschaft kann deswegen keinesfalls als positiv bewertet werden. Das Grundproblem bei der Bekämpfung der Korruption besteht daher in einem Gefangenendilemma: Für jedes OECD-Mitgliedsland lohnt sich die Beibehaltung illegaler Aktivitäten zu Lasten seiner Partnerländer. Die hier aufgezeigte Strategie wäre jedoch in der Lage, eine koordinierte Beseitigung der Korruption zu bewirken. Die Koordinationsproblematik wird dabei reduziert aufgrund der Tatsache, daß

- die Bekämpfung der Korruption anfangs auf ausgewählte Märkte beschränkt ist. Die Einhaltung der Anti-Korruptionsregelungen ist daher kaum mit erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden.
- sich die Bekämpfung der Korruption auf solche Bereiche beschränkt, bei denen die Marktteilnehmer selber an der Bekämpfung der Korruption mitwirken.
- die teilnehmenden Wettbewerber hierbei gleichartig ausgestalteten Anti-Korruptionsgesetzen ausgesetzt sind.

durch die beschriebenen Instrumente der Korruptionsbekämpfung ein Höchstmaß an Transparenz und Selbstregulierung des Marktes angestrebt werden kann.

Insbesondere setzt sich die beschriebene Strategie nicht dem Vorwurf aus, bei der Bekämpfung der Korruption die eigenen Moralvorstellungen anderen Länder aufzuoktroieren. Tatsächlich bestehen starke internationale Abweichungen in der sozialen und legalen Sanktionierung von korruptiven Praktiken. Aus deutscher Sicht ist daher keine abschließende Festlegung möglich, was unter Korruption im Außenhandel zu verstehen ist. Aus diesem Grunde muß die Abgrenzung zwischen üblichen und sittenwidrigen Geschäftspraktiken weitgehend den beteiligten Vertragsparteien überlassen bleiben.

Der Gesetzgeber bleibt jedoch gefordert, solche Festlegungen durch konkrete Sanktionsdrohungen zu begleiten. Die beschriebene Strategie konzentriert sich dabei auf besondere Offenlegungspflichten. Die hierdurch erhöhte Transparenz wird auf übliche Geschäftspraktiken keinen Einfluß haben. Eine offene Zahlung an einen Beamten oder Politiker kann dann nach den Gepflogenheiten des jeweilig betroffenen Landes behandelt werden. Mit besonderen Sanktionen muß aber die Verheimlichung von Zahlungen versehen werden. Sofern die Marktteilnehmer sich selbst auf die Offenlegung von Zuwendungen verpflichten, sind verdeckte Zahlungen offensichtlich sittenwidrig, und die Sanktionierung durch die industriellen Länder steht nicht im Konflikt mit kulturellen Gepflogenheiten anderer Länder.

Diejenigen Länder, die keine wirksamen Maßnahmen gegen die Bestechung ihrer Beamten und Politiker ergreifen wollen, werden durch die angesprochenen Maßnahmen kaum tangiert. In diesem Fall jedoch existiert weder eine moralische Verpflichtung der Industrieländer zur Bekämpfung der Korruption, noch könnte ein einseitiger Vorstoß der Industrieländer gegen den Willen des betreffenden Landes erfolgversprechend sein. Für andere Länder jedoch, welche sich verstärkt um die Moral ihrer öffentlich Bediensteten sorgen, könnten die angesprochenen Maßnahmen ein wirksames Instrumentarium sein. Einer Forderung nach Unterstützung solcher Länder können sich die Industrieländer kaum entziehen; insbesondere auch deswegen nicht, weil der Schutz der internationalen Wettbewerbsbedingungen in ihrem wohlverstandenen Eigeninteresse liegt. Die gemeinsame Initiative der OECD-Staaten vom 27. Mai 1994 könnte in dieser Form in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden.

²⁵ Siehe hierzu die Kommentierung in W. Hefermehl: Wettbewerbsrecht. 17. Aufl. 1992. Eine Einstufung verdeckter Zahlungen als *vorsätzliche* Bestechung würde aufgrund der strafrechtlichen Bestimmungen des § 12 UWG meines Erachtens eine zu harte Sanktionierung mit sich bringen.