

Sebastian Wolf

Maßnahmen internationaler Organisationen
zur Korruptionsbekämpfung
auf nationaler Ebene

Ein Überblick



FÖV

31

Discussion Papers

Sebastian Wolf

Maßnahmen internationaler Organisationen
zur Korruptionsbekämpfung
auf nationaler Ebene

Ein Überblick

FÖV 31
Discussion Papers

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

2006

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: € 5,-

Bezug: Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung Speyer
Postfach 14 09
67324 Speyer

<http://www.foev-speyer.de>

Sebastian Wolf, M.A., LL.M. Eur.

Sektionsreferent der Sektion I und Bearbeiter des Forschungsprojekts „Der Beitrag internationaler und supranationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten. Fortschritte und Hindernisse“ am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer unter der Leitung von Herrn Univ.-Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------|--|----|
| 1. | Einleitung | 1 |
| 2. | Maßnahmen internationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene | 4 |
| 2.1 | Europäische Union | 4 |
| 2.1.1 | Bestechungsübereinkommen | 5 |
| 2.1.2 | Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor | 6 |
| 2.1.3 | Korruptionsnahe Delikte | 8 |
| 2.1.4 | Zusammenarbeit in Strafsachen | 10 |
| 2.1.5 | Erweiterungs- und Entwicklungshilfepolitik | 12 |
| 2.2 | Europarat | 15 |
| 2.2.1 | Soft law zur Korruptionsbekämpfung | 16 |
| 2.2.2 | Strafrechtsübereinkommen über Korruption | 19 |
| 2.2.3 | Zivilrechtsübereinkommen über Korruption | 21 |
| 2.2.4 | Hilfsprogramme zur Korruptionsbekämpfung | 22 |
| 2.2.5 | Korruptionsnahe Delikte und Zusammenarbeit in Strafsachen | 24 |
| 2.3 | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung | 25 |
| 2.3.1 | Soft law zur Korruptionsbekämpfung | 26 |
| 2.3.2 | Übereinkommen gegen Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr | 28 |
| 2.4 | Vereinte Nationen | 30 |
| 2.4.1 | Soft law zur Korruptionsbekämpfung | 31 |
| 2.4.2 | Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität | 32 |
| 2.4.3 | Konvention gegen Korruption | 33 |
| 2.4.4 | Global Programme against Corruption | 37 |

| | | |
|-----|---|----|
| 3. | Verfahren zur Überprüfung der Umsetzung internationaler Antikorruptionsvorgaben | 37 |
| 3.1 | Europäische Union | 38 |
| 3.2 | Europarat | 40 |
| 3.3 | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung | 42 |
| 3.4 | Vereinte Nationen | 44 |
| 4. | Zusammenfassung und Ausblick | 46 |
| 4.1 | Allgemeine Entwicklung | 46 |
| 4.2 | Zur Definition von Korruption | 50 |
| 4.3 | Zusammenfassung internationaler Antikorruptionsmaßnahmen | 51 |
| 4.4 | Kritischer Ausblick | 57 |
| 5. | Literaturverzeichnis | 63 |

Corruption is a problem in almost all societies.
In some more than others.

Pierros/Hudson 1998: 79

1. Einleitung

Korruption kann als eines der ältesten kriminellen Phänomene der Menschheitsgeschichte bezeichnet werden (vgl. *Kretschmer 2002: 7*). Obwohl sich mittlerweile mehrheitlich die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass Korruption selbst in den meisten Industrieländern keine bloße Randerscheinung darstellt und mit mannigfaltigen schädlichen Auswirkungen verbunden ist, steht die Bekämpfung der Korruption auf nationaler Ebene erst seit einigen Jahren auf der Agenda verschiedener internationaler und supranationaler Organisationen (*Sandholtz/Gray 2003: 768*), z. B. der Vereinten Nationen (VN), der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), des Europarates, der Europäischen Union (EU), der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und der Afrikanischen Union (AU).¹ Noch Mitte der 90er Jahre musste man konstatieren, dass „efforts have nowhere passed beyond the stage of mutual encouragement or, technically speaking, of soft law recommendations“ (*Meesen 1995: 1651*). Seit 1996 existieren jedoch verschiedene rechtsverbindliche internationale Antikorruptionsnormen. Mittlerweile gibt es keine bedeutende internationale Organisation, die sich nicht in der ein oder anderen Form mit Korruptionsbekämpfung befasst (*Nichols 2000: 634*). Beobachter sprechen von der „evolution of a multilateral normative regime“ gegen Korruption (*Windsor/Getz 2000: 762*).

Die Gründe für die vergleichsweise neue, intensive Beschäftigung mit einem alten Problem sind nicht eindeutig (*Tanzi 1998: 560*). Sie sind das Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels unterschiedlicher Interessen und Werte (*Abbott/Snidal 2002*), eines „multikausalen Zusammenwirkens vieler Faktoren [...], deren Gewichtung nicht genau bestimmt werden kann“ (*Moroff 2005: 472*). Das Ende des Ost-West-

1 Für einen Überblick über die historische Entwicklung der internationalen Korruptionsbekämpfung siehe *Moroff (2005: 445-457)*.

Konflikts beseitigte Hindernisse für die internationale Korruptionsbekämpfung (*Rose-Ackerman* 1999: 177). So erleichterte es der Wegfall des bipolaren Systemwettbewerbs beispielsweise, auch Defizite im westlichen Gesellschafts- und Wirtschaftssystem offen anzugehen. Ende der 70er Jahre waren die USA noch mit ihrer Initiative gescheitert, die Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr mittels eines VN-Übereinkommens zu bekämpfen (*Pieth* 1997: 759). Die Vereinigten Staaten hatten als weltweit erster und lange Zeit einziger Staat mit dem Foreign Corrupt Practices Act von 1977 die Bestechung ausländischer Amtsträger kriminalisiert (statt vieler *Crutchfield George et al.* 1999: 19). Ihr massives Drängen auf eine multilaterale Lösung der Industrieländer führte schließlich zum OECD-Übereinkommen über die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr von 1997 (*Tronnes* 2000: 97), nachdem auf amerikanischen Druck hin bereits 1996 die OAS-Konvention gegen Korruption (vgl. *Low et al.* 1998) entstanden war. Angesichts der zunehmenden Liberalisierung der globalen Märkte werden die Handelsbeschränkungen und Wettbewerbsverzerrungen durch Korruption und die hieraus entstehenden Kosten immer offenkundiger (*Pierros/Hudson* 1998: 77/78). Korruption wird zunehmend als „international policy problem“ (*Elliott* 2002) erkannt. Die weltweiten Kosten der Korruption betragen nach Schätzungen 5 Prozent der Weltwirtschaftsleistung (*Hetzer* 2003: 494). Weitverbreitete Korruption behindert die Modernisierung in Entwicklungs- und Schwellenländern beträchtlich (*Frisch* 1999: 92-94), und bis zu 30 Prozent der Entwicklungshilfe sollen infolge korrupter Praktiken verloren gehen (*Stolpe* 2004: 293). In Zeiten zunehmender globaler Vernetzung schaffen wachsende internationale Interdependenzen (*Crutchfield George et al.* 1999: 25, *Salbu* 1999: 228) ein neues Bewusstsein für das an sich alte Korruptionsproblem. Auch das zunehmend aktive Eintreten der Zivilgesellschaft gegen Korruption (*Bontrager Unzicker* 2000: 678-680) – genannt sei nur die weltweit erfolgreich tätige NGO Transparency International² – und die stärkere Sensibilität der Öffentlichkeit für die Korruptionsproblematik (*Csonka* 1999: 345)³ dürften einen nicht unwesentlichen Anteil an der Entstehung internationaler Antikorruptionsregime haben. Die derzeit 140 Unterzeichnerstaaten der VN-Konvention gegen Korruption

2 Siehe *Eigen* (1996) und <http://www.transparency.org>.

3 *Brademas/Heimann* (1998: 22) sehen einen „spread of investigative journalism“, *Leiken* (1998: 55) spricht von einer „revolution in public opinion“.

von 2003 erklären, dass „corruption is no longer a local matter but a transnational phenomenon that affects all societies and economies, making international cooperation to prevent and control it essential“ (Präambel, 4. Erwägungsgrund).

Der Forschungsstand ist nur in Teilbereichen zufriedenstellend. So steht etwa seit den Korruptionsskandalen, die zum Rücktritt der Santer-Kommission führten, die Bekämpfung von Korruption innerhalb der EU-Organe bzw. zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften zunehmend im Fokus der Forschung. Die Literatur beschäftigt sich in diesem Zusammenhang insbesondere mit dem Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF).⁴ Dagegen sind Studien, die aus vergleichender Perspektive den Beitrag internationaler und supranationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene analysieren, relativ rar gesät.⁵ Sie haben zudem den Nachteil, angesichts der rasanten Entwicklungen in diesem Bereich schnell zu veralten.⁶

Dieses *Discussion Paper* möchte einen Überblick über die wichtigsten einschlägigen Maßnahmen internationaler Organisationen geben, die auch für die Bundesrepublik Deutschland direkt relevant sind. Aus diesem Grund werden die Impulse zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene dargestellt und analysiert, die von EU, Europarat, OECD und VN ausgehen (Kapitel 2), nicht aber die Antikorruptionspolitiken von OAS, AU, Weltbank und Internationalem Währungsfonds. Dabei soll vor allem untersucht werden, welchen Aspekten der Korruptionsproblematik sich die verschiedenen Organisationen jeweils mit welchen Mitteln widmen. Die Evaluierungsverfahren, die der Überprüfung der Umsetzung internationaler Vorgaben zur Korruptionsbekämpfung dienen, werden in einem eigenen Abschnitt skizziert (Kapitel 3). Im Fokus der Untersuchung stehen Regelungen, die rechtliche Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten entfalten und/oder Monitoringverfahren vorsehen. Reine politische Absichtserklärungen werden

4 Vgl. nur *Hetzer* (2003), *Musch* (2003), *Neuhann* (2005) und *Warner* (2002), jeweils mit weiteren Nachweisen.

5 Eine Ausnahme ist das OECD-Übereinkommen über die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, zu dem eine Reihe von Forschungsarbeiten vorliegen (unten 2.3.2.).

6 So sind beispielsweise die Studien von *Csonka* (1999), *Oforuh-Amaah et al.* (1999), *Pierros/Hudson* (1998), *Pieth* (1999) und *Vermeulen* (1999) jeweils in signifikanten Bereichen veraltet.

höchstens am Rande berücksichtigt. *Karl M. Meesen* (1995: 1651) hat einen solchen Ansatz folgendermaßen begründet: „Mere recommendations are bound to be abortive. The reason is simple: states that follow a recommendation can never be certain that others will do so as well“. Eine Zusammenfassung und ein kritischer Ausblick schließen das *Discussion Paper* ab (Kapitel 4).

2. Maßnahmen internationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene

2.1 Europäische Union

Neben Rechtsnormen im Bereich der Beamtenbestechung und der Bestechung im privaten Sektor wurden unions- bzw. gemeinschaftsrechtliche Regelungen auch zu korruptionsnahen Delikten und auf dem Gebiet der Zusammenarbeit in Strafsachen erlassen. Die Bekämpfung der Korruption auf nationaler Ebene ist außerdem Gegenstand der EU-Erweiterungs- und Entwicklungshilfepolitik. Die wichtigsten nicht rechtsverbindlichen Dokumente auf EU-Ebene zur Korruptionsbekämpfung sind – abgesehen von einer Reihe politischer Absichtserklärungen des Europäischen Rates bzw. des Rates (vgl. *Huber* 2003: 567) – die beiden einschlägigen Mitteilungen der Kommission aus den Jahren 1997 und 2003.⁷ In zwei Gemeinsamen Standpunkten von 1997 betont der Rat, unnötige Dopplungen sowie Unvereinbarkeiten mit den auf Europarats- und OECD-Ebene ausgearbeiteten Antikorruptionsübereinkommen vermeiden zu wollen.⁸ Die Kommis-

7 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Politik der EU zur Bekämpfung der Korruption, KOM(97) 192 endg.; Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption, KOM(2003) 317 endg. (im Folgenden: Kommission 2003).

8 Gemeinsamer Standpunkt vom 06.10.1997 – vom Rat aufgrund von K.3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) festgelegt – zu den Verhandlungen im Europarat und in der OECD über die Bekämpfung der Korruption, 97/661/JI, Abl. L 279 vom 13.10.1997, S. 1-2; Zweiter Gemeinsamer Standpunkt vom 13.11.1997 – vom Rat aufgrund von K.3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) festgelegt – zu den Verhandlungen im Europarat und in der OECD über die Bekämpfung der Korruption, 97/783/JI,

sion schließt sich dieser Strategie an. Ihrer Meinung nach sollten „auf EU-Ebene vor allem solche Maßnahmen verstärkt und unterstützt werden, die von den internationalen Organisationen noch nicht substantiell in Angriff genommen bzw. nicht mit der gleichen Bindungswirkung wie EU-Instrumente beschlossen worden sind“ (Kommission 2003: 5).

2.1.1 Bestechungsübereinkommen

Der Vorläufer des sogenannten EU-Bestechungsübereinkommens von 1997⁹ ist das Erste Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG von 1996.¹⁰ Das Protokoll verpflichtet die Mitgliedstaaten, Bestechung und Bestechlichkeit von Beamten der Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsbeamten in Bezug auf künftige Handlungen unter Verletzung der Dienstpflichten zu kriminalisieren, bei denen die finanziellen Interessen der EG geschädigt werden oder geschädigt werden könnten (Art. 2 und 3 Protokoll). Darüber hinausgehend fordert das weitgehend identisch angelegte Bestechungsübereinkommen eine allgemeine Pönalisierung der Beamtenbestechung und -bestechlichkeit unabhängig von einer tatsächlichen oder potenziellen Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen (Art. 2 und 3 Übereinkommen).¹¹ Die Definition des nationalen Beamten bzw. Amtsträgers

Abl. L 320 vom 21.11.1997, S. 1-2. Siehe hierzu auch *Hetzer* (2003: 493).

- 9 Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 Absatz 2 Buchstabe c) EUV über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften (EG) oder der Mitgliedstaaten der EU beteiligt sind, Abl. C 195 vom 25.06.1997, S. 2-11. Für einen kurzen Überblick siehe auch *Hopf* (2005: 92/93).
- 10 Protokoll aufgrund von Artikel K.3 EUV zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG, Abl. C 313 vom 23.10.1996, S. 2-10.
- 11 Bestechung wird in dem Übereinkommen folgendermaßen definiert: „Wenn eine Person vorsätzlich einem Beamten unmittelbar oder über eine Mittelsperson einen Vorteil jedweder Art für ihn selbst oder für einen Dritten als Gegenleistung dafür verspricht oder gewährt, dass der Beamte unter Verletzung seiner Dienstpflichten eine Diensthandlung oder eine Handlung bei der Ausübung seines Dienstes vornimmt oder unterlässt“ (Art. 3 Abs. 1). Entsprechend lautet die Begriffsbestimmung für Bestechlichkeit: „Wenn ein Beamter vorsätzlich unmittelbar oder über eine Mittelsperson für sich oder ei-

richtet sich nach der Rechtsordnung des jeweiligen Mitgliedstaats (Art. 1 lit. c).¹² Bestechung und Bestechlichkeit in Bezug auf EU-Kommissare, EU-Abgeordnete, Richter des Gerichtshofs der EG (EuGH) sowie EU-Rechnungshofmitglieder sind jeweils genauso zu ahnden wie bei nationalen Ministern, Abgeordneten, Richtern an den obersten Gerichten und Mitgliedern des Rechnungshofes („Assimilierung“, Art. 4). Die beschriebenen korruptiven Handlungen sowie Beihilfe und Anstiftung sind durch wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Strafen zu sanktionieren, die zumindest in schweren Fällen auch auslieferungsfähige Freiheitsstrafen umfassen (Art. 5 Abs. 1).

Das Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG trat am 17.10.2002 in Kraft, gut sechs Jahre nach der Unterzeichnung. Fünf „neue“ Mitgliedstaaten haben es noch nicht ratifiziert. Das Bestechungsübereinkommen trat am 28.09.2005 in Kraft, d. h. erst acht Jahre nach der Unterzeichnung. Dies liegt daran, dass für das Inkrafttreten des Übereinkommens (und des Protokolls) die Ratifizierung durch alle 15 „alten“ Mitgliedstaaten notwendig ist (Art. 13 Abs. 1) und Luxemburg erst am 30.06.2005 eine entsprechende Ratifikationserklärung hinterlegte. Tschechien und Malta haben das Übereinkommen noch nicht ratifiziert.

2.1.2 Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor

Dem Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor von 2003¹³ ging eine mittlerweile aufgehobene, ähnlich lauten-

nen Dritten einen Vorteil jedweder Art als Gegenleistung dafür fordert, annimmt oder sich versprechen lässt, dass er unter Verletzung seiner Dienstpflichten eine Diensthandlung oder eine Handlung bei der Ausübung seines Dienstes vornimmt oder unterlässt“ (Art. 2 Abs. 1). Im Protokoll besteht jeweils noch die Einschränkung „[...] wodurch die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften geschädigt werden oder geschädigt werden können“ (Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 Protokoll).

12 In Deutschland werden Abgeordnete deshalb von dem Übereinkommen nicht erfasst (*Möhrenschlager* 2004: 227/228).

13 Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor, Abl. L 192 vom 31.07.2003, S. 54-56. Für einen kurzen Überblick siehe auch *Hopf* (2005: 97/98).

de Gemeinsame Maßnahme von 1998 voraus.¹⁴ Fünf Jahre nach Verabschiedung der Gemeinsamen Maßnahme hatten nur acht Mitgliedstaaten deren Bestimmungen voll umgesetzt (*Hetzer* 2003: 492, *Kommission* 2003: 12). Der Rahmenbeschluss stellt gegenüber der Gemeinsamen Maßnahme ein verbindlicheres Rechtsinstrument dar (*Huber* 2003: 568).¹⁵ Seine Kernbestimmung verlangt die Kriminalisierung von Bestechung und Bestechlichkeit im Geschäftsverkehr in Bezug auf Personen, die in privaten Unternehmen in leitender oder sonstiger Position tätig sind (Art. 2).¹⁶ Zu pönalisieren sind Bestechung und Bestechlichkeit hinsichtlich künftiger Handlungen, welche die Pflichten der in Privatunternehmen tätigen Personen verletzen. Die Definition der Pflichtverletzung richtet sich nach dem jeweiligen nationalen Recht (Art. 1). Anstiftung und Beihilfe sind ebenfalls unter Strafe zu stellen (Art. 3). Korruptionshandlungen nach Art. 2 müssen mit einer Mindesthöchststrafe zwischen einem Jahr und drei Jahren Freiheitsstrafe sanktioniert werden (Art. 5). Auch juristische Personen sind für Bestechungshandlungen im Privatsektor zur Verantwortung zu ziehen (Art. 5 Abs. 1). Hierfür müssen effektive, verhältnismäßige und abschreckende Strafen vorhanden sein, welche zumindest die Möglichkeit der Verhängung von Geldbußen beinhalten (Art. 6 Abs. 1).

-
- 14 Gemeinsame Maßnahme vom 22. Dezember 1998 – vom Rat aufgrund von Artikel K.3 EUV angenommen – betreffend die Bestechung im privaten Sektor, *Abl. L* 358 vom 31.12.1998, S. 2-4. Siehe hierzu *Grotz* (2002: 385).
- 15 In der Gemeinsamen Maßnahmen hieß es noch recht unverbindlich: „Jeder Mitgliedstaat unterbreitet innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Gemeinsamen Maßnahmen geeignete Vorschläge zu ihrer Durchführung, die von den zuständigen Stellen im Hinblick auf ihre Annahme geprüft werden“ (Art. 8 Abs. 1). Der Rahmenbeschluss bestimmt dagegen: „Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um diesem Rahmenbeschluss vor dem 22. Juli 2005 nachzukommen“ (Art. 9 Abs. 1).
- 16 Die Definition des Rahmenbeschlusses für Bestechung und Bestechlichkeit lautet wie folgt: „Handlungen, bei denen jemand unmittelbar oder über einen Mittelsmann einer Person, die für ein Unternehmen im privaten Sektor in leitender oder sonstiger Stellung tätig ist, einen unbilligen Vorteil für diese Person selbst oder für einen Dritten verspricht, anbietet oder gewährt, damit diese Person unter Verletzung ihrer Pflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt; Handlungen, bei denen jemand, der in einem Unternehmen im privaten Sektor tätig ist, unmittelbar oder über einen Mittelsmann für sich oder einen Dritten einen unbilligen Vorteil als Gegenleistung dafür fordert, annimmt oder sich versprechen lässt, dass er unter Verletzung seiner Pflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt“ (Art. 2 Abs. 1).

Die nötigen Maßnahmen zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses waren von den Mitgliedstaaten bis zum 22.07.2005 zu treffen (Art. 9 Abs. 1). Auf der Grundlage eines Implementationsberichts der Kommission sollte der Rat vor dem 22.10.2005 überprüfen, inwieweit die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen aus dem Rahmenbeschluss nachgekommen sind (Art. 9 Abs. 2). Der entsprechende Bericht der Kommission liegt noch nicht vor, weshalb die Überprüfung durch den Rat noch nicht stattfinden konnte.

2.1.3 *Korruptionsnahe Delikte*

Neben den genannten Normen, die direkt der Bekämpfung der Korruption in den Mitgliedstaaten dienen, wurden auf EU-Ebene auch Vorschriften gegen korruptionsnahe Delikte erlassen. Hier sind insbesondere die Bestimmungen zur Verhinderung und Aufdeckung von Geldwäsche zu nennen. Die Geldwäscherichtlinie aus dem Jahr 1991 setzte die 40 Empfehlungen der internationalen Arbeitsgruppe „Finanzielle Maßnahmen gegen Geldwäsche“ um.¹⁷ Mit der Änderungsrichtlinie aus dem Jahr 2001 wurde der Anwendungsbereich dieser Regelung ausgeweitet, so etwa hinsichtlich der Bezugsstraftaten.¹⁸ Im selben Jahr erließ der Rat zudem einen Rahmenbeschluss über Geldwäsche und den Umgang mit Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten.¹⁹ Die Neufassung der 40 Empfehlungen gegen Geldwäsche führte zu einer neuen EG-Richtlinie, die kürzlich verabschiedet wurde und die Geldwäscherichtlinie aus dem Jahr 1991 aufhob.²⁰ Ergänzend

17 Richtlinie 91/308/EWG des Rates vom 10.06.1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche, Abl. L 166 vom 28.06.1991, S. 77-83.

18 Richtlinie 2001/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 04.12.2001 zur Änderung der Richtlinie 91/308/EWG des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche, Abl. L 344 vom 28.12.2001, S. 76-81. Siehe hierzu *Hetzer* (2003: 496).

19 Rahmenbeschluss des Rates vom 26.06.2001 über Geldwäsche sowie Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten, Abl. 182 vom 05.07.2001, S. 1-2.

20 Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.10.2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, Abl. L 309 vom 25.11.2005, S. 15-36.

wurde im Jahr 2005 eine Verordnung über die Verhinderung der Geldwäsche durch Zusammenarbeit im Zollwesen erlassen.²¹ Die neue Geldwäscherichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Kriminalisierung von Geldwäsche, d. h. dem „Waschen“ von Vermögenswerten aus einer kriminellen Tätigkeit (Art. 1). Als kriminelle Tätigkeit im Sinne der Richtlinie zählt u. a. jede Form der Beteiligung an Bestechungsakten (Art. 3 Abs. 6 und Abs. 7 lit. e). Die Richtlinie ist von den Mitgliedstaaten bis Ende 2007 in nationales Recht umzusetzen.

Korruption wird durch unzureichende interne und externe Regelungen zur Kontrolle von Unternehmen Vorschub geleistet. Eine Übersicht über die bereits vorgenommenen und geplanten Maßnahmen der EU in den Bereichen Rechnungslegung, Abschlussprüfung, Aufsichtsbehörden und Gesetzesvollzug gibt die Mitteilung der Kommission über die Verhütung und Bekämpfung von Unternehmens- und Finanzdelikten.²² Eine weitere Mitteilung befasst sich speziell mit „Corporate Governance“ und fordert u. a. strengere Standards für die Offenlegung von Unternehmensorganisationsstrukturen und -verfahren sowie stärkere Aktionärsmitbestimmungsrechte.²³ Die Kommission hat zu diesen Fragen mittlerweile auch Richtlinienentwürfe vorgelegt, über die der Gemeinschaftsgesetzgeber noch nicht abschließend beraten hat.²⁴

21 Verordnung 1889/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.10.2005 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden, Abl. L 309 vom 25.11.2005, S. 9-12.

22 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Verhütung und Bekämpfung von Unternehmens- und Finanzdelikten, KOM(2004) 611 endg.

23 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Modernisierung des Gesellschaftsrechts und Verbesserung der Corporate Governance in der Europäischen Union – Aktionsplan, KOM(2003) 284 endg.

24 Siehe z. B. den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Abänderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG hinsichtlich der Jahresabschlüsse bestimmter Arten von Unternehmen und konsolidierter Abschlüsse, KOM(2004) 725 endg. und den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Ausübung der Stimmrechte durch Aktionäre von Gesellschaften, die ihren eingetragenen Sitz in einem Mitgliedstaat haben und deren Aktien zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/109/EG, KOM(2005) 685 endg.

Die öffentliche Auftragsvergabe gehört seit jeher zu den besonders korruptionsanfälligen Sektoren.²⁵ Diesem Umstand trug die EU Rechnung durch eine umfangreiche Rahmengesetzgebung im Bereich öffentlicher Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge. Die zentrale Rechtsnorm in diesem Bereich ist eine Richtlinie aus dem Jahr 2004.²⁶ Ihr Grundsatz für die Vergabe von Aufträgen lautet: „Die öffentlichen Auftraggeber behandeln alle Wirtschaftsteilnehmer gleich und nichtdiskriminierend und gehen in transparenter Weise vor“ (Art. 2). Die Richtlinie war bis spätestens 31.01.2006 von den Mitgliedstaaten umzusetzen.

2.1.4 Zusammenarbeit in Strafsachen

Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen im Rahmen der sogenannten „dritten Säule“ der EU (Titel VI EUV) dient dem Ziel, „den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten [...] Dieses Ziel wird erreicht durch die Verhütung und Bekämpfung der – organisierten oder nicht organisierten – Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, des Menschenhandels und der Straftaten gegenüber Kindern, des illegalen Drogen- und Waffenhandels, der Bestechung und Bestechlichkeit sowie des Betrugs“ (Art. 29 Abs. 1 und 2 EUV). Ein Eckpfeiler der justiziellen Zusammenarbeit ist das aus dem europäischen Wirtschaftsrecht übernommene Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Rechtsnormen.²⁷ Um schrittweise ein System des freien Verkehrs strafrechtlicher Entscheidungen in der EU aufzubauen, hat der Rat eine Reihe von Rahmenbeschlüssen (vgl. Art. 34 Art. 2 lit. b EUV) erlassen, bei denen jeweils „Korruption“ als eine von ca. 30 Bezugsstraftaten genannt wird, für die grundsätzlich die Anerkennung einer justiziellen Entscheidung eines anderen Mitgliedstaats sowie die

25 Vgl. Mitteilung der Kommission. Das öffentliche Auftragswesen in der Europäischen Union, KOM(1998) 143 endg., S. 17.

26 Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.03.2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge, Abl. L 134 vom 30.04.2004, S. 114-240.

27 Vgl. Grünbuch über die Angleichung, die gegenseitige Anerkennung und die Vollstreckung strafrechtlicher Sanktionen in der Europäischen Union, KOM(2004) 334 endg., S. 13.

Pflicht zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit gilt. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass eine Definition des komplexen Phänomens „Korruption“ in diesen Rechtsakten unterbleibt, was der Rechtssicherheit nicht gerade zuträglich ist.

Der Europäische Haftbefehl²⁸ zielt vor diesem Hintergrund auf die gegenseitige Anerkennung von Auslieferungsersuchen (vgl. Art. 1 Abs. 2). Außerdem wurden Rahmenbeschlüsse erlassen, die die wechselseitige Anerkennung und Vollstreckung von Sicherstellungsentscheidungen in Bezug auf Vermögensgegenstände und Beweismittel²⁹ sowie die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen vorsehen.³⁰ Hinzu kommt ein Beschluss über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister.³¹ Noch nicht verabschiedet sind Initiativen zur Vollstreckung von Einziehungsent-

-
- 28 Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13.06.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, Abl. Nr. L 190 vom 18.07.2002, S. 1-18. Siehe auch Bericht der Europäischen Kommission auf der Grundlage von Art. 34 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, KOM(2005) 63 endg. Das Bundesverfassungsgericht hat das deutsche Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses für verfassungswidrig erklärt, Urteil vom 18.07.2005, 2 BvR 2236/04 = NJW 2005, S. 2289 ff. Nach Ansicht des Gerichts hätte der deutsche Gesetzgeber eine grundrechtsschonendere Umsetzung des Rahmenbeschlusses wählen müssen, die den aus Art. 16 Abs. 2 GG folgenden grundrechtlichen Erfordernissen Rechnung trägt und durch eine Ausschöpfung der Spielräume des Rahmenbeschlusses möglich gewesen wäre. Im Hinblick auf Deutsche, denen Straftaten mit Inlandsbezug vorgeworfen werden, seien hohe Auslieferungshürden und die gerichtliche Anfechtbarkeit einer Bewilligungsentscheidung unabdingbar.
- 29 Rahmenbeschluss 2003/577/JI des Rates vom 22.07.2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union, Abl. L 196 vom 02.08.2003, S. 45-55.
- 30 Rahmenbeschluss 2005/214/JI des Rates vom 24.02.2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen, Abl. L 76 vom 22.03.2005, S. 16-30.
- 31 Beschluss 2005/876/JI des Rates vom 21.11.2005 über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister, Abl. L 322 vom 09.12.2005, S. 33-37.

scheidungen,³² zur Rechtshilfe bei Beweiserhebungen,³³ zur Vereinfachung des Austauschs von Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden³⁴ sowie zur Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten ergangenen Verurteilungen.³⁵ Die Einrichtung von Eurojust³⁶ bezweckt die bessere Koordinierung von zwei oder mehr Mitgliedstaaten betreffenden Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen (Art. 3 Abs. 1) im Hinblick auf bestimmte Kriminalitätsformen, zu denen auch „Korruption“ zählt (Art. 4 Abs. 1 lit. b).

2.1.5 Erweiterungs- und Entwicklungshilfepolitik

Die Bekämpfung von Korruption war bei den Erweiterungen der Europäischen Gemeinschaften um verschiedene westeuropäische Staaten noch kein Thema. Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit den 2004 beigetretenen postsozialistischen Republiken Mittel- und Osteuropas stellte sich erstmals das Problem, dass in diesen Länder ein signifikant höheres Ausmaß an Korruption herrschte als in der EU-15. In einem Schlüsseldokument aus dem Jahr 1997, das die sogenannten „Kopenhagener Beitrittskriterien“ des Europäischen Rates auslegte und verfeinerte, subsumierte die Kommission das Thema Korruption

-
- 32 Initiative des Königreichs Dänemarks zur Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Vollstreckung von Einziehungsentscheidungen in der Europäischen Union, Abl. C 184 vom 02.08.2002, S. 8 ff.
- 33 Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Europäische Beweisanordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafverfahren, KOM(2003) 688 endg.
- 34 Initiative des Königreichs Schweden im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, insbesondere in Bezug auf schwerwiegende Straftaten einschließlich terroristischer Handlungen, Abl. C 281 vom 18.11.2004, S. 5 ff.
- 35 Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergangenen Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren, KOM(2005) 91 endg.
- 36 Beschluss (2002/187/JI) des Rates vom 28.02.2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, Abl. L 63 vom 06.03.2002, S. 1 ff.

unter die Frage der Kapazität zur Anwendung des *acquis*.³⁷ Die in den letzten Jahren erstellten Berichte über die von den einzelnen Bewerberländern auf dem Weg zum Beitritt erzielten Fortschritte enthielten hingegen einen eigenen Abschnitt „Korruptionsbekämpfung“ innerhalb des Kapitels „Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“ im Rahmen der für einen Beitritt zu erfüllenden „politischen Kriterien“.³⁸ Vereinzelt Anmerkungen zur länderspezifischen Korruptionsproblematik und zum Stand ihrer Bekämpfung finden sich aber auch in anderen Bereichen der Fortschrittsberichte. In ihrem für den Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit den zehn „neuen Mitgliedstaaten“ entscheidenden Strategiepapier aus dem Jahr 2002 kommt die Kommission zu dem Schluss, die politischen Kriterien von Kopenhagen würden nach wie vor von allen Ländern erfüllt, mit denen zu diesem Zeitpunkt verhandelt wurde. Bei der Korruptionsbekämpfung seien Fortschritte erzielt worden, dennoch gebe „dieser Bereich weiter Anlass zur Sorge“.³⁹ Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund wurde in die Beitrittsverträge mit Bulgarien und Rumänien eine Klausel aufgenommen, nach der der Beitritt eines Landes vom Rat um ein Jahr verschoben werden kann, wenn die „ernste Gefahr“ besteht, dass der Staat „in einigen wichtigen Bereichen offenbar nicht in der Lage ist, die Anforderungen der Mitgliedschaft bis zum Beitrittstermin 01.01.2007 zu erfüllen“.⁴⁰ Speziell für Rumänien wurde vertraglich vereinbart, dass ein „wesentlich verschärftes Vorgehen gegen Korruption und insbesondere gegen Korruption auf hoher Ebene“ für einen Beitritt Anfang 2007 notwendig sei.⁴¹

37 Agenda 2000 – Band I – Mitteilung: Eine stärkere und erweiterte Union, KOM(97) 2000 endg., S. 60.

38 Vgl. z. B. den Regelmäßigen Bericht über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt 2004, KOM(2004) 567 endg.

39 Auf dem Weg zur erweiterten Union. Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritt jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, KOM(2002) 700 endg., S. 15.

40 Art. 39 des Protokolls über die Bedingungen und Einzelheiten der Aufnahme der Republik Bulgarien und Rumäniens in die Europäische Union, Abl. L 157 vom 21.06.2005, S. 29-45.

41 Anhang IX I. Abs. 4 zum Protokoll über die Bedingungen und Einzelheiten der Aufnahme der Republik Bulgarien und Rumäniens in die Europäische Union: Spezifische Verpflichtungen und Anforderungen, die Rumänien beim Abschluss der Beitrittsverhandlungen am 14.12.2004 übernommen bzw. akzeptiert hat (nach Art. 39 des Protokolls), Abl. L 157 vom 21.06.2005, S. 201-202.

In ihren Monitoringberichten zu den Beitrittsländern aus dem Jahr 2005 kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass die Korruptionsbekämpfung in Bulgarien und Rumänien „massiv vorangetrieben“ werden müsse, damit der EU-Beitritt zum vorgesehenen Zeitpunkt stattfinden könne.⁴² Neben der Überwachungs- und Unterstützungstätigkeit der Kommission fördert die EU die Bekämpfung der Korruption in den Beitrittsländern auch mit finanziellen Mitteln aus dem PHARE-Programm⁴³ und durch ihr „Twinning“-Programm mit Verwaltungsspezialisten aus den Mitgliedstaaten, die Aufbau- und Schulungsaufgaben wahrnehmen.⁴⁴

Auch im Rahmen ihrer Entwicklungshilfepolitik widmet sich die EU verstärkt der Bekämpfung von Korruption auf nationaler Ebene. Das im Jahr 2000 geschlossene sogenannte „Cotonou“-Abkommen zwischen der Union und den AKP-Staaten⁴⁵ enthält einen Mechanismus, der bei schweren Fällen von Korruption – die nicht unbedingt finanzielle Mittel der Gemeinschaft betreffen müssen – politische Konsultationen zwischen den Vertragsparteien vorsieht (Art. 97 Abs. 1). Mögliche Sanktionen seitens der EU können bis zur Aussetzung der Anwendung des Abkommens reichen (Art. 97 Abs. 3). In ihrer Mitteilung über Governance in Entwicklungsländern betont die Kommission erneut, dass Toleranz gegenüber Korruption mit Kooperationspartnerschaften nicht vereinbar sei.⁴⁶ Sie empfiehlt das Cotonou-Abkommen mit seiner Antikorruptionsklausel außerdem als Modell für künftige Abkommen mit Entwicklungs- und Schwellenländern. Diese Linie wird

42 Bulgarien. Umfassender Monitoring-Bericht 2005, KOM(2005) 534 endg., S. 88; Rumänien. Umfassender Monitoring-Bericht 2005, KOM(2005) 534 endg., S. 97.

43 Siehe <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/>. PHARE ist die Abkürzung für die mittlerweile überholte Bezeichnung „Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies“. Zu dem mit PHARE-Mitteln finanzierten gemeinsamen OCTOPUS-Antikorruptionsprogramm von EU und Europarat siehe unten 2.2.4.

44 Siehe <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/twinning/>.

45 Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23.06.2000, Abl. L. 317 vom 15.12.2000, S. 3 ff.

46 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Governance in Entwicklungsländern, KOM(2003) 615 endg., S. 12.

auch in dem Vorschlag der Kommission für eine gemeinsame Erklärung der Gemeinschaftsorgane zur Entwicklungspolitik der EU von 2005 weiterverfolgt.⁴⁷ Die Kommission hat in Zusammenarbeit mit Transparency International verschiedene Projekte in Entwicklungsländern zur Erarbeitung von Korruptionsbekämpfungsstrategien auf regionaler und nationaler Ebene finanziert (TI-Brussels 2004: Kap. 13.3).

2.2 Europarat

Die Justizminister der Mitgliedstaaten des Europarats beschlossen 1994 eine gemeinsame Initiative gegen Korruption.⁴⁸ Auf dieser Grundlage wurde im September desselben Jahres eine „Multidisciplinary Group on Corruption“ (GMC) eingerichtet, die 1995 ein umfangreiches Aktionsprogramm gegen Korruption präsentierte, das ein Jahr später vom Ministerkomitee angenommen wurde.⁴⁹ Die GMC erstellte u. a. Entwürfe für Resolutionen über Leitprinzipien für den Kampf gegen Korruption und einen europäischen Modellverhaltenskodex für Beamte sowie Vorlagen für ein Strafrechtsübereinkommen und ein Zivilrechtsübereinkommen über Korruption. Diese Initiativen wurden jeweils vom Ministerkomitee verabschiedet. Das Mandat der GMC endete im Jahr 2000.⁵⁰ Aufbauend auf Vorarbeiten der GMC nahm das Ministerkomitee im Jahr 2003 eine Empfehlung über gemeinsame Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung von Parteien und Wahlkämpfen sowie ein Zusatzprotokoll zum Strafrechtsübereinkommen an. Der Europarat unterstützt die Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene zudem durch Konferenzen von Antikorruptionseinrichtungen sowie technisch-administrative Hilfsprogramme. Er hat darüber hinaus eine Reihe von Abkommen über die Zusammenarbeit in Strafsachen erstellt.

47 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Vorschlag für eine Gemeinsame Erklärung des Rates, des Europäischen Parlaments und der Kommission. Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union – „Der Europäische Konsens“, KOM(2005) 311 endg.

48 Für einen Überblick über die Antikorruptions-Aktivitäten des Europarats in der Anfangsphase (1994-1998) siehe *Lezertua* (1999).

49 Programme of Action Against Corruption adopted by the Committee of Ministers, GMC (96) 95.

50 Vgl. GMC's Activity Report (1994-2000), GMC (2000) 32.

2.2.1 *Soft law zur Korruptionsbekämpfung*

Die erste zentrale Maßnahme des Europarats im Rahmen des Aktionsprogramms gegen Korruption war 1997 die Verabschiedung von 20 Leitprinzipien für den Kampf gegen Korruption.⁵¹ In der nicht rechtsverbindlichen Resolution des Ministerkomitees werden die Mitgliedstaaten mit wenigen Stichworten zu weitreichenden Maßnahmen im Bereich der Korruptionsbekämpfung aufgefordert, u. a. der Annahme von Präventionsprogrammen, Verhaltenscodices für öffentliche Amtsträger, Strafvorschriften gegen Korruption auf nationaler und internationaler Ebene, Transparenzbestimmungen für Entscheidungsverfahren in Politik und Verwaltung, effektiven Rechnungslegungs- und Rechnungsprüfungsvorschriften im privaten und öffentlichen Sektor sowie Regelungen zur Beschlagnahmung und Einziehung von durch Korruption erlangten Vermögenswerten. Personen und Einrichtungen, die mit der Verfolgung und Verurteilung von Korruptionsfällen betraut sind, soll die notwendige Unabhängigkeit, Ausbildung und Ausstattung zur adäquaten Ausübung ihrer Funktionen gewährt werden. Eine Definition von Korruption ist in der Resolution nicht enthalten. Die GMC wird angewiesen, einen Monitoringmechanismus für die Überwachung der Umsetzung der 20 Leitprinzipien durch die Mitgliedstaaten zu erarbeiten. Diesem Auftrag kommt die GMC durch den Entwurf einer Übereinkunft zur Gründung der „Groupe d’Etats contre la corruption“ (GRECO) nach. Seit dem Jahr 2000 wird die Einhaltung der Guiding Principles von GRECO überprüft (unten 3.2).

Das zweite bedeutende „soft law“-Dokument des Europarats im Bereich der Korruptionsbekämpfung ist die Empfehlung des Ministerkomitees über Verhaltenscodices für Beamte.⁵² Mit dieser Maßnahme fordert das Ministerkomitee die Mitgliedstaaten auf, nationale Verhaltensregeln für Beamte zu erarbeiten, die auf dem Modellverhaltenskodex im Anhang der Empfehlung basieren. Die Bestimmungen des Model code of conduct for public officials sollen nicht für öffentlich ge-

51 Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption, adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997, abrufbar unter [http://www.greco.coe.int/docs/other/ResCM\(97\)24e.pdf](http://www.greco.coe.int/docs/other/ResCM(97)24e.pdf).

52 Recommendation (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials, adopted by the Committee of Ministers on 11 May 2000, abrufbar unter [http://www.greco.coe.int/docs/other/RecCM\(2000\)10e.pdf](http://www.greco.coe.int/docs/other/RecCM(2000)10e.pdf).

wählte Amtsträger, Mitglieder der Regierung und Richter gelten (Art. 1 Abs. 4). Sie behandeln u. a. die Ehrlichkeit, Unparteilichkeit und Gemeinwohlorientierung des Beamten (Art. 5 Abs. 2), das Verbot der Annahme von persönlichen Vorteilen im Allgemeinen (Art. 8 Abs. 2) und Geschenken im Speziellen (Art. 18, 19) sowie die Untersagung von Amtsmissbrauch (Art. 21). Das Ministerkomitee beauftragte GRECO mit dem Monitoring der Umsetzung der Empfehlung durch die Mitgliedstaaten. Bisher hat sich GRECO dieser Aufgabe noch nicht gewidmet.

Im Jahr 2003 nahm das Ministerkomitee eine Empfehlung über Mindestvorschriften gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen an.⁵³ Die Empfehlung sieht u. a. vor, dass die staatliche Parteienfinanzierung ein verhältnismäßiges Maß aufweisen soll (Art. 1 Abs. 2), Spenden an Parteien ab einer bestimmten Höhe zu veröffentlichen sind (Art. 3 lit. b) und die steuerliche Abzugsfähigkeit von Parteispenden begrenzt sein sollte. Die Mitgliedstaaten werden zudem aufgefordert, Ausgabengrenzen für Wahlkämpfe einzuführen, um exzessiven Finanzbedarf bei Parteien zu vermeiden (Art. 9). Außerdem sollen für Parteien und parteinahe Einrichtungen zweckmäßige Rechnungslegungspflichten (Art. 11, 12) und diesbezüglich regelmäßige Veröffentlichungs- und Prüfungsvorgaben gelten (Art. 13, 14). Verletzungen der nationalen Bestimmungen zur Parteien- und Wahlkampffinanzierung sind mit effektiven, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen zu ahnden (Art. 16). GRECO wurde vom Ministerkomitee mit dem Monitoring der Umsetzung der nicht rechtsverbindlichen Empfehlung durch die Mitgliedstaaten betraut, hat sich dieser Aufgabe aber noch nicht angenommen.

Die bedeutendste Maßnahme des Ministerkomitees zur Bekämpfung der Korruption auf kommunaler Ebene ist eine Empfehlung über die finanzielle Haftung von Mitgliedern kommunaler Repräsentativorgane.⁵⁴ Kommunale Abgeordnete sollen persönlich haften, wenn sie

53 Recommendation (2003) 4 of the Committee of Ministers to Member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003, abrufbar unter <http://cm.coe.int/ta/rec/2003/2003r4.doc>.

54 Recommendation (99) 8 of the Committee of Ministers to Member States on the Financial Liability of Local Elected Representatives for Acts or Omissions

durch grobe Fahrlässigkeit oder Vorsatz Dritte geschädigt haben (I.2.). Die unverbindliche Empfehlung sieht keinen Monitoringmechanismus vor. Der Kongress der europäischen Gemeinden und Regionen hat eine Empfehlung angenommen, in der die Mitgliedstaaten aufgerufen werden, angemessene Transparenzbestimmungen für die Finanzierung von Parteien vorzusehen.⁵⁵ Er hat außerdem einen europäischen Verhaltenskodex über die politische Integrität kommunaler und regionaler gewählter Repräsentanten erstellt.⁵⁶ Der Kodex verbietet u. a. Amtsmissbrauch (Art. 9) und die Bevorzugung bestimmter Gruppen oder Personen, um von diesen einen Vorteil zu erlangen (Art. 8). Interessenkonflikte sind von kommunalen Abgeordneten frühzeitig offenzulegen (Art. 10, 17); bei entsprechenden Abstimmungen sollen sie sich enthalten (Art. 10). Bestechung und Bestechlichkeit sind untersagt (Art. 13). Das Amt soll nicht dazu verwendet werden, sich künftige berufliche Vorteile bei Unternehmen zu sichern, mit denen eine amtsbedingte enge Beziehung bestand (Art. 15). Kandidaten für Kommunal- und Regionalparlamente sollen ihre Wahlkampfausgaben in einem angemessenen Rahmen halten und die Herkunft ihrer Mittel nach den gesetzlichen Vorschriften ausweisen (Art. 16). Der Lenkungsausschuss für kommunale und regionale Demokratie des Europarats hat einen Modellvorschlag für ethische Mindeststandards in der Kommunalverwaltung veröffentlicht.⁵⁷ Das Papier beinhaltet u. a. Vorschläge zur Finanzierung politischer Parteien auf kommunaler Ebene (S. 18 ff.), zu Kontrolle und Buchführung (S. 25 ff.) zur Transparenz bei Verwaltungsverfahren (S. 45 ff.) und zu den Beziehungen zwischen Kommunalbehörden und privatem Sektor (S. 49 ff.).

in the Course of Their Duties, adopted by the Committee of Ministers on 17 March 1999, abrufbar unter: <http://cm.coe.int/ta/rec/1999/99r8.htm>.

- 55 Recommendation 86 (2000) on the financial transparency of political parties and their democratic functioning at regional level, adopted by the Standing Committee of the Congress on 25 May 2000.
- 56 Recommendation 60 (1999) on political integrity of local and regional elected representatives, adopted by the Congress on 17 June 1999.
- 57 CDLR (2002) 40 vom 25.11.2002. Eine inoffizielle deutsche Arbeitsübersetzung des Bundesinnenministeriums ist abrufbar unter http://www.bmi.bund.de/cIn_028/nn_164476/sid_D601DEC5A0B47D02D0AA4893402F9425/nsc_true/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2003/Handbuch_zur_Korruptionspraevention_im_Id_24891_de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Handbuch_zur_Korruptionspraevention_im_Id_24891_de.

2.2.2 Strafrechtsübereinkommen über Korruption

Das Strafrechtsübereinkommen über Korruption⁵⁸ wurde am 27.01.1999 zur Unterzeichnung aufgelegt und trat am 01.07.2002 in Kraft. Derzeit haben 33 Staaten das Abkommen ratifiziert. Bei 14 Unterzeichnerstaaten steht die Ratifikation noch aus, darunter auch Deutschland. Das Abkommen verpflichtet die Vertragsstaaten zur Kriminalisierung von Bestechung und Bestechlichkeit hinsichtlich künftiger Handlungen⁵⁹

- bei inländischen Amtsträgern (Art. 2, 3), wobei gewählte Amtsträger hier ausgeschlossen werden und ansonsten die Definitionen des nationalen Rechts gelten (Art. 1 lit. a)
- bei inländischen Abgeordneten auf allen staatlichen Ebenen (Art. 4)
- bei ausländischen Amtsträgern (Art. 5)
- bei ausländischen Abgeordneten (Art. 6)
- im privaten Sektor in Bezug auf Angestellte und Führungspersonal (Art. 7, 8)⁶⁰
- bei Amtsträgern internationaler Organisationen (Art. 9)
- bei Abgeordneten internationaler Repräsentativorgane (Art. 10)
- bei Richtern und Angestellten internationaler Gerichte (Art. 11).

58 European Treaty Series (ETS) No. 173, abrufbar unter <http://www.conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Word/173.doc>. Für einen detaillierten Überblick über die wichtigsten Bestimmungen des Übereinkommens siehe de *Vel/Csonka* (2002: 368-380).

59 Die Definition des Abkommens für Bestechung lautet (hier bezogen auf inländische Amtsträger): „When committed intentionally, the promising, offering or giving by any person, directly or indirectly, of any undue advantage to any of its public officials, for himself or herself or for anyone else, for him or her to act or refrain from acting in the exercise of his or her functions“ (Art. 2). Entsprechend wird Bestechlichkeit definiert: „When committed intentionally, the request or receipt by any of its public officials, directly or indirectly, of any undue advantage, for himself or herself or for anyone else, or the acceptance of an offer or a promise of such an advantage, to act or refrain from acting in the exercise of his or her functions“ (Art. 3).

60 Siehe hierzu *Huber* (2003: 578/579).

Unter Strafe zu stellen ist ferner

- der Handel mit Einfluss (Art. 12)⁶¹ hinsichtlich der in den Art. 2, 4 bis 6 und 9 bis 11 erwähnten Personen
- Geldwäsche im Hinblick auf Vermögenswerte aus Korruptionsdelikten (Art. 13) – hier wird auf das Geldwäscheübereinkommen des Europarats Bezug genommen (unten 2.2.5)
- Verstöße gegen Rechnungslegungsvorschriften (Art. 14)
- Beihilfe zu den obengenannten Tatbeständen (Art. 15), nicht aber Versuch.

Die Sanktionen sollen effektiv, verhältnismäßig und abschreckend sein und bei natürlichen Personen auch auslieferungsfähige Freiheitsstrafen beinhalten (Art. 19). Juristische Personen müssen ebenfalls sanktioniert werden können (Art. 18). Weitere Bestimmungen des Abkommens befassen sich u. a. mit

- der Unabhängigkeit und der Ausstattung von Antikorruptionseinrichtungen (Art. 20)
- dem Schutz von Zeugen und Whistleblowern (Art. 22)
- der Beweisaufnahme und Beschlagnahme von Vermögenswerten aus Korruptionsdelikten (Art. 23)
- internationaler Rechtshilfe bei der Verfolgung von Korruptionsstraftaten (Art. 25 bis Art. 31).

Im Hinblick auf die Bestechung und Bestechlichkeit ausländischer Amtsträger (Art. 5), Amtsträger internationaler Organisationen (Art. 9) sowie Richter und Bediensteter internationaler Gerichte (Art. 11) können die Vertragsstaaten die Kriminalisierung auf Handlungen beschränken, die gegen Dienstverpflichtungen verstoßen (Art. 36). Hieraus ist im Umkehrschluss zu folgern, dass das Übereinkommen grundsätzlich die Pönalisierung der Vorteilsannahme fordert,⁶² allerdings nicht hinsichtlich der allgemeinen Dienstausbübung, sondern als Gegenleistung für eine bestimmte Diensthandlung (oder die Unterlassung einer bestimmten Diensthandlung). Die Mitgliedstaaten können vollständige oder teilweise Vorbehalte gegen einzelne Bestimmun-

61 Siehe hierzu *Henning* (2001: 822-825).

62 Vgl. auch den Explanatory Report zum Strafrechtsübereinkommen, Rn. 39, abrufbar unter <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/173.htm>.

gen einlegen, u. a. gegen Art. 4, 6 bis 8, 10, 12 und Bestechlichkeit im Rahmen von Art. 5;⁶³ die Gesamtzahl der Vorbehalte ist allerdings auf fünf begrenzt (Art. 37). Vorbehalte sind für drei Jahre gültig und erneuerbar; ohne ausdrückliche Aufrechterhaltung laufen sie aus. Bei der Erneuerung eines Vorbehalts ist eine Begründung gegenüber GRECO abzugeben (Art. 38).

Das Zusatzprotokoll zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption⁶⁴ vom 15.05.2003 trat am 01.02.2005 in Kraft. Derzeit haben 16 Länder das Protokoll ratifiziert. Bei 14 Unterzeichnerstaaten steht die Ratifikation noch aus, darunter Deutschland. Das Zusatzprotokoll erweitert das Strafrechtsübereinkommen um Verpflichtungen zur Kriminalisierung von Bestechung und Bestechlichkeit bei Schiedsrichtern/Mediatoren und Geschworenen (Art. 2 bis 6), wobei grundsätzlich die Begriffsbestimmungen des jeweiligen nationalen Rechts Anwendung finden (Art. 1). Die Vertragsstaaten können Vorbehalte gegenüber den Vorschriften zur Pönalisierung von Bestechlichkeit in Bezug auf ausländische Schiedsrichter/Mediatoren und Geschworene einlegen, wenn sie einen entsprechenden Vorbehalt bereits bei der Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens hinsichtlich der Bestechlichkeit bei ausländischen Amtsträgern anbrachten (Art. 9 Abs. 2). Im Übrigen finden die Bestimmungen des Übereinkommens Anwendung (Art. 8). Für das Monitoring der Umsetzung von Übereinkommen und Zusatzprotokoll durch die Vertragsstaaten ist GRECO zuständig (unten 3.2).

2.2.3 Zivilrechtsübereinkommen über Korruption

Das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption⁶⁵ wurde am 04.11.1999 zur Unterzeichnung aufgelegt und trat am 01.11.2003 in Kraft. Es gibt derzeit 25 Vertragsparteien. 15 Unterzeichnerstaaten haben das

63 *Möhrenschlager* (2004: 229) weist zurecht darauf hin, dass das Strafrechtsübereinkommen hinsichtlich der Bestechung ausländischer Abgeordneter in seinen zwingenden Vorschriften hinter der OECD-Konvention (oben 2.3.2.) zurückbleibt.

64 ETS No. 191, abrufbar unter <http://www.conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Word/191.doc>.

65 ETS No. 174, abrufbar unter <http://www.conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Word/174.doc>.

Übereinkommen noch nicht ratifiziert, u. a. auch Deutschland. Im Unterschied zu anderen internationalen Antikorruptionsnormen enthält das Zivilrechtsübereinkommen eine ausdrückliche Korruptionsdefinition, die inhaltlich allerdings einer Bestechungsdefinition gleichkommt.⁶⁶ Ziel der Konvention ist die Schaffung effektiver zivilrechtlicher Ansprüche und verfahrensrechtlicher Mittel zu ihrer Durchsetzung für Personen, die durch Korruptionsdelikte Schaden erleiden (Art. 1). Die Vertragsstaaten müssen die Einklagbarkeit von Schadensersatz für Opfer von Korruptionsdelikten vorsehen (Art. 3, 4).⁶⁷ Der Staat hat für Korruptionshandlungen seiner Beamten zu haften (Art. 5). Für die Durchsetzung des Rechtsanspruchs auf Schadensersatz ist eine Verjährungsfrist von mindestens zehn Jahren nach der Durchführung der Korruptionshandlung vorzusehen (Art. 7). Zivilrechtliche Verträge, die aufgrund eines Korruptionsdelikts zustande kommen, sind auf Antrag einer jeden Partei von dem zuständigen Gericht für nichtig zu erklären (Art. 8 Abs. 2). Angestellte im privaten Sektor, die gutgläubig Korruptionsverdachtsfälle melden, müssen durch adäquate Bestimmungen vor ungerechtfertigten Sanktionen geschützt werden (Art. 9). Für Unternehmen sind effektive Rechnungslegungs- und Rechnungsprüfungsbestimmungen festzulegen (Art. 10). Im Unterschied zum Strafrechtsübereinkommen enthält das Zivilrechtsübereinkommen keine Vorbehaltsmöglichkeiten (Art. 17). GRECO ist mit dem Monitoring der Umsetzung des Übereinkommens durch die Vertragsparteien beauftragt (Art. 14), hat sich dieser Aufgabe in den bisherigen zwei Evaluationsrunden aber noch nicht angenommen.

2.2.4 Hilfsprogramme zur Korruptionsbekämpfung⁶⁸

Der Europarat organisierte von 1996 bis 2001 jährlich eine Konferenz von Antikorruptionseinrichtungen der Mitgliedstaaten.⁶⁹ Diese Veran-

66 „For the purpose of this Convention, „corruption“ means requesting, offering, giving or accepting, directly or indirectly, a bribe or any other undue advantage or prospect thereof, which distorts the proper performance of any duty or behaviour required of the recipient of the bribe, the undue advantage or the prospect thereof“ (Art. 2).

67 Hierzu ausführlich *Huber* (2003: 588-591).

68 Siehe hierzu auch den Überblick bei *de Vel/Csonka* (2002: 365-368).

staltungen dienten vorwiegend dem Austausch von Informationen und der Bildung von Expertennetzwerken.

Im Rahmen des Stabilitätspakts für Südosteuropa startete der Europarat das „Programme against Corruption and Organised Crime in South-eastern Europe“ (PACO).⁷⁰ Das technisch-administrative Hilfsprogramm zielt im Wesentlichen auf die Unterstützung der Behörden vor Ort. Teilprojekte beschäftigen sich mit der Stärkung von Antikorruptionsorganen, der Reform des Strafrechts oder der Umsetzung von Korruptionsbekämpfungsplänen in einzelnen südosteuropäischen Ländern. Ein Eckpfeiler des Programms ist die Organisation von Konferenzen und Schulungsmaßnahmen für Verwaltungspersonal. PACO wird vollständig aus freiwilligen Beiträgen finanziert, die bisher vorwiegend von westeuropäischen Mitgliedstaaten des Europarats geleistet wurden.

Das OCTOPUS-Programm zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption in 17 mittel- und osteuropäischen Transitionsstaaten (darunter zahlreichen inzwischen der EU beigetretenen Ländern) wurde von 1996 bis 2000 im Wesentlichen von der EU aus PHARE-Mitteln finanziert und vom Europarat durchgeführt.⁷¹ Das Ziel des Programms war die Umsetzung des Besitzstands von EU und Europarat im Bereich der Korruptionsbekämpfung. Auf der Grundlage von Länderanalysen wurden für die Teilnehmerstaaten jeweils anwendungsorientierte Strategien zur besseren Vermeidung und Bekämpfung von Korruption entwickelt. Konferenzen dienten dem Erfahrungsaustausch und der Netzwerkbildung. Seit 2001 wird OCTOPUS nur noch aus Mitteln des Europarats finanziert und widmet sich dementsprechend kleineren Projekten.

-
- 69 Die Schlussfolgerungen der Konferenzen sind abrufbar unter http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Combating_economic_crime/4_Corruption/Conferences_of_specialised_services/.
- 70 Informationen und Dokumente über PACO sind abrufbar unter: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/combating_economic_crime/3_technical_cooperation/paco/.
- 71 Informationen und Dokumente über OCTOPUS sind abrufbar unter: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/combating_economic_crime/3_technical_cooperation/octopus/.

2.2.5 Korruptionsnahe Delikte und Zusammenarbeit in Strafsachen

Das Übereinkommen des Europarats über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten aus dem Jahr 1990 trat 1993 in Kraft.⁷² Ihm gehören derzeit 47 Vertragsparteien an, darunter alle EU-Mitgliedstaaten und Australien als Nicht-Mitgliedstaat des Europarats. Die Bestimmungen dieses Übereinkommens werden durch die am 16.05.2005 zur Unterzeichnung aufgelegte Konvention des Europarats über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten⁷³ aktualisiert und erweitert. Das neue Übereinkommen dient u. a. auch der Umsetzung der Internationalen Konvention zur Unterdrückung der Finanzierung des Terrorismus.⁷⁴ In der Europaratskonvention sind „Korruption und Bestechung“ neben anderen Delikten Bezugsstraftaten (Anhang lit. h) u. a. für die Beschlagnahme von Erträgen aus Straftaten (Art. 3 Abs. 2), für Geldwäsche (Art. 9 Abs. 4) und Rechtshilfeersuchen (Art. 17 Abs. 5). Im Unterschied zum alten Geldwäscheübereinkommen ist ein Monitoringmechanismus vorgesehen, der die ordnungsgemäße Umsetzung der Konvention durch die Vertragsparteien sicherstellen soll (Art. 48). EU-Mitgliedstaaten wenden im Verhältnis untereinander Vorschriften des Gemeinschafts- oder Unionsrechts an, falls entsprechende Spezialbestimmungen bestehen (Art. 52 Abs. 4). Die Konvention wurde bisher von 16 Staaten unterzeichnet, nicht aber von Deutschland. Für das Inkrafttreten sind sechs Ratifizierungen notwendig, darunter mindestens vier von Mitgliedstaaten des Europarats (Art. 49 Abs. 3).

Auf dem Gebiet der Zusammenarbeit in Strafsachen hat der Europarat eine Reihe von Übereinkommen erarbeitet, u. a. über Rechtshilfe in Strafsachen,⁷⁵ Auslieferung,⁷⁶ die Übertragung der Strafverfol-

72 ETS No. 141, abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/141.doc>.

73 Council of Europe Treaty Series No. 198, abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Word/198.doc>.

74 Resolution 54/109, angenommen von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 09.12.1999, abrufbar unter <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv12.pdf>.

75 ETS No. 30, abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/030.doc>.

gung,⁷⁷ die internationale Geltung von Strafurteilen⁷⁸ und die Überstellung verurteilter Personen.⁷⁹ Für EU-Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien der genannten Konventionen sind, wird der völkerrechtliche *acquis* des Europarats im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zunehmend durch Unionsrecht ergänzt oder ersetzt (oben 2.1.4).

2.3 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Die OECD hat sich bisher vorrangig mit einem spezifischen Teilgebiet der Korruptionsproblematik befasst, der Bestechung in den internationalen Geschäftsbeziehungen. Das Übereinkommen über die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr – die zentrale Antikorruptionsmaßnahme der OECD – wird durch eine Reihe von „soft law“-Dokumenten sowie Monitoring-mechanismen ergänzt. Einige nicht rechtsverbindliche Beschlüsse und Publikationen wie etwa die OECD Principles of Corporate Governance zielen nicht primär auf die Bekämpfung von Korruption, tragen aber dennoch zur Korruptionsprävention bei.⁸⁰

Es existieren zwei Zusatzprotokolle: ETS No. 99 (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/099.doc>) und ETS No. 182 (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/182.doc>).

- 76 ETS No. 24, abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/024.doc>. Zwei Zusatzprotokolle ergänzen das Abkommen: ETS No. 86 (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/086.doc>) und ETS No. 98 (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/098.doc>).
- 77 ETS No. 73, abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/073.doc>.
- 78 ETS No. 70, abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/070.doc>.
- 79 ETS No. 112, abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/112.doc>.
- 80 Für eine Übersicht über die verschiedenen Antikorruptionsmaßnahmen siehe OECD Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, *Anti-Corruption Instruments and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, September 2003, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/0/33/2638728.pdf>.

2.3.1 *Soft law zur Korruptionsbekämpfung*

Der OECD-Rat nahm 1996 eine Empfehlung über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern an ausländische Amtsträger an.⁸¹ Die Empfehlung fordert alle Mitgliedstaaten, in denen Schmiergelder an ausländische Amtsträger steuerlich absetzbar sind, zu einer Änderung ihrer Steuergesetzgebung auf. In der Folge modifizierten alle EU-Mitgliedstaaten, die eine solche korruptionsförderliche Praxis noch erlaubten (darunter auch Deutschland), ihre Rechtsvorschriften.

Die (revidierte) Empfehlung des Rates über die Bekämpfung der Bestechung in internationalen Geschäftsbeziehungen von 1997 ist das bislang wichtigste einschlägige soft law-Dokument der OECD.⁸² Die Mitgliedstaaten werden u. a. aufgefordert, die Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe zu stellen (III.), die oben genannte Empfehlung über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern an ausländische Amtsträger unverzüglich umzusetzen (IV.), adäquate Rechnungslegungs- und Rechnungsprüfungsvorschriften für Unternehmen zu erlassen (V.), im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe Transparenzbestimmungen und „schwarze Listen“ einzuführen (VI.) sowie sich gegenseitig Rechtshilfe bei länderübergreifenden Bestechungsfällen zu leisten (VII.). Die Umsetzung der Empfehlung durch die Mitgliedstaaten soll von der Working Group on Bribery in International Business Transactions überwacht werden (VIII.).

Das OECD Development Assistance Committee verabschiedete 1996 eine Empfehlung zur Vermeidung von Korruption im durch Entwicklungshilfe finanzierten Auftragswesen.⁸³ Ziel dieser Maßnahme ist die Aufnahme bzw. Stärkung von Antikorruptionsklauseln in Verträgen

81 Recommendation of the Council on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials, adopted by the Council on 11 April 1996, abrufbar unter [http://www.oilis.oecd.org/olis/1997doc.nsf/LinkTo/daffe-ime-br\(97\)20](http://www.oilis.oecd.org/olis/1997doc.nsf/LinkTo/daffe-ime-br(97)20), abgedruckt in OECD (2000: 265).

82 Revised Recommendation of the Council on Combating Bribery in International Business Transactions, adopted by the Council on 23 May 1997, abrufbar unter [http://www.oilis.oecd.org/olis/1997doc.nsf/LinkTo/daffe-ime-br\(97\)20](http://www.oilis.oecd.org/olis/1997doc.nsf/LinkTo/daffe-ime-br(97)20), abgedruckt in OECD (2000: 257-261).

83 Die Empfehlung ist abgedruckt in OECD (2000: 267). Ein Follow-up Report aus dem Jahr 1997 ist abrufbar unter: http://www.oecd.org/document/30/0,2340,en_2649_33725_2394526_1_1_1_1,00.html.

der Mitgliedstaaten mit Entwicklungsländern. So sollen Korruption und Verschwendung von Entwicklungshilfegeldern bei der öffentlichen Auftragsvergabe in Entwicklungsländern bekämpft werden.

Im Jahr 2003 nahm die OECD Working Party on Export Credits and Credit Guarantees einen Aufruf zum Verbot von Bestechung bei internationalen Geschäften an, die durch öffentliche Exportkredite unterstützt werden.⁸⁴ Durch Antikorruptionsklauseln soll sichergestellt werden, dass in keinem Stadium eines durch öffentliche Exportkredite geförderten internationalen Geschäfts Bestechungsakte auftreten. Verstöße von Exporteuren aus den Mitgliedstaaten gegen entsprechende Selbstverpflichtungen sind von staatlicher Seite mit adäquaten Maßnahmen wie Zahlungsverweigerungen, Rückzahlungs- und Schadensersatzforderungen und gegebenenfalls weiteren Sanktionen zu ahnden.

Die Empfehlung des OECD-Rates zur Verbesserung des ethischen Verhaltens im öffentlichen Dienst⁸⁵ nennt zwölf Grundprinzipien für die erfolgreiche Durchsetzung von ethischen Verhaltensregeln für Staatsbedienstete. So sollen beispielsweise Entscheidungsverfahren in Politik und Verwaltung möglichst transparent und nachprüfbar sein (Prinzip 6) und klare Richtlinien für Beziehungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor bestehen (Prinzip 7). Zu dem letztgenannten Punkt hat der Rat 2003 eine eigene umfangreiche Empfehlung über den Umgang mit Interessenskonflikten im öffentlichen Dienst verabschiedet.⁸⁶ Das Dokument beginnt mit einer Definition des Interessenkonflikts⁸⁷ und skizziert im Folgenden konkrete Maßnahmen zur Ge-

84 Action Statement on Bribery and Officially Supported Export Credits, abrufbar unter

[http://www.oilis.oecd.org/oilis/2000doc.nsf/4f7adc214b91a685c12569fa005d0ee7/c125692700623b74c125699a005eaf8f/\\$FILE/JT00139620.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2000doc.nsf/4f7adc214b91a685c12569fa005d0ee7/c125692700623b74c125699a005eaf8f/$FILE/JT00139620.PDF).

85 Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, adopted by the Council on 23 April 1998, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf>, abgedruckt in OECD (2000: 269-276).

86 Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>.

87 „A ‚conflict of interest‘ involves a conflict between the public duty and private interests of a public official, in which the public official has private-capacity interests which could improperly influence the performance of their official duties and responsibilities“ (S. 4).

staltung und Durchsetzung nationaler Politiken, die der Vermeidung von Interessenskonflikten und Bekämpfung von regelwidrigem Verhalten dienen.

Die OECD Principles of Corporate Governance wurden 1999 erstmals veröffentlicht und kürzlich aktualisiert.⁸⁸ Mitgliedstaaten und Nicht-Mitgliedstaaten sollen mit dieser Publikation in ihren Bemühungen unterstützt werden, die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für „Good Governance“ im privaten Sektor zu schaffen. Die nicht rechtsverbindlichen Prinzipien behandeln u. a. Organisationsstrukturen in Unternehmen, Aktionärsrechte und Transparenzstandards. Firmen werden aufgefordert, interne Programme und Verfahren zu entwickeln, um Antikorruptionsvorschriften zu befolgen (S. 63). Die OECD Guidelines for Multinational Enterprises⁸⁹ befassen sich in ihrer überarbeiteten Fassung noch prononcierter mit der Korruptionsproblematik. Leitlinie Nr. VI („Combating Bribery“) lautet: „Enterprises should not, directly or indirectly, offer, promise, give, or demand a bribe or other undue advantage to obtain or retain business or other improper advantage. Nor should enterprises be solicited or expected to render a bribe or other undue advantage“ (S. 24). In den ergänzenden Ausführungen wird u. a. auch illegale Parteienfinanzierung als schlechtes Verhalten herausgestellt (S. 25). Im Rahmen dieses „soft law“-Dokuments geht die OECD über ihren sonstigen Fokus auf die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr deutlich hinaus.

2.3.2 Übereinkommen gegen Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr

Das Übereinkommen über die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 21.11.1997 trat am 15.02.1999 in Kraft.⁹⁰ 36 Länder sind der Konvention bislang beige-

88 OECD Principles of Corporate Governance 2004, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>.

89 The OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Revision 2000, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/56/36/1922428.pdf>. Für einen kurzen Überblick siehe auch Hopf (2005: 59).

90 Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, inklusive der offiziellen Kommentare zur Konvention

treten, darunter alle OECD-Mitgliedstaaten und sechs Nicht-Mitgliedstaaten. In seiner Kernbestimmung verpflichtet das Übereinkommen die Vertragsparteien zur Kriminalisierung der zukunftsgerichteten Bestechung ausländischer Amtsträger zur Erlangung eines unerlaubten Vorteils im internationalen Geschäftsverkehr (Art. 1 Abs. 1).⁹¹ Anstiftung und Beihilfe sind ebenfalls unter Strafe zu stellen (Art. 1 Abs. 2). Der Begriff des „öffentlichen Amtsträgers“ umfasst alle gewählten und ernannten Inhaber eines Amtes in Legislative, Exekutive oder Judikative (Art. 1 Abs. 4 lit. a). Sanktionen für die Bestechung ausländischer Amtsträger müssen effektiv, verhältnismäßig und abschreckend sowie mit Strafen für innerstaatliche Bestechungsdelikte vergleichbar sein. Bei natürlichen Personen sind zumindest in schweren Fällen Haftstrafen vorzusehen, die Rechtshilfe und Auslieferung ermöglichen (Art. 3

abrufbar unter [http://www.oilis.oecd.org/oilis/1997doc.nsf/LinkTo/daffe-imebr\(97\)20](http://www.oilis.oecd.org/oilis/1997doc.nsf/LinkTo/daffe-imebr(97)20), abgedruckt in OECD (2000: 243-255). Eine amtliche deutsche Übersetzung findet sich im Anhang zum Internationalen Bestechungskämpfungsgesetz, BGBl. II 1998, S. 2327 ff. Für detailliertere Darstellungen der Konventionsbestimmungen siehe *Corr/Lawler* (1999: 1303-1310), *Marcuss* (2000: 4-22), *Miller* (2000: 141-150), *Möhrenschlager* (2002: 337-346), *Posadas* (2000: 383-394) und *Sacerdoti* (1999: 218-227). Zur Entstehungsgeschichte des Übereinkommens siehe *Abbott/Snidal* (2002: 157-176), *Heidenheimer/Moroff* (2002) und *Tarullo* (2004: 673-680).

- 91 Die Bestechungsdefinition lautet in der deutschen Übersetzung (oben Fn. 90): „Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen Maßnahmen, um nach ihrem Recht jede Person mit Strafe zu bedrohen, die unmittelbar oder über Mittelspersonen einem ausländischen Amtsträger vorsätzlich, um im internationalen Geschäftsverkehr einen Auftrag oder einen sonstigen unbilligen Vorteil zu erlangen oder zu behalten, einen ungerechtfertigten geldwerten oder sonstigen Vorteil für diesen Amtsträger oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt, damit der Amtsträger im Zusammenhang mit der Ausübung seiner Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt“ (Art. 1 Abs. 1). Eine Beschränkung der Kriminalisierung auf Handlungen, die Dienstpflichten verletzen, ist zulässig (Offizielle Kommentare zum Übereinkommen (Fn. 90), Rn. 3). „Small ‚facilitation‘ payments“, ohne die Amtsträger in manchen Ländern ihre ordnungsgemäßen Pflichten etwa im Bereich der Erteilung von Lizenzen oder Genehmigungen nicht erfüllen, stellen keine Bestechungsgelder im Sinne der Konvention dar (Offizielle Kommentare zum Übereinkommen (Fn. 90), Rn. 9; vgl. auch *Heidenheimer/Moroff* 2002: 953). Diese Bestimmung ist wohl aus dem US Foreign Corrupt Practices Act übernommen (vgl. *Chaikin* 1999: 292). Zu den möglichen negativen Folgen von „petty corruption“ siehe *Elliott* (2002: 930) und *Nichols* (2000: 642). Gegen eine Kriminalisierung von „petty bribery“ spricht sich hingegen *Salbu* aus (2000: 664, 669, 683).

Abs. 1). Juristische Personen müssen ebenfalls effektiv sanktioniert werden können (Art. 2, Art. 3 Abs. 2). Für Bestechungsgelder und Erträge aus Bestechungsakten ist die Möglichkeit der Beschlagnahmung vorzusehen (Art. 2 Abs. 3).

Weitere Bestimmungen des Übereinkommens behandeln u. a. Verjährungsfristen (Art. 6), Geldwäsche (Art. 7), Rechnungslegungs- und Rechnungsprüfungsvorschriften (Art. 8), internationale Rechtshilfe (Art. 9) und Auslieferung (Art. 10). Die Durchsetzung der Konvention soll nicht durch nationale wirtschaftliche Interessen, mögliche Auswirkungen auf die Beziehungen mit einem anderen Staat oder die Identität in Bestechungsfälle involvierter natürlicher oder juristischer Personen behindert werden (Art. 5 Satz 2). Mit dem Monitoring der Umsetzung des Übereinkommens durch die Vertragsparteien befasst sich die OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions (Art. 12; unten 3.3).

2.4 Vereinte Nationen

Die Vereinten Nationen widmen sich seit Mitte der Neunziger Jahre verstärkt der Korruptionsbekämpfung. Ein Schwerpunkt ist „Good Governance“ (vgl. *Hill* 2004) in Entwicklungsländern. Nach der Verabschiedung einer Reihe von „soft law“-Bestimmungen wurden zwei Antikorruptionsartikel in die Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität aufgenommen.⁹² Das bisher ausführlichste Übereinkommen zur Bekämpfung der Korruption, die VN-Konvention gegen Korruption, wurde 2003 zur Unterzeichnung aufgelegt. Der Vermeidung und Bekämpfung von Korruption dient auch das Global Programme against Corruption, ein im Wesentlichen technisch-administratives Hilfsprogramm.

92 Für einen Überblick siehe UN Economic and Social Council, Existing international legal instruments, recommendations and other documents addressing corruption, 02.04.2001, E/CN.15/2001/3, S. 4-5, 33, 37-38, abrufbar unter http://www.unodc.org/pdf/crime/10_commission/3e.pdf.

2.4.1 *Soft law zur Korruptionsbekämpfung*

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen nahm 1996 eine Resolution mit dem Titel „Action against corruption“ an.⁹³ An die Mitgliedstaaten ergeht die Aufforderung, den im Anhang der Resolution enthaltenen Internationalen Verhaltenskodex für öffentliche Amtsträger im Rahmen der nationalen Antikorruptionsmaßnahmen zu berücksichtigen. Der Modell-Verhaltenskodex – ungleich kürzer als jener des Europarats (oben 2.2.1) – untersagt öffentlich Bediensteten u. a. den Missbrauch des Amtes zu privaten Zwecken (Punkt 4) und die Annahme von Geschenken, die die ordnungsgemäße Ausübung der Dienstverpflichtungen beeinträchtigen könnten (Punkt 9).

Nur wenige Tage später verabschiedete die Generalversammlung die „United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions“ im Anhang einer weiteren Resolution.⁹⁴ Das Dokument fordert u. a. die Kriminalisierung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (Punkt 2), die Abschaffung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von diesbezüglichen Bestechungsgeldern (Punkt 4), die Festlegung effektiver Buchführungsstandards (Punkt 5) und Verhaltenskodices (Punkt 6) sowie gegenseitige Rechtshilfe bei Strafermittlungen, die Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr zum Gegenstand haben (Punkt 8). Ein Jahr später beschloss die Generalversammlung die Resolution „International cooperation against corruption and bribery in international commercial transactions“,⁹⁵ die die Mitgliedstaaten im Wesentlichen zur verstärkten Umsetzung der beiden vorgenannten Resolutionen aufruft.

Im Jahr 2000 nahm die Generalversammlung eine zweite Resolution mit der Bezeichnung „Action against corruption“ an.⁹⁶ Sie geht deutlich über den Inhalt der bisherigen Resolutionen hinaus. Die Mit-

93 A/RES/51/59, angenommen am 12.12.1996, abrufbar unter <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>.

94 A/RES/51/191, angenommen am 16.12.1996, abrufbar unter <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r191.htm>. Für eine kurze Übersicht siehe *Posadas* (2000: 374/375).

95 A/RES/52/87, angenommen am 12.12.1997, abrufbar unter <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r52.htm>.

96 A/RES/54/128, angenommen am 28.12.2000, abrufbar unter <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021775.pdf>.

gliedstaaten werden u. a. aufgefordert, Vertragsparteien der zu diesem Zeitpunkt bestehenden regionalen Antikorruptionsübereinkommen zu werden (Punkt 4a) und Korruption in all ihren Erscheinungsformen unter Strafe zu stellen (Punkt 3a). Zudem sollen die Transparenzbestimmungen in Bezug auf Bankgeschäfte (Punkt 3b) ebenso verbessert werden wie die internationale Rechtshilfe bei Strafermittlungen in Korruptionsangelegenheiten (Punkt 3c und e). Die Mitgliedstaaten sollen Möglichkeiten für die Einrichtung eines globalen Peer Review-Systems zur Bewertung nationaler Antikorruptionsmaßnahmen prüfen (Punkt 4c).

2.4.2 Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

Die VN-Konvention gegen grenzüberschreitende Kriminalität⁹⁷ trat am 29.09.2003 in Kraft. Das Übereinkommen zählt zur Zeit 147 Unterzeichnerstaaten und 118 Vertragsparteien. Es beschäftigt sich im Schwerpunkt mit der Kriminalisierung von grenzüberschreitender organisierter Kriminalität (Art. 5), Geldwäsche (Art. 6) und Behinderung der Justiz (Art. 23). Weitere Bestimmungen behandeln u. a. die internationale Zusammenarbeit zur Sicherstellung von Erträgen aus Straftaten (Art. 13) sowie Rechtshilfe bei der Ermittlung (Art. 18) und bei der Durchsetzung von Strafurteilen (Art. 27).

Das Übereinkommen enthält zudem eine Verpflichtung, Bestechung und Bestechlichkeit von öffentlichen Amtsträgern im Hinblick auf künftige Diensthandlungen unter Strafe zu stellen (Art. 8 Abs. 1).⁹⁸

97 A/RES/55/25, angenommen am 15.11.2000, abrufbar unter http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf. Für eine kurze Zusammenfassung siehe *Webb* (2005: 203/204).

98 Die Definitionen für Bestechung und Bestechlichkeit lauten in der amtlichen deutschen Übersetzung (im Anhang zum Ratifikationsgesetz, BGBl. II 2005, S. 954 ff.): „Das Versprechen, das Angebot oder die Gewährung eines ungerechtfertigten Vorteils unmittelbar oder mittelbar an einen Amtsträger für diesen selbst oder für eine andere Person oder einen anderen Rechtsträger als Gegenleistung dafür, dass der Amtsträger bei der Ausübung seiner Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt; die unmittelbare oder mittelbare Forderung oder Annahme eines ungerechtfertigten Vorteils durch einen Amtsträger für diesen selbst oder für eine andere Person oder einen anderen Rechtsträger als Gegenleistung dafür, dass der Amtsträger bei

Der Begriff des öffentlichen Amtsträgers ist entsprechend der jeweiligen nationalen Bestimmungen zu verstehen (Art. 8 Abs. 4). Beihilfe ist ebenfalls zu bestrafen (Art. 8 Abs. 3). Die Vertragsparteien werden aufgefordert, die Kriminalisierung von Bestechung und Bestechlichkeit bei ausländischen Amtsträgern und Bediensteten internationaler Organisationen in Erwägung zu ziehen (Art. 8 Abs. 2). Auch jenseits des Strafrechts sollen sie Vorschriften erlassen, die zur Förderung der Integrität im öffentlichen Dienst und zur Prävention, Aufdeckung und Bestrafung von Bestechung und Bestechlichkeit bei öffentlichen Amtsträgern beitragen (Art. 9 Abs. 1). Antikorruptionseinrichtungen sind mit adäquaten Ressourcen auszustatten und mit der für eine effektive Arbeit notwendigen Unabhängigkeit zu versehen (Art. 9 Abs. 2). Die Konferenz der Vertragsparteien überprüft die Umsetzung der Konvention (Art. 32; unten 3.4).

2.4.3 Konvention gegen Korruption

Die VN-Konvention gegen Korruption wurde am 31.10.2003 von der Generalversammlung angenommen (Resolution 58/4) und am 09.12.2003 zur Unterzeichnung aufgelegt.⁹⁹ Von den 140 Unterzeichnerstaaten haben bisher 50 Länder das Abkommen ratifiziert. Es ist am 14.12.2005 in Kraft getreten.¹⁰⁰ Der erste inhaltliche Abschnitt, Kapitel II, behandelt präventive Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption. Die diesbezüglichen Bestimmungen der Konvention sind in der Mehrzahl nicht rechtsverbindlich (vgl. etwa Art. 5 Abs. 2) bzw. stehen unter dem Vorbehalt des nationalen Rechts oder zumindest tragender Rechtsprinzipien (vgl. etwa Art. 5 Abs. 1). Die Vertragsparteien sollen Korruptionsbekämpfungsstrategien entwickeln (Art. 5) und durch spezielle Antikorruptionsbehörden umsetzen (Art. 6). Präventionsmaßnahmen sind im öffentlichen Dienst (Art. 7, 8), bei der öffentlichen Auftragsvergabe (Art. 9), im Bereich der Judikative (Art. 11) und im privaten Sektor (Art. 12) zu ergreifen. Weitere Be-

der Ausübung seiner Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt" (Art. 8 Abs. 1 lit. a und b).

99 Sie ist abrufbar unter http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf.

100 Für eine ausführlichere Übersicht über die Konventionsbestimmungen siehe *Dell* (2004: 79-82) und *Stolpe* (2004: 294-299). Für eine Analyse einzelner Teile der Konvention siehe *Webb* (2005: 206-222).

stimmungen behandeln den Zugang der Bevölkerung zu Entscheidungsprozessen und Dokumenten der öffentlichen Verwaltung (Art. 10), die Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Korruptionsbekämpfung (Art. 13) und Geldwäsche (Art. 14). Eine verbindliche Vorschrift betrifft das Verbot der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern (Art. 12 Abs. 4).

Kapitel III behandelt Kriminalisierung und Strafverfolgung. Die Vertragsparteien werden verpflichtet, folgende Tatbestände unter Strafe zu stellen:

- Bestechung und Bestechlichkeit nationaler Amtsträger (Art. 15)¹⁰¹
- Bestechung ausländischer Amtsträger und Bediensteter internationaler Organisationen im internationalen Geschäftsverkehr (Art. 16 Abs. 1)
- Unterschlagung, ungerechtfertigte Inbesitznahme und Abzweigung von Vermögenswerten im Amt zum privaten Vorteil (Art. 17)
- Geldwäsche (Art. 23)
- Zeugenbeeinflussung, Strafvereitelung durch Gewalt oder Bedrohung von Justiz- und Strafverfolgungsbeamten mit Gewalt (Art. 25).
- Beihilfe/Mittäterschaft bei den eben genannten Tatbeständen (Art. 27 Abs. 1)

Die Kriminalisierung folgender Tatbestände soll zumindest in Betracht gezogen werden (keine Umsetzungspflicht):

- Bestechlichkeit ausländischer Amtsträger und Bediensteter internationaler Organisationen im internationalen Geschäftsverkehr (Art. 16 Abs. 2)

101 Die Bestechungsdefinition ist identisch mit der Definition in der Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (oben Fn. 98). Allerdings ist der Amtsträgerbegriff diesmal im Übereinkommen definiert: „'Public official' shall mean: (i) any person holding a legislative, executive, administrative or judicial office [...]; (ii) any other person who performs a public function [...]; (iii) any other person defined as a 'public official' in the domestic law" (Art. 2 lit. a). Zu den Anforderungen der Konvention an nationale Vorschriften über Abgeordnetenbestechung siehe *van Aaken* (2005), *Deiters* (2005: 428/429), *Martiny* (2006) und *Möhrenschlager* (2004: 229-232).

- Aktiver oder passiver Missbrauch von tatsächlichem oder vorgetäushtem Einfluss durch einen Amtsträger oder eine Zivilperson (Art. 18)
- Amtsmissbrauch (Art. 19)
- Ungerechtfertigte Bereicherung im Amt (Art. 20)
- Bestechung und Bestechlichkeit in der Privatwirtschaft (Art. 21)
- Unterschlagung in der Privatwirtschaft (Art. 22)
- Verschleierung von Vermögen illegalen Ursprungs (Art. 24)
- Beihilfe/Mittäterschaft, Versuch und Vorbereitung bei allen in der Konvention aufgeführten Tatbeständen (Art. 27)

Weitere Regelungen betreffen u. a. folgende Bereiche:

- Verantwortlichkeit juristischer Personen (Art. 26)
- Wissen, Wollen und Absicht (Art. 28)
- Verjährung (Art. 29)
- Strafverfolgung, Immunitäten, Verhandlung und Bestrafung (Art. 30)
- Beschlagnahme, Einziehung und Verfall (Art. 31)
- Zeugen-, Sachverständigen- und Opferschutz (Art. 32)
- Schutz von Anzeigerstattern und Whistleblowern (Art. 33)
- Korruption als Grund für die Nichtigkeitserklärung von Verträgen und Genehmigungen (Art. 34)
- Schadensbeseitigung und Wiedergutmachung (Art. 35)
- Spezialisierte Antikorruptionsbehörden (Art. 36)
- Strafmilderung und Kronzeugenregelung (Art. 37)
- Zusammenarbeit zwischen Behörden (Art. 38)
- Zusammenarbeit zwischen Behörden und der Privatwirtschaft (Art. 39)
- Bankgeheimnis (Art. 40)
- Verwendung ausländischer Strafregister in Antikorruptionsprozessen (Art. 41).

Das vierte Kapitel enthält Mindestvorschriften für die internationale Rechts- und Amtshilfe. Folgende Gegenstände werden behandelt:

- Auslieferung zum Zweck der Strafverfolgung (Art. 44)¹⁰²
- Strafvollstreckung in einem anderen Staat (Art. 45)
- Rechtshilfe (Art. 46)
- Übertragung der Strafverfolgung auf einen anderen Staat (Art. 47)
- Amtshilfe zum Zweck der Strafverfolgung (Art. 48)
- Gemeinsame Ermittlungen (Art. 49)
- Besondere Ermittlungstechniken (Art. 50).

Im fünften Kapitel der Konvention wird die Rückführung von Korruptionsgeldern behandelt. Dies ist ein für internationale Korruptionsnormen völlig neuer Regelungsgegenstand (*Stolpe* 2004: 298). Die Vertragsparteien werden verpflichtet, im Einklang mit ihrem nationalen Recht Finanz- und Bankenvorschriften zu lassen, die die Aufdeckung verdächtiger Transaktionen erleichtern (Art. 52). Vertragsstaaten sollen die Möglichkeit erhalten, vor den Zivilgerichten anderer Vertragsparteien korruptionsbedingte Schäden einzuklagen (Art. 53). Es folgen Mindestvorgaben für die Rechtshilfe zum Zweck der Rückführung (Art. 54 bis 56) und die Rückgabe (Art. 57) von Korruptionsgeldern. Die Schaffung einer speziellen Behörde zur Verhütung und Bekämpfung des Transfers von Korruptionsgeldern soll in Betracht gezogen werden (Art. 58).

Technische Zusammenarbeit und Informationsaustausch werden im sechsten Kapitel behandelt. Die Vertragsparteien sollen sich bei der Entwicklung und Bewertung von Antikorruptionsstrategien, bei der Schulung von Personal sowie bei der Sammlung und Auswertung von Informationen gegenseitig unterstützen (Art. 60, 61). Das Übereinkommen fordert insbesondere eine Unterstützung der Entwicklungsländer in ihrem Kampf gegen die Korruption, u. a. durch freiwillige finanzielle Beiträge (Art. 62).

Die Umsetzung der Konvention (siebtes und achttes Kapitel) soll von einer Konferenz der Vertragsparteien überprüft werden (Art. 63,

102 Liefert ein Staat eine Person allein aus dem Grund nicht aus, weil es sich um einen eigenen Staatsangehörigen handelt, besteht die Verpflichtung, die Person von den nationalen Gerichten aburteilen zu lassen (Art. 44 Abs. 11).

unten 3.4). Eine Generalklausel sieht vor, dass die Implementation sämtlicher Verpflichtungen unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit Grundprinzipien des jeweiligen nationalen Rechts steht (Art. 65 Abs. 1). Den Vertragsstaaten ist es gestattet, strengere Antikorruptionsmaßnahmen zu ergreifen als die in der Konvention genannten (Abs. 2).

2.4.4 Global Programme against Corruption

Das Global Programme against Corruption wurde vom UN Office for Drug Control and Crime Prevention und dem UN Interregional Crime and Justice Research Institute entwickelt. Ziel des 1999 initiierten Programms ist die Unterstützung interessierter Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen im Kampf gegen die Korruption. Es hat zwei Komponenten: Forschung und technische Zusammenarbeit.¹⁰³ Bisher wurden Hilfsprojekte zur Stärkung der Behörden sowie zur Erarbeitung und Evaluation von Antikorruptionsmaßnahmen in etwa 10 Entwicklungsländern durchgeführt, aber auch in Ungarn und Rumänien. Im Rahmen der Forschungskomponente ist eine Reihe vorwiegend anwendungsorientierter Publikationen entstanden, u. a. das knapp 600 Seiten umfassende UN Anti-Corruption Tool Kit.¹⁰⁴

3. Verfahren zur Überprüfung der Umsetzung internationaler Antikorruptionsvorgaben

Die im vorigen Kapitel überblicksartig skizzierten internationalen Antikorruptionsregelungen sind „non-self-executing“ (Marcuss 2000: 4). Staaten tendieren erfahrungsgemäß dazu, auf zwischenstaatlicher Ebene eingegangene politische oder rechtliche Verpflichtungen nur zögerlich oder gar nicht umzusetzen, wenn die Implementation innerstaatlich auf signifikante Widerstände stößt oder erhebliche Veränderungen etablierter Normen bedeutet (vgl. Tarullo 2004: 687). Zur

103 Siehe Global Programme against Corruption: an outline for action, abrufbar unter http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption_programme.pdf. Für einen Überblick über das Programm, erste Ergebnisse und eine Fallstudie (Nigeria) siehe *Langseth/Stolpe* (2002).

104 Die Publikationen sind abrufbar unter http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_publications.html.

Vermeidung dieses Problems beinhalten mittlerweile zahlreiche internationale Rechtsinstrumente Kontrollmechanismen, welche die Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen auf nationaler Ebene überprüfen.¹⁰⁵ Diese Verfahren dienen in der Regel nicht nur der Erzeugung von „peer pressure“ (*Pagani* 2002: 5, *Pieth* 1997: 771), sondern auch dem gegenseitigen Informationsaustausch und gemeinsamen Lernprozessen durch „best practice“-Beispiele (vgl. *Moroff* 2005: 460). Mittlerweile wird die Schaffung neuer internationaler Antikorruptionsvorgaben ohne effektive Monitoringmechanismen als nicht mehr sinnvoll erachtet (*Quinones* 2003: 573, *Rose-Ackerman* 1999: 197). Die internationalen Organisationen haben jeweils unterschiedliche Evaluierungsverfahren etabliert. Da die meisten zwischenstaatlichen Antikorruptionsnormen in der Regel nicht auf Rechtsvereinheitlichung, sondern auf Rechtsharmonisierung im Sinne „funktionaler Äquivalenz“ abzielen, stehen die Evaluationsgremien mitunter vor diffizilen Aufgaben der Rechtsvergleichung (*Aiolfi/Pieth* 2002: 353, *Pieth* 1999: 10, *Tronnes* 2000: 118). Noch schwieriger als die Bewertung der rechtlichen Umsetzung erweist sich allerdings die Überprüfung der faktischen Durchsetzung internationaler Vorgaben zur Korruptionsbekämpfung (*Tarullo* 2004: 689).

3.1 Europäische Union

Die EU besitzt hinsichtlich ihrer Antikorruptionsnormen im Unterschied zu Europarat und OECD keine echten Evaluationsmechanismen (*Kommission* 2003: 10). Der Europäische Rat hat im Jahr 2000 immerhin ein Verfahren beschlossen, das u. a. die zügige Ratifizierung des 1997 verabschiedeten Bestechungsübereinkommens und des Strafrechtsübereinkommens des Europarats durch alle Mitgliedstaaten zum Ziel hatte:¹⁰⁶ Jeder Mitgliedstaat, der bis Ende 2001 die Übereinkommen nicht ratifiziert hat, soll dem Rat alle sechs Monate die

105 Die Einrichtung zwischenstaatlicher oder supranationaler Agenturen zur Implementierung internationaler Antikorruptionsvorschriften in den Mitgliedstaaten wurde bisher nicht beschlossen (*Windsor/Getz* 2000: 767) und erscheint auch kaum realistisch.

106 Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Eine Strategie der Europäischen Union für den Beginn des neuen Jahrtausends, Abl. C 124 vom 03.05.2000, S. 1 ff., hier S. 26 f. Einen kurzen Überblick über die sogenannte Millenniumsstrategie gibt *Hopf* (2005: 94).

Gründe für die Nichtratifizierung mitteilen. Für den Fall, dass ein Mitgliedstaat ein Übereinkommen innerhalb einer angemessenen Frist nicht ratifiziert, prüft der Rat die Situation und sucht nach einer möglichen Lösung. Allerdings hat kein einziger Mitgliedstaat jemals eine entsprechende Erklärung abgegeben, und der Rat ist ebenso wenig aktiv geworden.¹⁰⁷

Die Gemeinsame Maßnahme betreffend die Bestechung im privaten Sektor sah vor, dass der Rat nach drei Jahren anhand zweckdienlicher Informationen bewertet, wie die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nachgekommen sind (Art. 8 Abs. 2). Der Rat verschickte im Juli 2002 einen entsprechenden Fragebogen an die Mitgliedstaaten. Von der Erstellung eines Berichts wurde abgesehen, weil der verbindlichere Rahmenbeschluss betreffend die Bestechung im privaten Sektor bereits in Vorbereitung war. Der Rahmenbeschluss bestimmt, dass der Rat auf der Grundlage von Informationen der Mitgliedstaaten und eines entsprechenden Berichts der Kommission vor dem 22.10.2005 überprüft, ob und inwieweit die Mitgliedstaaten die Vorschriften des Rahmenbeschlusses umgesetzt haben (Art. 9 Abs. 2). Der Bericht der Kommission liegt noch nicht vor,¹⁰⁸ und dementsprechend ist die Überprüfung durch den Rat noch nicht erfolgt.

Eine gewisse Monitoringfunktion wird von der Kommission wahrgenommen. Dies gilt nicht nur für den Bereich der Erweiterungspolitik, wo die Kommission Fortschrittsberichte über die Beitrittsländer auch zum Stand der Korruptionsbekämpfung erstellt (oben 2.1.5). So hat die Kommission etwa in ihrer Mitteilung über eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption gerade die „alten“ Mitgliedstaaten ausdrücklich zur Ratifizierung und Umsetzung der einschlägigen Antikorruptionsnormen von EU und Europarat aufgefordert (Kommission 2003: 9). Ein Beispiel aus einem benachbarten Bereich ist der Bericht der Kommission über die Umsetzung des Übereinkommens zum Schutz der finanziellen Interessen der EG und seiner Protokolle, in der die Kommission säumige Mitgliedstaaten benennt und unmiss-

107 Der Rat unterhält zumindest eine Website, auf der der Ratifikationsstand der EU-Übereinkommen einsehbar ist:
http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?lang=de&id=252&mode=g&name=.

108 Hierfür dürften in erster Linie bestimmte Mitgliedstaaten verantwortlich sein, die Informationen über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses zu spät oder noch nicht vollständig übermittelt haben; siehe hierzu die Antwort des Generalsekretariats des Rates vom 10.11.2005 auf eine Anfrage des Verfassers.

verständlich an den Rat appelliert, die Ratifizierung und Umsetzung der genannten Normen durch die Mitgliedstaaten nach mehr als sieben Jahren endlich als eine vorrangige Angelegenheit zu behandeln.¹⁰⁹

3.2 Europarat

Der Europarat hat die Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) mit dem Ziel gegründet,¹¹⁰ „to improve the capacity of its members to fight corruption by following up, through a dynamic process of mutual evaluation and peer pressure, compliance with their undertakings in this field“ (Art. 1 Statut). GRECO gehören derzeit 40 Staaten an, darunter auch die USA und alle EU-Mitgliedstaaten außer Österreich und Italien. Die wichtigsten Organe von GRECO sind das Statutory Committee (Art. 18 Statut), Präsident, Vizepräsident und Vorstand (Art. 9 Statut) und das Plenum (Art. 6 Statut).

Die Umsetzung der einschlägigen Europaratskonventionen und „soft law“-Bestimmungen (oben 2.2.1-2.2.3) wird im Rahmen von Evaluationsrunden geprüft (Art. 10 Statut). Am Anfang jeder Runde werden die spezifischen Antikorruptionsbestimmungen ausgewählt, deren Umsetzung durch die Mitgliedstaaten evaluiert werden soll.¹¹¹

109 Bericht der Kommission über die Umsetzung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und seiner Protokolle durch die Mitgliedstaaten, KOM(2004) 709 endg., S. 9 f.

110 Resolution (98) 7 Authorising the Partial and Enlarged Agreement Establishing the „Group Against Corruption – GRECO“, adopted by the Committee of Ministers on 5 May 1998, Resolution (99) 5 Establishing the Group of States Against Corruption (GRECO), adopted by the Committee of Ministers on 1st May 1999 (enthält das GRECO-Statut). Siehe auch die Rules of Procedure (Geschäftsordnung), GRECO (2003) 6E Final Rev. Die drei Dokumente sind abrufbar unter <http://www.greco.coe.int/>.

111 Seit dem Jahr 2000 hat GRECO zwei Evaluationsrunden durchgeführt. Die dritte Runde ist in Vorbereitung. In Runde 1 (2000-2002) wurde die Implementation der folgenden Guiding Principles evaluiert:

- Guiding principle 3 (Unabhängigkeit und Ausstattung von Antikorruptionsbehörden)
- Guiding principle 6 (Immunitäten)
- Guiding principle 7 (Förderung und Ausbildung von Antikorruptionsbehörden).

Ein diesbezüglicher Fragebogen wird erstellt und an den zu evaluierenden Staat versandt, der innerhalb einer festgelegten Frist antworten muss (Art. 11 Statut, Rule 24 Geschäftsordnung). Die Evaluation eines Landes erfolgt durch ein Team, das sich in der Regel aus drei von den GRECO-Staaten vorgeschlagenen Experten und einem Mitarbeiter des Sekretariats zusammensetzt (Art. 12 Statut, Rule 26 GO). Um zusätzliche Informationen über den Umsetzungsstand zu erhalten, besucht das Evaluationsteam das zu untersuchende Land (Art. 13 Statut, Rule 27 GO). Auf der Grundlage der Antworten auf den Fragebogen und der Erkenntnisse des Länderbesuchs wird ein vorläufiger Entwurf des Evaluationsberichts verfasst (Art. 14 Abs. 1 Statut, Rule 28 Punkt 1-6 GO). Das betreffende Land hat daraufhin Gelegenheit zur Stellungnahme. Der endgültige Entwurf des Evaluationsberichts wird dem GRECO-Plenum vorgelegt (Art. 14 Abs. 2 und 3 Statut, Rule 28 Punkt 7-10). Das Plenum stimmt über die Annahme des Evaluationsberichts ab und nimmt unter Umständen Änderungen vor. In der Regel enthalten die Berichte Empfehlungen zur Verbesserung der jeweiligen nationalen Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen (Art. 15 Statut, Rule 29 GO).

Die Evaluationsberichte sind grundsätzlich vertraulich (Art. 15 Abs. 5 Statut, Rule 34 Abs. 2 GO), werden aber mit Zustimmung des betreffenden Landes im Internet veröffentlicht.¹¹² Dies ist fast immer der Fall. Es besteht somit ein besonderer „peer pressure“ für die Mitgliedstaaten, die Veröffentlichung der sie betreffenden Berichte nicht zu untersagen. GRECO überprüft die Befolgung der in den Evaluati-

Runde 2 (2003-2005) dient der Evaluierung folgender Guiding Principles und entsprechender Bestimmungen des Strafrechtsübereinkommens (für die Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen ratifiziert haben):

- Guiding Principle 4 (Beschlagnahme und Einzug von Bestechungsgeldern), Guiding Principle 19 (Beziehungen zwischen Korruption und Geldwäsche und organisierter Kriminalität) sowie ergänzend Art. 19 Abs. 3, Art. 13 und Art. 23 des Strafrechtsübereinkommens
- Guiding Principle 9 (öffentliche Verwaltung) und Guiding Principle 10 (öffentliche Amtsträger)
- Guiding Principle 5 (juristische Personen), Guiding Principle 8 (Finanzgesetzgebung) sowie ergänzend Art. 14, Art. 18 und Art. 19 Abs. 2 des Strafrechtsübereinkommens.

112 Evaluierungsberichte, Compliance Reports und ergänzende Compliance Reports sind abrufbar unter <http://www.greco.coe.int/evaluations/Default.htm>.

onsberichten genannten Empfehlungen in einem eigenen Verfahren (Rule 31 GO). In den Compliance Reports wird jeweils aufgeführt, ob und gegebenenfalls wie eine Empfehlung befolgt wurde. Hierfür sind vier Bewertungsstufen vorgesehen.¹¹³ Die Compliance Reports werden ebenfalls in der Regel im Internet veröffentlicht. Bei Nichtbefolgung oder nur partieller Befolgung einzelner Empfehlungen des Evaluationsberichts wird der betreffende Staat im Compliance Report um zusätzliche Informationen oder Maßnahmen zur Umsetzung der fraglichen Punkte gebeten. Auf dieser Grundlage erstellt GRECO gegebenenfalls einen ergänzenden Compliance Report. Kommt ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus den Antikorruptionsnormen des Europarats anhaltend nicht nach und befolgt die GRECO-Empfehlungen nicht, so ist ein gestuftes Konsultationsverfahren vorgesehen (Rule 32 GO). Als äußerste Sanktion kann das Statutory Committee eine öffentliche Erklärung über die mangelhafte Performanz des Mitgliedstaats abgeben (Art. 16 Statut, Rule 33 GO). Ein solcher Fall hat sich bisher nicht ereignet.

3.3 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Der Monitoringmechanismus der OECD ähnelt dem des Europarats.¹¹⁴ Zur Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens und einiger „soft law“-Dokumente (oben 2.3.1. und 2.3.2) hat die OECD keine neue Institution geschaffen, sondern greift auf ihre Working Group on Bribery in International Business Transactions zurück. Zivilgesellschaftliche Akteure sind auf verschiedene Weise am Monitoringprozess beteiligt (OECD 2003: 11-17).¹¹⁵ Die Evaluation erfolgt in zwei

113 „Has been implemented satisfactorily“, „has been dealt with in a satisfactory manner“, „has been partly implemented“ und „has not been implemented“.

114 Siehe *Pagani* (2002) für eine allgemeine Studie zum Konzept des Peer Review im Rahmen der OECD.

115 Das Business and Industry Advisory Committee to the OECD, das Trade Union Advisory Committee to the OECD, die International Chamber of Commerce und Transparency International können schriftliche Stellungnahmen zur Umsetzung der Konvention in bestimmten Ländern abgeben, werden zu spezifischen Fragen konsultiert und wirken aktiv bei den Länderbesuchen im Rahmen der Phase 2-Evaluation mit (OECD 2003: 14). Auf formale Partizipationsrechte für die Teilnahme am Monitoringprozess können sich die

Phasen. In Phase 1 wird lediglich überprüft, ob das nationale Recht den Mindestanforderungen des OECD-Übereinkommens genügt.¹¹⁶ Auf der Grundlage der Antworten auf einen Fragebogen und interner Beratungen, die dem betreffenden Land eine Möglichkeit zur Stellungnahme geben, erstellt ein Team der Working Group bestehend aus zwei Vertretern der Mitgliedstaaten und einem Sekretariatsmitarbeiter einen vorläufigen Evaluationsbericht (vgl. *Corr/Lawler* 1999: 1321). Nach Diskussionen im Plenum der Working Group wird der endgültige Bericht einstimmig angenommen, an den Rat weitergeleitet und im Internet veröffentlicht.¹¹⁷ Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, die Empfehlungen der Working Group umzusetzen und regelmäßig über Änderungen ihrer Rechtsvorschriften über Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr zu berichten. Die ersten Evaluationsberichte wurden 1999 erstellt. Für einige Länder liegen mittlerweile ergänzende Evaluationsberichte vor.

Phase 2 untersucht seit 2002 die Wirksamkeit der Strukturen und Verfahren zur Durchsetzung der nationalen Antikorruptionsvorschriften in Bezug auf die Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr und geht damit deutlich über Phase 1 hinaus, in der lediglich formale Fragen der rechtlichen Umsetzung behandelt wurden. Mittlerweile wird angestrebt, alle Vertragsparteien bis spätestens Ende 2007 zu evaluieren. Zunächst muss das betreffende Land einen Fragebogen beantworten. Es schließt sich ein Länderbesuch durch ein Evaluationsteam an, das sich aus zwei bis vier Experten zweier Vertragsstaaten und zwei oder drei Mitarbeitern des OECD-Sekretariats zusammensetzt. Auf die Erstellung eines vorläufigen Berichts folgen interne Beratungen, in denen das evaluierte Land Gelegenheit zur Stellungnahme erhält. Der endgültige Evaluationsbericht wird vom Plenum der Working

NGOs allerdings nicht berufen (insoweit kritisch *Tronnes* 2000: 122, 124): „The nature of their involvement is subject to consultation with the country being examined“ (*Webb* 2005: 197).

116 Vgl. Report by the Committee on International Investment and Multinational Enterprises: Implementation of the Convention on Bribery in International Business Transactions and the 1997 Revised Recommendation (2000), S. 7, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/63/39/2378254.pdf>.

117 Die Evaluationsberichte (Phase 1 und 2 sowie ergänzende Berichte) sind abrufbar unter http://www.oecd.org/document/24/0,2340,en_2649_34859_1933144_1_1_1_1,00.html. Im Unterschied zum Europarat ist die Veröffentlichung der OECD-Monitoringberichte obligatorisch (*Geiger* 2002: 47).

Group nach mehreren Diskussionsrunden einstimmig angenommen (wobei sich das betroffene Land in der Regel enthält) und an den Rat weitergeleitet, der über eine bisher nicht genutzte Letztentscheidungskompetenz verfügt. Der evaluierte Staat hat in beiden Phasen die Möglichkeit eines Minderheitenvotums (*Aiolfi/Pieth* 2002: 355). Auch die Phase 2-Berichte enthalten konkrete Empfehlungen an die evaluierten Staaten. Die Working Group gibt zudem an, welche Bereiche sie angesichts von Umsetzungsdefiziten oder Mangel an Informationen erneut überprüfen will. Im Jahr 2005 wurde der „Follow-up“-Prozess weiter konkretisiert: Ein Jahr nach der Veröffentlichung des Phase 2-Berichts muss der evaluierte Staat mündlich vortragen, ob und wie er den Empfehlungen der Working Group Rechnung getragen hat. Nach zwei Jahren ist eine schriftliche Stellungnahme fällig, zu der die Working Group einen Follow-up-Bericht verfasst, der weitere Implementationsempfehlungen beinhalten kann. Stellt sich beim Phase 2-Monitoring heraus, dass der betreffende Staat die Mindeststandards des Übereinkommens nicht einhält, wird eine zweite Vollevaluation (Phase 2bis) durchgeführt, die auch einen Länderbesuch beinhaltet. Dies war bisher einmal der Fall. Bei einer fortgesetzten Nichtumsetzung der Empfehlungen kann die Working Group weitere Stellungnahmen anfordern, eine Überprüfungscommission einsetzen, Briefe an die zuständigen Minister verfassen, eine hochrangige Delegation in das Land entsenden und schließlich eine öffentliche Erklärung abgeben.

3.4 Vereinte Nationen

Die Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Art. 32) und die Konvention gegen Korruption (Art. 63) sehen nahezu identische Bestimmungen zur Evaluation der von den Vertragsparteien getroffenen Umsetzungsmaßnahmen vor. Eine spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten der Konvention einzuberufende Konferenz der Vertragsstaaten soll hierfür nähere Verfahren festlegen. Die Überprüfung der Implementation erfolgt dann in regelmäßigen Zeitabständen durch die Konferenz auf der Basis von Informationen der Vertragsparteien und gegebenenfalls noch zu etablierender zusätzlicher Evaluationsmechanismen.

Die erste Konferenz der Vertragsstaaten der Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität fand 2004 statt. Die Vertragsparteien einigten sich darauf, eine Evaluierung der Implemen-

tationsmaßnahmen auf der Grundlage der Antworten auf einen Fragebogen vorzunehmen. Das Sekretariat präsentierte einen zusammenfassenden Bericht auf der zweiten Konferenz der Vertragsstaaten im Jahr 2005.¹¹⁸ Nur 47% der Vertragsparteien hatten auf den Fragebogen geantwortet (Bericht S. 4). In allen Vertragsstaaten, die eine Antwort übermittelten – außer Aserbaidschan –, sind Bestechung und Bestechlichkeit von Amtsträgern gesetzlich verboten (S. 8). Der Bericht enthält keine Angaben zu den Antikorruptionsbestimmungen der einzelnen Länder oder zu deren Durchsetzung. Die zweite Konferenz der Vertragsstaaten nahm auf der Basis des Berichts eine Entscheidung an,¹¹⁹ in der u. a. säumige Staaten aufgefordert werden, den Fragebogen umgehend zu beantworten (lit. d). Der Umsetzungsstand zu einigen speziellen Konventionsbestimmungen soll auf der Grundlage der Antworten auf einen weiteren Fragebogen geprüft werden (lit. p). Das Sekretariat wird angewiesen, in seinem Bericht für die dritte Konferenz der Vertragsstaaten im Herbst 2006 länderspezifische Informationen aufzuführen (lit. v).

Bei der Ausarbeitung der Konvention gegen Korruption konnte man sich nicht auf ein Monitoringverfahren einigen und übertrug daher den Vertragsstaaten die endgültige Entscheidung über diesen wichtigen Punkt (*De// 2004: 81/82*).¹²⁰ Die erste Konferenz der Vertragsparteien wird Ende 2006 zusammenkommen. Es steht zu befürchten, dass dort ein ähnlich schwacher Evaluationsmechanismus etabliert wird wie bei der Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.

118 Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime: Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Analytical report of the Secretariat, Wien 2005, abrufbar unter http://www.unodc.org/pdf/ctoccop_2005/V0587987e.pdf.

119 Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime: Decision 2/1 – Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and programme of work of the Conference of the Parties thereto, abrufbar unter http://www.unodc.org/unodc/en/organized_crime_untoc_2005_decisions_2.html.

120 *Webb* (2005: 220/221) skizziert zwei im Laufe der Verhandlungen gescheiterte Vorschläge für ein Evaluationsverfahren.

4. Zusammenfassung und Ausblick

4.1 Allgemeine Entwicklung

Der in diesem *Discussion Paper* vorgenommene Überblick zeigt, dass die untersuchten internationalen Organisationen EU, Europarat, OECD und VN in den vergangenen rund zehn Jahren einen umfangreichen politischen und rechtlichen Besitzstand zur Bekämpfung der Korruption auf nationaler Ebene geschaffen haben.¹²¹ Moroff (2005: 459) unterscheidet „vier Abstufungen von Sanktionsmitteln [...], die in finanzielle, rechtliche, öffentlichkeitswirksame und freiwillig selbstverpflichtende unterteilt werden können“. Die vier hier untersuchten Organisationen besitzen nicht die Druckmittel von Weltbank und Internationalem Währungsfonds, die Einhaltung internationaler Antikorruptionsvorgaben an die Vergabe von finanziellen Mitteln zu knüpfen (vgl. Sandholtz/Gray 2003: 768). Lediglich die EU hat die Möglichkeit, gegenüber Beitrittskandidaten die angestrebte EU-Mitgliedschaft als Druckmittel einzusetzen (oben 2.1.5). Die Mitgliedschaft in anderen internationalen Organisationen ist ökonomisch weniger verlockend. In Ermangelung eines überstaatlichen Gewaltmonopols zur Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen besteht die Hauptaufgabe internationaler Organisationen in diesem Zusammenhang darin, nach ihren jeweiligen Fähigkeiten effektiven politischen Druck zur Befolgung der zwischenstaatlichen Antikorruptionsvereinbarungen aufzubauen und aufrechtzuerhalten. Europarat und OECD setzen daher neben Selbstverpflichtungen und „peer pressure“ auch auf Druck durch die Öffentlichkeit. Wie Tabelle 1 zu entnehmen ist, lässt sich allgemein ein Trend von appellierenden zu rechtsverbindlichen, von regional begrenzten zu globalen sowie von nicht überprüften Maßnahmen zu Regelungen mit Evaluationsverfahren feststellen. Die Entwicklung internationaler Antikorruptionsstandards im privaten Sektor befindet sich allerdings erst am Anfang (Aiolfi/Pieth 2002: 356-359). Der Prozess der Erarbeitung internationaler Antikorruptionsnormen fand 2003 mit der VN-Konvention gegen Korruption einen vorläufigen Höhepunkt. In den nächsten Jahren werden vor allem Fragen der Ratifizierung, der gesetzgeberischen Umsetzung und der effektiven Durchsetzung der internationalen Vorgaben im Mittelpunkt stehen. Der Zeitraum 2005/06

121 Pierros/Hudson (1998: 79) bezeichnen diesen Boom als „Corruption Eruption“ im positiven Sinne.

eignet sich daher besonders gut für Bestandsaufnahmen und Analysen im Sinne eines Zwischenfazits über die bereits erreichten Schritte.

Tabelle 1: Internationale Antikorruptionsnormen (Auswahl¹²²)

| | Rechtsform | Beschluss bzw. Unterzeichnung | in Kraft | Ratifikationsstand ¹²³ | Rechtsverbindlich ¹²⁴ | Monitoring |
|--|---------------------------|-------------------------------|----------|-----------------------------------|----------------------------------|------------|
| EU: Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG | Völkerrechtlicher Vertrag | 10/1996 | 10/2002 | 20 von 25 Staaten | X | |
| VN: Internationaler Verhaltenskodex für öffentliche Amtsträger | Soft law | 12/1996 | | | | |
| VN: Deklaration gegen Korruption und Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr | Soft law | 12/1996 | | | | |
| OECD: Revidierte Empfehlung über die Bekämpfung der Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr | Soft law | 05/1997 | | | | X |

122 Vgl. auch *Moroffs* (2005: 477) grobe Chronologie internationaler Anti-Korruptionsmaßnahmen.

123 Stand: April 2006. Die Zahlen beziehen sich im Fall der EU auf die Mitgliedstaaten, bei den anderen Organisationen auf die jeweiligen Unterzeichnerstaaten.

124 Ganz oder in Teilen verbindlich.

| | Rechtsform | Beschluss bzw. Unterzeichnung | in Kraft | Ratifikationsstand ¹²³ | Rechtsverbindlich ¹²⁴ | Monitoring |
|---|---------------------------|-------------------------------|----------|-----------------------------------|----------------------------------|--------------------|
| EU: Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der EG oder der Mitgliedstaaten der EU beteiligt sind | Völkerrechtlicher Vertrag | 06/1997 | 09/2005 | 23 von 25 | X | |
| Europarat: 20 Leitprinzipien für den Kampf gegen Korruption | Soft law | 11/1997 | | | | X |
| OECD: Übereinkommen über die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr | Völkerrechtlicher Vertrag | 12/1997 | 02/1999 | 36 von 36 | X | X |
| EU: Gemeinsame Maßnahme betreffend die Bestechung im privaten Sektor | Abgeleitetes Völkerrecht | 12/1998 | 12/1998 | | X | (X) ¹²⁵ |
| Europarat: Strafrechtsübereinkommen über Korruption | Völkerrechtlicher Vertrag | 01/1999 | 07/2002 | 33 von 47 | X | X |

125 Das vorgesehene Monitoring wurde nicht durchgeführt, stattdessen wurde der EU-Rahmenbeschluss erlassen (oben 2.1.2. und 3.1.).

| | Rechtsform | Beschluss bzw. Unterzeichnung | in Kraft | Ratifikationsstand ¹²³ | Rechtsverbindlich ¹²⁴ | Monitoring |
|---|---------------------------|-------------------------------|----------|-----------------------------------|----------------------------------|--------------------|
| Europarat: Zivilrechtsübereinkommen über Korruption | Völkerrechtlicher Vertrag | 11/1999 | 11/2003 | 25 von 40 | X | X |
| Europarat: Europäischer Verhaltenskodex für Beamte | Soft law | 05/2000 | | | | X |
| VN: Konvention gegen transnationale organisierte Kriminalität | Völkerrechtlicher Vertrag | 11/2000 | 09/2003 | 118 von 147 | X | X |
| Europarat: Empfehlung über gemeinsame Regeln gegen Korruption bei Parteien- und Wahlkampffinanzierung | Soft law | 04/2003 | | | | X |
| Europarat: Protokoll zum Strafrechtsübereinkommen | Völkerrechtlicher Vertrag | 05/2003 | 02/2005 | 16 von 30 | X | X |
| EU: Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor | Abgeleitetes Völkerrecht | 07/2003 | 07/2003 | | X | X |
| VN-Konvention gegen Korruption | Völkerrechtlicher Vertrag | 10/2003 | 12/2005 | 50 von 140 | X | (X) ¹²⁶ |

126 Das Monitoringverfahren ist von der Konferenz der Vertragsparteien noch festzulegen (oben 3.4).

4.2 Zur Definition von Korruption

Es gibt auf internationaler Ebene trotz jahrelanger Fachdiskussionen keine einheitliche, konsensfähige Korruptionsdefinition.¹²⁷ Dieser Umstand scheint die Arbeit der internationalen Organisationen im Bereich der Korruptionsbekämpfung bislang jedoch nicht wesentlich behindert zu haben.¹²⁸ Sie wählen bei der Schaffung von „hard law“- und „soft law“-Bestimmungen in der Regel einen funktionalen Ansatz (Csonka 1999: 346): Einzelne Korruptionsdelikte wie z. B. Bestechung und Bestechlichkeit werden enumerativ behandelt.¹²⁹ Dieser Ansatz ist auch darauf zurückzuführen, dass zahlreiche internationale Antikorruptionsnormen einen Schwerpunkt im Bereich des Strafrechts aufweisen, wo präzise Tatbestandsumschreibungen schon aus Gründen der Rechtssicherheit unabdingbar sind (vgl. Kommission 2003: 7).¹³⁰

Für ihre allgemeine Arbeit im Bereich der Korruptionsprävention verwenden internationale Organisationen durchaus breitere Korruptionsbegriffe, die eine Vielzahl von Phänomenen umfassen, die „Good Governance“ (vgl. Hill 2004) entgegenstehen.¹³¹ So definieren die EU-Kommission (2003: 6) und das Global Programme against Corruption der VN¹³² Korruption als „Machtmissbrauch zur Erlangung privater

127 Siehe nur Kommission (2003: 6) und Explanatory Report zum Strafrechtsübereinkommen (Fn. 62), Rn. 2.

128 „Like an elephant, while it may be difficult to describe, corruption is generally not difficult to recognize when observed“ (Tanzi 1998: 564).

129 Die VN-Konvention gegen Korruption enthält auch Bestimmungen gegen Delikte wie Unterschlagung oder Amtsmissbrauch (oben 2.4.3), lässt aber offen, ob es sich hierbei um Korruption oder nur um korruptionsnahe Phänomene handelt.

130 Insoweit sind EU-Rahmenbeschlüsse im Bereich der „dritten Säule“, die eine gegenseitige Anerkennung von justiziellen Entscheidungen bei Fällen von „Korruption“ vorsehen, ohne dass eine nähere Begriffsbestimmung vorgenommen wird (oben 2.1.4), aus rechtsstaatlicher Sicht bedenklich: „The fundamental principles of criminal law require accurate description of the punishable behaviour“ (Csonka 1999: 346).

131 Neuhan (2005: 17) weist darauf hin, dass „im Laufe des letzten halben Jahrhunderts [...] immer mehr Verhaltensweisen als ‚korrupt‘ bezeichnet wurden“.

132 Siehe <http://www.unodc.org/unodc/corruption.html>.

Vorteile“.¹³³ Diese Definition geht etwa über die Begriffsbestimmung der Weltbank (1997: 8) – „The abuse of *public* office for private gain“¹³⁴ – hinaus und umfasst auch Korruption in Wirtschaft und Gesellschaft. Die OECD beschränkt sich in ihrer Antikorruptionspolitik im Wesentlichen auf die Bekämpfung von (transnationaler) Bestechung und definiert daher nur dieses spezifische Delikt näher (oben Fn. 91).¹³⁵ Der Europarat hat mit dem Zivilrechtsübereinkommen über Korruption die bisher einzige Konvention erarbeitet, die eine explizite Korruptionsdefinition beinhaltet (oben Fn. 66). Dieser Korruptionsbegriff ist enger als jener von EU-Kommission und VN, da es sich faktisch um eine Bestechungsdefinition handelt; er umfasst aber auch den privaten Sektor. Die Multidisciplinary Group on Corruption des Europarats (oben 2.2) verwendete eine relativ ausführliche Umschreibung,¹³⁶ die trotz der Betonung der Pflichtverletzung in ihrer Substanz wohl mit der weiten und dennoch „griffigen“ Definition „Missbrauch anvertrauter Macht zu privatem Nutzen“ vergleichbar ist.

4.3 Zusammenfassung internationaler Antikorruptionsmaßnahmen

Maßnahmen internationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene lassen sich grob in zwei Kategorien unterscheiden: die Schaffung von Antikorruptionsnormen und sonstige Maßnahmen, die nicht unter Normsetzung subsumiert werden können. Der Schwerpunkt dieses *Discussion Papers* lag – der Aktivität in-

133 Vgl. auch *Hetzer* (2003: 493). Transparency International verwendet eine ähnliche Definition: „The abuse of entrusted power for private gain“ (http://www.transparency.org/about_us/mission).

134 Hervorhebung durch den Verfasser.

135 Auch die EU-Antikorruptionsnormen sind primär der Bekämpfung der Bestechung gewidmet und enthalten dementsprechend Bestechungsdefinitionen und nicht Korruptionsdefinitionen (oben Fn. 11 und 16). Bestechung ist in jeder internationalen Antikorruptionsnorm „the core act of corruption“ (*Henning* 2001: 825).

136 „Bribery and any other behaviour in relation to persons entrusted with responsibilities in the public or private sector, which violates their duties that follow from their status as a public official, private employee, independent agent or other relationship of that kind and is aimed at obtaining undue advantages of any kind for themselves or for others“ (GMC 1996: 29).

ternationaler Organisationen entsprechend – auf der Darstellung von Vorschriften zur Korruptionsbekämpfung. Die wichtigsten sonstigen Maßnahmen umfassen technisch-administrative Hilfe, finanzielle Unterstützung, die Herstellung von Öffentlichkeit und die Evaluation der Umsetzung von Antikorruptionsnormen. Technisch-administrative Hilfe bei der Korruptionsbekämpfung ist ein wichtiges Betätigungsfeld des Europarats, der u. a. Fachkonferenzen und Schulungsmaßnahmen organisiert (oben 2.2.4). Auch die VN sind in diesem Bereich tätig (oben 2.4.4). Die EU leistet ebenfalls technisch-administrative Hilfe, kann jedoch zudem finanzielle Mittel zum Aufbau korruptionsresistenter Verwaltungsstrukturen in den Beitrittsländern aufwenden (oben 2.1.5). Über derartige Ressourcen verfügen die anderen Organisationen nicht. Bei der Schaffung von Öffentlichkeit in Korruptionsfragen sind Europarat und OECD führend. Die Veröffentlichung von Evaluationsberichten (oben 3.2, 3.3) dient u. a. der Erzeugung von politischem Druck zur Verbesserung der nationalen Antikorruptionsmaßnahmen. Auf EU-Ebene werden Monitoringberichte mit Abschnitten zu den Bereichen Korruption und Korruptionsbekämpfung nur für die Beitrittsländer angefertigt (oben 3.1, 2.1.5). Alle vier internationalen Organisationen verfügen in unterschiedlichem Maße über Monitoringverfahren zur Überprüfung der Umsetzung der von ihnen geschaffenen Antikorruptionsnormen (oben 3.). Allerdings versprechen nur die Evaluationsmechanismen von Europarat und OECD (oben 3.2, 3.3) eine ernstzunehmende Kontrolle.

Internationale Antikorruptionsnormen lassen sich nach verschiedenen Kriterien untergliedern. Zum einen ist grundsätzlich zwischen rechtlich bindenden Regelungen („hard law“) und lediglich politisch verbindlichem „soft law“ zu unterscheiden.¹³⁷ Es ist kaum überraschend, dass in jeder internationalen Organisation erst einmal „soft law“-Bestimmungen erlassen werden, bevor man sich auf rechtsverbindliche Antikorruptionsbestimmungen einigt (oben Tabelle 1). In diesem Zusammenhang ist die VN-Konvention gegen Korruption erwähnenswert, die bei ihrem außerordentlich breiten Ansatz eine komplexe Mischung aus einigen wenigen verbindlichen Vorgaben und zahlreichen Empfehlungen darstellt (oben 2.4.3) und insofern ein besonders prägnantes Beispiel für die Schwierigkeit der Aushandlung

137 Zum Konzept des „soft law“ und seiner zunehmenden Bedeutung im internationalen Kontext siehe *Hillgenberg* (1999). Für den „soft law“-Ansatz der OECD siehe *Pieth* (1997: 770/771, 2000: 55).

rechtsverbindlicher Antikorruptionsinstrumente ist (vgl. *Dell* 2004: 79-83). Bei den rechtsverbindlichen Antikorruptionsregelungen handelt es sich ausschließlich um Völkerrecht, das – im Gegensatz zum unmittelbar wirksamen supranationalen Recht der Europäischen Gemeinschaften – zu seiner Geltung der Umsetzung in nationales Recht bedarf.

Zum anderen lässt sich – aus materieller Sicht – differenzieren zwischen strafrechtlichen Regelungen und sonstigen Rechtsnormen. Das Zivilrechtsübereinkommen des Europarats schreibt beispielsweise verschiedene zivilrechtliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption vor (oben 2.2.3). Sämtliche Antikorruptionsübereinkommen enthalten Regelungen zur gegenseitigen Rechts- und Amtshilfe bei Korruptionsfällen mit grenzüberschreitenden Aspekten. Alle hier behandelten internationalen Organisationen widmen sich auch der Zusammenarbeit in Strafsachen ohne direkten Korruptionsbezug, wobei die EU diesbezüglich den umfangreichsten Besitzstand geschaffen hat, der zudem rechtsverbindlich ist (oben 2.1.3, 2.1.4). Häufig dienen nichtstrafrechtliche Normen der Korruptionsprävention. Hier sind etwa die verbindlichen Rahmenbestimmungen zur Rechnungslegung und Rechnungsprüfung im privaten Sektor zu nennen, die sich in beiden Konventionen des Europarats und dem OECD-Übereinkommen finden (oben 2.2.2, 2.2.3, 2.3.2). Korruptionsnahe Delikte wie Geldwäsche werden sowohl mit präventiven Regelungen (z. B. Transparenzbestimmungen und Buchhaltungsvorschriften) als auch mit strafrechtlichen Normen behandelt. Wie kein anderes internationales Antikorruptionsinstrument kombiniert die VN-Konvention gegen Korruption unterschiedliche Ansätze zur Korruptionsbekämpfung, gerade auch im Bereich der Prävention (oben 2.4.3). In starkem Kontrast dazu beschränken sich das EU-Bestechungsübereinkommen und der EU-Rahmenbeschluss praktisch ausschließlich auf strafrechtliche Regelungen (*Hetzer* 2003: 493), die allerdings im Gegensatz zur Mehrzahl der Vorgaben der VN-Konvention rechtsverbindlich sind (oben 2.1.1, 2.1.2).

Die meisten Antikorruptionskonventionen haben einen strafrechtlichen Schwerpunkt (*Huber* 2003: 595/596). Tabelle 2 zeigt die wichtigsten strafrechtlichen Mindestvorgaben der rechtsverbindlichen Antikorruptionsnormen. Eine Reihe von Regelungen zielt nur auf bestimmte Korruptionstatbestände ab und ist Ausdruck eines politisch konsensfähigeren aber vermutlich weniger wirkungsvollen sektoralen Ansatzes. Völkerrechtliche Verträge mit einem umfassenderen Anspruch

sind etwa das Strafrechtsübereinkommen des Europarats sowie die VN-Konvention gegen Korruption. Bereits aus dieser knappen Zusammenschau ist zu erkennen, in welchen Bereichen man sich auf internationaler Ebene leichter auf eine Kriminalisierung bestimmter Korruptionstatbestände einigen konnte. Hier ist z. B. die Bestechung nationaler Beamter, Bediensteter internationaler Organisationen und ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr zu nennen. Dagegen sind Bestechung und Bestechlichkeit in der Privatwirtschaft ein heißes Eisen, das bisher nur auf EU-Ebene durch einen entsprechenden Rahmenbeschluss verbindlich geregelt wurde (oben 2.1.2). Erst die VN-Konvention gegen Korruption enthält eine obligatorische Verpflichtung zur Kriminalisierung der Bestechung inländischer Abgeordneter. Ein umstrittenes Thema in diesem Zusammenhang ist stets die Definition des Amtsträgers (vgl. *Stolpe* 2004: 293, *Heidenheimer/Moroff* 2002: 952). Die Antikorruptionsnormen enthalten diesbezüglich unterschiedliche Ansätze (vgl. *Pieth* 1999: 8): entweder wird auf das nationale Recht verwiesen (EU-Bestechungsübereinkommen, Strafrechtsübereinkommen des Europarats, VN-Konvention gegen transnationale organisierte Kriminalität) oder man setzt auf eine eigene Amtsträgerdefinition (OECD-Übereinkommen, VN-Konvention gegen Korruption). Der letztgenannte Ansatz steht für eine stärkere Rechtsharmonisierung und lässt eine effektivere Korruptionsbekämpfung erwarten. Die internationalen Antikorruptionsvorgaben streben grundsätzlich „funktionale Äquivalenz“ an, d. h. keine simple Rechtsvereinheitlichung (*Aiolfi/Pieth* 2002: 351-353). Dieses Konzept der Mindestharmonisierung beinhaltet – ähnlich den EG-Richtlinien – eine Definition von Zielen sowie teilweise eine Auswahl an Mitteln und überlässt den Mitgliedstaaten ansonsten die detaillierte rechtliche Ausgestaltung. Die Anforderungen der internationalen Antikorruptionsnormen hinsichtlich strafrechtlicher Sanktionen fasst *Huber* (2002: 142) folgendermaßen zusammen:

- „The characteristics of penalties: effective-proportionate-dissuasive; comparable with existing national levels;
- The demand for imprisonment for serious cases so that extradition is possible;
- Sanctions against corporations – allowing for discretion whether they are of a criminal, administrative or civil kind;

- The demand for secondary financial penalties which deprive the offender of his gains and assets; again, also civil measures may be chosen”.

Tabelle 2: Verbindliche strafrechtliche Mindestvorgaben internationaler Antikorruptionsnormen

| | Nationale Amtsträger | Nationale Abgeordnete | Privater Sektor | Ausländische Amtsträger | Ausländische Abgeordnete | Amtsträger von IO |
|---|--------------------------------|---|---|---|---|---|
| EU-Bestechungsübereinkommen | Bestechung und Bestechlichkeit | | | Bestechung und Bestechlichkeit von Beamten der EU-Länder | | Bestechung und Bestechlichkeit von EG-Beamten |
| OECD-Übereinkommen | | | | Bestechung im internat. Geschäftsverkehr | Bestechung im internat. Geschäftsverkehr | Bestechung im internat. Geschäftsverkehr |
| EU-Rahmenbeschluss | | | Bestechung und Bestechlichkeit | | | |
| Strafrechtsübereinkommen (Europarat) | Bestechung und Bestechlichkeit | <i>Bestechung und Bestechlichkeit mit Vorbehaltsmöglichkeit</i> | <i>Bestechung und Bestechlichkeit mit Vorbehaltsmöglichkeit</i> | Bestechung <i>Bestechlichkeit mit Vorbehaltsmöglichkeit</i> | <i>Bestechung und Bestechlichkeit mit Vorbehaltsmöglichkeit</i> | Bestechung und Bestechlichkeit |
| VN-Konvention gegen organisierte Kriminalität | Bestechung und Bestechlichkeit | | | | | |
| VN-Konvention gegen Korruption | Bestechung und Bestechlichkeit | Bestechung und Bestechlichkeit | | Bestechung im internat. Geschäftsverkehr | Bestechung im internat. Geschäftsverkehr | Bestechung im internat. Geschäftsverkehr |

Aus dem Überblick über die Maßnahmen internationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene lassen sich die in Tabelle 3 skizzierten Profile der einzelnen Organisationen ableiten (vgl. auch *Moroff* 2005: 458). Demnach ist folgende Grundtendenz erkennbar: Je größer der Umfang der von einer internationalen Organisation behandelten Korruptionsdelikte, je verbindlicher die Rechtsinstrumente und je stärker das Monitoring, desto wahrscheinlicher sind formale Möglichkeiten für die betreffenden Mitgliedstaaten, sich zumindest bestimmen Antikorruptionsverpflichtungen zu entziehen (opting-out). Dies lässt sich am Beispiel des Europarats besonders gut demonstrieren. EU und OECD beschreiten jeweils unterschiedliche Mittelwege. Die EU kombiniert verbindliche Rechtsinstrumente und eine geringe opting-out-Möglichkeit mit einem schwachen Monitoring. Demgegenüber existiert in der OECD ein relativ starker Evaluationsmechanismus, doch der Umfang der erfassten Korruptionsdelikte ist eng. Die VN sehen (bisher) sowohl ein schwaches Monitoring als auch eine große Opting-out-Möglichkeit vor.

Tabelle 3: Profile internationaler Organisationen in der Korruptionsbekämpfung

| | Rechtsinstrumente | Umfang behandelter Korruptionsdelikte | Monitoring | Opting-out-Möglichkeit | Zielgruppe |
|-----------|-----------------------|---------------------------------------|------------|------------------------|--|
| EU | hard law | mittel | schwach | gering | EU-Mitgliedstaaten (und Beitrittskandidaten) |
| Europarat | hard law und soft law | weit | stark | groß | Europaratsmitglieder und weitere interessierte Staaten |
| OECD | soft law und hard law | eng | stark | gering | OECD-Länder und weitere interessierte Staaten |
| VN | soft law und hard law | weit | schwach | groß | VN-Mitgliedstaaten, insbesondere Entwicklungsländer |

4.4 Kritischer Ausblick

Ziel dieses *Discussion Papers* war eine überblicksartige Bestandsaufnahme der in den letzten Jahren erarbeiteten Antikorruptionsmaßnahmen internationaler Organisationen, die auch für Deutschland relevant sind. Um Fortschritte und Hindernisse in diesem Prozess fundiert bewerten zu können, sind weitere Untersuchungen notwendig.¹³⁸ Teilweise muss auch erst die künftige Entwicklung der Ratifizierung, rechtlichen Umsetzung, tatsächlichen Durchsetzung und Evaluierung internationaler Antikorruptionsvorgaben abgewartet werden.

Erste kritische Anmerkungen sind dennoch bereits möglich. Trotz der sich teilweise ergänzenden, teilweise überlappenden Spezialisierungen internationaler Organisationen in der Korruptionsbekämpfung bestehen Lücken, die in Zukunft geschlossen werden sollten. So enthalten die Antikorruptionskonventionen beispielsweise bis auf das Strafrechtsübereinkommen des Europarats keine bzw. keine eindeutige Verpflichtung zur Kriminalisierung von Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung. Auch das Strafrechtsübereinkommen fordert nicht die Pönalisierung von Vorteilsannahme und -gewährung für die bloße Dienstausbübung – wie etwa § 331 und § 333 StGB –, sondern geht von einer Gegenleistung für eine bestimmte Diensthandlung oder die Unterlassung einer bestimmten Handlung aus (oben 2.2.2). Bestechung und Bestechlichkeit – d. h. Vorteilsgewährung bzw. -annahme in Verbindung mit einer Handlung, die eine Verletzung der (Dienst-) Pflichten darstellt – sind nach den Antikorruptionsübereinkommen zudem nur für künftige (Dienst-) Handlungen unter Strafe zu stellen. § 332 und § 334 StGB erfassen hingegen auch vergangene Diensthandlungen.

Bestechung und Bestechlichkeit im privaten Sektor wurden von den internationalen Organisationen bisher eindeutig vernachlässigt

138 Dieses *Discussion Paper* stellt daher das erste Zwischenergebnis des Forschungsprojekts „Der Beitrag internationaler und supranationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten. Fortschritte und Hindernisse“ am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung dar (siehe <http://www.foev-speyer.de/Korruption>).

(Huber 2003: 564, Brüner 2004: 106).¹³⁹ Nur die EU hat entsprechende Regelungen erlassen, doch existiert gerade dort im Unterschied zu Europarat und OECD kein echter Evaluationsmechanismus. Entsprechend mangelhaft war bereits die Umsetzung des Vorläufers des EU-Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor, und das sekundärrechtlich vorgesehene Monitoring durch den Rat zur Implementation der Gemeinsamen Maßnahme von 1998 wurde erst gar nicht durchgeführt (oben 3.1). Die ebenfalls vom Rat vorzunehmende Überprüfung der Umsetzung des Rahmenbeschlusses, die eigentlich bis spätestens 22.10.2005 erfolgen sollte, hat noch nicht stattgefunden. Das EU-Bestechungsübereinkommen von 1997 – ohnehin nur eine Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner (Pieth 1997: 769) und im Vergleich zu den Konventionen von Europarat und VN relativ mager – trat erst 2005 in Kraft, nachdem auch der letzte Mitgliedstaat der EU-15 das Abkommen ratifiziert hatte.¹⁴⁰ Der Rat kommt seiner Pflicht, die Mitgliedstaaten zur Ratifizierung der im EU-Rahmen abgeschlossenen Übereinkommen anzuhalten, ganz offensichtlich nicht nach, und Appelle der Kommission¹⁴¹ haben keine erkennbare Wirkung. Insgesamt macht die Antikorruptionspolitik der EU einen inkonsistenten Eindruck: Man zeigt sich zwar bemüht, mit politischem Druck und finanziellen Mitteln die Korruptionsbekämpfung in den osteuropäischen Beitrittsländern zu verbessern (oben 2.1.5). Sind die betreffenden Staaten aber erst einmal beigetreten, fehlen innerhalb der EU wirksame Evaluations- und

139 Korruption im Privatsektor wird auf nationaler Ebene allerdings sehr unterschiedlich behandelt, was einen internationalen Ansatz erschwert (Möhrenschlager 2002: 338).

140 „Whereas applicant states are expected to ratify all conventions belonging to the so called *acquis* of the European Union, [...] numerous „old“ (and not so old), larger member states, which usually put forward bold and innovative proposals for instruments during the negotiations in Brussels, seem to lose all their interest once the instrument is approved (and press interviews are over) and show little readiness to submit them to their national parliaments for approval“ (Grotz 2002: 383). In diesem Sinne kritisch auch Neuhann (2005: 27/28).

141 Siehe Kommission (2003: 9) und Bericht der Kommission über die Umsetzung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der EG und seiner Protokolle durch die Mitgliedstaaten, KOM(2004) 709 endg., S. 9/10.

Sanktionsstrukturen.¹⁴² „It is ironic that member states have strengthened their anti-corruption commitments abroad but not within the European system“ (Posadas 2000: 397).¹⁴³ Die Kommission hat kürzlich im Nachgang zu einem Grundsatzurteil des EuGH erklärt, dass zahlreiche strafrechtsbezogene Unionsrechtsakte eigentlich auf gemeinschaftsrechtlicher Grundlage hätten erlassen müssen,¹⁴⁴ darunter auch der EU-Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor und der Rahmenbeschluss über Geldwäsche (oben 2.1.3). Werden hieraus die entsprechenden, von der Kommission beabsichtigten Konsequenzen gezogen, so ist die Umsetzung bestimmter korruptionsbezogener Regelungen in der EU zumindest mittelfristig gerichtlich einklagbar. Auch wenn die Vermeidung der Duplizierung internationaler Antikorruptionsregelungen in Europa grundsätzlich sinnvoll erscheint, sind die bisher auf EU-Ebene beschlossenen Bestimmungen gerade vor dem Hintergrund der Rechtskompetenzen der Union eher dürftig. Sie gehen nicht nennenswert über die Europarats- und OECD-Normen hinaus. „It seems that the EU makes bold statements in non-binding instruments, but drafts narrow and specific legal initiatives“ (Webb 2005: 202).

Der Europarat hat umfassende Antikorruptionsnormen geschaffen, doch hat er keinen Einfluss darauf, ob die Mitgliedstaaten die vom Ministerkomitee zur Unterzeichnung aufgelegten Übereinkommen ratifizieren und umsetzen. Das Strafrechtsübereinkommen enthält im Gegensatz zum Zivilrechtsübereinkommen eine Fülle von Vorbehaltsoptionen, die die Bedeutung des Dokuments beträchtlich schmälern. Immerhin sieht die Konvention einen Überprüfungsmechanismus vor, nach dem sich Vertragsparteien für die Weitergeltung entsprechender opt outs mindestens alle drei Jahre rechtfertigen müssen (oben

142 Bedenklich ist in diesem Zusammenhang auch, dass die „alten“ Mitgliedstaaten insgesamt einen deutlich schlechteren Ratifikationsstand bei den Europarats-Übereinkommen gegen Korruption aufweisen als die „neuen“ Mitgliedstaaten.

143 Warner (2002: 12) argumentiert aus der Perspektive eines Principal-agent-Ansatzes, dass die EU-Mitgliedstaaten „designed the institutions so that much of the implementation authority and responsibility remains with them, thus turning themselves into their own agents. This creates an opportunity, if not an outright incentive, for the principal, as agent, to cheat“.

144 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Folgen des Urteils des Gerichtshofs vom 13. September 2005 (Rs. C-176/03, Kommission gegen Rat), KOM(2005) 583 endg., S. 7 ff.

2.2.2). Die 20 Leitprinzipien für den Kampf gegen Korruption sind grundsätzlich eine gute Möglichkeit, auch Staaten, die keines der beiden Übereinkommen ratifiziert haben, zur Einhaltung von Antikorruptionsstandards zu bewegen. Allerdings folgt aus der Mitgliedschaft im Europarat nicht automatisch die GRECO-Zugehörigkeit.¹⁴⁵ Nichtmitglieder wie beispielsweise die EU-Länder Österreich und Italien, aber auch das korruptionsbelastete Russland können sich so leicht ihren politischen Verpflichtungen aus den 20 Leitprinzipien entziehen. Kritisch anzumerken ist zudem, dass GRECO in jeder Evaluationsrunde nur einige wenige Antikorruptionsbestimmungen überprüft (und mit den unproblematischsten Vorgaben anfangt). Wird das derzeitige Tempo beibehalten, so dürfte das vollständige Monitoring sämtlicher bisher verabschiedeter Antikorruptionsübereinkommen und „soft law“-Bestimmungen des Europarats noch mindestens 10 Jahre in Anspruch nehmen.

Die OECD hat sich bislang vorwiegend der Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr gewidmet. Das entsprechende Übereinkommen hatte weltweiten Pioniercharakter, allerdings behandelt es nur einen kleinen Teilbereich der Korruptionsproblematik und eröffnet einen relativ weiten Implementationspielraum (*Miller* 2000: 142/143). Aus diesen Gründen wurde es wohl auch in verhältnismäßig kurzer Zeit von vielen Staaten ratifiziert. Obwohl das Abkommen nach dem Vorbild des US Foreign Corrupt Practices Act konzipiert wurde, sieht es keine Regelungen über die Bestechung ausländischer politischer Parteien und Kandidaten für öffentliche Ämter vor (*Brademas/Heimann* 1998: 19, *Cockcroft* 1999: 4, *Posadas* 2000: 381).¹⁴⁶ In der Literatur ist umstritten, ob das Übereinkommen von den verschiedenen Vertragsparteien effektiv

145 Ein Land wird entweder durch eine Beitrittserklärung oder automatisch durch die Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens oder des Zivilrechtsübereinkommens GRECO-Mitglied.

146 Dieser Problembereich wird auch von den anderen Konventionen nicht verbindlich behandelt und stellt somit eine deutliche Lücke im bisherigen internationalen Antikorruptionsbesitzstand dar. Er bleibt aber auf der Tagesordnung der OECD Working Group on Bribery (*Sacerdoti* 1999: 220). Zu den sonstigen „left overs“ des OECD-Übereinkommens – Bestechung durch Tochtergesellschaften, Offshore-Finanzhäfen und Geldwäsche von Korruptionsgeldern – siehe *Pieth* (2000: 61).

durchgesetzt wird.¹⁴⁷ In der Praxis kann etwa leicht das Problem entstehen, dass die Abgrenzung zwischen zulässigen „Small ‚facilitation‘ payments“ und „echten“ Bestechungsgeldern (oben Fn. 91) von jeder Vertragspartei unterschiedlich vorgenommen wird (*Henning* 2001: 820/821). Das von der Working Group on Bribery betriebene Monitoring der Umsetzung des OECD-Übereinkommens schreitet wie bei GRECO eher langsam voran. So wurde das Ziel einer Phase 2-Evaluierung aller Vertragsparteien bis Ende 2005 (vgl. *Miller* 2000: 147) bereits verfehlt. Nachdem sich zwischenzeitlich Probleme mit der Finanzierung des Monitoringverfahrens andeuteten (*Geiger* 2002: 49, *Webb* 2005: 198), liegen inzwischen Begutachtungstermine für die noch nicht evaluierten Vertragsstaaten bis Mitte 2007 vor. Auch wenn das Follow-up-Verfahren im Anschluss an die Phase 2-Evaluierung vor kurzem konkretisiert und ausgebaut wurde, gibt es „no mechanism for assessing or encouraging compliance in the period after a review of a country is completed“ (*Tarullo* 2004: 685). Trotz der Bemühungen der OECD sind die Inhalte des Übereinkommens bei den meisten Firmen in den Industrieländern auch etliche Jahre nach Inkrafttreten der Konvention noch unbekannt (*Webb* 2005: 198). Die Verantwortlichkeit hierfür dürfte aber maßgeblich bei den Mitgliedstaaten liegen.

Die VN-Konvention gegen Korruption wurde bisher überwiegend von Entwicklungs- und Schwellenländern ratifiziert, die nach den Korruptionsindices von Transparency International¹⁴⁸ eher schlecht abschneiden.¹⁴⁹ Ob eine derartig zusammengesetzte Konferenz der Vertragsparteien Ende 2006 ein effektives Monitoringsystem zur Kontrolle der Implementierung etablieren wird, auf das man sich schon bei der Erarbeitung des Übereinkommens nicht einigen konnte, ist eher unwahrscheinlich (vgl. *Brüner* 2004: 105). Auch die Erfahrungen mit dem Evaluationsverfahren der Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (oben 3.4) stimmen pessimistisch. Dabei

147 Skeptisch etwa *Salbu* (2000: 681, 688) und *Tarullo* (2004: 680-690); optimistisch hingegen z. B. *Quinones* (2003: 571). Substantielle Verhaltensänderungen in der Privatwirtschaft hinsichtlich der Auslandsbestechung sind nach amerikanischen Erfahrungen mit dem Foreign Corrupt Practices Act erst beim Nachwachsen einer neuen Managergeneration zu erwarten (*Heidenheimer/Moroff* 2002: 953).

148 Siehe http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices.

149 Von den EU-Mitgliedstaaten haben bisher nur Frankreich, Großbritannien, Lettland, Österreich und Ungarn die Konvention ratifiziert.

enthält die VN-Konvention gegen Korruption neben zahlreichen unverbindlichen Empfehlungen tatsächlich einige obligatorische Kernbestimmungen, die über den Umfang anderer Antikorruptionsübereinkommen hinausgehen (vgl. oben Tabelle 2). Es besteht allerdings die Gefahr, dass die zahlreichen Schrankenregelungen von den Vertragsparteien extensiv interpretiert werden (*Webb* 2005: 228). Die Generalklausel Art. 65 Abs. 1 stellt die Umsetzung der Konventionsbestimmungen generell unter den Vorbehalt der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der jeweiligen nationalen Rechtsordnung. Nur die weitere Entwicklung kann daher letztlich über die Bedeutung der Konvention entscheiden. Ob das Übereinkommen „schon jetzt [...] als ein bedeutender Meilenstein in den weltweiten Bemühungen um die Eindämmung der Korruption“ (*Dell* 2004: 77) angesehen werden kann, ist jedenfalls fraglich (*Webb* 2005: 229). Immerhin legt ein globales Antikorruptionsabkommen mit 140 Unterzeichnerstaaten nahe, dass subsidiäre Maßnahmen internationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene wohl keinen moralischen Imperialismus darstellen (so aber *Salbu* 1999: 252, 2000: 668): „Bribery is universally condemned and is criminalized by every country in the world“ (*Nichols* 2000: 629, ebenso *Chaikin* 1999: 287/288, *Huber* 2002: 142).¹⁵⁰ Vor diesem Hintergrund zielen die Antikorruptionsbemühungen internationaler Organisationen auf Kooperation, die Schaffung gemeinsamer Mindeststandards und gegenseitige Kontrolle, d. h. letztlich auf die Beseitigung einzelstaatlicher Defizite bei der Korruptionsbekämpfung. Empirische Studien deuten an, „that participation in IOs leads to lower corruption levels“ (*Sandholtz/Gray* 2003: 787).¹⁵¹

150 *Brademas/Heimann* (1998: 21) ergänzen jedoch zurecht, dass „every country has laws prohibiting its officials from taking bribes, but such laws are unlikely to be enforced when top officials are corrupt“.

151 Dies gilt allerdings zunächst nur für die nationale Ebene. *Neuhann* (2005: 16) weist darauf hin, dass „durch die internationale Integration und im Schatten derselben erst neue Gelegenheiten zu Korruption auf *supranationaler* Ebene, mit supranationalen Haushaltsmitteln entstehen“.

5. Literaturverzeichnis¹⁵²

- Aaken, Anne van* 2005: Genügt das deutsche Recht den Anforderungen an die VN-Konvention gegen Korruption? Eine rechtsvergleichende Studie zur politischen Korruption unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Deutschland, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 65. Jg., Heft 2, S. 407-446.
- Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan* 2002: Values and Interests: International Legalization in the Fight Against Corruption, in: Journal of Legal Studies, 31. Jg., S. 141-178.
- Aiolfi, Gemma/Pieth, Mark* 2002: How to Make a Convention Work: the Organization for Economic Co-Operation and Development Recommendation and Convention on Bribery as an Example of a New Horizon in International Law, in: Fijnaut/Huberts 2002, S. 349-360.
- von Alemann, Ulrich* (Hrsg.) 2005: Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 35/2005, Wiesbaden.
- von Arnim, Hans Herbert* 2006a: Nach-amtliche Karenzzeiten für Politiker? Ein Kommentar zum Fall Gerhard Schröder, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 39. Jg., Heft 2, S. 44-47.
- von Arnim, Hans Herbert* 2006b: Der gekaufte Abgeordnete – Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 25. Jg., Heft 3, S. 249-254.
- von Arnim, Hans Herbert* (Hrsg.) 2006c: Korruption (im Erscheinen).
- Bontrager Unzicker, Andrea D.* 2000: From Corruption to Cooperation: Globalization Brings a Multilateral Agreement Against Foreign Bribery, in: Indiana Journal of Global Legal Studies, 7. Jg., S. 655-686.
- Brademas, John/Heimann, Fritz* 1998: Tackling International Corruption. No Longer Taboo, in: Foreign Affairs, 77. Jg., Heft 5, S. 17-22.

152 Nachweise für Rechtsakte, „soft“ law und sonstige offizielle Dokumente und Quellen finden sich jeweils in den Fußnoten.

- Brüner, Franz-Hermann* 2004: Vorteile der Zentralisierung bei der Verfolgung internationaler Bestechungsdelikte, in: Transparency International Deutschland (Hrsg.): Korruption in Deutschland. Strafverfolgung der Korruption, Möglichkeiten und Grenzen, Berlin.
- Chaikin, David* 1999: Extraterritoriality and the Criminalization of Foreign Bribes, in: Rider 1999, S. 285-301.
- Cockcroft, Laurence* 1999: Implementation of the OECD Convention: The Conditions for Success, TI-Working Paper, abrufbar unter http://ww1.transparency.org/working_papers/thematic/lc_oecd.html.
- Corr, Christopher F./Lawler, Judd* 1999: Damned If You Do, Damned If You Don't? The OECD Convention and the Globalization of Anti-Bribery Measures, in: Vanderbilt Journal of Transnational Law, 32. Jg., S. 1249-1344.
- Crutchfield George, Barbara/Lacey, Kathleen A./Birmele, Jutta* 1999: On the Threshold of the Adoption of Global Antibribery Legislation: A Critical Analysis of Current Domestic and International Efforts Toward the Reduction of Business Corruption, in: Vanderbilt Journal of Transnational Law, 32. Jg., Heft 1, S. 1-48.
- Csonka, Peter* 1999: Corruption: The Council of Europe's Approach, in: Rider 1999, S. 343-353.
- De Vel, Guy/Csonka, Peter* 2002: The Council of Europe Activities against Corruption, in: Fijnaut/Huberts 2002, S. 361-380.
- Deiters, Mark* 2005: Die UN-Konvention gegen Korruption – Wegweiser für eine Revision der deutschen Strafvorschriften?, in: von Alemann 2005, S. 424-443.
- Dell, Gillian* 2004: Eindämmung von Bestechung und Bestechlichkeit. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die Korruption, in: Vereinte Nationen, 52. Jg., Heft 3, S. 77-83.
- Eigen, Peter* 1996: Combating Corruption Around the World, in: Journal of Democracy, 7. Jg., Heft 1, S. 158-168.
- Elliott, Kimberly Ann* 2002: Corruption as an International Policy Problem, in: Heidenheimer/Johnston 2002, S. 925-941.
- Fijnaut, Cyrille/Huberts, Leo* (Hrsg.) 2002: Corruption, Integrity and Law Enforcement, Den Haag.
- Frisch, Dieter* 1999: Entwicklungspolitische Gesichtspunkte der Korruption, in: Pieth/Eigen 1999, S. 89-100.

- Geiger, Rainer* 2002: Korruptionsbekämpfung im Zeichen der Globalisierung, in: netzwerk recherche/Transparency International/Bund der Steuerzahler (Hrsg.): Korruption: Schatten der demokratischen Gesellschaft. Fakten – Trends – Gegenstrategien, Wiesbaden, S. 45-52.
- Grotz, Michael* 2002: Legal Instruments of the European Union to Combat Corruption, in: Fijnaut/Huberts 2002, S. 381-388.
- Heidenheimer, Arnold J./Johnston, Michael* (Hrsg.) 2002: Political Corruption. Concepts & Contexts, 3. Aufl., New Brunswick und London.
- Heidenheimer, Arnold J./Moroff, Holger* 2002: Controlling Business Payoffs to Foreign Officials: The 1998 OECD Anti-Bribery Convention, in: Heidenheimer/Johnston 2002, S. 943-959.
- Henning, Peter J.* 2001: Public Corruption: A Comparative Analysis of International Corruption Conventions and United States Law, in: Arizona Journal of International and Comparative Law, 18. Jg., Heft 3, S. 793-865.
- Hetzer, Wolfgang* 2003: Korruption und Integration. Ist die Erweiterung der Europäischen Union ein Risikofaktor?, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, 14. Jg., Heft 11, S. 489-498.
- Hill, Hermann* 2004: Good Governance – Konzepte und Kontexte, in: ders.: (Neue) Bilder der Verwaltung – Blende '04, Speyerer Arbeitsheft Nr. 170, S. 1-40.
- Hillgenberg, Hartmut* 1999: A Fresh Look at Soft Law, in: European Journal of International Law, 10. Jg., Heft 3, s. 499-515.
- Hopf, Horst* 2005: Korruption und Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung, in: Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung, Heft 2, S. 51-63, Heft 3, S. 89-101, Heft 7, S. 250-262.
- Huber, Barbara* 2002: Sanctions against Bribery Offences in Criminal Law, in: Fijnaut/Huberts 2002, S. 137-150.
- Huber, Barbara* 2003: Supranational Measures, in: Heine, Günter/Huber, Barbara/Rose, Thomas O. (Hrsg.): Private Commercial Bribery. A Comparison of National and Supranational Legal Structures, Freiburg, S. 559-601.
- Kretschmer, Anne* 2002: Maßnahmen zur Kontrolle von Korruption – eine modelltheoretische Untersuchung, in: Arbeitspapiere des Insti-

tuts für Genossenschaftswesen der Universität Münster Nr. 25, Münster.

Langseth, Petter/Stolpe, Oliver 2002: The United Nations' Approach to Helping Countries Help Themselves by Strengthening Judicial Integrity: a Case Study from Nigeria, in: Fijnaut/Huberts 2002, S. 309-334.

Leiken, Robert 1998: Controlling the Global Corruption Epidemic, in: Foreign Policy, 29. Jg., S. 55-73.

Lezertua, Manuel 1999: Council of Europe: An Overview of Anti-Corruption Activities from 1994 to 1998, in: Pieth/Eigen 1999, S. 228-236.

Low, Lucinda A./Bjorklund, Andrea K./Cameron Atkinson, Kathryn 1998: The Inter-American Convention Against Corruption: A Comparison With the United States Foreign Corrupt Practices Act, in: Virginia Journal of International Law, 38. Jg., S. 243-292.

Marcuss, Stanley J. 2000: The Evolving International Anti-Bribery Legal Regime: Coping with the Inevitable Conflicts, in: Holgren, Carol J. (Hrsg.): Private Investments Abroad – Problems and Solutions in International Business in 1999, New York, S. 6/1-6/27.

Martiny, Anke 2006: Die UN-Konvention gegen Korruption und ihre Auswirkungen auf Deutschland, in: von Arnim 2006c.

Meesen, Karl M. 1995: Fighting Corruption Across the Border, in: Fordham International Law Journal, 18. Jg., S. 1647-1652.

Miller, Lisa 2000: No More "This for That"? The Effect of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, in: Cardozo Journal of International & Comparative Law, 8. Jg., S. 139-161.

Möhrenschlager, Manfred Ernst 2002: The Fight Against Corruption: Substantive Criminal Law Issues in the Organisation for Economic Co-operation and Development Convention, in: Fijnaut/Huberts 2002, S. 335-348.

Möhrenschlager, Manfred Ernst 2004: Die Struktur des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung auf dem Prüfstand – Historisches und Künftiges, in: Heinrich, Bernd/Hilgendorf, Eric/Mitsch, Wolfgang/Sternberg-Lieben, Detlev (Hrsg.): Festschrift für Ulrich Weber zum 70. Geburtstag, Bielefeld, S. 217-233.

- Moroff, Holger* 2005: Internationalisierung von Anti-Korruptionsregimen, in: von Alemann 2005, S. 444-477.
- Musch, Elisabeth* 2003: Korruption und Demokratie. Vergleichende Analyse von Prävention und Kontrolle zur Bekämpfung politischer Korruption am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, Bachelor-Studienarbeit, Universität Osnabrück.
- Neuhann, Florian* 2005: Im Schatten der Integration. OLAF und die Bekämpfung von Korruption in der Europäischen Union, Baden-Baden.
- Nichols, Philip M.* 2000: The Myth of Anti-Bribery Laws as Transnational Intrusion, in: Cornell International Law Journal, 33. Jg., S. 627-655.
- OECD (Hrsg.) 2000: No Longer Business as Usual. Fighting Bribery and Corruption, Paris.
- OECD 2003: Fighting Corruption. What Role for Civil Society? The Experience of the OECD, Paris.
- Ofosu-Amaah, W. Paatii/Soopramanien, Raj/Uprety, Kishor* 1999: Combating Corruption. A Comparative Review of Selected Legal Aspects of State Practice and Major International Initiatives, Washington.
- Pagani, Fabrizio* 2002: Peer Review: a Tool for Co-Operation and Change. An Analysis of an OECD Working Method, OECD Working Paper, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/33/16/1955285.pdf>.
- Pierros, Philippe/Hudson, Christian* 1998: The Hard Graft of Tackling Corruption in International Business Transactions. Progress in International Co-operation and the OECD Convention, in: Journal of World Trade 1998, S. 77-102.
- Pieth, Mark* 1997: Internationale Harmonisierung von Strafrecht als Antwort auf transnationale Wirtschaftskriminalität, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 109. Jg., Heft 4, S. 756-776.
- Pieth, Mark* 1999: International Efforts to Combat Corruption, Vortrag auf dem Global Forum on Fighting Corruption, abrufbar unter http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/global_forum/F331_focr.pdf.

- Pieth, Mark* 2000: From Ideal to Reality: Making the New Global Standard Stick, in: OECD 2000, S. 51-65.
- Pieth, Mark/Eigen, Peter* (Hrsg.) 1999: Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Neuwied und Kriftel.
- Posadas, Alejandro* 2000: Combating Corruption Under International Law, in: Duke Journal of Comparative & International Law, 10. Jg., S. 345-414.
- Quinones, Eney* 2003: L'Évolution du droit international en matière de corruption: la convention de l'OCDE, in: Annales français de droit international, 49. Jg., S. 563-574.
- Rider, Barry A. K.* (Hrsg.) 1999: Corruption: The Enemy Within, 2. Aufl., Den Haag.
- Rose-Ackerman, Susan* 1999: Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform, Cambridge u. a.
- Sacerdoti, Giorgio* 1999: Das OECD-Übereinkommen 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, in: Pieth/Eigen 1999, S. 212-227.
- Salbu, Steven R.* 1999: Extraterritorial Restriction of Bribery: A Premature Evocation of the Normative Global Village, in: The Yale Journal of International Law, 24. Jg., S. 223-255.
- Salbu, Steven R.* 2000: A Delicate Balance: Legislation, Institutional Change, and Transnational Bribery, in: Cornell International Law Journal, 33. Jg., S. 657-688.
- Sandholtz, Wayne/Gray, Mark M.* 2003: International Integration and National Corruption, in: International Organization, 57. Jg., S. 761-800.
- Stolpe, Oliver* 2004: Internationale Vorgaben zur Korruptionsbekämpfung. Eine Übersicht, in: Kriminalistik, Heft 5/2004, S. 292-299.
- Tanzi, Vito* 1998: Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures, IMF Staff Papers, 45. Jg., Heft 4, S. 559-594.
- Tarullo, Daniel K.* 2003: The Limits of Institutional Design: Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, in: Virginia Journal of International Law, 44. Jg., Heft 3, S. 665-710.

- TI Brussels 2004: Fighting Corruption at EU Level. Progress Report 1995-2004, Working Paper, abrufbar unter http://ww1.transparency.org/working_papers/country/brussels_eu_report.html.
- Tronnes, Robert D.* 2000: Ensuring Uniformity in the Implementation of the 1997 OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, in: *The George Washington International Law Review*, 33. Jg., S. 97-130.
- Vermeulen, Gert* 1999: The Fight Against International Corruption in the European Union, in: *Rider* 1999, S. 333-342.
- Warner, Carolyn M.* 2002: Creating a Common Market for Fraud and Corruption in the European Union: An Institutional Accident, or a Deliberate Strategy?, *EUI Working Papers RSC No. 2002/31*.
- Webb, Philippa* 2005: The United Nations Convention Against Corruption. Global Achievement or Missed Opportunity?, in: *Journal of International Economic Law*, 8. Jg., Heft 1, S. 191-229.
- Weltbank 1997: *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*, Washington.
- Windsor, Duane/Getz, Kathleen A.* 2000: Multilateral Cooperation to Combat Corruption: Normative Regimes Despite Mixed Motives and Diverse Values, in: *Cornell International Law Journal*, 33. Jg., S. 731-772.

