



DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG SPEYER

GERMAN RESEARCH INSTITUTE FOR PUBLIC ADMINISTRATION SPEYER

Sebastian Wolf

DER BEITRAG INTERNATIONALER  
UND SUPRANATIONALER ORGANISATIONEN  
ZUR KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG  
IN DEN MITGLIEDSTAATEN



SPEYERER FORSCHUNGSBERICHTE 253

**Sebastian Wolf**

**Der Beitrag internationaler und supranationaler Organisationen zur  
Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten**

Speyerer Forschungsberichte 253

**Sebastian Wolf**

**DER BEITRAG INTERNATIONALER  
UND SUPRANATIONALER ORGANISATIONEN  
ZUR KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG  
IN DEN MITGLIEDSTAATEN**

**DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT  
FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG SPEYER**

**2007**

Projektleiter:  
Univ.-Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim

Projektbearbeiter:  
Dr. rer.pol. Sebastian Wolf, M.A., LL.M. (Eur.)

**Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.  
(Speyerer Forschungsberichte ; 253)  
ISBN 978-3-932112-91-1

Herstellung:  
**DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT  
FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG SPEYER**

Umschlagentwurf:

© 8/97 TRIFTY ART Grafik Design • 67550 Worms • Hauptstr. 32 • Tel.: 0 62 41/95 15 38

## Vorwort

1977 erließen die USA den Foreign Corruption Practices Act. Das war eine Reaktion auf den Watergate Skandal, bei dessen Aufdeckung sich – neben vielem anderen – herausgestellt hatte, daß amerikanische Firmen ausländische Amtsträger in großem Maßstab bestochen hatten. Doch im Wettbewerb der Nationen fühlten die USA sich nun gegenüber anderen Ländern benachteiligt, deren Unternehmen im Ausland weiterhin straflos und sogar steuerbegünstigt bestechen durften. Damit waren Motiv und Anstoß zu einer internationalen Bekämpfung der Auslandskorruption gegeben. Die Bemühungen der USA führten – begünstigt durch eine Veränderung der politischen Großwetterlage – schließlich zum OECD-Übereinkommen über die Bestechung ausländischer Amtsträger von 1999, das auch Deutschland ratifiziert und umgesetzt hat. Zusammen mit einer Reihe weiterer Abkommen zur Korruptionsbekämpfung hat sich in den letzten Jahren ein ganzes Geflecht von sich teils ergänzenden, teils überschneidenden inter- und supranationalen Anti-Korruptionsregeln unterschiedlicher normativer Qualität gebildet.

Die Erwartungen, die mit derartigen Regeln verbunden wurden, als ich das Thema konzipierte, haben sich allerdings nicht voll erfüllt. Die Regeln waren ursprünglich vor allem für Länder gedacht, die als besonders korruptionsanfällig gelten. Sie werden aber gerade von Deutschland besonders zögerlich ratifiziert. Auch sträubt man sich vielfach gegen effektive übernationale Kontroll- und Sanktionsverfahren. Und selbst ratifizierte und in nationales Recht umgesetzte Regeln sind noch keineswegs eine Garantie für ihre praktische Wirksamkeit. Es besteht häufig ein gewaltiges Vollzugsdefizit. Ja, das tatsächliche Korruptionsniveau ist paradoxerweise in Ländern wie Bulgarien und Rumänien besonders hoch, obwohl diese das nationale Recht den übernationalen Vorgaben in beträchtlichem Umfang angepasst haben.

Das Ziel des vorliegenden von Dr. *Sebastian Wolf* verfaßten Forschungsberichts, den Stand der übernationalen Regelungen und ihrer Umsetzung in nationales Recht aufzuarbeiten und zu analysieren, wurde voll erfüllt. Zugleich macht er die Probleme und Schwierigkeiten übernationaler Abkommen zur Korruptionsbekämpfung deutlich. Weitere Arbeiten, die die Bedingungen einer effektiven Korruptionsbekämpfung innerhalb der Mitgliedstaaten erforschen, werden sich anschließen müssen.

## VI

Dieser Bericht wird durch mehrere Publikationen des Bearbeiters und des Projektleiters in Fachzeitschriften ergänzt, die teils bereits erschienen, teils in Vorbereitung sind.

Speyer, am 1. Oktober 2007

*Hans Herbert von Arnim*

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	XI
Tabellenverzeichnis .....	XIII
1. Einleitung .....	1
1.1 Problemaufriss .....	1
1.2 Forschungsfragen und Forschungsstand .....	3
1.3 Bisherige Projektergebnisse und -publikationen .....	7
1.4 Zielsetzung und Gang der vorliegenden Untersuchung .....	8
2. Entwicklung internationaler Antikorruptionsregime .....	11
2.1 Historischer Abriss .....	12
2.2 Die Entwicklung aus der Sicht von vier Ansätzen der Internationalen Beziehungen .....	15
2.2.1 Idealismus .....	16
2.2.2 Realismus .....	16
2.2.3 Institutionalismus .....	17
2.2.4 Strukturalismus .....	18
2.3 Zusammenfassung und Ausblick .....	19
3. Leistungsfähigkeit internationaler Antikorruptionsregime .....	22
3.1 Normgenerierung (insbesondere strafrechtliche Normen) .....	23
3.1.1 Europäische Union .....	24
3.1.2 Europarat .....	26
3.1.3 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung .....	28
3.1.4 Vereinte Nationen .....	29
3.2 Normdurchsetzung mittels Monitoring .....	31
3.2.1 Europäische Union .....	32
3.2.1.1 Ausgewählter Problemfall: Bulgarien .....	36
3.2.2 Europarat .....	38
3.2.2.1 Ausgewählter Problemfall: Luxemburg .....	41

3.2.3	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung .....	43
3.2.3.1	Ausgewählter Problemfall: Großbritannien .....	45
3.2.4	Vereinte Nationen .....	49
3.3	Zusammenfassung und Ausblick .....	51
4.	Auswirkungen internationaler Antikorruptionsregime – das Beispiel Antikorruptionsstrafrecht in Deutschland .....	59
4.1	Die rechtliche Dimension: Paradigmenwechsel im deutschen Bestechungsstrafrecht durch Internationalisierung .....	59
4.1.1	Amtsträgerkorruption .....	60
4.1.2	Abgeordnetenkorruption .....	62
4.1.3	Korruption im privaten Sektor .....	63
4.2	Die politische Dimension: Korruptionsbekämpfung als Mehrebenen-Rechtspolitik .....	64
4.2.1	Verhandlungen auf internationaler Ebene: Weitgehende Status quo-Orientierung bei Parlament und Regierung .....	65
4.2.2	Umsetzung auf nationaler Ebene: Ausbleibende Implementation als verschleppter intra- parlamentarischer Konflikt .....	67
4.3	Zusammenfassung und Ausblick .....	69
5.	Schlussbetrachtung: Der Beitrag internationaler Organisationen zur nationalen Korruptionsbekämpfung – Fortschritte, Hindernisse und Empfehlungen .....	72
5.1	Internationale Korruptionsbekämpfung: imperialistisch und überflüssig? .....	73
5.2	Durchwachsene Effektivität der bisherigen Maßnahmen .....	75
5.3	Empfehlungen zur Optimierung internationaler Antikorruptionsregime .....	77
5.4	Ausblick .....	80
6.	Anhang .....	82
6.1	Internationale Antikorruptionsnormen (Auswahl) .....	82
6.2	Ratifizierung internationaler Antikorruptionsübereinkommen in den EU-Mitgliedstaaten .....	85



6.3	Monitoringberichte zur Umsetzung internationaler Antikorruptionsnormen (quantitativer Überblick) .....	87
6.3.1	Europäische Kommission .....	87
6.3.2	Group of States against corruption .....	90
6.3.3	OECD Working Group on Bribery .....	96
6.4	Monitoringbeurteilungen betreffend Deutschland .....	98
6.5	Kriminalisierung der Amtsträgerkorruption in Deutschland: Status quo und geplante Änderungen .....	106
6.6	Die Siemens-Korruptionsaffäre – ein Überblick .....	109
7.	Quellen- und Literaturverzeichnis .....	115
7.1	Internationale Antikorruptionsnormen .....	115
7.2	Deutsche Strafrechtvorschriften zur Korruptionsbekämpfung .	119
7.3	Sonstige zitierte Dokumente .....	120
7.4	Literatur .....	127



## Abkürzungsverzeichnis

Abl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BPI	Bribe Payers Index (von Transparency International)
BT	Bundestag
CPI	Corruption Perceptions Index (von Transparency International)
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUBestG	EU-Bestechungsgesetz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act (USA)
Fn.	Fußnote
FÖV	Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer
GMC	Multidisciplinary Group on Corruption (Europarat)
GRECO	Staatengruppe gegen Korruption (Europarat)
i.V.m.	in Verbindung mit
IB	Internationale Beziehungen (als Teildisziplin der Politikwissenschaft)
IntBestG	Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung
IO	Internationale Organisation
KorBekG	Gesetz zur Bekämpfung der Korruption
m. w. N.	Mit weiteren Nachweisen
MS	Mitgliedstaat
NGO	Nichtregierungsorganisation

## XII

OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
SFO	Serious Fraud Office (Großbritannien)
StGB	Strafgesetzbuch
SZ	Süddeutsche Zeitung
TI	Transparency International (wenn nicht anders angegeben: die internationale Dachorganisation)
UNODC	UN Office on Drugs and Crime
VN/UN	Vereinte Nationen

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Die Entwicklung internationaler Antikorruptionsregime aus der Sicht verschiedener Theorieansätze des Internationalen Beziehungen .....	20
Tabelle 2:	Verbindliche strafrechtliche Mindestvorgaben internationaler Antikorruptionsnormen .....	52
Tabelle 3:	Monitoringverfahren verschiedener Antikorruptionsregime im Vergleich .....	55
Tabelle 4:	Profile internationaler Organisationen in der Korruptionsbekämpfung .....	57
Tabelle 5:	Auswahl internationaler Antikorruptionsnormen .....	82
Tabelle 6:	Stand der Ratifikation internationaler Antikorruptionsübereinkommen in den EU-Mitgliedstaaten .....	85
Tabelle 7:	Aktuelle Ratifikationsstände im Internet .....	86
Tabelle 8:	Umsetzung des ersten Protokolls zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG .....	87
Tabelle 9:	Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor .....	88
Tabelle 10:	Umsetzung der GRECO-Empfehlungen der ersten Evaluationsrunde .....	90
Tabelle 11:	Umsetzung der GRECO-Empfehlungen der zweiten Evaluationsrunde .....	93
Tabelle 12:	GRECO-Empfehlungen der gemeinsamen ersten und zweiten Evaluationsrunde .....	95
Tabelle 13:	Umsetzung des OECD-Bestechungsübereinkommens und der Revidierten Empfehlung über die Bekämpfung der Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr – Monitoring Phase 1 und 2 .....	96
Tabelle 14:	Defizite Deutschlands bei der Umsetzung des ersten Protokolls zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG .....	98
Tabelle 15:	Umsetzung von Art. 2 des Rahmenbeschlusses über die Bestechung im privaten Sektor .....	99

## XIV

Tabelle 16: GRECO-Empfehlungen in Bezug auf Deutschland und ihre Umsetzung (erste Evaluationsrunde) .....	101
Tabelle 17: GRECO-Empfehlungen in Bezug auf Deutschland und ihre Umsetzung (zweite Evaluationsrunde) .....	102
Tabelle 18: Empfehlungen der OECD-Working Group on Bribery in Bezug auf Deutschland und ihre Umsetzung (Phase 2) .....	104
Tabelle 19: Kriminalisierung der Amtsträgerkorruption in Deutschland: Rechtslage August 2007 .....	106
Tabelle 20: Kriminalisierung der Amtsträgerkorruption in Deutschland: Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 30. Mai 2007 .....	107

## 1. Einleitung

Bei dem vorliegenden Forschungsbericht handelt es sich um die Abschlusspublikation des Projekts „Der Beitrag internationaler und supranationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten. Fortschritte und Hindernisse“. Das Forschungsprojekt wurde am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV) durchgeführt und von diesem finanziert. Der Verfasser hat das Projekt unter der Leitung von Univ.-Prof. Dr. *Hans Herbert von Arnim* vom 01.04.2005 bis 15.08.2007 bearbeitet. Nähere Informationen sind unter <http://www.foev-speyer.de/korruption> abrufbar.

Herrn Ministerialrat Dr. *Matthias Korte* (Bundesministerium der Justiz, Berlin) sei für wertvolle Hinweise insbesondere zur Auslegung internationaler Antikorruptionsnormen und zur deutschen Umsetzungsgesetzgebung gedankt. Herrn em. Univ.-Prof. Dr. *Carl Böhret* (FÖV, Speyer) hat diese Studie freundlicherweise im Rahmen des Peer Review-Verfahrens des FÖV begutachtet.

### 1.1 Problemaufriss

Die Deutschen sind nicht nur wegen der Qualität ihrer Produkte Exportweltmeister geworden, sondern weil sie länger und härter als einige ihrer Konkurrenten mit Hilfe von Schmierstoff den Erfolg suchten.

*Hans Leyendecker (SZ 18./19.08.07: I)*

Korruption ist in Deutschland zumindest aus der Sicht zweier Korruptionsexperten eine „Wachstumsbranche“ (*Bannenberg/Schaupensteiner* 2004). Seit einigen Jahren berichten Medien und populärwissenschaftliche Literatur<sup>1</sup> verstärkt über Korruptionsskandale und Maßnahmen zur Korruptionseindämmung. Die in ihrer Tragweite noch immer nicht abschätzbare Korruptionsaffäre des größten europäischen Technologieunternehmens Siemens weist darauf hin, dass Ausmaß und Bedeutung der grenzüberschreitenden Korruption in der Vergangenheit wohl unterschätzt wurden. Über eine Milliarde Euro an Bestechungsgeldern sollen unterschiedliche Sparten des Siemenskonzerns in den vergangenen Jahren zur Erlangung von Aufträgen im internationalen Ge-

---

1 Siehe die zahlreichen Nachweise bei *Androulakis* (2007: 360).

schäftsverkehr gezahlt haben.<sup>2</sup> Internationale und supranationale Organisationen setzen sich seit rund zehn Jahren zunehmend mit dem Korruptionsphänomen auseinander. Ihr Beitrag zur Bekämpfung der Korruption auf nationaler Ebene ist allerdings immer noch ein Randthema in Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Forschung. Die vorliegende Studie widmet sich dieser bislang vernachlässigten Thematik von aktueller Relevanz.

Die Schädlichkeit der Korruption als grenzüberschreitendes Phänomen ist in der Wissenschaft inzwischen weitgehend anerkannt (*Schneider 2007: 25*): „Corruption distorts markets and competition, breeds cynicism among citizens, undermines the rule of law, damages government legitimacy, and corrodes the integrity of the private sector“ (*Heineman/Heimann 2006: 76*). Strukturelle Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr hat einen globalen Korruptionswettbewerb zur Folge, der grundsätzlich nicht im wohlverstandenen Eigeninteresse von Konzernen wie Siemens sein kann, da er zu beträchtlichen „Unsicherheiten im wirtschaftlichen Umfeld“ (*Rose-Ackerman 1999: 44*) führt. Gemeinwohlinteressen sind allerdings besonders stark betroffen. So betragen die weltweiten Kosten der Korruption geschätzte fünf Prozent der Weltwirtschaftsleistung (*Hetzer 2003: 494*). Korruption behindert die Modernisierung in Entwicklungs- und Schwellenländern in hohem Maße (*Frisch 1999: 92-94*)<sup>3</sup> und kann beispielsweise „im Gesundheitswesen des südlichen Afrika den Satz ‚corruption kills‘ wahr machen“ (*Pieth 2002: 323*). Bis zu 30 Prozent der Entwicklungshilfe sollen infolge korrupter Praktiken verloren gehen (*Stolpe 2004: 293*). Öffentliche Bedienstete erhalten weltweit nach Schätzungen mehr als eine Billion Dollar Schmiergeld jedes Jahr (*Heineman/Heimann 2006: 76*). In der Strafrechtswissenschaft wird bereits vereinzelt diskutiert, ob man besonders schwerwiegende Korruption als „international crime and crime against humanity“ einstufen kann (*Bantekas 2006*, vgl. auch *Earle 2000: 491*).

Die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr ist in Deutschland seit 1999 verboten, im Jahr 2002 wurde die Kriminalisierung von Bestechung und Bestechlichkeit im privaten Sektor auf den gesamten ausländischen Wettbewerb ausgedehnt. Bei beiden Maßnahmen handelte es sich nicht um nationale Initiativen, sondern um die Umsetzung internationaler Antikorruptionsvorgaben (*Wolf 2006b: 2735*). Nachdem sich internationale Organisationen jahrzehntelang mit dem Korruptionsphänomen kaum beschäftigten (unten 2.1), wird Korruption mittlerweile als „internatio-

---

2 Eine Beschäftigung mit der Siemens-Korruptionsaffäre ermöglicht einen anschaulichen Einstieg in die Thematik „transnationale Korruption“ und einschlägige Diskussionslinien. Siehe hierzu den Überblick über die Affäre im Anhang (unten 6.6).

3 Siehe auch die zahlreichen Nachweise bei *Androulakis (2007: 227/228)*.



nal policy problem“ (*Elliott* 2002) betrachtet und bearbeitet. Man ist zu der Einsicht gelangt, dass globale Korruption nur durch kollektive Maßnahmen sinnvoll eingedämmt werden kann. Die etwa von *Leyendecker* (SZ 02./03.12.06: 25) am Beispiel der Siemens-Korruptionsaffäre angeprangerte, weit verbreitete Heuchelei im Umgang mit der Auslandsbestechung weist auf das zentrale Problem – aus spieltheoretischer Sicht die maßgebliche Dilemmasituation (*Chaikin* 1999: 289, *Tarullo* 2003) – internationaler Korruptionsbekämpfung hin: Wo nur einzelne Akteure (Einzelpersonen, Unternehmen, Staaten) Korruption vermeiden oder bekämpfen, besteht die Gefahr, dass sich Abweichler zumindest kurzfristig Vorteile verschaffen. Immer noch sind die Möglichkeiten für nichtsanktionierte Normendurchbrechungen nirgendwo so vielfältig wie im grenzüberschreitenden Kontext. Daher wird gerade Korruption im internationalen Geschäftsverkehr von vielen, die sich ansonsten gegen korrupte Verhaltensweisen aussprechen, stillschweigend toleriert, wenn nicht sogar offen befürwortet.<sup>4</sup> Internationale Organisationen stehen vor diesem Hintergrund vor der schwierigen Aufgabe, nicht nur umfassende Antikorruptionsnormen zu entwickeln, sondern auch zu deren tatsächlicher Umsetzung auf nationaler Ebene möglichst effektiv beizutragen.

## 1.2 Forschungsfragen und Forschungsstand

Die Thematik „Der Beitrag internationaler und supranationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten“ ist umfangreich und komplex. Eine Fokussierung auf bestimmte (a) Fragestellungen, (b) internationale Organisationen, (c) Länder, (d) Antikorruptionsmaßnahmen und (e) disziplinäre Ansätze erscheint daher für eine gehaltvolle wissenschaftliche Untersuchung unumgänglich.

(a) Folgende forschungsleitenden Fragen stehen im Zentrum dieser Arbeit:

- (1) Wie lässt sich die Entstehung und Entwicklung internationaler Antikorruptionsregime beschreiben und erklären?
- (2) Welche Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung werden von internationalen und supranationalen Organisationen gewählt?
- (3) Wie leistungsfähig sind internationale Antikorruptionsregime, insbesondere hinsichtlich der Durchsetzung ihrer Normen?

---

4 Siehe exemplarisch den Leserbrief des Europaabgeordneten *Chatzimarakakis* (SZ 15.12.06: 10) und die Replik von *Wolf* (SZ 15.01.07: 33).

- (4) Welche Auswirkungen haben internationale Antikorruptionsregime auf nationale Korruptionsbekämpfungspolitiken?
- (5) Wie lassen sich internationale Maßnahmen zur Korruptionseindämmung angesichts der bisherigen Fortschritte und Hindernisse verbessern?

(b) Die vorliegende Studie analysiert lediglich Maßnahmen internationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene. Schritte zur organisationsinternen Eindämmung von Korruption werden folglich nicht berücksichtigt.<sup>5</sup> Da ein Schwerpunkt der Untersuchung auf Deutschland liegt,<sup>6</sup> werden nur solche internationalen und supranationalen Organisationen behandelt, die für Deutschen rechtlich verbindliche Antikorruptionsvorgaben entwickelt haben (vgl. *Androulakis* 2007: 366, *Wolf* 2006a: 3/4): der Europarat, die Europäische Union (EU), die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie die Vereinten Nationen (VN).

(c) Neben Deutschland werden ausgehend von den oben skizzierten Forschungsfragen auch andere Mitgliedstaaten der genannten internationalen Organisationen in die Untersuchung miteinbezogen, allerdings mit unterschiedlicher Intensität: Zu Deutschland wird eine vergleichsweise detaillierte Policy-Studie vorgelegt (unten 4.), drei ausgewählte Länder werden in problemorientierten Kurzanalysen behandelt (unten 3.2), und für alle EU-Länder wird zumindest ein – bislang in dieser Form nicht vorliegender – tabellarischer Überblick über die Ratifizierung internationaler Antikorruptionsnormen und die Umsetzung von Monitoringempfehlungen erstellt (unten 6.2, 6.3).

(d) Strafrechtliche Antikorruptionsvorschriften stehen im Zentrum der Analyse. Bei den bisherigen Schritten internationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene spielte das Strafrecht eindeutig die wichtigste Rolle (*Huber* 2003: 595/596). Es ist neben präventiven Maßnahmen – die aber häufig nur rechtlich unverbindliche Bestandteile internationaler Antikorruptionskonventionen darstellen<sup>7</sup> – „als Mittel der Korruptionseindämmung unverzichtbar“ (*Dölling* 2007b: 37). Nach Ansicht von Pieth (2002:

---

5 Insbesondere zur Korruptionsbekämpfung in den EU-Institutionen liegen aber auch schon diverse Untersuchungen vor, siehe nur *Tivig/Maurer* (2006) m. w. N. und die Nachweise bei *Wolf* (2006a: 3).

6 Diese Perspektive ergibt sich auch aus dem Forschungsprogramm der Sektion „Modernisierung von Staat und Verwaltung“ des FÖV, in der das hier präsentierte Forschungsprojekt angesiedelt war, vgl. <http://www.foev-speyer.de/ueberuns/sektionen/sektion1forschungsprogramm.asp>.

7 So rief etwa die erste Konferenz der Vertragsparteien der VN-Konvention gegen Korruption in einer Resolution zur Umsetzung des umfangreichen Übereinkommens speziell zur Implementation der wenigen verbindlichen Strafrechtsbestimmungen auf, vgl. VN (2006a: 5).

319) hat die Strafdrohung im Korruptionsbereich „möglicherweise vor allem nicht-strafrechtliche Konsequenzen: Sie veranlasst, präventiv wirkende Regeln einzuhalten“.

(e) Der Themenkreis Korruption und Korruptionsbekämpfung bietet sich generell für interdisziplinäre Analysen an: „Das Phänomen ‚Korruption‘ ist nur interdisziplinär zu erfassen“ (von Arnim/Heiny/Ittner 2006: 2). Daher basiert die vorliegende Studie auf politik- und rechtswissenschaftlichen Ansätzen.<sup>8</sup> Die Verwendung der unterschiedlichen Methoden hängt maßgeblich von der jeweiligen Fragestellung ab. So untersucht beispielsweise ein Abschnitt dieser Arbeit einschneidende Auswirkungen internationaler Antikorruptionsregime auf das deutsche Strafrecht (unten 4.1) – hier wird naheliegenderweise hauptsächlich juristisch argumentiert –, während sich ein anderes Kapitel mit den politischen Prozessen in der Mehrebenen-Korruptionsbekämpfungspolitik beschäftigt (unten 4.2); hier dominieren politikwissenschaftliche Betrachtungsweisen.<sup>9</sup>

Die Forschung hat sich bislang überwiegend mit Korruption und Korruptionsbekämpfung im nationalen Kontext befasst. Vor kurzem wurde daher noch konstatiert, der Forschungsstand sei „nur in Teilbereichen zufriedenstellend“ (Wolf 2006a: 3). Diese Feststellung trifft trotz einiger beachtlicher Neuerscheinungen in den letzten Monaten grundsätzlich immer noch zu (vgl. Schneider 2007: 25). Sie muss hinsichtlich der verschiedenen forschungsleitenden Fragen aber differenziert werden:

- (1) Mittlerweile liegen einige Studien vor, die sich zumindest am Rande mit der Entstehungsgeschichte und Entwicklung internationaler Antikorruptionsregime befassen und teilweise jenseits reiner Deskription und Normeninterpretation auch theoretische Überlegungen anstellen.<sup>10</sup> Bislang wurde allerdings noch nicht versucht, das Phänomen „internationale Korruptionsbekämpfung“ systematisch mithilfe von vier Großtheorien der Internationalen Beziehungen zu analysieren.

---

8 Vgl. das multidisziplinäre Leitbild des FÖV, abrufbar unter <http://www.foev-speyer.de/ueberuns/leitbild.asp>.

9 Die bisher veröffentlichten Teilergebnisse des Forschungsprojekts (unten 1.3) waren stärker rechtswissenschaftlich und rechtspolitisch orientiert, diese Abschlusspublikation legt generell mehr Gewicht auf politologische theorie-, akteurs- und institutionenorientierte Analysen.

10 So etwa *Abbot/Snidal* (2002), *Androulakis* (2007), *Bontrager Unzicker* (2000), *Crutchfield George/Lacey/Birmele* (1999), *McCoy/Heckel* (2001), *Moroff* (2005), *Schneider* (2007), *Tronnes* (2000), *Windsor/Getz* (2000).

- (2) Die verschiedenen internationalen Antikorruptionsvereinbarungen wurden bisher in der Forschung ungleich behandelt.<sup>11</sup> Während das OECD-Bestechungsübereinkommen gerade auch in der angelsächsischen Literatur sehr intensiv analysiert wurde,<sup>12</sup> gibt es bislang kaum spezifische Untersuchungen zu den Antikorruptionsabkommen von EU<sup>13</sup> und Europarat.<sup>14</sup> Zur deutlich jüngeren VN-Konvention gegen Korruption liegen bereits einige Studien vor;<sup>15</sup> wegen der globalen Bedeutung des Übereinkommens ist von einem weiteren Zuwachs auszugehen. Die Literatur zu den Antikorruptionsübereinkommen ist bislang rechtswissenschaftlich dominiert, sozialwissenschaftliche Analysen haben noch Seltenheitswert.
- (3) Zur Leistungsfähigkeit der internationalen Antikorruptionsregime liegen zwar Untersuchungen von Nichtregierungsorganisationen vor (etwa TI 2005, 2006a, 2007a), und die zahlreichen Monitoringberichte von Europarat und OECD (unten 6.3, OECD 2006) können diesbezüglich ausgewertet werden. Die Wissenschaft hat die Fähigkeit internationaler Organisationen zur Durchsetzung der von ihnen entwickelten Antikorruptionsnormen allerdings bisher disziplinübergreifend kaum erforscht.
- (4) Die rechtswissenschaftliche Literatur hat sich in Deutschland intensiv mit der Umsetzung internationaler Antikorruptionsvorgaben in nationales Recht beschäftigt.<sup>16</sup> In der Politikwissenschaft wird dieses Thema immer noch vernachlässigt.<sup>17</sup> Dies ist insoweit bemerkenswert, als die Implementationsforschung mittlerweile einen bedeutenden Zweig der

---

11 *Androulakis* (2007) und *Möhrenschlager* (2007) bieten profunde und aktuelle Überblicksdarstellungen zu allen Korruptionsbekämpfungsübereinkommen mit umfangreichen Literaturnachweisen.

12 Aus der Fülle der Literatur siehe nur *Aiolfi/Pieth* (2002), *Corr/Lawler* (1999), *Heidenheimer/Moroff* (2002), *Marcuss* (2000), *Miller* (2000), *Möhrenschlager* (2002), *Pierros/Hudson* (1998), *Pieth* (2007), *Posadas* (2000), *Quinones* (2003), *Sacerdoti* (1999), *Tarullo* (2004).

13 *Grotz* (2002); rein deskriptiv *Hopf* (2005), veraltet *Vermeulen* (1999).

14 *de Vel/Csonka* (2002), veraltet *Csonka* (1999) und *Lezertua* (1999).

15 Siehe z. B. *Dell* (2004), *Jaggy* (2004), *Pieth* (2004), *Stolpe* (2004), *Webb* (2005) und die verschiedenen Beiträge in *Hofmann/Pfaff* (2006).

16 Siehe nur *Möhrenschlager* (2007) und *Wolf* (2006b) mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

17 Bezeichnenderweise stammen die beiden einschlägigen Beiträge im Sonderheft „Dimensionen politischer Korruption“ der Politischen Vierteljahresschrift (von *Alemann* 2005) von zwei Rechtswissenschaftlern, nämlich *Deiters* (2005) und *Wiehen* (2005).

politikwissenschaftlichen Forschung zu Europäisierung und Internationalisierung darstellt.

- (5) Konzeptpapiere zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung durch internationale Organisationen wurden bisher vor allem von NGOs erstellt (z. B. TI 2006d). Einige rechtswissenschaftliche Beiträge setzen sich kritisch mit der Umsetzung internationaler Antikorruptionsnormen auseinander und fordern Verbesserungen (etwa *Gänßle* 1999, *Sanchez-Hermosilla* 2003). Auch die jahrelange Nichtumsetzung internationaler Vorgaben wird gerügt (z. B. *Dzikowski* 2006, *Martiny* 2007, *Wiehen* 2005). Konkrete rechtspolitische Empfehlungen für Verbesserungen der Korruptionseindämmung auf nationaler Ebene durch optimierte internationale Antikorruptionsregime finden sich allerdings kaum in der wissenschaftlichen Literatur.<sup>18</sup>

### 1.3 Bisherige Projektergebnisse und -publikationen

Etliche Teilergebnisse des Forschungsprojekts „Der Beitrag internationaler und supranationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten“ wurden bereits vorab in verschiedenen kleineren Publikationen veröffentlicht. Eine Reproduktion bzw. Duplizierung all dieser Ergebnisse im Rahmen der vorliegenden Studie erscheint unnötig: Die Arbeit ergänzt primär die bisher publizierten Erkenntnisse; sie baut vielfach auf den bereits veröffentlichten Ergebnissen auf und verweist gegebenenfalls auf sie. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die bisher publizierten Teilergebnisse gegeben.

- In dem Beitrag „Nach-amtliche Karenzzeiten für Politiker?“ fordert *von Arnim* (2006a) wirksame Regelungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten beim Wechsel deutscher Regierungsmitglieder in die Privatwirtschaft und bezieht sich hierbei auch rechtsvergleichend auf Evaluierungsberichte der Group of States against corruption (GRECO) des Europarats (*von Arnim* 2006a: 46).
- Die derzeitigen Strafrechtsnormen gegen Abgeordnetenbestechung und -bestechlichkeit in Deutschland kritisiert *von Arnim* (2006b: 254) unter anderem mit Verweis auf weitergehende Vorgaben des Strafrechtsübereinkommens über Korruption des Europarats und der VN-Konvention gegen Korruption. Diesem Thema ist auch ein Aufsatz von *Wolf* (2007c) gewidmet, der angesichts der jahrelangen Untätigkeit des Bundestags vorschlägt, die Bundesregierung solle das Parlament mit einem Gesetz-

---

18 Siehe *Tivig/Maurer* (2006: 50-54) für ein auf die EU beschränktes Beispiel.

entwurf unter Zugzwang setzen und sich nicht auf die Pönalisierung der Amtsträgerbestechung beschränken.

- Das FÖV Discussion Paper Nr. 31 (*Wolf* 2006a) gibt einen Überblick über Maßnahmen von EU, Europarat, OECD und Vereinten Nationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene. Der Schwerpunkt der Publikation liegt auf Antikorruptionsübereinkommen und einschlägigem „soft law“ sowie zwischenstaatlichen Monitoringverfahren zur Überprüfung der Umsetzung internationaler Vorgaben. Es werden aber auch andere Maßnahmen wie die Bekämpfung korruptionsnaher Delikte, die Zusammenarbeit in Strafsachen, Erweiterungs- und Entwicklungshilfepolitik sowie technische Hilfsprogramme behandelt. Die vorliegende Abschlusspublikation baut maßgeblich auf den deskriptiven Vorarbeiten dieses Discussion Papers auf.
- Der Beitrag „Die Modernisierung des deutschen Antikorruptionsstrafrechts durch internationale Vorgaben“ (*Wolf* 2006b) und die englischsprachige Parallelpublikation (*Wolf* 2006c) zeigen nach einer kurzen Darstellung bereits implementierter internationaler Korruptionsbekämpfungsnormen Umsetzungsdefizite in Deutschland auf und geben diesbezügliche rechtspolitische Empfehlungen.
- Der im Herbst 2006 vorgelegte Referentenentwurf des Bundesjustizministeriums für ein zweites Korruptionsbekämpfungsgesetz steht im Zentrum zweier Aufsätze von *Wolf* (2007a, 2007b). Die Gesetzesinitiative beinhaltet nach Ansicht des Verfassers zwar zahlreiche Verbesserungen gegenüber der momentanen Rechtslage, zu bemängeln ist jedoch unter anderem die weiterhin uneinheitliche Kriminalisierung der Bestechung ausländischer Amtsträger.

#### **1.4 Zielsetzung und Gang der vorliegenden Untersuchung**

Die vorliegende Studie hat zum Ziel, zur Beantwortung jener forschungsleitenden Fragen (oben 1.2) beizutragen, die in den bisherigen Projektpublikationen (oben 1.3) nicht oder nicht ausreichend behandelt wurden. Andere zentrale Fragen der Korruptionsbekämpfung müssen hier folglich unberücksichtigt bleiben. So beschäftigt sich die Arbeit beispielsweise nicht eingehend mit der Frage der Definition von Korruption,<sup>19</sup> den negativen Folgen<sup>20</sup> oder Mu-

---

<sup>19</sup> Es wurde bereits dargelegt, dass das Fehlen einer konsensfähigen Korruptionsdefinition die Erarbeitung internationaler Antikorruptionsnormen allem Anschein nach nicht merklich behindert hat; anstelle einer einheitlichen Korruptionsdefinition werden in den einschlägigen Bestimmungen – wie auf nationaler Ebene meist auch –

stern von Korruption (vgl. hierzu *Bannenber* 2002). Die Studie untersucht auch nicht, welche politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen Korruption tendenziell begünstigen oder behindern.<sup>21</sup> Sie kann schließlich den internationalen Organisationen nicht die außerordentlich aufwendige und komplexe Aufgabe abnehmen, die rechtliche Umsetzung und tatsächliche Durchsetzung ihrer vielfältigen Antikorruptionsvorgaben auf nationaler Ebene im Detail zu überprüfen. Die hier angestellte Analyse der Leistungsfähigkeit internationaler Antikorruptionsregime muss sich im Wesentlichen auf eine Untersuchung ausgewählter Normen, diesbezüglicher Evaluierungsverfahren und punktueller Fallstudien zur Implementation beschränken (unten 3.2). Sie baut maßgeblich auf den Vorarbeiten des FÖV Discussion Papers Nr. 31 (*Wolf* 2006a) auf und ergänzt den dortigen vorwiegend deskriptiven Überblick über internationale Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen um Erkenntnisse zu deren Umsetzung.

Das folgende Kapitel greift die erste forschungsleitende Frage auf. Entstehung und Entwicklung internationaler Antikorruptionsregime werden hier überwiegend als abhängige Variablen betrachtet. Nach einem kurzen geschichtlichen Überblick wird der Untersuchungsgegenstand mithilfe von vier zentralen Ansätzen der Internationalen Beziehungen (IB) analysiert: Idealismus, Realismus, Institutionalismus und Strukturalismus. Das dritte Kapitel untersucht die Leistungsfähigkeit internationaler Antikorruptionsregime (dritte Forschungsfrage). Leistungsfähigkeit wird in diesem Zusammenhang auf die Elemente Normgenerierung und Normdurchsetzung heruntergebrochen. Da ein Überblick über die verschiedenen Maßnahmen internationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene (zweite forschungsleitende Frage) bereits vorliegt (*Wolf* 2006a), konzentriert sich der Abschnitt zur Normgenerierung auf eine rechtspolitisch vergleichende Bewertung. Das Thema Normdurchsetzung wurde bisher kaum von der wissenschaftlichen Literatur behandelt und ist beim jetzigen Stadium der Entwicklung internationaler Antikorruptionsregime von besonderer Bedeutung. Die vorliegende Studie berücksichtigt und vergleicht insbesondere die Verfahren der internationalen Organisationen zur Überprüfung der Umsetzung der von

---

einzelne Tatbestände bzw. Korruptionsphänomene aufgelistet (*Wolf* 2006a: 50, vgl. auch *Dzikowski* 2006: 43). Zur Definition von Korruption siehe statt vieler von *Arnim/Heiny/Ittner* (2006: 2-30), *Dölling* (2007b: 2-4) und *Schubert* (2004: 693/694), jeweils mit m. w. N.

20 Die oben (1.1) zu dieser Thematik angegebenen Werke verweisen auf weiterführende Literatur.

21 Siehe zu dieser Frage aus sozialwissenschaftlicher Perspektive *Manow* (2003) und *Sandholtz/Gray* (2003).

ihnen erarbeiteten Vorgaben (Monitoring); hinzu kommen Fallstudien zu ausgewählten „Problemländern“.

Das vierte Kapitel betrachtet internationale Antikorruptionsregime als unabhängige Variablen. Auswirkungen der Regime auf nationale Korruptionsbekämpfungspolitiken (vierte Forschungsfrage) werden am Beispiel des deutschen Antikorruptionsstrafrechts analysiert. Zunächst wird die rechtliche Dimension des Untersuchungsgegenstands in Form paradigmatischer Veränderungen des Bestechungsstrafrechts behandelt, die Folge internationaler Einflüsse sind. Die politikwissenschaftliche Analyse arbeitet anschließend die durch die Internationalisierung bedingten Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen für Rechtspolitik zur Korruptionsbekämpfung heraus. Das letzte Kapitel fasst die Ergebnisse der Studie zusammen und ist zudem der fünften forschungsleitenden Frage gewidmet. Es werden Fortschritte und Hindernisse bei der Korruptionsbekämpfung durch internationale Organisationen bilanziert und darauf aufbauend rechtspolitische Empfehlungen entwickelt. Der Anhang liefert ergänzende Informationen: eine Chronologie wichtiger internationaler Antikorruptionsnormen, eine Übersicht über den Ratifikationsstand internationaler Antikorruptionsübereinkommen in den EU-Mitgliedstaaten, einen quantitativen Überblick über Monitoringberichte zur Umsetzung internationaler Antikorruptionsnormen, die Empfehlungen internationaler Evaluierungsgremien betreffend Deutschland, einen tabellarischen Vergleich der derzeitigen Kriminalisierung der Amtsträgerkorruption in Deutschland mit einem entsprechenden Gesetzesentwurf der Bundesregierung und einen Überblick zur Siemens-Korruptionsaffäre.



## 2. Entwicklung internationaler Antikorrupsionsregime

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.

VN-Konvention gegen Korruption, Präambel, 4. Erwägungsgrund

Der Regimebegriff von *Krasner* (1986: 2) hat zahlreiche IB-Studien geprägt: „Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations“. Internationale Regime sind aus dieser Perspektive nicht mit internationalen Organisationen gleichzusetzen, die in der Regel Rechtspersönlichkeit besitzen (*Schneider* 2007: 62). Gleichwohl entstehen Regime häufig im Umfeld oder innerhalb von internationalen Organisationen. So beteiligen sich an den Antikorrupsionsregimen von Europarat und Vereinten Nationen nicht alle jeweiligen Mitgliedstaaten; bei ihrer Arbeit greifen die spezifischen Gremien (GRECO bzw. Konferenz der Vertragsparteien) trotzdem auf die Infrastruktur der betreffenden internationalen Organisationen zurück. In der OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions arbeiten neben den OECD-Mitgliedstaaten auch noch andere Länder mit, die das OECD-Bestechungsübereinkommen ratifiziert haben. Die EU hat ihre Antikorrupsionsnormen vorwiegend außerhalb des sogenannten ersten Pfeilers der Unionsarchitektur (den Europäischen Gemeinschaften) entwickelt. Wichtige Akteure in der EG wie der EuGH und das Europäische Parlament sind bei der (Fort-) Entwicklung von Unionsnormen zur Bekämpfung der Korruption auf nationaler Ebene daher praktisch bedeutungslos. Die vorliegende Studie versteht unter „internationalen Antikorrupsionsregimen“ Normen zur Bekämpfung der Korruption auf nationaler Ebene, die innerhalb oder im Umfeld internationaler Organisationen entstanden, sowie diesbezügliche institutionelle Arrangements, insbesondere zwischenstaatliche Monitoringgremien. Die Regime werden in diesem Kapitel vorwiegend als abhängige Variable betrachtet, als Ergebnis von Entwicklungen auf nationaler Ebene.

## 2.1 Historischer Abriss

In der Literatur werden meistens zwei Phasen der internationalen Korruptionsbekämpfung unterschieden:<sup>22</sup> Eine erste Periode (ca. Mitte 70er bis Mitte 90er Jahre), in der die USA mit dem Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) weltweit als einziger Staat die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr unter Strafe stellten, und eine zweite Phase (seit ca. Mitte der 90er Jahre), in der internationale Organisationen kollektive Antikorruptionsregime schaffen und immer mehr Länder Auslandskorruption kriminalisieren, internationale Vorgaben aber auch zunehmend Auswirkungen auf rein innerstaatliche Korruptionsbekämpfungspolitiken haben. Es erscheint sinnvoll, für eine bessere Erfassung des Phänomens der Entwicklung internationaler Antikorruptionsregime auch den Zeitabschnitt ohne Normbildung vor der oben genannten ersten Phase zu berücksichtigen (*Abbott/Snidal* 2002: 158/159, *Moroff* 2005: 445-448) und die skizzierte zweite Periode in zwei Phasen zu unterteilen (vgl. *McCoy/Heckel* 2001: 83-85): einen ersten Zeitabschnitt der Entstehung internationaler Antikorruptionsübereinkommen (ca. Mitte der 90er Jahre bis ca. 2003) und eine zweite Phase der Umsetzung auf nationaler Ebene und des internationalen Monitorings (seit ca. 2003). Die aus diesen Vorüberlegungen resultierenden vier Phasen sollen im Folgenden kurz umrissen werden.

- (1) Politik und Wissenschaft betrachteten Korruption bis Mitte der 70er Jahre überwiegend als ein eher untergeordnetes Problem, das ein Handeln auf internationaler Ebene nicht erforderte. Das Ausmaß der Korruption in den westlichen Regierungssystemen schien nicht besorgniserregend zu sein, und die weit verbreitete Korruption in Entwicklungsländern wurde nicht selten als ein notwendiges Übel auf dem Weg zu Modernisierung gesehen.<sup>23</sup> Die meisten westlichen Staaten stellten zwar Korruption insbesondere im öffentlichen Sektor unter Strafe, Bestechung im Ausland war jedoch legal. Aufwendungen für Auslandskorruption konnten in der Regel von der Steuer abgesetzt werden.
- (2) Diese Situation änderte sich, als in den USA im Zuge der Ermittlungen zum Watergate-Skandal ans Licht kam, dass etliche amerikanische Firmen Amtsträger anderer Staaten in großem Umfang bestochen hatten, um Aufträge zu erlangen (*Rügger* 2003 m. w. N.). Als Konsequenz

---

22 Vgl. statt vieler *Androulakis* (2007), *Bontrager Unzicker* (2000), *Crutchfield George et al.* (1999), *Tronnes* (2000), *Windsor/Getz* (2000), jeweils m. w. N.

23 Als prominenter Autor wird in diesem Zusammenhang fast immer *Samuel Huntington* (1968) zitiert.

wurde 1977 der FCPA erlassen.<sup>24</sup> Mit diesem Gesetz wurde die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr weltweit erstmals unter Strafe gestellt. Die Vereinigten Staaten versuchten umgehend, andere (insbesondere wirtschaftsstarke) Staaten ebenfalls zur Pönalisierung der Auslandskorruption zu bewegen. Ihre bilateralen Bemühungen scheiterten in den 70er und 80er Jahren ebenso wie der Versuch, ein VN-Antibestechungsübereinkommen zu initiieren (*Pieth* 1997: 759). Schweden war das einzige Land, das dem amerikanischen Beispiel in begrenztem Umfang folgte. In den USA gab es daher zwischenzeitlich Bestrebungen, den FCPA zu entschärfen oder abzuschaffen.

- (3) Mitte der 90er Jahre wurde das Thema „Korruption“ innerhalb kurzer Zeit von vielen internationalen Organisationen aufgegriffen. Zunächst wurden vor allem Empfehlungen verabschiedet. Die Organisation amerikanischer Staaten beschloss 1996 das erste Antikorruptionsübereinkommen (vgl. *Low/Bjorklund/Cameron* 1998), zahlreiche weitere Abkommen und „soft law“-Bestimmungen entstanden kurz darauf (unten 6.1). 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). Folgende Faktoren werden in der Literatur besonders hervorgehoben:<sup>25</sup>
- das Ende des Ost-West-Konflikts,<sup>26</sup>
  - die Globalisierung (insbesondere die Liberalisierung der Märkte sowie die zunehmende Handelsverflechtung und technische Vernetzung),
  - eine weitere Verbreitung rechtsstaatlicher und demokratischer Werte,
  - neue Erkenntnisse über die ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Kosten von Korruption,
  - verstärkte Medienberichterstattung über Korruptionsfälle in westlichen Regierungssystemen, dadurch erhöhte Sensibilität der Bürger für die Korruptionsproblematik,

---

24 Zum FCPA siehe statt vieler *Androulakis* (2007: 159-166), *Crutchfield George et al.* (1999: 6-12), *Windsor/Getz* (2000: 742-748) m. w. N.

25 Siehe statt vieler die in Fn. 22 zitierte Literatur.

26 So erleichterte es der Wegfall des bipolaren Systemwettbewerbs beispielsweise, auch Defizite in den westlichen Ländern offen anzugehen (*Wolf* 2006a: 2).

- ein neuartiges Engagement der Zivilgesellschaft gegen Korruption (z. B. Transparency International), und
- das kontinuierliche Drängen der USA auf eine multilaterale Politik zur Bekämpfung der Bestechung in den internationalen Geschäftsbeziehungen.

Die EU kam über den Schutz der finanziellen Interessen der EG zur Bekämpfung der Korruption auf nationaler Ebene. Nach der Kriminalisierung der Amtsträgerbestechung auch ohne Bezug zu den Gemeinschaftsfinanzen widmete man sich der Korruption im privaten Sektor als einem Hindernis für fairen Wettbewerb im EG-Binnenmarkt (Kommission 2007a: 3). Der Europarat versteht sich als Förderer von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in Europa. Er entwickelte daher umfassende Antikorruptionsnormen, die auf einen Mindeststandard bei den Strafvorschriften im innerstaatlichen Bereich abzielen (*Sanchez-Hermosilla* 2003: 76/77) und organisierte technische Hilfe für korruptionsbelastete osteuropäische Transformationsstaaten. Die OECD wurde von den USA als das geeignete Forum für ein multilaterales Vorgehen der Industrienationen gegen Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr ausgewählt. Auf verstärkten Druck der Vereinigten Staaten hin wurden in diesem Rahmen unter anderem das einschlägige Antibestechungsübereinkommen und ein vergleichsweise starker Monitoringmechanismus entwickelt. Die Vereinten Nationen mussten etliche Differenzen zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten, aber auch innerhalb dieser Gruppen überwinden, um zu verbindlichen Antikorruptionsvereinbarungen zu gelangen (*Jaggy* 2004, *Webb* 2005). So konnte – abgesehen von einer eher unbedeutenden Klausel in der Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität – erst im Herbst 2003 ein globales Antikorruptionsübereinkommen verabschiedet werden.

- (4) Der Prozess der Erarbeitung internationaler Antikorruptionsnormen fand mit der Unterzeichnung der VN-Konvention gegen Korruption einen vorläufigen Höhepunkt. Die derzeitige Phase der Entwicklung internationaler Antikorruptionsregime (seit ca. 2003) ist geprägt durch die (Nicht-) Umsetzung der unterschiedlichen Korruptionsbekämpfungsvorgaben auf nationaler Ebene und das diesbezügliche Monitoring seitens verschiedener internationaler Gremien. Zwar evaluieren OECD und Europarat bereits seit 1999 bzw. 2000 die Implementation ihrer jeweiligen Antikorruptionsnormen (*Wolf* 2006a: 40-44), doch das Monitoring hat seit 2002/03 mit der Phase 2 (OECD) bzw. Evaluationsrunde 2 (Europarat) wesentlich an Bedeutung gewonnen. Das Monitoring der VN-Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität droht hingegen zu scheitern (unten 3.2.4). Auf der ersten Konferenz der Vertragsparteien der VN-Konvention gegen Korruption wurde noch kein

konkretes Evaluierungsverfahren zur Überprüfung der Umsetzung des Ende 2005 in Kraft getretenen Übereinkommens beschlossen.

## **2.2 Die Entwicklung aus der Sicht von vier Ansätzen der Internationalen Beziehungen**

Nach *Meyers* (2000: 422) können Großtheorien Interpretations-, Orientierungs-, Zielbeschreibungs-, Handlungslegitimations- und epistemologische Funktionen erfüllen. *Krell* (2000: 25) weist darauf hin, dass

„Großtheorien in den Internationalen Beziehungen [...] allgemeine Annahmen über die entscheidenden Akteure und ihre Ziele sowie Präferenzen, über die Qualität und Struktur des Handlungsumfeldes dieser Akteure, über die zentralen Antriebsmomente der internationalen Politik, ihre grundlegenden Probleme und ihre Entwicklungsperspektiven“ formulieren (*Krell* 2000: 25).

Im Folgenden soll der Entwicklungsprozess der internationalen Antikorruptionspolitik aus der Perspektive von vier Großtheorien bzw. Denkschulen der Internationalen Beziehungen gedeutet werden. *Menzel* (2001: 20-24) beschreibt Idealismus, Realismus, Institutionalismus und Strukturalismus als die zentralen IB-Paradigmen. Die vorliegende Studie folgt dieser einleuchtenden Grobstrukturalisierung. Für die hier verfolgte Untersuchung erscheint die Beschäftigung mit den genannten vier Großtheorien ausreichend. Eine Erörterung der Entwicklung internationaler Antikorruptionsregime anhand von Bereichstheorien und feineren theoretischen Ansätzen soll spezifischen IB-Forschungen vorbehalten bleiben. Mit der Beschränkung auf die vier wesentlichen IB-Ansätze wird folglich kein Anspruch auf die Einbeziehung sämtlicher in Frage kommender Theorien erhoben. Eine solche Berücksichtigung würde sich ohnehin schwierig gestalten, denn „die Theorienlandschaft der Internationalen Beziehungen befindet sich in einem Zustand ständiger Ausdifferenzierung und ist kaum noch überschaubar“ (*Spindler/Schieder* 2003b: 7).<sup>27</sup>

---

27 Häufig werden dieselben oder ähnliche Großtheorien in den Internationalen Beziehungen auch schlicht unterschiedlich bezeichnet (z. B. Idealismus als Pluralismus oder Liberalismus, Strukturalismus als Globalismus oder Marxismus). Zu den verschiedenen Großtheorien der Internationalen Beziehungen siehe neben dem in den folgenden Abschnitten zitierten *Menzel* (2001) statt vieler exemplarisch *Krell* (2000), *Lehmkuhl* (1996), *Meyers* (2000) und die Beiträge in *Schieder/Spindler* (2003a), jeweils mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

### 2.2.1 Idealismus

Menzel (2001: 21) skizziert die idealistische Großtheorie folgendermaßen:

„Der Idealismus ist vom Glauben an den Fortschritt durchtränkt. Er setzt auf das Gute im Menschen oder zumindest darauf, dass der Mensch vernunftbegabt ist [...] Langfristig muss demnach die Durchsetzung des Vernunftprinzips zu einer besseren Welt führen, in der alle Konflikte und Interessengegensätze auf kooperative Weise durch Kompromiss und Ausgleich lösbar sind [...] Idealistische Ziele sind prinzipiell erreichbar“.

Aus idealistischer Perspektive lässt sich nicht nachvollziehen, warum es lange Zeit keinerlei nationale Maßnahmen gegen grenzüberschreitende Korruption gab, und weshalb internationale Organisationen das Thema erst so spät aufgriffen. Der FCPA schließlich wurde primär aus moralischen Gründen erlassen (*Abbott/Snidal* 2002: 161), einer wichtigen Kategorie des Idealismus'. Das jahrelange erfolglose Werben der USA für eine multilaterale Kriminalisierung der Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr widerspricht allerdings den Grundannahmen des idealistischen Paradigmas. Die Etablierung internationaler Antikorruptionsregime ab Mitte der 90er Jahre hingegen ist als ein später Erfolg des Vernunftprinzips und des Leitbilds von „Good Governance“ zu werten (vgl. *Bontrager Unzicker* 2000: 658). Der Idealismus kann die mittlerweile weitverbreitete Einsicht erklären, dass Korruption als globales Problem nur durch kooperative Lösungsansätze auf internationaler Ebene sinnvoll zu bekämpfen ist. Lückenhafte Antikorruptionsübereinkommen aufgrund nationaler Interessengegensätze sowie mangelhafte Umsetzung internationaler Vorgaben auf mitgliedstaatlicher Ebene passen wiederum nicht in das idealistische Weltbild.

### 2.2.2 Realismus

Aus Sicht der realistischen Denkschule ist der Mensch

„nicht nur gut, sondern auch schlecht, nicht nur vernunftbegabt, sondern auch triebgesteuert. Seiner Lernfähigkeit sind Grenzen gesetzt. Damit sind auch den idealistischen Vorstellungen über die Möglichkeit kooperativen und rationalen Verhaltens enge Grenzen gesetzt [...] Die realistische Devise lautet deshalb ‚Maximiere dein Minimum‘, d. h. setze auf die am wenigsten schlechte Lösung eines Problems, die du aus eigener Kraft erreichen kannst“ (*Menzel* 2001: 21/22).

Der lange Zeitabschnitt ohne Bildung internationaler Antikorruptionsnormen ist aus realistischem Blickwinkel eine Phase, in der die meisten (westlichen) Staaten Auslandskorruption als vorteilhaft ansahen. Bestechung erschien vielfach als ein probates Mittel, um im internationalen Geschäftsverkehr lukrative Aufträge zu erlangen. Die unilaterale Verabschiedung des FCPA durch die USA ist aus der eigennutzorientierten realistischen Perspektive nicht zu erklären: Mit dieser Maßnahme verschlechterten die Vereinigten Staaten vorsätzlich ihre Wettbewerbsposition gegenüber anderen Industriestaaten (vgl. *Chai-kin* 1999: 289). Daher ist es aus Sicht des Realismus' auch nicht überraschend, dass andere Länder dem Beispiel der Vereinigten Staaten fast zwei Jahrzehnte lang nicht folgten (*Tarullo* 2004: 674). Für die Entstehung internationaler Antikorruptionsregime ab Mitte der 90er Jahre bietet die realistische Denkschule wenig Erklärungspotenzial. Mit ihrer Hilfe lassen sich aber der begrenzte Radius vieler Antikorruptionsübereinkommen, unverbindliche Regelungen, opting out-Klauseln, mangelhafte Monitoringsysteme und insbesondere die zahlreichen Defizite und Verzögerungen bei der Umsetzung auf nationaler Ebene gut erklären: Wer die internationalen Antikorruptionsvorgaben nicht, teilweise oder nur zum Schein befolgt, sichert sich bei Abwesenheit wirksamer Kontroll- und Sanktionsmechanismen zumindest kurzfristige Wettbewerbsvorteile.

### 2.2.3 Institutionalismus

Der Institutionalismus nimmt nach Menzel (2001: 22)

„eine Mittelposition zwischen Idealismus und Realismus ein. Kooperation ist prinzipiell denkbar, nur muss sie realistisch und nicht idealistisch fundiert sein. Eine realistische Begründung für kooperatives Verhalten ist [...] der Eigennutz [...] Sind [...] Institutionen friedensstiftender, wohlstandsmehrender, menschenrechtewahrender oder umweltschonender Art erst einmal etabliert und sind sie damit auch erfolgreich, entwickeln sie eine Eigendynamik und können somit normative Wirkung entfalten“.

Im Hinblick auf die ersten beiden oben skizzierten Zeitabschnitte sind institutionalistische und realistische Analyse weitgehend identisch: Eine Bildung internationaler Antikorruptionsregime findet nicht statt, weil die eigennutzorientierten Nationalstaaten hierin mehrheitlich keinen Vorteil erkennen. Durch das Zusammenwirken verschiedener Faktoren kommt es in den 90er Jahren allerdings zu einem Einstellungswandel (oben 2.1). Zahlreiche Regierungen sehen trotz teilweise divergierender Interessenlagen einen Vorteil in kooperativem Handeln auf internationaler Ebene und entwickeln kollektive Korrupti-

onsbekämpfungsnormen und spezifische Gremien für wechselseitigen Austausch und Evaluierungen (vgl. *Abbott/Snidal 2002, Windsor/Getz 2000*). Diese Antikorruptionsregime bestehen zwar schon seit einigen Jahren, doch ihre dauerhafte Weiterexistenz ist noch nicht gesichert. Zögerliches Monitoring auf zwischenstaatlicher Ebene und mannigfaltige Implementationsdefizite der Mitgliedstaaten sprechen nicht für die aus institutionalistischer Sicht zu erwartende funktionalistische Eigendynamik, institutionelle Verselbständigung und normative Kraft internationaler Antikorruptionseinrichtungen.

#### 2.2.4 *Strukturalismus*

##### Die strukturalistische Denkschule

„nimmt auf eine andere Weise eine Mittelposition zwischen Idealismus und Realismus ein [...] Das internationale System ist aus strukturalistischer Sicht durch Ungleichheit in der Macht- und Wohlstandsverteilung [...] geprägt. Die Verfolgung des Selbsthilfeprinzips führt [...] auch zu Abhängigkeit, Ausbeutung und Unterentwicklung. Kooperation ist deshalb nur möglich, wenn es zu einer radikalen Aufhebung von internationaler Ungleichheit und Ausbeutung, wenn es zu einer gerechten Welt gekommen ist“ (*Menzel 2001: 22/23*).

Aus strukturalistischer Sicht ist es schwer vorstellbar, dass sich wirtschaftsstarke Staaten freiwillig Antikorruptionsregimen unterwerfen, um damit zu einem fairen Welthandel und zur Verbesserung der Situation von Entwicklungs- und Schwellenländern beizutragen – Immerhin bestachen westliche Konzerne jahrzehntelang in großem Umfang Amtsträger in Entwicklungsländern, ohne dass dies in den Heimatländern kritisiert oder unter Strafe gestellt wurde (vgl. *Rüggemer 2003*). Die strukturalistische Perspektive vermutet hinter Maßnahmen wie dem FCPA und dem OECD-Übereinkommen gegen Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr die Absicht westlicher Staaten, globale Dominanz- und Abhängigkeitsverhältnisse weiter verfestigen zu wollen. Es wird zudem argumentiert, dass Geschenke und wechselseitigen Gefälligkeiten in verschiedenen Kulturkreisen unterschiedliche Bedeutung zukomme. Bei dem Versuch der Durchsetzung einheitlicher Antibestechungsregelungen handele es sich daher um ein quasi-imperialistisches Vorhaben westlicher Staaten:

„Whatever mechanisms one state may put into its laws to avoid inflicting its values on other states, moral imperialism is an ineluctable reality whenever one sovereign entity seeks to alter or control



behavior inside the borders of another [...] Multilateral efforts, such as the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, cannot avoid cultural imperialism simply by virtue of their multilateralism" (*Salbu* 1999: 252/253).<sup>28</sup>

Auch der Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) von Transparency International wird mitunter als ein Beispiel für „westlichen Kulturimperialismus“ bezeichnet.<sup>29</sup>

Die These, Korruptionsbekämpfung durch internationale Organisationen sei vorrangig ein imperialistisches Mittel westlicher Staaten, ist spätestens seit der Verabschiedung der VN-Konvention gegen Korruption kaum noch aufrechtzuerhalten (*van Aaken* 2006: 35): Die Konvention, die unter anderem die Bestimmungen des OECD-Übereinkommens enthält, wurde von 140 Staaten unterzeichnet, die in der Mehrzahl Entwicklungsländer sind.

### 2.3 Zusammenfassung und Ausblick

Korruptionsbekämpfung durch internationale Organisationen ist ein vergleichsweise junges Phänomen. 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). Ab 1996 wurden jedoch verschiedene rechtsverbindliche internationale Antikorruptionsnormen entwickelt. 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 plötzliche intensive Beschäftigung internationaler Organisationen mit dem Thema Korruptionsbekämpfung ist auf ein Zusammenwirken verschiedener Faktoren zurückzuführen (oben 2.1), unter anderem das Ende des Ost-West-Konflikts, die zunehmende Handelsliberalisierung, eine stärkere Berichterstattung der Medien über Korruptionsfälle in westlichen Regierungssystemen und ein neuartiges Engagement der Zivilgesellschaft gegen Korruption.

---

28 Siehe auch *Salbu* (2000). Ihm widersprechen etwa *Nichols* (1999, 2000) und *Shaw* (2000). *Schünemann* (2003: 309) spricht mit Bezug auf die Internationalisierung der Korruptionsbekämpfung ebenfalls von der „Etablierung eines imperialistischen globalen Strafrechts“ (vgl. auch *Weigend* 2007: 752), allerdings ohne ethnologische oder kapitalismuskritische Untertöne, dafür mit protektionistischem Einschlag.

29 Malaysias Premierminister *Mahatir* zitiert nach *See* (2007: 133).

Es überrascht nicht, dass idealtypisch konstruierte IB-Großtheorien die reale Entwicklung der internationalen Antikorruptionsregime jeweils nur teilweise zutreffend deuten können. Die Erklärungskraft der vier zentralen Ansätze Idealismus, Realismus, Institutionalismus und Strukturalismus (oben 2.2) lässt sich folgendermaßen zusammenfassen:

**Tabelle 1: Die Entwicklung internationaler Antikorruptionsregime aus der Sicht verschiedener Theorieansätze des Internationalen Beziehungen**

	<b>Internationale Korruptionsbekämpfung ist eine...</b>	<b>Erklärungskraft während verschiedener Phasen der Entwicklung internationaler Antikorruptionsregime</b>			
		bis ca. 1975	ca. 1975-1995	ca. 1995-2003	seit ca. 2003
<b>Idealismus</b>	altruistische, kooperative Bearbeitung eines globalen Problems	niedrig	niedrig	hoch	mittel
<b>Realismus</b>	Beeinträchtigung des Handlungsspielraums nationaler Akteure	hoch	mittel	niedrig	mittel
<b>Institutionalismus</b>	eigennutzmotivierte kooperative Bearbeitung eines globalen Problems	hoch	hoch	hoch	mittel
<b>Strukturalismus</b>	imperialistische Maßnahme wirtschaftsstarker Staaten	hoch	mittel	niedrig	niedrig

Die institutionalistische Denkschule kann aufgrund der Verbindung komplementärer idealistischer und realistischer Elemente Entstehung und Entwicklung der internationalen Antikorruptionsregime insgesamt am besten erklären. Aber auch aus der institutionalistischen Perspektive lassen sich bestimmte Vorgänge der aktuellen Entwicklungsphase nur bedingt nachvollziehen. So erwartet der Institutionalismus etwa eine funktionalistische Eigendynamik und institutionelle Verselbständigung der geschaffenen Regime (oben 2.2.3). Die Zukunft des zwischenstaatlichen Antikorruptionsmonitorings scheint jedoch ungewiss (unten 5.2, 5.3) – nicht nur auf der Ebene der Vereinten Nationen. In den nächsten Jahren wird sich zeigen, ob die Mitgliedstaaten der verschiedenen Antikorruptionsregime bereit sind, mit den Evaluierungsgremien

weiterhin kooperativ zusammenzuarbeiten, sie mit ausreichenden Ressourcen auszustatten und ihre Empfehlungen umzusetzen – oder ob „realistische“ Tendenzen der bewussten Nichtbefolgung internationaler Vorgaben zur Korruptionsbekämpfung zunehmen (vgl. unten 3.2.3.1).

### 3. Leistungsfähigkeit internationaler Antikorruptionsregime

What is the relationship between regimes and related outcomes and behavior?

*Stephen D. Krasner (1986: 1)*

Nach Auffassung einiger Autoren ist ein internationales Regime leistungsfähig, wenn es in ausreichendem Maße input-Legitimation und output-Legitimation vorweisen kann (*Schneider 2007: 67 m. w. N.*).<sup>30</sup> Der Aspekt der input-Legitimation soll in der vorliegenden Studie über Antikorruptionsregime nicht weiterverfolgt werden. Es ist zwar nicht von der Hand zu weisen, dass Regierungsvertreter auf internationaler Ebene vielfach ohne nennenswerte parlamentarische Beteiligung umfangreiche Antikorruptionsnormen entwickelt haben, die im Anschluss von den jeweiligen Volksvertretungen oft nur noch „abgestempelt“ und mit mehr oder weniger Spielraum implementiert werden können. Insoweit weist die Korruptionsbekämpfung durch internationale Organisationen – gerade aus der Perspektive eines nationalstaatlich-repräsentativen Legitimationsverständnisses – unbestreitbar ein Demokratiedefizit auf (*Androulakis 2007: 356*). Dieses Phänomen ist allerdings kein Spezifikum der internationalen Antikorruptionspolitik. In nahezu allen Politikfeldern ist eine Entparlamentarisierung durch die Arbeit internationaler Organisationen zu beobachten (vgl. *Genschel/Zangl 2007*). Diese Entwicklung dürfte erst in Fällen wie der Europäischen Union besorgniserregende Ausmaße annehmen (*Abromeit 2002, von Arnim 2006c*), wo eine supranationale Organisation über weitreichende Rechtsetzungsbefugnisse verfügt und in den Mitgliedstaaten direkt wirksame Normen erlassen kann. Im Vergleich mit der EU ist das Problem der Entparlamentarisierung bei der internationalen Korruptionsbekämpfung eher untergeordneter Natur: Bei den meisten internationalen Antikorruptionsregelungen handelt es sich nur um unverbindliche Empfehlungen („soft law“), auch wenn ihre Umsetzung teilweise von zwischenstaatlichen Evaluierungsgremien überprüft wird. Die verbindlichen Vorgaben sind durchweg Minimalstandards zur Mindestharmonisierung (vgl. *van Aaken 2006: 35, Pieth 2007: 569/570*). Antikorruptionsübereinkommen müssen als völkerrechtliche Verträge von den Parlamenten ratifiziert werden. Hier kommt es vor, dass sich Volksvertretungen wie der Bundestag (unten 4.2.2) über Jahre hinweg verweigern.

---

30 Zur Unterscheidung von input- und output-Legitimation siehe *Abromeit (2002: 15-19)* und *Schäfer (2006: 187/188)*.

Die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen wie Transparency International an der Arbeit internationaler Antikorruptionsregime ist sicherlich keine Lösung des Problems mangelnder input-Legitimation (so aber *Schneider* 2007: 93). NGOs vertreten grundsätzlich Partikularinteressen; ihre Einbeziehung führt möglicherweise (jedoch nicht notwendigerweise) zu besseren Politiken im Sinne der output-Dimension, nicht aber zu stärkeren demokratischen Partizipationsrechten der Bürger. Da Antikorruptionsregime im Vergleich mit anderen internationalen Regimen aus der input-Perspektive keine signifikanten Besonderheiten aufweisen,<sup>31</sup> steht im Folgenden die output-Dimension im Zentrum der Analyse. Unter Leistungsfähigkeit wird die Fähigkeit internationaler Organisationen verstanden, erfolgreiche (oder zumindest erfolgversprechende) Antikorruptionsspolitiken zu verfolgen. Die so verstandene Leistungsfähigkeit der Antikorruptionsregime von EU, Europarat, OECD und Vereinten Nationen soll in den nachfolgenden Abschnitten anhand von zwei Indikatoren tentativ bewertet werden:

- dem Umfang bzw. der Reichweite der jeweiligen Antikorruptionsmaßnahmen, insbesondere der strafrechtlichen Normen (unten 3.1);
- der Fähigkeit, zur Umsetzung dieser Normen auf nationaler Ebene durch entsprechende Monitoringverfahren beizutragen (unten 3.2).

### 3.1 Normgenerierung (insbesondere strafrechtliche Normen)

Mit dem FÖV Discussion Paper Nr. 31 (*Wolf* 2006a) wurde bereits ein ausführlicher, vorrangig deskriptiver Überblick über Maßnahmen internationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene vorgelegt. Die folgenden Abschnitte konzentrieren sich daher auf eine rechtspolitisch vergleichende Bewertung.<sup>32</sup> Als normative Richtschnur dient in erster Linie das Ziel einer möglichst umfassenden bzw. kohärenten Kriminalisierung ver-

---

31 Die strukturalistische Kritik (*Salbu* 1999, 2000), internationale Korruptionsbekämpfung führe zu einem Demokratiedefizit, weil westliche Staaten Entwicklungsländern bestimmte Antikorruptionsregelungen aufzwingen, ist nicht stichhaltig. Abgesehen von der Tatsache, dass die meisten Staaten der Erde inzwischen die VN-Konvention gegen Korruption unterzeichnet haben, sehen internationale Antikorruptionsübereinkommen außerhalb der EU bisher nur eine verbindliche Vorgabe zur Kriminalisierung der aktiven Bestechung vor. Wenn ein Staat seinen Bürgern verbietet, ausländische Amtsträger zu bestechen, stellt das jedoch kaum einen Eingriff in die Selbstbestimmungsrechte ausländischer Demoi dar (vgl. *Nichols* 1999: 292, unten 5.1).

32 Für eine Übersicht über die wichtigsten internationalen Antikorruptionsnormen, von denen auch im Folgenden die Rede ist, siehe 6.1 (Fundstellennachweise unter 7.1).

schiedener Bestechungsstraftaten.<sup>33</sup> Drei Kriterien bzw. Methoden sollen herangezogen werden:

- Hinsichtlich der Amtsträgerkorruption bieten sich die strengen Bestimmungen der §§ 331 ff. StGB<sup>34</sup> als Orientierungshilfe an.<sup>35</sup>
- Es erscheint zweckmäßig, eine zwischenstaatliche Antikorruptionsnorm im Hinblick auf den Anspruch bzw. die Ziele zu untersuchen, welche die betreffende internationale Organisation mit der Maßnahme verfolgt (vgl. *Böhret/Konzendorf* 2004: 41).<sup>36</sup>
- Schließlich empfiehlt sich ein Vergleich internationaler Antikorruptionsvorgaben untereinander.

### 3.1.1 Europäische Union

In zwei Gemeinsamen Standpunkten von 1997 betonte der Rat, unnötige Dopplungen sowie Unvereinbarkeiten mit den auf Europarats- und OECD-

---

33 Wer dem Strafrecht als Mittel zur Korruptionsbekämpfung grundsätzlich skeptisch gegenübersteht, wird dieses Ziel freilich ablehnen, vgl. etwa *Killias* (1998). Die Mehrheitsmeinung in Praxis und Wissenschaft sieht das Strafrecht jedoch als einen wichtigen Aspekt eines Gesamtkonzepts zur Korruptionsbekämpfung an (siehe statt vieler *Bannenber/Schaupensteiner* 2004: 207).

34 Die §§ 331 und 333 StGB sind insoweit streng, als sie bereits die Annahme oder Gewährung eines Vorteils für die *plichtgemäße*, zukünftige oder vergangene *allgemeine Dienstausbübung* von Amtsträgern unter Strafe stellen (vgl. unten 4.1.1).

35 Es lässt sich sicherlich darüber streiten, ob es sinnvoll ist, in diesem Zusammenhang teilweise deutsche Normen als Maßstab anzulegen. Mit internationalen Antikorruptionsnormen wird in der Regel nur eine autonomieschonende Mindestharmonisierung der nationalen Strafrechtsvorschriften beabsichtigt. Zudem ist die Verfolgung internationaler Korruptionsstraftaten in der Praxis ein derart schwieriges Unterfangen (*Korte* 1999: 88), dass beispielsweise eine Pönalisierung von Vorteilsannahme und -gewährung für die pflichtgemäße allgemeine Dienstausbübung bei ausländischen und internationalen Amtsträgern kaum verhältnismäßig sein dürfte oder doch zumindest Gefahr läuft, als symbolisches Strafrecht zu enden. Andererseits bietet das deutsche Strafrecht in diesem Fall auf der Suche nach Vergleichsmaßstäben eine gute Orientierung. Im Hinblick auf die Abgeordnetenbestechung und die Korruption im privaten Sektor sieht es freilich anders aus: Hier sind internationale Antikorruptionsnormen teilweise strenger als die geltenden deutschen Bestimmungen (unten 4.1.2, 4.1.3).

36 Die vorliegende Studie erhebt ihrerseits nicht den Anspruch, umfassende und systematische Gesetzesfolgenabschätzungen (*Böhret/Konzendorf* 2004) in Bezug auf internationale Antikorruptionsnormen oder nationale Umsetzungsvorschriften zu liefern. Sie dürfte aber wichtige Vorarbeiten für entsprechende Analysen leisten.

Ebene ausgearbeiteten Antikorruptionsübereinkommen vermeiden zu wollen (Rat 1997 a, b, vgl. *Hetzer* 2003: 493). Die Kommission schloss sich dieser Auffassung 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). Das Erste Protokoll zum Schutz der finanziellen Interessen der EG und das nahezu identische, jedoch nicht auf den Schutz der der Gemeinschaftsfinanzen beschränkte EU-Bestechungsübereinkommen tragen dieser Strategie allerdings kaum Rechnung. Das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats verpflichtet ebenfalls zur Kriminalisierung der Bestechung und Bestechlichkeit von nationalen Amtsträgern und Bediensteten internationaler Organisationen – jedoch ohne Beschränkung auf das Territorium der Mitgliedstaaten und die Institutionen der EU. Es geht sogar inhaltlich weiter, indem es grundsätzlich die Pönalisierung von Vorteils-gewährung und -annahme für eine konkrete pflichtgemäße Diensthandlung oder -unterlassung fordert.<sup>37</sup> Die EU-Übereinkommen verpflichten lediglich zur Kriminalisierung von Bestechungsdelikten für zukünftige, pflichtwidrige Handlungen. §§ 332 und 334 StGB erfassen demgegenüber auch vergangene Diensthandlungen.

Eine weitere Schwäche der genannten EU-Antikorruptionsnormen ist der Verzicht auf autonome Definitionen von Personengruppen zugunsten der Assimilierungsmethode. So müssen die Mitgliedstaaten zwar ihre nationalen Bestechungsvorschriften parallel auf europäische Abgeordnete, Kommissare und Richter ausdehnen, in Deutschland wurde infolgedessen allerdings bei Europaabgeordneten lediglich der Stimmenkauf und -verkauf unter Strafe gestellt. Das OECD-Bestechungsübereinkommen mit seiner autonomen, weiten Amtsträgerdefinition zwang Deutschland hingegen dazu, in das Internationale Bestechungsgesetz (IntBestG) eine spezielle Klausel über die Bestechung ausländischer Parlamentarier im internationalen Geschäftsverkehr einzufügen, die deutlich über § 108e StGB (Abgeordnetenbestechung) hinausgeht (unten 4.1.2).

Während die EU zur Bekämpfung der Amtsträger- und Abgeordnetenkorruption bisher keine Rechtsinstrumente mit einem nennenswerten Mehrwert entwickelte, hat sie Pionierarbeit im Bereich der Kriminalisierung der Bestechung im privaten Sektor geleistet. Europarat, OECD und VN haben bisher

---

37 Vgl. Europarat (1999a), Rn. 39. Art. 36 des Strafrechtsübereinkommens gibt den Vertragsparteien allerdings die Möglichkeit, die Strafbarkeit von Bestechung und Bestechlichkeit bei ausländischen Amtsträgern sowie Richtern und Bediensteten internationaler Organisationen und Gerichte auf pflichtwidrige Handlungen zu beschränken.

keine zwingenden Normen zur Pönalisierung von Bestechung und Bestechlichkeit im privaten Sektor geschaffen.<sup>38</sup> Nachdem die einschlägige Gemeinsame Maßnahme betreffend die Bestechung im privaten Sektor von 1998 nur in etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten voll umgesetzt worden war (*Hetzer* 2003: 492, *Kommission* 2003: 12), verabschiedete der Rat 2003 einen einschlägigen Rahmenbeschluss mit höherer Bindungswirkung (*Huber* 2003: 568). Die strafrechtlichen Anforderungen des Rahmenbeschlusses sind beachtlich und gehen über die derzeitige Pönalisierung der Angestelltenbestechung in Deutschland hinaus (unten 4.1.3).

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass das Ziel, die Duplizierung internationaler Antikorruptionsregelungen in Europa zu vermeiden, zwar sinnvoll erscheint, die EU bisher aber nur teilweise nach dieser Strategie gehandelt hat. Im Bereich der Amtsträger- und Abgeordnetenkorruption hat die EU trotz ihrer beachtlichen Rechtsetzungsbefugnisse bisher keine Antikorruptionsnormen erlassen, die signifikant über entsprechende Regelungen des Europarats und der OECD hinausgehen; in vielen Fällen bleiben sie sogar deutlich hinter diesen zurück. „It seems that the EU makes bold statements in non-binding instruments, but drafts narrow and specific legal initiatives“ (*Webb* 2005: 202).

### 3.1.2 Europarat

Die Justizminister der Mitgliedstaaten des Europarats beschlossen 1994 eine breite Initiative gegen Korruption und richteten zu diesem Zweck eine Multidisciplinary Group on Corruption (GMC) ein, die 1995 ein ambitioniertes Aktionsprogramm gegen Korruption präsentierte (Europarat 1996, 2000). In der Folge wurden verschiedene „soft law“- und „hard law“-Instrumente entwickelt, die nahezu den gesamten Bereich der Korruptionsbekämpfung abdecken und „den umfassenden Ansatz des Europarats bezüglich der Korruptionsbekämpfung wider[spiegeln]“ (*van Aaken* 2006: 31). Mit dem Zivilrechtsübereinkommen über Korruption hat der Europarat das bisher einzige internationale Antikorruptionsübereinkommen erarbeitet, das in rechtsverbindlicher Form speziell zivilrechtlichen Aspekten der Korruptionsbekämpfung gewidmet ist, wie Schadensersatz und Haftung in Bezug auf Korruptionstaten, der Gültigkeit von Verträgen mit Korruptionsabreden und dem Schutz von Whistleblowern. Das Zivilrechtsübereinkommen ist auch das bisher einzige

---

38 Die Konvention der Afrikanischen Union zur Verhinderung und Bekämpfung von Korruption verpflichtet zur Kriminalisierung der Korruption im privaten Sektor (*van Aaken* 2006: 25).



Übereinkommen, das eine explizite Korruptionsdefinition enthält (Art. 2).<sup>39</sup> Die 20 Leitprinzipien gegen Korruption, die Empfehlung über Verhaltenscodices für Beamte und die Empfehlung über Mindestvorschriften gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen sind zwar nicht rechtsverbindliches „soft law“, doch das Monitoring durch die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) lässt eine höhere politische Bindungswirkung als bei vergleichbaren Empfehlungen anderer internationaler Organisationen erwarten (unten 3.2.2).

Das Strafrechtsübereinkommen über Korruption ist „das schärfste regionale Instrument der Korruptionsbekämpfung“ (*van Aaken* 2006: 28). Es verpflichtet unter anderem zur Kriminalisierung von Bestechung und Bestechlichkeit bei inländischen, ausländischen und internationalen Amtsträgern, Abgeordneten und Richtern sowie zur Pönalisierung der Korruption im privaten Sektor.<sup>40</sup> Die zentrale Bestechungsdefinition (Art. 2 und 3) erfasst im Gegensatz zu den EU- und OECD-Rechtsinstrumenten grundsätzlich auch Vorteilsgewährung und -annahme für konkrete, pflichtgemäße Handlungen oder Unterlassungen (vgl. oben 3.1.1). Während das Zivilrechtsübereinkommen keine Vorbehaltsoptionen vorsieht (Art. 17), wird das Strafrechtsübereinkommen durch die Möglichkeit, die Kriminalisierung von Bestechung und Bestechlichkeit hinsichtlich ausländischer und internationaler Amtsträger auf pflichtwidrige Handlungen zu beschränken (Art. 36) und einschränkende oder vollständige Vorbehalte gegen die Pönalisierung der Abgeordnetenkorruption und Bestechung im privaten Sektor einzulegen (Art. 37), erheblich geschwächt (*Androulakis* 2007: 319). Diese Schwächung wird wiederum dadurch etwas abgemildert, dass die Gesamtzahl der Vorbehalte auf fünf begrenzt ist, Vorbehalte immer nur für drei Jahre gültig sind und ohne ausdrückliche Aufrechterhaltung auslaufen. Bei der Erneuerung eines Vorbehalts ist zudem eine Begründung gegenüber GRECO abzugeben (Art. 38). Die verpflichtenden Vorschriften des Strafrechtsübereinkommens zur Kriminalisierung der Abgeordnetenkorruption bleiben zwar hinter den Vorgaben des OECD-Bestechungsübereinkommens und der VN-Konvention gegen Korruption zurück (*Möhrenschlager* 2004: 229). Im Hinblick auf die Amtsträgerkorruption sind die zwingenden Bestimmungen des Strafrechtsübereinkommens jedoch am strengsten; die Bestechungsdefinition ist relativ weit, und der Tatbestand

---

39 Diese Begriffsbestimmung ist vergleichsweise eng und umfasst nur Bestechung und Bestechlichkeit in Bezug auf (künftige) pflichtwidrige Handlungen, vgl. Europarat (1999b), Rn. 32. Sie ist damit enger als die Bestechungsdefinition des Strafrechtsübereinkommens (vgl. Europarat 1999a, Rn. 39), erfasst aber korruptive Handlungen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor.

40 Das Zusatzprotokoll zum Strafrechtsübereinkommen erweitert dessen Anwendungsbereich auch auf inländische und ausländische Schiedsrichter und Schöffen.

wird beispielsweise bei der Bestechung ausländischer Amtsträger und Bediensteter internationaler Organisationen nicht auf Handlungen im Zusammenhang mit dem internationalen Geschäftsverkehr beschränkt, wie dies beim OECD-Bestechungsübereinkommen und der VN-Konvention gegen Korruption der Fall ist.

### 3.1.3 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Im Gegensatz zum Europarat oder den Vereinten Nationen hat die OECD nie den Anspruch erhoben, Korruption in all ihren unterschiedlichen Erscheinungsformen bekämpfen zu wollen. Die Arbeit der Organisation war von Anfang an von dem Ziel geprägt, primär die Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr einzudämmen (vgl. OECD 2007: 4). Vor diesem Hintergrund sind spezifische „soft law“-Maßnahmen wie die Empfehlung über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern an ausländische Amtsträger, die revidierte Empfehlung über die Bekämpfung der Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr und das Action Statement gegen Bestechung in durch öffentliche Exportkredite unterstützten internationalen Geschäften zu sehen.

Auch das OECD-Bestechungsübereinkommen ist lediglich der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr gewidmet. Die autonome, weite Definition des Amtsträgerbegriffs ist positiv zu bewerten; sie schließt unter anderem auch Abgeordnete mit ein. Die Nichteinbeziehung der Bestechung im privaten Sektor hingegen droht den Anwendungsbereich des Übereinkommens in Zeiten zunehmender Privatisierung öffentlicher Betriebe zu schmälern (vgl. *van Aaken* 2006: 30, *Dzikowski* 2006: 43) und ist überdies konzeptionell inkonsequent, da nicht nur die Amtsträgerkorruption den internationalen Wirtschaftswettbewerb – das primäre Schutzgut des Abkommens – gefährdet (*Weigend* 2007: 764).<sup>41</sup> Demgegenüber kann die Beschränkung auf die Kriminalisierung der *aktiven* Bestechung als autonomieschonend angesehen werden (oben Fn. 31, unten 5.1); ohnehin hat praktisch jeder Staat die Bestechlichkeit inländischer Amtsträger unter Strafe gestellt (*Nichols* 2000: 629). Die Begrenzung auf Bestechungshandlungen im Zusammenhang mit dem internationalen Geschäftsverkehr ist vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte des Abkommens verständlich (oben 2.1), erscheint inzwischen aber unnötig eng; der Europarat hat daher auf diese Ein-

---

41 Die Aufnahme einer rechtsverbindlichen Vorgabe zur Kriminalisierung der Korruption im privaten Sektor in die VN-Konvention gegen Korruption scheiterte u. a. am entschiedenen Widerstand der USA (*Androulakis* 2007: 351/352). Hier erwies sich der ursprüngliche Vorreiter der internationalen Korruptionsbekämpfung als Bremser.

engung verzichtet. In der Praxis kann leicht das Problem entstehen, dass die Grenze zwischen den nach dem Übereinkommen zulässigen „small ‚facilitation‘ payments“<sup>42</sup> und „echten“ Bestechungsgeldern von den Vertragsparteien unterschiedlich gezogen wird (*Henning* 2001: 820/821). Obwohl das Übereinkommen nach dem Vorbild des FCPA konzipiert wurde, sieht es – wie andere internationale Antikorruptionskonventionen auch – keine (verbindlichen) Regelungen über die Bestechung ausländischer politischer Parteien und Kandidaten für öffentliche Ämter vor (*Posadas* 2000: 381).<sup>43</sup> Als weitere „left overs“ des Abkommens nennt Pieth (2000: 61) die explizite Kriminalisierung der Bestechung durch Tochtergesellschaften, die Einbeziehung von Offshore-Finanzhäfen und die Behandlung der Geldwäsche von Korruptionserträgen. Trotz seines engen Fokus hat das Übereinkommen besondere Bedeutung als erste überregionale Antikorruptionskonvention erlangt, die zudem einen vergleichsweise rigiden Monitoringmechanismus entwickelt hat (unten 3.2.3)

### 3.1.4 Vereinte Nationen

Nachdem der Versuch eines globalen Antikorruptionsübereinkommens in den 70/80er Jahren scheiterte und die Vereinten Nationen in den 90er Jahren lediglich einige einschlägige „soft law“-Bestimmungen ohne Evaluierungsverfahren verabschiedeten, gelang im Rahmen der Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität erstmals die Festschreibung einer völkerrechtlich verbindlichen Antikorruptionsklausel in einem VN-Abkommen. Die betreffende Bestimmung ist allerdings sehr eng: zum einen wird nur die Kriminalisierung von Bestechung und Bestechlichkeit bei öffentlichen Amtsträgern im Hinblick auf künftige Diensthandlungen gefordert; zum anderen ist der Begriff des Amtsträgers nach den jeweiligen nationalen Vorschriften auszulegen. So ergab sich etwa für Deutschland aus dem Übereinkommen kein Änderungsbedarf (*Wolf* 2006b: 2736).

Die VN-Konvention gegen Korruption von 2003 baut auf den regionalen Antikorruptionsübereinkommen auf und stellt das bisher detaillierteste und

---

42 Siehe OECD (1997), Rn. 9. Zu den möglichen negativen Folgen von „petty corruption“ siehe *Elliott* (2002: 930) und *Nichols* (2000: 642). Gegen eine Kriminalisierung von „petty bribery“ sprechen sich hingegen *Salbu* (2000: 664, 669, 683) und *Killias* (1998: 253/254) aus.

43 Das Thema soll aber auf der Tagesordnung der OECD Working Group on Bribery bleiben (*Sacerdoti* 1999: 220). Die Konvention der Afrikanischen Union zur Verhinderung und Bekämpfung von Korruption widmet dem Thema Parteienfinanzierung einen ganzen rechtsverbindlichen Artikel, lässt den Vertragsparteien aber erheblichen Spielraum (*van Aaken* 2006: 25).

umfangreichste Antikorruptionsabkommen dar. Aus der Sicht *van Aakens* (2006: 36/37) sind insbesondere folgende innovativen Punkte der VN-Konvention hervorzuheben:

- Personen, die durch Korruption einen Schaden erleiden, sollen ein Klagerecht gegen den/die Verantwortlichen erhalten;
- die steuerliche Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern ist zwingend zu verbieten;
- die internationale Kooperation (Rechtshilfe, Auslieferung) wird erleichtert;
- die grenzüberschreitende Rückführung von Erträgen aus Korruptionshandlungen wird detailliert geregelt;
- die Vertragsstaaten sollen sich gegenseitig nach ihren Fähigkeiten technische Hilfe bei der Korruptionsbekämpfung leisten.

Bei der Mehrzahl der Konventionsbestimmungen handelt es sich um unverbindliche Empfehlungen. Man ist insoweit dem Modell des Strafrechtsübereinkommens über Korruption des Europarats nicht gefolgt, grundsätzlich alle Bestimmungen rechtsverbindlich zu formulieren und im Gegenzug Vorbehaltsoptionen zu eröffnen (oben 3.1.3). Aus strafrechtlicher Sicht verpflichtet die Konvention im Unterschied zu den einschlägigen Normen von EU, Europarat und OECD zwingend zur Kriminalisierung von Bestechung und Bestechlichkeit bei inländischen Abgeordneten. Die VN-Konvention gegen Korruption enthält zwar dieselbe Bestechungsdefinition wie die Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, jedoch wird der Amtsträgerbegriff in dem jüngeren Abkommen autonom und relativ weit definiert. Im Hinblick auf ausländische und internationale Amtsträger entsprechen die rechtsverbindlichen Bestimmungen der Konvention gegen Korruption den Vorschriften des OECD-Bestechungsübereinkommens, d. h. die Pflicht zur Kriminalisierung der aktiven Bestechung wird auf zukunftsgerichtete Handlungen im Zusammenhang mit dem internationalen Geschäftsverkehr begrenzt. Bestechlichkeit muss lediglich bei inländischen Amtsträgern unter Strafe gestellt werden. Die Vorgaben zur Pönalisierung der Korruption im privaten Sektor sind völlig unverbindlich. Eine Generalklausel am Ende der Konvention (Art. 65 Abs. 1) sieht zudem vor, dass die Implementation sämtlicher Verpflichtungen unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit den Grundprinzipien des jeweiligen nationalen Rechts steht. Es besteht die Gefahr, dass diese und andere Schrankenregelungen von den Vertragsparteien extensiv interpretiert werden (*Webb* 2005: 228). Durch die überwiegend unverbindlichen Bestimmungen wirkt das komplexe Abkommen mit seinem umfassenden Anspruch ohnehin teilweise wie ein ausführlicher Praxisleitfaden zur Korruptionseindämmung oder eine umfangreiche Absichtserklärung, nicht aber wie

ein scharfes Rechtsinstrument (vgl. unten 5.3). Die größte Schwäche der Konvention dürfte allerdings der bislang fehlende Evaluierungsmechanismus sein (unten 3.2.4)

### 3.2 Normdurchsetzung mittels Monitoring

Der Beitrag internationaler Organisationen zur Umsetzung der von ihnen entwickelten Normen in souveränen Staaten ist naturgemäß begrenzt. Im Bereich der Korruptionsbekämpfung wurde verschiedenen internationalen Organisationen eine gewisse Entscheidungs- oder Normsetzungskompetenz zur Entwicklung nicht direkt wirksamer Mindestvorschriften übertragen, die Organisationskompetenz zur rechtlichen Umsetzung und tatsächlichen Durchsetzung dieser Vorgaben verbleibt jedoch voll bei den Staaten.<sup>44</sup> Internationale Organisationen haben allerdings die Möglichkeit, Anreize zur Regelbefolgung zu schaffen. Als ein entsprechendes Mittel bietet sich die zwischenstaatliche Evaluierung der Umsetzung internationaler Vorgaben an. Im Bereich der internationalen Korruptionsbekämpfung existieren derzeit drei Evaluierungsmodelle: (1) Monitoring durch das Exekutivorgan der betreffenden internationalen Organisation, (2) Evaluierung durch eine spezielle Expertengruppe (vgl. *van Aaken* 2006: 27), und (3) „peer review“, das heißt Monitoring durch einige oder alle Mitgliedstaaten des entsprechenden Regimes (*Pagani* 2002).

Die Umsetzung internationaler Evaluierungsempfehlungen zur Korruptionsbekämpfung<sup>45</sup> durch die Mitgliedstaaten hat nicht notwendigerweise eine Reduzierung der realen Korruption zur Folge. Eine derartige Reduzierung kann überdies kaum festgestellt werden, da Korruption in der Praxis nicht einmal annäherungsweise messbar ist. Weder Fallstatistiken,<sup>46</sup> noch Korruptionswahrnehmungsindices<sup>47</sup> können das tatsächliche Ausmaß von Korruption erfassen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass Bestechung im Unterschied zu den meisten Straftaten ein sogenanntes „opferloses“ Delikt ist, bei dem in der

---

44 Zum Konzept der sektorspezifischen Arbeitsaufteilung zwischen Staaten und internationalen Organisationen im Hinblick auf Entscheidungs- und Organisationskompetenzen siehe *Genschel/Zangl* (2007:12/13).

45 Monitoringempfehlungen von EU, Europarat und OECD betreffend Deutschland sind im Anhang (6.4.) dokumentiert.

46 Zum Beispiel die Polizeiliche Kriminalstatistik, abrufbar unter <http://www.bka.de/pks/>, und das Bundeslagebild Korruption, abrufbar unter <http://www.bka.de/lageberichte/ko.html>.

47 Informationen zu den drei TI-Korruptionsindices (Corruption Perception Index, Bribe Payers Index, Global Corruption Barometer) sind abrufbar unter <http://www.transparency.de/Korruptionsindices.382.0.html>.

Regel kein Tatbeteiligter ein Interesse an einer Aufdeckung hat. Deutschlands bekanntester Korruptionsfahnder, der (ehemalige) Oberstaatsanwalt Wolfgang *Schaupensteiner*, „schätzt das Dunkelfeld bei der Korruptionsdelinquenz auf mindestens 95%“ (*Dölling* 2007b: 7). Die Probleme der Erfassung des Korruptionsphänomens rechtfertigen natürlich nicht den Verzicht auf eine konsistente Antikorruptionspolitik. So spricht vieles dafür, dass ein zwischenstaatlicher Monitoringmechanismus, der Staaten zur Umsetzung konzeptionell aussichtsreicher internationaler Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen bewegt, positive Auswirkungen auf die tatsächliche Verbreitung der Korruption hat (vgl. *Schneider* 2007: 92, 102). Im Folgenden werden daher die Evaluierungsverfahren der verschiedenen Antikorruptionsregime auf ihre Eignung hin untersucht, zur Implementation internationaler Korruptionsbekämpfungsvorgaben auf nationaler Ebene beizutragen. Da ein deskriptiver Überblick über die unterschiedlichen Monitoringmechanismen bereits vorliegt (*Wolf* 2006a: 37-45), konzentrieren sich die folgenden Abschnitte auf eine kritische Analyse der Strukturen und Verfahren unter Berücksichtigung der vorliegenden Evaluationsberichte. Zudem werden ausgesuchte „Problemfälle“ exemplarisch diskutiert.

### 3.2.1 Europäische Union

Die EU hat im Unterschied zu Europarat und OECD auf die Einrichtung eines spezifischen Monitoringgremiums für ihre Antikorruptionsnormen verzichtet. So wird zwar eine Duplizierung von Evaluierungsarbeit vermieden (vgl. oben 3.1.1), aber es findet auch kein intensives Monitoring in Bezug auf die Umsetzung von Normen statt, die – wie insbesondere im Bereich der Korruption im privaten Sektor – über die zwingenden Vorgaben von Europarat und OECD hinausgehen. Das EU-Bestechungsübereinkommen enthält keinerlei Bestimmungen über eine Überprüfung der Umsetzung. Demgegenüber verpflichtet das Erste Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG die Mitgliedstaaten immerhin, ihr Umsetzungsrecht der Kommission zu übermitteln (Art. 7 Abs. 2 i. V. mit Art. 10 des Übereinkommens). Die Kommission entschloss sich, im Jahr 2004 einen kritischen Bericht über die Umsetzung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der EG und seiner Protokolle vorzulegen (Kommission 2004a, b). Hier wurden auch verschiedene Defizite bei der Implementation der Bestechungsvorschriften des Ersten Protokolls gerügt (Kommission 2004a: 5/6, 2004b: 35-45).<sup>48</sup> Hintergrund ist die Tatsache, dass die Mitglied-

---

48 In Bezug auf Deutschland kritisierte die Kommission (2004b: 40), das Assimilierungsprinzip des Protokolls sei nicht vollständig umgesetzt worden, da das deutsche

staaten das Übereinkommen und seine Protokolle sehr zögerlich ratifizierten<sup>49</sup> und seit Jahren keinerlei Interesse zeigen, sich mit dem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der EG zu befassen (Kommission 2001). Die Richtlinie würde die wesentlichen Bestimmungen des Übereinkommens und der Protokolle in die erste Säule der Unionsarchitektur überführen und es der Kommission ermög-

---

Strafrecht Vorteilsannahme und -gewährung für pflichtgemäße Handlungen nur bei deutschen Amtsträgern, nicht aber bei Gemeinschaftsbeamten und Amtsträgern der anderen EU-Mitgliedstaaten verbiete. Die inländische Amtsträger und Gemeinschaftsbeamte betreffende Assimilierungsklausel des Protokolls (Art. 4 Abs. 1) bezieht sich aber nur auf Betrugshandlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der EG im Sinne des entsprechenden Übereinkommens, nicht auf Korruptionsvergehen. Die eigentlichen Bestimmungen des Protokolls über Bestechungsdelikte (Art. 2 und 3) verpflichten lediglich zur Kriminalisierung von Bestechungshandlungen in Verbindung mit Pflichtverletzungen. Deutschland hat das Protokoll also in dieser Hinsicht ausreichend umgesetzt, aus rechtspolitischer Sicht erscheint eine schärfere Gesetzgebung aber wünschenswert – immerhin kriminalisieren 10 „alte“ Mitgliedstaaten auch Vorteilsannahme und Vorteilsbewährung bei Gemeinschaftsbeamten und Amtsträgern der anderen EU-Mitgliedstaaten (Kommission 2004b: 39). An anderer Stelle bemängelt die Kommission (2004b: 43), Deutschland dehne die Strafbarkeit von Betrugshandlungen zulasten der Gemeinschaftsfinanzen zwar auf EU-Kommissare, aber nicht explizit auf EuGH-Richter und Mitglieder des europäischen Rechnungshofes aus. Hierbei handelt es sich um ein Missverständnis, das aus dem Umstand resultiert, dass der Bundestag in Art. 2 § 1 Abs. 2 EuBestG des Regierungsentwurfs noch Mitglieder der Kommission einfügte, weil er dies für notwendig hielt (Rechtsausschuss 1998b: 4), EuGH-Richter und Rechnungshofmitglieder aber unerwähnt ließ. Eine entsprechende Erwähnung der Mitglieder dieser EU-Organe ist allerdings gar nicht notwendig, da an besagter Stelle auf die Definition des Gemeinschaftsbeamten im Bestechungsprotokoll verwiesen wird (Art. 1 Abs. 1 lit. b), die Kommissare, Richter und Rechnungshofmitglieder einschließt.

- 49 Die Übereinkommen der Union haben gegenüber den Europaratskonventionen den Nachteil, dass sie nicht nach Ratifizierung durch eine bestimmte Anzahl von Ländern in Kraft treten, sondern üblicherweise eine Ratifizierung durch alle EU-Mitgliedstaaten erfordern, später beigetretene Länder ausgenommen. Das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG, das Erste Protokoll und das EuGH-Protokoll traten am 17.10.2002 in Kraft, fünf bis sieben Jahre nach der jeweiligen Verabschiedung. Das Zweite Protokoll, das sich unter anderem mit der Kriminalisierung der Geldwäsche von Bestechungsgeldern befasst, ist aufgrund der ausstehenden Ratifizierung Italiens auch 10 Jahre nach der Verabschiedung noch immer nicht in Kraft getreten. Das EU-Bestechungsübereinkommen von 1997 wurde erst 2005 rechtskräftig. „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).

lichen, säumige Mitgliedstaaten wegen Nichtumsetzung vor dem EuGH zu verklagen.

Die Rechtsinstrumente der Union zur Bekämpfung der Korruption im privaten Sektor sind in puncto Monitoring ein wenig fortschrittlicher. Die einschlägige Gemeinsame Maßnahme von 1998 sah vor, dass der Rat nach drei Jahren eine Bewertung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen vornehmen sollte (Art. 8 Abs. 2). Diese Evaluation fand trotz offensichtlicher Implementationsdefizite der Mitgliedstaaten nicht statt (oben 3.1.1), und 2003 wurde die Gemeinsame Maßnahme durch einen Rahmenbeschluss ersetzt, in dem es heißt, dass der Rat vor dem 22.10.2005 unter anderem auf der Grundlage eines entsprechenden Kommissionsberichts eine Überprüfung der mitgliedstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen vornimmt (Art. 9 Abs. 2). Die Kommission legte ihren Bericht erst im Juni 2007 vor (Kommission 2007a, b), die Bewertung des Rates steht daher noch aus. In ihrem Bericht kritisiert die Kommission, dass nur zwei Mitgliedstaaten ihre Umsetzungsbestimmungen termingerecht übermittelten. Fünf Mitgliedstaaten übersandten gar keine bzw. keine geltenden Rechtsvorschriften (Kommission 2007a: 5). Nach Auffassung der Kommission haben bisher lediglich Belgien und Großbritannien die zentrale Bestechungsklausel des Rahmenbeschlusses (Art. 2) vollständig umgesetzt (Kommission 2007a: 6). Die Bewertung der Kommission ist aber zumindest in Bezug auf Deutschland (unten 6.4) teilweise nicht nachvollziehbar.<sup>50</sup> Bei dem Evaluationsbericht handelt es sich um eine rein juristische Begutachtung; die Anwendung der Vorschriften in der Strafverfolgungspraxis wurde nicht untersucht.

In der Gesamtsicht ist ein äußerst schwaches Monitoring auf Unionsebene zu konstatieren, das zur Implementation internationaler Korruptionsbekämpfungsvorgaben in den Mitgliedstaaten nur sehr begrenzt beitragen dürfte. Der Rat kommt seiner Pflicht, die Mitgliedstaaten zur Ratifizierung und Umset-

---

50 Entgegen der Einschätzung der Kommission (2007b: 50-52) erfüllt die Angestelltenbestechung nach § 299 StGB das Element der Vorteilsgewährung durch einen Mittelsmann, und der Vorteilsbegriff umfasst auch immaterielle Vorteile. Im Gegensatz zur Kommissionsauffassung schließt die deutsche Vorschrift auch leitende Angestellte (z. B. Vorstandsmitglieder von Aktiengesellschaften) mit ein. Die Formulierung „sonstige Stellung“ im Rahmenbeschluss (Art. 2 Abs. 1) erweckt zwar zunächst den Eindruck, dass auch Geschäftsinhaber einbezogen werden müssen; die Bestechungsdefinition hebt jedoch zentral auf eine Pflichtverletzung im Sinne treuwidrigen Verhaltens ab („Geschäftsherrenmodell“), und der Geschäftsinhaber kann ein derartiges Delikt nicht begehen. Die Kommission stellt zwar zutreffend fest, dass § 299 StGB korruptive Handlungen außerhalb von Wettbewerbssituationen nicht unter Strafe stellt. Deutschland hat allerdings diesbezüglich eine nach Art. 2 Abs. 3 zulässige Erklärung abgegeben, die den Anwendungsbereich der Bestechungsklausel auf den Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen im Wettbewerb beschränkt.



zung der EU-Antikorruptionsnormen anzuhalten,<sup>51</sup> ganz offensichtlich nicht nach, und Appelle der Kommission<sup>52</sup> haben bisher keine erkennbare Wirkung gezeigt. Insgesamt macht die Antikorruptionspolitik der EU einen inkonsistenten Eindruck: Man zeigte sich zwar bemüht, mit verschiedenen Mitteln die Korruptionsbekämpfung in den osteuropäischen Beitrittsländern zu verbessern (Wolf 2006a: 12-14, unten 3.2.1.1). Sind die betreffenden Staaten aber erst einmal beigetreten, fehlen häufig wirksame Monitoring- und Sanktionsmechanismen. „It is ironic that member states have strengthened their anti-corruption commitments abroad but not within the European system“ (Posadas 2000: 397, vgl. auch TI 2007b). Im Hinblick auf die „neuen“ Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien wurde allerdings erstmals ein „Post Accession“-Evaluierungsverfahren mit starken Sanktionsmöglichkeiten beschlossen (unten 3.2.1.1).

Die Kommission hat vor einiger Zeit im Nachgang zu einem Grundsatzurteil des EuGH erklärt, dass zahlreiche strafrechtsbezogene Unionsrechtsakte eigentlich auf gemeinschaftsrechtlicher Grundlage hätten erlassen werden müssen (Kommission 2005a), darunter auch der EU-Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor und der Rahmenbeschluss über Geldwäsche. Werden hieraus die von der Kommission beabsichtigten gesetzgeberischen Konsequenzen gezogen, so wäre die Umsetzung bestimmter Antikorruptionsregelungen zumindest mittelfristig gerichtlich einklagbar. Das Beispiel des erfolglosen Richtlinienvorschlags über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der EG zeigt jedoch, dass die Mitgliedstaaten keinerlei Interesse daran haben, sich durch eine Verlagerung von betrugs- und korruptionsbezogenen Normen (aber wohl auch anderen Regelungen) in die supranationale Säule der Union angreifbarer zu machen.

---

51 Der Europäische Rat hat im Jahr 2000 immerhin ein Verfahren beschlossen, das unter anderem die zügige Ratifizierung des 1997 verabschiedeten Bestechungsübereinkommens und des Strafrechtsübereinkommen des Europarats durch alle EU-Mitgliedstaaten zum Ziel hatte (Europäischer Rat 2000: 26/27; zur EU-Millenniumsstrategie siehe Hopf 2005: 94): Jeder Mitgliedstaat, der bis Ende 2001 eines der Übereinkommen nicht ratifiziert hat, soll dem Rat alle sechs Monate die 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 – trotz offenkundiger mitgliedstaatlicher Ratifizierungsdefizite. Bedenklich ist in diesem Zusammenhang auch, dass die „alten“ Mitgliedstaaten insgesamt einen deutlich schlechteren Ratifikationsstand bei den Europarats-Antikorruptionsübereinkommen aufweisen als die „neuen“ Mitgliedstaaten (vgl. unten 6.2)

52 Beispielsweise Kommission (2003: 9, 2004a: 9/10, 2007a: 12).

### 3.2.1.1 Ausgewählter Problemfall: Bulgarien

Aus dem Kreis der aktuellen EU-Mitgliedstaaten schnitten nur Polen und Rumänien beim TI-Korruptionswahrnehmungsindex 2006 schlechter ab als Bulgarien.<sup>53</sup> Noch Ende Oktober 2005 konstatierte die Europäische Kommission in einem Monitoringbericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen:

„Wenn das gegenwärtige Ausmaß der Korruption bestehen bleibt, sind der Binnenmarkt sowie die ordnungsgemäße Umsetzung der EU-Politiken und der mit EU-Mitteln finanzierten Programme bedroht. Bulgarien und Rumänien müssen dringend durch einschneidende Maßnahmen unter Beweis stellen, dass sie in der Lage sind, die Korruption wirksam zu bekämpfen und dieses Problem dauerhaft zu lösen“ (Kommission 2005b: 9).

Trotz fortbestehender Mängel bei der Korruptionsbekämpfung wurde nicht von der vertraglich festgeschriebenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, den EU-Beitritt Bulgariens um ein Jahr zu verschieben (EU 2005: Art. 39). In ihrem Monitoringbericht vom September 2006 kritisierte die Kommission unter anderem, bislang hätten „Ermittlung und Verfolgung von Korruptionsfällen nur wenige konkrete Ergebnisse gebracht. Bei Korruption auf höchster Ebene kommt es nur sehr selten zur Anklage bzw. Verurteilung von hochrangigen Persönlichkeiten“ (Kommission 2006a: 19). Trotz besorgniserregender Zustände in verschiedenen Bereichen attestierte die Kommission Bulgarien aber insgesamt die Fähigkeit, die sich aus der Mitgliedschaft ergebenden Rechte und Pflichten zu übernehmen (Kommission 2006a: 15). Da der Rat diese Auffassung teilte, trat das südosteuropäische Land am 1. Januar 2007 der EU bei. Angesichts der Defizite in der Korruptionsbekämpfung und anderen Sektoren war allerdings zuvor eine Klausel in den Beitrittsvertrag aufgenommen worden, die es der Kommission ermöglicht, bei der Nichterfüllung von Beitrittsverpflichtungen für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren nach dem Beitritt Schutzmaßnahmen zu erlassen, etwa eine vorübergehende Aussetzung von Bestimmungen und Beschlüssen im Verhältnis zwischen Bulgarien und einzelnen oder mehreren anderen Mitgliedstaaten (EU 2005: Art. 37 und 38).<sup>54</sup> Die Kommission hat auf dieser Grundlage für Bulgarien einen Katalog von Vorgaben zur Justizreform und Korruptionsbekämpfung beschlossen und legt alle sechs Monate einen Fortschrittsbericht vor (Kommission 2006b). In ihrem ersten Fortschrittsbericht stellt die Kommission unter anderem fest, dass

---

53 Platz 57 von 163 im CPI-Ranking 2006 (TI 2006b).

54 Die Maßnahmen können über den Zeitraum von drei Jahren hinaus angewandt werden, „solange die einschlägigen Verpflichtungen nicht erfüllt sind“.

„die Fortschritte bei der justiziellen Behandlung der Korruption auf höchster Ebene in Bulgarien nach wie vor unzureichend“ seien (Kommission 2007c: 14). Allerdings seien „bei der Prävention und Bekämpfung von Korruption an den Grenzen und auf der Ebene der Kommunalverwaltungen substanzielle Fortschritte zu verzeichnen (Kommission 2007c: 18). Die Bemühungen zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität sind nach Auffassung der Kommission „weiterhin unzureichend“ (Kommission 2007c: 20). Bulgarien müsse seine Anstrengungen zur Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen verstärken. Da der Erfolg vieler beschlossener Maßnahmen aber erst noch abgewartet werden müsse, sei es zum jetzigen Zeitpunkt zu früh, um die Schutzbestimmungen des Beitrittsvertrags anzuwenden (Kommission 2007c: 24). EU-Justizkommissar Fratini erklärte, er sehe erst dann den Zeitpunkt für Sanktionen gekommen, wenn er überhaupt keinen Fortschritt mehr erkennen könne (SZ 28.06.07: 5).<sup>55</sup>

Angesichts des offensichtlichen Korruptionsproblems hat sich Bulgarien frühzeitig in den internationalen Antikorruptionsregimen engagiert und im Unterschied zu vielen „alten“ Mitgliedstaaten bereits sämtliche einschlägigen Übereinkommen von Europarat, OECD und Vereinten Nationen ratifiziert (vgl. unten 6.2.). Das Land schneidet in den Monitoringverfahren von Europarat und OECD nicht sonderlich schlecht ab. Am Ende der ersten GRECO-Evaluierungsrunde sah die Staatengruppe sogar alle ausgesprochenen Empfehlungen als erfüllt an, was bisher sehr selten vorkam (GRECO 2006a). Der Compliancebericht im Rahmen der zweiten Runde listet drei teilweise und eine nicht umgesetzte Empfehlung auf (GRECO 2007a). Mit dieser Zwischenbilanz steht Bulgarien immer noch deutlich besser da als viele westeuropäische GRECO-Mitglieder, beispielsweise Luxemburg (unten 3.2.2.1). Die OECD Working Group on Bribery monierte zwar, dass Bulgarien fünf Empfehlungen aus dem Phase 2-Report nur teilweise und zwei nicht umgesetzt habe (Working Group 2006a), aber auch diese Bilanz wird im Ländervergleich von einigen Staaten unterboten. Weder GRECO noch die Working Group sahen bisher die Notwendigkeit, Non-Compliance-Verfahren in Bezug auf Bulgarien einzuleiten. Dennoch scheint die Bevölkerung an der grassierenden Korruption schier zu verzweifeln (instruktiv SZ 22.06.07: 11). So zeigt der Fall Bulgarien – soweit er sich überhaupt für Generalisierungen eignet –, dass die intensive Mitarbeit in internationalen Antikorruptionsregimen

---

55 Heftige Kritik an der Nichtaktivierung der Schutzklauseln durch die Kommission wurde unter anderem von dem Europaabgeordneten *Elmar Brock* geübt (EU Observer-Meldung vom 27.06.07, abrufbar unter <http://euobserver.com/9/24374>). In seiner Nebentätigkeit als hochbezahlter Leiter des Lobbybüros von Bertelsmann in Brüssel sieht *Brock* jedoch offensichtlich keine Korruptionsgefahr für die EU (*von Arnim* 2006b: 253).

sowie die rege Verabschiedung von Gesetzesänderungen und Aktionsplänen in einem stark korruptionsbelasteten Land kurzfristig höchstens geringe Erfolge bei der Korruptionseindämmung versprechen: „Viele osteuropäische Staaten haben eine vorbildliche Antikorruptionsgesetzgebung und haben dennoch ein hohes Korruptionsniveau“ (Tivig/Maurer 2006: 53).

### 3.2.2 Europarat

Der Europarat hat mit der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) ein spezifisches Gremium zur Überprüfung der Umsetzung der verschiedenen in Straßburg entwickelten Antikorruptionsnormen geschaffen. GRECO basiert auf der peer-review-Methode (vgl. Pagani 2002). Das Monitoring erfolgt in verschiedenen Evaluierungsrunden, in denen jeweils die Umsetzung bestimmter Vorgaben geprüft wird (unten 6.3.2). Im Abstand von jeweils etwa zwei Jahren werden ein Evaluationsbericht (im Anschluss an einen Länderbesuch), ein Compliancebericht und ein Nachtrag zum Compliancebericht erstellt (Wolf 2006a: 40-42). Zählt man alle Berichtsformen zusammen, so hat das GRECO-Plenum seit dem Jahr 2000 bereits über 150 Berichte angenommen. Im Unterschied zur OECD erfolgt die Veröffentlichung der Monitoringberichte auf der GRECO-Website<sup>56</sup> nicht automatisch; der evaluierte Staat muss der Veröffentlichung ausdrücklich zustimmen. Bisher hat allerdings noch kein Land die Veröffentlichung für längere Zeit untersagt – Dies liegt vermutlich weniger am Inhalt der häufig kritischen Berichte als am politisch wirksamen Gruppendruck des peer monitoring (vgl. Weigend 2007: 748).

Der GRECO-Monitoringmechanismus wird in verschiedener Weise durch opting-out geschwächt. Zum einen folgt die Mitgliedschaft in der Staatengruppe gegen Korruption nicht aus der Europaratsmitgliedschaft; bei GRECO handelt es sich um ein sogenanntes „enlarged partial agreement“, dem die Mitgliedstaaten des Europarats ausdrücklich beitreten müssen.<sup>57</sup> Die Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens über Korruption oder des Zivilrechtsübereinkommens über Korruption führt allerdings automatisch zur GRECO-Mitgliedschaft. Die EU-Mitgliedstaaten Österreich und Italien, aber auch die Schweiz und die korruptionsbelasteten Länder Russland und Ukraine traten der 1999 gegründeten Staatengruppe erst 2006 bzw. 2007 bei und entzogen sich so über Jahre hinweg einer externen Evaluation ihrer Korruptionsmaßnahmen. Lediglich die Mikrostaaten Liechtenstein und San Marino sind noch

---

56 Siehe [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/index\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/index_en.asp).

57 Auch Nichtmitglieder des Europarats können die GRECO-Mitgliedschaft beantragen. So sind die USA der Staatengruppe bereits im Jahr 2000 beigetreten. Die Anzahl der Mitglieder wuchs von 27 im Jahr 2000 auf derzeit 46.

keine GRECO-Mitglieder. Da der Finanzstandort Liechtenstein immer noch regelmäßig – etwa in der Siemens-Korruptionsaffäre (unten 6.6) – in korruptionsbezogene Geldwäschedelikte verwickelt ist, wäre ein GRECO-Beitritt des Fürstentums wünschenswert. Er ist aus realpolitischer Sicht aber nicht sehr wahrscheinlich.<sup>58</sup>

Zum anderen werden die GRECO-Mitgliedstaaten aufgrund der opting-out-Klauseln des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (oben 3.1.2) nicht im selben Umfang evaluiert. Während die Mitglieder der OECD Working Group on Bribery einheitlich anhand der Bestimmungen des OECD-Bestechungsübereinkommens und der Empfehlung über die Bekämpfung der Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr geprüft werden, haben die GRECO-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, sich die Normen, an deren Umsetzung sie gemessen werden, in begrenztem Umfang individuell zusammenzustellen.<sup>59</sup> Hinzu kommt, dass GRECO nach Art. 24 des Strafrechtsübereinkommens und Art. 14 des Zivilrechtsübereinkommens überhaupt nur bei Vertragsparteien ein Monitoring durchführen darf. Dementsprechend wurde Deutschland, das beide Übereinkommen bisher lediglich gezeichnet hat, im Rahmen der zweiten Evaluierungsrunde zwar hinsichtlich verschiedener Guiding Principles geprüft (unten 6.3.2), nicht aber in Bezug auf ergänzende Vorschriften des Strafrechtsübereinkommens. 13 Staaten haben das Strafrechtsübereinkommen unterzeichnet, ohne es bislang zu ratifizieren (unten 6.1). In der dritten Evaluierungsrunde, die 2007 begonnen wurde, steht die Umsetzung der materiellen Bestimmungen des Strafrechtsübereinkommens im Vordergrund. Als erste zu evaluierende Staaten wurden aus den beschriebenen Gründen Vertragsparteien des Strafrechtsübereinkommens ausgewählt. GRECO-Mitglieder, die das Übereinkommen auch in einem fortgeschrittenen Stadium der dritten Evaluierungsrunde noch nicht ratifiziert haben, wird man vermutlich nur anhand des Guiding Principle 2 prüfen können, das – rechtlich unverbindlich und sehr allgemein gehalten – eine koordinierte Kriminalisierung nationaler und internationaler Korruption fordert.

Die wachsende Mitgliederzahl von GRECO ist zwar erfreulich, lässt aber Fragen nach der Kapazitätsgrenze dieses Monitoringgremiums aufkommen. In der Vergangenheit musste man sowohl das anvisierte Ende der ersten Eva-

---

58 Liechtenstein ist der einzige Mitgliedstaat des Europarats, der das Strafrechtsübereinkommen über Korruption nicht unterzeichnet hat. Die VN-Konvention gegen Korruption wurde von Liechtenstein zwar gezeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

59 Um die Anzahl der Vorbehalte gegen einzelne Bestimmungen des Strafrechtsübereinkommens mittelfristig möglichst gering zu halten, könnte es unter anderem zweckmäßig sein, die GRECO mitgeteilten Gründe für die Aufrechterhaltung von Vorbehalten (nach Art. 38 Abs. 3 Strafrechtsübereinkommen) wie die Evaluationsberichte im Internet zu veröffentlichen.

luierungsrunde als auch den geplanten Abschluss der zweiten Evaluierungsrunde nach hinten verschieben (GRECO 2006e: 3/4). Im Januar 2007 wurde mit der dritten Evaluierungsrunde begonnen, aber zahlreiche Runde 2-Complianceberichte sind noch nicht erstellt, und es stehen sogar noch Nachtragsberichte zu Complianceberichten der ersten Evaluierungsrunde aus (unten 6.3.2). Für etliche später beigetretene Staaten sind noch gemeinsame Runde 1 und 2-Evaluierungsberichte zu verfassen. Zieht man neben der stark angewachsenen Mitgliederzahl und den Überhängen der zwei bisherigen Evaluierungsrunden zudem in Betracht, dass in der ersten Runde lediglich die Implementation von drei eher zweitrangigen Guiding Principles geprüft wurde – wohl um das Evaluationsverfahren zu testen und gegenseitiges Vertrauen aufzubauen –, in Runde 3 aber die Umsetzung der Empfehlung über Mindestvorschriften gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen sowie sämtlicher Kriminalisierungsvorgaben des Strafrechtsübereinkommens, des Zusatzprotokolls und des Guiding Principle 2 untersucht wird, dürfte die neue Evaluierungsrunde länger als die zwei bisherigen Runden dauern, die jeweils drei bzw. vier Jahre in Anspruch nahmen. Das noch ausstehende Monitoring hinsichtlich des Zivilrechtsübereinkommens über Korruption, der Empfehlung über Verhaltenskodices für Beamte und der restlichen 10 Guiding Principles wird bei Beibehaltung der jetzigen GRECO-Arbeitsleistung wohl noch zwei weitere Evaluierungsrunden von ca. vier bis fünf Jahren Dauer erfordern. Möglicherweise werden erst im Jahr 2020 oder später sämtliche GRECO-Mitglieder auf die Umsetzung aller zwischen 1997 und 2003 entstandenen Antikorruptionsnormen des Europarats geprüft worden sein.

Die organisatorische Einteilung des GRECO-Monitorings in verschiedene Evaluierungsrunden ist grundsätzlich sinnvoll, da die Antikorruptionsnormen des Europarats wesentlich umfangreicher sind als jene der OECD (und auch dort hat man sich für ein Monitoring aus mehreren Phasen entschieden). Nach der Erstellung des Nachtrags zu einem Compliancebericht werden die dort festgestellten Implementationsdefizite jedoch in der Regel nicht weiter verfolgt – Man geht zur Überprüfung der Umsetzung anderer Vorgaben über.<sup>60</sup> Das Monitoring der OECD Working Group of Bribery (unten 3.2.3) könnte in dieser Hinsicht nachhaltiger sein; bisher hat der dortige Evaluierungsprozess aber noch nicht das Stadium (schriftlicher) Nachtragsberichte zu den Progress Reports erreicht. Trotz der skizzierten tatsächlichen oder potenziellen Mängel

---

60 Eine Ausnahme ist Georgien, der einzige Staat, auf den bisher das Non-Compliance-Verfahren nach Rule 32 der GRECO-Geschäftsordnung (GRECO 2005a) angewendet wurde. In diesem Fall wurde explizit beschossen, eine Reihe von Umsetzungsmängeln in der zweiten Evaluierungsrunde weiter zu verfolgen, siehe GRECO (2006b), Rn. 132.

scheint das GRECO-Evaluierungssystem sehr geeignet zu sein, um zur Umsetzung internationaler Antikorruptionsnormen auf nationaler Ebene beizutragen. Die einzelnen Monitoringberichte zeichnen sich jedenfalls durch hohe Qualität aus,<sup>61</sup> und das mehrstufige Evaluierungsverfahren hat erkennbar positive Folgen: Während die Quote der nicht oder nur teilweise umgesetzten Empfehlungen aus den Runde 1-Evaluierungsberichten bei den Complianceberichten noch 26,6% betrug, verbesserte sich die Situation bei den bisher verfassten Nachtragsberichten auf 10,5%. Bei der Implementation der in Runde 2 evaluierten Normen deutet sich indes eine Verschlechterung an. 46,7% der Empfehlungen waren zu den Zeitpunkten der bisher erstellten Complianceberichte nicht oder nur teilweise umgesetzt (unten 6.3.2). Dieser Umstand könnte allerdings auch damit zusammenhängen, dass in Runde 2 mehr und anspruchsvollere Antikorruptionsvorgaben als in Runde 1 im Mittelpunkt stehen.

### 3.2.2.1 Ausgewählter Problemfall: Luxemburg

Luxemburg gilt als ein integrationsfreudiger Kleinstaat,<sup>62</sup> der beim Korruptionswahrnehmungsindex von TI nur wenig schlechter abschneidet als die Spitzenländer.<sup>63</sup> Die Performanz des Großherzogtums im Bereich der Korruptionsbekämpfung ist jedoch bemerkenswert defizitär. Als bisher einziges Land hat Luxemburg die erste GRECO-Evaluierungsrunde mit vier nur teilweise umgesetzten Empfehlungen abgeschlossen (vgl. unten 6.3.2). Die Staatengruppe kritisierte unter anderem die Beschränkungen der Verwendung anonymer Zeugenaussagen in Korruptionsprozessen sowie das Fehlen ausreichender Zeugenschutzprogramme und Kronzeugenregelungen (GRECO 2005b). Der Runde 2-Evaluierungsbericht listete 13 Empfehlungen auf; hiervon waren zum Zeitpunkt des Complianceberichts lediglich drei zufriedenstellend erfüllt. GRECO bemängelte unter anderem die fehlende Sanktionsmöglichkeit der Gewinnabschöpfung in Höhe der Korruptionserträge, nichtvorhandene Ausbildungsprogramme für Strafverfolger zur Auffindung, Beschlagnahmung und Abschöpfung von Korruptionserträgen oder gleichwertigen

---

61 Ausnahmen bestimmen die Regel: So bemängelte beispielsweise der Runde 1-Evaluierungsbericht zu Deutschland zwar den politischen Status von Generalstaatsanwälten in einigen Bundesländern, problematisierte aber nicht grundsätzlich die Weisungsgebundenheit der deutschen Staatsanwaltschaft (GRECO 2002, Rn. 84, und GRECO 2004, Rn. 13/14). Zur Problematik des politischen Einflusses auf Staatsanwälte siehe *Maier* (2003).

62 So befürworten beispielsweise derzeit 74% der Luxemburger die EU-Mitgliedschaft (Eurobarometer 2007: 16).

63 Platz 11 von 163 im CPI-Ranking 2006 (TI 2006b).

gen Vermögensbeständen, lückenhafte Verhaltenskodices für öffentliche Bedienstete im Hinblick auf Korruption, zu laxen Vorschriften zur Vermeidung von Interessenkonflikten, mangelhafte Informationsfreiheitsregelungen, eine unzureichende Schulung der öffentlich Bediensteten hinsichtlich der Verpflichtung zur Meldung von Korruptionsfällen, die begrenzten Kompetenzen der Verwaltungsinspektionseinheiten, unzulängliche Handreichungen für Buchhalter und Rechnungsprüfer zur Aufdeckung von Korruptionsverdachtsfällen sowie die fehlende Strafbarkeit juristischer Personen für Korruptionsdelikte (GRECO 2006c).

Angesichts der Tatsache, dass Luxemburg weniger als ein Viertel der Empfehlungen des Runde 2-Evaluationsberichts zufriedenstellend umgesetzt hatte, konstatierte GRECO einen „fairly significant shortfall in the implementation of the recommendations“ (GRECO 2006c: Rn 76). Von der Einleitung eines Non-Compliance-Verfahrens (vgl. Rn. 60) sah man jedoch ab, vermutlich weil die Regierung bereits verschiedene Gesetzesvorschläge zur Behebung der Umsetzungsmängel auf den Weg gebracht hatte. Diese Initiativen warten aber teilweise schon seit längerem auf ihre Verabschiedung durch das Parlament. Die OECD Working Group on Bribery zeigte sich gegenüber Luxemburg in einer vergleichbaren Situation strenger und beschloss ein Phase 2bis-Monitoring, da das Großherzogtum lediglich ein Viertel der Empfehlungen des Phase 2-Monitoringberichts zufriedenstellend umgesetzt hatte (Working Group 2006b: Rn. 8). Das Non-Compliance-Verfahren der Working Group, das unter anderem einen zweiten Länderbesuch einschließt, war bisher in Phase 2 nur auf Japan angewendet worden.<sup>64</sup> Die Kritikpunkte von Working Group und GRECO sind teilweise identisch. So bemängeln die zwei Evaluierungsgremien beispielsweise unzureichenden Whistleblowerschutz und fehlende Sanktionsmöglichkeiten gegenüber juristischen Personen im Hinblick auf Korruptionsdelikte. Die deutliche Kritik beider Einrichtungen an der Luxemburger Antikorruptionspolitik deutet an, dass auch ein integrationsfreudiger Kleinstaat mit einem sehr sauberen Image nicht vor beträchtlichen Defiziten bei der Korruptionsbekämpfung gefeit ist. Angesichts der verschärften internationalen Kritik ist es nicht unwahrscheinlich, dass die luxemburgischen Institutionen mittelfristig ihre zögerliche Haltung aufgeben und somit möglicherweise auch gegen das wettbewerbspolitische Eigeninteresse des Kleinstaats als „Finanzoase“ handeln.

---

64 Kürzlich wurde auch ein Phase 2bis-Monitoring im Hinblick auf Großbritannien beschlossen (unten 3.2.3.1.).



### 3.2.3 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Die OECD hat mit der Working Group on Bribery in International Business Transactions ein Evaluierungsgremium geschaffen, das wie GRECO nach der peer-review-Methode arbeitet (Pagani 2002). Im Unterschied zu GRECO handelt es sich bei der Working Group nicht um ein Teilregime innerhalb einer internationalen Organisation; alle 30 OECD-Mitgliedstaaten und sieben Nicht-Mitgliedstaaten haben das OECD-Bestechungsübereinkommen ratifiziert und beteiligen sich an den Arbeiten der Working Group. Das Monitoring erfolgt in zwei Phasen: In Phase 1 wird die rechtliche Umsetzung des Bestechungsübereinkommens und der Empfehlung über die Bekämpfung der Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr geprüft. Phase 2 untersucht (unter anderem auf der Grundlage eines Länderbesuchs) primär die Funktionstüchtigkeit der Organisationsstrukturen und Verfahren zur Durchsetzung der nationalen Vorschriften gegen Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr (Pieth 2007: 571/572, Wolf 2006a: 42-44 m. w. N.). Die Working Group kann ein Non-Compliance-Verfahren (Phase 1bis oder Phase 2bis) beschließen, wenn ein Mitgliedstaat deutliche Defizite bei der Umsetzung der obengenannten Antikorruptionsnormen aufweist. Wie bei GRECO hat ein solches Verfahren zunächst höhere Berichtspflichten zur Folge. Es wurden auch bereits zusätzliche Länderbesuche anberaumt. Bislang erstellte die Working Group 36 Phase 1-Berichte (und drei Phase 1bis-Berichte), 31 Phase 2-Berichte (und einen Phase 2bis-Bericht) sowie 14 Phase 2-Fortschrittsberichte und veröffentlichte sie im Internet.<sup>65</sup>

Die Phase 2-Monitoringberichte der Working Group sind ähnlich detailliert wie die GRECO-Evaluierungsberichte. Sie sind jedoch tendenziell kritischer oder zumindest in der Wortwahl konfrontativer. So äußerte die Working Group beispielsweise starke Zweifel an dem Willen der Tschechischen Republik zur Umsetzung des OECD-Bestechungsübereinkommens, weil die tschechischen Behörden den Länderbesuch des Evaluierungsteams in letzter Minute verschoben (Working Group 2006c: 5). In Bezug auf Japan stellte die Working Group angesichts ausbleibender Strafermittlungen und einer vergleichsweise passiven Haltung der Behörden fest, dass „serious doubts continue about the level of Japan’s commitment to the effective implementation of the Convention“ (Working Group 2006d: 31/32). Eine 2006 erstellte Mid-Term Study wertet die zwischen 2001 und 2005 verfassten Phase 2-Berichte vergleichend aus. Sie hebt unter anderem positive Maßnahmen („best practices“) bei der Bekämpfung der Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr

---

65 Siehe [http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en\\_2649\\_37447\\_1933144\\_1\\_1\\_1\\_37447,00.html](http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_37447_1933144_1_1_1_37447,00.html).

hervor und identifiziert länderübergreifende Defizite (OECD 2006). Eine vergleichbare öffentlich zugängliche Studie hat GRECO bislang nicht vorgelegt.

Obwohl die Working Group ihre Arbeitsleistung 2006/07 erhöhte, haben auch 10 Jahre nach der Verabschiedung des OECD-Bestechungsübereinkommens noch nicht alle Vertragsparteien ein Phase 2-Monitoring durchlaufen (unten 6.3.3). Das ursprüngliche Ziel einer Evaluierung aller Vertragsparteien bis Ende 2005 (vgl. *Miller* 2000: 147) wurde bereits verfehlt. Selbst wenn man das erst kürzlich beigetretene Südafrika einmal außer Betracht lässt, dürften frühestens 2010 – vermutlich aber erste einige Jahre später – Fortschrittsberichte für alle Länder vorliegen. GRECO muss zwar die Implementation eines deutlich umfangreicheren Normenbestandes überprüfen und hat mehr Mitglieder, erstellt jedoch Evaluierungs- und Complianceberichte schneller als die Working Group. Letztere verfügt möglicherweise über eine schlechtere Ausstattung. So deuteten sich zwischenzeitlich Probleme bei der Finanzierung des Monitoringverfahrens an (*Geiger* 2002: 49, *Webb* 2005: 198).<sup>66</sup> Während etwa die Heimatstaaten der Working Group-Evaluatoren die Reisekosten für Länderbesuche aufbringen müssen, verfügt GRECO hierfür über ein eigenes Budget.

Die Umsetzung des Bestechungsübereinkommens und der Empfehlung über Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr durch die Mitgliedstaaten lässt insgesamt zu wünschen übrig. Nach den bisher vorliegenden Fortschrittsberichten wurden bislang nur 46% der Empfehlungen aus den Phase 2-Evaluierungsberichten zufriedenstellend umgesetzt; ein knappes Drittel wurde teilweise implementiert, fast ein Fünftel gar nicht (unten 6.3.3). Die rein rechtliche Umsetzung bis zum Abschluss der Monitoringphase 1 sah noch geringfügig besser aus: Die Hälfte der Staaten hatte die Vorgaben nach Auffassung der Working Group rechtlich konform umgesetzt, ein Drittel fast konform und ein Sechstel nur teilweise konform (unten 6.3.3).

Nach den Fortschrittsberichten von TI sieht die Situation deutlich schlechter aus: Ausgehend von der These, dass die Zahl strafrechtlicher Verfahren und polizeilicher Ermittlungen im Hinblick auf Fälle von Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr der beste Indikator für die Umsetzung des OECD-Bestechungsübereinkommens sei, gelangt der einschlägige TI Progress Report 2007 bei einer Untersuchung von 34 (von insgesamt 37) Vertragsparteien zu folgender Einschätzung: „There is now significant enforcement in fourteen countries [...] However, there has been little or no enforcement in twenty countries, demonstrating a serious lack of political commitment by over half of the signatories“ (TI 2007a: 6). Die Working Group ist ebenfalls der Auffassung, dass eine tiefgehende Evaluierung der Umsetzung

---

66 Zu den allgemeinen Finanznöten der OECD vgl. FAZ (03.02.07: 29).

des Bestechungsübereinkommens ohne Berücksichtigung einschlägiger Statistiken kaum zu leisten ist. Angesichts der bisher geringen Fallzahlen könnten aus den statistischen Angaben aber keine eindeutigen Schlüsse gezogen werden (OECD 2006: 71/72). Pieth (2002: 325/326) führt zu diesem Thema aus, Antikorruptionsstrafrecht könne auch dann effektiv sein, wenn es kaum Verurteilungen gebe; die Strafnorm wirke präventiv und aktiviere andere staatliche und private Regelungssysteme.

Das Monitoringsystem der Working Group scheint konzeptionell noch etwas besser geeignet als jenes von GRECO, um zur Umsetzung internationaler Antikorruptionsnormen auf nationaler Ebene beizutragen. Teilweise implementierte Empfehlungen und strukturelle Defizite werden im Rahmen der mündlichen und schriftlichen Fortschrittsberichte immer wieder thematisiert; bei GRECO ist hingegen das Monitoring in Bezug auf eine bestimmte Antikorruptionsvorgabe in der Regel nach der Erstellung des entsprechenden Nachtrags zum Compliancebericht abgeschlossen, auch wenn eine anhaltend defizitäre Umsetzung festgestellt wurde. Wird das derzeitige Monitoring der Working Group konsequent weitergeführt mit mündlichen und schriftlichen Fortschrittsberichten alle ein bzw. zwei Jahre nach der Erstellung eines Phase 2-Berichts bzw. eines Fortschrittsberichts (vgl. OECD 2007: 10-13), so könnte sich das OECD-Evaluierungsverfahren mittelfristig gegenüber GRECO als nachhaltiger erweisen.

### 3.2.3.1 Ausgewählter Problemfall: Großbritannien

Großbritannien kann – neben Japan – als „Sorgenkind“ der OECD Working Group on Bribery bezeichnet werden. Dabei schneidet das Land zumindest bei den Korruptionswahrnehmungsindices von TI sehr gut ab: Im CPI 2006 belegt Großbritannien Platz 11 von 163 Staaten (TI 2006b), im für die OECD-Korruptionsbekämpfung einschlägigeren Bribe Payers Index (BPI) Platz 6 von 30 untersuchten Ländern (TI 2006c). Die Maßnahmen des Vereinigten Königreichs zur Bekämpfung der Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr sind jedoch nach Auffassung der Working Group seit Jahren defizitär. Großbritannien hatte zunächst keine spezifischen Bestimmungen zur Umsetzung des OECD-Bestechungsübereinkommens erlassen, sondern auf bestehende Vorschriften verwiesen, insbesondere den Prevention of Corruption Act aus dem Jahr 1906 und einschlägiges Common Law. In ihrem Phase 1-Report von 1999 äußerte die Working Group massive Zweifel an der Anwendbarkeit dieser Normen auf die Bestechung ausländischer Amtsträger. So finde sich in dem Gesetz keinerlei Bestimmung zu ausländischen Bediensteten, die Bestechungsklausel sei äußerst vage, und es gebe trotz der langjährigen Existenz der Norm keine eindeutige Rechtsprechung (Working Group

1999: 25). Die Working Group beschloss daher ein Phase 1bis-Monitoring. 2001 erließ Großbritannien ein Gesetz zur Terrorismusbekämpfung, das durch eine Klausel den Anwendungsbereich der bestehenden Antikorruptionsgesetzgebung explizit auf das Ausland ausdehnte. In ihrem Phase 1bis-Bericht aus dem Jahr 2003 erklärte die Working Group, dass die neue Rechtslage die Anforderungen des Bestechungsübereinkommens trotz einiger Defizite und Unsicherheiten wohl erfülle (Working Group 2003a: 16). Bezugnehmend auf die Ankündigung der britischen Behörden, eine umfassende Reform des Antikorruptionsrechts anzustreben, empfahl die Working Group, dass „the U.K. proceed at the earliest opportunity to enact a comprehensive anti-corruption statute“ (Working Group 2003a: 17). Im Jahr 2005 stellte die Working Group in ihrem Phase 2-Bericht fest, dass das Vereinigte Königreich trotz der Ankündigungen noch keine neue Antikorruptionsgesetzgebung erlassen habe. Auch habe es bisher in Großbritannien keine einzige Anklage oder Verurteilung wegen Bestechung eines ausländischen Amtsträgers gegeben. Neben zahlreichen detaillierten Empfehlungen sprach die Working Group erneut die Forderung aus, „that the United Kingdom enact at the earliest possible date comprehensive legislation whose scope clearly includes the bribery of a foreign public official“ (Working Group 2005a: 80).

Seit Ende 2006 erlebt Großbritannien eine Korruptionsaffäre, die in ihrer Breitenwirkung mit den aktuellen Skandalen bei Siemens (unten 6.6) vergleichbar ist und ebenfalls Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr zum Inhalt hat. Während der hochkomplexe Fall Siemens jedoch eine Vielzahl unterschiedlicher Geschäfte und mutmaßlicher Bestechungsvorgänge umfasst, steht bei der BAE Systems-Affäre ein bedeutender Waffenexportauftrag im Wert von 43 Milliarden Pfund im Mittelpunkt. Der Rüstungskonzern BAE Systems wird verdächtigt, im Zusammenhang mit dem britisch-saudischen Al-Yamamah-Verteidigungsprogramm<sup>67</sup> Schmiergelder in Höhe von mehr als einer Milliarde Pfund an saudische Amtsträger gezahlt zu haben, insbesondere an Prinz Bandar bin Sultan, einen früheren saudischen Botschafter in den USA. Das britische Verteidigungsministerium soll in die Angelegenheit verwickelt sein und hat möglicherweise zur Verschleierung der Zahlungen beigetragen.<sup>68</sup> Am 14.12.2006 beschloss der Direktor des Serious Fraud Office (SFO), das mehrere Jahre in der Sache ermittelt hatte, den Fall nicht weiterverfolgen. Generalstaatsanwalt Lord Goldsmith erklärte vor dem Oberhaus:

---

67 „The Al-Yamamah arms deal is said to be the biggest sale of British goods in the nation’s history“ (The Independent 19.01.07: 4).

68 Press Association Newsfile vom 07.06.2007.

„It has been necessary to balance the need to maintain the rule of law against the wider public interest. No weight has been given to commercial interests or to the national economic interest [...] I have, as is normal practice in any sensitive case, obtained the views of the Prime Minister and the Foreign and Defence Secretaries as to the public interest considerations raised by this investigation. They have expressed the clear view that continuation of the investigation would cause serious damage to UK/Saudi security, intelligence and diplomatic co-operation, which is likely to have seriously negative consequences for the United Kingdom public interest in terms of both national security and our highest priority foreign policy objectives in the Middle East”.<sup>69</sup>

Premierminister Tony Blair übernahm trotz wachsender nationaler und internationaler Kritik die politische Verantwortung für die Beendigung der Untersuchung, sah aber kein Fehlverhalten seitens der Regierung. Auf dem G 8-Gipfel in Heiligendamm sagte er Anfang Juli 2007, weitere Ermittlungen in diesem Fall hätten „lebenswichtige strategische Beziehungen“ zu Saudi-Arabien „vollständig ruiniert“ (SZ 08.07.07: 1). Nach Zeitungsmeldungen soll Blair dem saudischen König bereits 2005 zugesichert haben, dass das SFO seine Untersuchungen einstellen werde. Zuvor habe der saudische Botschafter in London ein Ultimatum der saudischen Regierung übermittelt und mit der Aussetzung diplomatischer und geheimdienstlicher Kontakte sowie der Einstellung der Zahlungen aus dem Al-Yamamah-Geschäft gedroht, von denen geschätzte 10.000 Arbeitsplätze in der britischen Rüstungsindustrie abhängen (The Australian 19.03.07: 12). BAE Systems und die saudische Regierung bestreiten die Korruptionsvorwürfe. Generalstaatsanwalt Lord Goldsmith ist inzwischen zurückgetreten (SZ 04.07.07: 20).

Art. 5 des OECD-Bestechungsübereinkommens schreibt verbindlich vor, dass Ermittlungsverfahren und Strafverfolgung wegen Bestechung eines ausländischen Amtsträgers „nicht von Erwägungen nationalen wirtschaftlichen Interesses, der möglichen Wirkung auf Beziehungen zu einem anderen Staat oder der Identität der beteiligten natürlichen oder juristischen Personen beeinflusst werden“ dürfen. Die Working Group on Bribery hat in Bezug auf Großbritannien wiederholt Zweifel an der Erfüllung dieser Vorgabe geäußert. Im Hinblick auf das Erfordernis, dass Bestechungsverfahren nur mit Zustimmung des Attorney-General oder Solicitor-General eingeleitet werden können, kritisierte die Working Group bereits in ihrem Phase 1bis-Bericht, „that there did not appear to be clear reasons why decisions made by professional

---

69 House of Lords debate, 14.12.2006, abrufbar unter <http://www.theyworkforyou.com/lords/?id=2006-12-14c.1711.2>.

prosecutors pursuant to established standards (evidence and public interest factors) needed to be reviewed by Law Officers, who are senior members of the Executive” (Working Group 2003a: 5). In ihrem Phase 2-Progress Report setzte sich die Working Group – entgegen ihrer Gewohnheit, keine konkreten Fälle in den Berichten zu diskutieren – explizit mit der BAE Systems-Affäre auseinander und äußerte hinsichtlich der Einstellung der Untersuchungen „serious concerns as to whether the decision was consistent with the OECD Anti-Bribery Convention“ (Working Group 2007: 7). Das Monitoringgremium kritisierte außerdem, dass Großbritannien trotz jahrelanger Ankündigungen noch immer keine neue Gesetzgebung zur Kriminalisierung der Bestechung ausländischer Amtsträger erlassen habe. Auf Bemerkungen der britischen Behörden, das Vereinigte Königreich erfülle doch eigentlich die Anforderungen des Bestechungsübereinkommens, und eine Reform sei zwar wünschenswert, aber nicht unbedingt notwendig, reagierte die Working Group ungewohnt deutlich:

„The Working Group finds these statements in the Follow-Up report to be surprising and of serious concern, especially in the light of recent events and public statements by senior UK law enforcement officials about significant defects in the law that, in their view, could preclude prosecution in important cases“ (Working Group 2007: 7).

Die Working Group beschloss ein Non-Compliance-Verfahren (Phase 2bis) mit einem bis spätestens März 2008 durchzuführenden Länderbesuch. Das verstärkte Monitoring soll insbesondere Fortschritte beim Erlass neuer Normen gegen Korruption im internationalen Geschäftsverkehr und der Ausdehnung der Strafbarkeit juristischer Personen für Bestechung in den Blick nehmen. Zudem soll untersucht werden, ob das bisherige Ausbleiben von Verfahren wegen Bestechung ausländischer Amtsträger systemische Ursachen hat. „The review will also address matters raised in the context of the discontinuance of the BAE Al Yamamah investigation” (Working Group 2007: 7). Die Working Group ist offenbar der Auffassung, dass die BAE Systems-Affäre eine ernste Gefahr für den Erfolg des OECD Anti-Korruptionsregimes darstellen könnte (vgl. auch TI 2007a: 6, 34/35). Treibende Kraft für die Aufklärung des Falls auf Seiten der Working Group ist offenbar deren langjähriger Vorsitzender, der Basler Strafrechtsprofessor *Mark Pieth*. Zeitungsmeldungen zufolge will die britische Regierung inzwischen eine mögliche Wiederwahl *Pieths* Anfang 2008 verhindern (SZ 26.04.07: 23).

### 3.2.4 Vereinte Nationen

Bei der Ausarbeitung der VN-Konvention gegen Korruption konnten sich die Vertreter der nationalen Delegationen nicht auf einen Monitoringmechanismus einigen (Dell 2004: 81/82).<sup>70</sup> Die Konvention weist daher die Entscheidung über diesen wichtigen Punkt der Konferenz der Vertragsparteien zu (Art. 65).<sup>71</sup> Die erste Vertragsstaatenkonferenz tagte vom 10.-14.12.2006 und beschloss trotz umfangreicher Vorarbeiten und Handreichungen des zuständigen VN-Sekretariats, interessierter Staaten und zivilgesellschaftlicher Gruppen kein Monitoringverfahren. Stattdessen richtete die Konferenz eine Arbeitsgruppe ein, die bis zur zweiten Vertragsstaatenkonferenz Vorschläge für geeignete Evaluierungsverfahren erarbeiten soll; diese sollen unter anderem keine Form von Ranking beinhalten<sup>72</sup> und bestehende Monitoringmechanismen ergänzen, aber nicht duplizieren (VN 2006a: 3). Außerdem wurde beschlossen, dass das Sekretariat eine Selbstbewertungs-Checklist zur Umsetzung der Konvention gegen Korruption fertigstellt und an alle Vertragsparteien und Signatarstaaten verschickt. Die Selbstbewertungsberichte sollen vom Sekretariat gesammelt, analysiert und der zweiten Konferenz der Vertragsparteien vorgelegt werden. Diese erste Maßnahme zur Gewinnung von Informationen über die Implementation der Konvention soll die oben genannte Arbeitsgruppe in ihrer Suche nach geeigneten Monitoringmechanismen aber nicht einschränken (VN 2006a: 4).

Die VN-Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität mit ihrer relativ engen Antikorruptionsklausel (oben 3.1.4) trat etwa zwei Jahre vor der Konvention gegen Korruption in Kraft. Ihre Monitoringbestimmungen (Art. 32) sind mit den entsprechenden Regelungen der Konvention gegen Korruption fast identisch: Das genaue Evaluierungsverfahren soll von einer Konferenz der Vertragsparteien festgelegt werden, die spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten der Konvention zum ersten Mal zusammentritt. Die erste Vertragsstaatenkonferenz beschloss, einen umfangreichen Fragebogen zur Umsetzung der Konventionsvorgaben zu verschicken. Bis zur zweiten Konfe-

---

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

71 Diese Verlagerung der Entscheidung über den endgültigen Monitoringmechanismus senkt zumindest die Entscheidungshürden: Während die Annahme von völkerrechtlichen Verträgen durch eine Regierungskonferenz in der Regel Einstimmigkeit erfordert, kann die Vertragsstaatenkonferenz nach Punkt 58 der Geschäftsordnung (VN 2006b) auch mit 2/3-Mehrheit entscheiden, wenn kein Konsens möglich.

72 Dies kann als Reaktion auf die TI-Korruptionswahrnehmungsindices mit ihren Rankings verstanden werden. Kritiker behaupten, Entwicklungsländer schnitten bei diesen Indices ungerechtfertigterweise schlecht ab (vgl. See 2007: 133).

renz hatten jedoch lediglich 47% der Vertragsparteien auf den Fragebogen geantwortet. Diese Quote erhöhte sich bis zur dritten Konferenz nur marginal auf 49% (VN 2006c: 5). In der Folge schrieb das Sekretariat 31 Staaten an, die Abweichungen von den Vorgaben der Konventionen berichtet hatten, und bat um Klärung bzw. Fortschrittsberichte („follow-up“). Bis zur Erstellung eines zusammenfassenden Berichts für die dritte Vertragsstaatenkonferenz hatten lediglich 10 Länder auf diese individuelle Anfrage geantwortet (VN 2006d: 4). Einen von der zweiten Vertragsstaatenkonferenz beschlossenen Fragebogen mit spezielleren Fragen zur Umsetzung ausgewählter Vertragsbestimmungen beantworteten bis zum angegebenen Stichtag lediglich 32% der Vertragsparteien (VN 2006e: 3). Von den Staaten, die auf den ersten Fragebogen antworteten, haben Aserbaidshan, El Salvador und Kasachstan nicht wie gefordert Bestechung und Bestechlichkeit inländischer Amtsträger unter Strafe gestellt. Angola und die Ukraine haben die Bestechlichkeit von Amtsträgern nicht kriminalisiert (VN 2006f: 8-10).

Dem künftigen Monitoringmechanismus der Konvention gegen Korruption droht möglicherweise ein ähnliches Schicksal wie dem Evaluierungsverfahren der Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. In einem konstruktiv-kritischen Beitrag für die dritte Vertragsstaatenkonferenz konstatiert der Executive Director des UN Office on Drugs and Crime (UNODC) eine „questionnaire fatigue“. Manche Staaten hätten die Auffassung geäußert, die Fragebögen seien zu kompliziert, und das UNODC bzw. die Vereinten Nationen allgemein übermittelten den Signatarstaaten und Vertragsparteien insgesamt zuviele Fragebögen (VN 2006g: 5). Da sich Fragebögen als Mittel zur Gewinnung von Informationen über die Umsetzung der Konventionsbestimmungen offenbar nicht bewährt haben, schlägt der Executive Director eine neue Methode vor: Die Staaten sollten auf der Grundlage einer Checklist einen Selbstbewertungsbericht verfassen und Aktionspläne mit konkreten Zeitangaben zur Umsetzung erstellen. Das Monitoring der Konferenz der Vertragsparteien würde sich dann auf die Umsetzung der Aktionspläne konzentrieren (VN 2006g: 7). Sinnvoll erscheine auch ein freiwilliges Pilotprogramm, in dem sich einige Vertragsstaaten einem zeitlich und inhaltlich begrenzten, aber prozedural intensiven (peer) Monitoring unterzögen (VN 2006g: 8). Die Vertragsstaatenkonferenz beschloss allerdings keine entsprechenden Änderungen des bisherigen Evaluierungsverfahrens.

Bei der Erarbeitung eines Monitoringmechanismus' für die Konvention gegen Korruption berücksichtigt man offenbar die skizzierten Erfahrungen mit der bisherigen Evaluierung der Umsetzung der Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. So wurde die Fragebogenmethode zwar wieder in Form der Selbstbewertungs-Checklist aufgegriffen, aber ausdrücklich nicht als das endgültige Monitoringverfahren. Die Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sollte effektiver als ältere



VN-Übereinkommen sein und eine neue Ära in den Bereichen internationale Zusammenarbeit und Strafrecht begründen (VN 2006g: 1). Das bisherige Monitoring scheint aber kaum geeignet, in nennenswerter Form zur Umsetzung internationaler Vorgaben zur Kriminalitätsbekämpfung auf nationaler Ebene beizutragen. Mit der Konvention gegen Korruption sind ebenfalls große Hoffnungen verbunden. Ein frühzeitiges Scheitern des Monitoringmechanismus' könnte negativ auf die Fortentwicklung der regionalen Antikorruptionsregime ausstrahlen. Von Nachteil ist möglicherweise aber auch eine weitere Verschiebung der Entscheidung über die Form des Monitoringverfahrens.

### **3.3 Zusammenfassung und Ausblick**

In den letzten rund 10 Jahren wurde auf internationaler Ebene eine Fülle von Antikorruptionsnormen erarbeitet (vgl. 6.1, 7.1). Die wichtigsten verbindlichen Vorgaben betreffen die Kriminalisierung bestimmter Bestechungstatbestände (*Huber* 2003: 595/596). Mittlerweile beschäftigt sich zwar fast jede internationale Organisation mit der Korruptionsbekämpfung (*Nichols* 2000: 634), die in der vorliegenden Studie untersuchten vier Antikorruptionsregime haben aber (sinnvollerweise) unterschiedliche Schwerpunkte gewählt. Während sich die OECD auf die Bekämpfung der Bestechung von Amtsträgern im internationalen Geschäftsverkehr konzentriert, hat die EU unionszentrierte Antikorruptionsnormen entwickelt. Europarat und Vereinte Nationen haben sich demgegenüber einer sehr breiten Korruptionsbekämpfung verschrieben. Die verbindlichen strafrechtlichen Mindestvorgaben der internationalen Antikorruptionsnormen werden in der folgenden Tabelle gegenübergestellt:

**Tabelle 2: Verbindliche strafrechtliche Mindestvorgaben internationaler Antikorruptionsnormen**

	<b>Inländische Amtsträger</b>	<b>Inländische Abgeordnete</b>	<b>Privater Sektor</b>	<b>Ausländische Amtsträger</b>	<b>Ausländische Abgeordnete</b>	<b>Amtsträger von IO</b>	<b>Mitglieder in- ternat. Ver- sammlungen</b>
<b>EU-Bestechungs- übereinkommen</b>	Bestechung und Bestech- lichkeit			Bestechung und Bestechlichkeit von Beamten der EU-Staaten		Bestechung und Bestechlichkeit von EG- Beamten	Bestechung und Bestechlichkeit von EU- Abgeordneten <sup>73</sup>
<b>OECD- Übereinkommen</b>				Bestechung im internat. Ge- schäftsverkehr	Bestechung im internat. Ge- schäftsverkehr	Bestechung im internat. Ge- schäftsverkehr	Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr
<b>EU- Rahmenbeschluss</b>			Bestechung und Bestech- lichkeit				
<b>Strafrechtsüber- einkommen (Europarat)</b>	Bestechung und Bestech- lichkeit	VV	VV	Bestechung, V	VV	Bestechung und Bestechlichkeit	VV

V = Bestechlichkeit mit Vorbehaltsmöglichkeit; VV= Bestechung und Bestechlichkeit mit Vorbehaltsmöglichkeit

---

73 Kriminalisierung von Bestechung und Bestechlichkeit im selben Umfang wie bei inländischen Abgeordneten.

	<b>Inländische Amtsträger</b>	<b>Inländische Abgeordnete</b>	<b>Privater Sektor</b>	<b>Ausländische Amtsträger</b>	<b>Ausländische Abgeordnete</b>	<b>Amtsträger von IO</b>	<b>Mitglieder in- ternat. Ver- sammlungen</b>
<b>VN-Konvention gegen organisierte Kriminalität</b>	Bestechung und Bestech- lichkeit						
<b>VN-Konvention gegen Korruption</b>	Bestechung und Bestech- lichkeit	Bestechung und Bestech- lichkeit		Bestechung im internat. Ge- schäftsverkehr	Bestechung im internat. Ge- schäftsverkehr	Bestechung im internat. Ge- schäftsverkehr	Bestechung im internat. Ge- schäftsverkehr

Die verbindlichen Vorgaben der VN-Konvention gegen Korruption können mittlerweile als globaler Mindeststandard gelten (*van Aaken* 2006: 35). Als einziges der hier untersuchten Antikorruptionsübereinkommen schreibt die Konvention zwingend die Kriminalisierung von Bestechung und Bestechlichkeit bei inländischen Abgeordneten vor. Im zwischenstaatlichen Bereich geht die Konvention nicht über das OECD-Bestechungsübereinkommen hinaus, d. h. verpflichtet lediglich zur Pönalisierung der Bestechung ausländischer und internationaler Amtsträger im grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr. Man kann diese Beschränkung auf die aktive Bestechung allerdings auch als autonomieschonendes Element deuten.<sup>74</sup> Die Pönalisierung der Korruption im privaten Sektor ist derzeit noch kein globaler Mindeststandard. Dieser Umstand ist in Zeiten zunehmender Privatisierungen eine offensichtliche Schwäche der Antikorruptionsregime von Europarat, OECD und VN.<sup>75</sup> Der internationale Wirtschaftswettbewerb wird nicht nur durch die Bestechung von Amtsträgern gefährdet (*Weigend* 2007: 764). Lediglich in der EU wurde mit dem einschlägigen Rahmenbeschluss ein regional begrenzter Rechtsrahmen geschaffen. Ein übergreifendes Defizit der bestehenden Antikorruptionsnormen sind auch fehlende bzw. unverbindliche Regelungen über die Bestechung ausländischer politischer Parteien und Kandidaten für öffentliche Ämter (*Wolf* 2006a: 60 m. w. N.).

Ohne Überwachungsmaßnahmen zur Durchsetzung der internationalen Antikorruptionsvorgaben droht der umfangreiche völkerrechtliche Besitzstand zu symbolischen Normen zu verkommen. Die Leistungsfähigkeit eines Antikorruptionsregimes bemisst sich deshalb auch maßgeblich nach dessen Möglichkeiten, zur Umsetzung internationaler Korruptionsbekämpfungsnormen auf nationaler Ebene beizutragen (oben 3.). *Moroff* (2005: 459) unterscheidet in diesem Zusammenhang „vier Abstufungen von Sanktionsmitteln [...], die

---

74 Aus dieser Perspektive sollen sich Staaten auf die Regulierung des Verhaltens ihrer Bürger bzw. der Menschen in ihrem Hoheitsgebiet beschränken (vgl. oben Fn. 31). Andererseits hat fast jeder Staat auf der Erde Bestechlichkeit seiner Amtsträger unter Strafe gestellt (*Nichols* 2000: 629, oben 3.2.4), auch wenn es bei der Durchsetzung in manchen Ländern freilich teilweise hapert (statt vieler *Killias* 1998: 252). Die Kriminalisierung der Bestechung ausländischer Amtsträger kann somit zwar im Detail nicht unbeträchtlich vom entsprechenden Straftatbestand der Bestechlichkeit im Gastland abweichen, es liegen aber keine grundsätzlich konfligierenden Regulationszeile vor.

75 Im Urteil zum Siemens-Korruptionsfall um Gasturbinen für das privatisierte Energieunternehmen Enel führt das Landgericht Darmstadt (2007: 59) aus, „dass die italienische Rechtsprechung den Amtsträgerbegriff wegen Fehlens eines § 299 StGB entsprechenden Straftatbestandes extensiv auslegt“, um zumindest bestimmte Bestechungsfälle im privaten Sektor erfassen zu können.

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 (vgl. oben 3.2.1.1). 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, möglichst effektiven politischen Druck zur Befolgung der zwischenstaatlichen Antikorruptionsvereinbarungen aufzubauen und aufrechtzuerhalten. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Monitoringverfahren der verschiedenen Antikorruptionsregime.

**Tabelle 3: Monitoringverfahren verschiedener Antikorruptionsregime im Vergleich**

	<b>Europäische Union</b>	<b>Europarat</b>	<b>OECD</b>	<b>Vereinte Nationen<sup>76</sup></b>
<b>Spezifisches Monitoring-gremium</b>	nein: Kommission (und Rat)	ja: GRECO	ja.: Working Group on Bribery	ja: Konferenz der Vertragsparteien
<b>Finanzierung/Ausstattung des Sekretariats</b>	gut	gut	eher begrenzt	eher begrenzt
<b>Untersuchte Länder</b> (in der Regel Vertragsparteien)	Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten	fast alle MS und ein Nichtmitglied	alle MS und sieben Nichtmitglieder	147 von 192 Mitgliedstaaten
<b>Fokus des Monitoring</b>	Rechtliche Umsetzung	ja	ja	ja
	Strukturen zur Durchsetzung	nur bei Beitrittskandidaten	ja	ja

76 Da im Hinblick auf die VN-Konvention gegen Korruption noch nicht über ein Evaluierungsverfahren entschieden wurde, beziehen sich die Angaben auf das bisherige Antikorruptionsmonitoring im Rahmen der Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (oben 3.2.4).

	<b>Europäische Union</b>	<b>Europarat</b>	<b>OECD</b>	<b>Vereinte Nationen<sup>76</sup></b>
<b>Individuelle Länderberichte</b>	nur bei Beitrittskandidaten	ja	ja	nein
<b>Fortschrittsberichte/Follow-up</b>	nur bei Beitrittskandidaten	ja	ja	sehr begrenzt
<b>Länderbesuche</b>	nein	ja	ja	nein
<b>Peer pressure</b>	niedrig	hoch	hoch	niedrig
<b>Veröffentlichung der Berichte im Internet</b>	ja, aber keine zentrale Website	ja, aber nur mit Zustimmung der Regierung	ja	ja
<b>Härteste Sanktion bei Non-Compliance</b>	Mitgliedstaaten: Kritik in Sammelbericht; Beitrittskandidaten: kein Beitritt	Öffentliche Erklärung über massive Defizite bei der Implementation	Öffentliche Erklärung über massive Defizite bei der Implementation	keine

Es lässt sich allgemein ein Trend von appellierenden zu rechtsverbindlichen, von regional begrenzten zu globalen sowie von nicht überprüften Antikorruptionsmaßnahmen zu Regelungen mit Evaluationsverfahren feststellen (vgl. unten 6.1). Setzt man den Umfang der erfassten Korruptionsdelikte in Beziehung zum Monitoringmechanismus und formalen opting-out-Möglichkeiten,<sup>77</sup> so lassen sich abgrenzbare Profile der einzelnen Regime ableiten (vgl. auch *Moroff* 2005: 458). Folgende Grundtendenz ist erkennbar: Je größer der Umfang der von einer internationalen Organisation behandelten Korruptionsdelikte, je verbindlicher die Rechtsinstrumente und je stärker das Monitoring, desto wahrscheinlicher sind Möglichkeiten für die betreffenden Mitgliedstaaten, sich zumindest bestimmten Antikorruptionsvorgaben zu entziehen. So sind beispielsweise die Antikorruptionsnormen des Europarats sehr umfangreich und das GRECO-Monitoring vergleichsweise intensiv; dafür eröffnet das Strafrechtsübereinkommen zahlreiche opting-out-Möglichkeiten (oben 3.1.2). Die EU-Rechtsinstrumente lassen den Mitgliedstaaten nur einen sehr

---

77 Unter einer *formalen* opting-out-Möglichkeit wird im Folgenden das Recht eines Staats verstanden, eine internationale Antikorruptionsvorgabe aufgrund von „Kann“-Vorschriften oder Vorbehaltsklauseln nicht umsetzen zu müssen. Die Möglichkeit zum *faktischen* opting-out ist aufgrund der Souveränität der Staaten und des fehlenden internationalen Gewaltmonopols bei jedem Antikorruptionsregime gegeben.

begrenzten Spielraum für opting-out, allerdings ist das Monitoring auf Unionsebene äußerst schwach. Ein Sonderfall ist neuerdings das intensive Antikorruptionsmonitoring in Bezug auf Beitrittskandidaten (vgl. oben 3.2.1.1). Das Antikorruptionsregime der OECD zeichnet sich durch einen relativ starken Evaluationsmechanismus und geringe opting-out-Möglichkeiten aus, doch der Umfang der erfassten Korruptionsdelikte ist sehr begrenzt. Auf Ebene der Vereinten Nationen schreibt die Konvention gegen Korruption zwar einen umfassenden Maßnahmenkatalog vor; zahlreiche unverbindliche Klauseln ermöglichen jedoch formales opting-out in beträchtlichem Umfang. Zudem ist das Antikorruptionsmonitoring (bislang nur im Rahmen der Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität) außerordentlich schwach.

**Tabelle 4: Profile internationaler Organisationen in der Korruptionsbekämpfung**

	<b>Umfang behandelter Korruptionsdelikte</b>	<b>Monitoring</b>	<b>Formale Opting-out-Möglichkeit</b>
<b>EU</b>	Mitgliedstaaten: mittel Beitrittskandidaten: weit	Mitgliedstaaten: schwach Beitrittskandidaten: stark	gering
<b>Europa- rat</b>	weit	stark	mittel
<b>OECD</b>	eng	stark	gering
<b>VN</b>	weit	schwach	groß

Die ausgewählten Fallstudien haben gezeigt, dass vergleichsweise gute Monitoringbewertungen aufgrund legisaltiver Maßnahmen in einem stark korruptionsbelasteten Land zumindest kurzfristig nicht notwendigerweise eine signifikante Eindämmung der Korruption bedeuteten (Bulgarien); dass Integrationsoffenheit, langjährige EU-Mitgliedschaft, Abhängigkeit von den umliegenden Staaten und ein sauberes Image nicht vor beachtlichen Defiziten bei der inlands- und auslandsbezogenen Korruptionsbekämpfung schützen (Luxemburg); und dass eine mutmaßlich politisch motivierte Nichtweiterverfolgung eines bedeutenden Korruptionsverdachtsfalls die jahrelange Arbeit eines bis dahin relativ erfolgreichen Antikorruptionsregimes in Frage stellen kann (Großbritannien). Eine quantitative Auswertung der Evaluierungs- und Fortschrittsberichte von GRECO und der OECD Working Group on Bribery belegt den positiven Beitrag von peer Monitoring zur Umsetzung internationaler

Antikorruptionsvorgaben (vgl. unten 6.3.2, 6.3.3). Ohne den politischen Druck, der von solchen Monitoringmechanismen ausgeht, würden vermutlich noch mehr Länder den oben problematisierten Beispielen Luxemburgs und Großbritanniens folgen.



#### 4. Auswirkungen internationaler Antikorruptionsregime – das Beispiel Antikorruptionsstrafrecht in Deutschland

Sollten deutsche Parlamente wirklich die Blamage riskieren, dass sie erst durch das Strafrechtsübereinkommen des Europarats von 1999 oder durch die UN-Konvention zur Bekämpfung von Korruption von 2003, die eigentlich für Entwicklungsländer, besonders für Bananenrepubliken, gedacht war, zu wirksamen Regelungen gegen Abgeordnetenkorruption gezwungen werden?

*Hans Herbert von Arnim (2006b: 254)*

In den vorigen Abschnitten wurde bereits deutlich, dass die Leistungsfähigkeit internationaler Antikorruptionsregime maßgeblich von den jeweiligen Mitgliedstaaten abhängt. Sorgen die Staaten dafür, dass auf internationaler Ebene nur niedrige oder unverbindliche Korruptionsbekämpfungsstandards beschlossen werden und Monitoringgremien wegen fehlender Kompetenzen oder Ressourcen nur oberflächlich arbeiten, so können die Regime kaum im Sinne des institutionalistischen Ansatzes (oben 2.2.3) eine normative und organisatorische Eigendynamik entfalten, die Länder möglicherweise zu ursprünglich nicht intendierten Änderungen in ihrer Korruptionsbekämpfungspolitik bewegt. Im Folgenden sollen Antikorruptionsregime jedoch nicht als abhängige, sondern als unabhängige Variable betrachtet werden. Am Beispiel des deutschen Antikorruptionsstrafrechts soll untersucht werden, wie sich die Internationalisierung der Korruptionsbekämpfung auf die einschlägige nationale Rechtspolitik auswirkt. Die rechtliche und die politische Dimension werden zunächst getrennt behandelt und abschließend gemeinsam betrachtet. Der erste Teil des folgenden Kapitels skizziert vorrangig bereits erfolgte oder noch erforderliche Gesetzesänderungen, während sich der zweite Teil mit politisch-administrativen Prozessen im Hinblick auf die Entstehung und Umsetzung internationaler Strafnormen zur Korruptionseindämmung beschäftigt.

##### 4.1 Die rechtliche Dimension: Paradigmenwechsel im deutschen Bestechungsstrafrecht durch Internationalisierung

Das Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorBekG) von 1997<sup>78</sup> ist die bislang letzte Maßnahme zur Verschärfung des deutschen Antikorruptionsstrafrechts

---

78 Zum Gesetz siehe *Dölling* (2000), *König* (1997), *Korte* (1997), *Wolters* (1998) sowie *Heinrich* (2005) m. w. N.

im engeren Sinne, die auf eine erfolgreiche Initiative inländischer politischer Akteure zurückgeht. Seitdem beruhen alle diesbezüglichen Gesetzesänderungen auf Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Instrumenten (*Wolf* 2006b: 2735). In den folgenden Abschnitten wird bezogen auf die unterschiedlichen Gruppen „Amtsträger“, „Abgeordnete“ und „Angestellte im Privatsektor“ herausgearbeitet, inwieweit internationale Antikorruptionsnormen Modifizierungen der deutschen Rechtslage mit sich brachten bzw. noch erfordern.

#### 4.1.1 Amtsträgerkorruption

Bestechung und Bestechlichkeit inländischer Amtsträger werden spätestens seit dem Korruptionsbekämpfungsgesetz vergleichsweise streng pönalisiert. Die §§ 331 und 333 StGB stellen bereits die Annahme oder Gewährung eines Vorteils für die pflichtgemäße, zukünftige oder vergangene allgemeine Dienstausbübung von Amtsträgern unter Strafe. „Dadurch soll schon im Vorstadium den Anfängen gewehrt und der böse Schein der Käuflichkeit vermieden werden“ (*von Arnim/Heiny/Ittner* 2006: 9). In der Vergangenheit hat keine internationale Antikorruptionsnorm eine noch härtere Kriminalisierung der Amtsträgerbestechung erforderlich gemacht, und auch die Vorgaben der von Deutschland noch nicht ratifizierten einschlägigen Konventionen (Strafrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption, VN-Konvention gegen Korruption) bleiben hinter dem Standard der derzeitigen Gesetzgebung zurück (*Wolf* 2006a: 57).

Die Bestechung und Bestechlichkeit ausländischer Amtsträger und Be diensteter internationaler Organisationen pönalisierende Strafrecht wurde bisher fast ausschließlich als Reaktion auf internationale Antikorruptionsvorschriften entwickelt. Hier sind zunächst das Erste Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG und das Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der EG oder der Mitgliedstaaten der EU beteiligt sind, zu nennen. Die sich aus diesen Abkommen ergebenden Verpflichtungen – im Wesentlichen die strafrechtliche Gleichstellung von inländischen Amtsträgern mit EU-Beamten und Amtsträgern der anderen EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf zukunftsgerichtete Bestechung und Bestechlichkeit (jeweils Art. 2-4) – wurden 1998 durch das EU-Bestechungsgesetz (EUBestG)<sup>79</sup> umgesetzt.

---

79 Siehe hierzu *Dölling* (2000: 351/352), *Gänßle* (1999: 546/547), *Korte* (1999: 83-85), *Zieschang* (1999: 105/106).

Das ebenfalls 1998 verabschiedete Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG)<sup>80</sup> diente der Implementation des OECD-Übereinkommens über die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr aus dem Jahr 1997. Im Gegensatz zum EUBestG, das auch Bestechlichkeit kriminalisiert, wird im IntBestG entsprechend der Mindestvorgabe des Übereinkommens (Art. 1) nur aktive zukunftsgerichtete Bestechung unter Strafe gestellt, die sich im Rahmen internationaler Geschäftsbeziehungen ereignet – dafür allerdings weltweit und nicht beschränkt auf den Bereich der EU.

Durch § 2 des Gesetzes über die Gleichstellung der Richter und Bediensteten des Internationalen Strafgerichtshofes wurden im Jahr 2002 die §§ 331 ff. StGB auf Bestechungshandlungen ausgedehnt, die sich auf künftige Diensthandlungen von Richtern oder sonstigen Amtsträgern des Internationalen Strafgerichtshofes beziehen. Art. 70 IV a) des Statuts von 1998 fordert eine entsprechende Erweiterung der nationalen Strafrechtsnormen zum Schutz der Integrität der inländischen Amtsträger auf das Personal des Internationalen Strafgerichtshofes. Eine tabellarische Übersicht über die derzeitige Rechtslage betreffend die Kriminalisierung der Korruption bei inländischen, ausländischen und internationalen Amtsträgern findet sich im Anhang der vorliegenden Studie (6.5).

Geht man von den zwingenden Vorgaben der von Deutschland noch nicht ratifizierten Antikorruptionsabkommen aus, so fordert das Strafrechtsübereinkommen des Europarats, die Strafbarkeit der Bestechung ausländischer Amtsträger außerhalb der EU nicht auf Handlungen im Zusammenhang mit dem internationalen Geschäftsverkehr zu begrenzen (Art. 5). Im Hinblick auf Bedienstete internationaler Organisationen ist neben der Bestechung auch die Bestechlichkeit generell unter Strafe zu stellen, in beiden Fällen ohne Einschränkung auf den internationalen Geschäftsverkehr (Art. 9); selbiges gilt auch für Richter und sonstige Angestellte internationaler Gerichte (Art. 11).

Ende der 90er Jahre führten internationale Antikorruptionsnormen zu dem Paradigmenwechsel in der deutschen Korruptionsbekämpfungspolitik, auch die Bestechung von ausländischen Amtsträgern und Bediensteten internationaler Organisationen zu pönalisieren. Im Vergleich zu den bereits seit einigen Jahren in Kraft befindlichen Bestimmungen stellen die noch ausstehenden Ergänzungen keine Gesetzesänderungen von außergewöhnlicher Tragweite dar.

---

80 Siehe hierzu *Dölling* (2000: 352/353), *Gänßle* (1999: 543-545), *Korte* (1999: 86-88), *Krause/Vogel* (1999), *Nippert/Tinkl* (2004), *Taschke* (2001), *Zieschang* (1999: 106/107).

#### 4.1.2 Abgeordnetenkorruption

Die Geschichte der Kriminalisierung der Abgeordnetenbestechung ist lang und kurvenreich (*Epp* 1997: 35-55, *Möhrenschlager* 2004: 217-223). Über 40 Jahre lang war die Abgeordnetenbestechung in der Bundesrepublik überhaupt nicht unter Strafe gestellt, bis der Gesetzgeber 1994 die Einführung eines neuen § 108e in das Strafgesetzbuch (StGB) beschloss. Die Vorschrift stellt lediglich den zukunftsgerichteten Kauf und Verkauf von Stimmen bei Wahlen und Abstimmungen in Volksvertretungen und Ausschüssen unter Strafe (*Wolf* 2007c: 162 m. w. N.). Die wesentlich schärferen Bestimmungen über Amtsträger (oben 4.1.1), die unter anderem bereits die Annahme von Vorteilen für eine pflichtgemäße Dienstausbübung verbieten, finden auf Abgeordnete keine Anwendung.<sup>81</sup> Stimmenkauf und -verkauf stellen nur einen kleinen Ausschnitt aus der möglichen Palette an Korruptionsdelikten dar. Abgeordnete haben jenseits ihres konkreten Abstimmungsverhaltens im Plenum und in den Ausschüssen zahlreiche Möglichkeiten, im Vorfeld auf einen Gesetzentwurf Einfluss zu nehmen, beispielsweise in den Fraktionen (*van Aaken* 2005: 425). Der geltende Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung ist daher vielfach als „symbolische Gesetzgebung“ kritisiert worden (*von Arnim* 2006b: 252). In der Tat sind noch keine Verurteilungen nach § 108e StGB bekannt geworden.

Art. 2 § 2 IntBestG stellt die Bestechung eines ausländischen Abgeordneten und eines Mitglieds einer parlamentarischen Versammlung einer internationalen Organisation für eine künftige Handlung oder Unterlassung im Zusammenhang mit seinem Mandat oder seinen Aufgaben unter Strafe. Die autonome Amtsträgerdefinition des OECD-Bestechungsübereinkommens machte diese Einbeziehung ausländischer und internationaler Parlamentarier erforderlich (oben 3.1.3). Während das Kriminalisierungsniveau des deutschen Strafrechts bei korruptiven Handlungen inländischer Beamter höher ist als bei ausländischen Amtsträgern, so verhält sich dies bei Abgeordneten genau umgekehrt: Die Strafbarkeit der Bestechung ausländischer Abgeordneter oder Mitglieder internationaler parlamentarischer Organe ist im Gegensatz zum inländischen Kontext nicht auf den Stimmenkauf beschränkt. Für derartige Regulierungsunterschiede liegen keine sachlichen Gründe vor (*Dölling* 2000: 354). Es erscheint reichlich grotesk, dass in Bezug auf die Bestechung ein und desselben Bundestagsabgeordneten unter Umständen Straftatbestände mit unterschiedlicher Reichweite Anwendung finden, je nachdem, ob der Parlamentarier gerade im Bundestag oder als Delegierter im Europarat tätig ist (*Wolf* 2006b: 2737).

---

81 Vgl. die Amtsträgerdefinition in § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB.

Erst die VN-Konvention gegen Korruption bedeutet für Deutschland eine zwingende internationale Vorgabe zur schärferen Kriminalisierung der inländischen Abgeordnetenkorruption (*Martiny 2007*). Die EU-Antikorruptionsübereinkommen und die VN-Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität verweisen auf die jeweilige nationale Amtsträgerdefinition, und gegen den einschlägigen Art. 4 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption des Europarats kann ein Vorbehalt nach Art. 37 eingelegt werden. Der derzeitige Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung mit seiner Beschränkung auf den Kauf und Verkauf von Stimmen bei Wahlen und Abstimmungen entspricht nicht den Anforderungen der von Deutschland noch nicht ratifizierten VN-Konvention gegen Korruption (Art. 15). Die dortige autonome Definition des inländischen Amtsträgers (Art. 2 lit. a) schließt explizit auch Abgeordnete mit ein. *Van Aaken (2005: 430)* konstatiert folgenden Änderungsbedarf: „Die Tathandlung muss ausgedehnt werden auf alle Handlungen und Unterlassungen, die bei Wahrnehmung des Mandats erfolgen“ (ebenso *Dzikowski 2006: 46*). Eine deutliche Verschärfung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung als Konsequenz aus den Vorgaben der VN-Konvention wäre – nach vielen Jahren der Straflosigkeit und symbolischen Gesetzgebung – ein Paradigmenwechsel im deutschen Antikorruptionsstrafrecht (*Wolf 2007c: 163*).

#### 4.1.3 Korruption im privaten Sektor

§ 299 StGB stellt Angestelltenbestechung und -bestechlichkeit im geschäftlichen Wettbewerb unter Strafe. Die Gemeinsame Maßnahme der EU von 1998 betreffend die Bestechung im privaten Sektor wurde 2002 im Rahmen eines „Sammelgesetzes“ zur Implementation verschiedener strafrechtsrelevanter EU-Rechtsakte umgesetzt (*Randt 2002*). Sie verpflichtete zur Pönalisierung von Bestechungsdelikten, die zumindest Wettbewerbsverzerrungen im Gemeinsamen Markt bewirken oder bewirken könnten (Art. 2 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 2). Durch die Einfügung eines dritten Absatzes in § 299 StGB wurde das Verbot der Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr explizit auf den gesamten „ausländischen Wettbewerb“ ausgedehnt (kritisch *Haft/Schwoerer 2004: 382-384*).

Die Gemeinsame Maßnahme wurde 2003 durch einen einschlägigen Rahmenbeschluss ersetzt (oben 3.1.1). Art. 2 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses verlangt, Bestechung und Bestechlichkeit im privaten Sektor auch außerhalb von Wettbewerbssituationen unter Strafe zu stellen. Die von Deutschland nach Art. 2 Abs. 3 abgegebene Erklärung zur Beschränkung des Geltungsbereichs von Abs. 1 auf wettbewerbsverzerrende Bestechungshandlungen ist fünf Jahre gültig. Verlängert der Rat nicht spätestens im Juli 2010 die Gel-

tungsdauer der Erklärungen nach Abs. 3, muss § 299 StGB zu diesem Zeitpunkt modifiziert werden (*Wolf* 2006b: 2737). Da die Vorschrift derzeit primär dem Schutz des freien Wettbewerbs dient und dementsprechend ausgestaltet ist (wettbewerbsstrafrechtliches Regelungsmodell, vgl. *Vogel* 2004: 404/405 m. w. N.), wäre eine Ersetzung bzw. Ergänzung um ein (eindeutiges) arbeitsstrafrechtliches Regelungsmodell („Geschäftsherrenmodell“), das auf einer Loyalitätspflicht im Prinzipal-Agenten-Verhältnis aufbaut (*Vogel* 2004: 402-404 m. w. N.), ein bemerkenswerter Paradigmenwechsel oder „Systembruch“ (*Rönnau/Golombek* 2007: 193)“ im deutschen Antikorrupsionsstrafrecht.

#### **4.2 Die politische Dimension: Korruptionsbekämpfung als Mehrebenen-Rechtspolitik**

Bis Mitte der 90er Jahre war Rechtspolitik zur Eindämmung von Korruption primär eine nationale Angelegenheit (oben 2.1). Initiativen zur Verschärfung (oder Lockerung) etwa der korruptionsbezogenen Strafrechtsvorschriften gingen im Wesentlichen von nationalen politischen Akteuren aus und durchliefen entsprechend das deutsche Gesetzgebungssystem. Das Korruptionsbekämpfungsgesetz aus dem Jahr 1997 (oben 4.1) ist hierfür das letzte prominente Beispiel. Seitdem ist durch die Internationalisierung der Korruptionsbekämpfung eine neue politische Ebene entstanden, die Ebene zwischenstaatlicher Antikorrupsionsregime im Kontext internationaler und supranationaler Organisationen. Die vorigen Abschnitte belegen eindrücklich, wie sich das deutsche Antikorrupsionsstrafrecht durch die Umsetzung internationaler Vorgaben bereits wandelte. Doch nicht nur das Recht als „geronnene Politik“ dürfte sich verändert haben, auch die einschlägige Politik selbst. Es steht zu vermuten, dass sich Strukturen und Prozesse der Korruptionsbekämpfungspolitik im Mehrebenensystem deutlich von der früheren, rein innerstaatlichen Rechtspolitik unterscheiden. *Putnam* formulierte bereits Ende der 80er Jahre die in den Internationalen Beziehungen bekannte „logic of two-level games“:

„At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments“ (*Putnam* 1988: 434).

Unter Berücksichtigung dieses Ansatzes soll im Folgenden vorrangig untersucht werden, wie es in der neuen Mehrebenen-Korruptionsbekämpfungspolitik um das Zusammenspiel zwischen Regierung und Parlament bestellt ist.

Zunächst werden Überlegungen zu den Interessen bzw. Positionen von Bundesregierung und Bundestag in den bisherigen Verhandlungen zu internationalen Antikorruptionsübereinkommen angestellt. Anschließend stehen aktuelle politische Prozesse zur Implementation bislang noch nicht umgesetzter zwischenstaatlicher Korruptionsbekämpfungsnormen im Mittelpunkt der Analyse.

#### *4.2.1 Verhandlungen auf internationaler Ebene: Weitgehende Status quo-Orientierung bei Parlament und Regierung*

Die Bundesregierung setzte sich als Vertreter Deutschlands bei der Ausarbeitung der bisherigen internationalen Antikorruptionsübereinkommen vermutlich überwiegend für Regelungen ein, die keine Änderungen der deutschen Rechtslage erforderten. Für die Annahme einer solchen Status quo-orientierten Verhandlungsstrategie liegen zwar (noch) keine Angaben Beteiligter vor, und sie kann auch nicht ohne Weiteres aus den ausgehandelten zwischenstaatlichen Korruptionsbekämpfungsnormen abgeleitet werden – hierfür dürften die komplexen Interessenkonstellationen der jeweils beteiligten Staaten bzw. Staatengruppen verantwortlich sein<sup>82</sup> –, aber die bisherige Implementation internationaler Antikorruptionsvorgaben lässt entsprechende Rückschlüsse zu. Bisher wurden in Deutschland auf Gesetzesinitiative der Regierung hin fast ausschließlich immer nur die Mindestvorgaben der strafrechtsrelevanten internationalen Korruptionsbekämpfungsnormen umgesetzt (Wolf 2006b: 2736). Bei einem wirklichen Interesse an einer schärferen Kriminalisierung der verschiedenen Bestechungsstraftatbestände hätte die Regierung weitergehende Gesetzentwürfe vorlegen können. Möglicherweise antizipierte sie aber auch schon – entsprechend der oben (4.2) skizzierten politischen Mehrebenenlogik – potenzielle Widerstände im Parlament. Der Bundestag beschloss die bisherigen Gesetze zur Umsetzung internationaler Antikorruptionsnormen weitgehend unverändert (vgl. Rechtsausschuss 1998a, b). Dies spricht für eine Status quo-Orientierung auch auf Seiten des Parlaments.

Diese generellen Aussagen zu den Positionen von Bundesregierung und Bundestag müssen im Folgenden jedoch bereichsspezifisch präzisiert werden. Während es Ende der 90er Jahre in der deutschen Politik offenbar vergleichsweise wenig umstritten war, die Bestechung ausländischer und internationaler Amtsträger (in begrenztem Umfang) unter Strafe zu stellen, regte sich politischer Widerstand gegen die Ausweitung der Straftatbestände der Ange-

---

82 Vgl. die Einblicke in die „black box“ der intergouvernementalen Verhandlungen zur VN-Konvention gegen Korruption von Jaggy (2004). Punktuelle Insiderinformationen finden sich auch bei Dell (2004) und Webb (2005).

stelltenbestechung und der Abgeordnetenkorruption. So deutet die Option, den Anwendungsbereich des EU-Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor zumindest temporär auf wettbewerbsverzerrende Bestechungshandlungen zu beschränken (oben 4.1.3), auf ein entsprechendes Engagement der Bundesregierung in den Verhandlungen hin mit dem Ziel der Bewahrung des in Deutschland vorherrschenden wettbewerbsstrafrechtlichen Regelungsmodells. Dieses Modell muss „international als Außen-seiterposition gelten“ (Vogel 2004: 404).

Zur Beibehaltung der im internationalen Vergleich außerordentlich schwachen Kriminalisierung der Korruption inländischer Abgeordneter (vgl. van Aaken 2005) dürfte sich die Bundesregierung dafür eingesetzt haben, dass in den EU-Antikorruptionsübereinkommen und in der VN-Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität der Amtsträgerbegriff des jeweiligen nationalen Rechts Anwendung findet (oben 3.1.1, 3.1.4) und im Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats ein Vorbehalt gegen die nationale Parlamentarier betreffende Bestimmung eingelegt werden kann (oben 3.1.2). Hier berücksichtigte die Exekutive vermutlich entsprechende Status quo-Interessen der deutschen Abgeordneten in eigener Sache. Für die Verhandlungen zur VN-Konvention gegen Korruption ist jedenfalls belegt, dass Abgeordnete massiv auf die Regierung einwirkten, um eine Einbeziehung von Parlamentariern in die autonome Amtsträgerdefinition des Übereinkommens zu verhindern:

„Trotz erheblicher Einwände verschiedener BT-Abgeordneter (insbesondere seitens der Opposition) in Deutschland nahm [...] – auch unter dem Druck kritischer Äußerungen in den Medien – die Bundesrepublik Deutschland ihren Vorbehalt in der vorletzten Sitzung im Sommer 2003 zurück, wie dies das BMJ bereits im Frühjahr vorgeschlagen hatte“ (Möhrenschlager 2004: 230 m. w. N.).

„Der Deutsche Bundestag hat [...] die Bundesregierung aufgefordert, sich bei den Verhandlungen über das UN-Übereinkommen für eine Lösung einzusetzen, die mit dem deutschen Recht vereinbar ist. Es ist daher bedauerlich, dass die Bundesregierung sich über das Votum des Bundestages hinweggesetzt hat und in den Schlussberatungen ihren Vorbehalt gegen eine auch Abgeordnete umfassende Definition des ‚inländischen Amtsträgers‘ zurückgezogen hat“ (Jörg van Essen, Schreiben an den Verfasser vom 10.05.2006).



#### 4.2.2 Umsetzung auf nationaler Ebene: Ausbleibende Implementation als verschleppter intraparlamentarischer Konflikt

Während die Bestechungsübereinkommen von EU und OECD in Deutschland vergleichsweise rasch umgesetzt wurden (oben 4.1.1), harren das einschlägige Strafrechtsübereinkommen des Europarats, das Zusatzprotokoll zum Strafrechtsübereinkommen, der EU-Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor und die VN-Konvention gegen Konvention bereits seit vier bis acht Jahren ihrer Ratifizierung und Implementierung in das deutsche Strafrecht. Bis zur Fertigstellung der VN-Konvention gegen Korruption konnte noch argumentiert werden, ein Abwarten der Vorgaben des vorerst letzten internationalen Antikorruptionsübereinkommens sei sinnvoll, um das deutsche Bestechungsstrafrecht nicht in kurzen Zeitabständen mehrmals ändern zu müssen. Diese Begründung ist fast vier Jahre nach Unterzeichnung der Konvention nicht mehr tragfähig. Die Regierung hat denn auch am 30. Mai 2007 einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der genannten internationalen Normen verabschiedet (Bundesregierung 2007), der einige Besonderheiten aufweist. So sollen die neuen Regelungen in Abkehr von der bisherigen Umsetzungsstrategie nicht mehr im Nebenstrafrecht „versteckt“, sondern zusammen mit den älteren Bestimmungen in das Strafgesetzbuch integriert werden. Zudem reicht der Entwurf im Unterschied zu früheren Umsetzungsgesetzen über die internationalen Mindestvorgaben hinaus, etwa bei dem vorgeschlagenen neuen Straftatbestand der Bestechlichkeit ausländischer und internationaler Bediensteter (§ 335a i.V.m. § 332 StGB).<sup>83</sup>

Im Hinblick auf die Korruption im privaten Sektor scheint ein Gesinnungswandel bei der Bundesregierung stattgefunden zu haben: § 299 StGB soll nach der Gesetzesinitiative um eine arbeitsstrafrechtliche Klausel ergänzt werden, die explizit auch Pflichtverletzungen gegenüber dem Unternehmen außerhalb von Wettbewerbssituationen unter Strafe stellt („Geschäftsherrenmodell“). Hierfür besteht keine unmittelbare Notwendigkeit, da gegen die einschlägigen Art. 7 und 8 des Strafrechtsübereinkommens des Europarats ein Vorbehalt eingelegt werden kann und der Rat der EU wohl frühestens 2010 darüber entscheidet, die Geltungsdauer einschränkender Erklärungen nach Art. 2 Abs. 3 EU-Rahmenbeschluss (vgl. oben 4.1.3) zu verlängern oder auslaufen zu lassen. Stattdessen wird die Erweiterung von § 299 StGB, gegen die man sich 2003 noch mit dem Insistieren auf einer partiellen opting-out-

---

83 Ein tabellarischer Vergleich der derzeitigen Rechtslage mit den vorgeschlagenen Änderungen für den Bereich der Amtsträgerkorruption findet sich im Anhang (6.5.). Für eine kritische Analyse des Gesetzentwurfs siehe *Wolf* (2007a). Kritisch zur geplanten Neufassung von § 229 StGB *Rönnau/Golombek* (2007).

Klausel gewährt hatte (oben 4.2.1), nun als „sachgerecht“ bezeichnet (Bundesregierung 2007: 23).

Die Umsetzung der noch nicht ratifizierten internationalen Strafrechtsvorschriften gegen Korruption bei Amtsträgern und Angestellten ist vier Jahre nach Fertigstellung der VN-Konvention gegen Korruption nun zumindest in die Wege geleitet. Anders sieht es bei der Abgeordnetenbestechung aus. Hier macht die VN-Konvention gegen Korruption eine Ausweitung des Straftatbestands zwingend erforderlich (oben 4.1.2). Da es der Bundestag als wichtiges Parlamentsrecht ansieht, die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung zu regeln, verzichtet der Gesetzentwurf der Regierung auf einen Vorschlag zur Umsetzung der internationalen Vorgaben betreffend die Kriminalisierung der Abgeordnetenkorruption auf allen parlamentarischen Ebenen. Der rechtspolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, *Joachim Stünker*, hat zwar am 5. September 2006 in einer Rede vor dem Bundestag angekündigt, dass sich der Rechtsausschuss des Bundestags noch im Herbst 2006 mit der Frage der Neuregelung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung befassen werde (*Wolf* 2007c: 163). Auf Anfrage teilte *Stünker* zudem mit, die Bildung einer einschlägigen parlamentarischen Arbeitsgruppe sei mit dem rechtspolitischen Sprecher des Koalitionspartners bereits vereinbart.<sup>84</sup> Bis zur Sommerpause 2007 hatte es das Thema aber noch immer nicht auf die Tagesordnung des Rechtsausschusses geschafft.<sup>85</sup> Auch ein kritischer Bericht des ZDF-Magazins „Frontal 21“ vom 13. März 2007<sup>86</sup> brachte keine Fortschritte. Im Mai 2007 legte die oppositionelle Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen einen Gesetzentwurf vor, der eine Ausweitung der Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung vorschlägt (B 90/Grüne 2007a).

Nachdem die rotgrüne Bundesregierung 2003 auf internationaler Ebene der Einbeziehung von Abgeordneten in die autonome Amtsträgerdefinition der VN-Konvention gegen den Protest der damaligen Opposition zugestimmt hatte (oben 4.2.1), erarbeitete die SPD-Bundestagsfraktion in Abstimmung mit den Grünen im Frühjahr 2005 einen einschlägigen Gesetzentwurf zur Umsetzung der VN-Konvention, der jedoch wegen der vorzeitigen Auflösung des Bundestags nicht mehr in die parlamentarischen Gremien eingebracht wurde (*Stünker* 2006: 597). In der großen Koalition konnte sich die SPD mit ihrer Haltung bislang offensichtlich nicht durchsetzen. Ein Parlamentsbeschluss zur Verschärfung von § 108e StGB gegen die Stimmen der CDU/CSU ist allerdings schon deshalb unwahrscheinlich, weil sich auch die FDP in der

---

84 Schreiben *Stünkers* an den Verfasser vom 16.10.2006.

85 Vgl. die Tagesordnungen des Rechtsausschusses, abrufbar unter <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/tagesordnungen/index.html>.

86 Siehe <http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/21/0,1872,5249685,00.html>.

Vergangenheit immer dezidiert gegen eine Ausweitung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung ausgesprochen hat (*Wolf 2007c*: 163).<sup>87</sup> Da es nicht zweckmäßig ist, den Gesetzentwurf der Bundesregierung über Amtsträgerkorruption ohne ein komplementäres Umsetzungsgesetz zur Abgeordnetenbestechung zu beschließen,<sup>88</sup> wird sich die Implementation und Ratifikation von teilweise schon vor acht Jahren unterzeichneten Antikorruptionsübereinkommen voraussichtlich noch weiter verzögern.

### 4.3 Zusammenfassung und Ausblick

Die Internationalisierung der Korruptionsbekämpfung hat bereits zu beachtlichen Veränderungen im deutschen Korruptionsstrafrecht geführt. So lässt sich die Kriminalisierung der bis Ende der 90er Jahre nicht strafbaren Bestechung ausländischer und internationaler Bediensteter als ein Paradigmenwechsel beschreiben. Vergleichbar paradigmatische Gesetzesmodifizierungen aufgrund internationaler Vorgaben stehen bei der Kriminalisierung der Abgeordneten- und der Angestelltenbestechung bevor, obwohl Bundesregierung und Bundestag in den bisherigen Verhandlungen über Antikorruptionsübereinkommen tendenziell Status quo-orientiert agierten. Letztlich war das Interesse an der Beibehaltung der teilweise recht engen Bestechungsstraftatbestände aber wohl doch nicht so manifest wie der Wunsch nach einem erfolgreichen Abschluss

---

87 Siehe auch die Antworten der Bundestagsfraktionen auf eine einschlägige Anfrage von TI Deutschland aus dem Jahr 2003 (abrufbar unter [http://www.transparency.de/Brief\\_un-uebereinkommen.121.0.html](http://www.transparency.de/Brief_un-uebereinkommen.121.0.html)). Auf eine Anfrage des Verfassers vom 03.04.2006 nach Gründen für die bislang nicht erfolgte Umsetzung mehrerer Antikorruptionsübereinkommen antwortete allein die FDP-Fraktion. „Der enge Tatbestand der Abgeordnetenbestechung, der nur die Abstimmung im Parlament unter Strafe stellt, nicht aber die vorgeschaltete Willensbildung, schützt den Abgeordneten vor unlauteren Einflussnahmen und stützt gleichzeitig seine Unabhängigkeit als frei gewählter Abgeordneter [...] Eine zu weite Fassung des Tatbestands bringt die Gefahr mit sich, dass auch politisch übliches und sozialadäquates Verhalten kriminalisiert wird“ (*Jörg van Essen*, Schreiben an den Verfasser vom 10.05.2006).

88 Dann wären zwar die Anforderungen des EU-Rahmenbeschlusses erfüllt, aber nur nach einer Verabschiedung beider Implementationsgesetze könnte sinnvollerweise über den Umfang etwaiger Vorbehalte gegen das Strafrechtsübereinkommen des Europarats entschieden werden. Ohne das projektierte Gesetz aus der Mitte des Bundestags bliebe der Straftatbestand der Bestechung ausländischer Abgeordneter und Mitglieder zwischenstaatlicher parlamentarischer Versammlungen im internationalen Geschäftsverkehr die einzige substanzielle Regelung des IntBestG (und wäre damit weiterhin schwer auffindbar im Nebenstrafrecht verankert), während das EUBestG zum reinen Zustimmungsgesetz würde (vgl. *Wolf 2007a*: 45).

der Vertragsverhandlungen: „Kaum jemand hat ein Interesse daran, sich im Kreise seiner ausländischen Kollegen als nachlässig oder zu wenig wachsam im Kampf gegen die Korruption darzustellen“ (*Weigend* 2007: 752).<sup>89</sup>

Die neue Politik der Korruptionsbekämpfung im Mehrebenensystem bedeutet zwar grundsätzlich einen Machtgewinn für die Regierung gegenüber dem Parlament, da nur die Exekutive einen direkten Zugang zu den Verhandlungen über Antikorruptionsübereinkommen hat. Allerdings kann die Regierung diesen institutionellen Vorteil gemäß der These der „two-level games“ (*Putnam* 1988) in der Realität nur bedingt ausspielen. Damit das Verhandlungsergebnis vom Parlament ratifiziert und umgesetzt wird, muss die Exekutive im Regelfall eine Mehrheit der Abgeordneten hinter sich bringen. Das Beispiel der in Deutschland umstrittenen Einbeziehung Abgeordneter in die Amtsträgerdefinition der VN-Konvention gegen Korruption belegt diese politische Mehrebenenlogik sehr anschaulich: Während die rotgrüne Regierung der fraglichen Regelung nach einigem Zögern gestützt auf ihre parlamentarische Mehrheit 2003 noch zustimmen konnte, verhindern die veränderten Machtverhältnisse im 2005 neu gewählten Bundestag bislang eine Umsetzung des Übereinkommens. Dieser Fall belegt im Übrigen auch die These der politikwissenschaftlichen Europäisierungsforschung, dass sich signifikanter Wandel auf der nationalen Ebene angesichts der Trägheit von Institutionen und Normensystemen in der Regel nur beim Zusammentreffen starken Anpassungsdrucks und günstiger mediatisierender Faktoren (hier: parlamentarischer Mehrheitsverhältnisse) ereignet (vgl. *Wolf* 2006d: 20 m. w. N.).

Da es sich die deutsche Politik langfristig kaum erlauben können, die vergleichsweise populäre VN-Konvention nicht zu ratifizieren (vgl. *Martiny* 2007: 198), dürfte das geschilderte Beispiel wohl mittelfristig auch noch eine weitere These der Europäisierungsforschung stützen: Manche Regelungen, für

---

89 *Weigends* Vermutung, dass „die in den jeweiligen Ländern praktizierten oder bisher auch nur geforderten Regelungen zur Korruptionsbekämpfung einfach kumuliert werden [... und so] internationale Rechtsinstrumente häufig die maximal repressiven Lösungen für die behandelten sozialen Probleme vorsehen“ (2007: 752), trifft allerdings nicht zu. So konnte etwa auf Europarats-, OECD- und VN-Ebene bislang keine verbindliche Vorgabe zur Kriminalisierung der Bestechung im privaten Sektor vereinbart werden, und derart weitreichende Regelungen zu Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung bei Amtsträgern wie in Deutschland sind in den internationalen Normen nicht zu finden. Vielmehr deuten die zahlreichen unverbindlichen Bestimmungen der VN-Konvention und die mannigfaltigen Vorbehaltsmöglichkeiten im Europaratsübereinkommen darauf hin, dass nicht nur die deutsche Regierung (zumindest teilweise) Status quo-orientiert verhandelte. Diese These wird durch Insiderinformationen aus den Verhandlungen bestätigt (zur VN-Konvention etwa *Dell* 2004, *Jaggy* 2004, *Webb* 2005). *Pieth* konstatiert bei den EU-Bestechungsübereinkommen eine Einigung auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ (1997: 769).

die im rein innerstaatlichen politischen System keine Umsetzungschance bestünde, lassen sich mit dem Umweg über die internationale oder supranationale Ebene durchsetzen. Nicht selten wird durch internationale oder „europäische Vorschriften das nationale Kräftegleichgewicht verschoben“ (*Schmidt* 2002: 25). Der deutsche Fall lässt sich – wie andere Einzelfallanalysen auch – zwar nur bedingt verallgemeinern (vgl. *Wolf* 2006d: 17), weil sich Antikorruptionsgesetzgebung und Governance-Strukturen von Land zu Land unterscheiden. Unabhängig von landesspezifischen Besonderheiten bewirkt die Internationalisierung der Korruptionsbekämpfung jedoch in jedem beteiligten Staat grundsätzlich eine Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen für Rechtspolitik zur Eindämmung der Korruption.

## 5. Schlussbetrachtung: Der Beitrag internationaler Organisationen zur nationalen Korruptionsbekämpfung – Fortschritte, Hindernisse und Empfehlungen

Despite many successes in the anti-corruption movement, [...] it must never be forgotten that both in political life and in the economic sphere there are powerful factors prompting and encouraging corrupt practices.

*Terry Davis*, Generalsekretär des Europarats, 31. GRECO-Plenarsitzung  
(06.12.2006)

Bis Mitte der 90er Jahre beschränkte sich der Beitrag internationaler und supranationaler Organisationen zur Bekämpfung der Korruption auf mitgliedstaatlicher Ebene noch auf wenige unverbindliche Empfehlungen. Seitdem ist eine „geradezu lawinenartige Ausbreitung internationaler Aktivitäten zur Korruptionsbekämpfung“ zu beobachten (*Weigend* 2007: 748). Dieses Phänomen lässt sich auf verschiedene politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Faktoren zurückführen, deren Gewichtung allerdings kaum exakt bestimmt werden kann (*Moroff* 2005: 472). Man mag kritisieren, dass aufgrund mangelnder Koordination zwischen den internationalen Organisationen nicht von Anfang an ein gemeinsames Konzept auf Ebene der Organisation mit der größten Mitgliedschaft verfolgt wurde: „Vor allem Deutschland und die übrigen EU-Mitglieder mussten sich den Ergebnissen von nicht weniger als vier Initiativen anpassen: denjenigen der EU selbst, der OECD, des Europarates und der UNO“ (*Androulakis* 2007: 366). Diese retrospektive Analyse erkennt allerdings, dass es ohne die regionalen Antikorruptionsübereinkommen möglicherweise gar nicht erst zu einer VN-Konvention gekommen wäre; eine solche war Mitte der 90er Jahre noch nicht absehbar (vgl. *Meesen* 1995). Außerdem konnten in diesen Übereinkommen regionale Besonderheiten berücksichtigt werden (*Korte* 1999: 83). Zum Teil wurden dort deutlich weitgehendere Regelungen vereinbart als einige Jahre später auf globaler Ebene (etwa in den Bereichen Monitoringverfahren und Kriminalisierung der Korruption im privaten Sektor).

Wie ist diese Entwicklung nun zusammenfassend zu bewerten? Trotz der beeindruckenden Fülle an internationalen Antikorruptionsinitiativen äußern nur wenige Beobachter voller Optimismus die „berechtigte Hoffnung, dass die internationale Staatengemeinschaft der Korruption endgültig und unwiderruflich den Kampf angesagt hat“ (*Stolpe* 2004: 299). Im Folgenden soll zunächst auf kritische Stimmen eingegangen werden, welche die eingeschlagene Richtung der international(isiert)en Korruptionsbekämpfung grundsätzlich in Frage stellen. Daraufhin ist die Effektivität der bislang entwickelten Maß-

nahmen in den Blick zu nehmen. Im Anschluss werden Überlegungen zur Verbesserung der internationalen Antikorruptionsregime angestellt. Abschließend wird der Versuch unternommen, einige rechtspolitische Empfehlungen vor dem Hintergrund der Siemens-Korruptionsaffäre zu entwickeln.

### 5.1 Internationale Korruptionsbekämpfung: imperialistisch und überflüssig?

Wechselseitigen Geschenken und Gefälligkeiten kommt nach Ansicht von *Salbu* (1999, 2000) in verschiedenen Kulturkreisen unterschiedliche Bedeutung zu; das OECD-Bestechungsübereinkommen sei daher ein Beispiel für kulturellen und moralischen Imperialismus (*Salbu* 1999: 252). Für *Schünemann* handelt es sich bei dem OECD-Übereinkommen gar „um ein geradezu klassisches Abkommen zur Etablierung eines imperialistischen globalen Strafrechts“, das an das Münchener Abkommen von 1938 über das Schicksal der nicht an den Verhandlungen beteiligten Tschechoslowakei erinnere, „denn es schließt auch die Bestechung von Amtsträgern solcher Staaten ein, die nicht selbst Partner des Abkommens sind“ (*Schünemann* 2003: 309). Diese Fundamentalkritik übersieht, dass die OECD-Konvention nur zur Kriminalisierung der *aktiven* Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr verpflichtet. „The OECD takes care not to intrude into other countries sovereignty, so the behaviour of foreign officials itself is not a topic for the OECD“ (*Pieth* 1999: 3).<sup>90</sup> Auch das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats und die VN-Konvention gegen Korruption verlangen in ihren zwingenden Bestimmungen lediglich eine Pönalisierung der aktiven Bestechung ausländischer Amtsträger. Der von *Schünemann* (2003: 309) angestellte Vergleich mit den von ihm in diesem Zusammenhang positiv bewerteten EU-Bestechungsübereinkommen hinkt, denn diese Abkommen verpflichten auch zur Kriminalisierung der Bestechlichkeit (passiven Bestechung) bei Amtsträgern der anderen EU-Mitgliedstaaten. Der Imperialismusvorwurf wird zudem durch die von 140 Staaten (überwiegend Entwicklungsländern) unterzeichnete VN-Konvention gegen Korruption aus dem Jahr 2003 entkräftet (*van Aaken* 2006: 35), deren Bestimmungen deutlich über die Strafrechtsvorgaben des OECD-Übereinkommens hinausgehen.

Schwerer als die Imperialismuskritik wiegt zumindest auf den ersten Blick der Vorwurf, bei der internationalen Korruptionsbekämpfung handele es sich

---

90 *Nichols* weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass „the nationality principle is accepted by all as a means of asserting criminal jurisdiction, and its use to regulate the conduct of nationals outside the territory of the home country does not constitute an affront to the host country“ (*Nichols* 1999: 292).

um eine „Lösung ohne Problem“, weil Korruption „nur vor Ort und nach Maßgabe der örtlichen Verhaltenserwartungen und des jeweiligen kriminalpolitischen Umfeldes wirksam“ eingedämmt werden könne (Weigend 2007: 764). Da Korruption also vor allem „ein lokales Problem“ sei, spreche viel für spezifische lokale Mittel und wenig „für eine Notwendigkeit, den Staaten auf kontinentaler oder gar weltweiter Ebene verbindlich vorzuschreiben, welche Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung sie zu ergreifen haben [...], etwa mittels gleichlautender Straftatbestände“ (760/761). Gegen diese Fundamentalkritik lässt sich zunächst die simple Tatsache anführen, dass die 140 Unterzeichnerstaaten der VN-Konvention gegen Korruption von der transnationalen Korruptionsgefahr und der Erforderlichkeit zum Teil verbindlicher internationaler Antikorruptionsvorgaben überzeugt sind.<sup>91</sup> Der Konflikt um die Kriminalisierung der Abgeordnetenbestechung in Deutschland zeigt beispielhaft, dass selbst manche Industriestaaten ganz offensichtlich nicht aus eigener Kraft heraus in der Lage sind, adäquate Strafrechtsbestimmungen für bestimmte Korruptionsformen zu entwickeln. Die diesbezügliche Untätigkeit des deutschen Gesetzgebers ist, wie oben (4.2.1, 4.2.2) gezeigt wurde, sicherlich nicht darauf zurückzuführen, dass die Bundestagsabgeordneten hierfür „aufgrund so vieler anderer wichtiger Gesetzesvorhaben bisher nicht die Zeit gefunden haben“ (so aber Weigend 2007: 753). Sie müssen in diesem Fall vielmehr in eigener Sache entscheiden (vgl. von Arnim/Heiny/Ittner 2006: 33/34). Ein anderes Beispiel liefert die britische Politik, die anscheinend seit Jahren nicht willens oder fähig ist, einen brauchbaren Straftatbestand für die Bestechung ausländischer Amtsträger zu erlassen (oben 3.2.3.1).

Selbst bei zufriedenstellender Gesetzeslage und politischem Willen dürften nicht wenige Länder mit Problemen bei der Durchsetzung ihrer Antikorruptionsnormen konfrontiert sein. Erfolgversprechender als eine vage Forderung nach dem grenzüberschreitenden Austausch von best practices (vgl. Weigend 2007: 760) ist da ein institutionalisiertes peer monitoring auf der Basis gemeinsam vereinbarter Mindeststandards (vgl. Pagani 2002), wie es von Europarat und OECD betrieben wird. Überhaupt handelt es sich bei den „gleichmacherischen Kriminalisierungsvorgaben“ (Weigend 2007: 760) stets um Minimalvorschriften, die – wenn sie überhaupt rechtsverbindlich ausgestaltet sind – nicht auf eine uniforme Rechtsharmonisierung, sondern autonomieschonend auf funktionale Äquivalenz abzielen (Aiolfi/Pieth 2002: 353, Pieth 2007: 569/570). Bestechlichkeit lässt sich sicherlich vor Ort am besten bekämpfen, aber die mit dem OECD-Übereinkommen intendierte „Austrock-

---

91 So heißt es in der Präambel der VN-Konvention, „dass Korruption nicht mehr eine örtlich begrenzte Angelegenheit, sondern eine grenzüberschreitende Erscheinung ist, [...] bei deren Verhütung und Eindämmung internationale Zusammenarbeit unbedingt erforderlich ist“.



nung“ der Geberseite durch die Kriminalisierung der Auslandsbestechung verspricht gerade bei „kollektiv unilateralem“ Vorgehen (*Pieth 2007: 569*) einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Korruptionseindämmung, auch wenn dieser Ansatz zunächst recht illusorisch wirkt in Ländern, wo das Bezahlen von Bestechungsgeldern „allgemein üblich ist, ja bestimmte Dienstleistungen anders gar nicht zu bekommen sind“ (*Killias 1998: 252*). Den verschiedenen Antikorruptionsregimen liegt nicht nur der faire internationale Wirtschaftswettbewerb am Herzen (so aber *Weigend 2007: 750*), sondern auch – im Sinne zunehmender kollektiver Verantwortung für „good global governance“ – die Lauterkeit des ausländischen öffentlichen Dienstes, der „Schutz fremder Gemeininteressen“ (*Pieth 2002: 323*).<sup>92</sup> Schließlich wirft Korruption gerade auch jenseits des Strafrechts Probleme auf, die sachlogisch nur staatenübergreifend gelöst werden können. So gehören etwa die detaillierten Bestimmungen über die Beschlagnahmung und grenzüberschreitende Rückführung von Vermögenswerten aus korruptiven Handlungen zu den innovativsten Regelungen der VN-Konvention gegen Korruption (*van Aaken 2006: 37, Dell 2004: 81, Stolpe 2004: 298*).

## 5.2 Durchwachsene Effektivität der bisherigen Maßnahmen

Erachtet man die internationalen Antikorruptionsinitiativen der letzten Jahre nicht als imperialistische Bedrohung oder überflüssige Vorgaben zu „massiven Überkriminalisierungen“ (*Killias 1998: 253*), sondern als grundsätzlich sinnvoll, so stellt sich doch die Frage nach ihrer Effektivität. Fünf Jahre nach Inkrafttreten des OECD-Bestechungsübereinkommens konstatierte Tarullo angesichts ausbleibender Strafverfahren wegen Auslandsbestechung, „that OECD members lack either the will or the capacity to meet their obligations“ (2004: 683), und argumentierte anhand spieltheoretischer Überlegungen, die Vertragsparteien hätten zu wenig Anreize, korruptive Handlungen ihrer Bürger und Unternehmen im internationalen Geschäftsverkehr zu unterbinden. Einige Jahre später zeigen Evaluierungsberichte von EU, Europarat und OECD, dass die verschiedenen internationalen Antikorruptionsvorgaben – trotz beträchtlicher Umsetzungsdefizite in zahlreichen Ländern – zu beachtlichen Rechtsanpassungen auf nationaler Ebene geführt haben (unten 6.3). In-

---

92 Dies erschließt sich bereits aus den Präambeln der einschlägigen Übereinkommen: „Bestechung [...] gute Regierungsführung [...] untergräbt“ (OECD-Übereinkommen); „dass die Korruption eine Bedrohung der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und der Menschenrechte darstellt“ (Strafrechtsübereinkommen des Europarats); „die [...] korruptionsbedingten Probleme und Gefahren [...] untergraben die demokratischen Einrichtungen und Werte [...] und die Rechtsstaatlichkeit“ (VN-Konvention).

zwischen können auch etliche Staaten Untersuchungen und Strafverfahren wegen Auslandsbestechung vorweisen;<sup>93</sup> Transparency International geht von derzeit 14 OECD-Mitgliedstaaten mit signifikanter Durchsetzung der einschlägigen Strafrechtsbestimmungen aus (TI 2007a: 6). Für eine valide Beurteilung der Effektivität der internationalen Antikorruptionsinitiativen ist es immer noch zu früh, denn viele Staaten haben einschlägige Ratifizierungs- und Implementierungsprozesse gerade erst abgeschlossen oder noch vor sich. Die Korruptionsforschung steht vor der Aufgabe, konsensfähige Kriterien zur Bewertung der Effektivität von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen zu entwickeln. Jedem wird einleuchten, dass es mit dem bloßen Erlass von Antikorruptionsnormen nicht weit her ist, aber die Wirksamkeit einer Regelung kann auch „nicht einfach an der Anzahl von Strafverfahren gemessen werden“ (Androulakis 2007: 486).

Trotz vieler Fortschritte in den letzten Jahren – insbesondere im Bereich der Normgenerierung (oben 3.1) – stimmen jüngste Entwicklungen nachdenklich. So hat sich die Quote zufriedenstellend umgesetzter GRECO-Empfehlungen im Vergleich von der ersten zur zweiten Evaluierungsrunde von 73,4% auf bislang 53,4% verschlechtert (unten 6.3.2). Ausweislich der bisher vorliegenden Phase 2-Fortschrittsberichte der OECD Working Group on Bribery haben die evaluierten Vertragsparteien weniger als die Hälfte der Empfehlungen zufriedenstellend umgesetzt (unten 6.3.3). Nach Ansicht der EU-Kommission implementierten lediglich zwei Mitgliedstaaten die zentrale Vorschrift des EU-Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor vollständig (unten 6.3.1).<sup>94</sup> Problemfälle wie der offene Verstoß der britischen Behörden gegen Art. 5 des OECD-Übereinkommens (oben 3.2.3.1) stellen die Antikorruptionsregime vor eine harte Belastungsprobe. Kritisch ist vor allem die Entwicklung auf VN-Ebene: Da die Entscheidung über ein Monitoringverfahren für die Konvention gegen Korruption erneut vertagt wurde, droht diesem mit besonders hohen Erwartungen verbundenen Übereinkommen möglicherweise ein ähnlich düsteres Schicksal wie der vergleichbaren VN-Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Nicht einmal die Hälfte der Vertragsparteien dieses Übereinkommens beteiligt sich an dem fragebogengestützten, vergleichsweise schwachen Evaluierungsmechanismus (oben 3.2.4). Die Euphorie vieler politischer Akteure scheint offenbar rasch zu verfliegen, wenn es an die Umsetzung internationaler Übereinkommen geht (vgl. Grotz 2002: 383). „States may rationally and strategically accept international obligations where they have little or no in-

---

93 Vgl. die in den TI-Fortschrittsberichten skizzierte Entwicklung (TI 2005, 2006a, 2007a).

94 Die fehlerbehaftete Analyse der Kommission wirft allerdings ihrerseits Fragen auf (oben Fn. 50).

tention of complying with those obligations. The factors that produce an international agreement may not be sufficient to induce compliance with the agreement” (*Tarullo* 2004: 709).

### 5.3 Empfehlungen zur Optimierung internationaler Antikorruptionsregime

Erfolgversprechender als eine ausufernde globale Antikorruptionskonvention, die beinahe jedes erdenkliche Rezept zur Eindämmung von Korruption und zahlreicher weiterer Delikte auflistet (wenn auch nur teilweise verbindlich vorschreibt), aber bislang kein wirkungsvolles Monitoringverfahren vorsieht, wäre wohl ein sehr knappes Abkommen mit effektiven Evaluierungsmechanismen gewesen. Eine Verdopplung der Vertragsparteien des minimalistischen OECD-Bestechungsübereinkommens ist möglicherweise ein größerer Gewinn für die internationale Korruptionsbekämpfung, als es die voluminöse VN-Konvention gegen Korruption je sein wird (vgl. *Hintzen* 2006: 57, 60). Wichtiger als der kürzlich erfolgte Beitritt Südafrikas zum Antikorruptionsregime der OECD wäre die Aufnahme von China und Indien. Diese zwei boomenden Schwellenländer belegen im TI-Bribe Payers Index 2006 die letzten beiden Plätze (TI 2006c). Die OECD beschäftigt sich zwar nur mit der aktiven Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr (*Pieth* 1999: 3), aber multilaterale Erfolge bei der Abschreckung der Geberseite bleiben wahrscheinlich nicht ohne positive Auswirkungen auf die Nehmerseite (oben 5.1). Außerdem dürfte die zunehmende Diskussion konkreter Bestechungsfälle im Rahmen der Working Group dazu führen, dass die Vertreter von Ländern mit vielen korrupten Amtsträgern nicht nur ihr konkretes Vorgehen gegen Auslandsbestechung offenlegen müssen (vgl. *Tarullo* 2004: 701), sondern zur Vermeidung gruppeninterner Kritik auch indirekt dazu angehalten werden, gegen die Bestechlichkeit ihrer eigenen Bediensteten vorzugehen. Eine enge Antikorruptionsnorm verbunden mit starkem peer pressure könnte also einen funktionalen spill over-Effekt erzeugen, wie ihn der institutionalistische Ansatz propagiert (oben 2.2.3).

Die im Rahmen des Monitorings der VN-Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität beobachtete „questionnaire fatigue“ (VN 2006g: 5) lässt nichts Gutes für den künftigen Evaluierungsmechanismus der VN-Konvention gegen Korruption erwarten. Das für ein effektives peer monitoring notwendige Vertrauen zwischen den beteiligten Staaten wird wohl kaum durch eine fortlaufende Vertagung der Entscheidung über ein Evaluierungssystem erreicht. Auch die von der Vertragsstaatenkonferenz eingesetzte Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Monitoringverfahrens konnte sich auf ihrer ersten Sitzung Ende August 2007 nicht auf einen Mechanismus einigen;

der ambitionierte Vorschlag der EU-Staaten wurde nicht angenommen (VN 2007: 8). Vielversprechend erscheint das Pilotprojekt, im Rahmen eines Testlaufs mit einer kleinen Gruppe freiwilliger Staaten die Umsetzung ausgewählter Konventionsbestimmungen vergleichsweise intensiv zu evaluieren (VN 2007: 5/6). Eine solche vertrauensschaffende Maßnahme könnte eine positive Eigendynamik auslösen und zögerliche Länder überzeugen. Es bleibt abzuwarten, wie sich die zweite Konferenz der Vertragsparteien vor diesem Hintergrund entscheiden wird. Auf der Sitzung der Arbeitsgruppe waren jedenfalls auch kritische Stimmen in Bezug auf das Pilotprojekt zu vernehmen (VN 2007: 6).

Die Bedeutung des Monitoring für die internationale Korruptionsbekämpfung kann gar nicht oft genug betont werden: Effektive Evaluationsverfahren sind vermutlich für die Durchsetzung internationaler Antikorruptionsvorschriften von größerer Bedeutung als die Rechtsverbindlichkeit der fraglichen Normen. So kann die OECD schon seit Jahren beachtliche Erfolge bei der Umsetzung von soft law mittels strengem peer Monitoring vorweisen (*Pagani* 2002), und die bisherige Arbeit von GRECO ist trotz der abnehmenden Rate umgesetzter Empfehlungen ermutigend. Der Erfolg des vergleichsweise rigiden Antikorruptionsmonitorings der EU-Kommission hinsichtlich der osteuropäischen Beitrittskandidaten (vgl. oben 3.2.1.1) lässt sich schwer bestimmen. Die diesbezügliche Ungleichbehandlung von Mitgliedstaaten und Beitrittsländern bzw. „alten“ und „neuen“ Mitgliedern ist jedoch mit dem Gemeinschaftsprinzip der Nichtdiskriminierung kaum zu vereinbaren: „Es ist problematisch, wenn an Beitrittskandidaten höhere Maßstäbe angelegt werden, als dies für EU-Mitgliedstaaten getan wird“ (*Tivig/Maurer* 2006: 53). Der bulgarische Innenminister *Petkov* hat denn auch ein unionsweites Antikorruptionsmonitoring gefordert.<sup>95</sup> Während die Kommission 2003 noch die Einrichtung eines gesonderten EU-Monitoringmechanismus ablehnte, um Überschneidungen zu vermeiden (Kommission 2003: 10), scheint sie mittlerweile ein eigenständiges Evaluierungssystem zu befürworten, in dessen Rahmen auch die Umsetzung anderer internationaler Antikorruptionsnormen begutachtet würde (vgl. Rat 2005: 2). Die Mitgliedstaaten sind allerdings höchstens zu einem stärkeren Monitoring der auf EU-Ebene entwickelten – vergleichsweise alten und teilweise recht engen – Vorschriften zur Korruptionsbekämpfung bereit (Rat 2005: 6).

---

95 „Double standards are not to be tolerated. They are out of question [...] That’s why we need to elaborate a comparative measurement for corruption”, Mr Petkov said, proposing EU “common standards” which would bring an „objective evaluation of every member state” (EU Observer-Meldung vom 15.02.07, abrufbar unter <http://euobserver.com/9/23506>).

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist es von besonderer Wichtigkeit, GRECO und die OECD Working Group on Bribery langfristig mit ausreichenden Ressourcen auszustatten. Zwischenzeitlich gab es zumindest bei der Weiterfinanzierung des OECD-Monitoringsystems Probleme (*Geiger* 2002: 49, TI 2006d: 5, *Webb* 2005: 198). Auf der Ebene der chronisch finanzschwachen Vereinten Nationen wird sich ein mit GRECO und der Working Group vergleichbares Monitoringgremium selbst bei entsprechendem politischen Willen nur realisieren lassen, wenn die Industriestaaten bereit wären, die Kosten hierfür zu übernehmen.<sup>96</sup> Die Bereitschaft etwa der europäischen Länder, noch ein weiteres Monitoringsystem im Bereich der internationalen Korruptionsbekämpfung zu finanzieren, dürfte sich allerdings in Grenzen halten,<sup>97</sup> auch wenn für ein effektives Monitoringsystem erfahrungsgemäß nur vergleichsweise geringe Sekretariatskapazitäten benötigt werden (TI 2006d: 13). Die gewünschte Vermeidung der Duplizierung von Monitoringarbeiten (vgl. VN 2006a: 20) kann wohl nur erreicht werden, wenn ein künftiges VN-Evaluierungsgremium beispielsweise Monitoringergebnisse der OECD Working Group on Bribery als ausreichende Überprüfung der Durchsetzung des Verbots der Auslandsbestechung anerkennt und deshalb für bestimmte Länder keine entsprechenden Untersuchungen durchführt (vgl. TI 2006d: 20). Diese Vorgehensweise könnte jedoch von Staaten, die nicht Mitglied eines einschlägigen Antikorruptionsregimes sind, als Ungleichbehandlung empfunden werden. Es besteht das Problem einer Asymmetrie im Hinblick auf die Verteilung von Antikorruptions-Monitoringsystemen: Derzeit existieren ein starkes Antikorruptionsregime in Europa (GRECO), ein schwächeres Monitoringsystem in Nord- und Südamerika sowie das überregionale OECD-Regime. Entsprechende Evaluierungssysteme in Afrika und Asien sind erst in der Entwicklungsphase (vgl. TI 2006d: 22). Diese regionale Asymmetrie dürfte die wesentliche Herausforderung für die Vermeidung von doppelten Monitoringarbeiten sein.

---

96 Transparency International schätzt die Kosten für ein effektives Monitoring der VN-Konvention auf fünf Millionen Euro pro Jahr (TI 2006d: 14). Diese Summe erscheint im Vergleich mit den durch transnationale Korruption verursachten Schäden (oben 1.1) vergleichsweise moderat.

97 Auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz sprachen sich einige Regierungsvertreter explizit gegen ein kostenintensives Monitoringverfahren aus, vgl. VN (2006a: 18/19).

## 5.4 Ausblick

Die vorliegende Studie begann mit einleitenden Bemerkungen zur Siemens-Korruptionsaffäre (oben 1.1 i.V.m. 6.6). Dieser komplexe Fall belegt einmal mehr, dass Selbstregulierungsmechanismen in Unternehmen zur Korruptionsbekämpfung (Scherer 2006) keine Alternative zu einem strengen Korruptionsstrafrecht sind (so aber tendenziell Weigend 2007: 765). Wer „verschärfte Gesetze und intensivere Strafverfolgung mit dem Hinweis auf Selbstkontrollen ablehnt, ohne tatsächlich etwas zu tun, der setzt sich dem Verdacht aus, alles beim Alten lassen zu wollen“ (Bannenberg/Schaupensteiner 2004: 215). Siemens hatte jahrelang Ethik-Leitlinien auf dem Papier ohne „wirksame Maßnahmen zur Unterbindung der Bildung oder Aufdeckung von schwarzen Kassen und von Bestechung“ (LG Darmstadt 2007: 64/65). Erst nach den Razzien im November 2006 setzte ein Selbstreinigungsprozess ein mit dem Ziel, in den USA Strafzahlungen in Milliardenhöhe, den Ausschluss von öffentlichen Aufträgen oder gar den Entzug der Börsenzulassung zu verhindern (SZ 27.07.07: 19, 18./19.08.07: I, 05.09.07: 23). Vor Sanktionen in Deutschland scheint sich der Konzern weniger zu fürchten. Das Höchstmaß einer Geldbuße gegen eine juristische Person beträgt hierzulande eine Million Euro (§ 30 Abs. 2 Nr. 1 OWiG), auch wenn theoretisch höhere Bußgelder bei entsprechend großen wirtschaftlichen Vorteilen aus der betreffenden Ordnungswidrigkeit verhängt werden können (§ 17 Abs. 4 OWiG). Wichtiger als die Einführung eines Unternehmensstrafrechts<sup>98</sup> dürfte in diesem Zusammenhang jedoch die Etablierung eines bundesweiten Korruptionsregisters („schwarze Liste“) sein; Unternehmen sind möglichst „auch schon vor rechtskräftigem Urteil auszuschließen, wenn im Einzelfall angesichts der Beweislage keine vernünftigen Zweifel an der Tatbegehung bestehen“ (Bannenberg/Schaupensteiner 2004: 208).<sup>99</sup> Trotz der erdrückenden Anschuldigungen erteilte die

---

98 Dafür etwa Bannenberg/Schaupensteiner (2004: 209), Schaupensteiner (2007: 188), Die ZEIT (16.08.07: 28); dagegen beispielsweise Hintzen (2006: 58), Pietzcker (2007: 174/175) m. w. N. Die Monitoringgremien von Europarat und OECD äußerten sich skeptisch gegenüber der abschreckenden Wirkung und einheitlichen Anwendung von § 30 OWiG. Während sich GRECO (2007b: 7/8) schließlich mit den deutschen Regelungen und Rechtfertigungen zufriedengab, hatte die Working Group on Bribery (2005b: 3/4) Zweifel, „whether the statutory maximum of 1 million Euros for monetary sanctions represents an adequate deterrent especially for large companies when considering also the difficulty of assessing in practice the ‘skimming off’ of benefits of offences“.

99 Vor einigen Jahren scheiterten zwei Gesetzesinitiativen zur Einführung eines bundesweiten Registers für unzuverlässige Unternehmen (Wolf 2006b: 2735). Inzwischen gibt es Pläne für ein Korruptionsregister im Rahmen eines reformierten Vergabebereichs (Scherer 2006: 104). Vgl. auch die entsprechende Forderung von B

Bundeswehr Ende 2006 ausgerechnet dem besonders belasteten Informations- und Kommunikationsbereich des Siemenskonzerns den größten Auftrag, den das Unternehmen jemals erhalten hat (SZ 29.12.06: 17).

Nachhaltige Verhaltensänderungen in der Privatwirtschaft im Hinblick auf Auslandsbestechung sind nach einschlägigen Erfahrungen in den USA erst mit einer neuen Managergeneration zu erwarten (*Heidenheimer/Moroff* 2002: 953).<sup>100</sup> So wird sich möglicherweise erst langfristig zeigen, ob das internationalisierte Korruptionsstrafrecht erfolgreich ist oder bloß „Balsam aus der Tüte der symbolischen Gesetzgebung“ (*Gänßle* 1999: 543). Wenn es gelingt, wie derzeit bei Siemens Selbstregulierungsmechanismen zu aktivieren, dann ist „symbolisches Strafrecht kein Schimpfwort mehr [...], selbst wenn die Verurteilungen [...] vereinzelt bleiben sollten [...] Die Durchsetzung kann auch außerstrafrechtlich erfolgen. Ohne die Strafnorm hätte sich indessen nichts bewegt“ (*Pieth* 2002: 326). Ob die transnationale Korruption langfristig eingedämmt werden kann, ist derzeit noch unklar und hängt von diversen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Faktoren ab. Für Deutschland jedenfalls bedeuten die internationalen Antikorruptionsinitiativen mit Blick auf die absehbaren Änderungen bei der Kriminalisierung der Angestellten- und Abgeordnetenbestechung (oben 4.2.2) eine „willkommene Strafrechtsharmonisierung“ (*Androulakis* 2007: 486) – wenn auch nicht aus der Sicht einiger Parlamentarier.

---

90/Grüne (2007b: 3/4). Wegen der Bestechung zweier Manager des Enel-Konzerns zur Erlangung von Aufträgen für Gasturbinen wurde Siemens in Italien für ein Jahr von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen (vgl. LG Darmstadt 2007: 38).

100 *Wieland* (Die ZEIT 16.08.07: 22) hält dagegen die Schaffung einer neuen Unternehmenskultur innerhalb von nur zwei bis drei Jahren für möglich.

## 6. Anhang

### 6.1 Internationale Antikorruptionsnormen (Auswahl)

**Tabelle 5: Auswahl internationaler Antikorruptionsnormen**

	<i>Rechtsform</i>	<i>Be- schluss bzw. Un- terzeich- nung</i>	<i>In Kraft</i>	<i>Ratifi- ka- tions- stand</i> <sup>101</sup>	<i>Rechts- ver- bind- lich</i> <sup>102</sup>	<i>Monito- ring</i> <sup>103</sup>
EU: Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG	Völkerrechtlicher Vertrag	10/1996	10/2002	21 von 27 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

101 Stand: 05.06.2007. Die aktuellsten Angaben zum Ratifikationsstand finden sich stets auf den Webseiten der internationalen Organisationen (unten 6.2). Die Zahlen beziehen sich im Fall der EU auf die Mitgliedstaaten, bei den anderen Organisationen auf das Verhältnis Vertragsparteien zu Unterzeichnerstaaten.

102 Ganz oder in Teilen völkerrechtlich verbindlich.

103 X = Monitoringverfahren findet derzeit statt oder ist schon abgeschlossen; Y = Monitoringverfahren hat noch nicht begonnen; Z = Sonstiges.



	<i>Rechtsform</i>	<i>Be- schluss bzw. Un- terzeich- nung</i>	<i>In Kraft</i>	<i>Ratifi- ka- tions- stand</i> <small>101</small>	<i>Rechts- ver- bind- lich</i> <sup>102</sup>	<i>Monito- ring</i> <sup>103</sup>
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 27 Staaten	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 Staaten	X	X
EU: Gemeinsame Maßnahme betreffend die Bestechung im privaten Sektor	Abgeleitetes Völkerrecht	12/1998	12/1998		X	Z <sup>104</sup>
Europarat: Strafrechtsübereinkommen über Korruption	Völkerrechtlicher Vertrag	01/1999	07/2002	36 von 49 Staaten	X	X
Europarat: Zivilrechtsübereinkommen über Korruption	Völkerrechtlicher Vertrag	11/1999	11/2003	28 von 41 Staaten	X	Y
Europarat: Europäischer Verhaltenskodex für Beamte	Soft law	05/2000				Y

104 Das vorgesehene Monitoring wurde nicht durchgeführt, stattdessen wurde der EU-Rahmenbeschluss erlassen (Kommission 2007a: 3/4, Wolf 2006a: 6/7).

	<i>Rechtsform</i>	<i>Be- schluss bzw. Un- terzeich- nung</i>	<i>In Kraft</i>	<i>Ratifi- ka- tions- stand</i> <sup>101</sup>	<i>Rechts- ver- bind- lich</i> <sup>102</sup>	<i>Monito- ring</i> <sup>103</sup>
VN: Konvention ge- gen grenzüber- schreitende organi- sierte Kriminalität	Völker- rechtlicher Vertrag	11/2000	09/2003	134 von 147 Staaten	X	X
Europarat: Empfeh- lung über gemein- same Regeln gegen Korruption bei Par- teien- und Wahl- kampffinanzierung	Soft law	04/2003				X
Europarat: Zusatz- protokoll zum Straf- rechtsübereinkom- men	Völker- rechtlicher Vertrag	05/2003	02/2005	18 von 30 Staaten	X	X
EU: Rahmenbe- schluss zur Bekämp- fung der Bestechung im privaten Sektor	Abgeleite- tes Völker- recht	07/2003	07/2003		X	X
VN-Konvention ge- gen Korruption	Völker- rechtlicher Vertrag	10/2003	12/2005	93 von 140 Staaten	X	Z <sup>105</sup>

---

105 Das Monitoringverfahren ist von der Konferenz der Vertragsparteien noch festzule-  
gen.

## 6.2 Ratifizierung internationaler Antikorruptionsübereinkommen in den EU-Mitgliedstaaten

**Tabelle 6: Stand der Ratifikation internationaler Antikorruptionsübereinkommen in den EU-Mitgliedstaaten**

<i>Staat</i>	<i>EU-Bestechungsprotokoll</i>	<i>EU-Bestechungsübereinkommen</i>	<i>Strafrechtsübereinkommen (Europarat)</i>	<i>Protokoll zum Strafrechtsübereinkommen</i>	<i>Zivilrechtsübereinkommen (Europarat)</i>	<i>OECD-Übereinkommen</i>	<i>VN-Konvention gg. organisierte Kriminalität</i>	<i>VN-Konvention gg. Korruption</i>
A	X	X			X	X	X	X
B	X	X	X		X	X	X	
BG			X	X	X	X	X	X
CY	X	X	X	X	X		X	
CZ			X		X	X		
D	X	X				X	X	
DK	X	X	X	X		X	X	X
E	X	X				X	X	X
EST	X	X	X		X	X	X	
F	X	X				X	X	X
FIN	X	X	X		X	X	X	X
GB	X	X	X	X		X	X	X
GR	X	X			X	X		
H		X	X		X	X	X	X
I	X	X				X	X	
IRL	X	X	X	X		X		
L	X	X	X	X		X		
LT	X	X	X		X		X	X
LV	X	X	X	X	X		X	X
M			X		X		X	
NL	X	X	X	X		X	X	X
P	X	X	X			X	X	
PL		X	X		X	X	X	X
RO			X	X	X		X	X
S	X	X	X	X	X	X	X	
SK	X	X	X	X	X	X	X	X
SLO	X	X	X	X	X	X	X	
EU-27	21	23	21	12	17	22	23	14

Die Angaben entsprechen dem Stand vom 05.06.2007. Die aktuellsten Angaben zum Ratifikationsstand eines Übereinkommens finden sich auf der Webseite der betreffenden internationalen Organisation:

**Tabelle 7: Aktuelle Ratifikationsstände im Internet**

<b>Internationale Antikorruptionsnorm</b>	<b>Aktueller Ratifikationsstand abrufbar unter</b>
Erstes Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG (EU)	<a href="http://www.consilium.europa.eu/cms3_Applications/applications/Accords/details.asp?cmsid=297&amp;id=1996054&amp;lang=DE&amp;doclang=EN">http://www.consilium.europa.eu/cms3_Applications/applications/Accords/details.asp?cmsid=297&amp;id=1996054&amp;lang=DE&amp;doclang=EN</a>
Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der EG oder der Mitgliedstaaten der EU beteiligt sind (EU)	<a href="http://www.consilium.europa.eu/cms3_Applications/applications/Accords/details.asp?cmsid=297&amp;id=1997079&amp;lang=DE&amp;doclang=EN">http://www.consilium.europa.eu/cms3_Applications/applications/Accords/details.asp?cmsid=297&amp;id=1997079&amp;lang=DE&amp;doclang=EN</a>
Strafrechtsübereinkommen über Korruption (Europarat)	<a href="http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=173&amp;CM=8&amp;DF=6/5/2007&amp;CL=GER">http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=173&amp;CM=8&amp;DF=6/5/2007&amp;CL=GER</a>
Zusatzprotokoll zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption (Europarat)	<a href="http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=191&amp;CM=8&amp;DF=6/5/2007&amp;CL=GER">http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=191&amp;CM=8&amp;DF=6/5/2007&amp;CL=GER</a>
Europarat: Zivilrechtsübereinkommen über Korruption (Europarat)	<a href="http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=174&amp;CM=8&amp;DF=6/5/2007&amp;CL=GER">http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=174&amp;CM=8&amp;DF=6/5/2007&amp;CL=GER</a>
Übereinkommen über die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (OECD)	<a href="http://www.oecd.org/dataoecd/59/13/1898632.pdf">http://www.oecd.org/dataoecd/59/13/1898632.pdf</a>
Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Vereinte Nationen)	<a href="http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_signatures_convention.html">http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_signatures_convention.html</a>
Konvention gegen Korruption (Vereinte Nationen)	<a href="http://www.unodc.org/unodc/crime_signatures_corruption.html">http://www.unodc.org/unodc/crime_signatures_corruption.html</a>

### 6.3 Monitoringberichte zur Umsetzung internationaler Antikorruptionsnormen (quantitativer Überblick)

#### 6.3.1 Europäische Kommission

**Tabelle 8: Umsetzung des ersten Protokolls zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG<sup>106</sup>**

Staat	Art. 2 und 3: Bestechlichkeit und Bestechung	Art. 4 Abs. 2 und 3: Assimilierung	Art. 5: Strafen
A	V	V	V
B	V	V (R)	V
D	V	T	V
DK	V	V (R)	V
E	R	V (R)	V
F	V	V	V
FIN	V	V	V
GB	R	N	V
GR	V	V	V
I	V	V	V
IRL	V	V	V
L	V	V	V
NL	V	V (R)	V
P	V	V (R)	V
S	R	V	V
<i>EU-15 (nur V)</i>	12	8-13	15

N = nicht umgesetzt; T = teilweise umgesetzt; R = Umsetzung abhängig von der Rechtsprechung; V = vollständig umgesetzt

106 Die Angaben sind Kommission (2004b) entnommen.

**Tabelle 9: Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor<sup>107</sup>**

<i>Staat</i>	Art. 1: Begriffs- bestim- mungen	<b>Art. 2: Be- stechung und Be- stech- lichkeit</b>	Art. 3: Anstiftung und Bei- hilfe	Art. 4: Strafen und andere Sanktionen	Art. 5: Ver- antwortlich- keit juris- tischer Per- sonen	Art. 6: Sanktio- nen für juristi- sche Personen	Art. 7: Zustän- digkeit
A	U (JP), U (PV)	<b>T</b>	V	T	N	N	U
B	V (JP), V (PV)	<b>V</b>	V	U	T	U	T
BG	Wegen des EU-Beitritts zum 01.01.2007 im Bericht noch nicht berücksichtigt.						
CY	Keine Übermittlung von Informationen zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses.						
CZ	Lediglich Übermittlung eines Gesetzentwurfs.						
D	U (JP), U (PV)	<b>T</b>	V	V	T	T	V
DK	V (JP), U (PV)	<b>T</b>	V	V	T	V	V
E	Gesetzgebung in Vorbereitung, kein Gesetzentwurf übermittelt.						
EST	V (JP), V (PV)	<b>T</b>	V	V	T	T	U
F	U (JP), V (PV)	<b>T</b>	U	T	T	U	U
FIN	V (JP), U (PV)	<b>T</b>	V	V	T	T	U
GB	V (JP), U (PV)	<b>V</b>	V <sup>108</sup>	T	T	T	V
GR	Gesetzgebung in Vorbereitung, kein Gesetzentwurf übermittelt.						
H	V (JP), U (PV)	<b>T</b>	V	T	U	T	T
I	U (JP), U (PV)	<b>T</b>	V	V	N	N	T

107 Die Daten sind Kommission (2007b) entnommen.

108 Schottland: U.

<i>Staat</i>	Art. 1: Begriffsbestimmungen	<b>Art. 2: Bestechung und Bestechlichkeit</b>	Art. 3: Anstiftung und Beihilfe	Art. 4: Strafen und andere Sanktionen	Art. 5: Verantwortlichkeit juristischer Personen	Art. 6: Sanktionen für juristische Personen	Art. 7: Zuständigkeit
IRL	V (JP), V (PV)	<b>T</b>	V	V	T	T	T
L	U (JP), U (PV)	<b>T</b>	V	V	V	T	T
LT	V (JP), V (PV)	<b>T</b>	V	V	V	V	U
LV	U (JP), U (PV)	<b>T</b>	V	T	T	T	T
M	Keine Übermittlung von Informationen zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses.						
NL	U (JP), V (PV)	<b>T</b>	V	V	V	V	T
P	V (JP), V (PV)	<b>T</b>	V	T	T	T	T
PL	V (JP), V (PV)	<b>T</b>	V	V	V	V	T
RO	Wegen des EU-Beitritts zum 01.01.2007 im Bericht noch nicht berücksichtigt.						
S	U (JP), U (PV)	<b>T</b>	V	V	T	T	T
SK	U (JP), U (PV)	<b>T</b>	V	T	N	N	T
SLO	V (JP), U (PV)	<b>T</b>	V	T	V	V	T
<i>EU-20</i>	10 (JP), 8 (PV)	<b>2</b>	18	11	5	5	3

U = keine/unzureichende Angaben; N = nicht umgesetzt; T = teilweise umgesetzt V = vollständig umgesetzt; JP = Juristische Person PV = Pflichtverletzung.

### 6.3.2 Group of States against corruption<sup>109</sup>

#### Erste Evaluationsrunde

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).

**Tabelle 10: Umsetzung der GRECO-Empfehlungen der ersten Evaluationsrunde**

	Be- richt	Compliancebericht				Nachtrag Compliancebericht			
	Em- pfeh- lun- gen	satis- facto- rily imple- mented	dealt with in a satis- factory manner	partly im- ple- mente d	not imple- mente d	satis- facto- rily imple- mented	dealt with in a satis- factory manner	partly im- ple- mente d	not im- ple- mente d
Albanien	11	4	1	6	0	8	3	0	0
Belgien <sup>110</sup>	14	14	0	0	0				
Bosnien- Herzegow- ina	18	11	5	2	0				
Bulgarien	14	8	4	2	0	10	4	0	0
Dänemark	4	3	0	1	0	3	0	1	0
Deutsch- land	6	1	2	3	0	1	3	2	0
Estland	12	4	5	3	0	5	7	0	0
Finnland	8	5	1	2	0	7	1	0	0
Frankreich	10	6	0	4	0	7	0	3	0

109 Stand: 26.06.2007. Die aktuellsten Monitoringberichte sind abrufbar unter [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/index\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/index_en.asp).

110 Kein Nachtragsbericht, da Erfüllung aller Empfehlungen.



	<b>Be- richt</b>	<b>Compliancebericht</b>				<b>Nachtrag Compliancebericht</b>			
	Em- pfeh- lun- gen	satis- facto- rily imple- mented	dealt with in a satis- factory manner	partly im- ple- mente d	not imple- mente d	satis- facto- rily imple- mented	dealt with in a satis- factory manner	partly im- ple- mente d	not im- ple- mente d
Georgien <sup>111</sup>	25	5	12	6	2				
Griechen- land	10	7	2	1	0				
Großbritan- nien	12	6	2	3	1	7	3	1	1
Irland	8	5	0	3	0	5	1	2	0
Island	3	0	1	2	0	1	1	1	0
Kroatien	16	6	2	6	2	10	4	2	0
Lettland	15	10	1	3	1	10	3	2	0
Litauen	10	9	0	1	0	9	0	1	0
Luxemburg	12	4	0	3	5	5	3	4	0
Malta	15	10	3	2	0				
Mazedo- nien	17	10	1	4	2	14	1	1	1
Moldawien	14	6	4	3	1				
Nieder- lande	7	2	3	2	0	3	4	0	0
Norwegen	5	4	0	1	0	5	0	0	0
Polen	17	8	5	4	0	9	6	2	0
Portugal	12	8	2	1	1	9	2	0	1
Rumänien	13	12	0	1	0	13	0	0	0
Schweden	8	4	3	1	0	4	4	0	0
Slowakei	19	15	0	4	0	19	0	0	0
Slowenien <sup>112</sup>	12	9	0	3	0	10	1	1	0
Spanien	10	2	4	4	0	3	5	2	0

---

111 Umsetzung in einem früheren Compliance-Bericht: 0, 2, 16, 7.

112 Umsetzung in einem früheren Nachtragsbericht: 10, 0, 2, 0.

	Be- richt	Compliancebericht				Nachtrag Compliancebericht			
	Em- pfeh- lun- gen	satis- facto- rily imple- mented	dealt with in a satis- factory manner	partly im- ple- mente d	not imple- mente d	satis- facto- rily imple- mented	dealt with in a satis- factory manner	partly im- ple- mente d	not im- ple- mente d
Tschechien	9	5	2	2	0	6	2	1	0
Ungarn	11	7	2	1	1	7	3	1	0
USA	12	3	7	2	0				
Zypern	10	6	0	4	0	7	1	2	0
Gesamt	399	219	74	90	16				
	(305)					211	62	29	3
		54,9%	18,5%	22,6%	4,0%	69,2%	20,3%	9,5%	1,0%

## Zweite Evaluationsrunde

Runde 2 (2003-2005) dient der Evaluierung der Umsetzung folgender Guiding Principles und einschlägiger Bestimmungen des Strafrechtsübereinkommens (nur 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.

**Tabelle 11: Umsetzung der GRECO-Empfehlungen der zweiten Evaluationsrunde**

	Evaluationsbericht	Compliancebericht <sup>113</sup>			
	Empfehlungen	satisfactorily implemented	dealt with in a satisfactory manner	partly implemented	not implemented
Albanien	13				
Belgien	9	2	1	4	2
Bosnien-Herzegowina	16				
Bulgarien	11	5	2	3	1
Dänemark	6				
Deutschland	6	2	2	2	0
Estland	15	1	9	3	2
Finnland	4	3	0	1	0
Frankreich	6	2	1	2	1
Georgien	14				
Griechenland	10				
Großbritannien	7	2	3	2	0
Irland	6				
Island	6	1	1	2	2
Kroatien	11				
Lettland	13	1	4	5	3
Litauen	8				
Luxemburg	13	2	1	9	1
Malta	7				
Mazedonien	14				
Moldawien	15				
Niederlande	6				
Norwegen	4	2	2	0	0
Polen	9	5	2	1	1

113 Nachtragsberichte zu den Complianceberichten liegen noch nicht vor.

	Evaluations- bericht	Compliancebericht <sup>113</sup>			
	Empfehlungen	satisfacto- rily imple- mented	dealt with in a satisfactory manner	partly im- ple- mented	not im- plemente d
Portugal	10				
Rumänien	15				
Schweden	5	4	0	0	1
Slowakei	17	2	6	7	2
Slowenien	10	2	2	6	0
Spanien	6				
Tschechien	12				
Ungarn	12				
USA	8				
Zypern	10				
Gesamt	334				
	(135)	36	36	47	16
		26,7%	26,7%	34,8%	11,9%

### Gemeinsame erste und zweite Evaluationsrunde

Staaten, die nach Beendigung der ersten Evaluationsrunde (31.12.2002) GRECO-Mitglieder wurden, werden einer gemeinsamen ersten und zweiten Evaluationsrunde unterzogen.

**Tabelle 12: GRECO-Empfehlungen der gemeinsamen ersten und zweiten Evaluationsrunde**

	Evaluationsbericht <sup>114</sup>
	Empfehlungen
Andorra	18
Armenien	24
Aserbaidtschan	27
Montenegro	24
Österreich	
Russland	
Schweiz	
Serbien	25
Türkei	21
Ukraine	

### Dritte Evaluationsrunde

In der 2007 gestarteten dritten Runde soll die Implementation folgender Bestimmungen evaluiert werden:

- der zentralen Vorschriften des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (Art. 1-12 sowie Art. 15 und 17)
- der wesentlichen Bestimmungen des Zusatzprotokolls zum Strafrechtsübereinkommen (Art. 1-6)
- des Guiding Principle 2 (Koordinierte Kriminalisierung nationaler und internationaler Korruption)
- der Empfehlung über gemeinsame Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung politischer Parteien und Wahlkämpfe.

Die Erstellung der ersten Evaluationsberichte (Finnland, Slowenien und Großbritannien) ist für Ende 2007 vorgesehen (GRECO 2006e: 9).

---

114 Complianceberichte liegen noch nicht vor.

6.3.3 OECD Working Group on Bribery<sup>115</sup>

**Tabelle 13: Umsetzung des OECD-Bestechungsübereinkommens und der Revidierten Empfehlung über die Bekämpfung der Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr – Monitoring Phase 1 und 2**

	Phase 1	Phase 1bis	Phase 2 Empfehlungen	Phase 2 Progress Report			
				satisfactorily implemented	Partially implemented	not implemented	further consideration
Argentinien	T						
Australien	K		19				
Belgien	F		16				
Brasilien	F						
Bulgarien	T		17	8	5	2	2
Chile	T						
Dänemark	K		13				
Deutschland	K		8	5	1	2	0
Estland	K						
Finnland	K		9	4	3	2	0
Frankreich	F		13	12	1	0	0
Griechenland	F		15				
Irland	F		21				
Island	K		10	3	2	5	0
Italien	K		9 <sup>116</sup>	2	4	3	0
Japan	T	T	15 <sup>117</sup>				

115 Stand: 17.07.2007. Die aktuellsten Monitoringberichte sind abrufbar unter [http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en\\_2649\\_37447\\_1933144\\_1\\_1\\_1\\_37447,00.html](http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_37447_1933144_1_1_1_37447,00.html)

116 Ursprünglich 11 Empfehlungen; eine Empfehlung wurde im Progress Report als außerhalb des Bereichs des Übereinkommens und eine andere als nicht mehr relevant bezeichnet.

117 Phase 2bis: ergänzende neun Empfehlungen.

	Phase 1	Phase 1bis	Phase 2 Empfehlungen	Phase 2 Progress Report			
				satisfactorily implemented	Partially implemented	not implemented	further consideration
Kanada	K		16	4	7	3	2
Korea	K		14	7	3	4	0
Luxemburg	F		16	4	8	4	0
Mexiko	K		22	10,5	7	4,5	0
Neuseeland	K		20				
Niederlande	K		18				
Norwegen	T		11	11	0	0	0
Österreich	F		19				
Polen	K		21				
Portugal	K		19				
Schweden	K		19				
Schweiz	F		10	2	8	0	0
Slowakei	T		22				
Slowenien	K		24				
Spanien	F		23				
Tschechien	F		33				
Türkei	K						
Ungarn	T	F	23				
Vereinigte Staaten	K		14	7	2	2	3
Vereinigtes Königreich	T	F	21	8	9	4	0
<b>Gesamt</b>	<b>18 K,</b>		<b>530</b>				
	<b>12 F,</b>	Prog. Reports	190	87,5	60	35,5	7
	<b>6 T</b>			46,1%	31,6%	18,7%	3,7%

T = teilweise rechtlich konform umgesetzt; F = fast rechtlich konform umgesetzt; K = rechtlich konform umgesetzt.

## 6.4 Monitoringbeurteilungen betreffend Deutschland

Europäische Kommission

**Tabelle 14: Defizite Deutschlands bei der Umsetzung des ersten Protokolls zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG<sup>118</sup>**

<p>Art. 2 und 3 Bestechlichkeit und Bestechung</p>	<p>„Problems cannot be excluded [...] in providing for the extension to other Member States’ and Community officials in a separate law without being there any visible link between the main offence set out in the criminal code and the extension in a separate enactment“.</p> <p>„Germany and Austria have apparently failed to live up to the requirements of the assimilation principle, as regards bribery for licit deeds, since the conduct is only punished if committed by a German or an Austrian national official respectively“.</p>
<p>Art. 4 Assimilierung</p>	<p>„It is not clear why one Member State (Germany) does not explicitly extend criminal liability for fraudulent conduct to members of the Court of Justice of the European Communities and of the European Court of Auditors“.</p>

---

118 Kommission (2004b: 40, 43). Die Analyse der Kommission ist in mehreren Punkten zu kritisieren, siehe oben Fn. 48.



Europäische Kommission

**Tabelle 15: Umsetzung von Art. 2 des Rahmenbeschlusses über die Bestechung im privaten Sektor**

	<b>Vollständig umgesetzte Anforderungen</b>	<b>Unvollständig umgesetzte Anforderungen</b> <sup>119</sup>
Article 2.1 (a) active corruption  Germany partly meets the requirements	"offers, promises or grants" meets: "offering, promising or giving"	Whoever...offers... does not address the element of that person offering, promising or giving the undue advantage through an intermediary, partly meets: "directly or through an intermediary"
	"for himself or for a third person" meets "for that person or for a third party"	"an employee or agent of a business" does not appear to extend to the element of "directs"; partly meets "a person who in any capacity directs or works"
	"of a business...business transaction" is broad enough to include a private sector entity as a subset; meets: "private-sector entity"	"a benefit" it is not clear that the scope of the word "benefit" is sufficiently broad to include an intangible advantage; partly meets: "an undue advantage of any kind"
		"giving... a preference in an unfair manner" is sufficiently broad to include the two elements of performing or refraining from performing, but there is insufficient information on the meaning of the phrase "unfair manner" to assess the criteria on which a court would judge the concept of "unfair manner" and whether in this regard it is the equivalent of the concept "in breach of that person's duties" partly meets: "perform or refrain from performing any act in breach of that person's duties"

119 Kommission (2007b: 50-52). Die Einschätzung der Kommission ist in zahlreichen Punkten nicht nachvollziehbar, siehe oben Fn. 50.

	<b>Vollständig umgesetzte Anforderungen</b>	<b>Unvollständig umgesetzte Anforderungen</b> <sup>119</sup>
Article 2.1 (b) passive corruption  Germany partly meets the requirements	"demands, allows himself to be promised, or accepts" meets: "requesting or receiving...or accepting the promise of"	there is no reference to demanding etc through an intermediary; partly meets: "directly or through an intermediary"
	"for himself or another" meets: "for oneself or for a third party"	"a benefit" it is not clear that the scope of the word "benefit" is sufficiently broad to include an intangible advantage; partly meets: "an undue advantage of any kind"
	"of a business ...business transaction" is broad enough to include a private sector entity as a subset; meets: "private-sector entity"	"an employee or agent of a business" does not appear to extend to the element of "directs"; partly meets "while in any capacity directs or works"
		"giving a preference in an unfair manner to another in the competitive purchase of goods or commercial services" is sufficiently broad to include the two elements of performing or refraining from performing, but there is insufficient information on the meaning of the phrase "unfair manner" to assess the criteria on which a court would judge the concept of "unfair manner" and whether in this regard it is the equivalent of the concept "in breach of that person's duties" partly meets: "to perform or refrain from performing"
Article 2.2 non-profit entities  Germany does not meet the requirements		Section 299, Criminal Code refers to "business", "business transaction" and "competitive purchase of goods or commercial services". It does not refer explicitly to non-profit entities but given that the context for the offences is "distortion of competition" it seems unlikely on the basis of this information that German legislation covers business activities by non-profit entities.

Group of States against corruption (GRECO)<sup>120</sup>

**Tabelle 16: GRECO-Empfehlungen in Bezug auf Deutschland und ihre Umsetzung (erste Evaluationsrunde)**

<b>First Evaluation Round Report: GRECO (2002)</b>	<b>Compliance Report (X): GRECO (2004)</b>			
	<b>Addenda (Y): GRECO (2006d)</b>			
<i>Recommendations</i>	<i>satisfactorily implemented</i>	<i>satisfactory manner</i>	<i>partially implemented</i>	<i>not implemented</i>
to keep regularly updated and to disseminate compilations of anti-corruption measures adopted in Germany. In the light of these, systems should ensure appropriate follow up of anti-corruption initiatives at federal and Länder level, providing for the possibility for making recommendations for improvements.		X		
to ensure the independence of the prosecution in dealing with corruption cases, avoiding to the largest possible extent risks of undue influences in the exercise of prosecutorial powers. In this context, the German authorities should consider removing the political status of prosecutor generals in the few Länder where it still exists.	X			
the possibility of using interception of communications should be extended so as to apply to serious corruption offences.			X	

120 Die Antikorruptionsvorgaben, deren Umsetzung in den verschiedenen Evaluationsrunden geprüft wird, werden unter 6.3.2 genannt.

<b>First Evaluation Round Report: GRECO (2002)</b>	<b>Compliance Report (X): GRECO (2004) Addenda (Y): GRECO (2006d)</b>			
<i>Recommendations</i>	<i>satisfactorily implemented</i>	<i>satisfactory manner</i>	<i>partially imple- mented</i>	<i>not imple- mented</i>
to give further consideration to the existing proposals aiming at allowing the police and/or the prosecution to negotiate agreements on outcome in corruption cases, with the participation of the court, if the suspect or accused person agrees to co-operate with the authorities.		X		
that disciplinary measures should not apply to an official who – in breach of internal reporting duties – reports directly a grounded suspicion of corruption to the police or prosecution.			X	
to better enforce the rules on public procurement, including in cases which fall below the threshold for EU-wide competition, and to adopt legislative measures to establish at Federal level a central register ('blacklist') of companies which have previously been found untrustworthy in bids for public contracts.		Y	X	

**Tabelle 17: GRECO-Empfehlungen in Bezug auf Deutschland und ihre Umsetzung (zweite Evaluationsrunde)**

<b>Second Evaluation Round Report: GRECO (2005c)</b>	<b>Compliance Report: GRECO (2007b)</b>			
<i>Recommendations</i>	<i>satisfactorily implemented</i>	<i>satisfactory manner</i>	<i>partially im- plemented</i>	<i>not im- ple- mented</i>
to adopt appropriate freedom of information legislation and put in place administrative measures facilitating access to information by the public in accordance with such legislation.	X			

<b>Second Evaluation Round Report: GRECO (2005c)</b>	<b>Compliance Report: GRECO (2007b)</b>			
<i>Recommendations</i>	<i>satisfactorily implemented</i>	<i>satisfactory manner</i>	<i>partially implemented</i>	<i>not implemented</i>
to introduce clear rules/guidelines for situations where public officials move to the private sector before they retire, in order to avoid conflicts of interest.			X	
to ensure that public officials, in addition to the existing system of reporting suspicions of corruption to the hierarchical superior or to the “contact persons for corruption prevention”, have also the possibility to report suspicions of corruption directly to the competent law enforcement authorities – i.e. even without previously informing their superior.			X	
to introduce legal provisions establishing that a person who has been convicted for a corruption offence, at least those categorised as serious offences, can be disqualified from acting in a leading position in legal persons.		X		
to examine the use of corporate sanctions with a view to identifying and remedying disparities in the application of the relevant provisions in the Law on Administrative/Regulatory Offences and, if appropriate, to issue guidelines for public prosecutors concerning a more uniform application of the law.	X			
to consider amending Section 30 (2) no. 1 of the Law on Administrative/Regulatory Offences with a view to ensuring that effective, proportionate and dissuasive pecuniary sanctions can be imposed on legal persons involved in corruption.		X		

## OECD Working Group on Bribery

**Tabelle 18: Empfehlungen der OECD-Working Group on Bribery in Bezug auf Deutschland und ihre Umsetzung (Phase 2)**

<b>Phase 2 Report: Working Group (2003b)</b>	<b>Report on Progress: Working Group (2005b)</b>			
<i>Recommendations</i>	<i>satisfactorily implemented</i>	<i>Partially implemented</i>	<i>not implemented</i>	<i>miscellaneous</i>
The Working Group recommends that Germany increase its efforts to raise the level of general awareness of the foreign bribery offence and the Convention. With respect to the private sector, the Working Group recommends that Germany encourage the continued development and adoption of adequate corporate compliance programmes including for small and medium sized enterprises doing business internationally.		X		
With respect to the police and the prosecutorial authorities, the Working Group recommends that Germany:  1. Ensure that the issue of foreign bribery is adequately addressed within training programmes  2. Evaluate whether sufficient resources are being allocated for the purpose of investigating and prosecuting foreign bribery cases.	X			
With respect to the tax authorities, the Working Group recommends that Germany undertake to reduce the time-lag with regard to the performance of tax audits of the largest companies.			X	
The Working Group recommends that Germany continue to keep under review whether the existing mechanisms for the inter-Land communication and co-operation for criminal investigations and prosecutions are effective, including the sharing of experience in prosecuting foreign bribery cases.	X			

<b>Phase 2 Report: Working Group (2003b)</b>	<b>Report on Progress: Working Group (2005b)</b>			
<i>Recommendations</i>	<i>satisfactorily implemented</i>	<i>Partially implemented</i>	<i>not implemented</i>	<i>miscellaneous</i>
<p>With respect to the reporting of suspected bribery or money laundering to the appropriate authorities, the Working Group recommends that Germany:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consider clarifying the obligation to report suspicious transactions for auditors and tax consultants, for example, by issuing guidelines</li> <li>2. Consider the establishment of mechanisms such as an Ombudsman, anti-corruption unit or hotline in order to facilitate reporting of suspicion of bribery by members of public administration.</li> </ol>	X			X <sup>121</sup>
<p>The Working Group recommends that Germany compile at the federal level for future assessment information on investigations of the foreign bribery offence for both natural and legal persons, and sanctions of the foreign bribery offence for both natural and legal persons.</p>	X			
<p>The Working Group recommends that Germany take measures to ensure the effectiveness of the liability of legal persons which could include providing guidelines on the use of prosecutorial discretion, and further increasing the maximum levels of monetary sanctions.</p>			X	

---

121 Germany has considered Recommendation, as requested.

Phase 2 Report: Working Group (2003b)	Report on Progress: Working Group (2005b)			
<i>Recommendations</i>	<i>satisfactorily implemented</i>	<i>Partially implemented</i>	<i>not implemented</i>	<i>miscellaneous</i>
The Working Group recommends that, as concerns the prosecution of natural persons, Germany consider issuing guidelines which could help provide a uniform application of sections 153a and 153c of the Code of Criminal Procedure, as well as a uniform exercise of discretion between domestic and foreign bribery cases.				X <sup>122</sup>

### 6.5 Kriminalisierung der Amtsträgerkorruption in Deutschland: Status quo und geplante Änderungen

**Tabelle 19: Kriminalisierung der Amtsträgerkorruption in Deutschland: Rechtslage August 2007**

	<i>Deutsche Amtsträger und Gleichgestellte</i>	<i>Amtsträger der EU-Mitgliedstaaten und EU-Bedienstete</i>	<i>Sonstige ausländische Amtsträger und Bedienstete internationaler Organisationen</i>	<i>Amtsträger des Internationalen Strafgerichtshofes</i>
<i>Vorteilsannahme (kein pflichtwidriges Verhalten) für eine künftige Handlung</i>	§ 331 StGB	–	–	Art. 2 § 2 Nr. 2 IStGHGG i.V.m. § 331 StGB
<i>Vorteilsannahme (kein pflichtwidriges Verhalten) für eine vorgenommene Handlung</i>	§ 331 StGB	–	–	–
<i>Bestechlichkeit (pflichtwidriges Verhalten) für eine künftige Handlung</i>	§ 332 StGB	Art. 2 § 1 I Nr. 2 EUBestG i.V.m. § 332 StGB	–	Art. 2 § 2 Nr. 2 IStGHGG i.V.m. § 332 StGB

122 Germany has considered Recommendation, as requested.



	<i>Deutsche Amtsträger und Gleichgestellte</i>	<i>Amtsträger der EU-Mitgliedstaaten und EU-Bedienstete</i>	<i>Sonstige ausländische Amtsträger und Bedienstete internationaler Organisationen</i>	<i>Amtsträger des Internationalen Strafgerichtshofes</i>
<i>Bestechlichkeit (pflichtwidriges Verhalten) für eine vorgenommene Handlung</i>	§ 332 StGB	–	–	–
<i>Vorteilsgewährung für eine künftige (nicht pflichtwidrige) Handlung</i>	§ 333 StGB	–	–	Art. 2 § 2 Nr. 2 IStGHGG i.V.m. § 333 StGB
<i>Vorteilsgewährung für eine vorgenommene (nicht pflichtwidrige) Handlung</i>	§ 333 StGB	–	–	–
<i>Bestechung für eine künftige (pflichtwidrige) Handlung</i>	§ 334 StGB	Art. 2 § 1 I Nr. 2 EUBestG i.V.m. § 334 StGB	Art. 2 § 1 Nr. 2 IntBestG i.V.m. § 334 StGB, begrenzt auf Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr	Art. 2 § 2 Nr. 2 IStGHGG i.V.m. § 334 StGB
<i>Bestechung für eine vorgenommene (pflichtwidrige) Handlung</i>	§ 334 StGB	–	–	–

**Tabelle 20: Kriminalisierung der Amtsträgerkorruption in Deutschland: Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 30. Mai 2007**

	<i>Deutsche Amtsträger und Gleichgestellte</i>	<i>Europäische Amtsträger</i>	<i>Ausländische und internationale Bedienstete</i>	<i>Amtsträger des Internationalen Strafgerichtshofes</i>
<i>Vorteilsannahme (kein pflichtwidri-</i>	§ 331 StGB	–	–	§ 335a II Nr. 2

	<i>Deutsche Amtsträger und Gleichge- stellte</i>	<i>Europäische Amtsträger</i>	<i>Ausländische und internationale Be- dienstete</i>	<i>Amtsträger des Inter- nationalen Strafge- richtshofes</i>
<i>ges Verhalten) für eine künftige Handlung</i>				StGB i.V.m. § 331 StGB
<i>Vorteilsannahme (kein pflichtwidri- ges Verhalten) für eine vorgenomme- ne Handlung</i>	§ 331 StGB	–	–	–
<i>Bestechlichkeit (pflichtwidriges Verhalten) für eine künftige Handlung</i>	§ 332 StGB	§ 332 StGB	§ 335a I Nr. 2 StGB i.V.m. § 332 StGB	§ 335a I Nr. 2 StGB i.V.m. § 332 StGB
<i>Bestechlichkeit (pflichtwidriges Verhalten) für eine vorgenommene Handlung</i>	§ 332 StGB	§ 332 StGB	–	–
<i>Vorteilsgewährung für eine künftige (nicht pflichtwid- rige) Handlung</i>	§ 333 StGB	–	–	§ 335a II Nr. 2 StGB i.V.m. § 333 StGB
<i>Vorteilsgewährung für eine vorge- nommene (nicht pflichtwidrige) Handlung</i>	§ 333 StGB	–	–	–
<i>Bestechung für ei- ne künftige (pflichtwidrige) Handlung</i>	§ 334 StGB	§ 334 StGB	§ 335a I Nr. 2 StGB i.V.m. § 334 StGB	§ 335a I Nr. 2 StGB i.V.m. § 334 StGB
<i>Bestechung für ei- ne vorgenommene (pflichtwidrige) Handlung</i>	§ 334 StGB	§ 334 StGB	–	–

## 6.6 Die Siemens-Korruptionsaffäre – ein Überblick

Mitte November 2006 durchsuchten Hunderte Fahnder von Polizei und Staatsanwaltschaft zentrale Verwaltungsgebäude des Siemenskonzerns, unter anderem auch Büros führender Manager.<sup>123</sup> Die Münchner Staatsanwaltschaft verdächtigt insbesondere die Telekommunikationssparte (Com), systematisch schwarze Kassen angelegt zu haben, aus denen umfangreiche Bestechungsgelder zur Erlangung von Aufträgen im Ausland gezahlt worden sein sollen. Seitdem vergeht fast keine Woche, ohne dass neue Details des möglicherweise größten Korruptionsskandals der deutschen Wirtschaftsgeschichte (vgl. SZ 13./14.01.07: 34) bekannt werden. Zunächst wurde spekuliert, 20 Millionen Euro Schmiergelder seien ins Ausland geflossen (SZ 17.11.06: 2). Die vermutete Gesamtsumme erhöhte sich jedoch rasch auf 100 Millionen Euro (SZ 20.11.06: 1) und kurz darauf auf 200 Millionen Euro (SZ 23.11.06: 1). Mitte Dezember 2006 gestand Siemens „zweifelhafte Zahlungen“ in Höhe von 420 Millionen Euro ein (13.12.06: 1). Die tatsächliche Summe dürfte jedoch noch wesentlich höher liegen (SZ 28./29.04.07: 27, 07.05.07: 17, 08.05.07: 23), inzwischen ist von weit mehr als einer Milliarde Euro die Rede (SZ 13.08.2007: 19).

Von schwarzen Konten in Österreich, Liechtenstein und der Schweiz aus soll über ein Geflecht von Scheinberatungsfirmen mit Sitz in den USA, Österreich und auf den Virgin Islands Schmiergeld mindestens nach Ägypten, Aserbaidschan, Griechenland, Indonesien, Italien, Kamerun, Kuwait, Nigeria, Norwegen, Russland und in andere GUS-Staaten, Saudi-Arabien, Ungarn, Vietnam und in die Karibik geflossen sein (SZ 29.11.06: 22). Nicht nur in Deutschland, sondern auch in Griechenland, Liechtenstein, Norwegen, der Schweiz, Ungarn und den USA laufen mittlerweile Ermittlungsverfahren gegen Siemens wegen mutmaßlicher Schmiergeldzahlungen und Geldwäsche. In Griechenland soll Siemens Com beide großen Parteien geschmiert haben, um sich immer die Gunst der jeweiligen Regierung zu sichern (SZ 20./21.01.07: 25). Wegen Bestechung zur Erlangung von Telekommunikationsaufträgen im Zusammenhang mit den Olympischen Sommerspielen 2004 ermittelt inzwischen auch die Staatsanwaltschaft in Athen (SZ 27.11.06: 19). In Saudi-Arabien sollen allein 50 Millionen Dollar Schweigegeld an einen ehemaligen Geschäftspartner geflossen sein, der damit gedroht hatte, sein Wissen über illegale Zahlungen zur Gewinnung von Aufträgen der Saudi Telecom für Fest-

---

123 Die folgende Darstellung der Siemens-Korruptionsaffäre (Stand: September 2007) stützt sich im Wesentlichen auf Berichte der Süddeutschen Zeitung (SZ), deren Redaktion unter den überregionalen Qualitätszeitungen offenbar über die besten Verbindungen zur federführend ermittelnden Münchner Staatsanwaltschaft und zu Siemens-Unternehmenskreisen verfügt.

und Mobilfunknetze publik zu machen (SZ 10./11.02.07: 28). Es besteht der Verdacht, dass Siemens Com in Nigeria mehr als 100 Personen bestochen hat: Minister, andere Amtsträger und Verwalter von Telefongesellschaften (SZ 01.02.07: 25). Verschiedene Sparten des Siemenskonzerns sollen in den Korruptionsskandal um das Öl-für-Lebensmittel-Programm der Vereinten Nationen im Irak verwickelt sein (SZ 04.01.07: 19, 10.01.07: 20). Die Behörden gehen mittlerweile Hinweisen nach, dass nicht nur die Telekommunikationspartei, sondern auch andere Unternehmensbereiche systematisch schwarze Kassen führten (SZ 23.-26.12.06: 26). Inzwischen stehen sieben der zehn Konzernsparten unter Korruptionsverdacht (SZ 10.05.07: 17).<sup>124</sup> Die Münchner Staatsanwalt will im Herbst 2007 den ersten Fall in diesem weitverzweigten Schmiergeldskandal vor Gericht bringen (SZ 18.07.07: 19), für den Gesamtkomplex könnten die Anklagen bis März 2008 fertig sein (SZ 27.08.07: 17).

Im bundesweit ersten Gerichtsverfahren um die Bestechung ausländischer Siemens-Kunden wurde der frühere Finanzvorstand der Kraftwerkssparte *Andreas Kley* vom Darmstädter Landgericht Mitte Mai 2007 zu zwei Jahren Haft auf Bewährung verurteilt (LG Darmstadt 2007, SZ 15.05.07: 21). Von 1999 bis 2002 flossen etwa sechs Millionen Euro Schmiergeld an zwei Topmanager des italienischen Unternehmens Enel zur Erlangung von Aufträgen für Gasturbinen im Wert von 338 Millionen Euro (SZ 21.03.07: 21, 28.03.07: 21). Das Gericht ordnete zudem gegen den Siemenskonzern einen Verfall von Wertersatz in Höhe von 38 Millionen Euro an.<sup>125</sup> Es zeigte sich über das korruptionsfreundliche Klima in dem Unternehmen besorgt: Die Bestechungszahlungen seien auch dadurch ermöglicht worden, „dass die S. AG außer der schriftlichen Ermahnung zur Einhaltung der Compliance-Vorschriften in der damaligen Zeit keine sich aufdrängenden wirksamen Maßnahmen zur Unterbindung der Bildung oder Aufdeckung von schwarzen Kassen und von Bestechung getroffen hat“ (LG Darmstadt 2007: 64/65). Die Staatsanwaltschaft in München wird voraussichtlich überprüfen, ob die fragwürdige Tatsache, dass der Siemens-Zentralvorstand bisher trotz drohender Verjährung weder Kleys Millionenabfindung zurückgefordert noch Schadensersatzansprüche geltend

---

124 Zum Verlauf der Korruptionsaffäre siehe auch folgende Übersichtsartikel: SZ 14.12.06: 19, 21./22.04.07: 2, 30.04./01.05.07: 3.

125 Die Staatsanwaltschaft hatte eine dreieinhalbjährige Haftstrafe für den Ex-Manager und einen Verfall von Wertersatz in Höhe von knapp 100 Millionen Euro gefordert (SZ 08.05.07: 21). Sie ging von einer Bestechung ausländischer Amtsträger nach dem IntBestG aus (vgl. LG Darmstadt 2007: 61), während das Gericht auf Angestelltenbestechung nach § 299 StGB erkannte (LG Darmstadt 2007: 49-53). Alle Prozessbeteiligten haben angekündigt, Rechtsmittel einzulegen (SZ 15.05.07: 21). Der Fall geht nun in die nächste Instanz.

gemacht hat (LG Darmstadt 2007: 71), möglicherweise den Tatbestand der Untreue erfüllt (SZ 15.05.07: 21).

Die Konzernspitze brauchte nach den Durchsuchungen im November 2006 fast vier Wochen für eine erste Stellungnahme (SZ 13.12.06: 4). *Heinrich von Pierer*, der Vorstandsvorsitzender war, als die Auslandsbestechung bei Siemens Com und anderen Konzernsparten florierte, erklärte wiederholt, bis zu der Razzia von der Existenz schwarzer Kassen nichts gewusst zu haben (SZ 13.12.06: 1).<sup>126</sup> Als Aufsichtsratsvorsitzendem oblag ihm anschließend die Aufklärung in eigener Sache, was zu Befangenheitsvorwürfen führte. Zwei Monate nach dem Bekanntwerden der Korruptionsaffäre erklärte von Pierer, nicht mehr an einschlägigen Sitzungen des Prüfungsausschusses des Aufsichtsrats teilnehmen zu wollen (SZ 26.01.07: 21). Sein Rücktritt vom Aufsichtsratsvorsitz im April 2007 dürfte eher mit der Korruptionsaffäre um die arbeitgeberfreundliche Arbeitsgemeinschaft Unabhängiger Betriebsangehöriger (AUB) zusammenhängen als mit der milliardenschweren korrupten Bearbeitung ausländischer Märkte (SZ 21./22.04.07: 1).<sup>127</sup> Der Vorstandsvorsitzende *Klaus Kleinfeld* wurde vom Aufsichtsrat gegen seinen Willen zum Rückzug gedrängt (SZ 26.04.07: 1, 3). Auch in seiner Amtszeit als Konzernchef, im Geschäftsjahr 2005/06, kam es zu verdächtigen Transfers (SZ 21.12.06: 25). *Kleinfeld* betonte wie andere Mitglieder des Zentralvorstands stets, von dem System schwarzer Kassen nichts gewusst zu haben.

Siemens hat mittlerweile diverse Führungskräfte aus dem mittleren Management suspendiert, gegen die die Münchner Staatsanwaltschaft ermittelt. In China wurden 20 Mitarbeiter entlassen, darunter auch hochrangige Manager (SZ 25./26.08.07: 26). Der frühere Sparten- und Zentralvorstand *Thomas Ganswindt* gestand in der Untersuchungshaft, ab einem bestimmten Zeitpunkt Kenntnis von Schmiergeldzahlungen bei Siemens Com gehabt zu haben; er musste daraufhin seinen Posten als Vorstandsvorsitzender der Luxemburger Elster Group aufgeben (SZ 28./29.04.07: 24). Lothar Pauly, früherer Chef der Siemens Telekommunikationssparte, erklärte seinen Rückzug aus dem Vorstand der Deutschen Telekom auf Druck des Telekom-Aufsichtsrats (SZ 01.06.07: 1). Nachdem bekannt wurde, dass selbst Mitarbeiter der internen Anti-Korruptionseinheit Compliance in die Schmiergeldaffäre verwickelt sein sollen (SZ 27.11.06: 17), wurde der Vertrag des zuständigen Siemens-

---

126 Skeptisch etwa *Schaupensteiner* (2007: 183).

127 Siemens steht im Verdacht, von 1991 an verdeckt 57 Millionen Euro investiert zu haben, um die AUB als Gegenorganisation zur IG Metall aufzubauen und deren Position im Aufsichtsrat zu schwächen (SZ 21./22.04.07: 1, 23.04.07: 19, 31.05.07: 27, 21.06.07: 19, 06.07.07: 21). Da sich die vorliegende Studie mit der internationalen Korruptionsbekämpfung beschäftigt, wird im Folgenden auf diese spezifisch inländische Siemens-Korruptionsaffäre nicht weiter eingegangen.

Zentralvorstands *Jürgen Radomski* nicht verlängert (SZ 28./29.04.07: 24).<sup>128</sup> Der neue Aufsichtsratsvorsitzende befürwortet offenbar eine personelle Erneuerung und eine Verkleinerung des Zentralvorstands. *Gerhard Cromme* wird mit den Worten zitiert, es könne nicht sein, dass „Heerscharen von Vorständen herumlaufen, und keiner für irgendetwas verantwortlich ist“ (SZ 30.04./01.05.07: 1).

Die Konzernführung beschloss im Dezember 2006 ein Maßnahmenpaket, um die internen Antikorruptionskontrollen zu überprüfen und zu verbessern. So engagierte Siemens *Michael J. Hershman*, einen Mitbegründer von Transparency International, als Berater. Ein Rechtsanwalt fungiert nun als Ombudsmann für Hinweise auf Unregelmäßigkeiten (SZ 08.12.06: 25). Der Stuttgarter Oberstaatsanwalt *Daniel Noa* wurde als neuer Leiter der Abteilung Compliance verpflichtet (SZ 13.12.06: 18), verließ den Konzern aber bereits schon nach einem halben Jahr wieder – möglicherweise auch deshalb, weil er seine Pläne für strukturelle Änderungen nicht durchsetzen konnte (SZ 29.06.07: 19). Die international tätige Anwaltskanzlei Debevoise & Plimpton soll die internen Kontrollsysteme analysieren, an der Aufklärung der bekannt gewordenen Vorfälle mitwirken und eine unabhängige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit weiteren Untersuchungen beauftragen (SZ 12.12.06: 21, 08.02.07: 23). Den Anwälten sind zahlreiche Erkenntnisse über die mutmaßlichen Bestechungszahlungen in Milliardenhöhe bei Siemens zu verdanken. Debevoise & Plimpton fanden unter anderem auch heraus, dass *Albrecht Schäfer*, Leiter der vom Zentralvorstand als Reaktion auf die Durchsuchungen gebildeten internen Sondereinheit gegen Korruption, während seiner früheren Tätigkeit als Chief Compliance Officer des Unternehmens von Oktober 2004 bis Ende 2006 dem Prüfungsausschuss des Aufsichtsrats wohl nicht alle Erkenntnisse über laufende Ermittlungsverfahren gegen Siemens vorlegte, die ihm bekannt waren, und die den Ausschuss vermutlich alarmiert hätten (SZ 04.05.07: 21, 05./06.05.07: 24).<sup>129</sup> Die intern ermittelnden Anwälte beschwerten sich beim Aufsichtsrat darüber, dass Siemens-Führungskräfte in zahlreichen Landesgesellschaften die Untersuchungen blockierten (SZ 27.07.07: 19). Mittlerweile wurde auch eine zentrale Antikorruptionshotline eingerichtet (SZ 18./19.08.07: 25).

---

128 Außerdem platzte die bereits terminierte Verleihung der Ehrendoktorwürde der Universität Greifswald an *Radomski* (SZ 17.08.07: 18).

129 Der inzwischen gekündigte *Schäfer* klagt vor dem Arbeitsgericht gegen seine Entlassung. Er habe zumindest einzelne Vorstände frühzeitig über Ermittlungsverfahren in Kenntnis gesetzt und Konsequenzen gefordert. Möglicherweise reicht die Korruptionsaffäre noch weiter in die Konzernspitze hinein als bisher angenommen (SZ 25.09.07: 21).

Da der Vorstand von TI Deutschland trotz der neuen Antikorruptionsmaßnahmen drohte, Siemens als korporatives Mitglied auszuschließen, wurde die Mitgliedschaft schließlich im Dezember 2006 „einvernehmlich“ beendet – ein bisher einmaliger Vorgang:

„Für TI/D ist Basis einer Mitgliedschaft das Vertrauen in die Anstrengungen des Unternehmens, Korruption zu vermeiden und die dafür geeigneten Instrumente der Prävention und Kontrolle konsequent einzusetzen. Durch die in den letzten Wochen bekannt gewordenen Vorgänge bei der Siemens AG ist einer Mitgliedschaft diese Basis vollends entzogen worden“.<sup>130</sup>

Die korporative Mitgliedschaft von Siemens ruhte bereits seit 2004 wegen des oben skizzierten Bestechungsfalls in Italien (SZ 08.12.06: 25). Offensichtlich hatte die TI-Mitgliedschaft keinen nennenswerten Einfluss auf die Antikorruptionspolitik des Siemens-Konzerns.<sup>131</sup>

Während sich insbesondere überregionale Qualitätsmedien immer wieder bemühten, die beachtlichen Dimensionen der Siemens-Korruptionsaffäre herauszustellen („The most spectacular corruption scandal in the history of German multinational firm Siemens is taking on epic proportions“<sup>132</sup>), waren die Reaktionen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft bislang eher verhalten. In der Politik wurde lediglich mit Blick auf *von Pierer* kurz diskutiert, den direkten Wechsel vom Vorstand eines Unternehmens in den Aufsichtsrat zu verbieten (SZ 22.12.06: 19, 24.05.07: 27).<sup>133</sup> Die Bundeswehr erteilte Siemens trotz der laufenden Ermittlungen Ende 2006 ausgerechnet im Informations- und Kommunikationsbereich den größten Auftrag, den der Konzern jemals erhalten hat (SZ 29.12.06: 17). Nach *von Pierers* Rücktritt vom Aufsichtsratsvorsitz gab es Forderungen aus FDP und SPD, er solle auch seine Tätigkeit als Wirtschaftsberater der Bundeskanzlerin beenden; die Bundesregierung hielt jedoch weiter an *von Pierer* fest (SZ 23.04.07: 19).

In der Wirtschaft zeigte man sich von der Schmiergeldaffäre weitgehend unbeeindruckt. So erklärte der Analyst *Michael Bahlmann*: „Solche Zahlun-

---

130 Pressemitteilung „Mitgliedschaft der Siemens AG einvernehmlich beendet“ vom 15.12.2006, abrufbar unter <http://www.transparency.de/Trennung-von-Siemens.1012.0.html>.

131 Kritisch zur Praxis der korporativen Mitgliedschaft bei TI Deutschland und generell zum TI-Konzept „Kooperation statt Konfrontation“ *See* (2007: 136/137) und *Rüggermer* (2003).

132 Spiegel online, Artikel vom 28.11.2006, abrufbar unter <http://www.spiegel.de/international/spiegel/0,1518,451105,00.html>.

133 Vgl. auch die entsprechende Forderung von B 90/Grüne (2007b: 3/4).

gen hat es auch in vielen anderen Unternehmen gegeben. Man muss das nicht verniedlichen – aber das ist kein Bilanzskandal oder ähnliches, der das Geschäft von Siemens nachhaltig beeinflussen würde“ (SZ 14.12.06: 19). Der Würzburger Betriebswirtschaftsprofessor *Ekkehard Wenger* argumentierte, *Kleinfeld* habe wohl „einfach das Pech gehabt, dass er zum falschen Zeitpunkt an der Spitze des Unternehmens saß [...] Wenn wir solche Maßstäbe jetzt generell anlegen wollen, dann können wir ganze Führungsetagen leerfegen“ (SZ 27.04.07: 7). Während Journalisten monatelang das Bild eines krisengeschüttelten und handlungsunfähigen Konzerns zeichneten, machte dieser glänzende Geschäfte und beeindruckte die Investoren. In den zwölf Monaten vor dem Rückzug von *Pierers* und *Kleinfelds* stieg der Börsenwert von Siemens um 50 Prozent (SZ 27.04.07: 6). Analysten prognostizieren auch für die kommenden Monate Kursgewinne trotz drohender hoher Strafzahlungen in den USA (SZ 01.06.07: 36).

Auch in der Bevölkerung wird das Verhalten des Unternehmens offenbar vielfach als nicht verwerflich eingestuft. Leserbriefe weisen auf die gesellschaftliche Akzeptanz der Korruption bei Siemens hin (*F. B. Veit*, SZ 15.01.07: 33), mahnen eine „realistische“ Betrachtung der Angelegenheit an (*P. Thilo*, SZ 15.01.2007: 33) und kritisieren die Verurteilung der Geschehnisse durch die Medien:

„Sollte sich Siemens aus den gängigen Bestechungsritualen zurückziehen, hätte dies zur Folge: Tausende Arbeitsplätze in Deutschland und in den Zweigniederlassungen gingen verloren; Millionen an Steuereinnahmen blieben aus; in den folgenden Jahren erhielt Siemens von den deutschen Medienvertretern am Jahresende den Fair-Play-Preis, gestiftet von den weltweiten Konkurrenten. In deren Vorstandsetagen würden die Sektkorken knallen, weil es wieder einen Mitbewerber weniger gäbe“ (*O. Linseisen*, SZ 15.01.2007: 33).

*Hans Leyendecker* spricht angesichts dieser offenbar weit verbreiteten Auffassung von Heuchelei: „Mal ehrlich: Müsste man dann nicht klarer und konsequenter sein und sich offen zur globalen Korruption bekennen? ‚Made in Germany – wir schmieren sicher‘“ (SZ 02./03.12.06: 25).



## 7. Quellen- und Literaturverzeichnis

### 7.1 Internationale Antikorruptionsnormen

#### Europäische Union

Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 EUV über den Schutz der finanziellen Interessen der EG, Abl. C 316 vom 27.11.1995, S. 49-57.

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.

Zweites Protokoll aufgrund von Artikel K.3 EUV zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG, Abl. C 221 vom 19.07.1997, S. 12-22.

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.

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.

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.

#### Europarat

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).

Criminal Law Convention on Corruption, 27 January 1999, European Treaty Series No. 173, deutsche Übersetzung abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/173.htm>.

Civil Law Convention on Corruption, 4 November 1999, European Treaty Series No. 174, deutsche Übersetzung abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/174.htm>.

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

Recommendation 60 (1999) on political integrity of local and regional elected representatives, adopted by the Congress of Local and Regional Authorities on 17 June 1999.

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).

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 of Local and Regional Authorities on 25 May 2000.

Model Initiatives Package in Public Ethics at Local Level, Steering Committee on Local and Regional Democracy, CDLR (2002) 40 vom 25.11.2002.<sup>134</sup>

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>.

Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption, 15 May 2003, European Treaty Series No. 191, deutsche Übersetzung abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/191.htm>.

## OECD

Recommendation of the Council on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials, adopted by the Council on 11 April 1996, abrufbar unter

---

134 Eine inoffizielle deutsche Arbeitsübersetzung des Bundesinnenministeriums ist abrufbar unter  
[http://www.bmi.bund.de/cln\\_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](http://www.bmi.bund.de/cln_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).

[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).

Recommendation on Anti-corruption Proposals for Aid-Funded Procurement, endorsed by the Development Assistance Committee, 6-7 May 1996, abgedruckt in OECD (2000: 267).<sup>135</sup>

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).

Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, adopted by the Negotiating Conference on 21 November 1997, mit den offiziellen Kommentaren zur Konvention 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: 243-255), deutsche Übersetzung im Anhang zum IntBestG (unten 7.2).

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).

The OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Revision 2000, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/56/36/1922428.pdf>.

Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflicts of Interest in the Public Service, June 2003, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>.

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

2006 Action Statement on Bribery and Officially Supported Export Credits, agreed by the Working Party on Export Credits and Credit Guarantees, 9 May 2006, abrufbar unter [http://www.oilis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/4f7adc214b91a685c12569fa005d0ee7/c125692700623b74c125699a005eaf8f/\\$FILE/JT00139620.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/4f7adc214b91a685c12569fa005d0ee7/c125692700623b74c125699a005eaf8f/$FILE/JT00139620.PDF).

Council Recommendation on Bribery and Officially Supported Export Credits, adopted by the Council on 14 December 2006, abrufbar unter <http://webdomino1.oecd.org/olis/2006doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569f>

---

135 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](http://www.oecd.org/document/30/0,2340,en_2649_33725_2394526_1_1_1_1,00.html).

a005d004c/25bedfd6d02050d2c1257248005cd463/\$FILE/JT03219827.PDF.

## Vereinte Nationen

Action against corruption, A/RES/51/59, angenommen von der Generalversammlung am 12.12.1996, abrufbar unter <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>.

United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions, A/RES/51/191, angenommen von der Generalversammlung am 16.12.1996, abrufbar unter <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r191.htm>.

International cooperation against corruption and bribery in international commercial transactions, A/RES/52/87, angenommen von der Generalversammlung am 12.12.1997, abrufbar unter <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r52.htm>.

United Nations Convention against Transnational Organized Crime, A/RES/55/25, angenommen von der Generalversammlung am 15.11.2000, abrufbar unter [http://www.unodc.org/pdf/crime/a\\_res\\_55/res5525e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf), deutsche Übersetzung im Anhang zum Zustimmungsgesetz BGBI. II 2005, 956 ff.

Action against corruption, A/RES/54/128, angenommen von der Generalversammlung am 28.12.2000, abrufbar unter <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021775.pdf>.

United Nations Convention against Corruption, Resolution 58/4, angenommen von der Generalversammlung am 31.10.2003, abrufbar unter [http://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/signing/Convention-e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf).

## 7.2 Deutsche Strafrechtsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung<sup>136</sup>

Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. August 2007 (BGBl. I S. 1786).<sup>137</sup>

Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 7. August 2007 (BGBl. I S. 1786).<sup>138</sup>

Nebengesetze, die den Anwendungsbereich von Antikorruptionsvorschriften des StGB ausdehnen

Gesetz zu dem Protokoll vom 27. September 1996 zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (EU-Bestechungsgesetz – EUBestG) vom 10. September 1998 (BGBl. II S. 2340).

Gesetz zu dem Übereinkommen vom 17. Dezember 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung – Int-BestG) vom 10. September 1998 (BGBl. II S. 2327).

Gesetz über das Ruhen der Verfolgungsverjährung und die Gleichstellung der Richter und Bediensteten des Internationalen Strafgerichtshofes (Art. 2 des Gesetzes zur Ausführung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes vom 17. Juli 1998 vom 21. Juni 2002 (BGBl. I S. 2144)).

Antikorruptionsgesetze, deren Strafrechtsbestimmungen in das StGB eingeflossen sind

Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. August 1997 (BGBl. I S. 2038).

Gesetz zur Ausführung des Zweiten Protokolls vom 19. Juni 1997 zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen

---

136 Im Folgenden werden lediglich die Fundstellen der im Text erwähnten deutschen Strafrechtsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung angegeben. Für eine Sammlung einschlägiger Antikorruptionsbestimmungen im Wortlaut siehe von *Arnim/Heiny/Ittner* (2006: 69-94).

137 Abrufbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/>.

138 Abrufbar unter [http://www.gesetze-im-internet.de/owig\\_1968/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/index.html).

Gemeinschaften, der Gemeinsamen Maßnahme betreffend die Bestechung im privaten Sektor vom 22. Dezember 1998 und des Rahmenbeschlusses vom 29. Mai 2000 über die Verstärkung des mit strafrechtlichen und anderen Sanktionen bewehrten Schutzes gegen Geldfälschung im Hinblick auf die Einführung des Euro vom 22. August 2002 (BGBl. I S. 3387).

### 7.3 Sonstige zitierte Dokumente

Bundesregierung 2007: Entwurf eines ... Strafrechtsänderungsgesetzes vom 30. Mai 2007, abrufbar unter <http://www.bmj.bund.de/files/-/2223/GesESTrafRÄndG.pdf>, Bundesrats-Drucksache 548/07.

Bündnis 90/DIE GRÜNEN 2007a: Entwurf eines ... Strafrechtsänderungsgesetzes – Bestechung und Bestechlichkeit von Abgeordneten vom 22. Mai 2007, abrufbar unter <http://www.gruene-bundestag.de/cms/innenpolitik/dokbin/184/184319.pdf>.

Bündnis 90/DIE GRÜNEN 2007b: Antrag „Keine Toleranz gegenüber Korruption“, Bundestags-Drucksache 16/4459.

Eurobarometer 2007: Eurobarometer 67 First Results, abrufbar unter [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb67/eb\\_67\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb_67_first_en.pdf).

Europäische Union 2005: Protokoll 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.

Europäischer Rat 2000: 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.

Europarat 1996: Programme of Action Against Corruption adopted by the Committee of Ministers, GMC (96) 95, abrufbar unter <http://www.coe.int/t/dg1/greco/general/GMC96%20E95%20Actionprogr%20English.pdf>.

Europarat 1999a: Explanatory Report zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption, abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/173.htm>.

Europarat 1999b: Explanatory Report zum Zivilrechtsübereinkommen über Korruption, abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/174.htm>.

Europarat 2000: Multidisciplinary Group on Corruption's Activity Report (1994-2000), GMC (2000) 32.

- GRECO 2002: Evaluation Report on Germany, Greco Eval I Rep (2001) 12E, Rn. 84, abrufbar unter [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2001\)12\\_Germany\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2001)12_Germany_EN.pdf).
- GRECO 2004: Compliance Report on Germany, Greco RC-I (2004) 1E, Rn. 13/14, abrufbar unter [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/GrecoRC1\(2004\)1\\_Germany\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/GrecoRC1(2004)1_Germany_EN.pdf).
- GRECO 2005a: Rules of Procedure, Greco (2005) 6E, abrufbar unter [http://www.coe.int/t/dg1/greco/documents/2005/Greco\(2005\)6\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/documents/2005/Greco(2005)6_EN.pdf).
- GRECO 2005b: Addendum to the Compliance Report on Luxemburg, Greco RC-I (2003) 5E Addendum, abrufbar unter [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/GrecoRC1\(2003\)5\\_Add\\_Luxembourg\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/GrecoRC1(2003)5_Add_Luxembourg_EN.pdf).
- GRECO 2005c: Evaluation Report on Germany, Greco Eval II Rep (2004) 10E, abrufbar unter [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2004\)10\\_Germany\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2004)10_Germany_EN.pdf).
- GRECO 2006a: Addendum to the Compliance Report on Bulgaria, Greco RC-I (2004) 3E Addendum, abrufbar unter [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/GrecoRC1\(2004\)3\\_Add\\_Bulgaria\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/GrecoRC1(2004)3_Add_Bulgaria_EN.pdf).
- GRECO 2006b: Final Overall Assessment of Information provided by the Delegation of Georgia, Greco Eval I (2005) 4E, Rn. 132, abrufbar unter [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2005\)4E\\_GeorgiaFinalOverallAssessm\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2005)4E_GeorgiaFinalOverallAssessm_EN.pdf).
- GRECO 2006c: Compliance Report on Luxemburg, Greco RC-II (2006) 7E, abrufbar unter [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2006\)7\\_Luxembourg\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2006)7_Luxembourg_EN.pdf).
- GRECO 2006d: Addendum to the Compliance Report on Germany, Greco RC-I (2004) 1E Addendum, abrufbar unter [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/GrecoRC1\(2004\)1\\_Add\\_Germany\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/GrecoRC1(2004)1_Add_Germany_EN.pdf).
- GRECO 2006e: Programme of Activities for 2007, GRECO (2006) 20E, abrufbar unter [http://www.coe.int/t/dg1/greco/documents/2006/Greco\(2006\)20\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/documents/2006/Greco(2006)20_EN.pdf).

GRECO 2007a: Compliance Report on Bulgaria, Greco RC-II (2007) 4E, abrufbar unter [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2007\)4\\_Bulgaria\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2007)4_Bulgaria_EN.pdf).

GRECO 2007b: Compliance Report on Germany, Greco RC-II (2007) 3E, abrufbar unter [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2007\)3\\_Germany\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2007)3_Germany_EN.pdf).

Kommission 2001: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, KOM(2001) 272 endg., zuletzt geändert durch KOM(2002) 577 endg.

Kommission 2003: 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.

Kommission 2004a: 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.

Kommission 2004b: Annex to the Report from the Commission. Implementation of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests and its protocols, SEC(2004) 1299.

Kommission 2005a: 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.

Kommission 2005b: Mitteilung der Kommission. Umfassender Monitoringbericht der Europäischen Kommission über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens, KOM(2005) 534.

Kommission 2006a: Mitteilung der Kommission. Monitoringbericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens, KOM(2006) 549 endg.

Kommission 2006b: Entscheidung der Kommission vom 13. Dezember 2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Bulgariens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens, Abl. 354 vom 14.12.2006, S. 58-60.



- Kommission 2007a: Bericht der Kommission an den Rat gemäß Art. 9 des Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor, KOM(2007) 328 endg.
- Kommission 2007b: Annex to the Report from the Commission based on Art. 9 of the Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector, SEC(2007) 808.
- Kommission 2007c: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte bei den Begleitmaßnahmen nach dem Beitritt, KOM(2007) 377 endg.
- Landgericht Darmstadt 2007: Urteil vom 14.05.2007, Az. 712 Js 5213/04 – 9 KLS, abrufbar unter [http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Wirtschaft/712\\_Js\\_5213-04\\_-\\_9\\_KLS\\_-\\_Urteil\\_01\\_-\\_Endfassung\\_geschwaerzt.pdf](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Wirtschaft/712_Js_5213-04_-_9_KLS_-_Urteil_01_-_Endfassung_geschwaerzt.pdf).
- OECD 1997: Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Officials in International Business Transactions, abrufbar unter [http://www.oecd.org/document/1/0,3343,en\\_2649\\_37447\\_2048129\\_1\\_1\\_1\\_37447,00.html](http://www.oecd.org/document/1/0,3343,en_2649_37447_2048129_1_1_1_37447,00.html).
- OECD 2006: Mid-Term Study of Phase 2 Reports. Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Relations and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business Relations, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/19/39/36872226.pdf>.
- OECD 2007: Working Group on Bribery Annual Report 2006, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/53/29/38865251.pdf>.
- Rat 1997a: 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.
- Rat 1997b: 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, Abl. L 320 vom 21.11.1997, S. 1-2.

- Rat 2005: Draft Council Resolution concerning the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on a Comprehensive EU Policy against Corruption, abrufbar unter <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st06/st06902.en05.pdf>.<sup>139</sup>
- Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages 1998a: Beschlussempfehlung und Bericht zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung [...] (Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung – IntBestG), Bundestags-Drucksache 13/10973.
- Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages 1998b: Beschlussempfehlung und Bericht zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung [...] (EU-Bestechungsgesetz – EUBestG), Bundestags-Drucksache 13/10970.
- TI 2005: TI Progress Report: Enforcement of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials, abrufbar unter [http://www.transparency.org/global\\_priorities/international\\_conventions/projects\\_conventions/oecd\\_convention](http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/projects_conventions/oecd_convention).
- TI 2006a: 2006 TI Progress Report: Enforcement of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials, abrufbar unter [http://www.transparency.org/global\\_priorities/international\\_conventions/projects\\_conventions/oecd\\_convention](http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/projects_conventions/oecd_convention).
- TI 2006b: Corruption Perceptions Index 2006, abrufbar unter [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2006](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006).
- TI 2006c: Bribe Payers Index 2006, abrufbar unter [http://www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2006/bpi\\_2006](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2006/bpi_2006)
- TI 2006d: Report of TI Study on Follow-up Process for UN Convention against Corruption, abrufbar unter [http://www.transparency.org/global\\_priorities/international\\_conventions/projects\\_conventions/uncac/uncac\\_monitoring\\_report](http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/projects_conventions/uncac/uncac_monitoring_report).
- TI 2007a: Progress Report 07. Enforcement of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials, abrufbar unter [http://www.transparency.org/global\\_priorities/international\\_conventions/projects\\_conventions/oecd\\_convention](http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/projects_conventions/oecd_convention).
- TI 2007b: Accession is not the end of the line. Bulgaria and Romania need to ratchet up pace of reform, but older member states have deficits to answer, too, Pressemitteilung vom 27. Juni 2007.

---

139 Laut EU-Bulletin 04/2005 (Punkt 1.4.28.) wurde die Entschließung am 14. April 2005 vom Rat angenommen.

- VN 2006a: Report of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption on its first session, held in Amman from 10 to 14 December 2006, abrufbar unter [http://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/cosp/session1/V0659563e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/session1/V0659563e.pdf).
- VN 2006b: Draft rules of procedure for the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, abrufbar unter [http://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/session\\_8/V0651595e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/session_8/V0651595e.pdf).<sup>140</sup>
- VN 2006c: Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime: updated information based on additional responses from States for the first reporting cycle, abrufbar unter [http://www.unodc.org/pdf/ctoccop\\_2006/V0656244e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/ctoccop_2006/V0656244e.pdf).
- VN 2006d: Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime [...] clarification from States parties on non-compliance for the first reporting cycle, abrufbar unter [http://www.unodc.org/pdf/ctoccop\\_2006/V0656278e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/ctoccop_2006/V0656278e.pdf).
- VN 2006e: Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime: information received from States for the second reporting cycle, abrufbar unter [http://www.unodc.org/pdf/ctoccop\\_2006/V0656474e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/ctoccop_2006/V0656474e.pdf).
- VN 2006f: Information submitted by States in their responses to the questionnaires for the first reporting cycle, abrufbar unter [http://www.unodc.org/pdf/ctoccop\\_2006/V0656713\\_external.pdf](http://www.unodc.org/pdf/ctoccop_2006/V0656713_external.pdf).
- VN 2006g: Relaunching the Conference of the Parties. Note by the Executive Director, abrufbar unter [http://www.unodc.org/pdf/ctoccop\\_2006/V0657492e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/ctoccop_2006/V0657492e.pdf).
- VN 2007: Report on the meeting of the Open-ended Intergovernmental Working Group on Review of the Implementation of the United Nations Convention against Corruption held in Vienna from 29 to 31 August 2007, abrufbar unter [http://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/cosp/session2/V0786745e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/session2/V0786745e.pdf).
- Working Group on Bribery 1999: United Kingdom. Review of Implementation of the Convention and 1997 Recommendation, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/8/24/2754266.pdf>.

---

140 Der Entwurf wurde mit einer kleineren Änderung von der Vertragsstaatenkonferenz angenommen (VN 2006a: 13).

- Working Group on Bribery 2003a: United Kingdom. Review of Implementation of the Convention and 1997 Recommendation. Phase 1bis Report, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/12/50/2498215.pdf>.
- Working Group on Bribery 2003b: Germany Phase 2. Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/52/9/2958732.pdf>.
- Working Group on Bribery 2005a: United Kingdom Phase 2. Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/62/32/34599062.pdf>.
- Working Group on Bribery 2005b: Germany Phase 2. Follow-up Report on the Implementation of the Phase 2 Recommendations on the Application of the Convention and the 1997 Recommendation on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/8/44/35927070.pdf>.
- Working Group on Bribery 2006a: Bulgaria Phase 2. Follow-up Report on the Implementation of the Phase 2 Recommendations on the Application of the Convention and the 1997 Recommendation on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/35/60/36101867.pdf>.
- Working Group on Bribery 2006b: Luxembourg Phase 2. Follow-up Report on the Implementation of the Phase 2 Recommendations on the Application of the Convention and the 1997 Recommendation on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/22/27/37308306.pdf>.
- Working Group on Bribery 2006c: Czech Republic Phase 2. Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/3/59/37727436.pdf>.
- Working Group on Bribery 2006d: Japan Phase 2bis. Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/54/23/37018673.pdf>.

Working Group on Bribery 2007: United Kingdom Phase 2. Follow-up Report on the Implementation of the Phase 2 Recommendations, abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/43/13/38962457.pdf>.

#### 7.4 Literatur

- van Aaken, Anne* 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.
- van Aaken, Anne* 2006: Die VN-Konvention gegen Korruption: Alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Hofmann/Pfaff 2006, S. 9-39.
- 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.
- Abromeit, Heidrun* 2002: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen 2002.
- 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.
- Androulakis, Ioannis N.* 2007: Die Globalisierung der Korruptionsbekämpfung. Eine Untersuchung zur Entstehung, zum Inhalt und zu den Auswirkungen des internationalen Korruptionsstrafrechts unter Berücksichtigung sozialökonomischer Hintergründe, Baden-Baden.
- von Arnim, Hans Herbert* (Hrsg.) 2003: Korruption. Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München.
- 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.<sup>141</sup>
- von Arnim, Hans Herbert* 2006c: Das Europa-Komplott. Wie EU-Funktionäre unsere Demokratie verscherbeln, München.
- von Arnim, Hans Herbert* (Hrsg.) 2007: Korruption und Korruptionsbekämpfung. Beiträge auf der 8. Speyerer Demokratietagung vom 27. und 28. Oktober 2005 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin.
- von Arnim, Hans Herbert/Heiny, Regina/Ittner, Stefan* 2006: Korruption. Begriff, Bekämpfungs- und Forschungslücken, FÖV Discussion Paper Nr. 33, abrufbar unter <http://www.foev-speyer.de/publikationen/download.asp?ID=33&REIHE=Dis&MB=N>.
- Balmelli, Tiziano/Jaggy, Bernard* 2004 (Hrsg.): Les traités internationaux contre la corruption. L'ONU, l'OCDE, le Conseil de l'Europe et la Suisse, Lausanne/Bern/Lugano.
- Bannenberg, Britta* 2002: Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse, Neuwied u. a.
- Bannenberg, Britta/Schaupensteiner, Wolfgang* 2004: Korruption in Deutschland. Portrait einer Wachstumsbranche, München.
- Bantekas, Ilias* 2006: Corruption as an International Crime and Crime against Humanity. An Outline of Supplementary Criminal Justice Policies, in: *Journal of International Criminal Justice*, 4. Jg., S. 466-484.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz* 2004: Guidelines on Regulatory Impact Assessment (RAI)/Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), Speyerer Forschungsberichte 234, Speyer.
- 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.
- Chaikin, David* 1999: Extraterritoriality and the Criminalization of Foreign Bribes, in: *Rider* 1999, S. 285-301.
- 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.

---

141 Eine leicht aktualisierte Version des Beitrags findet sich in *von Arnim* (2007: 43-58).

- 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.
- Dölling, Dieter* 2000: Die Neuregelung der Strafvorschriften gegen Korruption, in: *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 112. Jg., Heft 2, S. 334-355.
- Dölling, Dieter* (Hrsg.) 2007a: *Handbuch der Korruptionsprävention für Wirtschaftsunternehmen und öffentliche Verwaltung*, München.
- Dölling, Dieter* 2007b: Grundlagen der Korruptionsprävention, in: *ders.* 2007a, S. 1-40.
- Dzikowski, Marion* 2006: UN-Konvention zur Bekämpfung der Korruption. Einschätzung und Forderungen von Transparency International e. V., in: *Hofmann/Pfaff* 2006, S. 41-53.
- Earle, Beverley* 2000: Bribery and Corruption in Eastern Europe, the Baltic States, and the Commonwealth of Independent States: What Is To Be Done?, in: *Cornell International Law Journal*, 33. Jg., S. 483-513.
- Elliott, Kimberly Ann* 2002: Corruption as an International Policy Problem, in: *Heidenheimer/Johnston* 2002, S. 925-941.
- Epp, Ursula* 1997: *Die Abgeordnetenbestechung – § 108e StGB*, Frankfurt a. M.
- 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.

- Gänßle, Peter* 1999: Das Antikorruptionsstrafrecht – Balsam aus der Tube der symbolischen Gesetzgebung?, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, Heft 11/99, S. 543-547.
- 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.
- Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard* 2007: Die Zerfaserung von Staatlichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 20-21/07, S. 10-16.
- Grotz, Michael* 2002: Legal Instruments of the European Union to Combat Corruption, in: Fijnaut/Huberts 2002, S. 381-388.
- Haft, Fritjof/Schwoerer, Max* 2004: Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr, in: Heinrich et al. 2004, S. 367-384.
- 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.
- Heineman, Ben W./Heimann, Fritz* 2006: The Long War Against Corruption, in: Foreign Affairs, 85. Jg., Heft 3, S. 75-86.
- Heinrich, Bernd* 2005: Rechtsprechungsüberblick zu den Bestechungsdelikten (§§ 331-335 StGB), in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, Heft 4, S. 197-204, Heft 5, S. 256-260.
- Heinrich, Bernd/Hilgendorf, Eric/Mitsch, Wolfgang/Sternberg-Lieben, Detlev* (Hrsg.) 2004: Festschrift für Ulrich Weber zum 70. Geburtstag, Bielefeld.
- 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.
- Hintzen, Sigrid* 2006: Die UN-Konvention zur Bekämpfung der Korruption aus der Sicht der Industrie, in: Hofmann/Pfaff 2006, S. 55-60.
- Hofmann, Rainer/Pfaff, Christina* (Hrsg.) 2006: Die Konvention der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Korruption. Betrachtungen aus Wissenschaft und Praxis, Baden-Baden.



- 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* 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.
- Huntington, Samuel* 1968: Political order in changing societies, 2. Aufl., New Haven u. a.
- Jaggy, Bernard* 2004: La Convention de l'ONU contre la corruption. Autopsie d'une négociation, in: Balmelli/Jaggy 2004, S. 47-61.
- Killias, Martin* 1998: Korruption: Vive La Repression! – Oder was sonst? Zur Blindheit der Kriminalpolitik für Ursachen und Nuancen, in: Schwind, Hans-Dieter/Kube, Edwin/Kühne, Hans-Heiner (Hrsg.): Festschrift für Hans Joachim Schneider, Berlin/New York, S. 239-254.
- König, Peter* 1997: Neues Strafrecht gegen die Korruption, in: Juristische Rundschau, Heft 10/97, S. 397-404.
- Korte, Matthias* 1997: Bekämpfung der Korruption und Schutz des freien Wettbewerbs mit den Mitteln des Strafrechts, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, 17. Jg., Heft 11, S. 513-518.
- Korte, Matthias* 1999: Der Einsatz des Strafrechts zur Bekämpfung der internationalen Korruption, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, 18. Jg., Heft 3, S. 81-88.
- Krasner, Stephen D.* 1986: Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, in: ders. (Hrsg.): International Regimes, 4. Aufl., Ithaca und London, S. 1-21.
- Krause, Daniel Marcus/Vogel, Frank* 1999: Bestechungsbekämpfung im internationalen Geschäftsverkehr. Umsetzung des OECD-Übereinkommens in Deutschland, in: Recht der internationalen Wirtschaft, Heft 7/99, S. 488-495.
- Krell, Gert* 2000: Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der internationalen Beziehungen, Baden-Baden.
- Lehmkuhl, Ursula* 1996: Theorien Internationaler Politik. Einführung und Texte, München/Wien.
- 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.

*Maier, Winfried* 2003: Wie unabhängig sind Staatsanwälte in Deutschland?, in: von Arnim 2003, S. 121-131.

*Manow, Philip* 2003: Politische Korruption als Gegenstand der Politikwissenschaft – Eine Kritik des Forschungsstandes, in: von Arnim 2003, S. 239-273.

*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* 2007: Die UN-Konvention gegen Korruption und ihre Auswirkungen auf Deutschland, in: von Arnim 2007, S. 189-199.

*McCoy, Jennifer L/Heckel, Heather* 2001: The Emergence of a Global Anti-corruption Norm, in: *International Politics*, 38. Jg., S. 65-90.

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

*Menzel, Ulrich* 2001: *Zwischen Idealismus und Realismus. Die Lehre von den Internationalen Beziehungen*, Frankfurt a. M.

*Meyers, Reinhard* 2000: Theorien der internationalen Beziehungen, in: Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*, 8. Aufl., Bonn, S. 416-448.

*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 Cooperation 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 et al. 2004, S. 217-233.

*Möhrenschlager, Manfred Ernst* 2007: Der strafrechtliche Schutz gegen Korruption, in: Dölling 2007: 377-561.

*Moroff, Holger* 2005: Internationalisierung von Anti-Korruptionsregimen, in: von Alemann 2005, S. 444-477.

- Nichols, Philip M.* 1999: Regulating Transnational Bribery in Times of Globalization and Fragmentation, in: *The Yale Journal of International Law*, 24. Jg., S. 257-303.
- Nichols, Philip M.* 2000: The Myth of Anti-Bribery Laws as Transnational Intrusion, in: *Cornell International Law Journal*, 33. Jg., S. 627-655.
- Nippert, Allit/Tinkl, Christina* 2004: Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr – straf- und steuerrechtliche Konsequenzen, in: *Außenwirtschaftliche Praxis*, Heft 07/04, S. 255-259.
- OECD (Hrsg.) 2000: *No Longer Business as Usual. Fighting Bribery and Corruption*, Paris.
- 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, Philipe/Hudson, Christian* 1998: The Hard Graft of Tackling Corruption in International Business Transactions. Progress in International Cooperation 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/F331focr.pdf](http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/global_forum/F331focr.pdf).
- Pieth, Mark* 2002: Staatliche Intervention und Selbstregulierung der Wirtschaft, in: Prittwitz, Cornelius u. a. (Hrsg.): *Festschrift für Klaus Lüderssen*, Baden-Baden, S. 317-326.
- Pieth, Mark* 2004: Der Beitrag der UN-Konvention zur Bekämpfung der transnationalen Korruption, in: *Balmelli/Jaggy* 2004, S. 7-18.
- Pieth, Mark* 2007: Das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, in: *Dölling* 2007a, S. 563-593.
- Pieth, Mark/Eigen, Peter* (Hrsg.) 1999: *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention*, Neuwied und Kriftel.
- Pietzcker, Jost* 2007: Korruptionsregister, Unternehmenshaftung, Transparenzgesetze – geeignete Mittel zur Korruptionsbekämpfung?, in: *von Arnim* 2007, S. 159-175.

- Posadas, Alejandro* 2000: Combating Corruption Under International Law, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 10. Jg., S. 345-414.
- Putnam, Robert D.* 1988: Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, in: *International Organization*, 42. Jg., Heft 3, S. 427-460.
- Quinones, Enery* 2003: L'Évolution du droit international en matière de corruption: la convention de l'OCDE, in: *Annales françaises de droit international*, 49. Jg., S. 563-574.
- Randt, Karsten* 2002: Abermals Neues zur Korruptionsbekämpfung: Die Ausdehnung der Angestelltenbestechung des § 299 StGB auf den Weltmarkt, in: *Betriebs-Berater*, 57. Jg., Heft 44, S. 2252-2256.
- Rider, Barry A. K.* (Hrsg.) 1999: *Corruption: The Enemy Within*, 2. Aufl., Den Haag.
- Rönnau, Thomas/Golombek Tine* 2007: Die Aufnahme des "Geschäftsherrenmodells" in den Tatbestand des § 299 – ein Systembruch im deutschen StGB, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 40. Jg., Heft 6, S. 193-195.
- Rose-Ackerman, Susan* 1999: *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge u. a.
- Rügemer, Werner* 2003: Global Corruption, in: *prokla*, 33. Jg., Heft 2 (Nr. 131), abrufbar unter <http://www.werner-ruegemer.de/docu/GlobalCorruption2.pdf>.
- 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.
- Sanchez-Hermosilla, Fernando* 2003: Rechtspolitik zur Korruptionsbekämpfung. Aktuelle Entwicklung des Korruptionsstrafrechts in Deutschland, in: *Kriminalistik*, Heft 2/03, S. 74-79.
- Sandholtz, Wayne/Gray, Mark M.* 2003: International Integration and National Corruption, in: *International Organization*, 57. Jg., S. 761-800.
- Schäfer, Armin* 2006: Die demokratische Grenze output-orientierter Legitimation, in: *integration*, 29. Jg., Heft 3, S. 187-200.

- Schaupensteiner, Wolfgang* 2007: Erfolge und Blockaden bei der Korruptionsbekämpfung, in: von Arnim 2007, S. 177-188.
- Scherer, Joachim* 2006: Korruptionsbekämpfung durch Selbstregulierung, in: Hofmann/Pfaff 2006, S. 79-104.
- Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela* (Hrsg.) 2003a: Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen.
- Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela* 2003b: Theorie(n) in der Lehre von den internationalen Beziehungen, in: dies. 2003a, S. 7 ff.
- Schmidt, Susanne K.* 2002: Die Folgen der europäischen Integration für die Bundesrepublik Deutschland: Wandel durch Verflechtung, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 02/4, abrufbar unter [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg\\_dp/dp02-4.pdf](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp02-4.pdf).
- Schneider, Anita* 2007: Korruption: Grundlagen – Folgen – Bekämpfung. Eine Analyse der OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, unveröffentlichte Masterarbeit, Aachen.
- Schubert, Winfried* 2004: Korruption, in: Wabnitz, Heinz-Bernd/Janovsky, Thomas (Hrsg.), Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts, 2. Aufl., München, S. 691-761.
- Schünemann, Bernd* 2003: Das Strafrecht im Zeichen der Globalisierung, in: Goldammers Archiv für Strafrecht, 150. Jg., S. 299-313.
- See, Hans* 2007: Streitgespräch „Wie unabhängig ist Transparency International Deutschland?“, in: von Arnim 2007, S. 127-150.
- Shaw, Bill* 2000: The Foreign Corrupt Practices Act and Progeny: Morally Unassailable, in: Cornell International Law Journal, 33. Jg., S. 689-709.
- Stolpe, Oliver* 2004: Internationale Vorgaben zur Korruptionsbekämpfung. Eine Übersicht, in: Kriminalistik, Heft 5/2004, S. 292-299.
- Stünker, Joachim* 2006: Strafbarkeit der Einflussnahme auf Volksvertreter, in: Derra, Hans-Jörg (Hrsg.): Freiheit, Sicherheit und Recht. Festschrift für Jürgen Meyer zum 70. Geburtstag, Baden-Baden.
- 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.* 2004: The Limits of Institutional Design: Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, in: Virginia Journal of International Law, 44. Jg., Heft 3, S. 665-710.

- Taschke, Jürgen* 2001: Die Bekämpfung der Korruption in Europa auf Grundlage der OECD-Konvention, in: Strafverteidiger, Beilage Heft 1/01, S. 78-80.
- Tivig, Andrea/Maurer, Andreas* 2006: Die EU-Antikorruptionspolitik. Erfolgsbedingungen einer Korruptionsbekämpfung auf mehreren Ebenen, Diskussionspapier der FG 1, 2006/03, SWP Berlin, abrufbar unter [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=2933](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=2933).
- 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.
- Vogel, Joachim* 2004: Wirtschaftskorruption und Strafrecht – Ein Beitrag zu Regelungsmodellen im Wirtschaftsstrafrecht, in: Heinrich et al. 2004, S. 395-411.
- 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.
- Weigend, Thomas* 2007: Internationale Korruptionsbekämpfung – Lösung ohne Problem?, in: Pawlik, Michael/Zaczyk, Rainer (Hrsg.): Festschrift für Günther Jakobs, Köln, S. 747-765.
- Wiehen, Michael* 2005: Nationale Strategien zur Bekämpfung der politischen Korruption, in: von Alemann 2005, S. 397-423.
- 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.
- Wolf, Sebastian* 2006a: Maßnahmen internationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene. Ein Überblick, FÖV Discussion Paper Nr. 31, abrufbar unter <http://www.foev-speyer.de/publikationen/download.asp?ID=31&REIHE=Dis&MB=N>.
- Wolf, Sebastian* 2006b: Die Modernisierung des deutschen Antikorruptionsstrafrechts durch internationale Vorgaben. Momentaufnahme und Ausblick, in: Neue Juristische Wochenschrift, 59. Jg., Heft 38, S. 2735-2738.
- Wolf, Sebastian* 2006c: Modernization of the German Anti-Corruption Criminal Law by International Legal Provisions, in: German Law Journal, 7. Jg., Ausgabe 9, S. 785-792, abrufbar unter

[http://www.germanlawjournal.com/pdf/Vol07No09/PDF\\_Vol\\_07\\_No\\_09\\_785-792\\_Developments\\_Wolf.pdf](http://www.germanlawjournal.com/pdf/Vol07No09/PDF_Vol_07_No_09_785-792_Developments_Wolf.pdf).

- Wolf, Sebastian* 2006d: Institutionelle Balance und Integration. Horizontale Machtverschiebungen in europäisierten Regierungssystemen, Baden-Baden.
- Wolf, Sebastian* 2007a: Internationalisierung des Antikorruptionsstrafrechts: Kritische Analyse zum Zweiten Korruptionsbekämpfungsgesetz, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 40. Jg., Heft 2, S. 44-46.
- Wolf, Sebastian* 2007b: Modernization of the German Anti-Corruption Criminal Law: The Next Steps, in: German Law Journal, 8. Jg., Ausgabe 3, S. 295-302, abrufbar unter [http://www.germanlawjournal.org/pdf/Vol08No03/PDF\\_Vol\\_08\\_No\\_03\\_295-302\\_Developments\\_Wolf.pdf](http://www.germanlawjournal.org/pdf/Vol08No03/PDF_Vol_08_No_03_295-302_Developments_Wolf.pdf).
- Wolf, Sebastian* 2007c: Kriminalisierung der Abgeordnetenbestechung: ein Paradigmenwechsel durch Internationalisierung?, in Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, 56. Jg., Heft 2, S. 161-165.
- Wolters, Gereon* 1998: Die Änderungen des StGB durch das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption, in: Juristische Schulung, Heft 12/98, S. 1100-1106.
- Zieschang, Frank* 1999: Das EU-Bestechungsgesetz und das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung, in: Neue Juristische Wochenschrift, Heft 2/99, S. 105-107.



ISBN 978-3-932112-91-1  
ISSN 0179-2326

DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT FÜR  
ÖFFENTLICHE VERWALTUNG SPEYER  
FORSCHUNG ÜBER UND FÜR DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

Hausanschrift  
Freiherr-vom-Stein-Straße 2  
67346 Speyer

Postanschrift  
Postfach 14 09  
67324 Speyer

Tel.: +49 (0) 62 32 / 654-0  
E-Mail: [foev@foev-speyer.de](mailto:foev@foev-speyer.de)  
<http://www.foev-speyer.de>