

# Das Völkerrecht als Hoffnungsträger oder stumpfes Schwert?

## Zur internationalen Korruptionsbekämpfung



Korruption existiert weltweit, jedoch in unterschiedlicher Intensität. Die Notwendigkeit einer internationalen Korruptionsbekämpfung ist seit langem erkannt. Der globale Markt verlangt nach kohärenten Rahmenbedingungen. Gleichwohl ist die Verständigung darüber, was eigentlich „Korruption“ ausmacht, nicht einfach. Kernelement ist die Bestechung und Bestechlichkeit. In umfassenderer Perspektive liegt Korruption in jedem Missbrauch anvertrauter Macht für den persönlichen Nutzen. Der Beitrag befasst sich mit den zentralen internationalen Anti-Korruptions-Abkommen und stellt dar, wie die Korruptionsbekämpfung völkerrechtlich ausgestaltet ist. Er beleuchtet die Verständigung auf Korruptionstatbestände (Kriminalisierung) und Maßnahmen der Korruptionsvorbeugung sowie sonstiger Korruptionsbekämpfung in internationaler Zusammenarbeit. Insbesondere beschreibt er auch die Kontrolle der Umsetzung derartiger internationaler Verpflichtungen. Da bestimmte Staatsstrukturen Korruption besonders befördern und die notwendigen Reformen von den einzelnen Staaten selbst bewirkt werden müssen, kann das Völkerrecht nur ein Hilfsmedium sein, um Korruption weltweit einzudämmen.



A. Katarina Weilert

**K**orruption ist ein weltweites Problem. Auch wenn die einzelnen Staaten in sehr unterschiedlicher Weise mit Korruption konfrontiert bzw. in sie involviert sind, ist kein Staat korruptionsfrei. Ein besonderer Nährboden für Korruption entsteht durch

- bestimmte staatliche Strukturen (z. B. schwache Institutionen; ineffiziente Verwaltung; fehlende Kontrollinstanzen),
- nationale Besonderheiten (z. B. Umbrüche in Afrika nach Kolonialzeit) und

- spezifische kulturelle Hintergründe und Gewohnheiten.

Dagegen gelten geringere Ermessensspielräume der Verwaltung, Wettbewerb, Pressefreiheit, weniger Armut und angemessene Gehälter als Faktoren niedrigerer Korruptionsraten. Die Zusammenhänge sind hier jedoch nicht immer klar, so dass die Meinungen darüber divergieren, welche Wirkung etwa fehlende demokratische Strukturen auf das Korruptionsvorkommen haben.

lungen beigetragen: Das erhöhte Korruptionsvorkommen bzw. die Aufdeckung skandalöser Korruptionsvorfälle hat ein Erkenntnisinteresse an den Ursachen und Auswirkungen von Korruption befördert (Aaken, 2014, 624). Hinzu kam das Aufbrechen der Ost-West-Machtblöcke mit seinen politischen und ökonomischen Folgen. Während der Ost-West-Konfrontation wurden korrupte Regierungen in Afrika, Lateinamerika und Asien unterstützt, um damit einer weiteren Expansion des Kommunismus entgegenzutreten (Walther, 2011, 23). Seit dem Ende des kalten Krieges und der zunehmenden Globalisierung standen nun wirtschaftliche Interessen im Vordergrund, für die Korruption ein Hindernis bedeutet (näher Bacio Terracino, 2012, 42). Ähnliche weltweite Werte auch im Geschäftsverkehr erleichtern die Handelsbeziehungen. Es kann nämlich für einen Staat und „seine“ Unternehmen einen Wettbewerbsnachteil bedeuten,

### *Motivation zur Bekämpfung der Korruption auf internationaler Ebene*

Obwohl Korruption ein Problem ist, das im Grunde mit jeder Übertragung von Machtbefugnissen (sei es im öffentlichen oder auch privaten Bereich) einhergeht, trat die Notwendigkeit einer weltweiten Korruptionsbekämpfung

erst relativ spät in das politische Bewusstsein. Man kann sagen, dass ein Umdenken auf internationaler Ebene etwa seit den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts eingetreten ist (Schuler, 2012, 37). Dazu haben verschiedene Entwick-



wenn er Korruption effektiv verfolgt, während diese andernorts ungeahndet bleibt (etwa im Rahmen eines Tatbestandes der „Bestechung ausländischer Amtsträger“). Auch trat immer mehr ins Bewusstsein, dass Korruption die Effektivität internationaler Entwicklungszusammenarbeit behindert, wenn Gelder zweckentfremdet werden (Schlagwort: „corruption kills“, Walther, 2011, 24).

Völkerrechtliche Abkommen zur Korruption nennen in ihren Präambeln als Gründe für die internationale Korruptionsbekämpfung: die Bedrohung von Rechtsstaat und Demokratie sowie Menschenrechten und die Gefährdung politischer Stabilität. Ebenso werden

erwähnt: die Beeinträchtigung (sozialer) Gerechtigkeit sowie die durch Korruption erfolgenden Wettbewerbsverzerrungen und Entwicklungshindernisse. Besorgnis wird in internationalen Abkommen auch ausgedrückt über die Wechselwirkung von Korruption und anderen Straftaten (organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität). Zudem ist allgemein die Rede von der Sorge um Sicherheit und Stabilität der Gesellschaften und von einer Gefährdung der „sittlichen Grundlagen der Gesellschaft“ (Europäisches Strafrechtsübereinkommen über Korruption) bzw. der „ethischen Werte“ (UN Konvention gegen Korruption).

recht muss jedoch mittlerweile ergänzt werden: So sind es neben Staaten und internationalen Organisationen auch nichtstaatliche Akteure, die großen Einfluss auf die Völkerrechtsentwicklung ausüben. Motor für die Entstehung und Überwachung völkerrechtlicher Abkommen gegen Korruption sind vielfach Nichtregierungsorganisationen wie Transparency International und teilweise sogar Wirtschaftsakteure (Unternehmen). Auch spielt das sogenannte Soft-Law, also nicht verbindliche Beschlüsse, Deklarationen und Empfehlungen von internationalen Organisationen oder Staatenkonferenzen (Weilert, 2009, 212), eine erhebliche Rolle; entweder als Vorläufer rechtsverbindlicher Regelungen oder als normative Anforderung, von der ein Umsetzungsappell ausgeht. Diese Annäherung rechtsverbindlicher und unverbindlicher völkerrechtlicher Normen wird dadurch bestärkt, dass selbst für verbindliche Regelungen meistens kein (ohne Zustimmung des betreffenden Staates beschreibbarer) Rechtsweg zur Verfügung steht, der das Verhalten des vertragsverletzenden Staates unmittelbar erzwingen könnte (näher Weilert, 2009, 212). Unter diesen Umständen ist es auch im Rahmen verbindlicher Völkerrechtsabkommen zur Korruption von zentraler Bedeutung, welche Umsetzungsmechanismen der jeweilige Vertrag vorsieht.

Die internationale Korruptionsbekämpfung geschieht auf verschiedenen Ebenen: international, regional, national. So müssen in der Regel internationale Vorgaben erst noch national umgesetzt werden, um effektive Wirksamkeit zu entfalten. Weiterhin findet Korruptionsbekämpfung auf bilateraler Ebene statt, etwa im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Dies geschieht zum Beispiel bei der technischen Zusammenarbeit (Verbesserung des Personal- und Beschaffungswesens, des öffentlichen Finanzwesens,

### *Korruption – was ist das eigentlich?*

Man kann heute die Notwendigkeit und ein zunehmendes Interesse der Staaten an einer weltweiten Korruptionsbekämpfung konstatieren. Damit ist jedoch noch nicht gesagt, dass allgemein dasselbe unter „Korruption“ verstanden wird. Bis heute gibt es keine universell anerkannte Legaldefinition (Hensgen, 2013, 203). Auch die (später noch näher beleuchtete) UN-Konvention gegen Korruption verzichtet auf eine Definition. Damit trägt sie der Tatsache Rechnung, dass Staaten aufgrund ihrer kulturellen und rechtlichen Wurzeln unterschiedliche Vorstellungen davon haben, welches Verhalten als „korrupt“ zu sanktionieren ist (Hensgen, 2013, 203 f.). Teilweise findet eine Gleichsetzung oder hohe Assimilation mit „Bestechung“ bzw. „Bestechlichkeit“ statt

(Androulakis, 2007, 37). Andere umschreiben den Unrechtsgehalt von Korruption als „regelwidrigen Tausch eines Vorteils gegen eine Entscheidung“ (Volk, 1996, L 38). Transparency International definiert Korruption sehr umfassend, und zwar als „Missbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil.“<sup>1</sup> Korruption kann sowohl im öffentlichen Bereich (gegenüber Amtsträgern) als auch im privaten Bereich auftreten. Allerdings können die internationalen Bemühungen um die Verhinderung der Amtsträgerkorruption auf eine längere Tradition zurückschauen als die Korruptionsbekämpfung im privaten Bereich, und sie stehen insgesamt auch stärker im Fokus politischer Bestrebungen (Walther, 2011, 14).

### *Akteure und „Normgeber“ völkerrechtlicher Korruptionsbekämpfung*

Wenn nach einer internationalen Antwort auf Korruptionsvorkommen verlangt wird, stellt sich die Frage, an welche Akteure sich dieser Handlungsappell richtet. Im Völkerrecht sind es traditionell die Staaten, die als wichtigste Völkerrechtssubjekte die Rechts-

entwicklung bestimmen. Staaten setzen das Recht, indem sie verbindliche Verträge abschließen oder sich in einer bestimmten Weise verhalten, weil sie sich dazu verpflichtet fühlen (Gewohnheitsrecht). Diese traditionelle Form der Bildung von Völker-

<sup>1</sup>(<https://www.transparency.de/was-ist-korruption.2176.0.html>)



Etablierung von Rechnungshöfen) oder auch durch Stärkung der jeweiligen Zivilgesellschaften.<sup>2</sup> Der Einbezug der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung eines Korruptionsabkommens wird als positiver und wichtiger Beitrag gesehen, da die verantwortlichen Regierungen teilweise nicht hinreichend willens sind, Korruptionsvereinbarungen im nationalen Kontext effektiv umzusetzen. Da aber das wirksamste Schwert

## Das Strafrecht als wirksamstes Schwert gegen die Korruption ist den Nationalstaaten vorbehalten

gegen Korruption, also das Strafrecht, den Nationalstaaten vorbehalten ist (Zerbes, 2014, 539 ff.), ist es elementar, dass die Regierungen einem entsprechenden Druck durch nichtstaatliche Akteure und der Staatengemeinschaft unterliegen. Auf multilateraler Ebene haben die G 20 im Jahre 2010 auf dem Gipfel in Seoul einen Anti-Korruptionsplan vorgelegt. Eine herausgehobene Rolle spielen die regionalen und internationalen Organisationen (hier

## OECD-Konvention gegen Bestechung

Ein Vorläufer der UN-Konvention gegen Korruption war das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17.12.1997, in Kraft seit dem 15. Februar 1999. Erstmals konnte hier auf internationaler Ebene eine verbindliche Regelung im Kampf gegen Korruption erzielt werden. Die Konvention wird als „Wendepunkt in der Entwicklung der internationalen Korruptionsbekämpfung“ bezeichnet (Schuler, 2012, 41). Die Vertragsstaaten verpflichten sich darin, die Bestechung ausländischer Amtsträger im jeweiligen nationalen Recht unter Strafe zu stellen und eine Strafverfolgung zu gewährleisten. Auch die Anstiftung, Bei-

## OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr

### Art. 1 Straftatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger

1. Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen Maßnahmen, um nach ihrem Recht jede Person mit Strafe zu bedrohen, die unmittelbar oder über Mittelspersonen einem ausländischen Amtsträger vorsätzlich, um im internationalen Geschäftsverkehr einen Auftrag oder einen sonstigen unbilligen Vorteil zu erlangen oder zu behalten, einen ungerechtfertigten geldwerten oder sonstigen Vorteil für diesen Amtsträger oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt, damit der Amtsträger in Zusammenhang mit der Ausübung von Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt.
2. Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen Maßnahmen, um die Beteiligung an der Bestechung eines ausländischen Amtsträgers einschließlich der Anstiftung, der Beihilfe und der Ermächtigung unter Strafe zu stellen. Der Versuch der Bestechung und die Verabredung zur Bestechung eines ausländischen Amtsträgers stellen in demselben Maß Straftaten dar wie der Versuch der Bestechung und die Verabredung zur Bestechung eines Amtsträgers dieser Vertragspartei.

[...]

Quelle: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19994577/201503250000/0.311.21.pdf>

besonders die Vereinten Nationen), in deren Rahmen die Staaten internationale Standards aushandeln und sich in entsprechenden Pakten zur Korruptionsbekämpfung verpflichten.

nur transnationale Sachverhalte, da es um die Bestechung *ausländischer* Amtsträger geht. Allerdings muss auch immer ein Inlandsbezug gegeben sein, indem die Straftat

- entweder (zumindest teilweise) vom eigenen Territorium aus oder
- durch eigene Staatsangehörige verübt wurde

(vgl. Art. 4 der OECD-Konvention gegen Bestechung).

hilfe und der bloße Versuch zu einer solchen Bestechung sollen kriminalisiert werden. In Deutschland wurde der Vertrag umgesetzt durch das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung vom 10. September 1998 (Int-BestG).

Vertragsstaaten sind die 34 OECD-Mitgliedstaaten und sieben weitere Nicht-OECD Staaten (Argentinien, Brasilien, Bulgarien, Kolumbien, Lettland, Russland und Südafrika). Besondere Bedeutung erlangte die OECD-Konvention gegen Bestechung durch das Monitoring-Verfahren. Dieses obliegt der OECD-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus Vertretern der Vertragsparteien zusammen und trifft sich vier Mal im Jahr in

## Die OECD-Konvention gegen Bestechung erfasst nur transnationale Sachverhalte

Das Übereinkommen ist vor allem repressiv (d. h. auf Strafverfolgung hin) ausgerichtet. Darüber hinaus erfasst es

<sup>2</sup> <http://www.bmz.de/de/themen/korruption/deutscherbeitrag/>

Paris. Die „country monitoring reports“ werden online gestellt.<sup>3</sup> Je zwei Vertragsstaaten leiten die Untersuchung eines dritten Staates, so dass eine gegenseitige Prüfung der Vertragsstaaten stattfindet. Vier Phasen sind zu unterscheiden:

- In Phase 1 (1999–2001) wurde geprüft, ob die nationale Gesetzgebung die Vorgaben der Konvention aufgenommen hat.
- Phase 2 (2001–2007) war der Untersuchung gewidmet, ob das Recht auch tatsächlich angewendet wird. Hier waren größere Defizite zu verzeichnen.
- Phase 3 (2009–2015) befasste sich mit den Fortschritten seit Abschluss von Phase 2 sowie mit der Anti-Korruptions-Empfehlung der OECD von 2009<sup>4</sup> (OECD-Empfehlung für

die weitere Bekämpfung von Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr).

- Phase 4 ist in Planung und startet 2016. Schwerpunkte sind die weitere Aufdeckung von Korruption, die Umsetzung des Abkommens in den einzelnen Ländern sowie corporate liability.

Ausdrücklich sind Stakeholder aus dem Privatsektor sowie die Zivilgesellschaft aufgefordert, sich bei der Planung des Monitoring zu beteiligen.<sup>5</sup>

Die OECD-Konvention gegen Bestechung mit ihrem Monitoring-Verfahren gilt als „Katalysator“ für die Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen in anderen internationalen Gremien“ (Walther, 2012, 25).

ter korrupter oder mit Korruption im Zusammenhang stehender Handlungsweisen (Art. 15–42),

- Regelungen zur internationalen Zusammenarbeit im Rahmen der Korruptionsbekämpfung (Art. 43–50),
- Bestimmungen zur Wiedererlangung von Vermögenswerten, die aufgrund von Korruption fehlgeleitet wurden (Art. 51–59),
- Maßgaben zur technischen Hilfe und zum Informationsaustausch (Art. 60–62) sowie
- Vorgaben zur Umsetzung der in der Konvention genannten Verpflichtungen und weiteren Zielsetzungen (Art. 63–64).

Dabei kennt die Konvention unterschiedliche Stufen der Verbindlichkeit. Neben ausdrücklichen Verpflichtungen („jeder Vertragsstaat trifft ... Maßnahmen ..., um ...“), heißt es andernorts, dass der Vertragsstaat Maßnahmen treffen „kann“ oder nur „in Erwägung zieht“. Weiterhin gibt es große Ermessensspielräume für die Staaten, wenn

- auf die Übereinstimmung mit den nationalen Rechtsgrundsätzen, der nationalen Rechtsordnung oder auch den nationalen Verfassungsgrundsätzen abgestellt wird,
- dem Staat eine „Angemessenheitsprüfung“ vorbehalten bleibt oder er sich nur „im Rahmen seiner Möglichkeiten“ verpflichtet.

## UN-Konvention gegen Korruption

Die UN-Konvention gegen Korruption vom Oktober 2003 trat im Dezember 2005 in Kraft und ist das erste globale (nicht nur regionale) und umfassend angelegte Vertragswerk gegen Korruption.<sup>6</sup> Schon im UN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (sog. Palermo-Konvention) vom November 2000 (in Kraft seit September 2003) wurden die aktive und passive Bestechung von Amtsträgern kriminalisiert (Art. 8) sowie korruptionspräventive Maßnahmen vereinbart (Art. 9). Dies war ein erster Schritt, der aber das Problem der Korruption nur als „Nebenschauplatz“ und noch nicht in seiner Tragweite erfassen konnte. Erst mit der UN-Konvention gegen Korruption konnte ein umfassendes und verbindliches Vertragswerk auf internationaler Ebene vorgelegt werden. Damit verbindet sich eine weltweite Stigmatisierung von Korruption ungeachtet kultureller Gepflogenheiten. Obwohl Deutschland zu den ersten Unterzeichnerstaaten gehörte, ratifizierte es die Konvention erst im November 2014. Jahrelanger Streit-

punkt war die Frage um die Regelung der Abgeordnetenbestechung.<sup>7</sup> Auch hier zeigt sich einmal mehr, dass bestimmte historisch gewachsene Strukturen Regelungen zur Korruptionsvermeidung entgegenstehen können, und das selbst in einem Staat, der eine tendenziell geringere Anfälligkeit für Korruption aufweist.<sup>8</sup> Die UN-Konvention gegen Korruption umfasst

- präventive Maßnahmen (Art. 5–14),
- Vereinbarungen zur Kriminalisierung und Strafverfolgung bestimm-

<sup>3</sup> <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/countryreportsontheimplementationoftheocdanti-briberyconvention.htm>.

<sup>4</sup> Die OECD-Empfehlung von 2009, die an sich rechtlich unverbindlich gestaltet ist (soft law) und anlässlich des 10jährigen Inkrafttretens der Konvention verabschiedet wurde, beauftragte ausdrücklich auch die OECD –Arbeitsgruppe mit einem Monitoring (Art. XIV. der Empfehlung).

<sup>5</sup> Öffentliche Konsultation für die Phase 4 der OECD-Konvention gegen Bestechung: <http://www.oecd.org/corruption/2014-call-for-comment-phase-4-anti-bribery-convention.htm>.

<sup>6</sup> Für eine ausführliche Analyse der UN Konvention gegen Korruption siehe auch Weiler, United Nations Convention against Corruption (UNCAC) – After Ten year of being in force, in (2016) 19 Max Planck Yearbook of United Nations Law, *im Erscheinen*.

<sup>7</sup> Vgl. zur Historie des § 108 e StGB nur Francuski, Die Neuregelung der Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB), HRRS 2014, 220 ff.

<sup>8</sup> Deutschland belegte im Korruptionswahrnehmungsindex von 2014 den 12. niedrigsten Platz (von 174 vergebenen Plätzen).

Die 178 Vertragsstaaten (Stand: Dezember 2015) verpflichten sich, neben der Strafverfolgung von Bestechung und Bestechlichkeit inländischer und



**Die Strafrechtsnormen erteilen einen sehr klaren und effektiven Auftrag an die Staaten, während andere Maßnahmen oft vage bleiben**

ausländischer Amtsträger (sowie Amtsträger internationaler Organisationen) auch gegen Veruntreuung strafrechtlich vorzugehen und eine Sanktionierung des Amtsmissbrauchs in Erwägung zu ziehen. Letztlich dienen diese Straftatbestände (neben dem Vergeltungsinteresse) auch der Prävention von Korruption. Die Furcht vor Aufdeckung und Ahndung der Tat soll abschreckend wirken. Prävention erschöpft sich zwar darin nicht. Eine Verständigung darüber, was in den einzelnen Staaten an Präventivmaßnahmen zu ergreifen ist, ist jedoch aufgrund der unterschiedlich gewachsenen Strukturen nicht einfach zu erzielen. Insofern bilden die Strafrechtsnormen einen sehr klaren und effektiven Auftrag an die Staaten, während andere Maßnahmen oft vage bleiben. Wenn etwa in Art. 5 der UN-Korruptions-Konvention davon die Rede ist, dass jeder Vertragsstaat „in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen seiner Rechtsordnung wirksame und abgestimmte politische Konzepte zur Korruptionsbekämpfung“ entwickelt, dann liegt darin nicht mehr als nur eine zahnlose Absichtserklärung. Selbst die nach Art. 6 der UN-Korruptions-Konvention bestehende Verpflichtung der Staaten, eine institutionalisierte Stelle zu schaffen, die mit der Korruptionsverhütung betraut wird, kann nur bei entsprechendem politischen Willen und Übertragung von Kompetenzen zur effektiven Verhütung von Korruption beitragen. Als eine sehr häufige Ursache für Korruption werden eine

zu geringe Vergütung von Amtsträgern sowie intransparente Verfahren angeführt. Hier setzt Art. 7 der UN-Korruptions-Konvention an, der die Vertragsstaaten zu entsprechenden Regelungen im öffentlichen Sektor im Blick auf Amtsträger drängt. Auch „Whistleblower“-Vorschriften und die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft werden als wirksames Mittel zur Aufdeckung von Korruption beschrieben.<sup>9</sup> Insgesamt ist Transparenz ein Kernelement effektiver Korruptionsbekämpfung, die dann für die verschiedenen Bereiche ausbuchstabiert werden muss. Anfällig für Korruption sind besonders das öffentliche Beschaffungswesen und die Finanzverwaltung. Hier sieht Art. 9 der UN-Korruptions-Konvention präventive Maßnahmen vor.

Neben dem öffentlichen Sektor umfasst die Konvention auch die Bestechung und Veruntreuung im privaten Sektor, allerdings in einer nur abgeschwächten Verpflichtungsintensität. Ebenso sollen die Staaten eine strafrechtliche, zivilrechtliche oder verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeit auch für juristische Personen verankern. Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit geht es vor allem um die gegenseitige Unterstützung bei Ermittlungen von zivil- und verwaltungsrechtlichen Korruptionsvorkommen sowie um Rechtshilfe. Auch wird die Auslieferung von Beschuldigten ausführlich geregelt. Das Kapitel über „technische Hilfe und Informationsaustausch“ ist vor dem Hintergrund zu lesen, dass die Aufdeckung und Bekämpfung von Korruption schwieriger ist als bei Straftaten, bei denen es ein klares Opfer gibt, das die Straftat zur Anzeige bringen könnte. Gerade in Ländern, die stärker von Korruption betroffen sind, fehlt es an Kenntnissen und Strukturen, die geeignet sind, eine so intransparente Straftat aufzudecken. Daher regt Art. 60 der Konven-

tion besondere Ausbildungsprogramme an, um das mit der Korruptionsverhütung befasste Personal zu schulen. Zu einer gegenseitigen technischen Hilfe zählen:

- materielle Unterstützung,
- Ausbildungshilfe,
- Erfahrungsaustausch sowie die
- Weitergabe von Fachwissen.

Ebenso wird eine internationale Datensammlung angeregt, die gleichfalls Fachwissen umfasst. Schließlich sieht die Konvention Mechanismen vor, um den Verpflichtungen auch Taten folgen zu lassen. Allerdings enthält die Konvention selbst keine expliziten Sanktionsmechanismen gegen Staaten, die sich nicht an die Vereinbarungen halten.

Zentral ist daher die Einrichtung einer „Konferenz der Vertragsstaaten“ nach Art. 63 der Konvention. Ihr ist die nähere Ausgestaltung einer Umsetzungskontrolle übertragen. Bisher hat die Konferenz sechs Mal getagt, zuletzt in St. Petersburg im November 2015. Die Konferenz der Vertragsstaaten hat eine weitere Stelle eingerichtet („Implementation Review Group“), die ihr bei der Effektivierung der Konvention helfen soll. Die von der Konferenz



**Erforderlich ist ein Mittelweg zwischen effektiver Kontrolle und sensibler Behandlung der souveränen Staaten**

beschlossenen Leitsätze suchen einen Mittelweg zwischen einer effektiven Kontrolle und einer sensiblen Behandlung der souveränen Staaten. Würde nämlich ein Staat im Falle negativer Evaluationen an den Pranger gestellt, so wäre keine große Kooperationsbereitschaft der Staaten zu erwarten und Selbstauskünfte würden eher Missstände verdunkeln als transparent machen. Es gibt also kein negatives Ranking der

<sup>9</sup> Art. 8 Abs. 4; Art. 32; Art. 33 sowie Art. 13 der UN-Konvention gegen Korruption.



Vertragsstaaten, sondern es wird eher nach positiven Ansätzen und Musterbeispielen gesucht, an denen sich andere Staaten orientieren können. Auch werden die geographischen Besonderheiten, der unterschiedliche Entwicklungsstand der Länder, die verschiedenen Rechtstraditionen und die unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Hintergründe berücksichtigt. Der Evaluierungsprozess ist so gestaltet, dass ein Vertragsstaat durch zwei andere Vertragsstaaten geprüft wird. Einer der beiden evaluierenden Staaten stammt dabei aus derselben geographischen Region und hat nach Möglichkeit ein ähnliches Rechtssystem. Die Untersuchung selbst basiert hauptsächlich auf einer umfassenden Selbsteinschätzung des jeweiligen Staates. Der Staat ist gehalten, im eigenen Land Konsultationen mit den relevanten Institutionen bzw. öffentlichen und privaten Stakeholdern durchzuführen. Der Länderbericht wird unter Zustimmung der jeweils drei beteiligten Staaten abgefasst. Es werden darin

- sowohl positive Beispiele gelistet als auch Herausforderungen benannt,
- Empfehlungen gegeben und Schlussfolgerungen gezogen sowie
- Handlungsabsichten des jeweiligen Staates ausgewiesen.

Die Staatenberichte sind jedoch nicht allgemein zugänglich, es sei denn, der betreffende Staat veranlasst dies. Diese fehlende Transparenz macht eine Kontrolle durch die Staatengemeinschaft und Zivilgesellschaft schwierig.

Inzwischen ist der erste Evaluierungszyklus abgeschlossen (2010–2015). Er befasste sich mit der Umsetzung der Kapitel zur *Kriminalisierung und Strafverfolgung* und zur *Internationalen Zusammenarbeit*. Eine 2015 veröffentlichte Studie<sup>10</sup> betont,

- dass es Fortschritte in diesen Bereichen gegeben habe,
- dass es vielfach zu gesetzlichen und institutionellen Veränderungen gekommen sei und

- dass viele Staaten den Kampf gegen Korruption stärker auf ihre politische Agenda gesetzt hätten.

Bei alledem habe die Konvention eine entscheidende Rolle gespielt. Dennoch spricht der Bericht auch von schwerwiegenden Defiziten, insbesondere im Bereich der Strafrechtsgesetzgebung und Strafverfolgung. Der derzeit andauernde zweite Evaluierungszyklus (2015–2020) ist den präventiven Maßnahmen und der Wiedererlangung von Vermögenswerten gewidmet.

### *Europäische Anti-Korruptionskonventionen des Europarates*

Auch der Europarat ist aktiv im Kampf gegen Korruption. Neben entsprechenden Empfehlungen und Resolutionen sollen hier besonders die beiden bindenden Konventionen erwähnt werden:

- das Strafrechtsübereinkommen über Korruption vom Januar 1999 (in Kraft seit Juli 2002) und
- das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption vom November 1999 (in Kraft seit November 2003).

Das *Europäische Strafrechtsübereinkommen* über Korruption verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, bestimmte korrupte Verhaltensweisen unter Strafe zu stellen. Damit zielt es auf eine Rechtsharmonisierung im Bereich der Korruption. Einheitliche europäische Standards sind zentral, da die Wirtschaftsbeziehungen und -verflechtungen in Europa (auch jenseits der Strukturen der Europäischen Union) weit ausgeprägt sind. Alle Korruptionstatbestände werden durch das Abkommen verbindlich vorgegeben, so dass sich die Vertragsstaaten nicht auf etwaige abweichende Rechtstraditionen berufen können.

Verglichen mit der Umsetzungskontrolle der OECD-Konvention gegen Bestechung ist der Umsetzungsmechanismus der UN-Konvention gegen Korruption schwächer ausgestaltet. Andererseits ist die OECD-Konvention gegen Bestechung in ihrem Anwendungsbereich wesentlich enger, betrifft also weit weniger Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung und verlangt insofern den Vertragsstaaten weniger ab.

- Strafrechtlich zu verfolgen sind insbesondere die Bestechung und Bestechlichkeit inländischer und ausländischer Amtsträger sowie auch die Bestechung und Bestechlichkeit im privaten Rechtsverkehr.
- Sogar die „missbräuchliche Einflussnahme“, d.h. die Bestechung und Bestechlichkeit einer Person, die vorgibt, Einfluss auf die Entscheidungsfindung bestimmter Amtsträger zu haben, ist als Straftat zu verfolgen.
- Ebenfalls sieht das Abkommen eine Bestrafung für Geldwäsche (bei Erträgen aus Korruptionsdelikten) sowie für die eine Korruption „begleitenden“ Buchführungsdelikte vor.

Auch die Verantwortlichkeit juristischer Personen wird vom Europäischen Strafrechtsübereinkommen über Korruption eingefordert. Ein weiterer Schwerpunkt des Abkommens liegt auf der Internationalen Zusammenarbeit bei Ermittlungen und Verfahren im Zusammenhang mit Korruptionsdelikten: So sollen die Staaten einander Rechtshilfe leisten und wegen Korruption Beschuldigte gegenseitig ausliefern. Ein Zusatzprotokoll vom

<sup>10</sup> UNODC, State of implementation of the United Nations Convention against Corruption – Criminalization, Law Enforcement and International Cooperation (e-book publication). [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session6/15-03457\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session6/15-03457_ebook.pdf)



Mai 2003 erstreckt die Kriminalisierung der Bestechung und Bestechlichkeit auf Schiedsrichter und Schöffen.

Das *Europäische Zivilrechtsübereinkommen* hat die durch Korruption Geschädigten im Blick. Dies ist insofern bedeutungsvoll, als Korruption lange Zeit als ein die Allgemeinheit schädigendes Delikt aufgefasst wurde, was gerade kein individualisiertes Opfer kannte. Dagegen betont die Präambel des Zivilrechtsübereinkommens die „Erkenntnis der nachteiligen finanziellen Auswirkungen der Korruption auf Einzelne, Unternehmen, Staaten sowie internationale Einrichtungen“. Zweck des Zivilrechtsübereinkommens ist es, die Geschädigten durch Etablierung eines nationalen wirksamen Rechtsschutzes in die Lage zu versetzen, ihre Rechte wahrzunehmen. Schadensersatz soll dabei geleistet werden sowohl für Vermögensschäden (einschließlich entgangenen Gewinns) sowie auch für Nichtvermögensschäden. Ebenso sind die Vertragsstaaten gehalten, ein Verfahren für die Haftung des Staates vorzusehen, wenn Amtsträger im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung für Schäden verantwortlich sind.



Der Einfluss von Lobbyisten auf Bundestagsabgeordnete sowie die Interessenskonflikte durch Nebeneinkünfte bei Abgeordneten und Richtern sind in Deutschland nicht hinreichend transparent

Die Umsetzung beider Übereinkommen durch die Vertragsstaaten wird von der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO-Group of States against Corruption) überwacht (Art. 24 Strafrechtsübereinkommen; Art. 14 Zivilrechtsübereinkommen). Deutschland hat beide Übereinkommen unterzeichnet, jedoch noch nicht ratifiziert, ist aber Mitglied der 1999 gegründeten Staatengruppe GRECO. Selbst Staaten, die die Abkommen nur unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert haben, sind mittlerweile in die

Evaluierung durch GRECO eingeschlossen. Seit 2012 läuft die vierte Evaluierungsrunde. Im Februar 2015 wurden im Evaluierungsbericht für Deutschland (Untersuchungsgegenstand: Abgeordnete, Richter, Staatsanwälte) auch kritische Töne laut: Zu wenig transparent sei der Einfluss von Lobbyisten auf Bundestagsabgeordnete. Auch seien die

Offenlegungspflichten für Interessenskonflikte und Nebeneinkünfte der Parlamentarier noch nicht umfänglich genug. Ebenso sieht der Bericht im Blick auf die Parteienfinanzierung noch Verbesserungsmöglichkeiten. Weiterhin seien Interessenskonflikte durch nicht transparent gemachte Nebentätigkeiten von Richtern nicht ausgeschlossen.

### *Korruptionsbekämpfung der Europäischen Union*

Auch in der Europäischen Union (EU) ist seit den 1990er Jahren die Korruptionsbekämpfung ein Thema. Hier geht es um zwei verschiedene Ebenen (Wojahn, 2015, 608):

- zum einen um die einzelnen Mitgliedstaaten und die Korruptionsbekämpfung in diesen nationalen Kontexten,
- zum anderen um Korruptionsvermeidung in den EU-Einrichtungen selbst.

Außerdem kann man bei der Korruptionsbekämpfung auf EU-Ebene danach differenzieren, ob die Korruption zum Nachteil (Schaden) der EU stattfindet und damit ihre finanziellen Interessen beschädigt oder ob dies nicht der Fall ist. Diese unterschiedlichen Ebenen (national und supranational) und Interessen (staatliche, gemeinschaftliche, individuelle) bedeuten, dass die Korruptionsbekämpfung komplex ist. Die strafrechtliche Verfolgung von Korrup-

#### Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind

##### Artikel 2 Bestechlichkeit

- (1) Für die Zwecke dieses Übereinkommens ist der Tatbestand der Bestechlichkeit dann gegeben, wenn ein Beamter vorsätzlich unmittelbar oder über eine Mittelsperson für sich oder einen Dritten Vorteile jedweder Art als Gegenleistung dafür fordert, annimmt oder sich versprechen läßt, daß er unter Verletzung seiner Dienstpflichten eine Diensthandlung oder eine Handlung bei der Ausübung seines Dienstes vornimmt oder unterläßt.
- (2) Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, daß die in Absatz 1 genannten Handlungen Straftaten sind.

##### Artikel 3 Bestechung

- (1) Für die Zwecke dieses Übereinkommens ist der Tatbestand der Bestechung dann gegeben, wenn eine Person vorsätzlich einem Beamten unmittelbar oder über eine Mittelsperson einen Vorteil jedweder Art für ihn selbst oder für einen Dritten als Gegenleistung dafür verspricht oder gewährt, daß der Beamte unter Verletzung seiner Dienstpflichten eine Diensthandlung oder eine Handlung bei der Ausübung seines Dienstes vornimmt oder unterläßt.
- (2) Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, daß die in Absatz 1 genannten Handlungen Straftaten sind.

(Amtsblatt Nr. C 195 vom 25/06/1997 S. 0002–0011)

## LITERATUR

- von Aaken, Anne (2014): Korruption und Entwicklung, in: Entwicklung und Recht, hg.v. Philipp Dann u.a., Baden-Baden, S. 619–656.
- Androulakis, Ioannis N. (2007): Die Globalisierung der Korruptionsbekämpfung, Baden-Baden.
- Bacio Terracino, Julio (2012): The International Legal Framework against Corruption, Cambridge/Antwerp/Portland.
- Francuski, Ramona: Die Neuregelung der Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB), HRRS (Onlinezeitschrift für Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Strafrecht) 2014, 220–230 ff. (<http://www.hrr-strafrecht.de>).
- Hensgen, Leonie (2013): Corruption and Human Rights – Making the Connection at the United Nations, Max Planck Yearbook of United Nations Law 17, S. 197–219.
- Schuler, Gefion (2012): „Politikbewertung“ als Handlungsform internationaler Institutionen, Berlin.
- Volk, Klaus (1996): Referat, in: Verhandlungen des einundsechzigsten deutschen Juristentages, Band II/1 (Sitzungsberichte – Referate und Beschlüsse), hrsg. v. der Ständigen Deputation des deutschen Juristentages, München, S. L35–L50.
- Walther, Felix (2011): Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr, Freiburg.
- Weilert, A. Katarina (2009): Transnationale Unternehmen zwischen Völkerrecht und *soft law*, in: Internationale Gerechtigkeit. Theorie und Praxis, hrsg. v. Gerald Hartung und Stephan. Schaede, Darmstadt, S. 207–238.
- Weilert, A. Katarina (2016): United Nations Convention against Corruption (UNCAC) – after Ten Years of Being in Force, Max Planck Yearbook of United Nations Law 19 (2016), *im Erscheinen*.
- Wojahn, Jörg (2015): Korruptionsbekämpfung, in: Handlexikon der Europäischen Union, hrsg. v. Jan Michael Bergmann, Baden-Baden, S. 608–611.
- Zerbes, Ingeborg (2014): Transnationales Korruptionsstrafrecht: Gestaltungsmacht privater Akteure hinter staatlichem Regelungsanspruch, in: Transnationales Recht, hrsg. v. Graf-Peter Calliess, Tübingen, S. 539–554.

tionsdelikten ist nach wie vor Sache der einzelnen Mitgliedstaaten der EU. Von Bedeutung ist daher das „Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind“ (Abl. C 195/1997), in Kraft seit 30.6.2005. Mit dem Übereinkommen verpflichten sich die Mitgliedstaaten der EU, Bestechlichkeit und Bestechung als Straftatbestände einzuführen.

Die Mitgliedstaaten müssen dafür Sorge tragen, dass Bestechung und Bestechlichkeit gleichermaßen in Bezug auf nationale Beamte wie Gemeinschaftsbeamte geahndet werden, wenn ein Bezug der Tat zum eigenen Hoheitsgebiet besteht oder wenn es sich um eigene Staatsangehörige handelt. Eingeschlossen sind auch Minister der Regierung, Vertreter der parlamentarischen Versammlungen, oberste Richter und Mitglieder des Rechnungshofes ebenso wie Mitglieder der EU-Institutionen.

Das Übereinkommen sieht auch eine gewisse strafrechtliche Verantwortlichkeit für Bestechungen durch Unternehmensleiter bzw. Entscheidungsträger vor. Eine umfassendere Ausweitung auf

die Privatwirtschaft erfolgte aber erst durch den Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor. Dieser weitete die Verantwortlichkeit auch auf juristische Personen aus. Er ist in seinen Zielen verbindlich, überlässt aber in seiner konkreten Umsetzung Spielraum (Walther, 2012, 35).

### Fazit

- Die Bekämpfung von Korruption ist seit etwa 25 Jahren – mit dem Ende des kalten Krieges und dem Ausbau der globalen Wirtschaft – eine internationale Angelegenheit. Die UN-Konvention gegen Korruption, die seit 10 Jahren in Kraft ist, bildet dabei mit ihrem umfassenden System aus Prävention und Kriminalisierung sowie internationaler Kooperation und spezifischen Maßgaben zur Wiedererlangung von Vermögenswerten eine beeindruckende Absicht der Vertragsstaaten, Korruption als Problem ernst zu nehmen und zu bekämpfen. Ein so umfassendes Vertragswerk war nur möglich, indem nicht alle Vor-

schriften zwingend verbindlich formuliert wurden, sondern Raum lassen für gewachsene Rechtstraditionen und -strukturen.

- Zentraler aber als die Frage, welche völkerrechtlichen Vertragsbestimmungen welchen Grad an Verbindlichkeit haben, ist die Verständigung der Staaten über einen Umsetzungsmechanismus. Dieser ist bei der UN-Konvention gegen Korruption mehr auf positives Feedback hin ausgelegt, denn auf eine negative Rüge. Er versucht sich in dem Spagat zwischen Kooperation und sanftem Peer-Druck.
- Gerade weil die Staaten trotz anderslautender Bekundungen und vertraglicher Bindungen oft zu wenig gegen Korruption unternehmen, sind nichtstaatliche Akteure ein Motor im Kampf gegen Korruption.
- Ein zentrales Kernelement von Korruptionsbekämpfung ist die Verankerung nationaler Strafrechtsnormen.
- Präventive Korruptionsbekämpfung erfordert darüber hinaus Änderungen in Verwaltungsstrukturen, der Organisation des öffentlichen Sektors und der Gestaltung staatlicher



Entscheidungsmechanismen. Die völkerrechtliche Korruptionsbekämpfung zielt also darauf ab, die Staaten zu entsprechenden Reformen zu bewegen. Dies stößt vielfach auf Vorbehalte aufgrund unterschiedlicher kultureller Verständnisse von Korruption, verschiedener Rechtstraditionen, uneinsichtiger staatlicher Entscheidungsträger sowie auf Hindernisse in Form von ineffizienten Verwaltungsstrukturen, fehlenden Kontrollmechanismen und korruptionsfördernden staatlichen Machtstrukturen.

- Da manche Staaten weniger gut in der Lage sind, sich hiervon aus eigener Kraft zu befreien, können inter-

nationale Vereinbarungen und Kontrollmechanismen geeignet sein, entscheidende Impulse zu setzen. Der Weg hierzu hat begonnen, aber es ist noch eine weite Strecke zu gehen, bis das, was international als Recht gilt, auch in den einzelnen Staaten als zentral erachtet und trotz teils erheblicher Schwierigkeiten umgesetzt wird.

Das Völkerrecht hat sich also bei der Korruptionsbekämpfung tatsächlich als Hoffnungsträger erwiesen, auch wenn das „scharfe Schwert“ der Sanktionierung von Korruption den Nationalstaaten vorbehalten bleibt.

### KURZBIOGRAPHIE

Dr. iur. A. Katarina Weilert, LL.M. ist juristische wissenschaftliche Referentin im Arbeitsbereich Religion, Recht und Kultur an der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft e.V. (FEST), einem interdisziplinären Forschungsinstitut in Heidelberg. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen u. a. im Völkerrecht (Menschenrechte; Stellung transnationaler Unternehmen im Völkerrecht), im Schnittbereich von Recht und Bio- bzw. Medizinethik (Sterbehilfe; Stellung ungeborenen Lebens), Gesundheitsrecht (International Health Governance; Verteilungsgerechtigkeit im Gesundheitswesen) und Verfassungsrecht (insbes. Grundrechte). Weiteres zur Person und zu ihren Publikationen unter: fest-heidelberg.de.

# Korruption und Korruptionsbekämpfung im Sport

Aus wirtschafts- und gesellschaftsethischer Perspektive



Korruption fordert Sport auf der Ebene des sportlichen Wettkampfes sowie auf der Ebene des Managements und der Organisation heraus. Die Prinzipien und Werte des Sports werden durch Korruption mit Füßen getreten, sodass Korruptionsfreiheit als ethisch begründetes und theologisch fundiertes Ideal angestrebt wird. Korruption im Sport ist ein komplexes Phänomen; ihre Bekämpfung verlangt daher nach einem koordinierten Vorgehen verschiedener Akteure auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene. Die Dringlichkeit folgt aus der Bedrohung, die von Korruption sowohl für konstituierende Elemente des Sports als auch für die Gesellschaft als Ganze ausgeht.



Peter G. Kirchschräger

Es ist sicherlich kein gutes Zeichen, wenn Nachrichtenmeldungen über Korruption im Sport schon fast keinen Neuigkeitswert mehr haben, weil sie so oft vorkommen. Sie bringen frappante Fakten über Zustän-

de und Vorgänge an den Tag, durch die Kernwerte des Sports wie Fairness, Respekt und Vertrauen bedroht sind. Leider gibt es genügend aktuelle Anlässe, sich vertieft mit dem Thema „Sport und Korruption“ zu beschäfti-

gen. Darüber hinaus weist dieses Phänomen eine Komplexität auf, die nach einer differenzierten Auseinandersetzung verlangt. Dabei fokussiert dieser Artikel auf den Spitzensport, weil dort Korruption zum einem am wahr-