

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Internationale Antikorruptionsregime im Vergleich

Verfasserin

Domenica Hofmann

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im März 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuer:

Dr. Fritz Windhager

Inhaltsverzeichnis

TABELLENVERZEICHNIS	III
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	III
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	IV
VORWORT	V
1. EINLEITUNG	1
1.1. FORSCHUNGSFELD UND STATE OF THE ART	3
1.2. METHODIK	5
1.3. DEFINITIONEN	7
2. SCHADENSFOLGEN DER KORRUPTION	10
3. THEORETISCHER RAHMEN	13
4. ENTWICKLUNG DER ANTIKORRUPTIONSREGIME.....	16
4.1. DER URSPRUNG NEUER NORMEN	16
4.2. DER NORMENTSTEHUNGSPROZESS	18
4.3. ENTSTEHUNGSPROZESS DER INTERNATIONALEN ANTIKORRUPTIONSREGIME	23
4.3.1. <i>Die Phase der ersten Globalisierung 1870 – 1914 ohne Normbildung</i>	23
4.3.2. <i>Die Phase der Normbildung ab 1970</i>	25
4.3.3. <i>Die Phase der Normdurchsetzung ab 1990</i>	27
5. INTERNATIONALE ANTIKORRUPTIONSREGIME	31
5.1. DIE VEREINTEN NATIONEN	33
5.1.1. <i>Erste Bestrebungen zur Korruptionsbekämpfung</i>	33
5.1.1.1. Versuche und Initiativen der 1970er und 80er Jahre	33
5.1.1.2. Bedeutende Initiativen der 1990er Jahre	37
5.1.2. <i>Von soft law zu hard law im neuen Jahrtausend</i>	43
5.1.2.1. Die United Nations Transnational Organized Crime Convention (UNTOC)	43
5.1.2.2. Die United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)	47
5.1.3. <i>Das UNCAC-Regime</i>	49
5.1.3.1. Der UNCAC-Mechanismus	50
5.1.4. <i>Resumé</i>	52
5.2. DIE ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG (OECD)	53
5.2.1. <i>Erste Bestrebungen zur Bekämpfung der Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr</i>	54
5.2.2. <i>Soft law ebnet den Weg: Die Empfehlungen des OECD-Rates</i>	55
5.2.3. <i>Das Antikorruptionsregime der OECD: Bestechungsübereinkommen von 1997 und die Ratsempfehlungen von 2009</i>	57
5.2.3.1. Das Regime rund um das Bestechungsübereinkommen	57
5.2.3.2. Die ergänzenden Ratsempfehlungen	59

5.2.4.	<i>OECD Working Group</i>	60
5.2.5.	<i>Weitere Antikorruptionsinstrumente</i>	62
5.2.6.	<i>Resumé</i>	64
5.3.	INTERNATIONALE FINANZIERUNGSORGANISATIONEN	65
5.3.1.	<i>Antikorruptionsstrategien der Weltbank</i>	66
5.3.1.1.	Legitimation einer Weltbank-Antikorruptionspolitik.....	66
5.3.1.2.	Antikorruptionsstrategien der Weltbank von 1992 bis heute	70
5.3.2.	<i>Die Antikorruptionstrategien des IWF</i>	81
5.3.3.	<i>Resumé</i>	82
6.	REGIONALE ANTIKORRUPTIONSREGIME	84
6.1.	DIE ORGANISATION AMERIKANISCHER STAATEN	84
6.1.1.	<i>Der Weg zur ersten internationalen Antikorruptionskonvention</i>	84
6.1.2.	<i>Das IACAC-Regime der OAS</i>	85
6.1.3.	<i>Entwicklungen und Initiativen seit 1996</i>	86
6.1.3.1.	<i>Inter-American Program for Cooperation in the Fight against Corruption</i>	86
6.1.3.2.	Follow-up Mechanismus	86
6.1.3.3.	Conferences of States Parties	88
6.1.4.	<i>Resumé</i>	91
6.2.	AFRIKANISCHE UNION	92
6.2.1.	<i>Der Weg zu einer afrikanischen Konvention zur Korruptionsbekämpfung</i>	92
6.2.2.	<i>Das AU-Antikorruptionsregime</i>	94
6.2.3.	<i>Resumé</i>	97
6.3.	EUROPARAT	98
6.3.1.	<i>Erste Ansätze in Richtung einer umfassenden Antikorruptionspolitik</i>	98
6.3.1.1.	<i>Das Programme of Action against Corruption</i> von 1996	99
6.3.1.2.	<i>Twenty Guiding Principles against Corruption</i>	100
6.3.2.	<i>Die Straf- und Zivilrechtskonventionen über Korruption</i>	101
6.3.3.	<i>Der Mechanismus: Staatengruppe gegen Korruption (GRECO)</i>	102
6.3.3.1.	Evaluationsrunden	103
6.3.3.2.	Bedeutende Erweiterungen der Zuständigkeit von GRECO	104
6.3.4.	<i>Resumé: Das Europaratsregime zur Bekämpfung der Korruption</i>	105
6.4.	EUROPÄISCHE UNION.....	107
6.4.1.	<i>Elemente der Antikorruptionsstrategien</i>	108
6.4.2.	<i>Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen</i>	109
6.4.2.1.	Eurojust, Europol und Europäische Staatsanwaltschaft.....	111
6.4.3.	<i>Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union</i>	116
6.4.3.1.	Normen zum Schutz der finanziellen Interessen.....	117
6.4.3.2.	OLAF – Das Betrugsbekämpfungsamt der EU	119
6.4.4.	<i>Spezifische Normen zur Kriminalisierung der Bestechung</i>	120
6.4.5.	<i>Resumé: Das Antikorruptionsregime der EU</i>	120

7. DER VERGLEICH	123
7.1. ERLÄUTERUNGEN	123
7.2. REGIMEVERGLEICH	126
7.3. NORMENRASTER ZUM VERGLEICH DER REGELN	127
8. CONCLUSIO	129
9. QUELLENVERZEICHNIS	135
ABSTRACT	153

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: „Stages of norms“	18
Tabelle 2: Erläuterungen zum Normenraster	125
Tabelle 3: Regimevergleich (nach DH)	126
Tabelle 4: Normenraster zum Regelvergleich der Antikorruptionsregime.....	128

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: 7 Weltbank-Leitprinzipien zu Governance und Antikorruption	78
Abbildung 2: „Multi-pronged Strategies for Combating Corruption“	79
Abbildung 3: „20 Leitlinien gegen Korruption“	101

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AG	Asamblea General
AU	Afrikanische Union
BGBI.	Bundesgesetzblatt
CCPCJ	Commission on Crime Prevention and Criminal Justice
CDPC	Comité européen pour les problèmes criminels
CIME	Committee on International Investment and Multinational Enterprises
CoE	Council of Europe
CP	Consejo Permanente (Ständiger Rat der OAS)
CSP	Conference of the States Parties
DAC	Development Assistance Committee
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der UN
ECOWAS	Economic Community of West African States
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EstA	Europäische Staatsanwaltschaft
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
IACA	International Anti-Corruption Academy
IACAC	Inter-American Convention against Corruption
IACC	International Anti-Corruption Conference
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICAC	Independent Commission against Corruption Ordinance
IDA	International Development Association
IO	Internationale Organisation
IWF	Internationaler Währungsfonds
GA	General Assembly
GAC	Governance and Anticorruption
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GPAC	Global Programme against Corruption
GMC	Groupe multidisciplinaire sur la corruption
GRECO	Groupe d'états contre la corruption
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de su implementación (Mechanismus OAS)
NGO	Non-governmental Organisation
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OAU	Organisation für Afrikanische Einheit
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OLAF	Office de la lutte contre la fraude
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
SADC	Southern African Development Community
SEC	Security and Exchange Commission
SFI	Schutz finanzieller Interessen
StAR	Stolen Asset Recovery Initiative
StRK	Strafrechtskonvention über Korruption
TI	Transparency International
TNC	Transnational company
UCLAF	Unité de coordination de la lutte anti-fraude
UN	United Nations
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
UNICRI	UN Interregional Crime and Justice Research Institute
UNODC	United Nations Organisation on Drugs and Crime
UNTOC	United Nations Convention against Transnational Organized Crime
WDR	World Development Report
ZRK	Zivilrechtskonvention über Korruption

Vorwort

Korruption ist ein Begriff, den die meisten Menschen ihr Leben lang ständig hören und verwenden, ohne vielleicht ein einziges Mal darüber nachgedacht zu haben, was Korruption denn eigentlich ist. Was umfasst dieses komplexe Phänomen und noch viel wichtiger – wie ist etwas so omnipräsentes und gleichzeitig so unfassbares zu bekämpfen?

Die Beantwortung dieser Frage könnte tausende Diplomarbeiten füllen, und doch wäre das perfekte Rezept zur Korruptionsbekämpfung nicht gefunden. Nachdem ich mich gerade eineinhalb Jahre intensiv mit dem Thema beschäftigt habe, kann ich keinesfalls als Koch bezeichnet werden, der ein solches Rezept anbieten könnte. Zahlreiche Organisationen haben jedoch – insbesondere in den vergangenen zwei Jahrzehnten – Strategien entwickelt, die einen wichtigen Schritt in diese Richtung machen. Die so genannten Antikorruptionsregime beschäftigen sich auf internationaler und regionaler Ebene mit der Schaffung und Umsetzung geeigneter Maßnahmen.

Mein Interesse für die diversen Ansätze zur Korruptionsbekämpfung wurde erstmals im Herbst 2009 geweckt, als ich ein Forschungspraktikum bei Dr. Fritz Windhager zum Thema „Korruption und ihre Bekämpfung als globale Herausforderung“ besuchte. Im Rahmen dieses Praktikums wurde einigen Kollegen und mir ermöglicht, anstelle der wissenschaftlichen Textproduktion, eine Veranstaltung zum Thema Korruption zu organisieren. Also planten wir ein Symposium, bei welchem die Korruptionsbekämpfung auf drei verschiedenen Ebenen (international, regional und national) thematisiert wurde. Ein halbes Jahr später waren rund 150 Menschen begeistert von einem Symposium mit Experten aus Wissenschaft und Forschung und ich war gefesselt vom Thema der Korruptionsbekämpfung.

Die Fülle an Initiativen und Programmen ist beeindruckend, wobei sowohl politische, wirtschaftliche, rechtliche, anthropologische, soziologische, psychologische etc. Ansätze zur Verhinderung und Bekämpfung dieses Phänomens existieren. Da korrupte Praktiken auf internationaler Ebene in erster Linie auf Basis rechtlicher Übereinkommen bekämpft werden, schien ein umfassender rechtspolitologischer Vergleich ein perfekter erster wissenschaftlicher Anlauf zum Thema zu sein.

Die Reise durch Studium und Diplomarbeit war spannend, lustig und frustrierend. Eine Konstante begleitete mich dabei von Anfang an und dieser bin ich auf ewig zu unbeschreiblichem Dank verpflichtet: meiner Familie – Mama und Papa. Eure Unterstützung und Großherzigkeit ist nicht in Worte zu fassen und erfüllt mich mit Bewunderung und Ehrfurcht. Diese Diplomarbeit ist euch gewidmet.

Markus, ich hätte diese Arbeit (wie so viele andere Dinge) ohne dich nicht geschafft. Nicht genug, dass du mich jeden Tag aufwecken musstest, hast du mich auch sonst Schritt für Schritt bis zum Ziel begleitet, und meinen Weg dadurch nicht nur leichter sondern vor allem schöner gemacht.

Meinen Freunden, Verwandten und Bekannten, die mich durch das Studium begleitet haben, möchte ich an dieser Stelle für Rat und Tat, hitzige Diskussionen und die eine oder andere geistige Belehrung danken. Auch meinen Korruptionskollegen Aleks, Lukas und Matthias möchte ich für die geistige Anregung und die gute Zusammenarbeit danken. Auf dass noch weitere Korruptionsprojekte entstehen!

Zu guter Letzt möchte ich meinem Diplomarbeitsbetreuer, Dr. Fritz Windhager, meinen größten Dank aussprechen. Du hast mir nicht nur Tipps und Tricks verraten, sondern warst vor allem ein Betreuer, wie man ihn sich nur wünschen kann. Vielen Dank für die immer schnellen Rückmeldungen und die Unterstützung beim Abschluss meines Studiums.

1. Einleitung

Die Korruption ist historisch gesehen eines der ältesten Phänomene der Menschheit. Sie existiert bis heute in allen Teilen der Welt und ist von enormer Vielfalt und Komplexität geprägt. Der Facettenreichtum des Korruptionsphänomens macht die Bekämpfung umso schwieriger.

Während der Zugang, dass Korruption durchaus positive Aspekte mit sich bringt, bis in die 1970er Jahre prominent vertreten wurde, ist diese Ansicht heute unbestreitbar widerlegt. Die Schadensfolgen, die aus korrupten Praktiken entstehen, bedeuten nicht nur enorme gesamtwirtschaftliche Verluste, sondern unterminieren gleichzeitig Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Institutionen. Korruption ist in einer Welt der stetig voranschreitenden Globalisierung von immer stärker transnationalem Charakter. Als internationales Problem bedarf die Korruptionsbekämpfung deshalb auch internationaler Antworten. Diese bedingen einerseits die Kriminalisierung korrupter Praktiken und andererseits die intensive Zusammenarbeit der Nationalstaaten in Strafverfolgung und Rückführung der rechtswidrig erworbenen Erträge.

Zur Bewältigung dieser Herausforderungen entstanden verschiedenste internationale Regime, die das Problemfeld der Korruption zu bekämpfen suchen. Nach der gleichnamigen Theorie der internationalen Beziehungen sind Regime internationale Netzwerke, die von gemeinsamen Prinzipien, Normen, Regeln und Mechanismen angeleitet werden (vgl. Krasner 1983). Im Falle der Antikorruptionsproblematik haben sich die Regime zur Bekämpfung der Korruption vor allem im Rahmen so genannter *Plattformorganisationen* wie den Vereinten Nationen, der OECD, des Europarats oder anderer entwickelt.

In vollwertigen Regimen existieren Normen (meist in der Form von internationalen Übereinkommen), welche konkrete Regeln zur Bekämpfung des Problems enthalten. Da ein Regime immer auch ein „gewisses Maß an beobachtbarer Verhaltensorientierung“ der Staaten erfordert, müssen die Normen auf nationalstaatlicher Ebene auch umgesetzt werden (Moroff 2005, 444; nach Rittberger). Zur Überprüfung der innerstaatlichen Implementierung ist die Einrichtung eines Mechanismus nötig, welcher Staaten einerseits in ihren Umsetzungsbestrebungen unterstützt und andererseits eine umfassende Evaluation dieser Bestrebungen anstellt. Der daraus resultierende *Peer-Pressure* soll die Staaten zu einem norm- und regelkonformen Verhalten bewegen, wodurch die Effektivität des Regimes gesichert wird.

Solch vollwertige Regime entwickelten sich im Falle der Antikorruptionsbestrebungen nur sehr langsam. Während in den 1970ern auf der internationalen Ebene zwar erste weitreichende Anstrengungen zur Regelung der Korruptionsbekämpfung aufblühten, fanden

sich nicht ausreichend viele nationalstaatliche Unterstützer für die Schaffung und Befolgung verbindlicher Normen. Ein Antikorruptionsregime konnte also zu diesem Zeitpunkt noch nicht entstehen. Die Bestrebungen verebbten daraufhin für ein Jahrzehnt und wurden mit den großen Veränderungen der weltpolitischen Situation zu Beginn der 1990er wieder aufgenommen. In den darauf folgenden zehn bis fünfzehn Jahren kam es zur Genese zahlreicher Antikorruptionsregime. Das Scheitern der Bemühungen in den 70ern und der Erfolg der 90er und des neuen Jahrtausends sind auf ein gewandeltes Bewusstsein im Hinblick auf die Schädlichkeit der Korruption zurückzuführen. Sich ständig verändernde internationale Rahmenbedingungen, steigende internationale Abhängigkeiten und das Verschwinden der Grenzen verhalfen der Thematisierung der Korruptionsbekämpfung auf die Agenden zahlreicher internationaler Plattformorganisationen.

So widmeten sich Organisationen wie die Vereinten Nationen, die Weltbankgruppe und die OECD sehr intensiv der Schaffung verbindlicher Normen für ihren Adressantenkreis. Nichtregierungsorganisationen wie *Transparency International*, die sich der globalen Bewusstseinsbildung zur Problematik der Korruption verschrieben haben, konnten bedeutende Beiträge zur Forcierung der Normentstehungsprozesse leisten. Auch regionale Organisationen haben starke und weniger starke Antikorruptionsregime hervorgebracht, die insbesondere im Bereich der Implementierungsevaluation wichtige Beiträge leisten.

Ziel dieser Arbeit ist das Aufzeigen der Genese und der Inhalte bedeutender Antikorruptionsregime. Der rechtspolitologische Vergleich wird einerseits anhand der Regimestrukturen sowie andererseits anhand der, in den zentralen Normen thematisierten, Regelungsbereiche erarbeitet und abschließend als tabellarische Übersicht dargestellt.

Während die Akzeptanz der zentralen Normen – und damit die Akzeptanz der Antikorruptionsregime als solche – angeführt wird, um grobe Schlüsse auf die Stärke der Regime zu ermöglichen, ist eine Wirkungsanalyse der Antikorruptionsregime für diese Arbeit nicht vorgesehen.

Als forschungsleitende Fragen werden zwei große Bereiche behandelt: Wie ging die Genese der Antikorruptionsregime vonstatten? Und wie unterscheiden sich die zentralen Antikorruptionsregime (im Hinblick auf ihre fundamentalen Prinzipien, ihre Normen und Regeln sowie ihre Mechanismen)?

1.1. **Forschungsfeld und State of the Art**

Die wissenschaftliche Thematisierung von Korruption nahm in den vergangenen zwei Jahrzehnten rapide zu. Die damalige relative Unberührtheit, der sich nur sehr wenige Wissenschaftler – weltweit gesehen – entgegenstellten, bot demnach breitgefächerte Möglichkeiten des Aufholens. Da Korruption ein sehr komplexes und vielseitiges Phänomen ist, gibt es eine beachtliche Anzahl an Untersuchungsgegenständen, derer man sich annehmen kann. Bleibt man im traditionellen Bereich (also jenem der politischen Korruption) oder erforscht man die undurchsichtige Welt allgemeinen Korruptionsvorkommens? Spezialisiert man sich auf Staaten, Regionen oder Organisationen? Auf Ursachen oder Bekämpfung? Auf grand corruption (systemische Korruption) oder petty corruption (die Kleinkorruption)?

Die Aufzählung und Gegenüberstellung könnte lange so weiter gehen, denn viele noch so kleine Bereiche haben inzwischen beachtliche Forschungsergebnisse hervorgebracht. Es galt also zunächst den Dschungel an Literaturangeboten zu durchdringen, um die für diese Arbeit bedeutendsten Grundlagenwerke herauszufiltern. Dies sind jene, die zum einen Auskunft über die Entstehung und Struktur der Antikorruptionsregime geben und zum anderen die Dynamiken und Kontexte ihres Entwicklungsprozesses beleuchten. Zur Vollständigkeit sollen zuvor jedoch wichtige Vertreter der Korruptionsforschung – insbesondere der wissenschaftlichen Anfangszeit – festgehalten werden.

In den 1960er und 70er Jahren widmete sich eine Gruppe von Funktionalisten dem Thema Korruption vor allem im Zusammenhang mit Entwicklungs- und Modernisierungsfragen. Die heute überholte Ansicht, Korruption könne der Entwicklung eines Staates mehr helfen als schaden, wurde unter anderen von Joseph S. Nye, Samuel Huntington, Colin Leys und Arthur Allen Leff vertreten (Marquette 2003, 55). Insbesondere Wirtschafts- und Politikwissenschaftler wie Gunnar Myrdal, Anne Krueger oder John Waterbury begannen in den 70ern diese Theorien zu widerlegen. Auch Susan Rose-Ackerman und Robert Klitgaard beschäftigten sich intensiv mit der Thematik und wurden zu zwei der bedeutendsten Korruptionsforscher (ebd., 56).

Ulrich von Alemann widmet sich im Rahmen des Sonderheftes der Politischen Vierteljahresschrift *Dimensionen politischer Korruption* (2005) in einem Eingangsartikel dem „Stand der internationalen Forschung“. Hierbei betont er etwa die österreichische Vorreiterrolle von Christian Brünners Sammelband *Korruption und Kontrolle*, der schon 1981 erschien und die Korruption sowohl historisch und soziologisch, als auch politisch, rechtlich und wirtschaftlich beleuchtete (Alemann 2005, 13; Brünner 1981, 5ff.). Als absolutes Standardwerk gilt Heidenheimers *Political Corruption*, welches in drei unterschiedlichen

Auflagen 1970, 1989 und 2002 erschien. Ein umfangreiches deutschsprachiges Werk zur historischen Korruption ist Sturmingers *Die Korruption in der Weltgeschichte* (1982). Von großer Bedeutung für die deutschsprachige Korruptionsforschung sind zudem unterschiedliche Beiträge durch Ulrich von Alemann (siehe Alemann 2005, 44), volkswirtschaftliche Beiträge durch Johann Graf Lambsdorff oder das 700 Seiten umfassende Buch von Peter Eigen und Mark Pieth *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr* (1999).

Die österreichische Forschungslandschaft hat sich in den vergangenen Jahren ebenfalls verstärkt dem Themenbereich der Korruption gewidmet. Hubert Sickinger übernimmt dabei vor allem die Parteienfinanzierung (*Politikfinanzierung in Österreich* (2010)). Martin Kreutner, ehemaliger Leiter der Vorgängerinstitution des heutigen Bundesamts für Korruptionsprävention und -bekämpfung, veröffentlichte 2006 das Sammelwerk *The Corruption Monster – Ethik, Politik und Korruption* sowie 2009 im Rahmen der International Anti-Corruption Summer School das Buch *Practice Meets Science – Contemporary Anti-Corruption Dialogue – IACSS 2009*. Ein weiterer Vertreter des Verwaltungsapparats, Ilan Fellman, publizierte 2010 das Buch *Die „automatische“ Korruption – Handbuch zu Korruptionsprävention mit Falldarstellungen, Codes of Conduct und Checklisten* sowie 2008 gemeinsam mit Friedrich Klug den Sammelband *Vademecum der Korruptionsbekämpfung*. Rechtliche Grundlagen und Fallbeispiele halten Eva Fuchs und Robert Jerabek regelmäßig im Buch *Korruption und Amtsmissbrauch – Grundlagen, Definitionen und Beispiele zu den §§ 302, 304, 307, 310 und 311 StGB sowie weitere praxisrelevante Tatbestände im Korruptionsbereich* (3. Auflage, 2010) fest. Weitere – insbesondere auch junge – Wissenschaftler leisten einen respektablen Beitrag zum Vorantreiben des österreichischen Forschungsstandes.

Für die Genese der Antikorruptionsregime von besonderer Bedeutung sind Holger Moroffs Artikel „Internationalisierung von Anti-Korruptionsregimen“ (Alemann 2005, 444-78) sowie das Werk *Die Globalisierung der Korruptionsbekämpfung – Eine Untersuchung zur Entstehung, zum Inhalt und zu den Auswirkungen des internationalen Korruptionsstrafrechts unter Berücksichtigung der sozialökonomischen Hintergründe* von Ioannis Androulakis (2007). Weitere zentrale Artikel und Monographien, die für die rechtspolitologische Analyse herangezogen wurden: Simone Nagels *Entwicklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung* (2007); Sebastian Wolfs Forschungsberichte „Maßnahmen internationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene – Ein Überblick“ (2006) und „Der Beitrag internationaler und supranationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten“ (2007); „Combating Corruption under International Law“ (2000) von Alejandro Posadas; Jennifer McCoy und

Heather Heckels „The emergence of a global anti-corruption norm“ (2001); sowie der Sammelband *International Anti-Corruption Regimes in Europe* (2010) von Sebastian Wolf und Diana Schmidt-Pfister.

1.2. Methodik

Das methodische Fundament dieser rechtspolitologischen Arbeit bildet eine Dokumentenanalyse. Dabei werden mehrheitlich rechtliche Dokumente der Plattformorganisationen herangezogen, um Entstehung, Wandel und Inhalte der einzelnen Antikorruptionsregime aufzuzeigen.

Als politikwissenschaftliche Methode der Inhaltsanalyse zugerechnet, fällt die Dokumentenanalyse unter die gemeinsame Definition einer „empirischen Methode zur systematischen, intersubjektiv nachvollziehbaren Beschreibung inhaltlicher und formaler Merkmale von Mitteilungen“ (Alemann/Tönnemann 1995, 120). Diese Definition nach Werner Früh impliziert jedoch eine quantitative Komponente, was bedeutet, dass die Merkmale eines Textes in Zahlen gegossen und entsprechend analysiert werden sollten. Alemann und Tönnemann erweiterten diese Definition um die Möglichkeit der „weniger stringenten Regeln des hermeneutischen Verstehens“, wodurch auch abseits einer „Verkodung des Materials“ eine umfassende Analyse durchgeführt werden kann (1995, 121f.). Die Dokumentenanalyse hat ihren Ursprung in den Disziplinen der Geschichts- und Rechtswissenschaft, aber ebenso in Sprach- und Literaturwissenschaften (ebd. 122). Da die Analysequellen dieser Forschungsarbeit einen primär rechtlichen Charakter haben, bietet sich die Dokumentenanalyse als optimales Instrument für die Analyse der Genese und des Inhalts sowie für den Vergleich der zentralen Antikorruptionsregime.

Behnke et al. (2006) kategorisieren rechtliche Dokumente im Kontext der Inhaltsanalyse als „prozessgenerierte verbale Daten“ (273). Im Vergleich zu Interviews haben sie den großen Vorteil, keine reaktiven Daten zu sein, und ermöglichen aufgrund ihrer Verfügbarkeit die chronologische Analyse der Entstehungsgeschichte der Regime. Die Interpretationen zu den entsprechenden Zusammenhängen werden mit Hilfe von einer Auswahl an Sekundärliteratur ergänzt.

Als Analysetechniken zur inhaltlichen Untersuchung der Dokumente diskutierte Philipp Mayring drei verschiedene Zugänge:

Einerseits könne der Forscher eine „Zusammenfassung“ vornehmen, bei der „das Material so zu reduzieren [ist], dass nur die wesentlichen Inhalte eines Textes oder Textabschnitts erhalten bleiben und durch abstrakte Zusammenfassung der Textinhalte ein Überblick über die Themen und Schwerpunkte eines Textkorpus möglich wird, ohne diesen zu verzerren“

(Blatter et al. 2007, 77). Als zweite Analysevariante gilt die „*Explikation*“, deren Ziel es ist, „einzelne fragliche oder mehrdeutige Textstellen durch Hinzuziehen externen Materials verständlicher zu machen und dadurch die Funktion der jeweilige Textstelle (für den Gesamttext oder Gesamtkorpus) zu erläutern“ (ebd., 78). Die dritte Technik bildet die „*Strukturierung*“, wobei „eine Struktur in das Textmaterial einzufügen [ist], um bei der Vielzahl zusammenhängender Daten einen Querschnitt durch das Material zu legen und damit eine Gesamteinschätzung zu ermöglichen“ (ebd.). Blatter et al. sehen für die letzte Technik zudem die Notwendigkeit eines Kategoriensystems.

In der vorliegenden Arbeit werden die Daten verdichtet und anhand eines Rasters zum inhaltlichen Vergleich aufbereitet. In den inhaltlichen Kapiteln zur Entstehungsanalyse der einzelnen Antikorruptionsregime kommen dementsprechend die ersten beiden Techniken zur Anwendung. Zusammenfassungen weniger bedeutender Normen oder anderer Dokumente sollen den oben angeführten Überblick ermöglichen. Um die Genese der Regime in den entsprechenden historischen und politischen Kontext setzen zu können, dient Sekundärliteratur als Explikationshilfe. Für die zentralen Normen der Regime – also jene rechtlichen Grundlagen (meist völkerrechtliche Konventionen), die das Fundament der Antikorruptionsregime bilden – wird die oben genannte Strukturierungstechnik herangezogen. Sämtliche Normen werden auf der Basis inhaltlicher Kategorien untersucht, um anschließend anhand eines Rasters den Vergleich ihrer Regeln anzustellen (siehe Kapitel 7).

Formale Anmerkungen zur vorliegenden Arbeit

Da zahlreiche Primärquellen ausschließlich in Fremdsprachen vorliegen, wurden Zitate in nicht-genderneutraler Sprache übernommen. Mit dem Ziel einer besseren Lesbarkeit wurde diese Sprache auch für Paraphrasierungen und die sinnverwandte Argumentation angewandt. Dies soll in keinsten Weise die Wichtigkeit einer genderneutralen Sprache untergraben, sondern lediglich der Einheitlichkeit der Arbeit dienen.

Die Übersetzung der Zitate, welche anstatt in der Originalsprache in deutscher Sprache angeführt sind, wurden durch die Autorin dieser Arbeit vorgenommen.

1.3. Definitionen

Korruption ist ein vielfältiges, komplexes Phänomen, das weltweit existiert, und von den unterschiedlichsten Gesichtspunkten betrachtet werden kann. Die Herausforderung, eine global gültige Definition zu schaffen, ist bis heute nicht überwunden. Kulturelle Implikationen dessen, was genau Korruption ist, oder welche Grauzonenbereiche von Land zu Land variieren, erschweren dieses Unterfangen (Sickinger 2009, 69).

Während lange Zeit vor allem die so genannte *politische Korruption* thematisiert wurde, ist Korruption als gesamtgesellschaftliches Phänomen zu verstehen und nicht auf „die Politik“ zu reduzieren. Dies führt zur Definitionsproblematik von *Politik*, da auch das Politische mit dem Gesamtgesellschaftlichen gleichgesetzt werden kann. Bestechung, ein Teilaspekt der Korruption, kann in „Verwaltung, Politik oder Wirtschaft immer auch gesamtgesellschaftliche Auswirkungen haben“ und damit immer auch „politische Auswirkungen“ (Alemann 2005, 20). Eine Beschränkung auf politische Korruption ist demnach nicht zielführend.

Gemein ist den gängigen Definitionen, dass sie die drei Elemente *Macht*, *Missbrauch* und *privater Vorteil* beinhalten. Erstmals definierte Joseph J. Senturia Korruption 1931 als „the misuse of public power for private profit“ (ebd.). Verglichen mit der heute weitestgehend anerkannten Definition von Korruption als *Machtmissbrauch zur Erlangung privater Vorteile*, unterscheiden sich die beiden Ansätze nicht in den drei Elementen, sondern lediglich im Zusatz der „*öffentlichen* Macht“ bei Senturia. Das Attribut „öffentlich“ reduziert die Möglichkeit der Anwendung auf Funktionsträger des öffentlichen Sektors, wobei beispielsweise Bestechlichkeit im privaten Sektor nicht umfasst werden würde.

Die drei Elemente bilden aber keine Definition, von der ausschließlich eine Interpretation abgeleitet werden kann. So sind etwa Konzeptionen dessen, was als Missbrauch der anvertrauten Macht gewertet wird, kulturell oder individuell verschieden, und setzten ein „Unrechtsbewusstsein“ für die entsprechende Handlung voraus (Alemann 2005, 21).

In diesem Spannungsfeld hat Arnold J. Heidenheimer 1970 für den Bereich der politischen Korruption die Kategorisierung nach drei Perspektiven entwickelt: die „public office“-Definition, die „public opinion“-Definition und die „public interest“-Definition (Kurer 2003, 41). *Public-office*-Definitionen haben den Anspruch der Objektivität und zählen zu den am meisten Verwendeten. Joseph S. Nyes Korruptionsdefinition bietet ein sehr prominentes Beispiel für diese Kategorie. Korruption sei ein „behaviour which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence“ (Kurer 2003, 45). Demnach wären persönlich motivierte Handlungen,

die gegen Regeln verstoßen und im Ergebnis einen persönlichen Vorteil erwirken, als Korruption zu werten.

Die *public-opinion-Definitionen* spiegeln hingegen das Korruptionsverständnis gewisser Gruppierungen (etwa nach Merkmalen wie Nationalität, Expertise oder Bildungsniveau). Sollte die legale Definition von Korruption oder korruptionsbezogenen Straftaten in einem Staat stark von den generell-kulturellen Konzeptionen dieser Staatsbevölkerung abweichen, führt dies zu großen Problemen in der Durchsetzbarkeit von Regeln (Gardiner 2002, 32).

Nach der *public-interest-Definition* ist eine Handlung selbst dann korrupt, wenn sie zwar legal ist, jedoch dem öffentlichen Interesse schadet. Umgekehrt ist eine Handlung aber auch als nicht korrupt zu werten, wenn sie gegen eine Regel verstößt, aber im öffentlichen Interesse ist. Problematisch ist hierbei immer die Frage, was genau als Interesse der Öffentlichkeit zu verstehen und klassifizieren ist (ebd. 30ff.).

Als rechtspolitologische Arbeit bedarf es möglichst objektiver Legaldefinitionen. Da im Bereich der internationalen Thematisierung von Korruption eine Definition angewandt werden muss, die im entsprechenden Adressatenkreis die größtmögliche Anerkennung finden sollte, sind Allgemeindefinitionen von Korruption entweder sehr weit formuliert oder gänzlich vernachlässigt.

Was bedeutet das für die Antikorruptionsregime?

Ein Regime bedarf, wie in Kapitel 3 erläutert, konkreter Regeln. Diese bestimmen, wie das Gesamtziel einer Norm (etwa einer internationalen Konvention) zu erreichen ist, und sind gemäß den nationalstaatlichen Rahmenbedingungen umzusetzen. In den internationalen Normen zur Korruptionsbekämpfung richten sich diese Regeln dabei an Staaten, welche meist durch legislative oder administrative Maßnahmen ihren Vertragsbeitrittsverpflichtungen nachkommen müssen. Korruption ist in diesen rechtlichen Vereinbarungen nahezu niemals definiert, da sie als Zusammenspiel zahlreicher Einzelphänomene betrachtet wird, welche in den Normen dann spezifisch oder umfassend thematisiert werden.

Diese Einzelphänomene werden jedoch meist legaldefiniert. Die Summe der Einzeldefinitionen sowie die Regelung verwandter Bereiche bestimmen, wie weit oder eng Korruption in dieser Norm behandelt wird. Die rechtlichen Teilphänomene der Korruption sollen durch die Normen kriminalisiert und bei Verstößen geahndet werden, wodurch die Bekämpfung der Korruption in zahlreiche Subbereiche gegliedert wird. Einige Beispiele:

Die *United Nations Convention against Corruption* definiert Bestechung – ein Teilphänomen der Korruption – wie folgt:

„das Versprechen, das Angebot oder die Gewährung eines ungerechtfertigten Vorteils unmittelbar oder mittelbar an einen Amtsträger für diesen selbst oder für eine andere Person oder Stelle als Gegenleistung dafür, dass er in Ausübung

seiner Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt“ (Art. 15, Übersetzung nach BGBl. III Nr. 84/2005).

Weiters sollen etwa Bestechung im privaten Sektor sowie die missbräuchliche Einflussnahme oder Wahrnehmung von Funktionsaufgaben durch Amtsträger als Teilphänomene kriminalisiert werden. Die Korruptionskonvention der Afrikanischen Union hält am Beginn der Norm fest: „'Corruption' means the acts and practices including related offences proscribed in this Convention“ (Art. 1). Die Summe aller thematisierten Handlungen ergibt damit den Korruptionsbegriff der Konvention.

Die *Zivilrechtskonvention über Korruption* des Europarates ist die einzige zentrale Norm der in dieser Arbeit thematisierten Antikorruptionsregime, die eine explizite Definition von Korruption anführt:

„Im Sinne dieses Übereinkommens bezeichnet ‚Korruption‘ das unmittelbare oder mittelbare Fordern, Anbiete, Gewähren, Annehmen oder Inaussichtstellen von Bestechungsgeldern oder eines anderen ungerechtfertigten Vorteils, das die Erfüllung oder dem Begünstigten obliegenden Pflichten beeinträchtigt oder dazu führt, dass er sich nicht wie geboten verhält“ (Art. 2).

Selbst wenn die Plattformorganisationen (in den oben genannten Beispielen also UN, AU und Europarat) in ihrer allgemeinen Policy eine weite Definition von Korruption wie etwa *Machtmissbrauch zur Erlangung privater Vorteile* verwenden, so umfasst der Korruptionsbegriff ihrer Antikorruptionsregime immer nur jene Bereiche, welche in den Normen durch bestimmte Regeln festgeschrieben wurden. Denn diese gilt es unter dem Dach der Korruptionsbekämpfung zu implementieren und nur diese werden auch auf ihre Umsetzung durch die Mechanismen überprüft.

Kapitel 7 bietet eine Übersichtstabelle zum Vergleich der thematisierten Regeln in den zentralen Normen. Unter Berücksichtigung der jeweils behandelten Einzelphänomene und relevanter Teilbereiche, lässt sich so auf den Gesamtzugang zum Phänomen der Korruption schließen. Wie weit oder eng der Korruptionszugang eines Regimes ist, hängt für den rechtspolitologischen Vergleich von seiner Fülle an korruptionsrelevanten Regelungen ab.

2. Schadensfolgen der Korruption

Die Organisation für Drogen und Kriminalitätsbekämpfung der Vereinten Nationen bezeichnet Korruption nicht nur als weltweites Problem, sondern vor allem als Phänomen, welches das Fundament der Demokratie untergräbt, wirtschaftliche Entwicklung hemmt und politische „Instabilität“ fördert (UNODC 2011a).

Mit den in den 1990ern beginnenden verstärkten Bemühungen, Korruption zu verhindern und zu bekämpfen, ging auch eine zunehmende Erforschung der Ursachen und Folgen von Korruption einher. Diese waren bis zu diesem Zeitpunkt zweifellos nicht unbekannt. Karl Acham beispielsweise unterschied schon 1981 im renommierten Sammelwerk von Christian Brünner *Korruption und Kontrolle* unterschiedliche „Formen und Folgen der Korruption“¹ (Brünner 1981, 58- 74).

Wie in Kapitel 1 bereits erwähnt, wird Korruption auch heutzutage noch sehr oft auf die Bestechlichkeit öffentlich Bediensteter reduziert. Im österreichischen politischen System ist beispielsweise die gesamte Bundesverwaltung über die Verantwortung der Bundesregierung indirekt demokratisch legitimiert. Jeder Fall politischer Korruption schadet demnach automatisch der Legitimation der Regierung. In weiterer Folge besteht jedoch nicht nur die Möglichkeit, dass eine Regierung das Vertrauen der Bevölkerung verliert, sondern aufgrund kontinuierlicher Missstände selbst das Vertrauen in das gesamte politische System des demokratischen Rechtsstaates zerbrechen könnte. Für sich stehend reichte schon dieser demokratiepolitische Aspekt aus, um die Bekämpfung und Prävention der Korruption unbedingt vorantreiben zu müssen.

Doch neben diesen schwerwiegenden demokratiepolitischen Folgen existieren zudem jene, die massive wirtschaftliche Effekte verzeichnen. Johann Graf Lambsdorff untersuchte die Folgen der politischen Korruption mithilfe des so genannten *Prinzipal-Agenten-Modells*, wobei der öffentlich Bedienstete der Verwaltung der „Agent“ ist und der „Prinzipal“ für den „öffentlichen Auftraggeber“, also die hierarchisch übergeordnete Ebene, steht (Beck/Lambsdorff 2009, 21). Er unterscheidet die Schädlichkeit der Kleinkorruption (des Agenten) von jener der grand corruption (des Prinzipals). Lambsdorff verneint die ehemals vorherrschende Ansicht, Bestechungsgelder seien zur Überwindung „übermäßiger Bürokratie“ notwendig. Diese Argumentation verstand Korruption als zentrales erforderliches Mittel, um bürokratische Hindernisse bewältigen zu können, da etwa Investitionen, Aufträge, Projekte oder dergleichen sonst gar nicht realisierbar wären. Lambsdorff verweist hier auf die enorme Kurzsichtigkeit dieser „Sichtweise“: denn die Bürokratie wird nicht „durch

¹ Er beschrieb das Korruptionsphänomen sowohl als Zustand, als auch Prozess der Korrumpierung (Acham 1981, 27).

Bestechung überwunden“, sondern führt lediglich zu mehr Bürokratie. Eine von Bestechung unterwanderte Verwaltung wird in weiterer Folge „überreguliert“ (Beck/Lambsdorff 2009, 21). Dies bedeutet, dass mögliche bürokratische Hindernisse weiter verstärkt würden und sich ein teuflischer Kreislauf bildet. Zum einen werden auf die Bürokratie Angewiesene aufgrund der gesteigerten Undurchsichtigkeit weiter willig sein, Bestechungsgelder zu bezahlen, um schneller an ihr Ziel zu kommen. Zum anderen „verlangsamen“ die Agenten ihr „Arbeitstempo“, um trotz gesteigerter Regulierung weiterhin private Vorteile aus dem Zeitdruck der Investoren zu gewinnen (Lambsdorff 2005, 233). Dem potentiellen Bestecher soll also das Gefühl vermittelt werden, ohne Bestechungsgeld niemals, oder nur mit großer Verzögerung, in seinem Vorhaben voranzukommen.

Der Schaden, der sich in logischer Konsequenz daraus ergibt, ist massiv: Nicht mehr das beste und rentabelste Produkt wird zum Zug kommen, sondern jenes, dessen Verkäufer den Agenten mit Hilfe der Schmiergelder korrumpieren konnte (Beck/Lambsdorff 2009, 21). Das gesamte System erleidet damit gravierende wirtschaftliche Folgen, da nicht das Projekt gewählt wird, welches ein optimales Preis-Leistungs-Angebot gemacht hatte. Einerseits bedingt dieser Fehler schon zu Beginn erhöhte Kosten, da der Agent zum Zwecke seines persönlichen Vorteils über mögliche Preisnachteile aus Sicht des Staates hinwegsieht. Zum Anderen könnte das Projekt langfristige wirtschaftliche Nachteile oder gar Schäden für den Staat bedeuten, da wiederum nicht die effizienteste Lösung gewählt wurde, und so erhöhte Kosten über eine längere Zeitspanne anfielen.

Möglich ist all dies, weil Korruption teilweise sehr schwer entdeckt werden kann und auch die Prävention und Bekämpfung mit Kosten, für welche oftmals kein politischer Wille besteht, verbunden ist. Gordon C. Winston stellt schon in den 1970ern fest, dass Korruption besser entdeckt werden kann, wenn die „Anzahl der Transaktionen“ und der „involvierten Personen“ steigt, die „Dauer“ dieser Transaktionen verlängert wird und „Prozeduren“ vereinfacht sowie standardisiert werden (Lambsdorff 2005, 234). Einfache Projekte oder Produkte bieten damit weniger Bestechungsspielraum als „maßgeschneiderte“, komplizierte Produkte, da eine geringere Anzahl an Bestechungsmöglichkeiten besteht (ebd.).

Im Bereich der grand corruption, wo nicht der Agent sondern der Prinzipal korrupt ist, sieht Lambsdorff neben dem wirtschaftlichen Schaden das große Problem der Normdefinierung. Während ein Agent strikt an klare Regeln gebunden ist (sein sollte), hat der Prinzipal die Macht und Möglichkeiten, Regeln festzusetzen, „die sein korruptes Handeln legitimieren“ (Beck/Lambsdorff 2009, 22). Hier werden die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Illegalität und Illegitimität in Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung sichtbar. In Demokratien ist der Prinzipal letztlich auf das Wohlwollen des Volkes angewiesen, weshalb

eine Verurteilung des schädlichen Handelns des Prinzipals durch das Volk notwendiger Bestandteil zur Veränderung dieser Verhaltensweisen ist.

Den (finanziellen) Schaden eines solch korrupten Prinzipals fasst Lambsdorff unter dem Begriff der „Wohlfahrtsverluste“ zusammen (Beck/Lambsdorff 2009, 22). Konkret sind diese jedoch oft sehr schwierig zu messen und damit nachzuweisen. Ein kluger (korrupter oder auch wohlwollender) Prinzipal wird versuchen, die Wohlfahrtsverluste so gering als möglich zu halten (zum eigenen Vorteil oder eben zum Vorteil der Öffentlichkeit). Ein korrupter Prinzipal hat demnach dasselbe Ziel, Verschwendungen – sei es durch die Misswirtschaft von Agenten oder aufgrund anderer Fehlsteuerungen – zu minimieren, wie ein wohlwollender Prinzipal. Doch das zugrunde liegende Interesse unterscheidet sich: Der korrupte Prinzipal versucht zu seinem eigenen Vorteil „alle Sektoren gleich [zu] belaste[n]“, um so keine Ineffizienzen, die ihm Ressourcen rauben würden, zu riskieren (Lambsdorff 2005, 240).

Lambsdorff versteht den korrupten Prinzipal aus dieser Argumentation heraus also durchaus als Prinzipal, der versucht, Ineffizienzen, Bestechung oder andere Formen der wirtschaftlichen Benachteiligung des Staates zu verhindern. Er tut dies jedoch nicht vorrangig zum Wohl der Öffentlichkeit, sondern in Voraussicht auf die möglichen Unterschlagungen (Lambsdorff 2005, 240). Ein solcher Staat könnte also nach außen hin den Eindruck eines wohlwollenden Steuerungssystems machen, während tief im Fundament der Planungen ein eigennütziges Interesse besteht. Entgegenwirken kann man diesem Problem der grand corruption beispielsweise durch Transparenz und ein funktionierendes Kontroll- und Rechtssystem.

Der Facettenreichtum der Korruption zeigt sich in ähnlicher Vielfalt natürlich auch bei den Schadensfolgen, die korrupte Praktiken verursachen können. Die angeführten Modelle dienen lediglich als theoretische Abgrenzung zwischen der administrativen (petty) Korruption und der systemischen (grand) Korruption, da diese Bereiche in der Praxis oft sehr unterschiedlich (und vor allem mit unterschiedlichem politischen Willen) behandelt werden. Obwohl große politische Skandale meist eher im Bereich der systemischen Korruption anzusiedeln sind und den öffentlichen Ruf nach stärkeren Antikorruptionsmaßnahmen lauter werden lassen, zielen neu geschaffene Normen und Regeln primär auf die Bekämpfung der administrativen Korruption ab.

3. Theoretischer Rahmen

Um die, für diese Untersuchung leitenden Fragestellungen zu Genese und Inhalt der Antikorruptionsregime beantworten zu können, gilt es vorab ein theoretisches Rahmenkonzept zu finden, welches die Analyse ermöglicht. Zur Erarbeitung der Strukturen, welche Regime konstituieren, wird die Regimetheorie der internationalen Beziehungen herangezogen. Der theoretische Rahmen der Normentstehungsprozesse wird in Kapitel 4 behandelt.

Die Ergebnisse des rechtspolitologischen Vergleichs beinhalten zum Überblick einerseits einen Regimevergleich anhand der Regimestrukturen sowie andererseits einen Normenvergleich anhand der Regeln (Siehe Kapitel 7).

Die Regimetheorie

Um die Entstehung eines internationalen Antikorruptionsregimes zu untersuchen, gilt es vorab zu konstituieren, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um von einem Regime sprechen zu können. In der Politikwissenschaft wird der Begriff *Regime* nicht nur als Bezeichnung einer – oft totalitär geführten – Herrschaftsform verwendet, sondern verweist zudem auf die zu Beginn der 1980er aufkommende Theorie der internationalen Beziehungen. Internationale Regime sind nach der anerkannten Definition Stephen Krasners: „a set of implicit or explicit principles, norms, rules and decision making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations“ (Gärtner 2005, 116). Von einem internationalen Regime könne also dann gesprochen werden, wenn Staaten gemeinsame Prinzipien, Normen, Regeln und Mechanismen schaffen, um so kollektiv ein bestimmtes Problemfeld zu bewältigen.

Wissenschaftler wie Robert Keohane, Joseph Nye oder Ernst Haas haben vergleichbare Definitionen aufgestellt: Keohane/Nye verstehen Regime als „sets of governing arrangements [including] networks of rules, norms, and procedures that regularize behavior and control its effects“ (1977, 19). Für Haas müssen Regime gegenseitige, kohärente Mechanismen, Regeln und Normen umfassen (1980, 553). Hedley Bull betont hingegen die Wichtigkeit von Regeln und Institutionen innerhalb der internationalen Gesellschaft, wobei Regeln als „general imperative principles which require or authorize prescribed classes of persons or groups to behave in prescribed ways“ definiert werden (1977, 54). Regeln werden hier im Gegensatz zu Krasners Regimedefinition also nicht als spezifische Rechtsvorschrift gehandhabt, sondern bilden das Pendant zu dessen Verständnis von der Summe aus Prinzipien und Normen.

Filtzmaier et al. bezeichnen Regime als „institutionalisierte, aber informelle Hülle[n], die Akteure in einem thematischen Netzwerk verbinde[n]“ (2006, 292). Die Wirkung dieser Regime vergleicht Robert Keohane mit jener von Internationalen Organisationen, da sie „einen Verhandlungsrahmen [bieten] und damit Transaktionskosten von Kooperation [senken]“. Zudem sichern sie „durch Kontrollmechanismen die Kooperation ab“ (ebd. 292). Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Definitionserweiterung durch Volker Rittberger, der ein Regime nur dann als solches anerkennt, wenn „ein gewisses Maß an beobachtbarer Verhaltensorientierung“ bewirkt wird (Moroff 2005, 444). Es besteht folglich nur solange Staaten die kollektiven Vorgaben auch umsetzen. Diese Erweiterung ist in Zusammenhang mit der Akzeptanz der Regime sowie der Rolle der Mechanismen von besonderer Bedeutung. Werden die Normen (und damit meist das Regime als solches) nicht von einer signifikanten Anzahl an Staaten anerkannt, so sind neue Maßnahmen dieser wenigen Regimemitglieder nicht ausreichend, um das internationale Problemfeld tatsächlich zu bewältigen. Die Monitoringmechanismen – Einrichtungen zur Überwachung und Forcierung der Normimplementierung durch die Nationalstaaten – sorgen mit ihrem wachenden Auge und dem nötigen Peer-Pressure dafür, dass dieses gewisse Maß an Verhaltensorientierung auch realisiert wird.

Als Fundamente eines Regimes und als Grundlage für den Regimevergleich müssen die vier zentralen Strukturmerkmale eines Regimes definiert und erläutert werden (nach Krasner 1983, 2). Die Unterschiede sind sowohl für den Norm- als auch den gesamten Regimeentstehungsprozess von besonderer Bedeutung (vgl. Kapitel 4).

- Prinzipien
„Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude“. Prinzipien, als Überzeugungen von Tatsachen und Rechtschaffenheit, bilden das Fundament des Regimes, da sie jedes weitere Element in ihrem Ursprung legitimieren müssen.
- Normen
„Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations“. Normen fassen also generelle Verhaltensstandards in der Form von abstrakten Rechten und Pflichten zusammen. Sie entstehen, sobald aufgrund bestimmter Prinzipien, Veränderungen im Handeln der Staaten bewirkt werden sollen und nehmen im Antikorruptionsregime zumeist die Form von internationalen Verträgen oder Übereinkommen ein.
- Regeln
„Rules are specific prescriptions or proscriptions for action“. Regeln sind demnach die spezifischen Vorschriften oder Verbote, die auf Basis der Prinzipien und Normen eine konkrete Handlung durch die Staaten entweder verlangen oder untersagen. Die

Regeln der internationalen Übereinkommen bestimmen die konkreten Inhalte einer Norm, welche auf nationalstaatlicher Ebene umzusetzen sind.

- Mechanismen

„Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.“ Mit den so genannten Entscheidungsprozeduren, fortan als Mechanismen bezeichnet, werden die herrschenden Praktiken für die Erarbeitung und Umsetzung der Kollektiventscheidungen zusammengefasst. Diese Mechanismen können unterschiedliche Formen annehmen. Für diese Arbeit sind die Monitoring-Systeme der Antikorruptionsregime als Mechanismen zu verstehen, da sie für die Überprüfung und Forcierung der Normimplementierung Sorge tragen.

Prinzipien und Normen definieren also den „fundamentalen Charakter“ eines Regimes (Krasner 1983, 3). Während Veränderungen der Regeln oder Mechanismen lediglich Veränderungen „innerhalb des Regimes“ bedeuten, konstituieren Veränderungen der Prinzipien und Normen eine Veränderung des Regimes per se (ebd. 3f.). Novellierungen von Konventionen oder die Entwicklung neuer Monitoringmechanismen führen nicht automatisch zur Entstehung eines gänzlich neuen Regimes. Werden aber Veränderungen der Prinzipien oder des generellen Regelungsbereiches der Normen deutlich, so ist auf die Auflösung des Regimes und das mögliche Aufkommen eines neuen Regimes zu schließen. Im Falle einer Inkonsistenz von Prinzipien, Normen, Regeln und Mechanismen – egal ob in den Struktureigenschaften oder in der Praxis der Staaten – ist von einer „Schwächung“ des Regimes auszugehen (Krasner 1983, 4f.).

4. Entwicklung der Antikorruptionsregime

Das vorliegende Kapitel soll die konkrete inhaltliche Dynamik und Chronologie des Entstehungsprozesses von Antikorruptionsregimen aufbereiten. Im Kontext der Regimetheorie wird dabei sowohl auf die Ursprünge der heute bestehenden Prinzipien, Normen, Regeln und Mechanismen, als auch auf die entsprechenden Entwicklungsschritte der internationalen Antikorruptionsregime eingegangen. Die konstituierenden Merkmale eines Regimes können im Rahmen der Korruptionsbekämpfung im Überblick exemplarisch wie folgt zusammengefasst werden:

Die schrittweise kollektive Realisierung der Schädlichkeit von Korruption führt zur Entstehung neuer *Prinzipien*. Diese verlangen aufgrund von Überzeugungen – der Egalität, der Verteilungsumschichtung oder der Effizienz – ein neues System rechtlicher Verhaltensstandards im Umgang mit Korruption. Überzeugungen kommen häufig in Deklarationen oder Präambeln internationaler Konventionen zum Ausdruck. Als *Normen* können sämtliche Aufforderungen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler und internationaler Ebene verstanden werden, die dann in diversen Übereinkommen oder Erklärungen durch die konkretisierenden *Regeln* flankiert werden und auf nationalstaatlicher Ebene umgesetzt werden müssen. Als *Mechanismen* sind bei der Beschäftigung mit Antikorruptionsregimen im Rahmen dieser Arbeit die verschiedenen Monitoringsysteme zu verstehen.

Eine Identifizierung der jeweiligen Strukturmerkmale wird für jedes der Antikorruptionsregime vorgenommen. Bevor die Ergebnisse zu den heute bestehenden Antikorruptionsregimen diskutiert werden können, bedarf es zuvor einer umfassenden Erarbeitung des Entstehungsprozesses.

4.1. Der Ursprung neuer Normen

Wie in vorangehenden Kapiteln bereits erwähnt, begann eine ernstzunehmende Bekämpfung der Korruption erst im Laufe der 1990er Jahre. Nichtsdestotrotz war die Problematik der Korruption auf normgenerierenden Ebenen schon vor dieser Epoche bekannt, weshalb in einigen Staaten beziehungsweise in vielen internationalen Organisationen auch frühere Versuche in Richtung einer Bekämpfung der Korruption unternommen wurden.

Theoretiker, die sich mit der Frage der Entstehung von Normen auf internationaler Ebene beschäftigen, sind sich jedoch nicht immer einig, wie und warum gewisse Normen Eingang in eine internationale, „kollektive“ Dimension finden, und weshalb manche schlichtweg

scheitern beziehungsweise aus dem System ausscheiden. Jennifer McCoy und Heather Heckel (2001) haben in einem Artikel versucht, die Ansätze zu gruppieren. Sie unterscheiden hierbei vor allem die Perspektiven der „Regimetheoretiker“, der „Neorealisten“, der „liberalen Institutionisten“ und der „Interpretivisten“ (welche Konstruktivisten und soziologische Institutionisten mit einschließen) (66ff.).

Die Regimetheoretiker verstehen Normen nach der bekannten Definition Stephen Krasners als „standards of behaviour defined in terms of rights and obligations“ (Krasner 1983, 2). Normen konstituieren also generelle Verhaltensstandards, die Rechte und Verpflichtungen mit sich bringen (welche in weiterer Folge in Form von Regeln festgehalten werden). Für Neorealisten spielt der hegemonische Akteur eine zentrale Rolle, während liberale Institutionisten von verschiedensten Entstehungseinflüssen ausgehen. Interpretivisten gehen insofern noch etwas weiter, als sie nicht nur annehmen, dass Normen die internationale „Entscheidungsarena“ verändern, sondern zudem „Interessen“ und „Identitäten“ beeinflussen (McCoy/Heckel 2001, 66). Dies verschafft Normen nicht nur einen passiven sondern gar einen stark aktiven Charakter. Peter Katzenstein unterschied dabei zwei Arten von Normen: „Norms [...] either define (or constitute) identities or prescribe (or regulate) behavior or they do both“ (1996, 5). Die durch Normen geschaffenen Verhaltensstandards formen somit die Identität eines Akteurs, da dieser durch deren Befolgung (oder Nichtbefolgung) eine Außenwirkung konstituiert, indem andere Akteure ihn entsprechend wahrnehmen. Andererseits wirken Normen auch auf bereits bestehende Identitäten, da durch einen „regulativen Effekt“ bestehende Standards lediglich weiter spezifiziert werden (Katzenstein 1996, 5).

Bei der Frage nach dem Ursprung einer bestimmten Norm sehen McCoy und Heckel einen starken Zusammenhang mit der Existenz einer übergeordneten Norm respektive einer Normengruppe (2001, 67). Für die global weitreichendste Antikorruptionsnorm, die UNCAC (*United Nations Convention against Corruption*) ist dieser Ansatz durchaus zutreffend. Aus der übergeordneten UNTOC (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*), worin Korruption in das System der transnationalen Kriminalität eingegliedert wurde, entstand dennoch eine eigenständige Norm mit dazugehörigem Regelwerk. Sucht man nach Eigenschaften, welche einer Norm auf internationaler Ebene größeren Erfolg versprechen, bietet die Literatur hier einige Postulate (McCoy/Heckel 2001, 67):

- Normen mit „universalistischen Ansprüchen“ seien einfacher durchzusetzen, da Einwände erheblich erschwert würden (nach Paul Kowert und Jeffrey Legro)
- Normen, die bestehende soziale Wertesysteme (etwa den Kapitalismus oder Liberalismus) ergänzen, hätten bessere Chancen auf Umsetzung (nach Martha Finnemore und Kathryn Sikkink)

- Normen, welche verletzbare Gruppe schützen und rechtliche Chancengleichheit schaffen, wären leichter durchzubringen (nach Finnemore/Sikkink)
- Es gäbe fünf „Weltprinzipien“, die dem Erfolg entstehender Normen behilflich wären: „Universalismus, Individualismus, voluntaristische Aktivität, rationaler Fortschritt und Weltbürgerschaft“ (nach John Boli und George Thomas)
- Normen, die sich von größeren Normen wie etwa Demokratie oder Menschenrechten ableiten lassen, hätten jedenfalls die besseren Chancen (hier ist eine Übereinstimmung vieler AutorInnen zu erkennen)

4.2. Der Normentstehungsprozess

Die Entstehung einer neuen Norm auf internationaler Ebene ist ein komplexer Vorgang, der durch unzählige Einflussfaktoren unterschieden werden kann. Viele Dynamiken wiederholen sich jedoch und wurden von Martha Finnemore und Kathryn Sikkink (1998) in einem dreiphasigen „norm life cycle“ zusammengefasst:

	<i>Stage 1</i> <i>Norm emergence</i>	<i>Stage 2</i> <i>Norm cascade</i>	<i>Stage 3</i> <i>Internalization</i>
<i>Actors</i>	Norm entrepreneurs with organizational platforms	States, international organizations, networks	Law, professions, bureaucracy
<i>Motives</i>	Altruism, empathy, ideational, commitment	Legitimacy, reputation, esteem	Conformity
<i>Dominant mechanisms</i>	Persuasion	Socialization, institutionalization, demonstration	Habit, institutionalization

Tabelle 1: „Stages of norms“²

1. „Norm emergence“

Für die Entstehung von Normen spielen zwei Elemente eine zentrale Rolle – die „norm entrepreneurs“ und die „organizational platforms“. Die *Normunternehmer* sind jene Akteure, die bewusst gegen die Logik der Angemessenheit verstoßen, um ein Problemfeld zu thematisieren, um dadurch die Schaffung neuer Normen beziehungsweise die Veränderung/Abschaffung bestehender Normen zu erwirken. Als Motive werden Altruismus, Empathie oder Idealismus angeführt. Die Akteure möchten oft durch „unangemessene“

² Quelle: Finnemore/Sikkink 1998, 898

Aktionen ein öffentliches Bewusstsein für die Notwendigkeit der neuen Norm schaffen und damit die „Angemessenheit“ der alten Norm in Frage stellen oder gänzlich ablehnen (Finnemore/Sikkink 1998, 896ff.) Peter Eigen, Gründer der Antikorruptions-NGO *Transparency International* stellt hierfür ein gutes Beispiel dar. Er sah die Benachteiligungen, die die Korruption schafft und lehnte sich öffentlich gegen die weltweite Ignoranz der Problematik auf.

Die *Plattformorganisationen* sind jene Netzwerke, derer sich Normunternehmer bedienen, um sowohl die Schaffung als auch die Umsetzung der neuen Norm zu bezwecken. Als Wichtigste sind dabei internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen (respektive die größeren Netzwerke, denen die NGOs angehören) zu nennen. Zu unterscheiden sind aber Organisationen, die speziell für den Zweck der neuen Norm geschaffen wurden (etwa *Transparency International*), von Organisationen, die die neue Norm lediglich in das bereits bestehende System einbetten. Denn etablierte Organisationen haben bestimmte Agenden und übergeordnete Maxime, die es zu erfüllen und respektieren gilt, welche die Art der Normenbildung sowie die Art der Normenforcierung stark beeinflussen (Finnemore/Sikkink 1998, 899). Für die Vereinten Nationen beispielsweise sind nicht nur Friedenssicherung und Menschenrechte handlungsleitend, sondern auch der Respekt der nationalen Souveränitäten. Auch die personelle Expertise, die bestimmten Organisationen immanent ist, beeinflusst die Art der Normengenerierung. So ist etwa die Weltbank mehrheitlich mit westlichen Ökonomen besetzt, welche die Umsetzung von Armutsbekämpfungs- oder Antikorruptionsnormen mit Überlegungen auf der Basis von so genannten „good economics“ abwägen (ebd. 899f.). Zudem müssen mächtigere Staaten durch die Plattformorganisation erst von der neuen Norm überzeugt werden, da nicht dieselben Druckmittel bestehen wie gegenüber schwächeren Entwicklungsstaaten. Dieser Überzeugungsprozess basiert nicht strikt auf Rationalität (wobei jedoch Fakten die Befürwortung beschleunigen können), sondern zielt auf den moralischen Kontext der Norm ab. Wird diese Norm also im Kollektiv als etwas Gutes, Lobenswertes oder schlichtweg Notwendiges verstanden, fördert dies den Erfolg der Normentstehung.

Der Erfolg – und damit der Übergang zu den weiteren Phasen – ist abhängig von einer gewissen Schwelle, die es zuerst zu überschreiten gilt. Die Literatur nennt diese Schwelle „*tipping point*“ oder „*threshold point*“. Wann kippt also das Plädoyer für die Schaffung einer Norm in die tatsächliche Etablierung dieser Norm? Wie viele Staaten müssen eine Norm anerkennen, damit sie als existent und bedeutend gilt?

Forscher haben sich empirisch mit diesen Fragen beschäftigt und sind zu zwei zentralen Erkenntnissen gelangt: es bedarf entweder einer „critical mass“ oder der Zustimmung von „critical states“. Die kritische Masse wird quantitativ bei einem Drittel der Mitgliedstaaten des

Systems festgesetzt.³ Hat dieses Drittel die neue Norm angenommen, so kann es auch bei den übrigen Staaten zu einer *Normenkaskade* kommen (vgl. Punkt 2). Anzumerken sei an dieser Stelle der bestehende Habitus des Völkerrechts im Bereich des In-Kraft-Tretens von Verträgen. Wo dezidierte internationale Verträge, also das Regelwerk der Norm, erarbeitet wurden, schließen die Endbestimmungen sehr oft eine solche kritische Masse mit ein. So müssen beispielsweise 30 Staaten den Vertrag ratifiziert haben bevor er überhaupt in Kraft treten – also eine Wirkung entfalten – kann. Welche Staaten hingegen als kritische Staaten gewertet werden, hängt vom thematischen Kontext der Norm ab. Selbst wenn die Legitimität bei Absenz mehrerer mächtiger Staaten kompromittiert sein könnte, ist die Einstimmigkeit dieser Staaten nicht bei jedem Problemfeld für den Erfolg ausschlaggebend. Auch kleinere, schwächere Staaten könnten etwa aufgrund einer gewissen Reputation oder moralischen Stellung als kritischer Staat erkannt werden. Möchte eine Norm beispielsweise Veränderungen im Bereich der nuklearen Proliferation bewirken und hat keinerlei Unterstützung auch nur eines einzigen Nuklearstaates, so ist relativ klar, dass die Norm keine Aussicht auf Erfolg hat. Setzt sich jedoch Südafrika unter Nelson Mandela während der Apartheid für die Abschaffung der Rassendiskriminierung ein, so hat diese Stimme ein bedeutendes Gewicht (vgl. Finnemore/Sikkink 1998, 901). In der gängigen Praxis ist vermutlich oft von einer Kombination aus der Notwendigkeit sowohl kritischer Staaten als auch der kritischen Masse auszugehen.

2. „Norm cascade“

Die „Normenkaskade“ bezieht sich in etwas allegorischer Weise auf jene Dynamik, die sich nach Überschreitung des tipping point entwickelt. Während vor diesem Punkt sehr wenige normative Veränderungen stattfinden, kann mit Erreichung des tipping point ein wahrer Wasserfall an Normenimplementierung einhergehen. Interessant ist in dieser Phase der „seuchenhaften“ Verbreitung, dass die transnationalen Einflüsse wichtiger werden als mögliche bestehende innerstaatliche Politiken und so die Veränderung der Norm bewirken können (Finnemore/Sikkink, 902). Doch Staaten werden nicht nur von der „Seuche angesteckt“ – sie „infizieren“ sich vielmehr selbst durch einen aktiven Prozess der Sozialisierung. In den internationalen Beziehungen streben Staaten nach Anerkennung und versuchen Sanktionen oder Tadel zu vermeiden. Plattformorganisationen oder gar

³ Für die in dieser Arbeit thematisierten Plattformorganisationen gälten nach der 1/3-Rechnung folgende Quoren (aufgerundet, Gesamtanzahl der Mitglieder in Klammer, Stand Jänner 2011):

UNO:	64 (192)
Weltbank/IWF:	63 (187)
OECD:	12 (34)
EU:	9 (27)
Europarat:	16 (47)
AU:	14 (53)
OAS:	12 (35)

individuelle Normunternehmer können hierbei eine wichtige Rolle spielen, indem sie Staaten bezüglich ihrer Normcompliance unter Druck setzen. Sozialisation ist also der Mechanismus, durch welchen Normenführer die Anderen zur Einhaltung der entsprechenden Norm bewegen können (ebd.).

Hierbei spielt erneut die Frage der Identität eine sehr wichtige Rolle. Auch Staaten verstehen sich als Mitglieder einer Gesellschaft, namentlich der internationalen Gemeinschaft. Zahlreiche Forscher postulieren in diesem Zusammenhang, dass die Staatsidentität das Staatshandeln signifikant formt und dass wiederum die Staatsidentität vom jeweiligen „kulturell-institutionellen Kontext“ definiert wird (Finnemore/Sikkink, 902; nach Peter Katzenstein). Am tipping point des Normentstehungsprozesses kommt es demnach zu einer Veränderung dessen, was für bestimmte Identitäten als angemessen anerkannt wird und damit werden die entsprechenden Verhaltensstandards neu definiert. Beispiel: Liberal marktwirtschaftlich organisierte Staaten ignorieren die negativen Langzeitfolgen der Korruption ausländischer Amtsträger, da sie die Exportleistung der heimischen Unternehmen nicht mindern möchten. Die normative Nichteinmischung wird dabei als Teil der freien Marktwirtschaft und somit auch als Teil der eigenen marktwirtschaftlichen Identität verstanden. Verändern mehrere – für diesen Teil der Identität vergleichbare (also auch liberal marktwirtschaftliche) – Staaten ihre diesbezügliche Haltung in eine Richtung, wo etwa Korruption nicht mehr als Schmiermittel der Wirtschaft, sondern als Gefährdung der Demokratie und des Rechtsstaates verstanden wird, so ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass diese neue Haltung die alte Norm verdrängt. Um weiterhin das Attribut „liberal marktwirtschaftlich“ mit internationaler Zustimmung verkörpern zu können, müssen sich die rückständigen Staaten an die neuen Gegebenheiten anpassen, um so ihre schützenswerte Identität zu wahren.

Weitere Forscher ergänzen diese Annahmen des Gruppenzwangs in Zusammenhang mit der staatlichen Identität um Konzepte wie „Legitimation“, „Konformität“ oder „Ansehen“:

Legitimation verweist dabei auf den Zusammenhang zwischen internationalen Leistungen und innerstaatlicher Anerkennung. Die staatseigenen Bürger werfen einen Blick ins Ausland, um einerseits mögliche Alternativen zur heimischen Führung zu vergleichen und andererseits Informationen über den Ruf des eigenen Staates einzuholen. Sind die Bürger nach ihrem Blick ins Ausland zufrieden, fördert das die Legitimität der heimischen Staatsführung und damit deren Chancen zum Machterhalt (vgl. Finnemore/Sikkink, 903).

Konformität und *Ansehen* leiten sich aus psychologischen Untersuchungen des Gruppenverhaltens von Individuen ab. Wissenschaftler gehen dennoch davon aus, dass viele Erkenntnisse auf Staaten übertragbar sind. So etwa der bereits angeführte Wille, einer Gruppe angehörig zu sein oder der Wunsch, bei anderen Staaten ein hohes Ansehen zu genießen. Dissonanz und Auseinandersetzungen führen im Streben, dies zukünftig zu

vermeiden, meist zu Veränderungen in Einstellung und/oder Verhalten. Auch Staatsführer möchten Missbilligung (etwa aufgrund eines Normenverstoßes) vermeiden, um dadurch das nationale Ansehen nicht zu gefährden. Da sich Machthaber oft für das internationale Image ihres Landes verantwortlich fühlen, nutzen Normunternehmer dies aus, indem sie potentielle Kritik an die konkrete Person und nicht nur an den abstrakten Staat richten. Sie erhoffen sich dadurch die Veränderung des staatlichen Verhaltens, da sie davon ausgehen, dass die Führungsperson diese Missbilligung schleunigst zu beseitigen beabsichtigt (vgl. Finnemore/Sikkink, 903f.).

3. „Internalization“

In der finalen Phase des Normentstehungsprozesses müssen die Normen auf nationalstaatlicher Ebene *internalisiert* werden, damit sie zu einem Status von Selbstverständlichkeit gelangen (McCoy/Heckel 2001, 67). Durch diese Selbstverständlichkeit wird die Norm Teil der nationalen Identität und ist als Verhaltensstandard gefestigt. Finnemore und Sikkink halten abschließend fest, welche Gegebenheiten eine solche Internalisierung forcieren können: einerseits wirken die beruflichen Metiers, aus denen die staatlichen Funktionäre (oder auch jene der IOs) stammen, sehr stark auf die Art der Entscheidungsprozesse und Normenorientierung ein; andererseits führen auch wiederholte Verhalten zur Internalisierung dieser Prozesse und damit auch der dazugehörigen Normen (vgl. etwa die Entwicklung der Europäischen Integration).

Die Akzeptanz einer Norm durch Staaten kann Aufschluss über den zukünftigen Level der Internalisierung geben. Im rechtropolitologischen Vergleich gilt der Ratifizierungsprozess als Indikator der Akzeptanz. Diese formelle Form der Akzeptanz bedeutet jedoch bei weitem noch keine Festigung der Norm im nationalstaatlichen System. McCoy und Heckel erweiterten diese Phase deshalb um die Notwendigkeit der Etablierung von Überwachungssystemen. Formale Akzeptanz alleine ist nicht ausreichend, wenn sie nicht mit einer entsprechenden Effizienz der Umsetzung einher geht (2001, 68). Der Prozess der Internalisierung kann somit nur anhand einer Analyse der Regimewirkung auf ein innerstaatliches System erforscht werden, und ist dementsprechend nicht mehr Teil dieser Arbeit.

4.3. Entstehungsprozess der internationalen Antikorruptionsregime

Holger Moroff (2005, 445ff.) unterteilt den Entstehungsprozess der internationalen Antikorruptionsregime in drei Phasen:

1. Die „Phase der ersten Globalisierung 1870 – 1914 ohne Normbildung“
2. Die „Phase der Normbildung ab 1970“
3. Die „Phase der Normdurchsetzung ab 1990“

Gründe dafür, warum in den 70ern die ersten Versuche zur Etablierung von Antikorruptionsnormen scheiterten und weshalb ähnliche Versuche in den 90er Jahren dann zur Einleitung einer wahren Normenkaskade führten, machen Paul Kowert und Jeffrey Legro an drei Kategorien von Einflussfaktoren fest: an *Umwelteinflüssen*, an Veränderungen in den (globalen) *sozialen* Gegebenheiten sowie an *internen* Prozessen der Staaten (McCoy/Heckel 2001, 69). Um diese Kausalfaktoren hier nicht nur theoretisch anzuführen, sollen sie im folgenden Abschnitt am Beispiel der Antikorruptionschronologie erörtert werden.

4.3.1. Die Phase der ersten Globalisierung 1870 – 1914 ohne Normbildung

Moroff konstituiert, dass die erste wirtschaftliche Globalisierung „in Tiefe und Breite der globalen Wirtschaftsverflechtung mit der zweiten Globalisierung seit den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts vergleichbar ist“ (2005, 445). Weshalb sich dennoch keine Antikorruptionsnormen entwickelten – obwohl in anderen Bereichen durchaus kollektive Standards festgesetzt wurden (wie etwa Goldstandard oder Kreditwesen) – macht Moroff an mehreren Gründen fest:

- a. Im Gedankengefüge des Konstruktivismus muss der Handel in dieser Zeit des merkantilistischen Imperialismus als „Wettstreit der Nationen“ verstanden werden, wobei „die Schwäche der Verwaltung eines anderen Staates die eigene Stärke“ bedeutete (Moroff 2005, 446). Aktive Bestechung – also die Korruption ausländischer Amtsträger – wurde gar nicht, bis nur sehr schwach, bestraft. Passive Bestechung sollte hingegen im Kontext einer heimischen Loyalität unterbunden werden, um so das ordentliche Funktionieren der eigenen Institutionen zu gewährleisten. Diese loyalitätsbasierte Unterbindung der Bestechlichkeit heimischer Amtsträger wurde als ausreichend empfunden, da man glaubte so, den Handelsbilanzwettstreit mit anderen Nationen gewinnen zu können (ebd.).

- b. Die wirtschaftlichen Akteure, die in imperialen Staaten ihren Heimatsitz hatten, bildeten eine wichtige Säule des gesamten imperialen Systems. Großunternehmen wie etwa die *United Fruit Company* (USA) oder die *East India Company* (GB) beherrschten das politische System schwächerer Staaten und wurden von den Imperialmächten in dieser Dominanz unterstützt (Moroff 2005, 447).
- c. Auch stellt sich die Frage eines ausgeglichenen Wettbewerbsfeldes. Während bis heute unterschiedliche Auffassungen darüber bestehen, was als fairer oder unfairer Wettbewerb zu bezeichnen ist, war eine einheitliche Regelung dieses Themas auch im Zeitalter der ersten Globalisierung weder möglich noch mit den nationalen Interessen vereinbar. Zudem hatte sich die „Idee universeller Gültigkeit von Rechtsprinzipien [...] noch nicht durchgesetzt“, was auch eine kollektive Regelung der Korruptionsproblematik unmöglich machte (Moroff 2005, 446).
- d. Fehlen fundamentale Regelungen zur Bekämpfung der Korruption, kann auch nicht von justizieller Kooperation im Bereich von Ermittlung und Verfolgung ausgegangen werden. Die dazu notwendige Harmonisierung bestimmter rechtlicher Bestimmungen ist heute eine der zentralsten Anliegen der internationalen Antikorruptionsregime. „Eine generelle Verrechtlichung der internationalen Beziehungen [war] also Grundvoraussetzung für eine Internationalisierung von Anti-Korruptionsmaßnahmen“ (Moroff 2005, 447).
- e. Diese Kodifikationsbestrebungen kamen großteils erst mit der Schaffung internationaler Organisationen in Gang. Da jedoch erst nach Ende des ersten Weltkrieges eine entsprechende „permanente internationale Verhandlungsinfrastruktur“ geschaffen wurde, gab es auch keine Plattformorganisationen, die die Forcierung der Korruptionsbekämpfung global hätten vorantreiben können (Moroff 2005, 447).
- f. Ein weiterer zentraler Grund, weshalb Korruption weniger thematisiert wurde, war die geringe Aktivität des Staates in Wirtschaftsfragen. Die Staatsquote, also der „Anteil des Staatskonsums und der Staatsinvestitionen an der gesamten Volkswirtschaft“, war wesentlich geringer als dies heutzutage der Fall ist, was auch eine entsprechend geringe Anzahl an Regelungen für Wirtschaftsfragen mit sich brachte. Sowohl hohe Staatsquoten als auch hohe Regelungsdichten „bieten Anreizstrukturen dafür, dass Amtsinhaber bestochen werden, um Aufträge zu vergeben oder Vorschriften, deren Befolgung für Unternehmen kostenintensiv sind, nicht durchzusetzen“ (Moroff 2005, 446).
- g. Abschließend hält Moroff fest, dass die Beziehung zwischen Geld und Politik erst im 20. Jahrhundert neu definiert wurde. Dies bezieht sich nicht nur auf Fragen des Nepotismus, des Adels und sonstiger Kasten- oder Elitensysteme, sondern auch auf die Überzeugungen, die im Rahmen des amerikanischen Unabhängigkeitskampfes manifestiert worden waren: „no taxation without representation“ (Moroff 2005, 447). Die Kolonien forderten als Gegenleistung für ihre Steuerpflicht eine angemessene

Repräsentation in politischen Entscheidungsgremien, was einen Zusammenhang zwischen Geld und politischen Fragen mit sich bringt. Die Entwicklung der Stimmgewichtung hin zum Prinzip des „one man, one vote“ (ebd.) war also in dieser Epoche noch nicht etabliert und stellt Korruption damit in einen völlig anderen sozialen und gesellschaftlichen Kontext als dies heutzutage der Fall ist.

4.3.2. Die Phase der Normbildung ab 1970

Die Rahmenbedingungen der ersten Epoche, welche in Punkt 1 angeführt wurden, haben sich bis 1970 von Grund auf verändert. Die bipolare Welt des Kalten Krieges dominierte die globalen politischen Diskurse und Länder der dritten Welt versuchten sich gegen den übermächtigen Einfluss der Industrienationen zu wehren.

Korruption wurde vor der ersten großen Zäsur der 1970er wissenschaftlich nur sehr marginal behandelt. Dem internationalen Aspekt der Korruptionsproblematik kam dabei noch weniger Aufmerksamkeit zu als nationalen oder subnationalen Fragen (McCoy/Heckel 2001, 70). Zudem spalteten sich die theoretischen Geister in der Frage, ob Korruption auf globaler Ebene denn nun wirklich schädlich wäre oder nicht doch etwa ein notwendiges „Schmiermittel“ für wirtschaftliches „Funktionieren [...] in verkrusteten traditionellen Gesellschaften“ (Moroff 2005, 449). Gemeint waren damit vor allem die „überregulierten autoritären Systeme und Planwirtschaften“, welchen mit Hilfe der Korruption zu Modernisierungsprozessen verholfen werden könnte⁴ (ebd.).

Die angeführte Zäsur ging von internen Vorgängen in den USA aus. Anfang der 1970er kam es unter Präsident Nixon⁵ zum berühmten Watergate-Skandal, was die amerikanische Börsenaufsichtsbehörde, die *Security and Exchange Commission* (SEC), dazu veranlasste die „Geschäftspraktiken amerikanischer Unternehmen im Ausland“ zu untersuchen (Moroff 2005, 448). Im Laufe dieser Prüfung kamen Bestechungspraktiken von über 600 Unternehmen zu Tage, was durch Involvierung zahlreicher westlicher Politiker – darunter der japanische Premierminister Tanaka oder der belgische Prinz Bernhard – zu einem weiteren Skandal führte, dem so genannten Lockheedskandal⁶. Zuvor hatten amerikanische Staatsanwälte die heimischen Unternehmen aufgefordert, sämtliche finanziellen Unterstützungen an Parteien oder Kampagnen – ob inländisch oder ausländisch – offen zu legen, was von der SEC geprüft wurde und schließlich zu Strafverfolgungen gegen

⁴ Prominentester Vertreter dieser Ansichten ist wohl Samuel Huntington (vgl. Huntington, Samuel P. (1968): *Political Order in Changing Societies*. New Haven.)

⁵ Amtszeit 1969-74

⁶ Benannt nach dem amerikanischen Rüstungsunternehmen Lockheed, welches Regierungen in Australien, Belgien, Kolumbien, den Niederlanden, Italien, Japan, der Türkei und der BRD zur Auftragsakquirierung bestochen hatte (McCoy/Heckel 2001, 70).

Großunternehmen wie die *Gulf Oil Corporation*, die *Phillips Petroleum Company*, die *Northrop Corporation*, die *Ashland Oil Inc.* Und die *United Brands Corporation* führte (Posadas 2000, 348f.), da das Wertpapiergesetz eine korrekte Rechnungslegung verlangte (ebd.). Anschließend entschied sich der Kongress zu handeln, indem umfassende Anhörungen abgehalten und die Ergebnisse der Öffentlichkeit präsentiert wurden. Die Untersuchungen führten zur bis dato weitreichendsten Dokumentation von Korruptionsakten in den Geschäfts-Politik-Beziehungen, wodurch die enorme Dimension der Problematik erfasst werden konnte (Posadas 2000, 350).

Die sozialen Rahmenbedingungen dieser Zeit, wo die Informationen dieser Skandale sehr schnell eine breite Öffentlichkeit finden konnten, zwangen die Vereinigten Staaten zur Gegenreaktion. Ein Senator erkannte die Problematik nicht nur als „Frage der privaten oder öffentlichen Moral“ sondern vor allem als „zentrales Problem der Außenpolitik für die Vereinigten Staaten“ (Posadas 2000, 351). Korruption gefährde also nicht nur Demokratie und freie Marktwirtschaft, sondern auch die internationalen Beziehungen der USA (ebd.). Diese negativen Auswirkungen auf Image und Ruf sollten durch eine starke und bedeutende Initiative abgewendet werden (Moroff 2005, 448). Nachdem ein SEC-Bericht⁷ verdeutlichte, dass die Korruptionsaffären nicht nur vereinzelte isolierte Fälle darstellten, beschäftigten sich beide Kammern des Kongresses sehr intensiv mit dem Thema und näherten sich langsam einer legislativen Gegenmaßnahme. Während die Administration unter Präsident Ford⁸ einen eher konservativen, sanfteren Vorschlag vorlegte, entschied sich der Kongress für einen sehr strikten Entwurf, der ohne eine einzige Gegenstimme im *House of Representatives* und im *Senat* angenommen wurde (Posadas 2000, 356ff.). Am 19. Dezember 1977 wurde der so genannte *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), ein Gesetz, das die Bestechung ausländischer Amtsträger durch US-amerikanische Firmen strafrechtlich sanktioniert und Unternehmen zu strengen Bilanzierungsaufgaben verpflichtet, von Präsident Carter unterzeichnet. Dadurch wurde der *Securities and Exchange Act* aus dem Jahr 1934 novelliert und das erste Streben nach Internationalisierung der Korruptionsbekämpfung fand seinen Anfang.

US-amerikanische Unternehmen befürchteten aufgrund des für sie geltenden FCPA einen Wettbewerbsnachteil auf internationaler Ebene. Obwohl diese Ängste mehrfach an den Kongress herangetragen wurden, blieb dieser konsequent seiner moralischen Ablehnung korrupter Praktiken treu. Die Unternehmensgemeinschaft ersuchte folglich die außenpolitische

⁷ Insgesamt konnten nahezu 250 Millionen US-Dollar an Bestechungsgeldern durch amerikanische Unternehmen festgehalten werden. Die SEC untersuchte 95 Unternehmen, wovon
- 59 Bestechungsgelder an ausländische Amtsträger gezahlt hatten,
- 17 politische Zahlungen im Ausland leisteten,
- 29 regelmäßig Verkaufskommissionen zahlten und
- sich weitere 27 anderer Arten fragwürdiger ausländischer Zahlungen schuldig machten (Posadas 2000, 355).

⁸ Amtszeit 1974-1977

Ebene, die Internationalisierung der Bestimmungen des FCPA voranzutreiben. Was in den 1990ern schließlich gelang (sowohl die Konvention der OECD als auch der OAS lehnen sich stark am Rahmen des FCPA an), scheiterte zu diesem Zeitpunkt jedoch noch (Posadas 2000, 360; Moroff 2005, 448). Was aber waren die Gründe dieses Scheiterns?

Zum einen zählte die Korruptionsbekämpfung im Rahmen der Sicherheitsdiskurse des Kalten Krieges niemals zu einer internationalen Priorität. Selbst in Zeiten, als aufgrund des „nuklearen Patts“ dieser Diskurs „stark erweitert wurde [und] die vier Ps (pollution, population, poverty, proliferation) auch von ‚Realisten‘ wie Henry Kissinger als relevante Themen internationaler Politik angesehen wurden [sowie] Menschenrechts- und Umweltbewegungen stark an Bedeutung zunahmen“ (Moroff 2005, 449), konnte eine internationale Antikorruptionsnorm nie den tipping point erreichen (McCoy/Heckel 2001, 72). In Plattformorganisationen wie den Vereinten Nationen zeigt sich der globale Dissens sehr gut, da die Generalversammlung zu vielen Fragen der Korruption gespalten war (siehe Kapitel 5.1.). Zudem bestanden Befürchtungen, dass „Korruption als ein Scheinargument und Vorwand für die Einmischung in innere Angelegenheiten und als ein neues Politikfeld für die Stellvertreterkonflikte des Kalten Krieges dienen könnte“ (Moroff 2005, 449).

Auch die ideologische Teilung der Wissenschaft sowie einflussreicher Think Tanks im Sinne einer positiven oder negativen Korruptionseinschätzung boten nicht ausreichend Halt, um eine globale Norm voran zu treiben. Obwohl also Plattformorganisationen wie die UNO bereits in den 1970ern Aufträge zur Einführung der neuen Norm erteilte und Entwicklungsländer sich massiv für ein internationales Bestechungsverbot einsetzten, blieb eine weitgehende politische Ignoranz bestehen, weshalb selbst der starke Einsatz eines kritischen Staates wie den USA oder eines Normunternehmers wie Jimmy Carter nicht zum Erfolg führten.

In weiterer Folge verebbte das öffentliche und politische Interesse, wodurch das Jahrzehnt der 1980er – auch vor dem Hintergrund eines neuerlichen Wettrüstens und einem damit verbundenen Fokus auf militärische Fragen, die andere internationale Themen überschatteten – für die Korruptionsbekämpfung auf internationaler Ebene nahezu ereignislos vorbeizog.

4.3.3. Die Phase der Normdurchsetzung ab 1990

So ergebnislos die 1980er Jahre im Sinne einer globalen Antikorruptionsnorm waren, so ereignisreich waren sie in anderen Bereichen, was ein neues Umfeld für die erneuten Bestrebungen zur Etablierung der Norm schuf. Mit dem Ende des Kalten Krieges gingen bedeutende wirtschaftliche und politische Veränderungen einher. Die voranschreitende Globalisierung brachte neue transnationale Unternehmen hervor, erweiterte die „ökonomische Partizipation“ und führte zu drastischen Veränderungen in nationalen

Wirtschaftssystemen (McCoy/Heckel 2001, 72). Die ausländischen Direktinvestitionen zwischen Industrienationen und Entwicklungs- bzw. Transformationsstaaten stiegen so stark an, dass sie erstmals das „Finanzvolumen staatlicher Entwicklungshilfe“ überschritten (Moroff 2005, 450). Die neu entstehenden Märkte waren heiß umkämpft, da im Infrastrukturbereich große Investitionen zu erwarten waren. Diese Aufträge wurden zumeist von staatlicher Ebene vergeben, was aufgrund der „hohe[n] Regelungsdichte“ und entsprechenden „Möglichkeiten [zur] informellen Einflussnahme“ die Korruptionsanfälligkeit stark erhöhte. Die USA befürchteten erneut die Benachteiligung der heimischen Unternehmen, da für diese – im Vergleich zu Unternehmen anderer Industrienationen – die Zahlung von Bestechungsgeldern unter Strafe gestellt war (Moroff 2005, 451).

Nachdem unter den republikanischen Präsidenten Reagan und Bush der FCPA abgeschwächt wurde, startete die demokratische Administration Clinton einen neuen Versuch, die Bestimmungen auf die internationale Tagesordnung zu setzen (Posadas 2000, 359). So engagierten sich die Vereinigten Staaten unter Normunternehmern wie Präsident Bill Clinton, Außenminister Warren Christopher oder Vize-Wirtschaftsminister Daniel K. Tarullo sehr eifrig für die Internationalisierung einer globalen Antikorruptionsnorm und avancierten damit erneut zum *critical state*, der den Normentstehungsprozess massiv voran treiben würde. Doch auch *Transparency International*-Gründer Peter Eigen und der Weltbankpräsident James Wolfensohn fungierten als zwei der wichtigsten Normunternehmer dieser Ära und halfen damit dem Antikorruptionsdiskurs endlich auf die Agenda zur Schaffung (verbindlicher) internationaler Regelungen (McCoy/Heckel 2001, 76).

Auf politischer Ebene führte die „graduelle Anerkennung von Demokratie und Menschenrechten“ zu „zahlreichen demokratischen Übergängen“ (McCoy/Heckel 2001, 72). Der Wandel ehemaliger kommunistischer Staaten hin zu Demokratie und freier Marktwirtschaft zeugten vom möglichen Beginn einer multipolaren Welt. Zudem wurde die globale Doktrin der „good governance“ forciert, worin auch die Korruptionsbekämpfung eine bedeutende Rolle spielt. Dies sollte nicht nur den globalen Handel fördern, sondern primär das Verkommen schwacher oder failed states zu „Zentren der internationalen Kriminalität“ oder zu „Flüchtlings- und Kriegsherden“ verhindern (Moroff 2005, 450).

Durch die neuen Wellen der Demokratisierung gewann die Justiz an Unabhängigkeit, die Pressefreiheit konnte sich entfalten, Militärausgaben wurden gesenkt und neue Möglichkeiten der Rechtsstaatlichkeit entwickelten sich. Zudem fanden Veränderungen auf Ebene der Zivilgesellschaft statt, was in Verbindung mit dem fundamentalen Aspekt des beginnenden Informationszeitalters neue Formen der Kommunikation, Überwachung und Koordinationen ermöglichte (McCoy/Heckel 2001, 72f.).

Der Informationsfortschritt erleichterte den Einstieg in die erste Phase des Normentstehungsprozesses, die Bewusstseinsbildung. Die zahlreichen nationalen Skandale

konnten mit Hilfe der intensiven Berichterstattung durch die Medien am Bildschirm der Öffentlichkeit gehalten werden, was schließlich auch in ein breites Bewusstsein zur globalen Problematik der wirtschaftlichen und politischen Korruptionsvergehen mündete. Die Schwere dieser Skandale zeigt sich auch in den daraus folgenden politischen Umschichtungen, die etwa in Argentinien, Brasilien, China, Deutschland, Ecuador, Indien, Indonesien, Israel, Italien, Japan, Pakistan, Spanien, Tschechien, UK, Venezuela oder Zaire statt fanden (McCoy/Heckel 2001, 74). Auch in Organisationen wie den Vereinten Nationen, der Weltbank oder dem Internationalen Olympischen Komitee waren hochrangige Personalwechsel aufgrund von Betrugs- und Korruptionsuntersuchungen notwendig (ebd.).

Im Vergleich zur Korruptionsberichterstattung und Informationslandschaft der 70er, konnte dieser neue Austausch nun in unterschiedliche globale Foren gebündelt werden. Zum einen erstarkte das wissenschaftliche Interesse an der Korruptionsthematik, was auch auf die Entwicklung empirischer Umfragen und Indizes zurückzuführen ist. Der *Business International Index* wurde von 1980-83, der *International Country Risk Guide Index* von 1982-2007 und der *Global Competitiveness Report Index* 1996 erhoben (McCoy/Heckel 2001, 73). Zudem veröffentlicht TI seit 1995 jährlich den *Corruption Perception Index* und seit 1999 den *Bribe Payers Index*. Diese Erhebungen unterstützen erstmals Möglichkeiten zu nationalen Vergleichen, wobei die Genauigkeit der Indizes von empirischen Sozialforschern wiederholt kritisiert wird (ebd. 76). Des weiteren dominiert in den 90ern der funktionalistische Zugang, wonach Korruption als Hindernis für Wachstum und Entwicklung verstanden wird und somit nicht nur ein Augenmerk auf Ursachen der Korruption, sondern auch auf Bekämpfungsmöglichkeiten gelegt wird. Das Verständnis von Korruption als notwendiges Schmiermittel war damit überholt und ließ sich kaum mehr verteidigen (Moroff 2005, 450).

Mit dem Aufschwung der Korruptionsforschung ging auch ein verstärkter Austausch zwischen Praktikern und akademischer Expertise einher. Dies geschah häufig auf internationalen Konferenzen, welche das „networking“ als fundamentale Säule zur Normgenerierung erleichterten. Die 1974 in Hongkong gegründete *Independent Commission against Corruption Ordinance* (ICAC) organisierte im Laufe der 1980er gemeinsam mit staatlichen Abteilungen der Städte Washington und New York vier Konferenzen⁹, welche jedoch kaum öffentliche Anteilnahme fanden und nur mäßig besucht waren. Die so genannte *International Anti-Corruption Conference* (IACC) fand 1983 erstmals statt, und wird seitdem in regelmäßigen Abständen von zwei bis drei Jahren abgehalten (Blalock 2001, 43). Im Laufe der 90er stieg die Anzahl der internationalen und regionalen Antikorruptionskonferenzen stark an. Diese wurden mehrfach von TI oder anderen NGOs

⁹ 1983, 1985, 1987 und 1989

mitgetragen und sollten nicht nur Amtsträgern wertvolle Inputs liefern, sondern auch den bereits erwähnten Expertiseaustausch forcieren (McCoy/Heckel 2001, 74). Die letzte IACC fand 2008 in Athen, Griechenland, statt und brachte mehr als 1.300 Leute aus rund 135 Ländern zusammen (IACC 2011). Der Austausch an Wissen zum Zwecke der Korruptionsprävention und -bekämpfung fand 2010 mit der Gründung der *International Anti-Corruption Academy* (IACA) in Laxenburg, Österreich, einen institutionalisierten Höhepunkt. Die IACA, die im März 2011 den rechtlichen Status einer Internationalen Organisation annahm und infolgedessen als unabhängige Akademie tätig sein kann, hat den Anspruch, ein „centre of excellence in the field of anti-corruption education, training, networking and cooperation, as well as academic research“ zu sein (IACA 2011).

5. Internationale Antikorruptionsregime

Die folgenden Kapitel stellen Genese, Inhalt, Struktur und Akzeptanz der internationalen (beziehungsweise in Kapitel 6 der regionalen) Antikorruptionsregime dar. Die Auswahl der Regime erfolgte dabei nach folgenden Kriterien: Bedeutung der ihnen zugrunde liegenden Plattformorganisation sowie Bedeutung der im Regime entstandenen zentralen Normen. Im Bereich der internationalen Antikorruptionsregime werden dabei die Regime um folgende Organisationen behandelt: Vereinte Nationen, OECD sowie Weltbank/IWF; im Bereich der regionalen Antikorruptionsregime jene des Europarats, der EU, der Afrikanischen Union sowie der Organisation Amerikanischer Staaten.

Da auch Plattformorganisationen der Zivilgesellschaft einen teils erheblichen Beitrag für die Entwicklung der internationalen Antikorruptionsbestrebungen leisteten, sollen die Nichtregierungsorganisation (NGO) *Transparency International* und die *Internationale Handelskammer* an dieser Stelle im Überblick kurz dargestellt werden.

Die *Internationale Handelskammer* beschäftigte sich bereits Mitte der 1970er mit der Problematik von Bestechung und Erpressung in der Geschäftswelt. Ein Bericht der *Commission on Ethical Practices* wurde im November 1977 einstimmig angenommen. Dieser Bericht rief sowohl Staaten als auch die Vertreter der Geschäftswelt zum Kampf gegen diese Delikte auf (Fischer 1981, 483). Regierungen wurde dabei empfohlen „ihre eigene Gesetzgebung auf das Verbot von korrupten Praktiken zu überprüfen, insbesondere auf das Verbot von so genannten ‚Förderungszahlungen‘ (‚facilitating payments‘), also Zahlungen zur Beschleunigung der Ausübung von Amtsfunktionen, die ohnehin zu den Dienstpflichten eines Beamten zählen“ (ebd.). Überdies wurden die Überprüfung der Effektivität entsprechender Maßnahmen sowie die Schaffung eines möglichen völkerrechtlich verbindlichen Instruments gefordert (Fischer 1981, 483). Die „Regeln zur Bekämpfung von Erpressung und Bestechung“ waren an Unternehmen gerichtet. Obwohl diese Regeln keinen verbindlichen Charakter hatten, sollten die Staaten, in denen die jeweiligen Unternehmen ansässig waren, die Einhaltung der Regeln beobachten (ebd., 484). Diese Regeln von 1977 wurden 1996 überarbeitet. Der neue „Verhaltenskodex untersagt Schmiergelderpressungen und Bestechungen zu jeglichem Zweck“ (Nagel 2007, 50). Dabei sollten nicht nur unrechtmäßige Auftragserlangungen verhindert, sondern auch „Kontrollsysteme“ innerhalb der Unternehmen zur Einhaltung der Vorgaben geschaffen werden (ebd.).

Transparency International (TI) ist die wichtigste NGO im Kampf gegen Korruption. 1993 von dem ehemaligen Weltbankdirektor, Peter Eigen, gegründet, hat TI heute nationale Büros in nahezu 100 Ländern. Wichtig für TI ist vor allem die Bewusstseinsbildung zur Problematik

der Korruption. Aufgabe ist es dabei keinesfalls „Einzelfälle“ anzuprangern, sondern vielmehr die Schaffung einer globalen Koalition gegen Korruption (TI 2011a). Diese Netzwerke sollen zuständige Ebenen der Verwaltung und der Politik mit Bereichen der Zivilgesellschaft zusammenbringen, um etwa Antikorruptionsgesetze zu forcieren oder gesellschaftliche Aspekte der nationalen Korruptionssituation zu diskutieren. Das Hauptaugenmerk liegt im Bereich der Präventionsarbeit, die durch Forschung, Medienunterstützung oder „strukturelle Reformvorschläge“ definiert wird (Nagel 2007, 52). Ziel ist – wie der Name bereits verrät – die Schaffung von Transparenz in Wahlen, Administration, Vergabewesen und Geschäftswelt (TI 2011a).

Von besonderer Bedeutung ist die Veröffentlichung zweier jährlicher Indizes zum globalen Korruptionsvorkommen: Der *Corruption Perception Index* (CPI) existiert seit 1995 und reiht rund 150 Länder nach ihrem wahrgenommenen Korruptionsniveau. Die Informationen für diese Wahrnehmung werden kumulativ sowohl aus Expertenbefragungen als auch aus anderen, privaten Erhebungen kombiniert (TI 2011b). Weiters veröffentlicht TI seit 2003 jährlich das *Global Corruption Barometer*, wobei Erhebungen zur tatsächlichen Erfahrung von Korruption angestellt werden. Dieses Instrument der Meinungsforschung in der Bevölkerung wird in über 60 Ländern weltweit angewandt. Ein weiterer Index, der *Bribe Payers Index* (BPI), wird nur alle drei Jahre erhoben. Dieser soll die Angebote zur Korruption, also die Wahrscheinlichkeit der Unternehmen industrialisierter Staaten Bestechungsgelder im Ausland zu zahlen, aufzeigen (TI 2011c). Ein anderes Werkzeug im Kampf gegen die Korruption wurde im Laufe der 90er entwickelt, der so genannte *Integrity Pact* von TI. Er dient der Korruptionsprävention im öffentlichen Vergabewesen. Als Abkommen, das zwischen einer Auftrag-vergebenden öffentlichen Institution und allen Bietern geschlossen wird, verbietet sämtliche Formen von Bestechung und kann zivilrechtlich sanktioniert werden (etwa mit Schadensersatz oder Vertragskündigung). Dieser Pakt dient der gegenseitigen Absicherung von Unternehmen, sodass Konkurrenten aufgrund von Bestechung keinerlei Vorteile erlangen können (Nagel 2007, 52). Seit 2001 wird zudem jährlich der *Global Corruption Report* veröffentlicht, in welchem Beiträge publiziert werden, die die unterschiedlichsten Bereiche der Korruptionsthematik berühren und aktuelle Herausforderungen im Kampf gegen die Korruption zu diskutieren (ebd., 53).

5.1. Die Vereinten Nationen

An der Organisation der Vereinten Nationen wurde über Jahrzehnte starke Kritik geübt, da erst zu Beginn des 21. Jahrhunderts eine internationale Konvention gegen Korruption – die so genannte UNCAC (*United Nations Convention Against Corruption*) – erzielt werden konnte. Damit wurde das bedeutendste völkerrechtlich bindende Instrument auf globaler Ebene geschaffen. Doch tatsächlich starteten die Vereinten Nationen schon Mitte der 1970er „den ersten weltweiten Versuch zur Bekämpfung der internationalen Korruption“ (Fischer 1981, 478). Aufgrund unüberwindbarer Differenzen – vor allem zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern – scheiterten diese Versuche. Damit konnten die Ambitionen erst Jahrzehnte später verwirklicht werden (Moroff 2006, 449).

Im Nachfolgenden werden die Schritte in Richtung einer internationalisierten Korruptionsbekämpfung im Rahmen der Vereinten Nationen chronologisch dargestellt, um abschließend das UN-Antikorruptionsregime mit seiner zentralen Norm, der UNCAC, in einer Übersicht darzustellen.

5.1.1. Erste Bestrebungen zur Korruptionsbekämpfung

5.1.1.1. Versuche und Initiativen der 1970er und 80er Jahre

Korruption im Kontext internationaler Wirtschaftsbeziehungen

Im Rahmen der Bestrebungen zur Etablierung der so genannten *Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung* wurden auf Ebene der Vereinten Nationen Deklarationen, Aktionsprogramme und Chartas erstellt, die die „Tätigkeit transnationaler Unternehmen“ vor allem in Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsstaaten verbessern sollten (Fischer 1981, 477). Korruption wurde nicht explizit erwähnt, doch die Befassung mit der Problematik der potentiellen Einmischung in souveräne Angelegenheiten (durch Bestechung, politische Zahlungen und dergleichen) in Kombination mit einigen internationalen Korruptionsskandalen bot das entsprechende Fundament zur Einleitung der Antikorruptionsdiskussion (Fischer 1981, 478). Am 15. Dezember 1975 ersuchte die UN-Generalversammlung im Rahmen einer Resolution¹⁰ über „Maßnahmen gegen korrupte Praktiken transnationaler und anderer Unternehmen, deren Mittelsmänner und anderer involvierter Personen“ sämtliche Mitgliedstaaten (zum damaligen Zeitpunkt zählte die UNO schon mehr als 140) „präventiv und restriktiv gegen Korruption vorzugehen“ (Nagel 2007, 55). Die Resolution bot den Anlass, das Thema Korruption in die 1974 eingerichtete

¹⁰ A/Res/3514 (XXX) Dez. 1975

Kommission über Transnationale Unternehmen aufzunehmen. In weiterer Folge war damit die übergeordnete rechtliche Grundlage für die *Ad Hoc Intergovernmental Working Group on the Problem of Corrupt Practices in International Commercial Transactions* (fortan *Ad-hoc-Arbeitsgruppe*) geschaffen (Fischer 1981, 478f.). Ausschlaggebend für die Entstehung der GA-Resolution war ein „Antrag der Entwicklungsländer“, welche „in Sorge vor einem ‚Neokolonialismus‘ der Industriestaaten waren und den Antrag als eine Möglichkeit sahen, den Machtmissbrauch multinationaler Gesellschaften einzudämmen“ (Nagel 2007, 55).¹¹ Die *Ad-hoc-Arbeitsgruppe* wurde formell im August 1976 durch eine Resolution¹² des UN-Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) mit dem Auftrag eingerichtet, ein internationales Abkommen zur Prävention und Beseitigung rechtswidriger Zahlungen (welcher Form auch immer) im internationalen Geschäftsverkehr zu entwerfen (E/Res/2041 (LXI) Aug. 1976).

Erste Entwürfe und der Streit um einen Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen

Die *Kommission über Transnationale Unternehmen*, welche ein Verwaltungszentrum in New York eingerichtet hatte, sammelte wertvolle Informationen im Bereich des internationalen Handels und stellte diese der *Ad-hoc-Arbeitsgruppe* zur besseren Erarbeitung eines Konventionsentwurfs zur Verfügung (Fischer 1981, 479). Während die GA-Resolution einen Fokus auf die Bekämpfung rechtswidriger Zustände von Angebotsseiten legte, setzten sich Staaten wie die USA oder Deutschland stark dafür ein, auch die Nachfrageseite gleichwertig zu behandeln und mit aufzunehmen (Posadas 2000, 366).

Die Arbeitsgruppe hatte das Mandat, „Untersuchungen hinsichtlich des Problems der korrupten Praktiken, insbesondere Bestechung, im internationalen Geschäftsverkehr [...] durchzuführen“ und in weiterer Folge den bereits erwähnten Entwurf einer Konvention zu entwickeln (Fischer 1981, 480). Der Konventionsentwurf sollte jedoch die höchste Priorität der Kommission – die Erarbeitung eines internationalen Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen – keinesfalls behindern (E/Res/2122 (LXIII)¹³). In nur drei Sitzungen konnte ein erster Vorschlagstext erarbeitet werden, der umgehend (im Juli 1977) dem ECOSOC vorgelegt wurde. Zentrale Inhalte des Entwurfes waren etwa der Aufruf zur Kriminalisierung der Bestechung, wobei strikt, entsprechend der Souveränitätswürdigung, jedem Nationalstaat die freie Wahl der strafrechtlichen Formulierung und Rechtsetzung überlassen

¹¹ Anm.: Peter Fischer weist in seinem Beitrag über die Bekämpfung der Korruption in internationalen Wirtschaftsbeziehungen auf die terminologischen Unterschiede der Bezeichnungen „transnational“ und „multinational“ hin: Während „multinational“ ein „Tätigwerden von [...] Unternehmen in *mehreren* Ländern“ impliziert, kann „transnational“ auch den „Wirtschaftsverkehr über nur *eine* Staatsgrenze“ umfassen. Die Vereinten Nationen verwenden seit 1974 strikt den Begriff transnational, wogegen andere Organisationen wie etwa die OECD lange Zeit bei der Verwendung des Attributs multinational verblieben (Fischer 1981, 472; Hervorhebung im Original)

¹² E/Res/2041 (LXI) Aug. 1976

¹³ E/Res/2122 (LXIII) Aug. 1977

wurde. Auch Versuch und Beihilfe zur Bestechung galt es unter Strafe zu stellen. Zudem sollten „unzulässige Zahlungen“, „rechtswidrige politische Zuwendungen“ und „jedwede Zahlungen von Steuern und Förderungsabgaben an illegale Minderheitsregime im südlichen Afrika“ auf selber Ebene kriminalisiert werden, wobei die Bekämpfung dieser Taten sowohl national als auch international zu vollziehen war (Fischer 1981, 480). Die Umsetzungspflichten sollen an dieser Stelle exemplarisch in einer kurzen Übersicht dargestellt werden (nach Fischer 1981, 481f). Gefordert wurde:

- a. Kriminalisierung von Bestechung im Rahmen internationaler Geschäfte mit entsprechenden strafrechtlichen Konsequenzen (vorgeschlagen werden hierzu „Geldbußen“ und „Freiheitsstrafen, je nach Schwere des Delikts“);
- b. das Verbot der Bestechung im Zusammenhang mit dem Erlangen von „Hilfeleistungen“;
- c. die Möglichkeit der strafrechtlichen Sanktionierung ausländischer (natürlicher oder juristischer) Personen im „eigene[n] Staatsgebiet“;
- d. das Verbot der „Unterstützung [...] der Bestechung“;
- e. entsprechende „Ermittlungs- und Verfolgungshandlungen“ gegen involvierte Personen der aktiven oder passiven Bestechung;
- f. die Offenlegung von „Geldleistungen (Provisionen, Honorare etc.) an ‚Mittelsmänner‘¹⁴“, welche in Zusammenhang mit internationalen Wirtschaftstransaktionen stehen oder zur Verwirklichung dieser Geschäfte Einfluss auf „ausländische Gesetzgebung[en]“ ausüben sollen;
- g. das „Verbot der steuerlichen Abzugsfähigkeit“ von Bestechungsgeldern;
- h. die Schaffung von „Maßnahmen gegen die Zahlung von Förderabgaben und Steuern an illegale Minderheitsregime im südlichen Afrika“;
- i. die Anerkennung der Null- und Nichtigkeit von „durch Bestechung zustande gekommenen Verträgen“;
- j. die Übermittlung eines alljährlichen Berichts an das *Zentrum für Transnationale Unternehmen* über die Fortschritte zur nationalen Implementierung der Konvention (rechtliche Implementierungen sowie detaillierte „Informationen über Bestechungsfälle“);
- k. der Eintritt in „bilaterale Rechtshilfeabkommen“ zur „gegenseitige[n] Informationshilfe“;
- l. die Anerkennung des Bestechungsdelikts als Tatbestand, welcher „im Rahmen der bestehenden Auslieferungsverträge“ in den Katalog der zur Auslieferung verpflichtenden Delikte aufgenommen wird (sollte zwischen Staaten kein Auslieferungsvertrag bestehen, könne die Konvention als entsprechende Rechtsgrundlage herangezogen werden)

¹⁴ Als Mittelsmänner gelten jene „Personen, die direkt oder indirekt mit fremden Amtsträgern verhandeln“ (Fischer 1981, 481)

Früher an die Vereinten Nationen übermittelte Berichte der Arbeitsgruppe führten zu Kritik und Skepsis, da Befürchtungen laut wurden, wonach einerseits die *Arbeitsgruppe* als redundant erachtet wurde und die Agenda bei der *Kommission* verbleiben sollte, sowie andererseits die gesamte Thematik der Bestechung vorzugsweise im Rahmen des Verhaltenskodex behandelt werden sollte. Mit der Vorstellung des ersten Konventionsentwurfes wurde die Abhaltung einer internationalen diplomatischen Konferenz erbeten, um den entsprechenden völkerrechtlichen Vertrag abschließen zu können. Der ECOSOC richtete also ein *Komitee für das Internationale Übereinkommen über Rechtswidrige Zahlungen* ein, welches weiter an der Konvention arbeiten sowie eine Konferenz für 1980 einberufen sollte (Posadas 2000, 367). Dennoch betonte der ECOSOC erneut die oberste Priorisierung des Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen (fortan *TNC-Kodex*) und forderte die Kommission auf, ihre Arbeit diesbezüglich zu beschleunigen (E/Res/1978/71).

Eine weitere Einrichtung des ECOSOC, namentlich die *Expertengruppe für Internationale Bilanzierungs- und Rechenschaftslegungsstandards*¹⁵, übermittelte 1977 einen Bericht an die Kommission und den UN-Generalsekretär. Obwohl die Arbeit der *Expertengruppe* keine besondere inhaltliche Beziehung zum Korruptionsproblem pflegte, wurde sie 1979 nach der Transformation in eine *Ad-hoc-Arbeitsgruppe*¹⁶ dennoch damit betraut, entsprechende themenrelevante Informationen und Empfehlungen an die Kommission zu richten (Posadas 2000, 368).

1979 reichten die Vereinigten Staaten einen Resolutionsentwurf mit der erneuten Aufforderung zur Einberufung einer internationalen Konferenz ein, welcher vom ECOSOC nicht aufgegriffen und schließlich zurückgezogen wurde. Im Folgejahr 1980 starteten die USA einen zweiten Versuch dieses Vorhabens, nachdem auch schon Indien stellvertretend für die G-77 einen Resolutionsentwurf übermittelt hatte. Der indische Entwurf fesselte die internationale Konferenz allerdings an die Bedingung, dass auch der TNC-Kodex angenommen werden müsste (Posadas 2000, 368). Beide Entwürfe von 1980 wurden vom ECOSOC an die Generalversammlung weitergeleitet, wo aber weder der eine, noch der andere weiterverfolgt wurde.

Das *Übereinkommen für rechtswidrige Zahlungen im internationalen Geschäftsverkehr* scheiterte also im ersten Anlauf an Uneinigkeiten zwischen Nord- und Süd-Staaten sowie teilweise auch zwischen West- und Ost-Staaten. Die inhaltliche Richtung des indischen Vorschlags sollte jedoch für die darauf folgenden Jahre als wegweisend gelten, denn die G-77 rückten mit der Unterstützung des kommunistischen Blocks nicht von ihrer Forderung

¹⁵ Group of Experts on International Standards of Accounting and Reporting

¹⁶ Ad hoc Intergovernmental Working Group of Experts on International Standards of Accounting and Reporting

des TNC-Kodex ab (Posadas 2000, 368). Doch dieser machte im Laufe der gesamten 1980er Jahre kaum Fortschritte und versank Anfang der 90er Jahre im Nirwana der erfolglosen Regelungsvorhaben. Mit der Frage der rechtswidrigen Zahlungen befasste sich der ECOSOC zwischen 1981 und 1988 überhaupt nicht. Fundamentale Differenzen, wie etwa die völkerrechtliche Natur des Abkommens („verbindlich versus anspornend“), die Reichweite des Umgangs mit schuldigen Unternehmen (ob minimale internationale Standards nötig wären oder lediglich nationale Standards genügen würden), und andere Souveränitätsfragen, konnten nicht überwunden werden (Posadas 2000, 368f.).

Mit dem Ende der 1980er und den zahlreichen Veränderungen, die auf die Weltordnung zukommen würden, war schließlich ein Wiederbeleben des Diskurses möglich. UN-Generalsekretär Javier Perez de Cuellar betonte wiederholt neue Entwicklungen, nicht nur im Bereich des Multilateralismus, sondern auch im Zusammenhang mit „nationalen protektionistischen und regulatorischen Maßnahmen“: Er sah einen Trend „towards the ‚transnationalization‘ of economic activity, [and] the ongoing round of multilateral trade negotiations aimed at establishing an international regime on foreign direct investment measures“ (Posadas 2000, 369).

5.1.1.2. Bedeutende Initiativen der 1990er Jahre

Korruption als Teil des Kampfes gegen transnationale organisierte Kriminalität

Mit dem Trend der Globalisierung ging auch ein neu aufflammendes Bewusstsein für die heute unter dem Namen „Transnational Organized Crime“ bekannte Problematik – also der globalen organisierten Kriminalität – einher. In einer Resolution aus dem Jahr 1989 berief sich der ECOSOC auf die Verantwortung für „crime prevention“ und „criminal justice“, welcher sich die Vereinten Nationen angenommen hätten, und betonte zudem die negativen Auswirkungen der organisierten Kriminalität (E/Res/1989/70):

„Concerned that organized crime has increased in many parts of the world and has become more transnational in character, leading, in particular, to the spread of such negative phenomena as violence, terrorism, corruption, illegal trade in narcotic drugs and, in general, undermining the development process, impairing the quality of life and threatening human rights and fundamental freedoms [...]“

Korruption rückte nun also weg vom vormals determinierenden wirtschaftlichen Kontext, hin zur Einbindung in das große Kollektiv der transnationalen Kriminalität.

1989 wurde in Den Haag ein „interregionales Seminar“ in Vorbereitung des achten *United Nations Crime Congress*¹⁷ – der diesmal unter dem Titel „Prevention of Crime and the

¹⁷ Der erste dieser Kongresse fand 1955 in Genf statt. Seither werden sie alle 5 Jahre an unterschiedlichen Orten abgehalten. Vgl. UNODC 2010a.

Treatment of Offenders“ über die Bühne gehen sollte – abgehalten, wobei der Entwurf eines Handbuchs mit praktischen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung sowie einige Empfehlungen besprochen wurden (Posadas 2000, 370). Diese Empfehlungen umfassten unter anderem Vorschläge zur Stärkung der internationalen Kooperation, zur Ausarbeitung eines Verhaltenskodex für öffentlich Bedienstete, und zur Aufnahme des Korruptionsdeliktes in die Untersuchungen zu internationalen Strafrechtssprechungen (ebd.). Das vorgeschlagene Handbuch wurde 1990 im UN Sekretariat fertig gestellt, und sollte der nationalstaatlichen Korruptionsbekämpfung Hilfestellungen zur Schaffung oder Umsetzung neuer Policies bieten. Häufig auftretende Probleme sollten erkannt werden, wofür das Handbuch zahlreiche Vorschläge an Möglichkeiten zur individuellen, nationalen Entwicklung von „Antikorruptionsprogrammen“ bot (Posadas 2000, 371).

Auch die Generalversammlung verabschiedete 1990 in einer Resolution über „international co-operation for crime prevention and criminal justice in the context of development“ (A/Res/45/107) entsprechende Empfehlungen, wobei sich Paragraph 8 der Korruption widmete. Demnach sollten alle Staaten:

- a. ihr Strafrecht sowie ihre Gesetzgebungsverfahren auf korruptionsfördernde Strukturen überprüfen und entsprechende Sanktionen sowie Abschreckungsmaßnahmen entwickeln;
- b. Präventionsmechanismen entwerfen, die Korruption und Machtmissbrauch unterbinden;
- c. Prozeduren entwickeln, die zur Auffindung, Untersuchung und Verurteilung korrupter Amtspersonen dienen;
- d. Recht setzen, das zur Verwirkung von aus Korruption gewonnenem Vermögen dient;
- e. einschlägige Maßnahmen gegen in Korruption verwickelte Unternehmen schaffen (A/Res/45/107).

Zudem wurden Zweigstellen des Sekretariats beauftragt, unterschiedlichste Hilfeleistungen, von der Distribution eines Bekämpfungshandbuchs über technische Unterstützung bis zur Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten, vorzubereiten.¹⁸

1991 wurde auf der Basis einer GA-Resolution ein für diesen Themenbereich sehr wichtiges Komitee durch die neu geschaffene *Commission on Crime Prevention and Criminal Justice* (CCPCJ) als Fachausschuss des ECOSOC ersetzt (A/Res/46/152, Par. 11-13). Diese *Kommission* besteht bis heute (aus 40 Mitgliedstaaten, UNODC 2010c) und bereitet unter anderem den alle fünf Jahre stattfindenden *Crime Congress* vor oder koordiniert das weltweite Netzwerk zur Kriminalitätsprävention (vgl. UNODC 2010b).

¹⁸ A/Res/45/107, Par. 8 der Empfehlungen

Eine ECOSOC-Resolution¹⁹ aus dem Jahr 1992 schloss in Annex I eine Vielzahl an Empfehlungen an, die bei einer in der Tschechoslowakei abgehaltenen Sitzung von einer *Ad-hoc-Expertengruppe für Strategien im Umgang mit transnationaler Kriminalität* verfasst wurden. Paragraph 11 widmet sich der Bekämpfung der Korruption und fordert dabei unter anderem Antikorruptionstrainings (vor allem in Entwicklungsländern), Hilfeleistungen an Nationalstaaten, einen Fokus auf Prävention und Edukation sowie einen internationalen Verhaltenskodex für öffentlich Bedienstete, welcher bis zum neunten *Crime Congress* 1995 fertig gestellt werden sollte (E/Res/1992/23). Nach einer weiteren Resolution des ECOSOC sollte der Korruptionsbekämpfung auf diesem neunten Kongress ein gesamter Plenardiskussionstag gewidmet werden, um so Erfahrungen und praktische Maßnahmen gegen die Korruption von Amtsträgern auszutauschen respektive zu erörtern (E/Res/1993/32, Par. 9). Im Dezember 1996 war es schließlich so weit und der Verhaltenskodex wurde im Annex der für die internationale Korruptionsbekämpfung sehr bedeutenden Resolution 51/59 durch die Generalversammlung verabschiedet (Posadas 2000, 371).

Die Rückkehr des Diskurses zu Korruption im Bereich der internationalen Geschäftswelt

Nachdem der Kampf der 1970er Jahre um einen Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen den gesamten Antikorruptionsdiskurs zwischenzeitlich zum Erliegen gebracht hatte, wurden – im Kontext der Globalisierung – wieder vermehrt Fragen in Zusammenhang mit TNCs auf die Agenda gesetzt. Neue Themen wie etwa Umweltverantwortlichkeit, geistiges Eigentum oder diverse Investitionsfragen kamen allmählich auf die Tagesordnung und veränderten etwa die Arbeit der bereits erwähnten *Kommission für Transnationale Unternehmen* (Posadas 2000, 372).

Der TNC-Kodex wurde zwar im Laufe der 80er Jahre weiter verhandelt, ging jedoch 1992 endgültig unter, nachdem wiederholt kein Konsens gefunden wurde und die Bestrebungen an Kraft verloren hatten (Posadas 2000, 368f. und 373). Beide Generalsekretäre dieser Phase, sowohl Javier Perez de Cuellar als auch sein Nachfolger Boutros Boutros-Ghali²⁰, betonten mehrmals die Notwendigkeit einer internationalen Alternative zum TNC-Kodex. Durch die sich verändernde wirtschaftliche Grundstruktur der Welt, sei ein „internationales Instrument für ausländische Investitionen“ unabdingbar (Posadas 2000, 373). So war auch der Weg für einen erneuten Versuch zur Bekämpfung der Bestechung in internationalen Wirtschaftsgeschäften durch die Vereinten Nationen geebnet (ebd.).

¹⁹ E/Res/1992/23

²⁰ Ab 1. Jänner 1992

Dieser Weg wurde vor allem durch sich zeitlich parallel entwickelnde Instrumente und Bestrebungen anderer internationaler Organisationen, namentlich der OECD und der OAS, enorm begünstigt. 1994 empfahl auf der einen Seite die OECD all ihren Mitgliedstaaten, die ausländische Bestechung zu kriminalisieren, während sich auf der anderen Seite zahlreiche Regierungen der OAS im Rahmen eines Gipfels zur neuerlichen Korruptionsbekämpfung verpflichteten. Inspiriert vom Engagement dieser Organisationen waren auch die Veranstalter des „*East and Central African Seminar on Corruption, Human Rights and Democracy*“, welches in Uganda stattfand, und appellierten sogleich an alle afrikanischen Oberhäupter, sich diesem Vorbild anzuschließen (Posadas 2000, 373). Im Aufwind dieser internationalen Fortschritte reichten drei Staaten – Argentinien, Venezuela und die USA – im Juni 1996 einen Resolutionsentwurf für eine „United Nations Declaration on Corruption and Bribery in Transnational Commercial Activities“ ein, welche mehrfach überarbeitet und verhandelt wurde bis sie schließlich im Dezember desselben Jahres in der Generalversammlung angenommen wurde (Posadas 2000, 373f.).

Die Resolutionen der Generalversammlung vom Dezember 1996

Die zahlreichen und in ihrer Reichweite sehr vielfältigen Bestrebungen, die bis zu diesem Zeitpunkt angestellt wurden, zeigen die Verhandlungsstruktur der Vereinten Nationen sehr gut auf. Die Diskurse unterschiedlichster Foren führten 1996 schließlich dazu, dass ein sehr breites Spektrum an Aspekten Eingang in zwei Resolutionen der UN-Generalversammlung fand. Damit konnte nicht nur die Diversität global bestehender Perspektiven belegt, sondern auch das Bewusstsein für die gravierenden negativen Konsequenzen der Korruption weiter gestärkt werden.

Der ECOSOC beschloss in einer Resolution im Juli 1995 einen Entwurf des Verhaltenskodex für Amtsträger (E/Res/1995/14). Dieser wurde vom Sekretariat ausgearbeitet und orientierte sich an einer Textempfehlung des achten *Crime Congress*. Im Folgejahr empfahl der ECOSOC einen Resolutionsentwurf zur Verabschiedung des *Code of Conduct* durch die Generalversammlung (E/Res/1996/8). Am 12. Dezember 1996 wurde schließlich die Resolution 51/59 von der Generalversammlung verabschiedet und trägt den Namen *Action against Corruption*. Sie ist eine der beiden wichtigen Resolutionen des Jahres 1996, welche gegen Korruption vorgehen sollen und enthält den internationalen Verhaltenskodex für Amtsträger. Die internationale Staatengemeinschaft wollte mit den beiden – rechtlich nicht bindenden – GA-Resolutionen das Bewusstsein für die Ernsthaftigkeit des Problems stärken²¹. Die Verbesserung der „internationale[n] Geschäftswelt“, wo „Fairness und

²¹ Exkurs zur völkerrechtlichen Verbindlichkeit der GA-Resolutionen:

Nach der Charta der Vereinten Nationen sind lediglich Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates für alle Mitgliedstaaten (und damit nahezu weltweit) bindend (vgl. Art 25 UN-Charta)
Entscheidungen der Generalversammlung – und damit sämtliche ihrer Resolutionen, Erklärungen, usw. –

Wettbewerb“ die Beziehungen bestimmen, war einer der zentralen Anlässe verhaltensanleitend aktiv zu werden (Nagel 2007, 56).

Die Präambel der *Action against Corruption*-Resolution warnte erneut vor dem Konnex zwischen Korruption und sonstigen „Formen organisierter und wirtschaftlicher Kriminalität“ sowie vor der Gefahr für „Sicherheit und Stabilität“, „Demokratie und Moral“, wie auch für „soziale, ökonomische und politische Entwicklung“ (A/Res/51/59). Paragraph 2 verabschiedete die Annahme des im Annex angefügten *International Code of Conduct for Public Officials*²². Der Verhaltenskodex ist in 6 kurze Abschnitte gegliedert, wobei der erste eine sehr allgemeine ethische Anweisung zum Handeln im öffentlichen Interesse erteilt (Art. 1-3). Ein zweiter Abschnitt thematisiert den für die Korruptionsbekämpfung sehr wichtigen „Conflict of Interest“, wobei neben den üblichen finanziellen Interessenskonflikten erstmals auch explizit auf jene im Zusammenhang mit Familienangehörigen verwiesen wurde (Art. 4-7). Die weiteren Abschnitte behandeln in jeweils nur einem Artikel die Bereiche „Vermögensoffenlegung“, „Geschenkannahme“, Umgang mit „vertraulichen Informationen“ sowie Involvierung in „politische Aktivitäten“ (Art. 8-11).

Resolution 51/191 vom 16. Dezember 1996 erklärte in Paragraph 1 die Annahme der *United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions*, welche im Annex als Volltext angehängt wurde (A/Res/51/191).

Die Präambel würdigt sämtliche bisherige Erfolge auf nationaler, regionaler oder internationaler Ebene sowie vor allem die wichtige Arbeit durch andere internationale Organisationen wie OAS, Europarat, EU oder OECD. Zudem bezieht sich die Deklaration auf die wichtige Vorarbeit der Generalversammlung und des ECOSOC, mit Referenz auf zentrale Resolutionen – inklusive jener aus dem Jahr 1975²³. Die Resolution fordert den ECOSOC auf, die Implementierung der Deklaration zu untersuchen – vor allem in Hinblick auf die Kriminalisierung von Bestechung und Korruption in internationalen Geschäftsbeziehungen. Auch das Sekretariat wird um die Erstellung eines Berichts gebeten,

verpflichten die Mitglieder jedoch nicht zwingend. Politische Wirksamkeit haben sie dennoch: „Öffentlicher Druck hat zusammen mit der politischen und moralischen Autorität der Weltgemeinschaft zahlreichen Erklärungen und Empfehlungen der Generalversammlung zu universeller Akzeptanz verholfen und die Entwicklung politischer und rechtlicher Standards weltweit vorangebracht“ (Gareis/Varwick 2006, 43).

Dies ist auch für das Völkergewohnheitsrecht – das die gleichrangig wirkende Bindung wie Völkervertragsrecht hat – von großer Bedeutung. Denn im Konsens angenommene Entscheidungen von internationaler Relevanz für die Staatengemeinschaft werden oft sehr schnell zu Gewohnheitsrecht, sofern die notwendigen Bedingungen vorliegen (vgl. Hobe/Kimminich 2004, 184):

- die Staatspraxis (Staaten müssen sich wiederholt oder regelmäßig an die Regelung halten)
- die sog. *opinio iuris* (Staaten müssen *subjektiv* überzeugt sein, rechtlich an die Regelung gebunden zu sein)

²² „Public Official“ wird definiert als: „a position of trust, implying a duty to act in the public interest“. Zur definitorischen Diskussion von public interest vgl. Kurer 2003, 43ff.

²³ (A/Res/3514 (XXX), Dez. 1975)

wobei Implementierungsfortschritte aller Ebenen und Institutionen festgehalten werden sollen.

Die Deklaration ruft sowohl Staaten als auch Vertreter von Unternehmen zur Umsetzung der Erklärung auf. Integriert wurde dabei eine Definition²⁴ von aktiver und passiver Bestechung, welche sehr stark an jener der OECD beziehungsweise des FCPA angelehnt ist (Posadas 2000, 374). Neben der Kriminalisierung der Bestechung ausländischer Amtsträger drängt Par. 4 auf die Abschaffung der Steuerabsetzbarkeit von Bestechungsgeldern. Ebenfalls schon in den 70ern thematisiert und erneut festgehalten wird die Notwendigkeit von Bilanzierungsstandards und privatwirtschaftlichen Verhaltenskodizes (Par. 5 und 6) sowie die absolute Notwendigkeit der internationalen Zusammenarbeit. Zudem sollen der Zugang zu essentiellen Dokumenten, die Kooperation in Verfolgungsfragen und die Unterbindung von Schlupflöchern durch das Bankgeheimnis – unter strikter Respektierung nationaler Souveränität – gewährleistet werden (Par. 8 -11).

Trotz der eingangs erwähnten fehlenden rechtlichen Bindungskraft zeigten die beiden Resolutionen einen international geeinten Willen zum Kampf gegen die Korruption. In GA-Resolutionen sowohl vom Dezember 1997 (A/Res/52/87) als auch vom Dezember 1998 (A/Res/53/176) zur Bekämpfung der Korruption und der Bestechung in internationalen Handelsbeziehungen wurden die Mitgliedstaaten wiederholt zur Umsetzung der Deklaration und des Verhaltenskodex sowie anderer internationaler Instrumente aufgerufen. Zudem wurde der Generalsekretär nicht nur ersucht, den Mitgliedstaaten weiterhin Implementierungshilfe zu leisten, sondern auch zusätzliche finanzielle Mittel zur Erreichung der Ziele zu lukrieren.

1997 wurde die UN-Unterorganisation UNODC (heute *United Nations Organization on Drugs and Crime*) mit Sitz in Wien gegründet, indem das frühere *United Nations Drug Control Programme* und das *Centre for International Crime Prevention* fusioniert wurden (UNODC 2010d). UNODC war fortan zusammen mit der bereits erwähnten CCPCJ (*Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*, eine Unterorganisation des ECOSOC) der Hauptträger für Mandate zur Kriminalitätsbekämpfung und -prävention innerhalb des UN-Systems. So wurde auch 1999 in Kooperation mit dem UN-Institut für interregionale

²⁴ Definition von Bestechung nach der Deklaration, Par. 3:
Bribery may include, inter alia, the following elements:

(a) *The offer, promise or giving of any payment, gift or other advantage, directly or indirectly, by any private or public corporation, including a transnational corporation, or individual from a State to any public official or elected representative of another country as undue consideration for performing or refraining from the performance of that official's or representative's duties in connection with an international commercial transaction;*

(b) *The soliciting, demanding, accepting or receiving, directly or indirectly, by any public official or elected representative of a State from any private or public corporation, including a transnational corporation, or individual from another country of any payment, gift or other advantage, as undue consideration for performing or refraining from the performance of that official's or representative's duties in connection with an international commercial transaction" (A/Res/51/191).*

Kriminalitätsforschung (*UN Interregional Crime and Justice Research Institute*, UNICRI) das GPAC – das *Global Programme against Corruption* – geschaffen (vgl. E/CN.15/1999/CRP.3, April 1999). Hierbei wurde versucht, ein umfassendes Rahmenwerk zur Unterstützung der Mitgliedstaaten in ihrem Kampf gegen die Korruption zu erstellen, welches sich in drei fundamentale Bereiche gliedert: Zum ersten galt es, ein „Gesamtkonzept zu entwerfen“, worin für hilfeschuchende Staaten ein „möglichst effizientes und umfassendes Antikorruptionssystem“ erarbeitet werden sollte (Nagel 2007, 57). Zweitens sollten Experten im Rahmen eines Kooperationsnetzwerkes diverse Strategien in Handbüchern und so genannten „tool kits“ zusammenstellen, wo nicht nur best-practice-Beispiele anzuführen waren, sondern auch technische und legislative Anweisungen für die Antikorruptionsumsetzung dienlich sein sollten. Schließlich plante man drittens ein „Überwachungs- und Bewertungsprogramm“ unter Führung des UNICRI, wodurch tatsächliche Erfolge oder Misserfolge des Aktionsprogramms beziehungsweise der Unterstützungsmaßnahmen überprüft werden könnten. Diese Ergebnisse sollten dann in einer „internationalen Datenbank“ gesammelt werden, welche Staaten unter Berücksichtigung lokaler, regionaler oder nationaler Aspekte wiederum als Orientierungshilfe verwenden könnten (Nagel 2007, 58).

Die Umsetzung all dieser soft-law-Maßnahmen wurde in üblicher Manier in diversen Berichten und Empfehlungen verschiedenster Bereiche der Vereinten Nationen mehrfach gefordert. Von einer UN-induzierten wahrhaftigen Veränderung auf internationaler Ebene konnte man bis zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht sprechen. Dies sollte sich im darauf folgenden Jahrzehnt ändern.

5.1.2. Von *soft law* zu *hard law* im neuen Jahrtausend

5.1.2.1. Die United Nations Transnational Organized Crime Convention (UNTOC)

Der Weg zur Konvention

Die Konvention zur Bekämpfung der transnationalen organisierten Kriminalität der Vereinten Nationen wurde am 15. November 2000 von der Generalversammlung (A/Res/55/25) angenommen und gilt als Meilenstein im internationalen Kampf gegen Kriminalität. Wie bereits erwähnt, wurde Korruption ab den 1990er Jahren in den Kontext der transnationalen organisierten Kriminalität eingebettet. Mit der UNTOC fand somit auch die Bekämpfung der Korruption erstmals Eingang in ein verbindliches Übereinkommen der Vereinten Nationen.

Abseits der zahlreichen Bekenntnisse zur Schaffung eines globalen Instruments gegen organisierte Kriminalität wurden im Dezember 1994 die *Naples Political Declaration* und der *Global Action Plan against Organized Transnational Crime* von der Generalversammlung verabschiedet (A/Res/49/159). Dieses Übereinkommen sollte durch die CCPCJ (*Commission*

on Crime Prevention and Criminal Justice) unterstützt werden, um nicht nur Nationalstaaten bei der Umsetzung zu assistieren sondern auch dem weltweiten System an UN-Suborganisationen sowie anderen NGOs und IOs. Der ECOSOC empfahl jedoch die Ausarbeitung einer verbindlichen Konvention und entschied zu diesem Zweck die Gründung einer Arbeitsgruppe durch die CCPCJ (E/Res/1996/27). Diese *Arbeitsgruppe (in-sessional open-ended working group)* sollte nicht nur die Möglichkeit einer Konvention diskutieren, sondern in Vorarbeit dazu die vom Sekretariat akquirierten Informationen für Implementierungsempfehlungen an die Mitgliedstaaten aufbereiten. Im Dezember 1996 wurde dieser Auftrag durch eine GA-Resolution weiter priorisiert (A/Res/51/120).

Nach zahlreichen Berichten und ersten Entwürfen²⁵ durch unterschiedliche Organe und Einrichtungen beschloss die Generalversammlung (A/Res/52/85) die Gründung einer *Expertengruppe (inter-sessional open-ended intergovernmental group of experts)*, welche einen umfassenden Vorentwurf der internationalen Konvention erarbeiten und anschließend der CCPCJ zur Diskussion übermitteln sollte. Dabei sollten der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit sowie den Bereichen „kriminelle Vereinigungen, Verschwörung und Geldwäsche“ besondere Bedeutung beigemessen werden. Gesonderte Bestimmungen sollten für spezifische Kriminalitätstypen wie etwa Kinderhandel, Korruption, Schmuggel und Diebstahl diverser Art festgehalten werden (ebd. Par. 16 lit. c). Obwohl Korruption zwar durch die UNTOC abgedeckt werden sollte, kann dies als einer der ersten Hinweise zur Notwendigkeit eines eigenständigen Antikorruptions-Instrumentariums verstanden werden.

Im Dezember 1998 wurde schließlich die Gründung des *open-ended intergovernmental ad hoc committee* durch die Generalversammlung beschlossen, wodurch die Erarbeitung der Konvention in eine finale Phase gelangte (A/Res/53/111). Die UNTOC sollte begleitet sein von Instrumenten zur Bekämpfung von Menschenhandel, Migrantenschmuggel und Waffenhandel. Diese fanden schlussendlich als Protokolle Eingang in den Regelungsbereich im Rahmen der UNTOC.

Im Dezember 1999 berief die Generalversammlung per Resolution die Abhaltung einer internationalen politischen Konferenz zur Unterzeichnung der UNTOC ein (A/Res/54/129), welche vom 12. bis 15. Dezember 2000 in Palermo, Italien, stattfand. In einer zeitgleich

²⁵ Vgl. hierzu E/Res/1997/22, worin unterschiedliche Entwürfe zu einer internationalen Konvention (sowie auch die Textempfehlung für die A/Res/52/85) enthalten sind:

Annex I: 40 Empfehlungen einer G8 Senior Experts Group on Transnational Organized Crime

Annex II: „Methodologische Aspekte und Datenkategorisierung“

Annex III: „Draft United Nations framework convention against organized crime“, übermittelt von Polen

Annex IV: Bericht des Vorsitzenden der CCPCJ-Arbeitsgruppe

Annex V: Ansichten der Vereinigten Staaten

Appendix: Überarbeitung bereits bestehender internationaler Übereinkommen im Themenbereich der transnationalen organisierten Kriminalität, wobei ab Art. 22 die Alternative eines einzigen umfassenden internationalen Instruments betont wird und im Anschluss eine „Draft Convention for the Suppression of Transnational Organized Crime“ angehängt ist.

Annex VI: Ansichten der Bundesrepublik Deutschland.

verabschiedeten Resolution (A/Res/54/126) forderte die Generalversammlung die Übermittlung des finalen Konventionstextes sowie der ergänzenden Protokolle, um noch vor der Signaturkonferenz in Palermo durch die GA verabschiedet werden zu können. Dies geschah am 15. November 2000 im Rahmen der Resolution 55/25. Dabei wurde nicht nur die UNTOC angenommen, sondern auch zwei ergänzende Protokolle – namentlich das *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children* und das *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*. Ein drittes ergänzendes Protokoll, jenes *against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition*, wurde erst im Mai 2001 durch die Generalversammlung angenommen (A/Res/55/255).

Korruption im Rahmen der UNTOC

Die *United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (UNTOC) hat bis dato nahezu 160 Vertragsparteien²⁶, wobei mit Ausnahme der Tschechischen Republik sämtliche EU-Staaten den Vertrag ratifiziert haben und auch die EU als eigenständige Völkerrechtsperson die UNTOC 2004 genehmigte. Sie trat am 29. September 2003 in Übereinstimmung mit Art. 38 in Kraft, wonach es 40 Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsinstrumente bedurfte, welche 90 Tage nach ihrer Hinterlegung Gültigkeit entfalteten (UNTOC 2004, Art. 38).

Kofi Annan, der ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen²⁷, verfasste ein Vorwort für die Printausgabe der UNTOC, in dem schon der erste Absatz den Kampf gegen die Korruption enthält (UNTOC 2004, iii). Auch die Präambel zählt Korruption zu jenen kriminellen Aktivitäten, welche die Konvention zu bekämpfen versucht (UNTOC 2004, 2). Den Kern der Antikorruptionsnormen bilden sodann die Artikel 8 und 9:

Artikel 8 trägt den Titel „Kriminalisierung der Korruption“ und gliedert sich in 4 Paragraphen. Bei intentionalen Handlungen gibt die Konvention zwei Tatbestandsgruppen vor, die durch legislative oder andere Maßnahmen zu kriminalisieren sind:

„(a) The promise, offering or giving to a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties;

„(b) The solicitation or acceptance by a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties.“ (UNTOC 2004, Art.8 Par.1, Hervorhebung durch DH)

²⁶ Stand: Februar 2011, 159 Vertragsparteien. Vgl. UNTOC 2011

²⁷ Amtszeit 1997-2006; aktueller Nachfolger: BAN Ki-Moon (seit 2007)

Litera a und b umfassen demnach sowohl die aktive als auch die passive Komponente der Korruption eines Amtsträgers. Die Par. 2 und 3 erweitern die Kriminalisierungsaufforderung um „ausländische Amtsträger“, „internationale Beamte“ und „Mittäter oder Gehilfe[n]“ (Übersetzung nach BGBl. III Nr. 84/2005). Als „public official“, also als Amtsträger, soll gemäß Par. 4 jene Definition herangezogen werden, die im jeweiligen innerstaatlichen Gesetz bzw. auch Strafgesetz Anwendung findet (UNTOC 2004, Art.8 Par.4). Auch für Artikel 9, der sich Bekämpfungsmaßnahmen („Measures against corruption“) widmet, ist die Definitionsanweisung von Art. 8 Par. 4 von Bedeutung:

„1. In addition to the measures set forth in article 8 of this Convention, each State Party shall, to the extent appropriate and consistent with its legal system, adopt legislative, administrative or other effective measures to promote integrity and to prevent, detect and punish the corruption of public officials.

„2. Each State Party shall take measures to ensure effective action by its authorities in the prevention, detection and punishment of the corruption of public officials, including providing such authorities with adequate independence to deter the exertion of inappropriate influence on their actions.“ (UNTOC 2004, Art.9).

In dieser Bestimmung wird der Anwendungsbereich erheblich weiter gespannt. Nicht nur sollen Kriminalisierung und Bestrafung der Korruption innerstaatlich vorangetrieben werden, sondern auch der Prävention – inklusive der Steigerung von Integrität – wird hier eine erhebliche Relevanz beigemessen. Überdies wird die absolute Notwendigkeit der Unabhängigkeit nationaler Antikorruptionseinrichtungen im Par. 2 betont und die „Verantwortlichkeit juristischer Personen“ durch Art. 10 thematisiert. Dies ist für den Kontext der Korruption etwa dann von Bedeutung, wenn beispielsweise Unternehmen zur Auftragsakquirierung versuchen, öffentliche Amtsträger zu korrumpieren. Die Verantwortlichkeit kann „strafrechtlicher, zivilrechtlicher oder verwaltungsrechtlicher Art“ sein, und soll durch „angemessene und abschreckende strafrechtliche oder nichtstrafrechtliche Sanktionen, einschließlich Geldsanktionen“, Eingang in die Kriminalitätsbekämpfung der Nationalstaaten finden (BGBl. III Nr. 84/2005, Art. 10). Die Konvention ordnet eine „lange Verjährungsfrist für die Einleitung von Verfahren“ (ebd. Art. 11) an, und durch Art. 12 werden die Rahmenbedingungen für „Einziehung und Beschlagnahme“ etwa von „Erträge[n] aus Straftaten“ oder den entsprechenden „Vermögensgegenständen“ geregelt (BGBl. III Nr. 84/2005, Art.12). In diesem Zusammenhang ist auch die Notwendigkeit des Zugangs zu „Bank-, Finanz- oder Geschäftsunterlagen“ von zentraler Bedeutung, wobei die Vertragsstaaten „nicht unter Berufung auf das Bankgeheimnis ablehnen [dürfen], diesen Bestimmungen Geltung zu verschaffen“ (UNTOC 2004, Art.12 Par.6).

Zu weiteren Bestimmungen der Konvention zählen etwa: Auslieferungsfragen und beiderseitige rechtliche Unterstützung zum Zweck von Ermittlungen, Strafverfolgung oder gerichtlichen Verfahren, welche in bilateralen oder ergänzenden regionalen Abkommen erweitert werden sollen, da die Konvention nur Mindestanforderungen festlegt (UNODC 2005, 4); Fragen gemeinsamer Ermittlungen (Art. 19); besondere Ermittlungsprozeduren wie etwa elektronische Überwachungen (Art. 20); Zeugen- und Opferschutz (Art. 24, 25); Kooperation im Bereich der Strafverfolgung (Art. 26, 27); oder auch Ausbildung und technische Unterstützung (Art. 29, 30) (vgl. UN 2005, 4).

5.1.2.2. Die United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)

Obwohl mit der UNTOC ein bemerkenswerter Schritt zur internationalen Kriminalitätsbekämpfung geschaffen wurde und auch das Korruptionsphänomen samt diversen Gegensteuerungsmaßnahmen Eingang in diesen wichtigen völkerrechtlichen Vertrag fand, hielt sich der Ruf nach einem eigenständigen Instrument auf internationaler Ebene vehement. GA-Resolutionen aus der Zeit vor Finalisierung und Annahme der UNTOC drängten zwar stark darauf, Korruption unbedingt in das Vertragswerk aufzunehmen, doch bereits im Dezember 1999 beauftragte die Generalversammlung das Ad-hoc-Komitee, welches zur Erarbeitung des UNTOC-Vertragstextes geschaffen wurde, die Möglichkeiten Instrumente betreffend die Korruption zu untersuchen – ob also in Form eines Protokolls oder als selbstständige Konvention (A/Res/54/128, Par.6). Nachdem dieses Komitee sich dem Thema gewidmet hatte, wurde auch im April 2000 am zehnten *UN Crime Congress*²⁸ zum Thema „Meeting the Challenges of the Twenty-first Century“ darüber diskutiert. Ein Informationspapier mit 94 Punkten, das für den „Workshop on combating corruption“ vorbereitet wurde, zählte die Schaffung einer umfassenden UN-Konvention gegen Korruption zu einem der wichtigsten Handlungserfordernisse im Rahmen internationaler Maßnahmen (A/CONF.187/9, Par.90 lit. f). Auch die *Vienna Declaration on Crime and Justice*, die beim *Crime Congress* von den UN-Mitgliedern verabschiedet wurde, enthält einen Paragraphen zur Korruption:

„We further commit ourselves to taking enhanced international action against corruption, building on the United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions, the International Code of Conduct for Public Officials, relevant regional conventions and regional and global forums. We stress the urgent need to develop an effective international legal instrument against corruption, independent of the United Nations

²⁸ Exakter Wortlaut: *United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, 10. Kongress abgehalten von 10. bis 17. April 2000 in Wien

Convention against Transnational Organized Crime [...] (A/CONF.187/4/Rev.3, Par. 16, Hervorhebung durch DH).

Im darauf folgenden Dezember (2000) entschied die Generalversammlung, dass ein solch eigenständiges Instrument geschaffen werden sollte und beauftragte sogleich das *International Crime Prevention Centre* des UNODC mit der Ausführung dieser Aufgabe (A/Res/55/61, Par. 2). Eine *Expertengruppe* sollte einen Entwurf der Vertragsrahmenbedingungen erarbeiten, nach dessen Fertigstellung die eigentliche Vertragsvorbereitung in Wien unter der Obhut des UNODC von Statten gehen konnte (ebd. Par. 7). Ein dafür geschaffenes *Ad-hoc-Komitee*²⁹ leistete sodann die weitere inhaltliche Vorarbeit. Im Jänner 2002 beschloss die Generalversammlung, dass das *Komitee* bis Ende 2003 mit der Erarbeitung des Vertragstextes fertig sein sollte, und hielt in einer Resolution die zentralen Eckpunkte, welche die Konvention enthalten müsse, fest (A/Res/56/260, Par. 3 und 6). Auch der ECOSOC legte der *Expertengruppe* (und damit in weiterer Folge dem Komitee) inhaltliche Vorgaben für die Konvention vor:

„(a) Strengthening international cooperation in preventing and combating the transfer of funds of illicit origin, including the laundering of funds derived from acts of corruption, and promoting ways and means of enabling the return of such funds;

„(b) Developing the measures necessary to ensure that those working in banking systems and other financial institutions contribute to the prevention of the transfer of funds of illicit origin derived from acts of corruption, for example, by recording transactions in a transparent manner, and to facilitate the return of those funds;

„(c) Defining funds derived from acts of corruption as proceeds of crime and establishing that an act of corruption may be a predicate offence in relation to money-laundering;

„(d) Establishing criteria for the determination of countries to which funds, referred to above, should be returned and the appropriate procedures for such return;“ (E/Res/2001/13, Par. 1).

Die hier sehr stark thematisierte Rückführung illegal überwiesener Gelder an das Ursprungsland ist ein für die UNCAC entscheidender Aspekt. Die Generalversammlung rief wiederholt dazu auf, die Fragen des – wie es später begrifflich normiert wurde – so genannten *Recovery of Assets* in das neue Instrument zu integrieren.³⁰ Damit sollte sichergestellt werden, dass Gelder, die rechtswidrig in korrupten Kanälen verschwanden, vom Ursprungsland auch tatsächlich zurückgefordert werden können.

²⁹ *Ad Hoc Committee for the Negotiation of a Convention against Corruption*

³⁰ Vgl. A/Res/54/205, A/Res/55/188, A/Res/56/186, A/Res/57/244.

Mit der Resolution 58/4 wurde die UNCAC im Oktober 2003 schließlich von der Generalversammlung verabschiedet, wobei auch der 9. Dezember als Internationaler Antikorruptionstag bestimmt wurde (A/Res/58/4, Par. 2 und 7).

5.1.3. Das UNCAC-Regime

Nach einem circa 40 Jahre umfassenden Entstehungshintergrund (welcher umfassend in den vorangehenden Kapiteln erläutert wurde) bildet die UNCAC nun jenes Fundament, auf dem ein starkes internationales Regime aufgebaut werden kann. Die Struktur soll hier anhand der 4 Regiemerkmale erarbeitet werden:

Prinzipien

Als Organisation, die nahezu jedes Problem dieser Welt in einer Form oder der anderen behandelt, sind die Vereinten Nationen von zahlreichen Prinzipien geprägt. Korruption wird als Zerstörer nachhaltiger internationaler Entwicklung verstanden und gefährdet Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit.

Normen

Die UNO hat im Laufe der Zeit eine große Anzahl an Normen beschlossen, die das Thema Korruption behandeln. Trotz ihres unverbindlichen Charakters waren die beiden Resolutionen des Jahres 1996 (51/59 und 51/191) von Bedeutung für das Vorantreiben und Stärken den UN-Regimes zur Korruptionsbekämpfung. Mit der Annahme der völkerrechtlich verbindlichen *Convention against Corruption* wurde 2003 ein starkes Instrument geschaffen, welches eine gute Grundlage für einen umfassenden Ansatz in der Korruptionsbekämpfung bietet.

Regeln

In Bezug auf den Umfang ihres Regelungsbereiches stellt die UNCAC andere zentrale Regimenormen in den Schatten, da ihre Fülle an Regeln ein sehr breites Feld an korruptionsrelevanten Teilphänomenen abdeckt. Diese sind im Normenvergleichsraster von Kapitel 7 ersichtlich.

Mechanismen

Der Peer-Review-Prozess der UNCAC befindet sich noch im Anfangsstadium seiner Umsetzung. Die *Conference of the States Parties* hat die nötigen Schritte zur Schaffung eines guten Evaluationsmechanismus geschaffen (siehe Kapitel 5.1.3.1.). Im Hinblick auf die Effektivität des Mechanismus ist jedoch auf Ergebnisse der Beurteilungen zu warten.

Akzeptanz

Mit rund 150 Vertragsstaaten ist die UNCAC die global erfolgreichste Antikorruptionsnorm. Die Anzahl der Vertragsstaaten entspricht rund 80 Prozent ihres Adressatenkreises, welcher nahezu jeden Staat der Welt umfasst.

5.1.3.1. Der UNCAC-Mechanismus

Die UNCAC sieht in Kapitel VII die Einrichtung eines Mechanismus zur Unterstützung der Implementierung vor. Die *Conference of the States Parties* (CSP) wurde mit Art. 63 als oberste Mechanismusinstitution geschaffen. Sie dient der Kapazitätsbildung sowie der Zusammenarbeit zwischen Vertragsstaaten, und soll in regelmäßigem Abstand zusammentreffen (UNCAC, Art. 63). 2006 fand die erste UNCAC-CSP statt, wobei gemäß Art. 63 Abs. 5 eine *Expertengruppe* zur Erarbeitung eines umfassenden Mechanismus eingerichtet wurde. Die „open-ended intergovernmental expert working group [has] to make recommendations to the Conference of the States Parties at its second session on the appropriate mechanisms or bodies for reviewing the implementation of the Convention and on the terms of reference of such mechanisms or bodies“ (Res. 1/1, UNODC 2011c). Ergänzend zur dieser Expertengruppe wurden auch weitere *interimistische Arbeitsgruppen* eingerichtet: Eine diene etwa der Erarbeitung von Maßnahmen zur Erfüllung der UNCAC-Vorgaben in Zusammenhang mit der Wiedererlangung von Vermögenswerten (Res. (1/4), während eine weitere die technische Hilfe erleichtern und forcieren sollte (Res. 1/5). Zudem entschied die CSP, eine so genannte „self-assessment checklist“ zu erstellen, welche die Staaten bei ihren Implementierungsvorhaben anleiten und unterstützen sollte (Res. 1/2, UNODC 2011c).

Auf der zweiten Sitzung der CSP im Jänner 2008 in Nusa Dua, Indonesien, wurde im Zusammenhang mit einer Umsetzungsüberwachung beschlossen, dass die Richtlinien für einen zukünftigen Review-Mechanismus bis zur dritten Sitzung von der *Expertengruppe* vorbereitet werden sollten, um schnellstmöglich angenommen werden zu können (Res. 2/1, UNDOC 2011d). Zudem sollten unter staatlicher Kooperation konkrete Maßnahmen für die rasche Rückführung von aus Korruption entstandenen Erträgen von der *Expertengruppe* entwickelt (Res. 2/3), und die Anstrengungen im Bereich der technischen Hilfe erneut verstärkt werden (Res. 2/4). Res. 2/5 thematisiert korrupte Praktiken bei internationalen Amtsträgern, weshalb die CSP einen Workshop mit Experten und Praktikern dieser Berufsgruppe empfiehlt (Par. 3, UNODC 2011d).

Die Themen Vermögensrückführung und technische Hilfe wurden auch im Rahmen der dritten CSP-Sitzung, welche im November 2009 in Doha, Qatar, stattfand, per Resolution weiter gestärkt (Res. 3/3 und 3/4, UNODC 2011e). Als neuer Schwerpunkt wurde der Bereich der präventiven Maßnahmen eingeführt, wobei die CSP zu diesem Zweck eine

eigenständige *interimistische Arbeitsgruppe* einrichtete. Diese solle insbesondere best-practice-Modelle zur Korruptionsprävention erheben und in weiterer Folge die Vertragsstaaten bei der entsprechenden Implementierung unterstützen (Res. 3/2, Par. 1-2, UNODC 2011e). Die wichtigste Entscheidung dieser Sitzung war jedoch Resolution 3/1, welche den Review-Mechanismus für UNCAC-Vertragsstaaten einrichtete. Par. 3 legte dabei fest, dass sich eine Bewertungsphase aus zwei Bewertungszyklen, die jeweils fünf Jahre dauern würden, zusammensetzen solle. Im Rahmen des ersten Zyklus sollten die Kapitel III (Kriminalisierung und Strafverfolgung) und IV (Internationale Kooperation) der UNCAC überprüft werden, während Kapitel II (Präventive Maßnahmen) und Kapitel V (Vermögenswiedererlangung) im zweiten Zyklus abzuwickeln wären (Res. 3/1, Par. 4, UNODC 2011e). Die *Terms of reference* des Überprüfungsmechanismus wurden im Annex der Resolution angefügt und regeln sowohl die Organisation des Mechanismus als auch den Ablauf der Überprüfungen. Im Appendix wurden zudem die „draft guidelines for governmental experts and the secretariat in the conduct of country reviews“ sowie der „draft blueprint for country review reports“ angefügt. Die *Implementation Review Group*, die mit der Erarbeitung beauftragt war und fortan den Überprüfungsablauf koordinieren sollte, wurde zudem mit den Aufgaben der ehemaligen *Arbeitsgruppe für technische Hilfe* betraut (Res. 3/1, Par. 10).

Der Ablauf und die sonstigen Rahmenbedingungen des Review-Mechanismus sind in den Richtlinien sehr genau festgehalten. An dieser Stelle soll zum Zweck der Übersicht nur der Ablauf der Länderüberprüfungen zitiert werden.

- „(a) *The desk review shall be based on the responses to the comprehensive self-assessment checklist and any supplementary information provided by the State party under review;*
- „(b) *In the context of the constructive dialogue between the governmental experts, the State party under review shall facilitate the exchange of information relevant to the implementation of the Convention;*
- „(c) *If the State party under review is a member of a competent international organization whose mandate covers anti-corruption issues or a regional or international mechanism for combating and preventing corruption, the reviewing States parties may consider information relevant to the implementation of the Convention produced by that organization or mechanism.“* (Res. 3/1, Terms of Reference, Par. 27)

5.1.4. Résumé

Der Normentstehungsprozess zur Schaffung eines Antikorruptionsinstrumentes auf Ebene der Vereinten Nationen geht bis in die 1970er zurück. Die zu dieser Zeit angestellten Bemühungen konnten aufgrund unüberwindbarer Differenzen sowie der fehlenden kritischen Masse den tipping point nicht erreichen. Offenkundige Antikorruptionsbestrebungen verebbten damit und wurden erst in den 90er wieder aufgenommen. Während die UN vorerst nur nichtbindende Normen hervorbringen konnte, wurden mit Beginn des neuen Jahrtausends zwei wichtige völkerrechtlich verbindliche Konventionen geschaffen – die UNTOC und die UNCAC.

Für die UNCAC kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Vereinten Nationen mit ihr eine bemerkenswert umfassende Norm zur Bekämpfung der Korruption hervorgebracht haben. Mit rund 150 Vertragsparteien ist sie weltweit gesehen das wichtigste Antikorruptionsinstrument. Als non-self-executing Vertrag bedarf es aber der innerstaatlichen Implementierung, welche künftig durch den Review-Mechanismus der *UNCAC-Conference of the States Parties* überprüft wird. Dieser Mechanismus ist mit der offiziellen Einrichtung 2009 noch sehr jung, weshalb handfeste Ergebnisse erst in den kommenden Jahren zu erwarten sind.

5.2. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Die OECD wurde am 14. Dezember 1960 durch die *Konvention über die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* gegründet (OECD 2011a³¹). Als Wirtschaftsorganisation beschäftigte sich die OECD bereits in den 1970er Jahren mit der Frage der Korruption – insbesondere in Anlehnung an die Bestrebungen der USA und der Vereinten Nationen – im Bereich der internationalen Geschäftsbeziehungen. So wurde ein erstes rechtlich nicht verbindliches Instrument, namentlich die *Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen*, bereits 1976 verabschiedet. (Nagel 2007, 50 und 111). Ab Ende der 1980er intervenierten die USA erneut fieberhaft in Richtung Schaffung einer international verbindlichen Konvention, da sie sich dadurch die Wettbewerbsgleichheit vor allem mit den anderen großen Industrienationen erhofften. Wie in Kapitel 4 bereits angeführt, waren die USA in den 70ern aufgrund innerstaatlicher Skandale politisch zur Verabschiedung eines Gesetzes zum Verbot der Bestechung ausländischer Amtsträger (der so genannte *Foreign Corrupt Practices Act*, kurz FCPA) gezwungen. Um die Benachteiligung US-amerikanischer Unternehmen im internationalen Kampf um Aufträge auszumerzen, setzten sich die USA auf internationaler Ebene stark für die Schaffung eines solch verbindlichen Instruments ein und waren damit in der Entstehungsgeschichte der Antikorruptionsregime stets einer der wichtigsten Normunternehmer.

Auf Druck der amerikanischen Unternehmerwelt lobbyierten die USA ab 1988 wieder verstärkt in dieser Frage. Mit dem rechtsverbindlichen *OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr* hatten sie ihr Ziel 1997 beziehungsweise mit dessen Inkrafttreten 1999 erreicht. Die Entstehungsgeschichte dieser wichtigen Konvention im Rahmen des OECD-Antikorruptionsregimes wird im folgenden Kapitel chronologisch erarbeitet, wonach im Anschluss ein Überblick über die Regimestrukturen sowie eine Erläuterung zum Mechanismus der OECD angeführt wird. Trotz des Hauptaugenmerks auf Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr widmete sich die OECD nach und nach einem breiteren Zugang zur Korruptionsthematik. In diesem Zusammenhang wurden vor allem Empfehlungen für den Bereich des öffentlichen Sektors verabschiedet, welche zur Vollständigkeit komprimiert am Ende des Kapitels festgehalten werden.

³¹ Die OECD hat 34 Mitgliedstaaten: Australien, Belgien, Chile, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kanada, Korea, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Schweden, Schweiz, Tschechische Republik, Türkei, UK, Ungarn, USA (Stand März 2010)

5.2.1. Erste Bestrebungen zur Bekämpfung der Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr

Im Juni 1976 wurde die *Declaration on International Investment and Multinational Enterprises*³² durch die OECD-Mitgliedstaaten verabschiedet. Angefügt an diese Erklärung war eine Liste von Leitprinzipien, die unter anderem auch korruptionsbezogene Aufforderungen beinhalteten: Erstens sollten Staaten sicherstellen, dass die auf ihrem Staatsgebiet beheimateten Unternehmen „der Zahlung und Forderung von Bestechungsgeldern bei allen Arten von Transaktionen eine eindeutige Absage [...] erteilen“ (Nagel 2007, 112). In einer weiteren Leitlinie wurden Unternehmen dazu aufgefordert „rechtlich unzulässige Spenden“ an „Bewerber um ein öffentliches Amt“, „Parteien“ oder „sonstige politische Organisationen“ zu unterlassen (ebd.). Dieser Fokus auf Bestechung öffentlicher Amtsträger durch Unternehmen rührt vor allem aus dem zeitgeschichtlichen Kontext der Entwicklungen der 1970er. Der sich manifestierende Konflikt zwischen Nord und Süd zeigte sich bereits im Rahmen der Anstrengungen zur Schaffung einer internationalen Regelung durch die Vereinten Nationen. Die Rolle der transnationalen Unternehmen sowie die negativen Auswirkungen, die deren Engagement in den neuen, nun dekolonisierten Staaten, zu haben schien, verlangten eine internationale Antwort. Doch die unüberwindbaren Differenzen machten eine international verbindliche Einigung anfangs unmöglich (Pieth 2000, 54).

Durch den Einsatz der USA und die Wandlung der weltpolitischen Gegebenheiten wurde die Diskussion zur Kriminalisierung der Bestechung ausländischer Amtsträger wieder belebt. Die Öffnung Osteuropas und eine schnell voranschreitende Globalisierung förderten den Antikorruptionsdiskurs, wodurch das Thema wieder auf die internationale Agenda gesetzt werden konnte – so auch innerhalb der OECD (Pieth 2000, 54). 1989 wurde zu diesem Zweck eine *Ad-hoc-Arbeitsgruppe* eingerichtet, welche die „nationalen Gesetzgebungen der Mitgliedstaaten evaluieren und die unterschiedlichen Grundkonzepte, die dem Straftatbestand der Bestechung sowie der nationalen Gerichtsbarkeit in Bezug auf eine ganz oder vorwiegend im Ausland verübte Straftat in den jeweiligen Ländern zugrunde lagen, analysieren und vergleichen“ sollte (Nagel 2007, 110f.). Ergebnis dieser Analysen war die Erkenntnis, dass in den einzelnen Nationalstaaten bereits existierende (Straf-)Gesetze teilweise zum Zweck der Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger herangezogen werden könnten (ebd. 111). Viele der Bestimmungen verboten bereits die Bestechung inländischer Amtsträger. Um Staaten kollektiv zur Ausweitung der Sanktionierung auf ausländische Amtsträger zu bewegen, schien deshalb ein völkerrechtlich bindendes Instrument eine geeignete Lösung zu sein.

³² Diese Deklaration wurde wiederholt überarbeitet: 1979, 1982, 1984, 1991 und 2000. Siehe OECD 2011a.

5.2.2. Soft law ebnet den Weg: Die Empfehlungen des OECD-Rates

Um den Weg für ein völkerrechtlich bindendes Instrument zu ebnen, verabschiedete der OECD-Rat³³ am 27. Mai 1994 eine Empfehlung. In dieser forderte er die Mitgliedstaaten auf, die Bestechung von ausländischen Amtsträgern in Zusammenhang mit internationalen Geschäftsbeziehungen zu verhindern und zu bekämpfen (Rec. C(94)75, Par. I). Um diesen Auftrag zu erfüllen, sollten die Staaten ihr Straf-, Zivil-, Steuer- und Verwaltungsrecht auf konkrete Maßnahmen untersuchen und diese anschließend mit dem Ziel der Erfüllung der Empfehlung umsetzen (ebd. Par. III). Auch die Zusammenarbeit staatlicher Einrichtungen in Fragen der Ermittlung oder Strafverfolgung wurde sehr vage thematisiert (Par. IV). Sämtliche Vorgaben der Empfehlung hatten nicht den Charakter konkreter Regelungen, sondern dienten der Richtungsweisung für zukünftige verbindliche Instrumente. Die Empfehlung kann somit als erster „Anstoß zu einem dynamischen Prozess für die kommenden Jahre“ verstanden werden, „in denen das Bewusstsein der OECD-Staaten für das Problem beständig zunahm und deren Sensibilität in Bezug auf die Gefährlichkeit von Korruption und Bestechung zusehends verfeinert wurde“ (Nagel 2007, 114). Von großer Bedeutung für die Zukunft des Antikorruptionsregimes der OECD war die Schaffung der *Working Group on Bribery in International Business Transactions* durch die Empfehlung C(94)75 (Par. VIII). Diese Arbeitsgruppe sollte vom *Committee on International Investment and Multinational Enterprises* (CIME) – einer Unterabteilung des *Direktorats für Finanzielle und Unternehmensangelegenheiten* – eingerichtet werden, um die „Follow-up Procedures“ auszuführen (ebd.). Der Mechanismus zur Überprüfung der Implementierung der zentralen Regimenormen wurde also bereits durch diese erste Empfehlung eingerichtet.

Im April 1996 verabschiedete der Rat eine weitere Empfehlung, namentlich die *Recommendation of the Council on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials* (Rec. C(96)27). Die Tatsache, dass Bestechungszahlungen in vielen Ländern steuerlich als Betriebsausgaben absetzbar waren, unterminierte die Fortschritte hin zu einem Bewusstsein der Rechtswidrigkeit und Illegitimität von Bestechung und Korruption. Sowohl das *Committee on International Investment and Multinational Enterprises* als auch das *Committee on Fiscal Affairs* hatten das Verbot der Steuerabsetzbarkeit als zentralen Schritt in der Eliminierung der Bestechung ausländischer Amtsträger identifiziert. Nur durch tatsächliche Illegalität könne sich auch die Ethik verändern (Rec. C(96)27, Par. I; Nagel 2007, 114f.).

Der Begriff der Korruption wurde im Mai 1996 im Rahmen einer Empfehlung durch das Entwicklungshilfekomitee (*Development Assistance Committee*, DAC) offiziell in den

³³ Der Rat ist jenes Organ der OECD, das gemäß Art. 7 der OECD-Konvention (Gründungsdokument vom 14. Dezember 1960) berechtigt ist, die Rechtsakte der Organisation zu verabschieden. Nach Art. 5 können dies Beschlüsse (verbindlich) und Empfehlungen (nicht verbindlich) für Mitgliedstaaten sowie Vereinbarungen mit Nichtmitgliedern, Mitgliedern und internationalen Organisationen sein (OECD 1960).

Normenpool der OECD eingeführt: „The DAC, therefore, firmly endorses the need to combat corruption through effective prohibition, co-ordinated in a multilateral framework to ensure harmonised implementation.” (Rec. DCD/DAC(96)11). Dadurch sollte auch im Vergabewesen der Entwicklungshilfen ein Bewusstsein für die Problematik der Korruption geschaffen werden, um so den Antikorruptionsdiskurs innerhalb der internationalen Finanzierungs- beziehungsweise Entwicklungsorganisationen zu stärken und voranzutreiben (ebd. Par. 4).

Die wichtige erste Antibestechungsempfehlung von 1994 wurde am 23. Mai 1997 in überarbeiteter Fassung erneut vom OECD-Rat verabschiedet. Die so genannte *Revised Recommendation of the Council on Bribery in International Business Transactions* war im Vergleich zu ihrer Vorgängerin jedoch sehr viel konkreter und in stärker verordnender Weise formuliert (Pieth 2000, 54). In Punkt III entschied der Rat die Verhandlungen zu einer internationalen Konvention einzuleiten, in welcher Bestechung auf Basis der in den Empfehlungen festgeschriebenen gemeinsamen Elemente kriminalisiert werden soll. Diese Konvention sollte ein Jahr nach ihrer Fertigstellung in Kraft treten (Rec. C(97)123). Als gemeinsame Elemente waren dabei die Bereiche der Kriminalisierung, der Steuerabsetzbarkeit, der Rechnungslegungsstandards, der externen Rechnungsprüfung, der internen Revision, des Vergabewesens, der Kooperation und des Implementierungsmechanismus vorgesehen (Rec. C(97)123). Während manche dieser Bereiche in der zukünftigen Konvention nicht thematisiert wurden, konnten bedeutende Ergänzungen in den bestechungsrelevanten Ratsempfehlungen von 2009 gemacht werden. Obwohl die Empfehlung C(97)123 von signifikanter Bedeutung war (etwa weil ihre Bestimmungen im Monitoring-Prozess berücksichtigt wurden), soll der konkrete Inhalt der Empfehlung hier nicht angeführt werden, da dieser im folgenden Kapitel näher erläutert wird. Als inhaltliche Erweiterung beinhaltet die aktualisierte Version von 2009 damit auch die entsprechenden Regeln von 1997 und ist in den kommenden Ausführungen enthalten.

5.2.3. Das Antikorruptionsregime der OECD: Bestechungsübereinkommen von 1997 und die Ratsempfehlungen von 2009

5.2.3.1. Das Regime rund um das Bestechungsübereinkommen

Die rechtlich nicht bindende Aufforderung durch die Empfehlungen war zahlreichen OECD-Mitgliedstaaten nicht stark genug. Der Wandel im Bewusstsein einiger Staaten führte zu einer sehr raschen Verabschiedung einer Konvention. Begründet liegt dieser Wandel in der neuen Erkenntnis, „dass Vorschriften und Begrifflichkeiten gerade in einem wirtschaftlich so sensiblen Bereich wie dem internationalen Geschäftsverkehr möglichst klar definiert sein sollten“ (Nagel 2007, 115). Deutschland und Frankreich wehrten sich jahrelang gegen ein Verbot der Bestechung und realisierten nun, dass sie „ihre exportierenden Unternehmen auf dem ausländischen Markt“ nur vor Wettbewerbsnachteilen schützen können, wenn ein international verbindliches und sanktionierbares Verbot der Bestechung besteht (ebd.).

Der Bewusstseinswandel vieler OECD-Staaten ermöglichte sodann die baldige Verabschiedung eines Übereinkommens. Auf der Verhandlungskonferenz vom 21. November 1997 – nur sechs Monate nach Annahme der letzten Empfehlung – wurde die *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* für Beitritte eröffnet. Sie trat bereits am 15. Februar 1999 gemäß Art. 15 in Kraft und wurde von allen OECD-Mitgliedstaaten sowie von vier Nichtmitgliedern³⁴ ratifiziert (OECD 2011b).

Prinzipien

Als ein Prinzip des OECD-Antikorruptionsregimes ist jedenfalls der Wettbewerbsschutz in den internationalen Geschäftsbeziehungen von großer Bedeutung. Zudem zielen die Maßnahmen auf eine ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung ab, die nur gekoppelt mit einem effizienten staatlichen System funktionieren kann.

Normen

Die *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* von 1997 ist zweifellos die zentrale Norm dieses Regimes. Sie ist ihr einziges völkerrechtlich verbindliches Instrument und dient als Grundlage für den Monitoring-Mechanismus durch die *OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions* (fortan *Bribery Working Group*).

³⁴ Argentinien, Brasilien, Bulgarien, Südafrika

Heute zählen jedoch auch zwei Ratsempfehlungen aus dem Jahr 2009 zu wichtigen Normen des Regimes, da sie inhaltlich einige bedeutende Erweiterungen mit sich brachten. Die *Recommendation on Tax Measures for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* (C(2009)64) widmet sich dabei vor allem den Möglichkeiten zur Bestechungsbekämpfung im Rahmen von Maßnahmen im Steuerwesen. Die sehr viel umfassendere *Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business* (C(2009)159) ergänzte die Konvention durch einige Bereiche, die fortan von der *OECD Bribery Working Group* auf ihre Umsetzung zu überprüfen sind (siehe unten).

Regeln

Die Regeln der zentralen Norm, der Konvention aus dem Jahr 1996, sind in der Übersicht des Normenrasters in Kapitel 7 ersichtlich. Die Regelerweiterungen durch Empfehlungen werden in den weiteren Ausführungen dieses Kapitels erläutert.

Mechanismen

Die *OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions* ist der zentrale Mechanismus des Regimes, da er für die Überwachung der einzigen verbindlichen Norm zuständig ist. Da das Antikorruptionsregime der OECD jedoch auch nicht-verbindliche Ratsempfehlungen aus anderen Bereichen als jenem der Bestechung ausländischer Amtsträger in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen umfasst, können die entsprechenden *Komitees* als Teil des Mechanismus verstanden werden. Da sie aber in ihrer Stärke keinesfalls mit der *Bribery Working Group* vergleichbar sind, sollen sie für den Regimevergleich außen vor bleiben.

Akzeptanz

Die OECD hat 34 Mitglieder, wovon ausnahmslos alle auch Mitglieder des Bestechungsübereinkommens sind. Neben dieser Akzeptanzquote von 100% hat die Konvention vier weitere Mitglieder, was sie in Bezug auf ihren Adressatenkreis zum Instrument mit der weltweit höchsten Akzeptanz macht. Aufgrund der sehr limitierten Anzahl an Mitgliedern dieses Adressatenkreises ist diese Quote naturgemäß weniger repräsentativ als sie im ersten Moment den Anschein macht.

5.2.3.2. Die ergänzenden Ratsempfehlungen

Bestandteil des heutigen OECD-Antikorruptionsregimes sind wie bereits erwähnt auch zwei Ratsempfehlungen aus dem Jahr 2009: einerseits die *Recommendation on Tax Measures for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* vom 25. Mai und andererseits die *Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business* vom 26. November. Beide dieser Empfehlungen sind Weiterentwicklungen der bereits 1996 verabschiedeten Empfehlungen.

Die *Empfehlung über Steuermaßnahmen zur Bekämpfung der Bestechung von ausländischen Amtsträgern* betont in Par. I erneut die unbedingte Notwendigkeit des rechtlichen Verbots steuerlicher Absetzbarkeit von Bestechungsgeldern. Zur Umsetzung dieses Verbots müsse eine explizite gesetzliche Bestimmung geschaffen werden, wobei eine schlichte Untersagung (im Gegensatz zu einem ausdrücklichen sanktionierbaren Verbot) nicht ausreichend wäre (Rec. C(2009)159, Par. I Z. i). Zudem findet der Begriff der Korruption Eingang in die Empfehlung, indem ein Querverweis auf den Entwurfskommentar einer zukünftigen Konvention, der so genannten *OECD Model Tax Convention*, angeführt wird. Diese Konvention soll den bilateralen Austausch von Steuerinformationen zum Zweck der Kriminalitätsbekämpfung ermöglichen: „[...] the sharing of tax information by tax authorities with other law enforcement agencies and judicial authorities on certain high priority matters (e.g. to combat money laundering, corruption, terrorism financing)“ (Rec. C(2009)64, Par. I Z. iii). Zudem sieht die Empfehlung eine Erleichterung der Zusammenarbeit staatlicher Institutionen im Zusammenhang mit Steuerfragen vor. Par. II ersucht die Mitgliedstaaten (und Vertragsstaaten der Konvention), gesetzliche und administrative Grundlagen für ihre Steuerbehörden einzuführen, die eine Übermittlung verdächtiger Momente an die staatlichen Strafverfolgungsbehörden erlauben würden (ebd.). Das *Committee on Fiscal Affairs* und das *Investment Committee* wurden beauftragt, die Implementierung dieser Empfehlung voranzutreiben und zu beaufsichtigen (Rec. C(2009)64, Par. IV).

Die zweite Empfehlung zur Bestechungsbekämpfung erweitert, beziehungsweise forciert die Initiativen der Vorgängerempfehlung von 1996 sowie die Konventionsbestrebungen, und fällt in den Überprüfungsbereich durch den OECD-Mechanismus. Obwohl die Empfehlung C(2009)159 keine völkerrechtlich bindende Wirkung hat, beauftragte der Rat die *OECD Bribery Working Group* in Par. XIV mit der Implementierungsüberwachung nicht nur der Konvention, sondern auch dieser Empfehlung. Phase 3 des OECD Review-Mechanismus widmet sich nahezu gänzlich der Umsetzungsüberprüfung dieser Empfehlung, während Phase 1 noch die Vorgängerempfehlung von 1996 als erweiterte Grundlage heranzog (siehe

unten). Im Annex wurden zudem zwei „Good Practice Guidance“-Vorschläge³⁵ zur Unterstützung der Umsetzung angefügt, wobei sich einer der beiden spezifisch auf Artikel der Konvention bezieht, und zweiterer Maßnahmen zur internen Kontrolle und Compliance in Unternehmen zusammenfasst.

Als bedeutende inhaltliche Erweiterungen der Konvention durch die Empfehlung können folgende Punkte festgehalten werden: Im Bereich der innerstaatlichen Maßnahmen soll sowohl die behördliche Zusammenarbeit gestärkt und die zuständigen Strafverfolgungsbehörden mit entsprechende Ressourcen ausgestattet werden (Rec. C(2009)159, Par. IX und Annex I lit. D). Zudem wurden Regelungen für das Vergabewesen sowie die Bewusstseinsbildung der Öffentlichkeit gefordert (ebd. Par. XI und III Z. i). Auch diese Empfehlung widmete einen gesamten Abschnitt dem Verbot der Steuerabsetzbarkeit von Bestechung, wobei auf die Umsetzung der Schwesterempfehlung verwiesen wird (ebd. Par. VIII). Weiters werden etwa Maßnahmen wie das Verbot von Förderzahlungen (Par. VI) oder die Notwendigkeit von Einrichtungen der internen Kontrolle sowohl im privaten als auch öffentlichen Bereich (Par. X lit. D) festgeschrieben.

5.2.4. OECD Working Group

Die *OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions* wurde formell bereits 1994 durch die Ratsempfehlung C(94)75 eingerichtet. Die Aufgabe, die Implementierung der bestechungsrelevanten Empfehlungen zu überprüfen und zu beobachten, wurde bis heute beibehalten, wobei sich die Monitoring-Prozesse vor allem auf die zentrale Norm, die Antibestechungskonvention, konzentrieren.

Der Mechanismus ist organisiert nach dem Prinzip des Peer-Review-Systems, wobei Vertreter aus allen 38 Vertragsstaaten die Aufgaben der *Working Group* wahrnehmen und sich viermal jährlich in Paris treffen (OECD 2011g). Der Review-Prozess wurde bis dato in drei Phasen unterteilt, wobei nach Beendigung jeder Phase ein länderspezifischer Bericht für jedes Vertragsmitglied erstellt wird. Dieser Bericht zeigt Erfolge sowie Defizite und enthält entsprechende Empfehlungen für ausständige oder unzureichend behandelte Bereiche.

Phase 1

In der ersten Phase des Monitoring sollte überprüft werden, inwieweit die rechtlichen Vorgaben der Vertragsstaaten als adäquate Umsetzung der Bestechungskonvention gewertet werden konnten. Den Staaten wurde zu diesem Zweck ein Fragebogen bezüglich der Implementierung der Konvention und der Empfehlung von 1997 (C(97)123) übermittelt,

³⁵ Annex I: „Good Practice Guidance on Implementing Specific Articles of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions“; Annex II: „Good practice guidance on internal control, ethics, and compliance“

welcher anschließend als Grundlage für die Evaluation in der *Bribery Working Group* herangezogen wurde. Weiters konnten ergänzende Informationen aus Partnereinrichtungen wie dem *Committee on Fiscal Affairs*, der *Working Party on Export Credits and Credit Guarantees* oder dem *Development Assistance Committee* bezogen werden. Abschließend verabschiedete die *Working Group* Berichte mit den Ergebnissen aller nationalen Erhebungen (OECD 2011h).

Phase 2

Die zweite, sehr intensive Evaluationsphase diente der Bewertung jener nationalen Strukturen, die für die Umsetzung der Konvention und der Empfehlung relevant waren. Dabei wurde der sehr enge Fokus von Phase 1, welcher sich ausschließlich auf die gesetzliche Lage konzentrierte, erheblich erweitert. Zu Beginn der Evaluierung mussten die Vertragsstaaten erneut einen Fragenbogen komplettieren, welcher neben den allgemeinen kollektiven Punkten auch länderspezifische Fragen beinhaltete und in diesem Zusammenhang Ergebnisse der ersten Phase mit einbezog. In einem zweiten Schritt wurden Vor-Ort-Besuche durch die vorab bestimmten Überprüfer abgehalten, wobei insbesondere der Bereich der Strafverfolgung genauer begutachtet werden sollte. Nach Beendigung dieser Besuchsphasen – die von September 2001 bis Oktober 2007 abgehalten wurden – verabschiedete die *Bribery Working Group* erneut länderspezifische Berichte mit entsprechenden Verbesserungsempfehlungen (OECD 2011i).

Phase 3

Der ursprünglich geplante Monitoring-Mechanismus war nach Phase 2 abgeschlossen. Im Dezember 2009 beschloss die *Bribery Working Group* jedoch, eine weitere Evaluationsphase zu beginnen, um so eine kontinuierliche Kapazitätsbildung im Kampf gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger sowie in weiteren verwandten Bereichen zu garantieren. Der Aufbau von Phase 3 ähnelt sehr stark jenem der zweiten Phase, wobei aber die Dauer der Vor-Ort-Besuche von einer Woche auf drei Tage reduziert wurde. Zu Beginn steht wieder ein verpflichtend zu beantwortender Fragebogen, der länderspezifische Fragen einerseits zu den Ergebnissen der zweiten Evaluierungsrunde, sowie andererseits zur Implementierung der 2009 aktualisierten Ratsempfehlung C(2009)159 beinhaltet. Der gesamte Evaluationsprozess der Phase 3 wurde für die Zeitspanne von 2009 bis 2014 anberaumt. Die neuen Ergebnisse (etwa welchen Einfluss die nationalen Maßnahmen auf die Bestechungs- und Korruptionssituation beziehungsweise -wahrnehmung haben oder wie effizient die Strafverfolgung abläuft) werden im Länderbericht erneut mit entsprechenden Empfehlungen versehen. Wie bereits in der vorangehenden Phase werden die Länder auch in dieser Evaluationsrunde auf die Umsetzung der Berichtsempfehlungen überprüft. So haben

die Mitgliedstaaten 12 Monate Zeit, um verbal Informationen zum so genannten „Follow-up“ zu übermitteln. Nach weiteren 12 Monaten muss ein schriftlicher Bericht mit Follow-up-Stellungnahmen zu Empfehlungen aus allen drei Phasen übermittelt werden. Bei Bedarf kann innerhalb von weiteren 12 Monaten eine erneute Stellungnahme gefordert werden (OECD 2000j).

5.2.5. Weitere Antikorruptionsinstrumente

Als einzige völkerrechtlich verbindliche Norm bildet das *Bestechungsübereinkommen* die zentralste Norm des OECD-Antikorruptionsregimes. Der Kampf gegen Bestechung bildet bis heute die Hauptsäule des Regimes, wobei die Bestechungskonvention und die Empfehlung von 2009 die wichtigsten Elemente sind. Im Laufe der Zeit haben sich jedoch auch spezifische Zweige entwickelt. So wird der Begriff der Korruption etwa weniger für den Zivilbereich, als bei Initiativen in Zusammenhang mit dem öffentlichen Sektor verwendet. Obwohl ein gemeinsames Ziel verfolgend, teilte sich zudem der wichtige Antibestechungsbereich einerseits in Instrumente gegen Bestechung in internationalen Geschäftsbeziehungen und deren Steuerabsetzbarkeit und andererseits in Instrumente gegen Bestechung im Zusammenhang mit Exportkrediten.

Antikorruptionsinitiativen als Instrumente für den öffentlichen Sektor

Die 1996 verabschiedete Empfehlung des *Development Assistance Committee* (DAC) führte den Terminus der Korruption offiziell in die OECD-Instrumentarien ein (siehe oben). Während vor allem seit Bestehen der UNCAC in vielen Bestechungsinstrumenten zur Ratifizierung und Implementierung der UNCAC-Vorgaben aufgerufen wird, wurden auch spezifische OECD-Empfehlungen verabschiedet, die jedoch keinen verbindlichen Charakter haben. Sie verfolgen vorrangig das Ziel der Prävention von Korruption im öffentlichen Sektor. Bereits 1998 wurde die *Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service including Principles for Managing Ethics in the Public Service* verabschiedet (Rec. C(98)70). Besorgt aufgrund des schwindenden Vertrauens in Politik und Staatliche Institutionen wollte die OECD eine Liste an Leitprinzipien für die öffentliche Verwaltung schaffen. Diese Prinzipien sollten die Funktionen von öffentlicher Führung und Kontrolle anhand einer Liste für ethisches Management überprüfbar machen (OECD 2011c). Auch im Zusammenhang mit Interessenskonflikten öffentlich Bediensteter wurde eine Empfehlung geschaffen, die *Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service* aus dem Jahr 2003 (Rec. C(2003)107). Einen Interessenskonflikt definierte die Empfehlung dabei wie folgt: „A 'conflict of interest' involves a conflict between the public duty and private interests of a public official, in which the public official has private-capacity interests which could improperly influence the performance of

their official duties and responsibilities" (Rec. C(2003)107, Par. 10). Zur Vermeidung von Interessenskonflikten sowie zur Förderung der Integrität und des Vertrauens durch die Bevölkerung wurden dabei vier Kernprinzipien festgehalten: Erstens sollten die Bediensteten im Interesse der Öffentlichkeit agieren. Weiters gilt es, Transparenz und Überprüfungen zu garantieren. Vorbildwirkung und individuelle Verantwortung sollten das dritte Prinzip bilden und wurden ergänzt durch die Notwendigkeit der Schaffung einer Nulltoleranzpolitik gegenüber Interessenskonflikten als Punkt vier (ebd. Par. 16).

Integritätsforderungen fanden auch in Zusammenhang mit dem öffentlichen Vergabewesen Eingang in eine Empfehlung des OECD-Rates. Die *Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement* vom 16. Oktober 2008 beinhaltet eine weitere Liste an Leitprinzipien, deren 10 Punkte in vier Bereiche gegliedert sind: „Transparency“, „Good Management“, „Prevention of Misconduct, Compliance and Monitoring“ und „Accountability and Control“ (Rec. C(2008)105, Par. 5-15). Im Februar 2010 konnte zudem eine Empfehlung zum Thema Lobbyismus, die *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, verabschiedet werden. Auch in diesem Ratsinstrument wurden Staaten zur Implementierung von 10 Leitprinzipien aufgefordert (Rec. C(2010)16, Annex).

Bestechungsverbot bei Exportkrediten

Zur Umsetzung des Bestechungsverbotes ausländischer Amtsträger in von Exportkrediten unterstützten Geschäften beschloss die OECD die *Working Party on Export Credits and Credit Guarantees* zu beauftragen, konkretere Maßnahmen für diesen Bereich zu entwickeln. Im Jahr 2000 brachte diese das *Action Statement on Bribery and Officially Supported Export Credits* hervor. Aufgrund zahlreicher Inputs – sowohl durch Zivilorganisationen als auch auf Basis von Ergebnissen des Monitoringmechanismus – wurde das *Action Statement* im Dezember 2006 in eine Ratsempfehlung transformiert (OECD 2011f). Das Instrument sah vor allem Offenlegungsverpflichtungen für die Exporteure sowie Sanktionen und Rückerstattungsverpflichtungen im Falle von Verstößen vor (Rec. C(2006)163, Par. 1 lit. a-k).

Verweise auf Korruption können zudem in Zusammenhang mit den zentralen Bestechungsinstrumenten (Konvention und Empfehlung 2009) aufgrund der Grauzone des Begriffes gefunden werden. Wie bereits erwähnt, wurde Korruption in der Gesetzgebung einiger Staaten mit Bestechung gleichgesetzt, weshalb der Kommentar zur Konvention festhält, dass das Übereinkommen „aktive Korruption“ oder „aktive Bestechung“ thematisiert (OECD 2011e, 13). Zudem findet der Begriff Eingang in den bereits genannten Entwurfskommentar, der so genannten *OECD Model Tax Convention*, wobei die

Korruptionsbekämpfung in Zusammenhang mit transparenten Informationssystemen des Steuerwesens genannt wird (siehe Rec. C(2009)64, Par. I Z. iii).

5.2.6. Résumé

Das OECD-Antikorruptionsregime zählt zu den stärksten dieser Welt. Der Mechanismus der *Bribery Working Group* wurde von *Transparency International* einst als „goldener Standard“ für die Peer-Review-Mechanismen bezeichnet (Gurría 2009). Die Tatsache, dass die Vertragsstaaten sich der Evaluation nicht entziehen und auch die Verabschiedung und Veröffentlichung der Länderberichte nicht blockieren oder verhindern können, macht den Mechanismus zu einem effizienten Werkzeug im Kampf gegen die Korruption.

Obwohl die *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* im Vergleich zu anderen Konventionen einen sehr engen Anwendungsbereich umfasst, wird diese Einschränkung durch die Berücksichtigung auch nicht verbindlicher Normen im Monitoringmechanismus kompensiert.

Als Instrument, das sich primär der Bestechung ausländischer Amtsträger im Kontext internationaler Geschäftsbeziehungen widmet, sind die Regelungen für eine umfassende Korruptionsbekämpfung letztendlich zu kurz gegriffen. Dieser Geltungsbereich war jedoch niemals Ziel der Konvention, weshalb das OECD-Regime als fundamentales Teilregime eines globalen Kampfes gegen die Korruption gewertet werden muss.

5.3. Internationale Finanzierungsorganisationen

Peter Eigen geht als Begründer der weltweit größten Antikorruptions-NGO in die Geschichte ein. Sein Wille zur Bekämpfung der Korruption liegt vor allem auch in seinen beruflichen Erfahrungen als Weltbankdirektor für Ostafrika begründet. Er musste erleben, wie Gelder – anstatt für den angestrebten Zweck verwendet zu werden – auf den Privatkonten einiger weniger Machthaber landeten. Seine Rufe nach Bekämpfung der Korruption in der Entwicklungshilfe wurden zu Beginn der neunziger Jahre ignoriert und von ihm gesetzte informelle Initiativen³⁶ wurden durch höhere Ebenen gar untersagt (Polzer 2001, 9). Peter Eigen wurde schließlich nahe gelegt, von seiner Position zurückzutreten (Nagel 2007, 49).

Als folglich im Laufe der 1990er Jahre die Internationalisierung einer umfassenden Antikorruptionsnorm immer absehbarer wurde, entwickelte sich auch die Haltung der Weltbank langsam in diese Richtung. 1996 war dann, sowohl bei der Weltbank als auch beim Internationalen Währungsfonds (IWF), das Jahr der Zäsur. Der damalige Weltbankpräsident James David Wolfensohn³⁷ nannte Korruption 1996 in einer berühmten Rede beim Jahrestreffen von Weltbank und IWF ein „Krebsgeschwür“, welches eine der Hauptbelastungen für die Armen in den Entwicklungsländern wäre (Weltbank 2011d). Während Korruption im Entwicklungsbereich bis zu diesem Zeitpunkt eher als ein Tabu respektive als außerhalb der Mandate verstanden wurde, legte Wolfensohns Kampfansage einen wichtigen Grundstein für zukünftige Strategien.

Obwohl Weltbank und IWF keine mit den anderen Regimen vergleichbaren verbindlichen Normen hervorbrachten, und aufgrund ihrer Entscheidungsstrukturen nicht in den Regimevergleich integriert werden sollen, ist die Entwicklung der Antikorruptionshaltung und -policies der internationalen Finanzierungsorganisationen dennoch ein wichtiger Aspekt der globalen Genese von Antikorruptionsregimen. Schließlich führten die Zustände innerhalb der Weltbank für Peter Eigen dazu, einer der wichtigsten Normunternehmer im Kampf gegen die Korruption zu werden. Das sich eine so große und mächtige Organisation wie die Weltbankgruppe diesem Entstehungskontext fügte und an Board sprang, ist ein bedeutender Indikator für die Macht der Normenkaskade. Bevor sich jedoch Weltbank und IWF dem Thema Korruptionsbekämpfung umfassend widmen konnten, galt es, einige fundamentale Prinzipien und Strategieansätze zu überdenken, beziehungsweise anzupassen.

³⁶ 1991 gründete er eine informelle Arbeitsgruppe für Korruptionsfragen

³⁷ Amtszeit 1995-2005

5.3.1. Antikorrupsionsstrategien der Weltbank

5.3.1.1. Legitimation einer Weltbank-Antikorrupsionspolitik

Die 1944 gegründete Weltbank, die in die beiden Institutionen IBRD (*International Bank for Reconstruction and Development*) und IDA (*International Development Association*) aufgegliedert ist, wurde zur globalen Bekämpfung der Armut geschaffen, indem nicht nur finanzielle Ressourcen, sondern auch entsprechendes Know-how für die Selbsthilfe zur Verfügung gestellt wird (Weltbank 2011a). Die Bereitstellung von Krediten zur Implementierung von Entwicklungsprogrammen bedingt – wie bei jeder Bank – eine genaue Prüfung, und ist an gewisse Konditionalitäten gebunden. So verlangt die Weltbank im Zusammenhang mit Korruption in ihren Vergaberichtlinien den „highest standard of ethics during the procurement and execution of Bank-financed contracts“ (Weltbank 2011e, Kap. 1.16.). Korrupte Praktiken werden dabei wie folgt definiert:

„'corrupt practice' is the offering, giving, receiving, or soliciting, directly or indirectly, of anything of value to influence improperly the actions of another party“ (Weltbank 2011e, Kap. 1.16. lit. a)

„'another party' refers to a public official acting in relation to the procurement process or contract execution. In this context, 'public official' includes World Bank staff and employees of other organizations taking or reviewing procurement decisions“ (Weltbank 2010e, Kap. 1.16. Fußnote 20).

Konditionalitäten bergen im Entwicklungsbereich stets ein gewisses Maß an Legitimationsschwierigkeiten. Geleitet von den obersten Maximen der Armutsbekämpfung und Wirtschaftsförderung, darf sich die Weltbank gemäß den Vertragsbestimmungen der IBRD bei Kreditvergaben grundsätzlich nur auf wirtschaftliche Abwägungen stützen:

„(b) The Bank shall make arrangements to ensure that the proceeds of any loan are used only for the purposes for which the loan was granted, with due attention to considerations of economy and efficiency and without regard to political or other non-economic influences or considerations.“ (IBRD 1989, Art. III, Sec. 5, Hervorhebung durch DH)

Auch der Artikel zu Projektabwicklungen hält im Abschnitt 10 das Verbot politischer Einmischung fest:

„The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions“ (IBRD 1989, Art IV, Sec. 10).

Ihre Wurzeln haben diese Bestimmungen in der Souveränitätsgarantie durch die Charta der Vereinten Nationen (1945, Art. 2, Par. 7). Die Weltbank ist – obwohl als Sonderorganisation

unabhängig und autonom – Teil des UN-Systems und soll vor allem jenen Staaten Entwicklungshilfe leisten, die zu arm sind, als dass andere Institutionen sie finanziell unterstützen würden.³⁸ Auch in solch bedürftigen finanziellen Situationen soll das Recht auf Souveränität gewahrt werden und die politische Komponente damit aus den Vergabekonditionen ausgeklammert werden.

Da Korruption in jedem politischen System der Welt, egal ob demokratisch oder autoritär, zu finden ist, sind wohl auch Bekämpfungsfragen nicht zwangsläufig an ein demokratisches System gebunden. Die häufig mit der Bekämpfung assoziierten Notwendigkeiten wie Transparenz, Rechtsstaatlichkeit, Einbindung der Zivilgesellschaft und so weiter, werden tendenziell aber eher Demokratien zugeschrieben. Problematisch könnten Antikorruptionsmaßnahmen für die Weltbank also dann werden, wenn Bedenken laut würden, dass sie mit diesen Maßnahmen außerhalb ihres Mandates agiere oder gewisse Grauzonen überschreiten könne.

Da die Korruptionsbekämpfung auf internationaler Ebene generell in einen stark politischen Kontext der nationalstaatlichen Ebene gesetzt wird, soll an dieser Stelle ein kurzer Exkurs zu dieser Frage angeführt werden:

Die Problematik des Verbots der Einmischung

Da die finanziellen Reserven der Weltbank³⁹ vor allem von Industrienationen getragen werden, und mit den höheren Finanzanteilen auch ein höheres Maß an Stimmgewicht einher geht, liegt nach Marquette der Vorwurf sehr nahe, dass sich mögliche politische Konditionalitäten der Darlehen vor allem an westlichen Konzeptionen der liberalen Demokratie orientieren (2003, 40). Förderungen für Entwicklungsprojekte würden also dann gewährt, wenn die angestrebten Reformen dem vermeintlichen Standard finanziell stärkerer Staaten entsprächen. Die Weltbankgruppe arbeitet stark daran, sich diesen Vorwürfen zu widersetzen, doch gerade die seit den 90ern bedeutenden Entwicklungsfragen wie Governance und Antikorruption bergen für die Weltbank große Gefahren. Denn die Trennung zwischen wirtschaftlichen und politischen Aspekten ist häufig nicht möglich.

Wie konnte es zu einer solchen Zerrissenheit kommen?

In den ersten Jahrzehnten nach ihrer Gründung agierte die Weltbank in Resonanz mit der weltweit vorherrschenden Doktrin nach Keynes, wonach staatliche Aktivität als unabdingbar für das Vorantreiben des wirtschaftlichen Fortschritts verstanden wurde. Als mit dem Beginn der 1970er das Misstrauen gegenüber staatlicher Wirtschaftspolitik und der Glaube an die

³⁸ Für die ärmsten Staaten der Welt ist die IDA zuständig; für Staaten mittleren Einkommens bzw. mit Kreditwürdigkeit die IBRD (Weltbank 2011a)

³⁹ Österreich ist seit 1948 Mitglied der IBRD und seit 1961 bei der IDA (Weltbank 2011b); die Stimmrechte korrespondieren proportional den Kapitaleinlagen und beschränken sich für Österreich auf 0,7%. Den größten Anteil halten die USA mit 16,36%, gefolgt von Japan mit 7,85% und Deutschland, Frankreich und UK mit rund 4,5% (Weltbank 2011c).

eigenständige Kraft des Marktes immer stärker wurden, beeinflusste das auch die Politik der Weltbank. Korruption ist in diesem Kontext mit unerwünschten finanziellen Kosten verbunden, was die Bank als globaler Hauptentwicklungsfinanzierer zu einer Politik bewegte, die sich weniger am Staat (der ja die Korruption verschulden würde) als an den Gegebenheiten des Marktes orientierte. Trotz aller Maxime der Entwicklungshilfe bleibt die Weltbank in ihrem Fundament ökonomisch orientiert – unter anderem natürlich auch aufgrund ihrer personellen Besetzung, wo Posten mehrheitlich von Ökonomen wahrgenommen werden (Polzer 2001, 7). Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Vergabekonditionen gänzlich apolitisiert wurden. Die Bedingungen orientierten sich jedoch an der dem Markt vertrauenden Haltung großer Industrienationen (ebd.).

In den 80ern wurde die Kantsche Theorie des ewigen Friedens erneut stark aufgegriffen und gipfelte im Kontext der Argumentation über Nichtangriffe zwischen Demokratien Anfang der 90er in Fukuyamas berühmter These des Endes der Geschichte. Die daraus entstehende Intensivierung der Demokratisierungspolitik beeinflusste klarerweise auch Art und Weise der Entwicklungspolitik der Nationalstaaten und damit auch der internationalen Regierungsorganisationen. Ökonomen bemühten sich redlich, mit Hilfe diverser Berechnungen den Konnex zwischen Demokratie und Wirtschaftswachstum empirisch zu belegen, um so Demokratie als Voraussetzung für Entwicklung etablieren zu können (Marquette 2003, 42f.). Viele dieser Erhebungen gingen von einer Wachstumskorrelation mit dem Faktor „Freiheit“ aus, wobei jedoch sehr oft nicht die *politische* sondern die *ökonomische* Freiheit als abhängige Variabel herangezogen wurde. Dieses Beispiel zeigt sehr gut, dass die demokratische oder nicht-demokratische Politik des Empfängerstaates viel weniger relevant war, als es oft vorgegeben wurde. Ein Empfängerstaat sollte demnach nur nach außen demokratisch wirken, um Förderungen unter dem Dach der Demokratisierungsideologie besser argumentieren zu können. Heather Marquette argumentiert sogar, dass von wirklicher Bedeutung lediglich die staatliche Kraft im wirtschaftlichen Entscheidungsprozess war – also im weitesten Sinn der Wille zur Öffnung für kapitalistische Zugänge. Geberländer würden allerdings eine Kombination mit demokratischen Komponenten bevorzugen (Marquette 2003, 44).

Für die Korruptionsbekämpfung ist dies insoweit relevant, als Gebernationen von Entwicklungshilfe Korruption sehr häufig als Folge schwacher politischer Institutionen verstehen, weshalb in bilateralen Entwicklungsabkommen Reformen dieser Schwächen verabredet werden. Nach Marquette sähe auch die Weltbank Korruption als „symptom of weak institutions, accountability, rule of law, low levels of participation, and so on; but, unlike other donors, there is no insistence that democratisation is the answer“ (Marquette 2001, 396). Damit wird die Antikorruptionspolitik losgelöst von einer demokratischen Notwendigkeit und kann damit auch für Projekte in autoritären Staaten herangezogen werden. Selbst wenn

zahlreiche Studien keinen verbindlichen Zusammenhang zwischen Demokratisierung und Wachstum feststellen konnten, so hält die internationale Gemeinschaft unter Bezugnahme auf fundamental erstrebenswerte Aspekte wie etwa Freiheitsrechte und Egalität daran fest (Marquette 2003, 40-50). Dieser Wertekanon erlangte vor allem ab Ende des Kalten Krieges auf globaler Ebene eine nahezu universelle Stellung und schließt in gewissem Maße auch die Weltbankgruppe mit ein (ebd. 54).

Die von der Weltbank angestrebte Trennung des Wirtschaftlichen vom Politischen birgt also zahlreiche Schwierigkeiten. Zum einen ist staatliche Aktivität in wirtschaftlichen Prozessen vielerorts von der Bevölkerung gewünscht, und in vielen jungen, wirtschaftlich schwachen Nationen ist der Staat der stärkste und wichtigste ökonomische Akteur zur Förderung des Wohlstandes (Polzer 2001, 17). Das Postulat einer strikten Trennung zwischen öffentlicher (auf das Wohl der Gemeinschaft ausgerichteten) und privaten (auf das individuelle Wohl ausgerichteten) Sphäre hat europäische Wurzeln und wird vielerorts nicht in derselben Dichotomie verstanden. So führt Tara Polzer etwa das Beispiel Afrikas an, wo der öffentliche Sektor aufgrund der Kolonialgeschichte noch immer als zuständig für das Lukrieren von Profiten wahrgenommen wird (2001, 19).

Die Weltbank definiert Korruption in ihrem ersten Richtlinienpapier als „the abuse of public office for private gain“, also als Missbrauch eines öffentlichen Amtes zu privaten Vorteilen (Weltbank 1997b). Wie in Kapitel 1.3. erläutert, reduzieren die gängigsten Definitionen Korruption nicht mehr ausschließlich auf den öffentlichen Sektor. Auffallend ist bei der Weltbankdefinition, dass der übliche Wortlaut „abuse of public *power*“ durch „public *office*“ ersetzt wurde, was erneut im Kontext des Apolitischen zu verstehen ist. Da öffentliche Ämter ein sehr viel breiteres Spektrum umfassen und damit weniger auf die politische Führungselite verweisen, schwächt die angestrebte Konnotation die politische Komponente etwas ab (Polzer 2001, 15).

In diesem Zusammenhang ist auf die in Kapitel 2 vorgestellte Unterscheidung zwischen Prinzipal und Agent zu verweisen⁴⁰. Während Korruption heutzutage Korruptionspraktiken sämtlicher staatlicher und privater Ebenen umfasst, möchte sich die Weltbank vor allem auf den administrativen Bereich, also den Agenten beziehen. Die von der Bank stets geforderten Strukturmaßnahmen lassen sich in einem bürokratiebezogenen Verständnis von Korruption weitaus einfacher legitimieren und umgehen so sensible politische Bereiche. Denn Effizienz im Umgang mit Zuwendungen ist eine Grundvoraussetzung für Entwicklungsfinanzierungen durch die Weltbank. Breit angelegte Reformprojekte bedingen von Natur aus staatliche Aktivität in deren Durchführung und damit immer auch die Beteiligung der staatlichen

⁴⁰ Bürokratische/administrative Korruption (im weitesten Sinne der gesamte Verwaltungsapparat) vs. politische Korruption (im Sinne gewählter Vertreter oder schlicht der politischen Elite)

Verwaltung. Antikorruptionsforderungen, die an die Verwaltungsebene gerichtet sind, zielen in der Argumentation der Weltbank also nicht auf die politische Führung des Landes, sondern auf die Effizienz der Projektabwicklung innerhalb der entsprechenden Strukturen ab. Da Implementierungseffizienz sowohl finanziell als auch in der öffentlichen Wirkung von größtem Wert ist, sieht die Weltbank ihre Antikorruptionsforderungen durchaus legitimiert.

In Conclusio ist hier festzuhalten: Die Antikorruptionspolitik der Weltbank war im Ursprung von einer Art der strategischen Zerrissenheit im Dualismus zwischen dem wirtschaftlichen und dem staatlichen Sektor geprägt. Einerseits bedingen die Statuten der Bank eine strikt apolitische, die staatliche Souveränität respektierende Vergabepolitik, andererseits ist Korruption in vielen seiner Facetten nicht von politischen Fragen zu trennen. Die Weltbank bedient sich heute daher einer Korruptionsdefinition, die zwar auf den öffentlichen Sektor zielt, hierbei aber vor allem die sehr breite Verwaltungsstruktur thematisiert und weniger Implikationen für die Rolle von Machthabern bietet. Antikorruptionsstrategien und auch -forderungen legitimieren sich folglich durch den Kontext der Effizienz in Implementierung und Wirtschaftlichkeit.

5.3.1.2. Antikorruptionsstrategien der Weltbank von 1992 bis heute

Obwohl das Prinzip des „good governance“ ab 1989 Eingang in die Arbeit der Weltbank fand, wurden Antikorruptionsfragen erst etwas später hinzugefügt. Während für good governance zahlreiche Definitionen existieren, die mehrheitlich sehr politische Züge aufweisen, versteht die Weltbank dieses Konzept schlicht als „solides Entwicklungsmanagement“ (Marquette 2001, 399). Genauer dazu in einem der ersten Berichte aus dem Jahr 1992:

„[G]overnance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development. Good governance, for the World Bank, is synonymous with sound development management“ (Weltbank 1992, 1).

Die Weltbank identifiziert in diesem Zusammenhang vier Bereiche als für sie relevant, beziehungsweise als ihrem Mandat zugehörig: „public sector management, accountability, the legal framework for development, and information and transparency“ (Weltbank 1992, 2). Für die Weltbank galt es also, sowohl Strukturreformen im öffentlichen Sektor und die Schaffung eines rechtlichen Rahmens für Entwicklung, als auch die entsprechende Verantwortlichkeit sowie Fragen der Information und Transparenz zu thematisieren. Letztere konnten dabei teilweise als Neuland für die Agenda der Bank verstanden werden, während sie im Feld von Strukturreformen und Recht durchaus schon Erfahrung hatte (Marquette 2001, 400).

Einführung der Korruptionsthematik: Der Bericht *Governance and Development*

Korruption wurde in diesem Bericht der Weltbank von 1992 erstmals als zentrales Problem für Entwicklung festgehalten, welches vor allem durch Prävention zu bekämpfen war (Weltbank 1992, 15ff.). Dabei stellte man Korruption in den übergeordneten Kontext finanzieller Verantwortlichkeit der staatlichen Verwaltung. Als notwendige Maßnahmen wurden dabei eine gut funktionierende Buchhaltung, externe Rechnungsprüfung zur Aufdeckung und Sanktionierung von Korruption und Misswirtschaft, sowie ein ausgiebiges Überwachungssystem identifiziert. Nur durch finanzielle Verantwortung könne man Effizienz und damit ein gutes Governance-System erlangen (ebd.).

In diesen ersten Ansätzen der Thematisierung von Korruption wurde sie als problematisches Phänomen noch nicht konkret auf die Bedürfnisse der Weltbank angepasst. So beinhaltet dieser Bericht einleitend nur generelle „Reflektionen über Korruption“, wo Korruption als „the misuse of power for personal gain“ definiert wird (Weltbank 1992, 16). Im Vergleich zur heute verwendeten Definition war also noch keine Konzentration auf die breite staatliche Verwaltung entstanden. Man wollte Korruption und die damit einhergehenden gesellschaftlichen Gefahren hier erstmals offiziell in den Entwicklungsdiskurs der Weltbank einführen:

„[C]orruption occurs in all countries in many different forms. It tends to emerge and increase in any country when inequalities are acute, resources are scarce, rules are unclear, disclosure and punishment are unlikely, and upward mobility is restricted. Efforts to reduce its incidence need first to identify the kind of corruption (graft, bribery, theft, conflict of interest, nepotism, bias, or favoritism), its frequency (pervasive, occasional, or intermittent), and its perpetrators (contractors, public officials, political elites, businessmen, and foreign suppliers). The causes of corruption relate to political and economic conditions within the society and their linkages to problems in the world economy“ (Weltbank 1992, 16; Hervorhebung im Original).

„Wettbewerb, klare Regeln und Offenlegung“ wären dabei die wichtigsten ersten Schritte, wobei rechtliche Bestimmungen alleine zur Bekämpfung nicht ausreichen würden (ebd.). Unter Berufung auch auf die Verantwortung der Financiers von Projekten wurde auf die aktive als auch die passive Komponente aufmerksam gemacht:

„Corruption is a two-way street. External lending and aid agencies have a responsibility to ensure that commercial considerations do not undermine good economic management in developing countries. Encouraging governments to develop sound public investment programs and respecting the priorities established is an important contribution external agencies can make“ (Weltbank 1992, 17).

Probleme von Verschwendung und Korruption wurden dennoch schon klar in Verbindung mit administrativen Defiziten festgehalten. Transparenz sowohl in rechtlichen Regelungen als auch in der Durchführung von Verwaltungstätigkeiten bildete dabei eine der wichtigsten Säulen für Prävention und Bekämpfung von korrupten Praktiken (Weltbank 1992, 39ff.). In diesem Zusammenhang spielte auch der Informationszugang für Agenten, also Angehörige des Verwaltungsapparates, eine gewichtige Rolle. Dieser müsse durch exakte Vorgaben und Überwachung genau geplant und gemanagt werden (ebd. 43). Die Weltbank führte Präventionsmöglichkeiten etwa im staatlichen Beschaffungs- und Vergabewesen an, da dieser Bereich besonders viele Gelegenheiten zur Korruption bergen konnte. Als technische Hilfe wurden dazu Trainings für Beamte organisiert, und Amtsträger aus allen Regionen der Welt konnten sich auf von der Weltbank einberufenen Konferenzen über Lösungsansätze im Beschaffungswesen austauschen (Weltbank 1992, 45f.). Weiters wurde die Finanzierung des Militärwesens als sehr korruptionsanfälliger Bereich identifiziert, was durch die Weltbank mit technischer Hilfe zu besserem Haushaltsmanagement unterbunden werden sollte (ebd. 46f.).

Insgesamt fand das Wort Korruption bereits 35-mal Eingang in diesem nur knapp 60 Seiten langen Bericht, was durchaus auf ein wachsendes Bewusstsein für die Problematik des Phänomens schließen lässt. Während Korruption inhaltlich aber vor allem in Zusammenhang mit Prävention thematisiert wurde, widmete eine Weltbankpublikation aus dem Jahr 1994 bereits ein Kapitel der Entwicklung einer umfassenden Antikorruptionsstrategie.

Erste offizielle Ansätze einer Antikorruptionsstrategie 1994

In einer Veröffentlichung der Weltbank aus dem Jahr 1994, *Governance: The World Bank's Experience*, wurde die Veränderung der Haltung gegenüber Korruption auf globaler Ebene explizit angeführt. Obwohl die Veränderung in keiner Weise einheitlich sei, wurden dennoch zwei bestimmte Trends identifiziert:

„First, in the main bilateral donor countries, corruption has become part of the debate on aid effectiveness, and the perception that aid resources are diverted by corrupt elites in developing countries is one factor weakening the long-standing consensus on aid programs. Second, in certain developing and industrialized countries, exposure of large-scale corruption has brought down political leaders in unanticipated ways and shed light on systemic corruption, suggesting that a shift in public tolerance may be happening“ (Weltbank 1994, 14f.).

Die Weltbank merkte an dieser Stelle an, dass sie bereits seit Jahren unterstützend in der Korruptionskontrolle mit Ländern zusammenarbeiten würde, indem

Strukturreformprogramme forciert wurden (ebd. 15). Diese sollten durch zwei Arten von Maßnahmen in aufeinander folgenden Etappen bewerkstelligt werden:

1. Verhinderung staatlicher Bereicherung⁴¹, indem man die Komplexität von Regeln vereinfacht, und administrative Mechanismen durch Marktmechanismen ersetzt werden. Konkret sollten dabei Reformen im Handels-, Steuer-, Regulierungs- und Privatisierungsbereich gestaltet werden. Im Handel dürften keine Abmachungen durch Amtsträger möglich sein, weshalb etwa Preismechanismen für Importlizenzen nötig wären. Steuern müssten unbedingt gesenkt, vereinheitlicht und leichter durchschaubar gemacht werden. Der Staat müsse zudem im Rahmen von Deregulierung und Privatisierung für eine Minderung staatlicher Aktivität und somit der Korruptionsmöglichkeiten sorgen. (Weltbank 1994, 15f.).
2. Stärkung der Institutionen durch Erhöhung der finanziellen Kontrolle und Senkung des Korruptionsanreizes für Amtsträger. Hierbei geht es darum, die Bürokratie soweit zu reformieren, dass sie „professionell, verantwortlich, motiviert“ und auch entsprechend entlohnt wäre. Zudem seien Transparenz im Beschaffungswesen und Modernisierung der öffentlichen Buchführung sowie Rechnungsprüfung unabdingbar (Weltbank 1994, 15f.).

Erweitert werden könnten diese Maßnahmen etwa durch Forschungsprogramme, die sämtliche Aspekte des Korruptionsphänomens untersuchen, um so Erkenntnisse für eine bessere Umsetzung in der Praxis zu erlangen (ebd. 16). Aufgrund des steigenden Bewusstseins für Korruptionsprobleme, rechnete die Weltbank damit, verstärkt von Staaten um Hilfe gebeten zu werden, und sah die angeführten Maßnahmen als Fundament ihrer Strategie (Weltbank 1994, 15). Abschließend wurde betont, dass die Weltbank unter Berücksichtigung einer sich verändernden Entwicklungspolitik ihr Verständnis von Korruptionseinflüssen in Entwicklung, Wirtschaft und staatlicher Regierung erweitern müsse (ebd. 58).

Einen wirklichen Durchbruch in der Antikorruptionspolitik verschaffte der Weltbank jedoch die 1996er Rede von Präsident James D. Wolfensohn. Sie machte ihn zu einem der wichtigsten globalen Normunternehmer, was im darauf folgenden Jahr zu neuen Strategien und bedeutenden Reformansätzen innerhalb des Weltbanksystems führte. Nachdem Korruption schon zu Beginn des Jahres 1997 im jährlich veröffentlichten *World Development Report* verstärkt thematisiert wurde, veröffentlichte die Weltbank im September desselben Jahres die erste eigenständige Antikorruptionsstrategie.

⁴¹ Die Literatur verwendet hier den Fachausdruck „rent-seeking“ (im Deutschen oft übersetzt mit „Politische Rente“).

1997, die Erste: Der World Development Report

Der World Development Report (WDR) des Jahres 1997 thematisierte vor allem Fragen der staatlichen Effizienz. Hierbei wurden zwei zentrale Strategien aufbereitet: Erstens sollte die staatliche Aktivität an das jeweilige Potenzial angepasst werden (nicht nur Intensität, sondern auch Art der Aktivität). Diese Strategie entstand aus der Erkenntnis, dass viele Staaten aufgrund internationalen Drucks von Anforderungen überwältigt oder gar überfordert waren, und diese nicht in effizienter Weise umsetzen konnten. Das bedeutete jedoch nicht, dass diese Staaten auf diesem Niveau bleiben sollten. Denn die Strategie verlangte zweitens, dass das Potenzial durch Neubelebung und Reform der staatlichen Institutionen gesteigert werden sollte. Innerhalb dieses Bereichs wurde im WDR auch der Kampf gegen die Korruption eingebettet (Weltbank 1997a, 3).

Unter dem Dach der Gewaltenteilung sollten dabei Präventionsinstrumente geschaffen werden, die sich etwa durch Stärkung der Unabhängigkeit von Gerichten und der Gewaltenteilung sowie durch Hinzuziehen externer Mechanismen auszeichnen sollten. Mechanismen müssten sowohl im Bereich der Überwachung als auch der Bestrafung geschaffen werden. Als Beispiele wurden hier unabhängige Antikorruptionsinstitutionen, Volksanwälte, interne Revisionsabteilungen, Whistleblower-Schutz oder die Einbindung von „watchdog“-Organisationen genannt. Weiters wurden Flexibilitätsmöglichkeiten angeführt, die vor allem im Bereich der Verwaltung notwendig wären, um auf Veränderungen der Rahmenbedingungen mit entsprechenden Policies zu reagieren. Diese müssten an die spezifischen nationalstaatlichen Bedürfnisse angepasst werden (Weltbank 1997a, 99-102 und 107).

Im Bereich der konkreten Kontrolle von Korruption führte der Bericht vorab die zentralen Ursachen von Korruption an. Der WDR nannte in diesem Zusammenhang vier Indizes, die signifikante Korrelationen bestimmter Faktoren mit korrupten Praktiken aufweisen würden (Weltbank 1997a, 8 und 103f.⁴²):

- „*policy distortion index*“

Verfälschungen vorab festgesetzter Policies würden gemäß den Untersuchungen zu Steigerungen des Korruptionsaufkommens führen. Haben Amtsträger – unbeachtet der hierarchischen Stufe – also die Möglichkeit, unbemerkt Vorgaben zu umgehen, so erhöht sich die Wahrscheinlichkeit korrupter Praktiken.

- „*predictability of judiciary index*“

Wenn Amtsträger bei korrupten Praktiken nicht mit rechtlichen Folgen rechnen müssen, scheint naturgemäß der mögliche Gewinn aus dem Korruptionsakt weit höher als die Gefahr negativer Folgen. Steigt also die Wahrscheinlichkeit, wegen Korruption rechtlich

⁴² Die Erhebungen wurden laut Weltbank sowohl in Industrie- als auch Entwicklungsstaaten im Zeitraum zwischen 1984-93 angestellt.

verfolgt zu werden, senkt das gemäß den Erhebungen das gesamte Aufkommen korrupter Handlungen.

- „*ratio of civil service wages to manufacturing wages*“

Befinden sich die Durchschnittsgehälter öffentlich Bediensteter unterhalb des gesellschaftlichen Mittelwertes, so würde das die Bereitschaft, „Zusatzeinkommen“ durch rechtswidrige Zahlungen lukrieren zu wollen, fördern. Bestehen keine Befürchtungen im Zusammenhang mit dem Verlust eines solch minder bezahlten Arbeitsplatzes, so fehlt es dem Arbeitgeber an essentiellen Druckmittel, den Arbeitnehmer zu regelkonformem Handeln zu bewegen. Die Versuchung, rechtswidrige Zahlungen anzunehmen, steigt folglich diametral zu unterdurchschnittlichem Einkommen öffentlicher Amtsträger.

- „*merit-based recruitment index*“

Gehaltsanreize seien für die dauerhafte Verhinderung von Korruption nicht ausreichend. Ergänzend müssen öffentliche Ämter strikt auf der Basis von Kompetenz und Qualifikation (im Gegensatz zu Patronage oder Nepotismus) besetzt werden und entsprechende Aufstiegsmöglichkeiten bieten. Der erwähnte Index erfasst einen signifikanten negativen Zusammenhang zwischen Qualifikation und Korruptionsaufkommen.

Die Strategien zur Minderung des Korruptionsaufkommens zielten also vor allem auf präventive Maßnahmen ab und orientieren sich an den Ursachenfaktoren der erstellten Indizes⁴³. Diese bezogen sich jedoch nur auf Fragen der politischen, beziehungsweise administrativen Korruption. Unter Bezugnahme auf den FCPA oder die OECD-Initiativen wurde auch die Verantwortung des privaten Sektors angeführt. Hier sah die Weltbank eine Notwendigkeit, aufgrund von Korruption belangte Unternehmen von Projekten auszuschließen, und betonte die Bedeutung nationalstaatlichen Handelns in der Verfolgung von Bestechungszahlungen.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass Korruption erneut unter dem Schirm der staatlichen Effizienz thematisiert wurde, wobei die übergeordnete Strategie institutionelle Reformen unter Berücksichtigung der individuellen nationalstaatlichen Bedingungen verlangte. Interessant ist aber, dass der WDR Vorteile der Demokratie im Kampf gegen die Korruption anführte. Denn in Demokratien, so der Bericht, wäre die Abwahl korrupter Amtsträger möglich, was den Druck zu integrem Verhalten fördern würde (Weltbank 1997a,

⁴³ Erfolge im Kampf gegen Korruption fasste die Weltbank aufgrund von Erfahrungen unter folgenden Ansätzen zusammen:

- „*Clarify and streamline laws in ways that reduce official discretion*
- „*Contracts for services with a private company, possibly a foreign firm with no close ties to the country*
- „*Make rules more transparent*
- „*Introduce market-based schemes that limit the discretion of regulators*
- „*Adopt administrative reforms that introduce competitive pressures into government*“ (Weltbank 1997a, 106)

107). Auch etwa die zentrale Bedeutung der Pressefreiheit wurde in diesem Kontext betont, wobei diese nicht nur für Demokratien wichtig sei. Denn auch Autokraten haben die Befürchtung, bei negativer öffentlicher Meinung ihnen gegenüber, gestürzt zu werden (ebd.). Als Leitsatz gilt es, Willkür jeglicher Art im staatlichen Handeln zu verhindern, was für die Weltbank das Fundament der Korruptionsbekämpfung bildet.

1997, die Zweite: *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*

Dieses Strategiepapier beschäftigte sich umfassend mit der Problematik der Korruption. Ein Eingangskapitel beinhaltet unter anderem Fragen der Definition, Ursachen, Schädlichkeit und Erfahrungswerte. Im Weiteren wurde dann auf die konkrete Rolle der Weltbank im globalen Kampf gegen die Korruption eingegangen.

Präsident James D. Wolfensohn konnte der Korruptionsproblematik innerhalb der Weltbank mit seiner Rede von 1996 einen neuen Stellenwert verschaffen und verfasste das Vorwort dieses Berichts. Er schloss seine Ausführungen zum dringenden Handlungsbedarf dabei wie folgt:

„The international community simply must deal with the cancer of corruption, because it is a major barrier to sustainable and equitable development. This report clearly signals that the World Bank Group stands ready to do all that we can to help our member countries and partners to increase their efforts in the fight against corruption. The time for action is now.“ (Weltbank 1997b, 2)

Die Antikorruptionsstrategie stützte sich zu diesem Zeitpunkt auf vier Handlungsebenen, wobei die erste die Prävention von Betrug und Korruption in Weltbank-finanzierten Projekten umfasste. Dies sollte vor allem mit entsprechenden Richtlinien im Bereich des Vergabewesens und der Kreditausschüttungen erzielt werden, um so die Effizienz der Finanzierungen gewährleisten und kontrollieren zu können (siehe unten). Zweitens müssten Länder, die bei der Bank um Hilfe ansuchen, in ihren Antikorruptionsbestrebungen unterstützt werden. Diese Ebene war bezüglich des expliziten Korruptionsbezuges neu. Allerdings unterstrich die Weltbank ihre bisherigen Bemühungen der technischen Hilfe für nationalstaatliche Reformen von Policies und Institutionen, und hielt die wichtige Korrelation ihrer Reformhilfen mit der Korruptionsbekämpfung fest. Die dritte Ebene umfasste im weitesten Sinne das Mainstreaming der Korruptionsfrage in zahlreichen Bereichen der Weltbank. Hier wurden beispielsweise die generellen Hilfeleistungsstrategien, die Darlehensservierungen, die Policy-Verhandlungen, die analytische Arbeit oder die Wahl des Projektcharakters angeführt. Als Entwicklungsproblem wäre Korruption also in sämtlichen Arbeitsgebieten zu thematisieren, und den Kreditnehmern sei mit ausgiebiger Unterstützung beizustehen. Viertens sollte die Weltbank Korruptionsbekämpfung auf internationaler Ebene forcieren. Auch diese Ebene wurde als neuartig deklariert. Aufgrund ihres starken

Normunternehmers (Wolfensohn) habe die Bank aber nun die Verantwortung, seinen Worten auch Taten folgen zu lassen (Weltbank 1997b, 3f.).

Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption

Seit 2007 verbindet die aktuellste Strategie Governance auch formell mit Antikorruption. Ein Entwurf dieser Strategie existierte bereits im vorangehenden Jahr und wurde nach der Präsentation in Singapur durch das *Development Committee* überarbeitet. Zudem fanden zwischen November 2006 und Jänner 2007 zahlreiche Konsultationstreffen mit Vertretern sowohl der Entwicklungsländer als auch der Geberländer statt. Ziel dieser Treffen war eine Art Meinungsumfrage von Experten zur Rolle der Weltbankgruppe im Engagement zu Governance und Antikorruption (GAC). Das Ergebnis zeigte in relativ überraschendem Konsens, dass die Weltbankgruppe ihr Engagement stärken solle (Weltbank 2007, i).

Die Abgrenzung zwischen Governance und Korruption erklärte die Weltbank wie folgt: „Governance and corruption are not synonymous. Governance refers to the manner in which public officials and institutions acquire and exercise the authority to shape public policy and provide public goods and services” (Weltbank 2007, i). Oberste Maxime der Weltbank bleibt die Armutsbekämpfung. Dementsprechend sind strukturelle Reformen zur Vermeidung von Korruption und zur Sicherung eines gut geführten, effizienten staatlichen Apparats notwendig. Orientieren sollten sich die Initiativen der Weltbank an 7 Leitprinzipien zu ihrem GAC-Engagement:

1. The WBG's focus on GAC follows from its mandate to reduce poverty – a capable and accountable state creates opportunities for poor people, provides better services, and improves development outcomes.
2. The country has primary responsibility for improving governance – country ownership and leadership are key to successful implementation, and the WBG is committed to supporting a country's own priorities. A country's government remains the principal counterpart for the WBG.
3. The WBG is committed to remaining engaged in the fight against poverty, and seeking creative ways of providing support even in poorly-governed countries – “don't make the poor pay twice”
4. The form of WBG engagement on GAC will vary from country to country, depending on specific circumstances – while there is no 'one-size-fits-all', the WBG will adopt a consistent approach towards operational decisions across countries, systematically anchored in national strategies, supported by WBG Country Assistance Strategies (CASs), with no change in the performance-based allocation system for IDA countries or IBRD resource allocation system.
5. Engaging systematically with a broad range of government, business, and civil society stakeholders is key to GAC reform and development outcomes – so, consistent with its mandate, the WBG will scale up existing good practice

- | |
|---|
| <p>in engaging with multiple stakeholders in its operational work, including by strengthening transparency, participation, and third-party monitoring in its own operations.</p> <p>6. The WBG will strive to strengthen, rather than bypass, country systems – better national institutions are the more effective and long term solution to governance and corruption challenges and to mitigating fiduciary risk for all public money, including that from the Bank.</p> <p>7. The WBG will work with donors, international institutions, and other actors at the country and global levels to ensure a harmonized approach and coordination based on respective mandates and comparative advantage – “the WBG should not act in isolation.”</p> |
|---|

Abbildung 1: 7 Weltbank-Leitprinzipien zu Governance und Antikorrupition⁴⁴

Die Strategie unterscheidet sich damit nicht überragend von bisherigen Anstrengungen. Wichtig ist der Fokus auf Kooperation mit den unterschiedlichsten Ebenen und Institutionen, wobei immer individuell auf die Bedürfnisse des Hilfeempfängers eingegangen werden müsse (Weltbank 2007, vi-vii). Das oberste Ziel der neuen Weltbankstrategie ist das Mainstreaming der GAC-Themen in sämtlichen Reform-, Projekt- oder anderen Fragen der Weltbankgruppe. Ein Fortschrittsbericht aus dem Jahr 2008 hielt fest, dass Erfolge vor allem im Bereich des Beschaffungswesens festzustellen wären. Das Mainstreaming und vor allem der so genannte „bottom-up-approach“ hätten aber den *tipping point* noch nicht erreicht. Es bedarf also in Zukunft weiterer Anstrengungen, um sowohl innerhalb der Weltbank als auch in Zivilgesellschaft und staatlicher Administration ein starkes Bewusstsein für Fragen von Korruption zu entwickeln (Weltbank 2008, 36f.).

Den Überprüfungsmechanismus der Weltbank bilden die entsprechenden Aufgaben des *Development Committee*: Einerseits fließt Korruption in das „Country Policy and Institutional Assessment“ ein und andererseits gibt es das „Performance Based Allocation system“. Hier sollen spezifische Indikatoren entwickelt werden, die die Erhebungen und Überprüfungen erleichtern (Weltbank 2007, ix).

Die Multi-pronged Strategies for Combating Corruption

Die heutige Struktur der Antikorrupionspolitik der Weltbank wurde bereits 2000 in dem Diskussionspapier *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate* festgehalten. Dabei werden fünf Bereiche identifiziert, welche für die Antikorrupionsbestrebungen der Weltbank zentral sind: Demnach bedarf es institutionellen Einschränkungen, politischer Verantwortung, der Einbindung der Zivilgesellschaft, eines Wettbewerbs-orientierten privaten Sektors sowie eines gut geführten öffentlichen Sektors:

⁴⁴ Quelle: Weltbank 2007, ii-iii

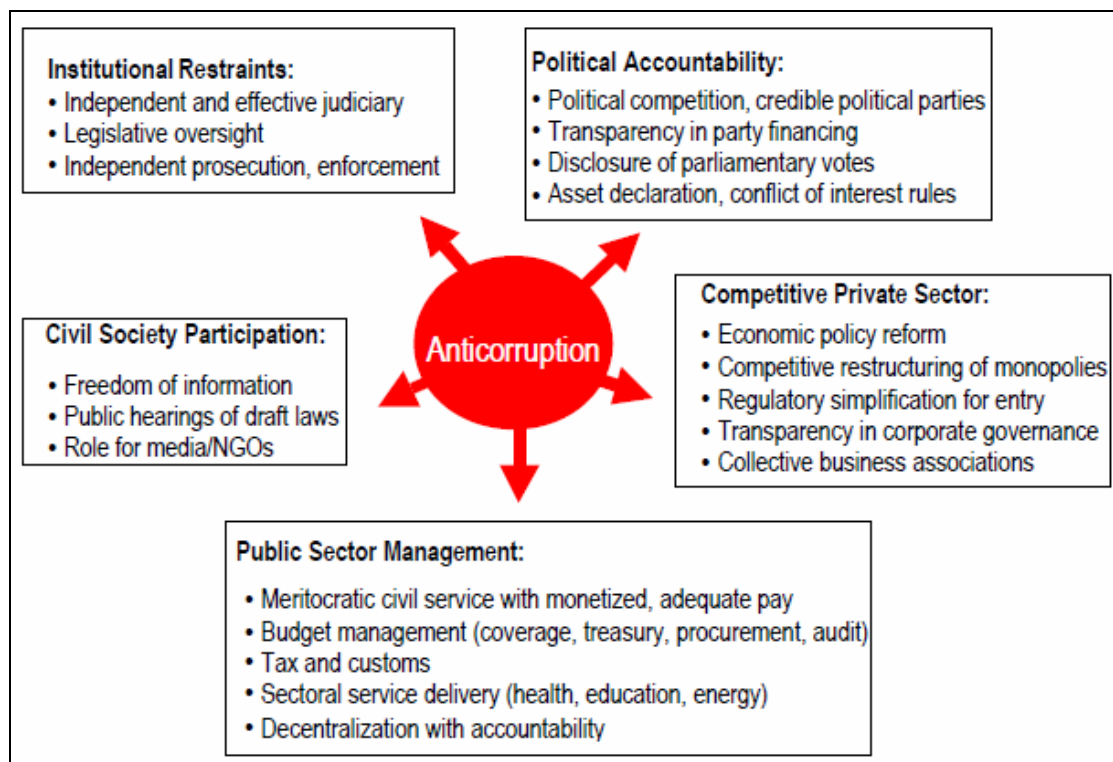


Abbildung 2: „Multi-pronged Strategies for Combating Corruption“⁴⁵

Die Beschaffungsrichtlinien

Die *Richtlinien zu Beschaffungsfragen*⁴⁶ bei von der Weltbank finanzierten Projekten wurden 1997 an die Antikorrupsionsstrategie angepasst. In weiterer Folge wurden diese 1999, 2004, 2006 sowie 2010 überarbeitet und wurden im Jänner 2011 in der nun aktuellen Version veröffentlicht. Kapitel 1.1 definiert den Zweck und Anwendungsbereich der Richtlinien:

„The purpose of these Guidelines is to inform those carrying out a project that is financed in whole or in part by a loan from the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) or a credit or grant from the International Development Association (IDA), a project preparation advance (PPA), a grant from the Bank, or a trust fund administered by the Bank and executed by the recipient, of the Policies that govern the procurement of goods, works, and services (other than consultant services) required for the project.“
(Weltbank 2011e, Kap. 1.1.)

Als „goods“ und „works“ werden dabei Dienste wie etwa Transport, Versicherung, Kommissionen, Training, Installationen oder Instandhaltung verstanden, wobei „goods“

⁴⁵ Quelle: „Multi-pronged strategy: Addressing State Capture and Administrative Corruption“, Weltbank 2000, S. xxii.

⁴⁶ Exakter Wortlaut: *Guidelines: Procurement of Goods, Works, and Non-Consulting Services under IBRD Loans and IDA Credits & Grants*

Verbrauchsgüter wie Rohstoffe, Materialien, Maschinen, Ausstattung, Fahrzeuge oder Industrienanlagen umfassen können. (ebd. Fußnote 2). Dienste durch Berater werden in eigenen *Consultant Guidelines*⁴⁷ geregelt. Das spezifische Rechtsverhältnis zwischen Kreditnehmer und Weltbank wird jeweils im so genannten *Loan Agreement* festgehalten. Die Richtlinien zur Kreditausschüttung regeln die so genannten *Disbursement Guidelines*⁴⁸.

Die Weltbank behält sich in den *Beschaffungsrichtlinien* (Weltbank 2011e, Kap. 1.16.) diverse Reaktionsmöglichkeiten für Fälle von Betrug oder Korruption vor:

- Sollte auch nur ein einziger am ansuchenden Projekt Beteiligter in „korrupte, betrügerische, abgekartete, behindernde oder Zwangspraktiken“ involviert sein, schließt die Bank das Ansuchen vom Wettbewerb aus (lit. b).
- Zuwendungen aus Krediten werden gestoppt, sobald Mitwirkende dieser Praktiken schuldig befunden werden, und keine zeitgerechte Meldung an die Bank stattgefunden hat (lit. c).
- Ein Unternehmen oder Individuum, das gegen entsprechende Auflagen verstoßen hat, wird von der Bank gemäß den *Sanction Policies and Procedures* als „unzulässig“ erklärt und damit von Verträgen mit der Bank oder als potentieller Beteiligter ausgeschlossen (lit. d).
- Die Weltbank behält sich das Recht vor, in jeden Vertrag eine Klausel einzufügen, die sie berechtigt, sämtliche Konten, Unterlagen oder andere für die Vertragserfüllung relevanten Dokumente zu prüfen und gegebenenfalls von Rechnungsprüfern der Bank prüfen zu lassen (lit. e).
- Diese Richtlinien gelten in gleicher Weise für jeden Vertrag, der über den Umweg einer anderen Organisation im System der Vereinten Nationen abgeschlossen wurde (lit. f).

Eine weitere Bestimmung dieser Richtlinien ermöglicht den Ansuchenden im Rahmen ihres Antrages eine Selbstverpflichtung zur Einhaltung aller Landesgesetze gegen Korruption und Betrug festzuhalten (Kap. 1.16.)⁴⁹. Diese Verpflichtung dient der Chancenverbesserung im Antragsprozess. Sollte sich der Vertragspartner später nicht an das Korruptionsverbot halten, kann die Weltbank wiederum auf die Einstellung der Zahlungen gemäß lit. c als Sanktionsmechanismus zurückgreifen.

⁴⁷ Exakter Wortlaut: *Guidelines: Selection and Employment of Consultants by World Bank Borrowers*

⁴⁸ Siehe Weltbank 2006a und 2006b

⁴⁹ In den Vergaberichtlinien wird hierfür ein Wortlaut-Beispiel angeführt:

“We undertake that, in competing for (and, if the award is made to us, in executing) the above contract, we will strictly observe the laws against fraud and corruption in force in the country of the [Purchaser] [Employer], as such laws have been listed by the [Purchaser] [Employer] in the bidding documents for this contract.”

5.3.2. Die Antikorruptionstrategien des IWF

Der Internationale Währungsfond (IWF) umfasst heute 187 Mitglieder und hat die Aufgabe, Staaten, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden, zu unterstützen (IWF 2011a).

Als Organisation der Weltbankgruppe deckt sich der Kontext für die Entstehung einer umfassenden Antikorruptionspolitik mit jenem der Weltbank. Auch Inhalte und Diktion der Antikorruptionsstellungen und -dokumente sind in weiten Teilen ident. Um die Ausführungen nicht zu duplizieren, soll an dieser Stelle in weit weniger erschöpfender Weise nur ein Kurzüberblick über Initiativen des IWF dargelegt werden.

Bestrebungen seit 1997: Das Leitdokument „Good Governance. The IMF's Role“ und andere Initiativen

Ebenso wie bei der Weltbank wurde das Antikorruptionsengagement des IWF erst mit der Wolfensohn-Rede von 1996 so richtig gezündet. Schon in einer Komiteeerklärung vom September 1996 wurde die Korruptionsbekämpfung in den Kontext der Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung gestellt, wobei Rechtsstaatlichkeit und ein transparenter, effizienter öffentlicher Sektor als Grundvoraussetzungen für ökonomisches Aufblühen genannt wurden (IWF 1996a). Die Antikorruptionsstrategie des IWF ist, wie heute bei der Weltbank, eingebettet in den Bereich Governance. Dazu wurde im Juli 1997 ein Bericht (*Good Governance. The IMF's Role*) vom Vorstand (*Executive Board*) des IWF angenommen. Obwohl das Hauptaugenmerk des IWF auf die Entwicklung des wirtschaftlichen Sektors gerichtet ist, stellte sich in den 90ern die Erkenntnis ein, dass diese Entwicklung nur in einem gut geführten öffentlichen Bereich ihr gesamtes Potential ausschöpfen kann.

Die Korruptionsbekämpfung wurde dabei in den Kontext der Reform von Institutionen und Verwaltung gestellt, wodurch die Möglichkeiten zu Bestechung, Korruption oder anderen betrügerischen Aktivitäten im öffentlichen Sektor beseitigt werden sollten (IWF 1997, vi). Zudem wurde festgehalten, dass sich der IWF auf Basis seines Mandates keinesfalls in Richtung einer „investigativen Institution“ entwickeln dürfe, sondern Korruption lediglich im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Erwägungen thematisiert werden solle (ebd., 5). Diese Erwägungen umfassten auch den großen makroökonomischen Schaden, den Korruption anzurichten vermag (IWF 1997, 5).

Der IWF suchte also Transparenz und Verantwortung im wirtschaftlichen Bereich der Staaten zu erwirken, weshalb er spezifische Policies und *Codes of good practices* entwickelte. Diese internationalen Standards⁵⁰ sollten insbesondere in den Bereichen Datenweitergabe, Fiskal- und Geldpolitik, Regulierung und Überwachung von Banken,

⁵⁰ Als Beispiele seien hier nur einige wenige genannt: *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, *Code of Good Practice on Transparency in Monetary and Financial Policies*, *Special Data Dissemination Standard*, *General Data Dissemination System* (IWF 2011c).

Versicherungen und Wertpapieranlagen sowie Zahlungsverkehrsüberprüfungen Anwendung finden. Zudem verfügte der IWF in jenen Ländern, denen er Geld leiht, dass die Zentralbanken Mindestanforderungen für Kontrolle, Buchhaltung, Berichterstattung und Rechnungsprüfung umzusetzen haben (IWF 2011b).

Weiters müssen Staaten vor dem Erhalt finanzieller Unterstützung im Rahmen von IWF-Programmen einen Absichtsbericht mit den geplanten wirtschaftlichen Policies bereitstellen, wobei Maßnahmen zur Governance-Stärkung durchaus Teil der Konditionalitätsregelungen sein können (IWF 2011c). So beinhalteten 2009 etwa nahezu die Hälfte aller IWF-unterstützten Programme strukturelle Konditionen zur Governance-Verbesserung (ebd.).

Die Überwachungstätigkeit durch den IWF gliedert sich in zwei Zuständigkeitsbereiche: „bilateral surveillance, which comprises appraisal of and advice on the policies of each member country; and multilateral surveillance, or oversight of the world economy“ (IWF 2011d). Auf Basis des Leitdokuments von 1997 werden Korruptionsfragen regelmäßig in die nationalen Policy-Empfehlungen eingegliedert, was die Mechanismen damit auch für den Bereich der Antikorruptionstätigkeit eröffnet.

Der Forschungsbereich des IWF ist sehr stark ausgeprägt. Im Dezember 2000 wurde ein Bericht veröffentlicht, in dem die Auswirkungen von Korruption auf wirtschaftliche Effizienz, Vermögen und Wachstum sowie ihre Wurzeln und mögliche Abhilfemaßnahmen untersucht wurden (siehe Dabla-Norris 2000).

Ein weiterer bedeutender Bereich in Zusammenhang mit Governance-Fragen ist die Kooperation mit anderen Organisationen. Der Austausch von Expertise mit den Kollegen der Weltbank ist dabei von größter Bedeutung. Doch auch mit anderen Institutionen wie etwa der *OECD Working Group on Bribery* oder mit UNODC und der Weltbank im Rahmen der *StAR-Initiative*⁵¹ unterstützt und engagiert sich der IWF (IWF 2011c).

5.3.3. Resumé

Sowohl die Weltbank als auch der Internationale Währungsfonds haben ihre Strategien seit Mitte der 90er bedeutenden Anpassungen unterzogen. Die ehemalige Doktrin, welche sich strikt auf wirtschaftliche Gegebenheiten beschränkt, ist im Rahmen einer Antikorruptionspolitik nicht haltbar. Konditionalitäten für Projekte, Finanzierungen oder andere Leistungen beinhalteten so mehr und mehr Forderungen zu strukturellen Reformen im öffentlichen Bereich, um die Effizienz dieser Zuwendungen garantieren zu können. James D. Wolfensohn, der ehemalige Präsident der Weltbankgruppe, kann zudem als einer der wichtigsten Normunternehmer der internationalen Antikorruptionsbestrebungen gesehen

⁵¹ StAR (Stolen Asset Recovery Initiative) – Zusammenarbeit in der Rückführung von Vermögenswerten, welche unrechtmäßig erworben wurden

werden. Obwohl das Antikorruptionsregime von Weltbank und IWF, im Vergleich zu den anderen Regimen, Normen eines komplett anderen Charakters hervorbrachte, sind diese dennoch zentraler Bestandteil internationaler Antikorruptionsinitiativen. Selbst wenn die Bestimmungen der Richtlinien nicht weltweit sondern mehrheitlich in Entwicklungsländern zur Anwendung kommen, haben Weltbank und IWF aufgrund ihrer finanziellen Stärke ein bedeutendes Gewicht in der Forcierung dieser Vorgaben. Die Androhung von Konsequenzen im Falle eines Verstoßes sowie ausgiebige Überwachungsmechanismen bieten das nötige Fundament zur Forcierung von Compliance.

6. Regionale Antikorruptionsregime

6.1. Die Organisation Amerikanischer Staaten

Die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) wurde 1948 als Regionalinstitution der Vereinten Nationen gemäß Art. 52 der UN-Charter gegründet. Die Organisation umfasst 35 Mitgliedstaaten⁵² und bietet eine politische Plattform für Interessen des interamerikanischen Systems, wobei Demokratie, Menschenrechte, Sicherheit und Entwicklung die Hauptsäulen der Tätigkeitsbereiche bilden (OAS 2011a). Das Antikorruptionsregime der OAS brachte 1996 nach einer nur 18-monatigen Entwurfszeit die erste umfassende internationale Konvention zur Bekämpfung der Korruption hervor (Posadas 2000, 383).

6.1.1. Der Weg zur ersten internationalen Antikorruptionskonvention

Bei einem Gipfeltreffen im Dezember 1994 in Miami, dem *First Summit of the Americas*, verabschiedeten die Staaten nicht nur eine Prinzipienerklärung, die Korruption thematisierte, sondern auch einen umfassenden Aktionsplan für die Zukunft der Region. Die Deklaration argumentierte dabei, dass „[e]ffective democracy requires a comprehensive attack on corruption as a factor of social disintegration and distortion of the economic system that undermines the legitimacy of political institutions“ (OAS 2011b). Der Aktionsplan, der sich in 4 Bereiche zu den Themen Demokratie, Wirtschaftsraum, Armut und Umwelt gliederte, widmete dem Kampf gegen die Korruption einen eigenständigen Punkt unter dem Dach der Stärkung der Demokratie (OAS 2011c). Die teilnehmenden Staaten verpflichteten sich dabei zu mehreren Reformen: Sicherung von Transparenz und Zurechenbarkeit in der staatlichen Verwaltung; Schaffung von Verhaltenskodizes und Disziplinarverfahren im öffentlichen Sektor; Annahme und Umsetzung von Maßnahmen gegen Bestechung in sämtlichen Geschäftstransaktionen; Kooperation mit der *OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions* sowie Entwicklung von Mechanismen für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Bankenwesen zum Zweck der effektiven Strafverfolgung (OAS 2011c, Kap. 5). Zudem wurde die Schaffung einer zentralen Norm gefordert:

„Develop within the OAS, with due regard to applicable treaties and national legislation, a hemispheric approach to acts of corruption in both the public and private sectors that would include extradition and prosecution of individuals so

⁵² Honduras ist seit 2009 suspendiert.

charged, through negotiation of a new hemispheric agreement or new arrangements within existing frameworks for international cooperation“ (ebd.).

Schon wenige Monate danach reichte Venezuela einen ersten Vertragsentwurf für die zukünftige Antikorruptionskonvention ein. Nur 16 Monate nach dem Gipfel, am 29. März 1996, wurde eine Konferenz in Caracas, Venezuela, abgehalten, wo die *Inter-American Convention Against Corruption* (IACAC) angenommen und als erste internationale Antikorruptionskonvention zur Unterzeichnung aufgelegt wurde (Sutton 1997, 1456). Ein Jahr später, am 6. März 1997 trat die Konvention in Kraft und wurde von 33 Staaten⁵³ ratifiziert (OAS 2011d).

6.1.2. Das IACAC-Regime der OAS

Prinzipien

Die IACAC sieht die Gefahr der Korruption vor allem im Bereich der Legitimität demokratischer Institutionen und der Stabilität sowie in der Schädlichkeit für sozioökonomische Entwicklung.

Normen

Die *Inter-American Convention against Corruption* bildet als einzige zentrale Norm das Fundament des Antikorruptionsregimes. Sie beinhaltet nicht nur die Regeln, sondern dient gleichzeitig als Grundlage für die Evaluationen des Mechanismus.

Regeln

Zur Übersicht des Regelungsbereiches der IACAC siehe die Vergleichstabelle in Kapitel 7.

Mechanismen

Zur Unterstützung und Überprüfung der Konventionsimplementierung wurde der *Mecanismo de Seguimiento de su implementación* (MESICIC) geschaffen, wobei Staaten auf freiwilliger Basis evaluiert werden. Zu diesem Zweck wurde ein Komitee eingerichtet, welches die Überprüfungsaufgaben überwacht. Die übergeordneten politischen Mechanismen sind die *Conference of the States Parties to the Inter-American Convention Against Corruption* (CSP IACAC) und die *Conference of the States Parties within the MESICIC framework* (CSP MESICIC). Sie sind Entscheidungsträger und beaufsichtigen den Ablauf des MESICIC.

⁵³ Barbados unterzeichnete 2001, die Ratifizierung ist noch ausständig (Stand März 2011)

Akzeptanz

33 Staaten sind Vertragsparteien der IACAC, was bei 35 (respektive 34) Mitgliedern der OAS einer formellen Akzeptanzquote von 94 (respektive 97) Prozent des Adressatenkreises entspricht.

6.1.3. Entwicklungen und Initiativen seit 1996

6.1.3.1. Inter-American Program for Cooperation in the Fight against Corruption

Noch im Entstehungsjahr der Konvention verabschiedete die Generalversammlung der OAS eine Resolution, welche die *Working Group on Probity and Public Ethics* beauftragte, ein „program for cooperation in the fight against corruption“ zu entwickeln (AG/Res. 1397 (XXVI-O/96, Par. 3). Dieses Kooperationsprogramm wurde im Juni 1997 durch Resolution 1477 (XXVII-O/97) angenommen und umfasste 4 zentrale Bereiche: einen rechtlichen, einen institutionellen, einen internationalen und einen zivilgesellschaftlichen Bereich.

Erster rief Staaten vor allem zur Ratifizierung der Konvention und zu den üblichen notwendigen rechtlichen Reformen auf (AG/Res. 1477 (XXXVII-O/97), Punkt I). Zudem sollten Studien durchgeführt werden, die einen rechtlichen Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen würden. Der institutionelle Bereich umfasste vor allem Fragen der unabhängigen Antikorruptionsinstitution sowie des Mainstreamings der Korruptionsbekämpfung in sämtlichen staatlichen Einrichtungen (ebd., Punkt II). Punkt III forderte die Einrichtung von Konsultationsmechanismen zur Förderung der Zusammenarbeit mit Organisationen wie UN, Europarat, OECD, Weltbank, IWF oder der Inter-American Development Bank. In diesem Zusammenhang sollte die Duplizierung von Bemühungen vermieden und Möglichkeiten gemeinsamer Projekte beurteilt werden (AG/Res. 1477 (XXXVII-O/97)). Im zivilgesellschaftlichen Bereich wurde die Einbindung von Medien und NGOs gefordert und zudem auf Bewusstseinsbildungsmöglichkeiten im Bildungsbereich verwiesen (ebd., Punkt IV). Das Programm sollte vom Ständigen Rat beaufsichtigt und in seiner Implementierung vom Generalsekretariat unterstützt werden (AG/Res. 1477 (XXXVII-O/97), Par. 2 und 3).

6.1.3.2. Follow-up Mechanismus

Am zweiten interamerikanischen Gipfel in Santiago de Chile, Chile, vom April 1998 wurde das Thema Korruption im Rahmen der Diskussion zur Verbesserung der Integrität erneut aufgegriffen. Aufrufe zur Ratifizierung der Konvention sowie die Frage der Wahlkampffinanzierung dominierten dabei den Diskurs (Summit 2001). Im April 2001 fand in Quebec City, Kanada, das dritte Gipfeltreffen der Mitgliedstaaten statt, wo eine Deklaration

die Gefahr der Korruption erneut unterstrich und ein Aktionsprogramm angenommen wurde. Der Punkt „Fight against Corruption“ rief die Staaten auf, so bald als möglich einen „follow-up mechanism“ zur Implementierung der Konvention zu schaffen (OAS 2011e). Dieser Follow-up-Mechanismus wurde bereits in mehreren Resolutionen⁵⁴ von der Generalversammlung gefordert. 2000 wurde der Ständige Rat beauftragt die existierenden internationalen Mechanismen zu vergleichen und zu analysieren, welche Art des Mechanismus für die OAS-Konvention am besten geeignet wäre (AG/Res. 1723 (XXX-O/00)). Nachdem ein entsprechender Bericht erstellt wurde, verabschiedete der Ständige Rat im Jänner 2001 eine Resolution, welche eine Empfehlung für den Follow-up-Mechanismus beinhaltet und den Vertragsstaaten der Konvention zur Endentscheidung vorgelegt werden sollte (CP/Res. 783 (1260/01)). Im darauf folgenden Mai verabschiedeten die Vertragsstaaten der Konvention auf ihrer Konferenz in Argentinien das *Document of Buenos Aires on the Follow-up Mechanism for the Implementation of the Inter-American Convention against Corruption* (CSP IACAC 2001), welches im Juni durch die Generalversammlungsresolution 1784 (XXXI-O/01) angenommen wurde.

Die Struktur des Follow-up-Mechanismus (kurz MESICIC⁵⁵) wurde durch den Buenos Aires Report bestimmt. Abläufe, Methodologie und sonstige Bestimmungen wurden in zwei weiteren Dokumenten geregelt⁵⁶. Der MESICIC manifestiert sich in einem freiwilligen intergouvernementalen Peer-Review-System, wobei Staaten anhand eines Fragebogens Informationen zur nationalen Antikorruptionssituation preisgeben. Diese Informationen werden anschließend in dem eigens für den Mechanismus geschaffenen *Committee of Experts* analysiert, welches von der übergeordneten politischen *Conference of the States Parties* (CSP) überwacht wird. Das *Expertenkomitee* nahm seine Tätigkeit im Juni 2002 auf und besteht aus je einem unabhängigen und objektiven Repräsentanten der Vertragsstaaten. In der Beurteilungsphase werden jedoch NGOs stark in den Evaluierungsprozess miteinbezogen, um so ein unbefangeneres Bild der Lage zu erhalten (Altamirano 2007, 505f.).

Die Evaluierungen des MESICIC wurden in mehrere Runden aufgeteilt, wonach pro Runde die Implementierung nur bestimmter Vertragsvorgaben bewertet wird. Bis dato wurden zwei Runden abgeschlossen, wobei eine dritte im September 2011 beendet sein wird (MESICIC

⁵⁴ AG/RES. 1477 (XXVII-O/97), AG/RES. 1552 (XXVIII-O/98), AG/RES. 1649 (XXIX-O/99)

⁵⁵ Spanischer Originalname: *Mecanismo de Seguimiento de su implementación*; derzeitige Mitglieder des Mechanismus: Antigua and Barbuda, Argentina, Bahamas, Belize, Bolivia, Brazil, Canada, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominican Republic Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Saint Kitts and Nevis, Saint Vincent and the Grenadines, Suriname, Trinidad and Tobago, United States, Uruguay and Venezuela (MESICIC 2011a, Stand März 2011)

⁵⁶ „Rules of Procedure and Other Provisions of the Committee of Experts of the Mechanism for Follow-Up on the Implementation of the Inter-American Convention Against Corruption“ (CSP MESICIC 2004b; aktuelle Version: MESICIC 2007) und „Methodology for the Review of the Implementation of the Provision of the Inter-American Convention against Corruption selected within the Framework of the First Round“ (MESICIC 2002; für die 2. Runde MESICIC 2004; für die 3. Runde MESICIC 2007)

2011b). Nach Beendigung der Evaluierung eines Staates wird ein Bericht über Erfolge und Defizite erstellt, der Empfehlungen zu Verbesserungen enthält (Altamirano 2007, 506).

6.1.3.3. Conferences of States Parties

Resolutionen der Generalversammlung in den beiden Folgejahren nach Schaffung des Mechanismus forderten Staaten vor allem zur Informationsübermittlung im Rahmen der Fragebögen auf (AG/Res. 1870 (XXXII-O/02) und AG/Res. 1943 (XXXIII-O/03)). 2004 bis 2005 waren geprägt von zahlreichen Initiativen zur Forcierung der Korruptionsbekämpfung. Von Bedeutung sind neben den Bekenntnissen der Generalversammlung und Staatschefs auch die Ergebnisse der *Conferences of States Parties* (CSP). Für das Antikorruptionsregime der OAS wurden zwei CSP eingerichtet, die *Conference of the States Parties to the Inter-American Convention Against Corruption* (CSP IACAC) und die *Conference of the States Parties within the MESICIC framework* (CSP MESICIC). Die CSP IACAC hielt ihre erste Konferenz wie bereits erwähnt 2001 in Buenos Aires ab. Eine weitere folgte 2004 in Managua, Nicaragua. Die CSP MESICIC hielt bis dato drei Konferenzen ab: 2004 und 2006 in Washington D.C., USA, und 2010 in Brasília, Brasilien.

Im Jänner 2004 fand ein *Special Summit* in Nuevo Leon, Mexiko, statt, wo die Staats- und Regierungschef in Zusammenhang mit dem Themenbereich „Democratic Governance“⁵⁷ in einer Erklärung sehr detaillierte Bekenntnisse zur Korruptionsbekämpfung festhielten. Der Beitritt zur UNCAC, die Stärkung des MESICIC oder spezifische Aufrufe zur Eliminierung der Korruption im öffentlichen, privaten und auch internationalen Sektor sind nur einige Beispiele (Summit 2004, 9f.). Dem Aufruf zur Stärkung des Mechanismus wurde bereits im April im Rahmen der ersten *Conference of the States Parties within the MESICIC framework* (CSP MESICIC) in Washington D.C. nachgegangen. Hierbei entschied die CSP MESICIC in zwölf Punkten diverse Reformen und Verbesserungen. So sollte etwa die Rolle der NGOs in den Rules of Procedure festgehalten sowie das Expertenkomitee institutionell und finanziell gestärkt werden (CSP MESICIC 2004a, Punkt VIII sowie I und II). Zudem sollte die Anzahl der Treffen des Komitees von zwei auf drei pro Jahr erhöht werden, um dadurch effizienteres Arbeiten zu garantieren, wobei mehrere Länder gleichzeitig evaluiert und die Berichte schneller an die Staaten übermittelt werden sollten (ebd. Punkt III und XI).

Im Juni 2004 verabschiedete die OAS-Generalversammlung im Rahmen ihrer 34. jährlichen Sitzung einige Resolutionen beziehungsweise Deklarationen. Die Resolution 2034 bestätigte Bestrebungen zur Stärkung des MESICIC und Resolution 2022, die den Titel „Joint Efforts of the Americas in the Struggle Against Corruption and Impunity“ trägt, rief zur Zusammenarbeit in korruptionsnahen Angelegenheiten auf (AG/RES. 2034 (XXXIV-O/04) und AG/RES. 2022

⁵⁷ Die weiteren Themenbereiche waren „economic growth with equity to reduce poverty“ und „social development“

(XXXIV-O/04)). In der „Declaration of Quito on Social Development and Democracy, and the Impact of Corruption“ erklärte die Generalversammlung den starken Zusammenhang zwischen Entwicklung, Demokratie und Korruption und im Rahmen welcher Verpflichtungen die Nationalstaaten korrupte Praktiken unterbinden sollten (AG/DEC. 36 (XXXIV-O/04)). Die zweite *Conference of the States Parties to the Inter-American Convention Against Corruption* (CSP IACAC) fand kurz darauf, im Juli 2004, in Managua statt. Ein neuer Aktionsplan setzte den Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Förderung der Transparenz, welche in 25 Punkten festgehalten wurden (CSP IACAC 2004a). Zudem betonten die Vertragsstaaten der Konvention in der Erklärung von Managua erneut ihren Einsatz und politischen Willen im Kampf gegen die Korruption (CSP IACAC 2004b).

2005 war für die Interamerikanische Korruptionsbekämpfung ein wichtiges Jahr. Einerseits wurde das Folgejahr 2006 von der Generalversammlung zum *Interamerikanischen Jahr der Korruptionsbekämpfung* gemacht, wodurch breit angelegte Bewusstseinsbildungsinitiativen gestartet werden sollten (AG/Res. 2071 (XXXV-O/05)). Überdies wurden zwei weitere Resolutionen verabschiedet. Die Resolution 2076 widmete sich routinemäßig dem Follow-up Mechanismus, während Resolution 2064 einen spezifischen Aufruf zur Kooperation und Implementierung durch die nationalen Legislativen umfasste. Auch ein reguläres Gipfeltreffen der interamerikanischen Staats- und Regierungschef stand 2005 auf dem Plan und wurde im November in Mar del Plata, Argentinien, unter dem Themenschwerpunkt „Creating Jobs to Fight Poverty and Strengthen Democratic Governance“ abgehalten (Summit 2005a). Korruption wurde dabei erneut im Zusammenhang mit institutionellen Rahmenbedingungen sowie mit demokratischer Governance thematisiert (Summit 2005b, Par. 55 lit. d und Par. 66). Der Aktionsplan forderte bis Ende 2006:

„specific initiatives for cooperation, and the exchange of experiences in the development of technical skills in our countries that contribute to the full application of the provisions of the Inter-American Convention Against Corruption, and the strengthening of its Implementation Follow-up Mechanism (MESICIC), giving special consideration to the recommendations to that effect arising from the first round of said Mechanism“ (Summit 2005a, Par. 64).

Zwei Resolutionen (AG/Res. 2219 und AG/Res. 2222 (XXXVI-O/06) der 36. Sitzung der OAS-Generalversammlung bestätigten diese Forderungen.

Im November 2006 fand schließlich die zweite *Conference of the States Parties* des MESICIC statt, wo das neue *Inter-American Program of Cooperation to Fight Corruption* beschlossen wurde (CSP MESICIC 2006). Nachdem die Korruptionskonvention der Vereinten Nationen im Dezember 2005 in Kraft getreten war und OAS-Staaten aufgefordert wurden ihr beizutreten, erwog die CSP nun die Einbindung der UNCAC-Vorgaben in den

Evaluationsprozess des MESICIC (CSP MESICIC 2006, Punkt VII). Austausch und Zusammenarbeit mit anderen internationalen und regionalen Organisationen sowie Einbindung der Zivilgesellschaft wurden erneut als zentrale Zukunftsaspekte genannt (ebd. Punkt V und VII). In diesem Zusammenhang wurden für die Praxis vor allem Intensivierungen in den Bereichen Informationsaustausch, Wiedererlangung von Vermögenswerten und Auslieferungen festgeschrieben (Punkt II-IV). In den Folgejahren verabschiedete die Generalversammlung jährlich eine Resolution mit dem Titel *Follow-up on the Inter-American Convention against Corruption and on the Inter-American Program for Cooperation in the Fight against Corruption*, wobei sämtliche der üblichen Aufrufe wiederholt wurden, um die anhaltende Bedeutung der Korruptionsbekämpfung zu unterstreichen⁵⁸.

Die dritte CSP MESICIC fand in symbolischer Manier am internationalen Antikorruptionstag, dem 9. Dezember, 2010 in Brasilia statt. Zu diesem Anlass beschloss man sowohl vereinzelt Weiterentwicklungen des Mechanismus, als auch die Konsolidierung der bisherigen Anstrengungen. Die 2007 angepasste Evaluierungsordnung für das *Expertenkomitee (Rules of Procedure)* verpflichtete das *Technische Sekretariat* gemäß Art. 32 jährlich zur Erstellung und Übermittlung eines Berichts, des so genannten *Annual Report on Progress in Implementation of the Inter-American Convention against Corruption* (MESICIC 2007). Art. 33 richtete zudem die Möglichkeit von Vor-Ort-Besuchen in den Vertragsstaaten ein (ebd.). Die CSP beschloss in ihren Empfehlungen diesbezüglich eine finanzielle Absicherung dieser Vorgaben durch freiwillige, bedingungslose Zuwendungen der Vertragsstaaten (CSP MESICIC, Par. 34 und 47ff.). Zu weiteren bedeutenden Empfehlungen zählen jene für die Bereiche Privatwirtschaft, Training, Best-practice und Kooperation:

Für den Privatsektor solle im Rahmen seiner Verantwortung „in preventing and combating corruption“ eine entsprechende Methode zur Durchsetzung dieser Einbindung vom Expertenkomitee erarbeitet werden (CSP MESICIC 2010, Par. 14). In den Empfehlungen zu Fragen des „Training“ und „Best-practice“ betonte die CSP vor allem die Konsolidierung bereits begonnener Prozesse. Zu diesen zählt etwa die Einrichtung des „Anti-Corruption Portal of the Americas“ der OAS-Rechtsabteilung⁵⁹, welches einen online Zugang zu Informationen im Zusammenhang mit der Konvention, dem Mechanismus und den dazugehörigen Bereichen zur Verfügung stellt. Auch die Konferenzen und Foren zum Austausch bewährter Praktiken wurden von der CSP-Empfehlung stark begrüsst.⁶⁰ Neben

⁵⁸ AG/Res. 2275 (XXXVII-O/07), AG/Res. 2410 (XXXVIII-O/08), AG/Res. 2516 (XXXIX-O/09), AG/Res. 2576 (XL-O/10)

⁵⁹ Siehe <http://www.oas.org/juridico/english/FightCur.html>.

⁶⁰ Hier wurden etwa die „Conference on the Progress and Challenges in Hemispheric Cooperation against Corruption“ (Lima, Peru, im Juni 2010) oder das „Hemispheric Information Exchange Network for Mutual Assistance in Criminal Matters and Extradition (“Criminal Matters Network”)“ explizit erwähnt (CSP MESICIC 2010, Par. 19 und 35).

dem Aufruf zur Kooperation mit anderen internationalen Einrichtungen wie UN, Weltbank, IADB (Interamerikanische Entwicklungsbank) oder APEC (Asiatisch-Pazifische wirtschaftliche Zusammenarbeit) wurde erstmals die Zusammenarbeit mit der *International Anti-Corruption Academy* (IACA) in Laxenburg, Österreich, festgehalten. Diese Kooperation wurde am selben Tag, dem 9. Dezember 2010, in einem Memorandum zwischen OAS und IACA offiziell bestätigt (IACA 2010).

6.1.4. Resumé

Die Organisation Amerikanischer Staaten brachte nicht nur das erste internationale völkerrechtlich verbindliche Instrument zur Korruptionsbekämpfung sondern auch ein wichtiges Antikorruptionsregime hervor. Da es nach nur kurzer Vorlaufzeit im März 1996 bereits zur Verabschiedung der zentralen Norm, der *Inter-American Convention against Corruption*, kam, wurden einige inhaltliche und strukturelle Erweiterungen erst später vorgenommen. So wurde etwa der Mechanismus nicht in der Konvention festgesetzt, sondern erst 2001 durch das *Buenos Aires Dokument* errichtet. Aufgrund der Teilnahmefreiwilligkeit und einer Limitiertheit der zu überprüfenden Vorgaben (siehe Vergleichsraster), ist die Stärke des Mechanismus nicht mit jener etwa des Europarats oder der OECD vergleichbar. Die verpflichtende Einbindung der Zivilgesellschaft kann jedoch als vorbildlich gesehen werden.

6.2. Afrikanische Union

Während sich weltweit globale sowie regionale Antikorruptionsregime entwickelten, geschah ähnliches auch am afrikanischen Kontinent. Die zentralsten Entwicklungen sind dabei der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) beziehungsweise ihrer Nachfolgerorganisation, der 2002 gegründeten Afrikanischen Union (AU) zuzuschreiben⁶¹. Abseits dieser Organisationen sind lediglich zwei kleinere, subregionale Initiativen von Bedeutung. Einerseits das 2001 geschaffene *Protocol Against Corruption* der Southern African Development Community (SADC), welches im Juli 2005 in Kraft trat⁶², und andererseits das im selben Jahr verabschiedete *Protocol Against Corruption* der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS⁶³) (Doig 2010, 2).

6.2.1. Der Weg zu einer afrikanischen Konvention zur Korruptionsbekämpfung

Im Laufe der 1990er erreichten die Wellen des aufstrebenden internationalen Willens zur Normengenerierung im Kampf gegen die Korruption auch den afrikanischen Kontinent. Sowohl auf der Ebene der Zivilgesellschaft, wo zahlreiche Nichtregierungsorganisationen auf diesen Zug aufsprangen, um die Gunst der Stunde zu nutzen, also auch innerhalb der OAU entwickelten sich Plattformorganisationen, die die Schaffung eines separaten Instrumentes forderten (Olaniyan 2004, 78). Auch das intergouvernementale Forum *Global Coalition for Africa* bot ab 1995 regelmäßig ein Forum für die Problematik der Korruption. 1997 wurde die Korruptionsbekämpfung gar zum Hauptthema auf der Agenda des Policy Forums in Mosambik (Marong 2003, 100). Im Rahmen dieser Plattform nahmen im Februar 1999 elf⁶⁴ afrikanische Staaten die *25 Principles to Combat Corruption in Africa* an (ebd., 99). Hierbei ging es vor allem um die Bereiche der internationalen Geschäftsbeziehungen sowie die Entwicklungshilfe (Marong 2003, 99).

Im Jahr 1998 beschlossen die Staats- und Regierungschefs auf der 34. Vollversammlungssitzung in Burkina Faso eine eigenständige regionale Konvention zu entwerfen. Mit Decision AHG-Dec 126 (XXXIV) wurden die Themen Straflosigkeit und

⁶¹ Die OAU wurde im Mai 1963 auf Basis der OAU Charta gegründet. Durch den *Constitutive Act of the African Union*, der im Mai 2001 in Kraft trat, wurde die AU gegründet und übernahm ab Juli 2002 sämtliche Tätigkeiten ihrer Vorgängerin.

⁶² 15 Mitglieder: Angola, Botswana, Demokratische Republik Kongo, Lesotho, (Madagaskar: Mitgliedschaft suspendiert seit 2009), Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, Sambia, Seychellen, Simbabwe, Südafrika, Swaziland, Tansania; die Information zum exakten Datum des Inkrafttretens wurde der Autorin auf Anfrage von der SADC übermittelt.

⁶³ Benin, Burkina Faso, (Elfenbeinküste - Mitgliedschaft seit 2010 suspendiert), Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kap Verde, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo.

⁶⁴ Äthiopien, Benin, Botswana, Ghana, Malawi, Mali, Mosambik, Senegal, Südafrika, Tansania, Uganda.

Korruption offiziell auf die Agenda gesetzt. In den Jahren 2001 und 2002 wurden Expertenmeetings in Addis Abeba, Äthiopien – dem Sitz der OAU/AU – abgehalten und erste Konventionsentwürfe diskutiert. Aufgrund der Mehrsprachigkeit wurden teilweise Formulierungen abgeändert (Schroth 2005, 27) beziehungsweise kleinere Ergänzungen vorgenommen:

Als Korruption definiert Art. 1 „the acts and practices including related offences proscribed in this Convention“, welche unter Art. 4 näher beschrieben sind. Hierbei unterschieden sich die beiden Entwürfe sowohl im Titel („Acts of Corruption“ im Draft 2001 und „Scope of Application“ im Draft 2002) als auch in einem weiteren Punkt: Das Draft 2002 fügte bei sämtlichen personenbezogenen Straftatbeständen zu „public official“ den Zusatz „or any other person“ hinzu, was den Anwendungsbereich signifikant erweiterte (AU Draft 2002, Art. 4). Eine weitere Neuerung betraf die Bestimmungen zu unerlaubter Bereicherung („illicit enrichment“): Der neue Entwurf fügte eine Definition in Art. 1 ein, wonach „Illicit enrichment‘ means the significant increase in the assets of a public official or any other person, which he or she cannot reasonably explain in relation to his or her income“. Auch in Art. 4 wurde die unerlaubte Bereicherung in lit. g als Straftatbestand eingereiht, den es unter der Konvention als „acts of corruption [or] related offences“ zu ahnden gelte (ebd.). In einem separaten, eigenständigen Artikel betreffend die unerlaubte Bereicherung führte der alte Entwurf die in Art. 1 fehlende Definition ergänzend in Par. 1 an (OAU Draft 2001, Art. 8). Der Entwurf von 2002 erweiterte diesen Artikel zudem um einen dritten Paragraphen, welcher vorsah, dass ein Staat, der unerlaubte Bereicherung (noch) nicht als Straftat festgelegt hatte, anderen Staaten dennoch in jeglicher Form Hilfe und Kooperationsbereitschaft bieten solle – sofern dies im Rahmen seiner nationalstaatlichen Gesetze sei (AU Draft 2002, Art. 8 Par. 3). Die Art. 9 („Access to Information“) und 10 („Funding of Political Parties“) wurden gänzlich neu eingeführt und Art. 12 erweiterte den Titel „Civil Society“ um den Zusatz „and Media“, wodurch dem Staat eine größere Verantwortung zur Einbindung der Zivilgesellschaft im Kampf gegen die Korruption auferlegt wurde (AU Draft 2002, Art. 12).

Die Entwürfe wurden auf den Expertentreffen in mehrtägigen Konferenzen diskutiert, wonach die Erkenntnisse im Anschluss in einem umfassenden Bericht festgehalten wurden (Schroth 2005, 25). Im März 2003 nahm der AU-Exekutivrat bei seiner Sitzung in N'djamena, Tschad, den endgültigen Entwurf an und schlug die Verabschiedung durch die AU-Vollversammlung vor. Der Vertragstext wurde für seine Endfassung nach dem Entwurf 2002 kaum mehr abgeändert. Am 11. Juli 2003 war es schließlich soweit, und die Staats- und Regierungschefs nahmen die *African Union Convention on Preventing and Combating Corruption* im Rahmen der Vollversammlung an, wonach die Konvention für Beitritte eröffnet

war (Olaniyan 2004, 74). Am 5. August 2006 trat die Konvention in Kraft⁶⁵, welche bis heute das vorläufige einzige umfassende afrikanische Instrument zur Korruptionsbekämpfung ist.

6.2.2. Das AU-Antikorruptionsregime

Ähnlich wie bei Antikorruptionsregimen anderer Organisationen, ist auch jenes der Afrikanischen Union bestimmt von den Inhalten und Vorgaben der zentralen Norm, im Falle der AU also der *African Union Convention on Preventing and Combating Corruption*. Erhebliche Unterschiede finden sich im Vergleich mit anderen Antikorruptionsregimen allerdings in der Ausführung des Monitoring-Mechanismus. Während hier insbesondere OECD und Europarat, aber auch OAS und mittlerweile die Vereinten Nationen bedeutende Anstrengungen unternommen haben, bleibt für die AU ein beträchtlicher Aufholbedarf. Obwohl sich einige Experten für eine Umwandlung der Konvention in ein Protokoll der African Charter on Human and Peoples' Rights (1981) aussprechen⁶⁶, scheint dies in naher Zukunft nicht absehbar. Der Vorteil, so argumentieren einige Autoren, läge dann in der Durchsetzbarkeit der Regeln der Korruptionskonvention. Würde nämlich der Konnex zwischen Korruption (insbesondere der grand corruption) und der Verletzung von Menschenrechten klarer thematisiert, so könnten etwa Schadensansprüche geltend gemacht werden (das GRECO-Zivilrechtsabkommen wird in diesem Zusammenhang als Vorbild genannt). Auch das Fehlen eines effektiven Mechanismus könne durch Einbindung in das Menschenrechtsregime behoben werden, da sich Institutionen wie die AU-Kommission oder der Afrikanische Gerichtshof für Menschenrechte und die Rechte der Völker diesen Fragen annehmen könnten (Olaniyan 2004, 88). Berechtigung fände die Einbindung in die afrikanische Charta für Menschenrechte gemäß Olaniyan auf der Basis des Rechts auf wirtschaftliche Selbstbestimmung, des Verbots von Diskriminierung und des Mindeststandards an rudimentären gesellschaftlichen Anforderungen (ebd. 87). Abseits dieser bis dato theoretischen Überlegungen, soll das Regime an dieser Stelle gemäß den derzeitigen Gegebenheiten durch die AU-Konvention erfasst werden, wobei auch die gegenwärtige Situation des Mechanismus berücksichtigt wird.

⁶⁵ Von 53 afrikanischen Staaten haben 44 die Konvention bereits unterzeichnet; 31 haben sie ratifiziert (Stand März 2011, Quelle: AU 2011a)

⁶⁶ vgl. Olaniyan 2004, Schroth 2003 und 2005

Prinzipien

Art. 2 der Konvention hält die fundamentalen Ziele fest, wonach als leitende Prinzipien die folgenden festgehalten werden können:

1. Die Bekämpfung von Korruption bedarf der Prävention, Aufdeckung, Bestrafung und Ausrottung, welche forciert und gestärkt werden müssen.
2. Staatliche Kooperation sowie Harmonisierung der Policies und Rechtslage sind für die Effektivität dieser Bestrebungen unabdingbar.
3. Die Förderung der „sozioökonomischen Entwicklung“ durch Sicherung fundamentaler Rechte („economic, social and cultural rights as well as civil and political rights“) haben höchste Priorität.
4. Transparenz und Verantwortung im Rahmen der öffentlichen Verwaltung sind Grundvoraussetzungen im Kampf gegen die Korruption (AU 2003, Art. 2).

Normen

Da das Antikorruptionsregime der Afrikanischen Union, wie bereits festgehalten, über lediglich ein zentrales normatives Instrument verfügt, kann die Konvention des Jahres 2003 als Norm des gesamten Regimes festgehalten werden. Sie trat 2006 in Kraft. Sollten Diskussionen zur Einbindung in ein erweitertes Menschenrechtsregime eines Tages fruchten, so wären zahlreiche weitere Normen mit einzubeziehen.

Für die Überwachung und Implementierungsbeaufsichtigung durch Organe der AU (Exekutivrat) sind zudem die entsprechenden konstitutiven Normen zu erwähnen, insbesondere der *Constitutive Act of the African Union* aus dem Jahr 2000, welcher 2001 in Kraft trat.

Regeln

Der Regelungsbereich der zentralen Norm, der Konvention aus dem Jahr 2003, sind in der Übersicht des Normenrasters in Kapitel 7 ersichtlich.

Mechanismen

Art. 22 der AU Konvention sieht als „Follow Up Mechanism“ die Errichtung eines *Advisory Board on Corruption* innerhalb der Afrikanischen Union vor. Dieser Ausschuss soll aus elf Mitgliedern bestehen, die vom AU-Exekutivrat auf Vorschlag der Vertragsstaaten für zwei Jahre gewählt werden und Experten von „highest integrity, impartiality, and recognized competence in matters relating to preventing and combating corruption and related offences“ sein sollen (AU 2003, Art. 22 Abs. 1f.). Dieser Ausschuss hat die konkreten Aufgaben der Implementierungsforcierung, der Informationsbeschaffung und Analyse des Korruptionsphänomens, der Entwicklung entsprechender Gegenstrategien sowohl für den

öffentlichen als auch den privaten Sektor sowie der Regierungs- und Rechtsberatung auszuführen (AU 2002, Art. 22 Abs. 5 lit. a-e). Er ist überdies für die Erstellung eines einheitlichen Verhaltenskodex für Amtsträger verantwortlich und soll Partnerschaften mit anderen Institutionen der AU und der Zivilgesellschaft pflegen (ebd. lit. f-g). Nach Beitritt zur Konvention (beziehungsweise ein Jahr nach Inkrafttreten) müssen die Antikorrupsionsagenturen der Vertragsstaaten einmal pro Jahr einen Bericht über ihre nationalen Implementierungsfortschritte an den Ausschuss übermitteln, wonach die Gesamtergebnisse regelmäßig in einer Mitteilung an den Exekutivrat weitergeleitet werden müssen (AU 2002, Art. 22 Abs. 5 lit. h; Abs. 7).

Das *Anti-Corruption Resource Centre* U4 hielt 2006 in seiner Konventionsevaluation bezüglich dieses Mechanismus fest, dass die Durchsetzung aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen nur schwer bis kaum realisierbar sein könnte (U4 2011a). Nichtsdestotrotz wurden im Jänner 2009 die Mitglieder des Ausschusses gem. Art. 22 der Konvention vom Exekutivrat der Afrikanischen Union bestellt (EX.CL/Dec.485(XIV)), wonach der Ausschuss im Mai 2009 seine erste Sitzung in Addis Abeba abhielt. Während zwar ein provisorisches Kernbudget beschlossen werden konnte, welches die Einrichtungen eines „unabhängigen Sekretariats“ erlauben würde, galt es zur Wahrnehmung der Aufgaben jedoch zusätzliche finanzielle Ressourcen zu lukrieren (AU 2011b). Zuständig für die Absegnung des Budgets ist der AU-Exekutivrat, welcher dem Ausschuss für das Jahr 2010 ein festgesetztes operationales Budget zusprach und dieses für das Jahr 2011 um fünf Prozent erhöhte (vgl. EX.CL/Dec.524(XVI) und EX.CL/Dec.600 (XVIII)). In einem Tätigkeitsbericht hielt das *Advisory Board* fest, dass zu Beginn vor allem Unterstützung im Bereich der Kriminalisierung sowie bei Erstellung der Länderberichte zu leisten wäre (AU 2011b).

Akzeptanz

Von 53 afrikanischen Staaten haben 44 die Konvention bereits unterzeichnet. Tatsächlich ratifiziert wurde sie bis dato von 31 Staaten (AU 2011a, Stand März 2011). Die Akzeptanzquote liegt damit bei über 80 beziehungsweise bei nahezu 60 Prozent des Adressatenkreises.

6.2.3. Resumé

Die Afrikanische Union hat mit der Korruptionskonvention eine Norm geschaffen, die Potenzial hat, Staaten zu bedeutenden Reformen zu bewegen. Die regionale Ebene erleichtert die Kooperation und damit auch die technischen und rechtlichen Möglichkeiten der gegenseitigen Unterstützung. Das rein afrikanische Antikorruptionsregime ist mit dem Inkrafttreten 2006 noch sehr jung und steht in Konkurrenz zu anderen Regimen wie etwa jenem der Vereinten Nationen⁶⁷ oder als Empfänger von Entwicklungshilfekrediten auch jenem der Weltbank. Die Forschungsplattform U4 sieht die Hauptschwächen in der Möglichkeit Vorbehaltsklauseln zu integrieren, in fehlenden Haftungsfragen für Unternehmen und in der Abwesenheit von Sanktionsvorschlägen (U4 2011a). Der Mechanismus, der mit der Errichtung des *Advisory Board on Corruption* geschaffen wurde, ist noch zu jung, als dass seine Stärken oder Schwächen beurteilt werden könnten.

⁶⁷ Nur etwa 10 afrikanische Staaten haben die UNCAC noch nicht ratifiziert oder unterzeichnet (UNODC 2011a)

6.3. Europarat

Der Europarat wurde im Mai 1949 gegründet und ist mit 47 Staaten⁶⁸ die mitgliederreichste europäische Organisation (Europarat 2011a). Die Hauptaufgaben des Europarates finden sich vor allem in den Bereichen Demokratie und Menschenrechte. Als Gefahr für die „Stabilität demokratischer Institutionen“ sah der Europarat in der Korruption ein Problem, welches dringend gemeinsam bekämpft werden müsste.

Das Antikorruptionsregime des Europarates zählt zu den bedeutendsten und effektivsten Regimen. Die Normen und Regeln sind im Vergleich zu anderen Regimen sehr stark und teilweise sogar einzigartig. Auch der Mechanismus des Europarats, welcher mit der Errichtung von GRECO (der *Staatengruppe gegen Korruption*) geschaffen wurde, überprüft die Regelumsetzung seiner Mitglieder sehr streng und weist im Rahmen seiner Monitoring-Zuständigkeiten einige Besonderheiten auf.

6.3.1. Erste Ansätze in Richtung einer umfassenden Antikorruptionspolitik

Bereits 1981 diskutierte das Ministerkomitee⁶⁹ des Europarats die Entwicklung von Maßnahmen gegen diverse Formen der Wirtschaftskriminalität. In einer Empfehlung hielt das Komitee den bedrohlichen Zusammenhang zwischen den wachsenden internationalen Wirtschaftsbeziehungen und den damit einhergehenden neuen Möglichkeiten der Wirtschaftskriminalität fest (CoE Rec. R (81) 12, Präambel). Welche Delikte diese Art der Kriminalität umfassen, wurde in einer Liste an die Empfehlung angehängt. Hier werden betrügerische Praktiken im zivilen Wirtschaftsbereich thematisiert, worunter auch Bestechung fällt (ebd. Appendix Z. 11). 1994 beschlossen die Justizminister der Mitgliedstaaten auf ihrer 19. Europaratskonferenz, dass die Befassung mit Korruption auf europäischer Ebene unabdingbar sei (GRECO 2011a). Im September wurde zu diesem Zweck eine *multidisziplinäre Gruppe für Korruption*⁷⁰ (GMC) gegründet, welche ihre Tätigkeit im März 1995 aufnahm (Nagel 2007, 65). Sie unterstand dem *Europäischen Komitee für Kriminalitätsprobleme*, welches mit Aufgaben der Prävention und Kontrolle befasst ist, sowie

⁶⁸ Weißrussland und der Kosovo sind keine Mitgliedstaaten; der letzte Beitritt erfolgte im Jahr 2007 durch Montenegro; Österreich trat 1956 bei (Europarat 2011a)

⁶⁹ „Das Ministerkomitee ist das Entscheidungsorgan des Europarates. Es setzt sich aus den Außenministern der einzelnen Mitgliedstaaten oder deren ständigen diplomatischen Vertretern in Straßburg zusammen. Es ist sowohl ein Regierungsorgan, in dem nationale Lösungsansätze für die Probleme der europäischen Gesellschaft gleichberechtigt diskutiert werden, als auch ein gemeinschaftliches Forum, in dem europaweite Antworten auf anstehende Herausforderungen erarbeitet werden.“ (Europarat 2011b)

⁷⁰ Originalname: „Multidisciplinary Group on Corruption“ bzw. „Groupe multidisciplinaire sur la corruption“

dem *Europäischen Komitee für rechtliche Kooperation*, welches einen Großteil der rechtlichen Europaratsinstrumente vorbereitet (CDPC 2011; CDCJ 2011).

Die GMC schritt umgehend zur Tat und versuchte eine umfassende Strategie zur Bekämpfung der Korruption zu entwickeln, was im November 1996 in die Annahme des *Programme of Action against Corruption* durch das Ministerkomitee mündete.

6.3.1.1. Das Programme of Action against Corruption von 1996

Diese sehr detaillierte Strategie war richtungsweisend für sämtliche Initiativen des Europarats im Kampf gegen die Korruption. Einerseits waren bereits Vertragsentwürfe im Erstellungsprozess, wobei die Strafrechtskonvention als das „klassische“ Instrument bezeichnet wurde, wohingegen eine zweite so genannte „framework convention“ voraussichtlich mit Zusatzprotokollen zu versehen wäre (GMC (96) 95, 8). Obwohl die Aufgabenbereiche beziehungsweise die Beziehung der beiden Konventionen zueinander noch nicht festgelegt waren, wurden bereits die Themen Bestechung ausländischer Amtsträger und Steuerabsetzbarkeit für die framework convention, die später als *Zivilrechtskonvention gegen Korruption* berühmt werden würde, angeführt. In diesem Zusammenhang wurde wiederholt auf die Zusammenarbeit mit der OECD – aber auch mit UN, EU und NGOs – hingewiesen (ebd.).

Als Vorarbeit ihrer Entwürfe gab die GMC zur Untersuchung der Durchführbarkeit, der Regelungsnotwendigkeiten oder spezieller nationaler Eigenheiten eine Reihe von Studien und Analysen in Auftrag. So wurde etwa eine Erhebung durch Experten für die Frage des Zivilbereichs sowie eine Studie zur Frage der Korruption von öffentlich Bediensteten und gewählten Amtsträgern durchgeführt (GMC (96) 95, 8). Der konkrete Strategieplan für die Jahre 1996 bis 2000 sah vor allem Maßnahmen im zivil-, straf- und verwaltungsrechtlichen Bereich vor, wobei sowohl auf der abstrakten Ebene von Recht und Ethik als auch auf der Ebene der Akteure (Stichwort Verhaltenskodex) Diskussionen zu führen wären (GMC (96) 95, 24). Die Rolle von Trainings sowohl im staatlichen als auch im zivilen Bereich wurde wiederholt angeführt, jedoch als separat vom Aktionsprogramm deklariert (ebd.). Der Aktionsplan der GMC betonte weiters die große Bedeutung der Definitionsfrage, da eine Begriffsbestimmung die fundamentale Basis bilde und somit als Vorbedingung für jegliche Übereinkommen zu verstehen sei (GMC (96) 95, 25).

Die Multidisziplinäre Gruppe setzte sich den 31. Dezember 2000 als Deadline für das Aktionsprogramm, was vom Ministerkomitee vor allem in Bezug auf die geplanten Konventionen mit Freude vernommen wurde (GRECO 2011a).

Im Rahmen der 21. Justizministerkonferenz, die im Juni 1997 in Prag, Tschechien, stattfand, wurde die Gefahr der Korruption erneut ausgiebig diskutiert. Die Minister drängten daraufhin

auf eine frühere Annahme zumindest der Strafrechtskonvention, um damit die einheitliche Kriminalisierung und gemeinsame Strafverfolgung sowie die Schaffung eines Monitoringmechanismus vorantreiben zu können (GRECO 2011a). Als sich im Herbst desselben Jahres die Staats- und Regierungschefs zum zweiten Europaratsgipfel versammelten, wurde der Auftrag zur Erstellung einer Liste von Leitprinzipien für die nationale Implementierung an das Ministerkomitee erteilt (ebd.). Schon Anfang November konnte das Ministerkomitee aufgrund der Vorarbeit durch die GMC diesem Auftrag Folge leisten.

6.3.1.2. Twenty Guiding Principles against Corruption

Die *20 Leitprinzipien gegen Korruption* wurde am 6. November 1997 per Ministerkomitee-Resolution (CoE Res (97) 24) angenommen und fordern die Staaten zu folgenden Maßnahmen auf:

1. to take effective measures for the prevention of corruption and, in this connection, to raise public awareness and promoting ethical behaviour;
2. to ensure co-ordinated criminalisation of national and international corruption;
3. to ensure that those in charge of the prevention, investigation, prosecution and adjudication of corruption offences enjoy the independence and autonomy appropriate to their functions, are free from improper influence and have effective means for gathering evidence, protecting the persons who help the authorities in combating corruption and preserving the confidentiality of investigations;
4. to provide appropriate measures for the seizure and deprivation of the proceeds of corruption offences;
5. to provide appropriate measures to prevent legal persons being used to shield corruption offences;
6. to limit immunity from investigation, prosecution or adjudication of corruption offences to the degree necessary in a democratic society;
7. to promote the specialisation of persons or bodies in charge of fighting corruption and to provide them with appropriate means and training to perform their tasks;
8. to ensure that the fiscal legislation and the authorities in charge of implementing it contribute to combating corruption in an effective and co-ordinated manner, in particular by denying tax-deductibility, under the law or in practice, for bribes or other expenses linked to corruption offences;
9. to ensure that the organisation, functioning and decision-making processes of public administrations take into account the need to combat corruption, in particular by ensuring as much transparency as is consistent with the need to achieve effectiveness;
10. to ensure that the rules relating to the rights and duties of public officials take into account the requirements of the fight against corruption and provide for appropriate and effective disciplinary measures; promote further specification of the behaviour expected from public officials by appropriate means, such as codes of conduct;
11. to ensure that appropriate auditing procedures apply to the activities of public administration and the public sector;

12. to endorse the role that audit procedures can play in preventing and detecting corruption outside public administrations;
13. to ensure that the system of public liability or accountability takes account of the consequences of corrupt behaviour of public officials;
14. to adopt appropriately transparent procedures for public procurement that promote fair competition and deter corruptors;
15. to encourage the adoption, by elected representatives, of codes of conduct and promote rules for the financing of political parties and election campaigns which deter corruption;
16. to ensure that the media have freedom to receive and impart information on corruption matters, subject only to limitations or restrictions which are necessary in a democratic society;
17. to ensure that civil law takes into account the need to fight corruption and in particular provides for effective remedies for those whose rights and interests are affected by corruption;
18. to encourage research on corruption;
19. to ensure that in every aspect of the fight against corruption, the possible connections with organised crime and money laundering are taken into account;
20. to develop to the widest extent possible international co-operation in all areas of the fight against corruption"

Abbildung 3: „20 Leitlinien gegen Korruption“⁷¹

Obwohl diese Leitprinzipien sehr weit formuliert sind und für die Mitgliedstaaten keine automatische Bindungswirkung haben, bieten sie dennoch wichtige rechtliche Grundlagen für die Monitoringinstitution GRECO (siehe unten). Im Rahmen der Evaluierung durch GRECO werden Staaten, welche die beiden Konventionen aus dem Jahr 1999 „noch nicht ratifiziert haben, [...] an der adäquaten Umsetzung dieser Leitlinien bemessen (wobei der Beurteilungsmaßstab kaum weniger streng ist, da spätere Rechtsakte und Empfehlungen als Konkretisierung dieser 20 Punkte angesehen werden)“ (Sickinger 2009, 85). Dieses Mandat ist auch in Art. 2 des GRECO-Statuts festgehalten (vgl. Res. (99) 5, Appendix). Die Leitprinzipien können also als kompaktes Fundament sowohl des Monitoringmechanismus als auch der späteren Antikorruptionsinstrumente des Europarats verstanden werden.

6.3.2. Die Straf- und Zivilrechtskonventionen über Korruption

Die *Strafrechtskonvention über Korruption* sowie die *Zivilrechtskonvention über Korruption* bilden gleichwertig die zentralen Normen des Antikorruptionsregimes des Europarats.

Die *Strafrechtskonvention* (StRK) wurde am 27. Jänner 1999 zur Unterzeichnung eröffnet und trat am 1. Juli 2002 in Kraft. Die *Zivilrechtskonvention* (ZRK) wurde einige Monate später, am 4. November 1999, eröffnet und trat exakt drei Jahre später, am 1. November

⁷¹ Quelle: Res (97) 24

2003, in Kraft. Beide Konventionen bedingten 14 Ratifikationen um in Kraft zu treten, wobei die StRK heute 42 Europaratsmitglieder sowie ein Nichtmitgliedsland (Weißrussland) und die ZRK 33 Europaratsmitglieder sowie ein Nichtmitgliedsland (Weißrussland) als Vertragsstaaten umfassen⁷².

Als gleichwertige zentrale Normen wurden die konkreten Regelungsinhalte der Konventionen im Vergleichsraster von Kapitel 7 für das Europaratsregime zusammengefasst. Bedeutende Erweiterungen dieser Inhalte – vor allem in Zusammenhang mit der Zuständigkeit von GRECO – werden in Kapitel 6.3.3.2. festgehalten.

6.3.3. Der Mechanismus: Staatengruppe gegen Korruption (GRECO)

Die *Staatengruppe gegen Korruption*⁷³ (GRECO) wurde per Ministerratsresolution (Res. (99) 5) am 1. Mai 1999 offiziell eingerichtet. Bereits ein Jahr zuvor, am 5. Mai 1998, beschloss der Ministerrat formell die Autorisierung zur Schaffung des Mechanismus, wobei sowohl Mitgliedstaaten als auch Nichtmitglieder, welche im Etablierungsprozess von GRECO involviert waren⁷⁴, aufgefordert wurden, der Gruppe beizutreten (Res. (98) 7). Im Gründungsabkommen von 1999 äußerten die Erstmitglieder den Wunsch, dass in Zukunft alle Europaratsmitglieder der Staatengruppe gegen Korruption beitreten mögen. Zudem sah eine Bestimmung vor, dass GRECO zunächst nur auf die Dauer von drei Jahren eingerichtet werde und die Funktionsfähigkeit am Ende dieser Zeitspanne neu zu bewerten wäre (Res. (99) 5). Das Statut der Staatengruppe wurde im Appendix der Gründungsresolution angefügt und definiert das Ziel von GRECO wie folgt:

„The aim [...] is to improve the capacity of its members to fight corruption by following up, through a dynamic process of mutual evaluation and peer pressure, compliance with their undertakings in this field“ ((Res. (99) 5), Appendix).

Staaten können gemäß Art. 4 des Statuts entweder per Beitrittserklärung oder durch Beitritt zu einem internationalen Instrument, welches die Mitgliedschaft bei GRECO bedingt, Mitglied der Staatengruppe werden (Res. (99) 5, Appendix). Tritt ein Staat also der Zivilrechts- oder Strafrechtskonvention bei, ohne Mitglied von GRECO zu sein, so wird er als Vertragsstaat der Konvention automatisch Mitglied der Staatengruppe.

Die Evaluierungsgruppe setzt sich gemäß Art. 6 und 7 aus maximal zwei Repräsentanten pro GRECO-Mitgliedsstaat sowie aus je einem Repräsentanten aus weiteren Europaratseinrichtungen zusammen.

⁷² Stand März 2011 (Europarat 2011c und 2011d).

⁷³ Name im französischen Original: *Groupe d'Etats contre la corruption*

⁷⁴ Zu diesen zählen: Bosnien und Herzegowina, Japan, der Heilige Stuhl, Kanada, Mexiko, USA, Weißrussland (Res. (99) 5, Appendix Art. 4 Z. 2)

6.3.3.1. Evaluationsrunden

Bis dato fanden zwei komplette Evaluationsrunden im Rahmen des GRECO-Mechanismus statt, wobei eine dritte im Jänner 2007 gestartet wurde. Der Ablauf dieser Runden orientiert sich an einem strikt vorgegebenen Prozedere⁷⁵, wobei sich GRECO-Mitglieder nach dem Prinzip des Peer-Review anhand bestimmter vorgegebener Themen evaluieren. So sollten in der ersten Evaluationsrunde, die von 2000 bis 2002 durchgeführt wurde, zwei große Bereiche behandelt werden: Einerseits die Unabhängigkeit und Rolle der nationalen Antikorruptionseinrichtungen im Kampf gegen Korruption und andererseits die Frage der Immunität von Amtsträgern in Zusammenhang mit Strafverfolgung, Inhaftierung, etc. (GRECO 2011b). Die zweite Runde (2003 – 2006) konzentrierte sich bei ihren Evaluierungen auf Fragen der Identifikation und Einziehung von aus Korruption erwirkten Erträgen, auf Prävention und Aufdeckung von Korruption in der Verwaltung, sowie auf die Rolle juristischer Personen als Schutzschirm für Korruption (ebd.). Die 2007 begonnene dritte Runde widmet sich nun den Kriminalisierungsbestimmungen der Strafrechtskonvention sowie der Transparenz der Parteienfinanzierung (GRECO 2011b).

Die Erhebungen der jeweiligen länderspezifischen Situation werden in zwei Etappen bewerkstelligt: In einem ersten Schritt sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die entsprechenden Informationen schriftlich in einem Fragenbogen zu übermitteln. Die zweite Etappe umfasst Vor-Ort-Besuche der zugewiesenen Peer-Reviewer, welche sowohl Vertreter des öffentlichen Sektors als auch der Zivilgesellschaft treffen und sich so ein ganzheitlicheres Bild zur nationalen Situation machen können (GRECO (2010) 9E, Regel 27; GRECO 2011b). Die komplette Evaluationsrunde ist jedoch erst beendet, nachdem ein Mitgliedsstaat eine weitere Überprüfung durchlaufen hat:

Nach Abschluss der beiden Erhebungsetappen verfassen die Peer-Reviewer einen Erstentwurf des Länderberichts, welcher nach einer Kontrolle durch GRECO verabschiedet wird. Die Berichte enthalten – vergleichbar zu anderen Regimemechanismen – Empfehlungen, die von den Staaten umzusetzen sind (GRECO (2010) 9E, Regel 28f.). Im Falle des Evaluationsprozesses von GRECO gehört die Umsetzung dieser Empfehlungen noch zu dieser Überprüfungsrunde. Der evaluierte Mitgliedsstaat hat nach Verabschiedung seines Berichts 18 Monate Zeit, um diesen Empfehlungen nachzukommen und wird am Ende dieser Frist erneut im Rahmen eines so genannten *Compliance Report* beurteilt. Die Umsetzung der einzelnen Empfehlungen wird dabei mit „zufriedenstellend umgesetzt“, „teilweise umgesetzt“ oder „nicht umgesetzt“ bewertet (GRECO (2010) 9E, Regel 31 Z. 8.1). Neben der Bewertung der einzelnen Empfehlungen wird auch die gesamte Umsetzungsleistung mit einer der drei Kategorisierungen versehen. Im Falle einer

⁷⁵ Die Rules of Procedure wurden bis dato zahlreiche Male novelliert. Der aktuelle Text wurde im März 2010 von GRECO verabschiedet (siehe GRECO (2010) 9E).

Gesamtbewertung als „nicht umgesetzt“ greift Regel 32 der *Rules of Procedure*, wonach Sondermaßnahmen zur Anwendung kommen und die „Non-Compliance“ an diverse (zuvor nicht involvierte) Ebenen des Europarats kommuniziert wird (GRECO (2010) 9E). Diese Maßnahmen dienen der Erzeugung des notwendigen Drucks, um Staaten so zur Umsetzung zu bewegen.

6.3.3.2. Bedeutende Erweiterungen der Zuständigkeit von GRECO

Vergleichbar mit der OECD führte auch der Europarat in seinem Überprüfungsmechanismus eine Art der immanenten Aktualisierungsmöglichkeit ein. Die Regel 23 der *Rules of Procedure* hält die Evaluationsgrundlagen für GRECO fest, wobei neben den beiden Konventionen und den *20 Leitprinzipien* auch „any other international legal instrument adopted in pursuance of the Programme of Action against Corruption“ herangezogen werden kann (GRECO (2010) 9E). Dementsprechend ist ein Blick auf nicht verbindliche Normen von Bedeutung, da sie sehr oft als Erstinitiativen für die Entwicklung zukünftiger international verbindlicher Regelungen geschaffen werden.

Im Rahmen des Europarats begann solch eine Entwicklung etwa für Fragen der Finanzierung politischer Parteien bereits im Jahr 2000. Der *Kongress der Gemeinden und Regionen*, eine Institution des Europarats, forderte in diesem Jahr zweifach die „financial transparency of political parties and their democratic functioning at regional level“ (Congress Res. 105 (200) und Congress Rec. 86 (2000)). Der Ministerrat verabschiedete am 8. April 2003 eine Empfehlung „on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns“ (Rec. (2003) 4). Diese gemeinsamen Regeln wurden der Empfehlung im Appendix beigefügt und sind durch GRECO auf ihre nationalstaatliche Umsetzung zu überprüfen (ebd.).

Dadurch wurde das Monitoringmandat von GRECO erweitert, sodass die zu überprüfenden Regelungen der verbindlichen Konventionen nicht mehr nur durch die *20 Leitprinzipien* von 1997, sondern auch durch diese Empfehlung ergänzt wurden. Unter Bezugnahme auf das Vergleichsraster in Kapitel 7 wurden damit die Lücken im Bereich der Parteien- und Wahlfinanzierung geschlossen. So ist auch der oben angeführte Parteienfinanzierungs-Fokus der dritten Evaluationsrunde rechtlich legitimiert.

Diese Zuständigkeitserweiterung war jedoch nicht die erste. 1999 versuchte der *Kongress der Gemeinden und Regionen* den Diskurs zu „political integrity of local and regional elected representatives“ voranzutreiben, indem er eine Empfehlung verabschiedete, die im Appendix den *European Code of conduct for the political integrity of local and regional elected representatives* enthielt (Congress Rec. 60 (1999)). Im darauf folgenden Jahr, am

11. Mai 2000, verabschiedete der Ministerrat eine über die regionale Ebene hinausgehende Empfehlung, welche Staaten zur Annahme des im Anhang befindlichen *Model code of conduct for public officials* aufforderte (Rec. (2000) 10). Auch in dieser Empfehlung wurde GRECO mit der Beobachtung der Umsetzung beauftragt. Zu diesem Zeitpunkt wurden Lücken etwa in den Bereichen der Interessenskonflikte (vgl. Art. 8 und 15 des Verhaltenskodex) und der Disziplinarverfahren (Art. 28) geschlossen.

Im Jahr 2003 verabschiedete der Ministerrat ein *Zusatzprotokoll zur Strafrechtskonvention über Korruption*, wonach die Bestechung und Bestechlichkeit von Richtern der Schiedsgerichte sowie von Geschworenen kriminalisiert werden soll. Auch dieses Protokoll wurde gemäß Art. 7 der Monitoringzuständigkeit von GRECO zugeschrieben. Bis dato haben 26 Staaten das Zusatzprotokoll ratifiziert, welches gemäß Art. 10 nach der fünften Ratifizierung am 1. Februar 2005 in Kraft trat. (Europarat 2011e).

6.3.4. Resumé: Das Europaratsregime zur Bekämpfung der Korruption

Wie eingangs erwähnt, konnte der Europarat eines der bedeutendsten Antikorruptionsregime schaffen, welches zudem über einen besonders starken Mechanismus verfügt. Die Regimestrukturen können an dieser Stelle wie folgt beschrieben werden:

Prinzipien

Menschenrechte und Demokratie sind die fundamentalen Schutzgrößen, welcher sich der Europarat in seiner Arbeit widmet. Rechtsstaatlichkeit und soziale Gerechtigkeit verlangen in diesem Zusammenhang die Kriminalisierung und Ahndung korrupter Praktiken und werden im Rahmen des Europaratsregimes um das Prinzip des Anspruchs auf Schadensersatz ergänzt. Diese Komponente ist nahezu einzigartig und trug in erheblichem Maß zur guten Reputation des Regimes bei.

Normen

Die Straf- und die Zivilrechtskonvention bilden als völkerrechtlich verbindliche Normen die zentralen Normen des Antikorruptionsregimes. Als inhaltliche Ergänzung zur Strafrechtskonvention – und damit als Teil der zentralen Normen – muss jedenfalls das Zusatzprotokoll von 2003 verstanden werden.

Die Monitoringzuständigkeit von GRECO, die über diese zentralen Normen hinausgeht, integriert drei weitere Instrumente in den Pool bedeutender Normen des Regimes: die Resolution (97) 24 über die 20 Leitlinien zur Korruptionsbekämpfung, die Empfehlung (2000)

10 zur Umsetzung des Verhaltenskodex für Amtsträger sowie die Empfehlung (2003) 4 über gemeinsame Regeln zur Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen.

Regeln

Die Auflistung der thematisierten Regelungsbereiche durch die beiden Konventionen sowie des Zusatzprotokolls werden im Rahmen der Vergleichstabelle in Kapitel 7 festgehalten. Einige Bereiche, die von den zentralen Normen nicht thematisiert wurden, konnten später durch nicht-verbindliche Instrumente in den Zuständigkeitsbereich des Mechanismus übertragen werden und sind so Teil des Antikorruptionsregimes des Europarats. Sie wurden in den Kapiteln 6.3.1.2. und 6.3.3.2. angeführt und beziehen sich insbesondere auf Lücken, die im Vergleich mit den zentralen Normen anderer Regime durch die Autorin identifiziert wurden.

Mechanismen

Der Evaluationsmechanismus durch die 1999 gegründete Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) führte bis dato zwei vollständige Evaluationsrunden durch. Neben der Fragebogenbeantwortung und den Vor-Ort-Besuchen, wobei die nationalstaatliche Umsetzung ausgewählter Normenbereiche überprüft wird, sieht dieser Mechanismus auch eine Überprüfung der Umsetzung von Empfehlungen zu Defiziten vor. Für ungenügende Implementierungsleistungen wurden zudem Sondermaßnahmen in den Rules of Procedure geschaffen.

Akzeptanz

42 Mitgliedstaaten des Europarates sind heute Vertragsstaaten der Strafrechtskonvention, was einer Akzeptanzquote von knapp 90 Prozent des Adressatenkreises entspricht. Das Zusatzprotokoll zu dieser Konvention hat lediglich 26 Vertragsparteien und wurde damit von nur 55 Prozent der Europaratsmitglieder ratifiziert. Die Zivilrechtskonvention hat 33 Vertragsstaaten und damit einen Akzeptanzquote von 70 Prozent und die Evaluationseinrichtung GRECO umfasst alle Europaratsmitglieder.

6.4. Europäische Union

Ein weiteres regionales Antikorruptionsregime von Bedeutung ist jenes der Europäischen Union. Der spezielle supranationale Charakter, der 27 Mitgliedstaaten abseits regulärer souveränitätsrechtlicher Aspekte zu bestimmten Maßnahmen bewegen kann, verschafft der Union einen signifikanten Vorteil im Vergleich zu anderen Antikorruptionsregimen. Trotz der Supranationalität, welche die Umsetzung von Vorgaben eher begünstigen denn hemmen sollte, wurden umfassende Initiativen zur Bekämpfung des Korruptionsphänomens ebenfalls erst Mitte der 1990er gestartet. Lange Zeit schien sich die Organisation in ihrer Antikorruptionslinie nicht recht positionieren zu wissen.

Die EU (beziehungsweise ihre Vorgängerin, die EG) führte in den 1970er Jahren zwar erste Diskussionen zur Bekämpfung von Korruption, doch wie überall verebbten diese, ohne Ergebnisse hervorgebracht zu haben (Jakobi 2010, 98). Ausschließlich die USA suchten die transnationale Thematisierung der Bestechungsfrage, was – wie bereits diskutiert – jedoch auf innergesellschaftlichen Druck hin lanciert wurde. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft wollten auf vermeintliche wirtschaftliche Vorteile nicht verzichten und blockierten damit die Normentwicklung der 70er.

Mit der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes durch die *Einheitliche Europäische Akte* von 1985 und der Vorbereitung eines gemeinsamen Währungsmarkts bis 1999 ging offenkundig auch eine Erhöhung der grenzüberschreitenden Investitionen und Kapitalbewegungen einher (Moroff 2010, 79). Die dadurch aufkommende Angst, diese Entwicklungen könnten eine Steigerung der grenzüberschreitenden Kriminalität mit sich bringen, leitete ein Umdenken ein, welches zu ersten korruptionsbezogenen Normen führte. So wurde etwa 1991 eine Richtlinie zur Schaffung von Gesetzen gegen Geldwäsche verabschiedet (ebd.). UCLAF (*Unité de coordination pour la lutte anti-fraude*), die Vorgängereinrichtung des heutigen EU-Betrugsbekämpfungsbüros OLAF⁷⁶, wurde 1988 gegründet und sollte externe Untersuchungen zu Betrugsfällen anstellen (OLAF 2011).

Die zentralen Normen entstanden jedoch erst ab 1995. Da die Struktur des EU-Antikorruptionsregimes aufgrund des supranationalen Charakters der Plattformorganisation weitaus komplexer ist als bei anderen Regimen, folgt dieses Kapitel einer weniger chronologischen Folge denn mehr einer thematischen. Nichtsdestotrotz wird das Antikorruptionsregime der EU am Ende des Kapitels anhand der zu vergleichenden Regimestrukturen aufbereitet.

⁷⁶ OLAF (*Office de la lutte contre la fraude*)

6.4.1. Elemente der Antikorruptionsstrategien

Im Laufe der 90er wurden weitere Grundsteine für die Korruptionsbekämpfung gelegt. So wurde etwa das Drei-Säulen-System durch den Vertrag von Maastricht begründet, wodurch der intergouvernementale Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen geschaffen wurde. Dieser Bereich ist für den kollektiven Kampf gegen die Korruption von großer Bedeutung, da nicht nur die Kooperation der entsprechenden Behörden sondern auch eine „Harmonisierung bestimmter Bereiche des Strafrechts der Mitgliedstaaten“ bezweckt wurde (Schroeder 2009, 402). Die Bekämpfung von Betrug – ein Teilbereich des Korruptionsphänomens – wird generell unter dem Dach des *Schutzes der finanziellen Interessen der Union* thematisiert. Auch in den Kontext der organisierten Kriminalität oder der Entwicklungshilfe findet Korruption Eingang. Im Rahmen der europäischen Außenpolitik wird Korruption dabei in das Gesamtkonzept von Good Governance eingebettet (vgl. Börzel et al. 2010).

Zudem wurde „im Zuge der EU-Osterweiterung [...] das ursprüngliche Liberalisierungs- und Privatisierungsprimat zunehmend von dem der Rechtsstaatlichkeit in den Hintergrund gedrängt“ (Moroff 2005, 453). Auf Basis der *Kopenhagener Kriterien*⁷⁷ wurden zukünftige Beitrittsländer laufend auf Erfüllung der Vorgaben überprüft, wobei etwa für Bulgarien und Rumänien verstärkte Defizite im Bereich der Korruption festgestellt wurden (Wolf 2006, 12f.). Die Forderungen, die an die Beitrittskandidaten gerichtet wurden, mussten aber in gleicher Weise von den bestehenden Mitgliedstaaten erfüllt werden, weshalb Antikorruptionsaufrufe auch verstärkt an diese gerichtet wurden. Sowohl Skandale als auch parallel entstehende Regime trieben diese Bestrebungen voran (Sickinger 2009, 84). Als Phänomen sowohl von nationalem, transnationalem als auch von europäischem Charakter, bedarf die Bekämpfung der Korruption Zugänge in unterschiedlichsten Kanälen.

Für die EU, die bis zum *Vertrag von Lissabon* von der Trennung in supranationale versus intergouvernementale Agenden geleitet war, bietet dieser Umstand besondere Herausforderungen. So ist Korruption einerseits eine Straftat, die es generell auf nationalstaatlicher Ebene mit Hilfe von Kooperationsabkommen zu ahnden gilt – also im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit. Andererseits können korrupte Praktiken sich nachteilig auf den EU-eigenen Haushalt auswirken, was im Rahmen der Betrugsbekämpfung sowohl auf europäischer als auch nationaler Ebene unterbunden werden soll. Weiters kann die Europäische Union aufgrund ihrer eigenständigen Rechtspersönlichkeit selbst Mitglied eines anderen internationalen Regimes werden. Eine europäische Korruptionsbekämpfung umfasst daher eine Fülle unterschiedlicher Ansätze, welche hier nun anhand der entsprechenden Bereiche vorgestellt werden sollen.

⁷⁷ geschaffen 1993 beim Treffen des Europäischen Rates in Kopenhagen; bestätigt 1995 in Madrid

6.4.2. Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Die europäische Integration wurde für die Bereiche der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit erst 1992 mit dem Gründungsvertrag der EU, dem *Vertrag von Maastricht*, (EUV 1992) eröffnet⁷⁸. Der *Vertrag über die Europäische Union* (EUV⁷⁹) definiert die „Entwicklung einer engen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“ (EUV 1992, Art. B, 4. Spiegelstrich) als eines der zentralen Unionsziele. Titel VI richtet im Rahmen der „Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“ die dritte Säule der Union ein und verlangt zudem für Fragen der polizeilichen Zusammenarbeit in schweren Straftaten die Gründung von Europol, dem *Europäischen Polizeiamt* (EUV 1992, Art. K.1 Z. 9).

Im Rahmen des *Vertrags von Amsterdam* (EUV 1997) wurde die dritte Säule der EU (ZBJI, Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) umbenannt in die PJZS, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Zudem erhielt der EUV in diesem Kontext eine neue Zielformulierung: „die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen [...] die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität [...] gewährleistet ist“ (EUV 1997, Art. B, 4. Spiegelstrich; Hervorhebung durch DH). Art. 29 (EUV 1997) ergänzt diesbezüglich: „Dieses Ziel wird erreicht durch die Verhütung und Bekämpfung der – organisierten oder nichtorganisierten – Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, des Menschenhandels und der Straftaten gegenüber Kindern, des illegalen Drogen- und Waffenhandels, der Bestechung und Bestechlichkeit sowie des Betrugs“ (Hervorhebung durch DH).

Diese Formulierungen implizieren bereits die zukunftsgerichtete Absicht, „eine europäische Innen- und Justizpolitik zu schaffen“, die nicht nur starke koordinatorische Aufgaben übernehmen, sondern letztendlich auch in den supranationalen Bereich eingeführt werden sollte (Schroeder 2009, 399). Während dieser Bereich durch den Vertrag von Maastricht

⁷⁸ Der Vertrag von Maastricht (Unterzeichnung 1992, in Kraft getreten am 1.1.1993) schuf neben den bereits bestehenden Gemeinschaften EWG, EGKS und EAG den ergänzenden Unionsbereich, welcher im EUV geregelt war.

Die supranationale erste Säule der Gemeinschaft wurde ergänzt durch die intergouvernementalen Säulen GASP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und ZBJI (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres; ab Amsterdam-Vertrag 1997: PJZS Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen).

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde dieses Drei-Säulen-Modell aufgehoben und sämtliche Bereiche in einer Union verschmolzen. Diesbezüglich wurde der EUV novelliert und der EGV (Vertrag über die Europäische Gemeinschaft) in den AEUV (*Vertrag über die Arbeitsweise der Union*) umbenannt. Fortan bestehen also diese beiden Verträge gleichrangig als Rechtsgrundlage für die gesamte Union (Schroeder 2009, 9 und 14).

⁷⁹ Der *Vertrag über die Europäische Union* (EUV) wurde seit 1992 mehrfach abgeändert. Die für diese Arbeit relevanten Veränderungen fanden 1997 mit dem Vertrag von Amsterdam (EUV 1997) und 2007 mit dem Vertrag von Lissabon (EUV 2007) statt.

Die letzte konsolidierte Fassung des EUV vor Lissabon (EUV 2006) entstand 2006 (C 321 E/24) und dient hier als die zentrale Grundlage für Vergleiche mit der akthellen Fassung, da einige relevante Stellen neu formuliert wurden und anstelle der alphabetischen bereits die numerische Artikelfolge angewandt wurde. Bei Anführung der Quelle „AEUV“ oder „EUV“ ohne Jahreszusatz bezieht sich die Rechtsinformation der beiden Verträge auf die akthelle konsolidierte Fassung vom März 2010 (C/83/2010).

inhaltlich ins Leben gerufen wurde, erlangte er vor allem ab dem *Vertrag von Lissabon* neue Bedeutung, da der intergouvernementale Säulencharakter aufgehoben wurde und damit die PJZS fortan unter dem Dach der Supranationalität im AEUV geregelt ist (siehe unten).

Von großer Relevanz für die PJZS ist der *Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung*. Dieses Prinzip wurde „aus dem europäischen Wirtschaftsrecht übernommen“ und sollte „schrittweise ein System des freien Verkehrs strafrechtlicher Entscheidungen in der EU“ aufbauen (Wolf 2006, 10). Zu diesem Zweck verabschiedete der Europäische Rat Maßnahmenprogramme zur „Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen“ – sowohl „in Strafsachen“, als auch „in Zivil- und Handelssachen“ (Abl. 2001/C 12). Für Strafsachen wurde die gegenseitige Anerkennung erstmals im Juni 1998 in Cardiff, Großbritannien, diskutiert. Im darauf folgenden Dezember wurde ein Aktionsplan von Rat und Kommission erstellt, denn „zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist vorgesehen, dass innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags ein Prozess im Hinblick auf die Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen in Strafsachen und ihrer Vollstreckung eingeleitet wird“ (Abl. 2001/C 12/02). Der Europäische Rat betonte im Herbst 1999 auf dem *Gipfel von Tampere*, Finnland, dass „die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen zum Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit sowohl in Zivil- als auch in Strafsachen innerhalb der Union werden sollte“ und der „Grundsatz sowohl für Urteile als auch für andere Entscheidungen von Justizbehörden gelten sollte“ (Abl. 2001/C 12/02).

Im November 2008 wurde schließlich ein Rahmenbeschluss⁸⁰ des Rates „über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union“ verabschiedet (Abl. L 327/27-46). In Art. 7 dieses Rahmenbeschlusses wurde eine über 30 Straftaten umfassende Liste integriert.

⁸⁰ Für den Bereich der PJZS sieht der EUV (2006) in Art. 34 (bzw. Art. K.3 EUV 1992) Sonderrechtsatzformen für den Rat vor. Abs. 2 listet diese abschließend auf:

„Der Rat ergreift Maßnahmen und fördert in der geeigneten Form und nach den geeigneten Verfahren, die in diesem Titel festgelegt sind, eine Zusammenarbeit, die den Zielen der Union dient. Hierzu kann er auf Initiative eines Mitgliedsstaats oder der Kommission einstimmig

„a) gemeinsame Standpunkte annehmen, durch die das Vorgehen der Union in einer gegebenen Frage bestimmt wird;

„b) Rahmenbeschlüsse zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten annehmen. Rahmenbeschlüsse sind für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Sie sind nicht unmittelbar wirksam;

„c) Beschlüsse für jeden anderen Zweck annehmen, der mit den Zielen dieses Titels in Einklang steht, mit Ausnahme von Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten. Diese Beschlüsse sind verbindlich und nicht unmittelbar wirksam; der Rat nimmt mit qualifizierter Mehrheit Maßnahmen an, die zur Durchführung dieser Beschlüsse auf Unionsebene erforderlich sind;

„d) Übereinkommen erstellen, die er den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften empfiehlt. Die Mitgliedstaaten leiten die entsprechenden Verfahren innerhalb einer vom Rat gesetzten Frist ein.“ (Hervorhebung durch DH)

Sofern diese „im Ausstellungsstaat nach der Ausgestaltung in dessen Recht mit einer freiheitsentziehenden Strafe oder Maßnahme im Höchstmaß von mindestens drei Jahren bedroht sind“ würden sie „auch ohne Überprüfung des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit zur Anerkennung des Urteils und zur Vollstreckung der verhängten Sanktion“ führen (ABl. L 327/32f.). Die Liste umfasst die Straftat der Korruption – führt zu diesem Zweck allerdings keine entsprechende Definition an. Gemäß eines Schlüsseldokuments der EU, einer Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2003, lehnt sich die Union hierfür an die Definition der Vereinten Nationen an, wonach Korruption als „Machtmissbrauch zur Erlangung privater Vorteile“ definiert wird (KOM (2003) 317, 6).

Korruption ist als Kriminalitätsdelikt, welches den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gefährdet, ein zentraler Bestandteil der Kooperationsanliegen innerhalb der PJZS. Im Rahmen der voranschreitenden europäischen Integration wurden zum Zweck dieser Zusammenarbeit unterschiedliche Institutionen beziehungsweise Netzwerke gegründet.

6.4.2.1. Eurojust, Europol und Europäische Staatsanwaltschaft

Eurojust

Eurojust wurde per Ministerratsbeschluss⁸¹ im Februar 2002 gegründet (ABl. 2002/L 63/1). Die Zusammensetzung von Eurojust umfasst je einen Vertreter pro Mitgliedsstaat, welcher die Funktion eines „Staatsanwalts, Richters oder Polizeibeamten mit gleichwertigen Befugnissen“ innehaben muss (Art. 2). Eurojust hat seinen Sitz in Den Haag und verfügt über eigene Rechtspersönlichkeit (Art. 1). Auch in konsolidierten EUV-Fassungen (vor Lissabon) wurde Eurojust offiziell in den Bereich der PJZS eingegliedert. Obwohl der Wortlaut von Amsterdam für den Rest der PJZS nahezu gänzlich beibehalten worden war, wurden kleinere Ergänzungen vorgenommen, um das Arbeitsfeld von Eurojust primärrechtlich festzuhalten. Die „Zusammenarbeit durch Eurojust“ dient dabei der „sachgerechten Koordinierung zwischen den für die Strafverfolgung zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten“, der Unterstützung „bei den Ermittlungen in Fällen, die mit schwerer grenzüberschreitender, namentlich organisierter Kriminalität zusammenhängen“, sowie der Erleichterung der justiziellen Zusammenarbeit vor allem im Bereich von „Rechtshilfe- und Auslieferungersuchen“ (EUV 2006, Art. 31 Abs. 2). Für den Fall der Betroffenheit zweier oder mehrerer Mitgliedstaaten wurde also die Zusammenarbeit der nationalen Staatsanwaltschaften zur „Verfolgung schwerer Straftaten“ institutionalisiert.

In der Praxis können die Aufgaben wie etwa Ermittlungen, Strafverfolgung oder sonstige Formen der notwendigen Kooperation sowohl „als Kollegium“ (gemäß Art. 7) als auch

⁸¹ Exakter Wortlaut: „Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität“ (2002/187/JI)

ausschließlich von „betroffenen nationalen Mitgliedern“ (gemäß Art.6) bewerkstelligt werden (ABl. 2002/L 63/1, Art. 5). Das Kollegium wird dabei in jenen Fällen tätig, die Auswirkungen auf weitere Staaten als die direkt betroffenen oder gar die gesamte Union haben. Der Beschluss sieht überdies die allgemeinen Zuständigkeitsbereiche für Eurojust vor:

„a) die Kriminalitätsformen und Straftaten, die nach Artikel 2 des Europol-Übereinkommens vom 26. Juli 1995 zum jeweiligen Zeitpunkt in die Zuständigkeit von Europol fallen⁸²;

„b) die folgenden Kriminalitätsformen:

- Computerkriminalität;
- Betrug und Korruption sowie alle Straftaten, die die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften berühren;
- Waschen von Erträgen aus Straftaten;
- Umweltkriminalität;
- Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung im Sinne der Gemeinsamen Maßnahme 98/733/JI des Rates vom 21. Dezember 1998 betreffend die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union;

„c) andere Straftaten, die zusammen mit den in den Buchstaben a) und b) genannten Kriminalitätsformen und Straftaten begangen worden sind.“ (ABl. 2002/L 63/1, Art. 4 Abs. 1, Hervorhebung durch DH).

Da Korruption ein Delikt von oft transnationalem Charakter ist und auf europäischer Ebene sowohl in Zusammenhang mit organisierter Kriminalität als auch mit der Schädigung der gemeinschaftlichen finanziellen Interessen verstanden wird, zeigt sich die Notwendigkeit der Kooperation am Beispiel von Eurojust sehr gut. Da aber neben den Justizbehörden auch weitere Behörden zum Zweck der Ermittlung und Strafverfolgung tätig werden müssen, ist die Zusammenarbeit von Eurojust mit Europol eine fundamentale Säule der Kriminalitätsbekämpfung innerhalb der EU.

Europol

Die Gründung des Europäischen Polizeiamtes – kurz Europol – wurde bereits im *Vertrag von Maastricht* gefordert und geht auf einen Gipfel des Europäischen Rates 1991 in Luxemburg zurück. Per Ratsbeschluss 1993 mit Sitz in Den Haag eingerichtet, nahm Europol seine

⁸² „[...]Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität“ (Abs. 1);

„[...] des illegalen Drogenhandels, des illegalen Handels mit nuklearen und radioaktiven Substanzen, der Schleuserkriminalität, des Menschenhandels und der Kraftfahrzeugkriminalität“ (Abs. 2);
Ferner kann der Rat gem. Art. 2 des Übereinkommens die Befassung mit weiteren Straftaten durch Europol beschließen. Diese sind im Anhang aufgezählt. Korruption und Betrugsdelikte werden als „Straftaten gegen fremdes Vermögen und staatlichen Eigentums sowie Betrug“ klassifiziert und können damit bei Bedarf und nach Entscheidung des Rates durch Europol behandelt werden.

Arbeit im Jänner 1994 als „Drogenstelle“ auf (Europa 2011). 1995 wurde schließlich das *Europol-Übereinkommen*⁸³ (ABl. 1995/C 316/2-32) durch den Rat verabschiedet, welches am 1. Oktober 1998 in Kraft trat (Europa 2011), und Europol zur zentralen Stelle für koordinatorische Aufgaben zur Verbesserung der „Leistungsfähigkeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten“ sowie „ihre[r] Zusammenarbeit [...] im Hinblick auf die Verhütung und die Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität“ machte (1995/C 316, Art. 2). Wie bereits im Zusammenhang mit Eurojust festgehalten, gehörten Betrug und Korruption zu jenem Bereich, der zwar im Mandat von Europol umfasst war, aber gemäß Art. 2 des Übereinkommens zuvor durch den Rat beschlossen werden musste. Sollte also ein Bedarf zur Strafverfolgung korrupter Praktiken auf europäischer Ebene respektive in Kooperation einiger Mitgliedstaaten bestehen, konnte der Rat Europol auf Basis des Übereinkommens zur Tätigwerdung bevollmächtigen. Die akthelle Organisation von Europol wurde 2009 per Beschluss⁸⁴ durch den Rat entschieden, wodurch aufgrund des supranationalen Charakters dieses Rechtsinstruments zukünftige Veränderungen – im Vergleich zum oft langwierigen Ratifizierungsprozess von Übereinkommen – erleichtert wurden (ABl. 2009/L 121/37). Europol darf jedoch nicht als übergeordnete Exekutivstelle verstanden werden, die Zwangsgewalt über Rechtsunterworfenen ausüben kann. Das Amt ist vielmehr eine „Einrichtung, die die Mitgliedstaaten in der Kriminalitätsbekämpfung unterstützt“ und soll dabei „zum einen den Informationsaustausch zwischen den nationalen Behörden [...] erleichtern, und zum anderen diesen Behörden kriminalistische Analysen [...] liefern“ (Europol 2011). Weiters beteiligt sich Europol „an den aus Vertretern der nationalen Behörden gebildeten gemeinsamen Ermittlungsgruppen. [Seine] Funktion in diesen Gruppen ist die Bereitstellung von Informationen vor Ort“ (ebd.). Nach der ersten Forderung eines europäischen Polizeiamtes in Art. K.1 Z.9 des *Vertrags von Maastricht* (EUV 1992), wurde das ursprüngliche Aufgabenfeld im Rahmen konsolidierter Fassungen um die Schaffung eines Netzes für „Forschung, Dokumentation und Statistik über die grenzüberschreitende Kriminalität“ ergänzt, um so die geforderten Analyseaufgaben bewältigen zu können (EUV 2006, Art. 30 Abs. 2 lit. d).

Neuerungen auf der Basis des *Vertrags von Lissabon*

Mit dem Vertrag von Lissabon (2007) wurde, wie eingangs erwähnt, das Drei-Säulen-Modell der Europäischen Union aufgelöst. Die Bereiche GASP und PJZS wurden aus dem rein intergouvernementalen Sektor in den supranationalen gemeinschaftsrechtlichen Bereich

⁸³ Exakter Wortlaut: „Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen)“

⁸⁴ Exakter Wortlaut: „Beschluss des Rates vom 6. April 2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol)“ (2009/371/JI)

eingegliedert und werden fortan durch den AEUV geregelt. Da so der gesamte Bereich der PJZS auf europäischer Ebene verstärkt wird, betrifft diese Neuerung auch die Tätigkeiten von Eurojust und Europol.

Das Europäische Polizeiamt wird fortan in Art. 88 EUV genauer geregelt, wo sein Mandat zur Kooperationsassistentz zum Zweck der „Verhütung und Bekämpfung der zwei oder mehr Mitgliedstaaten betreffenden schweren Kriminalität, des Terrorismus und der Kriminalitätsformen, [welche] ein gemeinsames Interesse verletzen“, festgehalten ist. Der grobe Tätigkeitsbereich von Europol wird durch den EUV wie folgt abgesteckt:

„a) Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen von Informationen, die insbesondere von den Behörden der Mitgliedstaaten oder Drittländern beziehungsweise Stellen außerhalb der Union übermittelt werden;

„b) Koordinierung, Organisation und Durchführung von Ermittlungen und von operativen Maßnahmen, die gemeinsam mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten oder im Rahmen gemeinsamer Ermittlungsgruppen durchgeführt werden, gegebenenfalls in Verbindung mit Eurojust.“ (EUV, Art. 88 Abs. 2)

Die Kontrolle des Amtes obliegt dem Europäischen Parlament. Ergänzend hält Abs. 3 des Artikels fest, dass „Europol operative Maßnahmen nur in Verbindung und in Absprache mit den Behörden des Mitgliedsstaats oder der Mitgliedstaaten ergreifen [darf], deren Hoheitsgebiet betroffen ist. Die Anwendung von Zwangsmaßnahmen bleibt ausschließlich den zuständigen einzelstaatlichen Behörden vorbehalten“ (EUV Art. 88). An der Grundstruktur des Amtes wurden demnach keine massiven Veränderungen vorgenommen, denn Exekutivmaßnahmen unter Einsatz von Zwang bleiben strikt dem Hoheitsbereich der Nationalstaaten vorbehalten.

Das zu Beginn sehr dürftige Aufgabenfeld von Eurojust wurde durch den EUV teilweise erweitert und verweist damit auf die verstärkte Einbindung der PJZS auf supranationaler Ebene (Schroeder 2009, 404). So sieht der EUV nun abseits der ausschließlichen koordinatorischen Aufgaben etwa folgende Tätigkeitsbereiche für Eurojust vor:

„a) Einleitung von strafrechtlichen Ermittlungsmaßnahmen sowie Vorschläge zur Einleitung von strafrechtlichen Verfolgungsmaßnahmen, die von den zuständigen nationalen Behörden durchgeführt werden, insbesondere bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union;

„b) Koordinierung der unter Buchstabe a genannten Ermittlungs- und Verfolgungsmaßnahmen;

„c) Verstärkung der justiziellen Zusammenarbeit, unter anderem auch durch die Beilegung von Kompetenzkonflikten und eine enge Zusammenarbeit mit dem Europäischen Justiziellen Netz.“ (EUV Art. 85 Abs. 1; Hervorhebung durch DH)

Von großer Bedeutung ist zudem die Möglichkeit der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft gemäß Art. 86 EUV:

„Die Europäische Staatsanwaltschaft ist, gegebenenfalls in Verbindung mit Europol, zuständig für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Teilnehmer Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen haben, die in der Verordnung nach Absatz 1 festgelegt sind. Die Europäische Staatsanwaltschaft nimmt bei diesen Straftaten vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft wahr.“ (EUV Art. 86 Abs. 2, Hervorhebung durch DH)

Während zwar vom Europäischen Rat⁸⁵ weitere Straftatbestände in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Staatsanwaltschaft (EStA) übertragen werden könnten (Art. 86 Abs. 4 EUV), wäre Korruption von einer solchen Staatsanwaltschaft bereits umfasst. Denn Betrugsdelikte – und damit ein Teilphänomen der Korruption – werden auf europäischer Ebene zu den „Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union“ gerechnet (siehe Kap. 6.4.3.). Sollte also jemals von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, würde dies eine erhebliche Erweiterung der europäischen Kompetenzen bedeuten.

Die Möglichkeit einer Europäischen Staatsanwaltschaft (EStA)

Bereits im Jahr 2000 empfahl die Kommission zum Zweck der Verfolgung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union die Schaffung eines europäischen Staatsanwalts (KOM (2000) 608). Da das Thema im selben Jahr am *Gipfeltreffen von Nizza* aus zeitlichen Gründen aber nicht mehr diskutiert werden konnte, entschloss die Kommission eine weitere Mitteilung zu veröffentlichen, wobei sie der Aufforderung nachging, detaillierte Informationen über die „praktischen Auswirkungen“ anzuführen (KOM (2001) 715). Dieses „Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft“ sollte die bereits bestehenden Diskussionen weiter antreiben und spezifische Hinweise für die praktische Durchführbarkeit bieten. Die personelle Zusammensetzung sollte dabei vergleichbar mit jener des EuGH sein, wobei vor allem die Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit von fundamentaler Bedeutung wären (KOM (2001) 715, 30). Die EStA dürfte zweifellos nur in jenen Bereichen tätig werden, die rechtlich exakt zu diesem Zweck abgesteckt wurden. Da sie aber Straftaten auf dem gesamten Gebiet der Union verfolgen könnte, bedürfe es zusätzlich der Harmonisierung der entsprechenden Straftatbestände auch in den nationalen Rechtsordnungen (ebd., 38). Als „gemeinsame Straftatbestände“ wurden drei mögliche Gruppen angeführt: Erstens, die Gruppe jener Delikte, die nachteilig auf die finanziellen

⁸⁵ „einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments und nach Anhörung der Kommission“

Interessen der Gemeinschaft wirken (über die sich die Mitgliedstaaten jedoch bereits „verständigt“ haben). Hierzu zählen die „Straftatbestände Betrug, Bestechlichkeit und Bestechung und die damit verbundene Geldwäsche“ (KOM (2001) 715, 38ff.). Die zweite Gruppe umfasst Delikte, die gegen die finanziellen Interessen wirken – so etwa „Ausschreibungsbetrug“, „Kriminelle Vereinigung“, „Missbrauch von Amtsbefugnissen“ und „Verletzung des Dienstgeheimnisses“ KOM (2001) 715, 40ff.). Als dritte Gruppe wurden Straftatbestände, die über den Schutz der finanziellen Interessen hinausgehen, lediglich als abstrakte Möglichkeit angeführt, über die zu diskutieren sei (KOM (2001) 715, 42).

Korruption könnte in Zukunft in den Zuständigkeitsbereich einer Europäischen Staatsanwaltschaft fallen und von einem Europäischen Staatsanwalt verfolgt werden, sofern ein Konnex zu den finanziellen Interessen der Union bestünde.

6.4.3. Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union

Die Bekämpfung der Korruption auf der Ebene der Europäischen Union wird vorrangig im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen eingebettet. Die Grundlage für die Verpflichtung der Union, Gefahren oder Nachteile zu diesem Schutz bekämpfen zu müssen, findet sich primärrechtlich in den Finanzvorschriften des AEUV (Sechster Teil, Titel II). Kapitel 6 behandelt die „Betrugsbekämpfung“ und besteht aus nur einem Artikel.

Dieser sieht vor: „Die Union und die Mitgliedstaaten bekämpfen Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen nach diesem Artikel, die abschreckend sind und in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union einen effektiven Schutz bewirken“ (AEUV Art. 325 Abs. 1). Abs. 2 verpflichtet die Mitgliedstaaten in gleicher Weise gegen „Betrügereien“ zu Lasten des EU-Haushalts vorzugehen, wie sie es im Rahmen des Schutzes ihres eigenen Haushalts tun würden (ebd.). Weiters sieht Art. 325 vor, dass die Mitgliedstaaten ihre „Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Union“ koordinieren und für eine „enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden“ sorgen müssen (AEUV Art. 325 Abs. 3). Die „erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien“ sind vom Europäischen Parlament und dem Rat zu beschließen (ebd. Abs. 4). Abs. 5 verpflichtet die Kommission und die Mitgliedstaaten, jährlich einen Bericht über diese Maßnahmen an Parlament und Rat zu übermitteln (ebd.).

6.4.3.1. Normen zum Schutz der finanziellen Interessen

Auf Basis dieser primärrechtlichen Regelungen, welche auch in den Vorgängerverträgen festgeschrieben waren, entwickelten sich ab Mitte der 1990er Normen zum Schutz der finanziellen Interessen.

Das Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen und seine Protokolle

1993 und 1994 verabschiedete der Rat Entschlüsse über die Frage der finanziellen Interessen, welche eine verstärkte Zusammenarbeit in der PJZS sowie ein eigenständiges Rechtsinstrument forderten (Abl. 94/C 355/2-3). Dieser Forderung kam der Rat mit der Verabschiedung des *Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften* im November 1996 nach (Abl. 1995/C 316/49-57). Das Übereinkommen bedurfte der Ratifizierung aller Mitgliedstaaten, um in Kraft zu treten, was erst am 17. Oktober 2002 erreicht wurde (Nagel 2007, 60).

Mit dem Beitritt zum Übereinkommen waren die Staaten verpflichtet, den „Tatbestand des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften“ als eigenständigen Straftatbestand zu kriminalisieren, entsprechende Sanktionen zu beschließen und weitere Rahmenbedingung zur Bekämpfung des Betrugs zu schaffen (Abl. 1995/C 316/49-57). Art. 1 definierte diesen Tatbestand dabei „in Zusammenhang mit Ausgaben [und Einnahmen] jede vorsätzliche Handlung oder Unterlassung betreffend“ (ebd.). Diese Handlungen betreffen:

- „die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, daß [sic!] Mittel aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften oder aus den Haushalten, die von den Europäischen Gemeinschaften oder in deren Auftrag verwaltet werden, unrechtmäßig erlangt oder zurückbehalten werden;
- „das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge;
- „die mißbräuchliche [sic!] Verwendung solcher Mittel zu anderen Zwecken als denen, für die sie ursprünglich gewährt worden sind“ (Abl. 1995/C 316/49-57, Art. 1 Abs. 1).

Zudem wurde etwa eine Mindestgeldstrafe für schwere Betrugsfälle in der Höhe von 50 000 ECU festgehalten, sowie die Notwendigkeit der strafrechtlichen Verantwortlichkeit juristischer Personen bestimmt (ebd. Art. 2 und 3).

Das Übereinkommen wurde 1996 beziehungsweise 1997 durch zwei Protokolle ergänzt. Das *erste Protokoll* trat gemeinsam mit dem Übereinkommen am 17. Oktober in Kraft, während das *zweite Protokoll* erst am 19. Mai 2009 in Kraft trat (Nagel 2007, 61; Eur-Lex 2011a).

Das Protokoll von 1996 thematisiert die Tatbestände der Bestechlichkeit und der Bestechung nationaler oder gemeinschaftlicher Beamter. Die Mitgliedstaaten sollten die Kriminalisierung dieser Delikte in ihren Rechtsordnungen so festlegen, dass die Schädigung der gemeinschaftlichen finanziellen Interessen in den strafrechtlichen Regelungen mitenthalten sein soll (ABl. 1996/ C 313/2-10, Art. 2 und 3).

Das zweite Protokoll geht sehr viel weiter, da auch Geldwäsche in den Regelungsbereich eingeführt wurde und insbesondere die Verantwortlichkeit juristischer Personen detailreicher behandelt wurde als in den Vorgängernormen. Auch Maßnahmen zur „Beschlagnahme und [...] Einziehung oder Entziehung der Tatinstrumente und Erträge aus dem Betrug, der Bestechung, der Bestechlichkeit und der Geldwäsche“ oder entsprechender „Vermögenswerte“ waren nun im Normenpool des finanziellen Interessenschutzes enthalten (ABl. 1997/C 221/12-22, Art. 5). Großes Augenmerk wurde in diesem Zusammenhang auf den Schutz personenbezogener Daten gerichtet (ebd. Art. 7-10).

Wie bereits erwähnt ging der Ratifikationsprozess des Übereinkommens und seiner Protokolle nur sehr zögerlich voran. Zum Schutz nicht nur der finanziellen Interessen der Union sondern auch der „Glaubwürdigkeit der Institutionen und der Mitgliedstaaten“ wurden ergänzend zwingend umzusetzende Rechtsakte verabschiedet.

Verordnungen zum Schutz der finanziellen Interessen

Die *Verordnung 2988/95 vom Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der EG* hatte den Zweck, „einheitliche Kontrollen sowie [...] verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen bei Unregelmäßigkeiten“ zu veranlassen. „Der Tatbestand der Unregelmäßigkeit ist bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers gegeben, die einen Schaden für den Gesamthaushalt der Gemeinschaften [...] bewirkt hat“ (ABl. 1995/L 312/1-4, Art. 1). Diese Verordnung bezieht sich in ihrem Geltungsbereich also auf betrügerische Praktiken zivilrechtlicher Personen, die sich zum Nachteil der Finanzen der EU auswirken. Sanktionen dieser Praktiken sollten neben Geldbußen auch die Rückerstattung des rechtswidrig erhaltenen Betrags zuzüglich der Zinsen umfassen (ABl. 1995/L 312/1-4, Art. 5). Zudem sieht die Verordnung Kontrollen und Vor-Ort-Überprüfungen vor. Diese wurden jedoch in einer weiteren *Verordnung vom 11. November 1996* genauer geregelt.

Der Geltungsbereich dieser Verordnungen bezieht sich vor allem auf Betrugsdelikte, deren Aufdeckung vor allem in den Bereichen des Subventions- und des Zollwesens von Bedeutung sind. Die konkreten Inhalte sollen deshalb an dieser Stelle nicht näher behandelt werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang aber das für diese Zwecke geschaffene Europäische Betrugsbekämpfungsamt OLAF.

6.4.3.2. OLAF – Das Betrugsbekämpfungsamt der EU

Das *Office de la lutte contre la fraude* (OLAF) wurde per Kommissionsbeschluss am 28. April 1999 eingerichtet. Das Betrugsbekämpfungsamt übernahm damit sämtliche Aufgaben ihrer Vorgängereinrichtung, der *Unité de coordination de la lutte anti-fraude* (UCLAF) und war fortan für die Untersuchungen zum Schutz der finanziellen Interessen zuständig (ABl. 1999/L 136/20-22). Dem Betrugsbekämpfungsamt wurde durch das Gründungsdokument vollständige Unabhängigkeit zugesichert (ebd., Präambel Z.4), wobei OLAF organisatorisch der Kommission zugerechnet wird.

Die Untersuchungsbefugnisse wurden in der *Verordnung 1073/1999* separat geregelt und ermächtigen OLAF zur Einleitung von Untersuchungen, sofern der Verdacht eines finanziellen Nachteils für die Union schlagend wird (ABl. 1999/L 136/8-14). Externe Untersuchungen betreffen dabei die Zollvergehen oder Betrugereien im Bereich von Subventionen und Strukturfonds, während interne Untersuchungen in Institutionen der Europäischen Union angestellt werden können.

Für Untersuchungen, die das Europäische Parlament, den Rat oder die Kommission betreffen, wurde 1999 eine *interinstitutionelle Vereinbarung* geschaffen, wobei eine umfassende Zusammenarbeit mit dem Amt in Fällen von „Betrug, Korruption und jeder sonstigen rechtswidrigen Handlung, die den finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften schadet“ vorgesehen ist (ABl. 1999/L 136/15-19).

Eine Kommissionsmitteilung aus dem Jahr 2003, welche als „umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption“ titulierte ist, sieht im Bereich der Untersuchungen vor allem bedarf zur Kooperation der europäischen Einrichtungen. Auch die Kooperation der nationalstaatlichen Antikorruptionseinrichtungen sollte gestärkt werden, weshalb 2008 das Netzwerk *European Partners Against Corruption* gegründet wurde (ABl. 2008/L 301/38-39).

Während OLAF aufgrund der angeführten rechtlichen Basis schon heute Untersuchungen für Korruptionsfälle einleiten dürfte, gibt es keinen expliziten Mechanismus, der auch die nationale Korruptionsbekämpfung ohne Schädigung des europäischen Haushaltes forcieren würde. Nichtsdestotrotz, sind die Mitgliedstaaten auf Basis der in Kraft getretenen Übereinkommen und der sekundärrechtlich gesetzten Rechtsakte an die Einhaltung und Umsetzung der entsprechenden Bestimmungen gebunden. Die Kommission, als Hüterin des Gemeinschaftsrechts, hat damit die Möglichkeit im Falle von Verstößen entsprechende Verfahren einzuleiten, welche die Staaten zu normkonformem Handeln bewegen können.

6.4.4. Spezifische Normen zur Kriminalisierung der Bestechung

Das *Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind* wurde am 26. Mai 1997 vom Rat verabschiedet. Es bedarf der Ratifikation aller Mitgliedstaaten und ist bis dato noch nicht in Kraft getreten. Die Definition von Bestechung und Bestechlichkeit ist – bis auf den Zusatz zum Schaden der finanziellen Interessen der EU – ident mit jener des ersten Protokolls von 1996 (ABl. 1997/C 195/2-11). Der Wegfall dieses Zusatzes ist für die nationalstaatliche Bestechungsbekämpfung von erheblicher Bedeutung, da so die allgemeine Kriminalisierung der Bestechung und Bestechlichkeit umzusetzen war – ungeachtet des Bezugs zum Haushalt der EU. Im Vergleich zum *ersten Protokoll* wurden darüber hinaus keinerlei Erweiterungen des Regelungsbereiches eingeführt.

Ein interessanter Aspekt ist jedoch, dass auf europäischer Ebene das *Übereinkommen über Bestechung* im Englischen den Namen *Convention on Corruption* trägt. Der Korruptionsbegriff ist damit ein sehr limitierter, da abseits der Bestechung beziehungsweise Bestechlichkeit keine weiteren korruptionsrelevanten Tatbestände kriminalisiert sind.

Bestechung wurde aber neben dem Übereinkommen für Amtsträger auch in einer gemeinsamen Maßnahme für den privaten Sektor thematisiert.

Die *Gemeinsame Maßnahme betreffend die Bestechung im privaten Sektor* wurde im Dezember 1998 vom Rat verabschiedet. Ihre Umsetzung ging nur sehr zögerlich voran, weshalb einige Staaten eine „Initiative“ zur Schaffung eines verbindlichen Instruments forcierten (Nagel 2007, 63). Im Juli 2003 verabschiedete der Rat einen *Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor*, welcher die gemeinsame Maßnahme aufhob (ABl. 2003/L 192/54-56, Art. 8). Mit diesem Rechtsakt wurden die Mitgliedstaaten verpflichtet Bestechung und Bestechlichkeit im privaten Sektor zu kriminalisieren. Daneben wurden erneut die Verantwortlichkeit juristischer Personen sowie Sanktionsmaßnahmen für natürliche und juristische Personen geregelt (ebd. Art. 4-6).

6.4.5. Resumé: Das Antikorruptionsregime der EU

Obwohl die Europäische Union als supranationale Organisation die besten Voraussetzungen für eine starke Antikorruptionspolitik hätte, konnte bis heute keine umfassende verbindliche Norm zur Bekämpfung der Korruption geschaffen werden.

Die Übereinkommen, die in den 1990ern verabschiedet wurden, traten erst sehr spät in Kraft und klammern im Vergleich zu anderen Regimen viele Teilphänomene der Korruption aus. Auch jene Maßnahmen, die durch sekundärrechtliche Akte beschlossen wurden und damit verbindlich umzusetzen waren, umfassen einen sehr kleinen Regelungsbereich.

Die Kommission forderte in ihrer *Mitteilung von 2003* den Beitritt zu anderen internationalen Antikorruptionsinstrumenten. So trat die Europäische Union beispielsweise 2004 der UNTOC und 2008 der UNCAC bei (UNTOC 2001; UNODC 2011a). Eine aktualisierte Kommissionsmitteilung über eine neue Strategie zur Korruptionsbekämpfung wird für Mitte 2011 erwartet und sollte Aufschluss über Richtung und Bestrebungen der Korruptionspolitik im Rahmen der Lissabon-Neuerungen geben.

Prinzipien

Ursprung sämtlicher Betrugsbekämpfung der Europäischen Union ist der Schutz der finanziellen Interessen. Parallel wurde Korruption im Kontext der Kriminalitätsbekämpfung thematisiert und so in den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit integriert.

Normen

Die supranationale Union, die die große Mehrheit der europäischen Politik regelt, produziert eine Fülle an Normen. Die Anzahl jener Normen, die sich korruptionsrelevanten Themen widmen ist jedoch überschaubar. Abseits der Kooperationsabkommen im Bereich der PJZS, wurden einige zentrale Normen geschaffen, die gemeinsam das Ensemble der Regimeregeln beinhalten: Das *Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft* von 1995 (kurz *SFI-Übereinkommen*) sowie die beiden dazugehörigen *Protokolle* (kurz *SFI-Protokoll I* von 1996 und *SFI-Protokoll II* von 1997); das *Bestechungsübereinkommen* von 1997 sowie der *Rahmenbeschluss zur Bestechung im privaten Sektor* von 2003.

Regeln

Sämtliche Regeln, die von den zentralen Normen festgeschrieben wurden, sind in Kapitel 7 im Normenvergleichsraster der Regime ersichtlich. Als Antikorruptionsregime, welches keine umfassende zentrale Norm zur Bekämpfung der Korruption hervorgebracht hat, sind im Vergleich zu anderen Regimen viele Regelungsbereiche nicht behandelt.

Mechanismen

Die supranationale Organisation hat ein immanentes Prüfungsmandat. Die Kommission, als Hüterin der Verträge und des Gemeinschaftsrechts, beobachtet die Implementierungsleistungen der Mitgliedstaaten und hat primärrechtlich gesicherte Möglichkeiten zur Einleitung von Maßnahmen, falls den Umsetzungsaufgaben nicht Folge geleistet wird. Daneben wurde das Europäische Betrugsbekämpfungsamt OLAF mit

Untersuchungsbefugnissen ausgestattet, die aber zumeist eines Nachteils der finanzielle Interessen der Union bedürfen, um aktiv werden zu können.

Akzeptanz

Da die nicht-verbindlichen Instrumente erst nach Ratifikation aller Mitgliedstaaten in Kraft treten konnten, ist damit eine Akzeptanzquote von 100 Prozent vorausgesetzt. Allerdings sind die Normen in der Zeit der EU-15 entstanden, weshalb die 12 neuen Mitgliedstaaten nicht zwingend Vertragsstaaten dieser Normen sein müssen. Im Rahmen der *Kopenhagener Kriterien* ist die Korruptionsbekämpfung jedoch ein wichtiger Faktor zur Evaluierung der Beitrittskandidaten. Für sekundärrechtliche Rechtsakte wie etwa den Rahmenbeschluss von 2003 gilt eine automatische Pflicht zur Umsetzung in allen Mitgliedsländern, weshalb die europäische Korruptionsbekämpfung stark von einer umfassenden sekundärrechtlichen Regelung profitieren könnte.

Mit den Neuerungen, die der *Vertrag von Lissabon* mit sich brachte, wurden zahlreiche Möglichkeiten zur Gestaltung einer EU-Antikorruptionspolitik geschaffen. Inwiefern Einrichtungen wie etwa eine Europäische Staatsanwaltschaft oder ein mit weiteren Befugnissen ausgestattetes Betrugsbekämpfungsamt die Korruptionsbekämpfung in Europa vorantreiben kann, bleibt zu diesem Zeitpunkt offen. Die strukturellen Grundvoraussetzungen, die ein starkes Regime bräuchte, würde die EU als Plattformorganisation zweifellos bieten.

7. Der Vergleich

7.1. Erläuterungen

Die Vergleichstabelle zur Darstellung der unterschiedlichen Regelungsbereiche einzelner Regimenormen findet sich in Kapitel 7.3. Das Normenraster erfasst, ob eine bestimmte korruptionsrelevante Regel in dieser Norm thematisiert wurde oder nicht. Wie konkret oder umfassend diese Regel dabei behandelt wurde, ist im Rahmen dieser Übersichtsdarstellung nicht möglich.

Zu Berücksichtigen ist jedenfalls die Tatsache, dass das Raster nur die Regeln der zentralen Normen enthält (diese sind im Regimevergleich von Kapitel 7.2. fett markiert). Erweiterungen des Regelungsbereichs durch weitere Normen sind im Normenraster nicht enthalten.

Zudem wurde die Auswahl der Regeln von der Autorin getroffen und hat damit keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Da nicht jede der angeführten Regeln von selbsterklärendem Charakter ist, soll an dieser Stelle eine Erläuterungstabelle eingefügt werden. Die Erläuterungen entsprechen dabei nicht zwingend dem Wortlaut der Normen, sondern sollen stichwortartig die mögliche Intention der Regel festhalten. Teilweise wurden Legaldefinitionen der Normen angeführt.

Wortlaut Regel	Erläuterungen
<i>Kriminalisierung</i>	
Bestechung inländischer Amtsträger	Versprechen, Anbieten oder Gewährung eines unrechtmäßigen Vorteils <u>an</u> einen inländischen Amtsträger zum Zweck einer Handlung oder Unterlassung durch den Amtsträger Anmerkung: für die EU wurden sämtliche Amtsträger der Union als <i>inländische Amtsträger</i> gewertet (da ausländische Amtsträger einer expliziten Nennung von Drittstaaten bedürften)
Bestechlichkeit inländischer Amtsträger	Versprechen, Anbieten oder Forderung <u>von</u> einem inländischen Amtsträger
Bestechung ausländischer Amtsträger	Versprechen, Anbieten oder Gewährung eines unrechtmäßigen Vorteils <u>an</u> einen ausländischen Amtsträger
Bestechlichkeit ausländischer Amtsträger	Versprechen, Anbieten oder Forderung <u>von</u> einem ausländischen Amtsträger
Bestechung im privaten Sektor	Versprechen, Anbieten oder Gewährung eines unrechtmäßigen Vorteils <u>an</u> Person eines Unternehmens
Bestechlichkeit im privaten Sektor	Versprechen, Anbieten oder Forderung <u>von</u> einer Person eines Unternehmens
Bestechung internationaler Amtsträger	Amtsträger oder Vertragsbedienstete internationaler Organisationen – Bestechungsangebot
Bestechlichkeit internationaler Amtsträger	Amtsträger oder Vertragsbedienstete internationaler Organisationen – Bestechungsforderung
Bestechung und Bestechlichkeit von Geschworenen	Verbot des Bestechungsangebotes an Geschworenen sowie der Bestechungsannahme durch Geschworene
Missbräuchliche Einflussnahme	Tatsächlicher oder vermuteter Einfluss wird zu unerlaubtem Vorteil angeboten, versprochen oder ausgeübt (etwa in Entscheidungsprozessen)
Unerlaubte Bereicherung	Meist legaldefiniert als: erhebliche Zunahme des Vermögens eines Amtsträgers, die er im Verhältnis zu seinen rechtmäßigen Einkünften

	nicht plausibel erklären kann
Versuch	Versuch zur Bestechung, missbräuchlichen Einflussnahme etc.
Beihilfe/Anstiftung	
Geldwäsche/ Unterschlagung von Korruptionserträgen	Kriminalisierung der Geldwäsche und Möglichkeit rechtswidrig erworbene Erträge zu verstecken; Verhinderung der Ausnutzung des Finanzsystems zu diesen Zwecken
Buchfälschung/Täuschung	Falschangaben, Verschleierung, Buchungsunterlassungen, etc.
<i>Innerstaatliche Maßnahmen</i>	
(Freiheits-)Strafen für natürliche Personen	Wirksame, verhältnismäßige und abschreckende strafrechtliche oder nichtstrafrechtliche Sanktionen für natürliche Personen; Korruptionsdelikte sollen aufgrund ihrer Schwere mit freiheitsentziehenden Sanktionen bestraft werden können
(Geld)Sanktionen für juristische Personen	Wirksame, verhältnismäßige und abschreckende strafrechtliche oder nichtstrafrechtliche Sanktionen für juristische Personen (einschließlich Geldsanktionen)
Disziplinarverfahren	Konsequenzen rechtswidriger Handlungen für öffentlich Bedienstete
Steuerabsetzbarkeit von Bestechungsgeldern	Verbot der Steuerabsetzbarkeit von Bestechungsgeldern in Norm gefordert?
Verjährungsfrist	Für Strafrechtliche und zivilrechtliche Fragen (Strafen, Haftung, etc) – soll ausreichend lang sein, um Ermittlung und Strafverfolgung zu ermöglichen
Immunität	Aufhebung der Immunität zum Zweck der Strafverfolgung
Behördenzusammenarbeit national	Sind die nationalen Behörden aufgefordert in Fragen korruptionsrelevanter Handlungen zu kooperieren?
Bankgeheimnis	Innerstaatliche Behörden/Gerichte müssen im Falle der Strafverfolgung korrupter Handlungen Zugang zu entsprechenden Informationen erhalten
Gerichtsbarkeit	Zuständigkeit der Gerichtsbarkeit bei Korruptionsdelikten
Zeugenschutz	Schutz von Zeugen, die zum Zweck der Verfolgung einer Straftat Aussagen machen
Whistle-blower-Schutz	Schutz von Personen, die Behörden einen Korruptionsverdacht äußern (Schutz vor Benachteiligung etc.)
Schutz vor Verleumdung	Schutz vor falschen Beschuldigungen zu korrupten Handlungen
Verantwortlichkeit juristischer Personen	Juristische Personen, deren Vertreter sich die oben genannten Delikte zu Schulden kommen lassen, werden verantwortlich gemacht
Haftung für Schaden	Zivilrechtliche Haftungsregelung für Schaden, der aus Korruption entstanden
Haftung des Staates	Haftung für Schaden, der durch Korruptionshandlung eines Amtsträgers entstanden
Einziehung/Rückführung von Erträgen	Beschlagnahme, Einziehung und Rückführung der Tatinstrumente und Erträge aus korrupten Handlungen
Schadensersatz	Durch Korruption entstandener Schaden muss Geschädigten ersetzt werden (etwa Vermögensschäden, entgangener Gewinn oder auch Nichtvermögensschäden)
Nichtigkeit von Verträgen	Rechtlich soll festgelegt werden, dass Verträge, die aus korrupten Handlungen entstanden, nichtig sind
<i>Antikorruptionseinrichtungen zur Strafverfolgung</i>	
Unabhängigkeit	Sieht die Norm die notwendige Unabhängigkeit der Antikorruptionseinrichtung vor?
Personelle und finanzielle Ausstattung	Sieht die Norm eine hinreichende Ausstattung in personellen und finanziellen Angelegenheiten vor?
Parteienfinanzierung	Transparenz
Wahlfinanzierung	Transparenz
Vergabe-/Beschaffungswesen	Sollen genaue und transparente Richtlinien für das Vergabe- und Beschaffungswesen geschaffen werden?
Buchführung/Rechnungsprüfung öffentlicher Sektor	Interne und externe Kontrolle der Buchführung
Buchführung/Rechnungsprüfung privater Sektor	Ebd.
Verhaltenskodex privater Sektor	Schaffung eines Verhaltenskodex für den privaten Sektor in Norm gefordert/thematisiert?
Einbindung Zivilgesellschaft	Soll die Zivilgesellschaft im Kampf gegen die Korruption, die Strafverfolgung oder den Mechanismus eingebunden werden?
Forschung/Analysen	Sind Analysen zur Untersuchung korruptionsrelevanter Themen vorgesehen?

Bewusstseinsbildung Öffentlichkeit	Sollen Programme zur Bewusstseinsbildung der Öffentlichkeit gestartet werden?
<i>Vorgaben für öffentlich Bedienstete</i>	
Auswahlverfahren	Transparenz, Nachvollziehbarkeit, hohe Standards
Gehalt	So festzusetzen, dass Versuch der Korruption gemindert; d.h. nach Gleichheitsgrundsatz und in angemessener Höhe
Training	Weiterbildung, Antikorruptionstrainings
Interessenskonflikte	Sämtliche Interessenskonflikte, die sich in Ausübung einer Funktion ergeben könnten, müssen deklariert und vermieden werden
Verhaltenskodex	Einzurichten auf nationaler Ebene oder durch Anwendung des internationalen Modells (falls vorhanden)
Offenlegungsverpflichtungen	Amtsträger müssen bei Antreten des Dienstverhältnisses Vermögenswerte offen legen, um später unrechtmäßige Bereicherung besser nachvollziehen zu können
<i>Monitoringmechanismus</i>	
Explizite Vorbehaltsmöglichkeiten	Schaffung/Zuständigkeit des Monitoringmechanismus in Norm erwähnt? Gem. Art. 19 der Wiener Vertragsrechtskonvention hat jeder Staat das Recht beim Beitritt zu einem Vertrag Vorbehalte anzubringen. Diese Vorbehalte dürfen allerdings mit nie Ziel und Zweck des Vertrags unvereinbar sein. Reguläre Vorbehaltsmöglichkeiten sind eingeschränkt, wenn der Vertrag selbst die Vorbehaltsmöglichkeiten explizit regelt.
<i>Zusammenarbeit/Kooperation</i>	
Behördenzusammenarbeit national	Übermittlung verdächtiger Momente an zuständige Behörde; Informationsaustausch; Kooperation in Strafverfolgung; etc.
Behördenzusammenarbeit international	Werden die Staaten verpflichtet, die Zusammenarbeit ihrer Behörden mit Behörden anderer Vertragsstaaten zu gewährleisten?
Informationsaustausch international	Expertiseaustausch, Informationsaustausch in Ermittlungen, Verfolgung usw.
Technische und rechtliche Hilfe	Gegenseitige Rechtshilfe; technische Hilfe in Fragen der Prävention, Strafverfolgung, best-practice etc.
Auslieferung	Die entsprechenden Korruptionsdelikte sind rechtlich als Auslieferungspflichtig zu verankern (häufig Verweis auf bilaterale Abkommen; Konvention bei Fehlen eines solchen anzuwenden)
Einziehung/Rückführung von Erträgen	Transnationale Kooperation zur Rückführung von Erträgen aus korrupten Praktiken geregelt?
Bankgeheimnis	Zugang zu Informationen im Fall von Strafverfolgung; das Bankgeheimnis darf nicht als Grund zur Kooperationsverweigerung herangezogen werden
Beilegung von Streitigkeiten	Wurde ein Ablauf zur Streitschlichtung festgesetzt?

Tabelle 2: Erläuterungen zum Normenraster⁸⁶

⁸⁶ Nach Domenica Hofmann

7.2. Regimevergleich

	Vereinte Nationen (UN)	OECD	Europarat (CoE)
Prinzipien	Nachhaltige Entwicklung; Sicherheit und Stabilität; Demokratie und Rechtsstaat; (Kampf gegen org. und wirt. Kriminalität)	Schutz internationaler Geschäftsbeziehungen; Wirtschaftliche Entwicklung; Effizienz der staatlichen Verwaltung	Demokratie und Menschenrechte; Rechtsstaat; soziale Gerechtigkeit; Schadensersatz
Normen	1996: GA-Resolutionen: 51/191 (Deklaration) und 51/59 (Verhaltenskodex) 2000: UNTOC 2003: UNCAC	1997: Bestechungsübereinkommen 2009: Ratsempfehlungen: C(2009)64 (Steuern) und C(2009)159 (Bestechung)	1997: Res. (97) 24 (20 Leitlinien) 1999: Strafrechtskonvention 1999: Zivilrechtskonvention 2000: Rec. (2000) 10 (Verhaltenskodex) 2003: Rec. (2003) 4 (Parteien/Wahlfinanz.) 2003: Protokoll Strafrechtskonvention
Regeln der zentralen Norm	Siehe Vergleichstabelle	Siehe Vergleichstabelle	Siehe Vergleichstabelle
Mechanismen	Conference of the States Parties; Peer-Review-Mechanismus	OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions	GRECO

	Europäische Union (EU)	Org. Amerikan. Staaten (OAS)	Afrikanische Union (AU)
Prinzipien	Schutz der finanziellen Interessen der EU; grenzüberschreitende Kriminalität	Legitimität demokratischer Institutionen; Stabilität; Entwicklung	Menschenrechte; Good Governance, Rechtsstaat und Demokratie; Sozioökonomische Entwicklung
Normen	1995: SFI-Übereinkommen 1996: SFI-Protokoll I 1997: SFI-Protokoll II Bestechungs-Übereinkommen 2003: Rahmenebschluss Bestechung	1996: IACAC	2003: Konvention
Regeln der zentralen Norm	Siehe Vergleichstabelle	Siehe Vergleichstabelle	Siehe Vergleichstabelle
Mechanismen	OLAF, Kommission	Conference of the States Parties; MESICIC (Mecanismo de Seguimiento de su implementación)	Advisory Board on Corruption

Tabelle 3: Regimevergleich (nach DH)

7.3. Normenraster zum Vergleich der Regeln

	UN	OECD	CoE	EU	OAS	AU
<i>Kriminalisierung</i>						
Bestechung incl. Amtsträger	✓	☒	✓	✓	✓	✓
Bestechlichkeit incl. Amtsträger	✓	☒	✓	✓	✓	✓
Bestechung ausl. Amtsträger	✓	✓	✓	☒	✓	✓
Bestechlichkeit ausl. Amtsträger	✓	☒	✓	☒	✓	✓
Bestechung im privaten Sektor	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Bestechlichkeit im privaten Sektor	✓	☒	✓	✓	☒	✓
Bestechung internationaler Amtsträger	✓	✓	✓	☒	☒	☒
Bestechlichkeit internationaler Amtsträger	✓	☒	✓	☒	☒	☒
Bestechung von Geschworenen	☒	☒	✓	☒	☒	☒
Bestechlichkeit von Geschworenen	☒	☒	✓	☒	☒	☒
Missbräuchliche Einflussnahme	✓	☒	✓	☒	✓	✓
Unerlaubte Bereicherung	✓	☒	☒	☒	✓	✓
Versuch	✓	✓	☒	☒	☒	☒
Beihilfe/Anstiftung	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Geldwäsche/Unterschlagung von Korruptionserträgen	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Buchfälschung	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Innerstaatliche Maßnahmen</i>						
(Freiheits)Strafen für natürliche Personen	✓	✓	✓	✓	☒	☒
(Geld)Sanktionen für jur. Personen	✓	✓	✓	✓	☒	☒
Disziplinarverfahren	✓	☒	☒	✓	☒	✓
Steuerabsetzbarkeit von Bestechungsgeldern	✓	☒	☒	☒	✓	☒
Verjährung	✓	✓	✓	☒	☒	☒
Immunität	✓	☒	✓	☒	☒	✓
Behördenzusammenarbeit national	✓	☒	✓	☒	☒	✓
Bankgeheimnis	✓	☒	✓	☒	☒	✓
Gerichtsbarkeit	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Zeugenschutz	✓	☒	✓	☒	✓	✓
Whistle-blower-Schutz	✓	☒	✓	☒	✓	✓
Schutz vor Verleumdung	☒	☒	☒	☒	☒	✓
Verantwortlichkeit juristischer Personen	✓	✓	✓	✓	☒	☒
Haftung für Schaden	☒	☒	✓	☒	☒	☒
Haftung des Staates	☒	☒	✓	☒	☒	☒
Einziehung/Rückführung von Erträgen	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Schadensersatz	✓	☒	✓	☒	☒	☒
Nichtigkeit von aus Korruption entstanden Verträgen	✓	☒	✓	☒	☒	☒
<i>Parteienfinanzierung</i>						
Parteienfinanzierung	✓	☒	☒	☒	☒	✓
Wahlfinanzierung	✓	☒	☒	☒	☒	☒
Vergabe-/Beschaffungswesen	✓	☒	☒	☒	✓	✓
Buchführung/Rechnungsprüfung öffentlicher Sektor	✓	☒	☒	☒	✓	✓
Buchführung/Rechnungsprüfung privater Sektor	✓	✓	✓	☒	☒	☒
Verhaltenskodex privater Sektor	✓	☒	☒	☒	☒	☒

Einbindung Zivilgesellschaft	✓	☒	☒	☒	✓	✓
Forschung/Analysen	✓	☒	☒	☒	✓	✓
Bewusstseinsbildung Öffentlichkeit	✓	☒	☒	☒	☒	✓
<i>Vorgaben für öffentlich Bedienstete</i>						
Auswahlverfahren	✓	☒	☒	☒	✓	✓
Gehalt	✓	☒	☒	☒	☒	☒
Training	✓	☒	☒	☒	☒	✓
Interessenskonflikte	✓	☒	☒	☒	✓	☒
Verhaltenskodex	✓	☒	☒	☒	✓	✓
Offenlegungsverpflichtungen	☒	☒	☒	☒	✓	✓
<i>Antikorrupcionseinrichtungen</i>						
Unabhängigkeit	✓	☒	✓	☒	☒	✓
Personelle und finanzielle Ausstattung	✓	☒	✓	☒	☒	✓
Monitoring-Mechanismus	✓	✓	✓	☒	☒	✓
Explizite Vorbehaltsmöglichkeiten	☒	☒	✓	✓	✓	✓
<i>Internationale Kooperation</i>						
Behördenzusammenarbeit international	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Informationsaustausch international	✓	✓	✓	✓	☒	✓
Technische und rechtliche Hilfe	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Auslieferung	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Einziehung/Rückführung von Erträgen	✓	☒	☒	☒	✓	✓
Bankgeheimnis	✓	✓	✓	☒	✓	✓
Beilegung von Streitigkeiten	✓	☒	☒	✓	☒	☒
	UN	OECD	CoE	EU	OAS	AU

Tabelle 4: Normenraster zum Regelvergleich der Antikorrupsionsregime⁸⁷

⁸⁷ Nach Domenica Hofmann

8. Conclusio

Der Normenstehungsprozess, der mit dem Beginn der 1990er Jahre einsetzte, konnte eine große Anzahl an Antikorruptionsregimen hervorbringen. Diese produzierten Normen, wobei in unterschiedlichen Kombinationen Regeln zur Korruptionsbekämpfung auf der nationalen Ebene der jeweiligen Adressatenkreise umzusetzen sind. Aufgrund der Vielfalt parallel bestehender Antikorruptionsregime können alle Staaten in das Netzwerk zur Problembewältigung eingebunden werden. Denn ungeachtet der jeweiligen Regelungsbereiche ist allen Regimen die Forcierung der internationalen Kooperation gemein, welche für die Prävention und Bekämpfung der Korruption unentbehrlich ist.

So vielfältig das Korruptionsphänomen ist, so vielfältig sind auch die zahlreichen Initiativen, die geschaffen und ergriffen wurden, um die Korruption zu bekämpfen.

Zu diesem Zweck entstanden Antikorruptionsregime. Wie in dieser Arbeit gezeigt, brachten diese internationalen Netzwerke – angeführt von Plattformorganisationen – sowohl umfassende als auch spezifische Normen hervor. Die in den Normen festgesetzten Regeln sind von den Vertragstaaten auf nationaler Ebene umzusetzen und müssen auf Zielkonformität mit der Norm untersucht werden. Zu diesem Zweck wurden Mechanismen eingerichtet, welche die Implementierungsleistungen der Nationalstaaten überprüfen und evaluieren. Der entstehende Peer-Pressure innerhalb des Netzwerkes bewirkt eine höhere Umsetzungsbereitschaft und verhilft dem Antikorruptionsregime – im Falle einer ausreichend hohen Akzeptanz – effektiv zur Bewerkstelligung der Bekämpfungsziele.

Die zentralen Normen sind die Grundlage eines funktionierenden Regimes. Um den Normgenerierungsprozess auf internationaler Ebene einleiten zu können, bedarf es eines Bewusstseins, dass das entsprechende Problemfeld kollektiv behandelt werden muss. Während das Vorliegen von Fakten die Entstehung dieses Bewusstseins beschleunigt, sind es vor allem auch moralische Überlegungen, die für den Anfangsprozess zur Schaffung einer Norm von Bedeutung sind.

Als Vermittler, die diesen Prozess vorantreiben, fungieren zumeist die so genannten Plattformorganisationen und/oder Normunternehmer. Sie zeigen die Notwendigkeit einer neuen Norm auf und werben für eine größtmögliche Beteiligung durch Nationalstaaten. Als primäre Subjekte des Völkerrechts sind es die Nationalstaaten, die mit dem Beitritt zu einer Norm über die Möglichkeiten verfügen, diese auf nationaler Ebene auch umzusetzen. Konnte eine signifikante Anzahl respektive eine Gruppe bedeutender Akteure (*critical mass* und *critical states*) zur Schaffung oder zum Beitritt der Norm bewegt werden, wurde ein *tipping point* erreicht und die so genannte Normenkaskade setzt ein. Dabei ist das Problemfeld

bereits öffentlich als international relevant identifiziert und Staaten verspüren im Druck der internationalen Gemeinschaft die Notwendigkeit, sich anzuschließen.

Die formelle Akzeptanz einer Norm ist jedoch nicht ausreichend, um die in ihr geregelten Ziele zu bewirken. Es bedarf der Implementierung auf nationalstaatlicher Ebene. Zur Forcierung eines effizienten Umsetzungsprozesses, beinhalten die Antikorruptionsregime Mechanismen zur Unterstützung und Überprüfung dieses Prozesses, wobei Staaten erneut unter Druck des jeweiligen Adressatenkreises zur Implementierung bewegt werden, da das internationale Ansehen keinesfalls in Mitleidenschaft gezogen werden soll.

Für die internationalen Antikorruptionsregime musste dieser Normentstehungsprozess mehrfach gestartet werden, bis schlussendlich ein *tipping point* erreicht werden konnte.

In der Phase der ersten Globalisierung Ende des 19. Jahrhunderts bestanden durchaus transnationale wirtschaftliche Verflechtungen, welche heute als einer der Gründe zur notwendigen Bekämpfung von Korruption genannt werden. Ein nichtexistentes Bewusstsein über die Schädlichkeit der Korruption, das Fehlen institutionalisierter Kooperationsmöglichkeiten zur Verfolgung sowie die Konzentration auf eigene Wettbewerbsvorteile sind als einige Beispiele zu nennen, weshalb Korruption in dieser Phase keiner Bekämpfungsnorm unterworfen wurde.

Als in den 1970ern eine Welle an Korruptionsskandalen die Innenpolitik der USA erschütterte, waren die Vereinigten Staaten – auf internationaler Ebene zu diesem Zeitpunkt in nahezu allen Fragen als *critical state* zu klassifizieren – gezwungen mit einer neuen Norm auf das Korruptionsproblem zu reagieren. Sie verabschiedeten den FCPA und konnten damit innerstaatlich die Bestechung ausländischer Amtsträger strafrechtlich sanktionieren. Um die amerikanische Geschäftswelt vor möglichen Wettbewerbsnachteilen gegenüber Unternehmen anderer industrialisierter Staaten zu bewahren, starteten die USA auf international politischer Ebene den Diskurs zur Notwendigkeit einer globalen Regelung der Bestechung. Während das Thema mithilfe der amerikanischen Forcierung durchaus auf den Agenden wichtiger Plattformorganisationen landete, konnten aufgrund unüberwindbarer Differenzen nicht ausreichend Staaten gefunden werden, um die Normenschaffung einzuleiten. Es fehlte sowohl an einer *critical mass* als auch an weiteren *critical states*.

Der Fokus auf andere internationale Problemfelder marginalisierte die Antikorruptionsbestrebungen, welche – unter anderem auch aufgrund ideologischer Differenzen – Ende des Jahrzehnts verschwanden und erst in den 1990ern wieder auf die Tagesordnung der internationalen Politik gesetzt wurden.

Der globale politische Wandel, der sich zu Beginn der 90er vollzog, Fortschritte der Informationstechnologien und eine damit einhergehende stärkere Zivilgesellschaft sowie ein steigendes Bewusstsein für die Gefahr der transnationalen Kriminalität und die Schädlichkeit

der Korruption förderten die Genese verschiedener Antikorruptionsregime. Normunternehmer und Plattformorganisationen waren bestrebt, die Korruptionsbekämpfung voranzutreiben, wodurch Bestrebungen zur Schaffung entsprechender Normen verbindliche Instrumente hervorbringen konnten.

Die Vereinten Nationen behandelten das Thema der Korruption – unter Einfluss der Bemühungen durch die USA – zunächst im Kontext transnationaler Geschäftsbeziehungen. Während in den 1970ern ein Verhaltenskodex für TNCs gefordert wurde, stieg in den 90ern die Bedeutung zur Schaffung eines Verhaltenskodex für Amtsträger. Im Dezember 1996 konnten zwei Resolutionen von der UN-Generalversammlung verabschiedet werden, die zwar rechtlich nicht bindend waren, aber eine klare Stellung zum Handlungswillen der internationalen Gemeinschaft im Kampf gegen die Korruption boten. Der *International Code of Conduct for Public Officials* (A/Res/51/59) und die *Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions* (A/Res/51/191) waren damit die ersten zentralen Normen zur Korruptionsbekämpfung auf der globalen Ebene der Vereinten Nationen.

Korruption wurde im Rahmen des neuen Normentstehungsprozesses der 90er in den Kontext der transnationalen organisierten Kriminalität eingebettet, weshalb sie im Jahr 2000 erstmals in ein völkerrechtlich verbindliches Instrument, die *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, integriert wurde. Als Kriminalitätsform, welche aus einer Fülle an Einzeldelikten besteht, sollte jedoch eine eigenständige umfassende Norm zur Bekämpfung der Korruption geschaffen werden, was im Dezember 2003 mit der *United Nations Convention against Corruption* verwirklicht wurde.

Die Antikorruptionskonvention der Vereinten Nationen enthält ein breites Spektrum an Regelungsbereichen und ist im Vergleich zu anderen Regimen die umfassendste eigenständige zentrale Norm. Der Mechanismus brachte bereits ein System der Peer-Review-Evaluation hervor, welches zu diesem Zeitpunkt jedoch erst in seiner ersten Phase befindlich ist und dessen Effektivität in Forcierung der nationalstaatlichen Implementierung zu prüfen sein wird.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung brachte 1997 ein spezifischeres verbindliches Instrument hervor. Während sich die *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* – wie ihre Name bereits verrät – vor allem auf die Bestechung ausländischer Amtsträger im Rahmen transnationaler Wirtschaftsbeziehungen bezieht, ergänzen weitere Normen den Regelungsbereich des Regimes. Von besonderer Bedeutung ist die *Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business* (C(2009)159),

da die Umsetzung der enthaltenen Regeln trotz ihres nichtverbindlichen Charakters in den Evaluationen durch die OECD *Bribery Working Group*, berücksichtigt wird. Der eingeschränkte Anwendungsbereich der Konvention wird damit erweitert.

Obwohl die OECD mit ihren Normen (insbesondere mit der zentralen Norm) nur Teilbereiche der Korruption thematisieren, leistet das Antikorruptionsregime der OECD einen wichtigen Beitrag im Kampf gegen diese Teilphänomene.

.Aufgrund ihrer finanziellen Stärke vermögen die Weltbank und der internationale Währungsfonds Korruptionsbekämpfung als Kondition für die Vergabe von Krediten und Förderungen zu etablieren. Während die Position der Weltbankgruppe in Fragen zu Korruption und Governance zu Beginn der 1990er neu geklärt werden musste, entwickelten sich nach der Antikorruptionsrede des damaligen Weltbankpräsidenten James D. Wolfensohn umfangreiche Strategien zur Bewältigung der Korruptionsproblematik.

Die Organisation Amerikanischer Staaten schuf 1996 die *Inter-American Convention against Corruption* (IACAC) – die erste internationale völkerrechtlich verbindliche Norm zur Bekämpfung der Korruption. Zur Überprüfung der Implementierung wurde der *Mecanismo de Seguimiento de su implementación* (MESICIC) geschaffen. Die Regeln der Konvention – und damit die Evaluationsgrundlage des Mechanismus – thematisieren zwar eine große Anzahl an Teilbereichen der Korruption, sind aber im Vergleich zu anderen Instrumenten weitaus weniger konkret formuliert. Da der Mechanismus auf die freiwillige Beteiligung der Vertragsstaaten angewiesen ist, kann das IACAC-Regime auf Basis dieser Norm keine umfassende Korruptionsbekämpfung betreiben. Die Bemühungen der regionalen Zusammenarbeit in der Strafverfolgung von Korruption sind jedoch wichtiger Bestandteil der internationalen Korruptionsbekämpfung, weshalb das OAS-Antikorruptionsregime einen wichtigen Beitrag leisten konnte. Zudem kann die verpflichtende Einbindung der Zivilgesellschaft in den Monitoringprozess als vorbildlich anerkannt werden.

Einige Monate bevor die UNCAC zur Unterzeichnung eröffnet wurde, entstand auch innerhalb des Antikorruptionsregimes der Afrikanischen Union ein völkerrechtlich verbindliches Instrument mit dem Namen *African Union Convention on Preventing and Combating Corruption*. Die Implementierung dieser bis dato einzigen Antikorruptionsnorm des AU-Regimes soll in Zukunft durch das *Advisory Board on Corruption*, dem Mechanismus des Regimes, überprüft werden.

Der Europarat, eine Organisation, die nahezu alle europäischen Staaten umfasst, konnte ein besonderes Antikorruptionsregime schaffen. Die zentralen verbindlichen Normen

(*Strafrechts- und Zivilrechtskonvention über Korruption* von 1999 sowie das *ZRK-Protokoll* von 2003) beinhalten zwar sehr konkret formulierte Regeln, kommen aber individuell betrachtet in ihrer Vielfalt nicht an andere, weitaus umfassendere Instrumente, heran. Die Besonderheit des Europaratsregimes – und damit auch Grund seiner Stärke – ist die Möglichkeit der Zuständigkeitserweiterung des Mechanismus GRECO. In den sehr strikten und genauen Evaluationen sind die GRECO-Vertragsstaaten (sämtliche Europaratsmitglieder) nicht nur an die Regeln der zentralen Norm sondern auch an weitere Normen gebunden. Die Vielfalt sämtlicher Regelungen macht das Antikorruptionsregime des Europarats damit zu einem der umfassendsten Korruptionsbekämpfungsmöglichkeiten der Welt.

Großes Potential für ein hocheffizientes Antikorruptionsregime hat die Europäische Union. Aufgrund ihres supranationalen Charakters ist die EU eine Plattformorganisation, die über einen besonders starken Überprüfungsmechanismus verfügt. Bis dato brachte sie jedoch kein umfassendes Instrument zur Korruptionsbekämpfung hervor. Zum Schutz der eigenen finanziellen Interessen wurden einige Normen geschaffen, die kleine Teilbereiche der Korruption thematisieren (*Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft* von 1995 und die beiden dazugehörigen *Protokolle* von 1996 und 1997). Zur Erweiterung des Anwendungsbereichs wurden 1997 das *Bestechungsübereinkommen* sowie 2003 der *Rahmenbeschluss zur Bestechung* im privaten Sektor geschaffen.

Korruption wird als Kriminalitätsdelikt im Bereich der europäischen, polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zu einer Liste an Delikten gezählt, welche in die Kooperationszuständigkeiten von Sondereinrichtungen wie Europol und Eurojust fallen. Im Falle der Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (wofür der Vertrag von Lissabon die notwendige primärrechtliche Grundlage geschaffen hat), könnte die Korruptionsbekämpfung auf europäischer Ebene ausgeweitet werden. Das Betrugsbekämpfungsamt OLAF ist mit Untersuchungsbefugnissen ausgestattet, welche jedoch oft an die Benachteiligung der finanziellen Interessen der Union geknüpft sind.

Um Instrumente und Mechanismen nicht zu duplizieren, forderte die Kommission die Mitgliedstaaten 2003 zum Beitritt zu anderen internationalen Regimen auf. Eigenständige starke Regeln zur Förderung der nationalen Antikorruptionsbemühungen könnten dennoch einen wichtigen Beitrag im europäischen Kampf gegen die Korruption leisten

Anhand des rechtspolitologischen Vergleichs konnten Entstehungsprozess und Inhalt der einzelnen Antikorruptionsregime erarbeitet werden. Die Ergebnisse wurden in Kapitel 7 in tabellarische Form gegossen und an dieser Stelle zusammengefasst.

In der Darstellung der unterschiedlichen Regelungsbereiche der zentralen Normen ist gut ersichtlich, dass einige Normen einen umfassenderen Anspruch haben und andere sich auf die konkrete Regelung spezifischer Bereiche konzentrieren. In Anbetracht dessen, dass viele Staaten Vertragsparteien mehrerer Normen sind, ist eine Aufschlüsselung über die unterschiedlichen Regelungsbereiche wichtig, um so erkennen zu können, welchen Regeln ein Staat sich verpflichtet hat. Der Normenvergleich kann damit als rechtspolitologische Grundlage für länderspezifische Untersuchungen herangezogen werden.

Die Schadensfolgen der Korruption umfassen nicht nur wirtschaftliche Verluste bei Staatshaushalten und Unternehmen. Auch die Gefährdung von Demokratie und Rechtsstaat machen die Bekämpfung der Korruption zu einem solch brennenden Problem auf der internationalen Agenda. Benachteiligungen in Entwicklung, Wettbewerb und Chancen bedürfen eines holistischen Ansatzes, welcher über die rechtlichen Kapazitäten hinausgeht. Die Normen der Antikorruptionsregime genießen eine enorm hohe Akzeptanzquote und konnten damit das notwendigste Fundament legen. Mit diesen Normen ein Bewusstsein über die Illegalität und auch die Illegitimität der Korruption hergestellt zu haben, war die Grundvoraussetzung für zukünftige weitreichendere Initiativen. Die Dringlichkeit zur umfassenden Implementierung dieser Initiativen wird auch weiterhin bestehen, denn wie bereits von *Transparency International* festgehalten: „*Corruption hurts everyone*“⁸⁸.

⁸⁸ TI 2011a.

9. Quellenverzeichnis

Primärquellen

Dokumente der Vereinten Nationen

UN-Charta (1945): *Charta of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*. New York: United Nations.

UNTOC (2000): *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*. New York: United Nations.

UNCAC (2003): *United Nations Convention against Corruption*. New York: United Nations.

UN-Generalversammlung

A/Res/3514 (XXX): „Measures against corrupt practices of transnational and other corporations, their intermediaries and others involved.“ UN-GA, 15. Dezember 1975.

A/Res/45/107: „International co-operation for crime prevention and criminal justice in the context of development“. UN-GA, 14. Dezember 1990.

A/Res/46/152: „Creation of an effective United Nations crime prevention and criminal justice programme“. UN-GA, 18. Dezember 1991.

A/Res/49/159: „Naples Political Declaration and Global Action Plan against Organized Transnational Crime“. 23. UN-GA, 23. Dezember 1994.

A/Res/51/59: „Action against corruption“. UN-GA, 12. Dezember 1996.

A/Res/51/120: „Question of the elaboration of an international convention against organized transnational crime“. UN-GA, 12. Dezember 1996.

A/Res/51/191: „United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions“. UN-GA, 16. Dezember 1996.

A/Res/52/85: „Follow-up to the Naples Political Declaration and Global Action Plan against Organized Transnational Crime“. UN-GA, 12. Dezember 1997.

A/Res/52/87: „International cooperation against corruption and bribery in international commercial transactions“. UN-GA, 12. Dezember 1997.

A/Res/53/111: „Transnational organized crime“. UN-GA, 9. Dezember 1998.

A/Res/53/176: „Action against corruption and bribery in international commercial transactions“. UN-GA, 15. Dezember 1998.

A/Res/54/126: „Draft United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the draft protocols thereto“. UN-GA, 17. Dezember 1999.

A/Res/54/128: „Action against corruption“. UN-GA, 17. Dezember 1999.

A/Res/54/129: „High-level Political Signing Conference for the United Nations Convention against Transnational Organized Crime“. UN-GA, 17. Dezember 1999.

A/Res/54/205: „Prevention of corrupt practices and illegal transfer of funds“. UN-GA, 22. Dezember 1999.

A/Res/55/25: „United Nations Convention against Transnational Organized Crime“. UN-GA, 15. November 2000.

A/Res/55/61: „An effective international legal instrument against corruption.“ UN-GA, 4. Dezember 2000.

A/Res/55/188: „Preventing and combating corrupt practices and illegal transfer of funds and repatriation of such funds to the countries of origin“. UN-GA, 20. Dezember 2000.

A/Res/55/255: „Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime“. UN-GA, 31. Mai 2001.

A/Res/56/186. „Preventing and combating corrupt practices and transfer of funds of illicit origin and returning such funds to the countries of origin“. UN-GA, 21. Dezember 2001.

A/Res/56/260. „Terms of reference for the negotiation of an international legal instrument against corruption“. UN-GA, 31. Jänner 2002.

A/Res/57/169. „High-level political conference for the purpose of signing the United Nations convention against corruption“. UN-GA, 18. Dezember 2002.

A/Res/57/244: „Preventing and combating corrupt practices and transfer of funds of illicit origin and returning such funds to the countries of origin“. UN-GA, 20. Dezember 2002.

A/Res/58/4. „United Nations Convention against Corruption“. UN-GA, 31. Oktober 2003.

A/CONF.187/9: „International cooperation in combating transnational crime: new challenges in the twenty-first century. Background paper for the workshop on combating corruption.“ Vienna, April 2000.

A/CONF.187/4/Rev.3: „Vienna Declaration on Crime and Justice: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century.“ Vienna, April 2000.

UN-Wirtschafts- und Sozialrates

E/Res/2041 (LXI): „Corrupt practices, particularly illicit payments, in international commercial transactions.“ UN-ECOSOC, 5. August 1976.

E/Res/2122 (LXIII): „Corrupt practices, particularly illicit payments, in international commercial transactions“. UN-ECOSOC, 4. August 1977.

E/Res/1978/71: „Transnational corporations: the code of conduct and the Ad Hoc Intergovernmental Working Group on the Problem of Corrupt Practices“. UN-ECOSOC, 4. August 1978.

E/Res/1989/70: „International co-operation in combating organized crime“. UN-ECOSOC, 14. Mai 1989.

E/Res/1992/23: „Organized Crime“. UN-ECOSOC, 30. Juli 1992.

E/Res/1996/27: „Implementation of the Naples Political Declaration and Global Action Plan against Organized Transnational Crime“. UN-ECOSOC, 24. Juli 1996.

E/Res/1997/22: „Follow-up to the Naples Political Declaration and Global Action Plan against Organized Transnational Crime“. UN-ECOSOC, 21. Juli 1997.

E/Res/2001/13: „Strengthening international cooperation in preventing and combating the transfer of funds of illicit origin, derived from acts of corruption, including the laundering of funds, and in returning such funds“. UN-ECOSOC, 14. Juli 2001.

E/CN.15/1999/CRP: „Global Programme against Corruption“. UN-ECOSOC, 3. April 1999.

Dokumente der OECD

OECD (1960): „Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development“. 14. Dezember 1960, Paris. In: RIS.BKA Österreich: BGBl. Nr. 248/1961.

Rec. C(94)75: „Recommendation of the Council On Bribery In International Business Transactions“. OECD-Rat, 27. Mai 1994, Paris. In: OECD SG/PRESS(94)36, 27. Mai 1994.

Rec. C(96)27: „Recommendation of the Council on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials“. OECD-Rat, 11. April 1996.

Rec. DCD/DAC(96)11: „Recommendation of the Development Assistance Committee on Anti-corruption Proposals for Bilateral Aid Procurement“. Development Cooperation Directorate, 7. Mai 1996.

Rec. C(97)123: „Revised Recommendation of the Council on Bribery in International Business Transactions“. OECD-Rat, 23. Mai 1997.

Rec. C(98)70: „Improving Ethical Conduct in the Public Service“. OECD-Rat, 23. April 1998.

Dec. C(2000)96: „OECD Guidelines for Multinational Enterprises“. 27. Juni 2000.

OECD (2000): „The OECD Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises: Basis Texts“. Committee on International Investment and Multinational Enterprises, DAF/IME(2000)20, 8. November 2000.

Rec. C(2003)107: „Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service“. OECD-Rat, 28. Mai 2003.

Rec. C(2006)163: „Recommendation of the Council on Bribery and Officially Supported Export Credits“. OECD-Rat, 14. Dezember 2006.

Rec. C(2008)105: „Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement“. OECD-Rat, 16. Oktober 2008.

Rec. C(2009)64: „Recommendation of the Council on Tax Measures for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions“. OECD-Rat, 25. Mai 2009.

Rec. C(2009)159: „Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions“. OECD-Rat, 26. November 2009.

Rec. C(2010)16: „Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying“. OECD-Rat, 18. Februar 2010.

Dokumente der Weltbank und des IWF

Weltbank (1992): „Governance and Development“. Washington, D.C.: The World Bank.

Weltbank (1997a): „World Development Report. State in a Changing World“. Oxford/New York/et al.: Oxford University Press.

Weltbank (1997b): „Helping Countries Combat Corruption. The Role of the World Bank.“ Washington, D.C.: The World Bank.

Weltbank (2000): „Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate“. Washington, D.C.: The World Bank.

Weltbank (2006a): „Disbursement Guidelines for Projects“. Washington, D.C.: The World Bank.

Weltbank (2006b): „Disbursement Handbook for World Bank Clients“. Washington, D.C.: The World Bank.

Weltbank (2007): „Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption“. Washington, D.C.: The World Bank.

Weltbank (2008): „Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption. One-Year Progress Report“. Washington, D.C.: The World Bank.

IWF (1996a): „Partnership for Sustainable Global Growth Interim Committee Declaration. September 29, 1996“. Washington, D.C.: The International Monetary Fund.

IWF (1997): „Good Governance. The IMF's Role“. Washington, D.C.: The International Monetary Fund.

Dokumente der Organisation Amerikanischer Staaten

Resolutionen/Deklarationen der OAS-Generalversammlung

AG/Res. 1397 (XXVI-O/96): „Probity and Public Ethics“. OAS-AG, 7. Juni 1996.

AG/Res. 1477 (XXXVII-O/97): „Inter-American Program for Cooperation in the Fight against Corruption“. OAS-AG, 5. Juni 1997.

AG/Res. 1552 (XXVIII-O/98): „Enhancement of Probity in the Hemisphere and Follow-up on the Inter-American Program for Cooperation in the Fight against Corruption“. OAS-AG, 2. Juni 1998.

AG/Res.1649 (XXIX-O/99): „Enhancement of Probity in the Hemisphere and Follow-up on the Inter-American Program for Cooperation in the Fight against Corruption“. OAS-AG, 7. Juni 1999.

AG/Res. 1723 (XXX-O/00): „Enhancement of Probity in the Hemisphere and Follow-up on the Inter-American Program for Cooperation in the Fight against Corruption“. OAS-AG, 5. Juni 2000.

AG/Res. 1784 (XXXI-O/01): „Mechanism for Follow-up on Implementation of the Inter-American Convention against Corruption“. OAS-AG, 5. Juni 2001.

AG/Res. 1870 (XXXII-O/02): „Follow-up to the Inter-American Convention against Corruption and Its Program for Cooperation“. OAS-AG, 4. Juni 2002.

AG/Res. 1943 (XXXIII-O/03): „Follow-up on the Inter-American Convention against Corruption and Its Program for Cooperation“. OAS-AG, 10. Juni 2003.

AG/Res. 2034 (XXXIV-O/04): „Follow-up on the Inter-American Convention against Corruption and Its Program for Cooperation“. OAS-AG, 8. Juni 2004.

AG/Res. 2022 (XXXIV-O/04): „Joint Efforts of the Americas in the Struggle against Corruption and Impunity“. OAS-AG, 8. Juni 2004.

AG/Dec. 36 (XXXIV-O/04): „Declaration of Quito on Social Development and Democracy, and the Impact of Corruption“. OAS-AG, 8. Juni 2004.

AG/Res. 2076 (XXXV-O/05): „ Follow-up on the Inter-American Convention against Corruption and Its Program for Cooperation“. OAS-AG, 7. Juni 2005.

AG/Res. 2071 (XXXV-O/05): 2006: „Inter-American Year of the Fight against Corruption“. OAS-AG, 7. Juni 2005.

AG/Res. 2064 (XXXV-O/05): „The Role of the Legislative Branch in Combating Corruption and Impunity in the Hemisphere“. OAS-AG, 7. Juni 2005.

AG/Res. 2219 (XXXVI-O/06): „Follow-up on the Inter-American Convention against Corruption and Its Program for Cooperation“. OAS-AG, 6. Juni 2006.

AG/Res. 2222 (XXXVI-O/06): „Cooperation among the Member States in the Fight against Corruption and Impunity“. OAS-AG, 6. Juni 2006.

AG/Res. 2275 (XXXVII-O/07): „Follow-up on the Inter-American Convention against Corruption and the Inter-American Program for Cooperation in the Fight against Corruption“. OAS-AG, 5. Juni 2007.

AG/Res. 2410 (XXXVIII-O/08): „Follow-up on the Inter-American Convention against Corruption and on the Inter-American Program for Cooperation in the Fight against Corruption“. OAS-AG, 3. Juni 2008.

AG/Res. 2516 (XXXIX-O/09): „Follow-up on the Inter-American Convention against Corruption and on the Inter-American Program for Cooperation in the Fight against Corruption“. OAS-AG, 4. Juni 2009.

AG/Res. 2576 (XL-O/10): „Follow-up on the Inter-American Convention against Corruption and on the Inter-American Program for Cooperation in the Fight against Corruption“. OAS-AG, 8. Juni 2010.

Weitere OAS-Dokumente:

CP/Res. 783 (1260/01): „Recommendation of the Permanent Council to States Parties on the Mechanism for Follow-up of Implementation of the Inter-American Convention against Corruption“. OAS-CP, 18. Jänner 2001.

CSP IACAC (Conference of the States Parties to the Inter-American Convention against Corruption) (2001): „Document of Buenos Aires on the Follow-Up Mechanism for the Implementation of the Inter-American Convention against Corruption“. 4. Mai 2001.
http://www.anticorrupcion.gov.ar/PDF/acta_cicc_de_bs_as_ingles.pdf, 18.03.2011.

CSP IACAC (2004a): „Plan of Action of Managua on Additional Concrete Measures to Increase Transparency and Combat Corruption Within the Framework of the Inter-American Convention Against Corruption“. 9. Juli 2004,
http://www.oas.org/juridico/english/corr_managua_planen.pdf, 18.03.2011.

CSP IACAC (2004b): „Declaration of Managua“. 9. Juli 2004,
http://www.oas.org/juridico/english/corr_managua_declen.pdf, 18.03.2011.

CSP MESICIC (Conference of the States Parties within the MESICIC framework) (2004a): „Conclusions and Recommendations on Concrete Measures to Strengthen MESICIC“. April 2004, http://www.oas.org/juridico/english/followup_conf_concl.pdf, 18.03.2011.

CSP MESICIC (2004b): „Rules of Procedure and Other Provisions of the Committee of Experts of the Mechanism for Follow-Up on the Implementation of the Inter-American Convention Against Corruption“. First Meeting of the Conference of States Parties, April 2004, http://www.oas.org/juridico/english/proced_conf.pdf, 20.03.2011.

CSP MESICIC (2006): „Inter-American Program of Cooperation to Fight Corruption“. Second Meeting of the Conference of States Parties, November 2006,
http://www.oas.org/juridico/english/mesicic_conf_est_parte_II_prog_intam_en.pdf, 20.03.2011.

CSP MESICIC (2010): „Recommendations of the Third Meeting of the Conference of States Parties of the MESICIC“. Third Meeting of the Conference of the States Parties, Dezember 2010, http://www.oas.org/juridico/english/ceplll_recom_en.pdf, 20.03.2011.

MESICIC (2002) „Methodology for the Review of the Implementation of the Provision of the Inter-American Convention against Corruption selected within the Framework of the First Round“ Committee of Experts, Mai 2002,
http://www.oas.org/juridico/english/followup_method.htm, 20.03.2011.

MESICIC (2004): „Methodology for the Review of the Implementation of the provisions of the Inter-American Convention against Corruption selected in the Second Round and for Follow-up on the Recommendations Formulated in the First Round“. Ninth Meeting of the Committee of Experts, März-April 2006,
http://www.oas.org/juridico/english/mesicic_method_IIround.pdf, 20.03.2011.

MESICIC (2007): „Rules of Procedure and other Provisions“. Committee of Experts, 29. Juni 2007, http://www.oas.org/juridico/english/mesicic_rules.pdf, 20.03.2011.

MESICIC (2008): „Methodology for the Review of the Implementation of the provisions of the Inter-American Convention against Corruption selected in the Third Round and for Follow-up on the Recommendations Formulated in the Previous Rounds“. Fourteenth Meeting of the Committee of Experts, Dezember 2008, http://www.oas.org/juridico/english/mesicic_method_IIIround.pdf, 20.03.2011.

Summit (2005a): „Forth Summit of the Americas. Plan of Action“. 5. November 2005, http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Argentina%20Summit%202005/IV%20Summit/Plan%20de%20Accion/PDF/Proyecto%20Plan%20Accion%20ENG%20Nov_5%20IV%20Summit.pdf, 20.03.2011.

Summit (2005b): „Forth Summit of the Americas. Declaration of Mar del Plata“. 5. November 2005, <http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Argentina%20Summit%202005/IV%20Summit/Declaracion/Declaracion%20IV%20Cumbre-eng%20nov5%209pm%20rev.1.pdf>, 20.03.2011.

Dokumente der Afrikanischen Union

AU (2003): „African Union Convention on Preventing and Combating Corruption“. http://www.au.int/en/sites/default/files/AFRICAN_UNION_CONVENTION_PREVENTING_COMBATING_CORRUPTION.pdf, 17.03.2011.

EX.CL/Dec.485(XIV): „Decision on Election of Members of the African Union Advisory Board on Corruption“. AU-Exekutivrat, Jänner 2009.

EX.CL/Dec.524(XVI): „Decision on the Budget of the African Union for the 2010 Financial Year“. AU-Exekutivrat, Februar 2010.

EX.CL/Dec.600 (XVIII): „Decision on the Budget for the African Union for the 2011 Financial Year“. AU-Exekutivrat, Jänner 2011.

Dokumente des Europarats

Ministerrat des Europarats

CoE Rec. R (81) 12: „Recommendation to Member States on Economic Crime“. CoE-Ministerrat, 25. Juni 1981.

GMC (96) 95: „Programme of action against corruption“. Multidisciplinary Group on Corruption, November 1996.

CoE Res. (97) 24: „Resolution on the twenty Guiding Principles for the fight against corruption“. CoE-Ministerrat, 6. November 1997.

CoE Res. (98) 7: „Resolution Authorising the Partial and Enlarged Agreement Establishing the ‘Group of States against Corruption – GRECO‘“. CoE-Ministerrat, 5. Mai 1998.

CoE Res. (99) 5: „Resolution establishing the ‘Group of States against Corruption – GRECO‘“. CoE-Ministerrat, 1. Mai 1999.

CoE Rec. (2000) 10: „Recommendation to Member States on codes of conduct for public officials“. CoE-Ministerrat, 11. Mai 2000.

CoE Rec. (2003) 4: „Recommendation to Member States on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns“. CoE-Ministerrat, 8. April 2003.

Kongress der Gemeinden und Regionen

Rec. 60 (1999): „Recommendation on political integrity of local and regional elected representatives“. Kongress der Gemeinden und Regionen, 17. Juni 1999.

Res.105 (2000): „Resolution on the financial transparency of political parties and their democratic functioning at regional level“. Kongress der Gemeinden und Regionen, 25. Mai 2000.

Rec. 84 (2000): „Recommendation on the financial transparency of political parties and their democratic functioning at regional level“. Kongress der Gemeinden und Regionen, 25. Mai 2000.

GRECO (2010) 9E: „Rules of Procedure“. GRECO, März 2010.

Dokumente der Europäischen Union

ABl. 1994/C 355/2-3: „Entschließung des Rates vom 6. Dezember 1994 über den rechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften“. 14. Dezember 1994.

ABl. 1995/C 316/2-32: „Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen)“. 27. November 1995.

Abl. 1995/C 316/49-57: „Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften“. 27. November 1995.

ABl. 1995/L 312/1-4: „Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften“. 23. Dezember 1995.

ABl. 1996/ C 313/2-10: „Protokoll aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften - Erklärungen der Mitgliedsstaaten bei der Annahme des Rechtsaktes über die Fertigstellung des Protokolls“. 23. Oktober 1996.

ABl. 1997/C 195/2-11: „Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 Absatz 2 Buchstabe c) des Vertrags über die Europäische Union über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union beteiligt sind“. 25. Juni 1997.

ABl. 1997/C 221/12-22: „Zweites Protokoll aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften“. 19. Juli 1997.

ABl. 1998/L 358/2-4: „Gemeinsame Maßnahme vom 22. Dezember 1998 - vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen - betreffend die Bestechung im privaten Sektor“. 31. Dezember 1998.

ABl. 1999/L 136/8-14: „Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)“. 31. Mai 1999.

ABl. 1999/L 136/20-22: „Beschluß der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)“. 31. Mai 1999.

ABl. 1999/L 136/15-19: „Interinstitutionelle Vereinbarung vom 25. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung“. 31. Mai 1999.

Abl. 2001/C 12: „Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen“ und „Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen“. 15. Jänner 2001.

ABl. 2002/L 63/1-13: „Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität“. 6. März 2002.

ABl. 2003/L 192/54-56: „Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor. 31. Juli 2003.

ABl. 2008/L 301/38-39: „Beschluss 2008/852/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 über ein Kontaktstellennetz zur Korruptionsbekämpfung. 12. November 2008.

ABl. 2008/L 327/27-46: „Rahmenbeschluss über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union“. 27. November 2008.

ABl. 2009/L 121/37: „Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität“.

KOM (2000) 608: „Mitteilung der Kommission - Ergänzender Beitrag der Kommission zur Regierungskonferenz über die institutionellen Reformen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft: das Amt eines europäischen Staatsanwalts“. Kommission, 29. September 2000.

KOM (2001) 715: „Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft“. Kommission, 11. Dezember 2001.

KOM (2003) 317: „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss - Eine umfassende EU-politik zur bekämpfung der korruption“. Kommission, 28. Mai 2003.

Eur-Lex (2011a): „Zweites Protokoll aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften - Gemeinsame Erklärung zu Artikel 13 Absatz 2 - Erklärung der Kommission zu Artikel 7. Daten“.

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=221523:cs&lang=de&list=221454:cs,221523:cs,221562:cs,221522:cs,221561:cs,&pos=2&page=1&nbl=5&pgs=10&hwords=)

[lex.europa.eu/Notice.do?val=221523:cs&lang=de&list=221454:cs,221523:cs,221562:cs,221522:cs,221561:cs,&pos=2&page=1&nbl=5&pgs=10&hwords=](http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=221523:cs&lang=de&list=221454:cs,221523:cs,221562:cs,221522:cs,221561:cs,&pos=2&page=1&nbl=5&pgs=10&hwords=), 29. März 2011.

Österreichische Bundesgesetzblätter

BGBI. Nr. 248/1961: „Übereinkommen über die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) samt Zusatzprotokoll Nr. 1 und 2 und Protokoll zur Revision des Abkommens für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit“. 27. Oktober 1961.

BGBI. III Nr. 84/2005: „Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität“. 6. Juni 2005.

Internetquellen

Vereinte Nationen:

UNODC (2010a): „United Nations Congresses on Crime Prevention and Criminal Justice 1955–2010. 55 years of achievement“. http://www.unis.unvienna.org/pdf/2010-Crime_Congress/English_Poster_Book.pdf, 30.12.2010.

UNODC (2010b): „The Commission on Crime Prevention and Criminal Justice“. <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CCPCJ/index.html>, 30.12.2010.

UNODC (2010c): „Composition of the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice as of 1 January 2010“. http://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ_session19/CCPCJ_Membership_2010_rev.pdf, 30.12.2010.

UNODC (2010d): „About UNODC“. <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html?ref=menutop>, 31.12.2010.

UNODC (2011a): „UNCAC Signature and Ratification Status as of 01 March 2011“. [http://www.unodc.org/images/treaties/UNCAC/Status-Map/2011-03-01 -
UNCAC_Ratification_Map_Larger.jpg](http://www.unodc.org/images/treaties/UNCAC/Status-Map/2011-03-01_-_UNCAC_Ratification_Map_Larger.jpg), 17.03.2011.

UNODC (2011b): „United Nations Convention against Corruption. UNODC's Action against Corruption and Economic Crime“. <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menuside>, 21.01.2011.

UNODC (2011c): „First session of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption. Resolutions and Decisions”.
<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session1-resolutions.html>,
25.03.2011.

UNODC (2011d): „Second session of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption. Resolutions and Decisions”.
<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session2-resolutions.html>,
25.03.2011.

UNODC (2011e): „Third session of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption. Resolutions and Decisions”.
<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session3-resolutions.html>,
25.03.2011.

UNTOC (2011): „United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Status”.
http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&lang=en#EndDec, 07.02.2011.

OECD:

OECD (2011a): „List of OECD Member countries - Ratification of the Convention on the OECD”.
http://www.oecd.org/document/58/0,3746,en_2649_201185_1889402_1_1_1_1,00.html.
16.03.2011.

OECD (2011b): „Ratification Status as of March 2009”.
<http://www.oecd.org/dataoecd/59/13/40272933.pdf>, 20.03.2011.

OECD (2011c): „OECD Policy Guidelines for Preventing Corruption”.
http://www.oecd.org/document/53/0,3746,en_2649_34135_2516085_1_1_1_1,00.html,
20.03.2011.

OECD (2011d): „Fighting Corruption in the Public Sector. Publications & Documents. OECD Legal Instruments and Related Documents”.
http://www.oecd.org/findDocument/0,3770,en_2649_34135_1_119672_1_1_1,00.html,
20.03.2011.

OECD (2011e): „Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions”.
<http://www.oecd.org/dataoecd/4/18/38028044.pdf>, 20.03.2011, S. 13-18.

OECD (2011f): „OECD Recommendation to deter bribery in officially supported export credits”.
http://www.oecd.org/document/62/0,3343,en_2649_34177_37858750_1_1_1_1,00.html,
21.03.2011.

OECD (2011g): „OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions”.
http://www.oecd.org/document/5/0,3746,en_2649_34855_35430021_1_1_1_1,00.html,
26.03.2011.

OECD (2011h): „Phase 1 country monitoring of the OECD Anti-Bribery Convention”,
http://www.oecd.org/document/21/0,3746,en_2649_34855_2022613_1_1_1_1,00.html,
26.03.2011.

OECD (2011i): „Phase 2 country monitoring of the OECD Anti-Bribery Convention. http://www.oecd.org/document/27/0,3746,en_2649_34855_2022939_1_1_1_1,00.html, 26.03.2011.

OECD (2011j): „Phase 3 country monitoring of the OECD Anti-Bribery Convention. http://www.oecd.org/document/31/0,3746,en_2649_34855_44684959_1_1_1_1,00.html, 26.03.2011.

Weltbank:

Weltbank (2011a): „About Us“. <http://go.worldbank.org/3QT2P1GNH0>, 22.02.2011.

Weltbank (2011b): „Member Countries“. <http://go.worldbank.org/PQ4QLVMGJ0>, 22.02.2011.

Weltbank (2011c): „Voting Powers“. <http://go.worldbank.org/VKVDQDUC10>, 22.02.2011.

Weltbank (2011d): „James Wolfensohn's Presidency“. <http://go.worldbank.org/W8FW0T8LJ0>, 23.02.2011.

Weltbank (2011e): „Guidelines: Procurement of Goods, Works, and Non-Consulting Services under IBRD Loans and IDA Credits & Grants“. Washington, D.C.: The World Bank. <http://go.worldbank.org/ZSLCNHVRP0>

Internationaler Währungsfonds (IWF)

IWF (2011a): „What we do“. <http://www.imf.org/external/about/whatwedo.htm>, 26.03.2011.

IWF (2011b): „The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption. A Guide“. <http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm#d>, 26.03.2011.

IWF (2011c): „The IMF and Good Governance“. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm>, 26.03.2011.

IWF (2011d): „IMF Surveillance“. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/surv.htm>, 26.03.2011.

Organisation Amerikanischer Staaten (OAS):

MESICIC (2011a): „What is the MESICIC?“. http://www.oas.org/juridico/english/mesicic_intro_en.htm, 18.03.2011.

MESICIC (2011b): „Schedule for the Third Round of Review“. http://www.oas.org/juridico/english/mesicic_schedule_IIIround.pdf, 18.03.2011.

OAS (2011a): „Who We Are“. http://www.oas.org/en/about/who_we_are.asp, 18.03.2011.

OAS (2011b): „Declaration of Principles. First Summit of the Americas“. http://www.science.oas.org/english/miami_eng.htm, 18.03.2011.

OAS (2011c): „Plan of Action. First Summit of the Americas“. http://www.science.oas.org/english/miami_pl_eng.htm, 18.03.2011.

OAS (2011d): „Inter-American Convention Against Corruption“. Signatories and Ratifications“. <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/b-58.html>, 18.03.2011.

OAS (2011e): „III Summit of the Americas“.
http://www.oas.org/juridico/english/mesicic_summitIII.htm, 18.03.2011.

Summit (2001): „Second Summit of the Americas. Corruption“. April 2001,
<http://www.summit-americas.org/Corruption/corruption.htm>, 18.03.2011

Summit (2004): „Declaration of Nuveo Léon“. <http://www.summit-americas.org/SpecialSummit/Declarations/Declaration%20of%20Nuevo%20Leon%20-%20final.pdf>

Afrikanische Union (AU)

AU (2011a): „List of countries which have signed , ratified/acceded to the African Convention on Preventing and Combating Corruption.“
http://www.au.int/en/sites/default/files/AFRICAN_CONVENTION_ON_PREVENTING_AND_COMBATING_CORRUPTION.pdf, 17.03.2011

AU (2011b): „Report of the Activities of the African Union Advisory Board on Corruption“.
www.africa-union.org/root/ua/Conferences/2010/juin/PA/21-25juin/Report%20of%20the%20Activities%20of%20the%20African%20Union%20Advisory%20Board%20on%20Corruption.doc+REPORT+OF+THE+ACTIVITIES+OF+THE+AFRICAN+UNION+ADVISORY+BOARD+ON+CORRUPTION&hl=de&gl=at&pid=bl&srcid=ADGEEShzL8TkvipkZGU6nVcoS9KKHxuXuu0YFiwEA4WYFzxyOXGxpfnQqDMwMde13vxkASQyD91B1vYxL5N3vU2fDpij1-Uzx7aOWXZA2pGAWhB0d4tOkeMI-VqDDmToMgRrmaO_ry7l&sig=AHIEtbSLa_Kt-4-D5NslgUldPeJvAZpz6Q, 25.03.2011.

AU Draft (2002): „Ministerial Conference on the Draft African Union Convention on Preventing and Combating Corruption 18 – 19 September 2002 Addis Ababa, Ethiopia. Min/Draft/AU/Conv/Comb/Corruption (II) Rev.5. Draft African Union Convention on Prevention and Combating Corruption“,
<http://www.africanreview.org/docs/corruption/convention.pdf>, 17.03.2011.

OAU Draft (2001): „Experts' Meeting to Consider the Draft OAU Convention on Combating Corruption 26 – 29 November, 2001 Addis Ababa, Ethiopia. Expt/Draft/OAU/Conv/Comb/Corruption (I) Rev.2. Draft OAU/AU Convention on Combating Corruption“, <http://www.gmfield.info/highlights/news/docs/Aucorruption.pdf>, 17.03.2011

Europarat/GRECO:

CDCJ (2011): „European Committee on Legal Co-operation“
http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/CDcj/default_en.asp, 18.03.2011.

CDPC (2011): „European Committee on Crime Problems“.
http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/CDPC/default_en.asp, 18.03.2011.

Europarat (2011a): „Der Europarat in Kürze. 47 Staaten, ein Europa“.
<http://www.coe.int/aboutcoe/index.asp?page=47pays1europe&l=de>, 18.03.2011.

Europarat (2011b): http://www.coe.int/t/d/cm/Intro_de.asp#was, 10. März 2011.

Europarat (2011c): „Criminal Law Convention on Corruption“.
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=173&CM=1&DF=&CL=ENG>, 26. März 2011.

Europarat (2011d): „Civil Law Convention on Corruption”.
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=174&CM=1&DF=&CL=ENG>,
26. März 2011.

Europarat (2011e): „Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption”.
<http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=191&CM=1&DF=&CL=ENG>,
30.03.2011.

GRECO (2011a): „Historical Background”.
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/2.%20Historical%20Background_en.asp,
18.03.2011.

GRECO (2011b): „How does GRECO work?”.
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/4.%20How%20does%20GRECO%20work_en.asp, 26. März 2011.

Europäische Union:

Europa (2011): „Glossar. Europol (Europäisches Polizeiamt).“
http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/europol_de.htm, 15.03.2011.

Europol (2011): „Welche Rolle spielt Europol dabei?”.
http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts_de&language=de, 15.03.2011.

OLAF (2011): „Our Mission. The Fight against Fraud”.
http://ec.europa.eu/dgs/olaf/mission/mission/index_en.html, 15.02.2011.

Weitere:

U4 Anti-Corruption Resource Centre (2011a): „Convention Overview. African Union (AU)”.
<http://www.u4.no/themes/conventions/auconvention.cfm>, 17.03.2011.

IACA International Anti-Corruption Academy (2010): „Memorandum of Understanding between the Organisation of American States and the International Anti-Corruption Acedmy”. 9. Dezember 2010, http://www.iaca-info.org/IACAcontent/IACAdocuments/MoUs/OAS/IACATT-IC-2010-015_MoU%20with%20OAS.pdf, 20.03.2010.

IACA (2011): General Information about IACA”. http://www.iaca-info.org/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=89

IACC International Anti-Corruption Conference (2011): History. Over 25 Years of Curbing Corruption”. <http://iacconference.org/en/about/history>, 25.03.2011.

TI Transparency International (2011a): „About Transperncy International”.
http://www.transparency.org/about_us, 25.03.2011.

TI (2011b): Surveys and Indices. Corruption Perception Index”.
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi, 25.03.2011.

TI (2011c): „Tools. Corruption Measurement”.
<http://www.transparency.org/tools/measurement>, 25.03.2011.

Sekundärliteratur

Acham, Karl (1981): „Formen und Folgen der Korruption“. In: Brünner, Christian (1981): *Korruption und Kontrolle*. Wien/Köln/Graz: Böhlau.

Alemann, Ulrich von/ Tönniesman, Wolfgang (1995): „Inhalts- und Dokumentenanalyse“. In: Alemann, Ulrich von [Hrsg.]: *Politikwissenschaftliche Methoden – Grundriss für Studium und Forschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 120-124.

Alemann, Ulrich von [Hrsg.] (2005): *Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Alemann, Ulrich von (2005): „Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung“. In: Alemann, Ulrich von [Hrsg.]: *Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Altamirano, Giorleny D. (2007): „The Impact of the Inter-American Convention Against Corruption“. In: *The University of Miami Inter-American Law Review* 38 (3), S. 487-548.

Androulakis, Ioannis N. (2007): *Die Globalisierung der Korruptionsbekämpfung. Eine Untersuchung zur Entstehung, zum Inhalt und zu den Auswirkungen des internationalen Korruptionsstrafrechts unter Berücksichtigung der sozialökonomischen Hintergründe*. Baden-Baden: Nomos.

Beck, Lotte/Lambsdorff, Johann Graf (2009): „Korruption als Wachstumsbremse“. In: *Bundeszentrale für politische Bildung: Aus Politik und Zeitgeschichte* 3-4/2009, S. 19-25.

Behnke, Joachim/ Baur, Nina/ Behnke, Natalie (2006): „Inhaltsanalyse“. In: Behnke, Joachim/ Baur, Nina/ Behnke, Natalie [Hrsg.]: *Empirische Methoden der Politikwissenschaft*. Paderborn: Schöningh Verlag, S. 269-288.

Blalock, Joyce (2001): International Anti-Corruption Conference. Present at the Beginning.“ In: *The Journal of Public Inquiry*, Fall/Winter 2001, S. 43-44.

Blatter, Joachim K./ Janning, Frank/ Wagemann, Claudius (2007): *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Börzel, Tanja A./ Pamuk, Yasemin/ Stahn, Andreas (2010): Fighting Corruption Abroad. The EU's Good Governance Export. In: Wolf, Sebastian/ Schmidt-Pfister, Diana [Hrsg.]: *International Anti-Corruption Regimes in Europe*. Baden-Baden: Nomos.

Brünner, Christian (1981): *Korruption und Kontrolle*. Wien/Köln/Graz: Böhlau.

Bull, Hedley (1977): *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press.

Dabla-Norris, Era (2000): „Corruption“. In: *IMF Research Bulletin*. December 2000, Vol. 1 (3). Washington, D.C.: The International Monetary Fund.

Doig, Alan (2010): „Anti-Corruption Strategies at National and Institutional Levels“. In: Kreutner, Martin [Hrsg.]: *Practice Meets Science. Contemporary Anti-Corruption Dialogue IACSS 2009*. Wien: Manz, S. 1-8.

Eigen, Peter/ Pieth Mark (1999): *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr*.
Neuwied/Kriftel: Luchterhand.

Fellmann, Illan/ Klug, Friedrich [Hrsg.] (2008): *Vademecum der Korruptionsbekämpfung*.
Linz: IKW-Schriftenreihe.

Fellmann, Illan (2010): *Die „automatische“ Korruption. Handbuch zu Korruptionsprävention mit Falldarstellungen, Codes of Conduct und Checklisten*. Wien/Graz: Neuer
Wissenschaftlicher Verlag.

Fizmaier, Peter et. al. [Hrsg.] (2006): *Internationale Politik. Eine Einführung*. Wien: WUV
Facultas.

Finnemore, Martha/ Sikkink, Kathryn (1998): „International Norm Dynamics and Political
Change“. In: *International Organization* 52 (4), S. 887-917.

Fischer, Peter (1981): „Korruption im internationalen Wirtschaftsverkehr im Zusammenhang
mit der Tätigkeit transnationaler Unternehmen“. In: Brünner, Christian (1981): *Korruption und
Kontrolle*. Wien/Köln/Graz: Böhlau, 469-89.

Fuchs, Eva/ Jerabek, Robert (2010): *Korruption und Amtsmissbrauch. Grundlagen,
Definitionen und Beispiele zu den §§ 302, 304, 307, 310 und 311 StGB sowie weitere
praxisrelevante Tatbestände im Korruptionsbereich*. Wien: Manz.

Gardiner, John A. (2003): „Defining Corruption“. In: Heidenheimer, Arnold J./ Johnston,
Michael [Hrsg.]: *Political Corruption. Concepts & Contexts*. 3. Auflage. New Brunswick/New
Jersey: Transaction, S. 25-40.

Gareis, Sven Bernhard/ Varwick, Johannes (2006): *Die Vereinten Nationen. Aufgaben,
Instrumente und Reformen*. 4. Auflage. Opladen/Bloomfield Hills: Verlag Barbara Budrich.

Gärtner, Heinz (2005): *Internationale Sicherheit. Definitionen von A – Z*. Baden-Baden:
Nomos.

Guerría, Angel (2009): Business ethics and OECD principles: What can be done to avoid
another crisis?. Remarks delivered at the European Business Ethics Forum (EBEF), 22.
Jänner 2009.

Haas, Ernst (1980): „Technological Self-Reliance for Latin America: the OAS Contribution“.
In: *International Organization* 34 (4), S. 541-570.

Heidenheimer, Arnold J. [Hrsg.] (1970): *Political Corruption. Readings in Comparative
Analysis*. New York, New Jersey [u.a.]: Holt.

Heidenheimer, Arnold J./ Johnston, Michael/ Le Vine, Victor [Hrsg.] (1989): *Political
Corruption. A Handbook*. 2. Auflage. New Brunswick/New Jersey: Transaction.

Heidenheimer, Arnold J./ Johnston, Michael [Hrsg.] (2002): *Political Corruption. Concepts &
Contexts*. 3. Auflage. New Brunswick/New Jersey: Transaction.

Hobe, Stephan/ Kimminich, Otto (2004): *Einführung in das Völkerrecht*. 8. Auflage.
Tübingen/Basel: A. Francke Verlag.

Jakobi, Anja P. (2010): „E pluribus unum? The Global Anti-Corruption Agenda and its
Different International Regimes.“ In: Wolf, Sebastian/ Schmidt-Pfister, Diana [Hrsg.]:
International Anti-Corruption Regimes in Europe. Baden-Baden: Nomos, S. 87-104.

Katzenstein, Peter [Hrsg.] (1996): *The Culture of National Security*. New York: Columbia University Press.

Keohane, Robert O./ Nye, Joseph S. (1977): *Power and Independence*. Boston: Little Brown.

Krasner, Stephen (1983): „Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables“. In: Krasner, Stephen [Hrsg.]: *International Regimes*. Ithaca/London: Cornell University Press, S. 1-22.

Kreutner, Martin [Hrsg.] (2006): *The Corruption Monster. Ethik, Politik und Korruption*. Wien: Czernin.

Kreutner, Martin [Hrsg.] (2009): *Practice Meet Science. Contemporary Anti-Corruption Dialogue IACSS 2009*. Wien: Manz.

Kurer, Oskar (2003): Was ist Korruption?“. In: Kurer, Oskar [Hrsg.]: *Korruption und Governance aus interdisziplinärer Sicht*. Neustadt an der Aisch: Verlag Degener & Co, S. 41-51.

Lambsdorff, Johann Graf (2005): „Wieso schadet Korruption?“. In: Alemann, Ulrich von [Hrsg.]: *Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 233-248.

Marong, Alhaji B.M. (2003): „Toward a Normative Consensus Against Corruption: Legal Effects of the Principles to Combat Corruption in Africa“. In: *Denver Journal of International Law and Policy* (30), S. 99-129.

Marquette, Heather (2001): „Corruption, Democracy and the World Bank“. In: *Crime, Law & Social Change* 36 (4), S. 395-407.

Marquette, Heather (2003): *Corruption, Politics and Development: The Role of the World Bank*. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan.

McCoy, Jennifer L./ Heckel, Heather (2001): „The emergence of a global anti-corruption norm“. In: *International Politics* 38 (1), S. 65-90.

Moroff, Holger (2005): „Internationalisierung von Anti-Korruptionsregimen.“ In: Alemann, Ulrich von [Hrsg.]: *Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 444- 477.

Nagel, Simone (2007): *Entwicklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung*. Baden-Baden: Nomos.

Olaniyan, Kolawole (2004): „The African Union Convention on Preventing and Combating Corruption: A critical appraisal“. In: *African Human Rights Law Journal* 4 (1), S. 74-92.

Pieth, Mark (2000): „From Ideal to Reality: Making the New Global Standard Stick“. In: OECD: *No Longer Business as Usual. Fighting Bribery and Corruption*. Paris: OECD Publishing, S. 51-68

Polzer, Tara (2001): „Corruption: Deconstructing the World Bank Discourse“. London: LSE Working Paper Series.

Posadas, Alejandro (2000): „Combating Corruption under International Law“. In: *Duke Journal of Comparative & International Law* 10 (2), S. 345-414.

Schroeder, Werner (2009): *Grundkurs Europarecht*. München: C.H. Beck Verlag.

Schroth, Peter W. (2003): „National and International Constitutional Law Aspects of African Treaties and Laws Against Corruption“. In: *Transnational Law & Contemporary Problems* 13, S. 83- 108.

Schroth, Peter W. (2005): „The African Union Convention on Preventing and Combating Corruption“. In: *Journal of African Law* 49 (1), S. 24-38.

Sickinger, Huber (2010): *Politikfinanzierung in Österreich*. Wien: Czernin.

Sturminger, Alfred (1982): *Die Korruption in der Weltgeschichte*. München: Langen Müller.

Sutton, Robert H. (1997): „Controlling Corruption through Collective Means: Advocating the Inter-American Convention Against Corruption“. In: *Fordham International Law Journal* 20 (4), S. 1427-1478.

UNODC (2005): *Compendium of International Legal Instruments on Corruption*. 2. Auflage. New York/Wien: United Nations.

Wolf, Sebastian (2006): „Maßnahmen internationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene. Ein Überblick“. Speyer: *FÖV Discussion Paper* Nr. 31, Mai 2006.

Wolf, Sebastian (2007): „Der Beitrag internationaler und supranationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten“. Speyer: *Speyerer Forschungsberichte* 253.

Wolf, Sebastian/ Schmidt-Pfister, Diana [Hrsg.] (2010): *International Anti-Corruption Regimes in Europe*. Baden-Baden: Nomos.

Abstract

Korruption ist ein Phänomen transnationalen Charakters und erfordert zum Zweck der Bekämpfung internationale Antworten. Mit einem wachsenden Bewusstsein zur Schädlichkeit der Korruption sowie aufgrund einer Veränderung der weltpolitischen Situation konnten sich internationale Antikorruptionsregime entwickeln, wobei Normen geschaffen werden sollen, die konkrete Regelungen zur Korruptionsbekämpfung beinhalten. Der Normentstehungsprozess bedarf dabei bestimmter Rahmenbedingungen und wird zumeist von Plattformorganisationen oder Normunternehmern vorangetrieben.

Zur Untersuchung der Genese und Inhalte der internationalen Antikorruptionsregime wurde eine Dokumentenanalyse zum Zweck eines rechtspolitologischen Vergleichs angestellt. Die Ergebnisse wurden abschließend sowohl für den Vergleich der Strukturmerkmale der einzelnen Regime als auch für den Regelungsvergleich der zentralen Normen tabellarisch aufbereitet.

Corruption is a transnational phenomenon and therefore requires international responses. As awareness of the harmful effects of corruption increased, international anti-corruption regimes evolved. Promoted by so-called platform organizations or norm entrepreneurs, international norms have to develop in order to provide for specific rules on combating corruption. Once a norm has been adopted, it must be applied by nation states. This process is to be monitored closely and demands for regular evaluation.

For the purpose of studying the genesis and content of the anti-corruption regimes, an analysis of legal document was conducted and provided for a structural comparison of all major regimes.

CURRICULUM VITAE

Domenica HOFMANN

Angaben zur Person

Geburtsdatum: 1. Dezember 1986
Geburtsort: Wien
Nationalität: Österreich
Familienstand: Ledig

Ausbildung

Seit 2010 **Studium der Rechtswissenschaft**, Johannes Kepler Universität Linz
Vollinhalte multimediales Fernstudium

2005 – 2011 **Studium der Politikwissenschaft**, Universität Wien
Schwerpunkte: Internationale Beziehungen, Friedens- und
Konfliktforschung, Politische Bildung, Österreichische Politik, Korruption

2008 – 2009 **Auslandsjahr**, Master-Programm “Affaires Internationales”, Institut
d’Etudes Politiques de Paris (“**Sciences Po Paris**”), **Frankreich**

1997 – 2005 **Bundesgymnasium** Bachgasse Mödling

2002 – 2003 **Auslandsjahr**, Besuch der Mount Saint Mary Academy in den **USA**
(Little Rock, Arkansas)

Berufserfahrung

Seit 2010 **Tour Guide** bei den **Vereinten Nationen** in Wien

Seit 2010 **Workshopleiterin** beim Projekt *Europäische Identität*
(**Bildungslehrgänge** für Jugendliche in AMS-Kursen)

2009 – 2010 Planung und Organisation des Symposiums „**Korruption und ihre
Bekämpfung als globale Herausforderung**“ (März 2010, Wien) im
Rahmen eines **Forschungspraktikums**, Institut für Politikwissenschaft

2008 – 2009 **Planung und Organisation** des **Projekts** *Interaktive Europawerkstatt*
(Juni 2009, Hohensolms/Deutschland); Arbeitsschwerpunkt Symposium
„Interkulturalität: die gelebte Praxis einer Europäischen Elite?“

2006 – 2009 **Workshopleiterin** beim Projekt *Europawochen* (**Politische Bildungs-
Workshops** für Schulklassen zu Themen wie Demokratie, Europäische
Integration und Antidiskriminierung)

Zusätzliche Tätigkeiten

2010 – 2011 **Publikation** eines **wissenschaftlichen Sammelbandes** (Achathaler,
Lukas/ Hofmann, Domenica/ Pázmándy, Matthias [Hrsg.]:
Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung. Wiesbaden: 2011
VS Verlag für Sozialwissenschaften.

2010 Mitbegründung des **Vereins für Korruptionsforschung**

Feb. 2008 Dreiwöchige **Studienreise** zu den **Vereinten Nationen**, New York, zu
Weltbank und **Internationalem Währungsfond**, Washington DC,

Feb. 2007 Dreiwöchige **Studienreise** nach **Kuba**, Vorlesungen auf der Universidad
de La Habana, Havanna

Sprachen

Deutsch, Englisch, Französisch, Spanisch