

# Internationale Korruptionsbekämpfung

## Zur Weiterentwicklung des UN-Übereinkommens gegen Korruption

Sebastian Wolf

**Deutschland gehörte zu den ersten Staaten, die das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption unterzeichneten. Doch es dauerte mehr als zehn Jahre, bis es im November 2014 in Deutschland in Kraft treten konnte. Der vorliegende Beitrag nennt die Gründe für die späte Ratifizierung, bewertet die Weiterentwicklung des Übereinkommens, insbesondere den umfassenden Überwachungsmechanismus, und gibt einen Ausblick auf künftige Herausforderungen.**

Korruption führt zu Schädigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Fehlallokation öffentlicher Ressourcen, Wettbewerbsverzerrungen und politischen Steuerungsproblemen. Sie gilt außerdem als eines der größten Hindernisse für gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung. Kein Konsens besteht jedoch über die Definition von Korruption. Neben Bestechung und Bestechlichkeit als Kerndelikte können insbesondere Amtsmissbrauch, Untreue und Einflusshandel als Korruptionstaten im weiteren Sinne bezeichnet werden. Seit Mitte der neunziger Jahre steht das Thema Korruptionsbekämpfung verstärkt auf der Agenda internationaler Organisationen. Der globale ›Antikorruptionsboom‹ hat zu einer erhöhten Sensibilisierung für die Problematik und einer Fülle von politischen und rechtlichen Maßnahmen geführt, deren Wirksamkeit allerdings noch weitgehend unklar ist.

Am 31. Oktober 2003 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen in Resolution 58/4 das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption<sup>1</sup> (Englisch: United Nations Convention against Corruption – UNCAC)<sup>2</sup>. Das sich um dieses Übereinkommen herausgebildete Regime hat sich in den letzten Jahren erheblich weiterentwickelt. Auf Grundlage des UNCAC schufen die Vertragsstaaten eine Reihe von Gremien, die bereits zahlreiche Resolutionen, Empfehlungen und Bewertungen zur Umsetzung erarbeitet haben. Deutschland spielte in diesem Prozess bisher eine untergeordnete Rolle, denn als Unterzeichnerstaat durfte es in den UNCAC-Gremien nur einen Beobachterstatus einnehmen.

### Deutschlands langer Weg zur Ratifizierung

Die Bundesrepublik unterzeichnete das Übereinkommen als einer der ersten Staaten am 9. Dezember 2003, ratifizierte es jedoch als einer der letzten Staa-

ten am 12. November 2014. Wie kam es dazu? Deutschland gehört zu jenen Ländern, die ein Abkommen üblicherweise erst dann ratifizieren, wenn das innerstaatliche Recht allen völkerrechtlich verbindlichen Vorgaben entspricht. In diesem Fall deuteten sich Schwierigkeiten hinsichtlich der parlamentarischen Umsetzung beziehungsweise der erforderlichen Rechtsanpassung früh an. Bei den Verhandlungen zur Schaffung des UNCAC sprach sich eine breite Mehrheit der Vertreter der verschiedenen Regierungen für eine weite Definition des nationalen Amtsträgers (public official) aus, die auch Mandats-träger einschloss. Bundestagsabgeordnete verschiedener Fraktionen forderten die damalige rot-grüne Bundesregierung auf, einer solchen Regelung nicht zuzustimmen. Dennoch nahm die deutsche Delegation ihren diesbezüglichen Vorbehalt schließlich kurz vor Ende der Verhandlungen zurück.<sup>3</sup> In der Folge wurde der breite Amtsträgerbegriff verbindlicher Bestandteil des Übereinkommens (Art. 2a UNCAC) und kommt insbesondere bei der Vorschrift zum Verbot von Bestechung und Bestechlichkeit inländischer Amtsträger (Art. 15 UNCAC) zur Anwendung.

Vor dem Hintergrund des freien Mandats, Artikel 38 des Grundgesetzes (GG), stellte der im Jahr 1994 geschaffene Paragraph 108e Strafgesetzbuch (StGB) zur Abgeordnetenbestechung lediglich den Kauf und Verkauf von Stimmen im Zusammenhang mit Abstimmungen im Plenum und in den Parlamentsausschüssen unter Strafe.<sup>4</sup> Im Vergleich zu den strengen Regelungen zur Bestechung von Amtsträgern (§§ 331ff. StGB) war diese Norm relativ lax und

<sup>1</sup> Zur Entstehungsgeschichte des UNCAC siehe Gillian Dell, Eindämmung von Bestechung und Bestechlichkeit. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die Korruption, Vereinte Nationen (VN), 3/2004, S. 77–83.

<sup>2</sup> Webseite des Übereinkommens: [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/); deutscher Text: [www.un.org/Depts/german/gv-58/band1/ar58004.pdf](http://www.un.org/Depts/german/gv-58/band1/ar58004.pdf)

<sup>3</sup> Manfred Ernst Möhrenschrager, Die Struktur des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung auf dem Prüfstand – Historisches und Künftiges, in: Bernd Heinrich et al. (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Weber zum 70. Geburtstag, Bielefeld 2004, S. 217–233.

<sup>4</sup> § 108e Abs. 1. »Wer es unternimmt, für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände eine Stimme zu kaufen oder zu verkaufen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.«

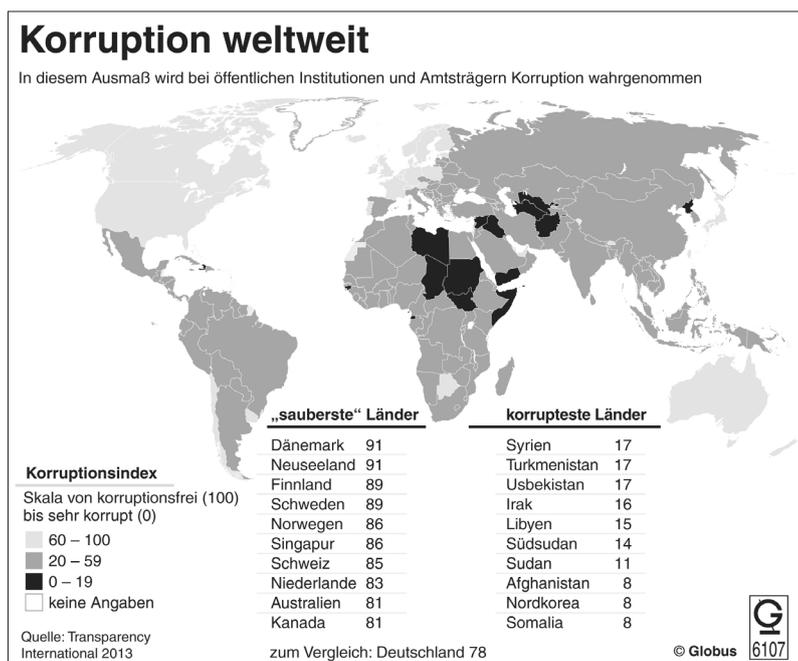


Foto: Martina Sochin D'Elia

PD Dr.

**Sebastian Wolf**, geb. 1977, ist Privatdozent an der Universität Konstanz und Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut in Barend, Liechtenstein. Ehrenamtlich ist er als Ko-Organisator des wissenschaftlichen Arbeitskreises von Transparency International Deutschland tätig und Beauftragter dieser NGO für die ›UNCAC Coalition‹.

Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.



zu finden. Abgeordnete haben keine Dienstpflichten, sie sind »an Aufträge und Weisungen nicht gebunden« (Art. 38 Abs. 1 GG). Allerdings lässt sich fragen, ob eine Unrechtsvereinbarung zwischen einem Vorteilsgeber oder -anbieter und einem Abgeordneten dazu führt, dass Letzterer im Auftrag oder auf Weisung handelt. Vermutlich klärt die Rechtsprechung künftig diese nicht ganz unproblematische, zumindest aber etwas sperrige Formulierung.

Im Unterschied zur alten Fassung von Paragraph 108e StGB werden nun materielle und immaterielle Vorteile an den Abgeordneten oder einen Dritten erfasst. Die Formen der Bestechlichkeit und der Bestechung wurden beträchtlich ausgeweitet: Strafbar macht sich nun, wer ungerechtfertigte Vorteile fordert, sich versprechen lässt oder annimmt beziehungsweise wer derartige Vorteile anbietet, verspricht oder gewährt. Diese Formulierungen finden sich auch in den Normen zur Amtsträgerkorruption. Die Neuregelung erfasst allerdings weiterhin nicht in der Vergangenheit liegende Handlungen, also nachträgliche Vorteilsflüsse für Gefälligkeiten wie etwa »Danke-schön-Spenden«.<sup>11</sup> Ein Abgeordneter oder eine Abgeordnete kann auch nach der Reform straflos eine üppige Summe von einer Person annehmen, deren Interessen er oder sie implizit bei der Ausübung seines oder ihres Mandats vertreten hat, ohne dass dies vorher so vereinbart war. Nach der Neufassung liegt ein ungerechtfertigter Vorteil »insbesondere nicht vor«, wenn seine Annahme abgeordnetenrechtlich erlaubt ist oder es sich um ein politisches Mandat, eine politische Funktion oder eine zulässige Spende handelt. Komplizierter wird dies durch den Umstand, dass sich die neue Strafnorm auch auf subnationale und ausländische Volksvertretungen sowie internationale parlamentarische Versammlungen erstreckt. Die betreffenden Parlamentarier, potenzielle Vorteilsgeber, Strafverfolgungsbehörden und Gerichte haben letztlich die jeweils geltenden abgeordneten- und parteirechtlichen Bestimmungen zu berücksichtigen. Dies könnte die Anwendbarkeit des reformierten Paragraphen 108e StGB<sup>12</sup> erschweren.

Vor allem aufgrund der oben genannten unscharfen Begrifflichkeiten und Ausnahmetatbestände wurde die Neuregelung vereinzelt kritisiert.<sup>13</sup> Die meisten Beobachter begrüßen aber die Reform im Grundsatz. Da das Änderungsgesetz auch die nötige Vervollständigung des Vortatenkatalogs des Straftatbestands der Geldwäsche regelte (§ 261 StGB),<sup>14</sup> konnte schließlich in der zweiten Jahreshälfte 2014 das UNCAC-Ratifikationsgesetz vorbereitet und vom Bundestag verabschiedet werden.<sup>15</sup>

### Die Weiterentwicklung des UNCAC

Das Übereinkommen trat am 14. Dezember 2005 in Kraft. Die meisten Unterzeichnerstaaten ratifizierten es in den folgenden Jahren, und auch die Euro-

entsprach nicht den Anforderungen des UNCAC.<sup>5</sup> Ansonsten erfüllte Deutschland bereits fast alle zwingenden Vorgaben des Übereinkommens. Bis zur vorzeitigen Auflösung des Bundestages im Jahr 2005 gelang es den damaligen Mehrheitsfraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen allerdings nicht mehr, ein Gesetz zur Verschärfung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung zu beschließen. In der ersten großen Koalition unter Angela Merkel (2005 bis 2009) blockierte die CDU eine Reform von Paragraph 108e StGB.<sup>6</sup> Während der schwarz-gelben Koalition (2009 bis 2013) sprach sich vor allem die FDP gegen ein Änderungsgesetz aus; die drei Oppositions-Frakturen brachten erfolglos jeweils eigene Gesetzentwürfe ein.<sup>7</sup>

In der Öffentlichkeit wurde seit etwa 2012 immer lauter die Ratifizierung des UNCAC gefordert,<sup>8</sup> und selbst der Bundesgerichtshof regte eine Verschärfung von Paragraph 108e StGB an.<sup>9</sup> Vor diesem Hintergrund änderten die Spitze der CSU sowie einige einflussreiche CDU-Politiker ihre Einstellung. Union und SPD vereinbarten nach den Bundestagswahlen 2013 eine strafrechtliche Neuregelung der Abgeordnetenbestechung. Das Gesetzgebungsverfahren wurde dann relativ zügig im Jahr 2014 abgeschlossen.<sup>10</sup>

Nach der Reform, die deutlich die Handschrift der SPD trägt, werden grundsätzlich alle Handlungen eines Abgeordneten bei der Wahrnehmung des Mandats erfasst. Die Neufassung zielt auf korruptiv beeinflusste Handlungen oder Unterlassungen »im Auftrag oder auf Weisung«. Diese auffällige Formulierung ist ein Versuch, in Bezug auf Parlamentarier mit ihrem freien Mandat ein terminologisches Äquivalent für die Dienstpflichtverletzung in den Straftatbeständen für Amtsträgerbestechung

Strafbar macht sich nun, wer ungerechtfertigte Vorteile fordert, sich versprechen lässt oder annimmt beziehungsweise wer derartige Vorteile anbietet, verspricht oder gewährt.

päische Union (EU) trat dem UNCAC bei. Von den Unterzeichnerstaaten noch nicht ratifiziert haben bislang Barbados, Bhutan, Japan, Neuseeland und Syrien. Insgesamt sind es nun 175 Vertragsstaaten (Stand: April 2015).<sup>16</sup> Weniger beachtet wurden bisher jene Länder, die das Übereinkommen noch nicht einmal unterzeichnet haben.<sup>17</sup> Hier lassen sich vor allem zwei Gruppen unterscheiden: einerseits fragile und/oder autokratisch regierte Länder sowie andererseits sehr kleine Staaten, die grundsätzlich weniger internationale Abkommen ratifizieren. Von den europäischen Mikrostaaten ist nur Liechtenstein UNCAC-Vertragsstaat.

Das Übereinkommen sieht die Konferenz der Vertragsstaaten (Conference of the State Parties – COSP) als Hauptorgan für die weitere Zusammenarbeit vor (Art. 63 UNCAC). Die COSP tagte erstmals Ende 2006. Sie nahm unter anderem die COSP-Verfahrensregeln (rules of procedure)<sup>18</sup> an und setzte eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zur Wiedererlangung von Vermögenswerten (asset recovery) ein. Das United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) wurde zum Sekretariat für die COSP und etwaige Unterorgane bestimmt. Der Hauptstreitpunkt während der Vertragsverhandlungen – die Schaffung eines Verfahrens zur Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens<sup>19</sup> – konnte nicht gelöst werden.<sup>20</sup> Auch die zweite Tagung Anfang 2008 brachte hier wenig Fortschritte. Erst die dritte COSP im November 2009 verabschiedete einen Mechanismus zur Überprüfung der Durchführung des UNCAC (Englisch kurz: Review Mechanism). Zudem wurde eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zum Thema Korruptionsprävention geschaffen.<sup>21</sup> Die vierte COSP beschäftigte sich im Herbst 2011 unter anderem mit der Beteiligung von Nichtvertragsstaaten und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und setzte eine zwischenstaatliche Sachverständigengruppe zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit ein. Auch die fünfte Tagung im November 2013 widmete sich schwerpunktmäßig der internationalen Zusammenarbeit.

## Der UNCAC-Überprüfungsmechanismus

Nach Artikel 63 Absatz 7 UNCAC kann die COSP Verfahren einrichten, um die wirksame Umsetzung des Übereinkommens zu fördern. Nach langjährigen Verhandlungen einigte man sich in Resolution 3/1 auf Regeln für einen Mechanismus zur Überprüfung der Umsetzung des UNCAC auf nationaler Ebene.<sup>22</sup> Der Mechanismus soll unter anderem transparent und unparteiisch sein, Möglichkeiten zum Austausch über gute Verfahrensweisen und Probleme bieten, die Souveränität der Vertragsstaaten achten, den Staaten bei der Umsetzung des Übereinkommens helfen, technischer und zwischenstaatlicher Natur sein und keine Rankings produzieren (Abs. 3,

Terms of Reference of the Mechanism for the Review of Implementation of the UNCAC – ToR). Der letztgenannte Punkt kann als eine Reaktion auf einschlägige Indizes, wie den Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International, verstanden werden, der von verschiedenen Ländern kritisiert wird.

Der Überprüfungsmechanismus soll keine Rankings produzieren.

**5** Anne van Aaken, Genügt das deutsche Recht den Anforderungen an die VN-Konvention gegen Korruption? Eine rechtsvergleichende Studie zur politischen Korruption unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Deutschland, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 65. Jg., 2/2005, S. 407–446.

**6** Christian Humborg, *Korruptionsbekämpfung fängt zu Hause an*, VN, 6/2008, S. 257.

**7** Sebastian Wolf, *Regulierungsproblem Abgeordnetenbestechung: eine Analyse neuerer Entwicklungen*, *Corporate Compliance Zeitschrift*, 6. Jg., 3/2013, S. 99–104.

**8** Sebastian Wolf, *Kampf gegen Korruption in eigener Sache bleibt aus*, *Legal Tribune online*, 16.10.2012.

**9** Urteil vom 9. Mai 2006 (5 StR 453/05).

**10** Die folgenden Ausführungen dieses Abschnitts beruhen teilweise auf Sebastian Wolf, *Reform der Abgeordnetenbestechung: Spät kommt sie, aber sie kommt*, *Legal Tribune online*, 20.2.2014.

**11** Eine entsprechende Neuregelung fordert etwa Transparency International Deutschland, siehe Humborg, a.a.O. (Anm. 6).

**12** 48. Strafrechtsänderungsgesetz – Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung, *Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 17 v. 29.4.2014*, S. 410–412.

**13** Thomas Fischer, *Dieses Gesetz ist ein Witz!*, *Die Zeit*, 26.6.2014, S. 8.; Wolfgang Jäckle, *Sturzgeburt – »Hauruck«-Gesetzgebung bei der Mandatsträgerbestechung*, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 47. Jg., 4/2014, S. 121–123.

**14** Vgl. Sebastian Wolf, *UN-Konvention gegen Korruption verlangt stärkeren Kampf gegen Geldwäsche*, *Transparency Deutschland Scheinwerfer*, 18. Jg., Nr. 61, 2013, S. 7.

**15** Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 31. Oktober 2003 gegen Korruption, *Bundesgesetzblatt Teil II Nr. 25 v. 31.10.2014*, S. 762–821.

**16** Siehe zum Ratifikationsstatus des Übereinkommens: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-14&chapter=18&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18&lang=en)

**17** Darunter: Äquatorialguinea, Andorra, Belize, die Demokratische Volksrepublik Korea, Eritrea, Gambia, Grenada, Monaco, St. Kitts und Nevis, St. Vincent und die Grenadinen, Samoa, San Marino, Somalia, Suriname, Tonga, Tschad und Tuvalu.

**18** Siehe UN Doc. CAC/COSP/2006/12 v. 27.12.2006, S. 13.

**19** Dell, a.a.O. (Anm. 1), S. 82–83.

**20** Report of the COSP to the UNCAC on Its First Session, UN Doc. CAC/COSP/2006/12 v. 27.12.2006. Dieser Bericht und alle im Folgenden genannten Dokumente von UNCAC-Gremien sind abrufbar unter: [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/)

**21** Report of the COSP to the UNCAC on Its Third Session, UN Doc. CAC/COSP/2009/15 v. 1.12.2009.

**22** COSP, Report, Third Session, a.a.O. (Anm. 21), S. 3–19.

Am Ende des vierten Überprüfungsjahrs war weniger als die Hälfte der geplanten Länderevaluierungen abgeschlossen, und die Qualität der Berichte variierte deutlich.

Die ›UNCAC Coalition‹ setzt sich dafür ein, dass NGOs Beiträge zu den Länderevaluierungen liefern dürfen.

Die Überprüfung erfolgt in mehreren Zyklen, die jeweils bestimmte Teile des UNCAC abdecken. Jeder untersuchte Staat wird in einer Runde von zwei anderen Ländern evaluiert, von denen eines aus derselben Region stammen muss. Die Überprüfung besteht aus einer Bewertung der Antworten des untersuchten Landes auf einen umfassenden Fragenkatalog, einem Dialog zwischen den Sachverständigen der drei Staaten, der etwaigen Einbeziehung von Informationen anderer internationaler Antikorruptionsregime sowie einem möglichen Länderbesuch oder einem Expertentreffen am UNODC-Sitz in Wien. Die Prüferstaaten erstellen mit Hilfe des Sekretariats in enger Abstimmung mit dem geprüften Land den Bericht und eine Zusammenfassung (executive summary). Die Zusammenfassungen werden veröffentlicht, während die Berichte vertraulich bleiben, außer die untersuchten Staaten stimmen der Veröffentlichung zu. Die ›Gruppe für die Überprüfung der Durchführung‹ (Implementation Review Group – IRG) ist als zwischenstaatliches Gremium für den Überprüfungsmechanismus zuständig.

Der erste Überprüfungszyklus (2010–2015) hat die Themen Kriminalisierung und Strafverfolgung (Kapitel III UNCAC) sowie internationale Zusammenarbeit (Kapitel IV) zum Gegenstand. Die IRG tagt seit 2010 in der Regel zweimal jährlich. Es kam teilweise zu massiven Verzögerungen im Zeitplan, weil etliche Staaten beispielsweise nicht rechtzeitig die Antworten auf die Liste zur Selbsteinschätzung (self-assessment checklist) übermittelten oder als Prüferstaaten nicht fristgemäß ihre textbasierten Überprüfungen (desk reviews) vornahmen. Am Ende des vierten Überprüfungsjahrs war weniger als die Hälfte der geplanten Länderevaluierungen abgeschlossen, und die Qualität der Berichte variierte deutlich.<sup>23</sup>

Auf der Webseite der IRG sind verschiedene einschlägige Informationen über jeden UNCAC-Vertragsstaat abrufbar.<sup>24</sup> Derzeit sind dort die Zusammenfassungen von 77 Evaluierungsberichten veröffentlicht. 34 Regierungen publizierten freiwillig ihre vollständigen Berichte, und 13 Länder stellten ihre Antworten auf die Liste zur Selbsteinschätzung zur Verfügung (Stand: 19. März 2015). Das UNODC identifizierte die größten Umsetzungsprobleme bei den folgenden Bestimmungen von Kapitel III: Strafverfolgung, Aburteilung und Sanktionen; Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung; spezialisierte Behörden; Bestechung und Bestechlichkeit inländischer und ausländischer Amtsträger sowie Amtsträger internationaler Organisationen; unerlaubte Bereicherung; Geldwäsche; Schutz von Hinweisgebern. Im Hinblick auf Kapitel IV erwies sich insbesondere der Zugang zu ausländischen Bankinformationen für die anfragenden Untersuchungsbehörden häufig als schwierig, und es lagen kaum systematisch erfasste Daten zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit bei der Verfolgung von Korruptionsfällen vor.<sup>25</sup>

## Die UNCAC-Arbeitsgruppen

Die Arbeitsgruppe für die Wiedererlangung von Vermögenswerten trifft sich seit 2007 jährlich in Wien. Sie beschäftigte sich bisher vor allem mit drei Themen: Sammlung von Wissen zum Thema, Vertrauensbildung zwischen den Behörden der an einschlägigen Rechtshilfeersuchen beteiligten Staaten sowie technische Hilfe und Schulung. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die vom UNODC geschaffene UNCAC-Rechtsbibliothek und das Wissensportal ›Tools and Resources for Anti-Corruption Knowledge‹ (TRACK) hervorzuheben.<sup>26</sup>

Die Arbeitsgruppe für Korruptionsverhütung kommt seit 2010 ebenfalls jährlich in Wien zusammen. Sie soll Wissen über die Verhütung von Korruption generieren, den Austausch von einschlägigen Informationen und Erfahrungen zwischen den Staaten erleichtern, das Sammeln und Verbreiten von guten Verfahrensweisen vereinfachen sowie die aktors- und sektorübergreifende Zusammenarbeit bei der Verhütung von Korruption fördern.<sup>27</sup> Die Arbeitsgruppe ist auch in die Vorbereitung des zweiten Überprüfungszyklus einbezogen, weil hier die nationale Umsetzung der UNCAC-Bestimmungen zur Verhütung von Korruption (Kapitel II) geprüft werden wird.

Im Jahr 2011 verständigte sich die COSP auf separate zwischenstaatliche Expertentreffen zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit im Rahmen des UNCAC. Die erste der bislang jährlich abgehaltenen Tagungen fand im Jahr 2012 statt.<sup>28</sup>

## Das UNCAC und die Zivilgesellschaft

Das Übereinkommen mit seinem sehr breiten Spektrum an Bestimmungen für eine gute Regierungsführung zog von Anfang an das Interesse vieler NGOs auf sich.<sup>29</sup> Im Jahr 2006 entstand daher ein globales Bündnis. Dieser ›UNCAC Coalition‹ gehören mittlerweile mehr als 350 NGOs und Einzelpersonen aus über hundert Ländern an, darunter auch Transparency International Deutschland. Das internationale Sekretariat von Transparency International in Berlin stellt das Sekretariat der ›UNCAC Coalition‹. Hauptziele des zivilgesellschaftlichen Zusammenschlusses sind die breite Ratifizierung, vollständige Umsetzung und wirksame Überwachung der Durchsetzung des Übereinkommens.

Ein erster Schwerpunkt der ›UNCAC Coalition‹ war der Einsatz für ein wirksames, transparentes und partizipatives Überprüfungsverfahren. Seit dessen Etablierung setzt sich das Bündnis vor allem dafür ein, dass NGOs Beiträge zu den Länderbegutachtungen liefern dürfen, dass stets die vollständigen Evaluierungsberichte veröffentlicht werden, und dass die Umsetzung der Empfehlungen aus den Län-

devaluierungen im Rahmen eines Follow-up-Verfahrens geprüft und gefördert wird. Insbesondere die alle zwei Jahre stattfindenden Sitzungen der COSP bieten Möglichkeiten für gezielte ›Advocacy‹-Aktivitäten. Den Ausschluss zivilgesellschaftlicher Beobachter von den Hauptberatungen der IRG und der Arbeitsgruppen hat die ›UNCAC Coalition‹ wiederholt kritisiert.<sup>30</sup>

## Ausblick

Die deutsche Antikorruptionspolitik ist seit Mitte der neunziger Jahre stark durch internationale Impulse geprägt. So ist die Bundesrepublik Mitglied der Antikorruptionsregime von Europarat, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der UN; hinzu kommen einschlägige EU-Aktivitäten.<sup>31</sup> Einige inhaltliche Schwächen des UNCAC<sup>32</sup> werden so – zumindest für Deutschland – durch andere internationale Organisationen aufgefangen. Beispielsweise prüft die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) die Transparenz der Parteienfinanzierung, und die EU hat verbindliche Vorgaben zur Kriminalisierung der Korruption im Privatsektor erlassen. Nach der späten Ratifizierung des UNCAC will Deutschland seine Umsetzung noch im zweiten Halbjahr 2015 im Rahmen des ersten Überprüfungszyklus prüfen lassen. Eine frühere Länderbegutachtung als Unterzeichnerstaat wäre möglich gewesen, wurde von Deutschland aber nicht verfolgt. Nach der Reform von Paragraph 108e StGB hat die Bundesregierung nun einen ergänzenden Gesetzentwurf zur Umsetzung verschiedener weiterer internationaler Antikorruptionsvorgaben eingebracht. Geplant ist insbesondere eine Harmonisierung der Straftatbestände betreffend die Bestechung ausländischer und internationaler Amtsträger, eine Strafrechtserweiterung hinsichtlich der Bestechung im privaten Sektor (§ 299 StGB) und eine weitere Ergänzung des Vortatenkatalogs der Geldwäsche.<sup>33</sup>

Die Zukunft des UNCAC ist ungewiss. Einerseits ist der Überprüfungsmechanismus auf der Grundlage einer gegenseitigen Bewertung der Vertragsstaaten eine große Errungenschaft im Vergleich zu anderen UN-Übereinkommen.<sup>34</sup> Hervorzuheben ist auch die wertvolle Arbeit des UNODC, das vielfältige Aufgaben der Sammlung, Analyse und Verbreitung einschlägiger Informationen bewältigt und die Zusammenarbeit der Vertragsstaaten wesentlich fördert. Andererseits bleibt das UNCAC-Regime hinter den strengen Verfahren von Europarat und OECD zurück. Hier werden in der Regel immer die vollständigen Evaluierungsberichte veröffentlicht, es gibt systematische Follow-up- und begrenzte Sanktionsmechanismen, und die Beteiligung der Zivilgesellschaft ist selbstverständlich. Wie bei anderen

UN-Übereinkommen hat sich in der Praxis gezeigt, dass etliche Vertragsstaaten des UNCAC nicht willens oder in der Lage sind, ihren Verpflichtungen vollständig nachzukommen. Zudem sind manche Regierungen sehr entschieden gegen die Nennung säumiger Mitgliedstaaten in den Dokumenten der UNCAC-Gremien.

Die bislang vorliegenden Evaluierungsdokumente lassen kaum belastbare und verallgemeinerungsfähige Rückschlüsse auf die Umsetzung des Übereinkommens zu. Zum einen wurden bei den meisten Staaten die vollständigen Evaluierungsberichte nicht publiziert, und die Zusammenfassungen sind nicht nur von unterschiedlicher Qualität, sondern generell überwiegend deskriptiv und stichpunktartig. Zum anderen beschränkt sich die bisherige Überprüfung fast ausschließlich auf die rechtliche Umsetzung. Um die tatsächliche Durchsetzung der Antikorruptionsnormen bewerten zu können, müssten beispielsweise vergleichbare empirische Daten zur Kriminalstatistik sowie Leistungsfähigkeit und Arbeitsweise der Strafverfolgungsbehörden erhoben werden. Derartige Punkte werden hoffentlich in einem (noch nicht beschlossenen) Follow-up-Verfahren zur ersten Evaluierungsrunde behandelt. Außerdem ist zu hoffen, dass der im November 2015 beginnende zweite Überprüfungszyklus vor dem Hintergrund der gesammelten Erfahrungen besser läuft.

Die bislang vorliegenden Evaluierungsdokumente lassen kaum belastbare und verallgemeinerungsfähige Rückschlüsse auf die Umsetzung des Übereinkommens zu.

**23** Statement Submitted by the UNCAC Coalition, UN Doc. CAC/COSP/IRG/2014/NGO/1 v. 23.5.2014, S. 3.

**24** Siehe: [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html).

**25** Report of the IRG on its Resumed Fifth Session, UN Doc. CAC/COSP/IRG/2014/11/Add.1 v. 16.10.2014, S. 4. Für eine umfangreiche thematische Analyse: UN Doc. CAC/COSP/2013/CRP.7 v. 25.11.2013.

**26** Zur Tätigkeit der Arbeitsgruppe: UN Doc. CAC/COSP/WG.2/2014/3 v. 25.6.2014.

**27** Siehe UN Doc. CAC/COSP/WG.4/2014/5 v. 15.9.2014, S. 1.

**28** Letzter Bericht: Report of the Third Open-ended Intergovernmental Expert Meeting to Enhance International Cooperation under the UNCAC, UN Doc. CAC/COSP/EG.1/2014/3 v. 13.10.2014.

**29** Die folgenden Ausführungen dieses Abschnitts beruhen teilweise auf Sebastian Wolf, Die UNCAC Coalition – Das zivilgesellschaftliche Bündnis für die UN-Konvention gegen Korruption, Transparency Deutschland Scheinwerfer, 18. Jg., Nr. 61, 2013, S. 9.

**30** UNCAC Coalition, Statement, a.a.O. (Anm. 23), S. 5.

**31** Ausführlich dazu: Sebastian Wolf, Der Beitrag internationaler und supranationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten, Speyer 2007.

**32** Dell, a.a.O. (Anm. 1), S. 82.

**33** Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption, Bundesrats-Drucksache 25/15, 23.1.2015.

**34** Das Fehlen eines solchen Mechanismus für das Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität kritisiert auch Mark Shaw, in diesem Heft, S. 66–71.