

- 26 Res. 808(1993), Res. 955(1994).  
 27 Vgl. vor allem Res. 731 und 748(1992) hinsichtlich des Lockerbie-Anschlags.  
 28 So in Res. 770(1992) alle Parteien des bosnischen Bürgerkriegs, in Res. 1127(1997) die UNITA.  
 29 Neben den Ad-hoc-Tribunalen geschah dies vor allem durch Reisebeschränkungen, etwa gegen Mitglieder der haitianischen Militärregierung (Res. 917(1994)) und ihre Angehörigen, oder durch das Einfrieren von Auslandskonten wie im Falle Usama bin Ladens und anderer Al-Qaida-Angehöriger (Res. 1333(2000)).  
 30 Georg Ress, in: Simma (Anm. 10), Interpretation, Rn. 1f., 19ff., 26ff.  
 31 Jurij D. Aston, Die Bekämpfung abstrakter Gefahren für den Weltfrieden durch legislative Maßnahmen des Sicherheitsrats, Resolution 1373(2001) im Kontext, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 62(2002), 257, 268; Andreas Stein, Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und die Rule of Law, Baden-Baden 1998, 62.  
 32 Vgl. auch Hans Kelsen, The Law of the United Nations, 4. Aufl., New York 1964, 295: »The decision enforced by the Security Council may create new law for the concrete case.«  
 33 S/25704 v. 3.5.1993 (Report of the Secretary-General pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808(1993)), abgedruckt in ILM 32(1993), 1163, Rz. 29  
 34 So etwa Wolfram Karl, Die spätere Praxis im Rahmen eines dynamischen Vertragsbegriffs, in: Roland Bieber / Georg Ress (Hrsg.), Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Baden-Baden 1987, 81, 87f., 90ff.  
 35 IGH-Gutachten v. 20.7.1962: Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), ICJ Rep. 1962, 182, 192 (Separate Opinion Sir Percy Spender); Krzysztof Skubiszewski, Remarks on the Interpretation of the United Nations Charter, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Völkerrecht als Rechtsordnung, internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte, Festschrift für Hermann Mosler, Berlin etc. 1983, 891, 896f.  
 36 Namibia-Gutachten des IGH (Anm. 11), 22; T.O. Elias, The Modern Law of Treaties, Leiden 1974, 76f.; Eckart Klein, Vertragsauslegung und »spätere Praxis« Internationaler Organisationen, in: Bieber/Ress (Anm. 34), 101.  
 37 So aber Markus Wagner, Die wirtschaftlichen Maßnahmen des Sicherheitsrats nach dem 11. September 2001 im völkerrechtlichen Kontext, Von Wirtschaftsanktionen zur Wirtschaftsgesetzgebung, ZaöRV 63(2003), 879, 911f.  
 38 Diese Berichte sind im Internet abrufbar unter: [www.un.org/Docs/sc/committees/1373/submitted\\_reports.html](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/submitted_reports.html).  
 39 S/2001/1291.  
 40 A/55/PV.95 v. 14.3.2001. An der Wahl der Ad-litem-Richter und -Richterinnen nahm Mexiko zwar teil, hielt aber ausdrücklich an seiner Rechtsauffassung fest, A/55/PV.102 v. 12.6.2001.  
 41 Finke/Wandscher (Anm. 2), 171.  
 42 Ilias Bantekas, The International Law of Terrorist Financing, American Journal of International Law (AJIL) 97(2003), 315, 326; Nicholas Rostow, Before and After: The Changed UN Response to Terrorism since September 11th, Cornell International Law Journal 35(2002), 475, 482.  
 43 Paul C. Szasz, The Security Council Starts Legislating, AJIL 96(2001), 901, 903.  
 44 Zu Res. 1422 vgl. etwa den Brief von Brasilien, Kanada, Neuseeland und Südafrika an den Präsidenten des Sicherheitsrats, S/2002/754 v. 12.7.2002.  
 45 Vgl. die Stellungnahmen von Pakistan, Indien, Kuba, Indonesien, Iran, Mexiko, Nepal und Namibia, S/PV. 4950 und S/PV. 4950(Resumption 1) v. 22.4.2004.  
 46 So die Stellungnahmen der Philippinen, Algeriens, der Republik Korea und der Schweiz, S/PV. 4950.  
 47 S/2004/329 (Brief v. 27.4.2004).  
 48 Vgl. etwa Ian Sinclair, The Vienna Convention on the Law of Treaties, 2. Aufl., Manchester 1984, 138.  
 49 Lamb (Anm. 5), 365: »(J)udicial review of Security Council resolutions occurs incidentally, indirectly and infrequently.« Vgl. auch de Wet (Anm. 5), 129.  
 50 Vgl. Gowlland-Debbas (Anm. 24), 287: »The mandatory decisions of the Security Council under chapter VII ... are the outcome of political considerations, not legal reasoning, and nor are its proceedings subject to judicial procedures. That its reactions to events can neither be automatic nor impartial is an intended result of the way its competence and powers are delimited in the Charter.« Ähnlich Keith Harper, Does the United Nations Security Council have the Competence to Act as Court and Legislature?, New York University Journal of International Law & Politics 27(1994), 103, 150-154.  
 51 Koskeniemi (Anm. 7), 338.  
 52 Lamb (Anm. 5), 365: »(J)udicial review of Security Council resolutions occurs incidentally, indirectly and infrequently.« Vgl. auch de Wet (Anm. 5), 129.  
 53 Vgl. die Stellungnahme Pakistans (Anm. 45).  
 54 Vgl. statt aller nur die Stellungnahmen von Benin, Deutschland, Indien, Neuseeland und Peru (Anm. 45).  
 55 So die Stellungnahme Kubas (Anm. 45).  
 56 Vgl. die Stellungnahme Nepals (Anm. 45): »The Council needs the willing support of the broader membership to maintain international peace and security. To ensure such support, the Council should work within its mandate and be seen to be doing so. Therefore, it should resist the temptation of acting as a world legislature, a world administration and a world court rolled into one.« Kritisch insofern auch Georg Nolte, The Limits of the Security Council's Powers and its Functions in the International Legal System. Some Reflections, in: Byers (Anm. 24), 315, 321ff.; Finke/Wandscher (Anm. 2), 172.  
 57 Vgl. hierzu Jost Delbrück, in: Simma (Anm. 10), Art. 25, insbes. Rn. 8-14, 24.  
 58 Die Klärung der Frage, welche Folgen sich aus dem Mangel einer ausreichenden Rechtsgrundlage ergeben, würde den Rahmen dieser Ausführungen bei weitem sprengen; vgl. hierzu statt aller nur etwa de Wet (Anm. 5), 375f.  
 59 »It was to keep the the peace, not to change the world order, that the Security Council was set up.« IGH-Gutachten zu Namibia (Anm. 11), 294, Rz. 215 (Dissenting Opinion Sir Gerald Fitzmaurice).

# Eindämmung von Bestechung und Bestechlichkeit

## Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die Korruption

GILLIAN DELL

Als »Internationaler Tag gegen die Korruption« soll künftig der 9. Dezember begangen werden – in Erinnerung an die feierliche Besiegelung eines unter der Ägide der UN entstandenen neuen Vertragswerks in Mérida. In der mexikanischen Stadt lag vom 9. bis 11. Dezember 2003 das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die Korruption (United Nations Convention against Corruption, UNCAC) zur Zeichnung auf. Mit Kenia unterzeichnete und ratifizierte erstmals ein Staat eine UN-Konvention gleich am ersten Tag einer Unterzeichnungskonferenz, wie der damalige Rechtsberater der UN Hans Corell festhielt. Das Rechtsinstrument war in weniger als zwei Jahren ausgearbeitet und dann von der Generalversammlung mit ihrer Resolution 58/4 am 31. Oktober 2003 ohne förmliche Abstimmung angenommen worden. Bis zum 9. Dezember 2005 kann es noch am Sitz der Vereinten Nationen in New York unterzeichnet werden; bis Ende Juni 2004 hatten 111 Staaten unterschrieben. Ratifiziert wurde es bisher außer von Kenia von Sri Lanka.

### I. Bedeutung und Vorgeschichte

Schon jetzt läßt sich das Übereinkommen als ein bedeutender Meilenstein in den weltweiten Bemühungen um die Eindämmung der Korruption ansehen. Es bietet die internationale Antwort auf »eine grenzüberschreitende Erscheinung... von der alle Gesellschaften und Wirtschaftssysteme betroffen sind und die eine internationale Zusammenarbeit bei der Korruptionsprävention und -bekämpfung unbedingt erforderlich macht«, wie es in der Präambel des UNCAC heißt. Es ist damit das erste weltumspannende verbindliche Rechtsinstrument zur Korruption: ein um-

fassendes Dokument, das Maßnahmen sowohl zu ihrer Verhütung und Kriminalisierung als auch zur internationalen Zusammenarbeit beinhaltet. Mit seinen Bestimmungen zur Prävention und zur Wiedererlangung von Vermögenswerten wird zudem neues Terrain beschritten.

In der Praxis wird das größte Verdienst dieser Konvention künftig wohl in der verstärkten globalen Kooperation bei der Untersuchung und Verfolgung der einschlägigen grenzüberschreitenden Straftaten liegen. Doch auch die innerstaatlichen Bemühungen zur Eindämmung der Korruption dürften mit ihrem Inkrafttreten erheblichen Auftrieb erfahren. Freilich gilt auch für das UNCAC, daß ihm ein Langzeiteffekt nur dann beschieden sein wird, wenn sich die Vertragsstaaten auf einen wirkungsvollen Folgemechanismus einigen können, der sowohl Überwachungsmaßnahmen einschließt als auch substantielle Hilfen für die Entwicklungsländer, die diesen eine Umsetzung der Konvention erst möglich machen werden.

Zugleich stellt das neue Übereinkommen einen weiteren bedeutenden Schritt in der fortschreitenden Entwicklung einer internationalen Rechtsordnung dar, welche beispielsweise auch die Sozialpolitik, den Umweltschutz und das Wirtschaftsleben betrifft. Angesichts des immensen Wachstums des Welthandels und des Investitionsvolumens im Laufe der letzten Jahrzehnte und insbesondere in Anbetracht der erheblich gestiegenen Größe und Reichweite sowie des Einflusses mächtiger transnationaler Unternehmen läßt sich eine angemessene Regulierung der Wirtschaftstätigkeit nicht mehr allein durch die nationalen Rechtsordnungen bewerkstelligen. Eine zunehmend vernetzte Welt wechselseitiger Abhängigkeiten verlangt grenzüberschreiten-

de ordnende Eingriffe und Zusammenarbeit bei der Rechtsdurchsetzung.

Neu ist die Befassung mit dem Thema indes nicht. Die ersten internationalen Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung waren Initiativen in den Vereinten Nationen zur Mitte der siebziger Jahre. Diese Bemühungen entsprangen der Befassung mit der Rolle der damals meist »Multis« genannten transnationalen Unternehmen in den Entwicklungsländern seit den sechziger Jahren. Ängste und positive Betrachtungsweisen standen im Widerstreit, denn diese Firmen vermochten durch ihr Investitionsverhalten eben auch einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung zu leisten<sup>1</sup>. Die aus dem Kalten Krieg resultierenden Spannungen und der Nord-Süd-Gegensatz führten dazu, daß die seinerzeit ergriffenen Initiativen für eine bindende internationale Vereinbarung nicht realisiert werden konnten.

In der Folgezeit schiefen in der internationalen Arena die Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung für ein Jahrzehnt lang ein. Erst in den neunziger Jahren gelangte das Thema auf der internationalen Agenda wieder auf einen der vorderen Plätze. Das Ende der Blockkonfrontation ließ die vermeintliche Notwendigkeit, korrupte Regime im Interesse der eigenen Sicherheit zu stützen, in den Hintergrund treten. Die anschließend einsetzende Propagierung von Demokratisierung, Rechenschaftspflicht und Transparenz lenkte das Augenmerk der Finanz- und Entwicklungsinstitutionen und anderer Akteure auf das Korruptionsproblem.

Dieses Problem weitete sich offensichtlich sogar aus, denn teilweise schuf – etwa in den Übergangsländern – der Trend zu Privatisierung und Deregulierung mannigfache neue Gelegenheiten auf dem Felde der Korruption. Im ehemaligen Ostblock und anderswo blühten korrupte Praktiken und organisierte Kriminalität, was wiederum Ängste um die Sicherheit und Stabilität in diesen Regionen schürte. Zeitgleich führten in Westeuropa und Japan Medienberichte und Strafverfahren die weite Verbreitung der Korruption auch im eigenen Lande vor Augen.

In dieser Phase nach dem Ende des Kalten Krieges wollten sowohl die Geschäftswelt als auch die Regierung der Vereinigten Staaten die Gelegenheit nutzen, um die Benachteiligung US-amerikanischer Firmen im Wettbewerb um ausländische Märkte zu beenden. Als Benachteiligung jedenfalls wurden die Vorschriften des 1977, in der Ära von Präsident Jimmy Carter, erlassenen Gesetzes über Korruptions-

praktiken im Ausland empfunden, das innerstaatliche Sanktionen für Unternehmen vorsieht, die im Ausland korrupte Praktiken anwenden. Die Lösung wurde in der Schaffung eines internationalen Regimes zur Ahndung der Zahlung von Bestechungsgeldern an Amtsträger gesehen. Nach ihrem Amtsantritt im Jahre 1993 verfolgte die Regierung von Präsident Bill Clinton einen doppelten Ansatz in ihrem Vorgehen gegen die Korruption im Wirtschaftsleben, indem sie zum einen auf eine vermehrte Durchsetzungskraft im eigenen Lande abzielte und zum anderen auf die Gewinnung internationaler Unterstützung für ein multilaterales Herangehen. Führende Persönlichkeiten der Regierung Clinton warben in internationalen Foren für ihr Anliegen und unterbreiteten unter anderem Vorschläge für eine Vereinbarung im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Die Forderung nach multilateralen Lösungen kam auch von der 1993 gegründeten nichtstaatlichen Organisation »Transparency International«<sup>2</sup>.

In den Vereinten Nationen war es die Generalversammlung, die das Problem der Korruption in den neunziger Jahren mit der Verabschiedung einer Reihe von Entschlüssen anging<sup>3</sup>. Auch außerhalb der Weltorganisation gab es verschiedentlich internationale und regionale Anstrengungen, die zunächst zur Ausarbeitung nicht-bindender Vereinbarungen und schließlich zur Annahme mehrerer bindender Rechtsinstrumente führten. In der Organisation der Amerikanischen Staaten, der OECD, dem Europarat und der Afrikanischen Union kamen Anti-Korruptions-Abkommen zustande.

Zum ersten Mal in rechtsverbindlicher Form angesprochen wurde das Thema im Rahmen der UN schließlich mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (United Nations Convention against Transnational Organized Crime)<sup>4</sup>, welches am 15. November 2000 von der Generalversammlung verabschiedet wurde und am 29. September 2003 in Kraft getreten ist. Artikel 8 dieses Übereinkommens verlangt die Kriminalisierung der aktiven und passiven Bestechung von in- oder ausländischen Amtsträgern oder Bediensteten einer internationalen Organisation wie auch die der Komplizenschaft bei Korruptionsstraftaten. Außerdem werden die Vertragsstaaten angehalten, Maßnahmen zur Förderung der Integrität ihrer Amtsträger sowie zur Verhütung, Aufdeckung und Verfolgung etwaigen korrupten Fehlverhaltens dieses Personenkreises zu ergreifen (Art. 9).



Den Präsidenten der 58. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Julian Robert Hunte, begrüßte Bundeskanzler Gerhard Schröder am 24. Mai in seinem Arbeitszimmer im Kanzleramt zu einem Gespräch über Themen der internationalen Politik. Während seines Besuchs in Berlin traf Hunte auch mit Bundesaußenminister Joschka Fischer und Mitgliedern des Unterausschusses »Vereinte Nationen / Internationale Organisationen« des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages zusammen. Hunte, der zugleich Außenminister von St. Lucia ist, hatte anlässlich seiner Wahl zum Präsidenten erklärt, »es sei bemerkenswert, daß der Vorsitz »dieses einzigartig wichtigen Gremiums der Weltgemeinschaft« nun an den Vertreter des kleinsten Staates gehe, dem jemals dieses Amt zugefallen sei. Dergestalt würden die Vereinten Nationen im Einklang mit der Charta ihren Glauben an die gleichen Rechte aller Staaten, ob klein oder groß, bekräftigen« (VN 3/2003 S. 93).

Die Einsicht in die Notwendigkeit einer eigenen umfassenden Konvention gegen die Korruption entstand im Verlauf der Verhandlungen zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Angesichts der spezifischen Zielsetzung dieses Übereinkommens schien es geraten, das vielschichtige Phänomen der Korruption mit einem separaten Rechtsinstrument anzugehen.

Mit ihrer Resolution 55/61 vom 4. Dezember 2000 richtete die UN-Generalversammlung einen Ad-hoc-Ausschuß für die Verhandlung eines Übereinkommens gegen die Korruption ein und stattete diesen mit dem Auftrag aus, ein möglichst breit angelegtes und wirkungsvolles Rechtsinstrument auszuhandeln. In Umsetzung dieser Entscheidung berief der Generalsekretär für die Zeit vom 30. Juli bis zum 3. August 2001 eine allen Mitgliedstaaten offenstehende Sachverständigengruppe nach Wien ein, die Empfehlungen für ein Verhandlungsmandat ausarbeiten sollte. Die Experten legten ihre Empfehlungen sodann der Kommission für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege vor, die im September des gleichen Jahres einen Resolutionsentwurf zum vorgeschlagenen Mandat verabschiedete. Der Entwurf wurde der Generalversammlung vorgelegt und von dieser am 31. Januar 2002 mit ihrer Resolution 56/260 gebilligt. Schließlich trat ein informelles Vorbereitungstreffen des Ad-hoc-Ausschusses vom 4. bis 7. Dezember 2001 in Buenos Aires zusammen.

Richtig ernst wurde es mit den Verhandlungen im Frühjahr 2002, und mit der siebenten Runde konnten sie schon Anfang Oktober 2003 zu einem Abschluß gebracht werden. 129 Länder waren am Vorbereitungsprozeß beteiligt. Daß die Verhandlungen so rasch vorankamen, ist zum einen dem Engagement einer Reihe von Staaten zu verdanken, zum anderen der Tatsache, daß ein Großteil der Vorarbeit zum Themenkomplex internationale Zusammenarbeit bereits im Zuge der Ausarbeitung des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität geleistet worden war. Sicherlich trugen auch die Erfahrungen, die die Delegierten bei der Verhandlung der regionalen Übereinkommen wie auch der Konvention zur organisierten Kriminalität gewonnen hatten, mit zu diesem Erfolg bei. Außerordentlich hilfreich war es auch, daß das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), das bei den Verhandlungen als Sekretariat diente, diese Aufgabe zuvor auch bei der Ausarbeitung der Konvention zur organisierten Kriminalität und einer Reihe weiterer Übereinkommen wahrgenommen hatte.

Bei verschiedenen Themen gab es nennenswerte Differenzen zwischen den Ländern des Nordens und des Südens: bei den Fragen der Eintreibung von Vermögenswerten und der Geldwäsche, der beiderseitigen Strafbarkeit und der unerlaubten Bereicherung sowie bei den Bestimmungen über die Umsetzungsmechanismen. Bei anderen kontroversen Themen wie der Korruption im Privatsektor oder der Parteienfinanzierung herrschte zwar Übereinstimmung unter der Mehrzahl der Delegationen; diese kam aber nicht zum Tragen, da sich hier eine Minderheit von mächtigen Staaten durchzusetzen vermochte.

## II. Die Bestimmungen des Übereinkommens

Das Übereinkommen bietet einen »umfassende(n) multidisziplinäre(n) Ansatz« (so die Präambel) zur Behandlung des Problems. Es erfaßt die Angebots- wie auch die Nachfrageseite der Korruption – also die aktive wie die passive Bestechung, die Unterschlagung oder sonstige Veruntreuung staatlicher Vermögenswerte –, präventive und Strafmaßnahmen, die innerstaatliche wie die grenzüberschreitende Korruption, sowohl den öffentlichen als auch den privaten Sektor und schließlich verbindliche und nicht-bindende Maßnahmen. Sein übergreifendes Ziel ist der Einsatz von Mitteln, um die Korruption zu verhindern und zu bekämpfen, die internationale Kooperation zu diesem Zweck zu stärken – etwa bei der Wiedererlangung von Vermögenswerten – und die Redlichkeit, die Rechenschaftspflicht und die

ordnungsgemäße Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten zu fördern.

Eine Definition der Korruption findet sich in dem Übereinkommen nicht, sie läßt sich jedoch aus den vielfältigen Beschreibungen von Taten und Handlungen im Konventionstext herleiten und ist demnach sehr breit anzulegen. So ist zum Beispiel nicht nur der Tatbestand der Bestechung im öffentlichen Sektor erfaßt, sondern auch die Bestechung gegenüber Firmen; ebenfalls behandelt werden Vergehen wie das der Veruntreuung. Auch wird der in der Konvention verwendete Begriff »Amtsträger« (public officials) recht weit ausgelegt: er umfaßt Personen, die eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen oder eine öffentliche Dienstleistung erbringen, und zwar sowohl als Angehörige des öffentlichen Dienstes wie auch als Inhaber von Wahlämtern. Bedienstete internationaler Organisationen werden jedoch nur unzulänglich einbezogen.

Das UNCAC gliedert sich in 71 Artikel, die sich auf acht Kapitel verteilen: (I) Allgemeine Bestimmungen, (II) Präventive Maßnahmen, (III) Kriminalisierung und Gesetzesvollzug, (IV) Internationale Zusammenarbeit, (V) Wiedererlangung von Vermögenswerten, (VI) Technische Hilfe und Informationsaustausch, (VII) Mechanismen zur Durchführung und (VIII) Schlußbestimmungen. Hier sollen die Kernelemente des Übereinkommens näher betrachtet werden.

### *Präventive Maßnahmen*

Der umfassende Ansatz der Konvention zeigt sich insbesondere in der Aufnahme eines kompletten eigenen Kapitels zur Prävention. Die Bestimmungen decken sowohl den öffentlichen als auch den privaten Sektor ab und sehen eine breite Palette von Maßnahmen vor. Die meisten Artikel in diesem Kapitel beginnen mit einer verpflichtenden Norm, überlassen die Entscheidung über Mittel und Wege der Umsetzung jedoch der Vertragspartei; oftmals werden dazu Optionen aufgelistet.

Das Kapitel zur Prävention enthält Bestimmungen zur Verhinderung der Korruption im Justizwesen, im öffentlichen Dienst, im öffentlichen Beschaffungswesen und in der Verwaltung der öffentlichen Finanzen. Angesprochen werden etwa die Personalgewinnung im öffentlichen Dienst, Verhaltenskodizes oder die Offenlegung von Vermögenswerten. Maßnahmen wie die Einrichtung von Organen zur Korruptionsprävention und die Ermutigung zu öffentlicher Rechenschaftslegung gehören zu den vorgeschlagenen Präventionsmaßnahmen.

Auf das brisante Thema der Parteienfinanzierung wird in diesem Kapitel nur äußerst vage eingegangen; die Vertragsstaaten werden lediglich dazu aufgerufen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, »um die Finanzierung von Kandidaturen für ein öffentliches Wahlamt und gegebenenfalls die Finanzierung politischer Parteien transparenter zu machen« (Art. 7 Abs. 3). Einige der heftigsten Diskussionen im Verlauf der Konventionsverhandlungen hatten sich um den Vorschlag einer rechtsverbindlichen Bestimmung zu diesem Gegenstand gerankt. Für Demokratien ist das Thema von durchaus zentraler Bedeutung; angesichts der Unterschiede der politischen Systeme und Rechtsordnungen ist es aber im Rahmen eines internationalen Abkommens nur schwer zu regeln. Eine Reihe von Staaten sieht in der schwachen Aussage zur Parteienfinanzierung ein Defizit des Vertragswerks.

Auch der Privatsektor wird in den Ausführungen zur Prävention nicht ausgeklammert (Art. 12). Es sollen Maßnahmen getroffen werden,

»um Korruption im privaten Sektor zu verhindern, die Grundsätze der Rechnungslegung und -prüfung im privaten Sektor zu verstärken und gegebenenfalls für den Fall, daß diesen Maßnahmen nicht entsprochen wird, wirksame, angemessene und abschreckende zivil-, verwaltungs- oder strafrechtliche Sanktionen vorzusehen«.

Außerdem werden die Staaten aufgefordert, die Einrichtung von Konten, die nicht in den Geschäftsbüchern erscheinen, zu unterbinden.

Ansonsten wird die Notwendigkeit einer Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Verhinderung und Bekämpfung der Korruption anerkannt (Art. 13); auch hier soll das Vertragswerk zur Bewußtseinsbildung beitragen. Damit wird der Erkenntnis Rechnung getragen, daß das Problem der Korruption nicht ohne die Unterstützung und Beteiligung der Öffentlichkeit angegangen werden kann.

Schließlich werden die Staaten auf eine Reihe von Maßnahmen gegen die Geldwäsche von Korruptionserträgen verpflichtet. Jeder Vertragsstaat ist gehalten, für Banken und Kreditinstitute des Nichtbankensektors ein umfassendes Regulierungs- und Aufsichtssystem einzurichten, um von der Geldwäsche abzuschrecken und sie aufzudecken. Zudem fordert das Übereinkommen die Staaten auf, Mechanismen zur Überprüfung verdächtiger Transaktionen und zur Verfolgung von Geldflüssen zu schaffen.

### *Kriminalisierung und Gesetzesvollzug*

Das Kapitel über die Kriminalisierung der Korruption verpflichtet die Vertragsstaaten auf das Verbot der Bestechung im In- und Ausland. Sie sind gehalten, mittels gesetzgeberischer und sonstiger Schritte das Geben und Nehmen von Bestechungsgeldern im Hinblick auf inländische oder ausländische Amtsträger als Straftat zu behandeln. Auch soll die Steuerabzugsfähigkeit von Ausgaben, die dem Tatbestand der Bestechung gleichkommen, untersagt werden – was bereits Gegenstand einer nicht-bindenden Empfehlung der OECD war.

Als weitere Straftaten unter dem Übereinkommen gelten fortan die »Veruntreuung, Unterschlagung oder sonstige Abzweigung von Vermögensgegenständen durch einen Amtsträger« (Art. 17) sowie das Waschen von Erträgen aus Korruptionsstraftaten (Art. 23) und einige mindere Vergehen. Das Gebot der Kriminalisierung der Geldwäsche ist besonders bemerkenswert, weil die diesbezüglichen Bestimmungen detaillierter ausgeführt sind als die Vorgaben bezüglich aller anderen in der Konvention behandelten Verbrechen. Dies unterstreicht die Bedeutung des Problems und die Notwendigkeit eines einheitlichen Ansatzes zu seiner Lösung. Das UNCAC definiert den Begriff der Geldwäsche recht umfassend und schließt dabei die Teilnahme an Geldwäschevergehen als Straftatbestand mit ein, ebenso die Verabredung, den bloßen Versuch, die Beihilfe und die Anstiftung.

Fakultativ können die Regierungen weiterhin die folgenden Vergehen als Straftat ahnden: die mißbräuchliche Einflußnahme (Art. 18) oder Wahrnehmung von Aufgaben (Art. 19), die unerlaubte Bereicherung (Art. 20), das Verheimlichen (Art. 24) und die Behinderung der Justiz (Art. 25). Sorge wird ferner getragen für den Zeugenschutz für Personen, »die in bezug auf in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen umschriebene Straftaten aussagen« (Art. 32), wie auch für Hinweisgeber (whistleblowers), die vor unfairer Behandlung geschützt werden sollen (Art. 33). Einen bedauerlichen Mangel stellt es dar, daß die Schutzbestimmung zugunsten von Hinweisgebern nur fakultativ ist. Fakultative Straftatbestände sind Bestechung und Veruntreuung im privaten Sektor (Art. 21 und 22).

Bei der Ausarbeitung des UNCAC hatte sich die Debatte darüber, ob Korruption im Privatsektor auch als Korruptionsstraftatbestand anzusehen sei, zum handfesten Streitpunkt entwickelt. Vorstöße in diese Richtung gingen von der Europäischen Union aus und erfuhren die Unterstützung zahlreicher Länder, etwa der lateinamerikanisch-karibischen Regionalgruppe, sowie der Internationalen Handelskammer. Hier hätte es zu einem Durchbruch kommen können, doch setzte sich die US-Delegation mit ihrem Widerstand gegen die Aufnahme verbindlicher Bestimmungen<sup>5</sup> durch.

Weitere wichtige Bestimmungen betreffen die Möglichkeit einer wirksamen Regreßregelung bei Korruptionstatbeständen. Eine davon ist die Erfordernis, daß die Vertragsstaaten die Verantwortlichkeit juristischer Personen begründen – hier sind also Firmen als solche betroffen – und diese straf- oder zivilrechtlich für ihre Taten zur Ver-

antwortung ziehen (Art. 26). Art. 35 verlangt, daß jeder Vertragsstaat sicherstellt.

»daß Stellen oder Personen, die infolge einer Korruptionshandlung einen Schaden erlitten haben, berechtigt sind, die für diesen Schaden Verantwortlichen auf Schadensersatz zu verklagen«.

Gegen Ende der Verhandlungen waren in der amerikanischen Geschäftswelt Befürchtungen erwacht, daß diese Bestimmungen Tür und Tor für ausgedehnte Gerichtsverfahren öffnen könnten. Um diese Gefahr gar nicht erst aufkommen zu lassen, gelang es den Vereinigten Staaten in letzter Minute, eine ihnen genehme Kommentierung Niederschlag in den vorbereitenden Materialien finden zu lassen.

Bemerkenswert erscheint auch, daß die Konvention »gegebenenfalls« lange Verjährungsfristen ermöglicht. Zwar ist die entsprechende Bestimmung (Art. 29) recht vage gehalten, doch ist sie deshalb von Bedeutung, weil nicht alle Länder über lange Verjährungsfristen verfügen, was ihre Möglichkeiten zur Verfolgung von Korruptionsstraftaten einschränkt.

### *Internationale Zusammenarbeit*

Mit dem der internationalen Zusammenarbeit gewidmeten Kapitel IV des UNCAC wird ein umfassendes System gegenseitiger Rechtshilfe eingerichtet; seine Bestimmungen gehören tendenziell zu den wichtigsten des gesamten Übereinkommens. Es enthält detaillierte technische Vorkehrungen materieller Art zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen und zu spezifischen Aspekten der Strafrechtspflege (Art. 48). Dazu gehören etwa gemeinsame Ermittlungen (Art. 49) oder der Einsatz besonderer Ermittlungsmethoden (Art. 50). Die meisten Bestimmungen dieses Kapitels sind bindend und ähneln vergleichbaren Bestimmungen des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.

Die Auslieferung wegen Straftaten im Sinne des UNCAC ist in Art. 44 geregelt; allgemein kommt sie in Frage, »soweit die Straftat, dertwegen um Auslieferung ersucht wird, nach dem innerstaatlichen Recht sowohl des ersuchenden als auch des ersuchten Vertragsstaats strafbar ist«. Für den Fall, daß zwischen zwei Staaten kein Auslieferungsvertrag besteht, kann die Konvention als Rechtsgrundlage für eine Überstellung dienen. Die Vertragsstaaten sind gehalten, Zeugenaussagen zur Verwendung in Gerichtsverfahren zu sammeln und weiterzuleiten, Rechtshilfe bei der Untersuchung und Verfolgung von Straftaten zu leisten und den Informationsaustausch über einschlägige Strafsachen zu gewährleisten. Sie haben Schritte zur Verbesserung der Zusammenarbeit in der Strafrechtspflege im Hinblick auf Korruptionsstraftaten zu unternehmen, wozu auch die Möglichkeit der Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen (Art. 49) oder des Einsatzes besonderer Ermittlungsmethoden wie etwa der kontrollierten Lieferung, der elektronischen Überwachung oder verdeckter Einsätze gehört (Art. 50, Abs. 1).

Hart umkämpft war die Bestimmung des Kapitels IV, die eine Weigerung von Vertragsstaaten zur Leistung von Rechtshilfe unter Berufung auf das Bankgeheimnis ausschließt (Art. 46 Abs. 8). Dies gilt auch für die Vorschrift, daß Regierungen Rechtshilfeleistungen nur dann unter Berufung auf das Fehlen einer »beiderseitigen Strafbarkeit« versagen können, wenn die Rechtshilfe Zwangsmaßnahmen umfassen würde oder das Ersuchen Bagatellsachen betrifft (Art. 46 Abs. 9). Beiderseitige Strafbarkeit bedeutet, daß bei einem Wunsch eines Staates nach Rechtshilfeleistungen in Form von Ermittlungen oder Strafverfolgung durch einen anderen Staat die unterstellten Straftaten in beiden Staaten in vergleichbarer Weise der Pönalisierung unterfallen müssen. Während der Verhandlungen über die Konvention bestanden zahlreiche Industrieländer auf diesem Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit, während die Entwicklungsländer sie als entbehrlich betrachteten, da sie die Rechtshilfe nur unnötig einschränken drohe. Dies war bis zum Schluß der Verhandlungen

strittig; der endgültige Wortlaut des Übereinkommens an dieser Stelle ist Ergebnis eines echten Kompromisses.

Eine deutliche Schwäche der Anti-Korruptions-Konvention besteht sicherlich darin, daß eine Jurisdiktion auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit nicht vorgeschrieben wird. Diese würde bedeuten, daß ein Vertragsstaat Korruptionshandlungen seiner Bürger verfolgen kann ohne Rücksicht darauf, wo die Straftat begangen wurde. Bei einer Jurisdiktion auf der Grundlage des Territorialitätsprinzips hingegen werden nur Straftaten verfolgt, die zumindest teilweise im Hoheitsgebiet des betreffenden Landes begangen wurden. Damit können nur Staatsbürger belangt werden, deren Taten einen gewissen örtlichen Bezug zum Heimatland aufweisen, was die Strafverfolgung ihrer im Ausland begangenen einschlägigen Handlungen unter Umständen erheblich behindern kann.

### *Wiedererlangung von Vermögenswerten*

Schon vor Beginn der Verhandlungen wurde die Wiedererlangung von Vermögenswerten als ein zentraler Gegenstand eines Übereinkommens angesehen. Einer im Vorfeld erstellten Studie zufolge bezifferten die Regierungen Haitis, Irans, Nigerias, Pakistans, Perus, der Philippinen und der Ukraine die Verluste, die aus (auf ausländische Bankkonten geschleusten) Bestechungsgewinnen ehemaliger Amtsträger stammten, für die Zeit von 1995 bis 2001 auf Hunderte von Millionen US-Dollar. Der einstige zairische Diktator Mobutu Sese Seko soll sich um 5 Mrd Dollar bereichert haben – ein Betrag, der der damaligen Auslandsschuld seines Landes entsprach.

Die Diskussionen brachten eine Reihe detaillierter Bestimmungen hervor, darunter Vorgaben zur Identifizierung von Bankkunden (Art. 52) oder spezifische Maßnahmen, die den Vertragsstaaten die Wiedererlangung von Vermögensgegenständen insbesondere durch Einziehung ermöglichen (Art. 53, 54, 55). Der Text des UNCAC spiegelt einen Kompromiß wider zwischen den Bedürfnissen der Staaten, die die Rückgabe von Vermögenswerten erwirken wollen, und den rechtlichen und prozeduralen Erfordernissen jener Länder, an die das Ersuchen gerichtet wird. Damit wurde die Frage der Wiedererlangung von Vermögenswerten erstmals in einer auf weltweite Gültigkeit abzielenden Vereinbarung festgeschrieben<sup>6</sup>.

Das Kapitel über die Wiedererlangung von Vermögenswerten umfaßt mehrere Seiten detaillierter Bestimmungen im Hinblick auf das Aufspüren, Einfrieren, Einziehen und Wiedererlangen von Korruptionserträgen. Es stellt damit einen erfreulichen Durchbruch für die internationalen Bemühungen zugunsten der Rückgabe gestohlener Vermögenswerte dar. Die UNCAC spricht von einem »Grundprinzip«, bei dessen Durchsetzung die Vertragsstaaten »im größtmöglichen Umfang« zusammenarbeiten und einander unterstützen sollen (Art. 51).

Konkret fordert der Artikel über die »Verhinderung und Aufdeckung der Übertragung von Erträgen aus Straftaten« (Art. 52) die Vertragsstaaten dazu auf, ihren Kreditinstituten ein striktes Vorgehen bei der Identifizierung ihrer Kundschaft abzuverlangen, indem sie insbesondere bei der Überprüfung der Identität der Inhaber von Konten mit hohem Wert und von Personen, »die mit herausragenden öffentlichen Aufgaben betraut sind oder waren, und deren Familienangehörigen und engen Partnern« (Abs. 1), besondere Sorgfalt walten lassen. Die Kontrollfunktion der Vertragsstaaten hinsichtlich der Bankenaufsicht wird ebenso eingefordert wie die Verhinderung der Gründung sogenannter Phantombanken, die nicht über eine physische Präsenz verfügen und die keiner regulierten Finanzgruppe angegliedert sind (Abs. 2-4). Allerdings brauchen die Vertragsstaaten es lediglich in Erwägung zu ziehen, wirksame Regelungen für die Offenlegung der finanziellen Situation von Amtsträgern – einschließlich ihrer etwaigen ausländischen Finanzkonten – zu schaffen (Abs. 5-6).

Verbindlich sind hingegen die Kernelemente des Kapitels, wonach die Vertragsstaaten sicherstellen sollen, daß anderen Vertragsstaaten

die Wiedererlangung von Korruptionserträgen durch zivilrechtliche Schritte im Einklang mit dem innerstaatlichen Recht oder aber im Rahmen internationaler Vereinbarungen zur Einziehung ermöglicht wird (Art. 54, 55). Weitere Bestimmungen regeln, daß auf Grund des Ersuchens eines Vertragsstaats um Einziehung der ersuchte Staat seine Behörden anweist, die fraglichen Erträge einzuziehen oder sicherzustellen (Art. 55 Abs. 1-3).

Ferner nennt das UNCAC zusätzliche Felder der internationalen Zusammenarbeit im Hinblick auf die Wiedererlangung von Vermögenswerten, so etwa die Weiterverfolgung und Sicherstellung von Korruptionserträgen und die Weiterleitung von Informationen darüber an andere Staaten, auch wenn kein vorheriges Ersuchen vorliegt.

Die Vertragsstaaten müssen zudem Gewähr dafür tragen, daß eingezogene Vermögensgegenstände dem ersuchenden Staat beziehungsweise dem rechtmäßigen Eigentümer zurückgegeben werden. Die Bestimmungen bezüglich der Rückführung eingezogener Vermögenswerte unterscheiden danach, aus welcher Art von Straftat die Gelder stammen. Im Falle der Veruntreuung öffentlicher Gelder oder deren Geldwäsche werden die eingezogenen Vermögenswerte unmittelbar an den ersuchenden Staat zurückgegeben. Im Falle der Erträge aus anderen unter das Übereinkommen fallenden Straftaten sind diese Werte dem ersuchenden Staat zu übereignen, sofern dieser seinen Besitzanspruch nachweisen kann oder der entstandene Schaden festgestellt ist. In allen anderen Fällen sind die konfiszierten Werte an den ersuchenden Staat zurückzüberaignen, dem früheren rechtmäßigen Eigentümer wiederzugeben oder die Opfer der Straftat zu entschädigen.

### *Technische Hilfe und Informationsaustausch*

In dem Übereinkommen findet sich ein eigenes Kapitel über technische Hilfe und Informationsaustausch, dem potentiell große Bedeutung zukommt – insbesondere was seine Bestimmungen zur Durchführung des UNCAC mittels wirtschaftlicher Entwicklung und technischer Hilfe angeht (Art. 62).

Kapitel VI sieht die Schaffung von Ausbildungsprogrammen durch die Vertragsstaaten für ihr mit der Korruptionsbekämpfung befaßtes Personal vor, um die Entwicklung und Planung strategischer Anti-Korruptions-Maßnahmen voranzutreiben und um die zuständigen Behörden zum Umgang mit Rechtshilfeersuchen und der Rückführung von Korruptionserträgen zu befähigen (Art. 60). Außerdem werden die Vertragsstaaten ermutigt, Analysen der Tendenzen auf dem Gebiet der Korruption vorzunehmen und ihre Resultate den anderen Ländern zugänglich zu machen. Besonderes Augenmerk soll dabei auf der Erarbeitung gemeinsamer Definitionen, Methoden und optimaler Praktiken zur Bekämpfung der Korruption liegen (Art. 61).

Vor allem den Entwicklungsländern soll Hilfe zuteil werden. Die Vertragsstaaten werden ersucht, konkrete Anstrengungen zu unternehmen, um den Entwicklungs- sowie den Übergangsländern »so weit wie möglich« technische und materielle Hilfe zukommen zu lassen, um sie wirksam in ihrem Kampf gegen die Korruption zu unterstützen und um ihnen die erfolgreiche Umsetzung des Übereinkommens zu ermöglichen (Art. 62 Abs. 2).

### *Mechanismen zur Durchführung*

Mit dem Kapitel VII wird ein internationaler Rahmen zur regelmäßigen Evaluierung der Erreichung der Ziele des UNCAC durch die Vertragsstaaten, zur Einschätzung des Unterstützungsbedarfs im Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung sowie zur Koordinierung der Entwicklungshilfe auf diesem Feld geschaffen. Bei der Ausarbeitung des Übereinkommens hatte sich die Debatte um die Schaffung eines Kontrollmechanismus oder -organs als höchst kontrovers erwiesen; eine Entscheidung über seine genaue Beschaffenheit wurde an die künftige Konferenz der Vertragsstaaten überwiesen.

Eine Konferenz der Vertragsstaaten ist innerhalb eines Jahres nach

Inkrafttreten des UNCAC einzuberufen (Art. 63). Diese Konferenz wird danach zu regelmäßigen Tagungen zusammentreten und soll als Forum zur Überprüfung der Umsetzung durch die Vertragsparteien, zur Erleichterung ihrer Aktivitäten und für den von dem Vertragswerk geforderten Informationsaustausch dienen. Ferner ist es Aufgabe der Vertragsstaatenkonferenz, sich eine Geschäftsordnung zu geben und Regeln für die Umsetzung des UNCAC festzulegen. Dazu gehören die Einwerbung freiwilliger Beiträge, die periodische Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens seitens der Vertragsstaaten und die Abgabe von Empfehlungen zur Verbesserung des Übereinkommens und seiner Umsetzung.

Der Prüfung durch die Vertragsstaatenkonferenz unterliegt es auch, wie die Informationen der Staaten am wirksamsten entgegenzunehmen und zu behandeln sind. Zudem kann sie, »falls sie dies für erforderlich erachtet«, zur Unterstützung der wirksamen Durchführung des Übereinkommens einen geeigneten Mechanismus einrichten. Sie muß sich von den Vertragsstaaten und »gegebenenfalls durch zusätzliche Überprüfungsmechanismen« über die Implementierung des Vertragswerks und die damit verbundenen Schwierigkeiten in Kenntnis setzen lassen (Art. 63). Jeder Vertragsstaat ist gehalten, über seine Programme, Pläne und Verfahrensweisen sowie über gesetzgeberische und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens zu informieren, »soweit dies von der Konferenz der Vertragsstaaten verlangt wird« (Abs. 6).

Bereits zu Beginn der Verhandlungen hatte eine Reihe von Industrieländern Modellvorschläge für einen Kontrollmechanismus unterbreitet<sup>7</sup>. Widerstand kam von zwei Seiten: zum einen favorisierten etliche asiatische und afrikanische Staaten eine Entscheidung über die Überwachungsmodalitäten erst nach Inkrafttreten der Konvention. Sie befürchteten, daß sonst ein System geschaffen würde, welches die schwächeren Länder benachteiligen und möglicherweise ihre Souveränität antasten könnte. Zum anderen waren andere Staaten – darunter Deutschland, Frankreich, Japan, die USA und einige Länder des Commonwealth – zwar dem Gedanken einer regelmäßigen Berichterstattung gegenüber aufgeschlossen, widersetzten sich jedoch der Einrichtung eines Überwachungsorgans.

### III. Eine erste Evaluierung

In Kraft treten wird das Übereinkommen, wie in den Schlußbestimmungen des Kapitels VIII vorgesehen, nach der 30. Ratifikation (Art. 68). Allgemein rechnet man damit, daß dieses Erfordernis bis Ende 2005 erfüllt sein wird. Es ist dennoch von größter Bedeutung, daß diese Mindestzahl rasch erreicht und übertroffen wird und daß der Kreis der Vertragsstaaten die Staatenwelt möglichst getreu widerspiegelt: Industrie- wie Entwicklungsländer und alle Regionen. Naturgemäß wird noch eine gewisse Zeit verstreichen, bevor sich die einzelnen Staaten durch einen rechtsverbindlichen Akt den Verpflichtungen des Übereinkommens unterwerfen, müssen sie doch die Auswirkungen seiner Umsetzung auf ihre bestehende Gesetzgebung, ihre Behörden und Verfahren einer sorgfältigen Prüfung unterziehen<sup>8</sup>.

Mit seinen Bestimmungen zur internationalen Zusammenarbeit und zur Wiedererlangung von Vermögenswerten könnte das UNCAC tatsächlich eine Menge bewirken. Diese bergen nämlich ein großes Potential im Hinblick auf die grenzüberschreitende Aufspürung, Verfolgung und Ahndung von Korruptionsstraftaten. Die Vorgaben zur Eintreibung von Vermögenswerten setzen ein bedeutendes Signal; Folgemaßnahmen sind unbedingt angebracht<sup>9</sup>.

Auch die Ziele hinsichtlich der Prävention und des Gesetzesvollzugs auf der nationalen Ebene, die sowohl die aktive als auch die passive Korruption umfassen, sind begrüßenswert. Für Zwecke der Prävention gibt das Vertragswerk eine wertvolle Handreichung in Gestalt eines Normenkatalogs, wengleich zahlreiche Maßgaben noch reich-

lich Interpretationsspielraum lassen und viele Bestimmungen nicht bindend sind. Besonders unglücklich ist der Umstand, daß die Aussagen zur Transparenz der Parteienfinanzierung derart stark verwässert wurden. Freilich muß ein derartiges Vertragswerk auch hinreichend Raum lassen, damit den Unterschieden in den rechtlichen und politischen Systemen sowie in der Wirtschaftsordnung der einzelnen Staaten Rechnung getragen werden kann.

In Sachen Strafverfolgung von Korruptionsstraftaten auf der nationalen Ebene fällt der Text des Übereinkommens an zahlreichen Stellen weniger unbestimmt aus als im Kapitel über die Prävention. Das Vertragswerk wird sich hier vermutlich harmonisierend auswirken, indem es für alle Staaten ein gewisses Maß an Einheitlichkeit hinsichtlich dessen, was hier als Straftat anzusehen ist, einführt. Bezüglich der Korruption im öffentlichen Sektor wie etwa beim Tatbestand der Veruntreuung oder anderer Unterschleife wird eine große Spannweite ins Visier genommen; andererseits dürfte die hohe Zahl von Fakultativklauseln zahlreiche unterschiedliche gesetzliche Regelungen in den einzelnen Staaten nach sich ziehen. Transnationale Unternehmen und andere grenzüberschreitend operierende Firmen müssen in Anbetracht möglicher Abweichungen die nationale Gesetzgebung der einzelnen Staaten im Blick behalten. Schließlich ist es enttäuschend, daß die Bestimmungen zur Strafverfolgung von Korruption innerhalb des Privatsektors und zur diesbezüglichen nationalen Gesetzgebung bloß fakultativ sind; zu hoffen bleibt, daß sich diese Defizite zu einem späteren Zeitpunkt ausräumen lassen.

Auf all diesen Feldern werden die Auswirkungen des UNCAC gewiß dann deutlich zu spüren sein, wenn die Industrieländer das Übereinkommen nicht nur zu Hause umsetzen, sondern auch ihre im UNCAC niedergelegten Verpflichtungen zum Ausbau der einschlägigen Kapazitäten der Entwicklungsländer ernst nehmen, also technische und finanzielle Hilfe zu leisten bereit sind. Das UNCAC bietet hier die Möglichkeit eines internationalen Rahmens für eine derartige Unterstützung, die dem weltweiten Kampf gegen die Korruption echten Auftrieb geben könnte. Die Konvention enthält die Empfehlung, daß eine solche Unterstützung soweit wie möglich bestehende Vorhaben

1 Vgl. Ernst-Otto Czempel, Die Reprivatisierung der Weltwirtschaft. Die Vereinten Nationen und die transnationalen Unternehmen, VN 5/1989 S. 149ff. Die ausländischen Direktinvestitionen waren von 67,7 Mrd US-Dollar im Jahre 1960 auf 713,5 Mrd 1985 gestiegen (die in den Entwicklungsländern von 0,7 auf 19,2 Mrd Dollar).

2 Vgl. Peter Eigen / Margit van Ham, Inseln der Integrität. Der Anti-Bestechungs-Pakt – ein Vorschlag von »Transparency International«, VN 4/1995 S. 151ff.

3 So der »Internationale Verhaltenskodex für Amtsträger«, der mit Resolution 51/59 der Generalversammlung v. 12.12.1996 verabschiedet wurde; die »Erklärung der Vereinten Nationen gegen Korruption und Bestechung bei internationalen Handelsgeschäften«, verabschiedet mit Resolution 51/191 v. 16.12.1996; die Festlegung auf »Internationale Zusammenarbeit gegen Korruption und Bestechung bei internationalen Handelsgeschäften« in Resolution 52/87 v. 12.12.1997.

4 Vgl. Burkhard Dammann / Dimitri Vlassis, Stärkung des internationalen Strafrechts. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, VN 6/2001 S. 222ff.

5 Ein amerikanischer Delegierter erklärte: »Bestechung im Privatsektor ist in den Vereinigten Staaten keine Straftat. Wir kommen diesem Problem auf andere Weise bei.«

6 So war die Wiedererlangung von Vermögenswerten bereits Gegenstand des Inter-amerikanischen Übereinkommens gegen die Korruption vom März 1996 und des Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung der Korruption der Afrikanischen Union vom Juli 2003.

7 Beispielsweise wurde die Schaffung eines Vertragsorgans aus zehn von den Vertragsstaaten gewählten Sachverständigen vorgeschlagen.

8 Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, daß die Staaten das UNCAC mit Vorbehalt ratifizieren können, in denen sie ausdrücklich erklären, durch welche Bestimmungen sie sich nicht gebunden sehen. Zudem können sie von dem Übereinkommen ein Jahr nach entsprechender schriftlicher Notifikation zurücktreten.

9 Nicht alle Hindernisse hinsichtlich der Wiedererlangung von Vermögenswerten lassen sich durch gesetzgeberische Maßnahmen aus dem Wege räumen. Eine Rolle spielen auch die Komplexität der Fälle, der erforderliche Sachverstand, der zu treibende hohe Aufwand, die Unvereinbarkeit der unterschiedlichen verfahrensmäßigen Schutzmechanismen unter dem Zivil- und dem Strafrecht und schließlich auch politische Erwägungen. Letztere kommen vor allem dann ins Spiel, wenn der ersuchten Staat von zweifelhafter Legitimität ist oder selbst im Verdacht der Korruption steht.

10 Das neue Prinzip gibt als Norm vor, daß sich die Unternehmen gegen alle Ausprägungen der Korruption einschließlich Verlangen nach unrechtmäßiger Vergütung um Bestechung wenden sollen. (»Business should work against corruption in all its forms including extortion and bribery.«)

der Entwicklungshilfe ergänzen soll; sie sollte nicht auf einer Umleitung von Mitteln aus anderen Hilfsprogrammen beruhen.

Die weitreichende Bedeutung der Korruptionsbekämpfung für die Entwicklungsländer hat Generalsekretär Kofi Annan anlässlich der Verabschiedung des UNCAC durch die Generalversammlung eindringlich beschrieben:

»Die Korruption trifft die Armen unverhältnismäßig stark – indem für Zwecke der Entwicklung vorgesehene Mittel abgezweigt werden, indem die Fähigkeit einer Regierung, grundlegende Dienste bereitzustellen, untergraben wird, indem Ungleichheit und Ungerechtigkeit gefördert, ausländische Investitionen und Hilfsleistungen aber entmutigt werden.«

Die eigentliche Durchsetzungskraft des Übereinkommens hängt zu großen Teilen von der Verpflichtung der Staaten auf seine umfassende Umsetzung ab. Damit diese Verpflichtung eingehalten wird, ist es unumgänglich, daß ein detaillierter Durchführungsmechanismus ausgearbeitet wird. Werden Überlegungen zu einem derartigen Kontrollmechanismus erst nach dem Zusammentreten der Konferenz der Vertragsstaaten angestellt, so würde dies in der Frage der Überwachung eine enorme Verzögerung, wenn nicht nachhaltige Behinderung bedeuten. Deshalb sollte die Arbeit an einem politisch tragfähigen Mechanismus schon jetzt in Angriff genommen werden.

Das Potential der Konvention läßt sich daran ermessen, daß sie schon vor ihrem Inkrafttreten eine Reihe von Organisationen dazu veranlaßt hat, Überlegungen im Blick auf die besten Verfahren zu ihrer Umsetzung anzustellen. Das UNODC in Wien, das für das UNCAC

zuständige Sekretariat stellend, bereitet derzeit einen Leitfaden für die nationale Gesetzgebung vor und beabsichtigt die Abhaltung regionaler Werkstattseminare zwecks Hilfestellung für die Staaten. Hierbei arbeitet das UNODC eng mit dem UNDP und anderen Einrichtungen des Verbandes der Vereinten Nationen zusammen. Das Commonwealth-Sekretariat bereitet ebenfalls einen Leitfaden zu den bestmöglichen Praktiken der Umsetzung vor und hat eine Arbeitsgruppe zum Thema der Wiedererlangung von Vermögenswerten eingerichtet. Auch Transparency International beabsichtigt, Anleitungen für staatliche Behörden und nichtstaatliche Organisationen zur Verfügung zu stellen, so etwa Empfehlungen zur Anpassung der jeweiligen nationalen Gesetzgebung wie zur Förderung der Ratifikationsbereitschaft und der Umsetzung des Übereinkommens.

Eine besondere Ermutigung stellt es dar, daß sich die wichtigsten Industrieländer in der Abschlußerklärung des G-8-Gipfels von Sea Island in Georgia vom 10. Juni 2004 zur baldigen Ratifikation des UNCAC und zur Unterstützung insbesondere der Entwicklungsländer bei der Erreichung der Konventionsziele bekannt haben. Zwei Wochen später bekundeten auch Unternehmen aus aller Welt ihre Unterstützung für die internationalen Bemühungen zur Eindämmung der Korruption: am 24. Juni 2004 wurde den bisher neun Grundsätzen des 1999/2000 lancierten Globalen Paktes als zehntes Prinzip eines zum Vorgehen gegen die Korruption hinzugefügt<sup>10</sup>. Diese beiden aktuellen Ereignisse mögen noch keinen endgültigen Durchbruch darstellen, aber sie sind doch Zeichen der Hoffnung.

## Staatliche Souveränität und Schutz der Arbeitsmigranten

Nach dem Inkrafttreten der Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer

PETER A. KÖHLER

*Die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitsmigranten stellen sich oftmals als eine »stille Krise der Menschenrechte« dar. So Prasad Kariyawasam aus Sri Lanka, Vorsitzender des Ausschusses zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer<sup>1</sup> und ihrer Familienangehörigen (Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, CMW), in Anlehnung an eine Formulierung von UN-Generalsekretär Kofi Annan. Der CMW ist das jüngste Vertragsorgan des internationalen Menschenrechtsschutzes. Zum ersten Male trat das Gremium vom 1. bis 5. März 2004 in Genf zusammen; die zweite Tagung ist für Juli 2005 vorgesehen. Es wurde unter der am 1. Juli 2003 in Kraft getretenen Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)<sup>2</sup> zwecks »Überprüfung der Anwendung dieser Konvention« von den Vertragsstaaten eingerichtet. Vorsitzender Kariyawasam äußerte sich am Schluß der ersten Tagung zufrieden über die Zusammenarbeit im Ausschuß. Er wies darauf hin, daß weltweit über 120 Millionen Menschen als Arbeitsmigranten außerhalb ihres Heimatlands einer Beschäftigung nachgehen. Angesichts dessen und der Erwartung, daß die Zahl der Wanderarbeitnehmer in Zukunft noch weiter wachsen wird, mache allerdings die geringe Akzeptanz der Konvention betroffen. Bislang haben nur 25 Staaten dieses Übereinkommen ratifiziert<sup>3</sup>.*

### I. Der Ausschuß für die Rechte der Wanderarbeitnehmer

Die weltweite Durchsetzung universal gültiger Menschenrechte gehört zu den wesentlichen Anliegen der Vereinten Nationen seit ihrer Gründung. Die »Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Spra-

che oder der Religion zu fördern und zu festigen«, wird im Zielkatalog der Charta unter Artikel 1, Ziffer 3 aufgeführt. Von Anfang an war die Idee der Universalität der Menschenrechte auch der Ansatzpunkt dafür, die engen Grenzen zu durchbrechen, die die Charta den Befugnissen der Organisation setzt, denn jenen Rechten kann Achtung oftmals allein dadurch erwiesen werden, daß man eine Veränderung der Lebensbedingungen der Menschen in Angriff nimmt. Seit jeher berührt dies aber notwendig auch solche »Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören« (Art. 2 Ziff. 7 der Charta). Dies um so mehr, als es die Vereinten Nationen nicht bei der Setzung abstrakter Standards für die Menschenrechte bewenden ließen. Die materielle Einhaltung dieser Rechte soll, wenn sie nach den Gegebenheiten des internationalen Systems schon nicht erzwungen werden kann, durch die Einrichtung völkerrechtlicher Überprüfungsmechanismen wenigstens überwacht werden. Man kann dies als einen Erfolg des Bestrebens der Vereinten Nationen werten, die Evolution der Menschenrechte von einem vom deklaratorischen Appell zu einem Implementationsregime voranzubringen. Die erste derartige völkerrechtsvertragliche Körperschaft war der 1969 im Kontext des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung eingerichtete Ausschuß für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD). Mit von den Vertragsstaaten gewählten Experten besetzt, die ihr Amt kraft persönlicher Kompetenz ausüben, war dieses Sachverständigengremium in gewisser Weise das Modell für die später, etwa für die beiden Menschenrechtspakte, eingerichteten Expertenausschüsse. Der CMW ist in diesem inzwischen zu einem UN-spezifischen Überwachungssystem gewachsenen Komplex die siebente Institution<sup>4</sup>.

Der Ausschuß, der jährlich zusammentreten soll, besteht aus zehn Sachverständigen<sup>5</sup> »von hohem sittlichem Ansehen, Unparteilichkeit und anerkannter Sachkenntnis auf dem von der Konvention er-