

Dr. Londa Esadze

Vorsitzender internationaler Beater der Anti-Korruptionsbehörde des Kosovo

UNDP / Europäische Behörde für Wiederaufbau

Vorsitzender des Regionalverbands und Vize-Vorsitzender der internationalen parlamentarischen Arbeitsgruppe zur UN-Konvention gegen Korruption, Globale

Organisation von Parlamentariern gegen Korruption (GOPAC)

Transnationales Verbrechens- und Korruptionscenter (TracCC), George-Mason-Universität

## **Dilemmas der Korruptionsbekämpfung in Transformationsländern und die UN-Konvention gegen Korruption**

### **1. Dilemmas der Korruptionsbekämpfung in Transformationsländern**

Transformation beinhaltet eine Umwandlung der formalen politischen Struktur des Staates und ruft neue Normen und Erwartungen an die Politik hervor, doch nur selten werden diese Erwartungen von den politischen Eliten und der breiten Bevölkerung dieser Staaten weitgehend geteilt. Weitverbreitete Korruption ist eine wahrscheinliche Folge, doch ihre Kontrolle hängt sehr von der konkreten Art der korrupten Tätigkeit ab.

Es gibt einige charakteristischen Arten von Korruption in Transformationsländern und weniger stark ausgeprägten Demokratien:

- Systemische Pyramiden von Netzwerken von Korruption
- Beziehungen zwischen Förderern und Klienten , Vetternwirtschaft und Filzokratie
- Horizontale und vertikale Korruptionsstrukturen im öffentlichen Sektor
- Verringerung von Fällen geringfügiger Korruption/Bestechung in vielen Interaktionen zwischen Bürgern und der Regierung. Doch die Korruption findet raffinierter und verborgener statt und verschiebt sich in Bereiche, wo großes Geld und große Macht ruhen: Haushaltsplanung; Spezialfonds, Wiederbeschaffung, und Privatisierung.
- „Korruptionsbekämpfung“ oder Demokratie? – In machen Ländern muss „Korruptionsbekämpfung“ als hauptsächliche Begründung für viele Fälle von institutionellem Versagen der neuen Behörden hinhalten, und während der anhaltenden Dynamik der Korruptionsbekämpfung wenden Behörden das Gesetz selektiv an. Der öffentlich stark propagierte Kampf gegen Korruption ist manchmal politisch motiviert und wird dazu benutzt, die Kontrolle über alle Sektoren zu stärken und Macht zu monopolisieren.
- Fehlende Transparenz und Kommunikation mit der Öffentlichkeit bei der Erklärung der Reformen
-

Einige Herausforderungen und Dilemmas innerhalb von Anti-Korruptionsprojekten, die von Förderern unterstützt werden:

- Korruption in internationalen Organisationen ist ein besonderes Problem, dass selten angesprochen wird, da die Medien und ausführenden Regierungen befürchten, die Geberländer der internationalen Unterstützung zu blamieren, denen sie zu so großer Dankbarkeit verpflichtet sind.
- Obwohl der Kampf gegen Korruption einen breiten internationalen Konsens genießt, ist es immer noch unklar, inwiefern von internationalen Organisationen verfochtene Antikorruptionsmaßnahmen sich tatsächlich langfristig als erfolgreich herausstellen.
- Fehlende Koordination und sich überschneidende Bereiche zwischen verschiedenen Anti-Korruptionsprojekten
- Erfolgreiche Fälle

## **2. UN-Konvention gegen Korruption – Möglichkeiten und Dilemmas für Transformationsstaaten**

*UNCAC ist sowohl ein rechtliches wie auch ein politisches Dokument.*

Die UN-Konvention gegen Korruption ist ein revolutionärer Schritt im internationalen Strafrecht, da es das erste internationale Instrument darstellt, dass die Regulation von Korruption in einer einzelnen komplexen Rechtshandlung anstrebt. Die UNCAC stellt außerdem eine Manifestation des internationalen Konsenses dar, was die Staaten zur Prävention und Kriminalisierung von Korruption sowie zur Verbesserung internationaler Kooperation bei der Bekämpfung von Korruption und der Wiederbeschaffung von Vermögen tun sollen. Die Konvention zeigt auf, wie wichtig es ist, die Verantwortung für Vorfälle von grenzüberschreitenden Korruptionsverbrechen unter den Staaten zu teilen.

### **Bedeutende Errungenschaften**

Die bedeutenden Errungenschaften der UNCAC sind die Vielfältigkeit der Präventionsmaßnahmen, Kriminalisierung von Korruption sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor, Verbreiterung des Konzepts der Haftung rechtlicher Personen, Erweiterung der Rolle der Zivilgesellschaft und des Informationszugangs, Verstärkung von Anti-Geldwäschemassnahmen, und Unterstützung von gegenseitiger zwischenstaatlicher Rechtshilfe. Die größte UNCAC-Innovation hat mit der Wiederbeschaffung von Vermögen zu tun, die sich aus Maßnahmen für die direkte Rückerstattung von Besitz, internationaler Kooperation zwecks Konfiszierung, sowie Rückgabe von und Verfügung über Vermögen zusammensetzt.

### **Einige Schwachstellen und Bedenken**

Viele Experten weisen darauf hin, dass zwei von UNCACs größten Schwächen fehlende Vorschriften für Überwachungsmechanismen sowie fehlende Ressourcen für ihre Einführung sind. Es sollte jedoch berücksichtigt werden, dass sich die Situation nach der ersten Konferenz der Vertragsstaaten verbessert hat und z.B. UNODC bereits als ersten Schritt die Merkliste zur Selbstanalyse der UNCAC-Einführung fertiggestellt hat; diese steht auf der UNODC-Internetseite zur Verfügung (80 MB).

Gleichzeitig waren die UNCAC-Verhandlungspartner nicht in der Lage, sich auf eine Zusammenstellung von verbindlichen Vorschriften zu einigen, und somit ist die Konvention eine Mischung aus verbindlichen und unverbindlichen Vorschriften (z. B. bei Parteienfinanzierung, Kriminalisierung des privaten Sektors, oder Schutz von „Whistleblowers“), die den nationalen Regierungen mehr Ermessensfreiheit einräumt.

Wir alle wissen, dass, wie bei vielen internationalen Vereinbarungen, der Teufel im Detail steckt. Während Konventionen von den Unterzeichnern verlangen, dass bestimmte Schritte in verschiedenen Bereichen unternommen werden, bleibt die Formulierung in vielen Bereichen beruhsenswert vage. Den Vertragsstaaten wird oft ein großer Ermessensspielraum ermöglicht, wie (und ob) bestimmte Vorschriften eingeführt werden sollen.

Zum Beispiel kann der Ausdruck „in Übereinstimmung mit den Grundprinzipien seiner Rechtsordnung“, der sich in vielen Artikeln der Konvention findet (z.B. 5 – Präventive Maßnahmen und Praktiken zur Bekämpfung von Korruption; 6 – Stelle oder Stellen für Korruptionsprävention; 7 – Öffentlicher Sektor; 10 – Öffentliche Berichterstattung), bewirken, dass gerade die Verpflichtungen der anderen Artikel behindert werden. Natürlich santonieren wenige Staaten explizit den Mißbrauch von öffentlichen Ämtern, vergeben Bestechung im großen Umfang oder gestatten Unterschlagung. Das Problem ist – neben der Anwendung von Gesetzen als politisches Mittel (z.B. selektive strafrechtliche Verfolgung aus anderen Gründen als begrenzte Ressourcen) – am häufigsten der fehlende politische Wille, die betreffenden Individuen strafrechtlich zu verfolgen, ausreichend Personal und materielle Ressourcen zur Bekämpfung des Problems bereitzustellen, die Existenz einer freien und dynamischen Presse zu fördern, und die Zivilgesellschaft darin zu bestärken, aktiv am Gesetzgebungs- bzw. –überwachungsprozess teilzunehmen.

**Die Konvention darf nicht für politische Zwecke mißbraucht werden. Es ist wichtig, dass Vertragsstaaten vermeiden, die Konvention – vor allem in weniger demokratischen Ländern – hauptsächlich zur Attacke politischer Gegner einzusetzen.**

- Fehlende konkrete Vorschriften zu Überwachungsmechanismen und fehlende Mittel für ihre Umsetzung
- Eine Mischung aus verbindlichen und unverbindlichen Vorschriften

- Wie bei vielen internationalen Vereinbarungen, steckt der Teufel im Detail: während die Konvention Unterzeichner verpflichtet, konkrete Schritte in verschiedenen Bereichen zu unternehmen, sind die Formulierungen häufig bemerkenswert vage gehalten, und den Beteiligten werden oft weitreichende Ermessensfreiheiten eingeräumt, wie (und ob) bestimmte Vorschriften umgesetzt werden.
- Die Konvention darf nicht für politische Zwecke mißbraucht werden. Es ist wichtig, dass beteiligte Vertragsstaaten vermeiden, die Konvention – vor allem in weniger demokratischen Ländern – hauptsächlich zur Attacke politischer Gegner einzusetzen.

### **UNCAC und ihre Möglichkeiten für Transformationsländer**

- Technische Unterstützung und Informationsaustausch: Förderer helfen beim Aufbau von Kapazitäten für die Entwicklung und Planung strategischer Anti-Korruptionspolitik, trainieren Behörden, erhöhen finanzielle und materielle Unterstützung, um die Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung zu fördern
- UNCAC schafft außerdem ein vereinbartes System zur Bereitstellung von Unterstützung für Entwicklungsländer, um ihre Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung zu fördern. Die Konvention enthält ein eigenes Kapitel zu Technischer Unterstützung und Informationsaustausch. Dieses behandelt eine Reihe von Themen, einschließlich Aufbau von Kapazitäten bei der Entwicklung und Planung von Antikorruptionspolitik, Training von kompetenten Behörden bei der Vorbereitung von gegenseitigen Rechtshilfeersuchen, und Aktivitäten, die mit der Verhinderung von Überweisungen von Einnahmen aus Straftaten zusammenhängen. Es ruft auch alle Vertragsstaaten konkret dazu auf, die finanzielle und materielle Unterstützung, insoweit dies möglich ist, zu erhöhen, um Anstrengungen der Entwicklungsländer zur effektiven Verhinderung und Bekämpfung von Korruption zu fördern und ihnen bei der erfolgreichen Umsetzung der Konvention zu helfen.
- Außerdem schafft UNCAC eine Konferenz der Vertragsstaaten, um sich auf gemeinsame Aktivitäten, Verfahren und Arbeitsmethoden zur Erfüllung der Ziele der Gemeinschaft zu einigen. Diese schließen die Mobilisierung freiwilliger Beiträge ein. Somit beinhaltet die Konvention die Möglichkeit eines internationalen institutionellen Systems zur Erfassung von Erfordernissen und Koordination von Entwicklungshilfe im Bereich der Korruptionsbekämpfung.
- Die Maßnahmen für den öffentliche Sektor: Antikorruptionsstellen, leistungsbezogene Auswahlverfahren für Beamte des Öffentlichen Dienstes, Verhaltenskodizes für Beamte, transparente Auftragsvergabesysteme, die Transparenz und Verantwortlichkeit der öffentlichen Finanzen.

- Verhinderung von Korruption im Justizwesen und den Strafverfolgungsdiensten
- Öffentlicher Zugang zu Informationen und Möglichkeiten für die Öffentlichkeit, am Entscheidungsprozess der Regierung teilzunehmen
- In ihrer Konzentration auf Maßnahmen für den öffentlichen Sektor geht das Kapitel der UN-Konvention zu präventiven Maßnahmen über vorherige Antikorruptionskonventionen hinaus. Die Maßnahmen für den öffentlichen Sektor beinhalten folgende Vorgaben (die verschiedenen Graden der Verpflichtung unterliegen, wie bereits angesprochen) für die Länder: Einrichtung von Anti-Korruptionsstellen mit der zur Ausübung ihrer Funktionen erforderlichen Unabhängigkeit; Aufbau von leistungsbezogenen Auswahlssystemen für Beamte des öffentlichen Dienstes und Berücksichtigung ihres Entwicklungsgrads und eines angemessenen Gehalts; Einführung von Verhaltenskodizes für Beamte einschließlich Maßnahmen zur Bekämpfung von Interessenskonflikten; Einrichtung von transparenten Auftragsvergabesystemen; und Einführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz und der Verantwortlichkeit der öffentlichen Finanzen.
- Eher generell gehaltene Vorschriften in Bezug auf die Verhinderung von Korruption in der Justiz und den Strafverfolgungsdiensten sind ebenfalls enthalten (Artikel 11). Durch die Präventionsmaßnahmen des öffentlichen Sektors werden die Vertragsstaaten auch dazu aufgerufen, Maßnahmen zur Erweiterung von Transparenz in der öffentlichen Verwaltung generell zu ergreifen, einschließlich der Verabschiedung von Gesetzen zur Informationsfreiheit, Vereinfachung der Verwaltungsverfahren, und der Veröffentlichung von Informationen (Artikel 10). Sie verlangen von Ländern, innerhalb ihrer Möglichkeiten und in Übereinstimmung mit den Grundprinzipien ihrer nationalen Rechtsordnung öffentlichen Informationszugang zu fördern und der Öffentlichkeit Möglichkeiten zu bieten, am Entscheidungsprozess der Regierung teilzunehmen (Artikel 13). Informationen bezüglich der gemäß der Konvention eingerichteten Antikorruptionsstellen und –institutionen müssen der Öffentlichkeit zugänglich sein, und die anonyme Meldung von Korruptionsvorfällen muss ermöglicht werden.
- Die vielleicht kontroverseste der Präventionsmaßnahmen des öffentlichen Sektors der UN-Konvention ist Artikel 7 (3), der die Wahlkampffinanzierung betrifft. Diese Vorschrift verlangt von Ländern nur, dass diese „in Erwägung ziehen, im Einklang mit den Zielen dieses Übereinkommens und in Übereinstimmung mit den Grundprinzipien seines innerstaatlichen Rechts die Transparenz bei der Finanzierung von Kandidaturen für ein öffentliches Wahlamt und gegebenenfalls der Finanzierung politischer Parteien zu stärken.“ Wegen der weichen Formulierung der Verpflichtung des „sollte in Erwägung ziehen“, ist diese Vorschrift als „schwach“ kritisiert worden. Doch es gibt auch die andere Seite der Medaille: solche „schwachen“ Vorschriften (z.B. die Möglichkeit einer vernünftig begrenzten, aber immer noch anonymen Spende zur Finanzierung politischer Parteien von Privatpersonen) ist oft der einzige Weg für Oppositionsparteien, in

weniger demokratischen Ländern zu überleben, da private rechtliche und/oder tatsächliche Personen sich fürchten, ihnen unter autoritärer Herrschaft offene finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen.

### **Lückeanalyse und rechtlicher Harmonisierungsprozess**

- Wie bei vielen anderen Antikorruptionskonventionen harmonisiert die UN-Konvention nicht notwendigerweise internationale Standards. Ihre Rolle als Boden für staatliche Maßnahmen, ohne den genauen Ansatz festzuschreiben, wie eine solche Maßnahme in die Tat umgesetzt werden soll, gibt Staaten die Freiheit, Maßnahmen zu beschließen, die möglicherweise nicht im Einklang mit von anderen Staaten beschlossenen Maßnahmen stehen.
- Viele Vorschriften der UNCAC werden nicht durch sich selbst rechtskräftig, sondern erfordern sowohl die Einführung durch die nationalen Gesetze der beteiligten Staaten wie auch die nationale Durchsetzung. Dies trifft allgemein auf Kriminalisierung, präventive Maßnahmen, und auch eine Anzahl der Vorschriften zur Vermögenswiederbeschaffung zu (im Gegensatz dazu wird das Kapitel zur internationalen Kooperation – wie dies bei anderen Konventionen der Fall ist – durch sich selbst rechtskräftig). Daher ist ein Bericht über die Rolle der Lücken und angemessene Änderungen in nationalen Gesetzen äußerst wichtig.
- Es gibt einige spezifische Punkte, bei denen eine Lückeanalyse und ein rechtlicher Harmonisierungsprozess angebracht wäre:
  1. Anwendung von Vertragsrecht in Bezug auf UNCAC – einheitliches und gründliches Verständnis der Unterzeichnung und Ratifizierung von Verträgen. Aspekte der Einführung von Vertragsrecht von anderen internationalen Instrumenten durch inländische Institutionen;
  2. Aspekte des Entwurfs von primärer und sekundärer Rechtsprechung im Einklang mit UNCAC. Richtlinien und Werkzeuge bei der Interpretation internationaler Standards und Auffassungen;
  3. Aspekte des präventiven und des Strafrechts: Aspekte des Zivil-, Straf- und Strafverfahrensrechts wie auch Gesetzgebung im Zusammenhang mit Interessenskonflikten und Vermögenserklärungen.
- Inwiefern entspricht die nationale Gesetzgebung der UNCAC? Welche Schritte könnte die Regierung unternehmen, um eine effektive Umsetzung des Vertrags zu gewährleisten? Nationale Gesetzgebung, die sich direkt oder am Rande mit Antikorruptionsthemen beschäftigt, sollte ebenso studiert werden wie die optimalen Methoden zur Bekämpfung von Korruption. Berichte zur Lückeanalyse sollten Empfehlungen beinhalten, welche Umstellungen und Änderungen der nationalen Gesetzgebung für die Ratifizierung und Umsetzung der Konvention nützlich wären.