

Dresdner Schriften zu Recht und Politik der Vereinten Nationen

Dresden Papers on Law and Policy of the United Nations

Herausgegeben von/edited by
Sabine von Schorlemer

Zentrum für Internationale Studien/
School of International Studies,
Technische Universität Dresden/
University of Dresden

Dirk Monsau

Vereinte Nationen und Korruptionsbekämpfung

Band 12

PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Korruption ist ein allgegenwärtiges Problem, welches in allen Regionen dieser Welt auftritt. Um die internationale Korruptionsproblematik zu lösen, ist ein gemeinsames Handeln der unterschiedlichen Akteure notwendig. Im internationalen Kampf gegen die Korruption nehmen die Vereinten Nationen eine Schlüsselposition ein. In diesem Zusammenhang spielt die Korruptionsbekämpfung innerhalb des Systems der Vereinten Nationen eine wichtige Rolle, denn nur eine korruptionsfreie und damit glaubwürdige UNO ist in der Lage, ihre bedeutende Stellung im Kampf gegen die internationale Korruption auszuüben. Infolgedessen ist sie eine unverzichtbare Institution im Kampf gegen die Korruption. Inwieweit sie die von der internationalen Gemeinschaft zugedachte Rolle in der internationalen Korruptionsbekämpfung ausfüllen wird, wird sich daran zeigen, ob die angekündigten und auf den Weg gebrachten Maßnahmen auch tatsächlich umgesetzt werden.

Dirk Monsau, geboren 1977 in Würselen, absolvierte ein Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Würzburg, welches er im Jahre 2003 mit Erfolg abschloss. Nach seinem juristischen Vorbereitungsdienst am OLG Frankfurt begann der Autor Anfang 2006 sein Promotionsstudium an der Juristischen Fakultät der Technischen Universität Dresden. Zurzeit ist der Autor als Rechtsanwalt in der Rechtsabteilung einer deutschen Großbank tätig.

Vereinte Nationen und Korruptionsbekämpfung

**Dresdner Schriften zu Recht und Politik
der Vereinten Nationen**
**Dresden Papers on Law and Policy
of the United Nations**

Herausgegeben von/edited by
Sabine von Schorlemer

Zentrum für Internationale Studien/
School of International Studies,
Technische Universität Dresden/
University of Dresden

Band 12



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien

Dirk Monsau

Vereinte Nationen
und Korruptionsbekämpfung



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Dresden, Techn. Univ., Diss., 2009

Gedruckt auf alterungsbeständigem,
säurefreiem Papier.

88

ISSN 1862-443X

ISBN 978-3-653-00152-5

© Peter Lang GmbH

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 2010

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich
geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des
Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages
unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für
Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die
Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

www.peterlang.de

Meiner Familie

Vorwort

Die ersten Überlegungen zu dieser Arbeit entstanden Ende des Jahres 2005, das heißt knapp ein Jahr nach dem Öl- für Lebensmittelskandal, in dem einzelne Bedienstete der Vereinten Nationen, unter ihnen der ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen *Kofi Annan*, verdächtigt wurden, in Korruptionshandlungen verwickelt gewesen zu sein. Dieser Skandal und die Verabschiedung des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Korruption durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 2003 waren letztendlich der Auslöser, sich näher mit dem spannenden und interessanten Thema der Vereinten Nationen und der Korruptionsproblematik auseinanderzusetzen.

Dementsprechend gilt mein besonderer Dank meiner Doktormutter, Frau Prof. Dr. iur. Dr. rer. pol. habil. *Sabine von Schorlemer*, für die Überlassung des Dissertationsthemas, für ihre intensive und geduldige Betreuung sowie für die wertvollen Hinweise und Anregungen.

Mein Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. *Ulrich Fastenrath*, der sich freundlicherweise bereit erklärt hat, die Erstellung des Zweitgutachtens zu übernehmen.

Schließlich gilt mein Dank meiner Familie, die mich stets bestärkt und unterstützt hat und ohne die diese Arbeit weder begonnen noch zu Ende gebracht worden wäre.

Abschließend sei noch erwähnt, dass das in dieser Arbeit verwendete Schrifttum und die entsprechenden Dokumente bis zum Herbst 2009 berücksichtigt wurden, und eine Überprüfung der angegebenen Internetquellen das letzte Mal im Dezember 2009 erfolgte.

Düsseldorf, im Dezember 2009

Dirk Monsau

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XVII
A. Einleitung und Problemstellung	1
B. Definition, Erscheinungsformen, Ursachen und Folgen von Korruption	4
I. Definition von Korruption	4
II. Erscheinungsformen der Korruption	7
1. Erscheinungsformen der Korruption in der öffentlichen Verwaltung	7
2. Erscheinungsformen der Korruption in der Politik	10
3. Erscheinungsformen der Korruption in der Wirtschaft sowie im privaten Bereich	12
4. Erscheinungsformen der Korruption in Internationalen Organisationen	13
III. Ursachen der Korruption	14
1. Ursachen der Korruption in den Industriestaaten	15
2. Ursachen der Korruption in den Entwicklungsländern	16
3. Ursachen der Korruption in Internationalen Organisationen	18
IV. Folgewirkungen von Korruption	20
1. Allgemeine Folgewirkungen von Korruption in den einzelnen Staaten	21
2. Folgewirkungen von Korruption in den Entwicklungsländern	23
3. Folgewirkungen von Korruption in den Internationalen Organisationen	25
V. Resümee	25
C. Rechtsgrundlagen der externen Korruptionsbekämpfung	27
I. Verpflichtung der Staaten zur Korruptionsbekämpfung aufgrund des Völkerrechts	27
1. Universelles Vertragsrecht	28
a) UN-Charta	28
b) United Nations Convention against Corruption	29
aa) Inhalt der Konvention	31

bb)	Umsetzung der Konvention	40
cc)	Exkurs: Umsetzung der Regelungen der UN-Convention against Corruption in der Bundesrepublik Deutschland	41
dd)	Zwischenergebnis	47
c)	Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität	47
aa)	Inhalt der Konvention	48
bb)	Umsetzung der Konvention	50
cc)	Zwischenergebnis	51
d)	WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen	52
aa)	Inhalt der Konvention	53
bb)	Umsetzung der Konvention	55
cc)	Zwischenergebnis	56
2.	Regionales Vertragsrecht	59
a)	Übereinkommen der OECD über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr	59
aa)	Inhalt der Konvention	59
bb)	Umsetzung der Konvention	61
cc)	Zwischenergebnis	61
b)	Übereinkommen des Rats der Europäischen Union über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind	62
aa)	Inhalt der Konvention	62
bb)	Umsetzung der Konvention	63
cc)	Zwischenergebnis	64
c)	Strafrechtliche Korruptionsübereinkommen des Europarates	64
aa)	Inhalt der Konvention	65
bb)	Umsetzung der Konvention	66
cc)	Zwischenergebnis	66
d)	Zivilrechtliches Korruptionsübereinkommen des Europarates	67
aa)	Inhalt der Konvention	67
bb)	Umsetzung der Konvention	68
cc)	Zwischenergebnis	69
e)	Interamerikanisches Übereinkommen gegen Korruption	69
aa)	Inhalt der Konvention	69
bb)	Umsetzung der Konvention	71
cc)	Zwischenergebnis	71
f)	Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung der Korruption der Afrikanischen Union	71
aa)	Inhalt der Konvention	72
bb)	Umsetzung der Konvention	73

cc)	Zwischenergebnis	74
3.	Zusammenfassendes Ergebnis zu Punkt I	74
II.	Verpflichtung der Staaten zur Korruptionsbekämpfung auf der Grundlage des Völkergewohnheitsrechts	76
1.	Völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung der Staaten aufgrund der UN Convention against Corruption	79
2.	Völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung der Staaten aufgrund des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen	80
3.	Völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung der Staaten aufgrund regionaler Übereinkommen	81
4.	Völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung der Staaten aufgrund der Resolution A/Res/51/191 der Generalversammlung: Erklärung der Vereinten Nationen gegen Korruption und Bestechung bei internationalen Handelsgeschäften	81
5.	Zusammenfassendes Ergebnis zu Punkt II	83
III.	Verpflichtung der Staaten und sonstiger internationaler Akteure zur Korruptionsbekämpfung auf der Grundlage der Allgemeinen Rechtsgrundsätze	84
1.	Gedanke des Good Governance	85
2.	Prinzipien der International Law Association zur Accountability of International Organizations	88
3.	Prinzipien der International Law Commission zur Responsibility of international organizations	91
4.	Zusammenfassendes Ergebnis zu Punkt III	93
IV.	Resümee	94
D.	Maßnahmen der Vereinten Nationen für eine externe Korruptionsbekämpfung, d.h. für eine Bekämpfung der Korruption in Politik, Wirtschaft und Verwaltung	95
I.	Maßnahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen für eine Bekämpfung der Korruption	96
1.	Resolution A/Res/51/59: Maßnahmen gegen die Korruption	97
2.	Internationaler Verhaltenskodex für Amtsträger als Anlage zu der Resolution A/Res/51/59: Maßnahmen gegen die Korruption	98
3.	Resolution A/Res/51/191: Erklärung der Vereinten Nationen gegen Korruption und Bestechung bei internationalen Handelsgeschäften	100

4.	Resolution A/Res/52/87: Internationale Zusammenarbeit gegen Bestechung bei internationalen Handelsgeschäften	101
5.	Resolution A/Res/55/2: Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen	102
6.	Resolution A/Res/59/242: Verhütung und Bekämpfung korrupter Praktiken und der Übertragung von Vermögenswerten unerlaubten Ursprungs sowie Rückgabe dieser Vermögenswerte an die Ursprungsländer	108
II.	Maßnahmen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für eine Bekämpfung der Korruption	109
1.	Das 10. Prinzip des Global Compact	110
a)	Entstehungsgeschichte des Global Compact	110
b)	Das 10. Prinzip des Global Compact im Besonderen	112
c)	Einordnung/Rechtsnatur des Global Compact	115
aa)	Global Compact als Verhaltens- oder Ethikkodex	115
bb)	Global Compact als sonstiges soft law	116
cc)	Global Compact als Public Private Partnership	118
2.	Institutionelle Maßnahmen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen	120
III.	Maßnahmen der Sonder- und Unterorgane der Vereinten Nationen für eine Bekämpfung der Korruption	120
1.	Maßnahmen der Welthandelskonferenz für eine Bekämpfung der Korruption	121
a)	The Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices	122
b)	Institutionelle Maßnahmen der Welthandelskonferenz	123
2.	Maßnahmen des Umweltprogramms der Vereinten Nationen für eine Bekämpfung der Korruption	125
3.	Maßnahmen des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen für eine Bekämpfung der Korruption	126
4.	Maßnahmen der UN-Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte für eine Bekämpfung der Korruption	130
5.	Maßnahmen des Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Kriminalitätsbekämpfung für eine Bekämpfung der Korruption	137
IV.	Maßnahmen der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen für eine Bekämpfung der Korruption	139
1.	Maßnahmen der Weltbank für eine Bekämpfung der Korruption	140

2.	Maßnahmen des Internationalen Währungsfond für eine Bekämpfung der Korruption	145
a)	Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration on Principles	147
b)	Code of Good Practices on Fiscal Transparency	148
3.	Maßnahmen der UNESCO für eine Bekämpfung der Korruption	149
4.	Maßnahmen der Internationalen Arbeitsorganisation für eine Bekämpfung der Korruption	152
V.	Maßnahmen sonstiger Akteure für eine Bekämpfung der Korruption am Beispiel der OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen	153
VI.	Resümee	156
E.	Maßnahmen der Vereinten Nationen für eine interne Korruptionsbekämpfung, das heißt für eine Bekämpfung der Korruption innerhalb des Systems der Vereinten Nationen	159
I.	Rechtsgrundlage für eine Bekämpfung der Korruption innerhalb des Systems der Vereinten Nationen	160
1.	Rechtsgrundlage für eine Bekämpfung der Korruption innerhalb des Systems der Vereinten Nationen aus der UN-Charta	160
a)	Artikel 100 UN-Charta als Rechtsgrundlage	160
b)	Artikel 101 UN-Charta als Rechtsgrundlage	161
2.	Sekundäres Gemeinschaftsrecht als Rechtsgrundlage für eine Bekämpfung der Korruption innerhalb des Systems der Vereinten Nationen	162
a)	Personalstatut der Vereinten Nationen	163
b)	Personalordnung der Vereinten Nationen	167
c)	Bulletin ST/SGB/2005/21: Protection against retaliation for reporting misconduct and for cooperating with duly authorized audits or investigations	169
3.	Zusammenfassendes Ergebnis zu Punkt I	170
II.	Bedeutung der Entscheidungen der internen Verwaltungsgerichte der Vereinten Nationen für die Korruptionsbekämpfung	171
1.	Systematische Stellung des United Nations Administrative Tribunal im System der Vereinten Nationen	171
2.	Bedeutung der Entscheidungen des United Nations Administrative Tribunal	172

3.	Einzelne Urteile des United Nations Administrative Tribunal im Zusammenhang mit der Korruption bzw. der Korruptionsbekämpfung	173
4.	Zusammenfassendes Ergebnis zu Punkt II	182
III.	Maßnahmen der Vereinten Nationen für eine Bekämpfung der internen Korruption	182
1.	Einrichtung des Amtes für interne Aufsichtsdienste	182
2.	Errichtung eines Ethikbüros	185
3.	Einführung des Integrated Management Information System	186
4.	Errichtung unabhängiger Untersuchungskommissionen	188
5.	Zusammenarbeit mit den nationalen Gerichten	193
6.	Zusammenarbeit mit den internationalen Medien	195
7.	Zusammenarbeit mit den Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft	197
8.	Zusammenfassendes Ergebnis zu Punkt III	198
IV.	Resümee	199
F.	Kritische Würdigung	201
I.	Notwendigkeit des Zusammenwirkens der unterschiedlichen Maßnahmen für eine erfolgreiche Korruptionsbekämpfung	201
1.	Präventivmaßnahmen	202
2.	Repressivmaßnahmen	204
II.	Notwendigkeit einer intensiven Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure für eine erfolgreiche Korruptionsbekämpfung	205
1.	Beispiel Transparency International	206
2.	Beispiel Internationale Handelskammer	208
3.	Beispiel World Economic Forum Partnership against Corruption Initiative	209
III.	Zusammenfassende Beurteilung der Maßnahmen der Vereinten Nationen für eine erfolgreiche Korruptionsbekämpfung	210
1.	Beurteilung der Maßnahmen der Vereinten Nationen für die internationale Korruptionsbekämpfung	211
a)	Erfolge hinsichtlich der bereits getroffenen Maßnahmen	211
b)	Ausblick auf weitere Maßnahmen	212
c)	Kritik, Bewertung, Stellungnahme	214
2.	Beurteilung der Maßnahmen der Vereinten Nationen für eine erfolgreiche Bekämpfung der Korruption innerhalb des Systems der Vereinten Nationen	222

a)	Erfolge hinsichtlich der bereits getroffenen Maßnahmen	222
b)	Ausblick auf weitere Maßnahmen	224
c)	Kritik, Bewertung, Stellungnahme	227
IV.	Reformvorschläge	228
1.	Reformvorschläge hinsichtlich der Maßnahmen der Vereinten Nationen für eine internationale Korruptionsbekämpfung	228
2.	Reformvorschläge hinsichtlich der Maßnahmen der Vereinten Nationen für eine Korruptionsbekämpfung innerhalb des Systems der Vereinten Nationen	230
V.	Resümee	231
G.	Fazit und Ausblick	234
	Literaturverzeichnis	239
	Dokumentenverzeichnis	255

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
AMEP	African Middle East Petroleum
Art.	Artikel
ASHE	Association for the Study of Higher Education
AU	Afrikanische Union
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen
BOI	Board of Inquiry
BRD	Bundesrepublik Deutschland
bzw.	beziehungsweise
CEO	Chief Executive Officer
CERES	Coalition of Environmentally Responsible Economies
CICP	Centre for International Crime Prevention
CIME	Committee on International Investment and Multinational Enterprises
CTC	Centre on Transnational Corporation
ders., dies.	derselbe, dieselbe
DGVN	Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
d.h.	das heißt
DPI	Department of Public Information
Ebd.	Ebenda
ECOSOC	Economic and Social Council
ECWA	Economic Commission for Western Asia
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
ESCWA	Economic and Social Commission for Western Asia
EU	Europäische Union
etc.	et cetera
f. (ff.)	folgend (fortfolgend)
FIDIC	International Federation of Consulting Engineers
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GC	Global Compact
GPAC	Global Programme against Corruption
GRECO	Group of States against Corruption
GRI	Global Report Initiative
HLTF	High Level Task Force der Vereinten Nationen zur Umsetzung des Rechts auf Entwicklung
Hrsg.	Herausgeber
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICC	International Chamber of Commerce
ICMM	International Council on Mining and Metals

ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
IDA	International Development Association
IFC	International Finance Corporation
IGAC	International Group for Anti-Corruption Coordination
IGH	Internationaler Gerichtshof
IIEP	International Institute for Educational Planning
ILA	International Law Association
ILC	International Law Commission
ILO	International Labour Organization
IMIS	Integrated Management Information System
IMF	International Monetary Fund
IOE	International Organization of Employers
ITC	International Trade Centre
i. V. m.	in Verbindung mit
IWF	Internationaler Währungsfond
JAB	Joint Appeals Board
JDC	Joint Disciplinary Committee
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Association
n.F.	neue Fassung
NGO	Non-Governmental Organization
OAS	Organization of American States
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OEEC	Organization for European Economic Co-operation
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OIOS	Office of Internal Oversight Services
PACI	World Economic Forum Partnership Against Corruption Initiative
PACT	Programme for Accountability and Transparency
PwC	Pricewaterhouse Cooper
Rn.	Randnummer
StGB	Strafgesetzbuch
TI	Transparency International
u. a.	unter anderem
UN	United Nations
UNAT	United Nations Administrative Tribunal
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
UNCATOC	United Nations Convention against Transnational Organized Crime
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDCP	United Nations International Drug Control Programme
UNDP	United Nations Development Programme

UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNO	United Nations Organization
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime Prevention
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
WGB	Working Group in Bribery in International Business Transactions
WTO	World Trade Organization
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
z.B.	zum Beispiel

A. Einleitung und Problemstellung

Noch in den 1980er Jahren galt Korruption vornehmlich als ein nationales Problem der weniger entwickelten Staaten, den so genannten Entwicklungsländern. Anfang der 1990er Jahre gelangte das Thema Korruption, nicht zuletzt aufgrund diverser Korruptionsskandale, die sich in den 1990er Jahren in den Industriestaaten ereigneten,¹ auch in den Blickpunkt der westlichen Öffentlichkeit.² Heute ist man sich weltweit der Problematik der Korruption und der sich daraus ergebenden Folgen bewusst und Korruption wird als ein ernstzunehmendes internationales Problem anerkannt, welches uns alle angeht, da es auf der ganzen Welt unabhängig vom Entwicklungsstand, der Kultur oder regionalen Besonderheiten vorkommt.³ Ist allein diese Erkenntnis schon ein wichtiger Schritt in dem Umgang mit der Korruptionsproblematik, beantwortet dies aber noch nicht die Frage, ob und inwieweit die internationale Korruption in Zukunft erfolgreich bekämpft werden kann.

Demnach bleibt die Frage, wie eine solche Korruptionsbekämpfung im Einzelnen aussieht bzw. aussehen kann. Gibt es eine einheitliche internationale erfolgreiche Anti-Korruptionsstrategie und, falls es eine solche gibt, wie sieht sie konkret aus? Welche Rolle spielen die einzelnen Akteure in diesem Zusammenhang? Wurden in der Vergangenheit bereits Maßnahmen in dem Kampf gegen die Korruption erlassen und, falls dies zu bejahen ist, von wem wurden sie erlassen und welche Maßnahmen sind das? Welche Maßnahmen werden sich in naher Zukunft mit der Korruptionsproblematik auseinandersetzen? Auf diese Fragen eine Antwort zu finden ist Ziel dieser Arbeit.

¹ Zu denken ist beispielsweise an die Korruptionsskandale um die Unternehmen Enron, Global Crossing oder Worldcom.

² Vgl. in diesem Zusammenhang M.Hettinger, Das Strafrecht als Büttel?, Fragmentarische Bemerkungen zum Entwurf eines Korruptionsbekämpfungsgesetzes des Bundesrats vom 3.11.1995 in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) (1996), S.2265, der davon ausgeht, die Tatsache, dass es Korruption gebe, sei keinesfalls eine Entdeckung unserer Tage. Lediglich die Annahme, dass die Korruption in den letzten Jahren besorgniserregend zugenommen habe, sei eine wirklich neue Erkenntnis unserer Zeit.

³ V.Tanzi, Corruption Around the World, Causes Consequences, Scope, and Cures, IMF Staff Papers, 45 (1998), S.587; Vereinte Nationen, Global Compact, Guidance Document - Implementation of the 10th principle against corruption (2004), S.3. Zustimmung auch S.Hassan, Corruption and the Development Challenge, Journal of Development Policy and Practice (2004), S.25f, 34, der aber davon ausgeht, Korruption sei in den Entwicklungsländern noch etwas ausgeprägter als in den Industriestaaten. So im Ergebnis auch eine Studie der Weltbank, die zu dem Ergebnis kommt, dass Korruption in allen Staaten der Welt - unabhängig davon, ob es ein Entwicklungsland oder ein Industriestaat ist- auftritt, aber in den Staaten, die durch schwache Politiken und Institutionen geprägt sind, häufiger und vermehrt vorkommt. Siehe in diesem Zusammenhang zudem J.H.Andersen/C.W.Gray, Anti-Corruption in Transition3: Who is Succeeding ... and Why? (2006), S.31ff.

Dabei wird von der These ausgegangen, dass eine Bekämpfung der Korruption, da es sich um ein weltweit auftretendes Problem handelt, nicht durch einzelne Staaten oder Organisationen möglich ist, sondern es vielmehr eines gemeinsamen Handelns der unterschiedlichen Akteure bedarf, um die internationale Korruptionsproblematik zu lösen. Im Mittelpunkt der Ausführungen wird dabei die Arbeit der Vereinten Nationen stehen, da die Vereinten Nationen eine herausragende Stellung hinsichtlich der internationalen Korruptionsbekämpfung einnehmen. In diesem Zusammenhang ist aber nicht nur auf die Maßnahmen einzugehen, die die Vereinten Nationen für eine internationale Korruptionsbekämpfung eingeleitet haben, vielmehr ist in einem eigenen Kapitel eine Darstellung der Korruptionsproblematik und deren Bekämpfung innerhalb der Vereinten Nationen notwendig. Denn die Bekämpfung der internationalen Korruption hat ihren Ursprung in dem erfolgreichen Kampf der Vereinten Nationen hinsichtlich der internen Korruptionsproblematik, da nur eine korruptionsfreie und damit glaubwürdige UNO in der Lage ist, ihre Schlüsselposition in dem Kampf gegen die internationale Korruption auszuüben.

Dementsprechend wird dem Grundsatz folgend, dass eine erfolgreiche Korruptionsbekämpfung nur dann möglich ist, wenn man versteht, was Korruption überhaupt ist und welche Ursachen und Folgen Korruption hat,⁴ in dem ersten Teil dieser Arbeit zunächst versucht, den Begriff der Korruption zu definieren und darzustellen, wo, das heißt in welchen Bereichen Korruption auftritt, sowie welche Ursachen und Folgen Korruption hat. Daran anschließend wird in dem zweiten Teil dieser Arbeit auf die Rechtsgrundlagen für eine internationale Korruptionsbekämpfung eingegangen bzw. auf die Frage, ob sich eine Verpflichtung der Staaten für eine Bekämpfung der Korruption aufgrund des Völkerrechts ergibt. Ein Schwerpunkt werden hierbei die Ausführungen hinsichtlich der im Dezember 2003 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedeten UN-Convention against Corruption sein, die vielfach als ein Meilenstein in der internationalen Korruptionsbekämpfung angesehen wird.⁵ In dem anschließenden dritten Teil werden dann die Maßnahmen dargestellt, die die Vereinten Nationen und ihre Organe, Abteilungen und Programme in den letzten Jahren für eine Bekämpfung der internationalen Korruption ergriffen haben, bevor im vierten Teil eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Maßnahmen der Vereinten Nationen für eine Bekämpfung der internen Korruptionsproblematik erfolgt. In dem abschließenden fünften Teil schließlich werden die bisherigen Maßnahmen der Vereinten Nationen für die Korruptionsbekämpfung kritisch gewürdigt.

⁴ So auch M.Hettinger (Fn.2), S.2265, der im Zusammenhang mit der Korruptionsproblematik die Auffassung vertritt, dass bevor man sich der Therapie, das heißt der Korruptionsbekämpfung zuwendet, erst eine präzise Diagnose gestellt werden muss.

⁵ Vgl. beispielsweise G.Dell, Eindämmung von Bestechung und Bestechlichkeit, Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die Korruption in: Zeitschrift Vereinte Nationen (2004), S.77.

Dabei wird von der These ausgegangen, dass die von den Vereinten Nationen bisher getroffenen Maßnahmen, sowohl hinsichtlich der internationalen Korruptionsbekämpfung, als auch hinsichtlich der Bekämpfung der internen Korruptionsproblematik Schritte in die richtige Richtung, aber noch lange nicht ausreichend sind. Einen Schwerpunkt werden in diesem Zusammenhang die Ausführungen bezüglich der Notwendigkeit des Zusammenwirkens der unterschiedlichen Maßnahmen sowie die Notwendigkeit der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure für eine erfolgreiche Korruptionsbekämpfung einnehmen.

B. Definition, Erscheinungsformen, Ursachen und Folgen von Korruption

Bevor auf die einzelnen Maßnahmen der Vereinten Nationen für die Bekämpfung der Korruption und damit auf den eigentlichen Gegenstand dieser Arbeit eingegangen werden kann, ist gemäß der

These 1: „Wer Korruption bekämpfen will, muss zuerst verstehen, was Korruption überhaupt ist und welche Ursachen und Folgen Korruption hat.“

zunächst zu klären, was unter dem Begriff der Korruption zu verstehen ist und wo, das heißt in welchen Bereichen Korruption in der Regel auftritt sowie welche Ursachen und Folgen Korruption hat.

I. Definition von Korruption

Dabei ist es nicht einfach den Begriff der Korruption eindeutig und klar zu definieren,⁶ denn bei der Korruption handelt es sich um ein komplexes⁷ und gesellschaftliches Phänomen,⁸ das in vielen verschiedenen Ausprägungen und Formen auftreten kann.⁹ Hinzu kommt die Problematik des einheitlichen Verständnisses von Korruption aufgrund der Vielfältigkeit der unterschiedlichen rechtlichen und sozialen Normen, Werte, Gewohnheiten und Kulturen in den einzelnen Staaten und Regionen dieser Welt.¹⁰ So kann eine Korruptionshandlung, die in einem Staat mit Strafe bedroht ist, in einem anderen Staat erlaubt sein bzw. was in dem einen Staat von einer Mehrheit der Bevölkerung als Missbrauch eines öffentl-

⁶ Siehe für das Problem einer einheitlichen Definition der Korruption U.Alemann, Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung in: ders. (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35 (2005), S.19ff. sowie für die Problematik einer einheitlichen Definition des internationalen Verbrechens J.F.Murphy, International Crimes in: C.Joyner (Hrsg.), The United Nations and International Law (1997), S.362.

⁷ V.Tanzi (Fn. 3), S.587.

⁸ P.Thiery, Korruptes Regime, Strategien zur Bekämpfung von „bad governance“ in: Zeitschrift Internationale Politik (2002), S.29.

⁹ A.Doig/S.Riley, Corruption and Anti-Corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries in: S.J.Kpundeh/I.Hors (Hrsg.), Corruption and Integrity Improvements Initiatives in Developing Countries (1998), S.45.

¹⁰ S.Hassan (Fn.3), S.27. So auch O.Azfar/Y. Lee, The Causes and Consequences of Corruption in: The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science (2001), S.44; E.Murphy, Good Governance, Ein universal anwendbares Konzept? in: Zeitschrift Internationale Politik (2002), S.6 sowie B.Michael/H.Hajredin, The Effective Implementation of International Anti-Corruption Conventions in: The European Criminal Law Associations' Forum (2007), S.128.

chen Amtes oder Mandats eingestuft wird, mag in einem anderen Staat oder Kulturkreis gang und gäbe sein und gar nicht als Korruption wahrgenommen werden.¹¹ Darüber hinaus können Handlungen, die von der westlichen Welt als zu vermeidende Korruption eingestuft werden, von bedeutenden Teilen der (arabischen, afrikanischen) Gesellschaft als notwendiger Bestandteil des traditionellen Handelns zwischen Herrscher und Beherrschten betrachtet werden.

Dies zeigt, dass eine allgemein, das heißt international, für alle Staaten und Regionen gleichermaßen geltende Definition des Begriffes der Korruption an sich nicht möglich ist. Dem trägt auch die UN-Convention against Corruption Rechnung, die, obwohl als ein einheitlich weltweit verbindliches Regelwerk gedacht, keine Definition des Begriffes der Korruption enthält. Trotz, oder vielleicht gerade weil eine allgemein, für alle Regionen und Kulturen gleichermaßen geltende Definition des Begriffes der Korruption an sich nicht möglich ist, kam es in den letzten 20 Jahren in der wissenschaftlichen Literatur zu einer heftigen Diskussion, was unter dem Begriff der Korruption nun zu verstehen ist. Dabei hat sich nicht nur die Rechtswissenschaft mit dem Thema der Korruption beschäftigt, sondern auch führende Sozial- und Politikwissenschaftler versuchten, eine einheitliche Definition des Begriffes der Korruption zu finden.¹²

Da die verschiedenen Definitionsansätze im Kern aber die gleiche Aussage treffen und nur im Detail geringfügig voneinander abweichen, unabhängig davon, ob man Korruption von dem rechtlichen, sozialen oder politischen Standpunkt aus betrachtet, ist eine ausführliche Auseinandersetzung mit den einzelnen Defi-

¹¹ So im Ergebnis wohl auch S.Hintzen, Die UN-Konvention zur Bekämpfung der Korruption aus der Sicht der Industrie in: R.Hofmann/C.Pfaff, Die Konvention der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Korruption, Betrachtungen aus Wissenschaft und Praxis (2006), S.56.

¹² Vgl. allgemein zu der Problematik einer Definition des Begriffes der Korruption I.Androulakis, Die Globalisierung der Korruptionsbekämpfung, -Eine Untersuchung zur Entstehung, zum Inhalt und zu den Auswirkungen des internationalen Korruptionsstrafrechts unter Berücksichtigung der sozialökonomischen Hintergründe (2007), S.32ff. Für einen sozialwissenschaftlichen Ansatz für die Beschreibung von Korruption siehe zudem H.Arnim, „Das System, Die Machenschaften der Macht“ (2001), S.177; Vereinte Nationen, Department of Development Support and Management Service, Die Rolle der obersten Rechnungskontrollbehörden im Kampf gegen Korruption und Misswirtschaft, Bericht über das 12. UN/INTOSAI-Seminar über staatliche Finanzkontrolle, abgehalten in Wien vom 21. bis 25. Oktober 1996, S.18. Mit dem politikwissenschaftlichen Ansatz für eine Beschreibung der Korruption beschäftigt sich u. a. U.Alemann/R.Kleinfeld, Begriff und Bedeutung der politischen Korruption aus politikwissenschaftlicher Sicht in: A.Benz/W.Seibel, Zwischen Kooperation und Korruption: Abweichendes Verhalten in der Verwaltung (1992), S. 259ff sowie R.Zimmerling, Politische Korruption: begrifflich-theoretische Einordnung in: U.Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderband 35 (2005), S.78ff.

nitionsansätzen nicht notwendig. Aufgrund dessen und dem Thema dieser Arbeit folgend, wird anhand einer beispielhaften Aufzählung ausgeführt werden, welche Handlungen die Vereinten Nationen und die eng mit ihnen verbundenen Organisationen unter dem Begriff der Korruption zusammenfassen.

Die Vereinten Nationen als Organisation verstehen unter dem Begriff der Korruption allgemein den „Machtmissbrauch zur Erlangung privater Vorteile“.¹³ Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP) hingegen bevorzugt eine etwas detailliertere Formulierung. Danach ist unter Korruption „the misuse of public power, office or authority for private benefit –through bribery, extortion, influence peddling, nepotism, fraud, speed money or embezzlement“ zu verstehen.¹⁴ Die Weltbank schließlich als eine Organisation, die sich schon seit mehreren Jahren intensiv mit der Korruptionsproblematik auseinandersetzt, beschreibt den Begriff der Korruption als „the abuse of public office for private gain“.¹⁵

Unter Berücksichtigung der dargestellten Definitionen lässt sich -vereinfacht ausgedrückt- Korruption demnach folgendermaßen beschreiben:

„Eine Korruptionshandlung liegt dann vor, wenn irgendeine Person eine ihr zustehende Machtposition dahingehend ausnutzt, um sich oder einem Dritten einen persönlichen Vorteil zu verschaffen.“¹⁶

Diese Formulierung, von der in den nachfolgenden Ausführungen ausgegangen werden soll, ist zwar sehr allgemein gehalten und kann demnach nicht für sich in Anspruch nehmen, alle möglichen Korruptionshandlungen zu erfassen,¹⁷ lässt

¹³ So beispielsweise die Definition des Global Programme against Corruption von dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime Prevention, UNODC).

¹⁴ UNDP, Fighting Corruption to Improve Governance (1999), S.7.

¹⁵ S.Hassan (Fn.3), S.25.

¹⁶ So auch die Nichtregierungsorganisation Transparency International, die Korruption als „the misuse of entrusted power for private gain“ definiert; vgl. hierzu die Homepage von Transparency International www.transparency.org unter dem Stichpunkt: „faqs on corruption“.

¹⁷ Allein im deutschen Strafrecht gibt es zahlreiche Straftatbestände, die sich direkt oder indirekt mit Korruptionshandlungen beschäftigen. Als Straftatbestände, die sich direkt mit Korruptionshandlungen auseinandersetzen sind beispielsweise die §§331ff. StGB zu nennen, die die Vorteilsannahme und Bestechlichkeit bzw. die Vorteilsgewährung und Bestechung von Amtsträgern regeln. Aber auch die Paragraphen hinsichtlich des Betrugs (§263 StGB), der Untreue (§266 StGB), der wettbewerbsbeschränkenden Absprachen bei Ausschreibungen (§298 StGB), der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§299 StGB) und der Erpressung (§253 StGB) weisen einen Bezug zur Korruption auf. Siehe in diesem Zusammenhang auch, die Gemeinsamkeiten der Korruption und den Tat-

aber auf der anderen Seite ausreichend Raum für Interpretationen, um so den regional und kulturell bedingten unterschiedlichen Vorstellungen hinsichtlich des Begriffes der Korruption Rechnung zu tragen.¹⁸

II. Erscheinungsformen der Korruption

An die Frage anschließend was unter dem Begriff der Korruption zu verstehen ist, erfolgt im Folgenden eine Darstellung der Erscheinungsformen der Korruption. Dabei wird insbesondere der Frage nachgegangen, in welchen Bereichen Korruption regelmäßig auftritt bzw. auftreten kann. In diesem Zusammenhang ist aber schon die Wahrnehmung von Korruption problematisch, da es sich bei der Korruption um ein „opferloses Verbrechen“ handelt, das heißt es ist mangels Opfer für Außenstehende, wie z.B. Staatsanwaltschaft, Polizei, Medien usw. schwer, überhaupt Kenntnis von dem entsprechenden Sachverhalt zu bekommen.¹⁹ Denn kennzeichnend für Korruption ist gerade der Umstand, dass sie zwar zu Lasten Dritter geht, sich diese Lasten aber auf sehr viele Schultern, wie z.B. die Steuerzahler verteilt. Insofern fehlt es häufig an einem konkret Verletzten, der sich beklagt oder Anzeige erstattet.²⁰

1. Erscheinungsformen der Korruption in der öffentlichen Verwaltung

Als besonders korruptionsanfällig hat sich in der Vergangenheit die öffentliche Verwaltung und hier im Speziellen, da es dort um große Geldzahlungen geht,

beständen des Betrugs und der Veruntreuung erklärend Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, Report of the General Secretary; Promotion and Maintenance of the Rule of Law and Good Governance; Action against Corruption, UN Doc.: E/CN.15/1997/3/Add.1 vom 8.4.1997, Punkt 13ff.

¹⁸ Wie klar und einfach eine Definition des Begriffes der Korruption sein kann, zeigt eine Anti-Korruptionsbroschüre aus Mauritius, in der Korruption folgendermaßen definiert wird: „ Wenn Sie nicht sicher sind, ob Sie korrekt handeln, fragen Sie sich bitte, ob Sie Ihr Tun Ihren Kindern erzählen würden.“

¹⁹ U.Alemann (Fn. 6), S.24; U.Arnim (Fn.12), S.178; M.Hettinger (Fn. 2), S.2266. So auch V.Tanzi (Fn. 3), S.564.

²⁰ In der polizeilichen Kriminalstatistik der Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahre 2005 beispielsweise wurden lediglich 2.160 Fälle registriert, was rein quantitativ lediglich 0,03% des gesamten polizeilichen Fallaufkommens (ohne Staatsschutz- und Straßenverkehrsdelikte) entspricht. Das Dunkelfeld wird aber trotz des Fehlens verlässlicher empirischer Untersuchungen auf ein Vielfaches der bekannt gewordenen Fälle geschätzt, vgl. den Zweiten Periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung zur 16. Wahlperiode vom 27.11.2006, BT-Drucksache 16/3930, S.246ff.