



# UNCAC und DILEMMAS DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG in TRANSFORMATIONSLÄNDERN

LONDA ESADZE

Internationale Beraterin der UNDP-  
Korruptionsbekämpfungsbehörde im  
Kosovo

# Gefahr der Korruption

*1993, als Luciano Violante, damaliger Präsident der Italienischen Abgeordnetenversammlung, Vorsitzender des parlamentarischen Komitees zur Korruptionsbekämpfung war, bat er einen Kronzeugen um Auskunft über Investitionen und Geldwäschetechniken seiner Organisation.*

- *“Er entgegnete: ‘Wenn Sie Geld zum Investieren haben, was tun Sie?’*
- *“Ich antwortete: ‘Ich würde einen Experten um Rat fragen.’*
- *“Worauf er antwortete: ‘Und so tun wir es auch. Wenn Ihre Investition sich als gut herausstellt, was tun Sie?’*
- *“Ich gehe wieder zu diesem Experten’, war meine Antwort.*
- *“Genau wie wir. Und wenn es sich als eine schlechte Investition herausstellt, was tun Sie?’*
- *“Ich suche mir einen anderen Experten und gehe zu jemand anderem.’*
- *“So tun wir das auch. Nur bringen wir vorher den ersten Experten um und stellen sicher, dass der zweite weiß, was wir getan haben. Das ist der Unterschied zwischen Ihnen und uns.”*

***Aber der wirklich Clevere mordet nicht. Mord kann zwar ein Hindernis aus dem Weg räumen, erregt aber viel Aufsehen. Korruption geschieht stillschweigend, und man gewinnt einen Komplizen. Deshalb ist sie gefährlicher!***

# Aktuelle Trends bei der Korruptionsbekämpfung in Transformationsländern

- Von Lateinamerika und Afrika bis zum Nahen Osten und der ehemaligen UdSSR, läuft das Geschehen immer nach dem gleichen Muster ab:
- Die Menschen wählen einen charismatischen Führer, der Freiheit, Gleichheit und ein besseres Leben verspricht. Zu Beginn widmet er sich voller Enthusiasmus den Problemen des Landes. Dann kollidiert er mit der Realität: Die Staatskasse deckt nicht alles ab, was zu tun ist. Kollegen und Verwandte erweisen sich als korrupt, plündern den Staat und verkaufen ihren politischen Einfluss an den Meistbietenden.
- Als Ergebnis stehen wir einer Transformation von einem weiteren “pluralistischen System der Korruption” zu einem “elitären System der Korruption” gegenüber, d.h. von “kleiner Korruption” zu “großer Korruption”
- Horizontale und vertikale Korruptionsstrukturen
- Kleinkriminelle Korruption/Bestechung in vielen Beziehungen zwischen Bürgern und Regierung in einigen Transformationsländern reduziert, aber Korruption ist raffinierter und latenter geworden und auf Ebenen vorgedrungen, wo großes Geld und große Macht ruhen: Haushaltsplanung, Sondermittel, Auftragsbeschaffung und Privatisierung.
- “Gönner-Auftraggeber”-Beziehungen und informelle Netzwerke schaffen vertikale, zusammenhängende Korruptionspyramiden.

# Dilemma: “Korruptionsbekämpfung” oder Demokratie?

- Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen Demokratieprinzipien werden häufig unter dem Schlagwort der “Korruptionsbekämpfung” begangen.
- “Korruptionsbekämpfung” dient häufig als Hauptrechtfertigung für institutionelles Versagen
- Medienwirksam zur Schau getragene Bekämpfung von Korruption ist politisch motiviert und wird benutzt, um die eigene Kontrolle über alle Sektoren zu stärken und die Macht an sich zu reißen.
- Trotz einer relativ gut entwickelten Rahmengesetzgebung hinsichtlich der Vermeidung von Interessenskonflikten bei Beamten wird die Beförderung im öffentlichen Dienst immer noch von Nepotismus und Vetternwirtschaft geplagt.
- Überlegungen zur Korruptionsbekämpfung sollten keine populistische, legitimierende Botschaft von neuen Führungsregimen weltweit werden
- Es ist sehr wichtig, die Beziehung zwischen Auslandshilfe und innerstaatlicher Korruption zu untersuchen und sicherzustellen, dass “spenderbasierte Korruptionsbekämpfung” nicht zu einer kommerzialisierten Industrie wird.

# Die Entwicklung internationaler „AC“-Standards vor der UNCAC: Konventionen

- **1996:** Die erste regionale Konvention, die *Inter-Amerikanische Konvention gegen Korruption* (Inter-American Convention against Corruption), wird verabschiedet.
- **1997:** Die *Konvention der Europäischen Union zum Kampf gegen Korruption mit Beteiligung von Beamten der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedsstaaten* (European Union Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States) wird verabschiedet.
- **1997:** Die *OECD-Konvention gegen Bestechung von ausländischen Beamten* (OECD Convention against Bribery of Foreign Public Officials) wird verabschiedet.
- **1998-1999:** Der Europarat legt zwei Abkommen zur Korruptionsbekämpfung vor, die *Strafrechtliche und die Zivilrechtliche Konvention zu Korruption* (*Criminal Law and Civil Law Conventions on Corruption*).
- **2000:** Die *UN-Konvention gegen grenzüberschreitendes organisiertes Verbrechen* (UN Convention against Transnational Organized Crime) wird verabschiedet.
- **2000:** Die Notwendigkeit einer globalen Konvention, die sich nur auf Korruption konzentriert, anerkennend, autorisiert die UN-Generalversammlung eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe, um über ein „breites und effektives“ Abkommen zu verhandeln, welches einen „übergreifenden und multidisziplinären“ Ansatz zur Problemlösung verfolgt.
- **2003:** Die *Konvention der Afrikanischen Union zur Prävention und Bekämpfung von Korruption* (African Union Convention on Preventing and Combating Corruption) wird verabschiedet.

# Die Entwicklung internationaler „AC“-Standards vor der UNCAC: „Weiche“ Rechtsgebung

- ***Deklaration der Vereinten Nationen gegen Korruption und Bestechung bei internationalen Handelstransaktionen (United Nation Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions) (1996)***
- ***Internationaler Verhaltenskodex der UN für Beamte (UN International Code of Conduct for Public Officials) (1996)***: Prinzipien, die die Vermeidung von Interessenskonflikten, die Offenlegung von Vermögenswerten, die Annahme von Geschenken, den Umgang mit vertraulichen Informationen und die Beteiligung an politischen Aktivitäten betreffen.
- ***Zwanzig Leitprinzipien des Europarats für den Kampf gegen Korruption (Council of Europe's Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption) (1997)***: Generelle Prinzipien beinhalten: - (a) Schärfung des öffentlichen Bewusstseins und Förderung ethischen Verhaltens; (b) Sicherstellung einer koordinierten Kriminalisierung nationaler und internationaler Korruption; (c) Garantie der angemessenen Unabhängigkeit und Autonomie derer, die für die Prävention, Ermittlung, Verurteilung und Rechtsprechung von Korruptionsvergehen verantwortlich sind; (d) Ergreifung angemessener Maßnahmen für die Beschlagnahmung und den Entzug von Einnahmen aus Korruptionsvergehen wie auch zur Verhinderung, dass zum Schutz vor Korruptionsvergehen rechtliche Personen benutzt werden; und (e) Begrenzung der Immunität vor Ermittlungen, Verurteilung und Rechtsprechung von Korruptionsvergehen zum erforderlichen Grad in einer demokratischen Gesellschaft.
- ***Musterverhaltenskodex des Europarats für Beamte (Council of Europe's Model Code of Conduct for Public Officials) (2000)***: Befasst sich u.a. mit dem Gebrauch von offiziellen Informationen und öffentlichen Ressourcen für private Zwecke und den zu befolgenden Regeln beim Verlassen des öffentlichen Dienstes, vor allem hinsichtlich Beziehungen zu ehemaligen Beamten.
- ***Rahmenbeschluss des Rats der Europäischen Union zur Bekämpfung von Korruption im privaten Sektor (Council of the European Union framework decision on combating corruption in the private sector) (2003)***

UNCAC ist sowohl eine rechtliche wie auch eine politische Manifestation des internationalen Konsenses



**United Nations**  
**Convention**  
**against**  
**Corruption**

# UNCAC Ratifizierungsstatus

- **2003: Die *UN-Konvention gegen Korruption* (UN Convention against Corruption) wird verabschiedet.**
- **2005: Die UN-Konvention tritt nach ihrer 30. Ratifikation im Dezember in Kraft.**

**Unterzeichner: 140**

**Ratifizierungen/Beitritte: 103**

**Zusammenfassung des Unterzeichnungs-/Ratifizierungsstatus in den osteuropäischen Ländern und der GUS (ab Dezember 2007)**

- **In 22 Ländern ist UNCAC in Kraft: Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik, Ungarn, Kirgisistan, Lettland, Litauen, Montenegro, Polen, Rumänien, Russische Föderation, Serbien, Slowakei, Tadschikistan, Turkmenistan, Türkei und Ukraine.**
- **In einem Land ist UNCAC unterzeichnet, muss aber noch ratifiziert werden, um in Kraft treten zu können: Moldawien.**
- **In 2 Ländern ist UNCAC weder unterzeichnet noch ratifiziert, doch der Beitritt zur UNCAC ist in die Korruptionsbekämpfungsstrategie der Regierung aufgenommen: Georgien und Kasachstan.**
- **In 2 Ländern gibt es keine konkreten Fortschritte zur Unterzeichnung oder Ratifizierung von UNCAC: Slowenien, Usbekistan.**

# UNCAC Highlights

- deckt *alle Regionen* ab;
- widmet sich sowohl den Verantwortungsbereichen *der entwickelten als auch der Entwicklungsländer*;
- konzentriert sich auf die *Prävention* von Korruption, nicht nur ihre Kriminalisierung;
- deckt sowohl *Korruption im privaten wie auch im öffentlichen Sektor* ab: Bestechungsgeldzahler und Bestechungsgeldempfänger
- verbietet gesetzlich die Zahlung von Bestechungsgeldern an Beamte, geht weiter als ein ähnliches Verbot in der OECD-Konvention und deckt neue Handelsmächte wie Indien und China ab;
- legt als Priorität die *Rückgabe gestohlener Vermögenswerte* in ihr Ursprungsland fest und fordert die Prävention und Bestrafung von mit Korruption zusammenhängender Geldwäsche;
- stärkt *Transparenz, Verantwortlichkeit und Teilnahme am öffentlichen Entscheidungsprozess*;
- verlangt nach *finanzieller und technischer Unterstützung von Entwicklungsländern* für die Implementierung der UNCAC.

# Wichtigste Erfolge

- Die Vielfältigkeit der präventiven Maßnahmen; Kriminalisierung von Korruption sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor; Ausbreitung des Konzepts der Haftung für rechtliche Personen; Ausdehnung des Gesetzes zur Haftungsbegrenzung für Korruptionsverbrechen; Erweiterung der Rolle der Zivilgesellschaft und Zugang zu Informationen; Verstärkung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche; und Förderung gegenseitiger rechtlicher Unterstützung zwischen Staaten.
- Die größte UNCAC-Innovation hat mit der Vermögensrückbeschaffung zu tun, welche sich aus Maßnahmen zur direkten Wiederbeschaffung von Eigentum, internationaler Kooperation zum Zweck der Konfiszierung sowie Rückgabe und Verfügung von Vermögenswerten zusammensetzt.

# Einige Schwächen und Befürchtungen

- Fehlende konkrete Regelungen zum Aufbau von Kontrollmechanismen und fehlende Ressourcen für deren Implementierung
- Mischung aus verbindlichen und unverbindlichen Vorschriften
- Wie bei vielen internationalen Vereinbarungen liegt der Teufel im Detail: während die Konvention von den Unterzeichnern verlangt, konkrete Schritte in verschiedenen Bereichen zu unternehmen, ist die Sprache in vielen Bereichen oft bemerkenswert vage, und den Beteiligten wird oft ein großer Ermessensspielraum gewährt, wie (und ob) sie bestimmte Regelungen umsetzen. Deshalb sollte die Konvention nicht als politisches Instrument benutzt werden: es ist wichtig, dass beteiligte staatliche Akteure, vor allem in weniger demokratischen Staaten, sie nicht hauptsächlich dazu benutzen, politische Gegner anzugreifen

# UNCAC und ihr Potenzial für die Situation in Transformationsländern

- Technische Unterstützung und Informationsaustausch: Hilfe der Spender beim Aufbau von Kapazitäten bei der Entwicklung und Planung strategischer Korruptionsbekämpfungspolitik, Training von Beamten und Erweiterung finanzieller und materieller Unterstützung, um die Anstrengungen im Bereich Korruptionsbekämpfung zu fördern
- Maßnahmen im privaten Sektor: Institutionen der Korruptionsbekämpfung, leistungsbasierte Auswahlssysteme für Beamte, Verhaltenskodizes für Beamte des öffentlichen Dienstes, Vermeidung von Interessenkonflikten, transparente Systeme zur Auftragsvergabe, die Transparenz und Verantwortlichkeit der öffentlichen Finanzen.
- Vermeidung von Korruption in der Justiz und den Rechtsprechungsdiensten
- Öffentlicher Zugang zu Informationen und Möglichkeiten für die Öffentlichkeit, am Entscheidungsprozess der Regierung teilzunehmen

# Lückenanalyse und Prozess der gesetzlichen Harmonisierung

- Einbringen von Gesetzesentwürfen mit Aspekten der ersten und zweiten gesetzlichen Ebene, die im Einklang mit der UNCAC stehen
- Richtlinien und Werkzeuge bei der Interpretation der UNCAC-Vorschriften
- Vorbeugende Gesetzgebung und Aspekte der Strafgesetzgebung
- Bericht zur Lückenanalyse bei der Gestaltung der nationalen Gesetzgebung nach UNCAC-Vorschriften: Methodologie, Überprüfung aller einzelnen Artikel, Empfehlungen und weitere Schritte

# Implementierung und Kontrolle: die Schlüsselrolle der Zivilgesellschaften

- Die Zivilgesellschaft muss eine Schlüsselrolle im Kontrollprozess spielen, um eine Debatte und öffentliche Verantwortlichkeit zu ermöglichen und somit Transparenz und Glaubwürdigkeit des Implementierungsprozesses zu fördern;
- Etablierung eines Review-Mechanismus für UNCAC, einschließlich Peer Review und Expertenüberprüfungen der Konventionsimplementierung. Es sollte überlegt werden, wie ein solcher Mechanismus mit bereits existierenden Kontrollprozessen und –systemen koordiniert werden kann, um doppelte und überlappende Arbeitsschritte zu vermeiden und um sicherzustellen, dass verschiedene Kontrollprozesse und –systeme sich gegenseitig ergänzen.
- Aktuelle Kontrollmechanismen beinhalten sowohl instrumentenbasierte als auch nicht-instrumentenbasierte Mechanismen. Letztere können eine informellere und kostengünstigere Art der Kontrolle ermöglichen und beispielsweise den Gebrauch von Studien und/oder Fragebögen beinhalten.
- Input der Zivilgesellschaft und Zugang zu Schlüsseldokumenten: es ist wichtig, dass zivilgesellschaftliche Organisationen die Möglichkeit erhalten - und auch von ihr Gebrauch machen - ihre unabhängigen Evaluationen in den zwischenstaatlichen Prozess einzuspeisen, und Zugang zu Dokumenten erhalten, einschließlich zwischenstaatlicher Selbstevaluierungen und Abschlussberichten der Überprüfungsinstitutionen.

Korruption ist tot, lang lebe die  
Korruption!(?)

