

3. Kapitel – Fighting Grand Corruption

Korruption als völkerrechtliches Verbrechen? – Eine Gedankenskizze

*Stefanie Bock**

A. Einleitung: Die internationale Dimension der Korruption

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass Korruption – zumindest ab einem gewissen Ausmaß – keine rein nationale oder regionale Angelegenheit (mehr) ist. So werden in der Präambel der Anti-Korruptionskonvention der Vereinten Nationen die „*Schwere der korruptionsbedingten Probleme und [ihre] Gefahren für die Stabilität und Sicherheit der Gesellschaften*“, für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die nachhaltige Entwicklung von Staaten hervorgehoben. Zugleich wird Korruption als transnationales Phänomen beschrieben, das „*alle Gesellschaften und Wirtschaftssysteme*“ betreffe, und eine Verbindung zur (typischerweise grenzüberschreitend agierenden) organisierten Kriminalität und Wirtschaftskriminalität hergestellt.¹

B. Der status quo: Korruption als völkervertragliches Delikt

Das Bewusstsein um die internationale Dimension von Korruption und ihre Bezüge zum Staat bzw. zur Legitimität staatlichen Handelns hat das Bedürfnis hervorgerufen, sie auf internationaler Ebene und in grenzüberschreitenden Kooperationssystemen zu bekämpfen. Zu diesem Zwecke wurden seit den 1990er Jahren verschiedene völkerrechtliche Verträge geschaffen. International wohl am wichtigsten ist das eingangs erwähnte Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption aus dem Jahr 2003, in Kraft getreten 2005. Nach einigen Startschwierigkeiten – auch Deutschland ratifizierte das Übereinkommen erst Ende 2014 – entwickelte

* Für wertvolle und unerlässliche Hilfe bei der Manuskripterstellung danke ich herzlich meiner wissenschaftlichen Mitarbeiterin *Franziska Gruber*.

1 Alle Zitate stammen aus der Präambel des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC), amtliche deutsche Übersetzung in BGBl. 2014 II, S. 762.

es sich (zumindest dem ersten Anschein nach) zu einem „Erfolgsprodukt“ der Vereinten Nationen: Es verfügt mittlerweile über 189 Vertragsstaaten (Stand: November 2022) – zu den wenigen UN-Mitgliedern, die sich nicht an der UNCAC beteiligen, gehören Eritrea, Syrien und Nordkorea. Hinzu kommen verschiedene, ebenfalls mitgliederstarke regionale Instrumente wie die Interamerikanische Konvention gegen Korruption von 1996 (IA-Konvention),² die 1997er Konvention der Organisation for Economic Co-operation and Development gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (OECD-Konvention),³ das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarates aus dem Jahr 1999 (ER-Übereinkommen)⁴ mit seinem Zusatzprotokoll (2003)⁵ oder die 2003 verabschiedete Konvention der Afrikanischen Union zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption (AU-Konvention).⁶

I. Überblick über die wesentlichen Vertragsinhalte

Die genannten Anti-Korruptions-Abkommen folgen einem ähnlichen Muster und bestehen zumeist aus drei Bausteinen:

- Baustein I – Prävention: Die Vertragsstaaten verpflichten sich, Korruption vorzubeugen⁷ und zu diesem Zweck bestimmte präventive Maßnahmen zu ergreifen, beispielsweise die Schaffung von Stellen

-
- 2 Die IA-Konvention wurde von 34 Staaten und damit von allen Staaten der Organization of American States mit Ausnahme Kubas ratifiziert (Stand: November 2022).
 - 3 Der OECD-Konvention sind alle 34 OECD-Mitglieder plus sieben Nicht-Mitgliedsstaaten – Argentinien, Brasilien, Bulgarien, Kolumbien, Lettland, die Russische Föderation und Südafrika – beigetreten (Stand: November 2022).
 - 4 Das ER-Übereinkommen wurde von allen 46 Mitgliedern des Europarats sowie von der Russischen Föderation und Belarus ratifiziert, die USA und Mexiko haben es unterzeichnet (Stand: November 2022).
 - 5 Das Zusatzprotokoll wurde von allen Europaratsmitgliedern mit Ausnahme Italiens sowie von Belarus ratifiziert, Italien und die Russische Föderation sind Signatarstaaten (Stand: November 2022).
 - 6 Die AU-Konvention wurde von 48 der 55 Mitgliedsstaaten der Afrikanischen Union ratifiziert (Stand: November 2022).
 - 7 Arts. 5 ff. UNCAC; Arts. II Nr. 1, III IA-Konvention; Arts. 1 Abs. 2, 5 Abs. 8 AU-Konvention. Die OECD-Konvention und das ER-Übereinkommen verzichten auf den Baustein „Prävention“ und fokussieren sich auf strafrechtliche Maßnahmen.

für Korruptionsverhütung.⁸ Entwicklung von Verhaltenskodizes⁹ oder Maßnahmen zur gesellschaftlichen Bewusstseinsbildung.¹⁰

- Baustein II – Pönalisierungspflichten und Strafrechtsharmonisierung: Bestimmte Handlungen werden als Korruption, Besteckung, Bestechlichkeit, Amtsuntreue etc. definiert. Die Vertragsstaaten werden verpflichtet, diese Handlungen im nationalen Recht unter Strafe zu stellen.¹¹
- Baustein III – Kooperation: Die internationale Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten soll durch spezielle Vorschriften zur Auslieferung und Überstellung von Personen sowie zur sonstigen Rechtshilfe erleichtert werden.¹²

Diese ganzheitlichen Ansätze zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruptionshandlungen¹³ sehen in der Theorie recht vielversprechend aus – zumal, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die UNCAC von fast allen UN-Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. In der Praxis bestehen aber erhebliche Durchsetzungsdefizite, die zumindest teilweise mit der Grundkonzeption der Korruption als Vertragsdelikt zusammenhängen.

Zunächst begründen die genannten Verträge keine unmittelbare strafrechtliche Verantwortlichkeit. Sie können daher nicht direkt auf internationaler Ebene durchgesetzt werden. Es gibt keinen internationalen Korruptionsstrafgerichtshof. Vielmehr müssen die völkervertraglichen Vorschriften ins nationale Strafrecht überführt und die einschlägigen Taten sodann auf nationaler Ebene verfolgt werden.¹⁴ Dabei ist der internationale

8 Art. 6 UNCAC; siehe auch Art. III Nr. 9 IA-Konvention.

9 Art. 8 UNCAC; Art. III Nr. 1 IA-Konvention; Art. 7 Abs. 2 AU-Konvention.

10 Art. 13 UNCAC; Art. III Nr. 11 IA-Konvention; Art. 12 AU-Konvention.

11 Arts. 15 ff. UN-Konvention; Arts. VI-VII IA-Konvention; Art. 1 OECD-Konvention; Arts. 2 ff. ER-Übereinkommen; Art. 4 i.V.m. Art. 5 Nr. 1 AU-Konvention.

12 Arts. 43 ff. UNCAC; Arts. XIII ff. IA-Konvention; Arts. 9 ff. OECD-Konvention; Arts. 25 ff. ER-Übereinkommen; Arts. 15 ff. AU-Konvention.

13 Der Begriff der Korruption wird hier in einem weiten Sinne verstanden, der alle in den Antikorruptionsübereinkommen aufgelisteten Handlungen (also inklusive Geldwäsche, Amtsuntreue etc.) umfasst.

14 Allgemein zur Struktur und Wirkung von völkervertragsgestützten Delikten *K. Ambos, Treatise on International Criminal Law – Volume II: The Crimes and Sentencing*, 2. Aufl., Oxford: Oxford University Press 2022, S. 258 ff.; auch *N. Boister/S. Gless/F. Jessberger, Introduction*, in: *N. Boister/S. Gless/F. Jessberger (Hrsg.), Histories of Transnational Criminal Law*, Oxford: Oxford University Press 2021, S. 1 (3); *R. Cryer, Transnational Crimes, Terrorism and Torture*, in: *R. Cryer/D. Robinson/S. Vasiliev (Hrsg.), An Introduction to Criminal Law and Procedure*, 4. Aufl., Cambridge: Cambridge University Press 2019, S. 319 (320 f.).

Geltungsanspruch, den vertragsgestützte Delikte erheben, zudem typischerweise begrenzt.¹⁵ So verpflichtet die UNCAC die Vertragsstaaten nur dazu, ihre Gerichtsbarkeit auf Korruptionstaten zu erstrecken, die in ihrem Hoheitsgebiet begangen werden¹⁶ oder die nach dem Flaggenprinzip verfolgbar sind (Art. 42 Abs. 1 UNCAC). Angeregt, aber letztendlich freige stellt¹⁷ wird die Etablierung des aktiven und passiven Personalitätsprinzips¹⁸ – also die Verfolgung von Auslandstaten, die von bzw. gegen eigene Staatsangehörige begangen werden (Art. 42 Abs. 2 lit. a] und b] UNCAC). Gleiches gilt für die Verfolgung von Taten, die sich im Sinne des Staatsschutzprinzips gegen den jeweiligen Vertragsstaat richten (Art. 42 Abs. 2 lit. d] UNCAC) sowie wie für *aut dedere aut judicare*-Konstellationen, in denen der Vertragsstaat die Beschuldigten nicht ausliefert, dafür aber selbst strafrechtlich zur Verantwortung zieht (Art. 42 Abs. 4 UNCAC).

Die regionalen Instrumente gehen z.T. etwas weiter und verpflichten ggf. zur Einführung des aktiven Personalitätsprinzips.¹⁹ Dessen ungeach-

-
- 15 Überblick über die Entwicklung völkerrechtlicher Zuständigkeitsregeln bei F. Jessberger, A Short History of Jurisdiction in Transnational Criminal Law, in: Boister/Gless/Jessberger (Hrsg.), Histories (Fn. 14), S. 261 und passim.
 - 16 Art. 42 Abs. 2 lit. c) UNCAC enthält eine fakultative Ausdehnung der Gerichtsbarkeit auf im Ausland begangene Vorbereitungshandlungen an einer (präsumtiven) Inlandshaupttat.
 - 17 Zu dieser für völkerrechtliche Verträge typischen Unterscheidung zwischen „prescriptive jurisdiction“ und „permissive jurisdiction“ Jessberger, Jurisdiction (Fn. 15), S. 261 (272 f.); auch Cryer, Transnational Crimes (Fn. 14), S. 319 (321).
 - 18 Nach Art. 42 Abs. 3 lit. b) UNCAC kann das aktive Personalitätsprinzip auf staatenlose Personen erstreckt werden, die in dem jeweiligen Vertragsstaat ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben.
 - 19 So Art. 13 Abs. 1 lit. b) AU-Konvention, der das aktive Personalitätsprinzip um das Domizilprinzip ergänzt, also die Vertragsstaaten verpflichtet, ihre Zuständigkeit auf Straftaten zu erstrecken, die im Ausland von Personen begangen werden, die ihren Wohnsitz in ihrem Hoheitsgebiet haben. Ebenso Art. 17 ER-Übereinkommen, der zudem die Erstreckung der Gerichtsbarkeit auf Auslandstaten inländischer Amtsträger*innen verlangt (aktives Amtsträgerprinzip); einschränkend Art. 4 Abs. 2 OECD-Übereinkommen, der zur Einführung des aktiven Personalitätsprinzip nur insoweit verpflichtet, als dies im jeweiligen nationalen Recht grundsätzlich anerkannt ist. Art. V IA-Konvention stellt die Einführung des aktiven Personalitäts- und Domizilprinzips grundsätzlich ins Ermessen der Vertragsstaaten; allerdings müssen diese Gerichtsbarkeit über eigene Staatsangehörige ausüben, wenn sie diese nicht an andere verfolgungsbereite Staaten ausliefern; allgemein zum aktiven Personalitätsprinzip als Kompensation für die Nichtauslieferung eigener Staatsangehöriger K. Ambos, Internationales Strafrecht. Strafanwendungsrecht – Völkerstrafrecht – Europäisches Strafrecht – Rechtshilfe, 4. Aufl., München 2018, § 3 Rn. 39.

tet bleibt es aber dabei, dass die Gerichtsbarkeit nur auf Straftaten erstreckt werden muss bzw. soll, die mit dem jeweiligen Vertragsstaat in irgendeiner Form verknüpft sind, zu denen also im Sinne des klassischen Strafanwendungsrechts ein legitimierender Link besteht.²⁰ Damit wird die Strafverfolgung primär den tatkahlen Staaten – insbesondere dem Tatort- und dem Täterstaat – überantwortet. Dies ist grundsätzlich sinnvoll, weil hierdurch zum einen Konflikte mit dem völkerrechtlichen Nichteinmischungsgebot vermieden werden.²¹ Zum anderen haben die tatkahlen Staaten regelmäßig den besten Zugriff auf die Beschuldigten und die Beweismittel; übernehmen sie die Strafverfolgung, können aufwändige transnationale Beweiserhebungen und Rechtshilfeverfahren häufig vermieden werden.²² Bei Korruptionstaten gilt insoweit aber auch, dass die Tatahdung durch die Staaten erfolgen soll, deren Verwaltung, Wirtschaft etc. in die Tat verstrickt sind und die deswegen ggf. kein oder nur ein geringes Interesse daran haben, die Tatvorwürfe effektiv aufzuklären.²³

II. Durchsetzung völkervertraglicher Pönalisierungspflichten

Ganz grundsätzlich stellt sich die Frage, wie internationale Vorgaben durchgesetzt werden können, also wie sichergestellt wird, dass die Vertragsstaaten ihren völkerrechtlichen Pönalisierungspflichten tatsächlich nachkommen. Keines der genannten Antikorruptionsübereinkommen etabliert zu diesem Zweck ein gerichtliches Kontroll-

20 Allgemein *Ambos*, Treatise II (Fn. 14), S. 254; *Cryer*, Transnational Crimes (Fn. 14), S. 319 (321).

21 Bereits in seiner grundlegenden *Lotus*-Entscheidung führte der Ständige Internationale Gerichtshof (StIGH) aus, dass ein Staat zwar grundsätzlich frei sei, sein Strafrecht auf Auslandssachverhalte auszudehnen, dabei aber nicht die Grenze überschreiten dürfe, „die das internationale Recht seiner Zuständigkeit zieht“, StIGH, Urteil v. 7.9.1927 – *France v. Turkey*, Case of the S.S. ‘*Lotus*’, StIGHE 5, 71 (90 f.); siehe auch *S. Bock*, Internationalisation of Criminal Law, in: H.-D. Horn/ S. Bock (Hrsg.), On the Correlation between National and International Law. Results of a Joint German-Russian Research Seminar, Marburg 2020, S. 29 (30 f.) m.w.N.

22 *Ambos*, Internationales Strafrecht (Fn. 19), § 3 Rn. 4.

23 Siehe z.B. *S. Fritzen*, Beyond “Political Will”: How Institutional Context Shapes the Implementation of Anti-Corruption Policies, Policy & Society 24 (2006), 79 (80 f.); anschauliche Beispiele in *M. L. Wolf*, The World Needs an International Anti-Corruption Court, Dædalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences 147 (2018), 144.

system beispielsweise nach dem Vorbild der internationalen Menschenrechtsgerichtshöfe. Vielmehr setzen sie auf Monitoring-Mechanismen wie die Konferenz der Vertragsstaaten auf UN-Ebene,²⁴ das Advisory Board der Afrikanischen Union²⁵ oder die GRECO-Staatengruppen gegen Korruption beim Europarat.²⁶ Ungeachtet der Unterschiede im Detail besteht die zentrale Aufgabe dieser Gremien darin, die Anwendung der Übereinkommen zu überprüfen und zu fördern, bestehende Defizite zu rügen und den Vertragsstaaten ggf. Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten.²⁷ Ihr Kerninstrument sind Berichte zur jeweiligen nationalen Lage, ihr primäres Mittel zur Rechtsdurchsetzung liegt im „naming and shaming“ von Vertragsverletzungen: Es sind „soft instruments“; inwieweit Kritik und Umsetzungsvorschlägen Taten auf nationaler Ebene folgen, ist (auch) eine politische Frage. *Non-compliance* hat selten spürbare Folgen. Für die faktische Wirksamkeit der Antikorruptionsverträge kommt es daher darauf an, ob (und in welchem Umfang) die beteiligten Staaten tatsächlich bereit und in der Lage sind, ihren völkerrechtlichen Pflichten nachzukommen.²⁸ Dies hängt von unterschiedlichen Faktoren ab. Entscheidend ist zunächst, ob überhaupt ausreichend Ressourcen für eine effektive Verfolgung der Vertragsdelikte zur Verfügung stehen²⁹ und in welchem Ausmaß staatliche Stellen in korrupte Strukturen verstrickt sind.³⁰ Relevant sind zudem der Grad des gesellschaftlichen Bewusstseins für korruptionsbedingte Proble-

24 Art. 63 UNCAC.

25 Art. 22 AU-Konvention.

26 Art. 24 ER-Konvention.

27 Vertiefend zur Funktionsweise des Monitoringmechanismus bei UNCAC siehe *P. Webb*, The United Nations Convention against Corruption. Global Achievement or Missed Opportunity? *Journal of International Economic Law* 8 (2005), 191 (220 ff.); *O. Brunelle-Quraishi*, Assessing the Relevancy and Efficacy of the United Nations Convention against Corruption: A Comparative Analysis, *Notre Dame Journal of International and Comparative Law* 2 (2011), 101 (134 ff.); zur AU-Konvention siehe *Webb*, UNCAC (aaO), 203; *Brunelle-Quraishi*, Relevancy (aaO), 160 f.; zur ER-Konvention siehe *Webb*, UNCAC (aaO), 200; *Brunelle-Quraishi*, Relevancy (aaO), 162 f.

28 Siehe hierzu am Beispiel der OECD-Working Group *H. Jongen*, Peer Review and Compliance with International Anti-Corruption Norms: Insights from the OECD Working Group on Bribery, *Review of International Studies* 47 (2021), 331 (350 f.).

29 *Jongen*, Peer review (Fn. 28), 349.

30 *Wolf*, Anti-Corruption Court (Fn. 23), 147 f; *T. Pogge*, Recognized and Violated by International Law: The Human rights of the Global Poor, *Leiden Journal of International Law* 18 (2005), 717 (736, 738); *Fritzen*, Political Will (Fn. 23), 80 f.

me³¹ sowie die (vermeintlichen oder realen) „Kosten“ bzw. Folgen einer Strafverfolgung. Gerade auch in demokratischen Gesellschaften besteht ein erheblicher politischer Druck, die eigenen wirtschaftlichen Interessen zu schützen und Arbeitsplätze zu erhalten. Dies kann dazu führen, dass Korruptionsvorwürfe verschleiert oder heruntergespielt werden.³²

Dass bei einer rein nationalen Durchsetzung völkervertraglicher Antikorruptionsregelungen Effektivitätseinbußen drohen, zeigt bereits das Beispiel Deutschlands – ein grundsätzlich völkerrechtsfreundlicher Staat, dessen Organe sogar verfassungsrechtlich verpflichtet sind, Völkerrecht zu befolgen.³³ Dennoch stufte die GRECO-Kommission des Europarates im März 2021 die Antikorruptionsbemühungen der Bundesrepublik zum wiederholten Male als „allgemein unbefriedigend“³⁴ ein. Bemängelt wurde insbesondere das Fehlen klarer Regeln für den Umgang von Abgeordneten mit Lobbyist*innen.³⁵ Im Januar 2022 sind nun immerhin die Regelungen zum Lobbyregister in Kraft getreten³⁶ – diese befanden sich zum Berichtszeitpunkt noch im Gesetzgebungsprozess und wurden von der GRECO-Kommission vorab als wichtiger Schritt zur Korruptionsvorbeugung be-

31 K. Thompson, Does Anti-Corruption Legislation Work, *World Customs Journal* 7 (2013), 40 (54 f.).

32 J.-A. Gilbert/J. C. Sharman, Turning a Blind Eye to Bribery: Explaining Failures to Comply with the International Anti-corruption Regime, *Political Studies* 64 (2016), 74 (75).

33 BVerfGE 112, 1 (24). Aus dem Grundsatz der Völkerrechtsfreiheit folgt auch die Pflicht „die die Bundesrepublik Deutschland bindenden Völkerrechtsnormen zu befolgen und Verletzungen nach Möglichkeit zu unterlassen.“, ebenda (26). Etwas relativiert wird diese allerdings insoweit, als der *lex-posterior*-Grundsatz nach Ansicht des BVerfG auch für völkerrechtliche Verträge gilt. Der demokratische Gesetzgeber ist also nicht dauerhaft an ein Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag gebunden, sondern kann diesem später (innerhalb der vom Grundgesetz vorgegebenen Grenzen) zuwiderhandeln. Aus dem Grundsatz der Völkerrechtsfreiheit des Grundgesetzes folge nicht – so das BVerfG –, dass völkerrechtswidrige Gesetze verfassungswidrig seien; es bestünde keine „verfassungsrechtliche Pflicht zur uneingeschränkten Befolgung aller völkerrechtlichen Normen“, BVerfGE 141, 1. Kritisch hierzu M. Steinbeis, Völkerrechtsfreiheit heißt nicht unbedingt völkerrechtstreu, *Verfassungsblog* v. 12.2.2016, <https://verfassungsblog.de/voelkerrechtsfreiheit-heisst-nicht-unbedingt-voelkerrechtstreu/> (abgerufen am 15.11.2022).

34 GRECO, Vorläufiger Umsetzungsbericht der vierten Evaluierungsrounde, 25.03.2021, Rn. 39, verfügbar unter: <https://rm.coe.int/vierte-evaluierungsrounde-korruptionsprvention-in-bezug-auf-abgeordnet/1680a57468> (abgerufen am 15.11.2022).

35 GRECO, Vorläufiger Umsetzungsbericht (Fn. 34), Rn. 8-13.

36 BGBl. 2021 I, S. 818.

wertet.³⁷ Dieser Fortschritt kann allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass staatliche Compliance mit völkerrechtlichen Antikorruptionsvorgaben ggf. mühsam erkämpft werden muss.

C. Korruption als völkerrechtliches Verbrechen?

An diesen strukturbedingten Durchsetzungsdefiziten setzen Vorschläge an, Korruption in den Kanon der völkerrechtlichen Verbrechen aufzunehmen. Dies hätte zur Folge, dass sich die Strafbarkeit der umschriebenen Handlungen unmittelbar aus dem Völkerrecht ergäbe.³⁸ Damit stünde auch die Möglichkeit im Raum, Korruptionstaten durch eine internationale Institution – sei es durch den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH)³⁹ oder durch einen separaten Internationalen Anti-Korruptions-Gerichtshof⁴⁰ – zu verfolgen. Gleichzeitig könnte die Zuständigkeit nationaler Gerichte ausgedehnt werden, da völkerrechtliche Verbrechen grundsätzlich auf Basis des Universalitätsprinzip und damit unabhängig

37 GRECO, Vorläufiger Umsetzungsbericht, (Fn. 34), Rn. 10-12.

38 Allgemein zum Begriff des völkerrechtlichen Verbrechens und dem Grundsatz der unmittelbaren strafrechtlichen Verantwortlichkeit des*der Einzelnen nach Völkerrecht *Ambos*, Internationales Strafrecht (Fn. 19), § 5 Rn. 1; *H. Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht. Strafanwendungsrecht, Europäisches Straf- und Strafverfahrensrecht, Völkerstrafrecht, 10. Aufl., München 2022, § 12 Rn. 1.

39 Siehe die Vorschläge bei *C. Eboe-Osuji*, Kleptocracy: A Desired Subject of International Criminal Law That Is in Dire Need of Prosecution by Universal Jurisdiction, in: *E.A. Ankumah/E.K. Kwakwa* (Hrsg.), African Perspectives on International Criminal Justice, Africa Legal Aid: Accra/Maastricht 2005, S. 121; *P. D. Ocheje*, Refocusing International Law on the Quest for Accountability in Africa: The Case Against the “Other” Impunity, Leiden Journal of International Law 15 (2002), 749 (777 ff.); *M. Boersma*, Corruption: A Violation of Human Rights and a Crime Under International Law?, Intersentia: Cambridge 2012, S. 340 ff. Zur Schaffung eines neuen Einzelakts der Korruption im Rahmen der Verbrechen gegen die Menschlichkeit *V. Sharma*, Prosecuting Grand Corruption as a Crime against Humanity, ISIL YearBook of International Humanitarian and Refugee Law 18 (2018/2019), 63 (87); siehe auch *B.C. Harms*, Holding Public Officials Accountable in the International Realm: A New Multi-Layered Strategy to Combat Corruption, Cornell International Law Journal 33 (2000), 159 (202 f.).

40 Vgl. *Wolf*, Anti-Corruption Court (Fn. 23), 144; *E. Medina*, Does the World need an International Anti-Corruption Court? Centre for Criminology Blog, University of Oxford, 1.11.2021, <https://www.law.ox.ac.uk/centres-institutes/centre-criminology/blog/2021/11/does-world-need-international-anti-corruption> (abgerufen am 15.11.2022).

vom Tatort und der Nationalität von Täter*in und Opfer verfolgt werden können.⁴¹

I. Das Malabo-Protokoll als Vorbild?

Ein entsprechender Vorstoß, Korruption zu einem internationalen Verbrechen zu erklären, findet sich im Malabo-Protokoll der Afrikanischen Union aus dem Jahr 2014. Mit diesem soll der *African Court of Justice and Human Rights* ermächtigt werden, bestimmte (internationale) Delikte strafrechtlich zu ahnden.⁴² Ziel ist eine Regionalisierung des internationalen Strafrechts, die auch in einem gewissen Maße als Gegenkonzept zum IStGH in Den Haag zu verstehen ist. Dieser wird bzw. wurde zumindest in Teilen der Afrikanischen Union als neokolonialistisches Instrument des Westens zur Kontrolle afrikanischer Staaten wahrgenommen.⁴³ Jedenfalls erhofft man sich, dass ein tatortnahe Gericht besser auf regionale und kulturelle Besonderheiten eingehen und damit auf eine höhere Akzeptanz hoffen kann.⁴⁴ Im Gegensatz zum IStGH soll sich die Zuständigkeit des African Courts allerdings nicht nur auf die klassischen völkerrechtlichen Kernverbrechen (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit,

-
- 41 Hierzu *Ambos*, Internationales Strafrecht (Fn. 19), § 3 Rn. 95 ff.; *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht (Fn. 38), § 5 Rn. 77 ff.; *S. Gless*, Internationales Strafrecht. Grundriss für Studium und Praxis, 3. Aufl., Helbing Lichtenhahn: Basel 2021, Rn. 187 ff.
- 42 Zu der damit angestrebten dreifachen Funktion des African Courts (Verantwortlichkeit für die Auslegung der Verträge, Rechtsakte und Handlungen der Afrikanischen Union und andere völkerrechtliche Fragen – Menschenrechtsgerichtshof – Strafgerichtshof) *R. Murray*, The Human Rights Jurisdiction of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights, in: *C. Jalloh/K. Clarke/V. Nmehielle* (Hrsg.), The African Court of Justice and Human and Peoples' Rights in Context: Developments and Challenges, Cambridge University Press: Cambridge 2019, S. 965 (965 f.); *M. Sirleaf*, The African Justice Cascade and the Malabo Protocol, International Journal of Transitional Justice 11 (2017), 71 (73 f.).
- 43 Zusammenfassung der afrikanischen Kritik bei *S. Edelbi*, The Framing of the African Union in International Criminal Law: A Racialized Logic, Völkerrechtsblog v. 21.2.2018, <https://voelkerrechtsblog.org/de/the-framing-of-the-african-union-in-international-criminal-law-a-racialized-logic/> (abgerufen am 15.11.2022); siehe auch *G. Naldi/ K. D. Magliveras*, The International Criminal Court and the African Union: A Problematic Relationship, in: *C. C. Jalloh/I. Bantekas* (Hrsg.), The International Criminal Court and Africa, Oxford University Press: Oxford 2017, S. 111.
- 44 *Sirleaf*, Cascade (Fn. 42), 74, 75 f., 87 ff.

Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression) beschränken. Sie soll vielmehr auch weitere Delikte mit typischerweise staatsübergreifender Dimension umfassen⁴⁵ – z.B. Terrorismus, Drogenhandel, aber eben auch Korruption (Art. 28A Abs. 1 Nr. 8 Malabo-Protokoll).

Dabei liegt dem Protokoll in materieller Hinsicht ein sehr weiter Korruptionsbegriff zugrunde. So ist eine strafrechtlich relevante Bestechlichkeit jedes Fordern oder Annehmen eines direkten oder indirekten, materiellen oder immateriellen Vorteils im Austausch für die Wahrnehmung oder Nicht-Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (Art. 28I Malabo-Protokoll). Weitere Einschränkungen erfolgen zumindest auf materieller Ebene nicht. Weder wird verlangt, dass der*die Amtsträger*in rechtswidrig handelt, noch muss die Tat grenzüberschreitende Wirkungen entfalten. Allerdings ist die gerichtliche Zuständigkeit auf schwerwiegende Fälle beschränkt, die die Stabilität eines Staates, einer Region oder der Afrikanischen Union beeinträchtigen.⁴⁶

II. Zur Unterscheidung zwischen internationalen und transnationalen Delikten

Unabhängig von einer eventuellen Schwellenklausel stellt sich die grundsätzliche Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen Korruption als völkerrechtliches Verbrechen eingestuft werden kann. Das Malabo-Protokoll macht keinen prinzipiellen Unterschied zwischen Korruption und den klassischen völkerrechtlichen Kernverbrechen – es begründet für alle in Art. 28A genannten Delikte eine unmittelbare individuelle Verantwortlichkeit nach Völkerrecht und weist dem African Court eine originäre Gerichtsbarkeit über diese Taten zu.⁴⁷ Damit wird der Unterschied zwischen transnationalen und internationalen bzw. völkerstrafrechten Delikten verwischt. Für letztere genügt es einerseits nicht, dass die Tat zwei oder mehr Staaten betrifft. Ein Banküberfall wird beispielsweise nicht dadurch zum

45 Kritisch *A. Abass*, The Proposed International Criminal Jurisdiction for the African Court: Some Problematical Aspects, *Netherlands International Law Review* 60 (2013), 27 (32 ff.).

46 Siehe Art. 28I Malabo-Protokoll sowie *C. C. Jalloh*, A Classification of the Crimes in the Malabo Protocol, in: *Jalloh/Clarke/Nmehielle* (Hrsg.), *African Court of Justice* (Fn. 42), S. 225 (253).

47 Art. 3 Malabo-Protokoll; auch *N. Boister*, Transnational Crimes Jurisdiction of the Criminal Chamber of the African Court of Justice and Human and Peoples' Rights, in: *Jalloh/Clarke/Nmehielle* (Hrsg.), *African Court of Justice* (Fn. 42), S. 339.

völkerrechtlichen Verbrechen, dass er in den Niederlanden geplant, in Deutschland ausgeführt und die Beute anschließend nach Frankreich gebracht wird. Diese Tat hat eine grenzüberschreitende Dimension und ist in diesem Sinne transnational, aber deswegen noch lange nicht von allgemein internationaler Relevanz. Anderseits steht es der Einstufung einer Handlung als völkerrechtliches Verbrechen nicht prinzipiell entgegen, dass sich ihre unmittelbaren Wirkungen auf ein Staatsgebiet begrenzen.⁴⁸ Der Völkermord an den Tutsi aus dem Jahr 1994 war innerstaatlich – er fand auf dem Staatsgebiet Ruandas statt. Konstituierend für die im IStGH-Statut genannten völkerrechtlichen Kernverbrechen ist vielmehr, dass es sich um staatliches bzw. staatlich unterstütztes Systemunrecht handelt, das mit einer methodischen, zielgerichteten und massenhaften Verletzung grundlegender individueller Menschenrechte verbunden ist. Dieser übergeordnete Gesamtkontext führt dazu, dass die Taten „die internationale Gemeinschaft als solche betreffen“ (Art. 5 IStGH-Statut) und rechtfertigt ihre Verfolgung auf internationaler Ebene.⁴⁹

III. Die Einordnung der Korruption

Korruptionsdelikte haben durchaus einige strukturelle Gemeinsamkeiten mit den völkerrechtlichen Kernverbrechen. So sind die Taten typischerweise mit dem Staat verknüpft – sie werden in der Regel unter Beteiligung eines*r Amtsträgers*in, eines*r Abgeordneten etc. begangen. Inhaltlich geht es regelmäßig um den Missbrauch von Staatsmacht. Auch gibt es einen Bezug zu den Menschenrechten: Staaten, die nach Transparency International einen niedrigen Wert im Korruptionswahrnehmungsindex aufweisen, wie Südsudan, Syrien und Somalia, wird regelmäßig auch die Verletzung von Menschenrechten – auch in Form von Verbrechen gegen die Menschlichkeit – vorgeworfen.⁵⁰ In diesem Sinne gehen auch die Vereinten Nationen davon aus, dass der Kampf gegen Korruption dem

48 S. Starr, Extraordinary Crimes at Extraordinary Times: International Justice beyond Crisis Situations, *Northwestern University Law Review* 101 (2007), 1257 (1268).

49 S. Bock, Ökozid – ein neues völkerstrafrechtliches Kernverbrechen?, *ZRP* 2021, 187; siehe auch K. Ambos, *Treatise on International Criminal Law. Volume I: Foundations and General Part*, 2. Aufl., Oxford University Press: Oxford 2021, S. 113 ff.

50 Transparency International, Korruptionswahrnehmungsindex 2021, <https://www.transparency.de/cpi/> (abgerufen am 15.11.2022).

Schutz und der Stärkung von Menschenrechten dient.⁵¹ Dessen ungeachtet betrifft aber nicht jedes Korruptionsdelikt die internationale Gemeinschaft als solche. Dies gilt nur für die sog. „grand corruption“. Nach der von Transparency International entwickelten Definition handelt es sich hierbei um Korruptionstaten, die

- Teil eines übergeordneten Systems sind,
- an denen Personen beteiligt sind, die hochrangige öffentliche Ämter bekleiden und
- die eine schwerwiegende Zweckentfremdung öffentlicher Mittel oder Ressourcen bzw. die schwerwiegende Verletzung von Menschenrechten eines erheblichen Teils der Bevölkerung oder einer vulnerablen Gruppe zur Folge haben oder darauf abzielen.⁵²

Diese Form der Korruption führt schlussendlich dazu, dass das gesamte staatliche System korrupt ist und gleichsam rechtsgelöst agiert. Vereinzeltes Fehlverhalten individueller Staatsdiener*innen, das die Funktionsfähigkeit des Staatsapparates als solche nicht in Frage stellt, hat diese Auswirkungen nicht. Man denke nur an den Schulfotografen, der der Lehrerschaft als „Dankeschön“ für den mit der Organisation des Fototermins verbundenen Aufwand Geschenke im Wert von mehreren hundert Euro zukommen lässt.⁵³ Solche isolierten Fälle einfacher Korruption verdienen die Gleichstellung mit den völkerrechtlichen Verbrechen nicht. Das Malabo-Protokoll trägt dem insoweit Rechnung, als es – wie gesehen – nur Fälle staats- bzw. regionsgefährdender Korruption der Zuständigkeit des

51 HRC, The negative impact of corruption on the enjoyment of human rights, A/HRC/RES/47/7, 12.07.2021, Rn. 2, 6.

52 Transparency International, Submission to the 8th UNCAC CoSP. Grand Corruption as a Major Obstacle to Achievement of the Sustainable Development Goals, 2019, CAC/COSP/2019/NGO/1. Im Original heißt es: “Grand corruption means the commission of any of the offences in UNCAC Articles 15–25 as part of a scheme that 1. involves a high-level public official; and 2. results in or is intended to result in a gross misappropriation of public funds or resources, or gross violations of the human rights of a substantial part of the population or of a vulnerable group.” Siehe auch den Ansatz von E. Hava, Grand Corruption: Strategies for Preventing International Impunity, Indonesian Journal of International & Comparative Law 2015, 481 (485 ff.), die zudem systemisch bedingte Straflosigkeit / Nichtverfolgung als zentrales Element von “grand corruption” ansieht.

53 Siehe zu diesen Fällen K. Ambos / P. Ziehn, Zur Strafbarkeit von Schulfotografen wegen Bestechung oder Vorteilsgewährung gemäß §§ 333, 334 StGB – Zugleich eine Besprechung von BGH - I ZR 112/03 und OLG Celle – 2 Ws 261/07 –, NStZ 2008, 498.

African Courts unterstellt. Ob dies eine ausreichende und hinreichend klare Beschränkung ist, sei zunächst dahingestellt.

Jedenfalls die einfache Korruption kann aus den genannten Gründen weder international verfolgt noch dem Universalitätsprinzip unterstellt werden. Der Verzicht auf den völkerrechtlich grundsätzlich erforderlichen Link zwischen Tat und aburteilendem Staat⁵⁴ ist nur dann und soweit gerechtfertigt, wenn die zu verfolgende Tat universell anerkannte Rechtsgüter in systematischer Weise verletzt und damit die gemeinsame Wertgrundlage der gesamten Staatengemeinschaft erschüttert. Der Staat, der eine Tat auf Basis des Universalitätsprinzips verfolgt, wird damit nicht (nur) im eigenen Interesse tätig, sondern gleichsam als Stellvertreter der internationalen Staatengemeinschaft.⁵⁵ Während sich dies für die systematisch menschenrechtsfeindliche „grand corruption“ wohl konstruieren ließe, sind einfache Korruptionshandlungen in ihren Wirkungen durchaus national beschränkbar und betreffen nicht die internationale Gemeinschaft als solche. Würde der bereits erwähnte deutsche Schulfotograf sich auf einmal vor einem argentinischen Gericht wegen Bestechung verantworten müssen, könnte sich Deutschland dies mit guten Gründen als unzulässige Einmischung in innere Angelegenheiten verbitten.

D. Sanktionsmöglichkeiten für „grand corruption“ nach bestehendem Völkerstrafrecht

Nach dem bisher Gesagten kann also die staatsdestabilisierende und menschenrechtsfeindliche „grand corruption“ völkerstrafrechtlich relevant sein. Bevor dabei aber vorschnell die Schaffung neuer Strafvorschriften gefordert wird, sollte zunächst das Potenzial des bestehenden Regelungssystems ausgelotet werden. Dies gilt namentlich für die Verbrechen gegen die

54 Siehe oben Fn. 20 und dazugehörigen Text.

55 Ausführlich K. Ambos, Treatise on International Criminal Law. Volume III: International Criminal Procedure, Oxford University Press: Oxford 2016, S. 224 ff.

Menschlichkeit,⁵⁶ die keinen Nexus mehr zu einem bewaffneten Konflikt erfordern und damit auch in Friedenszeiten begangen werden können.⁵⁷

I. Einschlägige Einzelakte der Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Um als Verbrechen gegen die Menschlichkeit eingestuft werden zu können, muss die Korruptionshandlung zunächst die Voraussetzungen eines der in Art. 7 Abs. 1 IStGH-Statut genannten Einzelakte erfüllen. Hier kommt es auf die Umstände des Einzelfalls an: Wenn beispielsweise Amtsträger*innen einer korrupten Regierung Bestechungsgelder annehmen, um gewaltsam die lokale Bevölkerung aus einem bestimmten Gebiet zu evakuieren und anschließend das Land und Schürfrechte an einen ausländischen Investor verpachten, kann der Einzelakt der Vertreibung bzw. der zwangsweisen Überführung (Art. 7 Abs. 1 lit. d] IStGH-Statut) erfüllt sein. Kommen bei der Aktion Menschen zu Tode – entweder weil Personen, die Widerstand leisten, erschossen werden oder weil es auf der Flucht an einer hinreichenden Versorgung mit Wasser, Lebensmitteln und Medikamenten fehlt – ist noch an Tötung (Art. 7 Abs. 1 lit. a] IStGH-Statut) oder Ausrottung (Art. 7 Abs. 1 lit. b] IStGH-Statut) zu denken. Gleiches gilt, wenn ein*e ranghohe*r Beamter*in humanitäre Hilfslieferungen nicht an die

56 Siehe hierzu auch *I. Bantekas*, Corruption as an International Crime and Crime against Humanity. An Outline of Supplementary Criminal Justice Policies, *Journal of International Criminal Justice* 4 (2006), 466; *B. Bloom*, Criminalizing Kleptocracy? The ICC as a Viable Tool in the Fight Against Grand Corruption, *American University International Law Review* 29 (2014), 627 (649 ff.); *Starr*, Crisis (Fn. 48), 1297 ff.; auch *B. Schmidt*, The Fight against Impunity for Grand Corruption – Prosecuting Kleptocracy as an International Crime, *The European Conference on Politics, Economics and Law* 2015, 49. Nach *C. Kirch-Heim*, Grand Corruption. A New Crime Under International Law, *Bucerius Law Journal* 2009, 35 (36ff.) kann „grand corruption“ zwar die Voraussetzungen eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit erfüllen, er bevorzugt aber eine separate Behandlung von Korruption. Kritisch zur Einordnung von Korruption als Verbrechen gegen die Menschlichkeit *C. Albin-Lackey*, Corruption, Human Rights and Activism: Useful Connections and their Limits in: D. N Sharp (Hrsg.) *Justice and Economic Violence in Transition*, Springer: New York 2014, S. 129 (160); *Hava*, Grand Corruption (Fn. 52), 500 ff.; auch *Boersma*, Violation (Fn. 39), S. 331 ff., 336 ff. und *Sharma*, Prosecuting (Fn. 39), 87.

57 *Ambos*, Treatise II (Fn. 14), S. 50 ff.; *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht (Fn. 38), § 16 Rn. 36; *Gless*, Internationales Strafrecht (Fn. 41) Rn. 911.

Not leitende Bevölkerung weiterleitet, sondern sie auf dem internationalen Markt veräußert, um sich persönlich zu bereichern.⁵⁸

II. Insbesondere: „grand corruption“ als andere unmenschliche Handlung

Zudem ließe sich erwägen, „grand corruption“ im Sinne der Auffangklause des Art. 7 Abs. 1 lit. k) IStGH-Statut als „*andere unmenschliche Handlung ähnlicher Art, mit der vorsätzlich große Leiden oder eine schwere Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit oder der geistigen oder körperlichen Gesundheit verursacht wird*“, zu klassifizieren.⁵⁹ „Unmenschlich“ ist eine Handlung dabei dann, wenn mit ihr ein schwerer Verstoß gegen Völkerwohnheitsrecht und die internationalen Menschenrechte verbunden ist.⁶⁰ Neben dem bereits erwähnten allgemeinen Zusammenhang zwischen Korruption und Menschenrechtseinbußen lässt sich hierbei konkret darauf abstellen, dass in korrupten Staatsstrukturen die individuelle Ausübung von Menschenrechten erschwert wird.⁶¹ Müssen beispielsweise an einer Schule Schmiergelder für die Aufnahme bzw. die Ausstellung von Zeugnissen gezahlt werden, werden hierdurch Bildungs- und Berufsfreiheit beeinträchtigt.⁶² Wirtschaften Amtsträger*innen mit den ihnen anvertrauten Mitteln ausschließlich zu eigenen Gunsten, kann hier eine Verletzung des kollektiven Rechts eines Volkes, frei über seine Ressourcen zu verfügen, liegen.⁶³ Werden öffentliche Aufträge an diejenigen vergeben, die die höchsten Bezahlungsgelder zahlen, liegt hierin möglicherweise eine Verletzung der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit der unterlegenen Bieter*innen.⁶⁴ Jedemfalls dürfte diese Form der Korruption zu einer Preissteigerung bei den Endverbraucher*innen führen. Hierin kann eine Menschenrechtsverletzung liegen, wenn die Wahrnehmung menschenrechtlich geschützter Positionen nicht mehr finanziert ist⁶⁵ – wenn also beispielsweise bestimmte Medikamente zwar noch auf dem Markt erhältlich sind, aber nur

58 Beispiele nach *Bantekas, Corruption* (Fn. 56), 474 f.

59 *Bloom, Kleptocracy?* (Fn. 56), 649 ff.; *Starr, Crisis* (Fn. 48), 1297 ff.

60 IStGH (PTC I), Entscheidung v. 30.9.2007, *Prosecutor v. Katanga and Ngudjolo Chui – Decision on the Confirmation of Charges*, ICC-01/04-01/07-717, Rn. 448.

61 *A. Peters, Corruption as a Violation of Human Rights*, The European Journal of International Law 29 (2019), 1251 (1256 f.).

62 *Peters, Corruption* (Fn. 61), 1255.

63 *Bantekas, Corruption* (Fn. 56), 478.

64 *Peters, Corruption* (Fn. 61), 1255.

65 *Peters, Corruption* (Fn. 61), 1255; CESCR, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 2000, Rn. 12.

zu einem so hohen Preis, dass sie für einen Großteil der Bevölkerung nicht mehr erschwinglich sind. An diesen Beispielen zeigt sich zugleich, dass korrupte Staatsstrukturen generell eine Gefahr für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beinhalten.⁶⁶

Auch demokratische Partizipationsrechte sind bedroht: Sind Politiker*innen in einem hohen Maße in ihren Entscheidungen von Geldgeber*innen und Financiers abhängig, werden dadurch demokratische Gestaltungsrechte und ggf. das Wahlrecht entleert.⁶⁷ Darüber hinaus dürften korrupte Systeme häufig diskriminierend sein, wenn und weil Entscheidungen an sachfremden Erwägungen ausgerichtet werden – nämlich an Eigentum und Vermögen der Beteiligten – und dadurch der Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt wird.⁶⁸ Je nach den Umständen des Einzelfalles kann Korruption damit durchaus unmenschlich im Sinne von Art. 7 IStGH-Statut sein.

Darüber hinaus muss durch die Korruptionshandlung vorsätzlich eine der genannten schweren Folgen herbeigeführt werden. Hier dürften je nach Einzelfall erhebliche Beweisschwierigkeiten liegen.⁶⁹ Allerdings muss die schwere Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit etc. wohl nicht zwingend *unmittelbare* Folge der unmenschlichen Handlung sein; auch entferntere Kausalbeiträge genügen.⁷⁰ Da es wohl als hinreichend

66 Ocheje, Quest (Fn. 39), 750 ff., 779.

67 Peters, Corruption (Fn. 61), 1255 f., 1266.

68 Peters, Corruption (Fn. 61), 1265; HRC, Progress report of the Human Rights Council Advisory Committee on the issue of the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights, A/HRC/26/42, 14.5.2014, Rn. 12.

69 Hava, Grand Corruption (Fn. 52), 502 f.; zu den vergleichbaren Problemen, die sich stellen, wenn man die Verursachung von „Hunger“ / Hungersnöten völkerstrafrechtlich erfassen will R. C. DeFalco, Conceptualizing Famine as a Subject of International Criminal Justice: Towards a Modality-Based Approach, University of Pennsylvania Journal of International Law 38 (2017), 1113 (1175 ff.).

70 Starr, Crisis (Fn. 48), 1301; Bloom, Kleptocracy? (Fn. 56), 639; Schmidt, Fight (Fn. 56), 52 f. Restriktiver C. Stahn in: K. Ambos (Hrsg.), Rome Statute of the International Criminal Court. Article-by-Article Commentary, 4. Aufl., München 2022, Art. 7 Rn. 198 unter Verweis auf IStGH (PTC II), Entscheidung v. 23.1.2014, *Prosecutor v. Muthaura u.a., Decision on the Confirmation of Charges Pursuant to Article 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute*, ICC-01/09-02/11-382-Red, Rn. 279. Hier verneint die Kammer das Vorliegen einer sonstigen unmenschlichen Handlung, da „no evidence has been presented to the effect of establishing the occurrence, the type and the intensity of the alleged mental suffering caused, in itself, by the loss of property. Accordingly, the Chamber finds that the requisite elements of other inhumane acts as a crime against humanity in the form of destruction of property have not been established.“

gesichert geltend kann, dass staatliche Korruption ab einem gewissen Ausmaß in einem Zusammenhang mit geringerer Lebenserwartung, höherer Kindersterblichkeit, Armut und Defiziten im Gesundheitssystem steht,⁷¹ wird man zumindest bei Taten auf höchster Staatsebene das Kausalitätserfordernis wohl häufig bejahen können.

Des Weiteren muss die Folge vorsätzlich herbeigeführt werden („*mit denen vorsätzlich große Leiden [...] verursacht werden*“). Inwieweit dieses Erfordernis in Korruptionsfällen erfüllt ist bzw. erfüllt sein kann, hängt auch davon ab, wie man das Vorsatzerfordernis versteht. Sieht man hierin einen rein deklaratorischen Verweis auf den allgemeinen Art. 30 Abs. 2 IStGH-Statut,⁷² so muss sich der*die Täter*in bewusst sein, dass die Folgen nach dem gewöhnlichen Verlauf der Ereignisse eintreten. Nach wohl überwiegender Meinung genügt hier *dolus eventualis* nicht,⁷³ gefordert wird sicheres Wissen im Sinne eines *dolus directus* 2. Grades.⁷⁴ Dies ist eine hohe Schwelle, die aber in bestimmten Einzelfällen durchaus erfüllt sein kann – gerade, wenn man berücksichtigt, dass die gesellschaftlichen Folgen von „grand corruption“ in den betroffenen Kreisen häufig bekannt sein dürf-

71 Siehe nur Q. Li/L. An/J. Xu/M. Baliamoune-Lutz, Corruption costs lives: evidence from a cross-country study, *The European Journal of Health Economics* 19 (2018), 153; S. Gupta/H. Davoodi/R. Alonso-Terme, Does corruption affect income inequality and poverty? *Economics of Governance* 3 (2002), 23; J. M. Sommer, Corruption and Health expenditure: A Cross-National Analysis on Infant and Child Mortality, *The European Journal of Development Research* 32 (2020), 690; V. Negin/Z. B. Abd Rashid/H. Nikopour, The Causal Relationship between Corruption and Poverty: A Panel Data Analysis, Munich Personal RePEc Archive 2010; Ocheje, *Quest* (Fn. 39), 757 ff.

72 So Boersma, Violation (Fn. 39), S. 335 ff.; Bloom, Kleptocracy? (Fn. 56), 656 ff.; Ambos, Treatise I (Fn. 49), S. 400; D. K. Piragoff/D. Robinson in: K. Ambos (Hrsg.), Rome Statute (Fn. 70), Art. 30 Rn. 40.

73 Für eine weitere Auslegung von Art. 30 IStGH hingegen Piragoff/Robinson in: K. Ambos (Hrsg.), Rome Statute (Fn. 70), Art. 30 Rn. 27; Bloom, Kleptocracy? (Fn. 56), 656 ff.; Kirch-Heim, Grand Corruption (Fn. 56), 37 f.; Starr, Crisis (Fn. 48), 1301.

74 ICC (AC), Urteil v. 1.2.2014, *Prosecutor v. Lubanga, Public redacted Judgment on the Appeal of Mr Thomas Lubanga Dyilo against his Conviction*, ICC-01/04-01/06 A 5, Rn. 447; ICC (TC II), Urteil v. 7.2.2014, *Prosecutor v. Katanga, Judgment Pursuant to Article 74 of the Statute*, ICC-01/04-01/07-3436, Rn. 770-779; Boersma, Violation (Fn. 39), S. 323 f.; A. Eser, Mental Elements – Mistake of Fact and Mistake of Law in: A. Cassese/P. Gaeta/J.R.W.D. Jones (Hrsg.) *The Rome Statute of the International Criminal Court. A Commentary*, Vol. 1, Oxford University Press Oxford 2002, S. 889 (913 ff., 932 f.); ausführlich Ambos, Treatise I (Fn. 49), S. 374 ff.

ten.⁷⁵ Alternativ ließe sich überlegen, ob für Art. 7 Abs. 1 lit. k) IStGH-Statut nicht ein abweichender, niedriger subjektiver Standard gilt. So soll es nach den einschlägigen Verbrechenselementen genügen, wenn sich der*die Täter*in der maßgeblichen tatsächlichen Umstände bewusst ist.⁷⁶ Bei einer hieran anknüpfenden, weiten Auslegung der Auffangklausel⁷⁷ wären die subjektiven Tatvoraussetzungen beispielsweise bereits dann erfüllt, wenn der*die Täter*in über Jahre der Staatskasse öffentliche Gelder in großem Umfang entzieht und dabei um die Armut der Bevölkerung und Defizite im Gesundheitssystem weiß.⁷⁸

III. Kontextelement

Um als Verbrechen gegen die Menschlichkeit eingestuft werden zu können, muss der Einzelakt zudem im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung begangen werden. Dies ist bei Korruptionshandlungen eine nicht zu unterschätzende Hürde. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass der Begriff Angriff gerade nicht in einem militärischen Sinne zu verstehen ist.⁷⁹ Es genügt die mehrfache Begehung der pönalisierten Einzelakte – also z.B. die mehrfache Begehung sonstiger unmenschlicher Handlungen in Ausführung oder zur Unterstützung der Politik eines Staates (Art. 7 Abs. 2 lit. a] IStGH-Statut). Daher lässt sich durchaus überlegen, ob nicht der systematischen Fehlleistung öffentlicher Mittel, dem Verkauf hoheitlicher Leistungen und anderen Formen des staatlichen Machtmissbrauchs Angriffsqualität zukommt. Zudem dürfte systematische, menschrechtsfeindliche Korruption, die das gesamte staatliche System betrifft, häufig mit anderen Verbrechen gegen die Menschlichkeit zusammenfallen – beispielsweise der Freiheitsentziehung (Art. 7 Abs. 1 lit. e] IStGH-Statut) und der Verfolgung (Art. 7 Abs. 1 lit. h] IStGH-Statut).

75 Siehe *Starr, Crisis* (Fn. 48), 1303; *Bloom, Kleptocracy?* (Fn. 56), 658; *Kirch-Heim, Grand Corruption* (Fn. 56), 37 f.

76 Wörtlich heißt es in den ICC, Elements of Crimes, Article 7 (1) (k): the perpetrator „was aware of the factual circumstances that established the character of the act“.

77 Kritisch hierzu *Stahn* (Fn. 70), Art. 7 Rn. 196.

78 Siehe *Starr, Crisis* (Fn. 48), 1302 f.

79 *Ambos, Treatise II* (Fn. 14), S. 58 m.w.N.; siehe auch *Bantekas, Corruption* (Fn. 56), 474.

IV. Alternative: Korruption als Unterstützungshandlung

Die größte Hürde des „Verbrechen gegen die Menschlichkeit-Ansatzes“ dürfte darin bestehen, Korruptionshandlungen als tauglichen Einzelakt einzuordnen. Im Anwendungsbereich des IStGH-Statuts ergeben sich jedoch mögliche Weiterungen daraus, dass neben der täterschaftlichen Tatbegehung auch die Förderung von Kollektivtaten strafbar ist. Individuell verantwortlich für völkerrechtliche Verbrechen ist hiernach auch, wer auf sonstige Weise zur Begehung eines solchen Verbrechens durch eine mit einem gemeinsamen Ziel handelnde Gruppe von Personen beiträgt, sofern dieser Beitrag in Kenntnis des Vorsatzes der Gruppe, das Verbrechen zu begehen, geleistet wird (vgl. Art. 25 Abs 1 Nr. 3 lit. d] IStGH-Statut). Geht man mit Teilen der Rechtsprechung davon aus, dass hierfür jedwede Unterstützungshandlung genügt,⁸⁰ die Strafbarkeit also nicht auf direkte, wesentliche oder spürbare Unterstützungshandlungen begrenzt ist, wird sich die Zahlung von Bestechungsgeldern usw. an Amtsträger*innen eines Staates, in dem völkerrechtliche Verbrechen begangen werden, unter Umständen als Beteiligung an diesen Taten werten lassen.

Dieser Ansatz ließe sich – um einen ersten, vorsichtigen und sehr kurSORischen Vorschlag zu einer Rechtsfortentwicklung *de lege ferenda* zu präsentieren – ggf. ausbauen. Überlegen ließe sich, ob man eine Art korruptionspezifische Beteiligungsstrafbarkeit entwickelt. Ein entsprechendes Vorbild findet sich im europäischen Recht. Nach der Richtlinie zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union ist die Annahme von Vorteilen durch eine*n öffentliche*n Bedienstete*n als Gegenleistung für eine Diensthandlung dann von den Mitgliedstaaten strafrechtlich zu ahnden, wenn hierdurch die finanziellen Interessen der Union geschädigt werden oder wahrscheinlich geschädigt werden.⁸¹ Die Korruptionshandlung wird also nicht für sich, sondern in ihrer Gefährlichkeit

80 In diesem Sinne ICC (TC VII), Urteil v. 19.10.2019, *Prosecutor v. Bemba Gombo, Public Redacted Version of Judgment pursuant to Article 74 of the Statute*, ICC-01/05-01/13-1989-Red, Rn. 167; ICC (PTC I), Entscheidung v. 24.3.2016, *Prosecutor v. Al Mahdi, Decision on the Confirmation of Charges against Al Faqi Al Mahdi*, ICC-01/12-01/15-84-Red, Rn. 26.; ICC (PTC II), Entscheidung v. 4.2.2013, *Prosecutor v. Ruto and Sang, Decision on the Confirmation of Charges Pursuant to Article 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute*, ICC-01/09-01/11-373, Rn. 354; vertiefend hierzu und zur uneinheitlichen Rechtsprechung S. Bock, Zurechnung im Völkerstrafrecht, ZIS 2017, 410 (423 f.).

81 Art. 4 Abs. 2 Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug, ABl. EU 2017 L 29.

für ein anderes Rechtsgut betrachtet; sie wird als eine Art Vorbereitungs-handlung für den unionsschädlichen Betrug und andere finanzschädliche Handlungen konzipiert. Überträgt man dies auf den völkerstrafrechtlichen Bereich, so könnte eine korruptionsspezifische Beteiligungsstrafbarkeit wie folgt definiert werden:

Strafbar ist, wer als Amtsträger für sich selbst oder eine andere Person einen ungerechtfertigten Vorteil dafür fordert oder annimmt, dass er in Ausübung seiner Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt, wodurch die Begehung eines völkerrechtlichen Verbrechens gefördert wird oder gefördert werden könnte.

Parallel hierzu ließe sich auch eine entsprechende aktive Korruptionsstrafbarkeit konstruieren. Durch die Ausdehnung der Strafbarkeit in den Gefährdungsbereich („gefördert werden könnte“) wird der Nexus zu einer konkreten Tat gelockert und die genannten Beweis- und Schwellenprobleme abgemildert. Zugleich wird hierdurch dem besonderen Gefährdungspotenzial von „grand corruption“ für die Menschenrechte Rechnung getragen. Näher zu überlegen wäre allerdings, ob eine solche erweiterte Beteiligungsstrafbarkeit hinreichend bestimmt und praktisch handhabbar ist.

E. Transnationale Korruption

Offen ist nach den bisherigen Überlegungen, wie Korruptionshandlungen einzustufen sind, die unterhalb der Schwelle der klassischen völkerrechtlichen Kernverbrechen bleiben – beispielsweise weil sie nicht vor dem Hintergrund eines systematischen oder ausgedehnten Angriffs gegen die Zivilbevölkerung begangen werden. Nach dem Malabo-Protokoll soll es sich dann um international verfolgbare Taten handeln, wenn sie die Stabilität eines Staates, einer Region oder der Afrikanischen Union insgesamt beeinträchtigen.⁸² „Grand corruption“ wird also über ihre potenziell staatszersetzende Wirkung definiert. Will man diesen Ansatz verallgemeinern und auf das Völkerstrafrecht im Allgemeinen bzw. den Internationalen Strafgerichtshof im Besonderen übertragen, so muss man zunächst in formeller Hinsicht festhalten, dass die Anerkennung der Korruption als eigenständiges völkerstrafrechtliches Delikt keine gewohnheitsrechtliche

82 Art. 281 Malabo-Protokoll.

Grundlage hat.⁸³ So ist auch das ambitionierte Malabo-Protokoll bislang reine Theorie geblieben. Von den 55 AU-Staaten haben das Protokoll bislang nur 15 unterzeichnet, keiner hat es ratifiziert.

Auch wertungsmäßig überzeugt der Ansatz des Malabo-Protokolls nicht gänzlich. Zunächst ist die Schwellenklausel rein prozessualer Natur; der Tatbestand selbst ist in seinem materiellen Unrechtsgehalt nicht auf Taten mit internationaler Dimension begrenzt. Zudem ist sie staatszentristisch – die internationale Dimension der Taten wird allein über ihre potenziell staatszersetzende Wirkung begründet. Es fehlt die die klassischen völkerrechtlichen Kernverbrechen kennzeichnende Verletzung fundamentaler Menschenrechte.⁸⁴ Generell gilt, dass der Menschenrechtsbezug bei Korruptionsdelikten regelmäßig weniger fassbar, weniger unmittelbar ist als bei den völkerrechtlichen Kernverbrechen. Gerade dieser ist es aber, der dazu führt, dass die Taten die Staatengemeinschaft als solche erschüttern und damit die spezifisch völkerstrafrechtliche Reaktion legitimieren. Würde man die Definition des Malabo-Protokolls erweitern und verlangen, dass durch die Tat in systematischer Weise konkrete Menschenrechte verletzt werden, dürfte sie regelmäßig nur dann erfüllt sein, wenn auch die Voraussetzungen der Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorliegen. Auch dies spricht dagegen, Korruption zu einem eigenständigen völkerrechtlichen Verbrechen zu machen.⁸⁵

Dies bedeutet aber nicht, dass bei staatszersetzender und immerhin potenziell menschenrechtsfeindlicher Korruption kein legitimes internationales Reaktionsbedürfnis bestünde. Dieses kann aber auf vielfältige Weise befriedigt werden. Zu denken ist insbesondere an die Schaffung hybrider Aufarbeitungsmechanismen, also Institutionen mit gemischt national-in-

83 So die überzeugende, wohl herrschende Meinung, siehe Boister, Transnational Crimes (Fn. 47), S. 340; Boersma, Violation (Fn. 39). S. 294 f. aA. Kirch-Heim, Grand Corruption (Fn. 56), 39; für entstehendes Völkergewohnheitsrecht N. Kofele-Kale, The Right to a Corruption-Free Society as an Individual and Collective Human Right: Elevating Official Corruption to a Crime under International Law, The International Lawyer 34 (2000), 149 (170 ff.); Ocheje, Quest (Fn. 39), 770.

84 Ambos, Treatise I (Fn. 49), S. 114.

85 Zu Korruption als transnationales Verbrechen auch J. Chella, A Review of the Malabo Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights – Part I: Jurisdiction over International Crimes, ILA Reporter v. 4.1.2021, <https://ila-reporter.org.au/2021/01/a-review-of-the-malabo-protocol-on-the-statute-of-the-african-court-of-justice-and-human-rights-part-i-jurisdiction-over-international-crimes-jessie-chella/> (abgerufen am 15.11.2022); Boister, Transnational Crimes (Fn. 47), S. 339 f. für eine Einordnung von Korruption als „partly transnational“ Jalloh, Classification (Fn. 46) S. 252 f.

ternationaler Rechtsgrundlage und gemischt national-internationalem Personal. Beispielhaft sei die durch einen Vertrag zwischen den Vereinten Nationalen und Guatemala geschaffene „*International Commission against Impunity and Corruption*“ (CICIG) genannt. Diese hatte u.a. die Kompetenz, in Korruptionsfällen zu ermitteln, Strafanzeige zu erstatten und in Strafverfahren als eine Art Nebenklägerin aufzutreten.⁸⁶ Solche hybriden Ansätze haben den Vorteil, dass sie an den Tatortstaat rückgekoppelt sind und damit Konflikte mit dem völkerrechtlichen Nichteinmischungsverbot vermeiden. Durch ihre internationale Dimension, insbesondere, wenn sie auch mit internationalem Personal bestückt sind, gewährleisten sie eine gewisse Unabhängigkeit von dem ggf. in die Korruptionstaten involvierten Verfolgungsstaat.⁸⁷ Auch dieses Konzept hat freilich seine Grenzen. So lief das Mandat der CICIG 2019 aus und wurde nicht verlängert, nachdem Ermittlungen gegen den damaligen Präsidenten Morales und einige seiner Familienmitglieder eingeleitet worden waren.⁸⁸ Seither sind die Anti-Korruptionsbemühungen in Guatemala unter Druck geraten, Richter*innen und Strafverfolger*innen traten zurück,⁸⁹ wurden suspendiert⁹⁰ oder verhaftet.⁹¹ Hieraus darf aber nicht geschlossen werden, dass hybride Maßnahmen sinnlos wären – es zeigt lediglich, welche zentrale Bedeutung dem politischen „good will“ der Staaten für eine effektive Korruptionsbekämpfung zukommt. Zudem war die CICIG während ihrer Mandatslaufzeit durchaus erfolgreich: Neben der Initiierung von Strafverfolgungen in 120 Fällen, die zu Verurteilungen von hochrangigen Personen wie dem

86 Ausführlicher zur CICIG A. Hudson/A.W. Taylor, The International Commission against Impunity in Guatemala, *Journal of International Criminal Justice* 8 (2010), 53.

87 S. S. Yeh, Why UN Inspections? Corruption, Accountability, and The Rule of Law, *South Carolina Journal of International Law and Business* 11 (2015), 227 (230 ff.).

88 M. Reischke, UN-Korruptionsjäger in Guatemala: Am Erfolg gescheitert, Deutsche Welle, 03.09.2019, <https://www.dw.com/de/un-korruptionsj%C3%A4ger-in-guatemala-am-erfolg-gescheitert/a-50270135> (abgerufen am 15.11.2022).

89 Beck aktuell, Guatemala: Wichtige Antikorruptions-Richterin gibt auf, 22.03.22, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/guatemala-wichtige-antikorruptions-richterin-gibt-auf> (abgerufen am 27.4.2022).

90 S. Menchu, Guatemala's Supreme Court Suspends Senior Anti-Corruption Judge, U.S. News, 22.03.2022, <https://www.usnews.com/news/world/articles/2022-03-22/guatemalas-supreme-court-suspends-senior-anti-corruption-judge> (abgerufen am 15.11.2022).

91 T. Mattiace/J. Pappier, In Guatemala, A Fresh Crackdown on Prosecutors, Americas Quarterly, 28.02.2022, <https://www.americasquarterly.org/article/in-guatemala-a-fresh-crackdown-on-prosecutors/> (abgerufen am 15.11.2022).

ehemaligen Vize-Präsidenten des Landes führten, trug die CICIG auch entscheidend zur Stärkung des Vertrauens in das Justizsystem des Landes bei.⁹² Letztlich sei die Kommission Opfer ihrer eigenen Erfolge geworden, so der langjährige Leiter der Kommission Iván Velásquez Gómez.⁹³

F. Zusammenfassung: Korruptionsbekämpfung als Mehrebenen-Ansatz

Korruption ist ein vielschichtiges Konzept, das in unterschiedlichen Ausprägungen und Ausmaßen auftreten kann. Dem kann Rechnung getragen werden, indem zwischen drei Ebenen der Korruption unterschieden wird:

1. Besonders schwerwiegende Fälle der „grand corruption“ können als Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Beteiligung hieran völkerstrafrechtlich geahndet werden (völkerstrafrechtliche Ebene).
2. Korruptionshandlungen, die unter dieser Schwelle liegen, aber staatsdestabilisierend und potenziell menschenrechtsfeindlich sind, sollten im Rahmen internationaler Kooperationen, beispielsweise durch die Schaffung hybrider Institutionen, bekämpft werden (internationale bzw. transnationale Ebene).
3. Sonstige Korruptionstaten sind nach nationalem Recht zu behandeln (nationale Ebene).

In jedem Fall obliegt es der internationalen Staatengemeinschaft durch politischen Druck bzw. politische Anreize auf eine Verfolgung von Korruptionstaten durch die tatnahmen Staaten hinzuwirken. Bleiben Korruptionshandlungen straflos, liegt dies regelmäßig nicht an fehlenden rechtlichen Handlungsmöglichkeiten, sondern an mangelndem Verfolgungswillen. Dieser aber kann auch durch das Völkerstrafrecht nicht erschaffen werden.

92 Washington Office on Latin America, Fact Sheet: the CICIG’s Legacy in Fighting Corruption in Guatemala, 27.08.2019, <https://www.wola.org/analysis/cicigs-legacy-fighting-corruption-guatemala/> (abgerufen am 15.11.2022).

93 C. Gurk, Iván Velásquez, SZ, 04.09.2019, verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/profil-ivan-velasquez-1.4587224> (abgerufen am 15.11.2022).

