

Non-conviction-based confiscations – Wundermittel gegen Grand Corruption?

Frank Meyer

A. Einleitung

Non-conviction-based confiscations sind in Mode. In der rechtspolitischen und wissenschaftlichen Diskussion verbinden sich große Erwartungen mit diesem Instrument, das eine Einziehung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte ohne vorherige strafrechtliche Verurteilung der Eigentümer ermöglicht. Während das Verhältnis der Wissenschaft zu solchen selbständigen Einziehungen ambivalent ist, weil dessen rechtsstaatliche Grenzen in wichtigen Punkten weiterhin klärungsbedürftig erscheinen,¹ treiben internationale Organisationen ihre Verbreitung entschieden voran.

Der Tagungsbeitrag wird sich nicht weiter mit den Voraussetzungen und Verfahrensgarantien für non-conviction-based confiscations (ncbcs) befassen,² sondern sein Hauptaugenmerk auf die besonderen Anforderungen der Grand Corruption richten. Dazu wird die Bedeutung der Einziehung bei Grand Corruption beleuchtet. Herkunft, Definition, Typologien und Anwendungshindernisse werden unter diesem spezifischen Blickwin-

1 F. Meyer, *Recognizing the Unknown – the New Confiscation Regulation*, EuCLR 2020, 140, 146 ff.

2 Dazu T. Bettels, *Gewinnabschöpfung zur Bekämpfung Organisierter Kriminalität am Beispiel Italiens*, Baden-Baden 2016, S. 273 ff.; M.-L. Marstaller/T. Zimmermann, *Non-conviction-based confiscation in Deutschland? Eine straf- und verfassungsrechtliche Untersuchung zur Legitimität der erweiterten selbständigen Tatertrags-einziehung nach § 76a IV StGB i.V.m. § 437 StPO*, Baden-Baden 2018, S. 59 ff.; Meyer, *Confiscation* (Fn. 1), 146 ff. Die Zulässigkeitsgrenzen sogenannter non-conviction-based forfeitures sind gerade in praktisch erheblichen Fragen wie z.B. Verfahrensstandards in Einziehungsverfahren, Gegenrechten, der Zulässigkeit einer Beweislastumkehr und Anforderungen an den Gegenbeweis, rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Verfahrensgarantien im Rechtshilfverfahren weder in der EU noch anderweitig völkerrechtlich geklärt; s. neu Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten*, KOM(2022) 245 endg.; dort Art. 15 und Art. 16.

kel erläutert. Dafür ist es unerlässlich, eingangs zunächst den schillernden Begriff der Grand Corruption zu präzisieren.

Im Schlussteil werden die zahlreichen Herausforderungen zur Sprache kommen, die in der aktuellen Diskussion zur Vorsicht mahnen. Der Ruf nach ncbs ist regelmäßig mit übersteigerten Erwartungen verbunden. Die rechtspolitische Diskussion leidet an einem Wirksamkeitsbias. Wirft man einen klaren, unverstellten Blick auf Rechtslage und Rechtspraxis, dann fällt die Bilanz von ncbs ernüchternd aus. Nur selten bewirken die neuen Instrumente durchschlagende Erfolge. Sie machen sich demgegenüber gut als kriminalpolitische tough-on-crime-Symbolpolitik. Dass ncbs nicht erfolgreicher sind, hat allerdings weniger mit immanenten Schwächen des Instruments als vielmehr mit Mängeln im allgemeinen Rechtsrahmen und Ressourcenknappheit zu tun. Die aktuellen Bemühungen, Vermögenswerte sanktionierter russischer Oligarchen mit diversen Task Forces auf G7-Ebene und bei der EU-Kommission aufzuspüren und einzufrieren, offenbaren Kernprobleme im Umgang mit bemakelten Vermögenswerten. Es werden nicht die personellen und finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt, um illegal erlangte Vermögenswerte wirksam aus dem Verkehr zu ziehen. Es mangelt beispielsweise an proaktiven Finanzermittlungen und funktionierenden Transparenzregistern. Abgesehen von Zufällen, Daten-Leaks und konkreten Hinweisen von vereinzelt Whistleblowern bleibt man damit auf die Finanzdienstleistungs- und Enabler-Industrie als Melder und Vollzugshelfer angewiesen. Diese nunmehr auch einer größeren Öffentlichkeit bewusst werdenden Schwachstellen kennzeichnen staatliche Bemühungen, illegales Vermögen zu identifizieren und aus dem Verkehr zu ziehen, schon lange. Wie die wirksame Durchsetzung von Sanktionen erfordert ein effektives Vorgehen gegen Grand Corruption in der Regel intensive Rechtshilfeszusammenarbeit einschließlich des Austauschs von financial intelligence. Doch gerade in der Rechtshilfeszusammenarbeit zeigen sich besondere Schwierigkeiten bei der Nutzung von ncbs, weil ein verlässlicher Rechtsrahmen nur in Ansätzen besteht und zentrale Kompatibilitätsfragen unbeantwortet lässt. Einschlägige Rechtsakte befassen sich nur rudimentär mit den Bedingungen der Anerkennungsfähigkeit.³ Sie erklären diese für wünschenswert oder versuchen, diesen Aspekt zu prozeduralisieren.

3 VO (EU) 2018/1805 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 über die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen; Meyer, Confiscation (Fn. 1), 163.

Für Grand Corruption tritt als weitere Erschwernis zum ohnehin fragilen Rechtsrahmen hinzu, dass man es mit einer besonders vermögenden und in der Regel sowohl politisch gut vernetzten als auch rechtlich vorzüglich beratenen Tätergruppe zu tun bekommt. Das Repertoire, sich gegen Einziehungsversuche zu wehren, ist groß und reicht von der kunstvollen Verschleierung über die Nutzung politischer und justizieller Kontakte zur Einflussnahme auf Verfahren bis hin zu Verleumdungsklagen und physischen Bedrohungen. Sind sie zugleich politische Mandats- oder staatliche Amtsträger, können sie sogar von diesem Sonderstatus rechtlich profitieren und z.B. Immunität von Verfolgung, Ermittlung oder Beschlagnahme für sich beanspruchen.

Gelingt die Einziehung trotz alledem, ist die Rückführung der Vermögenswerte damit noch nicht gesichert. Ihre Rückführung und Verwendung gestaltet sich bei Grand Corruption besonders herausfordernd und riskant. Nur wenige Länder haben mit dem sog. social re-use entzogener Vermögensgegenstände⁴ oder ihrer Rückführung an Herkunftsstaaten Erfahrung. Um nicht einer erneuten Zweckentfremdung den Boden zu bereiten, gehen einer solchen Rückführung oft diffizile Verhandlungen voraus.

Übersteigerte Erwartungen erscheinen daher fehl am Platz, wenn es nicht gelingt, sich diesen Problemen gesamthaft und grenzüberschreitend zu stellen. Der Beitrag möchte dabei helfen, einen breiteren und differenzierteren Verständnishorizont für die notwendige Sachdebatte aufzuspannen.

4 S. F. Meyer, *Zivilgesellschaftliche Nutzung konfiszierter Vermögenswerte – ein zukunftsträchtiges Paradigma?*, ZRP 2015, 244 ff. für eine überblicksartige Vorstellung der Optionen m.w.N. Unter social re-use wird typischerweise die Nutzung umgewidmeter eingezogener Gegenstände durch die tatbetroffene Zivilgesellschaft verstanden. Dies können neben Luxusautos und Villen auch ganze Wirtschaftsbetriebe sein. Als unechtes oder indirektes social re-use bezeichnet man demgegenüber Modelle, in denen der Staat eingezogene Vermögensgegenstände verwertet und die Erträge über staatliche Fonds mit sehr unterschiedlichen Prozeduren und Zielsetzungen verteilt.

B. *Grand Corruption* – Versuch einer begrifflichen Annäherung

I. *Sprachgebrauch und Wesenszüge*

Grand Corruption ist kein etablierter juristischer, geschweige denn ein strafrechtlicher Begriff. Auch internationale Abkommen, die sich augenscheinlich mit dem Phänomen befassen, bieten keine völkervertragliche Legaldefinition an. Offensichtlich bildet Grand Corruption einen Teilausschnitt des allgemeinen völkerrechtlichen Korruptionsverständnisses, wie es in Dokumenten der Vereinten Nationen oder des Europarats Ausdruck findet, doch bleibt eine präzisere Vermessung aus. Bislang gehört der Begriff eher zum kriminologischen, rechts- und entwicklungspolitischen Fachjargon. Er beschreibt ein Verbrechenphänomen und drückt kriminalpolitischen Handlungsbedarf aus.

Verwandte Begriffe sind Kleptokratie (kleptocracy) und state capture. Ersterer beschreibt eine Herrschaftsform, in der die Machthaber die Ressourcen eines Landes und seiner Bürger plündern und sich der Zweck des Staates und seiner Institutionen darin erschöpft, persönliche Bereicherung zu ermöglichen und institutionell abzusichern. Von state capture wird gesprochen, wenn organisierte Netzwerke (inklusive politischer Eliten in kollusivem Zusammenwirken mit mächtigen Geschäftsleuten) staatliche Mechanismen zur Steuerung und politischen Kontrolle des Wirtschaftslebens einschließlich seiner Schlüsselunternehmen zum Zwecke der eigenen Bereicherung über Strohleute, Schattenfirmen, Aufsichtsmandate usw. übernehmen.⁵ Man kann state capture auch als extreme Form von Grand Corruption bezeichnen, bei der ein Staat kein Gemeinwohlinteresse mehr kennt und selbst zur Verbrecherorganisation (mit Land und Leuten als Beute) mutiert.

Berührungspunkte gibt es mit dem Begriff des authoritarian capitalism. Ein solcher Kapitalismus, der sich Markt und Kapital antiliberal zur Verwirklichung einer Ideologie oder autoritärer staatlicher Machtinteressen bedient, kann sich staatsintern auch kleptokratischer Strukturen oder der Verteilung von Pfründen im Wirtschaftsleben zur Machtkonsolidierung und -ausbeutung bedienen.

5 A. Fiebelkorn, State Capture Analysis: How to Quantitatively Analyze the Regulatory Abuse by Business-State Relationships, Discussion Paper, Governance Global Practice, No. 2 June 2019, Bl. 5; vgl. ferner zum Beispiel Südafrikas die Reports der Judicial Commission of Inquiry into Allegations of State Capture in sechs Bänden vom 24.6.2022; abrufbar unter <https://www.statecapture.org.za/site/information/reports>.

Gemein ist diesen Termini, dass sie sich phänomenologisch auf Herrschaftsdelikte beziehen. Kennzeichnend ist die Komplizenschaft oder Duldung politischer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und militärischer Eliten (private gain over public interest). Ihr Unrechtsverhalten weist eine Tiefendimension auf, die weit über schwere Vermögenskriminalität hinausgeht. Grand Corruption trägt zur Erosion bzw. Verhinderung demokratischer, rechtsstaatlicher, menschenrechtskonformer Herrschaftsausübung, zur Unterwanderung von Entwicklungszusammenarbeit, wirtschaftlichem Fortschritt und Armutsbekämpfung bei. Rent-Seeking hat Vorrang vor solidem Wirtschaften und Innovation. An die Stelle der Bestenauslese tritt der Kauf von Posten, die dann in der Logik des Systems zur Amortisierung des eigenen „Investments“ genutzt werden müssen. Profitinteresse steht über Pflichterfüllung und Allgemeinwohl. Wo Grand Corruption grasiert, können keine modernen Zivilgesellschaften und professionelle, bürgerorientierte Verwaltungen entstehen. Schlimmstenfalls nährt sie chauvinistische autoritäre Systeme und ermöglicht politische Strukturen, die weder nach innen noch nach außen vor brutalsten Menschenrechtsverletzungen und Völkerrechtsverbrechen zurückschrecken.

II. Definitionsangebote

Mit juristischen Definitionsversuchen warten UNODC⁶ und Transparency International⁷ auf. Zur Domestizierung des stark assoziativen Charakters des Begriffs „Grand Corruption“ („You know it when you see it“) wird auf drei prägende Eigenschaften abgestellt:

1. Begehung einer in Art. 15–27 UNCAC definierten Straftat
2. als Teil einer systemartig vorbedachten Struktur („as part of a scheme“), an dem ein hochrangiger öffentlich Bediensteter („high level public official“) beteiligt war und die

6 Grand Corruption occurs when: A public official or other person deprives a particular social group or substantial part of the population of a State of a fundamental right; or causes the State or any of its people a loss greater than 100 times the annual minimum subsistence income of its people; as a result of bribery, embezzlement or other corruption offence: https://www.unodc.org/documents/NGO/Multistakeholder-workshops/Grand_Corruption_definition_with_explanation_19_August_2016_002_1.pdf: (letzter Abruf: 20.06.2022).

7 Transparency International Submission to the 8th UNCAC CoSP, Grand Corruption as a Major Obstacle to Achievement of the Sustainable Development Goals, CoSPCAC/COSP/2019/NGO/1, Bl. 1 f.

3. eine erhebliche schwere Zweckentfremdung und Unterschlagung öffentlicher Mittel oder Ressourcen („gross misappropriation of public funds or resources“) oder schwere Verletzungen von Menschenrechten eines erheblichen Teils der Bevölkerung oder einer besonders verletzlichen Gruppe zur Folge hatte oder dies beabsichtigte.

Für den rechtspolitischen Gebrauch erscheint diese Definition wegen ihrer Abstraktheit und technischen Sprache nur bedingt nützlich zu sein. Es gelingt nicht, die Essenz von Grand Corruption einzufangen. Der Definition fehlt es an Plastizität, wobei fairerweise einzuräumen ist, dass das Phänomen und seine Ränder bereits empirisch nicht leicht zu fassen sind und es sich zudem unterschiedlich weit verstehen lässt.

Auch für den rechtsdogmatischen Gebrauch bedarf die Formel einer materiellen Substantiierung und strukturellen Nachschärfung. Die Kernelemente des Tatbestandes sind: Grunddelikt, Kontextelement, schwere Folge. Als geschütztes Rechtsgut des Grand Corruption-Tatbestands kommen nach der Definition der Schutz des Vertrauens in rechtskonformes Verwaltungshandeln (Nr. 1, Nr. 2), Vermögensinteressen von Staat und Bürgern (Nr. 1, Nr. 3 Alt. 1), Schutz von Menschenrechten als Individualrechten (Nr. 1, Nr. 3 Alt. 2), Schutz des Gemeinwesens, der Rechtsstaatlichkeit und der Selbstbestimmung als Kollektivinteresse (Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3) in Betracht. Die vorgeschlagene Definition drückt in der Gesamtschau aus, dass Grand Corruption nicht primär als Finanzdelikt, sondern als schwere Menschenrechtsverletzung eingestuft wird. Denn auch die Zweckentfremdung öffentlicher Mittel ist in diesem Kontext und nicht rein fiskalisch zu sehen. Das „oder“ zwischen den Fallgruppen schwerer Verletzungsfolgen signalisiert insofern eine Alternativität, die in der Rechtswirklichkeit selten vorkommen dürfte. Veruntreuung und Menschenrechtsverletzungen sind nicht trennbar, denn Rechtsverletzungen sind wohl in der Regel entweder Voraussetzung oder Folge der Bereicherung.

Grundelement des Tatbestands sind die Straftaten aus Kap. III UNCAC. Der Tatbestand hat damit eine auf den ersten Blick klare völkervertragliche Ausgangsbasis. Die Anbindung an UNCAC als universales Korruptionsbekämpfungübereinkommen erscheint auch wegen seiner Reichweite sinnvoll. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass für Taten gem. Art. 18–22 keine völkerrechtliche Kriminalisierungspflicht besteht. Andere Artikel stellen die Reichweite der Umsetzungspflicht unter den Vorbehalt der Vereinbarkeit mit nationalen Rechtsprinzipien. Andererseits wird keine Kriminalisierungspflicht durch die Hintertür eingeführt, sondern konventionswidriges Verhalten definiert, das zu bestrafen sein soll, wenn Kontextelement und schwere Folge hinzutreten.

An der Tat muss ein hochrangiger öffentlicher Bediensteter beteiligt gewesen sein, was die Tat aber nicht zu einem Sonderdelikt (Pflichtdelikt) oder Amtsträgerdelikt macht, sondern herausstreicht, dass es zu einem systemischen Missbrauch von Herrschaftsmacht gekommen sein muss. Dieses Kriterium verkörpert innerhalb der Deliktsstruktur den Gedanken der Systemkriminalität. Besondere Pflichtenträger, die mit besonderer Verantwortung für die geschützten Rechtsgüter ausgestattet sind, kommen ihrer Aufgabe nicht nach, weil sie in eine Gesamtstruktur eingebunden sind, die Korruptionstaten begeht, um eigennützig bestimmte Rechtsfolgen zu erreichen. „Scheme“ ist also weniger im Sinne eines Plans wie bei Mittäterschaft oder Conspiracy zu verstehen, sondern vielmehr auf die Ausnutzung und Unterhaltung eines korrupten Systems oder korrupter Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen bezogen. „Scheme“ und Amtsträgerbeteiligung bringen dieses Moment indessen nicht klar zum Ausdruck, sondern lassen sich sehr weit interpretieren. Würde man die vorgeschlagene Definition einführen, müsste die Frage einer Grenze nach unten durch schutzzweckbezogene Auslegung gestellt werden.⁸

Systeme der vorliegend skizzierten Art sind auf die Generierung politischer und wirtschaftlicher Vorteile angelegt. So gelagerte materielle oder immaterielle Besserstellungen sollen aber nicht genügen. Gefordert sind schwere Zweckentfremdung und Unterschlagung öffentlicher Mittel oder Ressourcen, schwere Verletzungen von Menschenrechten, womit sich der Tatbestand deutlich von der Systematik des UNCAC abhebt, das in Art. 3 Abs. 2 für die Tatbestände der Konvention ausdrücklich auf ein Erfolgs- oder Schadenserfordernis verzichtet. Normsystematisch scheint es sich um ein erfolgsqualifiziertes Delikt zu handeln. In der Gerichtspraxis dürften Kausalität und objektive Zurechenbarkeit bei schweren Menschenrechtsverletzungen allerdings nicht leicht zu belegen sein. Zudem geben die Qualifikationsmerkmale nicht preis, ob bei der Festlegung der Schwelle ein qualitativer oder quantitativer Ansatz zu wählen sein soll. Das UNODC konkretisiert seinerseits, dass sich der monetäre Verlust auf das Hundertfache des jährlichen Existenzminimums im betroffenen Land („loss greater than 100 times the annual minimum subsistence income“) belaufen muss. Das Existenzminimum entspricht 60 % des letzten offiziell bekannt gemachten Median-Haushaltseinkommens oder einem vergleich-

8 Paternalistisch oder tribal geprägte Gesellschaften gelten als anfällig dafür, Familie oder Stamm über den Staat zu stellen und sich untereinander zu begünstigen. Diese Erkenntnis erhellt die Motive für korruptes Verhalten innerhalb bestimmter Gesellschaftsstrukturen. Es ist aber eine offene Frage und wohl nur im konkreten Fall zu entscheiden, ob man hier von systemischer Kriminalität sprechen kann.

baren Einkommensgrenzwert („equivalent measure of a State's official designation“), der zum Bezug von bedürftigkeitsabhängigen Sozialhilfeleistungen berechtigt. Eine rein quantitative Berechnung sieht das UNODC aber nicht vor. Einzubeziehen sind neben Geld, Wertpapieren, Eigentum auch alle nichtdinglichen Güter und Interessen und schuldrechtliche Ansprüche, solange sie einen ökonomisch messbaren Wert haben, doch dürfte eine solche Berechnung mehr Wertung als Kalkulation erfordern. Der Gegenstand, an dem sich der Verlust materialisiert, ist insgesamt sehr weit angelegt.⁹ Ausgerichtet an der vielfarbigem und gestaltreichen Phänomenologie ist das sachgerecht. In ihrer Breite und Größenordnung und ihrer Bezugsgröße, die an die Lebenswirklichkeit und Bedürfnisse der Menschen im Herkunftsstaat anknüpft, gelingt mit diesem Richtmaß auch eine plausible Ausprägung der besonderen Rechtsgutbetroffenheit. Die handwerklich saubere juristische Umsetzung dieser Formel in einem konkreten Strafverfahren dürfte die Praxis allerdings vor größte Schwierigkeiten stellen. Die Berechnung erscheint ebenso anspruchsvoll wie anfällig für rechtsmittelfähige Fehler.

Die rechtliche Bewertung birgt ferner Grand Corruption-typische Schwierigkeiten. Das Merkmal der Zweckentfremdung ist schon in Rechtsstaaten nicht immer leicht anzuwenden. Grand Corruption und deren Implementierungshandlungen sind im Gegensatz zu organisierter Kriminalität im Herkunftsstaat womöglich oft schon gar nicht rechtswidrig, weil die Täter selbst an den Schaltstellen der Macht sitzen und formell rechtmäßige Prozesse auf sich lenken können oder sich durch Ausübung legislativer und regulatorischer Kompetenzen selbst eine formell-rechtlich wirksame Rechtsgrundlage oder Autorisierung schaffen können. Die Trennlinien zur Zweck- und Rechtswidrigkeit lassen sich daher nicht nur schwer ziehen, sondern erfordern in Einziehungsverfahren in Drittstaaten gegebenenfalls, dass deren Justizorgane staatliches Handeln im Herkunftsstaat zumindest implizit für nichtig oder rechtlich unmaßgeblich erklären müssen.

Weniger ausgeprägt ist dieses Problem auf dem Gebiet der Menschenrechte. Den Terminus des Grundrechts („fundamental right“) konkretisiert das UNODC durch eine nicht abschließende Bezugnahme auf den IPbPR und IPwvR. Aus UN-Sicht ist das schlüssig und schließt regionale Verstärkungen und Spezifika nicht aus. Das Tatbestandsmerkmal der Rechtsver-

9 Definition „Loss“ bei UNODC, https://www.unodc.org/documents/NGO/Multistakeholder-workshops/Grand_Corruption_definition_with_explanation_19_August_2016_002_1.pdf: (letzter Abruf: 20.06.2022).

letzung knüpft dogmatisch schlüssig an den Eingriffsbegriff der jeweiligen Konvention an.¹⁰ Zur erforderlichen Schwere und Größe der betroffenen Gruppe bleibt man dagegen vage. An völkervertraglich gesicherten benchmarks dürfte es in diesem Kontext auch fehlen.

Legt man den empirischen Kurzbeschrieb und den Tatbestand übereinander, fällt auf, dass der Vorschlag eng an UNCAC-Ausgangspunkten und damit an das allgemeine Korruptionsverständnis der UN angebunden ist. Das ist juristisch sicherlich nachvollziehbar, um dem Bestimmtheitsgrundsatz zu genügen, ohne die einzige Option zu sein, um diese Messlatte zu passieren. Mit Kontext- resp. Systemelement und schwerer Folge versuchen die Schöpfer der Definition den spezifischen Unrechtsgehalt und die schwersten Folgen des Phänomens tatbestandlich zu erfassen. Die Tiefendimension von Grand Corruption, die sich auch an den betroffenen Rechtsgütern ablesen lässt, ist tatbestandlich in ihrer ganzen Komplexität schwer in so präzise Worte zu gießen, dass eine vorhersehbare und nachvollziehbare Subsumtion möglich wird. Ersatzweise wird auf die gravierendsten Symptome und die abstrakte Formel „scheme“ zurückgegriffen, die teleologisch präzisierungsfähig genug ist, um das Phänomen Grand Corruption in der Normenwendung sukzessive dogmatisch herauszuarbeiten. Bezüglich der schweren Folgen sei aber die Frage gestellt, ob die Strafbarkeitsschwelle damit nicht zu hoch angesetzt wird. Es erscheint zwar richtig, nicht auf die Verletzung der Individualrechtsgüter Einzelner, sondern auf kollektive Schäden abzustellen. Dennoch droht der Tatbestand auf dieser Stufe ins Leere zu laufen, weil Zurechnungszusammenhänge einerseits justiziell nur schwer nachzuzeichnen sein werden und er andererseits zu einem Führungverbrechen wird, weil Personen unterhalb der Spitzen der lokalen Nomenklatura mit ihrem Verhalten voraussichtlich selten derart gravierende Folgen auslösen werden können. Je enger die Norm gefasst ist, desto stärker wächst umgekehrt die potenzielle Bedeutung von nicht urteilsbasierten Einziehungsmechanismen. Ncbcs müssten dann die Nachteile bei der strafrechtlichen Normenwendung und individualstrafrechtlichen Verfolgung kompensieren, indem sie zumindest illegale Vermögenswerte für weitere Rechtsverletzungen unverfügbar machen und das „scheme“ schwächen.

Anders sähe es aus, wenn man die funktional gewichtige Mitwirkung an einem „scheme“, das derartige Folgen kumulativ auslöst oder auslöst

10 Definition „Fundamental Right“ bei UNODC, https://www.unodc.org/document/s/NGO/Multistakeholder-workshops/Grand_Corruption_definition_with_explanation_19_August_2016_002_1.pdf (letzter Abruf: 20.06.2022).

kann, genügen ließe. Dies vertrüge sich mit dem Phänomen Grand Corruption. Gelockert werden sollte schließlich der Bezug auf die „Bevölkerung“. Grand Corruption richtet sich in den Herkunftsstaaten zwar primär gegen die eigenen Bürger und auch diskriminierte ausländische und ethnische Minderheiten im eigenen Land wären nach dem Wortlaut als lokale Bevölkerung erfasst. Ein Binnenbezug ist aber nicht zwingend. Menschenrechtsverletzungen infolge von Grand Corruption sind empirisch nicht auf die eigene Bevölkerung beschränkt. Korruptionsgetragenes Verhalten kann sich auch gegen Rechte dritter Gruppen im Ausland oder gar die Bevölkerung anderer Regionen und Staaten wenden.

Die begriffliche Erfassung des Kerns von Grand Corruption durch diese Definition ist aber zumindest akkurat genug, um eine Trennlinie zu anderen Phänomenen zu ziehen. Sie ist auf Täterseite von organisierter, Mafia- oder sog. Clan-Kriminalität zu unterscheiden, obwohl es auf operativer Ebene fraglos Verknüpfungen geben kann. Denn zum eigenen Schutz oder zur Ausführung krimineller Handlungen greifen Kleptokraten auch auf Kriminelle außerhalb der staatlichen oder betrieblichen Strukturen zu, um gesetzliche Fesseln abzustreifen und im Entdeckungsfall jegliche Beteiligung bestreiten zu können (sog. deniability). Diese Verflechtung mit allgemeinen kriminellen Strukturen gilt es im Blick zu behalten. Sie nimmt für die weitere Bearbeitung der Thematik aber keine entscheidende Rolle ein.

C. Handlungsdruck

Ziel des Beitrags ist es nicht, eine konkrete, tatbestandsgleiche Definition zu entwickeln. Das Interesse ist auf die aktuelle Diskussion und den mit ncbs assoziierten Nutzen zur Überwindung von Grand Corruption gerichtet. Ncbs kompensieren und komplementieren Strafverfolgung von Grand Corruption, wobei es, wie oben gesehen, durchaus Wechselwirkungen geben kann.

Handlungsbedarf lässt sich vor diesem Begriffshintergrund qualitativ und quantitativ formulieren. Die Auflistung der betroffenen Rechtsgüter untermauert zunächst den Handlungsbedarf auf diesem Feld. Wie groß ist nun aber der Handlungsdruck? Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine illustriert in düstersten Farben, wofür Grand Corruption den Boden bereiten kann, wenn sie sich mit Imperialismus, Faschismus und

einem Unterdrückungsapparat paart.¹¹ Es darf dabei freilich nicht aus dem Blick geraten, dass auch der angegriffene Staat Ukraine lange Zeit ein schillerndes Beispiel für kleptokratische Wirtschaftsstrukturen und politische Seilschaften war,¹² unter Überlebensdruck aber Resilienz, Gemeinsinn und Organisationstalent demonstriert, wie sie in Gesellschaften, die von Grand Corruption zerrüttet sind, nur selten angetroffen werden.

Normativ ist es diese Tiefendimension von Grand Corruption, die wachrütteln soll. Es geht eben nicht um die unethische Bereicherung Einzelner, sondern infolge ihres systemisch-korumpierenden Charakters um Verhaltensweisen, welche die ökonomischen, ökologischen, rechtsprinzipiellen und ethischen Existenzgrundlagen von Gesellschaften erodieren oder deren Selbstbestimmungsrecht unterwandern bzw. negieren. Es schwindet nicht nur korruptionstypisch das Vertrauen in die Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns, sondern es kommt zu einem massiven Verlust öffentlicher Ressourcen, einer Erosion der Rechtsstaatlichkeit, Armut und Repression, der Störung von Märkten durch illegale Investments, Unerreichbarkeit von entwicklungspolitischen und Nachhaltigkeitszielen oder gar zur Finanzierung von Staatsterrorismus. Drittstaaten müssen ihrerseits ihre Rechtssysteme sowie die öffentlichen Finanzhaushalte (inkl. desjenigen der Europäischen Union) bei entsprechenden Kontakten oder Infiltration gegen Ausbeutung und Missbrauch schützen.

Auf diesem Weg lassen sich unter Umständen auch freiheitsrechtliche Schutzpflichten zur Kriminalisierung und effektiven Bekämpfung von Grand Corruption herleiten. Die Beendigung der Impunität von Kleptokratien ist eine Grundvoraussetzung für einen Wandel. Dogmatisch wird allerdings sehr behutsam bei der Anerkennung neuer positiver Gewährleistungspflichten vorgegangen (s.u. S. 159). Vielmehr versucht man in der Regel, den Handlungsdruck zur Bekämpfung von Grand Corruption durch Vermögensabschöpfung vorrangig über die finanziellen Schäden zu erzeugen, da sie einen fassbaren Ansatzpunkt für ncbs liefern. Vermögensflüsse sind messbar, nachweisbar und enden anders als Menschenrechtsgefährdungen fast immer im unmittelbaren Jurisdiktionsbereich von Drittstaaten.

11 Hellsichtig *C. Belton*, Putins Netz, 4. Aufl., New York 2022, S. 223 ff.; *D. Satter*, Darkness at Dawn: The Rise of the Russian Criminal State, New Haven 2003.

12 *O. Bullough*, Butler to the World, London 2022, S. 154 ff.; *ders.*, Moneyland, London 2018, S. 1 ff., 105 ff.; *J. C. Sharman*, The Despot's Guide to Wealth Management, New York 2017, S. 16, 144 ff.

D. Umfang von Grand Corruption

Der Schadensumfang von Grand Corruption lässt sich wie bei Korruptionsdelikten und schwerer Finanzkriminalität allgemein kaum quantifizieren. Zuletzt haben Initiativen zur Messung sog. illicit financial flows (IFFs) mit statistischen Methoden Fahrt aufgenommen.¹³ Unter dem Akronym IFF werden Finanzströme verstanden, die aufgrund ihrer Herkunft, ihrer Verwendung oder der Art ihres Transfers illegal sind. Ihre Messung stellt Rechtspolitik und empirische Wissenschaften bislang jedoch vor erhebliche methodische Probleme. Dass Grenzen für Finanzströme kaum noch eine Rolle spielen, ist lange bekannt. Das vernetzte internationale Finanzsystem befördert aber nicht nur das internationale Wirtschaftswachstum, sondern schafft zugleich Infrastruktur und Know-how für illegale Finanzströme. Ihre methodisch belastbare Erfassung scheitert in der Regel an dieser Hürde. Man ist daher auf indirekte Methoden wie den Vergleich von Handels- und Zahlungsbilanzen angewiesen. Für den Moment bleibt es damit meist notgedrungen bei überschlägigen Schätzungen und politisch motivierten Prognosen. Die methodische Belastbarkeit der bekannten zirkulierenden Zahlen ist daher mit einem Fragezeichen zu versehen.

Die Weltbank schätzt, dass den betroffenen Volkswirtschaften jährlich 20 bis 40 Milliarden USD an sog. Potentatengeldern entzogen werden.¹⁴ Die OECD vermutet einen Abfluss von 850 Milliarden USD in Steuerparadiese, wobei diese Zahl sowohl legale Werte als auch schlicht un versteuerte Gelder und Verbrechenserträge aus unterschiedlichsten Quellen erfasst.¹⁵ Laut GIZ verlieren Entwicklungsländer nach ersten wissenschaftlichen Erkenntnissen jährlich ca. 1,6 Billionen USD durch illicit financial

13 UNCTAD und UNODC, Conceptual Framework for the Statistical Measurement of Illicit Financial Flows, 2020; GIZ (Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit GmbH), Combating illicit financial flows (<https://www.giz.de/en/worldwide/39748.html>); ein früherer Versuch findet sich bei G. Zucman, *The Hidden Wealth of Nations*, University of Chicago Press 2015, S. 34 ff.

14 So erwähnt in Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan, United Nations Office on Drugs and Crime, World Bank, Juni 2007, http://www.unodc.org/pdf/Star_Report.pdf (letzter Abruf: 20.06.2022); Strategie der Schweiz zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern („Asset Recovery“), Bl. 4/24 (letzter Abruf: 20.06.2022).

15 Gemäß Schätzungen der OECD, auf die sich der Schweizer Bundesrat in seinem Bericht vom April 2012 über Vor- und Nachteile von Informationsabkommen mit Entwicklungsländern (erstellt vom EFD) abstützt, fließen jedes Jahr rund 850 Milliarden Dollar aus den Entwicklungsländern in ausländische Steuerparadiese, Bl. 8.

flows.¹⁶ Das Transcrime Joint Research Centre on Transnational Crime veranschlagt schließlich die Gewinne aus organisierter Kriminalität in der EU auf rund 110 Milliarden EUR.¹⁷ Das sind beeindruckende Zahlen, die sich aber nicht nur auf unterschiedliche Sachverhalte beziehen, sondern auch weitestgehend nicht auf wissenschaftlich belastbaren Erkenntnissen beruhen. Auch die umgekehrte Suche, die bei mutmaßlichen Kleptokraten ansetzt und nach deren Vermögenswerten fahndet, führt nur selten ans Ziel. Zwar stößt man immer wieder auf Einzelfälle, die sich im Netz der Justiz verfangen und Vermögensverhältnisse offenlegen. Und größere Daten-Leaks haben wiederholt eine eklektische Gruppe von Reichen ins Scheinwerferlicht gezerrt, die ihre Vermögenswerte auf ähnliche Weise versteckt haben; zuletzt im Emirat Dubai. Beides ist jedoch kein zielführender Weg, um an belastbares Zahlenmaterial zu gelangen. Der Forschungsbedarf ist mithin immens, aber nur schwer stillbar, da es in der Natur des Forschungsgegenstandes liegt, die Existenz und/oder Zuordnung von Vermögen zu verschleiern.

Bereits die verfügbaren Erkenntnisse lassen aber keinen Zweifel daran zu, dass Grand Corruption ein gravierendes Problem von globaler Reichweite darstellt, das einer energischen Adressierung bedarf. Damit soll nicht gesagt werden, dass Grand Corruption weltweit endemisch ist. Aber es ist ein globales Problem, wenn transnational agierende Finanz-, Anwalts-, und Beraterindustrien bei der illegitimen Erwirtschaftung und der nachträglichen versteckten Reinvestition der Mittel auf verschiedenen Märkten und in verschiedenen Volkswirtschaften beflissen helfen und Kleptokraten in westlichen Ländern als zahlungskräftige Kundschaft oder gar Neubürger (mit Golden Passport-Programmen und günstigen Steuersätzen oder mit Aufenthaltsrechten gegen Investments) herzlich willkommen heißen werden. Grand Corruption ist also kein nationales oder postkoloniales Problem, sondern globaler Natur, das entsprechend nach einer Reaktion auf internationaler Ebene verlangt und sowohl upstream als auch downstream betrachtet werden muss.

16 GIZ (Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit GmbH), *Combating illicit financial flows* (<https://www.giz.de/en/worldwide/39748.html>), S. 1.

17 Transcrime Joint Research Centre on Transnational Crime Studie; zitiert in Commission Staff Working Document Analysis of non-conviction-based confiscation measures in the European Union, SWD(2019) 1050 final, S. 1 und Europol, *Does Crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU, Survey of Statistical information 2010-2014, 2016*, S. 4.

E. Rechtsrahmen und Gegenmittel auf internationaler Ebene

Nachdem man im Globalen Norden das Problem der Grand Corruption bis zum Ende der 1990er Jahre geflissentlich übersehen wollte, hat sich mit der Jahrtausendwende auf internationaler Ebene ein rudimentärer Rechtsrahmen herausgebildet, der erste Regelungen und Gegenmittel enthält. Er setzt sich aus Rechtsakten gegen Korruption und Geldwäsche sowie Rechtshilferegelungen zur Asset Recovery einschließlich ncbs zusammen, die aus der Feder verschiedener internationaler Organisationen stammen, sich aber untereinander beeinflussen. Hinzu treten soft law-Instrumente wie die FATF Recommendations oder Principles for Disposition and Transfer of Confiscated Stolen Assets in Corruption Cases des Global Forum on Asset Recovery, die mit variierender Lenkungs- und Normgebung oder Normanwendung beeinflussen. Aktionsbündnisse wie die StAR-Initiative von UNODC und World Bank (Stolen Asset Recovery) leisten komplementierend praktische Hilfe bei der technischen Anwendung des Rechtsrahmens sowie der Überwindung politischen Unwillens. Wie der spätere Abschnitt zu den Reformvorhaben illustriert wird, ist Asset Recovery zu einem Tummelplatz von Akteuren und einem Wirrwarr von Instrumenten unterschiedlicher Verbindlichkeitsgrade geworden, deren Erfolgsbilanz allerdings weitaus übersichtlicher ausfällt. In der Gesamtschau wird sich nichtsdestotrotz aber dennoch offenbaren, dass bei Korruption und Anschlussstaten ein noch größerer Fokus auf Asset Recovery gelegt wird, als es schon sonst bei grenzüberschreitender Kriminalität der Fall ist. Dabei wird die Wichtigkeit von ncbs geradezu mythisch beschworen.

I. Vereinte Nationen

Auf Ebene der Vereinten Nationen sieht das Wiener Suchtstoffübereinkommen erstmals die Einziehung von Erträgen, gewaschenem Vermögen und Tatmitteln aus Drogenhandel vor.¹⁸ Später findet das Instrument der Einziehung auch Eingang in Konventionen gegen transnationale organisierte Kriminalität und Terrorismusfinanzierung.¹⁹ Eine selbständige Ein-

18 United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, UN 1988.

19 International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, UN 1999; United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC), UN 2000.

ziehung ist in diesen völkerrechtlichen Verträgen aber noch nicht vorgesehen. Dies ändert sich 2003 mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UN Convention against Corruption/UNCAC; seit 14. Dezember 2005 in Kraft).²⁰ Art. 31 Abs. 1 UNCAC fordert die Einführung von Maßnahmen zur Einziehung von Korruptionserträgen im größtmöglichen, nach dem nationalen Rechtssystem zulässigen Umfang. Art. 31 Abs. 8 UNCAC drängt Mitgliedstaaten, wiederum im Rahmen des nach der nationalen Rechtsordnung Zulässigen, die Nachweislast auf Inhaber mutmaßlich unrechtmäßig erlangten Vermögens zu verlagern.

Der Wiedererlangung illegal erworbener Vermögenswerte widmet die UNCAC ein ganzes Kapitel. Artikel 51 eröffnet Kap. V zur Asset Recovery mit dem Leitprinzip, dass die Rückgabe von Vermögenswerten einen wesentlichen Grundsatz der Konvention darstellt und dass die Vertragsstaaten sich in dieser Hinsicht größtmögliche Zusammenarbeit und Unterstützung gewähren. Art. 54 UNCAC greift die Idee selbständiger Einziehungsmechanismen dezidiert auf. Art. 54 Abs. 1 lit. c begründet eine diesbezügliche Erwägungspflicht. Die Vertragsstaaten haben (im Einklang mit nationalem Recht) die Ermöglichung von non-conviction based confiscations danach zumindest zu erwägen.²¹ Die Vertragsparteien dokumentieren damit, dass sie selbständige Einziehungen für ein wichtiges Instrument zur Erreichung der Vertragsziele halten („shall consider“), scheuen aber davor zurück, eine echte Einführungspflicht zu begründen. Die hierfür indikativen Formeln „shall adopt“, „is to provide“ werden vermieden. Diese Pflicht ist dennoch kein rhetorisches Beiwerk, sondern gerade auch vor dem Hintergrund des Leitprinzips in Art. 51 UNCAC ernst zu nehmen. Im rechtspolitischen Prozess wird gezielt auf diesen Artikel rekurriert, der normativ zum Ausdruck bringt, was zur Bekämpfung von Korruption auf internationaler Ebene sachlich richtig wäre.

20 *D. Ziouvas*, *International Asset Recovery and the United Nations Convention Against Corruption*, in: C. King et al. (eds.), *The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law*, Basel 2018, S. 591, 597 ff.; *Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery, CAC/COSP/WG.2/2019/CRP.1*, S. 2: *Mutual recognition of non-conviction-based freezing orders and confiscation judgments*.

21 „Each State Party, in order to provide mutual legal assistance pursuant to article 55 of this Convention with respect to property acquired through or involved in the commission of an offence established in accordance with this Convention, shall, in accordance with its domestic law ... (c) Consider taking such measures as may be necessary to allow confiscation of such property without a criminal conviction in cases in which the offender cannot be prosecuted by reason of death, flight or absence or in other appropriate cases.“

Art. 57 UNCAC adressiert schließlich die im Kontext des Themas eminent wichtigen Fragen der Rückführung eingezogener Vermögenswerte.²² Zu ihrer effektiven Ermöglichung durch die zuständigen Behörden sind die nationalen Rechtsgrundlagen adäquat anzupassen, Art. 57 Abs. 2 UNCAC. Für die Umsetzung und praktische Handhabung der UNCAC-Artikel und Standards kommt den Konkretisierungen durch die Resolutions der Conference of State Parties (CoSP) sowie dem Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption große Bedeutung zu. Sie führen zu einer versteckten Dynamisierung der Implementierung. Unter dem Strich bleibt aber zu konstatieren, dass es trotz dieses Evolutionsprozesses an einer Verpflichtung zur Einführung von ncbs auf UN-Ebene fehlt.

II. Europarat

Der Europarat startete seine Aktivitäten ähnlich zurückhaltend. Nach dem Übereinkommen über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (Strasbourg Convention, 1990, CETS 141) soll die Einführung von Einziehungsinstrumenten wegen strafbarer Handlungen, ggf. auch auf zivilverfahrensrechtlichem Weg (Art. 2), erwogen werden. Auch das spätere Übereinkommen über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten und über die Finanzierung des Terrorismus (Warsaw Convention, 2005, CETS 198) begründet zwar nicht nur eine Verpflichtung zur Einführung von Einziehungsinstrumenten gegen Erträge und Surrogate (Art. 5), sondern sogar zur Einführung von Beweiserleichterungen bei schweren Straftaten (Art. 3 Abs. 4). Ncbs sind davon aber nicht eingeschlossen. Neue Pflichten werden nicht geschaffen. Auf dem Gebiet der Rechtshilfe verlangt das Übereinkommen lediglich größtmögliche Bereitschaft zur grenzüberschreitenden Vollstreckung (Art. 23 Abs. 5) von Einziehungen, die von einer Justizbehörde im Zusammenhang mit einer Straftat unter Nachweis illegaler Herkunft angeordnet wurden. Diese Option steht wie üblich unter dem Vorbehalt, im Einklang mit nationalem Recht stehen zu müssen.

Diese Rechtslage hat bis heute Bestand. Im Juni 2018 forderte die Parlamentarische Versammlung des Europarats in einer Empfehlung, ncbs

22 Ziouvas, International Asset Recovery and the United Nations Convention Against Corruption, in: C. King et al. (eds.), Handbook (Fn. 20), S. 591, 604 ff.

als „realistischstes“ Mittel im Kampf gegen OK einzuführen.²³ Realistisch kann dabei nur bedeuten, dass das Instrument in einer Weise rechtlich ausgestaltet werden und in der Praxis Anwendung finden muss, dass es überhaupt zu einem messbaren Faktor in der Verbrechensbekämpfung machen kann.

Die Economic Crime and Cooperation Division (CDD) des Europarats veröffentlichte zuletzt eine Studie zur Verbreitung und Nutzung von ncbc.²⁴ Gestützt auf einen Überblick der vorfindbaren ncbc-Ansätze in den Mitgliedstaaten sieht die CDD eine wachsende Anerkennung des Instruments und eine Bestätigung seiner Nützlichkeit. Zu den zentralen Einsichten der Studie zählt, dass ncbc-Mechanismen vor allem dann Akzeptanz finden, wenn sie Einzelanfertigungen sind, die sorgfältig auf die nationale Rechtsordnung abgestimmt wurden. Ebenso wird betont, dass die nationale Regelung unbedingt eine Rechtsgrundlage für die Sicherstellung und Einziehung von Vermögenswerten auf Ersuchen ausländischer Behörden vorsehen sollte.

III. EU

Die Europäische Union hat sich in zwei wichtigen Rechtsakten mit dem Einziehungsrecht befasst.²⁵ Mit RL 2014/42 schuf sie im Anwendungsbereich der EU-Straftaten (i.S.v. Art. 83 Abs. 1 und 2 AEUV) gemeinsame Mindeststandards für Einziehung, erweiterte Einziehung (Art. 5), Dritteinziehung (Art. 6) sowie in geringem Umfang selbständige Einziehungen (Art. 4 Abs. 2: Flucht, Krankheit). Art. 4 Abs. 2 RL 2014/42 beschränkt sich damit auf wenige altbekannte, typische Fallgruppen, in denen selbständige bzw. objektive Einziehungsverfahren in vielen Staaten schon lange etabliert sind. In kontroversere Bereiche wagt sich die Richtlinie nicht vor. Dennoch ist RL 2014/42 bis heute das einzige verpflichtende supranationa-

23 Empfehlung PACE, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Juni 2018.

24 Council of Europe, *The Use of non-conviction-based seizure and confiscation*, 2020, S. 10 ff.

25 Vgl. auch *J. Boucht*, *Asset confiscation in Europe – past, present, and future challenges*, *Journal of Financial Crime* 2019, 26 (2), 526–548; EUROJUST: *Report on Eurojust’s Casework in Asset Recovery*, 2019; *M. Marsteller*, *Grenzüberschreitende Einziehung*, Baden-Baden 2022, S. 52 ff., 202 ff.

le Instrument, das selbständige Einziehung fordert.²⁶ Daran hat sich auch mit Verordnung (EU) 2018/1805 zur gegenseitigen Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen nichts geändert, denn diese Verordnung statuiert weder eine Pflicht noch ein Modell für ncbs.²⁷

Erst ein im letzten Jahr publizierter Kommissionsvorschlag enthält Annäherungsvorgaben für non-conviction-based confiscations und unexplained wealth orders (UWO).²⁸ Paradoxerweise wird dieses Instrument von der Verordnung aber als rechtlich existent und legitim vorausgesetzt, denn es soll ebenso in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen wie traditionelle Mechanismen. Die EU setzt damit auf Anerkennung anstelle von Harmonisierung, schürt damit aber zugleich Probleme. Fehlende gemeinsame Mindeststandards produzieren zwangsläufig Inkompatibilitäten, die dann zum Ausfall der Zusammenarbeit führen können.

In institutioneller Hinsicht verdient Erwähnung, dass die EU, wenn gleich bruchstückhaft, auch die Rahmen- bzw. in letzter Konsequenz Funktionsbedingungen in den Blick nimmt, die erfüllt sein müssen, damit ncbs als Instrument wirksam genutzt werden können. Zu nennen sind der Ratsbeschluss (2007/845/JHA) zur Einrichtung von Asset Recovery Offices (ARO) sowie multiple Rechtsakte zu Financial Intelligence Units und Registern; insb. zum Transparenzregister, das Aufschluss über wirtschaftlich Berechtigte geben soll. Die so geschaffenen Strukturen sind wiederum in weitere EU-externe Netzwerke wie CARIN (Camden Assets Recovery Inter-Agency Network)²⁹ für AROs und die Egmont Group³⁰ für FIUs eingebunden. Auch Whistleblower können beim Aufspüren von verstecktem

26 VO (EU) 2018/1805 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 über die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen.

27 Commission Staff Working Document Analysis of non-conviction based confiscation measures in the European Union, SWD(2019) 1050 final; Transparency International EU: Into the Void: The EU's struggle to recover the proceeds of grand corruption, 2019; Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Asset recovery and confiscation: Ensuring that crime does not pay, Brussels 2.6.2020, COM(2020) 217 final, S. 13.

28 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten, KOM(2022) 245 endg.

29 Dabei handelt es sich um ein informelles, globales Netzwerk nationaler Asset Recovery Offices mit Sekretariat bei Europol, das dem gegenseitigen Austausch von Fachwissen, Methoden und Techniken dient.

30 F. Meyer/N. Hachmann, Institutionelle Bedingungen effektiver Geldwäschebekämpfung, ZStW 134 (2022), 391 (396, 402 f.).

illegalem Vermögen oder der Aufklärung ihrer Herkunft eine vitale Rolle spielen und erfahren durch eine EU-Richtlinie besonderen Schutz.³¹

Auch dieser institutionelle Rahmen weist Schwächen bei der Implementierung auf, die im Ausblick thematisiert werden. Vor allem bei den Registern und der Zusammenarbeit der AROs und FIUs soll nachgelegt werden.³² Seit einiger Zeit prüft die Kommission zudem, ob weiterer Harmonisierungsbedarf für ncbs selbst besteht.³³ Das deutsche Modell der selbständigen Einziehung nach § 76a Abs. 4 StGB scheint sich dabei einer gewissen Popularität als Diskussionsgrundlage erfreuen zu dürfen. Zusätzliche Dynamik könnte dadurch entstehen, dass die Einziehung als strategische Priorität im Kampf gegen die organisierte Kriminalität figuriert³⁴ und auch die neue EUStA das Einziehungsrecht intensiv nutzen soll.

IV. Financial Action Task Force (FATF)

Die FATF legt es ihren Mitgliedern in Recommendation No. 4 nahe, zum einen die oben skizzierten Pflichten aus UN-Abkommen umzusetzen und zum anderen Verfahren zur Vermögensentziehung einzuführen, die

31 Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Hinweisgeberschutz-Richtlinie), ABl. L 305/17.

32 Meyer/Hachmann, Geldwäschebekämpfung (Fn. 30), 391, 406 ff., 439 f. Eine EU-Anti-Geldwäsche-Aufsichtsbehörde (AMLA) soll nationale FIUs bei der Analyse transnationaler Sachverhalte unterstützen und ihre Zusammenarbeit in diesen Fällen stärken; Europäische Kommission, Vorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung der Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010, (EU) Nr. 1094/2010 und (EU) Nr. 1095/2010 vom 20.7.2021, KOM(2021) 421 endg., S. 16; Erwägungsgründe 13 ff., 43; Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten, KOM(2022) 245 endg.

33 Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Asset recovery and confiscation: Ensuring that crime does not pay, 2.6.2020, COM(2020) 217 final, S. 6 ff., in dem die Kommission die Umsetzung von RL 2014/42/EU bewertet. Kürzlich wurde ein Richtlinienvorschlag vorgestellt, der neben einer Regelung zu ncbs auch die Möglichkeit einer unexplained wealth vorsieht, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten, KOM(2022) 245 endg. Dieser Vorschlag wird aktuell im Rat diskutiert.

34 Europäische Kommission, EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe, KOM(2010) 673 endg., S. 6.

nicht auf vorherige strafrechtliche Verurteilung angewiesen sind. Ncbcs figurieren hier als best practice, deren Verpflichtungsgrad aber nicht über soft law hinausreicht.

V. OECD

Hauptbeitrag der OECD im Kampf gegen Grand Corruption ist die Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (in Kraft seit 1999). Mit ihr wurde erstmalig der Fokus auf die Bestechung ausländischer Amtsträger gerichtet und deren wirksame Verfolgung gefordert. Sie hat damit nicht nur das Verhalten westlicher Unternehmen bei der Akquise von Aufträgen nachhaltig verändert. Zieht man eine Bilanz über zwei Jahrzehnte, steht unter dem Strich zudem eine beachtliche Zahl von Strafverfolgungsmaßnahmen zu Buche.³⁵

Auch wenn es für die OECD bei dieser einen strafrechtlichen Konvention geblieben ist und diese keine Vorgaben zu ncbcs trifft, ist die OECD ein wichtiger rechtspolitischer Akteur geworden. Durch Recommendations zur Anti-Bribery-Convention, multilaterale Leitlinien³⁶ und wissenschaftliche Untersuchungen zu unzähligen Facetten von Wirtschafts- und Steuerkriminalität produziert die OECD soft law und rechtspolitische Vorschläge zur Fortentwicklung des Rechtsrahmens.³⁷ So nimmt die OECD neuerdings die sog. Enabler ins Visier, die mit ihren professionellen

-
- 35 OECD Working Group on Bribery, 2020 Enforcement of the Anti-Bribery Convention: Investigations, Proceedings, and Sanctions, 23.12.2021: „Seit dem Inkrafttreten des Übereinkommens wurden bis Ende 2020 nach den Erkenntnissen der OECD-Arbeitsgruppe 684 natürliche und 245 juristische Personen wegen Bestechung ausländischer Amtsträger strafrechtlich abgeurteilt oder sanktioniert. Weitere 87 natürliche und 119 juristische Personen wurden in zivilrechtlichen oder verwaltungsrechtlichen Verfahren verurteilt oder sanktioniert. Eine dreistellige Zahl von Verfahren betraf Begleitdelikte wie Bilanzfälschung, Geldwäsche und Steuerhinterziehung. Die Vertragsparteien berichteten zudem, dass eine noch größere Zahl an Ermittlungen und Strafverfahren mit einem Überhang bei natürlichen Personen anhängig ist, was die zunehmende Dynamik der Verfolgung unterstreicht.“
- 36 OECD (2011), OECD Guidelines for Multinational Enterprises, OECD Publishing.
- 37 OECD, Development Co-Operation Tips, Tools Insights Practices: Fighting global illicit financial flows at home, 2021.

Dienstleistungen aus eigenem Profitinteresse Geldwäsche und Wirtschaftsdelikte ermöglichen.³⁸

VI. Zwischenfazit

Zu verzeichnen ist eine sukzessive, aber alles andere als rapide Ausdehnung des Einziehungsrechts.³⁹ Zu den hochgehandelten ncbs finden sich kaum völkerrechtliche Vorgaben in Abkommen von UN oder Europarat. Politisches Momentum ist zwar spürbar, hat aber noch keine sichtbaren rechtlichen Durchbrüche auf internationaler Ebene in größerem Ausmaß herbeigeführt. Diese Erkenntnis steht in einem Spannungsverhältnis zum Impetus der Initiativen, die ncbs gegen Grand Corruption in Stellung bringen wollen. Sie gibt auch menschenrechtlich zu denken. Denn Korruptionshandlungen und ungenügende Korruptionsbekämpfung können, wie eingangs erwähnt, zu massiven Menschenrechtsverletzungen führen. Als potenziell durch Korruption gefährdet, käme hier eine ganze Palette von Grundrechten in Frage; namentlich Art. 3, 5, 6, 8 EMRK, Art. 1 ZP I EMRK, Art. 10, 14 IPbpR, Art. 12 IPwskR, Art. 13 IPwskR.⁴⁰

Verschiebt man die Perspektive des Vorgehens gegen Korruption und organisierte Kriminalität auf die menschenrechtlichen Folgen, hat dies zwei unmittelbare rechtsdogmatische Konsequenzen. Zum einen stellt sich eine menschenrechtliche Individualisierung der Kriminalität ein und zum anderen wird die systemische Verantwortung des Staates zur positiven Gewährleistung effektiven Schutzes gegen grundrechtsgefährdende Kriminalität aktiviert. Dass den Staaten bei der Erfüllung ein margin of appreciation zusteht und positive Handlungspflichten in der Regel unter einen Ressourcenvorbehalt gestellt werden dürfen, ändert nichts an der Grundverpflichtung.

38 OECD, *Ending the Shell Game: Cracking Down on The Professionals Who Enable Tax and White-Collar Crimes*, 2021.

39 Council of Europe, *Impact Study on Civil Forfeiture*, 2013; Council of Europe, *The Use of Non-Conviction Based Seizure and Confiscation*, 2020, S. 7 ff.; Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery, CAC/COSP/WG.2/2019/CRP.1, S. 8: Mutual recognition of non-conviction-based freezing orders and confiscation judgments.

40 A. Peters, *Korruption und Menschenrechte*, JZ 2016, 217 (218 f.); skeptisch C. Rose, *The Limitations of a Human Rights Approach to Corruption*, *International & Comparative Law Quarterly* 65 (2016), S. 405, wegen der dogmatischen Limitierungen von Menschenrechten, die Folgen von Korruption auszudrücken und die Lebensbereiche vollständig zu erfassen, in denen Korruption stattfindet.

Grundrechtsdogmatisch herausfordernd scheint eher die Frage, welche Pflichten aus diesen Normquellen im Hinblick auf korruptes Verhalten und in Bezug auf dessen Erträge resultieren, wenn die Menschenrechtsverletzungen im Ausland erfolgten und daher weniger eigene Strafverfolgung als vielmehr Einziehungen und Finanzermittlungen im Wege der Rechtshilfe relevant werden. Die Reichweite der Schutz- und Kooperationspflichten kristallisiert sich lediglich zwischen EMRK-Vertragsparteien deutlicher heraus. Hochinteressant, aber ungeklärt ist zugleich, wann und wie Drittstaaten eingreifen dürfen oder sogar müssen, wenn die verantwortlichen Staatsorgane unwillig oder unfähig sind, Grand Corruption den Kampf anzusagen. Damit verbindet sich die Grundfrage, an welche Adressaten sich diese Pflichten richten. Der korruptionsverstrickte Herkunftsstaat dürfte wenig Bereitschaft zur effektiven Umsetzung hegen. Damit fällt der Blick auf Drittstaaten und deren menschenrechtliche Verantwortung für Geschehnisse in anderen Jurisdiktionen. Hier setzen z.B. Lieferkettensorgfaltspflichten und Konzernverantwortungsinitiativen an. Die mit ihnen verbundenen Kontroversen veranschaulichen, dass die dogmatisch tragfähige Ableitung von kollektiven Pflichten und extraterritorialen Verantwortlichkeiten keinesfalls leichtfällt.

F. Internationale Initiativen gegen Grand Corruption

Dreh- und Angelpunkt der aktuellen internationalen Initiativen ist die UNCAC. Mit der Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery 2019 hat ein Nebenorgan der Conference of State Parties of UNCAC eine Implementierungsstudie zu ncbs vorgelegt.⁴¹ Die Arbeitsgruppe gelangt darin zu dem Ergebnis, dass ncbs in vielen der befragten Jurisdiktionen eine entscheidende Rolle bei der Einziehung von Erträgen aus Korruption spielen (Rz. 15). Sie werden in vielen Landesberichten als good practice oder Gegenstand von gesetzgeberischen Reformen benannt (Rz. 16). Fortbestehende Rechtsunterschiede verursachen nach den Erkenntnissen der Studie aber Kooperationsschwierigkeiten, wenn sich im ersuchten Staat kein analoger nbc-Mechanismus findet (Rz. 25). Eine Pflicht zur Zusammenarbeit besteht nach dem UNCAC bei zivilrechtli-

41 Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery, Best practices for the identification and compensation of all different types of victims in accordance with the Convention, and third-party challenges and their impact on asset recovery under chapter V, CAC/COSP/WG.2/2019/CRP.1.

chen oder verwaltungsrechtlichen Einziehungen nicht, obgleich den Vertragsstaaten das Bemühen, auch unbekannte Einziehungstypen zu vollstrecken, nach dieser Studie nicht abzuspochen ist.⁴²

In ihrem Oslo Statement hat die Global Expert Group Meeting on Corruption involving Vast Quantities of Assets (VQA) unter dem Dach des UNODC aus dem gleichen Jahr eine Vielzahl von Vorschlägen auf den Tisch gelegt, wie Rechtsrahmen und Infrastruktur verbessert werden müssten, um Grand Corruption effektiv sanktionieren zu können.⁴³ An erster Stelle wird betont, dass neue internationale Standards für asset verification, die Gewährleistung der Transparenz der wirtschaftlich Berechtigten an Vermögenswerten, öffentliche Register juristischer Personen und Gesellschaften sowie Vereinheitlichung und Präzisierung der Geheimhaltungsrechte und -pflichten relevanter Berufsgruppen benötigt würden. Empfohlen werden auch Ausbau und Beschleunigung des internationalen Informationsaustauschs (insb. zu Finanztransaktionen), globale Netzwerke von Verfolgungsbehörden und gemeinsame Ermittlungen in transnationalen Fällen. Ferner werden weitere Studien angemahnt, um bessere Einblicke in Systeme zur Erfassung wirtschaftlich Berechtigter und die Praktiken sog. Enabler von Grand Corruption zu gewinnen.

Die UN General Assembly hat dem Anliegen der Asset Recovery kürzlich sogar eine Sondersitzung (Special Session against Corruption 2021/UNGASS) gewidmet.⁴⁴ Zu dem Reigen von Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten ergreifen sollen, um durch Korruption verlorenes Vermögen zurückzuerlangen, werden auch ncbs gezählt. Diese werden sogar als „powerful tool to recover illicit assets“ ausgemacht. In ihren Schlussfolgerungen betont die Versammlung, dass Asset Recovery zu den Hauptzwecken von UNCAC zählt und die Rückführung illegal erlangter Vermögenswerte ein grundlegendes Prinzip der Konvention verkörpere. Die Vertragsstaaten sollten einander in diesem Licht weiterhin die größtmögliche Unterstützung zuteilwerden lassen (Ziff. 41). Ziff. 47 verstärkt frühere Bekenntnisse, verfügbare Einziehungsinstrumente wie üblich im Einklang mit nationalem Recht und einschließlich ncbs entschlossen zu nutzen.

Zur Erhöhung der politischen Schlagkraft stellt die UN-Generalversammlung sogar eine Verbindung zu den UN Sustainable Development

42 Dieses Bemühen drückt sich in der Suche nach funktional äquivalenten Konzepten und Instrumenten in der eigenen Rechtsordnung aus, die eine Einziehung im konkreten Fall zulassen.

43 Oslo Statement on Corruption involving Vast Quantities of Assets, 14.6.2019, Oslo, Norwegen.

44 United Nations, General Assembly, A/S-32/2/Add.1, 17. Mai 2021.

Goals (SDG) her und überträgt der UN Conference for Trade and Development (UNCTAD) und dem UNODC eine Hüterfunktion (custodian).⁴⁵ Die Veruntreuung öffentlicher Mittel gefährde ihre Erreichung. In der Tat sieht Target 16.4 vor, dass bis 2030 eine signifikante Reduzierung illegaler Finanzflüsse und Waffentransporte erreicht werden und dabei auch eine Stärkung der Einziehung und Rückführung gestohlener Vermögenswerte erfolgen soll. Target 16.5 zielt speziell auf Korruption ab. Auch sie soll eine substantielle Reduzierung erfahren. In diesem Zusammenhang wird auch empirische Kärnerarbeit unterstützt. Die Messung von IFFs (Illicit Financial Flows) wird gezielt gefördert.⁴⁶

Transparency International knüpft in der Eingabe zum 8. UNCAC CoSP an diese Perspektive an und fordert, Grand Corruption als eine Gefahr für die SDG anzuerkennen.⁴⁷ Begriffsjuristisch sei es notwendig, eine überfällige Diskussion über die Definition von Grand Corruption (s.o.) zu führen. Auch die Ausarbeitung eines optionalen Zusatzprotokolls zur UNCAC, das sich mit Grand Corruption befasst, sei zu lancieren.

Auch das deutsche Entwicklungsministerium hat ein Programm mit drei Feldern aufgelegt: Prävention, Finanzermittlungen und Asset Recovery.⁴⁸ Damit integriert es die wesentlichen Teilaspekte für ein erfolgreiches Vorgehen gegen Kleptokratie. Denn weder die Einführung von ncbs noch die angestrebte Unterstützung in Schwellen- und Entwicklungsländern wird zu Einziehungserfolgen führen, wenn sowohl transnational als auch national keine wirksamen Finanzermittlungen geführt werden kön-

45 United Nations, General Assembly, Resolution „Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development“, A/RES/70/1; United Nations, General Assembly, Rahmen globaler Indikatoren für die Ziele und Zielvorgaben für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Anlage zu A/RES/71/313; United Nations, General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2019, Promotion of international cooperation to combat illicit financial flows and strengthen good practices on assets return to foster sustainable development, A/RES/74/206 A/RES/74/206, Rz. 29; UNCTAD und UNODC, Conceptual Framework for the Statistical Measurement of Illicit Financial Flows, 2020, S. 7.

46 UNCTAD und UNODC, Conceptual Framework for the Statistical Measurement of Illicit Financial Flows, 2020; UNCTAD, Economic Development in Africa, Report 2020, Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa.

47 Transparency International Submission to the 8th UNCAC CoSP, Grand Corruption as a Major Obstacle to Achievement of the Sustainable Development Goals, CoSPCAC/COSP/2019/NGO/1.

48 GIZ (Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit GmbH), Combating illicit financial flows (<https://www.giz.de/en/worldwide/39748.html>).

nen und auch der allgemeine Rechtsrahmen nicht daraufhin angepasst wird, die Nachverfolgbarkeit von Vermögensflüssen und die Identifizierung von wirtschaftlich Berechtigten zum Beispiel durch UBO-Register zu erleichtern. Dabei muss Transparenz bei Eigentümerstrukturen gerade auch grenzüberschreitend zwischen den Staaten gewährleistet sein, aus denen ein Vermögenswert stammt, in denen er vermutlich versteckt und finanziell integriert wurde und in denen Enabler von Ausbeutung und klandestiner Transaktion zu Hause sind. Das erfordert neben intensiver behördlicher Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Ländern auch innovative Ermittlungsmethoden.

Der Internationale Währungsfonds (IMF) zeigt ebenfalls gewachsene Sensibilität. Der IMF betrachtet Korruption als ökonomisches und Good Governance-Problem, das in der täglichen Arbeit proaktiv angegangen werden müsse, wenn sie für wirtschaftliche Verwerfungen in den betroffenen Ländern sorgt. Auf Anti-Korruption ist als Governance-Standard auch gegenüber widerwilligen oder desinteressierten Staaten zu beharren. Der IMF befindet sich insoweit selbst in einem Lernprozess.⁴⁹ Analyse, Mittelvergabe, Monitoring sollen konsequent Anzeichen und Auswirkungen von Korruption aufspüren und aufgreifen.

Die Weltbank unterstützt Brancheninitiativen (z.B. Extractive Industries Transparency Initiative/EITI), die vorgeblich dazu beitragen, durch Schaffung globaler Transparenzstandards Korruption zu reduzieren und Menschenrechte besser zu achten. Ein besonderes Augenmerk liegt auf Transparenzerfordernissen in Finanzwirtschaft und Regierungsarbeit. Die Weltbank interagiert auch mit schon zuvor genannten Akteuren. Besonderen Nachhall für Einziehungsfragen hat die StAR-Initiative gemeinsam mit dem UNODC, die sich gezielt mit dem Aufspüren und Repatriieren von stolen assets befasst.

Alles in allem ist rechtspolitisches Momentum spürbar. Getragen wird es von einem gewachsenen Verständnis für die Schädlichkeit von Grand Corruption. Der Bezug zu den UN SDGs bestätigt die schon zuvor betonte Erkenntnis, dass Grand Corruption manifeste gesamtgesellschaftliche und menschenrechtliche Folgen hat. Es wird zu Recht betont, dass Infrastruktur, Gesundheitswesen oder Bildung sich nicht nachhaltig entwickeln können, wenn die verantwortlichen Stellen Hausmittel abzweigen oder

49 IMF, Weltbank und weitere Entwicklungsorganisationen zeigten sich lange sehr nachsichtig oder wenigstens zurückhaltend gegenüber Korruption in ihren Klienten-Staaten, *Sharman, Management* (Fn. 12), S. 42 f.

diese Sektoren für Ihre Zwecke ausbeuten und damit zwangsläufig einen mangelfreien bürgerorientierten Betrieb verunmöglichen.

Ebenso eindrucklich tritt aber zutage, dass der auf internationaler Ebene bestehende Rechtsrahmen trotz aller Verlautbarungen und Beschwörungen weiterhin fragmentarischer Natur ist. Berücksichtigungs- und Prüfungspflichten dominieren an neuralgischen Punkten. Davon sind auch ncbs betroffen, für die es an einer Mindestharmonisierung für die innerstaatliche Nutzung und den grenzüberschreitenden Rechtshilfeverkehr fehlt. Ebenso deutlich lässt sich aus den genannten Quellen ablesen, dass Gesamtrahmen und Infrastruktur mitbedacht werden müssen. Andernfalls erwächst die Gefahr von politischem Aktionismus und symbolischer Rechtssetzung, wenn Mittel, Normumgebung und politische Bereitschaft fehlen, neues Instrumentarium entschlossen zu nutzen. Diese Überlegungen müssen aber im Ausgangspunkt bei den Voraussetzungen und Möglichkeiten von ncbs selbst ansetzen. Im nächsten Abschnitt wird dazu der Vorhang gelüftet und ein genauer Blick auf Grundzüge, Typen und Vorteile der ncbs geworfen.

G. *Non-conviction-based confiscations* – Funktion, Typen

Non-conviction-based confiscations zeichnen sich dadurch aus, dass sie die Einziehung von Vermögen unabhängig von der vorherigen strafrechtlichen Verurteilung eines Straftäters gestatten. Es handelt sich um Verfahren *in rem*, die direkt auf Vermögenswerte gerichtet sind, die illegaler Herkunft sein sollen; vgl. illustrativ *United States v. One 1990 Beachcraft* (619 F.3d 1275), *United States v. One White Crystal-Covered “Bad Tour” Glove* (Case No. CV 11-03582-GW), Département fédéral des finances contre *Fondation Brouilly* (BVGE 2013/40). Zur Einziehung ist es gleichwohl unerlässlich, eine kriminelle Herkunft nachzuweisen und zu belegen, dass der betroffene Vermögenswert auch aus diesen Straftaten resultiert.

Wie bereits hinlänglich an anderer Stelle ausgeführt, haben non-conviction-based confiscations ihren Ursprung im Seerecht.⁵⁰ Anstelle der für Schmuggel und Blockadebrüche verantwortlichen, aber meist unerreichbar auf dem europäischen Kontinent ansässigen Reeder wurde das Tatmittel stellvertretend als „Blockadebrecher“ in einem allerdings zivilrechtlichen Verfahren gegen die „verantwortliche“ Sache (*in rem*) verurteilt und eingezogen. Die Einziehung diente dabei sowohl der Kompensation für

50 S. D. Cassella, *Asset Forfeiture Law in the United States*, New York 2013, S. 29.

Schäden als auch der Belohnung von Seeleuten, welche die Schiffe inkl. ihrer Fracht aufgebracht hatten.

Dieser Grundgedanke tauchte zu Beginn des 20. Jahrhunderts zu Zeiten der Prohibition auch an Land gegen Alkoholschmuggel auf. Erst viel später keimte im Fahrwasser der Drogen- und OK-Bekämpfung die Idee, non-conviction-based confiscations nicht mehr repressiv, sondern vor allem präventiv zu nutzen und gegen die Erträge aus Straftaten zu richten. Erst ab diesem Zeitpunkt tritt der Gedanke des „Crime must not pay!“ als neues Leitmotiv auf den Plan und findet mit dieser Stoßrichtung gegen illegal erworbene Vermögenswerte Eingang in die Gesetzgebung vieler Länder. In ihren Akzentuierungen können sich diese Rechtsgrundlagen und Mechanismen erheblich unterscheiden. Auf der einen Seite stehen allgemeine Proceeds of Crime Acts (Vereinigtes Königreich, Irland oder auch USA)⁵¹ und auf der anderen spezifische Anti-Mafia-Gesetze wie in Italien.⁵² In Common Law-Systemen wird typischerweise weiter nach Vermögensgegenständen differenziert. So existieren Sonderregelungen für Bargeld (cash forfeiture).

Einzelne Staaten, die sich nicht zuletzt aufgrund der dort offerierten Dienstleistungen besonders exponiert mit dem Problem von Zuflüssen aus Grand Corruption konfrontiert sehen, haben besondere Gesetze und Maßnahmen erlassen, die (auch) dem Schutz des eigenen Finanzplatzes dienen sollen; z.B. die Schweiz und das Vereinigte Königreich. Die politischen Systemwechsel nach dem Ende der Sowjetunion haben zu einer weiteren Ausbreitungswelle in osteuropäischen Staaten geführt. Erhebungen zur Klärung ungewöhnlicher Vermögenszuwächse und Einziehungsverfahren dienen hier der Korruptionsbekämpfung und Säuberung von Verwaltung und Politik (z.B. Estland, Georgien, Bulgarien, Slowakei, Slowenien). In

51 C. King, Civil Forfeiture in Ireland: Two Decades of the Proceeds of Crime Act and the Criminal Assets Bureau, in: K. Ligeti/M. Simonato, Chasing Criminal Money: Challenges and Perspectives On Asset Recovery in the EU, London 2016, S. 77; S. D. Cassella, Asset Forfeiture Law in the United States, in: C. King/C. Walker/J. Gurulé (eds.), The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law, 2018, S. 427 ff.; L. Knepper/J. McDonald/K. Sanchez/E. Smith Pohl, Policing for Profit – The Abuse of Civil Asset Forfeiture, Institute of Justice, 3rd ed. 2020.

52 Bettels, Gewinnabschöpfung (Fn. 2), S. 179 ff.; M. Panzavolta, Confiscating Dirty Assets: The Italian Experience, in: King/Walker/Gurulé (eds.), Handbook (Fn. 51), S. 491 ff; D. Cardamone, Criminal Prevention in Italy: From the “Pica Act” to the “Anti-Mafia Code”, Vortragsmanuskript 2016; abrufbar unter http://www.europeanrights.eu/public/commenti/broncini1-Cardamone_Criminal_prevention_in_Italy_2.0.pdf.

besonders gravierenden Fällen wie Bulgarien sollen sie dabei helfen, den Zustand der state capture aufzubrechen.

Es koexistieren mithin verschiedene öffentliche Ziele, die eine Einziehung rechtfertigen sollen und deren unterschiedliche Ausgestaltung erklären. Abzugrenzen sind diese selbständigen Einziehungen von illicit enrichment und unexplained wealth orders, wobei diese Begriffe ihrerseits nicht immer eindeutig und konsistent gehandhabt werden.⁵³ Illicit enrichment ist nach der Grundidee aus Art. 20 UNCAC ein eigenständiger Straftatbestand, der die signifikante illegale Bereicherung eines Amtsträgers als solche zu kriminellem Unrecht macht.⁵⁴ Bei unexplained wealth orders handelt es sich dagegen um zivilgerichtliche Verfügungen, die dem Adressaten auf Antrag einer staatlichen Behörde aufgeben, die Herkunft großer Vermögenswerte zu erklären, die außer Verhältnis zu den eigenen deklarierten Einkünften stehen.

Trotz der Unterschiede und nationalen Spezifika lassen sich im Sinne einer Typologie für die weitere Diskussion ihrer Nutzbarkeit gegen Grand Corruption drei Idealtypen identifizieren. Im polizeirechtlichen Modell wird mit der Einziehung polizeilichen Gefahren begegnet und mithin präventive Zwecke verfolgt. Mit ihr sollen gefährlichen Personen Tatmittel aus den Händen genommen und damit eine Unterbindung künftiger Straftaten erreicht werden. Im zivilrechtlichen Modell hat die Einziehung einen konditionell-ordnenden Charakter. Sie dient der Wiederherstellung der rechtmäßigen Vermögenslage und mittelbar der Generalprävention, weil sie Anreize zur Begehung von Straftaten nimmt und durch Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustands der Vermögensordnung das Normbewusstsein der Allgemeinheit stärken soll. Das verwaltungsrechtliche Modell ähnelt in seinem Kernanliegen dem zivilrechtlichen. Die Hauptunterschiede liegen im Verfahrensrecht. Die Einziehung illegal erworbenen Vermögens erfolgt hier aus verschiedenen öffentlichen Interessen, die sich mit denjenigen des zivilrechtlichen Modells überschneiden. Es bestehen keine großen materiellen Unterschiede zwischen Idealtypen

53 Sie sind auch von der Einziehung von Tatinstrumenten (instrumentalities or facilitating property) zu trennen. Das können in den USA beispielsweise geliehene Autos oder eine Mietwohnung sein, in der Drogen verkauft werden, *Cassella*, *Asset* (Fn. 50), S. 937 ff.

54 Illicit enrichment wird definiert als „significant increase in the assets of a public official that he or she cannot reasonably explain in relation to his or her lawful income“; ausf. basierend auf einer Auswertung der Ansätze in 103 Jurisdiktionen, zuletzt *A. Dornbierer*, *Illicit Enrichment: A Guide to Laws Targeting Unexplained Wealth*; verfügbar unter illicitenrichment.baselgovernance.org.

2 und 3. Hingegen gelten nicht zuletzt wegen der unterschiedlichen Stellung der einziehenden Behörden und etwaiger damit verbundener verfassungsrechtlicher Anforderungen unterschiedliche Begründungsanforderungen und Verfahrensregelungen.

I. Vorteile

Die gemeinsamen Vorteile dieser Einziehungsverfahren sind schnell erzählt. Sie ermöglichen ein selbständiges *in rem*-Verfahren, wenn sich die mutmaßlich kriminellen Vermögensinhaber außerhalb der Jurisdiktionsreichweite der Staaten befinden, in denen illegal erworbenes Vermögen zu belegen ist. Herkömmliche strafrechtliche Verfahrenshindernisse verlieren gleichfalls ihre Relevanz (z.B. Tod, Flucht, Verjährung), weil sie der Durchführung eines objektiven Verfahrens, das allein auf die Einziehung von Verbrechenserträgen gerichtet ist und keine Verurteilung einer natürlichen oder juristischen Person erfordert, nicht entgegenstehen. Zwingende Exklusivität herrscht allerdings nicht. Ncbcs können parallel oder komplementierend zu Strafverfahren gegen erreichbare Personen durchgeführt werden.⁵⁵

Solange sich das Einziehungsverfahren einer repressiv-expressiven Missbilligung der Vermögensinhaber enthält und die Einziehungsbeträge nicht nach den Gesichtspunkten von Schuld und Strafbedürfnis bestimmt sind, sondern rein konditionell-restitutiv, kann eine ncbc nicht als strafrechtliche Sanktion i.S.d. Kriterien des EGMR oder des BVerfG qualifiziert werden.⁵⁶ Aus diesem Grund finden auch die typischen strafprozessualen Garantien wie Unschuldsvermutung, Konfrontationsrecht oder *nemo tenetur* keine Anwendung. Sie setzen ein Verfahren gegen Personen voraus, die in einer persönlichen strafrechtlichen Sanktion münden können. Bezüglich der Unschuldsvermutung gilt es allerdings zu beachten, dass die

55 Z.B. wenn bereits eine Verurteilung im Ausland erfolgt ist, aber die Behörden dort am Erlass einer Einziehungsentscheidung scheitern.

56 S.a. *F. Meyer*, „Reformiert die Rückgewinnungshilfe!“ – Denkanstöße für eine Generalüberholung der Vermögensabschöpfung, *ZStW* 127 (2015), 241 (262); *Marstaller/Zimmermann*, Non-conviction-based confiscation (Fn. 2), S. 71; EGMR, Urt. v. 12.5.2015, Gogitidze u.a. v. Georgien, Beschwerde-Nr. 36862/05; Bundesverwaltungsgericht, 24.09.2013, C-2528/2011, Erw. 6.4.3, 6.5. Das Schweizer Bundesverwaltungsgericht hat das restitutive *in rem*-Einziehungsverfahren des SRVG im Duvalier-Fall anhand der Engel-Kriterien des EGMR vermessen und dessen strafrechtliche Natur überzeugend verneint. ausf. zur Einordnung auch *F. Saliger*, Grundfragen der Vermögensabschöpfung, *ZStW* 129 (2017), 995 (1000 ff.).

Entscheidung im objektiven Verfahren keine Vorverurteilungen oder Feststellungen individueller strafrechtlicher Schuld enthalten darf.

Die nicht-strafrechtliche Natur der Verfahren entbindet zugleich vom Erfordernis eines konkreten Tatnachweises. Selbständige Einziehungsverfahren lassen es regelmäßig genügen, wenn eine deliktische Herkunft aus grob umrissenen, aber nicht individualisierten Straftaten bewiesen wird.⁵⁷ An dieser Stelle soll nicht verschwiegen werden, dass die Anforderungen an den Nachweis einer illegalen Herkunft alles andere als konsentiert sind. Kennzeichnend ist gleichwohl, dass der Reiz eines solchen Instruments auch darin liegt, Beweiserleichterungen (z.B. wenn das Vermögen während der Dienstzeit eines Amtsträgers signifikant zunimmt und dies nicht mit seinem Einkommen und sonstigem deklariertem Vermögen erklärbar ist)⁵⁸ gegenüber einem subjektiven Sanktionsverfahren zu gestatten. So finden sich neben Beweislastumkehr und Vermutungsregelungen auch innovative Verfahren wie die *unexplained wealth orders*,⁵⁹ durch die Vermögensinhabern Erklärungsspflichten zur Herkunft ihres Vermögens auferlegt werden können, wenn dessen Höhe sich nicht aus den bekannten Einkommensquellen erklären lässt. Scheitern die Betroffenen mit ihren Erklärungsversuchen zu einer legalen Quelle, kann die UWO auf nächster Stufe die endgültige Einziehung der betroffenen Werte erleichtern.⁶⁰ Diese Modifikationen im Vergleich zu individualstrafrechtlichen Verfahren machen die Einziehung aber nicht zu einem Selbstläufer. Der Nachweis einer

57 Vgl. *Cassella*, Asset (Fn.50), S. 453 ff., *Bettels*, Gewinnabschöpfung (Fn.2), S. 221 ff., *Marstaller/Zimmermann*, Non-conviction-based confiscation (Fn.2), S. 44 zu Art. 76a StGB.

58 Vgl. illustrativ Abachi-Fall, Basel Institute on Governance, Case study: Upholding an unexplained wealth judgement in Kenya's Anglo Leasing affair, 12.8.2021: Abschluss fiktiver Verträge mit Phantom-Gesellschaften und Zahlungen während der Zeit als oberster Buchhalter im Finanzministerium Kenias. Die Beurteilung nach kenianischem Antikorruptionsrecht stützte sich darauf, dass ein begründeter Korruptionsverdacht über einen längeren Zeitraum bestand und das Vermögen des Amtsträgers während dieses Zeitraums im Verhältnis zu seinem bescheidenen Gehalt und den deklarierten eigenen Vermögenswerten unverhältnismäßig angewachsen war.

59 Transparency International UK, Empowering the UK to Recover Corrupt Assets: Unexplained Wealth Orders and other new approaches to illicit enrichment and asset recovery, 2015; *T. Kolarov*, Challenges in settling non-conviction based civil confiscation of unexplained wealth, *Journal of Money Laundering Control* 24 (2021), 483; *P. Sproat*, Unexplained Wealth Orders: An Explanation, Assessment and Set of Predictions, *The Journal of Criminal Law* 82 (2018), 232.

60 Vgl. Abachi-Fall, Basel Institute on Governance, Case study: Upholding an unexplained wealth judgement in Kenya's Anglo Leasing affair, 12.8.2021.

deliktischen Herkunft bleibt eine enorme Herausforderung. Mangelnde Ressourcen und Fachkenntnisse führen leicht zu einem Scheitern der Einziehung. Die Praxis der UWOs in England legt ein eindrucksvolles Zeugnis davon ab, wie ein hochgehandeltes Instrument in der Realität scheitern kann, wenn der Staat nicht die Voraussetzungen dafür schafft, dass es wirksam angewendet werden kann.⁶¹ Die schmerzhaften Erfahrungen der National Crime Agency veranschaulichen, dass gerade Oligarchen und hochrangige PEPs aus korruptionsgebeutelten Staaten alles andere als wehrlos sind.

Ist die Abschöpfung illegalen Vermögens rechtlich als Maßnahme eigener Art mit kondiktionsähnlichem Charakter eingeführt worden, dann gilt für sie auch nicht das strenge strafrechtliche Rückwirkungsverbot, sondern das allgemeine Rückwirkungsverbot, das eine Rückbewirkung von Rechtsfolgen unter bestimmten Voraussetzungen zulässt. Das BVerfG hat dies bei § 76a StGB wegen überragender Belange des Gemeinwohls zugelassen, weil die nachträgliche Vermögensneuordnung Gerechtigkeit und Unverbrüchlichkeit der Rechtsordnung garantiert und damit die Rechtstreue der Bevölkerung stärkt; und zwar gerade, weil es sich um Gewinne aus strafbaren Rechtsbrüchen, die das Rechtsbewusstsein der Gemeinschaft typischerweise besonders intensiv berühren, handelt.⁶²

Der letzte „Vorteil“ lässt den Blick sogleich auf die Besonderheiten von Grand Corruption hinübergleiten. Da die selbständigen Einziehungen in Beziehung zu Straftaten stehen bzw. Erträge aus einer Straftat zum Gegenstand haben, gehen h.M. und EU-Rechtsakte davon aus, dass im zwischenstaatlichen Verkehr das Regelwerk für die Rechtshilfe in Strafsachen Anwendung findet. Das ist auch notwendig, da Vermögensabschöpfung regelmäßig nur dann erfolgreich sein kann, wenn effektive Rechtshilfeinstrumente zur Verfügung stehen. Es dürfte nur äußerst selten vorkommen,

61 RUSI, *Unexplained Wealth Orders - UK Experience and Lessons for British Columbia*, 2020, S. 14 ff.; *Bullough*, Butler (Fn. 12), S. 179, 196 ff. Die problematische Rolle professioneller Dienstleister endet nicht bei der Verdeckung und Behinderung von legislativen Reformvorhaben. Aufhellungsbemühungen können in jahrelangen Gerichtsschlachten enden. Vertreten durch eine Schar hochdotierter, fachlich äußerst versierter Juristen lässt sich nicht nur Sand ins Rechtshilfegetriebe streuen. Versuche, mit UWO die Allgemeinheit zu sensibilisieren und Inhaber mutmaßlich illegaler Großvermögen vor Gericht und ins Licht der Öffentlichkeit zu zerren, um ihre Geschäftsroutinen zu stören und Ressourcen zu binden, kann sich schnell ins Gegenteil verkehren und dazu führen, dass die Kapazitäten des Staates in fruchtlosen Verfahren erschöpft werden, ohne der Vermögensquelle näher gekommen zu sein.

62 BVerfG NStZ 2021, 413, 415 ff.

dass sich Ausgangstat und Vermögensverwaltung im selben Land konzentrieren. Es kommt mithin nicht von ungefähr, dass die Forderung nach effektiver Zusammenarbeit international auch bei ncbs (z.B. Art. 55 Abs. 1 UNCAC) erhoben wird. Diese strafrechtliche Rechtshilfe umfasst spontanen Informationsaustausch, Asset tracing, Vollstreckungshilfe und Restitution bzw. Sharing.

Neben der disparaten Rechtslandschaft in den Nationalstaaten sind es vor allem Eigenheiten, die Grand Corruption auszeichnen, welche die Praxis vor vielfältige Probleme stellen. Ihnen ist im folgenden Abschnitt nachzugehen.

II. Besondere Anforderungen bei Grand Corruption

Bereits die Definitionen von Grand Corruption lassen erahnen, warum ihre Verfolgung mit besonderen Herausforderungen verbunden ist. Sie können chronologisch drei Problembereichen zugeordnet werden: Aufspüren illegalen Vermögens und Nachweis der illegalen Herkunft, Einziehung illegalen Vermögens, Rückführung des eingezogenen Vermögens. Neben der Differenzierung nach den Stadien des Rückgewinnungsprozesses spielt durchgängig die politische Situation im Herkunftsland eine entscheidende Rolle.

1. Aufspüren illegalen Vermögens

Die hohe Professionalität bei der Verschleierung von Vermögenswerten und ihrer Herkunft ist ein Markenzeichen von Grand Corruption. Sie ist ein besonders tragischer Anschauungsfall für die Bereitschaft westlicher Finanzplätze und ihrer Dienstleistungseliten, ihre hochprofessionellen Fähigkeiten ungeachtet der Folgen für das ausgebeutete Herkunftsland und die Auswirkungen auf Gesellschaft und Wirtschaft im Zielstaat in den Dienst reicher, ertragsstarker Kunden zu stellen.

Gegenmittel wie Transparenz- und Vermögensregister oder UWOs, um Klarheit über Besitz- und Kontrollstrukturen zu erlangen, markieren wichtige Fortschritte, leiden aber an Implementierungsschwächen. So sind die Transparenzregister bis heute lückenhaft und keine Garanten für inhaltliche Richtigkeit der Einträge, weil diese von staatlicher Seite nicht engagiert kontrolliert wird. Die Sanktionen, die Unternehmen bei unvollstän-

digen oder unrichtigen Angaben drohen, sind bloße Theorie, aber kein konsequent genutztes Durchsetzungsmittel.

Das Aufspüren illegalen Vermögens und der für eine Einziehung notwendige Nachweis der illegalen Herkunft scheitern häufig aber schon schlicht daran, dass im Herkunftsstaat kein Interesse an Zusammenarbeit besteht und schlimmstenfalls Obstruktion betrieben wird. Russland ist ein prominentes Beispiel für politischen Missbrauch von Einziehungsverfahren einerseits und die Abschirmung von regimenahen Tätern andererseits.⁶³ Ohne Bereitschaft von Herkunfts- und Sitzstaaten zu umfangreichen Rechtshilfeleistungen wird es zumeist nicht möglich sein, einen Vermögenswert mit hinreichender Gewissheit oder Wahrscheinlichkeit verbrecherischen Aktivitäten zuordnen zu können. Solange die wirtschaftlich und politisch Mächtigen ein Interesse daran haben, dass derartige Zusammenhänge unbekannt bleiben, weil sie selbst involviert sind oder ein Eigeninteresse daran haben, korruptionsbemarbelte Vermögenswerte zugriffssicher im Ausland deponieren zu können, werden ausländische Behörden keine Unterstützung erwarten können.

Die weitgehende Impunität von Grand Corruption wird im Inland durch die Kontrolle des Justizsystems abgesichert, wodurch die Beteiligten national gegen Verfolgungsmaßnahmen weitgehend geschützt sind. Nach außen können solche Tätergruppen sodann die nationale Souveränität als Schutzschirm gegen ausländische Ermittlungen aufspannen und Rechtshilfeersuchen im eigenen Justizsystem versenden lassen. Wie das Beispiel 1MDB schlaglichtartig aufzeigt, sind wirksame Verfolgung und Einziehungsbemühungen bei Grand Corruption meist nur im Nachgang eines Machtwechsels erwartbar.

Sind die Vermögensinhaber zugleich politische Mandats- oder staatliche Amtsträger, können sie sogar von diesem Sonderstatus rechtlich profitieren und z.B. Immunität von Verfolgung, Ermittlung oder Beschlagnahme für sich beanspruchen. Hierin liegt auch einer der Hauptgründe, warum das schweizerische SRVG erst dann für Sicherstellung und Einziehung zur Anwendung kommen kann, wenn ein Kleptokrat gestürzt wurde. Es soll

63 Vgl. den Fall Alekseew, *Sonntagsblick*, 21.3.2021, S. 34; ferner „Schweizer Justiz sperrt Gelder von Nawalny-Unterstützer – Helvetia im Würgegriff des Kremls“, *Blick*, 18.1.2021. Ferner stellte die Bundesanwaltschaft der Schweiz 2021 ein Verfahren wegen Geldwäsche an veruntreuten Geldern der russischen Staatskasse, die mutmaßlich im Zusammenhang mit der Ermordung von Sergei Magnitsky stehen, wegen russischer Obstruktion und nach dubioser eigener Verfahrensführung ein und gab beschlagnahmte Vermögenswerte frei; <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-84542.html>.

sogar vorkommen, dass Immunitäten sogar „erworben“ werden können, indem interessierten Personen gegen Entgelt immunitätsfähige Positionen in der diplomatischen oder konsularischen Vertretung eines Landes oder einer internationalen Organisation verschafft werden.⁶⁴

Auch wenn bzw. gerade wenn Rechtshilfe erfolgt, gilt es wachsam gegenüber den lokalen Verhältnissen zu bleiben. Das Einziehungs- und Rechtshilferecht ist alles andere als immun gegen einen Missbrauch zur Ausschaltung von politischen Gegnern oder wirtschaftlichen Rivalen. Derartige Zusammenhänge können im Einzelfall schwer durchschaubar sein, sollten als Möglichkeit aber reflektiert werden.

Nicht zu unterschätzen sind auch die Gefahren für Ermittler und Informanten; zumindest dann, wenn sie in den Herkunftsstaaten oder in Transitstaaten mit starken kriminellen Netzwerken operieren. Grand Corruption-Täter sind nicht selten fest in den lokalen Machtstrukturen etabliert, vielleicht sogar unantastbar, und verfügen damit über Zugänge sowohl zu legalen Mitteln des lokalen Rechtssystems als auch illegalen, unsanktionierten Mitteln, um zu behindern, auszubremsen, einzuschüchtern oder gar Gefälligkeitsurteile zu erwirken, um inländische oder ausländische Ermittlungen auszubremsen.

Für Grand Corruption tritt als weitere Erschwernis zum ohnehin fragilen Rechtsrahmen hinzu, dass man es mit einer besonders vermögenden und in der Regel sowohl politisch gut vernetzten als auch rechtlich vorzüglich beratenen Tätergruppe zu tun bekommt. Das Repertoire, sich gegen Einziehungsversuche zu wehren, ist groß und reicht von der kunstvollen Verschleierung über die Nutzung politischer Kontakte bis hin zu Verleumdungsklagen und physischen Bedrohungen. Dies gilt nicht allein für die Heimatländer, wo diese Tätergruppe oft von einer Kooptierung von Justizsystem und Polizei profitiert, sondern auch im westlichen Ausland. Kleptokraten zeigen keinerlei Scham, liberale Rechtssysteme, deren Standards im eigenen Land nicht einmal ansatzweise beachtet oder gewährt würden, maximal für eigene Zwecke auszureizen. Überraschend ist das nicht. Verblüffend ist allenfalls, dass betroffene Staaten bestimmte begünstigende Eigentümlichkeiten ihrer Rechtssysteme nicht hinterfragen. Es mag schlicht sein, dass man solche Missbräuche als ungewünschte Nebenwirkungen akzeptiert, solange die Regelungen der jeweiligen eigenen politischen und wirtschaftlichen Klientel nützen. Wenn Rechtsstaaten wie die Schweiz in Art. 47 Abs. 1 lit. c des Bankengesetzes sogar diejenigen, einschließlich

64 <https://www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/politik/honorarkonsuln-shadow-diplomats-e937998/> (letzter Abruf: 25.2.2023).

Journalisten und Whistleblowern, die schwarze Konten mit Kleptokraten-geld, Compliance-Versagen oder gar Hinweise auf Verstricktsein der Finanzbranche offenlegen, mit Strafe bedrohen, wenn sie damit ein Geheimnis, das ihnen von einem zur Wahrung des Bankgeheimnisses verpflichteten Organ, Angestellten, Beauftragten oder Liquidator einer Bank offenbart wurde, weiteren Personen offenbaren oder für sich oder einen anderen ausnützen, dann ist das nur mit harter, selbstbezogener Klientelpolitik zu erklären. Mit Art. 10 EMRK erscheint die Vorschrift in dieser Strenge nicht vereinbar.

Zivilgesellschaftliche oder investigativ-journalistische Bemühungen um Aufklärung gelangen daher zu häufig nicht über ein öffentliches Shaming hinaus, wenn sich eine korrupte Nomenklatura im Herkunftsstaat wechselseitig stützt und an den Fundorten Mittel oder Wille fehlen, den Informationen nachzugehen. Auch dies wird dadurch begünstigt, dass korrupte Herkunftsstaaten kein Interesse daran haben, das Geld zurückzubekommen, solange die wirtschaftlich Berechtigten nicht in Ungnade fallen.

2. Einziehung

Die Einziehung ist mit ähnlichen Schwierigkeiten belastet. Sie produziert wegen der intensiven Gegenwehr nach Auskünften von Insidern extrem hohe Kosten und nimmt eine erhebliche zeitliche Dauer in Anspruch.⁶⁵ Im Vergleich zu OK-Verfahren können Tätern bei Grand Corruption wie gerade ausgeführt besondere juristische Eigenschaften zukommen, welche die Komplexität des Verfahrens um eine Größenordnung steigern. So hat sich beispielsweise Äquatorialguinea in einem französischen Fall auf multiplen Immunitätsschutz berufen. Der Präsidentensohn beanspruchte als amtierender Vizepräsident persönliche Immunität und seine private Residenz wurde kurzerhand zur Botschaft des Landes in Frankreich umgewid-

65 Teilweise sind diese Unwuchten systembedingt. Durch den Economic-Crime Act hat das Vereinigte Königreich Kappungsgrenzen für die Erstattungsfähigkeit von Anwaltskosten für den Fall des Obsiegens eingeführt. Diese Deckelung soll verhindern, dass Strafverfolgungsbehörden aus Furcht vor budgetverschlingenden Kostenrechnungen fremder Anwälte von der Rechtsdurchsetzung abgehalten werden. So musste die NCA in einem jüngeren UWOF-Fall eine Anwaltsrechnung über 1.5 Mio. £ begleichen.

met.⁶⁶ Auch wenn sich die Einziehung damit nicht verhindern ließ, war Frankreich dennoch gezwungen, über Jahre vor dem IGH zu prozessieren, um dort klären zu lassen, welche Immunitäten unter welchen Umständen dazu führen können, dass gewisse Vermögenswerte dem Zugriff des Gaststaates rechtlich entzogen sind. Garniert werden solche Verfahren nahezu zwangsläufig mit politischen Spannungen. Denn eine erfolgreiche Einziehung verlangt, dass dem Führungspersonal des Herkunftsstaats systemisch-korruptes Verhalten attestiert wird. Dieser kontert dann womöglich mit Imperialismus- und Kolonialismus-Vorwürfen, um vom eigenen Systemversagen oder flagranter Verstricktheit abzulenken. Derartige Einziehungsverfahren haben mithin einen hohen ökonomischen und politischen Preis. Korrupte Eliten in Staaten mit geopolitischer oder energiestrategischer Bedeutung dürfen daher auf Verschonung hoffen.

Die potenziell systemischen Verflechtungen aller Gewalten bei Grand Corruption können sich in Einziehungsverfahren auch darin niederschlagen, dass vermeintliche Legitimationsdokumente mit öffentlichem Siegel auf Zuruf zur Vorlage in ausländischen Verfahren fabriziert werden können. Die dortigen Instanzen stellt dies vor die Herausforderung, die inhaltliche Richtigkeit offizieller Dokumente in Frage zu stellen und faktisch zu überprüfen.

Die Beschwerlichkeit von Einziehungsverfahren kann gleichfalls zur Folge haben, dass einvernehmliche Lösungen im Vergleichsweg gesucht werden.⁶⁷ Konsensuelle Verfahren sind allerdings ein ambivalentes Mittel; weil nicht auszuschließen ist, dass zwielichtige Personen wegen eines Macht- und Ressourcengefälles in den Genuss vorteilhafter Regelungen kommen und ihnen Teile des „zusammengeraubten“ Vermögens belassen werden müssen, um überhaupt zu einer Einigung zu kommen. Es fehlt an Transparenz und rechtsstaatlicher Kontrolle.

Umgekehrt kann es auch auf Einziehungsebene zu missbräuchlichen Verfahren unter dem Vorwand der Korruptionsbekämpfung kommen, wenn z.B. eine Anti-Korruptionsbehörde nicht unabhängig ist. Kommen Einziehungsinstrumente zur Begleitung von Lustrationsprozessen oder zur Absicherung von politischen Transitionsperioden zum Einsatz, ist besondere Aufmerksamkeit geboten, um zu verhindern, dass generell zulässi-

66 IGH, Urteil v. 11. Dezember 2020, Immunities and Criminal Proceedings (Equatorial Guinea v. France); Cour de Cassation, Chambre criminelle, Urteil v. 28. Juli 2021, n° 20-81.553, ECLI:FR:CCASS:2021:CR00918.

67 *Á. Clancy*, A Better Deal? Negotiated Responses to the Proceeds of Grand Corruption, *Criminal Law Forum* 33 (2022), 149 (162, 170 ff.); dort wird explizit auf die Settlements in den Fällen Hussain, 1 MDB und alQubaisi Bezug genommen.

ge Verfahren von politischen Gegnern instrumentalisiert werden, um verdeckt alte Rechnung zu begleichen.

3. Rückführung

Die Rückführung illegalen Vermögens ist zunächst durch die Zulässigkeit und praktische Durchführbarkeit von Vollstreckungshilfe (und ggf. Ausweichmechanismen) bedingt. Selbst wenn die Einziehung gelingt, ist nicht gesagt, dass die eingezogenen Vermögenswerte auch restituiert werden können. Klassischerweise bleiben eingezogene Vermögenswerte im Vollstreckungsstaat. Im hier behandelten Kontext erscheint es politisch inopportun, die Mittel dem eigenen Staatshaushalt einzuverleiben. Das gilt umso mehr, wenn die eigene Finanz- und Beraterbranche an Ausbeutung oder Verschleierung beteiligt war. Lösen lässt sich das Problem auf vielfältige Weise. Diverse Staaten und Abkommen arbeiten mit Sharing-Regeln, die als Elemente des allgemeinen Rechtshilferechts ausgestaltet sind. Daneben finden sich auch Spezialgesetze wie das schweizerische SRVG oder das französische loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.⁶⁸ Mit Letzterem schuf Frankreich nicht zuletzt mit Blick auf laufende Verfahren eine solide Rechtsgrundlage für die sichere Rückführung von Vermögen. Denn eine direkte Restitution an Behörden des Herkunftsstaats ist oftmals wegen der dortigen Verhältnisse nicht gangbar. Die Vermögenswerte sollen nicht ein weiteres Mal der Zweckentfremdung ausgesetzt sein, sondern einem geordneten social re-use im Interesse der Zivilgesellschaft zugeführt werden. Auch social re-use muss bei Grand Corruption jedoch anders gedacht werden. Es geht nicht zuerst um sichtbare Rückeroberung des öffentlichen Raums von Verbrechersyndikaten und Wiederbegründung des staatlichen Gewaltmonopols. Vor allem bei state capture müssen Machtstrukturen im Wirtschaftssystem insgesamt überwunden werden, was social re-use nicht zu leisten vermag. Es bedarf daher eher spezifischer sozialer Förderprojekte (Armutsbekämpfung, Bildung, zivilgesellschaftliche Einrichtungen), die nicht von lokalen Eliten gekapert werden können.

Zu ihrer Verwirklichung sind besondere Vereinbarungen zu Empfänger, Kosten und Kontrollmechanismen unabdingbar. Für die instrumentelle Umsetzung wurde zuletzt bevorzugt auf völkerrechtliche Abkommen

68 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043898536>.

zurückgegriffen.⁶⁹ Die Vereinbarungen sind in der Regel maßgeschneidert für den Einzelfall.⁷⁰ Dieses Gesamtprocedere ist komplex, langwierig und mitunter teuer, weshalb es vorkommen kann, dass bis zu einem Drittel des Eingezogenen für Verwaltungs- und Umsetzungskosten verbraucht wird.

III. Eignung der bekannten Modelle

Vor dem Hintergrund der skizzierten Vorteile und Herausforderungen stellt sich mit Blick nach vorne die Frage, welches Verbesserungspotenzial ncbcs realistischerweise zugesprochen werden kann. Dazu sollen nachfolgend zwei Modelle genauer betrachtet werden, denen in der jüngeren Vergangenheit besondere Aufmerksamkeit zuteilwurde. Dabei erscheint es hilfreich, nach Einsatzzeitpunkten zu differenzieren, namentlich während der Fortdauer der Kleptokratie (Beispiel Obiang), zur Durchsetzung/Unterstützung politischen Wandels (Beispiel Dos Santos), nach einem Regimewechsel (Beispiel Duvalier). Zum Abschluss werden dann eine Bilanz und ein Ausblick gewagt.

69 Vgl. 17 f. SRVG; ein aktuelles Beispiel aus jüngerer Zeit ist das trilaterale Abkommen zwischen der Schweiz, Luxembourg und Peru vom 16.12.2020 zur Rückführung von illegal erworbenen Vermögenswerten i.H.v. 26 Mio; <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/65250.pdf>.

70 G. F. Zinkernagel/K. Attiso, *Returning Stolen Assets – Learning from past practice: Selected case studies*, Basel Institute on Governance, 2013, S. 3 ff. beschreiben Modelle und praktische Erfahrungen mit ihnen. P. Veglio/P. Siegenthaler, *Monitoring the Restitution of Looted State Assets: the Role of Multilateral Development Banks (MDBs)*, in M. Pieth (Hrsg.), *Recovering Stolen Assets*, Bern 2008, S. 315, 322 f., stellen Herausforderungen beim Monitoring der Rückführung vor. In den Schweizer Fällen kamen die Weltbank oder die Bundesentwicklungshilfebehörde DEZA zum Einsatz. In Art. 17 f. SRVG setzt das Schweizer Recht allerdings einen klaren Rechtsrahmen und statuiert das Erfordernis eines völkerrechtlichen Rückführungsvertrags.

1. *Beispiel Deutschland: § 76a Abs. 4 StGB*⁷¹

Die selbständige Einziehung gem. § 76a Abs. 4 StGB ist subsidiär. Sie kommt nicht nach Ermessen neben Zivil- und Polizeirecht zum Einsatz. Strafverfolgung oder Verurteilung wegen einer Katalogtat müssen ausgeschlossen erscheinen. Zusätzlich zum Subsidiaritätserfordernis muss als weitere Voraussetzung ein Ermittlungsverfahren wegen einer Katalogtat laufen. Bedenklicher Weise sind Korruptionsdelikte nicht aufgeführt. Sie lassen sich nur vermittelt über Geldwäschehandlungen einbeziehen.

Die Einziehung ist als quasi-konditionell-restitutives Instrument modelliert. Sie ist aber ins Strafverfahrensrecht eingebettet und erfolgt in einem objektiven Verfahren, für das § 439 StPO besondere Verfahrensregeln, insb. eine Beweiserleichterung, einführt. Nach h.M. rüttelt das Verfahren aber nicht am Erfordernis richterlicher Überzeugungsbildung gem. § 261 StPO und bleibt damit den Grundsätzen des Strafverfahrensrechts treu. Erfolgt die Einziehung, fließen die Mittel zunächst dem Staat zu und werden dann ggf. in einem komplizierten Verfahren an Berechtigte ausgekehrt. Der Fokus der Neuschöpfung liegt auf organisierter Inlandskriminalität und Vermögen unbekannter Herkunft. Grand Corruption hat im Gesetzgebungsverfahren keine Rolle gespielt, was sich schon darin offenbart, dass Bestechung ausländischer Amtsträger nicht zu den Katalogtaten gehört. Auch mit komplexen transnationalen Geldwäscheverfahren besteht in der Gerichtspraxis augenscheinlich kaum Erfahrung. Will man das neue Instrument wirksam nutzen, bedarf es also einer Fokus-Erweiterung und Schulung.

Rechtshilferechtlich fällt § 76a StGB in den Anwendungsbereich der EU-EinziehungsVO.⁷² Damit würde Einziehungen im EU-Ausland anerkannt und vollstreckt, während umgekehrt Einziehungsersuchen nicht am

71 *M. Marstaller*, Grenzüberschreitende Einziehung (Fn. 25), S. 70 ff.; *dies./Zimmermann*, Non-conviction-based confiscation (Fn. 2), S. 110 ff.; *P. Hinderer/L. Blechschmitt*, Die „erweiterte selbständige Einziehung“ nach § 76a Abs. 4 StGB i.V.m. § 437 StPO, NZWiSt 2018, 179 ff.; *M. Köhler*, Die Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung – Teil 1/2, NStZ 2017, 497 ff.; *F. Meyer*, Die selbstständige Einziehung nach § 76a StGB-E, oder: Don't bring a knife to a gunfight, StV 2017, 343 ff.; *C. Pelz*, Abschöpfung von Vermögen unklarer Herkunft in Deutschland, NZWiSt 2018, 251 ff.; *T. Rönnau/M. Begemeier*, Die Vermögensabschöpfung ist keine Strafe!? – Zur Rechtsnatur der §§ 73 ff. StGB anlässlich BVerfG, Beschl. v. 10.2.2021 – 2 BvL 8/19, NStZ 2021, 705 ff.; *dies.*, Die neue erweiterte Einziehung gem. § 73a Abs. 1 StGB-E: mit Kanonen auf Spatzen?, NZWiSt 2016, 260 ff.

72 Ausf. zur Vollstreckungshilfe bei Einziehungen *Marstaller*, Grenzüberschreitende Einziehung (Fn. 25), S. 196 ff., 247 ff.

Fehlen eines funktionellen Analogons in StGB oder StPO scheitern. Die mit der VO einhergehende Anwendbarkeit des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung führt allerdings noch nicht ans Ziel. Zunächst gilt sie nur zwischen Unionstaaten und nicht gegenüber den zu erwartenden Herkunftsländern. Die Verordnung löst auch nicht die Vielzahl technischer Probleme, unter denen die grenzüberschreitende Vollstreckung von ncbs in der Praxis laboriert. Diese beginnen bei der Zulässigkeit der Unterstützung von ncbs nach dem Recht des ersuchten Staates, vor allem bei Fehlen eigener ncb-Instrumente oder zwischenstaatlicher Abkommen, betreffen die Überprüfbarkeit und Vertrauenswürdigkeit der ausländischen Einziehungsentscheidung, die Anforderungen an Beweis der Herkunftstat, den Nachweis eines hinreichenden paper trails und enden bei mit diesen Nachweisnotwendigkeiten verbundenen Übersetzerfordernissen und Übersetzungskosten.

Hinderlich ist des Weiteren, dass sich für eine geordnete Rückführung in die Herkunftsstaaten keine geeignete Rechtsgrundlage findet. §§ 56a, 56b IRG sehen Teilungs- und Restitutionsmöglichkeiten für Kooperationspartner und Opfer vor, die in der Sache aber unzureichend sind. Sie mögen für allgemeine Vermögenskriminalität sachdienlich sein, sind den besonderen Anforderungen von Grand Corruption aber nicht gewachsen. Sie ermöglichen keine kontrollierte, vollständige Rückführung in den Herkunftsstaat. Ferner gibt es keine nennenswerte Erfahrung mit social re-use, um Vermögenswerte wieder den beraubten Gesellschaften zuzuführen. Vorhandener Erfahrungsschatz beschränkt sich auf die Einziehung und Umnutzung von Immobilien, die zuvor im Eigentum von Rocker-Gruppen und Rechtsradikalen standen und nach Vereins- und Polizeirecht entzogen wurden.

2. Beispiel Schweiz: IRSG und SRVG

Bei der Rückführung unrechtmäßig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (PEP) verfügt die Schweiz über weitaus mehr Erfahrung.⁷³ Ihre Behörden beweisen Einfallsreichtum und Kooperationsbereitschaft, die aus rechtsstaatlichen Gründen aber immer wieder an Grenzen

73 F. Meyer, Restitution of Dirty Assets – A Swiss template for the International Community, in: Litegi/Simonato, Chasing (Fn. 51), S. 211 ff.; EDA: Strategie der Schweiz zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern („Asset Recovery“); Dossier Transparency International Schweiz: Potentatengelder und die Schweiz, 2013; F. Membrez/M. Hösli, How to Return Stolen Assets:

stoßen, wenn ausländische Entscheide den nationalen Anforderungen nicht genügen. Der Schwerpunkt der Einziehungen für das Ausland liegt im Rechtshilferecht (Einziehungsverfahren nach IRSG mit spezieller Rechtsgrundlage Art. 74a IRSG ohne Exequatur),⁷⁴ das auch die Vollstreckung von non-conviction-based confiscations erlaubt. Durch geschickte Nutzung von Sharing-Regeln gelingt auch die gewünschte vollständige Rückführung. Wegen des regelmäßig ebenfalls vorliegenden Geldwäscheverdachts wird bei Bedarf auch eine Einziehung im Rahmen eigener Strafverfahren (wegen Geldwäsche) und späterem, individuell aushandelbarem Sharing (nach TEVG) erwogen. Ein solches Vorgehen setzt allerdings Erfahrung mit großen Geldwäscheverfahren voraus.

Nur subsidiär (bei Scheitern der Rechtshilfe) kommt seit dem 1.7.2016 das Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmäßig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG) zur Anwendung, dass eine Einziehung durch das Bundesverwaltungsgericht auf Antrag des eidgenössischen Finanzdepartements vorsieht.⁷⁵ Das Gesetz stellt vor allem ein Sicherheitsnetz zur Verfügung, wenn die Einziehung im Rechtshilfeweg⁷⁶ oder im Strafverfahren scheitert. Gestützt auf ein verwaltungsrechtliches Modell soll dann eine Einziehung im Verwaltungsverfahren durch das Bundesverwaltungsgericht erfolgen.

Bereits zuvor galt mit dem RuVG eine strukturell ähnliche Regelung, die auch den bisher einzigen Anwendungsfall der Einziehung nach Verwaltungsrecht hervorgebracht hat.⁷⁷

Das Rückerstattungsverfahren nach SRVG (Art. 3 ff. SRVG) erfasst gezielt Vermögenswerte in der Verfügungsmacht von PEPs oder ihnen nahe-

The Swiss policy pathway, Working Paper, Centre for Civil and Political Rights, 2020, S. 9 ff.

74 Vgl. zu Anzahl, Umfang und geografischer Verteilung internationalen Sharing: Bundesamt für Justiz, Tätigkeitsbericht 2020, S. 19 f.

75 A. Chablais, La nouvelle loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite, Jusletter v. 11. Januar 2016, 1; F. Meyer, Das neue Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG), ZStrR 2016, 291.

76 Die Rechtshilfe muss aufgrund Zusammenbruchs oder Unverfügbarkeit des Justizsystems (oder) aufgrund ungenügender menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Standards gescheitert sein.

77 Bundesverwaltungsgericht, 24.09.2013, C-2528/2011, Erw. 6.4.3, 6.5. Zuletzt hat das BVerwG der Schweiz im Duvalier-Fall das restitutive *in rem*-Einziehungsverfahren des SRVG anhand der Engel-Kriterien des EGMR vermessen und dessen strafrechtliche Natur überzeugend verneint.

stehender Personen (Art. 2 lit. a und b SRVG).⁷⁸ Eine zentrale Rolle zur Erleichterung der Einziehung durch das Schweizer Bundesverwaltungsgericht ist der Vermutung der Unrechtmäßigkeit der Vermögenswerte gem. Art. 15 SRVG zugeordnet. Gelingt dem Schweizer Finanzdepartement der Nachweis eines außerordentlichen Anstiegs des Vermögens einer politisch exponierten Person im Zusammenhang mit der Ausübung eines öffentlichen Amtes (Abs. 1 lit. a) in einem Land, das allgemein einen hohen Korruptionsgrad aufweist oder ist die konkrete PEP während ihrer Amtszeit als notorisch korrupt bekannt (Abs. 1 lit. b), wird die unrechtmäßige Erlangung des Vermögens vermutet. Scheitert die betroffene PEP in einem Verwaltungsverfahren mit dem Gegenbeweis (Nachweis der legalen Herkunft der Gelder, Art. 15 Abs. 3 SRVG), dürfen die Vermögenswerte eingezogen werden.

Man darf an der methodischen Belastbarkeit der avisierten Nachweistekniken für den Korruptionsgrad durchaus Zweifel hegen. Positiv ist aber die Justiziabilität des Einziehungsverfahrens. Es ist EMRK-konform ausgestaltet und bietet den Betroffenen hinreichenden Schutz. Mit Blick auf aktuelle UWO-Fälle in England wird allerdings auch der Preis dieses Arrangements deutlich. Sie demonstrieren eindrücklich, mit welchen Widerständen und Ausflüchten gerechnet werden muss, wenn man Einziehungsverfahren betreibt.

Dass diese Gefahr in der Schweiz womöglich geringer ist, hängt damit zusammen, dass das SRVG einen Machtverlust der betroffenen PEP voraussetzt. Sie ist kein Instrument gegen amtierende Kleptokraten. Dieser Vorbehalt ist absolut. Das SRVG operiert nicht nach einem Komplementaritätsprinzip, das eine Schweizer Notzuständigkeit aktiviert, wenn der Herkunftsstaat sich als unwilling oder unable zur Behandlung der Korruptionsvorwürfe erweist oder betroffene Amtsträger durch sham proceedings (als gravierenden Unterfall von unwillingness) sogar aktiv nach außen abzuschirmen versucht. Die am 15.2.2023 vom Bundesrat beschlossene und aktuell beim Eidgenössischen Finanzdepartement vorbereitete Einziehung von Oligarchengeldern im Kontext des Ukraine-Kriegs richtet sich denn auch nicht gegen Putin und seine Entourage, sondern haben den früheren ukrainischen Präsidenten Janukowitsch und einen engen Vertrauten, den

78 In Art. 2 lit. a SRVG werden ausländische politisch exponierte Personen als Personen definiert, die „im Ausland mit führenden öffentlichen Funktionen betraut sind oder waren, insbesondere Staats- und Regierungschefinnen und -chefs, hohe Politikerinnen und Politiker auf nationaler Ebene, hohe Funktionärinnen und Funktionäre in Verwaltung, Justiz, Militär und Parteien auf nationaler Ebene, die obersten Organe staatlicher Unternehmen von nationaler Bedeutung.“

früheren ukrainischen Abgeordneten Iwanjuschtschenkow, im Blick, deren Vermögenswerte seit längerem aufgrund der Ukraine-Sanktionen der Schweiz oder infolge von Rechtshilfeersuchen (und mittlerweile nach Art. 4 SRVG) blockiert sind. Ebenso problematisch wie interessant ist an diesem Verfahren die Bereitschaft, die Prüfung der Unfähigkeit zur Einziehung im Herkunftsstaat sicherheitspolitisch zu flexibilisieren. Denn eine die Ukraine betreffende SRVG-Einziehung setzt die Feststellung der Unfähigkeit oder Unwilligkeit des dortigen Justizsystems voraus. Die schwere Belastung durch die russische Aggression sowie die Fokussierung der Justiz auf Kriegsverbrechen sollen in Kombination hinreichen, um eine Unfähigkeit i.S.d. SRVG anzunehmen. Es ist also in besonders tragischer Weise die mörderische Invasion der Ukraine durch russische Truppen, welche eine Möglichkeit schafft, seit der demokratischen Selbstbehauptung im Euro-aidan 2014 eingefrorene Kleptokratengelder zur Rückführung an die Ukraine einzuziehen.

Das SRVG leidet damit an einem grundsätzlichen Konstruktionsfehler, der zum Ausdruck bringt, dass der Finanzplatz nicht konsequent gereinigt werden soll. Die Einziehung nach SRVG droht nur solchen PEPs, die nicht mehr an den Schalthebeln der Macht sitzen. Aktive Despoten haben nichts zu befürchten, was die Nutzbarkeit des SRVG als internationales Vorbild einschränkt. Die Schweiz verweist erläuternd darauf, dass in autokratisch regierten oder hochgradig korruptionsanfälligen Staaten mit Strafverfahren gegen ein Regierungsmitglied oder ihm nahestehende Personen nicht zu rechnen sei, solange dieses noch an der Macht ist. Auch Rechtshilfe sei daher nicht erfolgsversprechend. Dies gilt umso mehr, weil die betroffenen PEPs, solange sie ein Amt ausüben, häufig durch eine mit ihm einhergehende Immunität geschützt sind.

Das SRVG ist damit kein Verbrechens- und Korruptionsbekämpfungsinstrument, sondern eher ein Rückabwicklungs- und Selbstentlastungsinstrument, nachdem Täter schon gestürzt wurden. Eine starke generalpräventive Wirkung darf man sich davon nicht versprechen.

Entfernte man diese Vorbehaltsklauseln, könnte das SRVG indessen ein potentes Mittel gegen Grand Corruption sein; vorausgesetzt, man ist gewillt, sich auf rechtliche und politische Folgestreitigkeiten einzulassen. Ein ähnliches Modell scheint auch in Kenia praktiziert zu werden.⁷⁹

Durchaus beispielhaft sind dagegen die Regelungen zur Rückführung eingezogenen Vermögens in Art. 17 ff. SRVG. Nach dem Eigentumsübergang an die Schweiz per Einziehungsentscheid soll eine vollumfängliche

79 S. Fn. 58.

Rückerstattung erfolgen. Das SRVG sieht zu diesem Zweck ausdrücklich ein besonderes Kapitel für die Rückführung der Gelder vor. Detaillierte Vorgaben macht das Gesetz nicht. Die Rückführung hat auf der Grundlage internationaler Vereinbarungen mit dem Herkunftsstaat zu erfolgen. Der Verwendungszweck ist auf die Finanzierung von Programmen von öffentlichem Interesse begrenzt. Dies entspricht dem Vorgehen außerhalb des SRVG. Die Schweiz verfolgt für die Rückführung einen tailor-made-Ansatz, mit dem der Verschiedenartigkeit der Sachverhalte gebührend Rechnung getragen werden soll.⁸⁰ Allerdings müssen einige Grunderfordernisse erfüllt sein. Der Verwendungszweck muss hinreichend determiniert und Transparenz (meist unter Einbindung unabhängiger Akteure) bei der Verwaltung und Vergabe der Mittel gesichert sein.⁸¹ Mit dieser Regelungsweise sichert sich die Schweiz ein Mitgestaltungsrecht bei der Rückführung und Nutzung der Vermögenswerte. Zu ihrer effektiven Umsetzung sind allerdings verlässliche Erkenntnisse über lokale Machtstrukturen vonnöten, die notfalls aus verlässlicher Quelle einzuholen sind.

Diese Vorgehensweise entspringt der Erfahrung, dass sich rein nationale Mechanismen als untauglich bzw. hochgradig missbrauchsanfällig erwiesen haben.⁸² Falls es zu keiner Einigung kommt, kann sie allerdings einen Zustand langjähriger Rechtsunsicherheit erzeugen. Klar bleibt zwar, dass die Vermögenswerte zu irgendeinem Zeitpunkt zurückgeführt werden müssen. Wie der Fall Abacha zeigt, können bis dahin aber Jahrzehnte ins Land gehen.⁸³

Unter dem Strich bleibt aber zu konstatieren, dass es sich beim SRVG um ein theoretisch und in Teilen praktisch erprobtes Modell handelt, das sich für die Reformdiskussion als sehr interessant erweisen kann, wenn man es von der Vorbedingung des Potentatensturzes befreit.

80 Meyer, Restitution (Fn. 73), in: Litegi/Simonato, Chasing (Fn. 51), S. 211, 224 ff.; Zinkernagel/Attiso, Assets (Fn. 70), S. 3 ff.; Membrez/Hösli, Assets (Fn. 73), S. 11 ff.

81 Art. 17–18 chSRVG.

82 Im Fall Montesinos richtete Peru einen nationalen Spezialfonds ein, der von nationalen Behörden verwaltet wurde. Internationale Monitore nahmen an diversen Zuteilungen und Ausgaben Anstoß. Im Fall Abacha flossen die Mittel in den nationalen Haushalt ohne weitere externe Aufsicht, Zinkernagel/Attiso, Assets (Fn. 70), S. 3.

83 Daher stellt sich die Frage, ob die Gelder in solchen Fällen Opfergruppen oder repräsentativen zivilgesellschaftlichen Gruppen zur Verfügung gestellt werden sollten, die für sich reklamieren dürfen, die Interessen der betroffenen Gesellschaften ernsthaft zu vertreten. Dass dies ein politisch äußerst heikles Unterfangen ist, versteht sich von selbst, weshalb Staaten bislang auch vor dieser Option zurückschrecken.

H. Bilanz und Ausblick

Rechtspolitisches Momentum kann der Expansion von ncbs in den Bereich der Grand Corruption nicht abgesprochen werden. Sie sollen augenscheinlich besser als andere Einziehungswerkzeuge für einen Rückfluss illegaler Vermögenswerte in ausgebeutete Gesellschaften sorgen können. Demnächst sollen sie sogar zur Einziehung von Oligarchengeldern zum Einsatz kommen, um den Wiederaufbau der Ukraine zu finanzieren.⁸⁴

Zugleich wohnt ncbs ein expressives Element inne, weil mit der Genehmigung einer Einziehung implizit Missstände anerkannt und mit den erlangten Mitteln präventiv angegangen werden. Einziehungsverfahren erzeugen auch politische Aufmerksamkeit für Herkunft, Leid der Menschen und missbräuchlichen Einsatz der Mittel in den Zielstaaten. Die Zivilgesellschaften in den Ziel- und Enablerstaaten werden so auf greifbare Weise informiert und sensibilisiert. Im Idealfall wird damit ein Machtverlust unterstrichen oder politischer Wandel angeschoben. Indessen ist mit dem rechtspolitischen Begriff der ncbs weder ein bestimmtes Konzept noch ein typischer Abschöpfungsumfang wesensmäßig oder denknotwendig verbunden. Es herrscht große Gestaltungsfreiheit, bei deren Ausübung vor allem darauf zu achten ist, dass die gewählte Variante sich friktionsfrei in das jeweilige nationale Zivil- oder Gefahrenabwehrrecht einfügt. Ncbs

84 Die Einziehung solcher Gelder mit Mitteln des Strafrechts scheidet regelmäßig am Nachweis der strafbaren Herkunft. Als Ausweg will die EU ihre Mitgliedstaaten verpflichten, die Verletzung von EU-Sanktionen unter Strafe zu stellen. Umgehungsversuche könnten danach zur Strafbarkeit und Einziehung führen; krit. zu Begründung und möglichen Einziehungsobjekten *F. Meyer, Russian Elites, Proxies, and Oligarchs – Make them Pay!*, Verfblog, 2022/6/24, <https://verfassungsblog.de/make-them-pay/>, DOI: 10.17176/20220624-162354-0. Wesentliche Schritte in diese Richtung sind bereits gemacht. Am 28.11.2023 beschloss der Rat, dass der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union „ein Kriminalitätsbereich im Sinne des Artikels 83 Absatz 1 Unterabsatz 2 AEUV ist“, Council Decision (EU) 2022/2332 on identifying the violation of Union restrictive measures as an area of crime that meets the criteria specified in Article 83(1) TEU, ABl. L 308, 18. Mit dieser Erweiterung des Kompetenzbereichs von Art. 83 I AEUV existiert nun eine unionsrechtliche Befugnis zum Erlass einer Richtlinie zur Harmonisierung der Strafvorschriften in diesem Bereich. Der Kommissionsvorschlag vom 2.12.2022 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union, KOM(2022) 684 endg., wird aktuell in den Ratsgremien beraten. Abgerundet wird das Paket durch einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten, KOM(2022) 245 endg.

lassen sich sowohl parallel als auch alternativ zum Strafverfahren einsetzen. Wie gesehen gibt es dabei Instrumente, die als Vorlage für weitere Reformen besonders taugen, aber auch die Probleme aufscheinen lassen, die ncbs begleiten. Ideallösungen existieren nicht. Zwar wurde vorliegend sehr selektiv vorgegangen. Diese These findet aber eine Stütze in früherer Forschung zum Thema.

Ein Wundermittel sind ncbs nicht. Einerseits ist ihre Wirksamkeit empirisch noch nicht hinreichend belegt. Andererseits ist ihre praktische Schlagkraft durch das Vorhandensein eines funktional-komplementären Rechtsrahmens bedingt. Ohnehin wird gegen den Willen einer fest installierten Machtelite weder die Rückführung glücken noch ein Wandel initiiert werden können.

Wegen des defizitären äußeren Rahmens, der enormen Ermittlungs- und Verurteilungskosten, den Kosten der Verwaltung und Repatriierung sowie des Risikos der erneuten Veruntreuung dürfen daher bei aller ncb-Euphorie keine durchschlagenden Erfolge erwartet werden.⁸⁵ Will man die Vermögensabschöpfung zu einem funktionierenden Instrument gegen Grand Corruption machen, müssen ncbs und ihr rechtliches und politisches Umfeld integriert gedacht werden. Andernfalls verpuffen die Forderungen der UNCAC nach verstärkter Nutzung von ncbs und bestmöglicher Kooperation. Der Einsatz von ncbs ohne einschneidende Veränderungen von Rechtsrahmen und Verfolgungsinfrastruktur erscheint aussichtslos.

Grundvoraussetzung für einen solchen holistischen Ansatz ist ein ungeschminktes Bild vom Phänomen der Grand Corruption; und zwar sowohl bei rechtspolitischen Entscheidungsträgern als auch bei den juristischen Architekten des Rechtsrahmens. Vor allem der Globale Norden muss ein schärferes Verständnis für Grand Corruption entwickeln und erkennen, welche Delikte involviert sind, welche Begehungsweisen angegriffen und welche Schäden verursacht werden. Um die Komplexität von Grand Corruption zu verstehen und auch mögliche Ansatzpunkte für ncbs zu identifizieren, müssen illegale Finanzflüsse besser verstanden und von ihrer Quelle (d.h. der Ursprungskriminalität)⁸⁶ über Transfer und

85 Vgl. zur Wirksamkeit des Anti-Kleptocracy Regimes; *Sharman*, Management (Fn. 12), S. 181 ff., 188 ff.

86 Abfallbeseitigung, Menschenhandel, Drogen- und Waffenhandel, illegaler Kulturgütertransfer und -handel, illegaler Wildtierhandel, illegales Fischen, illegales Abholzen, illegaler Abbau von Mineralien, Rohstoffdiebstahl.

Umwandlung⁸⁷ hin zur Mittelverwendung⁸⁸ aufgeschlüsselt werden. Bei einer solchen Betrachtung upstream und downstream wird ein Panorama möglicher Herkunftstaten sowie die Kanalisierung der Mittel über Nachtatdelikte zu legalen oder illegalen Verwendungsformen sichtbar. Dieser Längsschnitt bringt zugleich ans Licht, dass und wogegen ein tatförderndes Umfeld („Moneyland“) vorgegangen werden muss. Die Verfügbarkeit und regelmäßige Straflosigkeit von Enablern⁸⁹ gehört zu den zentralen Gründen, warum Grand Corruption funktioniert und auf wenig Widerstand in Service- und Zielstaaten stößt. Es ist nicht willful blindness bei Anwälten, Vermögensverwaltern oder Banken, die den Kern des Problems ausmacht, sondern die faktische Duldung oder gar Förderung illegaler Finanzflüsse aus Eigennutz durch den Globalen Norden, die sich in Missbrauch von Anwaltsgeheimnis und Schweigepflicht (als asset protection verklausuliert), der Zulassung und teils Förderung intransparenter Unternehmensformen, Golden Passport-Programmen sowie der Erschwerung oder Verweigerung von Rechtshilfe insbesondere bei Steuer- und anderen Fiskaldelikten ausdrückt. Damit sind die ersten notwendigen Reformen des Rechtsrahmens angesprochen.

Eine Generalüberholung der Geldwäscheprävention (insb. im Nichtfinanzsektor) und eine Verbesserung der transstaatlichen regulatorischen Aufsicht in Gatekeeper-Branchen erscheinen hochgegriffen, aber letztlich unausweichlich, wenn man ernsthafte Fortschritte erzielen möchte.⁹⁰ In anderen Branchen gilt es aus präventiver Sicht, den Ausbau von supply chain compliance und sektorspezifischen Transparenzinitiativen zu forcieren. Auch eine strengere Regulierung von shell companies ist indiziert⁹¹

87 Steuerhinterziehung, Steuervermeidung, Transfer mispricing, Schuldenverlagerung und -finanzierung, Stellung falscher Rechnungen, Geldwäsche, Menschenhandel, Menschenschmuggel.

88 Korruption, finanzielle Unterstützung von bewaffneten Gruppen oder Terrorismus, Finanzierung von militärischen Umstürzen.

89 Anschaulich *Bullough*, Butler (Fn. 12), S. 81 ff., 137 ff., 199; *ders.*, Moneyland (Fn. 12), S. 77, 85 ff., 132 ff., 135 ff.; *E. van der Does de Willebois et al.*, *The Puppet Masters, How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*, 2011.

90 Aktuell plant die EU-Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Bekämpfung der Rolle von Vermittlern, die Steuerhinterziehung und aggressive Steuerplanung in der Europäischen Union erleichtern (Securing the Activity Framework of Enablers – SAFE). Er soll nach Abschluss des Konsultationsprozesses noch im 1. Quartal 2023 veröffentlicht werden.

91 Dazu aktuell Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Vorschriften zur Verhinderung der missbräuchlichen Nutzung von Briefkastenfirmen für Steuerzwecke und zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU, KOM(2021)

und wird nach jedem neuen leak gefordert, nur um nach Abklingen der Empörung wegen der immensen Umsetzungshürden wieder von der Prioritätenliste zu verschwinden.

Gefordert werden mit diesen strukturellen Gestaltungen verbunden mehr Ressourcen für Finanzermittlungen und die Prüfung ihres proaktiven Einsatzes. Eine wichtige Rolle bei der Aufdeckung von Grand Corruption und der Nachverfolgung von Vermögenstransfers spielt auch der Hinweisgeberschutz. Das bedenkliche Verhalten von westlichen Staaten, die Informationspreisgabe als Verrat von Geschäftsgeheimnissen eigener Unternehmen und Whistleblower selbst dann für die Aufdeckung von Normbrüchen im eigenen Land verfolgen, wenn es um Straftaten von transnationaler Dimension geht, die in anderen Ländern intensiv verfolgt wird, zeigt, dass effektiver transstaatlicher Whistleblower-Schutz nach wie vor ein Desideratum bleibt. Transparenz- und Informationszugänge sind zentral für alle Bemühungen gegen Grand Corruption, in deren Wesen es liegt, Erwerb, Transfer und Nutzung illegaler Erträge zu verschleiern. Um diesen Schleier leichter lüften zu können, müssen Informationen gesammelt und vorgehalten werden, die im Zusammenhang mit Verdeckungshandlungen stehen. Genannt werden regelmäßig strengere und globale UBO-Register.⁹² Inhaltlich müsste gewährleistet sein, dass mindestens eine Person mit significant control über die jeweilige Gesellschaft oder juristische Person angegeben wird, damit die Registrierungsspflicht nicht durch Splittung der Anteile unter bestimmte Schwellenwerte unterlaufen wird, die eine Nennung der Unternehmensorgane anstelle der UBO gestatten. Es darf auch kein unüberprüftes Selbstreporting geduldet werden.⁹³ In die

565 endg.; Rat, Stellungnahme v. 16.12.2022, 15506/22; Europäisches Parlament, European Parliament legislative resolution of 17 January 2023 on the proposal for a Council directive laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU (COM(2021)0565 – C9-0041/2022 – 2021/0434(CNS)), P9_TA(2023)0004.

92 Allerdings hat der EuGH jüngst zum Luxemburgischen Transparenzregisters befunden, dass ein uneingeschränkter Zugang für alle Mitglieder der Öffentlichkeit gegen die GRC verstößt und die zugrundeliegenden sekundärrechtlichen Vorgaben unwirksam sind; EuGH, Urt. v. 22.11.2022, verbundenen Rechtssachen C-37/20 und C-601/20, WM u. Sovim SA (C-601/20).

93 Grundsätzlich ist aber festzuhalten, dass die *in rem*-Abschöpfung kein Ersatz für Strafverfolgung ist. Die Existenz einer eigenständigen Abschöpfungsmöglichkeit dispensiert die Strafverfolgungsbehörden nicht von ihrer Kernaufgabe. Gleichwohl machen die Dynamik und Verflechtung des Geschehens Abstimmungsmechanismen zwischen Straf- und Einziehungsverfahren erforderlich; z.B. zu Fragen der Sperrwirkung einer Einstellung oder des Beweistransfers.

gleiche Kerbe schlagen Lobbyistenregister, Vermögensdeklarationspflichten für PEP und Transparenzregister in Schlüsselbranchen zu Bezugsquellen, Geschäftspartnern und Geschäftstätigkeiten. Derartige Daten können auch zur Aufdeckung von Strohmännern dienen.

Um effektive Zugänge zu diesen Informationen zu schaffen, ist der effektive grenzüberschreitende Informationsaustausch zwischen den potenziell betroffenen Behörden eindeutig und möglichst umfassend zu regeln. Dies ist kein leichtes Unterfangen, weil der praktische Bedarf quer zur üblichen Regelung des Informationsaustausches innerhalb von und abgegrenzt nach den klassischen juristischen Rechtsbereichen liegt. Dies gilt analog für andere Bereiche der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei Ermittlung und Einziehung, der es an einem integrierten oder zumindest integrierungsfähigen Rechtsrahmen gebricht.

Zu guter Letzt steht zu vermuten, dass nur ein umfassender Repressions- und Präventionsansatz, der sich eines Bündels an Instrumenten bedient, zu sichtbaren Erfolgen führen kann. Grundsätzlich ist zunächst festhalten, dass die *in rem*-Abschöpfung kein Ersatz für Strafverfolgung ist. Die Existenz einer eigenständigen Abschöpfungsmöglichkeit dispensiert die Strafverfolgungsbehörden nicht von ihrer Kernaufgabe. Allerdings zeigt der Vergleich einzelner nbc-Regelungen auch, dass Abstimmungsregelungen das Verhältnis von Straf- und Einziehungsverfahren und etwaige Sperrwirkungen klären müssen. Als weitere Instrumente neben Einziehung und Strafverfahren haben sog. Magnitsky Laws zuletzt einige Popularität erlangt.⁹⁴ Solche Gesetze autorisieren staatliche Sicherheitsbe-

94 S. z.B. USA Global Magnitsky Human Rights Accountability Act, Global Magnitsky Act, Title XII, Subtitle F of P.L. 114-328; 22 U.S.C. § 2656, implementiert durch Executive Order 13818, durchgeführt durch das Office of Foreign Assets Control (OFAC); EU Global Human Rights Sanctions Regime zur Listung von Personen und Entitäten, die in schwere Menschenrechtsverletzungen involviert sind, eingeführt durch Beschluss (GASP) 2020/1999 (EU Global Human Rights Sanctions Regime) und VO 2020/1998 über restriktive Maßnahmen gegen schwere Menschenrechtsverletzungen und -verstöße. Im Juni 2021 wurden beispielsweise gegen Bulgaren und ein Netzwerk aus 64 juristischen Personen, denen vorgeworfen wird, das Funktionieren des Wirtschaftslebens und demokratischer Institutionen in Bulgarien zu unterminieren, Sanktionen verhängt. Der sog. European Magnitsky Act wurde am mit Council Decision (CFSP) 2022/2376 amending Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses, ABl. L 314, 90, zuletzt im Dezember 2022 bezüglich betroffener Personen und Dauer aktualisiert. Anders als das US-Recht bezieht sich das EU-Sanktionsregime nicht auf Korruptionsdelikte, sondern nimmt Völkerrechtsverbrechen und schwere Menschenrechtsverletzungen direkt ins Visier. Werden Sie als Ausbeutungsmittel genutzt oder stellen sie sich als Folge korrup-

hören, Personen und rechtliche Entitäten zu identifizieren, die mutmaßlich in schwere Menschenrechtsverletzungen verstrickt sind. Durch deren Listung werden Einreiseverbote und Vermögenssperren aktiviert, welche diese Kreise empfindlich treffen können.

Andere Rechtsordnungen sind dazu übergegangen anti-corruption litigation durch NGOs zu ermöglichen (z.B. Frankreich). Dieser Schritt erfordert zunächst Regelungen zur Prozesstandschaft (standing doctrine)⁹⁵ wie beispielsweise im Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz. Auch Kostenfragen müssen dabei bedacht werden, um sicherzustellen, dass dieser Weg bei adäquater Risikoabwägung auch in der Realität gangbar ist. Bisweilen lässt sich sogar die internationale Schiedsgerichtsbarkeit kreativ nutzen, um Geschäftstransaktionen aus verdächtigen Quellen nachzugehen und rückabzuwickeln.⁹⁶

Diese skizzierte Reformagenda mutet zugegebenermaßen wie ein Wunschkonzert der Korruptionsbekämpfung mit dreifacher Zugabe an, an deren Realisierung man eigentlich nur bei pathologischer Blauäugigkeit glauben kann. Für eine ehrliche Einschätzung der Erfolgsaussichten darf nicht vergessen werden, wie steinig der Weg zu den bisherigen Errungenschaften war. Nahezu jeder einzelne Schritt wurde von Lobby-Gruppen heftig bekämpft und erheblich verzögert. Zudem beschränken sich die Initiativen zumeist auf die EU und einige westliche Industrienationen, während einige der wichtigsten Jurisdiktionen für Briefkastenfirmen und andere Tarnstrukturen diesen Verpflichtungen nicht unterliegen und die Transparenz damit meist an der Unionsgrenze endet. Staaten, die ihre Souveränität als commodity verstehen, mit denen sie essenzielle Einnahmen generieren, werden sich nur sehr zurückhaltend zur Aufgabe ihres Geschäftsmodells bewegen lassen.

Der Widerstand in den Enabler- und Zielstaaten hängt wiederum nicht damit zusammen, dass Finanz- und Unternehmenslobbys insgeheim ein

ter politischer Strukturen ein, erfasst das Unionsrecht aber auch Grand Corruption. Lücken und Unklarheiten weisen Magnitsky Laws tendenziell auf, wenn die vorgeworfene Verletzung nicht ius cogens oder völkerstrafrechtliche Normen verletzt.

95 M. C. *Stephenson*, *Standing Doctrine and Anticorruption Litigation: A Survey*, in: *Legal Remedies for Grand Corruption*, Open Society Foundations, 2016, S. 2 ff.

96 Jüngstes Beispiel ist der Fall der Tochter des früheren angolischen Präsidenten Dos Santos. Der Gerichtshof Amsterdam, 200.275.461/01 OK, ECLI:NL:GHAMS:2021:1837 ordnete die Rückabwicklung eines Anteilskaufs an, weil Anteilseigner der Erwerber-Holding (eine Gesellschaft, die vom Ehemann von Isabel Dos Santos kontrolliert wurde) ihre Beteiligung in Erfüllung eines Korruptionsakts not at arm's length erlangt hatten.

Herz für Kleptokraten haben. Die eigentliche Problematik liegt darin, dass die juristischen und wirtschaftlichen Instrumente, derer sich Kleptokraten bedienen, um Vermögen abzusaugen, zu verschleiern und zu transferieren, nicht eo ipso illegal sind. Im Gegenteil drängt sich vielmehr der Vergleich mit dual use-Gütern auf. Es gibt potenziell legal Nutzungsvarianten für Briefkastenfirmen, komplexe Inhaberstrukturen etc., die die betroffenen Branchen für ihre vermögende Klientel idealerweise unreguliert und unkontrolliert erhalten wollen, auch wenn ihnen ein erhebliches Missbrauchsrisiko eigen ist. Für wichtige Branchen und Jurisdiktionen zählt jedoch primär der mutmaßliche monetäre und wettbewerbstechnische Nutzen dieses Instrumentariums.

Weder die Staaten des Globalen Norden noch die Kaste der Enabler haben in der Regel nennenswerte Konsequenzen zu fürchten. Verbrechen im fernen Ausland scheinen abseits des Völkerstrafrechts rechtspolitisch nicht interessant zu sein; zumal die eigenen Volkswirtschaften vom direkten oder indirekten Vermögenszufluss profitieren.

Die Verknüpfung von Grand Corruption mit den SDGs und die Betonung menschenrechtlicher Schutzpflichten erweist sich damit als grundsätzlich kluger Schachzug, um eine gemeinsame Verantwortlichkeit zu begründen und die Tragweite von Grand Corruption zu betonen. Die potenziellen Ziel- und Enablerstaaten sollten sich nicht selbst aus der Verantwortung entlassen dürfen, indem sie auf die desolaten Verhältnisse und fest verwurzelten Strukturen in den Herkunftsstaaten verweisen. Ungeachtet der Lage im Herkunftsstaat müssen sie problembewusst und aufrichtig agieren und ggf. eigenes Profitinteresse zurückstellen. Leider zeichnen sich zahlreiche Kleptokratien durch einen Reichtum an Bodenschätzen, anderen natürlichen Ressourcen oder auch nur billigen Produktionskapazitäten aus, was ihre Politiker zu Rent-Seeking anstelle von solidem Wirtschaften verleitet. Nahm man früher Kleptokratien aus Sicherheitsinteressen hin, sind es heute zumeist ökonomische und industriepolitische Erwägungen. Ausländische Unternehmen und Regierungen sollten sich jedoch keinen Illusionen darüber hingeben dürfen, welche Folgen ihr Engagement haben kann, sondern müssen kritisch hinterfragen, wie weit Profitinteresse und strategische Bedürfnisse gehen dürfen.

