



Brüssel, den 19.10.2012
COM(2012) 604 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

**Mitwirkung der Europäischen Union in der Europarats-Staatengruppe gegen
Korruption (GRECO)**

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

Mitwirkung der Europäischen Union in der Europarats-Staatengruppe gegen Korruption (GRECO)

1. EINLEITUNG

In dieser Mitteilung legt die Kommission dar, wie sie vor dem Hintergrund ihres „Korruptionsbekämpfungspakets“ vom 6. Juni 2011¹ die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Europarats-Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) intensivieren will.

In einem ersten Schritt wird zunächst der „Status eines vollberechtigten Teilnehmers“² auf der Grundlage von Artikel 220 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) angestrebt, aus dem sich dann in einem zweiten Schritt eine Vollmitgliedschaft der EU in der GRECO ergeben kann.

Diese Vorgehensweise ermöglicht binnen vergleichsweise kurzer Zeit eine intensivere Zusammenarbeit aufgrund des Status eines vollberechtigten Teilnehmers, wobei unter anderem im Rahmen einer Evaluierung der EU-Organen durch die GRECO zu prüfen ist, wie sich eine Vollmitgliedschaft konkret bewerkstelligen ließe.

2. ART UND ZIELE DER GEPLANTEN MITWIRKUNG DER EU IN DER GRECO

Die wichtigsten Grundsätze der Zusammenarbeit, die gemeinsamen Prioritäten sowie die Kernbereiche der Zusammenarbeit sind in einer 2007 getroffenen Vereinbarung („Memorandum of Understanding“) zwischen dem Europarat und der Europäischen Union³ festgelegt. Gemäß dieser Vereinbarung sollen beide Seiten ihre Zusammenarbeit bei rechtsstaatlichen Fragen einschließlich der Korruptionsbekämpfung ausbauen, um die Kohärenz zwischen dem EU-Recht und den Übereinkommen des Europarates sicherzustellen. Unter dem Punkt „*Inter-institutional cooperation*“ (*Interinstitutionelle Zusammenarbeit*) der Vereinbarung heißt es zudem, dass der Europarat und die EU ihre Zusammenarbeit im Rahmen bestehender Teilabkommen fortsetzen werden.⁴

Vor diesem rechtlichen Hintergrund beabsichtigt die Kommission in einer **ersten Phase**, mit der GRECO den Status eines vollberechtigten Teilnehmers für die EU zu erörtern. Nach

¹ Mitteilung der Kommission „Korruptionsbekämpfung in der EU“ (KOM(2011) 308 endg.) und Bericht der Kommission über die Modalitäten der Mitwirkung der Europäischen Union in der Europarats-Gruppe von Staaten gegen Korruption (GRECO) (KOM(2011) 307 endg.).

² „Status eines vollberechtigten Teilnehmers“ verweist gewöhnlich auf Situationen, in denen die EU zwar nicht Vollmitglied einer Organisation ist, jedoch mit Ausnahme des Stimmrechts über ähnliche Rechte verfügt wie die betreffenden Mitglieder (vgl. auch den Status der EU in der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der UNESCO, der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), dem Europarat oder in der OECD).

³ CM(2007) 74, am 10. Mai 2007 vom Ministerkomitee des Europarates angenommen.

⁴ Randnr. 48.

Abschluss dieser Gespräche werden seitens der EU die Folgen einer etwaigen Evaluierung der EU-Organe durch die GRECO analysiert. Auf dieser Grundlage soll entschieden werden, ob in einer zweiten Phase eine Vollmitgliedschaft der EU in der GRECO beantragt wird. Zu diesem Zweck wird auf EU-Ebene eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die für die Erstellung der Analyse zuständig ist.

Mit dem Status eines vollberechtigten Teilnehmers würde die EU in der GRECO bis zu einem gewissen Grad an der Gestaltung des Evaluierungssystems für die erste Phase mitwirken, wäre jedoch nicht an der gegenseitigen Evaluierung beteiligt. Somit hätte sie auch kein Stimmrecht und könnte keinen Vertreter in das ausschließlich aus Vollmitgliedern bestehende GRECO-Büro entsenden. Mit dem Status eines vollberechtigten Teilnehmers in der GRECO sollte die EU folgende Ziele verfolgen:

- Beteiligung an den Länderbesuchen im Rahmen der Evaluierung von EU-Mitgliedstaaten und/oder Bewerberländern und potenziellen Bewerberländern, sofern das betroffene Land einverstanden ist;
- Möglichkeit der Formulierung von Vorschlägen zu Evaluierungsberichtsentwürfen und der Teilnahme an den Diskussionen der GRECO-Vollversammlung über Evaluierungs- bzw. Umsetzungsberichte zu EU-Mitgliedstaaten und/oder Bewerberländern und potenziellen Bewerberländern, sofern das betroffene Land einverstanden ist;
- Möglichkeit, Vorschläge für das GRECO-Büro⁵ zu formulieren, das bei den Evaluierungsvorbereitungen und der Abfassung der Berichte eine wichtige Rolle spielt;
- Vergleichsanalysen⁶, die von der GRECO auf der Grundlage der bereits zu den EU-Mitgliedstaaten vorliegenden Evaluierungs- und Umsetzungsberichte abgefasst und bei der Erstellung des Korruptionsbekämpfungsberichts der EU berücksichtigt werden könnten;
- Zugang zu Informationen, die von der GRECO im Rahmen des Evaluierungsprozesses zusammengetragen und aktualisiert wurden;
- Ermittlung derjenigen Empfehlungen der GRECO, die für die EU von besonderer Bedeutung sind und für die der EU-Korruptionsbekämpfungsbericht zusätzliche Impulse im Hinblick auf angemessene Folgemaßnahmen geben könnte.

Um Synergien zwischen dem Evaluierungssystem der GRECO und dem mit dem „Korruptionsbekämpfungspaket“ der Kommission vom 6. Juni 2011 eingeführten

⁵ Das Büro setzt sich zusammen aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten der GRECO sowie fünf weiteren Vertretern der stimmberechtigten GRECO-Mitgliedstaaten. Das Büro bereitet den Entwurf des Jahrestätigkeitsprogramms und des Jahrestätigkeitsberichts vor, unterbreitet Vorschläge für den Haushaltsentwurf, organisiert Besuche in den zu evaluierenden Ländern, schlägt die Zusammensetzung von Evaluierungsteams vor, bereitet die Tagesordnung der GRECO-Vollversammlung vor und schlägt die zu evaluierenden Bestimmungen vor.

⁶ Die Analyse würde auf den vorliegenden Evaluierungs- und Umsetzungsberichten gründen - d. h. sie würde zu keinen zusätzlichen Verfahren oder Schritten bei der Evaluierung der EU-Mitgliedstaaten führen, sondern lediglich das von der GRECO bereits bearbeitete Datenmaterial vergleichend bewerten.

Korruptionsbekämpfungsbericht der EU zu nutzen,⁷ wird die Kommission in der ersten Phase in Erwägung ziehen, einen Vertreter der GRECO in die Arbeit der Expertengruppe für Korruptionsbekämpfung einzubeziehen. Die Expertengruppe wurde eingerichtet, um unterstützend an der Erstellung des Korruptionsbekämpfungsberichts der EU mitzuwirken.

In einer **zweiten Phase** wird spätestens vier Jahre nach Beginn der Mitwirkung der EU in der GRECO die Form der Mitwirkung der EU neu geprüft. Je nach Ergebnis der vorerwähnten EU-Analyse könnte eine Vollmitgliedschaft in Betracht gezogen werden.

Bei der Aussprache über den Ausgang der Vorgespräche zwischen der Kommission und dem GRECO-Sekretariat vertrat die GRECO-Vollversammlung die Auffassung, dass die Evaluierung der EU-Organe durch die GRECO eine Schlüsselrolle bei den Diskussionen spielen und nicht nur als in ferner Zukunft liegende Möglichkeit angesehen werden sollte.

Allerdings sind die Voraussetzungen, die Durchführbarkeit und die potenziellen Auswirkungen einer derartigen Evaluierung noch eingehender zu prüfen, zumal das von der GRECO entwickelte Evaluierungssystem auf Länder und nicht auf Organisationen zugeschnitten ist. So müsste beispielsweise geprüft werden, ob und wie sich die 20 Leitsätze für die Korruptionsbekämpfung, die für die Mitgliedstaaten des Europarats als verbindlich gelten, auf die EU anwenden lassen.

Die Organe der EU haben ihre Besonderheiten, die nicht mit denen klassischer staatlicher Einrichtungen übereinstimmen. So sind die Zuständigkeiten der EU im Gegensatz zu denen eines Landes eingeschränkt. Darüber hinaus ist zu klären, wie die mit der Evaluierung der EU-Institutionen befassten Evaluierungsteams gebildet werden. Das GRECO-Evaluierungssystem müsste deshalb an die Besonderheiten des rechtlichen und institutionellen Rahmens der EU angepasst werden. Da ein solches Evaluierungssystem noch nicht getestet wurde, müssten beide Seiten seine Modalitäten und rechtlichen Aspekte sorgfältig prüfen. Diese Prüfung erfordert Zeit und Überlegung. Der Umstand, dass die EU bereits an GRECO-Tätigkeiten beteiligt ist, wäre der EU-Analyse in dieser Angelegenheit zuträglich.

Dieser zweistufige Ansatz stünde im Einklang mit der Position der GRECO-Vollversammlung, da hierdurch eine eindeutige Frist für die Überprüfung der Form der Mitwirkung der EU festgelegt und eine diesbezügliche Entscheidung der EU auf der Grundlage der konkreten Ergebnisse einer EU-Arbeitsgruppe getroffen würde.

3. RECHTLICHE UND VERFAHRENSTECHNISCHE SCHRITTE

Der erste Schritt zu einer Mitwirkung der EU in der GRECO („Status eines vollberechtigten Teilnehmers“) stellt keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation oder einem internationalen Vertrag dar, der den Abschluss eines Übereinkommens gemäß Artikel 218 AEUV erfordert.⁸ Vielmehr soll eine zweckdienliche Form der Zusammenarbeit

⁷ KOM(2011) 307 endg. – Bericht der Kommission über die Modalitäten der Mitwirkung der Europäischen Union in der Europarats-Gruppe von Staaten gegen Korruption (GRECO).

⁸ Gemäß dem Bericht über die Modalitäten der Mitwirkung der EU an der GRECO vom 6. Juni 2011 wird der Rat ersucht, die Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen im Namen der EU im Hinblick auf eine künftige Mitgliedschaft zu ermächtigen. Der nach einer Prüfung sämtlicher verfügbaren Modalitäten von der Kommission letztlich verfolgte Ansatz sieht jedoch in der ersten Phase keine Vollmitgliedschaft der EU in der GRECO vor.

mit der GRECO herbeigeführt werden, auf die Artikel 220 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) anwendbar ist. Artikel 220 AEUV besagt Folgendes: „(1) Die Union betreibt jede zweckdienliche Zusammenarbeit mit [...] dem Europarat [...]. (2) Die Durchführung dieses Artikels obliegt dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission.“ Auch im Europarat hat die EU den von der Kommission von Anfang an festgelegten Status eines vollberechtigten Teilnehmers (ex-Artikel 302 EGV).⁹ Da die Tätigkeiten der GRECO nicht die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik betreffen, ist es Sache der Kommission, eine zweckdienliche Form der Zusammenarbeit mit der GRECO im Sinne von Artikel 220 AEUV herbeizuführen.

Die Mitwirkung der EU in der GRECO berührt weder die Zuständigkeiten der Union noch die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten im Rahmen der GRECO.

Verfahrenstechnisch erfolgt die Mitwirkung der EU in der GRECO aufgrund einer Einladung des Ministerkomitees des Europarats an die Union zur Beteiligung an der GRECO und nicht etwa durch einen Beitritt zu den Übereinkommen des Europarats über Korruption.

Die Statuten der GRECO enthalten sinngemäß die folgende – sich von der Bestimmung betreffend die Mitgliedschaft unterscheidende – spezifische Bestimmung zur Mitwirkung der Europäischen Gemeinschaft: *Die Europäische Gemeinschaft kann vom Ministerkomitee eingeladen werden, an der Arbeit der GRECO mitzuwirken. Die Modalitäten der Mitwirkung werden in der EntschlieÙung festgelegt, mit der die Einladung zur Mitwirkung erfolgt.* Diese Einladung muss der EU offiziell übermittelt werden, nachdem sich das Ministerkomitee der Europarats und die EU auf der Grundlage eines von der GRECO unterbreiteten und vom GRECO-Satzungsausschuss („Statutory committee“) befürworteten Vorschlags über die Modalitäten der Mitwirkung der EU in der GRECO geeinigt haben.¹⁰

Mit anderen Worten handelt es sich beim Wortlaut der vom Ministerkomitee anzunehmenden EntschlieÙung, mit der die EU zur Mitwirkung an der GRECO eingeladen wird, de facto um den Wortlaut, der zuvor zwischen dem Ministerkomitee und der im Namen der Union handelnden Kommission erörtert und vereinbart wurde. Die Kommission nimmt die Einladung durch einen unilateralen Beschluss an und unterrichtet den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über das Ergebnis der Erörterungen.

4. FINANZIELLE ASPEKTE

Zur Einhaltung der genannten Ziele ist vorbehaltlich weiterer Verhandlungen mit dem GRECO ein finanzieller Beitrag der Union zum GRECO-Haushalt von jährlich 300 000 EUR einzuplanen. Die Beiträge der GRECO-Mitglieder werden durch einen regelmäßig aktualisierten Beschluss des GRECO-Satzungsausschusses festgelegt. Darin sollten sich die Kosten, die der Gruppe durch die Mitwirkung der EU in der GRECO entstehen, sowie der Grad der tatsächlichen EU-Beteiligung an den Tätigkeiten der GRECO (d. h. ohne Stimmrecht in der ersten Phase) widerspiegeln. Weitere 150 000 EUR pro Jahr werden für gemeinsame Tätigkeiten mit der GRECO wie die Sammlung von Daten und Vorbereitung von Studien für die Korruptionsbekämpfungsberichte der EU verwendet.

⁹ Gleiches gilt beispielsweise gemäß Artikel 220 AEUV im Hinblick auf die UNESCO und die OECD.

¹⁰ Siehe Rule 2 der GRECO-Geschäftsordnung.

Unter Berücksichtigung der Rechtsgrundlage, auf die sich der Status eines vollberechtigten Teilnehmers für die EU stützt (d. h. Artikel 220 AEUV), erwägt die Kommission die Zahlung ihres finanziellen Beitrags durch die Beteiligung an gemeinsamen Programmen mit dem Europarat. Der erforderliche Betrag wird durch den Fonds für die innere Sicherheit¹¹ gedeckt.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission nimmt auf der Grundlage dieser Mitteilung Gespräche über den Status eines vollberechtigten Teilnehmers der EU in der GRECO auf. Sie unterrichtet den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über das Ergebnis dieser Gespräche.

¹¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit, KOM(2011) 753 endg.

Anhang

GEGENSTAND DER GESPRÄCHE ÜBER DEN STATUS EINES VOLLBERECHTIGTEN TEILNEHMERS

Die Kommission wird im Namen der Union die Modalitäten der Mitwirkung der Europäischen Union in der GRECO erörtern. Das Ergebnis wird in einer EntschlieÙung festgehalten, mit der die Union zur Mitwirkung in der GRECO eingeladen wird (nachstehend „EntschlieÙung“ genannt). Die EntschlieÙung (einschlieÙlich ihrer Anhänge) sollte klare Aussagen über die Rechte und Pflichten der EU in der GRECO und die praktischen Modalitäten der Beteiligung der EU als eigenständige juristische Person enthalten, die ebenso wie alle ihre Mitgliedstaaten autonome Befugnisse erhält.

Für die Mitwirkung der EU in der GRECO sollten die folgenden **Grundsätze** gelten, denen – soweit erforderlich – die EntschlieÙung Rechnung tragen sollte:

- Die Mitwirkung sollte den Besonderheiten und Grenzen der Zuständigkeit der Union Rechnung tragen. Es sollte der EU auch möglich sein, in ihrem Gebiet höhere Standards zu setzen. Die Mitwirkung sollte daher die Zuständigkeiten der Union und die Befugnisse ihrer Organe, Einrichtungen, Ämter oder Agenturen unberührt lassen. Besonderes Augenmerk ist auf die Teilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie auf die Wahrung des Unionsrechts und des einzigartigen EU-Rechtssystems (Grundsatz der Neutralität in Bezug auf die Zuständigkeiten der Union) zu lenken.
- Die Mitwirkung sollte die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten im Rahmen der GRECO (Grundsatz der Neutralität in Bezug auf die Pflichten der Mitgliedstaaten) unberührt lassen.
- Die Mitwirkung sollte den Grundsatz der Befugniszuweisung gemäß Artikel 13 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union und den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts, der aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union abgeleitet ist, unberührt lassen.
- Die GRECO und ihre Organe, der Sitzungsausschuss sowie das Ministerkomitee des Europarats sollten nicht zur Auslegung des Unionsrechts – auch nicht implizit oder inzident – aufgefordert werden, insbesondere nicht zur Auslegung der EU-Rechtsvorschriften über die Befugnisse der Organe, Einrichtungen, Ämter oder Agenturen und über Inhalt und Umfang der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach dem Unionsrecht (Grundsatz der autonomen Auslegung des Unionsrechts).
- Der EU-Vertreter sollte im Verhältnis zu seinem Mitwirkungsgrad einen Anspruch auf Mitwirkung in anderen Organen des Europarates geltend machen, sofern ihre Tätigkeiten mit den Zwecken der GRECO verbunden sind.

Die Gespräche sollten sicherstellen, dass die Mitwirkung der EU in der GRECO und die daraus resultierende besondere Zusammenarbeit ein koordiniertes Vorgehen auf europäischer Ebene gegen Korruption gewährleisten. Für die EU sind der Zugang zu den frühen Phasen der Evaluierungsrunden, die Erstellung der Länderberichte und die Aktualisierung der im Rahmen des Evaluierungsprozesses gesammelten Informationen, die Teilnahme an der GRECO-

Vollversammlung, die vergleichende Analyse der Evaluierungen der Mitgliedstaaten und die Ermittlung der wichtigsten Empfehlungen von erheblicher Bedeutung.

Die Gespräche sollten sicherstellen, dass die Mitwirkung der EU in der GRECO Synergien mit dem Korruptionsbekämpfungsbericht der EU ermöglicht. Unnötige zusätzliche Belastungen für die Behörden der Mitgliedstaaten sowie Doppelarbeit sollten vermieden werden.

Die Gespräche sollten sicherstellen, dass durch die Mitwirkung der EU in der GRECO die Befugnisse der Kommission in Bezug auf den Korruptionsbekämpfungsbericht der EU nicht beeinträchtigt werden und die in Abschnitt 2 dieser Mitteilung genannten Ziele weitestgehend erreicht werden.

Im Rahmen der Diskussionen über ihren Status eines vollberechtigten Teilnehmers in der GRECO sollte sich die Union zudem verpflichten, eine Analyse der Voraussetzungen, der Durchführbarkeit und der potenziellen Auswirkungen einer etwaigen Evaluierung der EU-Organe durch die GRECO durchzuführen. Je nach Ergebnis dieser Analyse könnte eine Vollmitgliedschaft der EU in der GRECO in Betracht gezogen werden. Die Analyse sollte den Besonderheiten des rechtlichen und institutionellen Rahmens der EU sowie den in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union Rechnung tragen. Eine neue Form der Mitwirkung der EU in der GRECO würde weitere Verhandlungen erforderlich machen.

Mit dem Status eines vollberechtigten Teilnehmers sollte die EU zur Teilnahme an den Sitzungen der GRECO-Vollversammlung berechtigt sein.

Die Gespräche sollten sicherzustellen, dass die EU bis zu zwei Vertreter und soweit erforderlich einen Stellvertreter für jeden Vertreter benennen und in die GRECO entsenden kann.

Darüber hinaus sollte sichergestellt werden, dass den Vertretern der EU wie allen anderen GRECO-Mitgliedern die Vorrechte und Befreiungen nach Artikel 2 des Zusatzprotokolls zum Allgemeinen Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen des Europarats zustehen.

Ebenso sollte sichergestellt werden, dass die EU bis zu fünf Sachverständige benennen kann, die in der Lage wären, ihre Evaluierungsaufgaben laut Statuten und Geschäftsordnung der GRECO in den Grenzen der EU-Beteiligung wahrzunehmen.

Hierbei wäre zu gewährleisten, dass die EU-Sachverständigen an der Evaluierung von Mitgliedstaaten und/oder Bewerberländern und potenziellen Bewerberländern – sofern das betreffende Land einverstanden ist – zumindest als Beobachter teilnehmen können. Die Sachverständigen sollten Kommentare, Bemerkungen und Vorschläge in Bezug auf die Vorbereitung der Evaluierungen und Evaluierungsprozesse formulieren dürfen. Die Gespräche sollten auch sicherstellen, dass die EU frühzeitig Zugang zu Entwürfen von Evaluierungs- und Umsetzungsberichten hat. Gleiches sollte für Ergänzungen zu Umsetzungsberichten in Bezug auf EU-Mitgliedstaaten und – sofern die betreffenden Länder einverstanden sind – Bewerberländer oder potenzielle Bewerberländer gelten.

Die Mitwirkung der EU in der GRECO sollte die unmittelbare Vertretung der einzelnen Mitgliedstaaten sowie deren individuelles Recht auf Teilnahme an Abstimmungen während der Sitzungen der GRECO-Vollversammlung unberührt lassen.

Es sollte sichergestellt werden, dass spätestens vier Jahre nach Beginn der Mitwirkung der EU in der GRECO die Form der Mitwirkung der EU neu geprüft wird.

Im Zuge der Gespräche sollten die Möglichkeiten der EU zur Teilnahme an den Tagungen des Sitzungsausschusses und des Ministerkomitees des Europarats (sofern Letzterer GRECO-Fragen erörtert) geprüft werden.

Die Generaldirektion Inneres benennt einen ihrer Beamten als Verhandlungspartner für die Erörterung der Modalitäten der zweckdienlichen Form der Zusammenarbeit. Das Ergebnis der Gespräche ist vom Kollegium der Kommissionsmitglieder zu billigen und durch einen Beschluss der Kommission zu bestätigen.