



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 21.05.1997
KOM(97) 192 endg.

MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

ÜBER
EINE POLITIK DER EU
ZUR BEKÄMPFUNG VON KORRUPTION

INHALTSVERZEICHNIS

TEIL 1:	EINLEITUNG
I.1.	Stärkung der EU-Politik zur Korruptionsbekämpfung
I.2.	Korruption
TEIL II:	KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG IN BESTIMMTEN POLITIKBEREICHEN
II.1.	KORRUPTION UND STRAFRECHT
II.2.	STEUERLICHE ABZUGSFÄHIGKEIT VON BESTECHUNGS- UND SCHMIERGELDERN
II.3.	BINNENMARKT UND SONSTIGE INTERNE POLITIKEN
II.3.1.	Richtlinien über öffentliche Lieferaufträge
II.3.2.	Finanztransaktionen
II.3.2.1.	Unternehmensbuchführung
II.3.2.2.	Finanzinstitute
II.3.3.	Sonstige Maßnahmen und Politiken
II.3.3.1.	Blacklisting
II.3.3.2.	Verpflichtung zum Verzicht auf Korruption
II.3.3.3.	Rechtsmittel
II.3.3.4	Informanten
II.4.	EXTERNE UNTERSTÜTZUNG UND ZUSAMMENARBEIT
II.4.1.	Verhütung der Korruption in Drittländern, die von EG-Unterstützungen profitieren
II.4.2.	Programm zur Korruptionsbekämpfung
II.4.3.	"Verantwortungsvolle Staatsführung" und Korruptionsbekämpfungsklauseln
II.5.	ZUSAMMENARBEIT IN INTERNATIONALEN GREMIEN
ANHANG 1	INTERNATIONALE INITIATIVEN

I.1 Stärkung der EU-Politik zur Korruptionsbekämpfung

1. In dieser Mitteilung werden die Hauptbestandteile einer umfassenden Politik der Union zur Korruption dargelegt. Die Notwendigkeit der Korruptionsbekämpfung auf EU-Ebene ist bereits anerkannt worden. Zahlreiche für den Bereich der Korruptionsbekämpfung relevanten Initiativen wurden bereits getroffen. Diese waren allerdings nicht Teil eines integrierten Konzepts und deckten somit nicht alle Teilaspekte dieser Problematik ab. Eine Reihe von Entwicklungen machen deutlich, daß künftig mehr und besser koordinierte Maßnahmen erforderlich sind:

- das **Europäische Parlament** hat in seiner EntschlieÙung zur Korruption vom 15. Dezember 1995 (Berichterstatlerin Frau Salisch) die Kommission, den Rat und die Mitgliedstaaten aufgefordert, umfassend gegen Korruption vorzugehen. In dem Bericht, der das Thema Korruption nicht allein unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften behandelt, wird auf das Bedrohungspotential der Korruption, auf den Zusammenhang zwischen Korruption und organisiertem Verbrechen und auf die Notwendigkeit eines Vorgehens der Union zur Korruptionsbekämpfung hingewiesen.
 - Die hochrangige Gruppe "Organisierte Kriminalität" stellt in ihrem Bericht an den **Europäischen Rat** fest, daß es unbedingt erforderlich ist, die Korruptionsbekämpfung zu intensivieren.
 - Das Thema Korruption wird derzeit in zahlreichen internationalen Foren, u.a. der **G 7, der OECD, dem Europarat, den Vereinten Nationen und der Welthandelsorganisation** diskutiert (siehe Anhang 1). Das Ergebnis dieser Beratungen wird Auswirkungen für die Union haben, und es wird zunehmend deutlich, daß die Union, will sie ihre Interessen wirksam zu schützen, koordiniert vorgehen muß.
2. Korruption schadet den Interessen der Union in mehrfacher Hinsicht.
- Sie unterläuft die Entscheidungsprozesse;

- sie verfälscht den Wettbewerb und bedroht die Offenheit und Freiheit der Märkte in Frage, insbesondere die Binnenmarktabläufe;
- sie schadet den finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft;
- sie wirkt sich nachteilig auf die Politik gegenüber Drittländern aus, die EU-Hilfen erhalten; und
- sie verhindert Transparenz und Offenheit im internationalen Handel.

3. Es liegt im Interesse der Union, eine kohärente Strategie zur Bekämpfung der Korruption innerhalb und außerhalb ihrer Grenzen zu entwickeln, die den internationalen Rechtsvorschriften über die Gerichtsbarkeit Rechnung trägt. Eine solche Strategie sollte die Bereiche internationaler Handel und Wettbewerb, Finanzhilfen für Drittländer, Eigenmittel, Entwicklungspolitik und Beitrittsvorbereitung abdecken.

1.2. Dimensionen der Korruption

4. Korruption definiert sich als Machtmißbrauch oder nicht ordnungsgemäßes Handeln bzw. Unterlassen in einem Entscheidungsprozeß infolge einer unrechtmäßigen Einflußnahme oder Vorteilsgewährung bzw. -annahme. Über diese allgemeine Definition hinaus hat die Korruption mehrere Dimensionen.

- Verschiedene ordnungswidrige Verhaltensweisen können den Entscheidungsprozeß beeinträchtigen. Sie lassen sich unterschiedlichen Tatbeständen zuordnen, z.B. Mißbrauch, Betrug, Einflußnahme, Schmiergeldzahlungen und Provisionen. Diese Praktiken gelten nicht in allen Mitgliedstaaten als Delikte. Es gibt keine einheitliche Definition sämtlicher Tatbestandsmerkmale der Korruption. So gibt es Praktiken, die in einem Mitgliedstaat keinen Straftatbestand erfüllen, in anderen hingegen als Korruptionsdelikt gelten, z.B. das Anbieten von Geschenken, wenn davon ausgegangen werden kann, daß der Schenkende unter Umständen dadurch begünstigt wird.
- Bei allen Korruptionshandlungen sind mindestens zwei Parteien beteiligt, d.h. derjenige, der Bestechungsgeld anbietet (Tatbestand der **aktiven Bestechung**) und derjenige, der Bestechungsgeld annimmt (Tatbestand der **passiven Bestechung** bzw. Bestechlichkeit). Die Bestechung kann entweder begangen werden von einer Privatperson oder einer Körperschaft (z.B. einem Unternehmen). Bestechlichkeit kann dann gegeben sein, wenn Beamte, Politiker und Angestellte Bestechungsgelder annehmen. Beteiligt können auch Personen sein, die nicht selbst Entscheidungen treffen, sondern lediglich Einfluß auf den Entscheidungsträger nehmen.
- Korruption ist nicht auf den **öffentlichen Bereich** beschränkt. Auch in der **Privatwirtschaft** wird bestochen, um Personen zu veranlassen, gegen vertragliche, administrative oder ethische Pflichten zu verstoßen.
- Korruption kann grenzübergreifend sein. So können Bestechungsgelder sowohl im Ausland als auch im Inland an ausländische Beamte oder an EG-Beamte oder auch an Beamte internationaler Organisationen gezahlt werden.
- Da bestimmte Politikbereiche für Korruption besonders anfällig sind, könnte sich der Gesetzgeber auf diese Bereiche konzentrieren, die besondere Merkmale aufweisen. Als

Beispiel sei hier die Europäische Union genannt, die sich veranlaßt sah, mit einer besonderen Rechtsvorschrift gezielt gegen Korruption zum Nachteil der EG vorzugehen. Die OECD hat sich bei ihren Arbeiten auf die Korruption im internationalen Geschäftsverkehr konzentriert, weil diese Art von Korruption beträchtliche Auswirkungen auf die Geschäftstransaktionen von Unternehmen der OECD-Länder hat.

5. In allen Mitgliedstaaten gilt die **Bestechung der eigenen Beamten**¹ als Straftat, doch bestehen auch hier wiederum Unterschiede.

- Werden im Auftrag eines Unternehmens Bestechungsgelder gezahlt, kann dieses Unternehmen in einigen Mitgliedstaaten strafrechtlich belangt werden. In anderen Mitgliedstaaten ist dies nicht möglich; dort können nur die natürlichen Personen, die an der Bestechung beteiligt waren, zur Verantwortung gezogen werden, und zwar auch dann, wenn nur das Unternehmen daraus Vorteile erlangt hat.
- In einigen Mitgliedstaaten gelten gewählte Beamte, Minister oder Parlamentsabgeordnete nicht als Beamte und unterliegen daher nicht denselben Rechtsvorschriften gegen Korruption.
- In einigen Mitgliedstaaten stellt das Zahlen von Bestechungsgeldern an eine Person, die Einfluß auf einen Beamten hat, nicht notwendigerweise eine Straftat dar. Eine strafbare Handlung liegt erst vor, wenn das Schmiergeld dem Beamten, der tatsächlich die Entscheidung trifft, gezahlt wird.
- In einigen Mitgliedstaaten müssen die Beamten ihre Amtspflicht verletzt haben. Somit liegt unter Umständen keine Straftat vor, wenn ein Beamter dafür Schmiergeld annimmt, daß er einem Unternehmen einen Auftrag erteilt, für den dieses ohnehin den Zuschlag hätte bekommen sollen.

6. In den meisten Mitgliedstaaten ist Bestechung eines **ausländischen Beamten** oder eines **Beamten einer internationalen Organisation** nie eine strafbare Handlung. Und die vier Mitgliedstaaten, die die Bestechung ausländischer Beamter strafrechtlich verfolgen, gehen unterschiedlich vor.

¹ Die folgenden Definitionen von Bestechlichkeit und Bestechung von Beamten werden in dem Entwurf des Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung bzw. der Bestechlichkeit von Beamten der EG oder von Beamten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union verwendet. Sie geben eine Vorstellung derjenigen Tatbestandsmerkmale, die allen 15 Mitgliedstaaten gemeinsam sind..

"Für die Zwecke dieses Übereinkommens ist der Tatbestand der Bestechlichkeit dann gegeben, wenn ein Beamter vorsätzlich persönlich oder über eine Mittelsperson für sich oder für einen Dritten Vorteile jedweder Art fordert oder annimmt oder das Versprechen solcher Vorteile als Gegenleistung dafür annimmt, daß er eine Diensthandlung oder eine Handlung bei der Wahrnehmung seines Amtes unter Verletzung seiner Amtspflichten vornimmt oder unterläßt.

Für die Zwecke dieses Übereinkommens ist der Tatbestand der Bestechung dann gegeben, wenn eine Person vorsätzlich einem Beamten unmittelbar oder über eine Mittelsperson einen Vorteil jedweder Art für ihn selbst oder für einen Dritten als Gegenleistung dafür verspricht oder gewährt, daß der Beamte eine Diensthandlung oder eine Handlung bei der Wahrnehmung seines Amtes unter Verletzung seiner Amtspflichten vornimmt oder unterläßt."

- Ein Ansatz ist das **Territorialitätsprinzip**: Die nach diesem Prinzip handelnden Länder verfolgen bei Bestechung eines ausländischen Beamten auf ihrem Hoheitsgebiet sowohl die aktive als auch die passive Partei, selbst wenn die Bestechung nach dem Recht des Heimatlandes des ausländischen Beamten keinen Straftatbestand darstellt. Bestechung im Ausland hingegen wird nicht verfolgt.
 - Einige Länder legen das Territorialitätsprinzip weit aus. Sie beanspruchen rechtliche Zuständigkeit, wenn **einige Tatbestandsmerkmale** auf ihrem Territorium erfüllen werden. Andere Länder vertreten eine engere Sichtweise: Nur wenn die Straftat im wesentlichen auf ihrem Gebiet begangen worden ist, leiten sie rechtliche Schritte ein.
 - Ein anderes Konzept (das zusätzlich zu dem territorialen Ansatz verfolgt werden kann) besteht darin, die Zuständigkeit auf die jeweilige **Staatsangehörigkeit** abzustellen. In dem Fall ist es eine strafbare Handlung, wenn ein Angehöriger des betreffenden Mitgliedstaates einen ausländischen Beamten besticht, selbst wenn kein Tatbestandsmerkmal auf dem Gebiet des Mitgliedstaates erfüllt worden ist. Die Straftat kann eventuell nur dem Staatsangehörigen des Mitgliedstaates angelastet werden, der das Schmiergeld bezahlt hat (nur aktive Bestechung). Die Vorschriften können vorsehen, daß diese Handlung auch nach dem Recht des Staates des bestochenen Beamten strafbar ist (doppelte Strafbarkeit).
7. Eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedstaaten kennt Straftatbestände für **Korruption in der Privatwirtschaft**, doch sind die konzeptuellen Unterschiede hier noch ausgeprägter als bei der Beamtenbestechung.
8. Diese Mitteilung plädiert nicht für eine vollständige Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften und Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung. Gleichwohl gibt es bestimmte Schlüsselbereiche, in denen ein gemeinsames Konzept auf Unionsebene wünschenswert ist.

II.1. Korruption und Strafrecht

9. Eine wesentliche Aufgabe bei der Korruptionsbekämpfung besteht darin, die Korruption zu kriminalisieren. Zusätzlich zu der Abschreckungs- und Unterdrückungswirkung stellt die Strafbarkeit von Korruption klar und unmißverständlich fest, daß die entsprechenden Praktiken nicht hinnehmbar sind und sich gegen das öffentliche Interesse richten. Am besten wären es, wenn das Strafrecht in der Union Maßnahmen zu mehreren Bereichen - Bestechung von EG-Beamten, Bestechung von Beamten anderer Mitgliedstaaten, Bestechung von Beamten aus Drittstaaten und Korruption in der Privatwirtschaft - vorsehen würde.

10. In den meisten Mitgliedstaaten stellt die Bestechung von EG-Beamten oder Beamten anderer Mitgliedstaaten keine strafbare Handlung dar. Besonders problematisch ist dies, wenn die EG-Finzen berührt sind. 1995 legte Spanien einen Vorschlag vor, der im **ersten Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften**² festgeschrieben wurde. Danach stellt aktive und passive Bestechung von EG-Beamten oder Beamten eines Mitgliedstaates in allen Mitgliedstaaten eine strafbare Handlung dar, sofern die Bestechung zum Nachteil der EG ist. Das Protokoll ist noch nicht in Kraft. Eine Frist zu seiner Umsetzung ist noch nicht festgelegt worden. Seine Ratifizierung ist an die Ratifizierung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Union geknüpft.

11. Die Mitgliedstaaten sollten sich verpflichten, das erste Protokoll bis Mitte 1998 zu ratifizieren und umzusetzen.

12. Das erste Protokoll beschränkte sich inhaltlich auf den Tatbestand der Korruption zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaften. Italien unterbreitete 1996 einen Entwurf für ein ergänzendes Übereinkommen, um zu gewährleisten, daß alle Formen aktiver oder passiver Bestechung von EG-Beamten oder Beamten der Mitgliedstaaten grundsätzlich unter Strafe gestellt werden, selbst wenn die EG-Finzen nicht berührt werden. Über den Inhalt dieses Entwurfs konnte rasch Einvernehmen erzielt werden, doch kam es bei der Annahme zu Verzögerungen.

13. Die Mitgliedstaaten sollten sich verpflichten, den Entwurf des Übereinkommens zur Bekämpfung von Bestechungshandlungen, an denen nationale oder Gemeinschaftsbeamte beteiligt sind, sobald wie möglich anzunehmen, damit das Übereinkommen vor Ende 1998 ratifiziert werden kann.

14. Die bisherigen Maßnahmen berücksichtigen nicht die Bestechung von Beamten dritter Länder, und zwar auch dann nicht, wenn sie zum Nachteil der Gemeinschaft ist. Bei der **Korruption außerhalb der Union** wäre die Kriminalisierung der Bestechung ausländischer Beamter bereits ein Fortschritt. Damit könnten diejenigen Personen innerhalb der Europäischen Union belangt werden, die Beamte von Drittstaaten bestechen. Jeder diesbezügliche Vorschlag muß die internationalen Rechtsvorschriften zur Gerichtsbarkeit beachten. Es könnten Straftaten erfaßt werden, die ganz oder teilweise auf dem Staatsgebiet eines Mitgliedstaats begangen werden, sowie eventuell Straftaten, die

² unterzeichnet am 27.9.1996.

Angehörige von Mitgliedstaaten im Ausland begehen. Die Frage der doppelten Strafbarkeit und die anzuwendende Definition bedürfen weiterer Überlegungen.

15. Jedwedes Abkommen über die Kriminalisierung der Bestechung ausländischer Beamter muß von möglichst vielen Ländern unterzeichnet werden. Damit würde sichergestellt, daß Unternehmen der Union, die Rechtsvorschriften gegen die Bestechung ausländischer Beamter unterliegen, gegenüber ihren Konkurrenten aus anderen Ländern keine Nachteile erleiden. In den Jahren 1978/1979 wurde im Rahmen der UNO der Versuch unternommen, ein Übereinkommen auszuarbeiten. Der Europarat erarbeitet zur Zeit ein umfangreiches Übereinkommen, das diese Frage behandelt. Auch die OECD befaßt sich gegenwärtig mit diesem Problem. Der Entwurf eines Rechtsakts soll auf der diesjährigen OECD-Ministertagung erörtert werden. Er beschränkt sich auf die Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Damit wird ein wichtiger Schritt getan werden. Allerdings würden nicht alle Formen von Korruption erfaßt, vor allem jene nicht, die der EU im Bereich der auswärtigen finanziellen und technischen Unterstützung schaden.

16. Die Kommission unterstützt die Annahme eines gemeinsamen Standpunkts nach Titel VI EU-Vertrag, der die Strafbarkeit der Bestechung ausländischer Beamter befürwortet, wobei dieses Ziel weiter im Rahmen des Europarates und der OECD verfolgt werden soll.

17. Auf EU-Ebene bislang noch nicht berücksichtigt ist die **Korruption in der Privatwirtschaft**. Diese ist gegeben, wenn beispielsweise eine Person in einem Unternehmen bestochen wird, um Handlungen zu begehen, die einen Verstoß gegen ihre Dienstpflichten darstellen. In einigen Mitgliedstaaten wird dieser Tatbestand bis zu einem gewissen Grad bereits strafrechtlich verfolgt³, in anderen stehen lediglich zivil- oder verwaltungsrechtliche Sanktionen zur Verfügung. Der Europarat berät derzeit über die Korruption in der Privatwirtschaft. Aufgrund der möglichen Auswirkungen vor allem im Wettbewerbsbereich ist der Union an der Bekämpfung des Schmiergeldunwesens im Privatsektor gelegen.

18. Die Kommission befürwortet die Kriminalisierung der Angestelltenbestechung auf der Grundlage von Titel VI des EU-Vertrags. Mit Blick auf die derzeitigen Verhandlungen im Europarat unterstützt sie zunächst die Festlegung eines gemeinsamen Standpunkts.

19. Strafrechtliche Sanktionen allein reichen nicht aus, um Korruption wirksam zu bekämpfen. Nur in einer geringen Zahl von Korruptionsfällen kommt es tatsächlich zur strafrechtlichen Verfolgung. Zusätzlich sind vielfältige nicht-strafrechtliche Maßnahmen, wie die Verbesserung der Transparenz und der sozioökonomischen Bedingungen, erforderlich. Im folgenden werden einige wichtige Methoden zur Korruptionsbekämpfung mit nicht-strafrechtlichen Mitteln behandelt.

³ In 7 Mitgliedstaaten bestehen Vorschriften zur Kriminalisierung der Bestechung von Angestellten oder Bevollmächtigten von privatwirtschaftlichen Unternehmen. Obwohl es sich dabei um eine Straftat handelt, wird Bestechung in einigen Mitgliedstaaten unter dem Gesetz über unlauteren Wettbewerb oder unlauteres Geschäftsgebeten gefaßt. In anderen Mitgliedstaaten gilt das allgemeine Strafrecht sowohl für die Korruption im öffentlichen als auch im privaten Sektor.

II.2. Steuerliche Abzugsfähigkeit von Bestechungs- und Schmiergeldern

20. Bei der Ermittlung der steuerbaren Geschäftsgewinne ist es normalerweise zulässig, die bei der Erwirtschaftung dieser Gewinne anfallenden Aufwendungen in Abzug zu bringen. Es handelt sich hierbei um ein weithin anerkanntes Prinzip des Steuerrechts. Allerdings sind nicht alle Aufwendungen überall steuerlich abzugsfähig sind. So erklären einige Länder manche Ausgabenkategorien, z.B. nach dem Recht des betreffenden Landes unrechtmäßige Zahlungen oder Aufwendungen für Einladungen, ausdrücklich für nicht abzugsfähig.

21. Nur in einigen Mitgliedstaaten verbietet das Steuerrecht ausdrücklich und uneingeschränkt die Abzugsfähigkeit von Schmiergeldern an ausländische Beamte. In einigen Ländern können bestimmte Zahlungen nicht abgesetzt werden, u.a. wegen der Art der Leistungen selbst (Geschenke, Einladungen usw. werden eventuell nicht anerkannt, und zwar unabhängig davon, ob Korruption im Spiel ist), der Schwierigkeiten beim Nachweis der Zahlungen oder wegen ihrer Unrechtmäßigkeit (im Land des Bestechenden oder des Bestochenen).

22. Eine Reihe von Mitgliedstaaten erklären Schmiergeldzahlungen an ausländische Beamte ausdrücklich für steuerlich abzugsfähig, wenn Bestechung in dem Land als normale Geschäftspraxis gilt. In diesen Fällen kann die Abzugsfähigkeit von der Bekanntgabe des Empfängers bei den Steuerbehörden abhängig gemacht werden.

23. Die beiden großen Handelspartner der Europäischen Union, die Vereinigten Staaten und Japan, untersagen ebenfalls Steuerabzüge für an ausländische Beamte gezahlte Schmiergelder, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Die Vereinigten Staaten gewähren keine Steuerabzugsfähigkeit für Schmiergelder an ausländische Beamte, wenn die Zahlungen nach dem Foreign Corrupt Practices Act von 1977 Straftaten darstellen. In Japan sind Bestechungen jedoch aus anderen Gründen verboten.

24. Die Steuerpolitik gilt als moralisch neutral. Dies ist sie jedoch dann nicht mehr, wenn ein Staat, in dem Bestechung eine Straftat ist, und in dem das betreffende Schmiergeld angenommen wurde, die steuerliche Absetzbarkeit der Schmiergeldzahlung erlaubt. Es handelt sich dann vielmehr um eine Unterstützung krimineller Handlungen, die in anderen Gerichtsbarkeiten begangen werden. Darüber hinaus hat eine Steuergesetzgebung, die Vergünstigungen für Bestechungshandlungen vorsieht, Auswirkungen für den Wettbewerb und können den Binnenmarkt und den Welthandels massiv stören. Beeinträchtigt wird auch die wirtschaftliche und soziale Entwicklung von Drittländern. Eine solche Handhabung kann außerdem Zweifel an den Zielen der Union in den Beitritts- und in anderen Drittländern wecken, die feststellen, daß die EU-Unternehmen durch Bestechung ihrer Beamten zwecks Erlangung kommerzieller Vorteile außerdem noch Steuervergünstigungen erhalten.

25. Die Kriminalisierung der Bestechung von ausländischen Beamten wird etwas Positives bewirken. In den Ländern, in denen solche Zahlungen steuerlich absetzbar sind, solange sie nicht als strafbar galten, wird es durch die Kriminalisierung automatisch zur Abschaffung der steuerlichen Abzugsfähigkeit kommen. Bis dieser Schritt getan wird, dürfte allerdings noch Zeit vergehen. Wenn Bestechungshandlungen eines Tages zu Straftaten erklärt sind, wird das jedoch nicht unbedingt nicht Probleme lösen.

- So könnte ein Staat diese Art von Zahlungen als abzugsfähige Ausgaben anerkennen, solange keine Straftat nachgewiesen wird. In der Praxis würde diese Beweispflicht gegenüber der heutigen Lage nur eine sehr geringe Verbesserung darstellen.
- Auch in Zukunft wird es Fälle geben, in denen eine Schmiergeldzahlungen an einen Beamten eines Drittlandes in diesem Drittland eine Straftat darstellt, nicht jedoch in dem EU-Mitgliedstaat. Dies könnte dann der Fall sein, wenn ein wesentlicher Teil der Straftat im Ausland begangen wurde oder weil die Voraussetzungen für die Doppelstrafbarkeit nicht erfüllt sind.
- Es gibt zweifelhafte Praktiken, die aus unterschiedlichen Gründen nicht als Straftatbestände gelten. Dieser Mangel bietet jedoch keine moralische Rechtfertigung dafür, diese Art Zahlungen weiterhin als abzugsfähig anzuerkennen. Die praktischen Schwierigkeiten sind dabei allerdings nicht zu unterschätzen.

26. Mehrere Einrichtungen (u.a. die Vereinten Nationen, der Europarat, die OECD und das Europäische Parlament) haben die Abschaffung der Steuerabzugsfähigkeit in solchen Fällen gefordert, weil sie Bestechung begünstigen kann. Die Empfehlung der OECD, wonach Länder, in denen Schmiergeldzahlungen an ausländische Beamte als steuerabzugsfähig gelten, ihre einschlägigen Rechtsvorschriften mit Blick auf eine Abschaffung derartiger Praktiken überprüfen sollen, wurde von allen 15 Mitgliedstaaten der Union übernommen. Grundsätzlich scheinen es somit alle Mitgliedstaaten zu befürworten, daß Schmiergelder künftig nicht mehr abzugsfähig sein sollen. Allerdings befürchten einzelne Staaten Einbußen ihrer Wettbewerbsfähigkeit, wenn andere bedeutende Handelsnationen derartige Steuervergünstigungen weiterhin zulassen. Überdies dürfte es für einen betroffenen Mitgliedstaat einfacher sein, derartige Änderungen seiner Steuergesetzgebung infolge einschlägiger EU-Vorschriften durchzusetzen, als in eigener Initiative eine entsprechende Reform auf nationaler Ebene zu veranlassen.

27. Die Union hat ein Interesse daran, einen gemeinsamen Ansatz zur Abschaffung dieser Art von korruptionsfördernden Vorschriften über die Steuerabzugsfähigkeit zu entwickeln.

- Die Tatsache, daß Korruption die Wettbewerbslage negativ beeinflussen kann, wird von internationalen Organisationen wie der OECD oder dem Europarat zunehmend anerkannt und kommt bis zu einem gewissen Grad bereits in der Gesetzgebung einzelner Mitgliedstaaten (z.B. in den deutschen und österreichischen Rechtsvorschriften gegen unlauteren Wettbewerb) zum Ausdruck. Im Wirtschaftsleben dient Bestechung der Erlangung unrechtmäßiger Vorteile, wodurch Wettbewerbsverzerrungen verursacht werden.
- Staatliche Maßnahmen, die Bestechungspraktiken durch Gewährung der Steuerabzugsfähigkeit für Schmiergeldzahlungen an ausländische Beamte ausdrücklich fördern, verschaffen den Exportunternehmen der betreffenden Mitgliedstaaten einen unrechtmäßigen Vorteil gegenüber Konkurrenten, die vorwiegend im heimischen Markt tätig sind, und gegenüber Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten, wo eine entsprechende Steuerabzugsfähigkeit unzulässig ist. Die externe Dimension einer Aktion zur Bekämpfung der Bestechung ist daher zu berücksichtigen.
- Das Problem der Steuerabzugsfähigkeit von Schmiergeldern an ausländische Beamte ist nicht nur für Wettbewerb und Handel von Bedeutung. Alle politischen Maßnahmen im

Zusammenhang mit der Bestechung ausländischer Beamter haben eindeutig Folgen für die Entwicklungszusammenarbeit und könnten den Entwicklungsländern zum Schaden gereichen.

28. Die Union sollte auch die bestehenden Kanäle für den Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden im Bereich der Schmiergeldzahlungen voll nutzen. Soweit eine Schmiergeldzahlung sich negativ auf die Steuerschuld des Bestochenen auswirken kann, bietet die Richtlinie über die gegenseitige Amtshilfe⁴ die Grundlage für die Bereitstellung von Informationen an die Steuerbehörden des Mitgliedstaates, in dem der Empfänger von Bestechungsgeldern seinen Wohnsitz hat. Wenn zumindest sichergestellt wäre, daß der Empfänger Steuern auf die erhaltenen Beträge zu entrichten hat, könnte dies bereits als Abschreckung dienen, selbst wenn die Steuerbehörden die Justizbehörden des betreffenden Landes nicht informieren.

29. Als ersten Schritt wird die Kommission die Frage der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Schmiergeldzahlungen in den entsprechenden Foren gegenüber den Mitgliedstaaten zur Sprache bringen. Ziel ist es, einen Konsens zur Abschaffung dieser Vorschriften im Rahmen einer gemeinsamen konzertierten Anstrengung zu finden.

II.3. BINNENMARKT UND SONSTIGE INTERNE POLITIKEN

30. Der freie Verkehr mit Waren und Dienstleistungen basiert auf dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung und des freien Wettbewerbs. Bestechung läuft diesen Grundsätzen zuwider. Es ist angezeigt, die Regeln zum Schutz der Freiheit des Verkehrs von Waren und Dienstleistungen in mehreren Bereichen daraufhin zu prüfen, ob besondere Instrumente zur Korruptionsbekämpfung vorgeschlagen werden könnten.

II .3.1. Richtlinien über öffentliche Lieferaufträge

31. Ziel dieser Richtlinien ist es, die Transparenz und den gleichen Zugang zu öffentlichen Lieferaufträgen zu gewährleisten.

Die geltenden Richtlinien⁵ bestimmen in dem Kapitel "Eignungskriterien", daß ein Unternehmen/Lieferant von der Teilnahme am Vergabeverfahren ausgeschlossen werden kann, wenn er

- aufgrund eines rechtskräftigen Urteils aus Gründen bestraft worden ist, die seine berufliche Zuverlässigkeit in Frage stellen;
- Rahmen seiner beruflichen Tätigkeit eine schwere Verfehlung begangen hat, die vom öffentlichen Auftraggeber nachweislich festgestellt wurde.

⁴ (Richtlinie 77/799/EWG).

⁵ (93/36/EWG, 93/37/EWG und 92/50/EWG).

Diese Bestimmungen gelten somit auch für den Tatbestand der Bestechung.

32. Das Grünbuch der Kommission "Das öffentliche Auftragswesen in der europäischen Union: Überlegungen für die Zukunft" vom November 1996 anerkennt, daß faire, transparente und diskriminierungsfreie Vergabeverfahren sowie die Möglichkeit für die Lieferanten, ihre Rechte vor nationalen Gerichten geltend zu machen, Betrug und Bestechung erschweren. Auch wenn der Kampf gegen die Korruption nicht das Hauptziel ist, kann doch jede Verbesserung der gegenwärtigen Lage im öffentlichen Beschaffungswesen einen sinnvollen Beitrag dazu leisten. Besonders interessant ist die im Grünbuch dargelegte Möglichkeit, daß der zuständige nationale Beamte sich mit einer Erklärung persönlich dafür verbürgt, daß die Vergaberegeln der Union eingehalten wurden.

33. Weitere Gebiete, die näher geprüft werden könnten, sind etwa Blacklisting, Verpflichtungen zur Korruptionsbekämpfung bzw. zur Vermeidung von Korruption und Rechtsmittel. Es bestehen Bestimmungen in den Richtlinien über öffentliche Lieferaufträge⁶, die Bescheinigungsverfahren und Rechtsmittel behandeln, allerdings nur in Bezug auf die Vergabebehörde. Im internationalen Kontext liegt es im Interesse der Union, eine größere Transparenz im Bereich der öffentlichen Aufträge zu fördern. Dieses Ziel kann in der OECD und der WTO verfolgt werden, wo entsprechende Arbeiten im Gange sind.

34. Im Anschluß an die Beratungen im Zusammenhang mit dem Grünbuch wird die Kommission prüfen, wie sich die Anwendung der Bestimmungen im Bereich der öffentlichen Lieferaufträge, die für die Korruptionsbekämpfung von Belang sind, verbessern läßt.

II.3.2. Finanztransaktionen

35. Bestechung schließt häufig eine Leistung in Geld oder Waren ein. Bargeldtransaktionen, insbesondere wo größere Summen im Spiel sind, können Spuren hinterlassen, wenn das Geld vom Vorteilsgeber zum Empfänger geht. Die Bestechungsgelder müssen an irgendeiner Stelle freigemacht und übergeben werden, der Empfänger muß dann das Geld deponieren (z.B. auf einem Bankkonto) oder es in Waren, Dienstleistungen oder Grundstückseigentum umwandeln. Da Bestechungsgelder meistens rechtswidrig sind, dient jede Maßnahme zum Aufspüren von Schmiergeldern als Präventivmaßnahme, die solche Zahlungen erschwert und die Einziehung von unrechtmäßig an Amtsträger gezahlten Geldern erleichtert.

II.3.2.1. Unternehmensbuchführung

36. Wenn ein Unternehmen sein Betriebsvermögen zur Bezahlung von Schmiergeldern verwendet, müssen diese Zahlungen in irgendeiner Weise verbucht werden. Die Existenz von Reptilienfonds in Unternehmen sind ein Schlüsselement im Bestechungsprozeß. Dagegen kann durch Regeln über die Transparenz der Unternehmensbuchführung angegangen werden. Die Arbeiten des Europarats haben auf die Bedeutung der Rechnungsprüfer und der Unternehmensbuchführung bei der Bekämpfung der Korruption hingewiesen. Die OECD hat empfohlen, daß bei den Buchführungsvorschriften und

⁶ (Richtlinie 92/13/EG).

-praktiken eine angemessene Verbuchung entsprechender Zahlungen vorgesehen wird. Im Juli 1996 legte die Kommission ein Grünbuch über die Rolle, die Position und die Haftung des Abschlußprüfers in der Europäischen Union vor, in dem auch auf die Rolle des Abschlußprüfers bei der Entdeckung von Korruption in der Unternehmensbuchführung hingewiesen wird. Weitere Maßnahmen auf der Grundlage einer Zusammenarbeit mit den einschlägigen Berufsverbänden sind vorgesehen und werden vom Kontaktausschuß für die Buchführungsrichtlinien begleitet.

37. Im Anschluß an die Beratungen im Zusammenhang mit dem Grünbuch wird die Kommission eine Mitteilung mit konkreten Vorschlägen darüber vorlegen, wie die Buchhaltungs- und Rechnungsprüfungsrichtlinien einschließlich ihrer Umsetzung für die Bekämpfung der Korruption wirksamer gestaltet werden können.

II.3.2.2. Finanzinstitute

38. Schmiergelder fließen in irgendeiner Phase des Bestechungsvorgangs durch ein Finanzinstitut. Die OECD hat daher eine Aufzeichnungspflicht für Bank- und sonstige Finanzinstitute empfohlen, um Ermittlungen in Korruptionsfällen zu erleichtern. Die Zweite Bankenrichtlinie sieht vor, daß Kreditinstitute für strikte Verwaltungs- und Buchführungsverfahren sowie adäquate interne Kontrollmechanismen sorgen müssen. Inwieweit Polizei- und Justizbehörden Zugang zu den Aufzeichnungen haben, wird in der Regel durch innerstaatliches Recht geregelt.

39. Die Richtlinie über Geldwäsche ist nur anwendbar auf Gewinne aus Drogengeschäften und aus anderen, von den Mitgliedstaaten festgelegten Straftaten. Den Bestimmungen dieser Richtlinie zufolge müssen Banken und sonstige Finanzinstitute die persönlichen Daten ihrer Kunden und die Einzelheiten der Transaktionen aufzeichnen, damit sie als Beweismittel in Geldwäschereermittlungen verwendet werden können. Außerdem sieht die Richtlinie vor, daß sie geldwäscheverdächtige Finanztransaktionen melden müssen. Die Kommission hat bereits ein "Zweites Protokoll" zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vorgeschlagen, das die Kriminalisierung des Waschens von Bestechungsgeldern im Zusammenhang mit dem Haushalt der Gemeinschaft vorsieht.

40. Die Mitgliedstaaten sollten die Geldwäsche von Schmiergeldern unter Strafe stellen. Die Kommission hat dies in bezug auf die Bestechung zum Nachteil der Gemeinschaften im zweiten Protokoll förmlich vorgeschlagen.

II.3.3. Sonstige Maßnahmen und Politiken

41. In einzelnen Sektoren wie Landwirtschaft, Strukturfonds, Transitverfahren usw. können spezielle Maßnahmen zur Bekämpfung der Bestechung beitragen. In diesem Abschnitt wird die Anwendung bestimmter Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen untersucht, die in verschiedenen Bereichen, in denen die Gemeinschaftspolitiken umfangreiche Ausgaben und ein großes Mißbrauchspotential einschließen, von Nutzen sein könnten.

II.3.3.1. Blacklisting

42. Blacklisting ermöglicht es, Unternehmen zu identifizieren, die überführt wurden, bereits Unregelmäßigkeiten begangen zu haben. In diesem Zusammenhang könnte auch ins Auge gefaßt werden, Unternehmen zu ermitteln, die ein signifikantes Zuverlässigkeitsrisiko bezüglich Korruption darstellen. Gegebenenfalls können schwarze Listen geführt werden, um solche Unternehmen von Ausschreibungen bzw. Subventionen auszuschließen, oder auch, um auf mögliche Risiken im Umgang mit solchen Unternehmen hinzuweisen.

43. Nach einer Ratsverordnung⁷ werden Unternehmen, die auf einer schwarzen Liste erfaßt sind, beispielsweise von Zahlungen des EAGFL - Abteilung Garantie - ausgeschlossen. Diese Verordnung betrifft Unregelmäßigkeiten in bezug auf Gemeinschaftsvorschriften, ist jedoch nicht auf jede Form von Bestechung im Zusammenhang mit EAGFL-Mitteln anwendbar. Außerdem wird es ein einzelnes Unternehmen, das in der Vergangenheit aufgrund dieser Verordnung wegen Korruption ausgeschlossen wurde, nicht hindern, sich um Aufträge oder Subventionen zu bewerben, die von einer anderen Abteilung des Gemeinschaftshaushalts finanziert werden.

44. Die Richtlinien über öffentliche Aufträge sehen im Kapitel "Eignungskriterien" vor, daß ein Unternehmen von der Teilnahme am Vergabeverfahren ausgeschlossen werden kann, wenn es sich bestimmter Unregelmäßigkeiten schuldig gemacht hat⁸. Diese Bestimmungen gelten ebenfalls für Bestechung. Sie sind auch auf Aufträge anwendbar, die von der Kommission oder ihren Dienststellen der Kommission vergeben werden.

45. Es wäre zu erwägen, ein umfassendes Blacklisting-System für Bereiche, in denen die Finanzen der Gemeinschaften gefährdet ist. Dies würde beispielsweise das Gebiet der auswärtigen Hilfe einschließen. Die Verwendung einer solchen Liste würde sich von Sektor zu Sektor verschieden gestalten. In einigen Fällen wäre es womöglich zweckmäßig, ein auf der schwarzen Liste geführtes Unternehmen für eine bestimmte Zeit automatisch von bestimmten Leistungen auszuschließen. In anderen Fällen, etwa bei öffentlichen Lieferaufträgen, könnte die schwarze Liste Informationszwecken dienen. Die Entscheidungsträger, die über die Vergangenheit des Unternehmens unterrichtet sind, könnten sodann ein angemessenes Vorgehen bestimmen. Alternativ dazu könnte eine "Sünderkartei" juristischer und natürlicher Personen angelegt werden, so daß die nationalen Dienststellen und die Kommission vor Geschäften mit diesen Akteuren gewarnt werden könnten. Mit Hilfe von rasch zugänglichen Datenbanken könnte festgestellt werden, wer hinten den Firmen steht.

46. Bei der Prüfung der Möglichkeit eines Blacklisting-Systems sollte auch der Tatsache Rechnung getragen werden, daß Datenschutzvorschriften⁹ sowie die Grundsätze

⁷ (Verordnung des Rates Nr. 1469/95, Verordnung der Kommission Nr. 745/96).

⁸ Nach den Eignungskriterien kann ein Lieferant von der Teilnahme am Vergabeverfahren ausgeschlossen werden, wenn er

- aufgrund eines rechtskräftigen Urteils aus Gründen bestraft worden ist, die seine berufliche Zuverlässigkeit in Frage stellen;
- im Rahmen seiner beruflichen Tätigkeit eine schwere Verfehlung begangen hat, die vom öffentlichen Auftraggeber nachweislich festgestellt wurde (siehe oben 2.3.1.).

⁹ Richtlinie 95/46/EG.

der Verhältnismäßigkeit, der Subsidiarität und der Rechte des Individuums zu beachten sind.

II.3.3.2. Verpflichtung zum Verzicht auf Korruption

47. Alle Bieter für ein bestimmtes Projekt könnten aufgefordert werden, sich schriftlich zu verpflichten, zwecks Erlangung des Auftrags keine Bestechungsgelder zu bezahlen. Diese Verpflichtung schreckt von Bestechung ab und kann im Übertretungsfall zu einer Schadensersatzklage oder einer Vertragsstrafe führen. Eine Möglichkeit wäre auch, bestimmte Ausschreibungen auf Unternehmen zu beschränken, die besondere Verhaltenskodizes oder -praktiken gegen die Bestechung angenommen haben. Hier wäre allerdings darauf zu achten, daß der faire Wettbewerb für die Bieter nicht übermäßig eingeschränkt wird.

48. Die Kommission wird ein System für Blacklisting und Verpflichtungen zum Verzicht auf Bestechung für die Bereiche erarbeiten, in denen die Gemeinschaftsfianzen gefährdet sind. Dies würde den sektorübergreifenden Austausch von Informationen über Personen und Unternehmen ermöglichen, die sich der Korruption schuldig gemacht haben. Dabei würden die Datenschutzvorschriften beachtet werden.

II.3.3.3. Rechtsmittel

49. Straf- oder verwaltungsrechtliche Sanktionen stellen keinen Schadensersatz für das Unternehmen dar, dem aufgrund korrupter Praktiken eines Wettbewerbers ein Auftrag entgangen ist. Eine Zivilklage würde einen gewissen Ausgleich für den Verlust bieten. Außerdem könnte ein geschädigter Konkurrent auf eigene Initiative gegen einen korrupten Mitbieter vorgehen, was die Notwendigkeit verwaltungsrechtlicher Sanktionen verringern würde ("self policing").

50. Es sind speziellen Rechtsmittel für den Bereich der Korruption vorgesehen, doch nach den Richtlinien über öffentliche Lieferaufträge bestehen Rechtsmittel für ein Unternehmen, dem ein Auftrag aufgrund einer Unregelmäßigkeit bei der Vergabe entgangen ist. Diese sind jedoch auf den Bereich der öffentlichen Lieferaufträge beschränkt und nur gegen den öffentlichen Auftraggeber möglich, nicht aber gegen den Wettbewerber, der das Bestechungsgeld bezahlt hat. Der Europarat prüft derzeit ein allgemeineres Vorgehen bei Zivilklagen von Unternehmen gegen Konkurrent, welche Bestechungsgelder gezahlt haben.

51. Zum geeigneten Zeitpunkt wird die Kommission mit Blick auf die Beratungen im Europarat die Festlegung eines gemeinsamen Standpunktes in der Frage der Rechtsmittel bei Bestechung vorschlagen.

II.3.3.4 Informanten

52. Informanten sind Angestellte korrupter Unternehmen, die die Behörden darüber unterrichten, daß ihre Firma Bestechungsgelder zahlt. Diese Informanten haben künftig keinen angemessenen Rechtsschutz und können für ihre Aktionen bestraft werden. Der Bericht "Whistleblowing, fraud and the European Union", der im Februar 1996 von Public Concern at Work (London) im Auftrag des Europäischen Parlaments und mit finanzieller Unterstützung der Kommission erstellt wurde, geht auf viele diesbezügliche Fragen ein. Die Kommission führt zur Zeit eine Untersuchung durch, um mehr über die

einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Praktiken im Zusammenhang mit den individuellen Rechten der Arbeitnehmer auf Anhörung bei internen Betriebsangelegenheiten zu erfahren. Dazu gehört auch das Recht der Arbeitnehmer auf Schutz vor Nachteilen, die sich daraus ergeben, daß ein Arbeitnehmer bei einer Behörde eine berechtigte Beschwerde vorgebracht hat.

53. Die Mitgliedstaaten sollten ihr geltendes Recht überprüfen und gegebenenfalls ändern, um sicherzustellen, daß Personen, die die Behörden über Korruption unterrichten, ausreichend gegen Racheakte geschützt werden.

II.4. Externe Unterstützung und Zusammenarbeit

II.4.1. Verhütung der Korruption in Drittländern, die von EG-Unterstützungen profitieren

54. Die Kommission hat die Korruptionsbekämpfung in die Maßnahmen für Drittländer (Zusammenarbeit und Unterstützung) einbezogen. Es werden eine Reihe von Projekten finanziert, die direkt (einschlägige regionale Seminare) oder indirekt (Verbesserung des Aufbaus der Justizbehörden und der Transparenz der Verwaltung) auf Korruptionsbekämpfung abstellen. Die Kommission führt beispielsweise Seminare über Ursprungsregeln durch und veranstaltet Workshops mit dem Ziel der Verbesserung des Finanzmanagements und einer wirksameren Korruptionsbekämpfung.

55. Eine effiziente Betrugsbekämpfung erfordert ein ausgewogenes Vorgehen. Die Bedingungen, unter denen Betrugs- und Korruptionsbekämpfung stattfinden, müssen in eine kohärente Entwicklungsstrategie eingebettet sein. Es gilt, die Kohärenz der Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen der Union unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede zu verbessern.

56. Ziel einer solchen Strategie sollte es sein,

mittels technischer Hilfe zur Schaffung geeigneter Gesetzgebungs- und Kontrollmechanismen bzw. -institutionen beizutragen;

das öffentliche Beschaffungswesen und die Transparenz zu verbessern;

die Fähigkeit zur Verwaltung öffentlicher Mittel zu einem Kriterium bei der Entscheidung über Maßnahmen zu machen, die aus Gemeinschaftsmitteln finanziert werden;

die Verbesserung des sozioökonomischen Umfelds zu fördern.

57. Die Kommission wird eine kohärente Korruptionsbekämpfungsstrategie im Bereich der Zusammenarbeit mit Drittländern, die von EG-Unterstützungen profitieren oder ein Kooperations- oder Unterstützungsabkommen mit der EG abgeschlossen haben, ausarbeiten.

Die Kommission wird die Korruptionsverhütung stärker unterstützen, insbesondere durch die Förderung geeigneter Rahmenbedingungen für Transparenz, verantwortungsvolle Staatsführung und eine unabhängige Justiz sowie die Bereitstellung technischer Hilfe für die Einführung geeigneter Rechtsinstrumente und wirksamer Beschaffungs- und Kontrollmechanismen.

Die Kommission wird ihre Vorschriften über die Beschaffung und Auftragsvergabe im Bereich Auslandshilfe mit Blick auf die Einführung wirksamerer Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen überarbeiten. Sie bemüht sich um eine Harmonisierung der für die jeweiligen Ländergruppen geltenden Vorschriften. Bei der Überarbeitung wird auch die Möglichkeit von Sanktionen gegen Unternehmen geprüft, die in Korruptionsfälle verwickelt waren.

II.4.2 Programm zur Korruptionsbekämpfung

58. In einigen beitrittswilligen Ländern Mittel- und Osteuropas haben sich beim Übergang zur Marktwirtschaft Probleme im Zusammenhang mit Korruption ergeben. Die Union muß den betreffenden Ländern bei der Lösung dieser Probleme helfen, zum einen, weil ihr eigenes Reformprogramm Schaden nehmen könnte und darüber hinaus die Gefahr besteht, daß korrupte Praktiken im Rahmen einer erweiterten Union auf Nachbarstaaten übergreifen.

59. Die Kommission muß nicht nur auf die möglichen Auswirkungen von Korruption in Drittländern achten, sondern - als wichtiger Geber - auch dafür Sorge tragen, daß die von der EU bereitgestellten Mittel nicht aufgrund von Korruption zweckentfremdet werden. Das Europäische Parlament, der Rechnungshof und die Mitgliedstaaten wünschen eine bessere Managementkontrolle und mehr Kosteneffizienz. Diese Frage wird derzeit in der Gruppe der persönlichen Vertreter für SEM 2000 beraten. Nach der kürzlich erfolgten Neuausrichtung des PHARE-Programms hat der Kampf gegen Unregelmäßigkeiten und Betrug nunmehr Priorität.

60. Im Rahmen des PHARE-Programms wurde bereits in begrenztem Umfang technische Hilfe zur Eindämmung der Korruption im öffentlichen Sektor in Osteuropa bereitgestellt (beispielsweise im Rahmen des gemeinsamen OCTOPUS-Programms des Europarats und der EU zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität in Mittel- und Osteuropa). Des weiteren ist das gemeinsam mit der OECD durchgeführte SIGMA-Projekt zu nennen, das auf die Beseitigung der Probleme im öffentlichen Beschaffungswesen abstellt. Auch die Neuen Unabhängigen Staaten haben Probleme mit der Korruption, die die wirtschaftliche und demokratische Reform dieser Länder erschwert. Eine besondere Initiative im Rahmen des TACIS-Programms könnte hier nützlich sein.

61. Die Mittelmeer-Drittstaaten bemühen sich um freien Handel und feste Verbindungen zum EU-Binnenmarkt. Die 27 EUROMED-Mitgliedsländer haben sich in der Erklärung von Barcelona vom 28. November 1995 ausdrücklich verpflichtet, gemeinsam gegen Korruption vorzugehen. Darüber hinaus wird in der MEDA-Verordnung des Rates¹⁰, in der Verfahren der Zusammenarbeit festgelegt werden, strenge und genaue Standards für die transparente Verwaltung der finanziellen und technischen Hilfe für Mittelmeer-Drittländer festgelegt.

62. **Vor allem in den beitrittswilligen Ländern Mittel- und Osteuropas sollten besondere Korruptionsbekämpfungsprogramme eingeführt werden, die mit den Protokollen der Europa-Abkommen zur Öffnung von Programmen in Einklang stehen. Sie sollten außerdem einen Bezug zu der geplanten Beitrittspartnerschaft**

¹⁰ (Verordnung des Rates Nr. 1488/96).

haben, die im Rahmen eines nationalen Programms für die Umsetzung des Acquis eingerichtet werden soll.

II.4.3. "Verantwortungsvolle Staatsführung" und Korruptionsbekämpfungsklauseln

63. Eines der grundlegenden Prinzipien des am 4. November 1995 in Mauritius unterzeichneten Abkommens zur Änderung des Vierten Abkommens von Lomé ist die "verantwortungsvolle Staatsführung". Eine breitere Anwendung dieses Prinzips ist Voraussetzung für eine umfassende Strategie der Union.

64. Das Prinzip der "Verantwortungsvollen Staatsführung" sollte gegebenenfalls in alle internationalen Unterstützungs-, Kooperations- und Entwicklungsabkommen aufgenommen werden.

65. Die Aufnahme von Korruptionsbekämpfungsklauseln in alle Verträge, die eine finanzielle Hilfe vorsehen, wäre zu erwägen. So wurde beispielsweise im März 1990 mit den AKP-Staaten vereinbart, spezifische Korruptionsbekämpfungsklauseln in die allgemeinen Bedingungen für aus dem Europäischen Entwicklungsfonds finanzierte Verträge aufzunehmen. Die Kommission prüft gegenwärtig, wie sich die Wirksamkeit der Klauseln verbessern läßt.

Diese Frage findet weltweites Interesse: Die Weltbank verfolgt nunmehr einen konsequenteren Ansatz auf diesem Gebiet, und der von der OECD eingesetzte Ausschuß für Entwicklungshilfe hat 1996 die Aufnahme von Korruptionsbekämpfungsklauseln in Verträge empfohlen, die finanzielle Hilfen vorsehen.

66. Die Kommission wird gemeinsam mit der OECD, der Weltbank und den übrigen multilateralen Gebern dafür Sorge tragen, daß Korruptionsbekämpfungsklauseln in Verträge aufgenommen werden, die eine finanzielle Hilfe vorsehen.

II.5. Zusammenarbeit in internationalen Gremien

67. Will die EU wirksame Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen beschließen, die sich auch auf den Handel auswirken könnten, liegt es in ihrem Interesse, entsprechende Maßnahmen auf globaler Ebene zu vereinbaren, um Synergieeffekte zu bewirken und Wettbewerbsnachteile zu vermeiden.

Auch sollte die EU dafür Sorge tragen, daß ihre internen, hauptsächlich auf den Binnenmarkt ausgerichteten Vorschriften mit ihrer Politik nach außen, die besonders auf eine Stärkung des offenen multilateralen Handelssystems abzielt, kompatibel sind. Ein Fehlen dieser Vereinbarkeit könnte Handel und Wirtschaft teuer zu stehen kommen.

68. Internationale Organisationen wie die G7, die Welthandelsorganisation (WTO), die Vereinten Nationen, die OECD und der Europarat erörtern regelmäßig Fragen der Korruption und Transparenz. Diese Themen stehen auch auf der Agenda der wichtigsten Handelspartner der Europäischen Union, insbesondere der USA, an vorderster Stelle. Die Vereinten Nationen haben im Dezember 1996 eine Erklärung über aktive und passive Bestechung im internationalen Handelsverkehr angenommen. Die Mitgliedstaaten werden darin aufgerufen, sowohl im Inland begangene als auch grenzübergreifende Bestechung zu einem eigenständigen Straftatbestand zu machen und ihre Steuervorschriften

dahingehend zu ändern, daß Bestechungsgelder nicht mehr in Abzug gebracht werden können. Die Vereinigten Staaten haben auch die Ausarbeitung eines Modellgesetzes für das Beschaffungswesen durch die Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht (UNICITRAL) unterstützt.

69. Am 1. Januar 1996 ist das neue WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen in Kraft getreten. Dieses Abkommen ist "plurilateral", d.h. es wurde nicht von allen WTO-Mitgliedern unterzeichnet. Zur Zeit sind einige wichtige Märkte in Asien, Nord- und Südamerika, Mittel- und Osteuropa sowie Afrika nicht erfaßt.

Auf ihrem Treffen in Singapur im Dezember 1996 vereinbarten die WTO-Minister, eine Arbeitsgruppe für den Bereich der Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen einzusetzen, die Klauseln zur Aufnahme in ein entsprechendes Abkommen ausarbeiten soll.

70. Die Kommission wird in allen einschlägigen internationalen Foren einschließlich der G VII , die im Juli 1997 in Denver zusammenkommen, auf eine ehrgeizige und koordinierte Politik zur Bekämpfung der Korruption dringen.

ANHANG 1

INTERNATIONALE INITIATIVEN

- Auf der Tagung der G7 (28. Juni 1996 in Lyon) erklärten die Staats- und Regierungschefs u.a.:

"Ferner sind wir entschlossen, die Korruption in internationalen Wirtschaftstransaktionen zu bekämpfen, die der Transparenz und Fairness schadet und hohe wirtschaftliche und politische Kosten verursacht. In Übereinstimmung mit der Entschlossenheit der OECD-Minister, die Bestechung in effektiver und abgestimmter Weise unter Strafe zu stellen, drängen wir darauf, daß die OECD die Modalitäten und geeignete internationale Instrumente weiter prüft, um die Strafbarkeit zu erleichtern und im Jahr 1997 Handlungsvorschläge in Erwägung zu ziehen."

Auf ihrer Tagung vom 27. April 1997 sprachen die Finanzminister der G7 die Frage von Bestechung und Korruption an. Auf dem Gipfeltreffen der G7/P8 im Juni 1997 in Denver wird das Thema erneut behandelt.

- Der **OECD-Ministerrat** verabschiedete am 11. April 1996 eine Empfehlung gegen die steuerliche Absetzbarkeit von Bestechungsgeldern für ausländische Beamte. Dies geschah ergänzend zu Empfehlungen zur Korruption, die bereits im Mai 1994 angenommen worden waren. Die Minister forderten außerdem für 1997 die Vorlage eines Berichts und entsprechender Vorschläge zur Kriminalisierung der Bestechung ausländischer Beamter, die der Erklärung der Staats- und Regierungschefs der G7/P8 von Lyon entsprechen. Das Thema wird auf der nächsten Tagung des Ministerrates im Mai 1997 behandelt.

- Ein Übereinkommen der **Welthandelsorganisation** über das öffentliche Beschaffungswesen mit den zur Gewährleistung von Transparenz, Offenheit und Möglichkeiten zum Einlegen von Rechtsmitteln erforderlichen Bestimmungen, das zur Bekämpfung der Korruption im öffentlichen Beschaffungswesen beitragen soll, ist seit dem 1. Januar 1996 in Kraft. Wenngleich das Übereinkommen für die wichtigsten Handelspartner der Gemeinschaft gilt, erfaßt es nicht alle WTO-Mitgliedstaaten. Daher haben die QUAD-Länder Anstrengungen unternommen, um die Bereitschaft zur Einhaltung der Regeln auf WTO-Ebene zu verbessern. Auf der Ministerkonferenz von Singapur im Dezember 1996 wurden Verhandlungen für ein neues Interim-Übereinkommen über Transparenz, Offenheit und ordnungsgemäße Verfahren (Rechtsmittel) aufgenommen. Nunmehr wird die WTO weitere Anstrengungen zur Ausarbeitung eines Transparenz-Übereinkommens unternehmen.

- Der **Europarat** hat eine multidisziplinäre Gruppe zum Thema Korruption (GMC) gebildet. Ein detailliertes Aktionsprogramm ist beschlossen worden. Zur Zeit laufen Beratungen über Entwürfe von Rechtsakten in den Bereichen Zivil-, Straf- und Verwaltungsrecht. Themen des nächsten Justizministertreffens, das im Juni 1997 in Prag stattfindet, sind Korruption und organisierte Kriminalität.

- Die **Vereinten Nationen** haben sich mehrfach mit dem Problem der Korruption befaßt. Im Dezember 1996 beschloß die Generalversammlung als Teil einer Resolution zur Bekämpfung der Korruption einen internationalen Verhaltenskodex für Beamte. Außerdem wurde eine Erklärung gegen Korruption im internationalen Geschäftsverkehr verabschiedet, in der u.a. auf die Bestechung ausländischer Beamter, die steuerliche

Abzugsfähigkeit von Schmiergeldern, die extraterritoriale Zuständigkeit und das Bankgeheimnis Bezug genommen wird.

- Im August 1996 nahm die **Weltbank** besondere Bestimmungen zur Verhütung bzw. Bekämpfung der Korruption in ihre Beschaffungsleitlinien auf, die für alle mit den Mitteln der Bank finanzierten Waren und Dienstleistungen gelten. Gegen Jahresende beschloß die Bank zusätzlich, Korruption als entwicklungsrelevantes Thema zu behandeln. Mehrere interne Arbeitsgruppen wurden beauftragt, die Lage unter verschiedenen Gesichtspunkten zu prüfen.

- Der **Internationale Währungsfonds** wies unlängst nachdrücklich auf die Bedeutung der Korruptionsbekämpfung hin. In diesem Zusammenhang konzentriert er seine Arbeit auf die Förderung der verantwortungsvollen Staatsführung.

- Im März 1996 verabschiedete die **Organisation Amerikanischer Staaten (OAS)** ein Übereinkommen gegen Korruption.

- Die Transatlantische Agenda und der **Gemeinsame Aktionsplan EU-USA** enthalten eine besondere Verpflichtung zur Bekämpfung der Korruption. Auf einem Treffen des **transatlantischen Unternehmerdialogs** am 8./9. November 1996 in Chicago gaben die Vertreter der amerikanischen und europäischen Wirtschaft eine Erklärung ab, in der sie u.a. zur Korruption Stellung nahmen. Sie verurteilten derartige Geschäftspraktiken und kündigten an, daß sie dieses Problem 1997 weiterbehandeln werden.

- Im Mai 1996 verschärfte die **Internationale Handelskammer** ihre Verhaltensregeln mit Blick auf Korruption im internationalen Geschäftsverkehr und forderte verstärkt Gegenmaßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene.

- Die Nichtregierungsorganisation **Transparency International**, die sich bemüht, die Korruption im internationalen Geschäftsverkehr einzudämmen, hat ein Papier vorgelegt, in dem Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen der Europäischen Union in mehreren Bereichen befürwortet werden.

ISSN 0254-1467

KOM(97) 192 endg.

DOKUMENTE

DE

09

Katalognummer : CB-CO-97-244-DE-C

ISBN 92-78-20206-1

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

L-2985 Luxemburg