



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 28.5.2003  
KOM(2003) 317 endgültig

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

**EINE UMFASSENDE EU-POLITIK ZUR BEKÄMPFUNG DER KORRUPTION**

## **Inhaltsverzeichnis**

1. Einleitung .....	3
2. Terminologie .....	6
3. Politisches Engagement - eine Priorität .....	7
4. Inkrafttreten der strafrechtlichen Instrumente .....	8
5. Aufbau einer Kultur der Korruptionsbekämpfung in den EU-Institutionen .....	14
6. Korruptionsprävention - Der Binnenmarkt und andere interne Politikbereiche .....	17
7. Externe Aspekte .....	21
8. Schlussfolgerungen .....	25

## 1. EINLEITUNG

In **Artikel 29 des Vertrags über die Europäische Union** wird die Verhütung und Bekämpfung der organisierten und nichtorganisierten Korruption als eines der Ziele genannt, dessen Verwirklichung die Schaffung und die Sicherung eines europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts durch eine engere Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz, Polizei und Zollwesen und, soweit erforderlich, durch die Angleichung des Strafrechts ermöglichen wird.

In seinem **Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität von 1997**<sup>1</sup> war der Rat über die reine Strafverfolgung hinausgegangen und bereits für eine umfassend angelegte Politik zur Korruptionsbekämpfung eingetreten, die sich in erster Linie auf Präventionsmaßnahmen konzentrieren und auch den in anderen internationalen Gremien durchgeführten Arbeiten Rechnung tragen sollte. Insbesondere waren die Mitgliedstaaten, der Rat und die Kommission aufgefordert worden, auch alle Aspekte im Zusammenhang mit dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Binnenmarkts und andere interne Politikbereiche sowie die externe Unterstützung und Zusammenarbeit mit einzubeziehen.

Als Reaktion auf diese politische Leitlinie legte die Kommission im selben Jahr eine **Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat**<sup>2</sup> vor, in der mit Blick auf die Entwicklung einer EU-Strategie zur Bekämpfung der Korruption sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU-Grenzen ein Maßnahmenkatalog (Verbot der steuerlichen Absetzbarkeit von Schmiergeldern, Vorschriften für öffentliche Ausschreibungen, Einführung von Buchführungs- und Prüfstandards, schwarze Listen von Unternehmen und Maßnahmen im Bereich der Außenhilfe- und Unterstützungsprogramme) der Gemeinschaft vorgeschlagen wurde.

Im **Aktionsplan des Europäischen Rates von Wien von 1998**<sup>3</sup> wurde erneut der Schwerpunkt auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen gelegt und festgestellt, die Korruption sei eine der kriminellen Verhaltensweisen im Bereich der organisierten Kriminalität, in dem ein vordringliches Vorgehen erforderlich sei; dazu sollten Maßnahmen zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale dieser strafbaren Handlung und die dafür geltenden Strafen ausgearbeitet und verabschiedet werden.

Beim **Europäischen Rat von Tampere von 1999** griffen die Staats- und Regierungschefs diese Empfehlung wieder auf und stellten fest, dass die Korruption im Zusammenhang mit Wirtschaftskriminalität ein Bereich sei, in dem es ganz besonders darauf ankomme, dass gemeinsame Definitionen, Tatbestandsmerkmale und Sanktionen vereinbart würden.

---

<sup>1</sup> Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, vom Rat angenommen am 28. April 1997; ABl. C 251 vom 15.08.1997, S. 1.

<sup>2</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Politik der EU zur Bekämpfung von Korruption; 21. Mai 1997 - KOM(97)192 endg.

<sup>3</sup> Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, vom Rat angenommen am 3. Dezember 1998; ABl. C 19 vom 23.01.1999, S. 1.

Schließlich wurde entsprechend dem Aktionsplan von 1998 und den Schlussfolgerungen von Tampere in der **Strategie zur Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität für den Beginn des neuen Jahrtausends (März 2000)**<sup>4</sup> bekräftigt, dass - gegebenenfalls unter Berücksichtigung der in anderen internationalen Organisationen durchgeführten Arbeiten - Instrumente zur Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften und zur Entwicklung einer generelleren (d.h. interdisziplinären) Antikorruptionsstrategie der EU entwickelt werden müssten. Außerdem wurden in demselben Dokument jene Mitgliedstaaten, die die einschlägigen Rechtsinstrumente der EU und des Europarats zur Bekämpfung von Korruption noch nicht ratifiziert hatten, mit Nachdruck aufgefordert, für eine zügige Ratifizierung nach einem klaren Zeitplan zu sorgen.

Seitdem hat die Bekämpfung der Korruption auf nationaler, EU- und internationaler Ebene weiter an Schwung gewonnen, und wichtige Instrumente wurden auf EU- und internationaler Ebene verabschiedet.

Was die EU-Instrumente anbelangt, so sind das **Übereinkommen der EU über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften**<sup>5</sup> und sein **Erstes Protokoll**<sup>6</sup> am 17. Oktober 2002 in Kraft getreten; das **Zweite Protokoll zu diesem Übereinkommen**<sup>7</sup> und das **Übereinkommen der EU über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind**<sup>8</sup>, befinden sich noch im Ratifizierungsprozess.

Im Bereich des **Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaften** hat die Kommission außerdem das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)<sup>9</sup> eingerichtet, dem zwecks Bekämpfung von interner Korruption interinstitutionelle Untersuchungsbefugnisse zugewiesen wurden. Auf der Grundlage von Artikel 280 EG-Vertrag, der Maßnahmen sowohl zur Verhütung als auch zur Bekämpfung von Betrug zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts vorsieht, hat die Kommission eine Gesamtstrategie beschlossen. Diese Vier-Punkte-Strategie sieht als vorrangige Maßnahme die Erarbeitung eines umfassenden organübergreifenden Ansatzes zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption vor.<sup>10</sup> Für die internen Untersuchungen des OLAF erfasst der Tatbestand der Korruption Handlungen von EU-Beamten, die deren berufliche Verpflichtungen verletzen und disziplinar- oder strafrechtlich geahndet werden können. Die Kommission hat unlängst einen Bericht<sup>11</sup> vorgelegt, in dem sie das OLAF einer umfassenden Bewertung, u.a. auch in Bezug auf die Ziele der obengenannten Strategie unterzogen hat. Der umfassende Korruptionsbekämpfungsansatz dieser Mitteilung steht im Einklang mit den neuen Initiativen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, die in diesem Bewertungsbericht angekündigt werden.

---

<sup>4</sup> Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität - Eine Strategie der Europäischen Union für den Beginn des neuen Jahrtausends; ABl. C 124 vom 3.5.2000, S. 1.

<sup>5</sup> ABl. C 326 vom 27.11.1998, S. 1.

<sup>6</sup> ABl. C 313 vom 19.07.1997, S. 1.

<sup>7</sup> ABl. C 221 vom 19.07.1997, S. 1.

<sup>8</sup> ABl. C 195 vom 19.07.1997, S. 1.

<sup>9</sup> Das OLAF wurde mit Beschluss der Kommission 1999/352/EG, EGKS, Euratom vom 28. April 1999 geschaffen (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 20).

<sup>10</sup> Siehe die Mitteilung der Kommission "Betrugsbekämpfung - Konzept für eine Gesamtstrategie"; KOM(2000) 358 endg.

<sup>11</sup> KOM(2003) 154 endg., 2.4.2003.

Das **OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr**<sup>12</sup> und das **Strafrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption**<sup>13</sup> sind bereits in Kraft getreten, wobei für letzteres Übereinkommen die Ratifizierungsurkunden der meisten EU-Mitgliedstaaten noch nicht vorliegen.

Die **UNO-Generalversammlung** hat im Jahr 2000 beschlossen, einen Ad-hoc-Ausschuss einzusetzen und diesen mit der Ausarbeitung eines internationalen Rechtsinstruments gegen Korruption (**künftiges UN-Übereinkommen gegen Korruption**), zu beauftragen.<sup>14</sup> Kommt es zu einer Einigung, wird dieses Übereinkommen weitreichende Folgen für die weltweite Bekämpfung der Korruption haben. Die EU hat auf der Grundlage von Artikel 34 des Vertrags über die Europäische Union drei Gemeinsame Standpunkte<sup>15</sup> angenommen. Die Kommission hat einen substantiellen Beitrag zu den Gemeinsamen Standpunkten geleistet und wurde durch den Rat ermächtigt, diejenigen Bestimmungen des Entwurfs des Übereinkommens auszuhandeln, die Zuständigkeiten der Gemeinschaft betreffen.

In seinen oben erwähnten Empfehlungen hat der Rat wiederholt betont, dass der Tätigkeit der anderen mit Korruptionsbekämpfung befassten internationalen Gremien Rechnung getragen werden müsse. Die Kommission teilt diese Auffassung und ist zudem der Ansicht, dass die gleichzeitige Durchführung ähnlicher Maßnahmen unnötigerweise Ressourcen bindet und sogar kontraproduktiv sein kann. Beim derzeitigen Stand der Entwicklung sollten ihrer Meinung nach auf EU-Ebene vor allem solche Maßnahmen verstärkt und unterstützt werden, die von den internationalen Organisationen noch nicht **substantiell in Angriff genommen bzw. nicht mit der gleichen Bindungswirkung wie EU-Instrumente beschlossen worden sind**. Das gilt insbesondere für die Initiativen der UNO, der OECD und des Europarats, in denen die EU eine führende Rolle gespielt hat und auch weiterhin spielen sollte.

Ziel und Zweck der in Artikel 29 festgeschriebenen Korruptionsbekämpfung auf EU-Ebene müssen sich deutlich und kohärent in den Gesamtzusammenhang der anderen politischen Ziele einfügen, die im EG-Vertrag gründen, z.B. korrekte Entscheidungsfindung, fairer Wettbewerb, effektives Funktionieren des Binnenmarktes, Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, Hilfen und Unterstützung im Außenbereich sowie offener, freier und fairer internationaler Handel. Die in dieser Mitteilung dargelegten Initiativen müssen deutlich von den Maßnahmen in den obengenannten Politikbereichen abgegrenzt werden, um ein umfassendes Vorgehen zu ermöglichen und die Komplementarität der Maßnahmen in den einzelnen Bereichen zu gewährleisten.

---

<sup>12</sup> Das Übereinkommen wurde am 21.11.1997 unterzeichnet und ist am 15.2.1999 in Kraft getreten. Der Wortlaut des Übereinkommens sowie Einzelheiten zur Ratifizierung, zu den nationalen Umsetzungsmaßnahmen und den Bewertungsberichten finden sich unter folgender Internet-Adresse (Stichwort "Korruption"): <http://www.oecd.org/>

<sup>13</sup> Das Übereinkommen wurde am 27.1.1999 unterzeichnet und ist am 1. 7. 2002 in Kraft getreten. Der Wortlaut des Übereinkommens sowie Einzelheiten zur Ratifizierung, zu den nationalen Umsetzungsmaßnahmen und den Bewertungsberichten finden sich unter folgender Internet-Adresse: <http://www.greco.coe.int>

<sup>14</sup> Die maßgeblichen Dokumente des Ad-hoc-Ausschusses für die Verhandlungen über ein UN-Übereinkommen zur Bekämpfung von Korruption sind unter folgender Internet-Adresse abrufbar: [http://www.unodc.org/unodc/fr/crime\\_cicp\\_convention\\_corruption\\_docs.html](http://www.unodc.org/unodc/fr/crime_cicp_convention_corruption_docs.html)

<sup>15</sup> Nicht veröffentlicht.

In dieser Mitteilung wird ein Überblick über die bisherigen Leistungen auf EU-Ebene gegeben, jedoch auch dargelegt, welche Verbesserungen erforderlich sind, um der Korruptionsbekämpfung neuen Schwung zu verleihen. Ferner werden die Bereiche aufgezeigt, in denen die EU möglicherweise der geeignete Akteur für künftige Initiativen zur Korruptionsbekämpfung sein könnte. **Die Kommission ist entschlossen, die Korruption auf allen Ebenen in den EU-Organen, den EU-Mitgliedstaaten und außerhalb der EU auf kohärente Weise einzudämmen**, also die Korruption in der Politik, die Korruption der organisierten Kriminalität oder die im Verbund mit dieser begangene Korruption, die Korruption im Privatsektor und die Korruption in kleinem Maßstab.

Solange es Kriminalität gibt, wird es auch ein Interesse daran geben, sich durch Schmiergelder gegen Strafverfolgung und Bestrafung abzusichern; insbesondere die **organisierte Kriminalität** wird es vorziehen, einen Teil ihrer illegalen Gewinne wieder in Bestechung zu investieren als eine Strafverfolgung mit Freiheitsentzug und Verlust ihrer Gewinne zu riskieren. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass das Ausmaß der Korruption in unseren Gesellschaften erheblich verringert werden könnte, wenn die repressiven Maßnahmen verschärft und die Schlupflöcher eingeschränkt würden.

**Zu diesem Zweck müssen Bestechungshandlungen aufgedeckt und verfolgt werden, die Straftäter müssen bestraft und ihre illegalen Einnahmen eingezogen werden.**

**Zugleich müssen die Möglichkeiten für Bestechungspraktiken eingeschränkt und durch transparente und rechenschaftspflichtige Verwaltungsstrukturen auf Ebene von Legislative, Exekutive und Judikative sowie im privaten Sektor potenzielle Interessenskonflikte vermieden werden.**

**Durch umfassende auf mehr Integrität zielende Strategien, den Austausch bewährter Praktiken und institutionelle Sicherungsmaßnahmen sollte dafür gesorgt werden, dass die Entscheidungen im öffentlichen Sektor allein im Sinne des Gemeinwohls getroffen werden.**

## 2. TERMINOLOGIE

Es gibt keine einheitliche, alle Tatbestandselemente umfassende Definition von Korruption.<sup>16</sup> Die Weltbank und die nichtstaatliche Organisation *Transparency International* verwenden eine eher traditionelle Definition, nach der Korruption die "Ausnutzung der eigenen öffentlichen Stellung zur Erlangung unrechtmäßiger privater Vorteile" ist; es erscheint jedoch zweckdienlicher, eine breitere Definition wie die des von den Vereinten Nationen geführten Globalen Programms zur Korruptionsbekämpfung (Global Programme against Corruption) heranzuziehen, d. h. "**Machtmissbrauch zur Erlangung privater Vorteile**", wodurch sowohl der gesamte öffentliche als auch der private Sektor erfasst wird.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Siehe P.C. van Duyne: "Will 'Caligula' go transparent? *Corruption in acts and attitudes*" in Forum on Crime and Society, Band. 1 Nr. 2, Dezember 2001, S. 74-76.

<sup>17</sup> Im Zivilrechtsübereinkommen über Korruption des Europarates (Straßburg, 4.11.99) wird Korruption folgendermaßen definiert: "*das unmittelbare oder mittelbare Fordern, Anbieten, Gewähren, Annehmen oder Inaussichtstellen von Bestechungsgeldern oder eines anderen ungerechtfertigten Vorteils, das die Erfüllung der dem Begünstigten obliegenden Pflichten beeinträchtigt oder dazu führt, dass er sich nicht wie geboten verhält*".

Die obengenannten EU-Instrumente definieren Korruption - und das liegt an der Art der Instrumente selbst - aus einer rein strafrechtlichen Perspektive, wobei eine Tat kriminalisiert wird, die üblicherweise als (aktive oder passive) Bestechung bezeichnet wird.<sup>18</sup>

Im Folgenden soll unterschieden werden zwischen Korruption in dieser engeren, strafrechtlichen Bedeutung und Korruption in einer umfassenderen, sozioökonomischen Bedeutung. Diese Unterscheidung ist deshalb erforderlich, weil strafrechtliche Bestimmungen entsprechend den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit unzweideutig und präzise formuliert sein müssen, während der Begriff Korruption zum Zwecke der *Prävention* weiter gefasst sein kann. Hier kann "Korruption" in Zusammenhang gebracht werden mit Begriffen wie Integrität, Transparenz, Rechenschaftspflicht und "good governance".<sup>19</sup> Die Korruptionsbekämpfungspolitik der EU wird also unterschiedlich definiert werden: die Initiativen, auf die in den Kapiteln 4 und 5 eingegangen wird, stellen auf Korruption im engen strafrechtlichen Sinne ab, während die Kapitel 3, 6 und 7 sowie die Liste der allgemeinen Grundsätze im Anhang zu dieser Mitteilung von einer breiter gefassten Definition von Korruption ausgehen.

### **3. POLITISCHES ENGAGEMENT - EINE PRIORITÄT**

Korruptionsbekämpfung und -verhütung kann nur erfolgreich sein, wenn alle Teile der Gesellschaft sich einig sind, dass dies unverzichtbar ist. Das wichtigste Signal muss jedoch von den politischen Führern und Entscheidungsträgern selbst kommen. Sollen öffentliche Bedienstete unparteiisch, objektiv und allein im öffentlichen Interesse handeln, müssen die höchsten Vertreter des Landes sich für die - noch festzulegenden - Korruptionsbekämpfungsstandards einsetzen und sich selbst daran halten.

Eine unmissverständliche politische Entschlossenheit und eine unzweideutige Haltung der EU-Regierungen und ihrer Vertreter würden auch ein klares Signal an die Amtskollegen in den sich auf den Beitritt vorbereitenden Ländern und in der übrigen Welt aussenden.

Vor diesem Hintergrund erinnert die Kommission an die zugrunde liegenden gemeinsamen Grundsätze der Union, wie sie in Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union festgeschrieben sind: Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit. Während die Korruption all diese Grundsätze untergräbt, ist die uneingeschränkte Achtung dieser gemeinsamen Werte der beste Schutz gegen die Ausbreitung von Bestechungspraktiken.

**Die in dieser Mitteilung formulierten Schlussfolgerungen und Empfehlungen sollten vom Europäischen Rat auf einer seiner nächsten Tagungen ohne Einschränkung gebilligt werden.**

---

<sup>18</sup> Siehe die Artikel 2 und 3 des Übereinkommens zur Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind; die Artikel 2 und 3 des Ersten Protokolls zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften sowie die Artikel 2 und 3 der Gemeinsamen Maßnahme betreffend die Bestechung im privaten Sektor.

<sup>19</sup> Diese Grundsätze kommen zum Ausdruck in den Disziplinarvorschriften, z.B. des Statuts für die Beamten und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der EU-Organe.

#### 4. INKRAFTTRETEN DER STRAFRECHTLICHEN INSTRUMENTE

In Weiterführung der Überlegungen des Europäischen Rates von Tampere, der sich ausschließlich mit dem Bereich Justiz und Inneres befasste, wird in der *Strategie zur Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität für den Beginn des neuen Jahrtausends* vom 27. März 2000 die Korruption im Zusammenhang mit Finanzkriminalität als eine der Straftaten genannt, bei denen der Rat "*Rechtsakte verabschieden sollte, die auf eine Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten abzielen*", indem **gemeinsame Definitionen, Tatbestandsmerkmale und Sanktionen** vereinbart werden und eine generellere (d. h. interdisziplinäre) EU-Strategie für diese spezifischen Formen der Kriminalität entwickelt wird, die gegebenenfalls die in anderen internationalen Organisationen durchgeführten Arbeiten berücksichtigt (vgl. *Schlussfolgerung 48 des Vorsitzes des Rates von Tampere und Empfehlung 7 der Millenniumsstrategie*).

##### a) Ratifizierung der EU-Instrumente zur Bekämpfung der Korruption

In Empfehlung 27 der "Strategie für den Beginn des neuen Jahrtausends" werden diejenigen Mitgliedstaaten, die die nachstehend genannten EU-Instrumente zur Korruptionsbekämpfung noch nicht ratifiziert haben, mit Nachdruck aufgefordert, ihren Parlamenten Vorschläge für eine zügige Ratifizierung im Rahmen des vorgesehenen Zeitplans zu unterbreiten:

- (1) **Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften bis Mitte 2001;**
- (2) **die Protokolle zu diesem Übereinkommen bis Ende 2001;**
- (3) **Übereinkommen der EU über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind, bis Ende 2001.**

Mit der Ratifizierung durch alle EU-Mitgliedstaaten ist das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und sein Erstes Protokoll (in dem erstmals aktive und passive Korruption auf EU-Ebene rechtlich definiert werden) am 17. Oktober 2002 in Kraft getreten.

Außerdem hat die Kommission im Mai 2001 einen Vorschlag für eine Richtlinie mit einer gemeinsamen Definition der Bestechung und Bestechlichkeit zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften angenommen<sup>20</sup>. Am 16. Oktober 2002 hat sie einen geänderten Vorschlag unterbreitet<sup>21</sup>, der dem Standpunkt des Europäischen Parlaments, das den Vorschlag im Grundsatz in erster Lesung angenommen hatte, Rechnung trägt. **Dieser geänderte Vorschlag liegt dem Rat zur Erörterung vor.**

---

<sup>20</sup> Ziel des Vorschlags ist die Angleichung der einzelstaatlichen Strafnormen bei der Definition von Betrug, Korruption und Geldwäsche zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften sowie in Bezug auf die strafrechtliche Verantwortlichkeit und die anwendbaren Strafen in Abstimmung mit dem Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und dessen zwei Protokolle.

<sup>21</sup> KOM(2002) 577 endgültig

Während diese Instrumente auf strafrechtliche Handlungen begrenzt sind, die die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften beeinträchtigen, kriminalisiert das Übereinkommen von 1997 über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind, aktive und passive grenzüberschreitende Korruption innerhalb des EU-Gebiets selbst in den Fällen, in denen die Finanzinteressen der Gemeinschaften nicht berührt werden. **Zwei EU-Mitgliedstaaten haben jedoch den Ratifizierungsprozess bisher nicht abgeschlossen.**

**Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten, die das EU-Übereinkommen gegen Korruption und/oder das Zweite Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften bisher noch nicht ratifiziert haben, auf, dies ohne weitere Verzögerungen nachzuholen.**

#### **b) Ratifizierung von internationalen Instrumenten zur Bekämpfung der Korruption**

Alle EU-Mitgliedstaaten haben das OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr von 1997 ratifiziert und ihr Strafrecht entsprechend angepasst.

Nach 14 abgeschlossenen Ratifizierungen trat das Strafrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption am 1. Juli 2002 in Kraft. Jedoch haben bisher lediglich vier EU-Mitgliedstaaten dieses Übereinkommen ratifiziert.

Bisher haben lediglich 2 EU-Mitgliedstaaten das Zivilrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption ratifiziert.

**Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten, die das Strafrechts- und/oder das Zivilrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption bisher noch nicht ratifiziert haben oder der Gruppe von Staaten gegen Korruption (GRECO) nicht beigetreten sind, auf, dies ohne weitere Verzögerungen nachzuholen.**

#### **c) Monitoring der Umsetzung der Instrumente zur Bekämpfung der Korruption**

Wenn diese Instrumente der EU und die anderen völkerrechtlichen Instrumente zur Bekämpfung der Korruption durch den Erlass nationaler Durchführungsgesetze in Kraft getreten sind, werden viele der einschlägigen strafrechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten (Tatbestandsmerkmale, Sanktionen und Einziehung, Haftung und Sanktionen bei juristischen Personen, Auslieferung, Strafverfolgung und Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten) bereits angeglichen worden sein.

Nach Auffassung der Kommission sind die internationalen Anstrengungen zur Bekämpfung von Korruption nur dann sinnvoll, wenn Überwachungs- und Bewertungsmechanismen nach dem Peer-review-Prinzip vorgesehen werden. Andererseits sollte eine (kostenträchtige und oft kontraproduktive) Überschneidung von völkerrechtlichen Instrumenten möglichst vermieden werden.

Der Kommission kommt als Hüterin der Verträge eine allgemeine Rolle bei der Überwachung der Umsetzung insbesondere des EG-Rechts und der aufmerksamen Beobachtung der Durchführung sämtlicher EU-Instrumente durch die Mitgliedstaaten zu.

Von der Möglichkeit abgesehen, dem Europäischen Gerichtshof Fragen zur Auslegung und Gültigkeit von Rahmenbeschlüssen und Übereinkommen zu unterbreiten, sehen die EU-Instrumente jedoch keinen echten Überwachungs- und Bewertungsmechanismus vor, der der (subregionalen) OECD-Bestechungsarbeitsgruppe oder der (weitgehend europäischen) Gruppe von Staaten gegen Korruption (GRECO) vergleichbar wäre, die den Auftrag haben, die Umsetzung des OECD-Übereinkommens zur Bekämpfung von Bestechung und der Strafrechts- und Zivilrechtsübereinkommen des Europarats zu überwachen. Aufgabe von GRECO<sup>22</sup> ist es, die Umsetzung der 20 Grundsätze des Europarats für die Korruptionsbekämpfung, der straf- und zivilrechtlichen Übereinkommen zur Bekämpfung von Korruption sowie der Verhaltenskodizes für Beamte zu überwachen. Diese Gruppe bewertet in zwei Phasen nach dem Peer-Review-Prinzip, ob die in den Rechtsinstrumenten eingegangenen Verpflichtungen eingehalten werden und trägt somit dazu bei, dass die Defizite und Unzulänglichkeiten der einzelstaatlichen Mechanismen zur Korruptionsbekämpfung aufgedeckt und die erforderlichen legislativen, institutionellen und praktischen Reformen im Hinblick auf die Verhütung und Bekämpfung von Korruption auf den Weg gebracht werden. Vor diesem Hintergrund sollte daran erinnert werden, dass die beiden Übereinkommen des Europarats über Korruption nach der Verabschiedung der EU-Übereinkommen angenommen wurden und diese weiterentwickelt haben.

Nach Auffassung der Kommission empfiehlt es sich **beim heutigen Stand der Dinge** nicht, einen gesonderten EU-Antikorruptionsmechanismus einzurichten, da dies ihrer grundsätzlichen Auffassung widerspräche, unnötige Überschneidungen zu vermeiden.

**Sowohl die Antikorruptionsübereinkommen des Europarates als auch die Satzung von GRECO enthalten spezifische Beitrittsklauseln für die Europäische Gemeinschaft.** Der Beitritt zum strafrechtlichen Übereinkommen und eine von den zwei Übereinkommen unabhängige Mitgliedschaft in GRECO sind nur nach einem förmlichen Ersuchen des Ministerkomitee des Europarates möglich; der Beitritt zum zivilrechtlichen Übereinkommen, auf die automatisch die GRECO-Mitgliedschaft folgt, kann von der EG einseitig beschlossen werden.

Die Kommission wird daher im Rahmen der Gemeinschaftskompetenzen den Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zu den Antikorruptionsübereinkommen des Europarates vorbereiten und den Rat um die Ermächtigung ersuchen, mit dem Europarat die Modalitäten der sich daran anschließenden Beteiligung der Gemeinschaft in GRECO auszuhandeln. **Die EU-Mitgliedstaaten sollten im Ministerrat der EU und im Ministerkomitee des Europarats den möglichen von der Kommission vorzubereitenden Antrag der Europäischen Gemeinschaft auf Beitritt zur Strafrechtskonvention über Korruption sowie die spätere Mitwirkung in GRECO auf der Grundlage der zu vereinbarenden zweckdienlichen Modalitäten in vollem Umfang unterstützen.**

---

<sup>22</sup> GRECO hat ihre Arbeit am 1. Mai 1999 aufgenommen und umfasst derzeit 34 Mitglieder, darunter sämtliche EU-Mitgliedstaaten (außer Österreich und Italien) und Bewerberländer (außer der Türkei) sowie die USA. Siehe [www.greco.coe.int](http://www.greco.coe.int)

**Für den Fall, dass eine Mitwirkung in GRECO nicht als praktikable Option betrachtet wird, wird die Kommission prüfen, ob ein besonderer EU-Mechanismus für die gegenseitige Bewertung und Überwachung der Korruptionsbekämpfung eingerichtet werden kann.**

**d) Verbesserung der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit in der EU**

Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in der EU ist durch die Einrichtung von **EUROJUST**, eines justiziellen Kooperationsnetzes, und ein erweitertes Mandat für **Europol** gestärkt worden.

Die Schaffung der vorläufigen Stelle EUROJUST wurde im Dezember 2001 gebilligt, und ihre Mitglieder wurden im Juli 2002 ernannt. EUROJUST besteht aus einer Justizbehörde (Staatsanwalt, Richter, Polizeibeamte mit Strafverfolgungsbefugnissen) für jeden Mitgliedstaat, die Kontakte erleichtern, eine Zusammenarbeit zwischen Richtern ermöglichen und Verbindungen zwischen laufenden grenzübergreifenden Fällen feststellen soll. Die **materiellen Befugnisse von EUROJUST** entsprechen weitgehend dem **Mandat des Europol-Übereinkommens** und umfassen *unter anderem* Betrug und Korruption, Geldwäsche und Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation.

Daher werden sich beide Stellen mit grenzübergreifenden Korruptionsfällen befassen und damit die sich aus den einschlägigen Bestimmungen der EU-Instrumente zur Korruptionsbekämpfung ergebenden Anforderungen erfüllen. Auch der **Europäische Finanzstaatsanwalt**, wie er von der Kommission in ihrem Grünbuch vom 11. Dezember 2001 vorgeschlagen wurde<sup>23</sup>, würde das Mandat erhalten, sich mit Korruptionsdelikten zu befassen, soweit sie die finanziellen Interessen der Gemeinschaft beeinträchtigen.

In diesem Zusammenhang wird der **Rahmenbeschluss über den europäischen Haftbefehl**, dessen Bestimmungen von allen Mitgliedstaaten spätestens zum 1. Januar 2004 angewendet werden, ein Schlüsselfaktor bei der Korruptionsbekämpfung sein. Der Rahmenbeschluss wird den Tatbestand der Korruption unter den Straftaten enthalten, für die eine vorherige Überprüfung des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit nicht erforderlich ist; dadurch sollte sichergestellt sein, dass die Täter den Justizbehörden des ersuchenden Staates unterworfen werden.

Darüber hinaus prüft der Rat gegenwärtig Vorschläge für zwei neue Rechtsakte, die nach ihrer Verabschiedung die Mitgliedstaaten verpflichten würden, die nationalen Rechtsvorschriften anzupassen oder neue Bestimmungen zu verabschieden, damit die wechselseitige Anerkennung von gerichtlichen Anordnungen zum Einfrieren von Vermögen, einschließlich der Erträge aus Korruptionsdelikten, gewährleistet und die Einziehung von Erträgen erleichtert wird. Dies soll insbesondere dadurch ermöglicht werden, dass den zuständigen Behörden erlaubt wird, Vermögen einer Person einzuziehen, die aufgrund einer Straftat verurteilt wurde, "die ihrem Wesen nach substanzielle Erträge abwerfen kann", es sei denn, diese Person kann nachweisen, dass das Vermögen rechtmäßig erworben wurde. Dies würde für alle Straftaten gelten, die mit einer Höchststrafe von sechs Jahren Gefängnis geahndet werden, da in beiden Texten keine spezifischen Vortaten aufgelistet werden.

---

<sup>23</sup> KOM(2001) 715 endg.

Die im November 2001 verabschiedete **zweite Geldwäsche-Richtlinie**<sup>24</sup> betrifft rein rechtlich gesehen nicht die Zusammenarbeit der Justiz- und Polizeibehörden, doch sie dehnt die Vortaten auf alle Formen von schwerer Kriminalität aus - dazu gehört ausdrücklich "*Korruption*" - und verpflichtet die Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung des Waschens von Erlösen aus solchen Vortaten zu ergreifen. Taten, die nach den Gesetzen der Mitgliedstaaten als passive oder aktive Korruption im privaten oder öffentlichen Sektor gelten, sollten unter Berücksichtigung der gemeinsamen Standards und Definitionen erfasst werden, die im Rahmen der EU-Instrumente, des OECD-Übereinkommens gegen Bestechung und der Antikorruptionskonventionen des Europarats entwickelt wurden.

#### e) **Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor**

Die im Dezember 1998 verabschiedete **Gemeinsame Maßnahme betreffend die Bestechung im privaten Sektor**<sup>25</sup> sieht vor, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Bestechung und Bestechlichkeit im Rahmen geschäftlicher Aufgaben Straftaten darstellen. Die Mitgliedstaaten können sich allerdings darauf beschränken, Verhaltensweisen zu bestrafen, die eine Verzerrung des Wettbewerbs im gemeinsamen Markt mit sich bringen und aufgrund einer regelwidrigen Vergabe oder Ausführung eines Vertrags eine wirtschaftliche Schädigung Dritter zur Folge haben.

Die Gemeinsame Maßnahme bindet nur die Regierungen der Mitgliedstaaten, jedoch nicht die nationalen Parlamente, und bisher haben nur acht Mitgliedstaaten die Gemeinsame Maßnahme in vollem Umfang umgesetzt.

Dänemark hat deshalb im Juli 2002 eine **Initiative für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Bekämpfung von Korruption im Privatsektor**<sup>26</sup> eingebracht, die darauf abzielt, die Gemeinsame Maßnahme von 1998 zu einem verbindlicheren Rechtsinstrument neu zu gestalten und weiterzuentwickeln. Die Kommission erinnert daran, dass die vorgenannte Gemeinsame Maßnahme von einer von der Kommission unterstützten Erklärung des Rates begleitet wurde, in der angeregt wurde, künftig weitere Maßnahmen zu ergreifen.

Die Kommission begrüßt diese Initiative, die dem Privatisierungsprozess bei früheren staatlichen Unternehmen insgesamt Rechnung trägt. Mit dem vorgeschlagenen Instrument wäre ferner sichergestellt, dass es keine Unausgewogenheit zwischen den Instrumenten über die Korruption von Beamten und die Korruption im privaten Sektor gibt. Daher können unabhängig von der Organisationsstruktur bestimmter Sektoren in der EU und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich die Strafrechtsinstrumente für den öffentlichen Sektor bei der Definition des Begriffs Beamter auf innerstaatliches Recht stützen, mögliche rechtliche Diskrepanzen ausgeräumt werden, damit für dieselben korrupten Verhaltensweisen derselbe Grad an Rechtsschutz gewährleistet wird. Darüber hinaus wurde bei der dänischen Initiative angestrebt, den in anderen Rahmenbeschlüssen gewählten Ansatz zu verfolgen.

---

<sup>24</sup> ABl. L 344 vom 28.12.2001, S. 76.

<sup>25</sup> ABl. L 358 vom 31.12.1998, S. 1.

<sup>26</sup> Der Rat "Justiz und Inneres" hat am 19. Dezember 2002 politische Einigung über den Entwurf des Rahmenbeschlusses erzielt.

## f) Aufdeckung, Verfolgung und Bestrafung von Korruptionsdelikten

Obwohl substanzielle strafrechtliche Rechtsvorschriften über aktive und passive Korruption im öffentlichen und privaten Sektor bereits in allen EU-Mitgliedstaaten und in den Beitrittsländern gelten oder in Kürze gelten werden - dies ist den supranationalen Anstrengungen in diesem Bereich und der Entwicklung der vorgenannten Instrumente zur Korruptionsbekämpfung auf EU- und internationaler Ebene zu verdanken -, **liegt das wirkliche Problem bei der Korruptionsbekämpfung offensichtlich eher im Bereich der Umsetzung dieser Gesetze, d. h. in der Verhütung, Ermittlung, Verfolgung und gerichtlichen Verurteilung von Korruptionsdelikten.**

Dies rührt daher, dass Korruption oftmals als Verbrechen ohne (unmittelbares) Opfer bezeichnet wird. Daher gibt es selten eine betroffene Partei, die in der Lage ist, der Polizei und den Justizbehörden ein Korruptionsdelikt anzuzeigen, und tatsächlich werden sehr wenige Korruptionsdelikte angezeigt. Dies liegt wahrscheinlich daran, dass ein Korruptionsfall in aller Regel durch einen *Pakt des Schweigens* zwischen Bestechendem und Bestochenem besiegelt wird, die beide ein gegenseitiges Interesse haben, ihre Aktivitäten soweit wie möglich zu verbergen.

Darüber hinaus gibt es nur sehr wenige Statistiken und Strafregister über Korruptionsdelikte, und die bestehenden Aufzeichnungen eignen sich aufgrund der hohen Dunkelziffer nicht als Indikator für das generelle Problem. Infolgedessen ist es überaus schwierig, die richtigen Schlussfolgerungen zu ziehen, und die einzige Möglichkeit, mehr zu erfahren, liegt darin, Zeugen dazu zu bewegen, Korruptionsdelikte anzuzeigen. Dies kann nur durch einen effizienten Schutz für Personen, die Missstände/Fehlverhalten anzeigen, vor unfairer Maßregelung und Vergeltung (Arbeitsplatzverlust, persönliche Drohungen etc.) und Zeugenschutzinstrumente verwirklicht werden, wie sie in der Strategie über die Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität für den Beginn des neuen Jahrtausends vorgeschlagen werden (vgl. *Empfehlung Nr. 25*).

Oftmals wird es überhaupt keine Zeugen geben, die ein Korruptionsdelikt anzeigen könnten, so dass die einzige Möglichkeit, Bestechungspraktiken aufzudecken offensichtlich darin besteht, Anreize für Personen zu schaffen, die unmittelbar in diese Praktiken verwickelt sind, damit sie ihre Mittäter anzeigen. Wenn keine dieser Möglichkeiten zum gewünschten Erfolg führt, muss man als letztes Mittel über Möglichkeiten zur Erleichterung der Beweislast für die Strafverfolgungsbehörden nachdenken.

In dem *Beschluss der Kommission über die Meldung schwerwiegender Missstände*<sup>27</sup> werden eindeutige Regeln für die Beamten und Bediensteten der Kommission darüber festgelegt, was in Fällen von z. B. Betrug oder Korruption zu tun und wer zu kontaktieren ist.

**Die Mitgliedstaaten sollten, gegebenenfalls auf Vorschlag der Kommission, gemeinsame Standards für die Beweiserhebung, spezielle Ermittlungstechniken, den Schutz von Personen, die Missstände/Fehlverhalten anzeigen, sowie von Opfern und Zeugen von Korruptionsfällen und die Einziehung von Erträgen aus Korruptionsdelikten einführen, damit die Aufdeckung, die Ermittlung, die Verfolgung und die gerichtliche Verurteilung von Korruptionsdelikten erleichtert wird. Sie sollten dafür Sorge tragen, dass Korruptionsoffer angemessenen Rechtsschutz genießen.**

---

<sup>27</sup> C/2002/845 vom 4. April 2002.

**Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, gegebenenfalls eindeutige Richtlinien für die Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung einzuführen. Als Modell für solche Richtlinien kann die Entscheidung der Kommission vom 4. April 2002 herangezogen werden.**

Es wird geschätzt, dass sich die weltweiten Kosten der Korruption auf ca. 5 % der Weltwirtschaftsleistung summieren. Gruppierungen der organisierten Kriminalität verwenden bis zu 30 % ihrer Erträge, um Polizei, Staatsanwälte, Richter und die öffentliche Verwaltung im Allgemeinen zu bestechen und sich so von Strafverfolgungsmaßnahmen "freizukaufen".

Demgegenüber werden vergleichsweise geringe öffentliche Mittel für die Ermittlung und die Verhütung von Korruptionsdelikten aufgewendet, obwohl die Erfahrung zeigt, dass man durch höhere Investitionen in spezialisierte Dienste zur Korruptionsbekämpfung die Ermittlung und die Verfolgung von Straftätern und damit die Effizienz jeglicher Polizeieinheiten zur Korruptionsbekämpfung um ein Vielfaches steigern könnte.

**Spezialisierte Stellen zur Korruptionsbekämpfung und die Beamten der Mitgliedstaaten, die für die Bekämpfung der Korruption und anderer Delikte der Wirtschaftskriminalität wie z. B. Betrug, Geldwäsche, Steuer- und Rechnungslegungsdelikte zuständig sind, müssen über angemessene Unabhängigkeit, Autonomie und angemessenen Schutz bei der Ausübung ihrer Tätigkeit verfügen, frei von schädlichen Einflüssen sein und über effiziente Möglichkeiten zur Beweiserhebung und zum Schutz jener Personen verfügen, die die Behörden bei der Korruptionsbekämpfung unterstützen.**

**Die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und gemeinsame Ermittlungen mit Schwerpunkt auf Ermittlungen im Finanzbereich sollten gestärkt werden, und es sollten Netze und nationale Kontaktstellen, die sich speziell mit Korruptionsdelikten befassen, eingerichtet werden, um die internationale Zusammenarbeit zu fördern.**

Darüber hinaus hat sich die Kommission für eine Revision des EG-Vertrags dahingehend ausgesprochen, dass eine unabhängige Europäische Staatsanwaltschaft eingerichtet wird, die den Auftrag hätte, bei Delikten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, einschließlich Korruption von EU-Beamten, zu ermitteln, die Strafverfolgung zu leiten und Anklage vor den nationalen Gerichten zu erheben.<sup>28</sup>

Durch die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft würde eine effektive Strafverfolgung gewährleistet und gleichzeitig die Beachtung der Rechte des Einzelnen sowie die richterliche Kontrolle der Untersuchungstätigkeit des OLAF garantiert.

## **5. AUFBAU EINER KULTUR DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG IN DEN EU-INSTITUTIONEN**

Die Bekämpfung von Korruption und Betrug in den EU-Organen und -Einrichtungen ist in den vergangenen Jahren zu einer absoluten Priorität der EU geworden. Die Krise aufgrund des Rücktritts der Kommission im März 1999 machte deutlich, dass es wirksamerer Maßnahmen zum Schutz der Integrität der europäischen öffentlichen Verwaltung bedarf.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Siehe das Grünbuch der Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, KOM(2001) 715 vom 12.12.2001 sowie den einschlägigen Follow-up-Bericht, KOM(2003) 128 endg. vom 19.3.2003.

<sup>29</sup> Nach einer eingehenden Überprüfung der bestehenden Vorschriften und Verfahren wurde in mehreren Dokumenten auf die Defizite des Rechtsrahmens und insbesondere darauf hingewiesen, dass in

Zur Verbesserung des Rechtsrahmens in diesem Bereich hat die Kommission in ihrer Gesamtstrategie zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften aus dem Jahr 2000, in ihrem Aktionsplan 2001-2003<sup>30</sup> und unlängst in ihrem Bericht zur Bewertung der Tätigkeiten des OLAF<sup>31</sup> verschiedene Maßnahmen festgelegt.

Das OLAF wurde 1999 als unabhängiges Verwaltungsorgan geschaffen und damit betraut, in Fällen von Korruption, Betrug und sonstigen schwerwiegenden Verletzungen beruflicher Verpflichtungen zulasten des EG-Haushalts in allen EU-Organen und -Einrichtungen (interne) Untersuchungen durchzuführen.<sup>32</sup> Mit der Interinstitutionellen Vereinbarung vom Mai 1999<sup>33</sup> wurden die Untersuchungsbefugnisse des Amtes auf alle gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaften gerichteten rechtswidrigen Handlungen ausgeweitet<sup>34</sup>, für die EG-Bedienstete verwaltungs- oder strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können. Der Europäische Rat von Köln forderte alle Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen auf, die Interinstitutionelle Vereinbarung zu unterzeichnen, damit die Untersuchungen jeweils unter den gleichen Bedingungen durchgeführt werden können.

---

mutmaßlichen Korruptions- oder Betrugsfällen in den EU-Organen keine Untersuchungen durchgeführt werden können. Siehe Sonderbericht des Rechnungshofs über die mit der Betrugsbekämpfung befassten Dienststellen der Kommission, insbesondere die UCLAF (ABl. C 230 vom 22.7.1998). Siehe ferner Bericht des Ausschusses Unabhängiger Sachverständiger vom 15. März 1999 über Betrug, Missmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission sowie den zweiten Bericht vom 10. September 1999 über die Reform der Kommission - Analyse der derzeitigen Praxis und Vorschläge zur Bekämpfung von Missmanagement, Unregelmäßigkeiten und Betrug.

<sup>30</sup> Mitteilung zur Betrugsbekämpfung - Konzept für eine Gesamtstrategie (KOM(2000) 358 endg.) und Mitteilung zur Betrugsbekämpfung: Aktionsplan 2001-2003 (KOM(2001) 254 endg.).

<sup>31</sup> Siehe KOM(2003) 154 endg.

<sup>32</sup> Kommissionsbeschluss 1999/352/EG, EGKS, Euratom vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 20).

<sup>33</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Kommission, Rat und Parlament über die internen Untersuchungen des Amtes (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 15) und Standardbeschluss im Anhang.

<sup>34</sup> Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 1 und 8) dienen die Untersuchungen des OLAF dazu, *"Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft zu bekämpfen"* und *"zu diesem Zweck schwerwiegende Handlungen im Zusammenhang mit der Ausübung der beruflichen Tätigkeit aufzudecken, die eine Verletzung der Verpflichtungen der Beamten und Bediensteten der Gemeinschaften, die disziplinarisch und gegebenenfalls strafrechtlich geahndet werden kann, oder eine Verletzung der analogen Verpflichtungen der Mitglieder (...) und der Mitglieder des Personals der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen, die nicht dem Statut unterliegen, darstellen können"*.

Damit die Integrität der europäischen öffentlichen Verwaltung wirksamer geschützt werden kann, sollten alle Organe und Einrichtungen der Interinstitutionellen Vereinbarung vom Mai 1999 beitreten und einen internen Beschluss erlassen, der dem Standardbeschluss im Anhang zu der Interinstitutionellen Vereinbarung entspricht.<sup>35</sup>

Grundsätzlich wird das OLAF tätig, wenn es über einen Fall in Kenntnis gesetzt wird; dabei stützt es sich auf die Angaben, die ihm die Mitglieder und Mitarbeiter der Organe und Einrichtungen aufgrund ihrer Treuepflicht übermitteln.<sup>36</sup> **In diesem Zusammenhang empfiehlt die Kommission dem OLAF, Vorgehensweisen einzuführen, die auf die Beachtung und einheitliche Anwendung der Verfahren zur Unterrichtung der zuständigen Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen sowie der Verfahren zur Unterrichtung der Betroffenen abzielen.**<sup>37</sup>

**Der Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und den anderen EU-Organen und -Einrichtungen sowie den Fachgremien für finanzielle Unregelmäßigkeiten soll bei der Bekämpfung von Korruption und Betrug in den EU-Institutionen ebenfalls große Bedeutung zukommen.**<sup>38</sup>

Neben dem Weißbuch zur Reform<sup>39</sup> hat die Kommission einen Leitfaden für ein effizientes Finanzmanagement mit Verhaltensnormen ausgearbeitet, in dem Bezug genommen wird auf die grundlegenden Berufspflichten, insbesondere Ehrenhaftigkeit, Loyalität und Unparteilichkeit, die im Statut verankert sind.<sup>40</sup> Außerdem hat sie interne Maßnahmen zur Förderung der Rechenschaftspflicht und zur Prävention von Bestechungspraktiken in der Kommission<sup>41</sup> ergriffen. Dazu gehören der Beschluss vom 4. April 2002 über die Meldung schwerwiegender Missstände, Verhaltenskodizes für Kommissionsmitglieder und Bedienstete der Kommission<sup>42</sup>, Normen für die interne Kontrolle in den Kommissionsdienststellen, ein Leitfaden für die Betrugssicherheitsprüfung und neue Vorschriften für die Job Rotation in sensiblen Bereichen.

---

<sup>35</sup> Siehe Empfehlung Nr. 1 des Kommissionsberichts zur Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), KOM(2003) 154.

<sup>36</sup> Die Verpflichtung zur Mitteilung von Betrugs- oder Korruptionsfällen ist in der Verordnung 1073/1999 festgeschrieben.

<sup>37</sup> Siehe Empfehlung Nr. 16 des Kommissionsberichts zur *Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)*.

<sup>38</sup> Siehe Kommissionsbericht zur *Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)*.

<sup>39</sup> Weißbuch zur Reform der Kommission vom 1. März 2000, KOM(2000) 200/2.

<sup>40</sup> Siehe *Maßnahme 92, Effizientes Projektmanagement - Leitfaden*. Der Entwurf ist vom Kollegium zu billigen.

<sup>41</sup> Im Zuge der Reform schlägt die Kommission vor, in das künftige Statut für die Bediensteten aller EU-Organen und -Einrichtungen geltende Vorschriften über die Meldung schwerwiegender Missstände aufzunehmen, die derzeit im Rat erörtert werden.

<sup>42</sup> Kodex für gute Verwaltungspraxis in den Beziehungen der Bediensteten der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeit.

Mit der Einrichtung des Untersuchungs- und Disziplinaramtes (IDOC)<sup>43</sup> hat die Kommission ein System geschaffen, das es ermöglicht, in disziplinarrechtlicher Hinsicht wirksamer gegen Korruption vorzugehen und generell Interessenskonflikte zu lösen. **Die Zusammenarbeit zwischen dem IDOC und dem OLAF ist als wesentlich für einen effizienten und einheitlichen Schutz der Integrität der europäischen öffentlichen Verwaltung anzusehen. Unter Berücksichtigung der sich gegenseitig ergänzenden Aufgaben<sup>44</sup> beider Ämter im Bereich der Verwaltungsuntersuchungen sollte eine Vereinbarung ihre Beziehungen regeln und gewährleisten, dass zum einen in Fällen, in denen Disziplinarstrafen zu verhängen sind, ein angemessenes Follow-up der OLAF-Untersuchungen erfolgt und zum anderen Kompetenzüberschneidungen vermieden werden.**<sup>45</sup>

## 6. KORRUPTIONSPRÄVENTION - DER BINNENMARKT UND ANDERE INTERNE POLITIKBEREICHE

Nach Auffassung der Kommission sollten sich künftige Initiativen auf Präventionsmaßnahmen zur Verringerung der Möglichkeiten für korrupte Verhaltensweisen aufgrund der **Vermeidung von Interessenskonflikten und der Einführung systematischer Kontrollen und Überprüfungen** konzentrieren. Dieses Konzept lag auch der ersten Mitteilung der Kommission über Korruption zugrunde.

Als Reaktion auf die Mitteilung forderte das Europäische Parlament die Kommission auf, ihre Befugnisse in verschiedenen Bereichen wie steuerliche Absetzbarkeit, "schwarze Listen" für öffentliche Ausschreibungen, Finanztransaktionen, Schulungsprogramme, Betrug innerhalb der EU-Institutionen, Geldwäsche sowie externe Hilfe und Unterstützung wahrzunehmen.

### a) Stärkung der Integrität im öffentlichen Sektor

Am 7. November 2000 haben die für den öffentlichen Dienst und die öffentlichen Verwaltungen zuständigen EU-Minister in Straßburg eine EntschlieÙung über die Qualität und das Benchmarking der öffentlichen Dienste in der Europäischen Union angenommen.

Eckpfeiler dieser EntschlieÙung ist die Schaffung eines Rahmens für die Selbstbeurteilung von TQM-Systemen in den öffentlichen Diensten (des sogenannten CAF: *Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques/Common Assessment Framework*).

Der CAF soll sowohl als Kommunikationsmittel als auch als Benchmarking-Instrument der öffentlichen Verwaltungen in den EU-Mitgliedstaaten dienen, um die Integrität, Rechenschaftspflicht und Transparenz in öffentlichen Institutionen zu stärken.

---

<sup>43</sup> Beschluss C (2002)540 über die Durchführung von Verwaltungsuntersuchungen und Disziplinarverfahren.

<sup>44</sup> Das OLAF verfügt über umfassendere interne Befugnisse zur Durchführung von Untersuchungen, auch in Bezug auf nicht dem Statut unterliegende Mitglieder oder Bedienstete, die es in allen Organen und Einrichtungen ausüben kann.

<sup>45</sup> Unter Berücksichtigung der Sachkenntnis des OLAF hinsichtlich der Bekämpfung von Verhaltensweisen, die schwerwiegende Wirtschafts- und Finanzdelikte zur Folge haben, sollte durch diese Vereinbarung die konkrete Verteilung der Aufgaben zwischen dem OLAF und den Disziplinarorganen geklärt werden. Siehe Empfehlung Nr. 8 des Kommissionsberichts zur *Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung*.

Auf Antrag der Minister haben die für den öffentlichen Dienst und die öffentlichen Verwaltungen zuständigen Generaldirektoren ein Arbeitsprogramm für die "Gruppe für innovative öffentliche Dienstleistungen" ausgearbeitet, das auf eine kontinuierliche Verbesserung von Qualität und Effizienz der Verwaltungen abzielt.

**Die Kommission empfiehlt daher, auf der Grundlage der Straßburger Entschließung einen umfassenden Dialog über Mindeststandards und Benchmarks für administrative Integrität und verantwortungsvolle Staatsführung in der EU einzuleiten, der für eine wirksame Prävention und Bekämpfung der organisierten grenzüberschreitenden Korruption unverzichtbar ist.**

#### **b) Steuerliche Absetzbarkeit von Bestechungsgeldern**

Im Anschluss an eine Empfehlung der OECD von 1996 und die Mitteilung der Kommission von 1997 haben alle EU-Mitgliedstaaten, die immer noch die steuerliche Absetzbarkeit von ausländischen Beamten gezahlten Bestechungsgeldern erlaubten oder tolerierten, ihre Rechtsvorschriften geändert, um eine solche Praxis zu verbieten.

#### **c) Öffentliches Auftragswesen**

Auf das öffentliche Auftragswesen entfallen 15 % des BIP in der EU. Die Vergaberichtlinien der Gemeinschaft gewährleisten Transparenz und gleichberechtigten Zugang zu Ausschreibungen. Das Gemeinschaftssystem zielt auch darauf ab, Betrug, Korruption und geheime Absprachen zwischen Bietern und öffentlichen Auftraggebern zu verhindern. Absprachen zwischen an einer Ausschreibung teilnehmenden Unternehmen können zudem einen direkten Verstoß gegen das in Artikel 81 EG-Vertrag verankerte Verbot darstellen. In der vorgenannten Strategie für den Beginn des neuen Jahrtausends hat der Rat die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die geltenden Rechtsvorschriften die Möglichkeit vorsehen, bei öffentlichen Ausschreibungen Bewerber oder Bieter, die Straftaten mit Bezug zu organisierter Kriminalität begangen haben, von der Teilnahme an von den Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft durchgeführten Vergabeverfahren auszuschließen. Besondere Bestimmungen über die Rolle der Kommission bei der Zusammenarbeit der Verwaltungen und der Aufstellung "schwarzer Listen" sollten ausgearbeitet werden, um sicherzustellen, dass die betreffenden Verpflichtungen erfüllt werden können und zugleich die Beachtung der einschlägigen Datenschutzvorschriften gewährleistet ist.

In den im Mai 2000 vorgelegten Entwurf zur Änderung der Vergaberichtlinien hatte die Kommission eine Verpflichtung aufgenommen, der zufolge Bieter auszuschließen sind, die aufgrund eines letztinstanzlichen Urteils wegen Bestechung, Betrugs oder Beteiligung an Tätigkeiten einer kriminellen Vereinigung bestraft worden sind. Artikel 45 des geänderten Richtlinienentwurfs sieht vor, dass öffentliche Auftraggeber die zuständigen Behörden eines anderen Mitgliedstaats um Kooperation ersuchen können, wenn sie Auskünfte über die persönliche Lage der Bewerber oder Bieter benötigen. Die in einem anderen Mitgliedstaat kontaktierte Behörde ist auf Ersuchen zur Zusammenarbeit verpflichtet. Sowohl der Rat als auch das Europäische Parlament haben in der ersten Lesung der vorgeschlagenen Richtlinie die an Artikel 45 vorgenommenen Änderungen befürwortet. Daher bedarf es keines weiteren Legislativvorschlags, um die Umsetzung von Artikel 45 der vorgeschlagenen Richtlinie einzuleiten.

**Die Kommission wird diese Frage unter dem Aspekt der Anwendung der neuen Vorschriften erneut prüfen.**

## d) Stärkung der Integrität im privaten Sektor

### i. Schutz gefährdeter Berufe vor kriminellen Einflüssen

Mit Vertretern der juristischen Berufe, der Buchhalter und Rechnungsprüfer ist ein offener und fruchtbarer Dialog initiiert worden, um etwaige Lücken oder Unstimmigkeiten zu ermitteln, grundlegende ethische Prinzipien auf EU-Ebene zu entwickeln und das richtige Gleichgewicht zwischen beruflicher Geheimhaltung und öffentlichem Interesse zu finden.

Im Ergebnis wurde am 27. Juli 1999 eine Charta der europäischen Berufsverbände zur Unterstützung der Kriminalitätsbekämpfung unterzeichnet. Die europäischen Berufsverbände (Notare, Rechtsanwälte, Buchhalter, Rechnungsprüfer und Steuerberater) fordern ihre Mitgliedsverbände auf, im Rahmen der bestehenden oder künftigen Verhaltenskodizes Standards zu verabschieden, um die vertretenen Berufe davor zu schützen, in Betrug, Korruption und Geldwäsche verwickelt oder von der organisierten Kriminalität ausgenutzt zu werden.

**Die Kommission fordert die Unterzeichner der Charta der europäischen Berufsverbände zur Unterstützung der Kriminalitätsbekämpfung auf, ihre Selbstregulierung weiter zu verstärken, um das Risiko zu verringern, dass Vertreter dieser Berufe infolge der Handlungen von Straftätern ihre berufliche Integrität für illegale Zwecke opfern.**

### ii. Stärkung der sozialen Verantwortung der Unternehmen

Unternehmen und ihre Mitarbeiter sind in Bezug auf Bestechungspraktiken in der Regel sowohl Täter (Angebotsseite der Korruption) als auch Opfer (entweder als nicht ausgewählter Bieter, weil ein Auftrag an einem Mitbewerber vergeben wurde, der mit Bestechungsgeldern die Entscheidung zu seinen Gunsten beeinflusst hat, oder in Fällen, in denen ein Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin gegen die Interessen des Unternehmens gehandelt hat, weil er oder sie von einem Konkurrenzunternehmen bestochen wurde).

Dieser **doppelten Rolle des privaten Sektors** muss durch eine gestärkte Verantwortung und Haftung der Unternehmen auf der Grundlage internationaler Standards und Prinzipien begegnet werden, einschließlich der Entwicklung und Umsetzung moderner Rechnungslegungsstandards, der Annahme von angemessenen internen Prüfungsverfahren und Verhaltenskodizes und deren Umsetzung sowie der Einrichtung von Kommunikationskanälen.

Seit der Verabschiedung des OECD-Übereinkommens zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr im Jahr 1997 stellt die Bestechung eines ausländischen Amtsträgers jeder Gerichtsbarkeit in der gesamten Welt in allen Rechtsordnungen der Unterzeichnerstaaten (einschließlich der EU-Mitgliedstaaten) eine strafbare Handlung (mit Unternehmenshaftung) dar. Dennoch lässt sich aus neueren Studien (vgl. *Bribe Payers' Index of Transparency International*) schließen, dass nur wenige Unternehmen dieses internationale Instrument und die einzelstaatlichen Durchführungsvorschriften kennen. **Über das Übereinkommen sollte also im gesamten privaten Sektor besser informiert werden**, damit das Bewusstsein der Unternehmen für die schädlichen Auswirkungen, die Bestechungspraktiken auf Unternehmen und ihr Ansehen haben könnten, geschärft und somit ein Beitrag zur Korruptionsverhütung geleistet wird.

Bestechung ist ein verborgenes Phänomen, da es sich auf einen "Pakt des Schweigens" zwischen Bestechendem und Bestochenem gründet. **Die Unternehmen sollten daher über eindeutige Regeln für die Meldung von Missständen (*whistleblowing*) durch Mitarbeiter verfügen**, d. h. über Verfahren, die anzuwenden sind, wenn ein Mitarbeiter von korrupten Verhaltensweisen innerhalb des Unternehmens Kenntnis erhält. Dies sollte auch Schulungsmaßnahmen und die Überwachung dieser Regeln beinhalten, damit klar wird, dass Korruption inakzeptabel ist, und die Mitarbeiter ermutigt werden, Bestechungsfälle aufzudecken.

**Die Kommission wird den erforderlichen Dialog in diesem Bereich zwischen der Öffentlichkeit und dem privaten Sektor durch Initiativen wie das EU-Forum zur Prävention der organisierten Kriminalität weiter fördern.**

#### **e) Rechnungslegungsstandards und gesetzliche Abschlussprüfungen**

Im Bereich Rechnungswesen und Auditing haben in jüngerer Zeit große Skandale zu einer rascheren Entscheidungsfindung mit Blick auf die im "Aktionsplan für Finanzdienstleistungen" der EU als Ziel genannte Schaffung eines effizienten und wettbewerbsfähigen EU-Kapitalmarktes bis 2005 geführt.

Im Juni 2002 nahm die EU eine Verordnung an, die vorschreibt, dass börsennotierte Unternehmen, einschließlich Banken und Versicherungsgesellschaften, ab 2005 ihren konsolidierten Abschluss gemäß den Internationalen Rechnungslegungsgrundsätzen (*International Accounting Standards* - IAS) erstellen. Diese Maßnahme wird dafür sorgen, dass die Unternehmensabschlüsse in der gesamten EU verlässlicher, transparenter und besser vergleichbar sein werden. Sie wird ferner die Aufdeckung von Betrugs- und Korruptionsfällen erleichtern. Nun muss die Kommission die ordnungsgemäße Umsetzung, die einheitliche Auslegung und die Durchsetzung der IAS sicherstellen.

Im Mai 2002 unterbreitete die Kommission Empfehlungen über die Unabhängigkeit des gesetzlichen Abschlussprüfers, die eine Reihe anspruchsvoller Grundsätze enthalten. Empfohlen wird insbesondere, dass Abschlussprüfern verboten sein sollte, eine gesetzliche Abschlussprüfung durchzuführen, wenn sie in irgendeinem Verhältnis zum Mandanten stehen, das ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen könnte. Obwohl die Empfehlungen nicht rechtsverbindlich sind, werden sie als klare Benchmark für bewährte Verfahren dienen. Die Kommission wird die Umsetzung überwachen und im Lichte der praktischen Anwendung prüfen, ob unter Umständen rechtsverbindliche EU-Vorschriften erforderlich sind.

Gegenwärtig gibt es in der EU keine generell anerkannten Prüfungsgrundsätze. Obwohl allgemeine Übereinstimmung darüber herrscht, dass jegliche Initiative in diesem Bereich auf den Internationalen Abschlussprüfungsgrundsätzen (*International Standards on Auditing* - ISA) beruhen sollte, ist nach wie vor ungeklärt, wie auf dieser Basis alle gesetzlichen Abschlussprüfungen in der EU durchgeführt werden sollen. Es gibt auch keinen EU-Mechanismus, der die Frage der Aufsicht über den Berufsstand der Abschlussprüfer regelt.

**Gesetzliche Abschlussprüfungen werden Gegenstand einer in Kürze zu unterbreitenden Mitteilung der Kommission sein, in der die künftigen politischen Prioritäten auf diesem Gebiet dargelegt werden.**

## **f) Bekämpfung der Korruption in Einrichtungen mit sowohl öffentlichem als auch privatem Charakter**

In den letzten Jahren wurde Westeuropa von **einer Welle politischer Korruptionsskandale** erfasst. Durch diese Skandale ist zutage getreten, dass es möglicherweise verborgene (Dreiecks-)Verbindungen zwischen öffentlichen Amtsträgern, der Wirtschaft und Vertretern der Sozialpartner und sonstiger teils öffentlicher, teils privater Interessengruppen wie der politischen Parteien, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände oder von Stiftungen gibt. Sehr häufig erhalten solche halbstaatlichen Einrichtungen unter Umgehung gesetzlicher Verpflichtungen nicht deklarierte Spenden, mit denen wichtige politische oder wirtschaftliche Entscheidungen beeinflusst oder ein "gutes Klima" zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor geschaffen werden soll.

Aufgrund der verborgenen Natur dieser Verbindungen ist es gewöhnlich sehr schwierig, im strafrechtlichen Sinne konkrete Gegenleistungen, d. h. Bestechung und Bestechlichkeit, nachzuweisen; mitunter ist das entsprechende Verhalten überhaupt nicht strafbar.

Insbesondere einige Aufsehen erregende Fälle, die von den Medien enthüllt wurden, haben ein Schlaglicht auf dieses Phänomen geworfen. Zwischen dieser Entwicklung sowie der Struktur und den Regeln für die Finanzierung der Sozialpartner und sonstiger Interessengruppen in den betreffenden Ländern lassen sich gewisse Zusammenhänge erkennen. Die Zunahme politischer Skandale im Zusammenhang mit der Finanzierung solcher Einrichtungen ist zum Teil auf folgende Faktoren zurückzuführen: wachsende Bürokratisierung der Organisationen, steigende Wahlkampfkosten, Wandel der Art des politischen Wettstreits infolge einer verstärkten Mediennutzung und zurückgehenden Bedeutung des Staates als öffentlicher Dienstleister sowie Konkurrenz um staatliche Aufträge.

Im Grunde genommen ist eine eingehende Überprüfung zur Bewertung und Analyse der Art dieser Verbindungen erforderlich, um das Problem offen zu legen und in Angriff zu nehmen. **Tatsächlich kann nur durch die größtmögliche Transparenz bei der Finanzierung von Sozialpartnern und Interessengruppen und bei Wahlkampfausgaben sowie durch bestimmte Einschränkungen der geschäftlichen Tätigkeiten von Vertretern dieser Einrichtungen gewährleistet werden, dass die Betroffenen frei von (potenziellen) Interessenskonflikten handeln.**

Die Kommission ist über diese Entwicklung sehr besorgt und schlägt die EU-weite Verabschiedung eindeutiger und transparenter Regeln für die Finanzierung dieser besonderen Einrichtungen und eine Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft vor.

Auf der Grundlage einer Studie, in der die Lage in Bezug auf die Korruption in der Politik und die Finanzierung von Gremien der Sozialpartner und sonstigen Interessengruppen in Europa beurteilt wird, wird die Kommission Vorschläge für das Europäische Parlament und den Rat ausarbeiten und vorlegen, die Standards und bewährte Verfahren für eine transparente Finanzierung dieser Einrichtungen, Wahlkampfausgaben und die Vermeidung von Interessenskonflikten enthalten.

## **7. EXTERNE ASPEKTE**

Die bevorstehende Erweiterung der EU und die stärkere Kohärenz zwischen interner und externer EU-Politik, wie sie in den Schlussfolgerungen von Tampere oder der kürzlich

vorgelegten Mitteilung "Größeres Europa - Nachbarschaft" mit Schwerpunkt auf Russland, den westlichen NUS, Südosteuropa und den Mittelmeerpartnerländern vorgeschlagen wurde, haben bereits den Weg für künftige (konzertierte) EU-Initiativen zur Korruptionsbekämpfung geebnet.

**a) Förderung der politischen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in den Beitritts-, den Bewerber- und sonstigen Drittländern auf der Grundlage von zehn allgemeinen Grundsätzen (vgl. Anhang zu diesem Dokument)**

In den Beitritts- und den Bewerberländern hat die Korruptionsbekämpfung in den letzten Jahren eine viel stärkere Bedeutung erhalten, insbesondere bedingt durch die Aussicht auf den EU-Beitritt. Obwohl bereits immense Fortschritte erzielt wurden und die meisten dieser Länder nationale Strategien zur Korruptionsbekämpfung angenommen haben, sind Korruption und andere Fälle von Wirtschaftskriminalität immer noch weit verbreitet, wie die Kommission in ihren regelmäßigen Berichten über die Fortschritte in den Beitrittsländern hervorgehoben hat. Zudem sind die erzielten Leistungen durch überschneidende Gerichtsbarkeiten und mangelnde Koordinierung gefährdet.

Ogleich der Aufbau von Kapazitäten zur Korruptionsbekämpfung Gegenstand der Beitrittsverhandlungen war und im Rahmen des Programms PHARE mehrere Projekte zur Korruptionsbekämpfung gefördert wurden, **schlägt die Kommission vor, die Anstrengungen zu verstärken, damit gewährleistet ist, dass ihre Gesamtstrategie zur Korruptionsbekämpfung in vollem Umfang auf die Beitritts- und die Bewerberländer ausgeweitet wird.**

Zwar haben alle Beitritts- und Bewerberländer zumindest eines der einschlägigen internationalen Instrumente zur Korruptionsbekämpfung wie die Strafrechts- und Zivilrechtsübereinkommen des Europarats oder das OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr unterzeichnet, aber deren effektive Umsetzung stellt nach wie vor die größte Herausforderung dar.

Die Kommission hat wiederholt eine verbesserte Koordinierung zwischen den unterschiedlichen für die Korruptionsbekämpfung zuständigen Behörden und weitere Kampagnen zur Schärfung des öffentlichen Bewusstseins empfohlen, um einen Beitrag zur Korruptionsverhütung zu leisten. Die **Einrichtung einer einzigen Korruptionsbekämpfungseinheit oder einer einzigen Koordinierungsstelle** wäre in dieser Hinsicht ein bedeutender Fortschritt.

**Die Fähigkeit der öffentlichen Verwaltungsstrukturen und der Justiz zur effizienten Durchführung ihrer Aufgaben ist ein übergeordnetes Anliegen der Kommission.** Dies gilt insbesondere für die Umsetzung der sich aus dem *Acquis* ergebenden rechtlichen Verpflichtungen. Im Hinblick auf eine wirksame Korruptionsbekämpfung bilden die Stärkung der Integrität, der Transparenz und der Rechenschaftspflicht der Verwaltungen sowie die Förderung verantwortungsvoller Staatsführung die wesentlichen Elemente einer umfassenden präventiven Politik.

**Die Kommission befürwortet auf der Grundlage von zehn allgemeinen Grundsätzen (vgl. Anhang zu diesem Dokument) und des Bedarfs der einzelnen Länder umfassende Anstrengungen im Rahmen des Programms PHARE in der Zeit bis zum Beitritt, um die relevanten Verwaltungskapazitäten (Justiz, Polizei, Zollbehörden, öffentliches Auftragswesen) in den Bewerberländern weiter zu stärken.**

Sie ist der Auffassung, dass **die Schulungsmaßnahmen und die Spezialisierung auf diesem Gebiet** verbessert werden sollten, um die nationalen Behörden in allen relevanten Bereichen wie Justiz, Staatsanwaltschaft, Strafverfolgung sowie Zoll- und Polizeiwesen mit kompetenten und gut ausgebildeten Mitarbeitern auszustatten. In diesem Zusammenhang ist die umfassendste und zentrale Empfehlung vor allem eine verstärkte Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften an den *Acquis* und andere internationale Rechtsinstrumente, um die Weiterentwicklung sicherzustellen.

Die Kommission erkennt uneingeschränkt an, dass die Effizienz der nationalen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung frühestens ein Jahr nach ihrer Umsetzung bewertet werden kann.

In anderen Staaten, zum Beispiel in den westlichen Balkanländern, ist die Korruption immer noch ein weit verbreitetes Phänomen. Eine allgemeine Stärkung der nationalen Institutionen ist für den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess in den westlichen Balkanländern von größter Bedeutung. Stärkere und effizientere Institutionen werden widerstandsfähiger gegen Korruption sein. Die Korruptionsbekämpfung ist ein wichtiger Bestandteil der regionalen und länderspezifischen Strategien, die im Rahmen des Hilfsprogramms CARDS beispielsweise mit Blick auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in die Wege geleitet wurden. Generell sind Fortschritte bei der Eindämmung der Korruption von entscheidender Bedeutung, wenn die westlichen Balkanländer auf ihrem Weg zur europäischen Integration vorankommen sollen.

Im Dezember 2002 bekräftigte der Europäische Rat von Kopenhagen, dass die Union die sich aufgrund der Erweiterung bietende Chance nutzen sollte, die Beziehungen zu den Nachbarländern Russland, Ukraine, Moldau, Belarus und den Mittelmeerländern auszubauen, um neue Trennungslinien in Europa zu vermeiden sowie Stabilität und Wohlstand innerhalb der neuen Grenzen der Union und darüber hinaus zu fördern. Im Rahmen der neuen Nachbarschaftspolitik soll die Zusammenarbeit intensiviert werden, um Risiken für die gemeinsame Sicherheit, einschließlich der Korruption, zu verhindern bzw. zu bekämpfen. Die EU wird prüfen, wie im Bereich der Justiz und des Polizeiwesens sowie beim Ausbau der Rechtshilfe enger mit den Nachbarländern zusammengearbeitet werden kann. Um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu steigern, müssen diese Länder ausländische Investoren anlocken. Dies setzt beträchtliche indirekte Anreize zur Eindämmung der Korruption voraus, dessen sind sich die Politiker zunehmend bewusst.

## **b) Kooperationsabkommen und Programme für die Außenhilfe**

Die Förderung der Menschenrechte, die Festigung demokratischer Grundsätze und die Rechtsstaatlichkeit sind zu den wichtigsten Zielen der Außen- und Entwicklungspolitik der EU geworden. Sie wurden als "wesentliche Elemente" in die verschiedenen Kooperationsabkommen mit Entwicklungsländern aufgenommen und sind Teil des regelmäßigen politischen Dialogs mit den Partnerländern. Das am 23. Juni 2000 in Cotonou unterzeichnete AKP-EU-Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und 77 Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Länder) geht einen Schritt weiter, indem es ausdrücklich auf die Fragen der verantwortungsvollen Staatsführung (als "fundamentales Element") und der Korruption Bezug nimmt. So einigten sich die AKP-Länder und die EU auf eine Definition der verantwortungsvollen Staatsführung<sup>46</sup>, die die

---

<sup>46</sup> Verantwortungsvolle Staatsführung ist die transparente und verantwortungsbewusste Verwaltung der menschlichen, natürlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen und ihr Einsatz für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung. Sie beinhaltet klare Beschlussfassungsverfahren für Behörden, transparente und verantwortungsvolle Institutionen, den Vorrang des Gesetzes bei der

Korruptionsbekämpfung umfasst. Diese Bereiche sind auch wichtige Themen des politischen Dialogs. Die Vertragsparteien sind übereingekommen, dass schwere Fälle von Korruption, einschließlich Bestechungshandlungen, die zu solchen Korruptionsfällen führen, Anlass für Konsultationen sein können, wenn die Gemeinschaft ein wichtiger Partner bei der finanziellen Unterstützung ist. Werden keine Abhilfemaßnahmen getroffen, kann die Aussetzung der Zusammenarbeit als letztes Mittel beschlossen werden.

Im Cotonou-Abkommen wird nicht definiert, was unter "schweren Fällen von Korruption", die zur Aussetzung der Zusammenarbeit führen können, zu verstehen ist. Im Zuge des ständigen politischen Dialogs, der auch Aspekten der Staatsführung gewidmet ist, überprüfen die Vertragsparteien sich abzeichnende Veränderungen und die Kontinuität erfolgreich eingeleiteter Prozesse. Bei dieser regelmäßigen Bewertung wird der wirtschaftliche, soziale, kulturelle und historische Hintergrund der einzelnen Länder berücksichtigt. Das Konsultationsverfahren wird nicht ausschließlich bzw. notwendigerweise eingeleitet, wenn EG-Mittel auf dem Spiel stehen, sondern generell, wenn die Korruption die Entwicklung des Landes behindert. Konsultationen fanden in einem Fall statt, in dem die Europäische Union zutiefst besorgt über die mangelnde Transparenz der öffentlichen Rechnungslegung und die Gefahr des Auftretens schwerer Korruptionsfälle insbesondere bei der Verwaltung der natürlichen Ressourcen und der Ausnutzung von Monopolen in einem Partnerland war.

Das Kommissionshandbuch der Vorschriften für Dienstleistungs-, Liefer- und Bauaufträge im Rahmen der Zusammenarbeit der Gemeinschaften zugunsten von Drittländern enthält Bestimmungen für Fälle, in denen im Zusammenhang mit einem bestimmten Projekt Bestechungspraktiken aufgedeckt wurden. Diese Bestimmungen beinhalten nicht unbedingt, dass die Zusammenarbeit mit dem betreffenden Land auszusetzen ist. Sie betreffen generell, zumindest in der ersten Phase, die von der EU zur Förderung des jeweiligen Projekts ausgezahlten Mittel.

In Abschnitt 7 des Handbuchs ist die Möglichkeit vorgesehen *"die Projektfinanzierung auszusetzen oder zu streichen, wenn Bestechungspraktiken jeglicher Art in irgendeinem Stadium des Vergabeverfahrens festgestellt werden oder wenn der Auftraggeber nicht alle angezeigten Abhilfemaßnahmen ergreift. Im Sinne dieser Bestimmung ist unter 'Bestechungspraktiken' das Anbieten von Bestechungsgeldern, Geschenken, Zuwendungen oder Provisionen als Anreiz oder Belohnung zu verstehen, damit eine Handlung im Zusammenhang mit der Vergabe eines Auftrags oder Durchführung eines bereits mit dem Auftraggeber abgeschlossenen Vertrags unternommen oder unterlassen wird."*

**Um diese neue Politik umzusetzen, überprüft die Kommission gegenwärtig ihre Rahmen- und spezifischen Finanzierungsabkommen mit den Empfängerstaaten sowie ihre Ausschreibungsunterlagen und Verträge in der Absicht, Standardbestimmungen aufzunehmen, mit denen klargestellt wird, dass sie die Finanzierung einstellen und den Empfängerstaat für die Ergreifung konkreter Maßnahmen bei Korruptionsfällen verantwortlich machen kann.**

In jüngerer Zeit (Dezember 2001, Januar 2002) wurden Abkommen mit Algerien und dem Libanon abgeschlossen, die neue Kapitel über die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres umfassen. Sie enthalten zudem einen speziellen Artikel zur Korruptionsbekämpfung und nehmen Bezug auf bestehende internationale Rechtsinstrumente; ferner verpflichten sie

die Vertragsparteien, konkrete Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung zu ergreifen und bei strafrechtlichen Anfragen Rechtshilfe zu gewähren.

### **c) EU-Handelspolitik und öffentlich unterstützte Exportkredite**

Jüngste Studien, in denen der Zusammenhang zwischen der Offenheit eines Landes und verantwortungsvoller Staatsführung einerseits und dem Ausmaß der Korruption andererseits untersucht wurde, legen den Schluss nahe, dass hohe Investitionen in den Auf- und Ausbau der Institutionen ("*verantwortungsvolle Staatsführung*"), gut bezahlte Beamte und die Beteiligung am Freihandel sowie die Öffnung der Märkte offensichtlich die beste Strategie zur Korruptionsverhütung darstellen: Je offener ein Land ist, umso weniger anfällig ist es für Korruption. **Da Korruption zunehmende Unsicherheit und höhere Transaktionskosten zur Folge hat, behindert sie den internationalen Handel und ist ein Hemmnis für Investitionen und somit auch für das Wirtschaftswachstum. Durch offene, transparente und wettbewerbsorientierte Marktbedingungen auf lokaler und auf internationaler Ebene lässt sich die Korruption eindämmen.**

Die EU hat sich durch die Kommission konsequent für Transparenz als wesentliches Element des internationalen Handels eingesetzt. In diesem Zusammenhang hat sie ein höheres Maß an Transparenz im öffentlichen Auftragswesen stets als eine der obersten Prioritäten angesehen. Die EG tritt dafür ein, das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, welches Bestimmungen zur Verstärkung der Transparenz enthält und einen fairen Wettbewerb im internationalen Beschaffungswesen gewährleistet, auf andere WTO-Vertragsparteien auszuweiten. Wie auf der Vierten WTO-Ministerkonferenz in Doha vereinbart, wird sie sich außerdem aktiv an den geplanten Verhandlungen über ein multilaterales Übereinkommen über Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen beteiligen. Ihre Vorschläge in anderen Regelsetzungsbereichen der WTO-Doha-Agenda zur Verbesserung der Transparenz und Vorhersehbarkeit multilateraler Systeme werden, sofern sie umgesetzt werden, ebenfalls zu einem höheren Maß an Integrität beitragen.

Was die öffentlich unterstützten Exportkredite betrifft, fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, die konkrete Umsetzung der Bestimmungen zur Korruptionsbekämpfung in den von den zuständigen nationalen Stellen angewandten Regeln im Einklang mit dem "Action Statement" der OECD vom Dezember 2000 zu überwachen.<sup>47</sup>

## **8. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

**Abschließend ist festzustellen, dass die künftige EU-Politik im Bereich der Korruption aus folgenden wesentlichen Elementen bestehen sollte:**

- Von der höchsten Ebene der EU-Institutionen sollte ein starkes politisches Engagement zur Bekämpfung aller Korruptionsformen ausgehen
- Die Umsetzung der bestehenden Instrumente zur Bekämpfung der Korruption sollte eingehend überwacht und zunächst durch den Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zu einem oder beiden Übereinkommen des Europarats über Korruption und durch die Mitwirkung an dessen Überwachungsmechanismus GRECO gestärkt werden

---

<sup>47</sup> Dieses Dokument wurde überarbeitet und am 7. Februar 2003 ersetzt. Eine umfassende Dokumentation ist unter folgender Internetadresse abrufbar:  
<http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-355-nodirectorate-no-no-no-31,00.html>

- Die EU-Mitgliedstaaten sollten Untersuchungsinstrumente entwickeln und verbessern und für die Korruptionsbekämpfung mehr spezialisierte Mitarbeiter bereitstellen
- Die Mitgliedstaaten und die EU-Organe und -Einrichtungen sollten die Anstrengungen zur Bekämpfung der Korruption zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft verstärken
- Gemeinsame Integritätsstandards für öffentliche Verwaltungen in der EU wie der *Common Assessment Framework* (CAF) der Leiter des öffentlichen Dienstes und der öffentlichen Verwaltungen in der EU sollten auf EU-Ebene weiterentwickelt werden
- Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten den privaten Sektor bei seinen Bemühungen zur Stärkung der Integrität und der Verantwortung der Unternehmen unterstützen
- Die Bekämpfung von politischer Korruption und illegaler Finanzierung von Sozialpartnerorganisationen und sonstigen Interessengruppen muss auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten intensiviert werden
- Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten Korruptionsaspekte systematisch im Rahmen des ständigen Dialogs mit den Beitritts-, den Bewerber- und sonstigen Drittländern behandeln und diese Länder bei ihren Anstrengungen zur Konzeption und Durchführung nationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung auf der Grundlage der beigefügten zehn allgemeinen Grundsätze weiterhin unterstützen
- Die EU sollte die Bekämpfung der Korruption auch in Zukunft zu einem integralen Bestandteil ihrer Außen- und Handelspolitik machen.

## ANHANG

### **ZEHN GRUNDSÄTZE FÜR EINE WIRKSAMERE KORRUPTIONS- BEKÄMPFUNG IN DEN BEITRITS-, DEN BEWERBER- UND SONSTIGEN DRITTLÄNDERN**

1 Für die Glaubwürdigkeit von politischen Führern und Entscheidungsträgern ist es von wesentlicher Bedeutung, dass sie Korruption entschieden ablehnen. Mangels allgemein gültiger Rezepte müssen nationale Strategien oder Programme zur Korruptionsbekämpfung, die sowohl präventive als auch repressive Maßnahmen enthalten, ausgearbeitet und umgesetzt werden. Diese Strategien sollten auf allen Ebenen Gegenstand einer umfassenden Konsultation sein.

2 Die derzeitigen und künftigen EU-Mitgliedstaaten gleichen ihre Rechtsvorschriften vollständig an den *Acquis* der EU an, ratifizieren alle wichtigen internationalen Instrumente zur Korruptionsbekämpfung (UN-, Europarats- und OECD-Übereinkommen), denen sie beigetreten sind, und sorgen für deren Umsetzung. Drittländer sollten die einschlägigen internationalen Instrumente zur Korruptionsbekämpfung unterzeichnen, ratifizieren und umsetzen.

3 Antikorruptionsgesetze sind zwar wichtig, noch wichtiger ist jedoch ihre Umsetzung durch kompetente und deutlich wahrnehmbare Korruptionsbekämpfungsstellen (d. h. Dienststellen mit gut ausgebildeten und spezialisierten Mitarbeitern, zum Beispiel für Korruptionsfälle zuständige Staatsanwaltschaften). Es sollten gezielte Untersuchungstechniken, Statistiken und Indikatoren entwickelt werden. Die Rolle der Strafverfolgungsbehörden sollte nicht nur im Hinblick auf die Eindämmung der Korruption, sondern auch im Hinblick auf die Bekämpfung von Betrug, Steuerdelikten und Geldwäsche gestärkt werden.

4 Der Zugang zu öffentlichen Ämtern muss jedem Bürger freistehen. Einstellung und Beförderung sollten durch objektive und leistungsbezogene Kriterien geregelt werden. Die Gehälter und sozialen Rechte müssen angemessen sein. Beamte sollten gehalten sein, ihre Vermögenslage offen zu legen. Bei sensiblen Posten sollte eine Rotation erfolgen.

5 Die Integrität, Rechenschaftspflicht und Transparenz in öffentlichen Verwaltungen (Justiz, Polizei, Zoll- und Steuerbehörden, Gesundheitssektor, öffentliches Auftragswesen) sollten durch Qualitätsmanagementinstrumente und Auditing sowie die Überwachung von Standards (zum Beispiel *Common Assessment Framework* (CAF) der Leiter der öffentlichen Verwaltungen in der EU und Straßburger Entschließung) verstärkt werden. Ein höheres Maß an Transparenz ist wichtig für die Entwicklung eines Vertrauensverhältnisses zwischen Bürgern und öffentlicher Verwaltung.

6 Im öffentlichen Sektor sollten Verhaltenskodizes erstellt und ihre Einhaltung überwacht werden.

7 Da es sich bei Korruptionsfällen um Vergehen ohne direkte Opfer, die sie bezeugen und anzeigen könnten, handelt, müssen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor klare Regeln für die Meldung von Missständen (*whistleblowing*) und deren Anzeige festgelegt werden.

8 Die Korruption sollte durch Informationskampagnen in den Medien und Schulungsmaßnahmen stärker öffentlich geächtet werden. Dabei muss als zentrale Botschaft vermittelt werden, dass Korruption nicht toleriert werden darf, sondern als Straftat einzustufen ist. Der Zivilgesellschaft kommt bei der Korruptionsverhütung und -bekämpfung eine wichtige Rolle zu.

9 Damit es nicht zu verborgenen Verflechtungen zwischen Politikern und (illegalen) Geschäftsinteressen kommt, müssen für die Parteienfinanzierung und die externe Finanzkontrolle der politischen Parteien klare und transparente Regeln aufgestellt werden. Die politischen Parteien haben offenkundig großen Einfluss auf die Entscheidungsträger, sind aber häufig immun gegen Antikorruptionsgesetze.

10 Für den privaten Sektor sollten Anreize für die Unterlassung von Korruptionspraktiken geschaffen werden, zum Beispiel Verhaltenskodizes oder "weiße Listen" für integre Unternehmen