



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 5. Februar 2014
(OR. en)

6113/14
ADD 7

JAI 61
GENVAL 6

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	3. Februar 2014
Empfänger:	Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2014) 38 final Annex 7
Betr.:	ANHANG IRLAND zum Korruptionsbekämpfungsbericht der EU

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2014) 38 final Annex 7.

Anl.: COM(2014) 38 final Annex 7



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 7

ANHANG

IRLAND

zum

Korruptionsbekämpfungsbericht der EU

IRLAND

1. EINFÜHRUNG – GRUNDZÜGE UND KONTEXT DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Rahmenbedingungen der Korruptionsbekämpfung

Strategische Rahmenbedingungen: Die Regierung verfolgt ein ehrgeiziges Programm politischer und legislativer Reformen zur Verbesserung der Standards in den Bereichen Offenheit, Transparenz, Rechenschaftspflicht und Korruptionsbekämpfung.¹ Sie ist gegen einige Unzulänglichkeiten vorgegangen, die im Zuge der Ermittlungen in mehreren großen Fällen festgestellt wurden, bei denen Politiker und Vertreter der Wirtschaft entweder illegal und in unlauterer Weise oder zwar legal, aber auf unangemessene oder unethische Weise zusammengewirkt haben.² Im Zuge dieser Reform hat die Regierung die Empfehlungen des Mahon-Untersuchungsausschusses aufgegriffen, von denen die meisten derzeit geprüft oder bereits umgesetzt werden.³ Einige weitere Legislativmaßnahmen wurden bereits verabschiedet oder befinden sich in der Ausarbeitung, beispielsweise zu parlamentarischen Untersuchungen, zu Privilegien und Verfahren, zur Verbesserung der Sanktionsregelung für Korruptionsdelikte, zum Schutz von Hinweisgebern und zur Lobbyarbeit.⁴

Rechtliche Rahmenbedingungen: Irland hat vor kurzem das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) ratifiziert. Im Jahr 2011 hat es ein Strafrechtsgesetz eingeführt, das die Ermittlungsbefugnisse der Strafverfolgungsbehörden im Bereich Wirtschaftskriminalität erweitert. Wie die Europarats-Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) im Dezember 2013 bestätigte, entspricht das irische Strafrecht weitgehend den Anforderungen der Rechtsinstrumente des Europarats und den meisten Empfehlungen der GRECO.⁵ Darüber hinaus wird ein breit angelegtes Reformprogramm mit Rechtsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung umgesetzt. Irland hat die Parteienfinanzierungsvorschriften verschärft und setzt sich für größere Transparenz bei den Rechnungsabschlüssen der Parteien ein.⁶ Zurzeit überprüft es einen Gesetzentwurf zur Konsolidierung der sieben sich teilweise überschneidenden Regelungen zur Korruptionsbekämpfung und zur Einführung einer Reihe neuer Straftatbestände, u. a. der missbräuchlichen Einflussnahme, sowie zur Verschärfung der Sanktionen für Korruption, einschließlich der Amtsenthebung oder des Verbots der Ausübung eines öffentlichen Amtes.⁷ Mit dem „Houses of the Oireachtas (Inquiries, Privileges & Procedures) Act 2013“ (Gesetz des Parlaments über Ermittlungen, Vorrechte und Verfahren 2013) soll ein umfassender gesetzlicher Rahmen für die Durchführung von Ermittlungen geschaffen werden, der die Rechenschaftspflicht

1 Merrion Street, Irish Government News Service (2012) Programme for Government: <http://www.merrionstreet.ie/index.php/about/programme-for-government/>; Ministerium für öffentliche Ausgaben und Reformen (2012): Progress on the implementation of the Government's Public Service Reform Plan: <http://per.gov.ie/2012/09/06/progress-on-the-implementation-of-the-governments-public-service-reform-plan/>

2 http://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/national_government/tribunals_and_investigations/tribunals_of_inquiry.html

3 Laut der *Reaktion der Regierung auf die Mahon-Empfehlungen* ist fast die Hälfte dieser Empfehlungen bereits teilweise oder vollständig umgesetzt worden oder wird noch umgesetzt, während die meisten übrigen Empfehlungen im Rahmen neuer geplanter Initiativen umgesetzt werden sollen oder derzeit geprüft werden.

4 Weitere Einzelheiten in den nachfolgenden Abschnitten über die rechtlichen Rahmenbedingungen, die Meldung von Missständen und die Lobbyarbeit.

5 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)10_Second_Ireland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)10_Second_Ireland_EN.pdf)

6 Irish Statute Book (2012) Electoral (Amendment) (Political Funding) Act 2012, <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2012/en.act.2012.0036.pdf>.

7 Ministerium für Justiz und Gleichberechtigung (2012) Criminal Justice (Corruption) Bill 2012 - General Scheme: <http://www.iustice.ie/en/JELR/Pages/WP12000178>.

des Parlaments klarer fasst und ihm die Untersuchung von Angelegenheiten von erheblicher öffentlicher Bedeutung überträgt sowie den Schutz vertraulicher Informationen von Bürgern, die ohne Offenlegung ihrer Identität Abgeordnete auf Fehlverhalten hinweisen möchten.⁸ Im Oktober 2012 wurde eine Gesetzesänderung rechtskräftig⁹, mit der der Aufgabenbereich des Bürgerbeauftragten erweitert wurde.¹⁰ Darüber hinaus hat die Regierung einen Gesetzentwurf zur Informationsfreiheit vorgelegt, der auf die Beseitigung weiterer Hindernisse für die Informationsfreiheit und den Ausbau der für die Offenlegung von Informationen von öffentlichem Interesse erforderlichen Schutzmaßnahmen abzielt.¹¹ Ferner hat sie sich zur Überprüfung des bestehenden ethischen Rechtsrahmens und zur Stärkung der Rechenschaftspflicht des öffentlichen Dienstes verpflichtet.¹² Im Januar 2014 hat das Ministerium für öffentliche Ausgaben und Reformen ein Konsultationspapier zur Stärkung der Rechenschaftspflicht und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes veröffentlicht.¹³

Institutionelle Rahmenbedingungen: Die Zuständigkeit für die Prävention, Aufdeckung, Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung von Korruption und Wirtschaftskriminalität verteilt sich auf zahlreiche im Bereich Korruptionsbekämpfung tätige Stellen. Dazu zählen Untersuchungsausschüsse, Untersuchungskommissionen, Inspektoren des Gerichtshofs, die Finanzaufsicht, die Kommission für Standards in öffentlichen Ämtern (SIPO), lokale Behörden, der Bürgerbeauftragte, parlamentarische Ausschüsse für Abgeordneteninteressen, das Polizeiamt für Betrugsermittlung (GBFI), das Amt für Vermögensabschöpfung (CAB), die Vollstreckungsbehörde für Unternehmensrecht (ODCE), die Oberste Rechnungskontrollbehörde (CAG), der Ausschuss für öffentliche Finanzen und der Generalstaatsanwalt (der für die Strafverfolgung der schwersten Fälle zuständig ist).

Meinungsumfragen

Wahrnehmungserhebungen: Bei der Eurobarometer-Umfrage zur Korruption¹⁴ im Jahr 2013 gaben 27 % der irischen Befragten an, dass sie in ihrem Alltagsleben persönlich von Korruption betroffen sind (EU-Durchschnitt: 26 %), und 81 %, dass Korruption in ihrem Land weit verbreitet ist (EU-Durchschnitt: 76 %).

Erfahrung mit Korruption: Laut der Eurobarometer-Umfrage zur Korruption von 2013 zählt Irland zu den Ländern, in denen die wenigsten Befragten (8 %) angaben, persönlich jemanden zu kennen, der Bestechungsgelder annimmt oder angenommen hat (gegenüber dem EU-Durchschnitt von 12 %). Ebenso gaben nur 3 % der Befragten an, dass jemand innerhalb der letzten 12 Monate für Dienstleistungen von ihnen Bestechungsgelder verlangt oder erwartet hat (EU-Durchschnitt: 4 %).

Unternehmensumfragen: Der Eurobarometer-Unternehmensumfrage von 2013 zufolge waren nur 16 % der befragten irischen Unternehmen (einer der vier niedrigsten Prozentsätze in der EU)

8 Houses of the Oireachtas (2013) Houses of the Oireachtas (Inquiries, Privileges and Procedures) Bill 2013, siehe: <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?DocID=23499&&CatID=59>.

9 <http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/acts/2012/a3812d.pdf>

10 Seit Mai 2013 unterstehen über 180 weitere öffentlich finanzierte Organisationen der unabhängigen Aufsicht des Bürgerbeauftragten.

11 <http://per.gov.ie/wp-content/uploads/Freedom-of-Info-Bill-13.pdf>

12 Ministerium für öffentliche Ausgaben und Reformen (2012) Minister für öffentliche Ausgaben und Reformen, Brendan Howlin TD, Antwort auf die politischen Empfehlungen – Mahon-Bericht: <http://per.gov.ie/2012/07/19/minister-for-public-expenditure-and-reform-brendan-howlin-td-response-to-policy-recommendations-mahon-report>; <http://per.gov.ie/civil-service-accountability/>.

13 <http://per.gov.ie/wp-content/uploads/Consultation-Paper-Strengthening-Civil-Service-Accountability-and-Performance.pdf>

14 Eurobarometer Spezial 397 (2013).

der Meinung, dass Korruption in ihrem Land ein Problem für die Geschäftstätigkeit ihres Unternehmens darstellt (EU-Durchschnitt: 43 %).¹⁵ Allerdings gaben 74 % der befragten Unternehmen an, dass Günstlingswirtschaft und Korruption die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen (EU-Durchschnitt: 73 %), während 61 % der Befragten der Ansicht sind, dass Bestechungen und Beziehungen oft die einfachste Art und Weise sind, an bestimmte öffentliche Dienstleistungen zu kommen (EU-Durchschnitt: 69 %). 28 % der Befragten (EU-Durchschnitt: 32 %) gaben an, dass sie oder ihr Unternehmen aufgrund von Korruption eine öffentliche Ausschreibung nicht gewonnen bzw. einen öffentlichen Auftrag nicht erhalten haben. 39 % der Iren waren der Ansicht, dass bei der von nationalen, regionalen und lokalen Behörden verwalteten öffentlichen Auftragsvergabe Korruption weit verbreitet sei.

Kontext

Wirtschaft: Wie im wirtschaftlichen Anpassungsprogramm für Irland 2011 festgestellt wurde, verzeichnete das Land nach jahrzehntelanger schwacher Wirtschaftsleistung ab Anfang der 1990er Jahre ein starkes Wachstum.¹⁶ In einem intensiven Wettbewerb um Gewinne in der blühenden Wirtschaft und einem boomenden Immobilienmarkt erhöhte sich das Tempo des Kreditwachstums rasant. Im Herbst 2010 kam es dann durch den Vertrauensverlust der Kapitalanleger zu einer Krise. Im Bankensektor erfolgte ein rascher Abzug von Spareinlagen und die Kosten der staatlichen Kreditaufnahme erreichten untragbare Höhen. Die Glaubwürdigkeit und Effektivität der staatlichen Garantien im Bankensektor schwanden. Aufgrund dieser Herausforderungen mussten die irischen Behörden im November 2010 bei der EU, den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) Finanzhilfen beantragen; ihren Verpflichtungen bis 2013 kamen sie in zufriedenstellender Weise nach. Durch sich in die Länge ziehende Untersuchungen, die bei den im Zentrum der irischen Bankenkrise stehenden Finanzinstitutionen noch nicht zu Gerichtsurteilen geführt haben, entstand in Irland ein allgemeines Klima des Misstrauens gegenüber der Transparenz und Rechenschaftspflicht des Finanzsektors sowie gegenüber der Unternehmensaufsicht und der entsprechenden Rechtsdurchsetzung. So dauerte beispielsweise die Untersuchung der mutmaßlichen Unregelmäßigkeiten bei der Anglo Irish Bank fast vier Jahre; erst dann wurde in zwölf Punkten im Zusammenhang mit den finanziellen Unregelmäßigkeiten Anklage gegen den ehemaligen Vorstandsvorsitzenden der Bank erhoben.

Privatsektor: Irland hat die Bestimmungen des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI zur Definition von Bestechung und Bestechlichkeit im privaten Sektor sowie die Bestimmungen über Sanktionen für natürliche und juristische Personen und die Haftbarkeit juristischer Personen ordnungsgemäß umgesetzt.¹⁷ Bei der Auslandsbestechung platzierte Transparency International in seinem Fortschrittsbericht 2013 über die Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung von Bestechung Irland in die Gruppe der Länder, in denen keine Strafverfolgung festgestellt wurde und in jüngster Zeit keine Untersuchungen aufgenommen wurden, liefen oder abgeschlossen wurden.¹⁸ Im Dezember 2013 äußerte die OECD Bedenken, dass Irland in zwölf Jahren keinen einzigen Fall von Auslandsbestechung strafrechtlich verfolgt hat; zurzeit laufen allerdings Ermittlungen in einem Fall, und drei weitere Fälle werden untersucht.¹⁹ Die OECD

15 Flash Eurobarometer 374 (2013).

16 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp76_en.pdf

17 KOM(2011) 309 endgültig, Zweiter Bericht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI vom 6. Juni 2011: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0309&qid=1398838227802&from=DE>.

18 http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_progress_report_2013_assessing_enforcement_of_the_oecd

19 Phase-3-Bericht über die Umsetzung des OECD-Konvention gegen Bestechung in Irland: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/IrelandPhase3ReportEN.pdf>.

betonte, dass Irland bei der Untersuchung von Auslandsbestechungsdelikten hauptsächlich aufgrund fehlender angemessener Ressourcen nicht aktiv genug vorgegangen ist, und empfahl eine Überprüfung der Rechtsvorschriften zur Verantwortlichkeit von Unternehmen für Auslandsbestechung.

Öffentliches Auftragswesen: Im Jahr 2011 machten öffentliche Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in Irland 14,6 % des BIP aus.²⁰ Für die irische Beschaffungspolitik ist die dem Finanzministerium angegliederte Nationale Stelle für das öffentliche Auftragswesen (National Public Procurement Policy Unit, NPPPU) zuständig. Diese hat Leitlinien für das öffentliche Auftragswesen²¹ veröffentlicht, wonach die Auftraggeber für den Schutz vor korrupten oder betrügerischen Praktiken verantwortlich sind.²² Der Ausschuss für öffentliches Auftragswesen und die NPPPU haben ebenfalls allgemeine ethische Verhaltensregeln für das öffentliche Auftragswesen veröffentlicht, um die öffentliche Hand bei der Durchführung von Vergabeverfahren im Einklang mit den Integritäts- und Verantwortlichkeitsstandards zu unterstützen.²³ Diese Verhaltensregeln enthalten detaillierte Bestimmungen über die Offenlegung von Interessenkonflikten und die Annahme von Geschenken sowie die Inanspruchnahme von Gastfreundschaft durch an öffentlichen Vergabeverfahren beteiligte Personen.

Interessenkonflikt und Vermögensklärung: Irland hat einen (rechtlichen und institutionellen) Ethikrahmen für öffentliche Ämter eingeführt, der die Offenlegung von Interessen und Vermögen, Verhaltenskodizes, Verpflichtungen zur Vorlage einer steuerlichen Unbedenklichkeitsbescheinigung und die Kommission für Standards in öffentlichen Ämtern (SIPO) umfasst.²⁴ Ein großer Teil der Empfehlungen des Mahon-Untersuchungsausschusses betraf Interessenkonflikte, die der Ausschuss als „Hauptursache der Korruption“ bezeichnete.²⁵ In den Verhaltenskodizes für Amtsträger wird davor gewarnt (aber nicht verboten), innerhalb einer bestimmten Zeit nach dem Ausscheiden aus dem öffentlichen Amt eine Beschäftigung im Privatsektor zu suchen oder aufzunehmen. Dennoch müssen ehemalige hochrangige Beamte und Beamte lokaler Behörden aus bestimmten sensiblen Fachbereichen zwölf Monate warten, bis sie eine Tätigkeit im Privatsektor aufnehmen dürfen. Darüber hinaus wird im General Scheme of the Lobbying Regulation Bill (Allgemeine Regelungen des Gesetzentwurfs zur Regelung der Lobbyarbeit) von 2013 die Grundlage für weitere Bestimmungen zu Drehtür-Praktiken gelegt.²⁶ In jüngster Zeit haben die großen Parteien die Beendigung der Günstlingswirtschaft im politischen Leben Irlands in ihre politischen Programme aufgenommen. Weiterer Prüfung bedarf offenbar das System für Transparenz bei bzw. Rechenschaftspflicht von Ministern, die in Leitungsgremien öffentlicher Einrichtungen berufen werden oder andere Positionen in diesen erhalten, da eine Untersuchung des Netzes der Personen in diesen Gremien ergab, dass die Gefahr von Günstlingswirtschaft, Vetternwirtschaft und Mäzenatentum besteht.²⁷ Das Ministerium für öffentliche Ausgaben und Reformen hat ein Projekt zur Überprüfung des ethischen

20 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf

21 National Public Procurement Policy Unit (2004) Public Procurement Guidelines - Competitive Process: <http://www.environ.ie/en/Publications/LocalGovernment/ProcurementModernisation/FileDownload,15592,en.pdf>.

22 OECD, Direktion Finanz- und Unternehmensfragen (2010): Collusion and Corruption in Public Procurement: Contribution from Ireland. Paris: OECD, DAF/COMP/GF/WD(2010)30.

23 National Public Procurement Policy Unit (2005) Ethics in Public Procurement: <http://etenders.gov.ie/generalprocguide.aspx>.

24 Ethics in Public Office Act 1995, Standards in Public Office Act 2001 und Abschnitt 15 des Local Government Act 2011.

25 <http://www.planningtribunal.ie/images/finalReport.pdf>

26 General Scheme of the Lobbying Regulation Bill 2013: <http://per.gov.ie/the-general-scheme/>.

27 In einer Studie mit dem Titel „Mapping out the Golden Circle“ des Think Tank for Action on Social Change (TASC) wurde festgestellt, dass in drei entscheidenden Jahren des „keltischen Tigers“ (2005–2007) ein aus 39 Personen bestehendes Netzwerk einflussreiche Positionen in 33 der 40 angesehensten öffentlichen Einrichtungen und irischen Privatunternehmen und über 93 Aufsichtsratsposten in diesen Unternehmen sowie durchschnittlich je zehn Aufsichtsratsposten in anderen Unternehmen inne hatte. In jüngster Zeit erregten Ernennungen in den Heritage Council (Rat für das Kulturerbe) und das Gesundheitsministerium, die angeblich ohne förmliche leistungsbezogene Verfahren erfolgten, öffentliches Aufsehen.

Rechtsrahmens und zur Reform des bestehenden Systems mit dem Ziel auf den Weg gebracht, einen einzigen umfassenden Rechtsakt zu erarbeiten.

Meldung von Missständen: Der Gesetzentwurf zum Schutz von Hinweisgebern wurde im Juli 2013 vorgelegt und soll in Kürze verabschiedet werden. Mit dieser Gesetzesvorlage wird ein umfassender und weitreichender Rechtsrahmen eingeführt, mit dem Hinweisgeber im öffentlichen und privaten Sektor vor Repressalien geschützt werden sollen, wenn sie Informationen zu Fehlverhalten, Verschweigen und anderen Schädigungen des öffentlichen Interesses weitergeben, denen sie an ihrem Arbeitsplatz begegnen.²⁸ Der Entwurf enthält eine weit gefasste Definition von Fehlverhalten, und die vorgesehenen Schutzmaßnahmen werden auf eine weit gefasste Definition des „Arbeitnehmers“ ausgeweitet. Hinweisgeber genießen künftig zivilrechtliche Immunität gegen Schadensersatzklagen und zivilrechtliche Immunität nach dem Verleumdungsgesetz.²⁹ Mit dem Entwurf soll sichergestellt werden, dass Arbeitnehmer dazu ermutigt werden, etwaige Bedenken zunächst gegenüber ihrem Arbeitgeber zur Sprache zu bringen. Dazu muss der Hinweisgeber lediglich Grund zu der Annahme haben, dass die weitergegebenen Informationen Fehlverhalten nachweisen oder darauf abzielen, dieses nachzuweisen. Außerdem soll die Identität des Hinweisgebers weitestmöglich geschützt werden. Es werden besondere Vorkehrungen für Offenlegungen in Bezug auf Strafverfolgungen sowie solche Offenlegungen getroffen, die sich negativ auf die Sicherheit, die Verteidigung oder die internationalen Beziehungen Irlands auswirken könnten.

Transparenz der Lobbyarbeit: Lobbyarbeit ist in Irland bisher nicht geregelt. Im Frühjahr 2013 nahm die Regierung die Allgemeinen Regelungen des Gesetzentwurfs zur Regelung der Lobbyarbeit (General Scheme of the Lobbying Regulation Bill 2013) an, in denen das politische Konzept für den Entwurf entsprechender Rechtsvorschriften dargelegt wird.³⁰ In diesem Entwurf ist ein obligatorisches Register für Lobbyarbeit vorgesehen, um der Öffentlichkeit Informationen zur Identität der Personen zur Verfügung zu stellen, die sich mit designierten Mandatsträgern oder Mandatsinhabern über spezielle politische und rechtliche Fragen oder künftige Entscheidungen austauschen. Darüber hinaus ist ein Rahmen vorgesehen, um Lobbyisten für die Art und Weise, in der sie ihrer Tätigkeit nachgehen, zur Rechenschaft zu ziehen. In den Allgemeinen Regelungen des Gesetzentwurfs zur Regelung der Lobbyarbeit von 2013 werden Einschränkungen und Bedingungen festgelegt, die für einen festgelegten Zeitraum für designierte Mandatsträger und Mandatsinhaber gelten, die bestimmte Positionen übernehmen, bei denen es zu einem Interessenkonflikt kommen kann. Insgesamt liegt der Schwerpunkt des Gesetzentwurfs offenbar eher auf den Verantwortlichkeiten der Lobbyisten als auf den Mandatsträgern.

Medien: Die irischen Medien spielen bei der öffentlichen Bekanntmachung und Verfolgung von Korruptionsvorwürfen eine maßgebliche Rolle. Im Laufe der Zeit wurden jedoch Bedenken angesichts der Konsolidierung der Eigentumsstrukturen laut. Der Minister für Kommunikation, Energie und nationale Ressourcen hat darauf hingewiesen, dass die Eigentumskonzentration im Medienbereich zunimmt, und betont, dass „die Regierung weiterhin verpflichtet ist, im Medienbereich für eine Vielfalt an Inhalten wie auch bei den Eigentümern zu sorgen“. Die UN-Sonderberichterstatte für Menschenrechte wies in ihrem Bericht über Irland darauf hin, dass das Führen und die Androhung von Prozessen, von denen sie Kenntnis erhalten hat, Journalisten einschüchtern. Sie betonte „die Bedeutung des Presse-Ombudsmanns und des Presserates, die eingerichtet wurden, um die beruflichen und ethischen Standards in den irischen Printmedien zu

28 Protected Disclosures Bill 2013 (Gesetzentwurf zum Schutz von Hinweisgebern): <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?DocID=23966&&CatID=59>.

29 Das geschützte Geben eines Hinweises oder die begründete Annahme, dass eine Hinweisgabe geschützt erfolgt, schützt vor jeglichem Vorwurf des Verstoßes gegen Bestimmungen, die die Offenlegung von Informationen verhindern oder einschränken.

30 General Scheme of the Lobbying Regulation Bill 2013: <http://per.gov.ie/the-general-scheme/>.

wahren und voranzubringen, und die Beschwerden über die Genauigkeit und Fairness der Berichterstattung beilegen können“.³¹

2. UNTERSUCHUNGSSCHWERPUNKTE

Ahndung von Korruptionsdelikten

Mit dem Strafrechtsgesetz von 2011 wurden die Befugnisse der Vollstreckungsbehörde für Unternehmensrecht (ODCE) ausgeweitet, auch für die Beweiserhebung bei Zeugen, die nun zur Vorlage bestimmter Dokumente und Unterlagen verpflichtet werden können. Darüber hinaus wurden neue Kategorien von Wirtschaftsdelikten benannt, sodass nun weitere Korruptionspraktiken abgedeckt sind. Seit Februar 2009 konzentriert sich die ODCE jedoch bei ihren Ermittlungen größtenteils auf die Anglo Irish Bank, die im Mittelpunkt der irischen Bankenkrise stand. Die Ermittlungen in diesem komplexen Fall erweisen sich als sehr langwierig.

Insgesamt können die Aufsichtsbehörden offenbar nur in begrenztem Maße abschreckende Sanktionen gegen Personen verhängen, die Korruptionspraktiken angewandt oder gegen ethische Grundsätze verstoßen haben. Die Anzahl der Anklagen und Schuldsprüche in derartigen Fällen ist relativ gering, und es werden wenige abschreckende Sanktionen verhängt. Statistiken zeigen, dass die Anzahl der Verurteilungen aufgrund von Wirtschaftsdelikten von 2003 bis 2010 deutlich zurückgegangen ist, obwohl die Anzahl der Fälle zugenommen hat.³²

Die Kommission für Standards in öffentlichen Ämtern (SIPO) ist für die Überwachung politischer Finanzvorschriften und die Umsetzung der ethischen Rechtsvorschriften zuständig, die Interessenkonflikte auf nationaler Ebene regeln, und zwar hauptsächlich durch Offenlegungsvorschriften. Wie die SIPO allerdings selbst betont hat, ist ihre Position seit 2004 geschwächt, da sie selbst keine Ermittlungen einleiten darf, sondern darauf angewiesen ist, dass eine Beschwerde eingereicht wird.³³ Sie hat die Behörden wiederholt zur Stärkung ihrer Befugnisse aufgefordert.³⁴ Darüber hinaus empfahl der Mahon-Untersuchungsausschuss die Einführung eines vereinfachten Beschwerdeverfahrens, das anonyme Beschwerden und die Ausweitung der Zuständigkeit der SIPO auf die lokale und regionale Ebene sowie auf Interessenkonflikte ermöglicht. Zudem hat er auch die Polizei offen kritisiert, weil sie im Untersuchungszeitraum nicht angemessen gegen beschuldigte Personen ermittelt hat, und die allgemeine Nichteinmischung der Polizei in Fälle, in die Mitglieder des politischen Establishments verwickelt waren, angeprangert.³⁵

Untersuchungsausschüsse werden entsprechend dem Tribunals of Inquiry (Evidence) Act 2005 (Gesetz über Untersuchungsausschüsse (Beweismaterial) 2005) eingerichtet. Diese Ausschüsse übernehmen spezielle Aufgaben zur Untersuchung bestimmter Angelegenheiten von öffentlicher Bedeutung und werden üblicherweise von Richtern oder hochrangigen Juristen geleitet.³⁶ Nach

31 Sekagya, M. (2013) „Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders“. Abrufbar unter: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-47-Add-3_en.pdf.

32 Zentrales Statistikamt Irlands: die Anzahl der Verurteilungen aufgrund von Wirtschaftsdelikten ging zwischen 2003 und 2010 zurück, von 579 auf 178.

33 Das bedeutet, dass sie Ermittlungen nicht von Amts wegen einleiten kann, sondern nur wenn eine mutmaßliche Straftat angezeigt wurde.

34 SIPO, Jahresbericht 2011, a. a. O., S. 49-52.

35 Der Ausschuss kritisierte, dass gegen einen ehemaligen lokalen Regierungsrat, der auch Mitglied des Parlaments war und dem Untersuchungsausschuss zufolge an korruptivem Verhalten beteiligt war, nicht ermittelt wurde.

36 Im Bericht des Mahon-Untersuchungsausschusses wurde darauf hingewiesen, dass „ein Untersuchungsausschuss üblicherweise aufgrund einer gravierenden öffentlichen Beunruhigung über einen Sachverhalt eingerichtet wird“ und „normalerweise das letzte Mittel ist, wenn andere Untersuchungsgremien nicht tätig geworden sind oder aller

Abschluss der Untersuchung legt der Ausschuss dem Parlament einen Bericht vor, der Empfehlungen enthalten kann. Untersuchungsausschüsse sind nicht befugt, die strafrechtliche oder zivilrechtliche Haftung zu bestimmen, und können Einzelpersonen oder Unternehmen somit nicht unter Strafe stellen. Bisher haben diese Ausschüsse sich mit verschiedenen Angelegenheiten befasst, z. B. mit großen Katastrophen mit Todesfällen oder mit Korruptionsvorwürfen einschließlich Fehlverhalten bei der Raumordnung und Planung.

Die Untersuchungsausschüsse, deren spezielle Aufgabe die Untersuchung von Korruptionsvorwürfen ist, stehen an der Spitze der Bemühungen zur Aufdeckung von Korruption in Irland. Die Vielzahl des vorgelegten Beweismaterials und der im Laufe der Jahre dort getätigten Zeugenaussagen haben Korruptionspraktiken in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Lebens aufgedeckt und geheime Absprachen zwischen Politikern und Geschäftsleuten öffentlich gemacht.

In den letzten zehn Jahren haben die beiden jüngsten Untersuchungsausschüsse – die jeweils nach ihren vorsitzenden Richtern Moriarty bzw. Mahon benannt wurden – die Aufmerksamkeit der Medien und der Öffentlichkeit bestimmt.³⁷ Auch wenn einige der von ihnen untersuchten Sachverhalte mehr als zehn Jahre zurückliegen, haben ihre jüngst veröffentlichten Erkenntnisse maßgeblich zu Veränderungen beigetragen und die Korruptionsbekämpfung in Irland wesentlich beeinflusst.

Der Moriarty-Untersuchungsausschuss befasste sich mit den Umständen im Zusammenhang mit der Vergabe des seinerzeit größten irischen Auftrags. Sein Abschlussbericht wurde im März 2011 veröffentlicht. Im Mittelpunkt standen die Umstände, unter denen der damalige Minister für Verkehr, Energie und Kommunikation im Jahr 1996 die zweite Mobilfunklizenz an ein Unternehmen vergeben hatte. Dies war die größte Vergabe eines Auftrags an einen einzelnen Auftragnehmer in der Geschichte Irlands. Der Untersuchungsausschuss stellte fest, dass der Minister, auch unter Umgehung von Bedenken seiner Kabinettskollegen, dergestalt Einfluss nahm, dass es „in der heikelsten Phase zu einem nicht korrekten Zusammenwirken mit Betroffenen kam [...] und der Minister das Ergebnis nicht nur beeinflusste, sondern dafür sorgte, dass das fragliche Unternehmen den Evaluierungsprozess gewinnen konnte.“³⁸ Der Ausschuss stellte abschließend fest, dass der Minister „dem Vorstandsvorsitzenden des Unternehmens ohne Zweifel erhebliche Informationen von erheblichem Wert zukommen ließ und ihn so bei der Erlangung der Lizenz unterstützte.“ Dem Ausschuss zufolge gewährte der Vorstandsvorsitzende dem Minister „unter geheimen Umständen“ Kredithilfe und weitere Zahlungen. Diese erfolgten in drei gesonderten Raten, die „nachweislich auf die Handlungen und das Verhalten [des Ministers] beim GSM-Verfahren zurückzuführen waren, das zugunsten des Konsortiums [des Vorstandsvorsitzenden] entschieden wurde.“ Dieser Vorstandsvorsitzende spendete darüber hinaus der Partei des Ministers erhebliche Geldsummen, was dem Ausschuss zufolge „zufällig zeitnah zur GSM-Ausschreibung und den anschließenden Lizenzverhandlungen geschah“. Ferner stellte der Untersuchungsausschuss fest, dass der Minister versucht hatte, das Ergebnis eines Schiedsgerichtsverfahrens zu beeinflussen, bei dem es um die Miete ging, die ein staatliches Unternehmen für ein Gebäude zahlen sollte, das einem anderen sehr bekannten Unternehmer gehörte und von diesem kontrolliert wurde. Die von der Fachabteilung des Ministers vereinbarte Mieterhöhung führte zu Millionengewinnen für den Unternehmer. Der Minister wurde für seinen Machtmissbrauch und für seine Weigerung kritisiert, die Unangebrachtheit seiner finanziellen

Wahrscheinlichkeit nach nichts unternehmen werden...“; S. 22, Rdnr. 1.84 des Abschlussberichts des Mahon-Untersuchungsausschusses.

37 Der Moriarty-Untersuchungsausschuss war acht Jahre lang tätig, der Mahon-Untersuchungsausschuss 15 Jahre, und somit ist letzterer der am längsten arbeitende Untersuchungsausschuss in der Geschichte Irlands.

38 The Moriarty Tribunal of Inquiry (2011) The Tribunal Report into Payments to Politicians and Related Matters Part II, Volume 1, Dublin. Abrufbar unter: <http://www.moriarty-tribunal.ie/>.

Vereinbarungen mit beiden Unternehmern einzugestehen. Er wurde aus der Partei, der er zum Zeitpunkt des Geschehens 1996 angehörte, ausgeschlossen, bleibt jedoch – parteiloses – Mitglied des Parlaments.

Die Regierung sicherte eine aussagekräftige Antwort zu und versprach, im Hinblick auf die Erkenntnisse des Untersuchungsausschusses nicht untätig zu bleiben. Es entstand jedoch der Eindruck, dass die Regierung sich nach Bekanntgabe der Erkenntnisse des Moriarty-Untersuchungsausschusses nicht ausreichend von den in den Fall verwickelten Personen distanziert hat.³⁹ Gegen den betreffenden Unternehmer wurde nicht strafrechtlich vorgegangen.

Der Mahon-Untersuchungsausschuss befasste sich mit Korruptionsvorwürfen im Zusammenhang mit Baugenehmigungen und Umwidmungen von Grundstücken, doch aufgrund von Verbindungen zu anderen Bereichen des öffentlichen Lebens gingen seine Erkenntnisse über diesen Bereich hinaus. Er untersuchte Bedenken in Bezug auf Korruption beim Planungsprozess von Ende der 1980er bis Ende der 1990er Jahre. Im Abschlussbericht 2012 wurde festgestellt, dass diese Bedenken begründet waren. Dem Ausschuss zufolge „[...] betraf die Korruption jede Ebene der irischen Politik [und] waren diejenigen, die befugt waren, ihr Einhalt zu gebieten, häufig mit verstrickt“.⁴⁰ Der Ausschuss stellte Korruption bei elf Gemeinderäten fest. Diese Lokalpolitiker hatten Bestechungsgelder angenommen, um dafür zu sorgen, dass bestimmte Planungsentscheidungen getroffen wurden. Der Ausschuss kritisierte, dass ranghohe Kabinettsmitglieder just in der Zeit, als ein Unternehmer bei der Regierung Lobbyarbeit für ein kommerzielles Projekt betrieb, an dessen Bemühungen um finanzielle Unterstützung beteiligt waren. Ferner wurde festgestellt, dass ein ehemaliger Ministerpräsident es unterlassen hatte, „wahrheitsgemäß die Herkunft bestimmter Bargeldeinzahlungen nachzuweisen“ und dass „ein Missbrauch politischer Macht und der Autorität der Regierung“ stattgefunden hatte, als er in seiner Amtszeit als Finanzminister gemeinsam mit dem damaligen Ministerpräsidenten Druck auf einen Bauunternehmer ausgeübt hatte, seiner Partei Geld zu spenden.⁴¹ Ein weiterer Politiker wurde überführt, eine Spende eines Bauunternehmers erbeten zu haben, die er dann zu seinem persönlichen Vorteil verwendete. Der Mahon-Untersuchungsausschuss sprach 64 Empfehlungen aus, um die Transparenz und Rechenschaftspflicht in verschiedenen Politikbereichen zu verbessern.⁴²

Im Juli 2012 veröffentlichte die Regierung ihre Antwort auf die Empfehlungen des Abschlussberichts des Mahon-Untersuchungsausschusses.⁴³ Im von der Regierung angenommenen General Scheme for a Criminal Justice (Corruption) Bill 2012 (Allgemeine Regelung für einen Entwurf eines Strafrechtsgesetzes (Korruption) 2012) sind einige Empfehlungen des Mahon-Untersuchungsausschusses enthalten, unter anderem die Einführung des neuen Straftatbestands der Bestechung durch einen Mittelsmann, die Unternehmenshaftung für Korruptionsdelikte, die Annahme, dass Amtsträger, die Geschenke oder nicht genannte Spenden angenommen haben, unlauter gehandelt haben, sowie die Möglichkeit, dass Gerichte Amtsträger ihres Amtes entheben dürfen, wenn diese wegen eines Korruptionsdelikts verurteilt werden, und es ihnen für einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren verbieten dürfen, erneut ein solches Amt anzustreben.⁴⁴

39 Sieben Monate nach Veröffentlichung des Berichts war der betreffende Vorstandsvorsitzende Gast der Regierung beim Global Ireland Forum. Ein Jahr nach der Veröffentlichung begleitete er den Ministerpräsidenten zur Eröffnung der New Yorker Börse am St. Patrick's Day im März 2012.

40 <http://www.planningtribunal.ie/images/finalReport.pdf>

41 <http://www.planningtribunal.ie/images/finalReport.pdf>

42 Ebenda.

43 <http://www.environ.ie/en/Publications/DevelopmentandHousing/Planning/FileDownload.30749.en.pdf>

44 Criminal Justice (Corruption) Bill 2012: www.justice.ie/en/JELR/Pages/PB12000183.

Ein Untersuchungsausschuss betreibt ein Untersuchungsverfahren und kein kontradiktorisches Gerichtsverfahren. Er ist kein Gerichtshof und seine Tätigkeit stellt keine Rechtspflege dar. Daher kann er nur Sachverhalte untersuchen und Empfehlungen aussprechen und keine strafrechtliche oder zivilrechtliche Haftung zuweisen.⁴⁵ Somit können Aussagen einer Person vor einem Untersuchungsausschuss in einem Strafverfahren nicht gegen sie verwendet werden.⁴⁶ Zwar haben die Erkenntnisse der Untersuchungsausschüsse eine entscheidende Rolle gespielt, um die rechtlichen und institutionellen Reformen weiter voranzubringen, doch sie zogen nur eine begrenzte Zahl von Strafverfolgungsmaßnahmen nach sich. Darüber hinaus haben die lange Dauer der Verfahren der Untersuchungsausschüsse und die damit verbundenen gewaltigen Kosten zu öffentlichen Diskussionen geführt. Infolge der Veröffentlichung des Mahon-Berichts wurde nur eine im Bericht benannte Person aufgrund korruptionsbezogener Vorwürfe angeklagt und zu einer Freiheitsstrafe verurteilt. Allerdings traten mehrere der in diese Angelegenheit verwickelten hochrangigen Politiker aus ihrer Partei aus. Die Bedenken wegen einer übermäßigen Abhängigkeit vom System der Untersuchungsausschüsse werden in einer aktuellen Empfehlung zum Ausdruck gebracht, die die Kommission für die Reform des irischen Rechts im Zuge der Überarbeitung des Gesetzes über Untersuchungsausschüsse aussprach. Diese führte aus, dass in Anbetracht des Wesens der Untersuchungsausschüsse „Personen, die zur Einleitung von Ermittlungen befugt sind, das öffentliche Interesse an der zur untersuchenden Angelegenheit gründlich prüfen sollten, bevor sie die Einleitung von Ermittlungen beschließen.“⁴⁷

Die lange Zeitdauer bis zum Abschluss von Ermittlungen kann möglicherweise ebenso das eventuelle Straf- oder Zivilverfahren beeinflussen. Als die bei der Auftragsvergabe, bei der es laut dem Moriarty-Untersuchungsausschuss zu Korruption kam, unterlegenen Bieter gegen den irischen Staat klagten, versuchte dieser, die Zeitdauer als Argument zu seiner Verteidigung zu nutzen. Dies lehnte der Oberste Gerichtshof Irlands jedoch ab und urteilte stattdessen, dass die Bieter vom Staat noch Schadensersatz verlangen durften, da es offensichtlich war, dass die Kläger das Ermittlungsergebnis der Untersuchungskommission abwarteten und es zudem „im Interesse der Öffentlichkeit liegt, ob ein Minister der Regierung einen staatlichen Prozess korrumpiert hat“.⁴⁸ Auch wenn Strafverfahren nicht verjähren, besteht die Gefahr, dass sie an Gewicht verlieren, wenn auf das Ergebnis von Untersuchungsausschüssen gewartet werden muss.

45 Artikel 5 des Tribunal of Inquiry (Evidence) (Amendment) Act 1979 (Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Untersuchungsausschüsse (Beweismaterial) von 1979). Der Richter des Obersten Gerichtshofs Adrian Hardiman führte aus, dass die vom Untersuchungsausschuss gesammelten Beweise „keine rechtlichen Folgen nach sich ziehen“ und in Gerichtsverfahren weder als Waffe noch als Schutzschild herangezogen werden können. *Bovale Developments DCE v Bailey & anor* [2011] IESC 2.

46 In der Rechtssache *Goodman/Hamilton* [1992] 2 IR 542 Finlay urteilte der Gerichtshof folgendermaßen: „In Bezug auf die Andeutung, dass die Erkenntnisse des Untersuchungsausschusses, wenn sie keine unzulässige Rechtspflege durch jemand anderen als ein Gericht sind, eine widerrechtliche Ausübung der Tätigkeiten der Gerichte in Fällen darstellen, bei denen entweder zivilrechtliche Verfahren anhängig sind oder eingeleitet werden können, habe ich den Eindruck, dass diese Ausführungen erneut aus einem völlig falschen Verständnis von der Aufgabe des Untersuchungsausschusses herrühren. Eine Erkenntnis dieses Ausschusses – die Richtigkeit oder Unrichtigkeit eines bestimmten Vorwurfs, der Gegenstand eines bestehenden oder potenziellen Rechtsstreits sein kann – ist nicht Bestandteil des Materials, auf das sich ein Gericht, das in dieser Sache urteilen muss, stützen könnte. Diese Erkenntnis kann von einer Prozesspartei, die in dieser Sache mit einer anderen Partei um Rechte streitet, die aus dem Vorwurf des Vertragsbruchs oder dem Vorwurf der Illegalität eines Vertrags oder dem Vorwurf des Amtsmissbrauchs erwachsen, weder als Angriffswaffe noch zur Verteidigung herangezogen werden.“ (S. 590).

47 Report on Public Inquiries Including Tribunals of Inquiry (LRC 73-2005), Summary of Recommendations, S. 169; abrufbar unter http://www.lawreform.ie/_fileupload/Reports/rPublicInquiries.pdf.

48 *Bovale Developments DCE v Bailey & anor* [2011] IESC 2: „der Gegenstand dieses Rechtsstreits ist wahrhaftig außergewöhnlich, ja einmalig [...] Wenn die Kläger tatsächlich durch Korruption auf der höchsten Ebene der Regierung und der öffentlichen Verwaltung geschädigt wurden, erfordert die ausgleichende Gerechtigkeit ganz klar eine Entschädigung – sofern die Kläger ihre Sache begründen können. Dafür sind die Erkenntnisse des Moriarty-Untersuchungsausschusses nicht zulässig. Doch die im Laufe von neun Jahren vorgebrachten Beweismittel sind nicht irrelevant und sind für die Kläger ebenso wie für alle anderen Bürger und den Staat selbst öffentlich zugänglich. Diese Beweismittel hat der Staat offenbar weder abgelehnt noch kritisiert.“ [2012] IESC 50.

Eine umfassende Reform und Konsolidierung der Rechtsvorschriften zu Untersuchungsausschüssen ist in Vorbereitung. Der Gesetzentwurf zu Untersuchungsausschüssen von 2005 liegt dem irischen Parlament vor.⁴⁹ Mit dieser Reform soll ein moderner Rechtsrahmen eingeführt werden, der sämtliche Aspekte der Tätigkeit eines solchen Ausschusses vom Zeitpunkt seiner Einrichtung bis zur Veröffentlichung des Abschlussberichts umfasst. Es sind detaillierte Verfahren für die Tätigkeiten und die Berichterstattung sowie für die Aufhebung und Auflösung eines Ausschusses vorgesehen. Berücksichtigt wurden die im Bericht über öffentliche Ermittlungen genannte Kommission für die Rechtsreform 2005 sowie die Untersuchungsausschüsse und die Empfehlungen des Berichts über Untersuchungsausschüsse der Obersten Rechnungskontrollbehörde von 2009. Was die Zulässigkeit von Berichten bei weiteren Verfahren anbelangt, so wurde im Zuge der Reform vorgeschlagen, dass ein Abschluss-, Zwischen- oder Teilbericht eines Untersuchungsausschusses bei bestimmten Strafverfahren zugelassen werden sollte.⁵⁰ Dieser Vorschlag wird jetzt angesichts der jüngsten Rechtsprechung geprüft, bei der der Oberste Gerichtshof feststellte, dass Auszüge aus dem Bericht des Mahon-Untersuchungsausschusses vom Direktor der Vollstreckungsbehörde für Unternehmensrecht möglicherweise nicht als Beweismittel zugelassen werden.⁵¹

Parteienfinanzierung

Seit den 1990er Jahren entwickelt Irland sein Regulierungssystem zur Parteienfinanzierung weiter und hat sowohl bei der öffentlichen als auch bei der privaten Finanzierung wichtige Änderungen vorgenommen. Bis vor kurzem war es schwierig, die Quellen der Parteienfinanzierung in Irland vollständig zu erfassen, da die Jahresabschlüsse der Parteien nur teilweise offengelegt wurden. Aufgrund der hohen Schwellen für die Offenlegung politischer Spenden wurde bei den letzten beiden Wahlen nur ein kleiner Anteil der Einkünfte der Parteien offengelegt.⁵²

Gute Praxis: Strengere Vorschriften für die Parteienfinanzierung

Mit der Annahme des Electoral (Amendment) (Political Funding) Act 2012 (Gesetz zur Änderung des Wahlgesetzes (Parteienfinanzierung))⁵³ hat Irland in diesem Bereich erhebliche Fortschritte erzielt und die Empfehlungen der GRECO aus dem Jahr 2009 umgesetzt, den Schwellenwert für Offenlegungen zu senken und unabhängig geprüfte Abschlüsse vorzulegen. Im Dezember 2013 kam die GRECO zu dem Schluss, dass die meisten ihrer Empfehlungen in diesem Bereich zufriedenstellend umgesetzt bzw. berücksichtigt wurden, und beurteilte die Bemühungen Irlands zur Verbesserung der Transparenz der Parteienfinanzierung sowie zur Stärkung der Finanzdisziplin der Parteien positiv.⁵⁴

49 <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/bills28/bills/2005/3305/document1.htm>

50 Als Nachweis der Erkenntnisse des Ausschusses, die im Bericht ohne weitere Nachweise dargelegt werden, solange nicht das Gegenteil bewiesen wird, sowie als Nachweis für die Meinung des Ausschusses in Bezug auf weitere im Bericht enthaltene Sachverhalte.

51 Rechtssache ODCE /Bovale, 14. Juli 2011.

52 Bei den Parlamentswahlen 2007 wurden beispielsweise von den 10,1 Mio. EUR, die die Parteien und Kandidaten ausgaben, nur 1,3 Mio. offengelegt und keine Angaben zur Herkunft der restlichen 8,8 Mio. EUR gemacht. Bei der Parlamentswahl 2011 wurden 9,28 Mio. EUR ausgegeben, von denen jedoch lediglich 30 997 EUR als Spenden deklariert wurden. Fianna Fáil, Fine Gael und die Labour-Partei gaben an, von den offengelegten Spenden im Jahr 2009 keinerlei Rendite erzielt zu haben – in dem Jahr, in dem alle drei Parteien große Wahlkampagnen für die Kommunal-, Europa- und Nachwahlen durchführten und in dem ein Referendum zum Lissabon-Vertrag stattfand. Fine Gael und die Labour-Partei legten für 2011 keine Spenden offen, während Fianna Fáil und Sinn Féin Spenden in Höhe von 6 348 EUR bzw. 12 000 EUR angaben. Dies deutet darauf hin, dass der größte Teil der Parteispenden von Spenden herrührte, die unter dem damaligen Schwellenwert von 5 078,95 EUR lagen.

53 Electoral (Amendment) (Political Funding) Act 2012, Nummer 36 von 2012:

<http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2012/en.act.2012.0036.pdf>

54 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)10_Second_Ireland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)10_Second_Ireland_EN.pdf)

Unternehmensspenden über 200 EUR dürfen nur von Unternehmen getätigt werden, die in dem entsprechenden Spenderregister aufgeführt sind, oder wenn gegenüber der Aufsichtsbehörde (SIPO) eine Erklärung abgegeben wird, mit der dem Empfänger bestätigt wird, dass das spendende Unternehmen der Spende zustimmt. Mitgliedsbeiträge für Parteien werden als Spenden behandelt, was den Empfehlungen des Mahon-Untersuchungsausschusses entspricht, die Definition von „Spende“ auf „sämtliche Beiträge, die für politische Zwecke gespendet, verwendet oder entgegengenommen werden“ auszuweiten. Anonyme Spenden werden nur bis zu einer Höhe von 100 EUR angenommen. Die Obergrenze für Parteispenden wurde gesenkt (von 6349 EUR auf 2500 EUR), ebenso die Obergrenze für Spenden an einzelne Wahlkandidaten oder gewählte Vertreter (von 2539 EUR auf 1000 EUR). Darüber hinaus wurde der Schwellenwert, ab dem Parteien Spenden öffentlich bekanntmachen und gegenüber der SIPO offenlegen müssen, erheblich gesenkt (von 5080 EUR auf 200 EUR).

Alle Parteien müssen jetzt der SIPO jährlich bis zum 30. Juni einen unabhängig geprüften Rechnungsabschluss vorlegen. Dieser sollte nähere Angaben zu den Einnahmen der Parteien aus öffentlichen und privaten Quellen sowie zu deren Ausgaben enthalten und wird auf der Website der SIPO abrufbar sein.⁵⁵ Der Bericht des Rechnungsprüfers wird ebenfalls veröffentlicht. Die entsprechenden Artikel des Gesetzes von 2012 über Parteienkonten traten im September 2012 in Kraft.

Parteien, die diese Auflagen nicht erfüllen, erhalten keine staatliche Finanzierung. Wenn keine geprüften Abschlüsse vorgelegt werden, darf die SIPO ihren eigenen Rechnungsprüfer mit dieser Prüfung beauftragen und die entsprechenden Kosten der betreffenden Partei in Rechnung stellen. Wahlkandidaten oder gewählte Vertreter müssen jedoch keine Abschlüsse vorlegen. Darüber hinaus ist im Criminal Justice (Corruption) Bill 2012 (Entwurf eines Strafrechtsgesetzes (Korruption) 2012) die Korruptionsvermutung vorgesehen, wenn eine Spende angenommen wird, die nach dem Wahlgesetz verboten ist.

Im neuen Gesetz über die Parteienfinanzierung ist zudem die Ausarbeitung von Leitlinien über die Vorlage von Rechnungsabschlüssen der Parteien vorgesehen. Einen entsprechenden Entwurf hat die SIPO im Juni 2013 veröffentlicht und der Öffentlichkeit zur Konsultation vorgelegt.⁵⁶ Diese öffentlichen Konsultationen wurden im Herbst 2013 abgeschlossen.⁵⁷

Trotz dieser positiven Veränderungen bleiben noch einige Herausforderungen bestehen. Im Bericht des Mahon-Untersuchungsausschusses wurden Möglichkeiten aufgezeigt, mit denen diese neuen Schwellenwerte umgangen werden könnten, und darauf hingewiesen, dass einen einzelnen Spender nichts daran hindert, einer Partei und jedem einzelnen ihrer Mitglieder Geld zu spenden.⁵⁸ Dadurch könnte eine immense Summe zusammenkommen, die Korruption begünstigen oder entstehen lassen könnte. Darüber hinaus sind im neuen Rechtsakt keine speziellen Fristen festgelegt, innerhalb deren Parteien ihren Offenlegungspflichten nachkommen müssen. Dies stellt einen erheblichen Mangel dar, da es schwieriger ist, einen potenziellen Zusammenhang zwischen

55 2013 meldeten die Parteien der Kommission für Standards in öffentlichen Ämtern (SIPO) Spenden in Höhe von 33 606 EUR für 2012. Die Sozialdemokratische Partei meldete Spenden in Höhe von 24 600 EUR; Sinn Féin 6000 EUR und Comhar Chríostaí - die Partei der christlichen Solidarität - 3006 EUR. Alle anderen Parteien meldeten für 2012 keinerlei Spenden, auch nicht die Koalitionspartner, Fine Gael und die Labour-Partei, und die größte Oppositionspartei, Fianna Fail. Sämtliche 2012 erhaltenen Spenden über 5078,95 EUR mussten gemeldet werden. Der Maximalbetrag, den eine Partei von einem einzigen Spender innerhalb eines Jahres annehmen durfte, betrug 6348,69 EUR: <http://www.sipo.gov.ie/en/About-Us/News/Press-Releases/2013-Press-Releases/Political-parties-disclose-donations-received-in-2012.html>.

56 <http://www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/Draft-Political-Party-Account-Guidelines/>

57 <http://www.sipo.gov.ie/en/guidelines/draft-political-party-account-guidelines/submissions-received/>

58 <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/bills28/bills/2005/3305/document1.htm>

einer Spende und einem Bestechungsgeld festzustellen, wenn zwischen dem Empfang einer Spende und ihrer Offenlegung viel Zeit vergeht.⁵⁹

In ihrem Bericht vom Dezember 2013 betonte die GRECO, dass noch Verbesserungsmöglichkeiten vorhanden sind, was die Transparenz bei Konten auf lokaler Ebene sowie von Dritten betrifft, und forderte weitere Anstrengungen, um die Sanktionsregelungen für Verstöße gegen Parteienfinanzierungsvorschriften zu verschärfen.⁶⁰

Es gibt keine Rechtsvorschriften zur Regulierung der Finanzierung von Referendumskampagnen, obwohl in Irland relativ häufig Referenden durchgeführt werden. Im Jahresbericht 2012 der SIPO wurden deren nach wie vor bestehenden Probleme bei der Überwachung der Bestimmungen des Wahlgesetzes in Bezug auf Rechnungsprüfungsstellen hervorgehoben, von denen die Vorlage von Spendenbescheinigungen und entsprechenden Kontoauszügen verlangt wird.⁶¹ Die SIPO forderte, dass „Dritte“ und Parteien Einzelheiten zu Ausgaben im Zusammenhang mit Referendumskampagnen offenlegen müssen, um mehr Transparenz zu gewährleisten. Außerdem verlangte sie, dass Informationen über die Finanzquellen, die Dritten und Parteien zur Verfügung stehen, öffentlich gemacht werden müssen.⁶² Die irischen Behörden arbeiten zurzeit an gesetzlichen Lösungen, um diese Rechtslücke zu schließen.

Stadtentwicklung

Der Mahon-Untersuchungsausschuss, der Unzulänglichkeiten in der öffentlichen Verwaltung feststellte, stufte die Bereiche Bauwirtschaft und Planung als korruptionsanfällig ein.⁶³

Da die meisten Planungsentscheidungen von gewählten Gemeinderäten getroffen werden, stellen Interessenkonflikte einen beträchtlichen Risikofaktor dar, weshalb überwacht werden muss, dass Offenlegungspflichten funktionieren, dass sie ordnungsgemäß eingehalten und umgesetzt werden. Dem Mahon-Untersuchungsausschuss zufolge war dies offenbar nicht der Fall. Dieser deckte auch das Ausmaß auf, in dem gewählte Lokalpolitiker oder hochrangigere Politiker auf Landesebene einem höheren Korruptionsrisiko gegenüber Bauunternehmern ausgesetzt sind, die die Umwidmung von Gebieten anstreben, in die sie investieren wollen, um den Wert ihrer Grundstücke zu erhöhen.⁶⁴ Der Ausschuss stellte fest, dass elf Gemeinderäte Bestechungsgelder dieser Art angenommen hatten. Bereits 2007 äußerte der Vorsitzende des Planungsbeschwerdeausschusses, dass „es bei Gebietsentscheidungen mitunter eher um den Druck lokaler Bauunternehmer als um die nachhaltige Entwicklung geht“. Zudem unterstützten die großen Banken die Umwidmung als Voraussetzung für den von ihnen finanzierten Immobilienboom. Der Mahon-Untersuchungsausschuss veröffentlichte eine Reihe von

59 National Integrity Systems, Country Study Addendum, 2012, S. 23.

http://www.transparency.org/whatwedo/pub/nis_ireland_2012.

60 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)10_Second_Ireland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)10_Second_Ireland_EN.pdf)

61 Standards in Public Office Commission (2013) Standards in Public Office Commission Annual Report, abrufbar unter:

http://www.sipo.gov.ie/en/Reports/Annual-Reports/2012-Annual-Report/AnnualReport2012/media/sipoc_ar_2012_english.pdf.

62 Ebenda.

63 Abschlussbericht des Mahon-Untersuchungsausschusses, S. 15.

64 2012 wurde erstmals in der Geschichte des irischen Staates ein Vertreter der Öffentlichkeit wegen Korruption verurteilt. Ein ehemaliger Stadtrat wurde verurteilt, weil er von einem Bauträger, der die Umwidmung von Agrarflächen in Waterford in Wohn- und Industrieflächen anstrebte, Bestechungsgelder in Höhe von insgesamt 80 000 EUR angenommen hatte. Er wurde zu einer Freiheitsstrafe von sechs Jahren verurteilt.

Empfehlungen zur Erhöhung der Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie zur Minderung der Anreize und Möglichkeiten für Korruptionspraktiken.⁶⁵

Als Reaktion auf diese Bedenken wurden Schutzmaßnahmen eingeführt, um das Planungssystem widerstandsfähiger gegen Korruption zu machen. Im Mai 2013 billigte die Regierung Vorschläge zur Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs zur Planung und Entwicklung, um eine neue Regulierungsbehörde für den Planungsbereich einzurichten – entsprechend der wichtigsten Empfehlung zur Planung im Abschlussbericht des Mahon-Untersuchungsausschusses, mit der eine bessere und unabhängige Aufsicht über die Stadtplanung gewährleistet wäre.⁶⁶ Diese Allgemeine Regelung wird zurzeit vom Ministerium für Umwelt, Gemeinden und kommunale Verwaltung ausgearbeitet.

In Anbetracht des Umfangs und Ausmaßes der Korruption in der Vergangenheit sollten die Bemühungen zur Minderung der Korruptionsanreize im Zusammenhang mit der Umwidmung von Land verstärkt werden. Der Mahon-Untersuchungsausschuss stellte zudem fest, dass das „Konzept der Selbstregulierung hinsichtlich der Umsetzung der Bestimmungen über Interessenkonflikte Anlass zu Bedenken gibt“ und es an Unabhängigkeit, Glaubwürdigkeit und Effektivität mangelt, und forderte eine „radikale Überarbeitung“ des Systems zur Umsetzung der einschlägigen Maßnahmen in der Kommunalregierung. Gegenwärtig sind in erster Linie die lokalen Behörden für die Überwachung und Durchsetzung der Bestimmungen über Interessenkonflikte im Rahmen ihrer ethischen Vorschriften zuständig. Transparency International zufolge hatten bis Juli 2012 nur fünf der 34 lokalen Behörden die Interessenerklärung ihrer Kommunalräte online veröffentlicht.⁶⁷ Darüber hinaus bergen Drehtür-Praktiken in diesem Bereich besondere Risiken.

3. AUSBLICK

Die irische Regierung hat in den letzten Jahren umfassende Reformen auf rechtlicher und politischer Ebene eingeleitet, um eine Vielzahl der Probleme anzugehen, die durch Untersuchungsausschüsse an die Öffentlichkeit gelangt sind und in der Öffentlichkeit wachsende Sorge angesichts von Korruption und damit zusammenhängenden Problemen der Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität ausgelöst haben. Es wurden wesentliche Maßnahmen eingeleitet, um die Regelungen zur Überwachung und transparenten Gestaltung der Parteienfinanzierung zu verbessern. Die Gewährleistung abschreckender Sanktionen für korruptives Verhalten und die zeitnähere Rechtsprechung bei großangelegten Korruptionsfällen könnte eine größere Rolle spielen. Nach wie vor besorgniserregend sind die korruptionsbezogenen Risiken, die mit den engen Beziehungen zwischen Politik und Wirtschaft einhergehen. Es könnte entschiedener vorgegangen werden, um das Risiko von Interessenkonflikten wirksam zu bekämpfen, vor allem auf lokaler Ebene und in anfälligen Sektoren wie der Stadtplanung.

In Bezug auf folgende Aspekte bedarf es weiterer Anstrengungen:

- Es sollten mehr Erfolge bei der **Strafverfolgung** und bei **abschreckenden Maßnahmen** in Korruptionsfällen erzielt werden, mit denen sich die Kommission für Standards in öffentlichen Ämtern (SIPO), die Vollstreckungsbehörde für Unternehmensrecht (ODCE) und die Polizei befassen. Ferner sollten alle Ermittlungsbehörden mehr Befugnisse

65 <http://www.planningtribunal.ie/images/finalReport.pdf>

66 Electoral, Local Government and Planning and Development Bill 2013 (Gesetzentwurf zu Wahlen, zur Kommunalregierung sowie zu Planung und Entwicklung 2013): <http://www.environ.ie/en/Legislation/DevelopmentandHousing/Planning/FileDownload,33584,en.pdf>.

67 National Integrity Systems, Country Study Addendum, 2012: <http://transparency.ie/sites/default/files/TI%20Country%20Study%20Addendum2012.pdf>.

erhalten, um eigenständig Untersuchungen einzuleiten. Außerdem sollte ihr Aufgabenbereich hinsichtlich der Bestimmungen über Interessenkonflikte auf die regionale und lokale Ebene ausgeweitet werden. Des Weiteren sollte die Reform zur Konsolidierung des Rechtsrahmens zu Untersuchungsausschüssen fortgesetzt werden, um die Verfahren zu beschleunigen und eine effektivere Weiterverfolgung zu gewährleisten.

- Entsprechend der Empfehlung des Mahon-Untersuchungsausschusses sollte die Summe, die eine Einzelperson an eine **politische Partei und Wahlkandidaten** oder an dieser Partei angehörende gewählte Vertreter spenden darf, begrenzt werden. Die Frist, innerhalb deren Parteien ihre Finanzen offenlegen müssen, sollte angemessen kurz gewählt werden. Ferner sollte die Finanzierung von Referendumskampagnen reguliert werden.
- Es sollte gewährleistet werden, dass die Umsetzungsbefugnisse im Planungsbereich einer unabhängigen **Regulierungsbehörde für Stadtplanung** übertragen werden, die zur Aufdeckung systemischer Probleme imstande und befugt ist. Außerdem sollte sichergestellt werden, dass die lokalen Behörden Pläne zur Betrugs- und Korruptionsprävention umsetzen, und für eine wirksame Prävention und Aufdeckung von Interessenkonflikten, vor allem auf lokaler Ebene, gesorgt werden.
-