



Brüssel, den 27. September 2019
(OR. en)

12276/19

LIMITE

JAI 946
COPEN 354
DROIPEN 137
CATS 115

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Vordok.:	11801/19
Betr.:	Maßnahmen der EU zur Korruptionsbekämpfung - Gedankenaustausch

Korruption ist nach wie vor eine Herausforderung für die Entwicklung der EU, nicht zuletzt im Zusammenhang mit den Bemühungen zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens. Der Vorsitz hält es für angebracht, die Frage nun aus horizontaler Perspektive anzugehen.

In dem diesem Vermerk beigefügten Text wird kurz der Sachstand auf diesem Gebiet umrissen und ein Überblick über die bestehenden EU-Instrumente zur Korruptionsbekämpfung gegeben. Die drei Fragen, die von den Ministerinnen und Ministern erörtert werden sollen, sind am Ende der Anlage I aufgeführt. Eine erste Fassung des Texts ist in der Sitzung des CATS vom 19. September 2019 erörtert worden; danach sind einige kleinere Änderungen an dem Text vorgenommen worden.

Der Rat wird ersucht, den in den Anlagen enthaltenen Text zur Kenntnis zu nehmen und sich mit den am Ende der Anlage I aufgeführten Fragen zu befassen.

Maßnahmen der EU zur Korruptionsbekämpfung

Korruption ist nach wie vor eine Herausforderung für die Entwicklung der EU. Jeder Mitgliedstaat ist davon betroffen. Bei der 2017 durchgeführten Eurobarometer-Umfrage über Korruption bezeichneten zwei Drittel der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen die Korruption in ihrem Land als weit verbreitet. Nahezu vier von zehn Unternehmen gaben an, Korruption behindere sie bei ihren Geschäften. Korruption stellt eine Gefahr für die Sicherheit dar und kann zu anderen Formen von Kriminalität und zu Menschenrechtsverletzungen führen. Zudem hemmt Korruption das Wirtschaftswachstum. Sie zersetzt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die demokratischen Institutionen und insbesondere die Rechtsstaatlichkeit, indem sie die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Rechtssicherheit untergräbt. Korruptionsbekämpfung kann erheblich dazu beitragen, Wachstum zu fördern, Anreize für Wettbewerb und Investitionen zu setzen und die Vorteile des Binnenmarkts der EU zu verstärken. Das Vorgehen gegen Korruption ist eine Möglichkeit, das gegenseitige Vertrauen zwischen Mitgliedstaaten zu verstärken.

Ein hartes Durchgreifen gegenüber der Korruption trägt dazu bei, verantwortungsvolle Staatsführung und Demokratie zu stärken und transparente, wirksame und rechenschaftspflichtige Institutionen aufzubauen. Zugleich schaffen solche Anstrengungen ein Umfeld, das Investitionen und Unternehmertum fördert. Innerhalb der EU besteht kein Anlass zu Selbstzufriedenheit oder Untätigkeit. Alle Mitgliedstaaten müssen sich ungeachtet des bei ihnen festzustellenden Korruptionsniveaus aktiv und gemeinsam mit den europäischen Organen an diesen Arbeiten beteiligen. Wie das Europäische Parlament in seinen Entschlüssen hervorgehoben hat, ist es auch notwendig, die Rechenschaftspflicht und Integrität der EU-Organen zu gewährleisten.¹ Die Bedeutung gemeinsamer Anstrengungen und Verantwortung bei Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen kann nicht stark genug betont werden. Die internationale Gemeinschaft hat die schädlichen Auswirkungen der Korruption auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung bestätigt. Die Agenda 2030 der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung zielt darauf ab, "Korruption und Bestechung in allen ihren Formen erheblich reduzieren" (SDG 16.5).

¹ Siehe beispielsweise die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. September 2017 zu Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität in den EU-Organen (2015/2041(INI)) und die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2016 zu einer offenen, effizienten und unabhängigen Verwaltung der Europäischen Union (2016/2610 (RSP)).

Die neue Strategische Agenda 2019-2024 der EU hat folgende Schwerpunkte: Schutz der Bürgerinnen und Bürger und der Freiheiten, Entwicklung einer soliden und dynamischen wirtschaftlichen Basis, Verwirklichung eines klimaneutralen, grünen, fairen und sozialen Europas und Förderung der Interessen und Werte Europas in der Welt. Durch Korruptionsbekämpfung wird die Umsetzung jeder dieser Prioritäten unterstützt. Insbesondere ist die EU – wie in der Strategischen Agenda dargelegt – entschlossen, einen fairen Wettbewerb in der EU und auf globaler Ebene zu gewährleisten, nachhaltige Entwicklung zu fördern und die Agenda 2030 umzusetzen. Es besteht eine wichtige Verbindung zwischen der Korruptionsbekämpfung und der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit. Auch Gleichheitsgrundsätze werden durch Korruption beeinträchtigt.

Die Zukunft der Korruptionsbekämpfung in der EU

Die Union hat ein allgemeines Recht, in dem im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegten Rahmen Antikorruptionsmaßnahmen zu ergreifen. Nach Artikel 67 AEUV ist die EU dazu verpflichtet, ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten, unter anderem durch Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität und durch die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften. In Artikel 83 AEUV wird Korruption als ein Bereich besonders schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension aufgeführt. Korruption kann das Funktionieren des Binnenmarkts, den Wettbewerb und die Verwendung der Ressourcen der EU beeinträchtigen. Zudem kann die organisierte Kriminalität Korruption als Mittel einsetzen.

Der Besitzstand der EU im Bereich der Korruptionsbekämpfung besteht aus zahlreichen Instrumenten und könnte als fragmentiert betrachtet werden. Daher sollte eine Straffung und Modernisierung des gegenwärtigen Besitzstands erwogen werden (siehe Anlage II). Zudem sollte die Kommission die strategische Perspektive, wie sie in der Mitteilung der Kommission von 2011 mit dem Titel "Korruptionsbekämpfung in der EU" festgelegt wurde, im Lichte der aktuellen Bedürfnisse und Herausforderungen überprüfen. Um wirksam zu sein, sollte eine Korruptionsbekämpfungsstrategie auf alle wichtigen Bereiche, einschließlich Vorbeugung und Kontrolle, abzielen und Korruptionsrisiken sowie die Sanktionierung von natürlichen und juristischen Personen wegen Korruption angehen.

Was die allgemeinen Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung anbelangt, so ist es wichtig, weiterhin für die Gewährleistung hoher ethischer Maßstäbe im öffentlichen Dienst zu sorgen und die Grundsätze der guten Verwaltung und Transparenz zu wahren. Eine umfassende Präventionsstrategie ist untrennbar mit dem Rechtsstaatlichkeitsgrundsatz, der Förderung einer offenen Verwaltung und der Teilhabe der Zivilgesellschaft verbunden. Die Mitgliedstaaten und die EU-Organe müssen das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Regierung und die Institutionen erhöhen und aufrechterhalten.

Das ist nur möglich, wenn die Strukturen der EU, die Regierungen, ihre Funktionen, die von ihnen geleisteten Dienste und ihre Reformen für die Bevölkerung verständlich sind und die Bürgerinnen und Bürger in der Lage sind, an der Politikgestaltung, der Planung öffentlicher Leistungen und der Entwicklung der Wohlfahrtsgesellschaft mitzuwirken. Die Förderung einer offenen und rechenschaftspflichtigen Regierung und einer guten Verwaltung sollte fester Bestandteil der Tätigkeit jedes öffentlichen Dienstes sein.

Es gibt eine Vielzahl von Korruptionsbekämpfungsgesetzen und -maßnahmen sowohl auf EU- als auch auf mitgliedstaatlicher Ebene, und der Schwerpunkt sollte auf ihrer wirksamen Durchsetzung liegen. Die große Zahl von Instrumenten kann gelegentlich von zusätzlichem Nutzen sein, da sie es ermöglicht, Probleme mit unterschiedlichen Ansätzen und auf unterschiedlichen Ebenen anzugehen. Allerdings scheint der gegenwärtige Ansatz unkoordiniert und fragmentiert zu sein, und es fehlt an einer ordnungsgemäßen Überwachung der Umsetzung. Im Hinblick auf den möglichen Überwachungsmechanismus wird es notwendig sein, Synergien mit den bestehenden Evaluierungen der internationalen Korruptionsbekämpfungsorganisationen zu erzeugen. Die Durchsetzung und Überwachung von EU-Rechtsvorschriften und mitgliedstaatlichen Maßnahmen muss erörtert und bewertet werden.

Alle EU-Mitgliedstaaten unterliegen der Überwachung und Evaluierung auf internationaler Ebene durch die Gruppe der Staaten gegen Korruption (Group of States against Corruption – GRECO) im Europarat) sowie im Kontext des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UN Convention Against Corruption – UNCAC). Die meisten Mitgliedstaaten werden auch von der OECD überwacht (Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung). Im Jahr 2011 hat die Kommission einen EU-spezifischen Berichterstattungsmechanismus eingeführt, auf dessen Grundlage 2014 ein EU-Korruptionsbekämpfungsbericht vorgelegt wurde. 2017 stellte die Kommission den Berichterstattungsmechanismus für die Korruptionsbekämpfung ein. Daher ist der einzige EU-Rahmen für die Bewertung der Wirksamkeit der Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten derzeit das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung. Allerdings wird diese Problematik dabei nicht in allen Länderberichten erfasst. Darüber hinaus enthält dieser Rahmen keine horizontale EU-weite Bewertungskomponente.

Für die Zukunft besteht eine von der Kommission im Juli 2019 vorgeschlagene Option darin, die Überwachung der Wirksamkeit von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen in die empfohlene Evaluierung der Rechtsstaatlichkeit aufzunehmen, unter der Bedingung, dass die Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen wirksam und gleichartig in allen Mitgliedstaaten überwacht werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Evaluierungszyklus während der nächsten Mandatsperiode der Kommission weiterentwickelt werden wird.

Die EU sollte Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung aktiv unterstützen und bei der Korruptionsbekämpfung auf internationaler Ebene eine führende Rolle einnehmen. Im Juli 2019 hat sich die EU schließlich als Beobachter der GRECO angeschlossen. Unter den Mitgliedstaaten wird dies weitgehend als erster Schritt zur Vollmitgliedschaft in der GRECO angesehen. Nach Ansicht des Vorsitzes sollte die EU in naher Zukunft eine solche Vollmitgliedschaft anstreben. Ein weiteres Ziel sollte darin bestehen, dass die EU-Organe dem Verfahren zur Überprüfung der Umsetzung des VN-Übereinkommens gegen Korruption (UNCAC) unterworfen werden. Die für 2021 anberaumte Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Korruption ist ein weiteres mögliches Forum, in dem die EU und ihre Mitgliedstaaten wichtige Kernbotschaften im Bereich der Korruptionsbekämpfung darlegen können.

Fragen an die Ministerinnen und Minister

- **Bedarf es einer Strategie oder eines Aktionsplans der EU zur Gewährleistung eines koordinierten, umfassenden und kohärenten Ansatzes zur Prävention und Bekämpfung von Korruption in den Organen und Mitgliedstaaten der EU, einschließlich zur Wahrung des Grundsatzes der guten Verwaltungspraxis?**
- **Wie könnte die EU die Informationen, die im Rahmen der internationalen Korruptionsbekämpfungsmechanismen erhoben werden, wirksamer nutzen? Welchen zusätzlichen Nutzen könnte eine EU-weite Form der Bewertung bewirken, beispielsweise im Hinblick auf eine Verstärkung des gegenseitigen Vertrauens und der Zusammenarbeit?**
- **Wie könnte die EU ihre Rolle bei der weltweiten Bekämpfung der Korruption ausbauen? Sollte die EU ein Vollmitglied der GRECO werden?**

**Nicht erschöpfender Überblick über die bestehenden EU-Instrumente zur
Korruptionsbekämpfung**

EU-Besitzstand

Nach Artikel 83 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gilt Korruption als Straftat mit europäischer Dimension. Daher verfügt die EU über die erforderliche Gesetzgebungszuständigkeit zur Regulierung dieses Bereichs und zur Festlegung von Mindestvorschriften in Bezug auf Straftaten und Sanktionen.

Die Union hat einige besondere Rechtsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung verabschiedet, insbesondere das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und dessen Protokolle (1995), das Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind (1997), den Rahmenbeschluss von 2003, der die strafrechtliche Verfolgung von Bestechung im privaten Sektor in den EU-Mitgliedstaaten gewährleisten soll, und die Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen der Union (2017). Der jüngste Evaluierungsbericht zum bestehenden EU-Besitzstand wurde im Juli von der Kommission veröffentlicht: Darin wurde der Umfang bewertet, in dem die Mitgliedstaaten die für die Einhaltung des Rahmenbeschlusses von 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor erforderlichen Maßnahmen getroffen haben².

Während des rumänischen Vorsitzes wurde über die Zukunft des materiellen Strafrechts der EU beraten. Ein diese Beratungen zusammenfassender Bericht des Vorsitzes wurde im Juni 2019 dem Rat (Justiz und Inneres) vorgelegt. Der Vorsitz gelangte darin zu dem Schluss, dass im gegenwärtigen Stadium der Schwerpunkt darauf gelegt werden sollte, die Wirksamkeit und die Qualität der Durchführung geltender EU-Rechtsvorschriften zu gewährleisten, und dass zu diesem Zweck mehr Anstrengungen unternommen werden sollten. Allerdings ist es wichtig, den bestehenden Rechtsrahmen regelmäßig zu evaluieren.

² COM(2019) 355 final vom 2.8.2019: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Umfang, in dem die Mitgliedstaaten die für die Einhaltung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor erforderlichen Maßnahmen getroffen haben.

Beispiele für sektorspezifische Rechtsvorschriften, die gezielte Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen umfassen, sind die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche und die neue Richtlinie über Hinweisgeber, die für ein hohes Maß an Schutz für Personen sorgen soll, die Verstöße gegen das EU-Recht melden.

Zusätzlich zu der wichtigen Rolle von Eurojust und Europol bei der Bekämpfung der Korruption beabsichtigt die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa), eine wesentliche Rolle beim Vorgehen gegen betrügerische Handlungen zu Lasten des EU-Haushalts, einschließlich Korruption, einzunehmen. Es wird weiter daran gearbeitet sicherzustellen, dass die EUSTa bis Jahresende 2020 einsatzfähig ist. Korruptionsbekämpfung wird auch in Netzwerken wie den European Partners Against Corruption (EPAC) und dem Europäische Kontaktstellennetz zur Korruptionsbekämpfung (EACN) betrieben. Es gibt mehrere Maßnahmen und Instrumente, die gezielt der Prävention und Ermittlung von Betrug – in Verbindung mit Korruption – dienen. Dazu zählen die 2017 erlassene Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen, das Betrugsbekämpfungsprogramm im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 und das Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) der Europäischen Kommission. Darüber hinaus zielen die Strategie der Kommission für die öffentliche Auftragsvergabe sowie die Vergaberichtlinien auf eine Verbesserung von Transparenz und Integrität ab.

Überwachung der Korruptionsbekämpfung in der EU

2011 hat die Kommission einen Berichterstattungsmechanismus für die regelmäßige Bewertung der Korruptionsbekämpfung in der EU eingerichtet ("EU-Korruptionsbekämpfungsbericht"), um die Umsetzung der Korruptionsbekämpfungspolitik der EU zu unterstützen. 2017 gab die Kommission bekannt, sie werde diesen Berichterstattungsmechanismus nicht fortführen. Stattdessen hat die Kommission beschlossen, die Überwachung des Korruptionsniveaus im Rahmen des Europäischen Semesters fortzusetzen. Anstelle einer systematischen EU-weiten Berichterstattung enthalten nunmehr nur einige der Länderberichte spezifische Analysen der Korruptionsrisiken und der damit verbundenen Herausforderungen. In wichtigen Fällen werden diese Fragen in den länderspezifischen Empfehlungen aufgegriffen. Zusätzlich hierzu wird die Korruptionsbekämpfung in zwei Mitgliedstaaten anhand eines spezifischen Kooperations- und Kontrollverfahrens überwacht.

In den Mitteilungen der Kommission vom April und Juli 2019 über die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union wird die Verbindung zwischen der Rechtsstaatlichkeit und Maßnahmen/Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung hervorgehoben. Das empfohlene Konzept für das weitere Vorgehen enthält eine Zusage der Kommission, ihre Überwachung der Entwicklungen in den Mitgliedstaaten im Bereich der Rechtsstaatlichkeit auszubauen, indem sie einen Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit einrichtet. Eine wesentliche Komponente dieses Zyklus wäre ein jährlicher Bericht über die Rechtsstaatlichkeit, der die Lage in den Mitgliedstaaten auf der Grundlage der verfügbaren Informationen zusammenfasst. Im Rahmen der Überprüfung würde auch die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Korruption untersucht werden. Ein Netzwerk nationaler Kontaktstellen ist vorgesehen. Auf der informellen Tagung der Ji-Minister vom Juli 2019 berieten die Justizministerinnen und -minister über die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit.

Finanzielle und technische Hilfe für Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten

Der derzeitige Rahmen der EU für die Korruptionsbekämpfung besteht aus einer Reihe unterschiedlicher Präventiv-, Sanktions- und Überwachungsmaßnahmen. Seit 2015 verfügt die EU über ein Programm für den Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung, in dessen Rahmen bewährte Verfahren bei Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht werden. Die Kommission hat Mittel bereitgestellt, um das Ausmaß der Korruption in der EU zu überprüfen.

Zudem stellt die EU Finanzmittel für spezifische Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten bereit. In diesem Zusammenhang stehen spezifische Instrumente zur Verfügung, darunter die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF), der Fonds für die innere Sicherheit – Polizei (ISF), Horizont 2020 und das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSP).

Internationale Dimension

Die EU stützt sich bei ihren Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung auch auf andere internationale Instrumente, insbesondere das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC), zu dessen Unterzeichnern sie gehört, sowie das Zivilrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption (ETS 174) und das Strafrechtsübereinkommen des Europarates (ETS 173).

Die EU ist 2008 dem UNCAC beigetreten. Dies ist das umfangreichste Instrument im weltweiten Kampf gegen Korruption; es umfasst 186 Unterzeichner. Auf der diesjährigen UNCAC-Konferenz der Vertragsstaaten wird auch die hochrangige Konferenz zum Thema Korruption vorbereitet, die 2021 im Rahmen der Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNGASS) in New York stattfinden wird. Im Zusammenhang mit dem UNCAC wurden die EU-Organe bislang noch nicht der im Übereinkommen vorgesehenen Umsetzungsüberprüfung unterzogen.

Die EU beteiligt sich an der Arbeit der OECD; im OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung sind rechtlich bindende Standards festgelegt, die eine Einstufung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr als Straftatbestand ermöglichen. Die meisten EU-Mitgliedstaaten haben das Übereinkommen ratifiziert. Die Umsetzung des Übereinkommens wird regelmäßig einer Peer-Review unterzogen.

Die Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO), die im Rahmen des Europarates tätig ist, besteht dieses Jahr seit zwanzig Jahren. Da die GRECO ihre Mitglieder in die Lage versetzen soll, Korruption besser zu bekämpfen, wobei über einen Prozess der gegenseitigen Evaluierung und des Gruppenzwangs überwacht wird, ob diese die Antikorruptionsstandards des Europarates einhalten, hat die Kommission lange die Möglichkeit eines Beitritts der EU zur GRECO geprüft. Im Juli 2019 hat sich die EU der Gruppe als Beobachter angeschlossen.

Wie ferner die Kommission in ihrer Mitteilung zur Rechtsstaatlichkeit vom 3. April 2019 dargelegt hat, ist die Verbesserung der Korruptionsbekämpfung zu einem zentralen Bestandteil der Förderung von Reformen, die die Erfüllung der Kopenhagener Beitrittskriterien ermöglichen sollen, durch die EU geworden. Die Korruptionsbekämpfung und die verantwortungsvolle Staatsführung sind ein wichtiger Schwerpunkt bei den Kooperationsabkommen und Partnerschaften der EU mit Drittstaaten.