



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 15. Dezember 2020
(OR. en)

13653/20

COPEN 364
DROIPEN 113
JAI 1064
CATS 98
ONU 79

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2020) 793 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION über die Überprüfung der Europäischen Union im Rahmen des Mechanismus für die Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2020) 793 final.

Anl.: COM(2020) 793 final



Brüssel, den 14.12.2020
COM(2020) 793 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT, DEN GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN
UNION, DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK und DEN RECHNUNGSHOF**

**über die Überprüfung der Europäischen Union im Rahmen des Mechanismus für die
Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen
Korruption (UNCAC)**

I. Kontext und Hintergrundinformationen

Die Europäische Union stützt sich auf gemeinsame Werte, zu denen die Achtung der Menschenrechte, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit gehören. Korruption untergräbt das Funktionieren des Staates und der Behörden auf allen Ebenen und ist ein entscheidender Faktor für organisierte Kriminalität. Wirksame Rahmen für die Korruptionsbekämpfung sowie Transparenz und Integrität bei der Ausübung staatlicher Befugnisse können die Rechtssysteme und das Vertrauen in die Behörden stärken. Diese Mitteilung stärkt und ergänzt andere EU-Instrumente und die Bemühungen der Kommission zur Korruptionsbekämpfung. Wie die Kommission in ihrem ersten Bericht über die Rechtsstaatlichkeit, der in diesem Jahr angenommen wurde, darlegt, ist die Korruptionsbekämpfung von wesentlicher Bedeutung für die Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit. Angesichts ihrer Bedeutung ist sie zudem eine der vier Säulen des Berichts¹. Eine starke Rechtsstaatlichkeits- und Korruptionsbekämpfungskultur ist das Ergebnis des Vertrauens der Bürger, dass Integrität die Norm ist und dass die Einhaltung der Gesetze gewährleistet ist.

Die EU hat bei zahlreichen Gelegenheiten ihr Engagement für die Überprüfung betont². Sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat haben die Notwendigkeit betont, die führende Rolle der EU im weltweiten Kampf gegen Korruption zu stärken und die Überprüfung im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC, im Folgenden „Übereinkommen“) voranzutreiben. Das Europäische Parlament und der Rat haben ausdrücklich in Erinnerung gerufen, wie wichtig es ist, dass die EU ihrer Überprüfungspflicht nachkommt³.

Die EU ist dem Übereinkommen im Jahr 2008 beigetreten⁴. Dieses ist der umfassendste internationale Vertrag zur Korruptionsbekämpfung sowohl hinsichtlich des geografischen Geltungsbereichs (187 Vertragsparteien) als auch der abgedeckten Aspekte. Alle EU-

¹ COM(2020) 580 final.

² Auf der achten Konferenz der Vertragsstaaten zum VN-Übereinkommen gegen Korruption (UNCAC) im Jahr 2019 bekräftigte die Kommission im Namen der EU und ihrer Mitgliedstaaten das Engagement der EU in Bezug auf die Überprüfung und hob hervor, dass vorbereitende Arbeiten zwischen der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat im Gange seien, da eine solche Überprüfung alle EU-Organen betreffen würde. Eröffnungserklärung der EU auf der Konferenz der Vertragsstaaten zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, Abu Dhabi, 16–20. Dezember 2019, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session8/V2001911e.pdf>, S. 61-62.

³ Siehe z. B. die öffentliche Anhörung im Europäischen Parlament zum Thema „Gemeinsame EU-Strategie zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität – Stärkung der Instrumente und Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen einschlägigen Akteuren“ aus dem Jahr 2019 (Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Juli 2020 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung – Jahresbericht 2018), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0403_DE.html. Schwerpunktthema der Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ vom Oktober 2019 war die Zukunft der Korruptionsbekämpfung in der EU. Im Rat haben die Mitgliedstaaten im Rahmen einer Diskussion über die Maßnahmen der EU gegen Korruption, die unter dem finnischen Vorsitz im Jahr 2019 stattfand, die klare Botschaft ausgesandt, dass sich die EU-Organen dem Überwachungsmechanismus zur Korruptionsbekämpfung unterziehen sollten. EU-Maßnahmen gegen Korruption, Bericht des finnischen Vorsitzes (13630/19, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13630-2019-INIT/en/pdf>, S. 4).

⁴ Beschluss des Rates vom 25. September 2008 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption, 2008/801/EG (ABl. L 287 vom 29.10.2008, S. 1).

Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Übereinkommens⁵. Die EU hat auch maßgeblich an der am 1. Juni 2020 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedeten Resolution zur Bekämpfung der Korruption mitgewirkt. Diese Resolution eröffnete den Weg für eine Sondertagung der VN-Generalversammlung, die für Juni 2021 geplant ist und in deren Rahmen Herausforderungen und Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Korruption und Stärkung der internationalen Zusammenarbeit behandelt werden sollen.

Das Übereinkommen ist zudem das einzige rechtsverbindliche, universelle und internationale Instrument zur Korruptionsbekämpfung. Es umfasst fünf Bereiche: vorbeugende Maßnahmen (Kapitel II), Kriminalisierung und Strafverfolgung (Kapitel III), internationale Zusammenarbeit (Kapitel IV), Wiedererlangung von Vermögenswerten (Kapitel V) sowie technische Hilfe und Informationsaustausch (Kapitel VI). Im Übereinkommen wird die Korruptionsbekämpfung im weiteren Sinne behandelt, und die darin enthaltenen Bestimmungen decken verschiedene Formen der Korruption wie etwa Bestechung, missbräuchliche Einflussnahme, missbräuchliche Wahrnehmung von Aufgaben sowie andere Korruptionsdelikte sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor ab. Durch das Übereinkommen wird eine Reihe von Normen, Maßnahmen und Vorschriften eingeführt, die Länder anwenden können, um ihre Rechts- und Regulierungsrahmen im Hinblick auf die Bekämpfung von Korruption zu stärken. Zu den Hauptzielen im Übereinkommen zählen: die Verstärkung von Maßnahmen zur effizienteren und wirksameren Prävention und Bekämpfung von Korruption, die Förderung der Integrität, der Rechenschaftspflicht und der ordnungsgemäßen Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten und öffentlicher Vermögensgegenstände, sowie die Erleichterung und Unterstützung der internationalen Zusammenarbeit und technischen Hilfe bei der Bekämpfung von Korruption.

Es ist von entscheidender Bedeutung die Autorität der EU im Kampf gegen die Korruption zu stärken und dementsprechend sicherzustellen, dass die noch ausstehenden Verpflichtungen der EU aus dem Übereinkommen bis zum Zeitpunkt der Sondertagung der VN-Generalversammlung (UNGASS) angegangen werden. Das erfordert die Teilnahme an der Überprüfung der Umsetzung⁶.

Im November 2009 nahm die Konferenz der Vertragsstaaten, das beschlussfassende Organ⁷ des Übereinkommens, die Resolution 3/1 an, mit der ein Mechanismus für die Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens eingerichtet wurde. Die EU unterstützte die Einrichtung

⁵ Außerdem erhielt die Union im Juli 2019 Beobachterstatus in der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) des Europarates.

⁶ Alle anderen Vertragsparteien des Übereinkommens haben ihre Teilnahme an der Überprüfung eingeleitet. Außer der EU ist bisher nur eine weitere Vertragspartei noch keiner Überprüfung unterzogen worden; diese hatte jedoch zum Zeitpunkt der Ratifizierung Vorbehalte geäußert.

⁷ Die Konferenz der Vertragsstaaten ist das im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen eingesetzte Hauptentscheidungsorgan, ihre Nebenorgane sind die Gruppe zur Umsetzungsüberprüfung, die Arbeitsgruppe zur Wiedererlangung von Vermögenswerten, die Arbeitsgruppe für Prävention und das Expertentreffen zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit. Neben anderen inhaltlichen und technischen Diensten ist die Konferenz für die Ausarbeitung von Hintergrunddokumenten, die Entgegennahme, Übersetzung und Verbreitung von Dokumenten, Berichten und Entscheidungen, die Verdolmetschung von Redebeiträgen auf Sitzungen, die Vorbereitung und Verteilung der Sitzungsprotokolle, die Aufbewahrung und ordnungsgemäße Archivierung von Dokumenten und die Unterstützung des Präsidiums der Konferenz bei der Erfüllung seiner Aufgaben zuständig.

dieses Mechanismus für die Überprüfung der Umsetzung⁸. Gemäß Resolution 3/1 müssen sich die Vertragsstaaten einer Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens unterziehen. Der auf einem Peer-Review basierende Mechanismus mündet in eine Bewertung, in deren Rahmen abgeschätzt wird, inwiefern die Vorschriften und Praktiken jedes Vertragsstaats mit den Grundsätzen, Zielen und Anforderungen des Übereinkommens übereinstimmen. Diese Bewertungen tragen dazu bei, Mängel in nationalen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung zu ermitteln und die notwendigen legislativen, institutionellen und praktischen Reformen in die Wege zu leiten.

Von der Union geschlossene internationale Übereinkünfte binden die Organe der Union und die Mitgliedstaaten⁹, und der im Rahmen dieses Übereinkommens eingerichtete Überprüfungsmechanismus ist für alle Vertragsparteien verbindlich. Daher gilt die Überprüfungsverpflichtung auch für die Europäische Union. Die einzigartige Stellung der Europäischen Union als einzige Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration, die Vertragspartei des Übereinkommens ist, macht die Modalitäten für die Teilnahme der EU an der Überprüfung jedoch etwas komplizierter¹⁰.

Gemäß Artikel 17 des Vertrags über die Europäische Union übt die Kommission im Zusammenhang mit der Umsetzung internationaler Übereinkünfte, deren Vertragspartei die Union ist, Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus und nimmt die Vertretung der Union nach außen wahr. Sie ist daher dafür verantwortlich, den Überprüfungsprozess im Rahmen des Übereinkommens so zu steuern, dass sichergestellt wird, dass die Union ihren Pflichten aus dem Übereinkommen nachkommt

In dieser Mitteilung wird daher der Ansatz der Kommission in Bezug auf die Überprüfung dargelegt. Die Union in ihrer Gesamtheit ist verpflichtet, das Übereinkommen umzusetzen und sich somit der im Rahmen des Übereinkommens festgelegten Überprüfung zu unterziehen. Dieses von der Kommission zu koordinierende Verfahren erfordert die Einbeziehung aller einschlägigen Organe der Union sowie gegebenenfalls bestimmter Agenturen oder Einrichtungen, je nach den Aufgaben, die ihnen durch die Verträge oder Rechtsvorschriften der Union in dem für das Übereinkommen relevanten Bereich übertragen wurden. Ihre Einbeziehung sollte in Fragen, die das Funktionieren der einzelnen Organe betreffen, im Einklang mit dem Grundsatz der Verwaltungsautonomie jedes Organs erfolgen.

Die Kommission hat die Auswirkungen analysiert, die sich aus dem einzigartigen Status der EU als Vertragspartei des Übereinkommens, die eine Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration ist, ergeben. Zur Durchführung der Überprüfung muss zunächst die Zuständigkeitserklärung aktualisiert werden, um den rechtlichen Folgen des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon Rechnung zu tragen (siehe **Abschnitt II**). Hinsichtlich der praktischen Modalitäten der Überprüfung müssten einige notwendige Anpassungen vorgenommen werden, um der Europäischen Union die Beteiligung an der Überprüfung zu ermöglichen (siehe **Abschnitte III, IV und V**).

⁸ Durch eine Reihe von gemeinsamen Standpunkten, festgehalten in den Ratsdokumenten ST 15012/1/06 REV 1, ST 15233/1/07 REV 1 und ST 11452/2/09 REV 2.

⁹ Artikel 216 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

¹⁰ Die Resolution 3/1 enthält keine spezifischen Vorschriften oder Verfahren, die für Vertragsparteien des Übereinkommens gelten, die keine „Staaten“ im eigentlichen Sinne sind.

II. Aktualisierung der Zuständigkeitserklärung

Im Übereinkommen ist vorgesehen, dass die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde einer Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration eine Erklärung über den Umfang ihrer Zuständigkeiten enthält¹¹. Die Erklärung betreffend die Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die durch das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption erfassten Angelegenheiten wurde dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zum Zeitpunkt des Abschlusses des Übereinkommens durch die Union ordnungsgemäß übermittelt¹². Artikel 67 Absatz 3 des Übereinkommens sieht außerdem vor, dass die betreffende regionale Organisation jede maßgebliche Änderung des Umfangs ihrer Zuständigkeiten dem Verwahrer mitteilt¹³.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon haben sich Umfang und Ausübung der Zuständigkeiten der Union zu einem gewissen Grad verändert. Zum Beispiel hat die EU im Rahmen von Titel V AEUV neue Zuständigkeiten erhalten (Artikel 82 und 83 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Der Generalsekretär der Vereinten Nationen muss daher über diese Entwicklungen in Kenntnis gesetzt werden¹⁴.

Maßnahme 1: Die Kommission unternimmt die erforderlichen Schritte, um den Generalsekretär der Vereinten Nationen vor der Einleitung der Überprüfung über relevante Änderungen des Umfangs der Zuständigkeiten der Union in Kenntnis zu setzen

III. Einleitung der Überprüfung der EU im Rahmen des Übereinkommens

Jede Vertragspartei wird von zwei anderen Vertragsstaaten des Übereinkommens überprüft, und die Auswahl der Vertragsparteien, die die Überprüfung durchführen, erfolgt nach dem Losverfahren¹⁵. Jede Vertragspartei muss auch Überprüfungen durchführen. Die Auswahl der überprüfenden Vertragsparteien im Losverfahren kann bei jeder Tagung der Gruppe zur Umsetzungsüberprüfung erfolgen. Die Überprüfung wird förmlich eingeleitet, wenn das Sekretariat des Übereinkommens (UNODC) die zu überprüfende Vertragspartei über den Beginn der Durchführung der Länderüberprüfung informiert¹⁶. Die Vertragsparteien müssen auch eine Kontaktstelle angeben, die ihre Teilnahme an der Überprüfung koordiniert und

¹¹ Auf der Grundlage von Artikel 67 Absatz 3 des Übereinkommens.

¹² Anhang des Beschlusses 2008/801/EG des Rates.

¹³ Artikel 67 Absatz 3 des Übereinkommens.

¹⁴ Absatz 4 der Erklärung lautet wie folgt: „Der Umfang und die Ausübung der Gemeinschaftszuständigkeiten werden naturgemäß ständig weiterentwickelt; deshalb wird die Gemeinschaft diese Erklärung erforderlichenfalls nach Artikel 67 Absatz 3 des Übereinkommens ergänzen oder ändern.“

¹⁵ Siehe die Eckwerte des Mechanismus für die Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_E.pdf.

¹⁶ Innerhalb eines Monats nach dem Losverfahren. Siehe Abschnitt II der Leitlinien für Regierungssachverständige und das Sekretariat bei der Durchführung von Länderüberprüfungen, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_E.pdf.

darüber hinaus eine Liste der Regierungssachverständigen für die Überprüfung mitteilen (wenn die Vertragspartei die Überprüfung anderer Vertragsparteien durchführt)¹⁷.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die EU ihre Bereitschaft zur Einleitung der Überprüfung der Umsetzung so bald wie möglich vor der Sondertagung der VN-Generalversammlung im Jahr 2021 bekannt geben sollte. In Übereinstimmung mit Artikel 17 EUV wird der Standpunkt der EU von der Kommission vertreten. Die Kommission wird ebenfalls als Kontaktstelle fungieren, um die Überprüfung der Umsetzung für die EU zu koordinieren, und ersucht die anderen Organe, Sachverständige zu benennen, wenn die EU aufgefordert wird, die Überprüfung anderer Vertragsstaaten durchzuführen.

Maßnahme 2: *Die Kommission ist der Ansicht, dass die EU ihre Bereitschaft zur Einleitung der Überprüfung der Umsetzung so bald wie möglich vor der Sondertagung der VN-Generalversammlung im Jahr 2021 bekannt geben sollte, und wird nach Anhörung des Rates die diesbezügliche Erklärung der EU vorbereiten.*

Die Kommission wird als EU-Kontaktstelle für die Umsetzungsüberprüfung der EU fungieren.

Die Kommission wird die anderen Organe ersuchen, Sachverständige für die Überprüfung anderer Vertragsparteien zu benennen.

IV. Modalitäten und Organisation der Überprüfung der EU

Die Konferenz der Vertragsstaaten nahm im Jahr 2009 die Eckwerte des Mechanismus für die Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens an und richtete die Gruppe zur Umsetzungsüberprüfung ein, die die Überprüfung unter der Aufsicht der Konferenz überwacht. Die Vertragsparteien werden gemäß den Eckwerten des Mechanismus für die Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens bewertet. Das Sekretariat hat einen Musterzeitplan für den Abschluss der Überprüfung ausgearbeitet¹⁸.

1. Vorbereitung der Selbstbewertung der EU

Für jeden Zyklus wird die überprüfte Vertragspartei aufgefordert, eine **Selbstbewertung** auszuarbeiten und zu übermitteln, die als Grundlage für die Durchführung der Überprüfung dient.

Die Selbstbewertung enthält eine Beschreibung der Maßnahmen (Programme, legislative und nicht legislative Maßnahmen, Verwaltungsakte), die von der Vertragspartei ergriffen wurden, um den Anforderungen des Übereinkommens in den überprüften Bereichen nachzukommen,

¹⁷ Im Rahmen des Mechanismus für die Überprüfung der Umsetzung ist vorgesehen, dass jede Vertragspartei bis zu 15 Regierungssachverständige für die Überprüfung benennt. Diese Sachverständigen fungieren als Überprüfer im Namen ihrer Vertragspartei.

¹⁸ https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Review-Mechanism/IRG_model_country_review_schedule.pdf. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Überprüfungen in der Praxis zwischen 12 und 18 Monate für den ersten Zyklus und etwas länger für den zweiten Zyklus dauern.

sowie Angaben über die Wirksamkeit dieser Maßnahmen¹⁹. Die Selbstbewertung sollte sich im Wesentlichen auf die Beschreibung folgender Maßnahmen konzentrieren: i) von der EU in den vom Übereinkommen erfassten Bereichen angenommene Akte und ii) für die EU-Organe und deren Personal geltende Maßnahmen, die unter das Übereinkommen fallen. Wenn auf die einschlägigen Rechtsakte verwiesen wird, sollte die Selbstbewertung eine kurze Beschreibung jedes Instruments, das Datum des Inkrafttretens sowie jegliche Verpflichtungen für die Organe der EU enthalten (Berichtspflichten oder andere den Organen unmittelbar zugewiesene Aufgaben usw.) Das Dokument sollte, sofern verfügbar, Beispiele zur Verdeutlichung der Wirksamkeit der in der Selbstbewertung aufgeführten Maßnahmen enthalten.

Die Umsetzungsüberprüfung im Rahmen des Übereinkommens erfolgt in zwei Zyklen:

- In Zyklus 1 wird der Schwerpunkt auf Kriminalisierung und Strafverfolgung (Kapitel III) und internationale Zusammenarbeit (Kapitel IV) gelegt und Berichterstattung über a) Straftaten und Strafverfolgung, b) Zeugen-, Sachverständigen-, Opfer- und Hinweisgeberschutz, c) Folgen von Korruptionshandlungen, d) Zusammenarbeit innerhalb und zwischen internationalen Organisationen, e) Zusammenarbeit internationaler Organisationen mit der EU und den Mitgliedstaaten und f) gemeinsame Ermittlungen umfassen.
- Der Zyklus 2 deckt die Bereiche Wiedererlangung von Vermögenswerten (Kapitel V) und vorbeugende Maßnahmen (Kapitel II), einschließlich Strafverfolgung und Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des öffentlichen Vergabewesens, ab.

Demzufolge beginnt die Überprüfung mit Zyklus 1, gefolgt von Zyklus 2.

Der **Umfang der Selbstbewertung** deckt, abhängig vom jeweiligen Zyklus, jene Bereiche ab, die in Bezug auf die vom Übereinkommen erfassten Angelegenheiten unmittelbare Bedeutung für die EU und ihre Organe (und Personal) haben, wie etwa vorbeugende Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, internationale Zusammenarbeit und Wiedererlangung von Vermögenswerten.

Die Selbstbewertung der EU wird sich nicht mit Fragen bezüglich der Umsetzung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten befassen, die Gegenstand eigener Überprüfungsverfahren sind, sondern vielmehr die Verpflichtungen der EU-Organe darlegen, die sich aus den Verträgen und den einschlägigen EU-Rechtsvorschriften ergeben.

Da das Übereinkommen sämtliche EU-Organe bindet, kann der Umfang der Selbstbewertung nicht auf ein einzelnes EU-Organ oder einen kleinen Teil der EU-Organe beschränkt werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass jedes EU-Organ eine separate Selbstbewertung vornehmen muss. Die Selbstbewertung der EU wird horizontale Vorschriften und auch gemeinsame Bestimmungen, die für alle Organe gelten (wie z. B. das Statut der Beamten und die Rechtsprechung des Gerichtshofs), umfassen. Was die Bereiche betrifft, in denen verschiedene Organe und Einrichtungen unterschiedliche – üblicherweise zusätzliche –

¹⁹ Im Allgemeinen werden die Vertragsparteien aufgefordert, die Selbstbewertung anhand der vom Sekretariat ausgearbeiteten und von der Konferenz der Vertragsstaaten im November 2009 gebilligten umfassenden Checkliste zur Selbstbewertung durchzuführen. Diese Checkliste (und das zur Beantwortung verwendete IT-Instrument) sind jedoch nicht auf die Anforderungen der EU abgestimmt. Daher hat das Sekretariat volle Flexibilität hinsichtlich der Verwendung eines anderen Formats, das besser für die EU geeignet ist, signalisiert.

Vorschriften aufgestellt haben, so sollten diese Organe und Einrichtungen diese Vorschriften in der Selbstbewertung darlegen²⁰. Die Überprüfung im Rahmen von Zyklus 2 ist für die interne Arbeitsweise der verschiedenen EU-Organe von größter Bedeutung.

Maßnahme 3: *Die Kommission bereitet die Selbstbewertung der EU für jeden Zyklus in enger Abstimmung mit allen betroffenen EU-Organen vor. Alle betroffenen Organe müssen rechtzeitig Beiträge zur Selbstbewertung liefern und bestimmen die Inhalte in Bezug auf sich selbst.*

2. Aktenprüfung und Vor-Ort-Besuch

Sobald die Selbstbewertung übermittelt wurde, führen die begutachtenden Sachverständigen eine Aktenprüfung der abgeschlossenen Selbstbewertung durch. Sofern die überprüfte Vertragspartei zustimmt, kann die Aktenprüfung im Geiste eines konstruktiven Dialogs durch verschiedene Formen des direkten Dialogs wie Länderbesuche oder gemeinsame Treffen im Büro der Vereinten Nationen in Wien ergänzt werden. Im Rahmen des mit Unterstützung des Sekretariats durchgeführten Vor-Ort-Besuchs werden Treffen der Sachverständigen der Vertragsparteien, die die Überprüfung vornehmen, mit denen der überprüften Vertragspartei abgehalten. Interessenträger werden ermutigt, an diesen Besuchen auf Sachverständigenebene teilzunehmen. Bei diesen Treffen sollen bestimmte Aspekte der übermittelten Antwort geklärt und gegebenenfalls zusätzliche Informationen gesammelt werden. Wie im Dokument zu den Eckwerten des Mechanismus für die Überprüfung vorgesehen, wahren die Vertragsstaaten, die die Überprüfung durchführen, und das Sekretariat die Vertraulichkeit aller Informationen, die sie im Verlauf der Länderüberprüfung erlangt oder in diesen Rahmen genutzt haben.

Die Kommission verfolgt bezüglich der Überprüfung den Ansatz, dass sie transparent und unter Einbeziehung aller einschlägigen Interessenträger durchgeführt werden sollte. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft ist für alle Bemühungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung wesentlich. Die EU vertritt seit Langem den Standpunkt, dass die Vertragsstaaten des Übereinkommens alle verfügbaren Informationen und Fachkenntnisse, auch aus der Zivilgesellschaft, optimal nutzen sollten. Ein konstruktiver Dialog zwischen den Vertragsstaaten und der Zivilgesellschaft wird die Wirkung und Umsetzung des Übereinkommens positiv beeinflussen. Die EU hat eine wirksame Beteiligung der Zivilgesellschaft am Überprüfungszyklus sowie an der Konferenz der Vertragsstaaten und ihren Arbeitsgruppen gefordert.

²⁰ Bei Zyklus 1 scheinen fast alle Aspekte auf horizontaler Ebene für die EU von Bedeutung zu sein. Bei Zyklus 2 betrifft Kapitel II alle Organe, während die Kapitel III und IV spezifischer sind und daher nur eine beschränkte Zahl von Organen, Ämtern oder Einrichtungen (hauptsächlich die Kommission, EUStA, Europol, Eurojust) betreffen, und Kapitel V betrifft hauptsächlich die Kommission, die EUStA, Europol, Eurojust, die Europäische Zentralbank und die zukünftige zentrale Meldestelle (FIU) auf EU-Ebene.

Maßnahme 4: Die Kommission koordiniert die Beiträge zur Selbstbewertungs-Checkliste und die Organisation des Vor-Ort-Besuchs im Rahmen der Überprüfung mit den anderen Organen und nutzt dabei bestmöglich alle verfügbaren Informationen und Fachkenntnisse, auch vonseiten der Zivilgesellschaft, und strebt die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Überprüfung an.

Falls vereinbart, könnte ein Vor-Ort-Besuch in Brüssel mit Treffen an den Sitzen der wichtigsten Organe abgehalten werden.

3. Veröffentlichung des Bewertungsberichts und allgemeine Transparenzverpflichtungen

Am Ende der Überprüfung wird vom Sekretariat des Übereinkommens mit Unterstützung der überprüfenden Vertragsstaaten auf der Grundlage der Beiträge der Überprüfer und in enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit der überprüften Vertragspartei ein Bericht erstellt. Der endgültige Inhalt des Berichts wird einvernehmlich zwischen den Überprüfern und der überprüften Vertragspartei beschlossen. Der vollständige Bericht bleibt vertraulich, es sei denn, die überprüfte Vertragspartei stimmt zu, ihn zu veröffentlichen. Die Zusammenfassung hingegen wird immer veröffentlicht. Manche Vertragsparteien entscheiden sich dazu, ihre Selbstbewertungs-Checkliste, den vollständigen Länderbericht und/oder im Anschluss an die Überprüfung zur Verfügung gestellte Informationen zu veröffentlichen. Die Kommission wird sich auch um die Zustimmung der anderen Organe in Bezug auf den Inhalt und die Veröffentlichung des Berichts bemühen. Die Veröffentlichung des vollständigen Berichts wurde als gute Transparenzpraxis hervorgehoben.

Die UNCAC-Koalition²¹ führte im Jahr 2014 eine Transparenzverpflichtung ein. Die Verpflichtung umfasst sechs Transparenzgrundsätze²². Mehrere EU-Mitgliedstaaten sind Unterzeichner²³. Die Kommission wird die EU bei der Einhaltung der Transparenzverpflichtung unterstützen. Gemäß dieser Transparenzverpflichtung sollte der vollständige Bericht veröffentlicht werden.

Maßnahme 5: Die Kommission wird zu gegebener Zeit die anderen Organe in Bezug auf die Veröffentlichung des vollständigen Überprüfungsberichts und des Selbstbewertungsberichts konsultieren.

²¹ Das weltweite Netzwerk der UNCAC-Koalition mit über 350 zivilgesellschaftlichen Organisationen in über 100 Ländern setzt sich für die Förderung der Ratifizierung, Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens ein.

²² <https://uncaccoalition.org/uncac-review/transparency-pledge/#:~:text=The%20UNCAC%20Coalition%20is%20seeking,in%20the%20UNCAC%20review%20mechanism.>

²³ Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Frankreich, Italien, Lettland, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Zypern.

VI. Schlussfolgerung

Mit der vorliegenden Mitteilung unterrichtet die Kommission alle EU-Organe über ihre Absicht, die Überprüfung nach Konsultationen mit den Organen im Geiste der loyalen Zusammenarbeit so bald wie möglich einzuleiten. Die Kommission beabsichtigt, rasche Fortschritte bei der Erfüllung der rechtlichen Verpflichtungen der Union im Rahmen des Übereinkommens zu erzielen und die Überprüfung daher so bald wie möglich vor der Sondertagung der VN-Generalversammlung im Jahr 2021 einzuleiten.

In dieser Mitteilung wird der Ansatz für die Durchführung der erforderlichen Überprüfungsschritte dargelegt, wobei der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit und der Verwaltungsautonomie der Organe in vollem Umfang gewahrt bleibt. Die Kommission ersucht alle EU-Organe, sich an allen Phasen der Überprüfung umfassend und rechtzeitig zu beteiligen und zusammenzuarbeiten.