

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Andrea Tivig / Andreas Maurer

Die EU- Antikorruptionspolitik

Erfolgsbedingungen einer
Korruptionsbekämpfung auf
mehreren Ebenen

**Diskussionspapier der FG 1, 2006/ 03, März 2006
SWP Berlin**

Inhalt

I. Korruptionsbekämpfung auf mehreren Ebenen 3

II. Das Phänomen der Korruption 5

- (A) Der Rechtliche Rahmen 8
- (B) Der Institutionelle Rahmen: OLAF, EUROPOL und EUROJUST 9
 - 1. OLAF 9
 - 2. EUROPOL 11
 - 3. EUROJUST 11
- (C) Die Politiken der Antikorruptionsbekämpfung: von Tampere bis Den Haag 12
 - 1. Das Tampere Programm 1999-2004 13
 - 2. „Eine kohärente, umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption“ 14
 - 3. Das Haager Programm 15
- (D) Zwischenfazit I: Die interne Korruptionsbekämpfung 17

IV. Außendimensionen der EU-Antikorruptionspolitik 19

- (A) Der internationale Rechtsrahmen: Vier Antikorruptionskonventionen 19
 - 1. OECD 19
 - 2. Europarat: Die Zivil- und Strafrechtskonventionen 22
 - 3. UN Konvention gegen Korruption 24
- (B) Strategien der auswärtigen EU-Antikorruptionspolitik 26
- (C) Dritte Ebene – Gegenüber Beitrittsländern: Der Fall Rumänien 28
 - 1. Die GRECO Evaluationen 30
 - 2. Beurteilung der rumänischen Antikorruptionspolitik durch Freedom House 32
 - 3. Neue Strategien – institutionelle Veränderungen 33
 - 4. Der Monitoringbericht der Kommission 35
 - 5. Die institutionelle und finanzielle Unterstützung Rumäniens durch die EU 36
 - 6. Zwischenfazit II: Die EU-Antikorruptionspolitik gegenüber und in Rumänien 38
- (D) Vierte Ebene – gegenüber Nachbarsländern und Drittstaaten 40
 - 1. Republik Moldau – zukünftiger Nachbar der EU 41
 - 2. GRECO Evaluationen und Aktionen des Europarat 43
 - 3. EU- Moldova Beziehungen: Der ENP-Aktionsplan 45
 - 4. EU-Aktivitäten und Programme in Moldova 46
 - 5. Zwischenfazit III: Die EU-Antikorruptionspolitik gegenüber und in Moldova 48

V. Empfehlungen für die zukünftige EU-Antikorruptionspolitik 50

Abkürzungsverzeichnis 55

I. Korruptionsbekämpfung auf mehreren Ebenen

Die Bekämpfung der Korruption ist eine der Prioritäten der EU im den Bereich Justiz und Inneres. Die Terroranschläge in New York, Madrid und London haben den Stellenwert der Korruptionsbekämpfung stark beeinflusst. Korruption wird nicht als isoliertes Phänomen betrachtet, sondern als Teil eines größeren sicherheitspolitischen Problems, so zum Beispiel als Aspekt der Wirtschaftskriminalität, der organisierten Kriminalität, der Geldwäsche, des Menschen-, Waffen- und Drogenschmuggel, sowie nicht zuletzt des Terrorismus. Der Terrorismus, die transnationale Kriminalität und die Globalisierung der Finanzmärkte bedeuten, dass die Korruptionsbekämpfung allein auf nationaler Ebene ineffektiv und nur beschränkt sinnvoll geworden ist. Es stellt sich die Frage, ob und in welcher Weise die EU diesem Problem begegnen kann und auch begegnet.

Korruption wird seit längerem nicht mehr allein als Problem unterentwickelter Staaten angesehen. Tanzi argumentiert, dass Korruption die Staatsfunktionen der Lenkung der Volkswirtschaft, der Ressourcenzuordnung, und Verteilung des Allgemeinguts verhindert.¹ Korruption bewirkt vor allem aber einen Anstieg der Transaktionskosten, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften negativ beeinflusst. Mauro zeigt in seinem Modell, dass Korruption das Wirtschaftswachstum und die Investitionsraten negativ beeinflusst.² Die Fachliteratur hat den Konsensus erreicht, dass die Folgen von Korruption auf die Wirtschaft, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in allen Entwicklungsstufen so schwerwiegend sind, dass Korruption unbedingt entgegengewirkt werden muss.³ Im Rahmen der EU ist diese marktverzerrende Wirkung der Korruption neben dem sicherheitspolitischen Aspekt einer der Hauptgründe für die Korruptionsbekämpfung.

Korruption ist eine Problematik, der die EU auf mehreren Ebenen begegnen muss: erstens, innerhalb der EU-Institutionen und bei der Vergabe von EU-Mitteln, zweitens, in den Mitgliedstaaten selber, drittens, gegenüber Beitrittskandidaten, sowie viertens, auf globaler Ebene gegenüber Nachbarländern und Drittstaaten. Diese vier Ebenen unterscheiden sich in der Zielsetzung und sowie Handlungsberechtigung der EU-Aktivitäten.

Die vorliegende Studie ist folgendermaßen organisiert. Im folgenden Abschnitt, wird das Phänomen der Korruption kurz problematisiert.

1 Tanzi, Vito (1998) "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures." *IMF Staff Papers* Vol.45, No.4, S.559-594. <<http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>> (eingesehen am 20.06.2005).

2 Mauro, Paolo (1997) "Why Worry About Corruption?" *IMF Economic Issues* Nr.6. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/issue6/issue6.pdf>> (eingesehen am 29.06.05).

3 Vgl. Mauro, Paolo (1997) "Why Worry About Corruption?" *IMF Economic Issues* Nr.6, Rose-Ackerman, Susan (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. New York: Cambridge University Press, Elliott, Kimberly Ann (ed.) (1997) *Corruption and the Global Economy*. Washington DC: Institute for International Economics; Heidenheimer, Arnold J. & Michael Johnston (Hgs.) (2002) *Political Corruption: Concepts & Contexts*. (3. Aufl.) London: Transaction Publishers.

Kapitel 3 widmet sich dem rechtlichen und institutionellen Rahmen der internen EU-Antikorruptionspolitik, sowie deren Inhalten von Tampere bis Den Haag. Der vierte Teil beleuchtet die Außendimension der Antikorruptionspolitik, insbesondere dem internationalen rechtlichen Rahmen, die Strategien der externen EU-Antikorruptionspolitik, sowie die EU-Antikorruptionspolitik gegenüber zwei Nicht-Mitgliedstaaten. Rumänien dient als Fallbeispiel für die Haltung, Aktivitäten und Programme der EU bezüglich eines zukünftigen Mitgliedstaates. Rumänien dient hierbei als Beispiel für einen Beitrittskandidaten und zukünftiges EU-Mitglied, Die Republik Moldau veranschaulicht die Antikorruptionsaktivitäten der EU im Rahmen der Nachbarschaftspolitik gegenüber einem Drittstaat ohne Beitrittsperspektive.⁴ Sowohl Rumänien als auch die Republik Moldau haben ein hohes Korruptionsniveau, so dass Korruption in den Beziehungen zwischen der EU und dem jeweiligen Land eine wichtige Rolle spielt. Im letzten Teil werden gegenwärtige Entwicklungen untersucht, sowie Anregungen und Empfehlungen für zukünftige Ratspräsidentschaften geben.

4 Abgesehen von der Europäischen Nachbarschaftspolitik findet die externe EU-Antikorruptionspolitik natürlich auch durch Entwicklungshilfeprogramme und Beziehungen mit zum Beispiel den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im pazifischen Ozean (AKP) statt. Siehe auch Europäische Kommission (2006) „Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im pazifischen Ozean (AKP)“ <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/s05032.htm>> (eingesehen am 13.02.2006).

II. Das Phänomen der Korruption

Es gibt keine allgemein akzeptierte Definition des Begriffs der Korruption. Eine Vielzahl von Tatbeständen wird unter diesem Begriff zusammengefasst. Die Uneindeutigkeit der Definition liegt teilweise daran, dass sich traditionelle, von Sprache zu Sprache unterschiedliche Bezeichnungen und Begriffe schwer unter einen Hut bringen lassen. So wurden zum Beispiel in den EU-Verträgen und Dokumenten der englische Begriff „corruption“ im Deutschen meist als „Bestechung“ übersetzt, obwohl „bribery“ keineswegs alle Aspekte des Phänomens „Korruption“ beinhaltet.⁵ „Corruption“ bedeutet unter anderem Bestechung, Patronage, Nepotismus, Veruntreuung des Allgemeinguts sowie Korruption in der Parteien- und Wahlkampagnenfinanzierung. Im Folgenden wird deswegen der Begriff „Korruption“ in dieser weiten Definition benutzt.

Prinzipiell variiert darüber hinaus auch von Staat zu Staat was juristisch als korrupt bezeichnet wird. Die unterschiedlichen Begrifflichkeiten und Rechtssysteme bedeuten, dass es Differenzen in der Gesetzgebung zur Abgeordnetenbestechung, Parteienfinanzierung, der Unterscheidung zwischen Korruption im öffentlichen und privatem Sektor sowie auch der Höhe und Art der Sanktionen gibt. Eine Koordinierung der Aktivitäten oder auch gemeinsame Aktionen der Korruptionsbekämpfung innerhalb der EU oder aber auf internationaler Ebene, werden durch diese Differenzen natürlich erschwert.

Die genaue Grenze zwischen korruptem und legitimem Verhalten ist oft schwer zu bestimmen. Dadurch, dass ein spezifisches Opfer des Aktes der Korruption fehlt und es oft einen Mangel an Beweisen gibt, gibt es Schwierigkeiten bei der empirischen Messung der Korruption. Andvig betont, dass „the challenge of corruption as a field of empirical research is still its secret nature.“⁶ Keiner kann mit Sicherheit und Genauigkeit sagen wie viel Korruption es in einem Land tatsächlich gibt. Dies wiederum bedeutet aber auch, dass die Effektivität von Korruptionsbekämpfungsprogrammen oder -gesetzgebung schwer zu bestimmen ist.

Indizes wie der Transparency International Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) basieren, wie der Name schon sagt, Umfragen über die wahrgenommene Korruption. Während dies eine bewährte Methode der annähernden Bestimmung des Korruptionsniveaus ist, so sind die Nachteile ebenso deutlich. Vermehrte Medienberichterstattung und prominente Korruptionsfälle sind nur zwei Möglichkeiten wie die Wahrnehmung von „mehr“ Korruption nicht unbedingt dem tatsächlichen Niveau an Korruption entspricht. Darüber hinaus ist die jährliche Erstellung des Indexes

5 Siehe Artikel 29 EUV oder auch Europäische Kommission (1997) „Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind.“ ABl. C195 vom 19.07.1997.

6 Andvig, Jens Chr. (2004) „The Challenge of Poor Governance and Corruption.“ Norwegian Institute of International Affairs Copenhagen Consensus Opponent Paper 19 April, S.9. <<http://www.nupi.no/IPS/filestore/665.pdf>> (eingesehen am 15.02.2006).

nur bedingt sinnvoll, da sie oft mehrere Jahre auf derselben Umfrage basieren, so dass Verbesserungen erst nach ein paar Jahren die Position des Landes auf dem Index beeinflussen. Dennoch bleiben Indizes wie der CPI ein wichtiger Hinweis in Hinblick auf die langfristige Entwicklung des Korruptionsniveaus eines Landes.

Die Europäische Kommission orientiert sich in ihrer Mitteilung über eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption am „Global Programme against Corruption“ der Vereinten Nationen, welches Korruption als „abuse of power for private gain“ definiert, und damit sowohl den öffentlichen als auch privaten Sektor erfasst.⁷ Die Kommission geht somit über die bisher in der EU-Gesetzgebung übliche strafrechtliche Perspektive hinaus, welche Korruption mit aktiver oder passiver Bestechung gleichsetzt.⁸ Die Kommission differenziert zwischen zwei Bedeutungen des Begriffs der „Korruption“, erstens der strafrechtlichen, präzise formulierten engeren Definition, sowie einer sozioökonomischen auf Prävention ausgerichteten Definition im Kontext von „good governance.“⁹

Der Ansatz der Kommission scheint in Hinblick auf die Definitionsprobleme angemessen, da er die Stabilität und Präzision der strafrechtlichen Definition und die Möglichkeiten der Anpassung der Gesetzgebungen in den Mitgliedstaaten mit der Notwendigkeit einer breiteren Perspektive vereint. Besonders für die Korruptionsprävention ist es nicht zweckmäßig, den Begriff der „Korruption“ eng zu fassen, da Integrität, Rechenschaftspflicht, Transparenz und „good governance“ ebenso eine Rolle spielen. Die Kommission tut gut daran, den privaten Sektor mit in die Definition von „Korruption“ aufzunehmen, da die Privatisierung öffentlicher Funktionen innerhalb der EU unterschiedlich weit geht.¹⁰ Die Korruption im privaten Sektor betrifft zwar nicht direkt die finanziellen Interessen oder die Rechtsstaatlichkeit der Mitgliedstaaten und der EU, doch eine strenge Unterscheidung zwischen privatem und öffentlichem Sektor ist nicht sinnvoll, da es innerhalb der EU ein breites Spektrum an Privatisierungsgraden und -modellen gibt. Korruption im privaten Sektor besonders im Rahmen der organisierten Kriminalität hängt darüber hinaus oft direkt mit Korruption im öffentlichen Sektor zusammen, und sollte daher gemeinsam betrachtet und bekämpft werden, auch wenn unterschiedliche Maßnahmen nötig werden.

III. Die EU-interne Antikorruptionspolitik: auf EU- und nationaler Ebene

Die zwei internen Ebenen der EU-Antikorruptionspolitik beziehen sich erstens, auf die Korruption innerhalb den EU-Institutionen und in der Vergabe der EU-Mittel, und zweitens, auf die Korruption innerhalb der EU-Mitgliedstaaten. Intern muss die EU innerhalb der Institutionen Korrupti-

7 Europäische Kommission (2003) „Mitteilung über eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption.“ 28.Mai 2003. KOM(2003) 317 endgültig, S.6.

8 siehe auch Europäische Kommission (1997) „Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind.“ ABl. C195 vom 19.07.1997, Artikel 2 und 3.

9 Europäische Kommission (1997) „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Politik der EU zur Bekämpfung der Korruption.“ KOM(1997) 192 endgültig, S.7.

10 Speck, Bruno (2004) „Korruptionskontrolle – Eine Herausforderung der Außen- und Entwicklungspolitik.“ Stiftung Wissenschaft und Politik Studie S 13, April.

on bekämpfen, um weder den finanziellen Interessen der EU noch dem Vertrauen der EU-Bürger (und Steuerzahler) in die EU und deren Budgetmanagement zu schaden. Die EU muss daher Korruption in den eigenen Reihen und in der Vergabe von EU-Mitteln verhindern und aufdecken. Es war vor allem auch der Rücktritt der Santer Kommission im März 1999, welcher die Korruptionsbekämpfung innerhalb der EU-Institutionen zu einer EU-Priorität machte.¹¹ Die Korruptionsbekämpfung auf der ersten Ebene ist - was die Handlungsberechtigung betrifft - am einfachsten zu rechtfertigen. Die finanziellen Interessen der EU müssen gewahrt werden, und es kann nicht bestritten werden, dass die EU Kontrolle über die Funktionsweise und Aktivitäten ihrer Institutionen und über das Budget haben muss.

Die zweite Ebene ist die Bekämpfung der Korruption in den Mitgliedstaaten der EU, welche nicht direkt die finanziellen Interessen der EU betrifft. In allen Mitgliedstaaten ist die Korruption strafrechtlich verboten, wobei sich die Definitionen von Land zu Land jedoch geringfügig unterscheiden. Aus Sicht der Staatssouveränität und Subsidiarität kann die Handlungsberechtigung der EU in einer Antikorruptionspolitik gegenüber Mitgliedstaaten angezweifelt werden. Während Korruption in den Mitgliedstaaten zwar nicht direkt die finanziellen Interessen der EU betreffen mag, verhindert oder behindert sie jedoch die europäische Integration im Rahmen des Binnenmarktes und des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes. Der Binnenmarkt und EU-weite Ausschreibungen von Projekten bedeuten, dass Korruption in einem Land zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führt. Dadurch wird auch die nicht grenzüberschreitende Korruption zu einem Problem, welches auf EU-Ebene thematisiert und angegangen werden muss.

Wie zuvor erwähnt, ist der sicherheitspolitische Aspekt der Korruption ein wichtiger Faktor in der Handlungsberechtigung der EU im Bereich Korruptionsbekämpfung. Korruption ist eng mit dem organisierten Verbrechen verbunden, da Korruption auf hohem Niveau den Staat von innen unterwandert und aushöhlt und dadurch erlaubt, dass das organisierte Verbrechen strafrechtlich nicht verfolgt wird. Die Kommission betont, dass „Gruppierungen der organisierten Kriminalität ... bis zu 30% ihrer Erträge [verwenden] um Polizei, Staatsanwälte, Richter und die öffentliche Verwaltung im Allgemeinen zu bestechen und sich so von Strafverfolgungsmaßnahmen ‚freizukaufen‘.“¹² Die verschiedenen Bereiche der Wirtschaftskriminalität, ob Geldwäsche, Korruption, Betrug oder organisierte Kriminalität, hängen miteinander zusammen, da ein großer Teil der „gewaschenen“ Gelder das Ergebnis von Korruption sind.¹³ Die Kommissionsmitteilung zur organisierten Kriminalität zieht auch eindeutig die Verbindung zwischen organisierter Kriminalität und

11 Europäische Kommission (2003) „Mitteilung über eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption.“ 28.Mai 2003. KOM(2003) 317 endgültig, S.14.

12 Europäische Kommission (2003) „Mitteilung über eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption.“ 28.Mai 2003. KOM(2003) 317 endgültig, S.14.

13 O'Shaughnessy, Hugh (2004) „Tax Havens to Face New UN Code on Corruption - Vigorous Requirements for Greater Bank Transparency Come into Force.“ Independent on Sunday, 19 Dec. 2004, S.3.

Terrorismus, was garantiert, dass das Thema Korruption an Aufmerksamkeit gewinnt.¹⁴

Der Fokus auf der Verbindung zwischen Korruption und den Bereichen des organisierten Verbrechens und des Terrorismus ist verständlich und politisch gesehen vielleicht sogar sinnvoll. Beare betont, dass der Kampf gegen die organisierte Kriminalität als eine politisch wertvolle Aktivität angesehen wird, die es sich lohnt zu finanzieren, wodurch die Tätigkeit der EU in diesem Bereich möglich wird.¹⁵ Bis zu einem bestimmten Punkt nützt die Sekuritisierungskampagne die emotionalen Konnotationen des Begriffs „Terrorismus“, um in dem Bereich der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Korruption agieren zu können.¹⁶

Dennoch sollten die Bedeutung der Korruption und die Gefahren, welche von Korruption ausgehen, nicht auf diese Verbindungen reduziert werden. Das Haager Programm des Rates betont daher mit Recht die Notwendigkeit der Überprüfung der tatsächlichen Verbindung zwischen dem Thema Korruption und organisierter Kriminalität.¹⁷ Darüber hinaus sollte bedacht werden, dass Korruption innerhalb eines Mitgliedstaates zu einer Untergrabung der Rechtsstaatlichkeit, des Wettbewerbes und damit des Binnenmarktes führt. Allein deswegen sollte die EU Korruption in ihren Mitgliedstaaten nicht akzeptieren, auch wenn jeweils nur nationale Akteure involviert sind und auch wenn diese keineswegs in Verbindung zum Terrorismus und der organisierten Kriminalität stehen. Korruption ist daher sowohl als Einzelphänomen mit Wirkung auf Rechtsstaatlichkeit und die Funktion des Binnenmarktes, sowie als Teilaspekt eines weiter gegriffenen Phänomens, welches die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts unterwandert.

(A) Der Rechtliche Rahmen

Die EU-Aktivitäten im Bereich Justiz und Inneres haben sich seit Maastricht und Amsterdam verstärkt, wobei der Großteil der Rechts- bzw. Vertragsgrundlagen für die Korruptionsbekämpfung weiterhin im weitestgehend zwischenstaatlichen Dritten Pfeiler liegt.

Laut Artikel 29 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verfolgt die Union das Ziel „den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten. ...Dieses Ziel wird erreicht durch die Verhütung und Bekämpfung der – organisierten oder nichtorganisierten Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, ...der

14 Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Entwicklung eines Strategiekonzepts für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität.“ KOM(2005) 232 endgültig.

15 Beare, Margaret E. (2003) „Introduction,“ in Beare, Margaret E. (Hg.) *Critical Reflections on Transnational Organized Crime, Money Laundering and Corruption*. London: University of Toronto Press, S.xi-xxix.

16 Mitsilegas, Valsamis (2003) „From National to Global, from Empirical to Legal: The Ambivalent Concept of Transnational Organized Crime,“ in Beare, Margaret E. (Hg.) (2003) *Critical Reflections on Transnational Organized Crime, Money Laundering and Corruption*. London: University of Toronto Press, S.83.

17 Rat der Europäischen Union (2005) „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union.“ ABl. C53/01, Absatz III.2.7.

Bestechung und Bestechlichkeit.“¹⁸ In Artikel 29 wird die Bedeutung der Bekämpfung von organisierter und nichtorganisierter Korruption für die Schaffung eines europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erkannt und anerkannt. In den darauf folgenden Artikeln des EUV wird das Phänomen der Korruption nicht mehr explizit erwähnt, sondern ist dem Überbegriff „organisierte Kriminalität“ untergeordnet.

Weitere Rechtsgrundlagen der Korruptionsbekämpfung im EUV sind:

- Artikel 30(d), welcher die Bedeutung der polizeilichen Zusammenarbeit in der Bekämpfung der organisierten Kriminalität betont,
- Artikel 31(1)(e), die Grundlage für die progressive Etablierung von Mindeststandards in der Strafgesetzgebung in den Bereichen Organisiertes Verbrechen, Terrorismus und Drogenhandel, sowie
- Artikel 34, wo die möglichen gesetzgeberischen Aktivitäten (der „gemeinsame Standpunkt“ zur Definition gemeinsamer Handlungsziele, sowie „Übereinkommen“ als völkerrechtliche Verträge) der EU für die in Artikel 29 EUV genannten Bereiche (darunter auch die Korruptionsbekämpfung) aufgeführt werden.

Der Europäische Gemeinschaftsvertrag (EGV) legt in Artikel 280 fest, dass „die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten ... Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen nach diesem Artikel [bekämpfen].“¹⁹ Nach Artikel 280 EGV bleiben die „Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege unberührt“ von den beschlossenen Maßnahmen zur Bekämpfung rechtswidriger Handlungen gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Es wird deutlich, dass die EU-Mitgliedstaaten der EU bisher keine Kompetenzen zur Strafverfolgung übertragen, noch nicht einmal für Korruptionsfälle innerhalb der EU-Institutionen. Dadurch wird eine definitive Grenze gesetzt, wie weit die interne Antikorruptionspolitik in der zweiten Ebene gehen kann. Zurzeit sind die Möglichkeiten daher beschränkt auf eine Angleichung des Strafrechts, die Arbeit von OLAF und die engere polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit und Koordinierung durch EUROPOL und EUROJUST.

(B) Der Institutionelle Rahmen: OLAF, EUROPOL und EUROJUST

1. OLAF

Die Basis der Antikorruptionspolitik innerhalb der EU-Institutionen bildet das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), welches 1999

¹⁸ Artikel 29 des EUVs, siehe Europäischer Rat (2002) „Vertrag über die Europäische Union (Konsolidierte Fassung).“ Abl. Nr. C 325 vom 24.Dezember 2002. <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_DE.pdf> (eingesehen am 12.02.2006).

¹⁹ Artikel 280 des EGVs, siehe Europäischer Rat (2002) „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Konsolidierte Fassung).“ Abl. Nr. C325 vom 24.Dezember 2002. <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_DE.pdf> (eingesehen am 12.02.2006).

zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften gegründet wurde. OLAF hat einen hybriden Status inne, da das Amt einerseits an die Kommission Bericht erstattet, gleichzeitig jedoch was Ermittlungen betrifft, unabhängig ist. OLAF hat eine eigenständige Kontrollmöglichkeit, aber weder eine Verfolgungsautorität noch eine verwaltungs- oder strafrechtliche Verfolgungszuständigkeit. Der am 14. Februar 2006 wieder gewählte Generaldirektor von OLAF, Franz-Hermann Brüner, betont, dass der Betrug an europäischen Geldern in Form von Subventionsbetrug jeweils nach nationalen Rechtsvorschriften geahndet wird und die Effizienz von OLAF daher primär von den nationalen Ermittlern vor Ort abhängt.²⁰ Brüner hebt hervor, dass die Verfolgung und Ahndung von Betrug und Korruption durch das Fehlen eines zentralen Verfolgungsorgans deutlich erschwert wird.²¹

Im Juli 2005 fand eine Überprüfung von OLAF statt. Der Europäische Rechnungshof übt aufgrund von verwaltungstechnischen Problemen, „erhebliche[n] Verzögerungen bei der Bearbeitung von Akten, die Vorlage von wenig schlüssigen Berichten und schwer erkennbare Ergebnisse“²² Kritik an OLAF. In den letzten Jahren war OLAF auch in mehrere Skandale verwickelt, so zum Beispiel im Kontext der Verhaftung von Hans-Martin Tillack, dem Brüssel Korrespondenten des Magazins „Stern“.²³ Insgesamt zieht das Europäische Parlament (EP) jedoch in seiner Beurteilung der Arbeit von OLAF den Schluss, dass „[i]f the European anti-fraud office (OLAF) did not exist, it would have to be invented.“²⁴ Zusätzlich zu OLAF stellen der Europäische Rechnungshof, der Interne Auditdienst sowie der Haushaltskontrollausschuss des EP sicher, dass innerhalb der EU-Institutionen Betrügereien und Korruption aufgedeckt werden.

Die institutionelle Basis der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedstaaten sind das Europäische Polizeiamt (EUROPOL) und EUROJUST. Die zwischenstaatliche Kooperation ist notwendig, wenn sich Beweise, Täter oder Gewinne aus Straftaten in anderen Staaten befinden. Daher stehen die strafrechtlichen Harmonisierungen und Vereinbarungen zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit im Zentrum der Korruptionsbekämpfung der zweiten Ebene.²⁵

20 Brüner, Franz-Hermann (2002) „Korruption in der EU – OLAF und die Subventionen,“ in Transparency International, Netzwerk recherche & Bund der Steuerzahler (Hg.) Korruption: Schatten der demokratischen Gesellschaft. Fakten. Trends. Gegenstrategien. S.53.

21 Brüner, Franz-Hermann (2002) „Korruption in der EU – OLAF und die Subventionen,“ in Transparency International, Netzwerk recherche & Bund der Steuerzahler (Hg.) Korruption: Schatten der demokratischen Gesellschaft. Fakten. Trends. Gegenstrategien. S.56.

22 Europäischer Rechnungshof (2005) „Sonderbericht Nr.1/2005 zur Verwaltung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF).“ <http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2005/rs01_05de.pdf> (eingesehen am 19.01.2006).

23 Eikenaar, Albert/Tillack, Hans-Martin, „Korruption in Brüssel – Von einem, der nicht Nein sagte.“ 2006, <<http://www.stern.de/politik/ausland/552867.html?nv=cb>> (eingesehen am 17.01.2006); Anonym (2006) „EU-Beamter wegen Korruptionsverdacht suspendiert.“ Stern.de 10.01.2006 <<http://www.stern.de/presse/vorab/552889.html?nv=cb>> (eingesehen am 17.01.2006).

24 European Parliament (2005) „Support for embattled OLAF at EP hearing.“ News Report 14-07-2005. <<http://www.europarl.eu.int/news/>> (eingesehen am 12.12.2005).

25 Hägel, Peter (2003) „Geldwäschebekämpfung durch die EU.“ Stiftung Wissenschaft und Politik Studie Nr.37, September, S.17.

2. EUROPOL

Das Europäische Polizeiamt wurde durch mit dem EUROPOL-Übereinkommen von 1995 eingerichtet, und es nahm im Jahr 1999 seine Arbeit auf.²⁶ Die Aufgaben von EUROPOL sind die Koordinierung des Informationsaustauschs zwischen nationalen EUROPOL-Verbindungsbeamten sowie die Erstellung von strategischen Analysen zur schweren grenzübergreifenden Kriminalität auf Basis der Informationen der Mitgliedstaaten. EUROPOL kann zwar Expertise und Unterstützung für nationale Ermittlungen anbieten, es kann jedoch Mitgliedstaaten nicht zu Ermittlungen verpflichten. Seit 2001 besitzt EUROPOL auch operative Befugnisse und kann nationale Polizeibehörden um die Aufnahme von Ermittlungen ersuchen, oder sich an gemeinsamen Ermittlungen beteiligen.²⁷ Korruption gehört nach mehreren Mandatserweiterungen explizit zum Mandat von EUROPOL dazu.²⁸ Hägel betont, dass die Ausweitungen der Kompetenzen von EUROPOL mit der Forderung einhergehen, dass die demokratische und justizielle Kontrolle des Amtes verstärkt werden muss.²⁹

3. EUROJUST

Das Ziel der Einrichtung der Europäischen Justizbehörde (EUROJUST) im Jahre 2002 ist die wirksamere Koordinierung zwischen den einzelstaatlichen Strafverfolgungsbehörden sowie die Unterstützung von strafrechtlichen Ermittlungen in Fällen des organisierten Verbrechens.³⁰ EUROJUST hat ein breites Mandat, welches die von EUROPOL bearbeiteten Straftaten beinhaltet, so zum Beispiel die Cyberkriminalität, Betrug, Korruption und Geldwäsche.³¹ EUROJUST vereint Strafverfolger, Richter und Polizeibeamte im Kampf gegen schwerwiegende Formen des organisierten Verbrechens, darunter auch die grenzüberschreitende Korruption. EUROJUST soll EUROPOL ergänzen, indem es Rechtsberatung in justiziellen Fragen erteilt und die Tätigkeiten der einzelstaatlichen Strafverfolgungsbehörden koordiniert. EUROJUST arbeitet eng mit dem Europäischen Justiziellen Netzwerk zusammen, welches ein dezentrales Netz von Staatsanwälten und Richtern der EU ist, die in Strafsachen tätig sind. EUROJUST arbeitet

26 Rat der Europäischen Union (1995) „Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Einrichtung eines Europäischen Polizeiamts.“ ABl. C316 vom 27.11.1995.

27 Rat der Europäischen Union (1995) „Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Einrichtung eines Europäischen Polizeiamts.“ ABl. C316 vom 27.11.1995.

28 Rat der Europäischen Union (1995) „Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Einrichtung eines Europäischen Polizeiamts.“ ABl. C316 vom 27.11.1995, Annex zu Artikel 2.

29 Hägel, Peter (2003) „Geldwäschebekämpfung durch die EU.“ Stiftung Wissenschaft und Politik Studie Nr.37, September, S.21.

30 Europäische Kommission (2000) „Mitteilung der Kommission zur Einrichtung von EUROJUST.“ KOM(2002) 746 endgültig; Rat der Europäischen Union (2002) „Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 über die Einrichtung von EUROJUST zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität.“ 2002/187/JI ABl. L 63, vom 6.3.2002.

31 Rat der Europäischen Union (2002) „Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von EUROJUST zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität.“ 2002/187/JI, ABl. L 63/1 vom 06.03.2002, Artikel 4(1)(b).

auch zunehmend mit Nicht-EU-Ländern zusammen und schließt mit diesen Partnerländern Kooperationsabkommen ab.

Insgesamt sind alle drei Institutionen, OLAF, EUROPOL und EUROJUST, noch relativ jung, so dass sie noch mit institutionellen Kinderkrankheiten zu kämpfen haben. Dennoch sind die über die letzten Jahre geschehenden Kompetenzerweiterungen und Verbesserungen in der Arbeit viel versprechend. Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen OLAF, EUROJUST und EUROPOL sowie den nationalen Behörden wäre hilfreich, um die finanziellen Interessen der EU zu beschützen, und effektiver gegen Korruption vorzugehen.

(C) Die Politiken der Antikorruptionsbekämpfung: von Tampere bis Den Haag

Auf Basis der Maastrichter und Amsterdamer Verträge zeigte der Rat im „Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität“ von 1997 schon ein Interesse an einer umfassenderen Politik der Korruptionsbekämpfung inklusive Präventionsmaßnahmen.³² Die Kommission reagierte mit einer Mitteilung an das EP und den Rat und schlug einen Maßnahmenkatalog vor, der die steuerliche Absetzung von Schmiergeldern verbot, Vorschriften und Standards für öffentliche Ausschreibungen setzte, und schwarze Listen für Firmen einführte.³³

Darauf folgend legt das „Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind“ von 1997 Mindeststandards für die Strafgesetzgebung in Mitgliedstaaten bezüglich der Strafverfolgung und Bestrafung von Korruption durch nationale oder europäische Beamte fest.³⁴ Das Übereinkommen bedeutet, dass aktive und passive Bestechung von Beamten in der EU strafbar ist, auch ohne dass der EU dadurch ein finanzieller Nachteil entsteht. Letzteres war von dem „Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften“ sowie seinen zwei Protokollen schon thematisiert worden.³⁵ Bei beiden Übereinkommen ist es den Mitgliedstaaten selbst überlassen, welche Maßnahmen sie für die Umsetzung der Konventionen in nationales Recht treffen.

Das Übereinkommen von 1997 gegen die Bestechung bedeutet, dass sich die EU erstmals mit Korruption beschäftigt welche über einen Nachteil gegenüber den finanziellen Interessen hinausgeht. Durch die Etablierung von Mindeststandards für die Strafgesetzgebung gegen Korruption von

32 Rat der Europäischen Union (1997) „Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität.“ ABl. C251 vom 15.08.1997, S.1.

33 Wenn Firmen aufgrund von korruptem Verhalten auf schwarze Listen gesetzt werden, dann werden sie kurz- oder langfristig von öffentlichen Ausschreibungen ausgeschlossen. Vgl. Europäische Kommission (1997) „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Politik der EU zur Bekämpfung der Korruption.“ KOM(1997) 192 endgültig.

34 Europäische Kommission (1997) „Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind.“ ABl. C195 vom 19.07.1997, S.1

35 Rat der Europäischen Union, „Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft.“ ABl. C316 vom 27.11.1995.

allen Beamten in der EU erweitert sich die Kompetenz der EU auf der zweiten Ebene der Korruptionsbekämpfung ein Stück weit. Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass die EU hiermit auch selber Korruption in den Mitgliedstaaten verfolgen kann.

1. Das Tampere Programm 1999-2004

Zur Umsetzung der Vorgaben und Ziele des Amsterdamer Vertrags wurde auf dem Europäischen Rat in Tampere 1999 ein Aktionsprogramm beschlossen, welches politische Leitlinien, konkrete Ziele und einen konkreten Zeitplan beinhaltet, um gemeinsame Definitionen, Tatbestandsmerkmale und Sanktionen für Korruption zu vereinbaren.³⁶ EUROJUST, die Behörde für die Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften für strafrechtliche Ermittlung, wurde ebenfalls in Tampere konzipiert.³⁷

In Nr.48 der Schlussfolgerungen des Tampere Rates wurde Korruption zu den besonders relevanten Bereichen erklärt, in welchen Anstrengungen unternommen werden sollten, um Mindesttatbestandsmerkmale für Straftaten und die Sanktionen festzulegen.³⁸ Wiederholt wird betont, dass die EU einen effizienten und umfassenden Ansatz zur Verbrechensbekämpfung benötigt.³⁹ Die Kommission wurde darüber hinaus gebeten, einen Sachstandsanzeiger („Scoreboard“) zu entwickeln, um die Fortschritte in der Umsetzung der nötigen Maßnahmen und die Einhaltung der Fristen halbjährlich zu überprüfen. In dem letzten Tampere-Sachstandsanzeiger von 2004 betonte die Kommission, dass die EU besonders einer besseren Koordinierung ihrer globalen Maßnahmen bedarf.⁴⁰

Im Zeitraum des Tampere Arbeitsprogramms wurde eine Mehrzahl von Rahmenbeschlüssen verabschiedet, von denen mehrere zwar nicht primär mit Korruption zu tun haben, jedoch für den Kampf gegen das organisierte und grenzübergreifende Verbrechen von großer Bedeutung sind. Das organisierte und grenzübergreifende Verbrechen beinhaltet, laut Artikel 29 EUV, explizit auch die Korruption. Die Maßnahmen zielen darauf hin, dass die juristischen oder administrativen Probleme aus dem Weg geräumt werden, welche eine effektiven Koordinierung und Zusammenarbeit der polizeilichen und justiziellen Behörden in der Korruptionsbekämpfung behindern.

Die Richtlinie von 2001 zur Geldwäsche definiert „Korruption“ als eine schwere Straftat und erhöht dadurch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten Korruption zu bekämpfen.⁴¹ Zukünftig wird der Rahmenbeschluss

36 Europäischer Rat (1999) „Tampere Europäischer Rat – Schlussfolgerungen des Vorsitzes.“ 2000/1/99. <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d9.htm> (eingesehen am 12.01.2006).

37 Europäischer Rat (1999) „Tampere Europäischer Rat.“ 2000/1/99 Absatz 46.

38 Europäischer Rat (1999) „Tampere Europäischer Rat.“ 2000/1/99 Absatz 48.

39 Europäischer Rat (1999) „Tampere Europäischer Rat.“ 2000/1/99, Absatz 40.

40 Europäische Kommission (2004) „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Bilanz des Tampere Programms und Perspektive.“ KOM(2004)401 endgültig.

41 Rat der Europäischen Union (2001) „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom

über den Europäischen Haftbefehl eine zentrale Rolle in der Korruptionsbekämpfung spielen.⁴² Der Rahmenbeschluss des Europäischen Rates vom 13. Juni 2002 regelt und vereinfacht die Verfahren zur Auslieferung von Personen zwischen Mitgliedstaaten stark. Korruption ist eine der explizit im Rahmenbeschluss genannten Straftaten, welche, sofern sie mit einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren geahndet wird, im Anwendungsbereich des Europäischen Haftbefehls liegt.⁴³ Der Haftbefehl stellt den Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit innerhalb der EU dar; ein klarer Fortschritt für die Errichtung eines Raumes der Freiheit, Sicherheit und des Rechtes.

Eine dritte EU-Maßnahme betrifft direkt die EU-Antikorruptionspolitik: der „Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor.“⁴⁴ Der Rat erkennt in den Erwägungsgründen des Rahmenbeschlusses an, dass Bestechung im privaten Sektor eines Mitgliedstaats ein grenzübergreifendes Problem darstellt, und EU-Maßnahmen nötig sind, um diesem Problem angemessen zu begegnen.⁴⁵ Der Rahmenbeschluss stellt sicher, dass aktive und passive Korruption im privaten Sektor in *allen* Mitgliedstaaten Straftaten sind.⁴⁶ Diese Maßnahme bedeutet eine klare Erweiterung der EU-Antikorruptionspolitik, da Korruption nun im öffentlichen sowie privaten Sektor der Mitgliedstaaten Angelegenheit der EU ist. „Angelegenheit“ bedeutet jedoch nur beschränkte Handlungsmöglichkeiten, da die Mitgliedstaaten weiterhin die zentralen Akteure in der Strafverfolgung bleiben, und die EU auf deren Kooperation angewiesen ist. Die Aktivitäten der EU bezüglich der Korruption im privaten Sektor in ihren Mitgliedstaaten sind daher ausbaufähig.

2. „Eine kohärente, umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption“

Im Mai 2003 veröffentlichte die Kommission ihre Mitteilung über „eine kohärente, umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption.“⁴⁷ In dieser Mitteilung werden die Staats- und Regierungschefs der EU aufgefordert, ihre Anstrengungen zur Bekämpfung dieser Form von Kriminalität zu verstärken, so dass gegen alle Korruptionsdelikte ermittelt wird und

4. Dezember 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/308/EWG des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche.“ 2001/97/EC ABl. L344/76 vom 28.12.2001.

42 Europäischer Rat (2002) „Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten.“ 2002/584/JI in ABl L190 18.07.2002 S.1-20.

43 Europäischer Rat (2002) „Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten.“ 2002/584/JI in ABl L190 18.07.2002 Artikel 2 (2).

44 Rat der Europäischen Union (2003) „Rahmenbeschluss des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor.“ 2003/568/JAI ABl. L 192, 22/07/2003 S.54-56.

45 Rat der Europäischen Union (2003) „Rahmenbeschluss des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor.“ 2003/568/JI ABl. L192, vom 22.07.2003, S.54-56.

46 Rat der Europäischen Union (2003) „Rahmenbeschluss des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor.“ 2003/568/JI, ABl. L192, 22/07/2003 S.54-56.

47 Europäische Kommission (2003) „Mitteilung über eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption.“ 28. Mai 2003. KOM(2003) 317 endgültig.

diese auch bestraft werden, die Erträge der Korruption eingezogen werden, und die Gelegenheiten für korruptes Verhalten durch transparente und rechenschaftspflichtige Standards reduziert werden. Thematisiert werden in der Mitteilung unter anderem die Prozeduren in öffentlichen Ausschreibungen, Steuer- und Buchhaltungsmaßnahmen, Integritätsleitlinien für Beamte sowie die Notwendigkeit für besseren Schutz von „whistleblowern.“⁴⁸

Die Prinzipien der zukünftigen Politik sollen ein starker politischer Wille, die Überwachung und Stärkung der Implementierung der gegenwärtigen Antikorruptionsinstrumente sowie die Bekämpfung der Korruption im privaten Sektor sein. Die Mitgliedstaaten sind ausdrücklich aufgefordert, die internationalen Abkommen in Kraft zu setzen, wobei die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die Europarats-Übereinkommen, sowie dessen Monitoringmechanismus, die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO), und das damals noch nicht fertig gestellte UN-Übereinkommen gegen Korruption speziell erwähnt wurden.

Die Ratsentschließung vom 14. April 2005, eine Reaktion auf die Kommissionsmitteilung, schließt sich in großen und ganzem den Vorschlägen und Prioritäten der Kommission an.⁴⁹ Der Rat ersucht in der Entschlüsselung der Mitgliedstaaten die Ratifizierung und Anwendung der folgenden Korruptionsbekämpfungsinstrumente: das zweite Protokoll zum EU-Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG, des EU-Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der EU beteiligt sind, des Strafrechts- und des Zivilrechtsübereinkommens des Europarats und die UN Korruptionskonvention (UNCAC).⁵⁰ Die Kommission kritisiert die Ratsentschließung für den Mangel an substantiellen Monitoringmechanismen. Darüber hinaus bedauert die Kommission, dass der Rat das Monitoring auf EU-Instrumenten beschränkt und somit nicht die Überwachung und Evaluierung der Umsetzung von internationalen Instrumenten der Korruptionsbekämpfung durch Mitgliedstaaten erlaubt.⁵¹

3. Das Haager Programm

Das Tampere Arbeitsprogramm lief 2004 aus, so dass am 4. November 2004 der Europäische Rat das Haager Programm als Nachfolgeprogramm für den Zeitraum 2005-2010 verabschiedete.⁵² Das Haager Programm berücksichtigt die Ergebnisse der Bürgerkonsultation von Juli/August

48 Hierbei geht es um Gesetze zur Handhabung der Meldung von Missständen, auch Whistleblower-Gesetzgebung genannt.

49 Council of the European Union (2005) „Outcome of Proceedings Article 36 Committee: Draft Council Resolution concerning a comprehensive EU policy against corruption.“ 6902/05, S.5.

50 Council of the European Union (2005) „Outcome of Proceedings Article 36 Committee: Draft Council Resolution concerning a comprehensive EU policy against corruption.“ 6902/05, S.5.

51 Council of the European Union (2005) „Outcome of Proceedings Article 36 Committee: Draft Council Resolution concerning a comprehensive EU policy against corruption.“ 6902/05, S.2.

52 Rat der Europäischen Union (2005) „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union.“ ABl. C 53/01.

2004, die oben erwähnte Bestandsaufnahme der Erfolge des Tampere Programms, sowie die Empfehlungen des EPs.⁵³ Das Haager Arbeitsprogramm beinhaltet neue Ziele, sowie eine Umorientierung der Prioritäten hin zu einem verstärkten Fokus auf die Bekämpfung des Terrorismus und des organisierten Verbrechens. Im Juni 2005 wurde ein gemeinsamer Aktionsplan der Kommission und des Rates zur Umsetzung des Haager Programms verabschiedet.⁵⁴ Das Haager Programm und der Aktionsplan bilden damit die Grundlage für die gegenwärtigen Aktivitäten im Bereich Justiz und Inneres, und speziell auch in der Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens.

Die Kommission hat in ihrer Ausarbeitung des Aktionsplanes zehn gleichwertige Schwerpunkte gesetzt, welche das gesamte Spektrum der Haager Ziele abdecken: *Grundrechte und Unionsbürgerschaft, Bekämpfung des Terrorismus, ein gemeinsamer Asylraum, Steuerung der Migrationsströme, Integration, Binnengrenzen, Außengrenzen und Visa, Datenschutz und Sicherheit beim Informationsaustausch, Organisierte Kriminalität, Zivil- und Straffjustiz, sowie gemeinsame Ausübung der Verantwortung und Solidarität.*⁵⁵

Der achte Schwerpunkt über die Bekämpfung des organisierten Verbrechens sieht folgende Aktivitäten vor:

- die Entwicklung und Umsetzung eines strategischen Konzepts,
- die Zusammenarbeit zwischen nationalen Strafverfolgungs- und Justizbehörden,
- die Zusammenarbeit mit Drittländern und internationalen Organisationen,
- sowie der Ausbau und die Nutzung von EUROPOL und EUROJUST.

Die Liste der Kommissionsvorhaben im Rahmen des Haager Programms führt in Punkt 193 die Korruptionsbekämpfung an.⁵⁶ So soll es, unter anderem, 2009 eine Bewertung der Politik der Mitgliedstaaten im Bereich der Korruptionsbekämpfung geben.⁵⁷ Eines der wichtigen Ziele für 2008 ist die Verbesserung der europaweiten Zusammenarbeit durch eine EU- und länderweite Vernetzung der in der Korruptionsbekämpfung tätigen

53 Europäische Kommission (2004) „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Bilanz des Tampere Programms und Perspektive.“ KOM(2004)401 endgültig, Europäische Parlament (2003) „Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss.“ P5_TA(2003)0542.

54 Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.“ KOM(2005) 184 endgültig.

55 Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.“ KOM(2005) 184 endgültig.

56 Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.“ KOM(2005) 184 endgültig.

57 Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.“ KOM(2005) 184 endgültig, Punkt 3.3.

Behörden (Polizei, Gericht, Staatsanwaltschaft und Zoll). Als allgemeines Vorhaben gilt die Einführung eines Systems für die objektive jährliche Bewertung der Umsetzung von EU-Maßnahmen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht durch einen Sachstandsanzeiger („scoreboard“).⁵⁸ Im November 2006 soll der erste Fortschrittsanzeiger von der Kommission verfasst werden. Zusätzlich sieht das Haager Programm ebenfalls den Aufbau eines EU-Systems für Kriminalitätsstatistik vor.

Zwei im Haager Programm vorgesehene Strategiekonzepte wurden von der Kommission schon vorgestellt. Positiv zu bewerten ist die Entwicklung der zweiten vorgesehenen Strategie welche alle externen Aspekte der Unionspolitik für Freiheit, Sicherheit und Recht umfasst.⁵⁹ Diese außenpolitische Dimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, wird im dritten Teil dieser Arbeit näher betrachtet.

Die „Mitteilung über die Entwicklung eines Strategiekonzepts für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität“ von 2005 sieht Korruptionsbekämpfung als einen der Bereiche an, denen Vorrang gegeben werden sollte, um die organisierte Kriminalität wirksam zu bekämpfen.⁶⁰ Die Mitteilung betont die Notwendigkeit einer verstärkten Entwicklung und Umsetzung einer umfassenden Antikorruptionspolitik der EU. Die Kommission hebt hervor, dass „[d]urch die Weiterentwicklung und Umsetzung einer umfassenden EU-Politik zur Korruptionsbekämpfung, verbunden mit Maßnahmen zur Förderung der Transparenz im öffentlichen Sektor, soll verhindert werden, dass die legalen Märkte durch das organisierte Verbrechen infiltriert werden.“⁶¹ Es wird bekräftigt, dass die einzelstaatliche Antikorruptionspolitik im „Kontext des Gemeinschaftsrechts und der einschlägigen völkerrechtlichen Verpflichtungen... insbesondere zur wirksamen Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption“ besser und verstärkt überwacht werden sollte.⁶²

(D) Zwischenfazit I: Die interne Korruptionsbekämpfung

Insgesamt bietet der rechtliche und institutionelle Rahmen der EU zurzeit meist nur die Korruptionsbekämpfung auf der ersten Ebene, plus die Angleichung nationaler Gesetzgebung sowie die Koordinierung

58 Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.“ KOM(2005) 184 endgültig.

59 Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.“ KOM(2005) 184 endgültig.

60 Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Entwicklung eines Strategiekonzepts für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität.“ KOM(2005) 232 endgültig, Absatz 37.

61 Europäische Kommission (2004) „Das Haager Programm: Zehn Schwerpunkte für die nächsten fünf Jahre.“ MEMO/05/153. sowie Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Entwicklung eines Strategiekonzepts für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität.“ KOM(2005) 232 endgültig, Absatz 12.

62 Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Entwicklung eines Strategiekonzepts für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität.“ KOM(2005) 232 endgültig, Absatz 12.

nationaler Aktivitäten. Um eine wirkungsvolle Korruptionsbekämpfung auf sowohl der ersten und zweiten Ebene zu erreichen, stellt die Einrichtung einer europäischen Staatsanwaltschaft den nächsten wichtigen Schritt in der Betrugs- und Korruptionsbekämpfung sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit dar. Schon seit 2000 fordert die Kommission die Gründung einer unabhängigen Europäischen Staatsanwaltschaft zum Schutz der finanziellen Interessen der EU.⁶³ Die europäische Staatsanwaltschaft, so wie sie momentan zur Debatte steht, wäre zentral für die Korruptionsbekämpfung der ersten Ebene, da die EU erstmals Korruption in eigenen Reihen strafrechtlich verfolgen könnte. Es wäre vorstellbar, dass die Staatsanwaltschaft in der Zukunft durch eine Kompetenzerweiterung auch für die Korruptionsbekämpfung der zweiten Ebene, also in den Mitgliedstaaten, von Bedeutung sein könnte. Insgesamt muss gesagt werden, dass eine gute Antikorruptionsgesetzgebung zwar notwendig, aber keinesfalls eine hinreichende Bedingung ist, um Korruption effektiv zu bekämpfen.⁶⁴

Wie die Kommission in ihrer Mitteilung von 2003 auch schon andeutet, bleibt das Hauptproblem der Korruptionsbekämpfung die Implementierung der Gesetzgebung.⁶⁵ Bisher fehlt die Möglichkeit der Prüfung von der Umsetzung von Rahmenbeschlüssen, dadurch hängt die Implementierung völlig von der Kooperationswilligkeit der Mitgliedstaaten ab. Die Effektivität der EU-Antikorruptionspolitik wird demnach direkt von der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bestimmt. Trotzdem gibt es noch ein großes Potential an Koordinierung und Anpassung von Standards im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit mit Ziel eines gemeinsamen Raumes des Rechtes. Ebenso sollten der Prävention, der Untersuchung sowie der Strafverfolgung von Korruptionsfällen mehr Bedeutung zugesprochen werden.

Der EU fehlt es an einem Mechanismus für die Beobachtung und Überprüfung der Anpassungen der nationalen Strafgesetzgebungen, der Durchführung der beschlossenen Maßnahmen, und der Umsetzung der Übereinkommen. Die Antikorruptionspolitik der EU auf gegenüber ihren Mitgliedstaaten ist durch das Fehlen dieses Mechanismus eindeutig eingegrenzt. Der nächste Teil dieser Studie, wendet sich der externen Dimension der EU-Antikorruptionspolitik zu, insbesondere dem internationalen rechtlichen Rahmen, den Aktivitäten und Mechanismen anderer internationaler Organisationen, den Strategien der externen EU-Antikorruptionspolitik, sowie die tatsächliche EU-Antikorruptionspolitik gegenüber zwei Nicht-Mitgliedstaaten, Rumänien und der Republik Moldau.

63 Europäische Kommission (2000) „Mitteilung der Kommission vom 29. September 2000. Ergänzender Beitrag der Kommission zur Regierungskonferenz über die institutionellen Reformen. Der strafrechtliche Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften: das Amt des europäischen Staatsanwalts.“ KOM(2000) 608 endgültig.

64 Transparency International (2004) „Fighting Corruption at EU Level – Progress Report 1995-2004.“ S.10.

65 Europäische Kommission (2003) „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschaft- und Sozialausschuss - Eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption.“ 28. Mai 2003. KOM(2003) 317 endgültig.

IV. Außendimensionen der EU-Antikorruptionspolitik

Bevor diese Studie sich detaillierter den Beziehungen mit Beitritts- und Nachbarnländern widmet, wird zunächst der allgemeine internationale Rechtsrahmen für eine über die EU hinausgehende Antikorruptionspolitik erläutert. Dieser Rechtsrahmen wird durch die Abkommen und Mechanismen der OECD, des Europarats, und der UN gebildet. Innerhalb der Welthandelsorganisation ist es bisher nicht gelungen Korruption auf die Agenda zu setzen, obwohl dies aus EU-Sicht die internationale Kooperation vereinfachen würde, da die Mitgliedstaaten in der Handelspolitik ihre Autorität in hohem Maße auf das EU-Level transferiert haben. Laut Transparency International (TI) wehren sich aber vor allem Entwicklungsländer dagegen Korruption im Rahmen der Welthandelsorganisation anzugehen.⁶⁶

(A) Der internationale Rechtsrahmen: Vier Antikorruptionskonventionen

Natürlich geht es in der Korruptionsbekämpfung auch im internationalen Raum nicht nur um die Unterzeichnung von Konventionen. Dennoch ist es überraschend, dass die EU keineswegs die Vorreiterstellung in der Ratifizierung von internationalen Instrumenten einnimmt. Die Tabelle auf der folgenden Seite ist eine Übersicht der Unterzeichnungen (S) und Ratifizierungen (R) der vier betrachteten internationalen Rechtsinstrumente.

1. OECD

Im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wurde 1997 das völkerrechtliche Schlüsselinstrument der Korruptionsbekämpfung entwickelt: das „Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr.“⁶⁷ Das Übereinkommen trat im Februar 1999 in Kraft und wurde bisher von 36 Ländern ratifiziert (alle OECD Mitgliedstaaten plus 6 Nichtmitglieder). Auf diese Länder konzentriert sich mehr als 75% des weltweiten Handels, so dass die OECD potentiell großen Einfluss auf das weltweite Vorkommen der Bestechung ausländischer Amtsträger haben kann. Alle EU-Mitgliedstaaten außer Lettland, Litauen, Malta und Zypern haben das Übereinkommen unterzeichnet und ratifiziert. Sogar Bulgarien als EU-Beitrittskandidat hatte schon 1997 das Übereinkommen

⁶⁶ Transparency International (2004) „Fighting Corruption at EU Level – Progress Report 1995-2004.“ S.15.

⁶⁷ OECD (1997) „Convention on Combatting Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.“ 21.November 2007.

unterzeichnet.

Das Übereinkommen stellt den ersten internationalen Versuch der Korruptionsbekämpfung dar. Die OECD-Konvention setzt an der Quelle der Bestechungsgelder an, und sie ist daher ein klarer Umkehrpunkt zu der zuvor herrschenden Meinung, dass Korruption einzig und allein ein Problem von Entwicklungsländern sei. Die OECD-Konvention setzt ähnlich wie der US Foreign Corrupt Practices Act an der „supply side“ der weltweiten Bestechung an: Firmen in OECD-Ländern (bzw. Ländern welche die OECD Konvention ratifiziert haben) ist es somit gesetzlich verboten, Beamten im Ausland Bestechungsgelder für Ausschreibungen zu bezahlen. Die OECD-Konvention stellt einen großen Fortschritt im Vergleich zu der vorherigen Situation dar, als Firmen Bestechungsgelder meist sogar von der Steuer absetzen konnten. Die OECD-Konvention bedeutet nicht nur, dass die Unterzeichnenden die Bestechung von ausländischen Beamten gesetzlich sanktionieren, sondern auch, dass durch die systematische Überwachung eine effektive Umsetzung erreicht werden kann.

	OECD Übereinkommen gegen Bestechung	UN Korruptionskonvention	Europarat Strafrechtskonvention	Europarat Zivilrechtskonvention
Belgien	S + R	S	S + R	S
Dänemark	S + R	S	S + R	S
Deutschland	S + R	S	S	S
Estland	S + R		S + R	S + R
Finnland	S + R	S	S + R	S + R
Frankreich	S + R	S + R	S	S
Griechenland	S + R	S	S	S + R
Irland	S + R	S	S + R	S
Italien	S + R	S	S	S
Lettland		S + R	S + R	S + R
Litauen		S	S + R	S + R
Luxemburg	S + R	S	S + R	S
Malta		S	S + R	S + R
Niederlande	S + R	S	S + R	
Österreich	S + R	S + R	S	S
Polen	S + R	S	S + R	S + R
Portugal	S + R	S	S + R	
Schweden	S + R	S	S + R	S + R
Slowakei	S + R	S	S + R	S + R
Slowenien	S + R		S + R	S + R
Spanien	S + R	S	S	S
Tschechische Republik	S + R	S	S + R	S + R
Ungarn	S + R	S + R	S + R	S + R
Vereinigtes Königreich	S + R	S + R	S + R	S
Zypern		S	S + R	S + R
Europäische Gemeinschaft		S		
Bulgarien	S + R	S	S + R	S + R
Kroatien		S + R	S + R	S + R
Rumänien		S + R	S + R	S + R

Türkei		S	S + R	S + R
Republik Moldau		S	S + R	S + R

Eigene Darstellung (S= unterzeichnet, R= ratifiziert)

Stand: 27.02.2006

Das Peer-Review-System der Konvention untersucht die Konformität der Antikorruptionsgesetzgebung des Landes mit der OECD-Konvention sowie die Effektivität der Gesetze in der Praxis. Es gibt zwei Phasen des Monitorings: In der ersten Phase wird untersucht, ob nationale Schritte zur Umsetzung der Konvention in nationales Recht den Kriterien der Konvention entsprechen. Phase Zwei entspricht einer Erfolgskontrolle durch das OECD-Sekretariat und zwei Prüferländer.⁶⁸ Laut OECD bewegen die Ergebnisse und Empfehlungen des Überwachungssystems die teilnehmenden Länder tatsächlich zu Reformen.⁶⁹ In der regelmäßigen Überwachung der Fortschritte liegt die eigentliche Bedeutung des OECD Übereinkommens, und ihr Vorteil gegenüber der EU-Konvention von 1997.⁷⁰

Der relativ neu entwickelte TI Bribe Payers Index scheint indirekt die Implementierung der OECD-Konvention zu kontrollieren, da er die 21 führenden Exportländer (davon 15 OECD-Mitglieder) auflistet hinsichtlich der Bereitschaft ihrer Unternehmen, im Ausland Bestechungsgelder an ranghohe Amtsträger in 15 zentralen Schwellenländern zu zahlen. Das Ranking deutet darauf hin, dass einheimische Unternehmen in den 15 befragten Schwellenländern eine sehr viel höhere Zahlungsbereitschaft von Bestechungsgeldern aufweisen, als die ausländischen Firmen.⁷¹ Interessant ist jedoch, dass die Inhalte der OECD-Konvention noch wenig bekannt sind. Die Erhöhung des Bekanntheitsgrads der Konvention ist ein wichtiger Ansatzpunkt zur Steigerung der Wirksamkeit der Konvention in der Korruptionsbekämpfung. Der Beitritt weiterer „middle income“ nicht-OECD Exportländer ist, nach Cockcroft, wichtig für den Erfolg der Konvention.⁷² Insgesamt ist das OECD- Übereinkommen jedoch das weiterhin einflussreichste internationale Rechtsinstrument der Korruptionsbekämpfung.

Im Gegensatz zu den Europarats- und UN-Konventionen gibt es bei der OECD-Konvention keine größeren Probleme mit einer Differenz zwischen Unterzeichnung und Ratifizierung des Übereinkommens. Die Überwachung der Umsetzung und Erfolge läuft weiter, wobei schon 10 EU-Länder die Phase 2 abgeschlossen haben. Es ist gerade der Überwachungsmechanismus und das gut funktionierende Peer-Review-System, welches der

68 Geiger, Rainer (2002) „Korruptionsbekämpfung im Zeichen der Globalisierung,“ in Transparency International, netzwerk recherche & Bund der Steuerzahler (Hg.) Korruption: Schatten der demokratischen Gesellschaft. Fakten. Trends. Gegenstrategien. S.47.

69 OECD (2005) „The OECD Anti-Bribery Convention: Does it Work?“ <<http://www.oecd.org/dataoecd/43/8/34107314.pdf>> (eingesehen am 04.01.2006).

70 Europäische Kommission (1997) „Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind.“ ABl. C195 vom 19.07.1997.

71 Transparency International (2002) „Transparency International Bribe Payers Index 2002. Erläuterungen und Tabellen.“ <http://www.transparency.de/uploads/media/DOK360_BPI_2002-05-14.pdf> (eingesehen am 12.01.2006).

72 Cockcroft, Laurence (1999) „Implementation of the OECD Convention: The Conditions for Success.“ <http://legacy.transparency.org/working_paper/thematic/lc_oecd.html> (eingesehen am 11.01.2006).

zentrale Vorteil der OECD-Konvention gegenüber den EU-internen Antikorruptionsaktivitäten hat. Die EU hat durch die Verträge, ihr Budget und den institutionellen Rahmen das Potential die OECD-Konvention in ihrer Bedeutung und Reichweite zu übertreffen.

2. Europarat: Die Zivil- und Strafrechtskonventionen

Auf regionaler Ebene bekämpft der Europarat die Korruption auf verschiedene Weise: durch die Etablierung von Rechtsstandards durch Konventionen und Empfehlungen, durch die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO), ihren Überwachungsmechanismus, sowie in Form von technischer Kooperation in Programmen wie OCTOPUS und PACO.

Zwei Konventionen bilden den Grundstock der Antikorruptionspolitik des Europarats: die Strafrechts- und die Zivilrechtskonvention, welche beide im Jahr 1999 verabschiedet wurden. Die Kommission bemerkt, dass die Europaratsabkommen die OECD-Konvention und das 1997 EU-Übereinkommens gegen Bestechung weiterentwickelt haben.⁷³ Während die Strafrechtskonvention von allen EU-Mitglieds- und Beitrittsländern unterzeichnet wurden, ist sie von den EU-15 nur von Belgien, Dänemark, Finnland, Irland, Luxemburg, den Niederlande, Portugal, Schweden und dem Vereinigten Königreich ratifiziert worden. Im Kontrast dazu haben alle neuen Mitgliedstaaten, sowie alle Beitrittskandidatenländer sie schon ratifiziert. Die Strafrechtskonvention ähnelt in Struktur und Inhalt der 1997 EU-Konvention gegen Bestechung, doch geht sie noch einen Schritt weiter und behandelt auch die Korruption im privaten Sektor.⁷⁴ Sie entspricht daher der weiter gefassten Korruptionsdefinition der Kommission.⁷⁵ Die Ratifizierung der Strafrechtskonvention bedeutet die Verpflichtung nationale Maßnahmen der Bekämpfung der Korruption in der Verwaltung, dem privaten Sektor sowie im gesellschaftlichen Leben vorzunehmen.

Noch weniger Ratifikationen gab es für die Zivilrechtskonvention, welche ebenfalls 1999 angenommen worden war. Sie wurde nur von Finnland, Griechenland und Schweden, sowie allen neuen Mitglieds- und Beitrittsländern ratifiziert. Portugal und die Niederlande haben die Konvention noch nicht einmal unterzeichnet. Inhaltlich behandelt die Zivilrechtskonvention die Kompensierung (durch den Staat) für die Schäden, welche eine Person durch das korrupte Verhalten eines Beamten erlitten hat. Die Zivilrechtskonvention ist das erste internationale Rechtsinstrument, welches diesen Aspekt der Korruptionsbekämpfung reguliert.

Die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) ist der 1998 eingerichtete Überwachungsmechanismus des Europarats in der Korruptionsbekämpfung. Österreich und Italien sind die einzigen EU-Staaten, die nicht an

73 Europäische Kommission (2003) „Mitteilung über eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption.“ 28.Mai 2003. KOM(2003) 317 endgültig, S.10.

74 Europäische Kommission (1997) „Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind.“ ABl. C195 vom 19.07.1997.

75 Europäische Kommission (2003) „Mitteilung über eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption.“ 28.Mai 2003. KOM(2003) 317 endgültig, S.6.

GRECO teilnehmen. Die Aufgabe von GRECO ist es, die Umsetzung der straf- und zivilrechtlichen Übereinkommen zur Bekämpfung der Korruption, der Verhaltenskodizes für Beamte, sowie der 20 Grundsätze des Europarats für die Korruptionsbekämpfung zu überwachen.⁷⁶ GRECO-Mitglieder bewerten nach dem Peer-Review-Prinzip, ob die Verpflichtungen in dem jeweiligen Land eingehalten werden und wo es Probleme und Defizite gibt.

In Bezug auf technische Kooperation in der Korruptionsbekämpfung arbeiten die EU und der Europarat eng zusammen. Dies bedeutet, dass die EU signifikante Ressourcen für die Finanzierung der gemeinsamen Projekte gegen die Wirtschaftskriminalität zur Verfügung stellt. 1996 wurde das Projekt OCTOPUS von der Kommission und dem Europarat gemeinsam ins Leben gerufen, mit dem Ziel die Korruption in den Mittelosteuropäischen Ländern zu bekämpfen. Momentan wird das Projekt vom Europarat durch eine jährliche Konferenz teilweise weitergeführt. Einige Aktivitäten in Russland, der Ukraine, und dem Südkaukasus werden weiterhin durch gemeinsame Programme finanziert. Das PACO Programm des Europarats ist EU-teilfinanziert.

In der 2003 Mitteilung hebt die Kommission hervor, wie wünschenswert der Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zu GRECO und den zwei Übereinkommen wäre.⁷⁷ Beide Konventionen und GRECO enthalten die Möglichkeit eines Beitritts der Europäischen Gemeinschaft. Alle neuen EU-Mitgliedstaaten, sowie alle Beitrittskandidaten haben beide Konventionen ratifiziert und nehmen ebenso an GRECO teil. Im Rahmen des Beitritts hat die EU es den Beitrittskandidaten, so zum Beispiel Malta, nahe gelegt die Konventionen zu ratifizieren.⁷⁸ Dies ist ein Beispiel für die unterschiedlichen Standards in der Antikorruptionspolitik welche die EU an sich selber und an Beitrittskandidaten legt. Das EP fordert den Rat auf, die internationalen Übereinkünfte über Korruption ohne weitere Verzögerungen zu ratifizieren, und „legt der Kommission nahe, so vorzugehen, dass sie die Mitgliedstaaten, die ihre Zusagen zur Ratifizierung nicht erfüllt haben, benennt und anprangert.“⁷⁹ Die Kommission erwähnt zwar in jedem ihrer Dokumente wie wünschenswert der Beitritt wäre, doch ohne den politischen Willen der Mitgliedstaaten, ist dies nicht durchzubringen.

Die EU hat zurzeit keinen eigenen Mechanismus zur Überwachung der Korruptionsbekämpfung, und stützt sich daher auf die Standards des Europarats und deren Monitoring. Die Möglichkeit einer Einrichtung eines EU-Mechanismus für die gegenseitige Bewertung und Überwachung der Korruptionsbekämpfung wird von der Kommission zurzeit nur als

76 Vgl. Council of Europe (2000) „Code of Conduct for Public officials.“ 11. May 2000. Rec(2000)10; Council of Europe (1997) „Resolution on the twenty guiding principles for the fight against corruption.“ RES(97) 24, 6. November 1997.

77 Europäische Kommission (2003) „Mitteilung über eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption.“ 28.Mai 2003. KOM(2003) 317 endgültig, S.10.

78 Council of European Union (2000) “Council Decision of 20 March 2000 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Malta” 2000/249/EC OJ L 78, p.17-22.

79 Europäische Parlament (2003) “Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission „Eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption.“ P5_TA(2003)0542.

schlechtere Alternative gesehen, da unnötige Überschneidungen zu vermeiden sind.⁸⁰ Das EP ist da anderer Meinung, und sieht die EU als ideales Gebilde für die Überwachung der Implementierung.⁸¹ Zumindest ist für das Jahr 2009 von der Kommission vorgesehen, dass es eine Bewertung der Politik der Mitgliedstaaten im Bereich der Korruptionsbekämpfung geben soll.⁸²

3. UN Konvention gegen Korruption

1999 startete das Büro für Drogen und Verbrechen der Vereinten Nationen (UNODC) das „Global Programme against Corruption.“ Im Laufe der Diskussionen um die UN-Konvention gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, ergab sich der Konsensus, dass ein effektives internationales Rechtsinstrument gegen Korruption sinnvoll, nötig und gewünscht ist.⁸³ Die UN Generalversammlung gab mit der Resolution 55/61 am 4. Dezember 2000 den Anstoß zur Entwicklung der schließlich am 31. Oktober 2003 verabschiedeten UN Konvention gegen Korruption (UNCAC).⁸⁴

Die UN-Korruptionskonvention ist das derzeit „globalste“ Antikorruptionsinstrument und auch das einzige international rechtlich bindende Abkommen. Trotz 140 Unterschriften haben bisher nur 47 Länder die Konvention ratifiziert. Dies reichte aber dazu, dass die Konvention am 14. Dezember 2005 in Kraft treten konnte. Die Zeitung „Independent on Sunday“ sieht die UNCAC als Sieg für Entwicklungsländer.⁸⁵ Transparency Deutschland kritisiert die G8-Staaten, welche trotz ihrer Selbstverpflichtung die UNCAC bisher kaum ratifiziert haben (nur Frankreich und das Vereinigte Königreich haben dies getan).⁸⁶ Von den EU-Staaten sind es Frankreich, das Vereinigte Königreich, Österreich, Ungarn, und Lettland, wobei Rumänien und Kroatien die Konvention ebenfalls ratifiziert haben. Laut Transparency Deutschland steht einer Ratifizierung der UN-Konvention in Deutschland hauptsächlich der Paragraf 108e des Strafgesetzbuches (Abgeordnetenbestechung) entgegen, ebenso wie die Unter-

80 Europäische Kommission (2003) „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschaft- und Sozialausschuss - Eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption.“ 28. Mai 2003. KOM(2003) 317 endgültig.

81 Europäische Parlament (2003) „Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission ‚Eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption.‘“ P5_TA(2003)0542, Absatz 14.

82 Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.“ KOM(2005) 184 endgültig, Punkt 3.3.

83 Die UN-Konvention gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität wurde von der UN Generalversammlung am 15. November 2000 angenommen, und trat am 29. September 2003 in Kraft. Sie wurde bisher von 147 Staaten unterzeichnet und von 114 Staaten ratifiziert.

84 United Nations (2000) „Resolution adopted by the General Assembly: An effective international legal instrument against corruption.“ A/RES/55/61 4. Dez. 2000.

85 O’Shaughnessy, Hugh (2004) „Tax Havens to Face New UN Code on Corruption – Vigorous Requirements for Greater Bank Transparency Come into Force.“ Independent on Sunday, 19. Dec. 2004, Business, S.3.

86 Transparency International (2005) „Transparency Deutschland fordert rasche Ratifikation der UN-Konvention in Deutschland.“ Pressemitteilung 09.12.2005. <<http://www.transparency.de>> (eingesehen am 08.12.2005).

scheidung zwischen Korruption von Beamten/Abgeordneten und Korruption im privaten Sektor.⁸⁷ Deutschland sollte schnellst möglichst ihre Gesetzgebung anpassen, und dieses zukunftsweisende internationale Rechtsinstrument ratifizieren.

Die Kommission unterstützte den EU-Vorsitz bei der Entwicklung gemeinsamer EU-Standpunkte für eine gemeinsame Verhandlungsrichtlinie für alle EU-Mitgliedstaaten und die EU-Gemeinschaft für jene Artikel, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fallen.⁸⁸ In Punkt 4.4 der Vorhaben zum Haager Programm ist ein Kommissionsvorschlag zum Abschluss des UNCAC im Namen der EG im Jahre 2006.⁸⁹ Man kann nur hoffen, dass die Kommission den Druck auf die Mitgliedstaaten weiter aufrechterhält, um sie dazu zu bringen, dieses Rechtsinstrument zu ratifizieren, und, im Fall von Estland und Slowenien, sie überhaupt zu unterzeichnen.

Durch die Ratifizierung der UN-Korruptionskonvention verpflichten sich die Vertragsstaaten, gezielt gegen Korruption im öffentlichen sowie privatem Sektor vorzugehen. Die UN-Konvention geht somit um einiges weiter, als die OECD-Konvention, da korrupte Beamte und Geschäftsleute strafrechtlich verfolgt werden müssen, und der Erlös aus der Korruption an die ursprünglichen Besitzer zurückgeführt werden muss.⁹⁰ Die UNCAC sieht darüber hinaus auch vor, dass Politiker ihre Finanz- und Besitzverhältnisse offen legen müssen. Die Regierungen der Vertragsstaaten werden verpflichtet, Korruption durch wirksame Gesetzgebung und Kooperation mit Justizbehörden zu bekämpfen. Die UN-Konvention erwartet, dass Staaten spezialisierte Antikorruptionsbehörden etablieren, die mit der nötigen Unabhängigkeit ausgestattet sind. Als Mechanismus für die Implementierung der Konvention ist eine Konferenz aller Übereinkommensparteien vorgesehen, um die Kooperation zu verbessern und die Implementierung zu überprüfen. Die erste Konferenz soll ein Jahr nach Inkrafttreten der Konvention stattfinden; demnach Ende 2006. Ebenso ist es nach Artikel 63 der Konvention möglich einen Mechanismus oder Institution zu gründen, um die effektive Implementierung der Konvention zu erreichen.⁹¹ Es bleibt abzuwarten, ob die Konferenz reicht um die Implementierung zu überwachen.

Nach Ansicht der Kommission wurden die vom Rat in den Verhandlungsdirektiven festgelegten Ziele in der endgültigen Fassung der Konvention erreicht, da das Übereinkommen im Bereich Präventivmaßnahmen

87 Transparency Deutschland (2005) „Die Wahl, die Parteien und ihr Programm gegen Korruption.“ Pressemitteilung 07.09.2005. <<http://www.transparency.de>> (eingesehen am 08.12.2005).

88 Europäische Kommission (2003) „Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Unterzeichnung des Übereinkommens der Vereinigten Staaten gegen Korruption im Namen der Europäischen Gemeinschaft.“ KOM(2003) 751 endgültig.

89 Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.“ KOM(2005) 184 endgültig.

90 United Nations Office on Drugs and Crime (2003) „United Nations Convention against Corruption.“ Artikel 3. <http://www.unodc.org/pdf/convention_corruption/&signing/Convention-e.pdf> (eingesehen am 19.01.2006).

91 UNODC (2003) „United Nations Convention against Corruption.“ Artikel 63.

und technische Hilfe substanzielle Maßnahmen vorsieht.⁹² Während das EP die UNCAC lobt, so bedauert es doch, dass die Konvention die Strafbarkeit der Bestechlichkeit internationaler Beamten, die illegale Parteienfinanzierung und die wirksame Kontrolle der Konvention nicht hinreichend regelt.

In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Tampere Europäischen Rates 1999 wurde es für wesentlich erachtet, „dass die Union in diesen Bereichen [Justiz und Inneres] auch die Fähigkeit entwickelt, als namhafter Partner auf der internationalen Bühne aufzutreten und anerkannt zu werden. Dies erfordert eine enge Zusammenarbeit mit den Partnerländern und internationalen Organisationen.“⁹³ Wie zu sehen war, entspricht die EU aber nur bis zu einem bestimmten Punkt ihren eigenen Vorgaben.

Das OECD-Übereinkommen ist ohne Zweifel das am weitesten entwickelte internationale Rechtsinstrument, doch beschränkt es sich nur auf einen Teilbereich der Antikorrupsionspolitik. Während die beiden Europaratsabkommen inhaltlich zwar sehr weit reichend sind und durch GRECO einen wichtigen Monitoringmechanismus haben, so lassen die Ratifizierungen noch auf sich warten. Das UN Übereinkommen hat ein großes Potential durch seine Globalität, doch ist abzuwarten, ob die Ratifizierungen besonders auch durch EU-Staaten zügig voranschreiten.

(B) Strategien der auswärtigen EU-Antikorrupsionspolitik

Internationale Instrumente, zu denen sich Staaten freiwillig verpflichten, und deren Umsetzung durch geeignete Mechanismen überwacht wird, stellen die Basis für eine externe Antikorrupsionspolitik dar. In einer externen Antikorrupsionspolitik gegenüber Nicht-EU-Mitgliedstaaten, welche über die Kooperation in internationalen Rechtsinstrumenten hinausgeht, gebührt der Handlungsberechtigung der EU besondere Aufmerksamkeit, da die Souveränität der jeweiligen Staaten betroffen ist. Daher stellt sich die folgende Frage: Wie schafft es die EU, ihre Partner zur Korruptionsbekämpfung zu ermutigen, und warum kooperieren diese Länder?

Der Europäische Rat erkannte am 16-17.Juni 2005 explizit an, dass Gefahren wie Terrorismus, organisierte Kriminalität und Drogenhandel *auch* außerhalb der EU ihren Ursprung haben. Dies bedeutet, dass das Ziel des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes nur durch eine zusätzliche externe Strategie erfüllt werden kann. Die Kommissionsmitteilung zu einer umfassenden Korruptionspolitik von 2003 hatte schon angeregt, dass „die Mitgliedstaaten und die Kommission...Korruptionsaspekte systematisch im Rahmen des ständigen Dialogs mit den Beitritts-, den Bewerber- und sonstigen Drittländern behandeln und diese Länder bei ihren Anstrengungen zur Konzeption und Durchfüh-

92 Europäische Kommission (2003) „Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Unterzeichnung des Übereinkommens der Vereinigten Staaten gegen Korruption im Namen der Europäischen Gemeinschaft.“ KOM(2003) 751endgültig.

93 Europäischer Rat (1999) „Tampere Europäischer Rat – Schlussfolgerungen des Vorsitzes.“ 200/1/99, Absatz 8.

zung nationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung ...weiterhin unterstützen sollten.⁹⁴ Dies soll auf Grundlage der zehn allgemeinen Grundsätze geschehen, welche die Kommission in der Mitteilung formuliert hatte, und die die Korruptionsbekämpfung in den zukünftigen Mitgliedsländern und anderen Drittländern anleiten soll.⁹⁵

Die Kommission stellte in ihrer Mitteilung vom 12. Oktober 2005 eine ausführlichere Strategie für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vor, so wie es im Haager Programm gefordert worden war.⁹⁶ Darin werden die wichtigsten außenpolitischen Herausforderungen für die Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts skizziert, für welches ein sicheres externes Umfeld als Voraussetzung gesehen wird. Die Mitteilung empfiehlt, dass die EU, die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente der Zusammenarbeit auf die Lage des jeweiligen Landes abstimmt.⁹⁷ Beispiele sind unter anderem die operative Zusammenarbeit mit EUROPOL und EUROJUST, oder der Einsatz von Verbindungsbeamten.

Der Europäische Rat betont, dass die Beziehungen zu Drittstaaten als Anreiz benutzen werden sollen, um die Länder zu der Annahme und Umsetzung internationaler Standards und Verpflichtungen im Bereich Justiz und Inneres zu bringen.⁹⁸ Der Rat sieht die Aussicht auf EU-Erweiterung als eine effektive Methode um Beitrittskandidaten und Länder durch eine „europäischen Perspektive“ an EU-Standards in Justiz und Innerem anzugleichen. Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) wird als *die* Arena für die Kooperation mit den Nachbarschaftsländern angesehen, da im Bereich Justiz und Inneres die Probleme meist regional grenzübergreifend sind. Die ENP ist ein Versuch, mit Ländern ohne Beitrittsperspektive engere Beziehungen einzugehen, und durch die Gewährung verschiedener Vorteile, die Länder zur Mitarbeit und einer Anpassung ihrer Gesetzgebung an EU-Standards zu bringen.

Die Strategie zu einer umfassenden Korruptionspolitik, die Strategie für eine Außendimension des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts bilden die allgemeinen Eckpfeiler der externen EU-Antikorruptionspolitik. In den nächsten beiden Abschnitten werden die Unterschiede in der

94 Europäische Kommission (2003) „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschaft- und Sozialausschuss - Eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption.“ 28. Mai 2003. KOM(2003) 317 endgültig, S.26.

95 Die zehn Grundsätze betonen die Bedeutung nationaler Strategien und Programme, die Angleichung an den gemeinsamen Besitzstand bzw. internationale Rechtsinstrumente und deren Umsetzung, die Einrichtung effektiver Korruptionsbekämpfungsbehörden, einen objektiven und geregelten Zugang zu öffentlichen Ämtern sowie eventuell eine Rotation bei sensiblen Posten, Qualitätsmanagementinstrumente und mehr Transparenz und Integrität, Verhaltenskodizes im öffentlichen Sektor, klare Regeln für die Meldung von Missständen („whistleblowing“), Informationskampagnen und die Involvierung der Zivilgesellschaft, Regulierung und Kontrolle der Parteienfinanzierung, sowie freiwillige Verpflichtungen von Unternehmen im privaten Sektor, sowie ‚weiße Listen‘ für integre Unternehmen. Vgl. Europäische Kommission (2003) „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschaft- und Sozialausschuss - Eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption.“ 28. Mai 2003. KOM(2003) 317 endgültig, S.26.

96 Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission: Eine Strategie für die Außendimension des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts.“ KOM(2005) 491 endgültig.

97 Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission: Eine Strategie für die Außendimension des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts.“ KOM(2005) 491 endgültig.

98 Council of the European Union (2005) „A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice.“ 14366/05, Absatz 9.

Politik gegenüber einem Beitrittskandidaten (Ebene Drei), Rumänien, und einem Nachbarsland (Ebene Vier), der Republik Moldau, genauer betrachtet.

(C) Dritte Ebene – Gegenüber Beitrittsländern: Der Fall Rumänien

Auf der dritten Ebene gewinnt das ohnehin brisante Thema der Korruption an Bedeutung und Politisierung in der Diskussion um die EU-Erweiterung auf zukünftige Mitgliedstaaten wie Rumänien und Bulgarien. Die Handlungsberechtigung der EU für eine Intervention in der Antikorruptionspolitik dieser Länder liegt in dem Interesse dieser Länder an einem Beitritt. Die Handlungsberechtigung auf Basis des Schutzes der finanziellen Interessen der EU greift in den Fällen, wo die EU die Korruption in der Vergabe von EU-Mitteln (Aufbauhilfen, Agrar- und Strukturfonds) verhindern will. Die EU muss außerdem sicherstellen, dass zukünftige Mitgliedstaaten adäquate und akzeptable Standards der Gesetzgebung und Implementierung zeigen, und dass die administrativen Kapazitäten schon am Tag des Beitritts diesen Standards entsprechen.⁹⁹ Wie im Fall von Rumänien und Bulgarien gesehen werden kann, ist diese Messlatte schwer zu erreichen.

Der Besitzstand und die Kopenhagener Kriterien sind die Grundlage für die Beziehung zwischen der EU und den Beitrittskandidaten.¹⁰⁰ Die Kopenhagener Kriterien stellten Anforderungen an die wirtschaftliche und politische Verfassung der Beitrittskandidaten. Die Korruptionsbekämpfung war und ist ein wichtiger Bestandteil dieses Kriterienkatalogs. Nach Unterzeichnung des Beitrittsvertrages im April 2005 ist klar, dass Rumänien ein zukünftiges Mitglied der EU ist.¹⁰¹ Dadurch unterscheidet sich Rumänien klar von der zweiten Fallstudie, der Republik Moldau. Trotz der Garantie eines Beitritts, wird in den Monitoringberichten der Kommission das Korruptionsniveau in Rumänien regelmäßig angeprangert, und in der Öffentlichkeit als Argument gegen den Beitritt angeführt.¹⁰² Rumänien hat auf dem Corruption Perception Index (CPI) von 2005 den Platz 85 mit einem nicht gerade beeindruckenden Wert von 3.0 inne.¹⁰³ Laut TI ist Korruption die größte Hürde die Rumänien überwinden muss, um der EU schon im Januar 2007 beitreten zu dürfen.¹⁰⁴

99 European Commission (2005) „Romania – 2005 Comprehensive Monitoring Report.“ COM(2005) 534 final, p.67.

100 Europäischer Rat (1993) „Kopenhagen Europäischer Rat 21.-22. Juni 1993 – Schlussfolgerungen des Vorsitzes.“ <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf> (eingesehen am 20.02.2006).

101 Europäischer Rat (2005) „Treaty Concerning the Accession of the Republic of Bulgaria and Romania to the European Union, Luxemburg, 25.April 2005.“ <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2005> (eingesehen am 14.02.2006).

102 Europäische Kommission (2005) Romania – 2005 Comprehensive Monitoring Report. COM(2005) 534 final; Dan, Oana (2006) “German lawmaker says Romania’s EU accession unacceptable because of corruption.” Bucharest Daily News 17.Januar.

103 TI (2005) „Corruption Perception Index 2005.“ <http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi/2005> (eingesehen am 15.02.2006). Der CPI bezieht sich auf die Wahrnehmung des Grades an Korruption. Die Spanne des CPI ist von 0-10, wobei 10 bedeutet, dass das Land praktisch korruptionsfrei ist, und 0, dass das Land hochgradig korrupt ist.

104 TI (2005) “Press Release: Transparency International welcomes Romanian President’s anti-corruption stance.” Berlin, 21.März 2005. <<http://www.transparency.org>> (eingesehen am

Während der Beitrittsverhandlungen wurden spezielle Sicherheitsklauseln für Rumänien und Bulgarien vereinbart, welche sicherstellen, dass der für den 1. Januar 2007 geplante Beitritt um ein Jahr verschoben werden kann, wenn die Länder in mehreren Bereichen nicht ausreichend auf den Beitritt vorbereitet sind, und die Verschiebung einstimmig im Europäischen Rat beschlossen wird.¹⁰⁵ Laut Gabanyi ist die Wahrscheinlichkeit gering, dass diese Schutzklausel aktiviert wird, da die Einstimmigkeit des Europäischen Rates hinsichtlich eines „signifikanten Risikos“ und offensichtlicher Nichtbereitschaft Rumäniens für den Beitritt in mehreren wichtigen Gebieten schwer zu erreichen sein wird.¹⁰⁶ Zusätzlich gilt jedoch für Rumänien auch die Super-Sicherheitsklausel welche es dem Rat ermöglicht mit qualifizierter Mehrheit eine Verschiebung des EU-Beitritts zu beschließen, falls signifikante Mängel in den Feldern Wettbewerb und Justiz und Inneres bestehen, und die elf Vorgaben des Annex IX nicht erfüllt werden.¹⁰⁷ Korruption ist demnach einer der Hauptgründe, warum der Beitritt Rumäniens um ein Jahr auf den 1. Januar 2008 verschoben werden könnte.

Korruption ist eines der Hauptprobleme Rumäniens, so dass Missstände in diesem Bereich ohne Zweifel in der Evaluierung der Kommission und des Europäischen Rates eine wichtige Rolle spielen werden und müssen. Eine vollständige Übersicht der Argumente für oder gegen eine Verschiebung des Beitritts sprengt den Rahmen dieser Arbeit. Folgende Ausführungen sollen daher vielmehr dazu dienen, einen Überblick über die momentane EU-Antikorruptionspolitik und -projekte in Rumänien zu erlangen und diese in den Rahmen der gesamten EU-Antikorruptionspolitik einordnen zu können.

Der Annex IX zum Beitrittsvertrag nennt elf konkrete Vorgaben, welche von Rumänien erfüllt werden müssen, um die Aktivierung der Super-Sicherheitsklausel zu verhindern.¹⁰⁸ Rumänien muss den Besitzstand und Schengen-Aktionsplan umsetzen, sowie die Anstrengungen zum Ausbau der Infrastruktur und der Kapazitäten in Grenzfragen intensivieren.¹⁰⁹ Darüber hinaus soll ein Aktionsplan und eine Strategie zur Justizreform aktualisiert werden, wobei Rumänien nachweisen soll, dass das neue System für die zufallsgesteuerte Zuweisung von Rechtssachen vollständig

14.12.2005).

105 Treaty Concerning the Accession of the Republic of Bulgaria and Romania to the European Union, Luxembourg, 25.April 2005. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2005/> (eingesehen am 14.02.2006).

106 Gabanyi, Anneli Ute (2005) Rumänien vor dem EU-Beitritt. SWP Studie S31, Berlin, Oktober, S.24.

107 Treaty Concerning the Accession of the Republic of Bulgaria and Romania to the European Union Annex IX, Luxembourg, 25.April 2005. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2005/pdf/treaty/protocol/aa12_r3_prot_anx_ix_de5.pdf> (eingesehen am 14.02.2006).

108 Treaty Concerning the Accession of the Republic of Bulgaria and Romania to the European Union Annex IX, Luxembourg, 25.April 2005, S.3. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2005/pdf/treaty/protocol/aa12_r3_prot_anx_ix_de5.pdf> (eingesehen am 14.02.2006).

109 Treaty Concerning the Accession of the Republic of Bulgaria and Romania to the European Union Annex IX, Luxembourg, 25.April 2005. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2005/pdf/treaty/protocol/aa12_r3_prot_anx_ix_de5.pdf> (eingesehen am 14.02.2006).

einsatzbereit ist. Erwartet wird außerdem ein „wesentlich verschärftes Vorgehen gegen Korruption und insbesondere gegen Korruption auf hoher Ebene, indem die Korruptionsbekämpfungsgesetze rigoros durchgesetzt werden und die effektive Unabhängigkeit der Landesstaatsanwaltschaft für die Bekämpfung der Korruption (Parcheful Național Anticorupție (PNA)) sichergestellt wird.“¹¹⁰

Die EU verlangt die Durchführung einer unabhängigen Prüfung der Ergebnisse und der Auswirkungen der derzeitigen nationalen Strategie zur Korruptionsbekämpfung, sowie unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen dieser Prüfung, sowie die Erstellung einer aktuellen mehrjährigen Strategie zur Korruptionsbekämpfung. Ein Aktionsplan soll Ziele und „Benchmarks“ vorgeben und ausführen, wie die Strategie umgesetzt werden soll. Ein unabhängiges Gremium soll die Umsetzung des Aktionsplanes überwachen. Die Strategie soll eine Überarbeitung der Strafprozessordnung beinhalten, um sicherzustellen, dass Korruptionsfälle rasch und auf transparente Weise bearbeitet und angemessene Sanktionen mit abschreckender Wirkung vorgesehen werden, darüber hinaus soll es Maßnahmen geben, um Überlappungen und Kompetenzüberschneidungen zwischen der Vielzahl von in der Korruptionsbekämpfung involvierten Behörden zu verringern.¹¹¹

Im Folgenden sollen die Anstrengungen von Rumänien, sowie externe Beurteilungen von und Empfehlungen an die rumänische Antikorruptionspolitik betrachtet werden. Rumänien hat neben der UN-Korruptionskonvention beide Europaratskonventionen ratifiziert und nimmt ebenso an GRECO teil. Rumänien hat bisher zwei GRECO Evaluationen durchlaufen, deren Berichte Aufschluss über Erfolge und Probleme in der Korruptionsbekämpfung in Rumänien geben.

1. Die GRECO Evaluationen

Der GRECO Bericht der ersten Evaluationsrunde von 2001 betont, dass Korruption in Rumänien praktisch alle Institutionen betrifft und daher ein ernsthaftes Problem darstellt.¹¹² In Rumänien sei besonders auch die enge Verknüpfung zwischen dem organisierten Verbrechen und der Korruption zu beachten.¹¹³ Der Bericht hebt hervor, dass die rumänische Antikorruptionsgesetzgebung recht umfassend ist, da sie sowohl aktive als auch passive Bestechung von Beamten sowie Personen im privaten Sektor sanktioniert.¹¹⁴ GRECO begrüßt unter anderem diese weite Fassung des

110 Treaty Concerning the Accession of the Republic of Bulgaria and Romania to the European Union Annex IX, Luxemburg, 25.April. 2005, S.3.<http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2005/pdf/treaty/protocol/aa12_r3_prot_anx_ix_de5.pdf> (eingesehen am 14.02.2006).

111 Treaty Concerning the Accession of the Republic of Bulgaria and Romania to the European Union Annex IX, Luxemburg, 25.April. 2005.<http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2005/pdf/treaty/protocol/aa12_r3_prot_anx_ix_de5.pdf> (eingesehen am 14.02.2006).

112 GRECO (2001) „First Evaluation Round – Evaluation Report on Romania.“ 4-8.3.2002. Greco Eval I Rep (2001) 13E Final.

113 GRECO (2001) „First Evaluation Round – Evaluation Report on Romania.“ 4-8.3.2002. Greco Eval I Rep (2001) 13E Final, Absatz 13.

114 Open Society Institute (2002). „Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-

Begriffs „Beamter“ in der rumänischen Gesetzgebung, besonders auch durch das Gesetz 78 von 2000.¹¹⁵

Der GRECO Bericht hebt hervor, dass eine Evaluierung der Effektivität der justiziellen Mechanismen jedoch nur möglich ist, wie es detaillierte Statistiken über die entdeckten Straftaten, deren Typ, sowie deren Verfolgung und die folgenden Sanktionen gibt. GRECO empfahl deswegen Rumänien im ersten Bericht bessere Informationen über das Ausmaß der Korruption zu erlangen.¹¹⁶ Als Reaktion darauf wurden mehrere Institute zur Forschung über Verbrechen und zur Erstellung von Studien zur Wahrnehmung von Korruption gegründet. Basierend auf der GRECO Empfehlung, wurde ebenfalls die Gesetzgebung verändert, so dass die Immunität ehemaliger Minister oder hohen Beamten aufgehoben wurde.¹¹⁷

Der zweite Evaluationsrundenbericht von GRECO analysiert inwieweit Rumänien die Strafrechtskonvention umgesetzt hat. GRECO sieht substanzielle Fortschritte in der Anpassung der Strafgesetzgebung und der Organisation des Justizsystems mit Ziel einer größeren Unabhängigkeit der Justiz, höherem Vertrauen der Öffentlichkeit in das Justizsystem, sowie der Anpassung an die von Rumänien ratifizierten internationale Verträge. GRECO befürwortet die Veränderungen, sie betonen jedoch auch, dass eine Stabilisierung nötig ist, damit die im Justizsystem tätigen Personen sich auf die Umsetzung der Gesetze konzentrieren können. Die schnelle Annahme vieler neuer Gesetze sowie ständige Gesetzesänderungen bedeuten ein hohes Maß an Komplexität, Unsicherheit und teilweise sogar Widersprüchlichkeiten innerhalb der Gesetzgebung. Ständige Gesetzesänderungen erschweren die Strafverfolgung von Korruptionsfällen, daher empfiehlt GRECO eine Harmonisierung der verschiedenen bestehenden Gesetze.¹¹⁸ GRECO empfiehlt Rumänien die Klarheit und Kohärenz ihrer Gesetzgebung zu überprüfen und zu verbessern, und ermutigt die rumänischen Behörden ihre Aktivitäten und Strategien besser zu koordinieren.¹¹⁹

GRECO befürwortet die Erhöhung der Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte, um mit Korruptionsfällen in angemessener Zeitdauer umgehen zu können. Die Landesstaatsanwaltschaft zur Bekämpfung der Korruption (PNA) wird von GRECO in seiner Arbeit ebenfalls ermutigt. GRECO regt außerdem an, dass die Verhaltenskodizes für Beamte besser angepasst werden, und die Beamten ein besseres Training bekommen.¹²⁰

Corruption Policy.“ Budapest. Open Society Institute, S.472.

115 GRECO (2001) „First Evaluation Round – Evaluation Report on Romania.“ 4-8.3.2002. Greco Eval I Rep (2001) 13E Final.

116 GRECO (2001) „First Evaluation Round – Evaluation Report on Romania.“ 4-8.3.2002. Greco Eval I Rep (2001) 13E Final, Absatz 80.

117 Stability Pact for South Eastern Europe (2005) “Stability Pact Anti-corruption Initiative Progress Report.” Working Table III Meeting Sofia 17.Mai 2005. <<http://www.stabilitypact.org/rt/SPAIRTsofia.pdf>> (eingesehen am 12.12.2005).

118 GRECO (2004) „Second Evaluation Round – Evaluation Report on Romania.“ 10-14.10.2005. Greco Eval II Rep (2004) 1E, Absatz 16.

119 GRECO (2004) „Second Evaluation Round – Evaluation Report on Romania.“ 10-14.10.2005. Greco Eval II Rep (2004) 1E, Absatz 44.

120 GRECO (2004) „Second Evaluation Round – Evaluation Report on Romania.“ 10-14.10.2005.

2. Beurteilung der rumänischen Antikorruptionspolitik durch Freedom House

Wie im Annex IX des Beitrittsvertrags angeregt, beauftragte das rumänische Justizministerium die unabhängige Nichtregierungsorganisation Freedom House, INC. (FH) aus Washington, D.C., mit einer Beurteilung der Antikorruptionspolitik und -strategie der rumänischen Regierung.¹²¹ Laut FH wurde in Rumänien in den letzten vier Jahren ein beeindruckendes Arsenal an Rechtsinstrumenten für die Transparenz, Verantwortlichkeit („accountability“) sowie Korruptionsbekämpfung geschaffen. Besonders einflussreich sollen hierbei das Gesetz zur Informationsfreiheit, sowie die Offenlegung der Besitzstände und Interessenkonflikte der Beamten sein. FH erwähnt wohlwollend die Aufhebung der Immunität von ehemaligen Ministern, sowie die Verbesserungen hinsichtlich der Offenlegung der Finanz- und Besitzverhältnisse von Beamten und Politikern.¹²²

Während FH klare Fortschritte in den gesetzgeberischen Instrumenten zur Bekämpfung der Korruption sieht, bemängeln sie jedoch eine mangelnde Implementierung der Antikorruptionsgesetzgebung, eine zu geringe Nutzung der administrativen Instrumente zur Korruptionsbekämpfung, eine ungenügende Koordination der Kontrollorgane, einen Mangel an tatsächlicher Unabhängigkeit der Strafverfolger, sowie eine Inflation der Gesetzgebung und Institutionen der Antikorruptionsgesetzgebung. FH betont, dass ein zu starker Fokus auf der Strafverfolgung von Korruption liegt, anstatt durch administrative Methoden Korruption zu bekämpfen.¹²³

FH beobachtet, dass die Tätigkeiten der Zivilgesellschaft im Bereich Korruptionsbekämpfung von der Öffentlichkeit wohlwollender betrachtet werden, als die Aktivitäten der Regierung. FH empfiehlt daher die Unterstützung von „watchdog“-Organisationen der Zivilgesellschaft durch eine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln. Außerdem empfiehlt FH, dass es im gesetzgeberischen Bereich mehr Schutz für Journalisten, „watchdog“-Nichtregierungsorganisationen sowie „whistleblowern“ geben sollte. Im Justizsystem sieht FH anstelle von Gehaltserhöhungen vor allem eine höhere Anzahl an Richtern und Räumlichkeiten als Verbesserungsmöglichkeiten.¹²⁴ FH betrachtet die Landesstaatsanwaltschaft zur Bekämpfung der Korruption (PNA) als weder unabhängig noch effizient. FH empfiehlt dringend eine bessere Koordinierung und Informationspolitik zwischen den korruptionsbekämpfenden Institutionen, um eine weitere Fragmentierung zu vermeiden.

Greco Eval II Rep (2004) 1E.

121 Freedom House, Inc. (2005) „The Anticorruption Strategy of the Romanian Government.“ <http://www.just.ro/files/lupta_anti_coruptie/FH_audit_EN_16_031.pdf> (eingesehen am 8.12.2005). Der Bericht von FH wurde im Zeitraum Januar bis März 2005 unter Mithilfe von Nichtregierungsorganisationen verfasst.

122 Freedom House, Inc. (2005) „The Anticorruption Strategy of the Romanian Government.“ S.8. <http://www.just.ro/files/lupta_anti_coruptie/FH_audit_EN_16_031.pdf> (eingesehen am 8.12.2005).

123 Freedom House, Inc. (2005) „The Anticorruption Strategy of the Romanian Government.“ S.8. <http://www.just.ro/files/lupta_anti_coruptie/FH_audit_EN_16_031.pdf> (eingesehen am 8.12.2005).

124 Freedom House, Inc. (2005) „The Anticorruption Strategy of the Romanian Government.“ S.12. <http://www.just.ro/files/lupta_anti_coruptie/FH_audit_EN_16_031.pdf> (eingesehen am 8.12.2005).

tierung der Strukturen zu verhindern.¹²⁵

3. Neue Strategien – institutionelle Veränderungen

Die im Annex IX des Beitrittsvertrags geforderte nationale Antikorruptionsstrategie für den Zeitraum 2005-2007 wurde von Rumänien unter Berücksichtigung der Analyse und Empfehlungen von Freedom House im März 2005 verabschiedet.¹²⁶ Im Gegensatz zur nationalen Antikorruptionsstrategie für den Zeitraum 2001-2004, welche darauf hinzielte ein angemessenes legislatives und institutionelle Struktur aufzubauen, betont die neue Nationale Antikorruptionsstrategie (SNA) für 2005-2007 dagegen die Implementierung der bestehenden Gesetzgebung. Sie entspricht damit den Empfehlungen von GRECO und FH.

Rumänien hat die Korruptionsbekämpfung als eine der Hauptprioritäten erkannt. In den letzten Jahren wurden mehrere wichtige Gesetze verabschiedet, Institutionen gegründet und Maßnahmen in der Korruptionsbekämpfung unternommen. Im Oktober 2003 verabschiedete das rumänische Parlament mehrere Verfassungsänderungen, welche der Korruptionsbekämpfung helfen sollten: Die Immunität der Parlamentarier wurde beschränkt, während die politische Autonomie der Gerichte gestärkt wurde.¹²⁷ Im Februar 2004 wurde der erste Verfassungskodex für Beamte etabliert, der zum Beispiel Interessenkonflikte sowie akzeptable und inakzeptable Geschenke genauer definiert.¹²⁸

Die Antikorruptionsabteilung der Staatsanwaltschaft wurde im März 2002 durch das Gesetz 503/2002 in die Landesstaatsanwaltschaft für die Bekämpfung der Korruption (PNA) umgewandelt, die jedoch dem Justizministerium unterstand. Im April 2004 wurden die Ressourcen der PNA um 23 Prozent erhöht, und sie wurde gleichzeitig finanziell vom Justizministerium unabhängiger gemacht. Der Aufgabenbereich des PNA wurde auf kleine Fälle von Korruption erweitert, wodurch sich jedoch das Arbeitspensum vervielfachte. Das PNA unterstand weiterhin direkt dem Justizministerium, welches die Strafverfolger ernennt und diszipliniert. Im März 2005 wurde der Aufgabenbereich des PNA umdefiniert, indem der Personenbereich beschränkt wurde, und der Geldbetrag, ab welchem die PNA tätig werden kann, angehoben wurde.¹²⁹

Im September 2005 wurde das PNA in das Departement zur Bekämpfung der Korruption (Departement Național Anticorupție - DNA) umgewandelt. Das DNA ist unabhängig was das Budget, die Mitarbeiter, und die Aktivitäten. Die Kompetenzen des DNAs wurden auf die Korruptionsfälle auf höchster Ebene beschränkt, wo die Bestechungsgelder höher als 10.000

125 Freedom House, Inc. (2005) „The Anticorruption Strategy of the Romanian Government.“ S.9. <http://www.just.ro/files/lupta_anti_coruptie/FH_audit_EN_16_031.pdf> (eingesehen am 8.12.2005).

126 Rumänisches Justizministerium (2005) „Strategia Națională Anticorupție 2005-7.“ <http://www.just.ro/rtrv_MC.php?param=sna_prezentare> (eingesehen am 08.02.2006).

127 Transparency International (2005) „Global Corruption Report 2005.“ S.196.

128 Transparency International (2005) „Global Corruption Report 2005.“ S.196.

129 European Commission (2005) „Romania - 2005 Comprehensive Monitoring Report.“ COM(2005) 534 final, S.13.

Euro sind, oder der Schaden über 200.000 Euro liegt. Darüber hinaus ist das DNA auch zuständig für die Untersuchung von Fällen von Steuerflucht und dem Zoll, wo der Schaden über 1 Mio. Euro liegt, sowie auch Straftaten gegen das finanzielle Interesse der EU.

Das DNA kann trotz ihres Fokus auf Korruption in Führungsebenen nur auf Basis der Ermittlungen und Berichte ihres Vorgängers, der PNA, Fälle vor Gericht bringen. Da jedoch deren Vorarbeit nach Angaben der Justizministerin eher dürftig gewesen ist, ist es schwer jetzt Fälle vor Gericht zu bringen.¹³⁰ Die rumänische Justizministerin Macovei berichtete gegenüber *Bucharest Daily News*, dass Rumänien nicht nur der EU zu liebe Fälle von schwerer Korruption bis nächstes Frühjahr vor Gericht bringen kann.¹³¹ Dennoch steht die DNA unter hohem Zeitdruck, um der EU zu beweisen, dass sie tatsächlich gegen Führungspersonen vorgeht. Medienberichten zu Folge stehen zurzeit der frühere sozialistische Ministerpräsident Adrian Nastase (jetzt Parlamentspräsident), Dan Ioan Popescu (der ehemalige Minister für Industrie), sowie George Copos (Minister für Wirtschaft) unter Korruptionsverdacht.¹³² Dies ist ein Hinweis darauf, dass Bewegung in die Arbeit des DNA hineingekommen ist.

Der rumänische Senat hat das Gesetz 134/2005 vom September 2005 welches die PNA in die DNA (mit den damit verbundenen Änderungen der Kompetenzen) umgewandelt hat, am 9. Februar 2006 niedergeschlagen.¹³³ Am 28. Februar wurde das Gesetz jedoch vom Senat angenommen.¹³⁴ Falls das Gesetz tatsächlich gestoppt worden wäre, so würden die brisanten Korruptionsfälle des DNA der Staatsanwaltschaft des Hohen Gerichts übergeben werden müssen, was sich durch die Zeitverzögerungen natürlich negativ auf die Empfehlung der Kommission bezüglich des EU-Beitritts ausgewirkt hätte.¹³⁵ Justizministerin Macovei ist der Meinung, dass der Transfer der Fälle eine Katastrophe wäre, die den Kampf gegen die Korruption klar behindern würde.¹³⁶ Demnach ist die Annahme des Gesetzes durch den Senat eine erleichternde Entwicklung.

130 „Justice Minister: Romania should not come up with corruption cases only to please the EU.“ *Bucharest Daily News*, 20. Dezember 2005.

131 „Justice Minister: Romania should not come up with corruption cases only to please the EU.“ *Bucharest Daily News*, 20. Dezember 2005.

132 Dem ehemaligen sozialistischen Ministerpräsidenten Nastase wird vorgeworfen, 1998 im Zusammenhang mit einem Grundstückskauf in Bukarest Vorteile angenommen zu haben, die einer Bestechung gleichkommen. Die Strafverfolger ermitteln gegen Minister George Copos wegen Steuerhinterziehung. Siehe Iancu, Alecs, „First government member investigated for corruption.“ *Bucharest Daily News*, 20. Januar 2006.

133 Rompres news agency (2006) „Romanian president discusses anticorruption bill, national security with parties.“ *Bucharest*, 16. Februar; *Financial Times* (2006) „Romania is pressed to reverse anti-graft vote.“ February 11, London Ausgabe S.1;

134 Mandy Kirby (2006) „Anti-Corruption Body Endorsed in Romania.“ *World Markets Analysis*. 28. Februar.

135 Mandy Kirby (2006) „Senate Rejects Additional Role for Corruption Body in Romania.“ *World Markets Analysis*, 10. Februar; *Associated Press Worldstream* (2006) „EU voices concern over Romania's anti-corruption law.“ 10. Februar; *BBC Monitoring Europe* (2006) „Romanian justice minister "disappointed" by Senate rejecting corruption bill.“ 9. Februar.

136 *BBC Monitoring Europe* (2006) „Romanian justice minister "disappointed" by Senate rejecting corruption bill.“ 9. Februar.

4. Der Monitoringbericht der Kommission

Die Kommission betont, dass Rumänien klare Fortschritte in der Beitrittsvorbereitung erzielt hat.¹³⁷ Justiz und Inneres wird von der Kommission jedoch als Bereich des gemeinschaftlichen Besitzstandes gesehen, in dem Rumänien Anlass zu ernster Besorgnis gibt.¹³⁸ Die Kommission sieht das Korruptionsniveau als Hauptproblem Rumäniens an, welches sich trotz der gesetzgeberischen Aktivitäten und Reformen nicht bedeutend gesenkt hat. Die Kommission betont, dass „wenn das gegenwärtige Ausmaß der Korruption bestehen bleibt sind der Binnenmarkt sowie die ordnungsgemäße Umsetzung der EU-Politiken und der mit EU-Mitteln finanzierten Programme bedroht.“¹³⁹

Die Kommission nimmt die Fortschritte in der Justizreform und Anti-korruptionsgesetzgebung wohlwollend wahr, doch die Kommission weist darauf hin, dass in Rumänien nicht unbedingt Bedarf an weitergehender Gesetzgebung besteht, sondern eher an einer Umsetzung der bestehenden Regelungen.¹⁴⁰ Die Kommission kritisiert, dass in Rumänien der nächste Schritt, also die Umsetzung und Anwendung der Justizreformen und Gesetze bisher noch auf sich warten lässt.

Die Kommission sieht Handlungsbedarf in der Reform der öffentlichen Verwaltung, eine Implementierung der Justizreform, und einer effektiven Korruptionsbekämpfung, besonders auch für Korruption auf höchster Ebene.¹⁴¹ Die Kommission betont, dass Rumänien sich intensiv um den Aufbau der erforderlichen Institutionen und Verwaltungskapazitäten für die Durchführung der EU-Direktbeihilfen und die Auszahlung von EU-Fonds kümmern muss.¹⁴² Darüber hinaus wird die fehlende Koordinierung zwischen den korruptionsbekämpfenden Institutionen kritisiert, da dies zu Duplizierung und Kompetenzüberlappungen und -kämpfen führt. Außerdem muss die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft in der Bekämpfung der Korruption gestärkt werden.

Nach Einschätzung der Kommission ist das neue rumänische Strategiedokument zur Korruptionsbekämpfung klar, gut strukturiert, mit Terminen, „benchmarks“, garantierten Budgetressourcen, und klaren institutionellen Verantwortlichkeiten für die verschiedenen Aktivitäten.¹⁴³ Die Strategie und der Aktionsplan setzen auch den wichtigen Schwerpunkt auf

137 Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission: Umfassender Monitoringbericht der Europäischen Kommission über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens.“ KOM(2005) 534.

138 Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission: Umfassender Monitoringbericht der Europäischen Kommission über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens.“ KOM(2005) 534, S.3.

139 Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission: Umfassender Monitoringbericht der Europäischen Kommission über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens.“ KOM(2005) 534, S.9.

140 European Commission (2005) „Romania – 2005 Comprehensive Monitoring Report.“ COM(2005) 534 final, p.13.

141 European Commission (2005) „Romania – 2005 Comprehensive Monitoring Report.“ COM(2005) 534 final, S.3.

142 Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission: Umfassender Monitoringbericht der Europäischen Kommission über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens.“ KOM(2005) 534.

143 European Commission (2005) „Romania – 2005 Comprehensive Monitoring Report.“ COM(2005) 534 final.

der Bekämpfung der Korruption innerhalb der Justiz, welche eine zentrale Rolle in der Korruptionsbekämpfung allgemein spielt. Die Kommission betont, dass wenn der Plan vollständig implementiert wird, er durch die neue legislativen und administrativen Initiativen die Kapazitäten der betroffenen Behörden verbessern und die bestehende Rechtsstruktur aufklären würde.¹⁴⁴

Die Kommission kritisiert die bisherigen Aktivitäten der PNA, da diese meist nur Privatpersonen und Beamte auf niedrigen Ebenen strafrechtlich verfolgt hat. Die Gründe für die mangelhafte Durchsetzung der Gesetzgebung sieht die Kommission zum Teil in der passiven Haltung der Strafverfolger, welche ungewillt sind, ernsthafte und gründliche Untersuchungen anzustellen, selbst wenn es einen hohen Verdacht auf Korruption gibt, oder durch in dem Mangel an Erfahrung und Ausbildung in der strafrechtlichen Verfolgung von Korruptionsfällen. Da das neue DNA jetzt in der Staatsanwaltschaft angeordnet ist, wird gehofft, dass es besser mit der Abteilung zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens zusammenarbeiten wird. Die Kommission betont, dass es noch zu früh ist um zu bewerten, ob diese strukturellen Veränderungen Rumänien helfen Korruption besonders auf höchster Ebene zu bekämpfen.¹⁴⁵

Im Monitoringbericht wird an vor allem hervorgehoben, welche große Anstrengungen nötig sind, um im Bereich der Reform der öffentlichen Verwaltung, der Justizreform und Korruptionsbekämpfung besonders auf höchster Ebene, dem gemeinschaftlichen Besitzstand zu entsprechen. Die Kommission betont, dass Rumänien daher ihre Anstrengungen in diesem Bereich mit Nachdruck vorantreiben muss. Die Kommission wird am 16 Mai den nächsten Monitoringbericht über Rumänien vorlegen, in dem sie eventuell dem Europäischen Rat empfiehlt, Rumäniens Beitritt um ein Jahr zu verschieben. Die Entscheidung, ob die Super-Sicherheitsklausel des Beitrittvertrags aktiviert wird, hängt von der Umsetzung der Gesetze und tatsächlichen Verbesserungen ab.

5. Die institutionelle und finanzielle Unterstützung Rumäniens durch die EU

Alle drei EU-Institutionen, EUROJUST, EUROPOL und OLAF, welche eine zentrale Rolle für die Korruptionsbekämpfung in der EU spielen, sind schon Kooperationen mit Rumänien eingegangen. Während EUROPOL schon im November 2003 ein Kooperationsabkommen abgeschlossen hat, unterzeichnete Rumänien erst Ende 2005 ein Kooperationsabkommen mit EUROJUST.¹⁴⁶ Diese Abkommen sollen helfen, um die Effektivität der Reaktion auf ernste Formen der internationalen, grenzübergreifenden und organisierten Kriminalität zu verbessern.¹⁴⁷ Sie sollen die Zusammenarbeit

144 European Commission (2005) „Romania – 2005 Comprehensive Monitoring Report.“ COM(2005) 534 final, p.13.

145 European Commission (2005) „Romania – 2005 Comprehensive Monitoring Report.“ COM(2005) 534 final, S.14.

146 EUROJUST, „EUROJUST, Iceland and Romania Sign Judicial Co-operation Agreements.“ 23.November 2005.

147 EUROJUST, „EUROJUST, Iceland and Romania Sign Judicial Co-operation Agreements.“

zwischen Rumänien und den EU-Institutionen formalisieren und verstärken um ihre Effektivität in der Bekämpfung des organisierten Verbrechens zu verbessern, und Rumänien auf die Mitarbeit im EU-System vorzubereiten.¹⁴⁸

Darüber hinaus sind momentan zwei OLAF-Mitarbeiter (für drei Jahre) in Rumänien in der Koordinationsstelle für die Betrugsbekämpfung stationiert, wo sie betreuen, technische Beratung leisten, sowie praktische Erfahrungen mit Partnern im Gastgeberland austauschen sollen.¹⁴⁹ Die Stationierung der OLAF-Mitarbeiter ist Teil des Aktionsplanes 2004-5 der Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft.¹⁵⁰ Zusätzlich zu den Mitarbeitern sind auch zwei externe Experten in Rumänien damit beschäftigt, die Regierung auch in der Ausarbeitung einer nationalen Betrugsbekämpfungsstrategie zu unterstützen.

Im Rahmen von PHARE hatte die EU zum Beispiel zu der Errichtung der PNA 2 Mio. Euro beigetragen.¹⁵¹ Diese Unterstützung beinhaltet einerseits die Erstellung eines funktionierenden IT-Systems, aber andererseits auch das Training der Magistrate und des PNA Personals und Hilfestellungen für die gesetzgeberische Reformen.¹⁵² Darüber hinaus wurden die rumänischen Zollbehörden in enger Kooperation mit der EU durch die Finanzierung im Rahmen des PHARE Programms radikal reorganisiert. Die Methoden der Zollbehörden wurden modernisiert, was letztlich zu einer Verbesserung im Kampf gegen Betrug und Korruption geführt hat, sowie einer erhöhten Kooperation mit anderen Organisationen, welche das grenzübergreifende Verbrechen bekämpfen. Diese PHARE Programme in Rumänien soll zu einer Professionalisierung und Spezialisierung der Institutionen führen, um Rumänien in seiner Transformation zu unterstützen.

Ein weiteres gegenwärtiges PHARE-Programm hat das Ziel, ein genaueres Bild über die Korruption in Rumänien zu erlangen, die Kooperation zwischen den relevanten Strafverfolgungsbehörden zu verbessern, die Effektivität der Nationalen Antikorruptionsstaatsanwaltschaft zu erhöhen, sowie das öffentliche Bewusstsein für die Gefahren der Korruption zu heben.¹⁵³ Die Finanzierung dieses Programms besteht neben einem Beitrag von 700.000 Euro von Rumänien größtenteils aus 4,5 Mio. Euro aus EU-PHARE-Mitteln.

23.November 2005.

148 EUROJUST, "EUROJUST, Iceland and Romania Sign Judicial Co-operation Agreements." 23.November 2005.

149 OLAF, "OLAF-Mitarbeiter sollen in Bulgarien und Rumänien Unterstützung leisten." Pressemitteilung OLAF 21. Oktober 2004.

150 Europäische Kommission (2004) „Mitteilung der Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften - Betrugsbekämpfung - Aktionsplan 2004-2005.“ KOM(2004) 544 endgültig.

151 Delegation der Europäischen Kommission in Rumänien (2006) „Program details Phare RO 9910.05 Project.“ www.infoeuropa.ro/ieweb/jsp/print.jsp?lid=2&cid=198&id=21747 (eingesehen am 06.02.2006)

152 Delegation der Europäischen Kommission in Rumänien (2006) „Program details.“ <<http://www.infoeuropa.ro/ieweb/jsp/print.jsp?lid=2&cid=198&id=21747>> (eingesehen am 06.02.2006).

153 Delegation der Europäischen Kommission in Rumänien (2006) „Program details.“ <<http://www.infoeuropa.ro/ieweb/jsp/print.jsp?lid=2&cid=198&id=22709>> (eingesehen am 06.02.2006)

Die EU leistet Rumänien finanzielle Unterstützung in Vorbereitung der Mitgliedschaft in Höhe von 1155 Mio. Euro für das Jahr 2006. Die Höhe der EU-Mittel ist keinesfalls zu unterschätzen. Dennoch wird im Monitoring-Bericht der Kommission betont, dass vieles von der Fähigkeit von Rumänien abhängt die EU-Gelder sinnvoll aufzunehmen und zu verwenden.¹⁵⁴ Der Vizepräsident der Europäischen Investmentbank antwortete auf die Frage, warum die Bank weniger Geld in Rumänien als in den Balkanländern investiert, „I am not interested in standing before the European Parliament as a financier of corruption. We were very careful there – many projects were slowed down by corruption.“¹⁵⁵ Es ist ein schwieriger Balanceakt, den die EU machen muss sicherstellen, dass EU-Gelder nicht verschwendet werden, andererseits können ohne EU-Mittel keine Veränderungen geschehen.

6. Zwischenfazit II: Die EU-Antikorruptionspolitik gegenüber und in Rumänien

Ein zentrales Problem in der Bewertung der EU- oder nationalen Anti-korruptionsstrategie in Rumänien liegt darin, dass der Erfolg oder Misserfolg nicht klar messbar ist. Gabanyi betont, dass die Vorgaben der EU eher vage sind, und es schwer zu quantifizieren ist, ob Rumänien die Forderungen von Brüssel erfüllt.¹⁵⁶ Es bleibt abzuwarten, wie und anhand welcher Fakten die Kommission in ihrem Monitoring-Bericht im Mai bestimmt, ob der Kampf gegen die Korruption beschleunigt wurde, oder nicht.

Die Financial Times berichtet, dass Rumänien von der EU konstant gewarnt wird, dass es die Reformen beschleunigen muss, da sonst die Gefahr besteht, dass der Beitritt verschoben wird.¹⁵⁷ Gleichzeitig berichtet die Financial Times, dass EU-Diplomaten inoffiziell anlauten lassen, dass sie erwarten, dass die Regierungen der 25 Mitgliedstaaten dem Beitritt am 1. Januar für Bulgarien und Rumänien zustimmen.¹⁵⁸ Es ist weiterhin unklar, ob die nächsten Wochen reichen werden, um die Kommission davon zu überzeugen, dass Rumänien die Korruption in den Griff bekommt. Es werden zwar mehr und mehr ehemalige und gegenwärtige Regierungsmitglieder unter die Lupe genommen, doch abgeschlossene Untersuchungen sind bei diesem Zeitdruck kaum zu schaffen. Was Reformen und Gesetzgebung betrifft, ist Rumänien sicher auf dem richtigen Weg. Was jedoch fehlt, ist die Zeit die Veränderungen umzusetzen. Die Ausbildung neuer Richter und Staatsanwälte, die Etablierung von Verhaltenskodizes, all dies kann und wird Jahre dauern.

154 Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission: Umfassender Monitoringbericht der Europäischen Kommission über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens.“ KOM(2005) 534, S.13.

155 „EU – We Don't Fund Corruption.“ Deutsche Welle, 4.Dez. 2005.

156 Gabanyi, Anneli Ute (2005) Rumänien vor dem EU-Beitritt. SWP Studie S31, Berlin, Oktober, S.15.

157 Daniel Dombey (2006) „ Applicants urged to speed up reforms to ensure EU Entry in 2007.“ Financial Times, 23.Februar.

158 Daniel Dombey (2006) „ Applicants urged to speed up reforms to ensure EU Entry in 2007.“ Financial Times, 23.Februar.

Dreizehn EU-Mitgliedstaaten haben den Beitrittsvertrag Rumäniens bisher schon ratifiziert.¹⁵⁹ Gabanyi betont, dass wenn die anderen Mitgliedstaaten bis zum Fortschrittsbericht mit dem Beginn des Ratifizierungsprozess warten, es möglich ist, dass ein fristgemäßer Beitritt Rumäniens trotz eines positiven Votums der Kommission und des Europäischen Rates im Juni 2006 de facto verhindert wird.¹⁶⁰ Laut Financial Times bezweifeln EU-Diplomaten jedoch, dass die nationalen Regierungen eine beschlossene Politik des Beitritts Rumäniens zum 1. Januar 2007 dann nicht umsetzen werden.¹⁶¹

Aus Sicht der Gesetzgebung gibt es in Rumänien wenig Handlungsbedarf auch im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten, da Rumänien beide Europaratskonventionen unterzeichnet hat, an GRECO teilnimmt, und sogar schon die UN-Korruptionskonvention unterzeichnet hat. Rumäniens große Herausforderung liegt viel eher in der effektiven Implementierung der bestehenden Gesetze zur Korruptionsbekämpfung. Die EU-Antikorruptionspolitik gegenüber Rumänien sollte sich diesen veränderten Gegebenheiten anpassen. Die gegenwärtigen EU-Programme in Rumänien sind schon auf dem richtigen Weg. Institutionelle Kooperationen mit OLAF, EUROJUST und EUROPOL, sowie Verbindungsbeamte aus EU-Mitgliedstaaten können helfen „best practices“ und Erfahrungen zu übertragen. Die EU sollte Rumänien in der Umsetzung der nationalen Antikorruptionsstrategie unterstützen, insbesondere in der Verbesserung des Justizsystems durch die Ausbildung von Richtern und Staatsanwälten. Ebenso sollte die EU Rumänien ermutigen, die Antikorruptionsanstrengungen besser zu koordinieren, um zu verhindern, dass die erzielten Leistungen durch überschneidende Gerichtsbarkeiten und eine mangelnde Koordinierung gefährdet werden.

Ob Rumänien nun 2007 oder 2008 der EU beitrifft, klar ist, dass Korruption auch danach ein zentrales Problem in Rumänien bleiben wird. Nach dem Beitritt wird die EU-Antikorruptionspolitik in und gegenüber Rumänien schwieriger, da das Zuckerbrot „Beitritt“ nicht mehr zur Verfügung steht. Die Kommission ist sich bewusst, dass „wenn das gegenwärtige Ausmaß der Korruption besehen bleibt, sind der Binnenmarkt sowie die ordnungsgemäße Umsetzung der EU-Politiken und der mit EU-Mitteln finanzierten Programme bedroht.“¹⁶²

Die EU hat ein Interesse daran Rumäniens Antikorruptionspolitik weiterhin zu beobachten und Rumänien im Kampf gegen die Korruption zu

159 Der Beitrittsvertrag wurde soweit von der Slowakei, (Juni 2005), Ungarn (September 2005), Slowenien (September 2005), Zypern (Oktober 2005), Griechenland (November 2005), Estland (November 2005), der Tschechischen Republik (Dezember 2005), Spanien (Dezember 2005), Italien (Dezember 2005), Malta (Januar 2006) und Lettland (Januar 2006), sowie den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich (Februar 2006) ratifiziert Mission of Romania to the European Union (2006) „Romania's EU Accession Treaty ratified by the Dutch Chamber of Representatives and by the UK House of Lords.“ <<http://ue.mae.ro/index.php?lang=en&id=31&s=5827>> (eingesehen am 14.02.2006).

160 Gabanyi, Anneli Ute (2005) Rumänien vor dem EU-Beitritt. SWP Studie S31, Berlin, Oktober, S.25.

161 Daniel Dombey (2006) „ Applicants urged to speed up reforms to ensure EU Entry in 2007.“ Financial Times, 23. Februar.

162 Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission: Umfassender Monitoringbericht der Europäischen Kommission über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens.“ KOM(2005) 534, S.9.

helfen, besonders auch zur Wahrung der finanziellen Interessen der EU. Aus diesem Grund muss die EU eine Möglichkeit oder einen Weg finden, um auch nach dem Beitritt Rumänien zur Korruptionsbekämpfung zu „ermutigen“ und auch zu überwachen. Rumänien ist hierbei kein Einzelfall. Viele neue EU-Mitgliedstaaten kämpfen mit ihren weiterhin hohen Korruptionsniveaus. Die Art und Weise, wie die EU Korruption in Beitrittsländern angeht, muss klarer eingebunden werden in die Antikorruptionspolitik auf der zweiten Ebene gegenüber Mitgliedstaaten. Es muss eine gewisse Kontinuität zwischen den Anstrengungen vor und nach dem Beitritt geben, sonst verliert sich der Impuls zu Reformen. Die für 2009 geplante Bewertung der Politik der Mitgliedstaaten im Bereich der Korruptionsbekämpfung ist zwar eine gute Idee, doch die EU sollte sich überlegen, ob die Einrichtung eines EU-Überwachungsmechanismus eine jetzt schon von Nöten wäre, angesichts der großen Probleme welche die neuen Mitgliedstaaten immer noch in der Korruptionsbekämpfung haben.¹⁶³

(D) Vierte Ebene – gegenüber Nachbarn und Drittstaaten

Im letzten Teil dieser Studie soll die vierte Ebene der EU-Antikorruptionspolitik untersucht werden: die Politik gegenüber Nachbarn und Drittstaaten. Diese regionale oder gar globale Ebene ist in Zeiten der „Globalisierung“ und globaler finanzieller Transaktionen und Unternehmen zunehmend wichtig geworden. Korruptionsbekämpfung ist laut Speck eine sicherheitspolitische Herausforderung, da von innen durch Korruption unterwanderte Nachbarn oder Handelspartner „schwierige politische Partner“ sind.¹⁶⁴ Spätestens in der Europäischen Sicherheitsstrategie, und der Strategie für eine externe Dimension des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts wird klar, dass die EU realisiert hat, dass die Zusammenarbeit ihrer Nachbarn und von Drittstaaten unerlässlich ist, um die Sicherheit innerhalb der EU zu garantieren.¹⁶⁵ Besonders auch durch die EU-Erweiterung ist die EU-Grenze näher an eine Region gerückt, welche mehrere Sicherheitsrisiken durch organisierte Kriminalität, schwache Staatlichkeit und ungelöste Konflikte birgt. Es besteht demnach Handlungsbedarf für die EU, ob jedoch die Nachbarn kooperieren, und wie deren Zusammenarbeit sichergestellt werden kann ist eine andere Frage.

Worin liegt die Handlungsberechtigung der EU-Antikorruptionspolitik in Bezug auf eine wie auch immer geartete Intervention in Nicht-EU-

163 Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.“ KOM(2005) 184 endgültig, Punkt 3.3.

164 Speck, Bruno (2004) „Korruptionskontrolle – Eine Herausforderung der Außen- und Entwicklungspolitik.“ Stiftung Wissenschaft und Politik Studie April, S.13.

165 Rat der Europäischen Union (2003) „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt - Europäische Sicherheitsstrategie“ <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>> (eingesehen am 20.02.2006); Europäische Kommission (2005) „Mitteilung der Kommission: Eine Strategie für die Außendimension des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts.“ KOM(2005) 491 endgültig.

Mitgliedstaaten? Und warum kooperieren Drittstaaten mit der EU? Drittstaaten sind souveräne Staaten, so dass die EU sich theoretisch nicht in deren interne Angelegenheiten mischen kann. Korruption mag zwar ein grenzübergreifendes Phänomen sein, die EU kann jedoch kein Land dazu zwingen, die Korruption zu bekämpfen. Soweit die Theorie. In der Praxis sind jedoch viele Länder in einer wirtschaftlichen und politischen Lage, in der sie vom Wohlwollen der EU wenn nicht abhängen, doch jedenfalls beeinflusst werden. Die EU wird oft als „soft power“ betrachtet, die durch Geld Veränderungen und bestimmte Verhaltensweisen in anderen Ländern bewirkt.

Im März 2003 erstellte die Kommission in ihrer Mitteilung ein Konzept für die zukünftigen Beziehungen zu den neuen Nachbarnstaaten und entwickelte dieses Konzept weiter in einem Strategiepapier zur Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) im Mai 2004.¹⁶⁶ Dieses Konzept hat das Ziel, einen „Ring gut regierter Staaten“ zu fördern, welche Partner der EU auf der wirtschaftlichen und (sicherheits-)politischen Ebene werden sollen. Die ENP soll den Großteil der Länder Osteuropas und des Mittelmeerraums in eine gemeinsame Zone des Friedens, der Sicherheit und des Wohlstands mit einzubeziehen. Die ENP ist somit Ergebnis der Erkenntnis, dass die EU ein großes Interesse daran hat, dass auch jene Nachbarnstaaten ohne Beitrittsperspektive gut regiert sind. Korruptionsbekämpfung ist ein zentraler Aspekt auf dem Weg hin zu gut regierten Staaten, und nimmt daher eine wichtige Rolle in den Beziehungen zwischen der EU und den Nachbarnländern ein. Im Rahmen der Mitteilung der Kommission über eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption wird anerkannt, dass die neue Nachbarschaftspolitik die Zusammenarbeit mit den Nachbarnländern intensivieren soll, um „Risiken für die gemeinsame Sicherheit, einschließlich der Korruption, zu verhindern bzw. zu bekämpfen.“¹⁶⁷ Die ENP ist demnach ein Vehikel für die externe Dimension der EU-Antikorruptionspolitik.

1. Republik Moldau – zukünftiger Nachbar der EU

Wie schon angedeutet birgt die neue Nachbarschaftsregion der EU Sicherheitsrisiken durch organisierte Kriminalität, schwache Staaten und Konflikte. Die Republik Moldau ist ein Paradebeispiel für die ENP, da sie erstens viele diese Problematiken in einem Land vereinigt, und zweitens, da die Republik Moldau trotz Wunsch auf Beitrittsperspektive, dies durch die ENP verweigert wird. Pełczyńska-Nałęcz argumentiert, dass nicht allein der zukünftige Beitritt Rumäniens das vermehrte Interesse der EU an der Republik Moldau bewirkte, sondern dass sowohl die pro-EU-Haltung der Regierung in Chișinău, die Ambitionen der EU bezüglich einer Gemeinsa-

¹⁶⁶ European Commission (2003) „Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours.“ COM(2003) 104 final; Europäische Kommission (2004) „Europäische Nachbarschaftspolitik.“ KOM(2004) 373 endgültig.

¹⁶⁷ Europäische Kommission (2003) „Mitteilung über eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption.“ 28.Mai 2003. KOM(2003) 317 endgültig, S.23.

men Sicherheits- und Außenpolitik, sowie die Gefahren eines „failed states“ durch den Transnistrienkonflikt und das organisierte Verbrechen zu der höheren Aufmerksamkeit der EU für dieses Land und seine Probleme geführt hat.¹⁶⁸

Der Konflikt um die separatistische Transnistrische Moldauische Republik (TMR) ist ohne Zweifel das Grundproblem der Republik Moldau. Die separatistische Republik ist ein *de facto* unabhängiger, jedoch von der Weltgemeinschaft nicht anerkannter Staat, der ein hohes Risikopotential durch die dort gelagerten (russischen) Waffen darstellt. Transnistrien ist dadurch ein wichtiger Knotenpunkt der grenzübergreifenden Kriminalität und des Waffenhandels. Der Abzug der im Gebiet jenseits des Nistru stationierten russischer Truppen steht zwar seit vielen Jahren auf der Agenda, ist bisher trotz des Übereinkommens in Istanbul 1999 bisher nicht geschehen.¹⁶⁹

Die Republik Moldau ist durch den Transnistrienkonflikt, seine geographische Lage, sowie die hohe Armut und Arbeitslosigkeit sehr anfällig und gefährdet für das organisierte Verbrechen. Laut Transparency International hat sich die Position der Republik Moldau im Korruptionsindex im letzten Jahr etwas verbessert, doch ist der Wert von 2,9 immer noch ein Anzeichen dafür, dass das Land schwer von der Korruption betroffen ist.¹⁷⁰ Die Beziehung zwischen Korruption und der wirtschaftlichen Entwicklung geht in beide Richtungen, da die geringe wirtschaftliche Entwicklung in Moldova einerseits zu einem Anstieg der Korruption führt, aber andererseits die Korruption die wirtschaftliche Entwicklung stört und dadurch die Schattenwirtschaft fördert.¹⁷¹

Moldau hat in den letzten Jahren seinen Rechtsrahmen für die Korruptionsbekämpfung auf nationaler und internationaler Ebene gestärkt. Die Republik hat sowohl das Strafrechts- als auch das Zivilrechtsübereinkommen des Europarats unterzeichnet und ratifiziert, und sie beteiligt sich auch an der Initiative von GRECO. Die Republik Moldau hat im Jahr 2004 die UN-Korruptionskonvention unterzeichnet und unternimmt momentan Anstrengungen um sie auch zu ratifizieren. Die Republik Moldau engagiert sich ebenso im Rahmen der Stabilitätspakt Antikorruptionsinitiative.

Das Regierungsprogramm 2001-2005 setzte in der Korruptionsbekämpfung hauptsächlich auf den Ausbau des Rechtsrahmens und die Schaffung eines transparenten finanziellen Umfelds. Im Februar 2002 wurde das Zentrum zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und Korruption (CCCEC) eingerichtet, welches die Gesetzgebung zur Bekämpfung der

168 Pełczyńska-Nałęcz, Katarzyna (2005) „The ENP in practice - the European Union's policy towards Russia, Ukraine, Belarus and Moldova one year after the publication of the Strategy Paper.“ Center for Eastern Studies, Warschau, Policy Brief, Juni. <http://www.osw.waw.pl/files/PUNKT_WIDZENIA_10.pdf> (eingesehen am 24.02.2006).

169 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) (1999) „Dokument von Istanbul 1999.“ S.51. <http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_de.pdf> (eingesehen am 28.02.2006).

170 Transparency International (2005) „Corruption Perception Index 2005.“ <http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi/2005> (eingesehen am 15.02.2006).

171 Carasciuc, Lilia (1999) „Fighting corruption to Improve Governance: Case of Moldova.“ <http://legacy.transparency.org/working_papers/carasciuc/index.html> (eingesehen am 11.01.2006).

Steuerflucht und Steuerhinterziehung, der Wirtschaftskriminalität und der Korruption durchführen soll. Positiv zu vermerken ist, dass das Zentrum unabhängig ist, so dass die Regierung ihre Arbeit nicht beeinflussen kann. Das CCCEC ist damit die zentrale korruptionsbekämpfende Institution der Republik Moldau.¹⁷²

Nach fast achtjähriger Vorarbeit wurde im September 2002 eine neue Straf- und Zivilprozessordnung eingeführt. Im Februar 2005 wurde per präsidentiellem Dekret die nationale Arbeitsgruppe für das Monitoring der Umsetzung der nationalen Antikorruptionsstrategie und des Aktionsplanes gegründet, welche aus 24 Mitgliedern aus der Zivilgesellschaft und der Regierung besteht.¹⁷³

2. GRECO Evaluationen und Aktionen des Europarat

Der GRECO-Evaluationsbericht der ersten Runde bietet eine detaillierte Auflistung und Analyse der Institutionen, der Gesetzgebung, und der Probleme der moldauischen Antikorruptionspolitik.¹⁷⁴ GRECO betrachtet Korruption als ein sehr Besorgnis erregendes Problem der Republik Moldau, welches viele Sektoren des öffentlichen Lebens, der Regierung und der Demokratie negativ beeinflusst.¹⁷⁵ GRECO sieht die Republik Moldau als ein zweifelsohne von Korruption stark betroffenes Land an, in welchem in der Korruptionsbekämpfung noch viel zu tun ist. Laut GRECO gibt es darüber hinaus enge Verbindungen zwischen dem organisierten Verbrechen und Korruption in der Republik Moldau.¹⁷⁶

GRECO gibt der Republik Moldau mehrere Empfehlungen, wie die Korruptionsbekämpfung verbessert werden sollte. Erstens, empfiehlt GRECO, dass Forschungsstudien erstellt werden, um zu den Grad an Korruption und die verschiedenen Facetten des Phänomens in der Republik Moldau besser zu verstehen, und die Antikorruptionsinitiativen und Pläne besser danach zu richten.¹⁷⁷ Zweitens, kritisiert GRECO die fehlende Koordinierung zwischen den drei für die Koordinierung zuständigen Institutionen, deren Arbeit dadurch rationalisiert werden könnte.¹⁷⁸ Drittens, empfiehlt GRECO, dass die Antikorruptionsabteilung in der Staatsanwaltschaft durch zusätzliche Mitarbeiter und finanzielle Ressourcen gestärkt wird, die für die Arbeit notwendig sind.¹⁷⁹ Viertens, befürwor-

172 Transparency Moldova (2002) „The Law of the Republic of Moldova on Instituting Center for Combating Economic Crimes and Corruption No. 1104-XV of 06.06.“ <http://www.transparency.md/Laws/1104-02_en.pdf> (eingesehen am 18.02.2006).

173 Stability Pact for South Eastern Europe (2005) „Stability Pact Anti-corruption Initiative Progress Report.“ Working Table III Meeting Sofia 17.Mai 2005. <<http://www.stabilitypact.org/rt/SPAIRTsofia.pdf>> (eingesehen am 12.12.2005).

174 GRECO (2003) „First Evaluation Round – Report on Moldova.“ GRECO I Rep (2003) 3E.

175 GRECO (2003) „First Evaluation Round – Report on Moldova.“ GRECO I Rep (2003) 3E, Absatz 81.

176 GRECO (2003) „First Evaluation Round – Report on Moldova.“ GRECO I Rep (2003) 3E, Absatz 22.

177 GRECO (2003) „First Evaluation Round – Report on Moldova.“ GRECO I Rep (2003) 3E, Absatz 84.

178 GRECO (2003) „First Evaluation Round – Report on Moldova.“ GRECO I Rep (2003) 3E, Absatz 87.

179 GRECO (2003) „First Evaluation Round – Report on Moldova.“ GRECO I Rep (2003) 3E, Absatz 92.

tet GRECO die Erstellung eines Verhaltenskodexes, der nicht nur für Richter, Strafverfolger, und Mitarbeiter des CCCECs gilt, sondern für alle Beamten.¹⁸⁰ Fünftens, erwähnt GRECO, dass die Gehälter der Polizisten und der Strafverfolger so gering sind, dass sie selber zu Korruption führen können. Die Gehälter sollten daher nach oben hin korrigiert werden, so dass sie besser dem allgemeinen moldauischen Gehaltsniveau entsprechen.¹⁸¹

Insgesamt kam GRECO nach dem Evaluierungsbesuch zu der Beurteilung, dass der Mangel an Ressourcen die Korruptionsbekämpfung und die Umsetzung der Antikorruptionsgesetzgebung schwer behindert.¹⁸² Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Republik führen zu einer schlechten Infrastruktur und Logistik, welche die Effektivität der korruptionsbekämpfenden Institutionen untergräbt. Der Mangel an Ressourcen erschwert daher die Durchsetzung und Implementierung der Gesetzgebung. GRECO nimmt die Anstrengungen des CCCEC in der Öffentlichkeitsarbeit wohlwollend wahr und merkt an, dass das Zentrum schrittweise das Vertrauen der Öffentlichkeit gewinnt. Trotz weiter bestehenden großen Problemen aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Lage Moldovas, gibt es mehrere kleine Fortschritte, und die Republik Moldau entsprach vielen der Empfehlungen von GRECO.

Der Europarat und die Europäische Kommission initiierten 1996 ein Programm zur Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität in Mittel- und Osteuropa (OCTOPUS).¹⁸³ Das Programm umfasste die Ausbildung und Unterstützung der korruptionbekämpfenden Beamten, Richter, Staatsanwälte und Polizisten durch Seminare, Workshops, und Studienaufenthalte. Das Nachfolgeprogramm OCTOPUS II lief bis Ende 2000, wobei die Kommission die Mittel für die Beitrittskandidaten aufbrachte und der Europarat die Mittel für die Länder ohne Beitrittsperspektive. Laut Europarat, hat sich die EG von der aktiven Teilnahme am OCTOPUS Programm im Dezember 2000 hauptsächlich wegen einer Umstrukturierung der Programme der Entwicklungshilfe zurückgezogen.¹⁸⁴

Im Januar 2005 wurde ein einjähriges Korruptions-Pilotprojekt vom Europarat in Kooperation mit dem moldauischen CCCEC gestartet, um zu erfahren, ob solche Aktivitäten in diesem Land sinnvoll sind. Nach informellen Einschätzungen, fällt die Evaluierung positiv aus, so dass momentan wird ein Nachfolgeprojekt zur Korruption und Geldwäsche entwickelt, welches voraussichtlich im April 2006 mit einem Budget von über 3 Millionen Euro anläuft.¹⁸⁵

180 GRECO (2003) „First Evaluation Round – Report on Moldova.“ GRECO I Rep (2003) 3E, Absatz 88.

181 GRECO (2003) „First Evaluation Round – Report on Moldova.“ GRECO I Rep (2003) 3E, Absatz 94.

182 GRECO (2003) „First Evaluation Round – Report on Moldova.“ GRECO I Rep (2003) 3E.

183 GRECO (2006) „OCTOPUS.“ <http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/combating_economic_crime/3_technical_cooperation/octopus/> (eingesehen am 27.02.2006).

184 Persönliche Kommunikation mit dem Directorate General of Legal Affairs, Europarat (07.Dez.2005)

185 Persönliche Kommunikation mit dem Directorate General of Legal Affairs, Europarat (07.Dez.2005)

3. EU- Moldova Beziehungen: Der ENP-Aktionsplan

Die Rechtsgrundlage der bilateralen Beziehungen zwischen der Republik Moldau und der EU ist weiterhin das im Juni 1998 in Kraft getretene Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA).¹⁸⁶ Gabanyi bemerkt, dass die Republik Moldau sich vielfach gegen die geopolitische Zuordnung zu Russland durch die EU gewehrt hat.¹⁸⁷ In den letzten Jahren waren viele Anstrengungen unternommen worden, um Moldova als südosteuropäisches Land zu präsentieren – Anstrengungen, die zum Teil auch fruchten.¹⁸⁸ So wurde Moldova in den Stabilitätspakt für Südosteuropa 2001 aufgenommen, ohne jedoch die Beitrittsperspektive der anderen südosteuropäischen Staaten durch den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess zu haben. Dieses Ziel wurde nicht erreicht, doch die Europäische Nachbarschaftspolitik, welche keine Beitrittsperspektive beinhaltet, bildet seit 2003 den konzeptionellen Rahmen der Beziehungen zwischen der EU und der Republik Moldau.

Der ENP-Aktionsplan für Moldova wurde am 22. Februar 2005 vom PKA-Kooperationsrat angenommen.¹⁸⁹ Obwohl die Republik Moldau durch die fehlende Beitrittsperspektive der ENP enttäuscht war, wurde die Möglichkeit einer Teilnahme am EU-Binnenmarkt und anderen EU-Politiken, sowie die Absicht der EU sich stärker in die Lösung des Transnistrienkonflikts zu involvieren, von Chişinău begrüßt.¹⁹⁰ Der Aktionsplan definiert eine Liste von Prioritäten innerhalb der Bereiche, welche vom PKA abgedeckt werden. Primäres Ziel ist, verstärkt Anstrengungen für eine realisierbare Lösung für den Transnistrienkonflikt zu finden und diese auch umzusetzen. Obwohl der Aktionsplan die Lösung des Transnistrienkonflikts als erste Priorität ansetzt, fehlen konkrete Maßnahmen, welche die EU in nächster Zukunft unternehmen wird, um dieses Ziel zu erreichen.¹⁹¹ Es bleibt abzuwarten, ob die EU sich tatsächlich für die Lösung des Problems einsetzt.

Die EU und Moldova einigten sich außerdem darauf, dass die Effizienz und Unabhängigkeit der Justiz und Strafverfolgungsbehörden gestärkt werden muss. Für die Korruptionsbekämpfung wird als wichtig angesehen, dass die Empfehlungen von GRECO vollständig umgesetzt werden, die nationale Strategie zur Prävention und Bekämpfung der Korruption

186 Rat der Europäischen Union (1998) „Beschluss des Rates und Der Kommission vom 28. Mai 1998 über den Abschluß des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Moldau andererseits.“ Abl. L 181.

187 Gabanyi, Anneli Ute (2004) „Die Republik Moldau im Kontext der Neuen EU-Nachbarschaftspolitik.“ SWP Studie S46, Berlin, November, S.14.

188 Wróbel, Jacek (2004) „The European Union and Moldova.“ Center for Eastern Studies, Warschau, Studie Nr. 13, März. <http://www.osw.waw.pl/files/PRACE_13.pdf> (eingesehen am 24.02.2006).

189 Elitsa Vucheva (2005) „The Moldova Action Plan, reinforcing EU-Moldovan relations, was approved today (22 February) at the EU-Moldova Cooperation Council.“ EUobserver.com 23.Februar 2005.

190 European Commission (2004) „Proposed EU/Moldova Action Plan.“ <http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Moldova.pdf> (eingesehen am 9.12.2005).

191 European Commission (2004) „Proposed EU/Moldova Action Plan.“ <http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Moldova.pdf> (eingesehen am 9.12.2005).

implementiert wird, sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft in der Korruptionsbekämpfung gestärkt wird. Geplante Maßnahmen im Bereich polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit sind die Ratifizierung der internationalen Konventionen und deren Implementierung, die Kooperation zwischen EUROPOL und EUROJUST und den entsprechenden moldauischen Behörden, eine verbesserte Koordinierung der verschiedenen Stellen und Zusammenarbeit mit anderen Staaten im Rahmen der internationalen Rechtsinstrumente, sowie die Entwicklung von Verhaltenskodizes für Strafverfolger, Richter Polizisten, und Beamte im allgemeinen.¹⁹² Der Aktionsplan sieht ebenso eine intensive Kooperation zwischen den Institutionen durch TAIEX oder Twinning-Projekte vor.¹⁹³

Die moldauische Regierung hat den ENP-Aktionsplan ins Zentrum des moldauischen Reformprogramms gestellt. Die Implementierung des Aktionsplans wird zu einer Annäherung der moldauischen Gesetzgebung an die Normen und Standards der Europäischen Union und des Besitzstandes führen.¹⁹⁴ Die Fortschritte in der Umsetzung des Aktionsplans werden durch den jährlich stattfindenden PKA-Kooperationsrat überwacht.

4. EU-Aktivitäten und Programme in Moldova

In Folge des Abschlusses des ENP-Aktionsplans gab es mehrere Entwicklungen in den Beziehungen zwischen der EU und der Republik Moldau. Im März 2005 ernannte die EU einen speziellen Repräsentanten für die Republik Moldau, dessen „einzige“ Aufgabe die Konfliktlösung des Transnistrienkonflikt ist.¹⁹⁵ Dies ist eine positive Maßnahme, welche die Bereitschaft der EU sich mit der Lösung des Transnistrienkonflikts zu beschäftigen ausdrückt. Ob die Anwesenheit des speziellen Repräsentant Adriaan Jacobovits de Szeged tatsächlich etwas bewirkt, hängt jedoch davon ab, ob die EU sich auf eine Position gegenüber Russland einigen kann.

Die Einrichtung der schon lange nötigen Delegation der Kommission in Chişinău fand im Oktober 2005 statt. Ein weiterer Fortschritt ist die am 30. November von der EU eingerichtete Grenzmission für die Republik Moldau und die Ukraine zur Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens.¹⁹⁶ Diese Mission soll grenzübergreifendes Verbrechen an der

192 European Commission (2004) „Proposed EU/Moldova Action Plan.“ S.24. <http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Moldova.pdf> (eingesehen am 9.12.2005).

193 European Commission (2004) „Proposed EU/Moldova Action Plan.“ <http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Moldova.pdf> (eingesehen am 9.12.2005).

194 European Commission (2004) „Proposed EU/Moldova Action Plan.“ <http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Moldova.pdf> (eingesehen am 9.12.2005).

195 Pełczyńska-Nańcz, Katarzyna (2005) „The ENP in practice - the European Union's policy towards Russia, Ukraine, Belarus and Moldova one year after the publication of the Strategy Paper.“ Center for Eastern Studies, Warschau, Policy Brief, Juni. <http://www.osw.waw.pl/files/PUNKT_WIDZENIA_10.pdf> (eingesehen am 24.02.2006).

196 Council of the European Union (2005) “European Union’s Border Mission to Moldova and Ukraine - Declaration by the Presidency of the European Union - Odessa, Ukraine, 30 No-

Grenze zwischen der Ukraine und der Republik Moldau verhindern, indem die Grenz- und Zollbeamten mit Rat und Training unterstützt werden.¹⁹⁷ Die Mission soll ebenfalls helfen, eine Lösung für den festgefahrenen Konflikt in Transnistrien zu finden.¹⁹⁸

Der Länderstrategiebericht (Country Strategy Paper) 2004-2006 und das National Indicative Programm 2005-2006 definieren die EU-Hilfen für die Republik Moldau auf Basis der ENP Strategie.¹⁹⁹ Als höchste Priorität wird die Regelung des Transnistrienkonflikts gesehen, sowie die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, der Korruption, des Menschen-, Drogen- und Waffenhandels und der Geldwäsche. Das TACIS Indicative Programm für 2005-2006 sieht Projekte zu all diesen Bereichen vor. Darüber hinaus soll Moldova geholfen werden, die im ENP-Aktionsplan vorgesehenen institutionellen, gesetzgeberischen und administrativen Reformen durchzuführen. Zentral sind hierbei die Erhöhung der administrativen Kapazität der moldauischen Verwaltung sowie die Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit durch weniger Korruption im Justizsystem und in den Strafverfolgungsorganen.

In dem Länderstrategiepapier wird hervorgehoben, dass viele Mitgliedstaaten, unter anderem Deutschland, verstärkt in der Republik Moldau agieren.²⁰⁰ Dies wird als sehr wünschenswert angesehen, besonders da die einzelstaatlichen Prioritäten ungefähr denen der EU-Strategie entsprechen.²⁰¹ Dennoch sollten die Aktivitäten der Einzelstaaten mit denen der EU, des Europarats, der OSZE, und internationalen Finanzinstitutionen koordiniert werden, um Duplizierung und Überlappungen zu vermeiden.

Von 2004 bis 2006 werden die Nachbarschaftsprogramme durch TACIS und PHARE finanziert, doch nach 2006 soll ein neues Nachbarschaftsinstrument, das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI), geschaffen werden.²⁰² Im Rahmen des nationalen, regionalen und Cross-Border-Cooperation Programmen von TACIS hat die Republik Moldau im Zeitraum 1991-2004 ca. 120 Mio. Euro erhalten.²⁰³ Das gegenwärtige

vember 2005." 5178/05

<<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st15/st15178.en05.pdf>> (eingesehen am 20.02.2006).

197 Die Mission startete am 1. Dezember 2005 mit einem zweijährigen Mandat und einem Budget von 8 Mio. Euro. Vgl. Council of the European Union (2005) "European Union's Border Mission to Moldova and Ukraine - Declaration by the Presidency of the European Union - Odessa, Ukraine, 30 November 2005." 5178/05

<<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st15/st15178.en05.pdf>> (eingesehen am 20.02.2006).

198 Council of the European Union (2005) „Background information on EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine.“ <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/051129Ukraine_back_separate.pdf> (eingesehen am 20.02.2006).

199 Europäische Kommission (2004) „Country Strategy Paper 2004-2006. National Indicative Programme 2005-2006 - Moldova.“ <http://europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/csp/csp04_06_nip05_06.pdf> (eingesehen am 02.02.2006).

200 Europäische Kommission (2004) „Country Strategy Paper 2004-2006. National Indicative Programme 2005-2006 - Moldova.“ S.21. <http://europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/csp/csp04_06_nip05_06.pdf> (eingesehen am 02.02.2006).

201 Europäische Kommission (2004) „Country Strategy Paper 2004-2006. National Indicative Programme 2005-2006 - Moldova.“ S.21. <http://europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/csp/csp04_06_nip05_06.pdf> (eingesehen am 02.02.2006).

202 Europäische Kommission (2003) „Schaffung der Voraussetzungen für ein neues Nachbarschaftsinstrument.“ KOM(2003) 393 endgültig.

203 Europäische Kommission (2004) „Country Strategy Paper 2004-2006. National Indicative Programme 2005-2006 - Moldova.“ S.16. <http://europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/csp/csp04_06_nip05_06.pdf> (eingesehen am 02.02.2006).

Budget von TACIS für die institutionellen, gesetzgeberischen und administrativen Reformen beträgt 23 Mio. Euro. Die Korruptionsbekämpfung und Antikorruptionsgesetzgebung ist ein essentieller Bestandteil der von TACIS unterstützten, geplanten Reformen.²⁰⁴

5. Zwischenfazit III: Die EU-Antikorruptionspolitik gegenüber und in Moldova

Durch Rumäniens EU-Beitritt, ob in 2007 oder ein Jahr später, wird die Republik Moldau ein direkter Nachbar der EU, darüber hinaus zeigt die Republik Moldau exemplarisch die Präsenz und Bedeutung von „soften“ Sicherheitsrisiken in der neuen Nachbarschaft der EU. Die Korruption ist ein schwerwiegendes Problem in Moldova, und die EU sollte die moldauische Regierung in der Korruptionsbekämpfung ohne Zweifel unterstützen. Dennoch ist Moldova ein gutes Beispiel dafür, dass es andere, eventuell dringlichere Probleme als die Korruption in Nachbarn und Drittstaaten gibt, in diesem Fall der Transnistrienkonflikt.

Ohne eine Lösung des Transnistrienkonflikts, kann die Republik Moldau niemals ein gut geregelter Staat werden. Daher ist es nur folgerichtig, dass die EU die Lösung des Transnistrienkonflikts im Aktionsplan als Priorität der bilateralen Beziehungen definiert hat. Der Transnistrienkonflikt ist ein klares Hindernis in der Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens. Die EU sollte große Anstrengungen unternehmen dieses Problem zu lösen, da dies der einzige Weg ist, das Gebiet der TMR in die ENP-Aktivitäten und internationalen Rechtsrahmen mit einzubeziehen. Die Republik Moldau kann die von ihrer Regierung eingegangenen internationalen Verträge und die Durchsetzung der damit verbundenen Verpflichtungen und Maßnahmen auf dem Gebiet der TMR nicht garantieren.

Die TMR stellt dadurch für die EU ein schwaches Glied im beabsichtigten „Ring gut geregelter Staaten“ dar. Dennoch gibt es laut Gabanyi innerhalb der EU keinen Konsens über die Transnistrienfrage, insbesondere wie mit Russland umgegangen werden soll.²⁰⁵ Der Grund dafür ist, dass es keine Einigung darüber gibt, wie mit Russland umgegangen werden soll. Solange es keinen Konsens und eine einheitliche Stellung zu Russland gibt, solange wird die EU Probleme haben eine wichtige Rolle in den Verhandlungen neben Russland, der Ukraine, der OSZE, Moldovas und der TMR einzunehmen. Der spezielle Repräsentant, die Grenzmission Moldova-Ukraine und die Einrichtung der Kommissionsvertretung in Chişinău sind wichtige Schritte hin zur Erfüllung der ersten Priorität des ENP Aktionsplans: die Lösung des Transnistrienkonflikts.

Nur weil Transnistrien die Priorität des ENP-Aktionsplans ist, bedeutet dies nicht, dass die EU und Moldova keine Anstrengungen zur Korrupti-

204 Europäische Kommission (2004) „Country Strategy Paper 2004-2006. National Indicative Programme 2005-2006 - Moldova.“ S.22. <http://europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/csp/csp04_06_nip05_06.pdf> (eingesehen am 02.02.2006).

205 Gabanyi, Anneli Ute (2004) „Die Republik Moldau im Kontext der Neuen EU-Nachbarschaftspolitik.“ SWP Studie S46, Berlin, November, S.20.

onsbekämpfung unternehmen sollten und werden. Die Korruption hat für Moldova schwerwiegende negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, die Rechtsstaatlichkeit und die Demokratie. Institutionelle, gesetzgeberische und administrative Reformen sind notwendig und sie können und sollten voranschreiten, auch wenn die Regierung momentan keine Kontrolle über deren Umsetzung auf dem Gebiet der TMR hat. Die EU sollte daher zweigleisig fahren, und gleichzeitig Transnistrien angehen und Moldova in der Korruptionsbekämpfung unterstützen.

Im Länderstrategiebericht wird betont, dass obwohl ein paar positive Entwicklungen beobachtet werden, insgesamt die Reformen durch die stark begrenzten finanziellen Ressourcen verlangsamt oder gar blockiert wurden.²⁰⁶ Hier hat die EU die Möglichkeit durch Finanzierung von gut geplanten und überwachten Projekten große Veränderungen zu bringen. Die Republik Moldau scheint ebenso ein Fall zu sein, wo die EU trotz fehlender Beitrittsperspektive mit relativ wenig Mitteln wegen der geringen Größe und starken Armut des Landes einen großen Wandel bewirken könnte. Die EU-freundliche Einstellung der moldauischen Regierung gibt der EU eine starke Position von der aus sie die Korruptionsbekämpfung in Moldova beeinflussen und vorantreiben kann. Die starke Position der EU führt jedoch zu einer asymmetrischen Beziehung zwischen der EU und Moldova. Pełczyńska-Nałęcz kritisiert den Mangel an Balance in den EU-Moldova Beziehungen und bezweifelt, ob die vagen Versprechungen der EU im ENP-Aktionsplan die Republik Moldau wirklich zu den vielen verlangten Maßnahmen motivieren können.²⁰⁷ Ebenso problematisch ist, dass der ENP-Aktionsplan die Ratifizierungen von internationalen Konventionen vorsieht, welche zwar von dem Inhalt her, ohne Zweifel positive Maßnahmen sind, doch die fehlenden Ratifizierungen dieser Konventionen durch EU-Mitgliedstaaten lassen die EU schlecht aussehen.

Insgesamt kann man sagen, dass die EU-Antikorruptionspolitik gegenüber Moldova in den letzten Jahren Fortschritte gemacht hat. Die EU hat eine Vielzahl von Programmen, welche die Republik Moldau in ihren institutionellen, gesetzgeberischen und administrativen Reformen unterstützt, und der Regierung hilft eine Strategie zur Korruptionsbekämpfung zu erstellen. Die geplante Kooperation zwischen EUROPOL, EUROJUST und den entsprechenden moldauischen Behörden, insbesondere des CCCECs, ist eine sinnvolle Intensivierung der Zusammenarbeit von Moldova und EU. Die EU sollte ihre Projekte ebenfalls besser mit den einzelstaatlichen Projekten ihrer Mitgliedstaaten und anderen internationalen Organisationen koordinieren, um Duplizierungen zu vermeiden.

206 Europäische Kommission (2004) „Country Strategy Paper 2004-2006. National Indicative Programme 2005-2006 - Moldova.“ S.15. <http://europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/csp/csp04_06_nip05_06.pdf> (eingesehen am 02.02.2006).

207 Pełczyńska-Nałęcz, Katarzyna (2005) „The ENP in practice - the European Union's policy towards Russia, Ukraine, Belarus and Moldova one year after the publication of the Strategy Paper.“ Center for Eastern Studies, Warschau, Policy Brief, Juni. <http://www.osw.waw.pl/files/PUNKT_WIDZENIA_10.pdf> (eingesehen am 24.02.2006).

V. Empfehlungen für die zukünftige EU-Antikorruptionspolitik

Wenn man bedenkt, dass Justiz und Inneres erst seit Maastricht überhaupt offiziell zum Tätigkeitsbereich der EU gehören, und wie die Mitgliedstaaten ihre Souveränität in diesem Bereich bewachen, so ist die EU-Antikorruptionspolitik in den letzten Jahren schon um einiges weitergekommen. Wie zu sehen war, lässt sich die Antikorruptionspolitik in vier Ebenen einteilen: die Korruptionsbekämpfung in den EU-Institutionen, in den Mitgliedstaaten, den Beitrittskandidaten, und gegenüber Drittländern. Die Antikorruptionspolitik ist auf diesen vier Ebenen unterschiedlich stark ausgeprägt, wobei natürlich zu bedenken ist, dass die EU-intern und extern verschiedene Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

Während der britischen Ratspräsidentschaft wurde der Beschluss gefasst regelmäßig Berichte zum organisierten Verbrechen sowie „Threat Assessments“ von EUROPOL verfassen zu lassen. Ebenso einigte sich der Rat auf die Strategie für eine Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, deren Priorität die Bekämpfung des organisierten Verbrechens ist.²⁰⁸ Der Rat erfüllt dadurch eine seiner eigenen Vorgaben aus dem Haager Programm und Aktionsplan für die Korruptionsbekämpfung außerhalb der EU-Grenzen.

Die österreichische Ratspräsidentschaft ist inhaltlich durch das mehrjährige Strategieprogramm des Rates für den Zeitraum 2004-2006 festgelegt, dennoch hatten Österreich und Finnland die Möglichkeit in ihrem gemeinsamen Arbeitsprogramm Schwerpunkte zu legen.²⁰⁹ Die Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens haben innerhalb des österreichischen Arbeitsprogramms eine eher untergeordnete Stellung, da Arbeitsplätze und Wachstum als erste Priorität stehen. Dennoch soll die Zusammenarbeit in Strafsachen im Kontext des organisierten Verbrechens verstärkt werden. Die österreichische Ratspräsidentschaft bereitet, wie im gemeinsamen Programm Österreichs und Finnlands vorgesehen, einen Rechtsakt zur Errichtung eines Antikorruptions-Netzwerkes vor.²¹⁰ Diese schon in Tampere besprochene Maßnahme soll den Austausch der „best practices“ fördern, indem kompetente nationalen Behörden zur Verbrechensprävention in einem Netzwerk zusammengebracht werden.²¹¹ Laut Kommissar Kallas sollten OLAF und die nationalen

208 Council of the European Union (2005) „A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice.“ 14366/05.

209 Rat der Europäischen Union (2003) „Mehrjähriges Strategieprogramm des Rates 2004-2006.“ 15896/03, <http://www.eu2006.at/includes/Download_Dokumente/MAPDE.pdf> (eingesehen am 17.02.2006); Council of the European Union (2005) „Operational Programme of the Council for 2005 submitted by the incoming Austrian and Finnish presidencies.“ 16065/05.

210 Council of the European Union (2005) „Operational Programme of the Council for 2005 submitted by the incoming Austrian and Finnish presidencies.“ 16065/05, S.42.

211 Europäischer Rat (1999) „Tampere Europäischer Rat – Schlussfolgerungen des Vorsitzes.“ 2000/1/99, Absatz 42. Europäischer Rat (1999) „Tampere Europäischer Rat – Schlussfolgerungen des Vorsitzes.“ 2000/1/99. <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-

Behörden der EU-Mitgliedstaaten, sowie OLAF, EUROPOL und EUROJUST untereinander besser kooperieren, kommunizieren und dadurch koordinieren, um eine kohärente Antikorruptionspolitik innerhalb der EU zu ermöglichen.²¹²

Die EU ist in der strafrechtlichen Verfolgung von Korruption und Betrug auf die Mitgliedstaaten weiterhin angewiesen, so dass der Erfolg der internen EU-Antikorruptionspolitik daher von der Kooperationswilligkeit der Mitgliedstaaten abhängt. Der europäische Haftbefehl ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die vom EP geforderte Europäische Staatsanwaltschaft könnte eine klare Verbesserung der Effektivität der internen EU-Antikorruptionspolitik bewirken, indem ein wirklich gemeinsamer Raum des Rechts geschaffen wird.

Das Konzept einer EU-Antikorruptionspolitik ist nur zum Teil sinnvoll, da die EU als Institution im Alleingang relativ wenig erreichen kann. Allerdings verlangen der Binnenmarkt und das Projekt des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eine spezielle Anstrengung in der EU-weiten Prävention und strafrechtlichen Verfolgung von Korruption (und Wirtschaftskriminalität im Allgemeinen) als dies auf der nationalen oder globalen Ebene möglich ist.

Die momentane Herangehensweise der EU in der Korruptionsbekämpfung ist folgende:

- keine Tolerierung der Korruption innerhalb der europäischen Institutionen,
- die Angleichung der Strafgesetzgebungen in den EU-Mitgliedstaaten,
- sowie die Förderung einer globalen Strategie der Verbrechensverhütung.

Es könnte argumentiert werden, dass sich die EU-Antikorruptionspolitik sich daher in globale Prävention und EU-interne Repression von Korruption aufteilt. Beide Bereiche müssen jedoch ausgebaut werden und der jeweiligen Situation angepasst werden. Intern ist die EU zwar institutionell weit reichend für die Repression von Korruption in EU-Institutionen durch OLAF, EUROPOL und EUROJUST gewappnet, doch kann sie aus Mangel an einer Europäischen Staatsanwaltschaft weder selber die Fälle strafrechtlich verfolgen, noch kann sie die Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten ausreichend überwachen. Extern hat die EU in dem Moment, wo sie Gelder an Beitrittskandidaten, Nachbarnländer oder Drittstaaten vergibt, einen bestimmten Grad an Einfluss über die betroffenen Staaten, und die EU kann daher anstatt „nur“ Prävention zu fördern, den Ländern Reformen „ans Herz legen“, welche die Strafverfolgung verbessern. Beitrittskandidaten verwischen ebenfalls die Grenzen zwischen externer und interner Politik, da sie zukünftige Mitglieder sind. Die Zweiteilung der EU-Antikorruptionspolitik ist somit weniger deutlich als es anfangs den Anschein nimmt.

Eine größere Kohärenz zwischen interner und externer EU-Politik im

r1.d9.htm> (eingesehen am 12.01.2006).

212 Europäisches Parlament (2005) "Support for embattled OLAF at EP hearing" 07. Sept 2005.

Bereich der Korruptionsbekämpfung ist dringend notwendig, insbesondere auch im Fall der Beitrittsländer. Während die Entwicklungen hin zu einer außenpolitischen Dimension der EU-Politik des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts positiv zu bewerten sind, so sollte auch die andere Richtung, nämlich die Besorgnis und der Fokus auf Korruptionsbekämpfung in den Beitrittskandidaten und Nachbarsländern auf die interne Politik übertragen werden. Die EU-Mitgliedstaaten sind, wie der CPI beispielsweise zeigt, keineswegs vor Korruption gewappnet. Durch EU-Erweiterung von 2004 sowie die zukünftige Erweiterung auf Bulgarien und Rumänien hat das Problem der Korruption an Aktualität und Dringlichkeit gewonnen. Eine Kohärenz zwischen interner und externer EU-Politik im Bereich der Korruptionsbekämpfung ist daher dringend erforderlich.

In Tampere, sowie in vielen Dokumenten betonen der Rat und die Kommission wiederholt, wie wichtig es sei, dass die EU auf der internationalen Ebene gut mit Drittländern und internationalen Organisationen, wie dem Europarat, der OECD und der UN zusammenarbeitet.²¹³ Korruptionsbekämpfung muss letztendlich auf internationaler Ebene geschehen oder koordiniert werden, um der Realität der globalen Vernetzung des Phänomens gerecht zu werden. Dies sollte dadurch geschehen, dass internationale Organisationen ihre Energien bündeln, Duplizierungen vermeiden, Lücken schließen und eine Durchführungskontrolle der verschiedenen Instrumente garantieren. Nur eine intensive Kollaboration zwischen internationalen Organisationen wie der EU, der OECD, der UN und dem Europarat mit den von Korruption schwer betroffenen Ländern wie der Republik Moldau kann Veränderungen und Verbesserungen mit sich bringen. Ohne den politischen Willen in dem Land selber ist es fraglich, ob Anstrengungen von außen erfolgreich sein werden. Daher ist es nötig, den Ländern zu zeigen, welche Vorteile sich aus der Zusammenarbeit ergeben. Die EU als Wirtschaftsmacht und Softpower hat verschiedene Möglichkeiten Länder zur Mitarbeit zu ermutigen. Die ENP und die damit verbundenen EU-Mittel und Programme geben der EU eine gewisse Handlungsberechtigung für eine Beeinflussung der Antikorruptionspolitik in Nachbarsländern.²¹⁴

Die Kommission und der Rat weisen regelmäßig auf die Europarat und UN Konventionen mit dem Kommentar hin, dass man vorhat, diese demnächst zu ratifizieren. Tatsache ist jedoch, dass die EU-Mitgliedstaaten eindeutig langsam im Ratifizierungsprozess fortschreiten. Sowohl die Europaratskonventionen als auch das UN-Übereinkommen sind bisher

213 Siehe Europäischer Rat (1999) „Tampere Europäischer Rat – Schlussfolgerungen des Vorsitzes.“ 2000/1/99; Council of the European Union (2005) „Outcome of Proceedings Article 36 Committee: Draft Council Resolution concerning a comprehensive EU policy against corruption.“ 6902/05 <<http://register.consilium.eu.int/df/en/05/s06/st06902.en05.pdf>> (eingesehen am 04.01.2006); sowie Europäische Kommission (1997) „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Politik der EU zur Bekämpfung der Korruption.“ KOM(1997) 192 endgültig.

214 Ähnliches gilt natürlich auch für Entwicklungshilfeprogramme oder Beziehungen zwischen Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im pazifischen Ozean (AKP) und der EU, doch eine Untersuchung dieser Beziehungen hätte den Rahmen dieser Arbeit gesprengt. Europäische Kommission (2006) „Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im pazifischen Ozean (AKP)“ <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/s05032.htm>> (eingesehen am 13.02.2006).

noch nicht von allen EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet und ratifiziert worden. Es ist problematisch wenn an Beitrittskandidaten höhere Maßstäbe angelegt werden, als dies für EU-Mitgliedstaaten getan wird. Korruption ist nicht nur in Beitritts- und Nachbarsländern ein Problem. Kaum eine Woche vergeht, ohne dass in den Medien Berichte über Korruptionsprobleme in den neuen Mitgliedstaaten vorkommen. Die dritte Ebene der EU-Antikorruptionspolitik sollte besser mit der zweiten Ebene, der Politik gegenüber den Mitgliedstaaten, koordiniert werden, da sich das Problem der Korruption in Mitgliedstaaten und Beitrittskandidatenländern von der Sache her nicht unterscheidet.

Das EP fordert die Kommission auf eine gleichwertige Bemühung von Bewerberländern und Mitgliedstaaten zu verlangen, und eine Liste mit Grundsätzen für die Verbesserung der Korruptionsbekämpfung auszuarbeiten.²¹⁵ Der Vorschlag des EP zur Schaffung eines Bewertungssystems, um die Umsetzung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Korruption in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen der EU durch die Mitgliedstaaten zu überprüfen, ist heute noch so aktuell wie vor drei Jahren.²¹⁶ Das EP fordert darüber hinaus die Erstellung zweijährlicher Berichte über die Korruptionsbekämpfung und die Implementierung der Maßnahmen, welche dem EP und den nationalen Parlamenten vorzulegen sind.²¹⁷

Die Bedenken der Kommission bezüglich der Gefahr der Duplizierung und Überlappung von Mechanismen sollten zwar bedacht werden, dennoch bietet die EU einen guten Rahmen für die Überwachung der Implementierung von Antikorruptionsmaßnahmen. Es mag sinnvoll sein, dass die EU sich nicht auf die Erstellung von Korruptionskonventionen stürzt, sondern eher im Bereich justizielle Zusammenarbeit, Auslieferung, und Korruptionsbekämpfung und -verfolgung arbeitet. Es ist jedoch unerlässlich, dass die EU diese bereits existierenden internationalen Instrumente ratifiziert.

Eine Kontrastierung zwischen EU-Mitgliedstaaten, welche die Ratifizierung der internationalen Instrumente noch nicht vollendet haben, und Beitrittskandidaten oder Nachbarsländer, die dies schon getan haben, ist insofern etwas übertrieben, als eine Ratifizierung nicht unbedingt bedeutet, dass die Übereinkommen auch umgesetzt werden. Viele osteuropäische Staaten haben eine vorbildliche Antikorruptionsgesetzgebung und haben dennoch ein hohes Korruptionsniveau. Eine Ratifizierung ist daher nötig aber nicht hinreichend für eine umfassende Korruptionsbekämpfung.

Korruptionsbekämpfung sollte ein wichtiger Bestandteil der Außenpolitik der EU werden und bleiben, um dem Raum der Freiheit, der Sicherheit

215 Europäische Parlament (2003) "Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission ‚Eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption.‘" P5_TA(2003)0542, Absatz 15.

216 Europäische Parlament (2003) "Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission ‚Eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption.‘" P5_TA(2003)0542, Absatz 14.

217 Europäische Parlament (2003) "Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission ‚Eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption.‘" P5_TA(2003)0542, Absatz 15.

und des Rechts eine externe Dimension zu verschaffen, welche notwendig ist, um den internen Raum zu garantieren. Hierbei sollte jedoch bedacht werden, dass der Erfolg einer Antikorruptionspolitik nur schwer zu bemessen ist. Die verschiedenen Indizes, wie der von Transparency International, sind nur beschränkt geeignet dafür Auskunft darüber zu geben, ob die Maßnahmen der betreffenden Regierungen Früchte tragen.

Die Verbindung des Phänomens der Korruption zur Terrorismus-Thematik wird regelmäßig wiederholt und hat bis zu einem bestimmten Punkt sicher seine Richtigkeit. Sie dient unter anderem der Vorantreibung der Anstrengungen in der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Korruption. Dennoch sollte die EU vor lauter Fokus auf dem sicherheitspolitischen Aspekt der Korruption nicht vergessen, dass die Korruption die Basis der EU in Form der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und dem gemeinsamen Markt verletzt.

Abkürzungsverzeichnis

AKP	Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im pazifischen Ozean
CCCEC	<i>Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției</i> Zentrum zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität und Korruption
CEB	Europarat Bank für Entwicklung
CPI	<i>Corruption Perception Index</i> Index der wahrgenommenen Korruption
DNA	<i>Departamentul Național Anticorupție</i> Departement zur Bekämpfung der Korruption
EBRD	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EGV	Europäischer Gemeinschaftsvertrag
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENPI	Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument
EP	Europäische Parlament
EU	Europäische Union
EUROJUST	Europäische Justizbehörde
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FH	Freedom House, Inc.
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PHARE	Programm zur Unterstützung der Beitrittsvorbereitungen der beitriftswilligen Länder
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
PNA	<i>Parcheful Național Anticorupție</i> Landesstaatsanwaltschaft zur Bekämpfung der Korruption
SNA	<i>Strategia Naționala Anticorupție</i> Nationale Antikorruptionsstrategie
TACIS	<i>Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States</i> Technische Hilfsprogramm zur Förderung des Übergangs zur Marktwirtschaft und Stärkung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in den Partnerstaaten Osteuropas und Mittelasi- ens
TAIEX	<i>Technical Assistance Information Exchange Office</i> Technisches Hilfsprogramm zur Unterstützung des Verwaltungsaufbaus
TI	Transparency International
TMR	<i>Transnistrische Moldauische Republik</i>
UN	<i>United Nations</i> Vereinigte Nationen
UNCAC	<i>United Nations Convention against Corruption</i> Korruptionskonvention der Vereinigten Nationen

UNODC | *UN Office on Drugs and Crime*
Büro für Drogen und Verbrechen der Vereinten Nationen