

Internationale Konferenz

Vorbeugung gegen und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung Europas

20. & 21. Februar 2006, Maternushaus Köln, Deutschland

Präsentation

Franz-Hermann Brüner

Generaldirektor, OLAF, Brüssel

Initiativen der Europäischen Union im Kampf gegen Korruption

1.	EINFÜHRUNG	2
2.	ERFOLGE DER EU IM KAMPF GEGEN KORRUPTION	2
2.1.	Allgemeine Übersicht der EU-Initiativen.....	2
2.2.	Erfolge auf der EU-Ebene	4
2.3.	Noch zu implementierende Maßnahmen der Mitgliedsstaaten	4
2.4.	Förderung des Kampfes gegen Korruption in Drittländern.....	6
2.5.	Globale Initiativen	6
3.	LAUFENDE AKTIONEN UND NOTWENDIGE VERBESSERUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT	6
3.1.	Transparenz	7
3.2.	Ausschluss von Verträgen (Verhinderung/“Schwarze Listen“).....	7
3.3.	Ethik	8
3.4.	Standards und Verhaltenskodizes.....	8
3.4.1.	Öffentlicher Sektor	8
3.4.2.	Privater Sektor	8
3.5.	Korruptions-Netzwerke in der politischen Arena	9
3.6.	Investitionen in den Kampf gegen Korruption.....	10
3.7.	Informationsbeschaffung, „whistleblowing“, freiwillige Aufklärung	10
3.8.	Kooperation zuständiger Behörden	11
4.	SCHLUSSFOLGERUNGEN	12

1. EINFÜHRUNG

Es wird geschätzt, dass sich die globalen **Kosten der Korruption** auf etwa 5 % der Weltwirtschaft summieren. Sie schreckt ab vor Investitionen, einschließlich Investitionen aus dem Ausland, und behindert sowohl den internationalen Markt wie auch den internationalen Handel. Außerdem unterläuft sie die Demokratie genauso wie den Rechtsstaat, weil sie das **Vertrauen in öffentliche Institutionen** gefährdet, vor allem wenn diese beim Angriff auf Betrug und Korruption versagen oder zumindest zu versagen erscheinen. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, dass Institutionen dem Kampf gegen diese Plage eine hohe Priorität einräumen. Andernfalls riskieren sie die Schwächung des öffentlichen Dienstes und schüren die Skepsis, die viele Bürger gegenüber großen Institutionen wie z.B. der Europäischen Union selbst empfinden. Niemals zuvor war es so wichtig wie heute, sich auf dieses Problem zu konzentrieren, wenn das „Europäische Projekt“ angezweifelt wird.

Korruption ist jedoch nicht nur auf den öffentlichen Sektor beschränkt. Sie kann genauso das Vertrauen in die Institutionen des **privaten Sektors**, wie z.B. der Kapitalmärkte und damit in Investitionen und Unternehmertum untergraben, was nicht weniger ernsthafte Konsequenzen mit sich bringt. Deshalb ist die EU, trotz der meist traditionellen Definitionen in Bezug auf Korruption und dem Verhalten von öffentlichen Vertretern, der Meinung¹, dass die Definition von Korruption erweitert werden muss, beispielweise als **„Machtmissbrauch zur eigenen Bereicherung“**, sowohl im öffentlichen wie auch im privaten Sektor.

Aber da diese Konferenz sich dem Kampf der Korruption in der öffentlichen Verwaltung widmet, werde ich in meiner Rede auf die EU-Initiativen in diesem Sektor konzentrieren. Die **Struktur meiner Präsentation** sieht folgendermaßen aus:

- (1) Zu Anfang werde ich die **wichtigsten Initiativen** der EU in den letzten Jahren und die angewandten **juristischen Instrumente** gegen Korruption kurz zusammenfassen. Ich werde, sofern das möglich ist, zwischen den Handlungen auf EU-Ebene und denen, die auf die Mitgliedsstaaten und die Außenwelt gerichtet sind, unterscheiden.
- (2) Nach der kurzen Zusammenfassung der Erfolge der EU werde ich mich im nächsten Teil, dem Schwerpunkt meines Beitrags, auf die **noch zu bearbeitenden Probleme** konzentrieren, um unsere Anstrengungen effizienter zu gestalten.

2. ERFOLGE DER EU IM KAMPF GEGEN KORRUPTION

2.1. Allgemeine Übersicht der EU-Initiativen

Seit der durch den Sturz der **Santer-Kommission** im März 1999 verursachten Krise ist der Kampf gegen Korruption und Betrug innerhalb der Institutionen und Organe der EU eine **absolute Priorität** für die EU geworden. Hier zeigte sich die Notwendigkeit des Aufbaus effizienterer Maßnahmen, um die Integrität der Europäischen Öffentlichen Verwaltung zu schützen. Man darf nicht vergessen, dass die Kommission, zusammen mit den Behörden der Mitgliedsstaaten, für die Verteilung der EU-Fonds verantwortlich ist,

¹ Commission's Communication on a Comprehensive Policy against Corruption (COM (2003) 317 final).

und dass die EU mit einem Fond, der insgesamt ungefähr 100 Milliarden Euro ausmacht, einen der größten Geldgeber der Finanzierung von Entwicklungsprojekten weltweit darstellt. Es versteht sich von selbst, dass die EU für den Kampf gegen Korruption und Betrug effiziente und transparente politische Werkzeuge benötigt.

Im Zuge der Entwicklungen nach dem Rücktritt der Santer-Kommission wurde **OLAF** gegründet, ein spezialisiertes und unabhängiges Amt, um bei der Bewältigung dieser Aufgabe zu helfen. OLAF untersucht nicht nur direkt Anschuldigungen von Betrug und Korruption, sondern spielt auch eine zentrale Rolle bei der **Koordinierung von Ermittlungen** zwischen Mitgliedsstaaten der EU. Häufig dehnen sich Betrug und Korruption über mehr als einen Mitgliedsstaat aus. Um doppelte Arbeitsvorgänge, aufgesplitterte Problemansätze oder den Stopp von Informationsflüssen an der Grenze eines Mitgliedsstaates zu vermeiden, übernimmt OLAF die Verantwortung für die Verbindung der relevanten Dienste der Mitgliedsstaaten, um die Kooperation zu maximieren und die beste Ressourcenverteilung zu garantieren. Allerdings kann OLAF keine Zwangsmaßnahmen ergreifen und muss sich auf die Hilfe der Behörden der Mitgliedsstaaten verlassen.

Seit seinem Beginn hat OLAF bemerkenswerte Anstrengungen hinsichtlich einer gesteigerten Kooperation mit Untersuchungs- und Strafverfolgungsdiensten der Mitgliedsstaaten, einschließlich Anti-Korruptions-Abteilungen, unternommen, um Beweise in Fällen von finanziellem Betrug und Korruption, die den Interessen der EU schaden, darzulegen. Unsere Aktivitäten, die durch regelmäßige Berichte an die Institutionen bezeugt werden, zeigen fortgesetzte Bemühungen und Fortschritte in der Einführung einer „Null-Toleranz“-Kultur in die Kooperation der EU-Institutionen und der Mitgliedsstaaten.

Der **Europäische Rat von Tampere** hat im Oktober 1999, genau wie zahlreiche andere EU-Aktionspläne, die Kommission und die Mitgliedsstaaten dazu aufgefordert, einen multidisziplinären Ansatz zum Phänomen der Korruption zu entwickeln.

Darunter zeigt die sogenannte *Millennium Strategy on the Prevention and Control of Organized Crime (Millenniumsstrategie zur Prävention und Kontrolle von Organisiertem Verbrechen)*² von 2000 Korruption als eines der Vergehen auf, bei dem der Rat „Instrumente im Hinblick auf die entsprechende Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten übernehmen soll“, indem er sich auf gemeinsame Definitionen, Belastungen und Sanktionen einigt und eine generellere EU-Politik zu dieser speziellen Form des Verbrechens entwickelt.

Nach dem *White Paper on Reform (Weißbuch zur Reform)*³ hat die Kommission im Hinblick auf die Förderung von Verantwortung und Vorbeugung gegen korrupte Praktiken auch interne Maßnahmen, wie das praktische Handbuch für vernünftiges finanzielles Management, eingeführt; dieses umfasst Verhaltensstandards, die Entscheidung vom 4. April 2002, die Sorge über ernsthaftes Fehlverhalten ausdrückt, Verhaltenskodizes für Kommissare und Kommissionspersonal, Standards für interne Kontrolle innerhalb der Kommissionsdienste, ein Handbuch zum Test für Anfälligkeit für Betrug und neue Regelungen zur Jobrotation für empfindliche Posten.

² OJ 2000/C 124/01 3.5.2000

³ White Paper on Reforming the Commission of 1 March 2000, COM(2000) 200/2.

Im Juni 2003 hat die Kommission eine *Communication on a comprehensive EU policy against corruption (Mitteilung über eine umfassende EU-Politik gegen Korruption)*⁴ angenommen. In dieser Mitteilung fordert die Kommission die Aufdeckung und Bestrafung aller Akte von Korruption, die Konfiszierung von verbotenen Einnahmen und die Verringerung von Möglichkeiten für korrupte Praktiken durch die Einrichtung von transparenten und verantwortlichen Standards für die öffentliche Verwaltung. Sie appelliert an die Mitgliedsstaaten, schnellstens alle relevanten supranationalen und internationalen Anti-Korruptions-Instrumente umzusetzen, insbesondere die Konventionen der EU, der OECD und des Europäischen Rates. In dieser Hinsicht betont die Mitteilung nachdrücklich die kritische Rolle der Überwachung und der Evaluation von *peer reviews* (= Prüfung durch die Gruppe ihresgleichen) zwischen Ländern, die an diesen Initiativen teilnehmen. Durch die Anregung eines interdisziplinären Ansatzes schlägt die Kommission eine Strategie vor, die die Integrität von sowohl öffentlichem wie auch privatem Sektor stärkt, und lenkt die Aufmerksamkeit auf den Druck von Interessensgruppen, wo sich die Grenze zwischen legitimem Ausdruck von Interessen und verbotener Einflussnahme manchmal als sehr verschwommen darstellt.

2.2. Erfolge auf der EU-Ebene

OLAF hat eine politische Initiative eingeführt, nach der alle Vorwürfe von Korruption in Verbindung mit einem Beamten mit einer **hohen Prioritätsstufe** untersucht werden müssen. Obwohl diese nur 10% aller Fälle ausmachen, widmen sich diesen 20% des Mitarbeiterstabes von OLAF. Die Kommission hat eine **“Null-Toleranz”**-Strategie zu diesen Fällen von Korruption innerhalb der Europäischen Institutionen beschlossen, in Verbindung mit rigoroser Strafverfolgung für Außenstehende, die sich auf illegale Weise Zugang zu Gemeinschaftsfonds zu verschaffen versuchen. Personalvorschriften legen allen Beamten eine **Verpflichtung zur Meldung jeglichen Betrugs und jeglicher Korruption** innerhalb ihrer Hierarchie oder direkt zu OLAF auf.

Mit der Schaffung des **Investigation and Disciplinary Office (IDOC) (Untersuchungs- und Disziplinarbüros)**⁵ hat die Kommission ein System eingerichtet, das Korruption oder generelle Situationen von Interessenskonflikten vom disziplinären Standpunkt her besser angeht. Die Kooperation zwischen IDOC und OLAF muss als wesentlicher Beitrag zur Absicherung eines effizienten und einheitlichen Schutzes der Integrität der Europäischen Öffentlichen Verwaltung gesehen werden.

Die neue **Finanzielle Regulierung** Nr. 1605/2002 schafft die Möglichkeit des Ausschlusses aller nicht zuverlässigen Unternehmer, einschließlich denen, die innerhalb der zentralisierten Verwaltung der EU-Fonds durch die EU-Institutionen und Büros sowie durch die Behörden von Drittländern innerhalb der dezentralisierten Verwaltung (durch endgültige Rechtsprechung) wegen Korruption verurteilt worden sind oder sich eines schweren beruflichen Fehlverhaltens schuldig gemacht haben (Artikel 93).

2.3. Noch zu implementierende Maßnahmen der Mitgliedsstaaten

In den letzten Jahren hat die EU für die Mitgliedsstaaten folgende legislative Instrumente, u.a. zur Korruptionsbekämpfung, entwickelt oder sie ihnen vorgeschlagen:

⁴ COM(2003) 317 final

⁵ Decision C(2002) 540 on the conduct of administrative inquiries and disciplinary proceedings

- **Protocol⁶ to the Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests (PIF) (*Protokoll zur Konvention zum Schutz der Finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften*)⁷**, das sowohl aktive wie auch passive Korruption von nationalen und Gemeinschaftsbeamten in den Bereichen strafbar macht, wo eine solche Korruption den **finanziellen Interessen der Union** schadet oder wahrscheinlich schaden könnte.
- **Convention on the Fight against Corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union (*Konvention zum Kampf gegen Korruption, die Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder Beamte der Mitgliedsstaaten betrifft*)⁸**, die aktive und passive Korruption von Beamten strafbar gemacht hat, sogar wenn ein finanzieller Schaden die **Union nicht betrifft**. Sie deckt die juristische Haftbarkeit für Unternehmensleiter ab und enthält Bestimmungen zur Gerichtsbarkeit, Auslieferung und internationalen Kooperation.
- **Second protocol to the PIF Convention (*Zweites Protokoll zur PIF-Konvention*)⁹**, das Geldwäsche von Einnahmen auch durch Korruption strafbar macht und eine **Haftung juristischer Personen** in Fällen von Betrug, aktiver Korruption und Geldwäsche sowie die Möglichkeit der **Konfiszierung** dieser Erträge oder des entsprechenden Eigentums einführt (noch nicht ratifiziert).
- **Framework decision criminalising corruption in the private sector (*Rahmenentscheidung zur Strafbarkeit von Korruption im privaten Sektor*)¹⁰**, die von den Mitgliedsstaaten fordert, aktive und passive Korruption im privaten Sektor strafbar zu machen sowie Beihilfe zu diesem Verhalten zu untersuchen. Außerdem liefert sie den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, effektive, verhältnismäßige und abschreckende **gesetzliche Strafen** zu verhängen, mit einer Höchststrafe von mindestens 1 bis 3 Jahren Freiheitsentzug für aktive und passive Korruption. Die Mitgliedsstaaten müssen weiterhin für die Haftbarkeit von und **Strafen für juristische Personen** sorgen, was Bußgelder einschließen soll und vorübergehende oder permanente Disqualifizierung einschließen könnte.
- In den **public procurement directives (*öffentlichen Beschaffungsdirektiven*)** 2004/17/EC und 2004/18/EC hat die Kommission eine Verpflichtung zum **Ausschluss aller nicht zuverlässigen Anbieter**, einschließlich derer, die wegen Korruption (durch endgültige Rechtsprechung) oder schweres berufliches Fehlverhalten (Artikel 45) verurteilt worden sind, eingefügt.
- Ferner hat die Kommission im Mai 2001 einen **Vorschlag für eine Direktive** beschlossen, die eine gemeinsame Definition von aktiver und passiver **Korruption zum Schaden der finanziellen Interessen der Gemeinschaften** bereitstellen würde, und sich nach dem wesentlichen Strafrecht der Mitgliedsstaaten bezüglich Betrug, Korruption und Geldwäsche, die die finanziellen Interessen der Gemeinschaft betreffen, und nach deren juristischen Haftbarkeit und Bestrafung entsprechend der PIF-Konvention und ihrer zwei Protokolle richten würde. Über den Vorschlag wird noch entschieden.

⁶ OJ 96/C 313/01 23.10.96

⁷ OJ 95/C 316/03 27.11.95

⁸ OJ 97/C 195/01 25.6.97

⁹ OJ 97/C 221/02 19.7.97

¹⁰ OJ L 192/54 31.7.2003

2.4. Förderung des Kampfes gegen Korruption in Drittländern

Die Förderung der **Rechtsstaatlichkeit** und der Prinzipien von „**good governance**“ sind ein wesentliches Ziel der Außen- und Entwicklungspolitik der EU geworden, die in die verschiedenen Kooperations-Abkommen mit **Entwicklungsländern** integriert worden ist und einen Bestandteil des normalen politischen Dialogs mit diesen Partnerländern darstellt.

Innerhalb dieser Kooperation mit Drittländern hat die Kommission häufig empfohlen, die **Koordination** zwischen verschiedenen Behörden, die für die Bekämpfung von Korruption zuständig sind, zu verbessern, und zur Vermeidung von Korruption mehr **öffentliche Aufmerksamkeit** für dieses Thema zu schaffen. Die Einrichtung einer einzigen Anti-Korruptions-Einheit oder eines einzigen koordinierenden Organs würde in dieser Hinsicht einen bedeutenden Schritt vorwärts darstellen.

Innerhalb des Zustimmungsprozesses der Kandidatenländer fördert die Kommission **zehn generelle Prinzipien**, die mit dem Übereinkommen zu einer umfassenden EU-Politik gegen Korruption zusammenhängen, und unterstützt die Anstrengungen der Länder zur Stärkung wesentlicher administrativer Kapazitäten. Diese Prinzipien schließen ein: Unterstützung des Kampfes gegen Korruption durch die höchsten Ebenen, Implementierung relevanter Gesetzgebung, Einrichtung starker und unabhängiger Behörden, Reform der öffentlichen Verwaltung zur Förderung ihrer Transparenz, Einführung von ethischen Verhaltensregeln, Mechanismen zur Meldung von Korruption usw.

2.5. Globale Initiativen

Die Europäische Kommission ist auch aktiv an der Entwicklung von internationalen Instrumenten der OECD und des Europäischen Rates beteiligt gewesen. Dies äußert sich in der **Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions** (*Konvention zur Bekämpfung von Bestechung von ausländischen öffentlichen Beamten in internationalen Geschäftsabschlüssen*) und den **Criminal Law and Civil Law Conventions on Corruption** (*Konventionen zu Straf- und Zivilrecht zu Korruption*).

Außerdem hat die Europäische Konvention neben ihrer aktiven Rolle bei ihren Verhandlungen die **United Nations Convention against Corruption** (*UN-Konvention gegen Korruption*) unterzeichnet.

3. LAUFENDE AKTIONEN UND NOTWENDIGE VERBESSERUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT

Während wesentliche Strafrechtsgesetzgebung im Bereich sowohl aktiver wie auch passiver Korruption im öffentlichen und privaten Sektor in allen EU-Mitgliedsstaaten und Kandidatenländern entweder bereits eingeführt worden ist oder bald eingeführt wird, scheint das wahre Problem eher in der Durchsetzung dieser Gesetze zu liegen, d.h. in der Vorbeugung, Untersuchung, strafrechtlichen Verfolgung und der Verurteilung von Korruptionsfällen.

Deshalb möchte ich in diesem Teil meiner Präsentation einige Schlüsselemente ansprechen, die berücksichtigt werden sollten, um den Kampf gegen Korruption noch effektiver zu gestalten.

3.1. **Transparenz**

Eines der effektivsten Instrumente zur **Verhinderung von Korruption** und Betrug ist eine maximale Transparenz in öffentlichen Entscheidungsprozessen und der Verteilung von finanziellen Mitteln. Dies ist auch einer der Gründe dafür, warum die Kommission im letzten Jahr mit beträchtlicher Unterstützung des Vize-Präsidenten Kallas die **European Transparency Initiative (ETI)** (*Europäische Transparenzinitiative*) gestartet hat. Diese Initiative fordert von den Institutionen und den Mitgliedsstaaten:

- Bekanntgabe aller Informationen von Endnutznießern von finanziellen Mitteln der EU;
- Bessere Kooperation im Austausch von Informationen über nicht zuverlässige Wirtschaftsunternehmen, einschließlich Benachrichtigung über Gerichtsverfahren, und eine Verbesserung unseres Ausschlusssystem (,„Schwarze Listen“);
- Einführung klarer Regelungen zu Beratungsfunktionen und Lobbyismus in den EU-Institutionen;
- Weitere Entwicklung von professionellen moralischen Vorgaben für öffentliche EU-Amtsträger und die Schaffung eines speziellen Expertenkomitees, das allen Institutionen Richtlinien in ethischen Fragen geben würde; und
- Verbesserung der Regelungen zum Zugang zu Dokumenten und Informationen der EU-Institutionen.

3.2. **Ausschluss von Verträgen (Verhinderung/„Schwarze Listen“)**

Im Januar diesen Jahres hat OLAF zusammen mit Transparency International (TI) ein **Expertenseminar** organisiert, das sich auf eine mögliche Verbesserung des Europäischen Ausschlusssystem konzentriert, das in allen EU-Politikbereichen angewendet werden könnte und das OLAF ermöglichen würde, **neue innovative Maßnahmen im Kampf gegen Betrug und Korruption** anzuwenden.

In den folgenden Monaten wird OLAF die **Reform** skizzieren, die die Schlussfolgerungen und Empfehlungen dieses von TI vorbereiteten Seminars berücksichtigen wird. Die EU hat zur Zeit ein Ausschlusssystem, das sich nur auf 20% des EU-Haushalts bezieht und sich hauptsächlich auf die Informationen verlässt, die von den Anbietern während des von der Kommission gestarteten Angebots- bzw. Bewilligungsverfahrens gesammelt werden. Deshalb ist es offensichtlich, dass das reformierte System viel mehr auf die von OLAF und den Behörden der Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellten Informationen zurückgreifen sollte; letztere waren bisher aus verschiedenen, hauptsächlich rechtlichen Gründen zurückhaltend mit der Weitergabe dieser Informationen. Auf der anderen Seite sollten passende und transparente Verfahrensweisen entwickelt werden, um die **Rechte des Individuums** zu schützen. Das System sollte weitreichend zugänglich sein und den **Informationsaustausch** mit allen

finanziellen Institutionen weltweit erlauben. Schließlich sollte der Ausschlussmechanismus auf **alle EU-Politikbereiche angewandt** werden.

3.3. Ethik

Obwohl mehrere Dokumente zu ethischem Verhalten beschlossen wurden, besteht immer noch die Notwendigkeit, moralische Standards für öffentliche Beamte weiterzuentwickeln oder einzurichten, insbesondere für Mitglieder der EU-Institutionen. Deshalb hat ETI dieses Thema berücksichtigt, und die Kommission hat sich dazu entschieden, die anderen EU-Institutionen zur Diskussion hinzuzuziehen.

Im Juli wird die Kommission eine Ethik-Tagung organisieren, bei der diese Themen in mehreren Arbeitskreisen diskutiert werden. Meine Kollegin Margarete Hofmann wird in ihrer Präsentation mehr Auskunft zu diesem Ereignis geben.

3.4. Standards und Verhaltenskodizes

Weiche Gesetze und interne Regelungen zur Lenkung des Verhaltens innerhalb sowohl öffentlicher Verwaltungen wie auch privater Unternehmen sind sehr nützlich, um Korruption vorzubeugen.

3.4.1. Öffentlicher Sektor

Wie ich bereits erwähnt habe, hat die Kommission, mit einem beträchtlichen Beitrag von OLAF, vor kurzem solche Regelungen entwickelt. Diese Regelungen, die die Organisation der öffentlichen Verwaltung beinhalten, sollen auch eine unparteiische und transparente **Auswahl von Personal** beinhalten, ihre angemessene **Vergütung**, um Personen höchster Qualität anzuziehen, und eine regelmäßige **Rotation** auf sensiblen Posten.

Die Kommission sollte sich für solche Prinzipien im öffentlichen Dienst weltweit einsetzen. In der Tat erfüllen sogar viele Mitgliedsstaaten diese Kriterien für moderne öffentliche Verwaltungen noch nicht.

3.4.2. Privater Sektor

Unternehmen und ihre Vertreter sind normalerweise sowohl **Täter** korrupter Praktiken wie auch ihre **Opfer**, wenn sie im Wettbewerb gegen diejenigen, die bestechen, nicht bestehen. Aber sie können auch Opfer in dem Sinne sein, dass sie wegen Korruption eines individuellen Unternehmers, der in eigener Initiative handelt, von öffentlichen Fördermitteln ausgeschlossen werden.

Weiterhin scheint es, dass nur wenige Unternehmen sich der OECD Convention on bribery of foreign public officials in international business transactions (OECD-Konvention zur Bestechung von ausländischen öffentlichen Beamten in internationalen Unternehmenstransaktionen) und der national eingeführten Gesetzgebung bewusst sind. Die Steigerung der **Aufmerksamkeit** innerhalb des privaten Sektors sollte deshalb im Hinblick auf die Sensibilisierung von Unternehmen bezüglich der schädlichen Konsequenzen, die korrupte Geschäftspraktiken auf Unternehmen und ihr Ansehen mit sich bringen können, verbessert werden, um damit Korruption vorzubeugen.

Unternehmen sollten **klare Regelungen** zum Thema „whistleblowing“ einführen, einschließlich Training und Überwachung dieser Regelungen im Hinblick auf die klare Ansage, dass Korruption nicht akzeptiert wird, und sie sollten Angestellte dazu ermutigen, diese aufzudecken. Sie sollten Unternehmensverantwortung und -haftung auf der Basis internationaler Standards und Prinzipien fördern, einschließlich der Entwicklung und Ausführung von modernen Buchhaltungsstandards, Übernahme von adäquaten Buchprüfungsprogrammen, sowie Verhaltenskodizes und ihrer Ausführung.

Eine weitere Idee für die Reform der EU-**Ausschlusspolitik** besteht darin, Anreize für Unternehmen zur Einrichtung interner Anti-Korruptionsregulierungen zu schaffen, um mögliche Sanktionen abzumildern.

Ein offener und fruchtbarer Dialog hat mit den Vertretern der **juristischen Berufe**, Buchhaltern und -prüfern, begonnen, um mögliche Lücken oder Widersprüche zu identifizieren, grundlegende moralische Prinzipien auf der EU-Ebene zu entwickeln und die richtige Balance zwischen berufsbedingter Verschwiegenheit und öffentlichem Interesse zu finden. Die Charter of the European professional associations in support of the fight against crime (*Charta der Europäischen Berufsverbände zur Unterstützung des Kampfes gegen Kriminalität*) wurde 1999 unterzeichnet, die die Übernahme von Standards innerhalb den bestehenden oder zukünftigen Verhaltenskodizes fordert, um die Berufstätigen vor Verwicklung in Betrug, Korruption und Geldwäsche oder vor der Ausnutzung durch organisiertes Verbrechen zu schützen.

3.5. Korruptions-Netzwerke in der politischen Arena

Schwere **politische Korruptionsskandale** sind in vielen EU-Mitgliedsstaaten Teil des alltäglichen Lebens. Sie zeigen, dass öffentliche Verwaltungen und politische Parteien, Beamte des öffentlichen Dienstes, Unternehmerkreise und Vertreter sowohl sozialer Partner wie auch anderer Interessensgruppen wie Gewerkschaften und Arbeitnehmerverbände oder Stiftungen Verbindungen und **Netzwerke** etablieren, die die Möglichkeit zum verbotenen Austausch von Gefallen, Spenden, Zahlungen usw. eröffnen, um dadurch öffentliche Entscheidungsprozesse und die Verteilung von Fördermitteln zu beeinflussen.

Nur äußerste **Transparenz** in der Finanzierung von sozialen Partnern und Interessensgruppen und von Wahlkampfspenden sowie bestimmte Restriktionen von Unternehmensaktivitäten von Vertretern dieser Gruppierungen kann sicherstellen, dass sie frei von potenziellen Interessenskonflikten handeln. Die Kommission ist sehr besorgt ob dieser Entwicklung und schlägt eine **EU-weite Annahme klarer und transparenter Regelungen** für die Finanzierung dieser Gruppierungen spezieller Natur und eine wachsende Rolle der Zivilgesellschaft vor.

Die Mitgliedsstaaten sollten nach solchen Regelungen streben, die **den Staat und die politischen Parteien so weit wie möglich trennen** und die vollständige Unabhängigkeit sowie umfangreiche operative Kapazitäten der Untersuchungsbehörden und Justizsysteme sicherstellen.

Wie bereits erwähnt, wird innerhalb der **ETI** diskutiert, wie klarere und transparentere Regelungen zu Lobbyismus und Beratungsfunktionen innerhalb der EU-Institutionen sowie Richtlinien zum moralischen Verhalten der Entscheidungsträger eingeführt werden können.

3.6. Investitionen in den Kampf gegen Korruption

Trotzdem kann bloße Vorbeugung ohne eine reale Drohung, dass Verstöße **strafrechtlich verfolgt und bestraft** werden, nicht hinreichend sein. Das organisierte Verbrechen nutzt bis zu 30% seiner Einnahmen für die Bestechung von Polizei, Staatsanwälten, Richtern und der öffentlichen Verwaltung ganz allgemein, um sich „Befreiung“ von Strafverfolgungsmaßnahmen zu „erkaufen“. Jedoch werden verhältnismäßig wenig öffentliche Mittel ausgegeben, um Korruptionsfälle zu untersuchen, obwohl die Erfahrung zeigt, dass höhere Investitionen in spezialisierte Anti-Korruptionskräfte die Entdeckung und Verurteilung von Tätern und damit die Effektivität jeglicher Anti-Korruptionspolitik vervielfachen könnte. Deshalb sollten die Ermittlungen von Betrug und Korruption verstärkt werden.

Spezialisierte Anti-Korruptionsbehörden und Beamte der Mitgliedsstaaten, die gegen Korruption und verwandte Wirtschaftskriminalität wie Betrug, Geldwäsche sowie Steuerhinterziehung oder die Buchhaltung betreffende Straftaten kämpfen, müssen angemessene Unabhängigkeit, Autonomie und Schutz in der Ausübung ihrer Funktionen genießen, frei von unangebrachter Beeinflussung bleiben und **effiziente Maßnahmen** besitzen, um Beweise zu sammeln und **die Personen zu schützen, die die Behörden im Kampf gegen Korruption unterstützen**. Auch sind Wege vorstellbar, die die Beweislast der Behörden zur Strafrechtsverfolgung erleichtert.

Mitgliedsstaaten sollten, wo es durch den Vorschlag der Kommission geeignet erscheint, **gemeinsame Standards für Beweisansammlung, spezielle Untersuchungstechniken, Schutz für „whistleblowers“, Opfer und Zeugen von Korruption und die Konfiszierung von durch Korruption entstandene Einnahmen** im Hinblick auf die Erleichterung der Aufdeckung, Untersuchung, strafrechtlichen Verfolgung und Verurteilung von Korruptionsfällen einführen. Diese sollen sicherstellen, dass entsprechende **Rechtsmittel für Opfer von Korruption vorhanden sind**.

3.7. Informationsbeschaffung, „whistleblowing“, freiwillige Aufklärung

Bei Korruption wird oft von dem Verbrechen ohne (direktes) Opfer gesprochen. Daher gibt es selten eine betroffene Partei, die einen Korruptionsfall Polizei und Justizbehörden anzeigen könnte, und in der Tat werden sehr wenige Fälle von Korruption angezeigt. Deshalb müssen wir zur maximalen Informationsbeschaffung die **richtigen Anreize** für diejenigen schaffen, die Korruption anzeigen können.

Wir sollten weiterhin angemessene **Schutzvorrichtungen** treffen, um Zeugen von der Anzeige von Korruption zu überzeugen. Dies kann nur durch einen effektiven Schutz von „whistleblowers“ gegen Schikanie und Vergeltungsmaßnahmen (Verlust des Arbeitsplatzes, persönliche Drohungen usw.) gegeben werden. Formale Regelungen erweisen sich als nicht ausreichend, wenn **tatsächlicher Schutz** nicht garantiert wird. Eine weitere Idee wäre die Erwägung, ob „whistleblowers“ für ihre Handlungen belohnt werden sollten, z.B. in pekuniärer Hinsicht durch einen Anteil der Mittel, die dank der Informationen gerettet wurden. Auf der anderen Seite sollten die Informationen von „whistleblowers“ mit **Vorsicht** behandelt werden, da die Gründe für Anzeigen nicht immer ehrlich sind, sondern auch durch die Verfolgung persönlicher Interessen motiviert sein können.

Im Allgemeinen **sollte die Kommunikation von Informationen so weit wie möglich erleichtert** werden. Deshalb hat beispielsweise OLAF das **Free Phone** eingerichtet, wo ein jeder Fälle von Betrug oder Korruption in allen Mitgliedsländern kostenlos und in der ersten Stufe auch anonym anprangern kann.

Jedoch gibt es häufig **gar keine Zeugen**, so dass der einzige Weg zur Aufdeckung korrupter Praktiken zu sein scheint, **Anreize für unmittelbar an diesen Praktiken beteiligte Personen** zu bieten, so dass diese ihre Komplizen anzeigen. OLAF würde gerne, am besten in Verbindung mit der Reform des Ausschlussystems, einen **freiwilligen Aufklärungsmechanismus** (wie z.B. vor kurzem von der Weltbank entwickelt) schaffen, der diejenigen belohnt, die im Austausch gegen einen Freispruch oder eine Herabsetzung von Sanktionen Informationen liefern. Es gibt viele rechtliche, hauptsächlich strafrechtliche Hindernisse, die auf der EU-Ebene bearbeitet werden müssen, um einen solchen Apparat einzuführen. Jedoch sollten die Mitgliedsstaaten und andere Länder und Organisationen solche Regelungen in ihre Anti-Korruptionsgesetzgebung miteinbeziehen.

3.8. Kooperation zuständiger Behörden

Kein Amt kann für sich allein ausreichende Ressourcen zur Verfügung haben, um Korruption effektiv zu bekämpfen. Der Europäische Haushalt beispielsweise wird in der gesamten Welt ausgegeben. Deshalb ist eine **enge Kooperation aller beteiligten Behörden** unverzichtbar. Auf einer bilateralen Basis kooperiert OLAF eng mit Untersuchungsbehörden aller Mitgliedsstaaten und auch mit internationalen Organisationen wie z.B. der UN.

Für die Zukunft würden wir gerne eine **Plattform** für andere Dienste entwickeln, die OLAF für die Behörden anderer Mitgliedsstaaten anbieten könnte. Zusammenarbeit zwischen Behörden und **gemeinsame Ermittlungen**, die sich auf Untersuchungen im finanziellen Sektor konzentrieren, sollten erweitert werden, und Netzwerke und nationale Kontaktpunkte, die speziell Fälle von Korruption behandeln, sollten errichtet werden, um die internationale Zusammenarbeit zu erleichtern.

Die Kommission hat sich auch für die Schaffung eines unabhängigen **Europäischen Staatsanwaltes** ausgesprochen, der für die Aufdeckung, strafrechtliche Verfolgung und Überweisung juristischer Prozesse gegen die Urheber von Verstößen gegen finanzielle Interessen der EG einschließlich Korruption¹¹ zuständig ist; dies würde eine effektive Durchsetzung der Strafrechtsgesetzgebung garantieren.

Auf einer multilateralen Basis unterstützt OLAF zwei **Gruppierungen für Kooperation**, die sich als übergeordnetes Ziel die Verbesserung der Zusammenarbeit und dadurch der Effizienz im Kampf gegen Korruption gegeben haben: **International Investigators Conference (Internationale Ermittlerkonferenz)** und die **Interpol Group of Experts on Corruption (Interpol-Expertengruppe im Bereich Korruption)**. Diese Gruppierungen haben wichtige Dokumente verfasst: Uniform Guidelines for International Investigators (IIC) (Einheitliche Richtlinien für

¹¹ Siehe Commission Green Paper on the protection of Community financial interests and the establishment of a European public prosecutor, COM(2001) 715 vom 12/12/2001 und den weiterführenden Bericht COM(2003) 128 final vom 19/03/2003.

Internationale Ermittler) und die Global Standards to Combat Corruption (Interpol) (Globale Standards zur Bekämpfung von Korruption der Interpol).

Auf der politischen Ebene ist die Kommission aktiv an der Entwicklung von **Initiativen und Strategien** zusammen mit dem Europäischen Rat, der UN, der OSZE und anderen beteiligt, die zum Ziel beitragen, eine Europäischen Zone der Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit zu schaffen. Ein Beispiel solcher Kooperation wäre die Zusammenarbeit mit dem UN Office on Drugs and Crime (ODC) (UN-Büro im Bereich Drogen und Kriminalität), um herauszufinden, wie eine Zusammenarbeit im Kampf gegen Drogenhandel, organisiertem Verbrechen, Korruption und Geldwäsche aussehen könnte. OLAF hilft beispielsweise auch dem UK Serious Fraud Office (Amt für den Bereich Schwerer Betrug in Großbritannien), um einen neuen umfassenden Anti-Korruptions-Gesetzesrahmen zu entwickeln.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ich hoffe, dass die EU-Institutionen ihr **politisches Engagement** zur Verbesserung der Verwaltungsstrukturen beibehalten oder noch vergrößern, um alle Formen der Korruption besser zu bekämpfen, wie dies z.B. in der European Transparency Initiative (Europäischen Transparenzinitiative) der Kommission gezeigt wurde; hierbei muss vor allem der Kampf gegen **politische Korruption** und verbotene Finanzierung verschiedener Interessengruppen hervorgehoben werden.

Ich hoffe, dass die Mitgliedsstaaten schnell **alle übrigen rechtlichen Instrumente ratifizieren und effektiv implementieren** werden und ihre Aktivitäten und Zusammenarbeit verstärken, indem sie mehr Ressourcen und Personal einsetzen, um dadurch Korruption durch transparente und verantwortliche Verwaltungsstrukturen zu verhindern und alle Hindernisse der Kooperation zu beseitigen.

Ich hoffe, dass die Mitgliedsstaaten und die Kommission ihren kontinuierlichen Dialog mit anretenden, Kandidaten- und **anderen Drittländern** fortsetzen, in ihrer Politik Korruption behandelnde Streitpunkte integrieren, und diese Ländern weiter in ihren Anstrengungen unterstützen wird, eine nationale Anti-Korruptionspolitik zu errichten und auszuführen, und dass sie weiterhin den **privaten Sektor** bei seinen Bemühungen unterstützen wird, Integrität und Unternehmensverantwortlichkeit zu erhöhen.