

**Gemeinsam sind wir stärker?**  
**Harmonisierung des Kampfes gegen Betrug und Korruption in Europa**

**EINE “KULTUR DER KOOPERATION” ZWISCHEN NATIONALEN  
UND EUROPÄISCHEN BEHÖRDEN IM KAMPF GEGEN BETRUG  
UND KORRUPTION**

*Herr Drago Kos*  
*Köln, 25.-26. Februar 2008*

**Zusammenfassung**

Als hoheitliche Einrichtungen genießen Staaten im Prinzip die Freiheit, zu entscheiden, mit wem sie in welchen Bereichen zusammenarbeiten wollen und wie weit reichend diese Kooperation sein soll. Selbstverständlich gibt es in gewissen Bereichen Gründe für eine mehr oder weniger starke Kooperationsbereitschaft. Es gibt Bereiche, die eine große Anziehungskraft auf die internationale Gemeinschaft ausüben, da sie nicht nur im betroffenen Land, sondern auch in anderen Ländern und selbst auf regionaler Ebene einen unmittelbaren Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung, den Respekt der Rechtsstaatlichkeit und der sozialen Schichtung haben. Korruption und Betrug gehören zweifelsohne zu diesen Phänomenen, sind jedoch mit einem Problem behaftet: korrupte und betrügerische Handlungen werden oft von jenen ausgeübt, die über die internationale Kooperation eines Landes entscheiden. Aus diesem Grund sind nur wenige daran interessiert, eine erfolgreiche internationale Kooperation einzurichten, die ihr eigenes Fehlverhalten gefährden könnte. Da sie sich aber öffentlich nicht gegen eine solche Zusammenarbeit aussprechen dürfen, sind sie sehr erfindungsreich, wenn es darum geht, Ausreden und Hürden zu erfinden, welche die Reichweite und Wirkung der Zusammenarbeit begrenzen könnten.

Ein weiteres in Verbindung mit Korruption und Betrug zu berücksichtigendes Problem ist folgendes: Obgleich beide hauptsächlich auf nationaler Ebene Schaden anrichten, werden Lösungen und Verbesserungsansätze allgemein auf internationalem Niveau entwickelt, dann auf die nationale Gesetzgebung herunter dekliniert und auf den Aufbau von Institutionen und auf die Praxis übertragen. Manchmal müssen die Länder im Rahmen ihrer Mitgliedschaft oder ihres Beitrittsgesuchs in bzw. zu internationalen Organisationen leicht in diese Richtung gedrängt werden. Es ist ebenfalls sehr logisch, dass alle nationalen Entscheidungsträger sich in der Öffentlichkeit immer zur Bekämpfung von Korruption und Betrug bekennen – alles andere würde das Ende ihrer Karriere bedeuten. Doch wenn es darum geht, „politischen Willen“ zu demonstrieren und reelle Maßnahmen gegen Betrug und Korruption zu ergreifen, können die Ergebnisse sehr enttäuschend, sogar frustrierend ausfallen. Das Niveau der Zusammenarbeit ist zeitlich immer recht variabel: Im Vorfeld historisch wichtiger Ereignisse – wie etwa der Beschluss der EU-Erweiterung – werden aus manchen Staaten wahre Leitfiguren auf einem spezifischen Gebiet.

Ist das gewünschte Ergebnis erreicht, werden sie versuchen, sich so unauffällig wie möglich zu verhalten, und vergessen alle gemachten Versprechungen und Ankündigungen. In manchen Fällen ist die internationale Gemeinschaft in der Lage, an die formulierten Versprechungen zu erinnern, manchmal aber auch nicht. Das nach wie vor bestehende Problem ist das einer eventuellen internationalen Ahndung nicht eingehaltener Versprechungen und nicht erfüllter Verpflichtungen.

In der Praxis ist das mächtigste Instrument der Einflussnahme auf die Entwicklung nationaler Antikorruptions- und Antibetrugsmaßnahmen der EU-Erweiterungsprozess. Maßnahmen gegen Korruption und Betrug und zugunsten des Schutzes der finanziellen Interessen der EU gehören zu den wichtigsten Beitrittskriterien. Die Beitrittskandidatenstaaten wissen das. Deshalb tun sie während des Beitrittsverfahrens ihr Bestes, um die EU-Normen in diesen Bereichen zu erfüllen. Manchmal übersehen sie dabei die Tatsache, dass es solche Normen gar nicht gibt (etwa im Falle der Korruption) oder auch dass sie in den betroffenen Bereichen mit doppelten Standards konfrontiert sind. Sie stellen nicht all zu viele Fragen; sie tun, was man von ihnen verlangt, und erreichen am Tag des Beitritts den Gipfel ihrer Bemühungen im Kampf gegen Korruption und Betrug. Mit Ausnahme Bulgariens und Rumäniens endet an dieser Stelle die Überwachung der Kandidatenstaaten durch die EU und somit auch jegliche weitere Bemühung auf diesem Gebiet. Ein allgemeiner Trend nach dem Beitritt der 12 letzten neuen EU-Mitgliedsstaaten ist eine deutliche Verschlechterung der Lage auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung. Während in der Betrugsbekämpfung die mächtige EU-Institution OLAF als Betrugsbekämpfungsbehörde aktiv ist, gibt es für den Bereich Korruptionsbekämpfung keine solche EU-Instanz. OLAFs Verfahrensregeln hinsichtlich des Inhalts und der Form der Zusammenarbeit sind strikt und gut. Sie sichern eine verbindliche Zusammenarbeit, die sich in einigen seltenen Fällen in gewissen Ländern sogar zu einer wahren „Kooperationskultur“ entwickeln. Leider ist weder in der EU noch in den Staaten jemand auch nur an einer entfernten Form von Kooperation auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung interessiert.

Die Staatengruppe gegen die Korruption GRECO ist ein erweitertes Teilabkommen des Europarats, dem fast alle europäischen Staaten – mit Ausnahme von Belarus, Liechtenstein und San Marino – und auch die USA als Mitglied beigetreten sind. Die Aufgabe von GRECO besteht darin, die Korruptionsbekämpfungsbemühungen im Rahmen eines Peer-Review-Prozesses zu überwachen. GRECOs Arbeit wird im Rahmen verschiedener Beurteilungsrunden geleistet. Derzeit befasst sich die dritte Runde mit den Themen Anklage gegen korruptes Verhalten im Sinne der Konvention über Korruption und Transparenz bei der Finanzierung politischer Parteien. GRECO wendet rigorose Konformitätskriterien an, und im Falle nicht-konformer Länder können diese aufgefordert werden, im Rahmen eines dann angewandten Nicht-Konformitätsverfahren zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen. Die Tatsache, dass die Seriosität der Länder und das Niveau der Umsetzung von Empfehlungen rückläufig ist, ist Besorgnis erregend. GRECO unternimmt alles, um sie auf das bestmögliche Niveau zurück zu führen. Manchmal entsteht der Eindruck, für verschiedene Länder würden verschiedene Maßstäbe angewendet. Deshalb werden alle erforderlichen und möglichen Schritte unternommen, um einen solchen Eindruck zu vermeiden und sicher zu stellen, dass alle dieselbe Behandlung erfahren.

Es gibt eine Reihe anderer, kleiner europäischer Antikorruptionsprojekte, wie etwa die Antikorruptionsinitiative im Rahmen des EU-Stabilitätspakts, SPAI, die Projekte über technischen Beistand des Europarats, RUCOLA, in Russland, MOLICO in Moldawien und das Europäische Netzwerk gegen Betrug und Korruption im Gesundheitswesen, EHFCN. Eines dieser Projekte erweckt große Erwartungen in allen europäischen Staaten: die Europäischen Partner gegen Korruption EPAC, als Vorläufer des künftigen EU-Netzwerks der Korruptionsbekämpfungsinstitutionen. Dieses könnte den problematischsten Aspekt der heutigen europäischen Bemühungen gegen Korruption beseitigen, nämlich die Teilung Europas in mindestens vier unterschiedliche Ländergruppen: alte EU-Mitglieder, neue EU-Mitglieder, andere GRECO-Staaten und Länder, die weder Mitglied der EU noch GRECOs sind.

Bei den größeren europäischen Antikorruptionsinitiativen sind auf dem Gebiet der Kooperation folgende gemeinsame Merkmale und Erwartungen festzustellen:

- Die Beteiligung einer Mehrheit von Ländern an gemeinsamen europäischen Antikorruptionsbemühungen ist die Folge unterschiedlicher Formen externen Drucks;
- Das Niveau – die Kultur - der Kooperation mancher Länder hängt wesentlich von den nationalen politischen Umständen und Bedingungen ab und schwankt sehr stark;
- Der Hauptgrund für die Teilnahme mancher Staaten an den europäischen Antikorruptionsbemühungen ist der Schutz ihres eigenen Images; andere wiederum wollen Korruption ernsthaft und tatkräftig bekämpfen;
- Die neuen EU-Mitgliedsländer haben einen besseren legislativen und institutionellen Antikorruptionsrahmen als die älteren Partner, in denen das Korruptionsniveau deutlich niedriger ist;
- Die Anwendung unterschiedlicher Normen in der Korruptionsbekämpfung ist dem europäischen Einigungsprozess nicht förderlich und führt zu Misstrauen der Bürger den EU-Institutionen gegenüber;
- Die EU übernimmt keine führende Rolle in den Antikorruptionsbemühungen auf dem Kontinent; diese Rolle hat die Staatengruppe des Europarats GRECO übernommen;
- Nationale und internationale politische Aspekte sind bei der Gestaltung von Antikorruptionsmaßnahmen bloß ein einschränkendes Element;
- Wenn Europa Fortschritte erzielen will, müssen die Antikorruptionsbemühungen aller Länder zusammengelegt werden, und sie müssen alle gleiche Verantwortung übernehmen. Dabei darf der technische Beistand für jene, die noch nicht über die entsprechenden Mittel verfügen, nicht vergessen werden;
- Die Erfahrungswerte und Bemühungen von OLAF könnten auch auf den Bereich der Korruptionsbekämpfung ausgeweitet werden;
- Eine Differenzierung der Länder auf der Basis der Korruptionsbekämpfungsbemühungen wird die allgemeinen Unterschiede zwischen ihnen noch verstärken;
- Korruptionsbekämpfende Maßnahmen als Bestandteil des EU-Rechtssystems sollten von der dritten Säule auf die erste Säule verlagert werden ;
- Die EU wird ihre für den Bereich der Korruptionsbekämpfung vorgesehenen Mittel aufstocken müssen (Personal, Finanzmittel, institutionelle Struktur);
- Länder, die noch nicht Mitglied in der EU sind, sind im Rahmen anderer Kooperationsformen in die paneuropäischen Antikorruptionsbemühungen einzubinden und ebenbürtig zu behandeln;
- Die Umsetzung internationaler Rechtsinstrumente, vor allem die UN-Konvention gegen Korruption, stellt eine gute Gelegenheit der Harmonisierung der Antikorruptionsbemühungen auch in Europa dar.

Drago Kos  
Slowenien