EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

VORLÄUFIG
2006/0023(CNS)

12.9.2006

*

ENTWURF EINES BERICHTS

über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption
im Namen der Europäischen Gemeinschaft
(KOM(2006)0082 – C6-0105/2006 –2006/0023 (CNS))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Giusto Catania

Erklärung der benutzten Zeichen

*	Verfahren der Konsultation *Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
**I	Verfahren der Zusammenarbeit (erste Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
**II	Verfahren der Zusammenarbeit (zweite Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des Gemeinsamen Standpunkts* *Absolute Mehrheit der Mitglieder zur Ablehnung oder Abänderung des Gemeinsamen Standpunkts*
***	Verfahren der Zustimmung *Absolute Mehrheit der Mitglieder außer in den Fällen, die in Artikel 105, 107, 161 und 300 des EG-Vertrags und Artikel 7 des EU-Vertrags genannt sind*
***I	Verfahren der Mitentscheidung (erste Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
***II	Verfahren der Mitentscheidung (zweite Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des Gemeinsamen Standpunkts* *Absolute Mehrheit der Mitglieder zur Ablehnung oder Abänderung des Gemeinsamen Standpunkts*
***III	Verfahren der Mitentscheidung (dritte Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des gemeinsamen Entwurfs*

(Die Angabe des Verfahrens beruht auf der von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsgrundlage.)

Änderungsanträge zu Legislativtexten

Die vom Parlament vorgenommenen Änderungen werden durch Fett- und Kursivdruck hervorgehoben. Wenn Textteile mager und kursiv gesetzt werden, dient das als Hinweis an die zuständigen technischen Dienststellen auf solche Teile des Legislativtextes, bei denen im Hinblick auf die Erstellung des endgültigen Textes eine Korrektur empfohlen wird (beispielsweise Textteile, die in einer Sprachfassung offenkundig fehlerhaft sind oder ganz fehlen). Diese Korrekturempfehlungen bedürfen der Zustimmung der betreffenden technischen Dienststellen.

INHALT

Seite

ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS 5

BEGRÜNDUNG 7

ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption im Namen der Europäischen Gemeinschaft (KOM (2006)0082 – C6-0105/2006 –2006/0023 (CNS))

(Verfahren der Konsultation)

Das Europäische Parlament,

– in Kenntnis des Vorschlags für einen Beschluss des Rates (KOM (2006)0082),

– in Kenntnis des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 31. Oktober 2003 gegen Korruption,

– gestützt auf den EG-Vertrag, insbesondere auf die Artikel 47 Absatz 2, Artikel 57 Absatz 2, Artikel 95, Artikel 107 Absatz 5, Artikel 179, Artikel 181a, Artikel 190 Absatz 5, Artikel 195 Absatz 4, Artikel 199, Artikel 207 Absatz 3, Artikel 218 Absatz 2, Artikel 223, letzter Absatz, Artikel 224, vorletzter Absatz, Artikel 225a, vorletzter Absatz, Artikel 245 Absatz 2, Artikel 248 Absatz 4, letzter Absatz, Artikel 255 Absatz 2, Artikel 255 Absatz 3, Artikel 260, zweiter Absatz, Artikel 264, zweiter Absatz, Artikel 266, letzter Absatz, Artikel 279, Artikel 280, Artikel 283 und Artikel 300 Absatz 2 Unterabsatz 1,

– gestützt auf Artikel 300 Absatz 3 Unterabsatz 1 des EG-Vertrags, gemäß dem es vom Rat konsultiert wurde (C6-0105/2006),

– gestützt auf Artikel 51 und Artikel 83 Absatz 7 seiner Geschäftsordnung,

– in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres und der Stellungnahme des Haushaltskontrollausschusses (A6-0000/2006),

1. billigt den Vorschlag für einen Beschluss des Rates in der geänderten Fassung und stimmt dem Abschluss des Abkommens zu;

2. beauftragt seinen Präsidenten, den Standpunkt des Parlaments dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

Vorschlag der Kommission	Änderungen des Parlaments
	Änderungsantrag 1 Erwägung 4 a (neu)
	(4a) Es wäre wünschenswert, dass alle Mitgliedstaaten, die dies noch nicht getan

haben, dem Übereinkommen beitreten.

BEGRÜNDUNG

Einleitung

Korruption untergräbt die Menschenrechte, die demokratischen Institutionen, die Rechtsstaatlichkeit, die Justiz. Korruption ist der Nährboden, auf dem die organisierte Kriminalität gedeiht.

Die Korruption ist ein Hemmnis für eine transparente öffentliche Verwaltung, untergräbt die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen gegenüber demokratischen Institutionen.
Oft wird die Korruption benutzt, um politische oder verwaltungsspezifische Entscheidungen zu beeinflussen oder zu beschleunigen; Nährboden der Korruption sind jedoch ein Übermaß an Bürokratie und ein Mangel an Gradlinigkeit der Beschlussfassungsverfahren der öffentlichen Verwaltungen.

Die Armen sind stärker betroffen, und die Auswirkungen auf die Entwicklung sind verheerend: Korruption führt zu einer verminderten Wirksamkeit der Entwicklungshilfe, zu Unterernährung, zu schlechten Gesundheits- und Bildungssystemen, zu einem Geschäftsrisiko und zu rückläufigen ausländischen Direktinvestitionen.

Aus diesen Gründen ist die Bekämpfung der Korruption in den letzten Jahren zu einer der höchsten politischen Prioritäten der EU geworden, sowohl in der Innenpolitik als auch bei den Beziehungen zu Bewerberländern und Drittländern.

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC)

Im Jahr 2000[1] beschloss die Generalversammlung der Vereinten Nationen, einen Ad-hoc-Ausschuss einzusetzen, der unabhängig von dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität ein internationales Rechtsinstrument zur Bekämpfung der Korruption ausarbeiten sollte. Der Ad-hoc-Ausschuss trat in Wien zusammen und handelte das Übereinkommen zwischen Januar 2002 und Oktober 2003 aus. Die Kommission vertrat die Interessen der Europäischen Gemeinschaft und ist der Auffassung, dass die vom Rat gesetzten Ziele verwirklicht wurden. Der Wortlaut des UNCAC wurde im Oktober 2003 verabschiedet. Der Vertrag trat im Dezember 2005 nach der 30. Ratifizierung in Kraft.

Am 15. September 2005 unterzeichneten die Kommission und der Ratsvorsitz das Übereinkommen im Namen der Europäischen Gemeinschaft. Alle derzeitigen Mitgliedstaaten der EU und die Beitrittsländer haben das Übereinkommen unterzeichnet, mit Ausnahme Schwedens, Sloweniens und Estlands. Ratifiziert wurde das Übereinkommen bereits von Finnland, Frankreich, Lettland, Österreich, der Slowakei, Spanien, Ungarn, dem Vereinigten Königreich und von dem Beitrittsland Rumänien.

Dieses Übereinkommen ist ein weiterer Teil einer weltweiten Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und fügt sich perfekt in den Rahmen des Übereinkommens der

[1] Resolution 55/61.

Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität ein. Deshalb ist es entscheidend, dass beide Übereinkommen nicht nur von der EU, sondern von auch von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden, wenn wirksame Maßnahmen zur Überwindung der organisierten Kriminalität ergriffen werden sollen.

Die Unterzeichnung des UNCAC und der Wille seitens der EU, den endgültigen Abschluss dieses Übereinkommens zu billigen, entsprechen nämlich voll und ganz der Entwicklung einer Politik zur Schaffung eines Gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Es sei darauf verwiesen, dass in Artikel 29 *VEU* (Maastricht, 7.2.92) „die Korruption" (Absatz 2) zu den Formen von Kriminalität gezählt wird, die bekämpft werden müssen, wenn der Gemeinsame Raum umgesetzt werden soll.

Die Entwicklung einer globalen Politik zur Bekämpfung der Korruption wurde jüngst in dem vom Rat von Amsterdam am 28.4.1997 verabschiedeten *Aktionsplan gegen die organisierte Kriminalität* als prioritäres Ziel hervorgehoben.

Inhalt des Übereinkommens

Das Übereinkommen betrifft die Verhütung, Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung der Korruption sowie das Einfrieren, die Beschlagnahme und die Einziehung von Erträgen aus Straftaten.

Korruption kann strafrechtlich verfolgt werden, nachdem sie begangen wurde, zuallererst jedoch ist Verhütung erforderlich. Das Übereinkommen (Artikel 5 bis 14) enthält u.a. folgende Maßnahmen:

- Verhaltenskodizes für Beamte, Maßnahmen, mit denen die Unabhängigkeit der Justiz sichergestellt werden soll,
- objektive Kriterien bei der Einstellung und Beförderung von Beamten, für die öffentliche Auftragsvergabe,
- Förderung von Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen und im Privatsektor,
- Beteiligung der Bürgergesellschaft.

Die Artikel 15 bis 42 betreffen den Zusammenhang von Straftaten und Korruption.

Die Artikel 43 bis 50 betreffen die internationale Zusammenarbeit und sehen ein wirksames System für die gegenseitige Amtshilfe vor. Derzeit werden viele Anti-Korruptionsverfahren eingestellt, weil die mangelnde Zusammenarbeit zwischen den Ländern es unmöglich macht, der Spur des Geldes zu folgen. In diesem Sinne ist das Übereinkommen bahnbrechend, da zum ersten Mal das Konzept der internationalen Zusammenarbeit bei der Rückgabe gestohlener Vermögenswerte eingeführt wurde. Die Vertragsparteien sollen in diversen, im Übereinkommen beschriebenen Situationen in Strafsachen zusammenarbeiten. Die Vertragsparteien können ebenfalls gemeinsame Ermittlungen durchführen und besondere Ermittlungstechniken wie beispielsweise die elektronische Überwachung einsetzen.

Die Artikel 51 bis 59 enthalten Maßnahmen zur Förderung der Rückgabe von

Vermögenswerten. Die Rückgabe von Vermögenswerten ist ein grundlegendes Prinzip des Übereinkommens. Das Übereinkommen gibt Anlass zur Hoffnung, das Mittel, die von korrupten Spitzenpolitikern, die die nationalen Reichtümer geplündert haben, ins Ausland geschafft wurden, in die Länder zurückgebracht werden können, aus denen sie gestohlen wurden. Dies ist für viele Entwicklungsländer ein besonders wichtiges Thema.

Die Finanzinstitute werden angeregt, die Identität von Inhabern von Großkonten zu überprüfen, damit es für korrupte Beamte schwieriger ist, ihre illegalen Gewinne zu vertuschen.

In dem Übereinkommen wird ebenfalls festgelegt, dass Rechtsträger oder Personen, die infolge einer Korruptionshandlung Schaden erlitten haben, berechtigt sind, die für diesen Schaden Verantwortlichen auf Schadensersatz zu verklagen.

Schließlich wird eine Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens eingerichtet, um die Fähigkeit der Vertragsstaaten und die Zusammenarbeit zwischen ihnen zur Erreichung der in diesem Übereinkommen festgelegten Ziele zu verbessern und um seine Anwendung zu fördern und zu überprüfen.

Der Vorschlag für einen Beschluss des Rates

In dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates wird der Abschluss des Übereinkommens im Namen der Gemeinschaft vorgesehen. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption wird im Namen der Gemeinschaft genehmigt, und der Präsident des Rates wird ermächtigt, die Person(en) zu bestellen, die befugt ist (sind), die Urkunde der Gemeinschaft zur förmlichen Bestätigung rechtsverbindlich für die Gemeinschaft zu hinterlegen und eine Erklärung zu den Zuständigkeiten abzugeben.

Der Wortlaut der Erklärung ist in Anhang II zum Beschluss beigefügt. Es wird drauf verwiesen, dass ausschließlich die Europäische Gemeinschaft für die Annahme entsprechender Verpflichtungen in Bezug auf ihre eigene öffentliche Verwaltung zuständig ist, um Verhaltenskodizes zu entwickeln und Korruption zu verhüten. In der Erklärung heißt es ebenfalls, dass die Gemeinschaft Zuständigkeiten besitzt in Bezug auf die schrittweise Schaffung des Binnenmarktes, und dass sie zu diesem Zweck Maßnahmen beschlossen hat, um den gleichberechtigten Zugang aller Bieter zu öffentlichen Aufträgen und Märkten zu gewährleisten, angemessene Rechnungsführungs- und Prüfstandards sicherzustellen und die Geldwäsche zu bekämpfen.

Ansicht des Berichterstatters

Beim UNCAC handelt es sich nicht um eine weitere Erklärung zur Korruption, sondern um ein Dokument, das sich klar und deutlich mit heiklen Aspekten des Problems der Korruption auseinandersetzt. In unserer globalisierten Welt ist es das erste wirklich globale Instrument zur Korruptionsbekämpfung.

Dennoch ist das Übereinkommen das Ergebnis schwieriger Verhandlungen, und es ist nicht

perfekt; trotzdem ist es notwendig, dass es endgültig genehmigt und konkret umgesetzt wird.

Leider werden in dem UNCAC Fragen wie etwa die Kriminalisierung passiver Bestechung internationaler Beamter und eine wirksame Überwachung des Übereinkommens nicht hinreichend behandelt.
Das Potenzial des Übereinkommens ist jedoch beträchtlich, und es ist ein guter Anfang. In diesem Stadium ist eine rasche Ratifizierung durch die EU wichtig, weil dadurch ihre Beteiligung an der Konferenz sichergestellt wird, die zusammentreten wird, um über die Umsetzung des UNCAC zu entscheiden.

Die Korruption ist eine Verletzung der demokratischen Grundsätze, und das Übereinkommen kann ein Instrument sein, der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität entgegenzutreten; daher müssen alle in den Verträgen vorgesehenen Instrumente eingesetzt werden, so dass die Genehmigung des Übereinkommens ein wichtiges Element für die Beurteilung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung wird.

Um die Effizienz der in dem Übereinkommen vorgesehenen Instrumente zu gewährleisten, sind alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die öffentliche Verwaltung transparent zu machen und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in allen Bereichen der Korruptionsbekämpfung zu fördern, auch was die Verhütung und die strafrechtliche Verfolgung betrifft.

Es muss ein Garantieorgan bei der Europäischen Kommission eingesetzt werden, das sich aus Juristen, Rechtsdozenten und anerkannten Fachleuten zusammensetzt, und dass die Transparenz und die Unparteilichkeit der Verwaltung der EU und die Überprüfung der Vermögenssituation der Bediensteten der Einrichtungen der EU gewährleistet, immer unter uneingeschränkter Wahrung der Vertraulichkeit.
Organe, die die gleichen Funktionen ausüben, könnten auf nationaler Ebene und dezentralisiert in der öffentlichen Verwaltung eingerichtet werden. Diese Organe könnten Informationen und Angaben über die Nichteinhaltung der Pflicht zur Unparteilichkeit sowie mögliche durch Beamte verschuldete Verluste bei den öffentlichen Einnahmen bewerten.

Beamte oder Bedienstete, gegen die ein Verfahren anhängig ist, könnten an eine andere Stelle versetzt werden, um eine mögliche Wiederholung der angeblichen Straftat zu vermeiden. Wenn jemand jedoch wegen eines Deliktes verurteilt wurde, dass der öffentlichen Verwaltung Schaden zugefügt hat, sollte es möglich sein, ihn zu entlassen.

Die Wiedererlangung von Vermögenswerten gehört zu den wichtigsten erklärten Ziele des UNCAC (Artikel 1 Buchstabe b); bekräftigt durch Artikel 51); aus diesem Grund sollte der Überprüfung der Vermögenssituation der Beamten große Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Nicht nur das Vermögen der Beamten der Institutionen der Europäischen Union, sondern auch die finanzielle Situation des politischen Sektors, sollte überprüft werden; deshalb ist auch die Vermögenssituation der europäischen Abgeordneten und der Mitglieder der Kommission zu überprüfen.

Schließlich sollten korrupte Unternehmen auf eine schwarze Liste gesetzt werden, unabhängig davon, in welchem Land sie ihren Sitz haben.

Das Übereinkommen ist eine herausragende Leistung und wird bereits von vielen Seiten unterstützt, da zahlreiche Länder es bereits unterzeichnet haben. Die Tragweite des Übereinkommens hängt jedoch von seiner effizienten Umsetzung um. Die diplomatischen Versprechen müssen in konkrete Taten umgesetzt werden, und es muss eine Kultur der Anti-Korruption auf allen Ebenen der Gesellschaft geschaffen werden.

Überwachung ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung. Daher sollte die EU eine Lösung finden, indem sie sich entweder an der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) beteiligt oder einen Bewertungsmechanismus auf der Grundlage von Sachverständigengutachten (*peer reviews*) einführt.

Der Berichterstatter fordert die Mitgliedstaaten und die Institutionen der Europäischen Union auf, ihr Engagement bei der Bekämpfung der Korruption zu bekräftigen, im Namen der Ehrlichkeit, der Achtung der Rechtsstaatlichkeit, der Rechenschaftspflicht und der Transparenz, für eine bessere Welt für alle.