

# DAS RECHT AUF EINE GUTE VERWALTUNG UND DER GEPLANTE EU-SCHUTZMECHANISMUS GEGEN KORRUPTION

Caius Tudor LUMINOSU

## (Abstract):

The aim of the article is to show that the right to good administration, as stated in art. 41 of the Charter of fundamental rights of the European Union, contains also provisions intended to fight corruption in the context of its scope. Even though the prevention of corruption is not explicitly stated in the text of the law, an intention to this results from the other contents of the legal provision. Also this paper upholds the view that the right to a good administration with its corruption fighting component has to be extended beyond the scope of application of EU-law to act as minimum standard in the relationship between member states and Union citizens.

*Keywords:* good governance, EU fundamental rights, corruption, EU-organs and member states

## 1. Das Recht auf eine gute Verwaltung als Grundrecht im Unionsrecht

Das Recht auf eine gute Verwaltung wurde in der aktuellen Form als eines der Grundrechte der Europäischen Union im Jahr 2000 durch die Unterzeichnung der Europäischen Charta der Grundrechte festgehalten. Die Europäische Charta für Grundrechte wurde im Jahr 2000 im Rahmen des Europäischen Gipfeltreffens in Nizza unterzeichnet und in abgeänderter Form sowohl durch das Projekt einer Europäischen Verfassung (2003) und den sogenannten Vertrag von Lissabon (2009) übernommen. Erst durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 wurde der Charta volle Rechtskraft zugestanden.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Obwohl die Europäische Verfassung die Grundrechtscharta eigentlich als einen ihrer Teile vorgesehen hatte, wurde durch das Scheitern der ersteren die Charta wieder zu einem separaten Dokument.

Trotz d  
treten der Gr  
gute Verwaltu  
gehört zu dem  
Der Ge  
undsätzlich de  
bzw. ihre Org  
bzug von EU-l  
dass die Union  
während Mitg  
gebunden sind  
Union und ihr  
sich aber keine  
Mitgliedstaater  
einer „unzuläss  
Union bzw. du  
und Sinn der V  
Des Weiteren w  
monisierung vo  
in den Mitglie  
sive Klageberec  
sondern auch, in  
Somit ble  
Verwaltung nur  
dem Vollzug vo  
Umfangs noch  
Union indirekte  
Mitgliedstaaten

<sup>2</sup> Zu der Aufnah  
letta, EuR 1/20

<sup>3</sup> dazu Lais, ZEu

<sup>4</sup> Galetta, EuR 1/

<sup>5</sup> Galetta, EuR 1/

## RECHT UND DER GEGEN

Trotz der Änderungen der Rechtslage bis zum endgültigen Inkrafttreten der Grundrechtscharta (im Folgenden „GRC“), ist das Recht auf eine gute Verwaltung weitgehend unangetastet in Art. 41 enthalten geblieben. Es gehört zu dem Kapitel V GRC, zu den Bürgerrechten.<sup>2</sup>

Der Geltungsbereich des Rechts auf gute Verwaltung entspricht grundsätzlich dem der Grundrechtscharta.<sup>3</sup> Die GRC verpflichtet die Union bzw. ihre Organe und Einrichtungen, sowie Mitgliedstaaten bei dem Vollzug von EU-Recht, so wie es Art. 51 Abs. 1 GRC bestimmt. Dies bedeutet, dass die Union und ihre Organe immer an die Grundrechte gebunden sind, während Mitgliedstaaten nur bei der Durchführung des Rechts der Union gebunden sind. Art. 41 GRC erwähnt im Gegensatz dazu jedoch nur die Union und ihre Organe und Einrichtungen, Mitgliedstaaten nicht. Dies lässt sich aber keinesfalls dahingehend interpretieren, dass keine Verpflichtung den Mitgliedstaaten obliegen kann. Es würde, wie einige Autoren betonen,<sup>4</sup> zu einer „unzulässigen Differenzierung“ beim Vollzug von EU-Recht durch die Union bzw. durch die Mitgliedstaaten kommen, was entgegen dem Willen und Sinn der Verträge und der Rechtsprechung des EuGH<sup>5</sup> stehen würde. Des Weiteren würde eine solche Auslegung des Art. 41 GRC auch einer Harmonisierung von Verwaltungsrechtsordnungen und von Verwaltungspraxis in den Mitgliedstaaten entgegenstehen. Aus diesem Grund wäre eine passive Klageberechtigung nicht nur von Union und ihren Organen und Stellen sondern auch, in begrenztem Maße, von Mitgliedstaaten zu bejahen.

Somit bleibt außerhalb des Anwendungsbereichs des Rechts auf gute Verwaltung nur die Konstellation gegeben, in der Mitgliedstaaten nicht bei dem Vollzug von EU-Recht handeln. Dieser Bereich scheint anhand seines Umfangs noch immer signifikant, auch wenn einige Rechtsgrundsätze der Union indirekte Auswirkungen auch im exklusiven Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten haben.

<sup>2</sup> Zu der Aufnahme des Rechts auf eine gute Verwaltung in den Vertrag von Lissabon, siehe Galetta, EuR 1/2007, S. 57.

<sup>3</sup> dazu Lais, ZEuS 3/2002, S. 455 ff.

<sup>4</sup> Galetta, EuR 1/2007, S. 79.

<sup>5</sup> Galetta, EuR 1/2007, Magiera, Kommentar... Art. 41, Rn. 14.

Was die Aktivlegitimation dieses Grundrechts betrifft, ist anzumerken, dass sich die Literatur noch nicht vollends einig bezüglich der Klageberechtigung ist. Es ist aber davon auszugehen, dass zumindest alle Unionsbürger, nicht aber die Mitgliedstaaten klageberechtigt sind.

Der Inhalt des Rechts auf gute Verwaltung ist in der Lehre weniger umstritten als sein Anwendungsbereich. Im Grunde setzt sich dieses Recht aus sieben Einzelrechten zusammen:

- dem Recht auf unparteiliche und gerechte Entscheidung
- dem Recht auf Entscheidung innerhalb angemessener Frist
- dem Recht auf Gehör
- dem Recht auf Akteneinsicht
- dem Recht auf Begründung
- der außervertraglichen Haftung und
- der Sprachengarantie.

All die oben angeführten Bestandteile dieses Grundrechts bilden eine Einheit, die jedoch auch weiter darüber hinausreicht, da es sich nicht um eine abschließende Aufzählung handelt. Art. 41 GRC stellt einen Mindeststandard des modernen Verwaltungsrechts dar<sup>6</sup>, der noch konkret ausgestaltet werden muss. Das in Art. 41 GRC enthaltene Recht lehnt sich inhaltlich an der Rechtsprechung von Unionsgerichten und an Vertragsgrundsätzen an.<sup>7</sup>

Zweck des vorliegenden Aufsatzes ist es nicht, im Einzelnen auf die Rechte, die zusammen das Recht auf gute Verwaltung ausmachen, einzugehen. Vielmehr soll gezielt auf die Teile eingegangen werden, die beschaffen sind, etwaig auftretende Korruptionerscheinungen im Kontext der öffentlichen Verwaltung wirksam zu bekämpfen.

## 2. Schutz gegen Korruption als Teil des Rechtes auf gute Verwaltung

Der Eckpfeiler des Rechts auf eine gute Verwaltung beruht im Grunde in dem in Absatz I erwähnten Recht der Unionsbürger auf eine unpartei-

<sup>6</sup> Hilf, Sonderbeilage EuZW 2000, S. 6.

<sup>7</sup> Grzeszick, Kölner Kommentar zur GRC, Abs. B II.

und gerechte Entscheidung. In dem Fall schon vor dem ECHR. In den Verträgen abgeleitet. In den Verwaltungsverfahren vom Gerichtshof auf Entscheidung und die Entscheidung haben jedoch bis zum jetzigen Zeitpunkt die Verträge definiert.

Es ist in dem obigen Sinne die Begriffe, der Unparteilichkeit davon entfernt sind, an sich selbst birgt die relative wichtige Regelung der Einheit verhindert wird.

Um die Gefahr, dass es wichtig zwischen unterscheiden. Auf Unionskampfung (OLAF) ein finanziellen Interessen bekämpfen. Das Amt hat die Organe und Einrichtungen der Mitgliedstaaten. Des Weiteren Schritten ist die Behörden der ECHR. Die Behörde ist somit eher ein bei mitgliedstaaten

• EuGH, Rs. C-269/90,

• EuG, Rs. T-73/95, OI 253.

• Galetta, EuR 1/2007,

und gerechte Entscheidung. Die Rechtsprechung des EuGH hat in diesem Fall schon vor dem Erscheinen der Grundrechtscharta diesen Rechtssatz aus den Verträgen abgeleitet und ihn als von der Gemeinschaftsrechtsordnung in dem Verwaltungsverfahren gewährte Garantie anerkannt.<sup>8</sup> Unparteilichkeit wird vom Gerichtshof auf die Voraussetzungen der sorgfältigen Vorbereitung einer Entscheidung und die exakte Ermittlung aller Information, die Einfluss auf die Entscheidung haben könnten.<sup>9</sup> Das Konzept der gerechten Entscheidung ist jedoch bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht näher durch die Rechtsprechung in den Verträgen definiert.

Es ist in dem oben genannten Zusammenhang zu erwähnen, dass beide Begriffe, der Unparteilichkeit und der Gerechtigkeit einer Entscheidung, weit davon entfernt sind, abschließend erklärt und festgelegt zu sein. Meines Erachtens birgt die relative Offenheit der Begriffe<sup>10</sup> die Gefahr, dass genau diese wichtige Regelung des Verwaltungsprozesses weitgehend in ihrer Wirksamkeit verhindert wird.

Um die Gefahr, die von Korruption ausgeht, besser einschätzen zu können, ist es wichtig zwischen der Ebene der Union und die der Mitgliedsstaaten zu unterscheiden. Auf Unionsebene wurde 1999 das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) eingerichtet, dessen Aufgabe es ist, Betrug, Korruption und die finanziellen Interessen der Union schädigende rechtswidrige Handlungen zu bekämpfen. Das Amt hat dabei Befugnisse, die hauptsächlich auf die Union und ihre Organe und Einrichtungen orientiert sind und nur nebensächlich auf die Mitgliedsstaaten. Des Weiteren ist OLAF nur für die Ermittlung zuständig, bei weiteren Schritten ist das Amt auf die Behörden der Mitgliedstaaten bzw. auf andere Behörden der EU angewiesen. Die Effektivität der Betrugsbekämpfungsbehörde ist somit eher eingeschränkt, da nicht selten Probleme in diesem Bereich genau bei mitgliedstaatlichen Einrichtungen zu finden sind.

<sup>8</sup> EuGH, Rs. C-269/90, TU München/HZA München, Slg. 1991, I-5469, Rn. 14.

<sup>9</sup> EuG, Rs. T-73/95, Oliveira, Slg. 1997, II-381; EuGH, Rs. C-255/90, Burban, Slg. 1992, I-2253.

<sup>10</sup> Galetta, EuR 1/2007, 61.

Auf der Ebene der Mitgliedsstaaten ist die Bekämpfung und Prävention von Korruption vollständig den nationalen Behörden überlassen, wenn keine Interessen oder rechtliche Bestimmungen der EU berührt worden sind. Diese Unterscheidung hängt juristisch gesehen von der Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Mitgliedsstaaten und Union zusammen, ist aber als Konzept so beschaffen, dass eine fehlende Koordination zwischen Korruptionsbekämpfung auf Unionsebene und auf Ebene der Mitgliedsstaaten zu der faktischen Aushebelung der ersteren führen kann. Die Mitteilung der Kommission vom 6.6.2011 bezüglich der Korruptionsbekämpfung in der EU analysiert die Situation nun aus einer sowohl die Union als auch die Mitgliedsstaaten erfassenden Perspektive. Schon in der Einführung des Dokuments wird hervorgehoben, dass vier von fünf Unionsbürger Korruption als ein ernsthaftes Problem ihrer jeweiligen Staaten erachten.<sup>11</sup> Die Kommission stellt auch fest, dass die Korruptionserscheinung auf mitgliedstaatlicher Ebene auch der Union als Ganzes schadet.

Mangelnde Einheitlichkeit bei der Umsetzung der wenigen bereits existierenden Unionsvorgaben trägt auch zur Vertiefung des Problems bei. „Die Umsetzung des bestehenden Rechtsrahmens der EU für die Korruptionsbekämpfung ist aber in den einzelnen Mitgliedstaaten nach wie vor uneinheitlich und insgesamt nicht zufriedenstellend.“<sup>12</sup> Die Rechtsvorschriften der EU für die Korruptionsbekämpfung sind noch teilweise nicht in allen Mitgliedstaaten umgesetzt worden während einige Mitgliedstaaten wichtige völkerrechtliche Korruptionsbekämpfungsinstrumente nicht umgesetzt haben. „In den Mitgliedstaaten, in denen Korruptionsbekämpfungsstellen eingerichtet und einschlägige Gesetze erlassen worden sind, ist die Durchsetzung in der Praxis oftmals unzureichend.“<sup>13</sup>

Die Kommission hat deshalb durch ihre Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss

11 KOM(2011) 308, 3.

12 KOM(2011) 308, 4.

13 ebenda.

zum ersten Mal e  
konzept präsent  
ziert, auf denen e  
notwendig sein v  
geschaffen, welch  
soll: den sogenar  
eine bessere Ein  
mente, etwa die E  
die OECD-Arbe  
des Übereinkom  
gesichert werden.  
sische Ausrichtun  
Finanzermittlung  
Hinweisgebern u  
örden, vorgesehe  
bessere Koordinie

All die obe  
worden sind und,  
betont, teilweise  
gliedsstaaten in ih  
den können, würd  
werden. Aus diese  
so wie es in der G  
den Umfang ausz  
unparteiisch sein s  
aus, dass Korrupt  
zum reduziert we

Ein Mitglie  
setzt, macht sich d  
Vertragsverletzung

14 KOM(2011) 308

15 siehe dazu z.B. B

zum ersten Mal eine Vorstufe zu einem einheitlichen Korruptionsbekämpfungskonzept präsentiert. In dem Dokument werden verschiedene Gebiete identifiziert, auf denen eine Handlung auf Unionsebene, ggf. durch die Mitgliedstaaten notwendig sein wird. Die Kommission selber hat dafür ein neues Instrument geschaffen, welches im Jahr 2013 zum ersten Mal zur Anwendung kommen soll: den sogenannten Korruptionsbekämpfungsbericht.<sup>14</sup> Des Weiteren soll eine bessere Einbindung an internationale Korruptionsbekämpfungsinstrumente, etwa die Europarats-Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO), die OECD-Arbeitsgruppe „Bestechung“ und der Überwachungsmechanismus des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC), gesichert werden. Es sind auch EU-interne Maßnahmen, wie z.B. eine spezifische Ausrichtung der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit (JPZ), Finanzermittlungen und Einbeziehung von Sachvermögen, der Schutz von Hinweisgebern und die Schulung für Mitarbeiter von Strafverfolgungsbehörden, vorgesehen. Bei all diesen Maßnahmen fordert die Kommission eine bessere Koordinierung zwischen Union und Mitgliedstaaten.

All die oben angeführten Maßnahmen, die zwar sehr spät ergriffen worden sind und, wie von der Kommission immer wieder in der Mitteilung betont, teilweise wegen mangelndem politischem Willen einzelner Mitgliedsstaaten in ihrer Effektivität behindert worden sind oder behindert werden können, würden durch ihre Festigung durch Primärrecht deutlich gestärkt werden. Aus diesem Grund ist es wichtig, das Recht auf eine gute Verwaltung, so wie es in der Grundrechtscharta der EU erfasst worden ist, in seinem ganzen Umfang auszulegen. Eine gute Verwaltung, deren Abläufe gerecht und unparteiisch sein sollen, wie es das Primärrecht der GRC vorsieht, setzt voraus, dass Korruptionserscheinungen entweder abwesend oder auf ein Minimum reduziert werden müssen.

Ein Mitgliedstaat, der sich über primäres Gemeinschaftsrecht hinwegsetzt, macht sich der Vertragsverletzung schuldig und wird zum Subjekt eines Vertragsverletzungsverfahrens vor den Gerichten der EU.<sup>15</sup> Eine solche Au-

<sup>14</sup> KOM(2011) 308, 7 f.

<sup>15</sup> siehe dazu z.B. Bieber Epiney Haag, *Die Europäische Union*, 246 ff.

slegung des Rechts auf eine gute Verwaltung, in Verbindung unter Berücksichtigung der oben erwähnten Ausdehnung des Anwendungsbereichs zu den Mitgliedsstaaten, würde zur Stärkung der von der Europäischen Kommission beabsichtigten Strategie zur Bekämpfung der Korruption in den erweiterten Verwaltungsstrukturen der Union bzw. ihrer Mitgliedsstaaten beitragen. Die Effektivität dieser Maßnahmen wäre gewährleistet und ein bereits existierender Sanktionsmechanismus, das Vertragsverletzungsverfahren, verwendet werden können.

Wie die Kommission in ihrer Mitteilung betont, ist der geschätzte Schaden durch Korruptionsdelikte, in Höhe von über 120 Milliarden € nicht hinnehmbar, insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen der aktuellen Wirtschaftskrise und der Strategie 2020 der Kommission zur Anregung der Wirtschaft im europäischen Raum. Abgesehen von den direkten finanziellen Auswirkungen, ist der Schaden auf der Verwaltungsebene und auf politischer Ebene viel gravierender. Die Ziele und Grundsätze der Union, insbesondere das Demokratieprinzip und die Grundrechte, stehen als gefährdete Werte der ersten Linie.

#### LITERATUR:

Bieber, Roland, Epiney, Astrid, Haag, Marcel, *Die Europäische Union*, 2011.

Galetta, Diana-Urania, *Inhalt und Bedeutung des europäischen Rechts auf eine gute Verwaltung*, EuR, Heft 1/2007, S. 57 ff.

Galetta, Diana-Urania, Grzeszick, Bernd, *Das Recht auf eine gute Verwaltung in Stern / Tettinger* (Hrsg.) Kölner Kommentar zur Grundrechtscharta, 2006.

Lais, Martina, *Das Recht auf gute Verwaltung*, ZEuS, Heft 3/2002, S. 447 ff.