

Universität Mannheim
Lehrstuhl für Politische Wissenschaft und Zeitgeschichte
Prof. Dr. Berthold Rittberger
Frühjahrssemester 2010
Erstgutachter: Dr. Stefan Seidendorf
Zweitgutachter: Stefan Götze, M.A., M.Sc.

Bachelorarbeit

Die Anti-Korruptions-Politik der EU

Abstract

Anti-Korruptions-Politik ist eines der Politikfelder der EU, das bisher kaum einer systematischen Untersuchung unterzogen wurde. Eine Analyse dessen liefert ein zunächst einleuchtendes Ergebnis: Die EU stellt an die eigenen Mitgliedsländer niedrigere Anti-Korruptions-Anforderungen als an die Beitrittskandidaten von 2004 und 2007. Der simple Verweis auf die höhere Korruption in diesen Ländern ist mit Hinblick auf chronisch korrupte EU-Mitgliedsländer wie Italien und Griechenland nicht gerechtfertigt. Diese Studie postuliert, dass die Höhe der Anti-Korruptions-Anforderungen eine Folge der Bedeutung ist, die der Rat der Europäischen Union dem Schutz der ökonomischen Kollektivgüter beimisst sowie der Fähigkeit der Kommission sich als *norm entrepreneur* zu betätigen und die globale Anti-Korruptions-Norm für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Durch diesen Mechanismus kann zwar die zentrale EU-15-Beitrittskandidaten-Dichotomie erklärt werden, nicht aber, warum die EU auch an Länder ohne Beitrittsperspektive hohe Anforderungen stellt.

Rico Grimm
Riedfeldstraße 30
68169 Mannheim
Politikwissenschaft B.A.
6. Semester
rico.grimm@googlemail.com
Matrikelnummer: 1119786

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	iii
1 Einleitung	1
2 Bestimmung und Eingrenzung des Begriffs „Anti-Korruptions-Politik“	2
3 Die Anti-Korruptions-Politik der EU	5
3.1 Institutioneller Rahmen	5
3.2 Typologie der Anti-Korruptions-Politik	7
3.2.1 Aufbau	7
3.2.2 Operationalisierung	9
3.2.3 Anforderungshöhen	11
4 Modelle der EU-Politik	12
4.1 Theoretische Vorbetrachtungen	12
4.2 Eigenes Modell	14
4.2.1 Hypothesenherleitung	14
4.2.2 Operationalisierung	19
4.3 Rationaler Supranationalismus	20
4.3.1 Hypothesenherleitung	20
4.3.2 Operationalisierung	21
5 Test der Hypothesen	22
5.1 EU-15	22
5.2 Beitrittskandidaten	22
5.3 Länder ohne Beitrittsperspektive	24
6 Diskussion	25
7 Schluss	26
Literaturverzeichnis	28
Ehrenwörtliche Erklärung	36

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bestandteile eines idealen Anti-Korruptions-Katalogs	8
Tabelle 2: Typologie der Anti-Korruptions-Anforderungen	9
Tabelle 3: Anforderungen, die die EU stellt	11
Tabelle 4: Anreiz des Rates, die ökonomischen Kollektivgüter zu schützen	23
Tabelle 5: Fähigkeit der Kommission, sich als norm entrepreneur zu betätigen	23
Tabelle 6: Handelsvolumen der EU-15 in Millionen Euro	23

1 Einleitung

„The search for the causal link between “private vices” and “public virtues” is at the core of modern social theory, and has strongly motivated theory-building in IR since its beginnings.“ (Schimmelfennig 1999)

Die kausale Verbindung zwischen privaten Sünden und öffentlichen Tugenden – was Frank Schimmelfennig als den Kern moderner Sozialtheorie bezeichnet - trifft in besonderem Maße auf ein Politikfeld zu: Anti-Korruption.¹ Schließlich werden durch Korruption per definitionem, durch den egoistischen Machtmissbrauch Einzelner, in manchem Falle gar der Politiker selbst, öffentliche Güter und Standards geschädigt. Staatliche Gelder verschwinden in der Tasche eines Bürokraten, Unternehmen hebeln durch dezent, aber bestimmt platzierte Geldkoffer den Wettbewerb aus und Normen von Transparenz und Rechenschaft werden ad absurdum geführt.

Korruption erfuhr in den letzten zwei Jahrzehnten eine hohe Beachtung. Die Nichtregierungsorganisation Transparency International legte Mitte der 1990er Jahre mit dem *Corruption Perception Index* einen in Wissenschaft und breiterer Öffentlichkeit gleichermaßen beachteten Vergleichsmaßstab für die Korruptionslevel einzelner Länder vor. Die Weltbank begann nur wenig später eigene Anti-Korruptions-Programme aufzubauen und 1997 konnte die OECD den Verhandlungsabschluss für das erste internationale Anti-Korruptions-Abkommen vermelden.

Umso verwunderlicher ist es angesichts von global anerkannter Schändlichkeit und gut erforschter Schädlichkeit von Korruption (u.a. Johnson/Kaufmann/Zoido-Lobaton 1998; Tanzi 1998), dass bisher nur wenige systematische, politikwissenschaftliche Studien erschienen sind, die erforschen, wie bürokratische, staatliche und internationale Akteure auf Korruption reagieren. Es wurde bisher herausgearbeitet, wie sich eine globale Anti-Korruptions-Norm bilden konnte (Abbott/Snidal 2002; Mc Coy/Heckel 2001), ob internationale Verflechtung auf nationale Korruptionslevel wirkt (Sandholtz/Gray 2003) oder die Strukturen der EU Korruption befördern (Warner 2007).

Diese Arbeit soll diese Lücke durch ihren Fokus auf die EU zumindest partiell schließen. Sie soll aufbauend auf den deskriptiven Arbeiten von Sebastian Wolf, Andrea Tivig und Andreas Maurer (Wolf 2007; Tivig/Maurer 2006) zeigen, wie das Anti-Korruptions-Regime der EU

¹ Ich danke Alexander Suchanek, Alexander Heinrich und Andreas Hummler für sachliche Kritik, gute Hinweise, für Inspiration und den Sprit, der den Motor antreibt.

zwischen 1995 und 2004 strukturiert ist. Es lässt sich feststellen, dass die EU Unterschiede in der Höhe der institutionellen und gesetzlichen Anforderungen an das Anti-Korruptions-Regime der einzelnen Länder machte – je nachdem, welcher Ländergruppe das Land zugeordnet werden konnte. Handelte es sich um ein Mitglied der EU-15 waren die Anforderungen vergleichsweise niedrig genauso wie bei Ländern ohne Beitrittsperspektive in der näheren Nachbarschaft. Nur gegenüber den Beitrittskandidaten aus Ost- und Mitteleuropa machte die EU vergleichsweise hohe Auflagen. Die Frage ist: Warum gibt es diese Unterschiede?

In dieser Arbeit soll gezeigt werden, dass die unterschiedlich hohen Anforderungen auf das Zusammenspiel zweier Faktoren zurückgeführt werden können: Auf die Bedeutung, die der Rat der Europäischen Union der Korruptions-Bekämpfung beimisst und auf die Fähigkeit der Europäischen Kommission, dieses Politikfeld mittels Norm-Instrumentalisierung stärker zu integrieren. Je höher beide Faktoren sind, desto höher sind die Anforderungen.

Die Fragestellung erweist sich als doppelt nützlich, fügt sie doch nicht nur der allgemeinen Forschung zum Feld der Anti-Korruptions-Politik Erkenntnisse hinzu, sondern stärkt durch die Fallauswahl auch den Bestand an Studien zur Erweiterungsliteratur. Sie reiht sich darin als Fallstudie zu den „EU substantive politics“ (Schimmelfennig/Sedelmeier 2005, 7) ein und füllt eine Lücke, die bisherige EU-Policy-Studien (u.a. Torreblanca 2001) offen gelassen haben.

Auf den nächsten Seiten werden zunächst wichtige Begriffe definiert (Abschnitt 2), wird unter Verwendung einer Typologie genauer ausgeführt, wie das Anti-Korruptions-Regime der EU beschaffen ist (Abschnitt 3), anschließend werden zwei konkurrierende Erklärungsmodelle entwickelt (Abschnitt 4) und diese im Folgenden getestet (Abschnitt 5). Abschließend werden Ergebnisse und Vorgehen einer Diskussion unterzogen (Abschnitt 6).

2 Bestimmung und Eingrenzung des Begriffs „Anti-Korruptions-Politik“

Eine Bestimmung des Begriffs „Anti-Korruptions-Politik“ bekommt erst Gehalt, wenn zuvor geklärt wurde, was Korruption eigentlich ist. Es sollte dabei unterschieden werden zwischen einer engen, strafrechtlichen Auslegung von Korruption, die in Gesetzestexten zumeist mit aktiver oder passiver Bestechung gleichgesetzt wird, und einer weiter ausgedehnten Bestimmung. Der Nachteil der engen strafrechtlichen Definition ist, dass sie das Phänomenen

Korruption nicht vollends umfasst. So wäre ein Beamter, der sich an der Staatskasse bereichert, dieser zufolge nicht korrupt. Daher geht diese Arbeit von einer umfassenderen Definition aus.

In der Literatur lassen sich eine Vielzahl an breiteren Begriffsbestimmungen finden. Die einfachste liefert dabei die Nichtregierungsorganisation Transparency International. Sie definiert Korruption als „misuse of *entrusted* power for private gain“ (Transparency 2008 - Hervorhebung hinzugefügt). Die Europäische Union definiert Korruption allgemeiner als „Machtmissbrauch zur Erlangung privater Vorteile“ (Europäische Kommission 2003a, 6) und deckt so, im Gegensatz zu der Bestimmung von Transparency International, Korruption in allen Sektoren, privaten wie öffentlichen, ab.

Ein weiterer Vorteil dieser Definition wird offenbar, wenn man, stellvertretend für andere, Klaus Offes Vorschlag betrachtet. Ihm zufolge ist Korruption „bilateral, a voluntary and deliberate illicit deal between two actors involving the exchange of official decisions for some payment, or promise of payment“ (Offe 2004,78). Zunächst muss nicht jede korrupte Handlung zwangsläufig eine freiwillige und von den Akteuren gewünschte sein, schließlich kann die normative Kraft des Faktischen, Hunger etwa oder ein dringender gesundheitlicher Notfall, auch Akteure mit guten Vorsätzen zu korrupten Handlungen zwingen. Des weiteren verengt diese Definition den Blick auf rein „offizielle Entscheidungen“. Unklar bleibt dabei, ob diese auch die Alltagskorruption, von Lehrern etwa oder Ärzten, mit einschließt. Letztlich entscheidend ist aber, dass Offes Definition die Selbstbereicherung der Würdenträger an Gemeingütern, die ohne einen zweiten Akteur stattfindet, nicht als Korruption definiert. Aus diesen Gründen soll dieser Arbeit die Definition der EU zugrunde liegen.

Im Umkehrschluss kann man sagen, dass die Gesamtheit aller politischen Maßnahmen, die darauf abzielen, den „Machtmissbrauch zur Erlangung privater Vorteile“ zu bekämpfen, „Anti-Korruptions-Politik“ darstellen. Eine Einschränkung sei jedoch gegeben: Die Ursachen von Korruption und damit einhergehend ihre Erscheinungsformen und Beziehungen zu anderen Phänomenen sind vielfältig (Treisman 2000; Tanzi 1998; Huntington 1990; Uslaner 2008; Rose-Ackerman 1999). Es sollen daher in dieser Arbeit nur diejenigen politischen Maßnahmen betrachtet werden, die *direkt* auf die Verhinderung von Korruption abzielen. Damit fallen etwa Gesetzestexte der EU zu Organisierter Kriminalität, der Parteienfinanzierung oder auch Geldwäsche aus der Definition. Diese Verengung ist nötig, da bei solchen Gesetzestexten nicht implizit erkennbar ist, ob sie etwa der Bekämpfung von Korruption und/oder der Bekämpfung von Organisierter Kriminalität oder gar des Terrorismus

dienen. Solche Schlüsse könnten erst durch eine genaue Analyse der Entstehungsumstände dieses Gesetzes und der Präferenzen der beteiligten Akteure gezogen werden. Aber diese Daten sind erstens nur mit großer Mühe zu erheben und zweites nur selten eindeutig zu bewerten, da Phänomene wie Geldwäsche oder Betrug direkt die Gesetzgeber selbst betreffen und deren Entscheidungen beeinflussen können.

Solch eine Gemengelage an nicht sofort einsichtigen, möglichen Präferenzen bei den verschiedenen Akteuren wird konterkariert durch die quantitativ und qualitativ eindeutige Forschung zu den Auswirkungen der Korruption. Gesamtgesellschaftlich betrachtet ist die Bewertung von Korruption eine einfache Aufgabe. Unter anderem haben Studien ergeben, dass Korruption:

- die Höhe von ausländischen Direktinvestitionen senkt (Wei 2000).
- die Größe der Schattenwirtschaft erhöht (Johnson/Kaufmann/Zoido-Lobaton 1998).
- Staatseinnahmen senkt (Johnson/Kaufmann/Zoido-Lobaton 1998).
- Anstrengungen zum Umweltschutz untergräbt (Welsch 2004).
- wirtschaftliche Ungleichheit vergrößert (Uslaner 2008).
- die Vertrauenslevel einer Gesellschaft senkt (Uslaner 2008).
- und den Grad an justizieller Gerechtigkeit senkt (Uslaner 2008).

Es zeigt sich, dass Korruption negative Effekte in vielen Bereichen hat, sei es in der Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Justiz oder im staatlichen Sektor. Allein, der Beweis, dass Korruption schädlich ist, lässt prima facie noch keinen eindeutigen Schluss auf die Beweggründe der EU für ihre Anti-Korruptions-Politik zu. Die vorliegende Arbeit kann zwar durch den Rückgriff auf verschiedene Integrationstheorien einen Beitrag zur Beschreibung dieser Motive leisten, stößt aber durch ihren regionalen Fokus an ihre Grenzen, wenn es daran geht, den Zeitpunkt der Anti-Korruptions-Politik der EU zu erklären. Das ist nicht nötig, um die Ausgestaltung des Regimes zu verstehen - ganz im Gegenteil zu den strukturellen Bedingungen.

3 Die Anti-Korruptions-Politik der EU

3.1 Institutioneller Rahmen

Das erste Mal schenkte die EU dem Thema Korruption, genauer der Bestechung, in Artikel 280 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft Aufmerksamkeit. Das Thema wird dabei der dritten, intergouvernementalen Säule zugeordnet und unterlag damit der strikten Einstimmigkeit im Rat der Europäischen Union (Europäische Gemeinschaft 1992, Art. K1-K9). Auch als durch den Vertrag von Amsterdam 1997 die *Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen* und *Flankierende Maßnahmen zum freien Personenverkehr* mit einer Frist von fünf Jahren vergemeinschaftet, also dem Entscheidungsmodus der qualifizierten Mehrheit in der ersten Säule zugeschlagen wurden, verblieb die *Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen* (PJZS) im Bereich der Einstimmigkeit (Europäische Gemeinschaft 2002, Art. 61). Bis zur Ratifizierung des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 sollte sich daran nichts mehr ändern. Erst mit diesem Vertrag wurde auch die PJZS vergemeinschaftet (Europäische Union 2008, Art. 82 -89) und so einem stärker supranational ausgerichteten Entscheidungsmodus unterworfen.

Die dritte Säule des Maastrichter Vertrags bildete dabei ein enges Korsett für die Anti-Korruptions-Politik der Europäischen Union: Nicht nur unterlagen alle Entscheidungen der Einstimmigkeit im Rat, auch besaßen die erlassenen Rechtsakte nicht durchweg dieselbe Bindungswirkung wie Instrumente der vergemeinschafteten Politikbereiche. Ob der Europäische Gerichtshof eingreift, steht dabei unter einem sechsmonatigen Schlichtungsvorbehalt, und eine eventuelle Kompetenzerweiterung war jedem einzelnen Mitgliedstaat selbst überlassen.

Zum Instrumentarium des Rates gehörten dabei „Gemeinsame Standpunkte“, mit denen die Union ihr Vorgehen abstimmen kann, „Rahmenbeschlüsse“, die nur hinsichtlich des zu erlangenden Zieles Vorgaben machen, „Beschlüsse“, die zwar verbindlich, aber nicht unmittelbar wirksam sind sowie „Übereinkommen“, die zwar mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden können, aber auch nur für die zustimmenden Staaten verpflichtend sind (Europäische Union 1997, Art. 34). Zuletzt kann der Rat noch völkerrechtliche Verträge mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen abschließen. Die Verhandlungen führt in diesem Falle auch der Rat und nicht die Kommission (Europäische Union 1997, Art. 38).

Die Kommission hatte auf dem Gebiet der PJZS nur geringe Freiräume. Zwar konnte sie

Mitteilungen schreiben, aber eine institutionalisierte, von den Aktivitäten des Rates unabhängige Teilhabe blieb ihr versagt. So konnte sie auch nur einmal einen Bericht zu einem Rahmenbeschluss des Rates veröffentlichen (Europäische Kommission 2007). Darin stellte sie zwar fest, dass viele Mitglieder den Rahmenbeschluss noch nicht ratifiziert hatten, ein Vertragsverletzungsverfahren konnte sie gemäß dem Vertrag von Maastricht deswegen aber nicht einleiten.

Aber auch gegenüber den anderen zwei Ländergruppen, die im Fokus dieser Arbeit stehen, den Beitrittskandidaten und den Ländern ohne Beitrittsperspektive gibt es strikte institutionelle Regeln. Will ein Land der EU beitreten, so erteilt der Rat einstimmig ein Verhandlungsmandat (Europäische Union 1997, Art. 49). So müssen bilaterale Verträge mit den Ländern ohne Beitrittsperspektive einstimmig vom Rat der Europäischen Union beschlossen werden. Zudem sind die Rechtsakte, die vom Rat auf dem Feld der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erlassen werden können, nicht bindend und auch nicht so allumfassend wie in vergemeinschafteten Politikbereichen (Europäische Union 1997, Art. 23).

Allerdings spielt die Kommission in der Erweiterungs- wie Außenpolitik eine größere Rolle. In der Erweiterungspolitik obliegt ihr die Überprüfung der Kandidaten, das heißt die Prüfung des Rechtsbestands sowie die Überwachung der Fortschritte der Kandidaten bei der Umsetzung des *acquis communautaire*. Zudem ist ihre Zustimmung zum abschließenden Beitrittsvertrag erforderlich und kann so den bereits beigetretenen Ländern Auflagen machen, falls sie die Funktionsfähigkeit des Binnenmarkts schädigen oder ihr Rechtssystem nicht geeignet ist, EU-Vorschriften ordnungsgemäß umzusetzen. In der Außenpolitik kann die Kommission durch ihre Delegationen, denen die Implementierung, Überwachung und die vom Rat mandatierte Verhandlung mit den Drittstaaten oder Internationalen Organisationen oblag (Europäische Kommission 2004a, 6) ihren Einfluss geltend machend.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Anti-Korruptions-Politik der Europäischen Union zahlreichen Einschränkungen unterliegt und als intergouvernemental bezeichnet werden kann; der *scope of authority* (Börzel 2005), also die Einbindung supranationaler Organe in die Entscheidungsfindung, ist gering. Entscheidender Akteur gegenüber allen Ländergruppen ist der Rat der Europäischen Union, die Kommission hat nur in der Erweiterungs- und Außenpolitik nennenswerten Einfluss. Der Gerichtshof und das Parlament stehen an der Peripherie. Daher werde ich mich bei der Beschreibung im nächsten Abschnitt und der späteren Analyse der EU-Antikorruptionspolitik auf den Rat und die Kommission als die zwei wichtigsten Akteure auf der Subjekt-Seite konzentrieren.

3.2 Typologie der Anti-Korruptions-Politik

3.2.1 Aufbau

Um die Höhe der Anti-Korruptions-Anforderungen der EU erklären zu können, braucht es zuvor eine möglichst präzise Beschreibung selbiger. Problematisch daran ist, dass die Anti-Korruptions-Politik eines globalen Akteurs wie der EU eine große Zahl möglicher Objekte haben kann. Um die Erklärungskraft dieser Arbeit zu steigern, sollte diese Zahl reduziert werden.

Einen ersten Ordnungsversuch wagen Tivig und Maurer. Ihnen zufolge wirkt die EU auf vier Ebenen: in den EU-Organen, in den Mitgliedsstaaten, bei den Beitrittskandidaten und im Rahmen der Nachbarschaftspolitik (Tivig/Maufer, 5ff.). Auch Wolf weist auf die auffallenden Unterschiede der EU-Antikorruptionspolitik gegenüber verschiedenen Objekten hin und kann nachweisen, dass die EU darin im Vergleich zu den multilateralen Anti-Korruption-Instrumenten der OECD, des Europarats oder der UN einzigartig ist (Wolf 2009). Auf dieser Grundlage wäre es etwa wenig hilfreich, Spanien als Mitgliedsland der EU und Armenien als Land ohne Beitrittsperspektive zu vergleichen, schließlich werden beide schon durch die Verbindung, die sie zur EU haben, hinreichend klassifiziert. Die Außendimension der EU-Politik liefert also ein wichtiges erklärendes Kategorisierungskriterium.

Allerdings leidet die Generalisierbarkeit der späteren Schlüsse bei der Konzentration auf ein einziges Kriterium als Reduktionsmaßstab. Daher soll im Folgenden eine Typologie erstellt werden. Eine Typologie hat den Vorteil, dass man in einem Typ mindestens zwei Kriterien verankern kann, die wiederum selbst nur Zusammenfassungen anderer Attribute sind. So kann man die Zahl der möglichen Fälle reduzieren, ohne soviel an inhaltlicher Aussagekraft zu verlieren, wie es bei der Einteilung nach nur einem Kriterium wäre. Auf diese Weise kann auch den Problemen der *unit homogeneity* und *indeterminacy* entgegengewirkt werden. Ersteres ist gegeben, da Typologien Fälle produzieren können, bei denen der erwartete Wert der abhängigen Variable gleich ist – schließlich haben Typen per definitionem wichtige, gemeinsame Eigenschaften (Lehnert 2007, 67f.). Auch das Problem der *indeterminacy* kann gemindert werden, da die Zahl der abhängigen Variablen entsprechend der Zahl der Typen gesenkt wird (King, Keohane, Verba 1994, 29 ff.). Lehnert verweist jedoch richtigerweise darauf, dass „[the] price we pay for using types instead of individual variables is a lack of precision in our conclusions“ (Lehnert 2007, 68). Da die Anti-Korruptions-Politik der EU von der Forschung bisher größtenteils mißachtet wurde, ist dieser Trade-Off annehmbar, um eine

Erklärung zu bekommen. Zukünftige Studien sollten sich allerdings darum bemühen nicht Typen, sondern einzelne Variablen zu beweisen.

Eine Grundlage für diese Variablen wären die Attribute, die in dieser Arbeit zur Erstellung der Typologie benutzt wurden, die ein *ideal type* ist, also nicht induktiv, sondern deduktiv durch Vorstellung des bestmöglichen Anti-Korruptions-Regime gewonnen wurde (Lehnert 2007, 62 ff.). Als Grundlage dafür dienten Anforderungskataloge von Transparency International (Pope 2000; Transparency International 2010a) und eine Studie von Wolf (Wolf 2007, 52, 55). Tabelle 1 zeigt die Anforderungen:

Grad der Repression	Umfang
Rechtliche Verbindlichkeit der Anforderungen (einklagbar)	Aufforderung internationale Abkommen gegen Korruption zu ratifizieren
Existenz von Konditionalität	Kriminalisierung der Bestechung von inländischen Amtsträgern
Monitoring der Umsetzung in Recht	Kriminalisierung der Bestechung von inländischen Abgeordneten
Spezielles Monitoring-Gremium	Kriminalisierung der Bestechung von ausländischen Abgeordneten
Länderbesuche	Kriminalisierung der Bestechung von ausländischen Amtsträgern
Peer-Review	Kriminalisierung der Bestechung von Amtsträgern von IO
Individuelle (Länder-)berichte	Kriminalisierung der Bestechung im privaten Sektor
Veröffentlichung der Berichte im Internet	Kriminalisierung der Bestechung von Mitgliedern internationaler Versammlungen
Rechtliche Verbindlichkeit der Anforderungen (einklagbar)	Transparente Ausschreibungsverfahren
	Unabhängige Anti-Korruptions-Agentur
	Freie Medien
	Einbindung der Zivilgesellschaft
	Reform bürokratischer Settings
	Spezialisierte Staatsanwaltschaften
	Parlamentarische Untersuchungsausschüsse
	Ombudsmann/Whistleblower-Richtlinien
	Bilanzprüfung

Tabelle 1: Bestandteile eines idealen Anti-Korruptions-Katalogs

Der Anforderungskatalog lässt sich dabei entlang zweier Dimensionen gliedern: Der Art der Anforderungen, fortan *Umfang* genannt, und der Strukturen, die vorhanden sind, um die Einhaltung der Anforderungen zu gewährleisten, fortan *Grad der Repression* genannt. Im Hinblick auf die EU stellen diese beiden Dimensionen das Gegenstück zu Börzels *level of authority* bzw. *scope of authority* dar (Börzel 2005): Je größer Umfang und Grad der

Repression sind, desto stärker ist die Integration des jeweiligen Politikfeldes. Aus der Kombination der zwei Dimensionen ergeben sich vier typische Arten, wie ein politischer Akteur einem Politikobjekt begegnen kann. Zur besseren Identifizierung der verschiedenen Typen sei auf Schachfiguren zurückgegriffen.

Umfang ►	Hoch	Niedrig
▼ Grad der Repression		
Hoch	DAME	PFERD
Niedrig	TURM	BAUER

Tabelle 2: Typologie der Anti-Korruptions-Anforderungen

Um aufzuzeigen, dass die Typen eine reale Entsprechung haben, muss die Position der EU gegenüber den verschiedenen Ländergruppen gemessen und dann einem Typ zugeordnet werden.

3.2.2 Operationalisierung

Um die Anforderungen der EU zu ermitteln, stütze ich mich auf Dokumente der beiden zuvor identifizierten, zentralen Akteure der EU, auf Dokumente von Kommission und Rat. Die Relevanz der Dokumente unterscheidet sich dabei nach ihrer Bindungswirkung. Gibt es etwa ein Abkommen und ein Strategiepapier zu analysieren, soll das Abkommen durchweg den Vorzug erhalten. Das bedeutet aufgrund der intergouvernementalen Ausrichtung des Anti-Korruptions-Politikfeldes, dass Dokumente des Rates höher gewichtet werden als die der Kommission. Dieses Vorgehen wird durch aktuelle Studien gerechtfertigt, die dem Rat in Gesetzgebungs- und Entscheidungsprozessen generell mehr Macht zusprechen als den anderen EU-Organen (Tsebelis/Garrett 2000; Selck/Rhinard 2005; Thomson/Hosli 2006). Es bedeutet ferner, dass bei zwei widersprüchlichen Aussagen diejenige des Rates den Ausschlag für die Kodierung des Anforderungskataloges gibt.

Durch eine qualitative Inhaltsanalyse identifiziere ich die wichtigsten Stellen in den relevanten Dokumenten und ordne den Attributen aus Tabelle 1 dann eine entsprechende Ausprägung zu. Aus jeder der oben genannten Ländergruppe, EU-15, Beitrittskandidaten und Länder ohne Beitrittsperspektive in der näheren Nachbarschaft, ziehe ich ein Land und beschreibe das Verhalten der EU gegenüber ihm, stellvertretend für die Ländergruppe. Die Annahme, dass ein Land ausreicht, um die Situation für die komplette Gruppe darzustellen, ist

gerechtfertigt, weil durch die Einteilung entlang der Außendimension bereits eine erste Beschreibung der Fälle vorgenommen wurde. Diese Außendimension stellt den zentralen Bezugsrahmen der jeweiligen EU-Land-Verbindung dar, schließlich definiert sie, welche Instrumente z.B. Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen angewandt werden können und welche Befugnisse Rat und Kommission jeweils haben.

Zu den drei Ländergruppen, die hier betrachtet und typisiert werden sollen, gehören folgende Länder:

EU-15

- Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Italien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien

Beitrittskandidaten²

- Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Rumänien, Ungarn, Zypern

Länder ohne Beitrittsperspektive in der näheren Nachbarschaft

- Algerien, Ägypten, Armenien, Aserbaidshan, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Moldau, Palästina, Russland, Syrien, Tunesien, Ukraine, Weißrussland

Die zufällige Ziehung besteht darin, dass die Anforderungen an jene Länder analysiert wird, die an zehnter Stelle in der alphabetischen Ordnung stehen: Rumänien und Moldau. Allerdings ist Rumänien aufgrund des etwas späteren Beitritts ein Sonderfall, weswegen das elfte Land, Ungarn, genommen wird. Bei der EU-15 erübrigt sich diese Ziehung, schließlich entscheidet der Rat mit Ausnahme der „Übereinkommen“ so, dass die Rechtsakte für alle Mitglieder gelten.

2 Ohne Türkei, da, so sie gezogen werden würde, die Kontroverse um ihren Beitritt die Ergebnisse zu stark verzerren könnte.

3.2.3 Anforderungshöhen

	EU-15 ³	Beitrittskandidaten ⁴	Länder ohne Perspektive ⁵
Grad der Repression			
Rechtliche Verbindlichkeit der Anforderungen (einklagbar)	Nein	Nein	Nein
Existenz von Konditionalität	Nein	Ja (R,K)	Ja (R,K)
Monitoring der Umsetzung in Recht	Ja, z.T (R,K)	Ja (R,K)	Ja (R,K)
Spezielles Monitoring-Gremium	Nein	Nein	Nein
Länderbesuche	Nein	Ja (R,K)	Ja (R,K)
Peer-Review	Nein	Nein	Ja (R)
Individuelle (Länder-)berichte	Nein	Ja (R,K)	Ja (R,K)
Veröffentlichung der Berichte im Internet	z.T. (R,K)	Ja (R,K)	Ja (R,K)
Umfang			
Aufforderung Ratifizierung internationaler Abkommen gg. Korruption	Ja (R,K)	Ja (R,K)	Ja (R,K)
Kriminalisierung Bestechung v. inländischen Amtsträgern	Ja (R,K)	Ja (R,K)	Indirekt (K)
Kriminalisierung Bestechung v. inländischen Abgeordneten	Indirekt (R,K)	Indirekt (R,K)	Indirekt (R,K)
Kriminalisierung Bestechung v. ausländischen Abgeordneten	Indirekt (R,K)	Indirekt (R,K)	Indirekt (R,K)
Kriminalisierung Bestechung v. ausländischen Amtsträgern	Ja (R,K)	Ja (R,K)	Indirekt (R,K)
Kriminalisierung Bestechung v. Amtsträgern von IO	Ja (R,K)	Ja (R,K)	Indirekt (R,K)
Kriminalisierung Bestechung im privaten Sektor	Ja (R,K)	Ja (R,K)	Indirekt (R,K)
Kriminalisierung Bestechung v. Mitgliedern internationaler Versammlungen	Indirekt (R,K)	Indirekt (R,K)	Indirekt (R,K)
Transparente Ausschreibungsverfahren	Ja (R,K)	Ja (R,K)	Ja (R,K)
Unabhängige Anti-Korruptions-Agentur	Ja (K)	Ja (K)	Ja (K)
Freie Medien	Ja (K)	Ja (K)	Ja (K)
Einbindung der Zivilgesellschaft	Ja (K)	Ja (K)	Ja (K)
Reform bürokratischer Settings	Ja (K)	Ja (K)	Ja (K)
Spezialisierte Staatsanwaltschaften	Ja (K)	Ja (K)	Ja (K)
Parlamentarische Untersuchungsausschüsse	Nein	Nein	Nein
Ombudsmann/Whistleblower-Richtlinien	Ja (K)	Ja (K)	Ja (K)
Bilanzprüfung	Ja (R)	Ja (R)	Ja (R)

Tabelle 3: Anforderungen, die die EU stellt; in Klammern Organ angegeben, das Forderung stellt; R = Rat, K = Kommission; indirekt heißt, dass dieses Item Gegenstand internationaler Abkommen ist, zu deren Unterschreibung und Ratifizierung aufgerufen wurde

3 Die zentralen Dokumente sind: Rat der Europäischen Union 1995, 1997, 2003a; Europäische Kommission 2003a.

4 Die zentralen Dokumente sind: Rat der Europäischen Union 1998; Rat der Europäischen Union 2003b; Europäische Kommission 2002; Europäische Kommission 2003a.

5 Die zentralen Dokumente sind: Europäische Kommission 2003a; Europäische Gemeinschaft 1998; Europäische Kommission 2004b.

Wie aus *Tabelle 3* ersichtlich wird, sind sowohl Grad der Repression als auch Umfang bei den drei Ländergruppen unterschiedlich. Während die EU gegenüber den Beitrittskandidaten und den Ländern ohne Beitrittsperspektive vergleichsweise hohe inhaltliche und auch repressive Anforderungen stellt, kann zwar der Umfang gegenüber den Mitgliedsländern als hoch bezeichnet werden, aber nicht der Grad der Repression. Entscheidend für diese Einschätzung ist, dass die EU ihnen gegenüber kaum Strukturen zur Durchsetzung hat (siehe 3.1). Bei der Analyse der Dokumente ergab sich zudem, dass die Anforderungen, die die Kommission in ihren Berichten stellte, in ihrer Gesamtheit durchweg höher waren, als die des Rates.

Zusammenfassend kann man sagen, dass sich die EU gegenüber den Beitrittskandidaten bzw. den Ländern ohne Beitrittsperspektive wie die DAME und gegenüber den EU-15 wie ein TURM verhält. Die Anforderungen gegenüber den Beitrittskandidaten sind repressiver und reichhaltiger und damit höher als gegenüber den anderen Ländergruppen. Um diesen Umstand zu erklären, werde ich im Folgenden aus den zentralen Konzepten der EU-Integrationsforschung Hypothesen ableiten.

4 Modelle der EU-Politik

4.1 Theoretische Vorbetrachtungen

Die Hypothesen, die entwickelt werden, sind keiner der großen gängigen Integrationstheorien, Intergovernmentalismus, Supranationalismus, Neofunktionalismus und Konstruktivismus, ohne Einschränkungen zuzuordnen. Vielmehr bedient sich diese Studie zentraler Konzepte und Mechanismen mehrerer Theorien. Dadurch zeichnet sie ein Bild, das zwar nicht geeignet ist, uneingeschränkt auf alle Phänomene der Integration übertragen zu werden, wohl aber, mit etwas Modifikation, auch auf andere Politikfelder als die Anti-Korruptions-Politik angewandt werden kann. Gerade für die konstruktivistischen Elemente der Hypothesen gilt Checkels Agenda „to develop operationalizeable social science theory, [...] and not social theory“ (Checkel/Moravcsik 2001, 226). Und gerade das bedeutet im Rahmen dieser Arbeit nicht der „reinen Lehre“ nachzuhängen, sondern frei von nominal-theoretischen Zwängen zu arbeiten; dabei aber immer im Bewusstsein zu tragen, dass die Abkehr von der Stringenz einer ausformulierten Theorie, „Mechanismen-Shopping“ gewissermaßen, nur vorsichtig, eingedenk der impliziten Annahmen, geschehen sollte.

Diese Arbeit unterliegt dreier wichtiger Annahmen. Erstens handeln die Akteure innerhalb

eines rationalistischen Rahmens. Somit sind sie ausgestattet mit Vernunft, und daher der Fähigkeit, Kosten-Nutzen-Kalküle aufzustellen, entsprechende Präferenzen für sich abzuleiten und diese zu verfolgen. Das bedeutet, dass Normen wie sie in dieser Arbeit gedacht werden, als „a standard of appropriate behavior for actors with a given identity“ (Finnemore/Sikkink 1998, 891), nicht Zweck, sondern Mittel sind, um etwas zu erreichen. Der strategischen Nutzung der Normen geht dabei immer ein andere, zeitlich wie funktional, vorgelagerte Präferenz voraus. Diese Einschränkung, diese „thick rationality“, die verwendet wird, kann durch ihre Verwendung auf einer abstrakteren Ebene in einem zeitlich beschränkten Rahmen kritische Gegenargumente (Yee 1997) zum Teil entlasten. Es wird nicht ausgeschlossen, dass Normen selbst Grund einer Präferenz sein können, im Gegenteil es könnte argumentiert werden, dass etwa die hier verwendete Präferenz der Kommission, die Integration zu fördern, nicht ihrem Eigeninteresse geschuldet ist, sondern einer größeren Norm von Europa als Raum des Friedens entspringt. Aber für die Zwecke dieser Studie, die unterschiedlichen Anforderungshöhen der EU-Antikorruptionspolitik zu erklären, ist die eigentliche Motivation der Akteure unwichtig; einzige logische Voraussetzung für diesen Zweck ist die Existenz von EU-Antikorruptionsanforderungen.

Zweitens gehe ich bei all den relevanten Akteuren von einer unitary-actor-assumption aus – was vor allem den Rat der Europäischen Union betrifft. Es spricht dafür, dass das Bild der EU-Antikorruptionspolitik durch eine nähere Betrachtung der einzelnen Mitglieder des Rates kaum substantiell geändert werden würde. Schließlich herrscht im betrachteten Zeitraum durchweg Einstimmigkeitspflicht bei wichtigen Entscheidungen. Würde es unter den Mitgliedern des Rates große Unterschiede geben, würden diejenigen Länder, die über dem „lowest common denominator“ (Moravcsik 1991, 25) liegen, andere Wege wählen, ihre Präferenzen gegenüber den jeweiligen Ländergruppen durchzusetzen, als den mühsamen und ungewissen der Einstimmigkeit im Rat.

Drittens verzichtet diese Arbeit auch darauf, die innerstaatliche Ebene der Mitglieder des Rates miteinzubeziehen. Zwar würde es solch eine Erweiterung erlauben, gemäß intergouvernementaler Argumentationslinien mehr über die Präferenz-Entstehung bei den Mitgliedern auszusagen. Dies könnte aber nur auf Grundlage äußerst unsicherer Daten geschehen. So wünschte sich der Präsident des deutschen Bundes der Industrie 1995 zwar bessere Anti-Korruptions-Maßnahmen (Der Spiegel 1995), im gleichen Jahr wurde jedoch festgestellt, dass europäische Firmen aufgrund des vergleichsweise laxen Anti-Korruptions-Regime in Europa einen Wettbewerbsvorteil gegenüber ihren amerikanischen Konkurrenten

genossen (Hines 1995). Welcher der beiden Informationen sollte man nun trauen, um die Präferenz der deutschen Industrie zu messen?

4.2 Eigenes Modell

4.2.1 Hypothesenherleitung

Wie bereits dargestellt wurde, waren der Rat und die Kommission die beiden entscheidenden Akteure bei der Policy-Formulierung im Bereich der Justiziellen und Polizeilichen Zusammenarbeit. Ihre Präferenzen und vor allem Fähigkeiten, diesen Nachdruck zu verleihen, sollte also die größte Beachtung geschenkt werden.

Der Rat der Europäischen Union hat gegenüber allen drei Ländergruppen substantiell ähnliche Rechte und vor allem Entscheidungsmodi. Nirgendwo entscheidet er etwa durchweg mit qualifizierter Mehrheit. Daher kann man diese Variable, die Fähigkeit des Rates, entsprechend seiner Präferenzen zu handeln, als konstant betrachten. Gleiches gilt jedoch nicht im Falle der Präferenzen des Rats.

Grundsätzlich ist jedes der fünfzehn Mitglieder im Rat aufgrund dessen Einstimmigkeit ein Vetospieler, das heißt, dass jedes Mitglied einen Einfluss auf die letztendliche Entscheidung hat. Unter diesem Gesichtspunkt ist es sehr wahrscheinlich, dass nur Minimalforderungen durchgesetzt werden und Einigungen sehr oft den kleinsten gemeinsamen Nenner widerspiegeln. In der Frage der Anti-Korruption-Politik hieße das, dass die Motivation des Rates durch diejenige Präferenz bestimmt wird, die allen Mitgliedsländern gemein ist: der Schutz der gemeinsamen ökonomischen Kollektivgüter, also des Binnenmarkts und der EU-Mittel – schließlich zahlt erstens jedes Mitgliedsland ein und zieht zweitens einen Nutzen aus dem Binnenmarkt.

Durch Quellen lässt sich diese Annahme belegen. So hieß es bereits 1992 im Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft: „Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten bekämpfen *Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichtete rechtswidrige Handlungen* mit Maßnahmen nach diesem Artikel, die abschreckend sind und in den Mitgliedstaaten einen effektiven Schutz bewirken“ (Europäische Gemeinschaft 1992, Art. 280, Absatz 1 – Hervorhebung hinzugefügt). Auch der erste Rechtsakt, das „Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU“, mit dem der Rat die Korruption bekämpfen wollte, zielte darauf ab (Rat der Europäischen Union

1995).

Definiert man den Schutz der ökonomischen Kollektivgüter als die oberste Präferenz des Rates in Anti-Korruptions-Fragen, ist ein weiterer Schritt nur folgerichtig: Dass sich diese Präferenz direkt auf die Höhe der Anforderungen auswirkt. Je größer die zu schützenden ökonomischen Kollektivgüter sind, desto größer sind die Anstrengungen des Rates. Da die Größe der ökonomischen Kollektivgüter in den einzelnen Ländergruppen schwankt, schwankt auch das Interesse des Rates an deren Schutz: die *Präferenzsalienz* ändert sich.

Die Situation der Kommission ist das genaue Gegenteil. Hier ist die Präferenzsalienz konstant, aber ihre Fähigkeiten schwanken. Die Präferenz der Kommission ist in dem hier verwendeten rationalistischen Rahmen wiederum auch vom Eigeninteresse abgeleitet. Betrachtet man die Kommission nun zusätzlich als bürokratischen Akteur beziehungsweise als Agenten (Pollack 1997), ist es das Interesse der Kommission zunächst aufzuzeigen, dass sie nötig und wichtig ist und zudem die eigene Macht zu vergrößern. Beides kann ihr gelingen, indem sie die Integration befördert. Befördert die Kommission den Umfang der Anti-Korruptions-Politik, vergrößert sie gleichzeitig die Masse der zu verarbeitenden Informationen und zu regulierenden Politikbereiche, wodurch die Daseinsberechtigung der Kommission vergrößert wird. Wird die vertikale Integration ausgedehnt, steigt gleichzeitig der Einfluss der Kommission.

Im Fall der Anti-Korruptions-Politik lässt sich dieses Eigeninteresse der Kommission nachweisen. So fordert sie: „Beim derzeitigen Stand der Entwicklung sollten ihrer Meinung nach auf EU-Ebene vor allem solche Maßnahmen verstärkt und unterstützt werden, die von den internationalen Organisationen noch nicht **substanziell in Angriff genommen bzw. nicht mit der gleichen Bindungswirkung wie EU-Instrumente beschlossen worden sind.**“ (KOM(2003) 317 endgültig, 5 - Hervorhebung im Original). In der Hervorhebung zeigt sich der Wunsch nach größerer sektoraler und vertikaler Integration, der Wunsch nach einer Erhöhung des *Umfangs* und *des Grades der Repression*, also der Anti-Korruptions-Anforderungen. In die gleiche Richtung weist auch die Forderung der Kommission eine Europäische Staatsanwaltschaft einzurichten (Europäische Kommission 2001). Da die Kommission ein zentraler Akteur gegenüber allen Ländergruppen ist, schwankt diese Präferenz auch nicht.

Anders die Fähigkeit: Die Kommission ist aufgrund der vergleichsweise rigiden institutionellen Struktur, die den hier betroffenen Policy-Bereichen PJZS inne wohnt, stark in ihrem formalen Handeln eingeschränkt. Wie jedoch bereits dargestellt wurde, gibt es

Unterschiede zwischen den einzelnen Bereichen. Gegenüber den Beitrittskandidaten und den Ländern ohne Beitrittsperspektive hatte die Kommission deutlich mehr Handlungsspielraum als gegenüber den eigenen Mitgliedsländern, was daran liegt, dass die PJZS bis 2009 nur auf Rechtsangleichung, nicht aber auf die Implementierung substantieller gemeinsamer Politiken abzielte.

Die Kommission befindet sich daher in einem strategischen Dilemma. Es scheint als ob die Kommission durch eine Erhöhung der Anti-Korruptions-Anforderungen die sektorale und vertikale Integration vorantreiben will, diesem Wunsch aber gegenüber den eigenen Mitgliedern kaum Nachdruck verleihen kann. Wo sie denn kaum formal-institutionelle Rechte inne hat, wählt die Kommission einen anderen Weg: Sie instrumentalisiert die globale Anti-Korruptions-Norm für ihre Zwecke, indem sie daraus Anforderungen ableitet, die auch in der EU gelten sollten bzw. für den geschlossenen Beitritt der EU zu diesen Abkommen wirbt (Europäische Kommission 2003a, 10). Die Kommission ist folglich ein *norm entrepreneur* (Finnemore/Sikkink 2005, 896 ff.) in eigener Sache. Ihre mittel- bis langfristige Zielstellung dabei ist klar: eine dedizierte, möglichst anspruchsvolle und weitreichende EU-Anti-Korruptions-Norm zu etablieren, die auf den Rat der Europäischen Union abstrahlt und die dieser anschließend – und damit auch die Präferenz der Kommission – umsetzt. Nicht umsonst schreibt sie: „Das wichtigste Signal muss jedoch von den politischen Führern und Entscheidungsträgern selbst kommen. Sollen öffentliche Bedienstete unparteiisch, objektiv und allein im öffentlichen Interesse handeln, müssen die höchsten Vertreter des Landes sich für die - noch festzulegenden - Korruptionsbekämpfungsstandards einsetzen und sich selbst daran halten“ (Europäische Kommission 2003a, 7).

Das sie den Kampf gegen Korruption mit höherer Integration in Verbindung setzt, deuten zwei Beispiele an: Erstens, der Rücktritt der Kommission Santer und die anschließende Schaffung von OLAF, dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung. Als 1999 die komplette Kommission unter Präsident Jacques Santer nach einem Korruptionsskandal zurücktreten musste, führte das zu einer erhöhten Betriebsamkeit in Anti-Korruptions-Fragen. Eine Untersuchungskommission wurde eingerichtet (Europäisches Parlament 1999a) und OLAF geschaffen. Zwar stand die Kommission im Mittelpunkt des Geschehens, in ihrem Vorschlag für eine Gesamtstrategie erwähnte sie jedoch mehrmals, wie wichtig eine stärkere Vergemeinschaftung der Betrugsbekämpfung sei (Europäische Kommission 2000, 7,19,20); noch ohne den Rat direkt zu nennen. Nur einmal verwies sie auf den Rat direkt: „Die Verhütung der Kriminalität ist für die Kommission nach wie vor ein zentrales Anliegen. Sie

war im übrigen auch Gegenstand der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Tampere; darin wurde die Notwendigkeit **eines Pfeilerübergreifenden Ansatzes** anerkannt“ (Europäische Kommission 2000, 7 – Hervorhebung hinzugefügt). Das Zitat offenbart zudem, dass die Kommission hier versucht an die bereits existierende Anti-Kriminalitäts-Norm eine Anti-Korruptions-Norm anzugliedern und den Rat so zu Handlungen zu bewegen. Für die Kommission war der Rücktritt von Santer und seiner Kollegen zwar einerseits ein schwerer Schlag, andererseits konnten ihre Nachfolger diesen Vorfall aber nutzen, um noch mehr Integration zu fordern. Zweitens, zeigt die Pressemitteilung der Kommission zu ihrer neuen Gesamtstrategie zur Bekämpfung von Korruption, wie Integration und Anti-Korruptions-Maßnahmen verknüpft werden. Da heißt es: „[Zur Korruptionsbekämpfung] schlägt die Kommission einen multidisziplinären Ansatz vor und **empfiehlt integritätsfördernde Strategien** für den öffentlichen und den privaten Sektor“ (Europäische Kommission 2003b – Hervorhebung hinzugefügt).

Dabei benutzt die Kommission nicht das Werkzeug der *rhetorical action*, wie es etwa die Neuen Mitgliedsstaaten vor ihrer Aufnahme getan hatten (Schimmelfennig 1999), schließlich bedeutete dies „the strategic use of the community ethos“ (Schimmelfennig et al. 2006, 21). Das Gemeinschaftsethos muss die Kommission jedoch zuerst kreieren. Sie geht dabei wie vergleichbare, andere norm entrepreneurs vor: „[They] are critical for norm emergence because they call attention to issues or even ‘create’ issues by using language that names, interprets, and dramatizes them.“ (Finnemore/Sikkink 2005, 897).

Es gibt zahlreiche Anzeichen, dass die Kommission auf die Errichtung einer EU-Norm hinarbeitet. Zum Einen unterstützt die Kommission via OLAF zwar die Anstrengungen von GRECO (Group of European States Against Corruption) durch Geldzahlungen (Tivig/Maurer 2006, 23), nicht aber die anderen, globaler agierenden Anti-Korruptions-Aktivisten. Darüber hinaus setzt die Kommission, das obige Beispiel der Anti-Kriminalitäts-Norm hatte es schon angedeutet, Korruptionsbekämpfung in einen größeren Kontext und verleiht dem Problem mehr Gewicht. Da schreibt sie etwa: „Vor diesem Hintergrund [der Notwendigkeit von Korruptionsbekämpfung] erinnert die Kommission an die zugrunde liegenden gemeinsamen Grundsätze der Union [...]: Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit. **Während die Korruption all diese Grundsätze untergräbt**, ist die uneingeschränkte Achtung dieser gemeinsamen Werte der beste Schutz gegen die Ausbreitung von Bestechungspraktiken“ (Europäische Kommission 2003a, 7 – Hervorhebung hinzugefügt).

Zudem bemühte sich die Kommission nach dem Rücktritt der Kommission Santer verstärkt darum, dem Kampf gegen Korruption mehr Aufmerksamkeit zu schenken. So finanzierte sie etwa Trainingseinheiten in Anti-Korruption für nationale Beamte (Europäische Kommission 2005) und etablierte das „OLAF Anti-Fraud Communicators Network“, zu dessen Aufgaben gehört: „Dies bedeutet u.a., dass **allen Betroffenen die Notwendigkeit eines Betrugsbekämpfungsprogramms vor Augen geführt werden muss**, das umfassend, ausgewogen und in allen EU-Ländern wirksam ist“ (Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung 2010 - Hervorhebung hinzugefügt). Aber auch die Finanzierung von Think Tanks und Konferenzen, die sich dem Kampf gegen Korruption in Europa widmen, gehört zu ihrem Portfolio (Centro de Investigação e Estudos de Sociologia 2006).

Ein indirekten Hinweis auf die norm entrepreneur-Tätigkeit der Kommission gibt auch die hohe Salienz des Themas Korruption in Verbindung mit EU in den osteuropäischen Medien sowie die stetige Verlängerung der Korruptions-Abschnitte in den Monitoring-Berichten der Kommission (Grigorescu 2006).

Aber ob und wie stark die Kommission letztlich die Entstehung einer EU-Anti-Korruptions-Norm fördern, ergo die diesbezüglichen Anforderungen erhöhen kann, hängt von mehreren Faktoren ab. Will sie eine Norm etablieren, muss sie zunächst – so banal es klingt – die Gelegenheit dazu haben. Es muss Foren der Kommunikation geben, in denen die Kommission den anderen Akteuren in einem Kontext begegnet, an den die EU anknüpfen kann; das könnten etwa Briefwechsel zum Thema Kriminalität sein. Des weiteren ist entscheidend, wie oft die Begegnung stattfindet, schließlich erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass man etwas akzeptiert, wenn man es oft hört – so keine grundsätzliche Ablehnung vorhanden ist.

Zudem könnte die Kommission dadurch eingeschränkt werden, dass ihr Gegenüber zwar anwesend ist, aber ihren Worten keinen Glauben oder im schlimmsten Fall keine Aufmerksamkeit schenkt. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein rationaler Gegenüber erstens zuhört und zweitens dem Gehalt der Worte auch vertraut, ist positiv korreliert mit der Kreditibilität der konditionellen Anreize, welche die Kommission zu leisten vermag. Die Glaubwürdigkeit sinkt, wenn die Kosten für die Kommission, diese Anreize, die Belohnungen auch auszuzahlen, steigen (Schimmelfennig/Scholtz 2008, 190 ff.).

Neben dem ersten institutionellen und dem zweiten taktischen Faktor gibt es noch einen strategischen Faktor: die Unterstützung, welche die Kommission bei ihrer Normkonstruktion erfährt. Wenn es noch andere internationale Organisationen oder auch NGOs gibt, die sich bemühen den Gegenüber zu sozialisieren, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Kommission

Erfolg hat (Finnemore/Sikkink 2005; Abbott/Snidal 2002).

Diese drei Komponenten bestimmen, ob die Kommission in der Lage ist, sich als norm entrepreneur zu betätigen und die Anti-Korruptions-Anforderungen zu erhöhen. Diese Variable ist allerdings nicht konstant, da allein die Gelegenheiten, den Gegenüber zu erreichen durch die verschiedenen, institutionellen Gegebenheiten mal zahlreicher, mal geringer sind.

Kombiniert mit der ebenfalls schwankenden Präferenzsalienz des Rats ergeben sich folgende Hypothesen:

I Weil die Präferenzsalienz des Rats der Europäischen Union hoch ist und die Kommission sich kaum als norm entrepreneur betätigen kann, sind die Anforderungen gegenüber der EU-15 niedrig.

II Weil die Präferenzsalienz des Rats der Europäischen Union hoch ist und die Kommission sich als norm entrepreneur betätigen kann, sind die Anforderungen gegenüber den Beitrittskandidaten hoch.

III Weil die Präferenzsalienz des Rats der Europäischen Union hoch ist und sich die Kommission als norm entrepreneur betätigen kann, sind die Anforderungen gegenüber den Ländern ohne Beitrittsperspektive hoch.

4.2.2 Operationalisierung

Die *Präferenzsalienz des Rates*, die ökonomischen Kollektivgüter zu schützen, lässt sich durch die Höhe des jeweiligen Handelsaufkommens und die Höhe der eingesetzten EU-Mittel operationalisieren. Da Korruption sowohl fairen Wettbewerb und damit auch den Handel einschränkt sowie die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass EU-Mittel zweckentfremdet werden, sollte dem Rat der Schutz dieser Kollektivgüter, umso wichtiger sein, je höher sie sind.

Die *Fähigkeit der Kommission* wiederum, also die Zahl der Gelegenheiten für Austausch, die Glaubwürdigkeit der Aussagen der EU und die Unterstützung, ist etwas schwieriger zu messen. Gerade der Indikator für die Zahl der Gelegenheiten muss ausreichend genau sein, um etwaige Unterschiede im Verhältnis EU-15/Kommission und Kommission/Beitrittskandidaten abzubilden. Daher ist es etwa nicht möglich, einfach die Existenz von Dokumenten der Kommission, die an die jeweilige Ländergruppe gerichtet sind, als Indikator zu benutzen. Es bietet sich etwas anderes an: ob die Kommission Budget für ein

eigenes, auf die Ländergruppe zugeschnittenes Programm, verwaltet. Existiert so ein Programm bedeutet das, dass die Kommission sich zur Erstellung, Implementierung und schlussendlich auch Budgetkontrolle des Programmes mit dem Gegenüber treffen musste, wodurch genügend Gelegenheiten zum Austausch entstanden.

Um den taktischen Faktor der Kreditibilität der Konditionalität zu messen, greift diese Arbeit wiederum auf die Vorarbeiten von Schimmelfennig und Scholtz zur EU Konditionalität zurück (Schimmelfennig/Scholtz 2008). Sie messen die Glaubwürdigkeit durch zweierlei Maß: die Größe der Anreize, die die EU bietet und die Höhe der Kosten, die mit der letztendlichen Auszahlung der Belohnungen für die EU anfallen würden: Sind die Anreize niedrig und die Kosten der versprochenen Belohnungen hoch, sinkt die Glaubwürdigkeit.

Ob die EU durch andere Akteure bei ihrer *norm entrepreneur*-Tätigkeit Unterstützung erhält, kann gemessen werden, indem für die Existenz spezieller, auf die Region zugeschnittener Anti-Korruptions-Programme kontrolliert wird.

4.3 Rationaler Supranationalismus

4.3.1 Hypothesenherleitung

Bevor die erarbeiteten Hypothesen getestet werden, sei noch eine Einschränkung erwähnt: Es ist möglich, dass der von den institutionellen Gegebenheiten abgeleitete Fokus auf den Rat und die Kommission zu falschen Hypothesen führt. Am plausibelsten wäre, dass die beiden EU-Organe weniger Bewegter, den selbst Bewegte sind, ihr Wirken also durch eine Drittvariable bestimmt wird. Angesichts der intergouvernementalen Ausrichtung der obigen Hypothesen bietet es sich an, zur Kontrolle supranationalistische Hypothesen heranzuziehen.

EU-Forscher wie Alex Stone Sweet, Thomas Brunell oder Wayne Sandholtz (z.B. Stone Sweet/Sandholtz 1997; Stone Sweet/Brunell 1998) erklären die Europäische Integration nicht durch den Fokus auf eine Serie internationaler Konferenzen der EU-Mitglieder, sondern durch die Zeit dazwischen, in der supranationale Organe wie die Kommission, der Gerichtshof oder das Europäische Parlament die Integration sowie Interessengruppen vorantreiben würden. Antrieb dieser Organe seien dabei Spillover-Effekte, bei denen durch die neue Verbindung bisher unverbundener Sachbereiche, politischer Akteure oder Institutionen, die Integration ausgedehnt wird (Stone Sweet/Sandholtz 1997). Zentrale Faktoren, die zu diesen Spillover-Effekten führen, seien demzufolge *transnationale Aktivität, die Fähigkeit der supranationalen*

EU-Organen auf die daraus entstehenden Anforderungen zu reagieren und die Katalysator-Effekte der anschließenden Verregelung (Stone Sweet/Sandholtz 1997, 299). Alle drei Faktoren würden die Integration erhöhen. Im Falle der Anti-Korruptions-Politik ist eine höhere Integration gleichbedeutend mit höheren Anforderungen.

Da transnationale Aktivität notwendig mit Spillover-Effekten verbunden ist, reicht es im Sinne dieser Kontrolle aus zunächst festzustellen, wie hoch sie ist. Das führt zu folgenden Hypothesen:

IV Es gab keine hohen Anforderungen für EU-15, da es kaum transnationale, europäische Aktivität innerhalb dieser Gruppe gab.

V Es gab hohe Normen für die Beitrittskandidaten, da es zwischen EU-15 und Beitrittskandidaten viel transnationale Aktivität gab.

VI Es gab hohe Anforderungen für Länder ohne Beitrittsperspektive, da es kaum transnationale Aktivität zwischen diesen Ländern und der EU-15 gab.

4.3.2 Operationalisierung

Um die transnationale Aktivität zu messen, stützt sich diese Arbeit wie die Studie von Schimmelfennig und Scholz auf Handelsdaten (Schimmelfennig/Scholtz 2008). Da es verhältnismäßig schwierig ist, verlässliche Daten zu weiteren denkbaren Indikatoren, wie etwa der Größe des Studentenaustauschs oder Tourismus zu erheben, haben sich die beiden zudem durch einen Proxy beholfen, indem sie in ihrer quantitativen Studie jeweils die Entfernung zwischen der Hauptstadt des Ziellandes und Brüssel einfließen ließen. Das ist im Falle dieser Studie nicht möglich, da es zu Verzerrungen kommen würde – schließlich ist etwa Luxemburg näher an Brüssel, was aber nicht bedeuten muss, dass die transnationale Aktivität zwischen Belgien und Luxemburg automatisch höher ist, als die zwischen Polen und Belgien zum Beispiel. Im Gegensatz zu Schimmelfennig/Scholtz geht es der vorliegenden Studie nicht darum, die „effects of causes“ darzustellen, sondern die „causes of effects“ - in diesem Zusammenhang ist der Präzisionsverlust, der mit dem Wegfall des Proxies und der Konzentration auf ein Jahr einher geht, hinnehmbar.

5 Hypothesentest

5.1 EU-15

Betrachtet man die Ergebnisse der Hypothesen in den *Tabellen 4 bis 6* für die EU-15, wird klar, warum die Anforderungen der EU gegenüber ihren eigenen Mitgliedsländern so niedrig sind: Zwar hat der Rat eine sehr hohe Präferenzsalienz, schließlich betrogen die zu schützenden ökonomischen Kollektivgüter allein im Jahr 2000 gut 3,1 Billionen Euro, aber die Kommission kann sich kaum als norm entrepreneur betätigen. So ist es einzig der Rat, der die Anti-Korruption-Anforderungen in die Höhe treiben kann.

Der Kommission fehlen sowohl die Gelegenheiten, die Unterstützung als auch die Möglichkeit, Konditionalität, sei sie nun negativer oder positiver Art, wirken zu lassen. Da die Kommission keine eigenen, auf diese Ländergruppe ausgerichteten Anti-Korruption-Programme aufgelegt und dementsprechend auch kein Budget zu verwalten hat, fehlen ihr Chancen, den Mitgliedsländern eine EU-Anti-Korruptions-Norm zu präsentieren. Auch haben keine anderen internationalen Organisationen oder NGOs spezielle Anti-Korruption-Programme, die auf der EU-Ebene angesiedelt sind. Zwar sind viele Länder aus der EU-15 Mitglied der OECD, der Weltbank oder des Europarat, erhalten von diesen Organisationen aber allerhöchstens im Rahmen globaler Aktionen Unterstützung. Auch Transparency International unterhält nur ein kleines Verbindungsbüro in Brüssel, das sich im Vergleich zu den großen, nationalen Unterorganisationen unbedeutend ausnimmt. Zuletzt kann die Kommission etwaige Normkonstruktionen nicht glaubwürdig erscheinen lassen. Ihr fehlt sowohl die negative als auch die positive Konditionalität: Die Kommission kann die Mitgliedsländer im Zweifelsfall aufgrund der nur geringen Fähigkeiten des Gerichtshof nicht bestrafen und ihnen auch keine monetären Belohnungen in Aussicht stellen. Die Hypothese I kann damit als bestätigt betrachtet werden. Keine Erklärung für die Höhe der Anforderungen liefert der supranationalistische Mechanismus. Nirgendwo ist die transnationale Aktivität, ergo das Handelsaufkommen höher als innerhalb der EU (siehe Tabelle 6). Dennoch sind die Anti-Korruption-Anforderungen niedrig.

5.2 Beitrittskandidaten

Die Beitrittskandidaten werden von der EU mit den höchsten Anforderungen der drei hier betrachteten Ländergruppen konfrontiert. Die oben aufgestellten Hypothesen können diesen

Eigenes Modell - Präferenzsalienz des Rates

	H I: EU-15 (TURM)	H II: Beitrittskandidaten (DAME)	H III: Länder ohne Beitrittsperspektive in der Nachbarschaft (TURM)
EU-Mittel in Milliarden Euro im Jahr 2000	82,2	3,13	1,4233
Handelsvolumen mit EU-15 in Milliarden Euro im Jahr 2000	3056	220,1	<i>Nicht anwendbar, da kein Binnenmarkt</i>

Tabelle 4: Anreiz des Rates, die ökonomischen Kollektivgüter zu schützen. EU-Mittel für Beitrittskandidaten ergeben sich aus der Summe der 2000 ausgegebenen Gelder im Rahmen folgender Programme: SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development), ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession), PHARE (Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies); PHARE ohne Zypern und Malta. EU-Mittel für EU-15 entspricht Budget des EU-Haushalts 2000 minus Budget für Heranführungshilfen. EU-Mittel für Länder ohne Beitrittsperspektive in der Nachbarschaft ergeben sich aus der Summe der 2000 ausgegebenen Gelder im Rahmen folgender Programme: TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) und MEDA II (Mésures d'accompagnement financières et techniques)
Quelle: EU, Eurostat

Eigenes Modell - Fähigkeit der Kommission, sich als norm entrepreneur zu betätigen

	H I: EU-15 (TURM)	H II: Beitrittskandidaten (DAME)	H III: Länder ohne Beitrittsperspektive in der Nachbarschaft (TURM)
Eigenes Budget	Nein	Ja	Ja
Glaubwürdigkeit von Konditionalität	<i>Keine Konditionalität vorhanden</i>	Hoch	Mittel
Unterstützung	Nein	Ja	Ja

Tabelle 5: Fähigkeit der Kommission, sich als norm entrepreneur zu betätigen

Supranationalismus

	H IV: EU-15 (TURM)	H V: Beitrittskandidaten (DAME)	H VI: Länder ohne Beitrittsperspektive in der Nachbarschaft (TURM)
Handelsvolumen 2000 in Milliarden Euro	3056	220,1	173

Tabelle 6: Handelsvolumen der EU-15 in Millionen Euro

Quelle: Eurostat

Umstand erklären: Zwar wirken die ökonomischen Kollektivgüter, die der Rat im Falle der Beitrittskandidaten zu schützen hat, im Vergleich zu denen der EU-15 niedrig und würden eigentlich eine niedrige Präferenzsalienz erwarten lassen. Es darf jedoch bei der Interpretation dieser Zahlen nicht vergessen werden, dass die Beitrittskandidaten nach ihrem Beitritt am kompletten Binnenhandel, zumindest dem der Waren, im vollen Umfange teil haben. Dieser Umstand ist natürlich auch dem Rat bewusst und spiegelt sich deutlich in seinen Anstrengungen wieder, die Beitrittskandidaten auf die Mitgliedschaft durch die Heranführungshilfen PHARE (Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies), ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) und SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) vorzubereiten, deren Umfang allein im Jahr 2000 3,13 Milliarden betrug.

Anders als gegenüber der EU-15 kann sich die Kommission im vollen Umfang auch als *norm entrepreneur* betätigen. Der Gelegenheiten gibt es viele, die Norm zu konstruieren – schließlich ist es die Kommission, die das Budget der drei oben genannten Programme verwaltet und verplant. Dabei enthält PHARE spezielle, auf die Beitrittskandidaten zugeschnittene Maßnahmen zur Senkung der Korruption. So hat die Kommission etwa in Lettland aus PHARE-Mitteln ein Programm zur Stärkung der Transparenz im Justizsystem und ein Trainings-Programm in lettischen Schulen zur Erhöhung der Sensibilität für Korruption finanziert (Grudule 2005). Ihre Kreditwürdigkeit ist dabei ebenso sehr hoch. Schimmelfennig und Scholtz klassifizieren die Beitrittskandidaten als diejenigen Länder, die der EU am stärksten trauen können – schließlich wurden die Beitrittsverhandlungen schon aufgenommen (Schimmelfennig/Scholtz 2008, 197). Zuletzt kann die EU zudem auf die Unterstützung mehrerer anderer Organisationen zählen. Stellvertretend für viele sei auf die speziellen Anti-Korruptions-Programme des Open Society Institutes (Open Society Institute 2010), Transparency International (Transparency International 2010b), der Weltbank (Worldbank 2003) und der OECD (OECD 2010) verwiesen.

Die Supranationalismus-Hypothese kann zur Erklärung der Anforderungshöhe gegenüber den Beitrittskandidaten nicht herangezogen werden. Mit 220 Milliarden Euro ist das Handelsaufkommen vergleichsweise niedrig.

5.3 Länder ohne Beitrittsperspektive

Für die Länder ohne Beitrittsperspektive wurde erwartet, dass die Präferenzsalienz des Rates

hoch und die Fähigkeit der Kommission, sich als norm entrepreneur zu betätigen, groß ist. Dieser Hypothese ist nicht zuzustimmen. Erstens: die Präferenzsalienz des Rates ist nicht sehr hoch. Nur rund 1,4 Milliarden Euro umfassten im Jahr 2000 die Hilfsprogramme TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) und MEDA II (Mésures d'accompagnement financières et technique) für eine Gruppe von Staaten, die in ihrer Einwohnerzahl die Beitrittskandidaten weit übertrifft. Noch schwerer wiegt aber, dass diese Ländergruppe noch weit davon entfernt ist, dem Binnenmarkt beizutreten und der Rat diesen denn auch nicht schützen muss.

Auch die Fähigkeit der Kommission, sich als norm entrepreneur zu betätigen, ist nicht ganz so groß, wie gegenüber den Beitrittskandidaten. Zwar verwaltet sie ein eigenes Budget, mit dem auch Anti-Korruptions-Programme finanziert werden (z.B. Europeaid 2004, 6) und erhält bei ihren Anti-Korruptions-Anstrengungen Unterstützung von den bereits zuvor genannten internationalen Organisationen und NGOs. Aber die Kreditwürdigkeit ihrer Anliegen ist durchweg geringer: Schimmelfennig und Scholtz würden die Offerten der EU gegenüber diesen Ländern auf einer Skala von null bis drei mit eins bzw. zwei bewerten während die Beitrittskandidaten eine drei erhalten. Auch die Vorhersage der supranationalistischen Hypothese trifft nicht zu – das Handelsaufkommen mit diesen Ländern ist noch geringer als mit den Beitrittskandidaten.

6 Diskussion

Weil weder Supranationalismus noch die in dieser Arbeit vorgelegten Mechanismen die Anforderungshöhe gegenüber den Ländern ohne Beitrittsperspektive erklären kann, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass eine Variable wirkt, die in dieser Arbeit nicht betrachtet wurde. Eine Möglichkeit, diesen Umstand zu erklären, wäre die Präferenzen des Rates und der Kommission zu erweitern. So erschiene es plausibel anzunehmen, dass der Rat und die Kommission im hier betrachteten Zeitraum die Anforderungen an die Länder ohne unmittelbare Beitrittsperspektive aber mit genereller Möglichkeit dazu, etwa Moldau oder die Ukraine, erhöht hat, um diese noch möglichst lange daran zu hindern, der EU beizutreten. Hintergrund dessen könnte die Sorge um die Funktionsfähigkeit der EU nach dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten sein.

Daneben gilt es aber noch zu beachten, dass die Hypothesen unter Einschränkungen und Annahmen erstellt und zum Teil bewiesen wurden. Diese zu lockern oder gar aufzuheben, sollte das Ziel zukünftiger Forschung sein. Würde man in die hier vorgestellten Mechanismen

auch das Binnenleben des Rats und die gesellschaftlichen Gruppen miteinbeziehen, könnte man genauer die Entstehung seiner Präferenzen erklären. Aber die Datenlage ist, wie angedeutet, schwierig, und wird durch den Fakt, dass Politiker selbst Teil von Korruption sein können noch schwieriger.

Nicht minder gewinnbringend und ungleich leichter durchzuführen, wäre ein Test der hier aufgezeigten Hypothesen auch auf anderen Politikfeldern. Vachudova vergleicht etwa in ihrer Studie die EU-Anti-Korruptions-Politik mit dem Schutz von Minderheiten durch die EU (Vachudova 2010, 50). Bei diesen weiteren Arbeiten könnte man zudem einen Schluss überprüfen, den die vorliegende Studie auch zulassen würde: Dass die Kommission Erweiterungen strategisch nutzt, um die sektorale und vertikale Integration der EU vorzubereiten.

Eine Frage allerdings, die hier nicht behandelt wurde, aber dennoch wichtig ist, ist, warum die EU zu genau diesem Zeitpunkt, in den 1990er Jahren, begonnen hat, Korruption zu bekämpfen und nicht früher. Schließlich warben die USA bereits zwanzig Jahre zuvor für eine einheitliche, internationale Regelung (Mc Coy/Heckel 2001, 72). Eine Antwort auf dieses Rätsel könnte sein, dass die EU selbst einen Prozess des sozialen Lernens (Checkel 2001a) durchschritt und von anderen norm entrepreneurs, etwa der OECD oder Transparency International, erst überzeugt werden musste.

7 Schluss

Es war das Ziel dieser Arbeit, zu erklären, warum die EU unterschiedlich hohe Anti-Korruptions-Anforderungen an unterschiedliche Ländergruppen stellt. Gestützt auf Vorarbeiten des Intergovernmentalismus und Konstruktivismus wurde postuliert, dass die Anforderungshöhe positiv mit der Präferenzsalienz des Rates, die ökonomischen Kollektivgüter zu schützen und der Fähigkeit der Kommission, sich als norm entrepreneur in eigener Sache zu betätigen, zusammenhängt.

Auch wenn diese Mechanismen nicht auf die Länder ohne Beitrittsperspektive angewandt werden konnten, wurden sie jedoch bei EU-15 und den Beitrittskandidaten bestätigt. Damit ist es gelungen, dem eingangs formulierten Anspruch, zu der EU-Erweiterungsliteratur einen Teil beizutragen, gerecht zu werden.

Aus praktischer Sicht sei allerdings noch ein Punkt angemerkt: Wer sich eine baldige Erhöhung der EU-Anti-Korruptions-Normen erhofft, kann die Erkenntnisse dieser Arbeit nur

bedingt auf die jetzige Zeit anwenden. Mit dem Vertrag von Lissabon wurden auch die letzten Politikfelder vergemeinschaftet und die institutionellen Bedingungen damit entscheidend geändert. Der Rücktritt der Kommission Santer, in Folge dessen OLAF eingerichtet wurde, gibt allerdings einen Aufschluss darüber, wann die Bereitschaft besonders groß sein dürfte, die bestehenden Anforderungen zu verschärfen: Wenn es zuvor zu einem *moral shock* kam. Das die EU nach Veruntreuung ihrer Mittel durch bulgarische Beamte kurzerhand Zahlungen einfror (Miller 2008), weist in dieselbe Richtung. Für transnationale Gruppen dürfte es unter den supranationalen Bedingungen des Lissaboner Vertrags leichter sein, solche Ereignisse auszunutzen und für höhere Anforderungen zu kämpfen.

Dessen sind sie sich scheinbar auch bewusst. Während der Griechenland-Euro-Krise veröffentlichte Transparency International eine Studie zur Korruption in Griechenland, die in den Medien Beachtung fand (Spiegel Online 2010). Für Transparency International war dies wohl nur ein neuer Versuch, private Sünden und öffentliche Tugenden miteinander zu versöhnen. Aber für Europa könnte es im Lichte des Lissaboner Vertrags mehr gewesen sein: ein weiterer Schritt in Richtung Integration.

Literaturverzeichnis

- Abbott, Kenneth/Duncan Snidal. 2002. „International Legalization in the Fight against Corruption.“ *The Journal of Legal Studies* 31 (1): S141-S178.
- Börzel, Tanja. 2005. „Mind the Gap! European Integration between Level and Scope.“ *European Journal of Public Policy* 12 (2): 1-20.
- Centro de Investigação e Estudos de Sociologia. 2006. *European Anti-Corruption Agencies: protecting the community's financial interests in a knowledge-based, innovative and integrated manner*. http://ancorage-net.org/anti_corruption/, Zugriff am 29.04.2010.
- Checkel, Jeffrey. 2001. „Why Comply? Social Learning and European Identity Change.“ *International Organization* 55 (3): 553-588.
- Checkel, Jeffrey/Andrew Moravcsik. 2001. „A constructivist research program in EU studies?“ *European Union Politics* 2 (2): 219-249.
- Der Spiegel*. 1995. „Kultur der Korruption.“ 28/1995. 10.07.1995: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-9202048.html>, Zugriff am 28.04.2010.
- Europäische Gemeinschaft. 1992. *Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*. http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992E/tif/JOC_1992_224__1_DE_0001.pdf, Zugriff am 21.04.2010.
- Europäische Gemeinschaft. 1998. *Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Moldau andererseits - Protokoll über Amtshilfe im Zollbereich - Schlußakte - Gemeinsame Erklärungen Briefwechsel*. Amtsblatt L181 vom 24.06.1998: 3-48.
- Europäische Gemeinschaft. 2002. *Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*. http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325DE.003301.html, Zugriff am 21.04.2010.
- Europäische Kommission. 2000. *Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften. Betrugsbekämpfung. Konzept für eine Gesamtstrategie*. KOM (2000) 358 endgültig. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0358:FIN:DE:PDF>, Zugriff am 27.04.2010.

Europäische Kommission. 2001. *Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft*. KOM (2001) 715. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0715de01.pdf, Zugriff am 28.04.2010.

Europäische Kommission 2002. *Commission Communication of 5 June 2002 on the Action Plans for administrative and judicial capacity, and the monitoring of commitments made by the negotiating countries in the accession negotiations*. COM (2002) 256 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0256:FIN:EN:PDF>, Zugriff am 27.04.2010.

Europäische Kommission. 2003a. *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption*. KOM (2003) 317 endgültig. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0317:FIN:DE:PDF>, Zugriff am 27.04.2010.

Europäische Kommission. 2003b. „Kommission sagt der Korruption den Kampf an.“ *Pressemitteilung* IP/03/777 02.06.2003, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/777&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>, Zugriff am 28.04.2010.

Europäische Kommission. 2004a. *Taking Europe to the world — 50 years of the European Commission's External Service*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Europäische Kommission. 2004b. *Proposed EU-Moldova-Action-Plan*. http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf, Zugriff am 29.04.2010.

Europäische Kommission. 2005. *Grants for external training activities 2005*. http://ec.europa.eu/anti_fraud/programmes/training/grants2005.pdf, Zugriff am 30.04.2010.

Europäische Kommission. 2007. *Bericht der Kommission an den Rat gemäß Artikel 9 des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor*. KOM (2007) 328 endgültig.

- www.ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/economic/doc/com_2007_328_de.pdf, Zugriff am 27.04.2010.
- Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung. 2010. *OLAF's kommunikatornetzværk om bedrageribekæmpelse (OAFCN)*. http://ec.europa.eu/anti_fraud/olaf-oafcn/suite_de.html, Zugriff am 30.04.2010.
- Europäisches Parlament. 1999a. *Ausschuß Unabhängiger Sachverständiger. Erster Bericht über Anschuldigungen betreffend Betrug, Mißmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission* 15. März 1999. http://www.europarl.europa.eu/experts/report1_de.htm, Zugriff am 28.04.2010.
- Europäische Union. 1997. *Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften*. <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997M/htm/11997M.html#0145010077>, Zugriff am 27.04.2010.
- Europäische Union. 2008. *Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:DE:PDF>, Zugriff am 21.04.2010.
- Europeaid. 2004. „Financial Contributions of Europeaid to Conseil de l'Europe 2000-2004.“ *LEFS01*. http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/international-organisations/documents/coe_2004_fr.pdf, Zugriff am 28.04.2010.
- Finnemore, Martha/Kathryn Sikkink. 1998. „International Norm Dynamics and Political Change.“ *International Organization* 52 (4): 887–917.
- Grigorescu, Alexandru. 2006. „The Corruption Eruption in East-Central Europe: The Increased Salience of Corruption and the Role of Intergovernmental Organizations.“ *East European Politics and Societies* 20 (3): 516-549.
- Grudule, Mara. 2005. „Latvia.“ in: Bryane Michael (Hrsg.). *Anti-Corruption Training Programmes in Central and Eastern Europe*. Strasbourg: Council of Europe: 37-48.
- Hines, James. 1995. „Forbidden Payment: Foreign Bribery and American Business After 1977.“ *NBER Working Paper* 5266. National Bureau of Economic Research: Cambridge.
- Huntington, Samuel. 1990. „Modernization and Corruption.“ In: Arnold J. Heidenheimer (Hg.). *Political Corruption. A Handbook*. 2. Auflage. New Brunswick (u.a.):

- Transaction Publishers: 375-388.
- Johnson, Simon/Daniel Kaufmann/Pablo Zoido-Lobaton. 1998. „Regulatory Discretion and the Unofficial Economy.“ *The American Economic Review. Papers and Proceedings* 88 (2): 387 – 392.
- Kelley, Judith. 2004. *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*. Princeton: Princeton University Press.
- King, Gary/Robert O. Keohane/Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Lehnert, Matthias. 2007. „Typologies in Social Inquiry.“ in: Thomas Gschwend/Frank Schimmelfennig (Hg.). *Research Design in Political Science*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan: 62-79.
- Mc Coy, Jennifer/Heather Heckel. 2001. „The Emergence of a Global Anti-Corruption Norm.“ *International Politics* 38 (1): 65-90.
- Miller, Catherine. 2008. „Bulgaria's threat from corruption.“ *BBC News* 18.03.2008. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7301316.stm>, Zugriff am 17.4.2010.
- Moravcsik, Andrew. 1991. „Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community.“ *International Organization* 45 (1): 19-56.
- Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Nugent, Neil. 2006. *The Government and Politics of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- OECD. 2010. *About the Anti-Corruption Network (ACN)*. www.oecd.org/document/14/0,3343,en_36595778_36595872_3659886_1_1_1_1,00.htm, Zugriff am 29.04.2010.
- Offe, Klaus. 2004. „Political Corruption: Conceptual and Practical Issues.“ In: Kornai, Janos (Hg.). *Building a trustworthy State in Postsocialist Transition*. New York: Palgrave Macmillan: 77-99.
- Open Society Institute. 2010. *Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy*. http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/

- euaccesscorruption_20020601, Zugriff am 29.04.2010.
- Pollack, Mark. 1997. „Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community.“ *International Organization* 51 (1): 99-134.
- Pope, Jeremy. 2000. *Confronting Corruption. The Elements of a National Integrity System*. Berlin: Transparency International.
- Rat der Europäischen Union. 1995. *Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften*. Amtsblatt C 316 vom 27.11.1995: 49-57.
- Rat der Europäischen Union. 1997. *Übereinkommen vom 26. Mai 1997 über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind*. Amtsblatt C 195 vom 25.06.1997: 2-6.
- Rat der Europäischen Union. 1998. *Council Decision of 28 January 2002 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with Hungary*. 298/259/EC, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998D0259:EN:HTML>, Zugriff am 28.04.2010.
- Rat der Europäischen Union. 2003a. *Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor*. Amtsblatt L 192 vom 31.07.2003: 54-56.
- Rat der Europäischen Union. 2003b. *Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded*. Amtsblatt L 236 vom 23.09.2003: 33-49.
- Rose-Ackermann, Susan. 1999. *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sandholtz, Wayne/Mark Gray. 2003. „International Integration and National Corruption.“ *International Organization* 57 (4): 761-800.
- Schimmelfennig, Frank. 1999. „The Double Puzzle of EU Enlargement: Liberal Norms,

- Rhetorical Action, and the Decision to Expand to the East.“ *ARENA Working Papers* WP 99/15. Oslo: Centre for European Studies, http://www.arena.uio.no/publications/wp99_15.htm, Zugriff am 20.4.2010.
- Schimmelfennig, Frank/Ulrich Sedelmeier. 2005. „The Politics of EU Enlargement. Theoretical and Comparative Perspectives.“ in: Frank Schimmelfennig/Ulrich Sedelmeier (Hg.). *The Politics of European Union Enlargement. Theoretical Approaches*. Abingdon, New York: Routledge: 3-30.
- Schimmelfennig, Frank/Stefan Engert/Heiko Knobel. 2006. *International Socialization in Europe. European Organisations, Political Conditionality and Democratic Change*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Schimmelfennig, Frank/Hanno Scholtz. 2008. „EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood. Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange.“ *European Union Politics* 9 (2): 187-215.
- Stone Sweet, Alec/Wayne Sandholtz. 1997. „European Integration and Supranational Governance.“ *Journal of European Public Policy* 4 (3): 297-317.
- Stone Sweet, Alec/Thomas Brunell. 1998. „Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community.“ *American Political Science Review* 92 (1): 63-81.
- Selck, Thorsten/Mark Rhinard. 2005. „Pares Inter Pares? The Bargaining Success of the Commission, the Council, and the Parliament in European Union Legislative Negotiations.“ *Swiss Political Science Review* 11(3): 123-140.
- Spiegel Online*. 2010. „Greek Corruption Booming, Says Transparency International.“ 03.02.2010. <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,681184,00.html>, Zugriff am 29.04.2010.
- Tanzi, Vito. 1998. „Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope and Cures.“ *IMF Staff Papers* 45 (4): 559-594.
- Thomson, Robert/Madeleine Hosli. 2006. „Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making.“ *Journal of Common Market Studies* 44 (2): 391-417.
- Torreblanca, Jose. 2001. *The Reuniting of Europe. Promises, Negotiations and Compromises*. Aldershot: Ashgate.

- Transparency International. 2008. *Frequently asked questions about corruption*.
http://transparency.org/news_room/faq/corruption_faq, Zugriff am 26.04.2010.
- Transparency International 2010a. *National Integrity System Assessments*.
http://transparency.org/policy_research/nis/methodology, Zugriff am 29.04.2010.
- Transparency International 2010b. *Corruption and the EU Accession Process*.
http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2006/eu_accession#online, Zugriff
am 29.04.2010.
- Treisman, Daniel. 2000. „The Causes of Corruption: A Crossnational Study.“ *Journal of Public Economics* 76 (3): 399-457.
- Tsebelis, George/Geoffrey Garrett. 2000. „Legislative Politics in the European Union.“
European Union Politics 1 (1): 9-36.
- Tivig, Andrea/Andreas Maurer. 2006. „Die EU-Antikorruptionspolitik. Erfolgsbedingungen einer Korruptionsbekämpfung auf mehreren Ebenen.“ *Diskussionspapier* FG 1, 2006/ 3. März 2006. Stiftung für Wissenschaft und Politik: Berlin.
- Uslaner, Eric M. 2008. *The Bulging Pocket: Corruption, Inequality and Trust*.
<http://www.bsos.umd.edu/gvpt/uslaner/uslanerbulgingpocketgoteborg.pdf>, Zugriff
am 20.04.2010.
- Yee, Albert. 1997. „Thick Rationality and the Missing 'Brute Fact'. The Limits of Rationalist Incorporations of Norms and Ideas: Rejoinder.“ *The Journal of Politics* 59 (4): 1048-1050.
- Vachudova, Milada Anna. 2010. „Corruption and Compliance in the EU's Post-Communist Members and Candidates.“ *Journal of Common Market Studies* 47 (1): 43-62.
- Warner, Carolyn. 2007. *The Best System Money Can Buy. Corruption in the European Union*.
Ithaca: Cornell University Press.
- Wei, Shang-Jin. 2000. „How Corruption is Taxing on International Investors.“ *Review of Economics and Statistics* 82 (1): 1 – 11.
- Welsch, Heinz. 2004. „Corruption, Growth and the Environment. A Cross-Country-Analysis.“
Environment and Development Economics 9 (5): 663 – 693.
- Wolf, Sebastian. 2007. „Der Beitrag internationaler und supranationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten.“ *Speyerer Forschungsberichte* 253.

Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

World Bank. 2003. „The World Bank and Anticorruption in Europe and Central Asia. Enhancing Transparency, Voice and Accountability.“ *Working Paper* 27114. Washington: World Bank.

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich versichere, dass ich diese Seminararbeit ohne Hilfe Dritter und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt und die den benutzten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.

Diese Arbeit wurde in gleicher oder ähnlicher Form noch in keinem anderen Seminar vorgelegt.

Datum, Unterschrift