



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 5. Februar 2014
(OR. en)

6113/14
ADD 21

JAI 61
GENVAL 6

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	3. Februar 2014
Empfänger:	Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2014) 38 final Annex 21
Betr.:	ANHANG POLEN zum Korruptionsbekämpfungsbericht der EU

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2014) 38 final Annex 21.

Anl.: COM(2014) 38 final Annex 21

Brüssel, den 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 21

ANHANG

POLEN

zum

Korruptionsbekämpfungsbericht der EU

POLEN

1. EINFÜHRUNG – GRUNDZÜGE UND KONTEXT DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Rahmenbedingungen der Korruptionsbekämpfung

Strategische Rahmenbedingungen: Die Wahrnehmung der Korruption hat sich in Polen verbessert, doch bei den Prioritäten der verschiedenen Regierungen fehlt es an Kontinuität. Manche Ministerien haben ihre eigenen Systeme zur Verhinderung von Korruption eingeführt, wobei nur eine begrenzte Koordinierung besteht. Die letzte Strategie zur Korruptionsbekämpfung Polens lief 2009 aus. Auf in- und ausländischen Druck wurden jetzt Konsultationen zu einem Entwurf für ein Programm zur Korruptionsbekämpfung für den Zeitraum 2014-2019 aufgenommen.¹

Rechtliche Rahmenbedingungen: Interessenkonflikte und die Offenlegung von Vermögenswerten werden durch ein Gesetz aus dem Jahr 1997 geregelt.² Die Europarats-Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) stellte fest, dass das polnische Strafrecht eine solide Grundlage für die Untersuchung, Verfolgung und Aburteilung von Korruptionsdelikten bietet und der Rechtsrahmen weitgehend den einschlägigen Standards des Strafrechtsübereinkommens entspricht. Polen hat die Bestimmungen des Strafgesetzbuches an das Übereinkommen angeglichen.³ Es bleibt die Herausforderung, die einschlägigen Rechtsvorschriften vollständig umzusetzen, wie etwa das Verbot, Ehegatten oder Familienangehörige (bis zum zweiten Grad) in der Kommunalverwaltung zu beschäftigen, wenn ein direktes Vorgesetztenverhältnis besteht; das Gesetz enthält keine Bestimmungen zu den Strafen bei Verstößen gegen diese Bestimmung.⁴

Institutionelle Rahmenbedingungen: Das zentrale Amt für Korruptionsbekämpfung (CBA) trägt als eigenständige Behörde die Hauptverantwortung für die Korruptionsbekämpfung. Zudem spielen Fachressorts der Staatsanwaltschaften sowie die oberste Rechnungskontrollbehörde (NIK) und der Bürgerbeauftragte (RPO) eine Rolle, wie nachstehend in diesem Kapitel dargelegt wird.

Meinungsumfragen

Wahrnehmungserhebungen: Bei der Eurobarometer-Sonderumfrage zur Korruption im Jahr 2013 gaben 82 % der Befragten in Polen an, dass Korruption in ihrem Land ein

1 Innenministerium (2013), Projekt „uchwały Rady Ministrów w sprawie 'Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019'“, abrufbar unter: <http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/435/22313>, Zusammenfassung der im Zuge der Konsultationen eingegangenen Stellungnahmen: http://www.akop.pl/public/files/Zestawienie_uwag_z_konsultacji_spolecznych.pdf.

2 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne: <http://antvkorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=10590>.

3 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)2_Poland_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)2_Poland_One_EN.pdf);

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)19_Second%20Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)19_Second%20Poland_EN.pdf).

4 Artikel 26 des Gesetzes über Bedienstete der Kommunalverwaltung.

weitverbreitetes Problem sei (EU-Durchschnitt: 76 %), und 27 % waren der Ansicht, dass sie in ihrem Alltagsleben von Korruption betroffen seien (EU-Durchschnitt: 26 %).⁵

Erfahrung mit Korruption: Bei dieser Eurobarometer-Umfrage gaben 15 % der polnischen Befragten an, dass von ihnen in den vergangenen zwölf Monaten Bestechungsgelder verlangt oder erwartet worden seien (EU-Durchschnitt: 4 %), hauptsächlich im Zusammenhang mit der Gesundheitsversorgung.

Unternehmensumfragen: In der Eurobarometer-Unternehmensumfrage von 2013 gaben 32 % der Unternehmer (EU-Durchschnitt: 43 %) an, dass Korruption ein Problem bei Geschäftstätigkeiten in Polen darstelle. Allerdings sind 92 % (höchster Anteil in der EU) der Ansicht, dass Bestechungsgelder und Beziehungen häufig die einfachste Art und Weise seien, um bestimmte öffentliche Dienstleistungen zu erhalten, und 56 % (EU-Durchschnitt: 47 %) zufolge ist geschäftlicher Erfolg nur über politische Beziehungen möglich.⁶ 7 % der Unternehmensvertreter räumten zudem ein, dass von ihnen in bestimmten Bereichen, wie etwa bei der Erteilung umweltrechtlicher Genehmigungen, die Zahlung von Bestechungsgeldern verlangt oder erwartet worden sei (EU-Durchschnitt: 1 %).⁷

Kontext

Interessenkonflikte und Offenlegung der Vermögenswerte: Die Abgeordneten müssen jährlich sowie bei Amtsantritt und Ausscheiden aus dem Amt eine Vermögenserklärung beim Parlaments- oder Senatspräsidenten einreichen.⁸ Diese Erklärungen sind online abrufbar, allerdings nicht leicht zu finden.⁹ GRECO zufolge ist eine Umgehung dieser Bestimmungen möglich, indem die Vermögenswerte auf Familienangehörige übertragen werden. GRECO empfiehlt deshalb, dass auch nahe Familienangehörige von Parlamentsabgeordneten ihr Vermögen angeben müssen. Diese Erklärungen sollten von den zuständigen Bediensteten geprüft, aber unter Wahrung der in der Verfassung verankerten Grundsätze zum Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre nicht unbedingt veröffentlicht werden.¹⁰ Außerdem ist gesetzlich vorgeschrieben, dass Leistungen, die Parlamentsabgeordnete oder ihre Ehegatten erhalten haben, in einem von den Präsidenten des Parlaments und des Senats geführten öffentlichen Interessenregister offengelegt werden. GRECO hat sich anerkennend über die polnischen Rechtsvorschriften zu Unvereinbarkeiten von Ämtern und Funktionen geäußert, die dazu beitragen, Interessenkonflikte zu vermeiden. Laut GRECO besteht jedoch noch Verbesserungsbedarf bei der Ausarbeitung und Weiterentwicklung der bestehenden rechtlichen und ethischen Standards sowie der Bereitstellung konkreter Leitlinien für den Umgang mit Interessenkonflikten.¹¹ GRECO ist der Auffassung, dass die Mechanismen für die Überwachung der Einhaltung der Regeln zwar hoch entwickelt seien, aber – angesichts der Beteiligung mehrerer Behörden – häufig zu komplex erschienen, um ihre volle Wirksamkeit entfalten zu können.¹² Neben den Parlamentsabgeordneten sind eine Reihe gewählter und bestellter Amtsträger auf zentraler, regionaler und kommunaler Ebene verpflichtet, bei Amtsantritt und Ausscheiden aus dem Amt Vermögenserklärungen vorzulegen.¹³ Das zentrale Amt für Korruptionsbekämpfung ist für die Überprüfung dieser

5 Eurobarometer-Sonderumfrage 397 von 2013 (2013 Special Eurobarometer 397).

6 Flash Eurobarometer 374 von 2013.

7 Flash Eurobarometer 374 von 2013.

8 Gesetz über die Ausübung des Mandats eines Abgeordneten oder Senators, Abschnitt 35:
<http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/kon6.htm>.

9 <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PoslowiePE.xsp>.

10 Artikel 47 und 51.

11 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)4_Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)4_Poland_EN.pdf).

12 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)4_Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)4_Poland_EN.pdf).

13 Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung (Artikel 24 Buchstabe h), Gesetz über die Beschränkung der wirtschaftlichen Tätigkeiten von Personen, die öffentliche Positionen innehaben (Artikel 10).

Erklärungen zuständig, von denen manche öffentlich und andere vertraulich sind. Vor kurzem wurde ein Minister aufgrund von Unregelmäßigkeiten, die in seiner Vermögenserklärung festgestellt wurden, entlassen. Es bestehen Pläne, das komplexe System der Vermögensklärungen zu vereinfachen und Unklarheiten bezüglich der Frage, für welche Amtsträger diese Anforderung gilt, entsprechend einem Vorschlag des Bürgerbeauftragten von April 2013¹⁴ zu beseitigen.

Privater Sektor: Beim Global Competitiveness Index 2013 belegt Polen unter 148 Ländern Platz 42.¹⁵ Die im Jahr 2008 vorgenommenen Änderungen des Strafgesetzbuches im Hinblick auf Bestechung und Bestechlichkeit im privaten Sektor bezogen sich auf alle Personen, die Leitungsaufgaben in Unternehmen des privaten Sektors wahrnehmen oder für diese tätig sind, sowie auf alle Fälle einer Pflichtverletzung durch die bestochene Person und – im Fall von Bestechlichkeit – der Inanspruchnahme einer Vorzugsbehandlung. Diese Änderungen entsprachen der GRECO-Empfehlung.¹⁶ Vor kurzem setzte Polen die Bestimmungen des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI betreffend die Einbeziehung von Organisationen ohne Erwerbzweck und die Sanktionen für natürliche und juristische Personen korrekt um. Allerdings beschränkte Polen die Definition von Bestechung im privaten Sektor auf ein Verhalten, das zu Verlusten, unfairem Wettbewerb oder unzulässiger Vorzugsbehandlung führt.¹⁷

Parteienfinanzierung: Die nationale Wahlkommission (PKW) hat sich aufgrund ihrer Unabhängigkeit bei der Verhängung von Sanktionen gegen politische Parteien, die sich nicht an die Finanzierungsvorschriften halten, Ansehen erworben. Nur natürliche Personen dürfen Mittel an eine politische Partei überweisen. Die Parteien sind verpflichtet, über die Spender regelmäßig Bericht zu erstatten. Die Einführung staatlicher Zuschüsse für Parteien im Jahr 2001 wird als eine Verbesserung der Transparenz der Wahlkampffinanzierung wahrgenommen.¹⁸ Zudem harmonisierte Polen die einschlägigen Vorschriften in einem einzigen Wahlgesetz, das Bestimmungen zur Online-Veröffentlichung von Informationen über die Parteienfinanzierung und zu einer häufigeren Meldung von Spenden enthält.¹⁹ Um den GRECO-Empfehlungen Rechnung zu tragen, muss Polen aber noch die Kontrolle der Parteienfinanzierung über die finanzielle Prüfung der von den Parteien vorgelegten Berichte hinaus ausweiten. Beispielsweise kontrolliert die nationale Wahlkommission (PKW) derzeit nicht, ob politische Veranstaltungen möglicherweise mit nicht gemeldeten Mitteln finanziert werden. Für das Personal der nationalen Wahlkommission (PKW) wäre eine stärkere Spezialisierung für die Durchführung wirksamer Kontrollen der Parteienfinanzierung von Vorteil.²⁰ Im Juni 2013 legte die Regierungspartei einen Gesetzentwurf zur Abschaffung staatlicher Zuschüsse für politische Parteien vor, ohne dabei auf die potenziellen

14 *Rzecznik Praw Obywatelskich, Wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie przepisów regulujących obowiązki składania oświadczeń majątkowych*, RPO/699508/12/I/116.6 RZ, 2. April 2013, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2012/03/699508/1712250.pdf>.

15 http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_Rankings_2013-14.pdf.

16 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)7_Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)7_Poland_EN.pdf).

17 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/1_act_part1_v1111_de.pdf

18 http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor_EN.pdf.

19 Gemäß Artikel 102 des Wahlgesetzes müssen Wahlausschüsse die nationale Wahlkommission über die Website informieren, auf der offenzulegende finanzielle Informationen veröffentlicht werden. Nach Artikel 143 Absatz 1 des Wahlgesetzes müssen die von den Wahlausschüssen für Parlaments- und Präsidentschaftswahlen übermittelten Finanzberichte innerhalb von 30 Tagen nach ihrer Vorlage im öffentlichen Mitteilungsblatt veröffentlicht werden. Die Finanzberichte der politischen Parteien werden im Amtsblatt gemäß Artikel 34 Absatz 5 und Artikel 38 Absatz 4 des Gesetzes über politische Parteien veröffentlicht. Zudem erscheinen sie im öffentlichen Mitteilungsblatt.

20 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2919_Second%20Poland_EN.pdf

Auswirkungen auf die Korruptionsprävention Bezug zu nehmen.²¹ Der Gesetzentwurf wird derzeit vom Parlament beraten.

Meldung von Missständen: Abgesehen von den allgemeinen Vorschriften im Arbeitsgesetzbuch bezüglich einer ungerechtfertigten Entlassung gibt es keine konkreten Rechtsvorschriften zum Schutz von Hinweisgebern. Weiterbildungsangebote und vom zentralen Amt für Korruptionsbekämpfung erstellte Handbücher unterstützen öffentliche Bedienstete dabei, eine aktive Rolle bei der Aufdeckung von Korruption zu übernehmen. Allerdings wird berichtet, dass in Polen aus Angst vor Vergeltung durch den Arbeitgeber häufig auf die Meldung von Missständen verzichtet wird.²²

Transparenz der Lobbyarbeit: Ein Gesetz aus dem Jahr 2005 enthält eine weit gefasste Definition von Lobbyarbeit, doch werden darin nur bestimmte Aspekte geregelt, abgesehen von der Gesetzgebung sind staatliche Aufgaben ausgeschlossen.²³ Es gibt ein obligatorisches öffentliches Register professioneller Lobbyisten, in dem derzeit knapp 300 Einrichtungen erfasst sind.²⁴ Das Gesetz aus dem Jahr 2005 ist ein Schritt in die richtige Richtung, allerdings findet eine umfassende Debatte zur Notwendigkeit seiner Änderung statt, insbesondere in Bezug auf die Verringerung der Möglichkeiten, durch die es umgangen werden kann. Behörden (nicht aber einzelne Parlamentsabgeordnete) müssen im öffentlichen Mitteilungsblatt umgehend Informationen über an sie gerichtete Lobbytätigkeiten bekannt geben. Es ist unklar, in welchem Umfang die jährlichen Erklärungen von staatlichen Stellen überprüft werden. In der vierten Evaluierungsrunde der GRECO wurde eine größere Transparenz bei den Interaktionen zwischen Parlamentsabgeordneten und Lobbyisten empfohlen, auch im Rahmen von Sitzungen von Unterausschüssen des Parlaments.²⁵ Im Jahr 2010 veröffentlichte die Kanzlei des Premierministers eine detaillierte Analyse, in der Verbesserungen für den Prozess der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften empfohlen wurden.²⁶ Der Ministerrat berät jetzt über Änderungen dieses Prozesses mit Blick auf eine Verbesserung der Transparenz.²⁷ Auch der Präsident hat Empfehlungen veröffentlicht.²⁸

2. UNTERSUCHUNGSSCHWERPUNKTE

Unabhängigkeit und Effizienz der Einrichtungen für die Korruptionsbekämpfung

Das im Jahr 2006 gegründete zentrale Amt für Korruptionsbekämpfung stand in Polen im Mittelpunkt einer polarisierten öffentlichen Diskussion, bei der sowohl seine Effizienz als auch Zweifel an seiner Unparteilichkeit (insbesondere in der Vergangenheit) zur Sprache kamen. Das zentrale Amt für Korruptionsbekämpfung übt geheimdienstliche und polizeiliche

21 [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-704-2013/\\$file/7-020-704-2013.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-704-2013/$file/7-020-704-2013.pdf).

22 Fundacja im. Stefana Batorego, CBOS (2012) *Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy?* S. 4
http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Raport_Sygnalisci.pdf.

23 Gesetz über Lobbytätigkeiten während des Gesetzgebungsverfahrens: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/lobbing/kon12.htm>.

24 http://mac.bip.gov.pl/prawo-i-prace-legislacyjne/dzialalnosc-lobbingowa_11_11_11_11_11_11_11_11_11_11.html.

25 GRECO (2013) Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. S. 60:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%294_Poland_EN.pdf.

26 Kancelaria Premiera Rady Ministrów (2010), *Proces nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych w latach 2008- 2009*, Warschau: <http://bi.gazeta.pl/im/5/8194/m8194155.pdf>.

27 Rada Ministrów (2013), Projekt z dnia 20 września 2013 zmieniający Uchwałę Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, abrufbar unter: <http://bip.rcl.gov.pl/rcl/legislacja/inne-projekty-w-toku/projekt-uchwaly-rady-m/4034.dok.html>.

28 Kancelaria Prezydenta (2013), *Zielona Księga – Proces Stanowienia Prawa w Polsce*, abrufbar unter: <http://www.prezydent.pl/kancelaria/aktywnosc-ministrow/art.739,minister-dziekonski-nt-zielonej-ksiegi-o-stanowieniu-prawa.html>.

Funktionen aus, zu denen die Kontrolle des öffentlichen Auftragswesens, von Privatisierungen und sämtlicher Vermögenserklärungen zählt. Es kann sowohl verwaltungsrechtliche als auch strafrechtliche Verfahren einleiten. Seit 2009 konzentriert sich das zentrale Amt für Korruptionsbekämpfung im Wege öffentlicher Sensibilisierungstätigkeiten zudem auf präventive und pädagogische Aspekte der Korruptionsbekämpfung.

Der Leiter des zentralen Amtes für Korruptionsbekämpfung wird vom Premierminister für eine Amtszeit von vier Jahren ernannt und von diesem beaufsichtigt und kann nach einer unverbindlichen Konsultation mit dem Präsidenten, dem Ausschuss für Sonderdienste und dem Parlamentsausschuss für Sonderdienste vom Premierminister seines Amtes enthoben werden.²⁹ Der Leiter des zentralen Amtes für Korruptionsbekämpfung erstattet dem Parlament jährlich Bericht.

Die Rechtsgrundlage für das zentrale Amt für Korruptionsbekämpfung bietet keine ausreichenden Sicherheiten vor einem möglichen Missbrauch des Amtes als politisches Werkzeug.³⁰ Der Premierminister kann eine Reihe von Verordnungen und Leitlinien erlassen, die von allgemeinen Anweisungen bis zu Vorschriften für Personaleinstellungen und Vorgaben für Disziplinarverfahren reichen. Diese Befugnisse können in Kombination mit einem Ernennungsverfahren, bei dem kein spezieller beruflicher Hintergrund für die Verwaltung des zentralen Amtes für Korruptionsbekämpfung erforderlich ist, sowie einer strengen Hierarchie, bei der der Leiter des zentralen Amtes für Korruptionsbekämpfung über einen weitreichenden Ermessensspielraum mit Blick auf das Personal verfügt, ein erhöhtes Missbrauchsrisiko zur Folge haben. Der frühere Leiter des zentralen Amtes für Korruptionsbekämpfung gab seine Parteimitgliedschaft kurz vor seiner Ernennung im Jahr 2006 auf. Nach seiner Entlassung im Jahr 2009 trat er wieder in die Partei ein und wurde Parlamentsabgeordneter.

Vor den Wahlen im Jahr 2007 wurde zudem vorgebracht, dass die Ernennung des Leiters des zentralen Amtes für Korruptionsbekämpfung durch den Premierminister die Gefahr einer Politisierung in sich berge. Ein neues Ernennungsverfahren wurde geplant. Im Rahmen dieses Verfahrens sollte der Leiter des zentralen Amtes für Korruptionsbekämpfung vom Parlament jeweils für eine längere Amtszeit als die Amtszeit des Parlaments gewählt werden, und es wäre während dieser Amtszeit keine Enthebung aus dem Amt möglich gewesen.³¹ Allerdings wurde keine entsprechende Reform durchgeführt. Das Thema ist jetzt Teil einer allgemeineren Diskussion über die Kontrolle über die Geheimdienste sowie ihre Organisation insgesamt und ihre jeweiligen Aufträge. Der Innenminister schlug die Einsetzung eines Ausschusses für die Kontrolle der Sonderdienste vor, der für die Überwachung der Einhaltung der Gesetze, die Beaufsichtigung der Bearbeitung von Mitschnitten sowie die Untersuchung von Beschwerden zuständig wäre. Dem vorgeschlagenen Ausschuss, dessen Vorsitz ein erfahrener Richter führen würde, würden sechs vom Parlament gewählte Mitglieder angehören.³² Nach einer negativen Bewertung durch die oberste Rechnungskontrollbehörde sagte der Leiter des zentralen Amtes für Korruptionsbekämpfung zu, Schwachstellen bei den Einstellungsverfahren für neue Bedienstete sowie im Bereich Aus- und Weiterbildung zu

29 Gesetz vom 9. Juni 2006 über das zentrale Amt für Korruptionsbekämpfung:
http://cba.gov.pl/ftp/filmy/ACT_on_the_CBA_updated_13_06_2011.pdf.

30 http://www.cba.gov.pl/ftp/filmy/ACT_on_the_CBA_updated_13_06_2011.pdf.

31 http://www.akop.pl/public/files/raport_nawww-1321873027.pdf.

32 Innenministerium (2013), *Ustawa o Komisji Kontroli Służb Specjalnych* (Gesetz über den Ausschuss für die Kontrolle der Sonderdienste), 11. Oktober 2013:
<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/181401/181409/181410/dokument87492.pdf?lastUpdateDay=16.10.13&lastUpdateHour=13%3A01&userLogged=false&date=%C5%9Broda%2C+16+pa%C5%BAdziernik+2013>

beheben.³³ Das zentrale Amt für Korruptionsbekämpfung erzielte Fortschritte bei der Durchsetzung der Gesetze zur Korruptionsbekämpfung, mit denen gleichfalls eine präventive Wirkung in Bezug auf das Verhalten von Bediensteten und Politikern verbunden ist. Allerdings erwiesen sich der Einsatz bestimmter Methoden (wie verdeckte Ermittlungen) und die Wahl der Ziele als konfliktträchtig.

Unter der neuen Leitung wird das zentrale Amt für Korruptionsbekämpfung seit 2009 etwas weniger politisiert wahrgenommen. Allerdings kommen die Kontroversen bezüglich der Ermittlungsmethoden des zentralen Amtes für Korruptionsbekämpfung gelegentlich in Zusammenhang mit den in der Vergangenheit durchgeführten Ermittlungen erneut zur Sprache. Bei der Verurteilung eines Herzchirurgen wegen Bestechung warf der Richter Fragen hinsichtlich der von den Bediensteten des zentralen Amtes für Korruptionsbekämpfung eingesetzten Methoden auf. In einem anderen Fall sprach ein Berufungsgericht einen früheren Parlamentsabgeordneten einer Oppositionspartei frei, der zuvor auf Grundlage einer verdeckten Ermittlung des zentralen Amtes für Korruptionsbekämpfung verurteilt worden war.

In seiner „Kartierung der Korruption“ erhebt das zentrale Amt für Korruptionsbekämpfung zudem Daten über Korruptionsermittlungen und die strafrechtliche Verfolgung. Laut der letzten Ausgabe wurden im Jahr 2012 10 972 Korruptionsfälle registriert, gegenüber 9703 im Jahr 2011 und 13 938 im Jahr 2010.³⁴ 2012 schloss das zentrale Amt für Korruptionsbekämpfung in 95 Fällen das Vorermittlungsverfahren ab, in 55 Fällen endeten diese mit einer Verurteilung; die Polizei schloss 2 357 Fälle ab, von denen 1674 zu einer Verurteilung führten.³⁵ Im letzten Bericht des zentralen Amtes für Korruptionsbekämpfung (ab 2012) werden keine hochkomplexen Ermittlungen, die beträchtliche Geldbeträge oder hochrangige Amtsträger betrafen, erwähnt. Statistische Analysen werden durch die Inkompatibilität der von den verschiedenen Einrichtungen verwendeten Systeme zur Erfassung von Straftaten erschwert.

Die Staatsanwaltschaften verfügen über Abteilungen, die auf organisierte Kriminalität und Korruption spezialisiert sind. Durch eine im Jahr 2010 vorgenommene Trennung der Funktionen des Generalstaatsanwalts und des Innenministers sollte das Risiko einer politischen Einflussnahme auf die Arbeit der Staatsanwaltschaft in bestimmten Fällen begrenzt werden. Es ist noch offen, wie sich diese Reform auf die Effizienz der Staatsanwaltschaft ausgewirkt hat und ob sich bestehende Garantien gegen eine ungebührliche Einflussnahme in der Praxis bewährt haben.

Der Bürgerbeauftragte hat trotz seiner begrenzten Ressourcen aufgrund seiner Unabhängigkeit Ansehen erworben. Die Transparenz bei internen Vorgängen und eine starke Position gegenüber anderen Behörden haben dem Bürgerbeauftragten dabei geholfen, die Standards für den öffentlichen Dienst zu stärken, obwohl dies nicht der Hauptschwerpunkt seiner Tätigkeit ist.³⁶ Auch die oberste Rechnungskontrollbehörde (NIK) genießt einen guten Ruf aufgrund ihrer Unparteilichkeit und Professionalität und spielt eine wichtige Rolle bei der Korruptionsbekämpfung.

33 Najwyższa Izba Kontroli, (2013) *Nabór, postępowanie kwalifikacyjne i szkolenie nowo przyjętych funkcjonariuszy ABW, CBA, Policji i Straży Granicznej*, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,4786,vp,6221.pdf>.

34 Zentrales Amt für Korruptionsbekämpfung (CBA) (2013), *Mapa Korupcji*: <http://www.antykorupcja.gov.pl/ftp/filmy/Mapa%20korupcji%202013.pdf>.

35 Ibid.

36 Transparency International, *Prüfung der nationalen Integritätssysteme*: http://files.transparency.org/content/download/200/804/file/2011_NIS_ExecSummaryPoland_EN.pdf.

Gute Praxis: Erfolgsgeschichte der obersten Rechnungskontrollbehörde

Die im Jahr 1919 gegründete oberste Rechnungskontrollbehörde (NIK) ist eine unabhängige Stelle, die für den Schutz von öffentlichen Ausgaben zuständig ist. Knapp die Hälfte der Bediensteten der obersten Rechnungskontrollbehörde (NIK) arbeitet in den 16 regionalen Ämtern. Die oberste Rechnungskontrollbehörde (NIK) prüft die Tätigkeiten der staatlichen Stellen auf zentraler und lokaler Ebene. Neben der Offenlegung von Unregelmäßigkeiten schlägt sie praktische und rechtliche Verbesserungen vor. Sie wies auf Probleme wie den großen Ermessensspielraum von Bediensteten bei der Erteilung von Genehmigungen hin.³⁷ 2010 deckte die oberste Rechnungskontrollbehörde (NIK) finanzielle Unregelmäßigkeiten auf, die den Steuerzahler einen geschätzten Betrag von 14,5 Mrd. PLN kosteten.³⁸

Allerdings verfügt die oberste Rechnungskontrollbehörde (NIK) nur über begrenzte Möglichkeiten, um die Durchsetzung ihrer Entscheidungen sicherzustellen. Diese Einschränkung zeigte sich deutlich beim Zusammenbruch eines mutmaßlichen groß angelegten Ponzi-Schemas im Jahr 2012. Als Quasi-Sparinstitut war dieses aufgrund fehlender Durchführungsbestimmungen für das Geldwäschegesetz von jeder Aufsicht freigestellt, obwohl die oberste Rechnungskontrollbehörde (NIK) zuvor in einem Bericht auf diese Schwachstelle hingewiesen hatte.³⁹ Das Versäumnis der Behörden, früher einzugreifen, obwohl der Gründer des Systems mehrmals wegen Betrugs verurteilt worden war, machte die Notwendigkeit für die polnischen Einrichtungen deutlich, Informationen auszutauschen und enger zusammenzuarbeiten. Auch ein Bericht der obersten Rechnungskontrollbehörde (NIK) über eine mutmaßlich unzulässige Vergütung der Verwaltungsratsmitglieder eines staatlichen Unternehmens, das von der Agrarmarktbehörde beaufsichtigt wird, wurde von den Behörden nicht weiterverfolgt.⁴⁰ Im Januar 2013 wurden zwei frühere Direktoren der Behörde in einem anderen Fall zu einer Bewährungsstrafe verurteilt.⁴¹

Strategisches Gesamtkonzept im Bereich Korruption

Die internationale Erfahrung hat gezeigt, dass Strategien zur Korruptionsbekämpfung allein weder unerlässlich noch ausreichend sind, um konkrete Ergebnisse zu erzielen. Allerdings lässt die Situation in Polen die Notwendigkeit einer stärkeren Gesamtkoordinierung erkennen. Offenbar sind abgeleitete Rechtsakte erforderlich, um die konkreten Bedingungen für die Zusammenarbeit zwischen den für die Korruptionsprävention und -bekämpfung zuständigen Einrichtungen festzulegen. Eine solche Klarstellung wäre dabei hilfreich, Überschneidungen bei den Kompetenzen und potenziellen Wettbewerb zwischen den Behörden, die derzeit auf Ad-hoc-Basis zusammenarbeiten, zu vermeiden.

37 *Najwyższa Izba Kontroli (2012) Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2011 roku*, S. 383-4:
<http://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik>.

38 <http://www.nik.gov.pl/plik/id,3964.pdf>.

39 Im Bericht der obersten Rechnungskontrollbehörde (NIK) wurde auf das Fehlen von Durchführungsbestimmungen für das Geldwäschegesetz, nicht auf einen bestimmten Fall hingewiesen. Oberste Rechnungskontrollbehörde (NIK) (2011), *Informacja o wynikach kontroli realizacji przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* (Informationen über das Ergebnis einer Prüfung der Tätigkeiten der Generalinspektion für Finanzinformationen im Bereich der Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung), Zielona Góra: Oberste Rechnungskontrollbehörde (NIK), S. 11:
<http://www.nik.gov.pl/plik/id.3369.vp.4270.pdf>.

40 Oberste Rechnungskontrollbehörde (NIK) (2011), *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania ELEWARR sp. z o.o.*

41 Gericht Białystok, 22. Januar 2013, Einlegung eines Rechtsbehelfs möglich.

Polen hat Fortschritte bei der Kontrolle der Kleinkorruption durch Bedienstete mit Kundenkontakt erzielt.⁴² Die Einführung des Konzepts zentraler Anlaufstellen bei den kommunalen Verwaltungen (mit einer von der Antragstellung getrennten Entscheidungsinstanz), die Erhöhung der Löhne und Gehälter sowie die Abschaffung der vor Ort zu zahlenden Geldbußen bei Geschwindigkeitsübertretungen zählen zu den Maßnahmen, mit denen die Möglichkeiten für Bestechung verringert wurden.⁴³ Allerdings gibt es weiterhin Korruption, hauptsächlich im Gesundheitssektor. Nach Angaben des zentralen Amtes für Korruptionsbekämpfung sind folgende Sektoren gefährdet: Straßen- und Eisenbahninfrastruktur, Informationstechnologie in der öffentlichen Verwaltung, EU-Mittel, Verteidigung und Gesundheitswesen.⁴⁴ Die Korruptionsbekämpfung wird in Polen als politisiert wahrgenommen, wobei die öffentliche Meinung über bestimmte Ermittlungsmethoden (wie verdeckte Operationen) und ihren potenziellen Missbrauch für politische Zwecke geteilt ist.

Korruptionsvorwürfe führten in den letzten Jahren zu Rücktritten und Entlassungen, was zeigt, dass Politiker politisch zur Verantwortung gezogen werden, jedoch ohne weitere Folgen.⁴⁵

Die letzte Strategie zur Korruptionsbekämpfung der Regierung lief Ende 2009 aus. Im Juli 2013 veröffentlichte das Innenministerium den Entwurf eines Programms für die Korruptionsbekämpfung bis 2019 zur Konsultation.⁴⁶ In dem Dokument mit einem breit gefassten Anwendungsbereich wird neben der Strafverfolgung ein deutlicher Schwerpunkt auf die Prävention gelegt. Der Entwurf enthält Pläne für die Einrichtung verschiedener Koordinierungsstrukturen innerhalb der zentralen Verwaltung, wobei das Innenministerium für die Gesamtkoordinierung zuständig ist. In dem Dokument ist eine Reihe von Risikobewertungen und Prüfungen der bestehenden Rechtsvorschriften vorgesehen, die als Grundlage für künftige legislative und politische Initiativen dienen könnten. Außerdem sind in dem Dokument allgemeine Maßnahmen und Ziele vorgesehen, die zur Ausarbeitung einer tatsächlichen Strategie führen könnten, es enthält jedoch keinen detaillierten Zeitplan. Im Staatshaushalt für 2014 sind knapp 240 000 EUR für die Durchführung des Programms zugewiesen.⁴⁷

Die Gesamtverantwortung für die Durchführung des Programmentwurfs liegt bei einem vom Premierminister ernannten interministeriellen Gremium, dessen Vorsitzender der Innenminister und stellvertretender Vorsitzender der Leiter des zentralen Amtes für Korruptionsbekämpfung ist. Ein Bündnis von Nichtregierungsorganisationen begrüßte die Regelungen sowie den Programmentwurf, dessen Schwerpunkt auf Prävention, Aufklärung und interner Kontrolle liegt. Allerdings wiesen die Nichtregierungsorganisationen auch darauf

42 Siehe Czubek, G. Kopińska, G. Sawicki, A. Wojciechowska-Nowak, A und Wojciechowicz, J. (2010), *How to fight corruption? Principles for developing and implementing anti-corruption strategy for Poland*, Warschau: Stefan Batory Foundation: www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyć_zkor_EN.pdf.

43 Die Abschaffung der bar zu zahlenden Geldbußen gilt nicht für ausländische Fahrer.

44 Zentrales Amt für Korruptionsbekämpfung, Früherkennung von Korruptionsrisiken in Polen, 13. November 2013.

45 Vor Kurzem trat ein Minister nach der Veröffentlichung einer Aufzeichnung zurück, die angeblich politische Korruption und Günstlingswirtschaft bei Ernennungen im Ministerium belegte. In einem anderen Fall sind Mitschnitte von Gesprächen zwischen einem Fraktionsvorsitzenden und einem Unternehmer aus der Glücksspielbranche, der versuchte, eine geplante Steuer zu verhindern, durchgesickert. Eine Ermittlung des zentralen Amtes für Korruptionsbekämpfung betraf weitere Regierungsvertreter und führte zur Entlassung des Fraktionsvorsitzenden, von drei Ministern, eines stellvertretenden Ministers und des Leiters des zentralen Amtes für Korruptionsbekämpfung. Das Parlament setzte einen Ausschuss ein, der den Fall untersuchen sollte, seine Tätigkeit aber war von parteipolitischen Überlegungen geprägt. Es wurde keine Anklage in diesen Fällen erhoben.

46 Innenministerium (2013), Projekt „uchwały Rady Ministrów w sprawie 'Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019'“, abrufbar unter: <http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/435/22313>, Zusammenfassung der im Zuge der Konsultationen eingegangenen Stellungnahmen: http://www.akop.pl/public/files/Zestawienie_uwag_z_konsultacji_spoecznych.pdf.

47 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2013), *Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2014*, abrufbar unter: <http://sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=CF77EBB4C2A87C04C1257BF7004E05B1>.

hin, dass der Programmwurf in Bezug auf konkrete Maßnahmen und Benchmarks für die Bewertung der Ergebnisse detaillierter ausgearbeitet werden müsse.⁴⁸

Öffentliches Auftragswesen

Auf die Vergabe öffentlicher Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge entfielen im Jahr 2011 in Polen etwa 19,9 % des BIP. Der Wert der im Amtsblatt veröffentlichten Ausschreibungen belief sich im Jahr 2011 auf 38,9 % der Gesamtausgaben für öffentliche Bauaufträge, Waren und Dienstleistungen.⁴⁹ Das Amt für öffentliches Auftragswesen (eine eigenständig Einrichtung) spielt eine politische Gestaltungs- und Koordinierungsrolle. Sein Leiter wird vom Premierminister ernannt. Die Aufgaben des Amtes umfassen die Abfassung von Rechtsvorschriften, die Einlegung von Rechtsmitteln, die Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit der Verfahren und die Organisation von Aus- und Fortbildungsprogrammen.⁵⁰ Die Informationen über die öffentliche Auftragsvergabe werden in einer durchsuchbaren Online-Plattform – dem Bulletin für das öffentliche Auftragswesen – veröffentlicht.⁵¹

Im Jahr 2008 richtete der Premierminister den „Schutzschild gegen Korruption“ ein, eine Kooperationsplattform der zivilen und militärischen Geheimdienste, einschließlich des zentralen Amtes für Korruptionsbekämpfung, zum Schutz der größten Privatisierungen und öffentlichen Ausschreibungen.⁵² Die an dem Schutzschild beteiligten Einrichtungen haben ihre Ergebnisse noch nicht veröffentlicht.⁵³

Bei der Eurobarometer-Unternehmensumfrage 2013 zur Korruption gaben 16 % der Geschäftsleute, die Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung hatten, an, dass von ihnen in den vergangenen zwölf Monaten Bestechungsgelder erwartet oder verlangt wurden (EU-Durchschnitt: 5 %).⁵⁴ Nach Einschätzung von 65 % der polnischen Befragten ist Korruption bei der öffentlichen Auftragsvergabe durch zentrale Behörden weitverbreitet (EU-Durchschnitt: 56 %) und 67 % waren der Ansicht, dass dies bei der öffentlichen Auftragsvergabe durch lokale Behörden der Fall ist (EU-Durchschnitt: 60 %). Insbesondere gaben die polnischen Befragten an, dass die folgenden Praktiken bei öffentlichen Vergabeverfahren weit verbreitet sind: auf bestimmte Unternehmen zugeschnittene Leistungsbeschreibungen (74 %), Missbrauch des Verhandlungsverfahrens (54 %), Interessenkonflikte bei der Angebotsbewertung (48 %), Angebotsabsprachen (55 %), unklare Auswahl- oder Bewertungskriterien (52 %), Missbrauch von Ausnahmeregelungen zur Begründung des Verzichts auf ein Ausschreibungsverfahren (56 %), Mitwirkung von Bieter an der Formulierung von Anforderungen (50 %) sowie Änderungen der Vertragsbedingungen nach Abschluss des Vertrags (43 %). Diese Indikatoren stehen zwar nicht zwangsläufig in direktem Zusammenhang mit Korruption, sie verdeutlichen jedoch die Risikofaktoren, durch die sich das Korruptionsrisiko bei öffentlichen Vergabeverfahren erhöht.

Es liegen Hinweise auf Korruption im öffentlichen Auftragswesen vor, auch in Bezug auf EU-Mittel. Nach weiteren Informationen, die der Europäischen Kommission von den polnischen Behörden übermittelt worden waren, veranlasste die Kommission im Dezember 2012 die Aussetzung von Erstattungen in Höhe von knapp 950 Mio. EUR im

48 Stellungnahme zum Entwurf der Regierung eines Programms zur Korruptionsbekämpfung, 2. August 2013, http://www.akop.pl/public/files/Opinia%20nt%20Rzadowego%20Programu%20Przeciwdzialania_02.08.2013.pdf.

49 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

50 <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;374>.

51 <http://bzp1.portal.uzp.gov.pl/index.php?ogloszenie=browser>.

52 <http://www.akop.pl/public/files/list-kancelaria-prezesa-rady-ministrow-2009-05-12.pdf>.

53 Mit Ausnahme des parlamentarischen Ausschusses für Sonderdienste: Stenografischer Bericht über die Sitzung des Verwaltungs- und Innenausschusses, 13. September 2012: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/Main7?OpenForm&ASW>.

54 Flash Eurobarometer 374 von 2013.

Zusammenhang mit Straßeninfrastrukturprojekten, nachdem die polnische Staatsanwaltschaft gegen einen leitenden Bediensteten der polnischen Generaldirektion für Nationalstraßen und Autobahnen Anklage erhoben hatte. Infolge eines von den polnischen Behörden durchgeführten Aktionsplans (einschließlich spezifischer Prüfungen von Straßenprojekten) nahm die Kommission die Zahlungen im März 2013 wieder auf.

Das zentrale Amt für Korruptionsbekämpfung weist darauf hin, dass EU-Mittel Korruptionsrisiken ausgesetzt sind. Nach Angaben des zentralen Amtes für Korruptionsbekämpfung bieten korrupte Bedienstete den Bietern für eine finanzielle Gegenleistung ihre „Hilfe“ bei der Erstellung der Angebotsunterlagen für EU-Mittel an.⁵⁵ Zudem wies die oberste Rechnungskontrollbehörde (NIK) auf unwirksame Aufsichtsmechanismen bei staatlichen Unternehmen hin.⁵⁶ Um dem abzuweichen, hat ein polnischer Thinktank – das zivile Entwicklungsforum (FOR) – eine größere Transparenz bei der Eigentumsstruktur öffentlicher Unternehmen und der Parteizugehörigkeit vorgeschlagen, um Vetternwirtschaft leichter erkennen zu können.⁵⁷ Für die Verwaltungsratsmitglieder staatlicher Unternehmen gelten Anforderungen in Bezug auf berufliche Qualifikationen, und Mitarbeiter von politischen Parteien sind ausgeschlossen. Pläne für einen unabhängigen Ausschuss für die Auswahl von Bewerbern für Positionen in den Geschäftsführungs- und Aufsichtsorganen staatlicher Unternehmen wurden bislang jedoch noch nicht umgesetzt.

Die Situation wird durch Schwachstellen bei der internen Kontrolle von öffentlichen Ausschreibungen, bei denen die Aufträge häufig auf lokaler Ebene vergeben werden, noch verschärft. Für die Innenrevision der Kommunalverwaltungen wären ein breiterer Anwendungsbereich und größere Unabhängigkeit von Vorteil. Ein Bericht des Finanzministeriums aus dem Jahr 2013 über die Innenrevision im öffentlichen Sektor kam zu dem Ergebnis, dass zahlreiche Empfehlungen der Prüfer nicht berücksichtigt wurden und viele Prüfer die Umsetzung nicht überwachten bzw. keine wirksamen Risikobewertungen durchführten.⁵⁸

Die Notwendigkeit einer eingehenderen Prüfung des öffentlichen Auftragswesens wird durch eine Kontroverse bezüglich der durch die EU kofinanzierten Ausschreibungen im Bereich Informationstechnologie veranschaulicht. Das Amt für öffentliches Auftragswesen stellte im Jahr 2011 fest, dass bei den 299 überprüften Verfahren in 125 Fällen (42 %) ein Verstoß gegen das Gesetz über das öffentliche Auftragswesen festgestellt worden war; von diesen betrafen 54 Fälle (18 %) Verstöße, die möglicherweise Auswirkungen auf das Ergebnis der Verfahren hatten.⁵⁹ Die meisten Verstöße betrafen Ausschreibungen über einen geringen Wert, bei denen kein Gerichtsverfahren eingeleitet wurde. Das Amt für Verbraucher- und Wettbewerbsschutz schlug Änderungen an den Transparenzvorschriften für die Anfangsphase des Vergabeverfahrens vor, um dazu beizutragen, Manipulationen von Ausschreibungen zu verhindern.⁶⁰

55 Zentrales Amt für Korruptionsbekämpfung (2012), *Mapa Korupcji 2011 (Kartierung der Korruption 2011)*, S. 57 <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=17444>.

56 Oberste Rechnungskontrollbehörde (NIK) (2009), *Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościami udziałem Skarbu Państwa w 2009 r.*, S. 4 <http://www.nik.gov.pl/plik/id.1682.vp.1900.pdf>.

57 <http://www.forumsamorzadowe.pl/files/FOR%20nepotyzm.ppt>.

58 Ministerstwo Finansów (2013) *Sprawozdanie roczne. Audyt i kontrola zarządcza w sektorze publicznym w 2012 r.* MF. http://www.mf.gov.pl/documents/764034/5425261/20130814_SPRAWOZDANIE_ROCZNE_2012.pdf.

59 Urząd Zamówień Publicznych (2012), *Wyniki przeprowadzonych w 2011 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej*, http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;612;zbiorcze_informacje_o_wynikach_kontroli_zamowien_wspolfinansowanych_ze_srodkow_ue.html.

60 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta (2013), *System zamówień publicznym, a rozwój konkurencji w gospodarce*. http://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=10594.

Durch zusätzliche Änderungen des Gesetzes über das öffentliche Auftragswesen (die am 20. Februar 2013⁶¹ zur Umsetzung der Richtlinie 2009/81/EG in Kraft traten)⁶² wurden die Möglichkeiten für die Preisfestsetzung beschränkt und eine bessere Prüfung der Glaubwürdigkeit des Bieters sichergestellt. Zudem zielen die Änderungen darauf ab, die Vergabeverfahren für die Beschaffung von Verteidigungsgütern und die dazugehörigen Bauleistungen zu vereinheitlichen. In diesem großen Markt fehlten zuvor klare und einheitliche Vergabeverfahren. Durch zusätzliche Änderungen werden Bieter im Verteidigungssektor gezwungen, potenzielle Unterauftragnehmer im Angebot anzugeben.

Gesundheitswesen

Mit der teilweisen Privatisierung der medizinischen Versorgung und der Öffnung für private Krankenversicherungen sollte die Korruption im Gesundheitsbereich, der traditionell von den Polen als einer der korruptesten Sektoren betrachtet wird, eingeschränkt werden.⁶³ Auch durch höhere Gehälter und von viel Aufmerksamkeit begleitete Verhaftungen wurde der Anreiz für Ärzte, informelle Zahlungen von Patienten anzunehmen, vermindert.

Allerdings ist das Gesundheitswesen nach wie vor anfällig für Korruption.⁶⁴ 8 % der Polen, die mit dem Gesundheitssektor Kontakt hatten, gaben an, dass von ihnen in den vergangenen zwölf Monaten die Zahlung von Bestechungsgeldern verlangt oder erwartet worden war.⁶⁵ Die Patienten berichten, dass sie Ärzte bestechen, um eine bessere oder schnellere Behandlung zu erhalten. Zwar nimmt das Problem informeller Zahlungen ab, doch Korruption stellt nach wie vor ein Problem beim Kauf von Ausrüstungen und Arzneimitteln sowie bei Kontakten zwischen Ärzten und pharmazeutischen Unternehmen dar.⁶⁶ Manchmal sind die Spezifikationen in einer Weise auf einen bestimmten Bieter zugeschnitten, die für die Prüfer nur schwer zu erkennen ist. In einem die Manipulation des Ausschreibungsverfahrens betreffenden Fall wurde ein stellvertretender Minister verurteilt, weil er an seinem früheren Arbeitsplatz in der Krankenhausverwaltung Bestechungsgelder von einem internationalen pharmazeutischen Unternehmen angenommen hatte.⁶⁷

Die oberste Rechnungskontrollbehörde (NIK) wies auf Lücken bei der Korruptionsbekämpfung im Gesundheitswesen hin. Im Zuge von Prüfungen in ausgewählten Krankenhäusern wurden Unregelmäßigkeiten bei Ausschreibungen und ungebührliche Verbindungen zwischen Ärzten und pharmazeutischen Unternehmen festgestellt.⁶⁸ Beispielsweise waren Ärzte, die von einem pharmazeutischen Unternehmen finanzierte klinische Studien durchführten, regelmäßig in einem Ausschreibungsausschuss vertreten, in dem das gleiche Unternehmen als Bieter auftrat. Mehrere Korruptionsfälle betrafen Ärzte und pharmazeutische Unternehmen, die den Ärzten Gelder zur Teilnahme an Konferenzen im Ausland zahlten. Diese Probleme sind nach wie vor ungelöst, obwohl sie den Behörden seit

61 *Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 o zamówieniach publicznych*: <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F:356>.

62 Richtlinie 2009/81/EG über die Beschaffung von Verteidigungs- und sensiblen Sicherheitsgütern.

63 Umfragen von CBOS aus dem Jahr 2010: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_063_10.PDF sowie frühere Umfragen der Stefan Batory Foundation: <http://www.batory.org.pl/doc/barometr-korupcji-2007.pdf>.

64 Zentrales Amt für Korruptionsbekämpfung (2010), *Mapa Korupcji (Kartierung der Korruption)*, http://www.cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Mapa_korupcji.pdf.

65 Eurobarometer-Sonderumfrage 397 von 2013 (2013 Special Eurobarometer 397).

66 http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor_EN.pdf.

67 In den USA erklärten sich international tätige pharmazeutische Unternehmen bereit, Geldbußen zu zahlen, um Behauptungen beizulegen, nach denen ihre Tochtergesellschaften gegen das Foreign Corrupt Practices Act (FCPA; U.S.-Gesetz gegen Korruption im Ausland) verstoßen hätten, indem sie Ärzten in Polen Bestechungsgelder im Gegenzug für Verträge und Vereinbarungen über die Verschreibung der Arzneimittel dieser Unternehmen gezahlt hätten.

68 Oberste Rechnungskontrollbehörde (NIK): (2010), *Informacja o wynikach kontroli realizacji zakupów sprzętu medycznego i leków przez szpitale kliniczne oraz finansowania przez dostawców różnych sfer działalności tych szpitali, w tym dotyczących badań klinicznych*, abrufbar unter: <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1862,vp,2203.pdf>.

Langem bekannt sind, wie einer Broschüre des Teams des Gesundheitsministeriums für die Prävention von Betrug und Korruption im Gesundheitswesen aus dem Jahr 2007 zu entnehmen ist.⁶⁹ Der Bericht der obersten Rechnungskontrollbehörde (NIK) hat zu keinen Verbesserungen bei der Regulierung der Kontakte zwischen Ärzten und pharmazeutischen Unternehmen geführt.⁷⁰ Es gibt keine eigene Regelung, um die Gesundheitseinrichtungen bei der Prävention und Aufdeckung von Korruption zu unterstützen.

Die Verfahren für die Aufnahme eines Arzneimittels in die Liste der erstattungsfähigen Medikamente wurden im Januar 2012 verbessert, um einen direkteren Wettbewerb zu ermöglichen.⁷¹ Außerdem wurde das zentrale Amt für Korruptionsbekämpfung mit der Überwachung der Kontakte zwischen den entsprechenden Bediensteten des Gesundheitswesens und der pharmazeutischen Industrie beauftragt.

3. AUSBLICK

Die Behörden führen Maßnahmen und die Feinabstimmung von Strategien durch, die zu Fortschritten beitragen, insbesondere im Bereich der Kleinkorruption. Allerdings sind ein strategischeres Konzept und eine engere Zusammenarbeit erforderlich, um Ad-hoc-Änderungen und Aktivitäten in umfassende Lösungen umzusetzen. Weitere Reformen sind notwendig, um die Unabhängigkeit und Effizienz der Einrichtungen für die Korruptionsbekämpfung sowie die Transparenz der öffentlichen Vergabeverfahren und des Gesundheitswesens sicherzustellen.

In Bezug auf folgende Aspekte bedarf es weiterer Anstrengungen:

- Durchführung einer kohärenten langfristigen **Strategie** für die Korruptionsbekämpfung, Straffung der Aktivitäten der einschlägigen Einrichtungen (einschließlich der Weiterverfolgung von Erkenntnissen der obersten Rechnungskontrollbehörde und interner Prüfer) sowie Festlegung konkreter Maßnahmen, des Zeitrahmens und der Ressourcen für ihre Umsetzung und Bestimmung der dafür verantwortlichen Personen;
- Stärkung des Schutzes vor einer möglichen Politisierung des **zentralen Amts für Korruptionsbekämpfung** durch Einführung eines transparenteren und unparteiischen Verfahrens für die Ernennung seines Leiters und durch Aus- und Weiterbildungs- sowie Überwachungsmaßnahmen, um zu gewährleisten, dass die Ermittlungsmethoden den Menschenrechtsstandards entsprechen; Analyse der Effizienz des zentralen Amts für Korruptionsbekämpfung mit Schwerpunkt auf der Zahl der Anklagen und der Schwere der Fälle, um Bereiche mit Verbesserungspotenzial zu ermitteln (z. B. Koordinierung und Zusammenarbeit mit der Polizei, anderen Sonderdiensten und den Strafverfolgungsbehörden);
- Intensivierung der Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in einer Reihe von Bereichen wie dem **öffentlichen Auftragswesen**, insbesondere durch wirksame und einheitliche Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen auf zentraler und lokaler Ebene (auch von EU-Programmen), der Aufsicht über **staatliche Unternehmen**, insbesondere im Wege einer größeren Transparenz, Professionalität und Integritätsstandards, und dem **Gesundheitswesen**, insbesondere durch die Einführung umfassender Maßnahmen zur

69 http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/zal_5_poszustwoz_19102007.pdf.

70 Majewski P. (2007), *Raport na temat korupcji w Polskim systemie ochrony zdrowia*, http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/rmkpsoz_21062007.pdf.

71 In einem Bericht von PricewaterhouseCoopers aus dem Jahr 2012 wurde auf Probleme in Zusammenhang mit der Transparenz bei Verhandlungen über die Preise von erstattungsfähigen Medikamenten hingewiesen: http://www.pwc.pl/pl_PL/pl/publikacje/raport_ustawa_refundacyjna_po_publikacji_trzech_pierwszych_wykazow.pdf.

Verringerung der Korruptionsrisiken bei Kontakten zwischen der pharmazeutischen Industrie und Bediensteten des öffentlichen Gesundheitswesens.