



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 13

ANHANG

ZYPERN

zum

Korruptionsbekämpfungsbericht der EU

ZYPERN

1. EINFÜHRUNG — GRUNDZÜGE UND KONTEXT DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Rahmenbedingungen der Korruptionsbekämpfung

Strategische Rahmenbedingungen: Auf Empfehlung der Europarats-Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) setzte Zypern 2003 das Koordinierungsgremium gegen Korruption ein.¹ Es wurde beauftragt, eine Antikorruptionsstrategie zu entwickeln, die es bisher nicht gibt. Seine Aufgaben sind die Prüfung der vorhandenen Maßnahmen gegen Korruption und gegebenenfalls Vorschläge für weitere Schritte unter Zugrundelegung internationaler Standards und unter Berücksichtigung der Lage in Zypern. Außerdem soll es die Öffentlichkeit über die mit Korruption einhergehenden Gefahren aufklären und die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und dem privaten Sektor voranbringen. Noch verfügt das Gremium aber nicht über Vollzeitbeschäftigte.

Rechtliche Rahmenbedingungen: Als Antwort auf die GRECO-Empfehlungen ergriff Zypern Maßnahmen zur Harmonisierung der Vorschriften zu Korruption im Strafgesetzbuch und in Rechtsvorschriften aus jüngerer Zeit zur Ratifizierung des OECD-Strafrechtsübereinkommens über Korruption.² Damit wurde bei den Geldstrafen für Korruptionsdelikte mehr Einheitlichkeit hergestellt.³ GRECO erkannte diese Verbesserungen zwar an, empfahl jedoch zusätzliche Schritte zur Verbesserung der Kohärenz und Rechtssicherheit durch Ausräumung von Unstimmigkeiten bei Tatbestandsmerkmalen und Beweismaß. Zudem forderte sie, dass weitere Anstrengungen zur praktischen Anwendung der Rechtsvorschriften zur Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens über Korruption ergriffen werden, die bisher noch in keiner Korruptions-Strafsache in Anspruch genommen wurden. Zypern hat das Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit für die Straftatbestände Bestechung und missbräuchliche Einflussnahme im Ausland abgeschafft und die Zuständigkeit für Korruptionsdelikte geregelt, die im Ausland von inländischen Amtsträgern, bei denen es sich um Staatsangehörige anderer Staaten handelt, begangen werden.⁴ Die abschreckende Wirkung der gesetzlichen Bestimmungen gegen Vetternwirtschaft wurde durch ihre mangelnde praktische Anwendung beeinträchtigt. Für Korruptionsdelikte gelten keine Verjährungsfristen.

Institutionelle Rahmenbedingungen: Die Unabhängige Kommission zur Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei (IAIAC) kann innerhalb der Polizei Korruptionsvorwürfen nachgehen. Eine vom Präsidenten eingesetzte Kommission für den Öffentlichen Dienst ist für die Verhängung von Disziplinarstrafen gegen Beamte zuständig, hat jedoch keine Ermittlungsbefugnisse. Seit 1991 gibt es einen Bürgerbeauftragten, den Kommissar für Verwaltung (Commissioner for Administration).

Meinungsumfragen

Wahrnehmungserhebungen: Bei der Eurobarometer-Umfrage im Jahr 2013 gaben 57 % der Befragten aus der breiten Öffentlichkeit an, dass sie in ihrem Alltagsleben von Korruption betroffen sind (EU-Durchschnitt: 26 %), und 78 % hielten sie für weit verbreitet (EU-

1 Dem vom stellvertretenden Generalstaatsanwalt geführten Gremium gehören Vertreter des Ministeriums für Justiz und öffentliche Ordnung und der Polizei, die Präsidentin des Rechnungshofs, die Vorsitzenden der Parlamentsausschüsse für Rechtsangelegenheiten und für Institutionen und Werte wie auch die Vorsitzenden der Anwaltskammer und des Instituts der Wirtschaftsprüfer an.

2 Gesetze 23(III)/2000 und 22(III)/2006.

3 Die Höchststrafe wurde von 17 000 auf 100 000 EUR angehoben.

4 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)24_Cyprus_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)24_Cyprus_EN.pdf).

Durchschnitt: 76 %).⁵ Zudem äußerten 92 %, dass Bestechungen und Beziehungen häufig die einfachste Art und Weise sind, im eigenen Land an bestimmte öffentliche Dienstleistungen zu kommen (EU-Durchschnitt: 73 %), 12 % sind der Auffassung, dass ihre Regierung wirksame Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung ergreift (EU-Durchschnitt: 23 %), und 14 % geben an, dass solche Maßnahmen unparteiisch zur Anwendung kommen (EU-Durchschnitt: 33 %). 83 % der Zypriern (der höchste Wert in der EU) bezeichnen politische Beziehungen als den einzigen Weg, im Geschäftsleben Erfolg zu haben, und 90 % sind der Ansicht, dass übermäßig enge Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik Korruption nach sich ziehen (ebenfalls der höchste Wert in der EU).⁶

Erfahrung mit Korruption: Bei der Spezial-Eurobarometer-Umfrage im Jahr 2013 gaben 3 % der Befragten an, dass jemand innerhalb der letzten 12 Monate von ihnen Bestechungsgelder im Austausch gegen Leistungen verlangt oder erwartet hätte (EU-Durchschnitt: 4 %).⁷ 12 % der Befragten erklärten, in den letzten 12 Monaten Zeuge von Korruption gewesen oder selbst von Korruption betroffen gewesen zu sein (EU-Durchschnitt: 8 %); 87 % von ihnen haben den Vorfall nicht gemeldet (EU-Durchschnitt: 74 %).⁸

Unternehmensumfragen: 85 % der Unternehmer sind der Auffassung, dass Günstlingswirtschaft und Korruption dem wirtschaftlichen Wettbewerb in Zypern abträglich sind (EU-Durchschnitt: 73 %).⁹ 64 % der zyprischen Geschäftsleute sehen Korruption als Problem für ihr Unternehmen an (EU-Durchschnitt: 43 %).¹⁰

Kontext

Wirtschaftlicher Kontext: Im Rahmen der Vereinbarung über einen Rettungsplan, auf den sich Zypern mit der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und dem Internationalen Währungsfonds geeinigt hatte, verpflichtete sich das Land, seine Bankenaufsicht und seinen Rechtsrahmen zu verschärfen und für transparentere Finanzinformationen zu sorgen. Außerdem sicherte das Land zu, den Rahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche zu stärken, wobei vor allem dessen Umsetzung in den Kreditinstituten einer unabhängigen Prüfung unterzogen werden soll. Zu den besonderen Verpflichtungen zählen die Erteilung der Erlaubnis für den internationalen Austausch von Finanzinformationen ohne vorherige gerichtliche Entscheidung und die Zusagen, dass die Reglementierung oder anderweitige Registrierung aller Treuhänder von Treuhandgesellschaften nach zyprischem Recht sichergestellt und die zuständigen Behörden in die Lage versetzt werden, rechtzeitig exakte Informationen über das wirtschaftliche Eigentum von in Zypern eingetragenen juristischen Personen zu erlangen.¹¹ Darüber hinaus wurde von der Regierung ein Ausschuss eingesetzt, der den Ursachen der Finanzkrise auf den Grund gehen soll. Er setzt sich aus ehemaligen hochrangigen Richtern zusammen und wurde mit der Untersuchung von Vorwürfen beauftragt, wonach Banken Forderungen gegenüber Schuldern, mit denen sie politisch vernetzt waren, abgeschrieben

5 2013 Special Eurobarometer 397.

6 2013 Special Eurobarometer 397.

7 2013 Special Eurobarometer 397.

8 2013 Flash Eurobarometer 374.

9 2013 Flash Eurobarometer 374.

10 2013 Flash Eurobarometer 374.

11 Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies and Technical Memorandum of Understanding, 29. April 2013, <http://www.imf.org/external/np/loi/2013/cyp/042913.pdf>.

hatten und andere vor der Einführung der Kapitalverkehrskontrollen von Insiderinformationen profitierten.¹² Im Jahr 2012 entfielen 26 % des BIP auf die Schattenwirtschaft.¹³

Privater Sektor: Zypern hat die meisten Bestimmungen des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI zur Definition von Bestechung und Bestechlichkeit im privaten Sektor und zu den auf natürliche und juristische Personen anwendbaren Strafen korrekt umgesetzt.¹⁴ In den Rechtsvorschriften ist sowohl eine verwaltungsrechtliche als auch eine strafrechtliche Haftung juristischer Personen für korruptionsbezogene Straftaten vorgesehen.¹⁵ Im Global Competitiveness Index von 2013 liegt Zypern auf Platz 58 von 148 Ländern.¹⁶

Zugang zu Informationen: Verschiedene Gesetze zielen darauf ab, das gegenüber öffentlichen Einrichtungen bestehende Auskunftsrecht zu schützen; in vielen von ihnen wurden entsprechende Verfahren entwickelt.¹⁷ Zypern verfügt jedoch ungeachtet einer GRECO-Empfehlung, die in der Verfassung verankerten Bestimmungen durch ein Gesetz zur Regelung der praktischen Aspekte zu ergänzen, nicht über ein allgemeines Gesetz über den Zugang zu Informationen.¹⁸ Um Zugang zu Regierungsdokumenten zu erhalten, ist die Genehmigung eines Ministers erforderlich.¹⁹ Bei parlamentarischen Anhörungen zur Informationsfreiheit wurde deutlich, dass es an Mitteln fehlt, um legitimen Auskunftsersuchen nachzukommen.²⁰ Bei einem Testlauf im Jahr 2010 wurden von insgesamt 220 eingegangenen Informationsanfragen von den öffentlichen Stellen 8 % vollständig beantwortet, auf 73 % wurde dagegen überhaupt keine Antwort erteilt.²¹ Den Webseiten von Regierungseinrichtungen können in der Regel keine aktuellen Einzelheiten zu Budgets oder zu unterzeichneten Aufträgen entnommen werden.

Meldung von Misständen: Amtsträger sind verpflichtet, ihre Vorgesetzten schriftlich und unter Vorlage entsprechender Nachweise von Korruptionsfällen in Kenntnis zu setzen.²² Durch den im Juni 2013 veröffentlichten neuen Ethikkodex für Amtsträger wird diesen die Pflicht auferlegt, ihren Aufsichtsbehörden jeden Fall von Korruption zu melden, der ihnen zur Kenntnis gelangt (nicht notwendigerweise schriftlich). Im Arbeitsgesetz werden objektive Gründe für die Entlassung von Beamten gefordert, und das Gesetz über den öffentlichen Dienst sieht Freiheits- oder Geldstrafen für Personen vor, die einen Hinweisgeber, der Korruption zur Anzeige gebracht hat, ungerechtfertigt bestrafen.²³ Die vorliegende Bestimmung schließt jedoch keinen Schutz im Anschluss an die Offenlegung oder Regelungen für Fälle ein, in denen Vorgesetzte keine entsprechenden Maßnahmen ergreifen bzw. selbst Teil des Problems sind. Nach einer Explosion auf einem Marinestützpunkt im Jahr 2011 forderten hochrangige zyprische Beamte ein neues Gesetz

12 Der Ausschuss veröffentlichte seinen Bericht im September 2013. Vom Generalstaatsanwalt wurde ein Ermittlungsgremium eingesetzt, das prüfen soll, ob aus dem Bericht zivilrechtliche oder strafrechtliche Sachverhalte hervorgehen, denen die Justiz nachgehen muss.

13 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf.

14 KOM(2011) 309 endgültig, Brüssel, 6.6.2011.; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf.

15 Ratifikationsgesetz L. 25(III)/2008.

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

17 Das Gesetz über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (L. 119(I)/2004) verpflichtet die Behörden, die Umwelt betreffende Informationen zugänglich zu machen, das Gesetz über die Wiederverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (L. 132(I)/2006) enthält Bestimmungen zur Wiederverwendung von Informationen, die sich im Besitz von Einrichtungen des öffentlichen Sektors befinden, und das Gesetz über die Staatsarchive (L. 208/1991) regelt den Zugang der Öffentlichkeit zu den Unterlagen, die im Staatsarchiv und bei allen anderen Stellen, die öffentliche Aufzeichnungen erstellen, aufbewahrt werden.

18 GRECO, Zweite Evaluierungsrunde,

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2008\)1_Cyprus_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2008)1_Cyprus_EN.pdf).

19 Gesetz über die Staatsarchive, Artikel 8 Absatz 1.

20 Anhörungen im Parlament zur Informationsfreiheit im Mai 2009.

21 http://www.accessinfocyprus.eu/images/access-info/final_report/Draft_Report_and_Recommendations_for_Consultation_24_Feb_2011_web.pdf.

22 Artikel 69A des Gesetzes über den öffentlichen Dienst.

23 Abschnitt 9 des Gesetzes Nr. 7(III)/2004.

zum Schutz von Hinweisgebern, die Machtmissbrauch oder andere gesetzwidrige Vorgehensweisen im öffentlichen oder privaten Sektor offenlegen.²⁴

Transparenz der Lobbyarbeit: Lobbyarbeit ist in Zypern nicht geregelt. Es gibt keine spezielle Pflicht zur Registrierung von Lobbyisten oder zur Meldung von Kontakten zwischen öffentlichen Amtsträgern und Lobbyisten.

2. UNTERSUCHUNGSSCHWERPUNKTE

Interessenkonflikt und Vermögensklärung

Durch ein Gesetz über die unrechtmäßige Bereicherung bestimmter Staatsbeamter, das schon aus den Anfangsjahren der Republik stammt, wurde der Straftatbestand des rechtswidrigen Eigentumserwerbs durch Minister, Parlamentsmitglieder, Bürgermeister und andere hochrangige Beamte eingeführt.²⁵ Mit seinen in den Jahren 2004 und 2008 vorgenommenen Änderungen sieht das Gesetz die Einziehung von Vermögenswerten vor, die unter Verstoß gegen die in ihm festgelegten Bestimmungen erworben wurden.²⁶ Es wurden keine Fälle gemeldet, die unter dieses Gesetz gefallen wären.

Zurzeit gibt es keine Rechtsvorschriften, die Politiker oder hochrangige Beamte zur Offenlegung ihres Vermögens verpflichten. Ein zu diesem Zwecke angenommenes Gesetz trat nicht in Kraft, weil die Auffassung vertreten wurde, dass es den verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Privatsphäre zuwiderliefe.²⁷ GRECO hofft auf eine Lösung, durch die die verfassungsrechtlichen Erwägungen mit der Notwendigkeit der Vermögenstransparenz bei hochrangigen Beamten in Einklang gebracht werden.²⁸

Ein vom Bürgerbeauftragten verfasster Verhaltenskodex für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes wurde vom Ministerrat gebilligt.²⁹ Darin heißt es, dass Angehörige des öffentlichen Dienstes bei ihren Kontakten mit Kollegen und mit der Öffentlichkeit angemessen, ehrlich, unabhängig und kompetent auftreten sowie Integrität und Professionalismus erkennen lassen sollten. Darüber hinaus sind sie verpflichtet, potenzielle Interessenkonflikte zu melden. Die Akademie für Angehörige des öffentlichen Dienstes wird Schulungsveranstaltungen zum neuen Kodex anbieten. Im Poliviou-Bericht, der von der Regierung im Anschluss an die Explosion auf einem Marinestützpunkt im Juli 2011 in Auftrag gegeben worden war, wurde unter anderem die Empfehlung ausgesprochen, dass Angehörige des öffentlichen Dienstes angehalten werden sollten, das Interesse der Öffentlichkeit über persönliche Interessen oder Interessen von politischen Parteien zu stellen.³⁰

Ein Gesetz aus dem Jahr 2007 regelt Fälle, in denen Beamte aus dem öffentlichen in den privaten Sektor überwechseln. Ein unabhängiger Fachausschuss, dessen Mitglieder von der Generalstaatsanwaltschaft gestellt werden, entscheidet darüber, ob ein solcher Wechsel erlaubt werden kann oder ob die Tätigkeit im betreffenden Unternehmen für die Dauer von bis zu zwei Jahren untersagt wird. Wird die Einholung der Genehmigung unterlassen oder gegen ein

24 Anmerkungen des zyprischen Umweltbeauftragten vom Juli 2011.

25 Gesetz 65/1965.

26 http://www.cylaw.org/nomoi/arith/2008_1_62.pdf.

27 Entscheidung 2/99 des Obersten Gerichtshofs vom 12. Mai 2000. http://www.cylaw.org/cgi-bin/open.pl?file=apofaseis/aad/meros_3/2000/3-200005-ana2-99.htm&qstring=ανωτατο.

28 GRECO-Evaluierungsbericht zu Zypern (Erste Evaluierungsrunde) (12. Dezember 2003)

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1%282003%2913_Cyprus_EN.pdf.

29 *Bürgerbeauftragter* (2013): Οδηγός Συμπεριφοράς και Δεοντολογίας Δημοσίων Υπαλλήλων.

[http://www.ombudsman.gov.cy/Ombudsman/Ombudsman.nsf/All/0BEF79D468209AF4C2257B7B004287DE/\\$file/οδηγός%20συμπεριφοράς%20και%20δεοντολογίας.pdf?OpenElement](http://www.ombudsman.gov.cy/Ombudsman/Ombudsman.nsf/All/0BEF79D468209AF4C2257B7B004287DE/$file/οδηγός%20συμπεριφοράς%20και%20δεοντολογίας.pdf?OpenElement).

30 Empfehlung 12, S. 584-588.

ausgesprochenes Verbot verstoßen, ist das als Straftatbestand zu werten.³¹ Es liegen jedoch kaum öffentliche Angaben dazu vor, in welchem Maße diese Bestimmungen in der Praxis zur Anwendung kommen. Umstritten sind die Eröffnung von Beratungsfirmen durch ehemalige hochrangige Angehörige des öffentlichen Dienstes nach deren Eintritt in den Ruhestand und die Berufung früherer Finanzminister auf Posten im Bankensektor, ohne dass eine Karenzzeit eingehalten wurde.

Ein Gesetz aus dem Jahr 2008 legt fest, dass spezielle Positionen, darunter die von Parlamentsmitgliedern, nicht mit der Ausübung bestimmter Tätigkeiten vereinbar sind.³² Im Gesetz ist die Verfahrensweise geregelt, falls eine solche Unvereinbarkeit vor oder nach einem Amtsantritt festgestellt wird, die Unvereinbarkeit nicht gemeldet wird und die Unvereinbarkeit Konsequenzen für unter derartigen Umständen ergriffene Maßnahmen hat. Die Strafen für unwahre Erklärungen schließen Geldstrafen bis zu 1700 EUR oder Freiheitsentzug bis zu einem Jahr bzw. beides ein.

Als 2009 Vorwürfe laut wurden, dass ein Minister sich in Stellenbesetzungen und Beförderungen eingemischt hätte, leitete der Generalstaatsanwalt Verfahren gegen zwei hochrangige Beamte ein, nicht jedoch gegen den Minister selbst. 2012 wurden die beiden Beamten der Günstlingswirtschaft für schuldig befunden und zu Geldstrafen verurteilt; die Höhe der Strafen warf Fragen nach der abschreckenden Wirkung der Strafen in derartigen Fällen auf.³³

In Zypern nimmt die Einsicht zu, dass im Zusammenhang mit den Vermögen hochrangiger Beamter und Politiker Transparenz erforderlich ist. Vor den Präsidentschaftswahlen im Februar 2013 veröffentlichten drei Kandidaten erstmalig aus freien Stücken Aufstellungen ihres Vermögens und ihrer Kredite. Nach den Wahlen wurden auch die Minister vom Präsidenten aufgefordert, ihre Vermögen offenzulegen und einen Verhaltenskodex zu unterzeichnen. Die Erklärungen der Minister wurden im Juli 2013 veröffentlicht. Eine Konsolidierung dieser positiven Tendenz würde durch einen gesetzlichen Mechanismus zur Vermögensoffenlegung erreicht, der entsprechende Mittel zur Überprüfung von Erklärungen einschließt, gepaart mit abschreckenden Strafen für etwaige Verstöße.

Im Rechtsausschuss des Parlaments wird ein Entwurf für eine Änderung des Verfassungsartikels 15 geprüft, um aus Gründen der Transparenz des öffentlichen Lebens und der Verhinderung von Korruption die Vermögensoffenlegung zu gestatten. Eine solche Änderung würde den Weg freimachen für weitere bereits vorgeschlagene Gesetzesänderungen, mit denen die Rahmenbedingungen für die Offenlegung des Vermögens des Präsidenten, der Minister und der Parlamentsmitglieder³⁴ sowie anderer Amtsträger gestärkt würden.³⁵

Es gibt keinen Verhaltenskodex und kein Disziplinarverfahren für Parlamentsmitglieder. Der Ethikausschuss des Parlaments prüft entsprechende Gesetzesvorschläge, er hat jedoch keine Befugnis, individuelle Integritätsprobleme anzusprechen.³⁶ Die Geschäftsordnung des Parlaments verpflichtet die Parlamentsmitglieder, über persönliche Interessen im Zusammenhang mit erörterten Gesetzesvorlagen zu Beginn einer Sitzung bzw. zu dem Zeitpunkt, an dem solche Interessen zutage treten, zu informieren.

Parteienfinanzierung

31 Gesetz Nr. 114(I)/2007.

32 Gesetz 7(I)/2008.

33 1000 EUR bzw. 2000 EUR.

34 Gesetz 49(I)/2004.

35 Gesetz 50(I)/2004.

36 Die englische Bezeichnung des Ethikausschusses des Parlaments lautet „Committee on Institutions, Merits and the Commissioner for Administration“ (Ausschuss für Institutionen, Werte und den Kommissar für Verwaltung).

Im Dezember 2012 trat das Gesetz über die Parteienfinanzierung in Kraft.³⁷ Darin werden mehrere von der GRECO geäußerte Vorschläge aufgegriffen. Ziel des Gesetzes ist es, die Rechenschaftspflicht zu stärken und für die Buchführung der Parteien sowie Prüfungen dieser Buchführung einheitliche Standards vorzugeben, die nicht nur für Einnahmen und Ausgaben, sondern auch für Vermögenswerte und Schulden gelten. Das Gesetz erstreckt sich auf politische Parteien und mit ihnen verbundene Einrichtungen, einschließlich Einrichtungen wie Jugendklubs und Studentenvereinigungen.

Obwohl die Annahme des Gesetzes von 2012 ein wichtiger Fortschritt war, reicht dieses noch nicht aus, um die gebotene Transparenz und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten.³⁸ Drei Elemente sind noch nicht einbezogen: Das Gesetz erfasst die Parteien, jedoch nicht die einzelnen Kandidaten; es enthält keine gesonderten Bestimmungen für die Überwachung von Wahlkampfmitteln oder Einzelspenden, die eine bestimmte Höhe überschreiten; und es wurde keine zeitnahe und umfassende Veröffentlichung der Buchführung der Parteien ins Auge gefasst.

Laut dem Gesetz von 2012 müssen die Parteien umfassende Jahresabschlüsse zur unabhängigen Prüfung vorlegen. Die Einnahmen und Ausgaben in Verbindung mit Wahlen sind in diesen Jahresabschlüssen enthalten, es besteht indes keine Verpflichtung, diese Beträge gesondert auszuweisen, wie die GRECO empfohlen hatte, damit die Transparenz der Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit Wahlen sichergestellt ist.³⁹ Zudem gibt es keine Vorschriften in Bezug auf die Wahleinnahmen und -ausgaben der einzelnen Kandidaten. Durch das Gesetz von 2012 werden Obergrenzen für Spenden eingeführt, doch sind diese Obergrenzen — 1000 EUR jährlich für anonyme Spenden und 50 000 EUR jährlich für Spenden namentlich benannter Einzelpersonen und Unternehmen — recht hoch.⁴⁰ GRECO hatte außerdem Befürchtungen wegen des Fehlens von Offenlegungsanforderungen geäußert. Das Gesetz von 2012 verpflichtet die Parteien und die mit ihnen verbundenen Einrichtungen zur Veröffentlichung der Summe aller im Laufe des Jahres eingegangenen anonymen Spenden, die Veröffentlichung von Informationen zu anderen Spenden ist jedoch nicht vorgesehen. Somit besteht keine Pflicht zur Offenlegung der Identität der Spender oder der Höhe der Spenden, die von namentlich bekannten Einzelpersonen und Unternehmen eingegangen sind. Staatsunternehmen können Veranstaltungen von Parteien (oder Veranstaltungen, die von verbundenen Einrichtungen wie Vereinigungen oder Stiftungen ausgerichtet werden) mit bis zu 20 000 EUR jährlich unterstützen.⁴¹

Einer Empfehlung der GRECO zur Einrichtung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus für die Einnahmen und Ausgaben der Wahlkandidaten ist Zypern noch nicht nachgekommen. Der Innenausschuss des Parlaments soll sich mit diesem Thema befassen.⁴² 9 % der in Zypern im Rahmen der Eurobarometer-Umfrage von 2013 Befragten sind der Auffassung, dass die Parteienfinanzierung hinreichend transparent ist und genügend

37 Gesetz über die Finanzierung politischer Parteien AR 4371, 17.12.2012, N. 175(I)/2012

http://www.cylaw.org/nomoi/arith/2012_1_175.pdf

38 GRECO-Evaluierungsbericht zu Zypern (Dritte Evaluierungsrunde), GRECO RC-III (2012) 24E.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2924_Cyprus_EN.pdf

39 Ebenda.

40 Die zulässigen Obergrenzen für Spenden stellen eine Anhebung der früheren Beträge dar, die weit über den Grenzwerten lagen, die von der GRECO für andere Mitgliedstaaten akzeptiert worden waren. GRECO-Evaluierungsbericht für Zypern zur Transparenz der Parteienfinanzierung, 2011

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282010%2999_Cyprus_Two_EN.pdf

41 Abschnitt 5 Ziffer 3 des Parteiengesetzes.

42 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2924_Cyprus_EN.pdf

überwacht wird (EU-Durchschnitt: 22 %).⁴³ Besondere Sorge bereitet die Praxis der Abschreibung von Forderungen als Form der finanziellen Unterstützung für politische Parteien.

Ein umfassender strategischer Ansatz zur Korruptionsbekämpfung

Das 2003 eingesetzte Koordinierungsgremium gegen Korruption hat den Auftrag, eine Antikorruptionsstrategie (die noch nicht existiert) zu entwickeln, die vorhandenen Rechtsvorschriften kontinuierlich zu bewerten und neue Initiativen vorzuschlagen. Diesem Auftrag ist das Gremium nicht nachgekommen. Es gibt keine Einrichtung, die die Arbeit zur Verhinderung und Bekämpfung von Korruption koordiniert oder Folgemaßnahmen zu den Erkenntnissen des Rechnungshofs und dessen Empfehlungen für eine effizientere Verwaltung der öffentlichen Gelder sicherstellt. Eine solche Empfehlung betraf beispielsweise die Planung bei der Nationalgarde, die mit einem erheblichen Kostenaufwand Lagerhäuser errichtet und diese kurz nach ihrer Fertigstellung einer anderen Nutzung zugeführt hatte.⁴⁴ In einem anderen Fall hatte der Rechnungshof erhebliche Schwachstellen und Mängel bei der Kontrolle und Überwachung des Beitrags lokaler Behörden zu Stadtentwicklungsprojekten festgestellt.⁴⁵ Transparency International schlug die Einsetzung einer mit einem eigenen Budget ausgestatteten unabhängigen Einrichtung vor, die sich ausschließlich mit der Verhinderung, Aufspürung und Untersuchung von Korruption befassen sollte.⁴⁶ Ein strategischerer Ansatz könnte sich auf eine Analyse von Korruptionsrisiken stützen, wie sie etwa entstehen, wenn lokale Mandatsträger über die Umwidmung von Flächen für landwirtschaftliche, industrielle oder nichtgewerbliche Zwecke entscheiden.

Die öffentliche Verwaltung nimmt zurzeit keine Bewertungen der Korruptionsrisiken vor. 2013 ernannte die Regierung einen Beauftragten für die Überwachung von Plänen zur Verbesserung von Rechenschaftspflicht und Transparenz im öffentlichen Sektor durch Vereinfachung der Verfahren, Einführung von Mitarbeitermobilität innerhalb der Dienststellen und beschleunigte Umsetzung des E-Governments – Maßnahmen, die bei der Verhinderung von Korruption hilfreich sein könnten.⁴⁷

Die Kommission für den öffentlichen Dienst, deren Mitglieder vom Präsidenten für eine Amtszeit von sechs Jahren berufen werden, beaufsichtigt die Einsetzung und Beförderung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes.⁴⁸ Sie kann gegen Amtsträger Disziplinarstrafen verhängen, die von Geldstrafen bis hin zur Amtsenthebung reichen. Die Kommission besitzt jedoch keine Ermittlungsbefugnisse. Sie kann nicht aus eigener Initiative heraus tätig werden, sondern lediglich bei Vorgängen, die von anderen Institutionen übermittelt wurden. Ihre Entscheidungen beruhen auf den in den entsprechenden Akten enthaltenen Beweismitteln. Für 2012 meldete die Kommission für den öffentlichen Dienst 14 Disziplinarverfahren, vier für 2011, fünf für 2010 und elf für 2009. Gegen sieben der im Jahr 2012 disziplinarisch belangten Amtsträger wurde ein Verweis ausgesprochen, und gegen drei wurden Geldstrafen zwischen 1000 und 2000 EUR verhängt.⁴⁹

Die Unabhängige Kommission zur Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei (IAIAC) ist für die Prüfung von Korruptionsvorwürfen gegen die Polizei zuständig. Vom Ministerrat für eine Amtszeit von fünf Jahren eingesetzt, kann die IAIAC strafrechtliche Ermittlungen anstellen und gegebenenfalls zusätzliche Ermittler oder Sachverständige berufen. Im Jahr 2010 betraf von den

43 2013 Flash Eurobarometer 374.

44 Rechnungshof der Republik Zypern, Jahresbericht 2011, <http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/All/BC38CBA65D3FC0A1C2257AD0002B2758?OpenDocument>.

45 Ebenda.

46 http://www.transparencycyprus.org/el/wordpress/wp-content/uploads/2013/04/TIC_Suggestions_Anticorruption-Measures_english_March-13.pdf.

47 Nationales Reformprogramm Zyperns, Mai 2013, S. 5, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_cyprus_en.pdf

48 Artikel 124 der Verfassung. Artikel 4 des Gesetzes über den öffentlichen Dienst.

49 [http://www.psc.gov.cy/psc/psc.nsf/All/D2EBEE16A706E7F9C2257BDA0037CE9D/\\$file/Etisia%20Ekthesi%202012.pdf?OpenElement](http://www.psc.gov.cy/psc/psc.nsf/All/D2EBEE16A706E7F9C2257BDA0037CE9D/$file/Etisia%20Ekthesi%202012.pdf?OpenElement) S. 19 und 28.

137 Beschwerden, denen die Kommission nachging, nur einen Korruptionsfall. Der Generalstaatsanwalt hat darüber zu befinden, ob ein Strafverfahren eingeleitet wird. Wird die betreffende Angelegenheit nicht für strafrechtlich relevant befunden, entscheidet der Polizeichef zusammen mit der Abteilung Berufsethik (innerhalb der Polizei), ob Disziplinarmaßnahmen ergriffen werden. Einem IAAC-Bericht von 2010 zufolge ist die Polizei den Empfehlungen der IAAC nicht nachgekommen, sondern hat über die Abteilung Berufsethik eine eigene Paralleluntersuchung durchgeführt.⁵⁰

Öffentliche Auftragsvergabe

Auf die Auftragsvergabe für öffentliche Arbeiten, Güter und Dienstleistungen entfallen in Zypern 10,5 % des BIP.⁵¹ Der Wert der im Amtsblatt veröffentlichten Ausschreibungsverfahren entsprach 2007 56,6 % der Gesamtausgaben für öffentliche Arbeiten, Güter und Dienstleistungen; 2010 waren es 49,1 %.

Gute Praxis: Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge

In einem besonderen Gesetz sind Interessenkonflikte der für die öffentliche Auftragsvergabe zuständigen Amtsträger geregelt,⁵² und vom Finanzministerium wurde ein nationaler Verhaltenskodex für die Auftragsvergabe verfasst.⁵³ Nach diesem Kodex müssen die Mitglieder des Bewertungsausschusses eine Erklärung zu ihrer Integrität und Unparteilichkeit sowie zur Vertraulichkeit der Informationen unterzeichnen, von denen sie in Ausübung ihres Amtes Kenntnis erlangen. Zudem sind sie verpflichtet, Interessenkonflikte offenzulegen. Auch macht die Auftragsvergabe über ein Verhandlungsverfahren eine Genehmigung durch die Direktion Öffentliche Auftragsvergabe des Landes erforderlich. Die Rechtsvorschriften, mit denen EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt werden, einschließlich Schutzbestimmungen gegen Korruption, gelten auch für Aufträge, die unter den Schwellenwerten liegen. Die Verfahren zur Prüfung von Beschwerden durch die Behörde zur Überprüfung von Ausschreibungsverfahren wurden aktualisiert.⁵⁴ Öffentliche Aufträge werden im Internet ausgeschrieben (5355 Aufträge im Jahr 2012), und es gibt eine öffentlich verfügbare Datenbank der Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen.⁵⁵ Zu den Vorzügen der elektronischen Auftragsvergabe zählen mehr Transparenz, schnellere Verfahrensabläufe und verstärkter Wettbewerb.

Mit den Vorschriften für die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen aus dem Jahr 2007 werden Transparenz, Gleichbehandlung und Unparteilichkeit angestrebt. Eröffnungsausschüsse, Bewertungsausschüsse und Vergabestellen sind gehalten, bei jeder Sitzung ein Protokoll zu führen. Der Generalstaatsanwalt, die Präsidentin des Rechnungshofs und der Oberste Rechnungsprüfer können an diesen Sitzungen als unabhängige Beobachter teilnehmen. Die Mitglieder der in den Vergabeprozess einbezogenen Stellen unterzeichnen eine Erklärung, dass sie ihre Tätigkeit unparteiisch und integer ausüben werden. Mitglieder der Ad-hoc-Fachausschüsse können nicht gleichzeitig in den Gremien mitarbeiten, die in das Vergabeverfahren einbezogen sind.

50 Unabhängige Kommission zur Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei
[http://www.iaiacap.gov.cy/iaiacap/iaiacap.nsf/All/8B928C6733FDC232C225794A003E89AA/\\$file/%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%20%CE%91%CE%A1%CE%A7%CE%97%CE%A3%202010.pdf?OpenElement](http://www.iaiacap.gov.cy/iaiacap/iaiacap.nsf/All/8B928C6733FDC232C225794A003E89AA/$file/%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%20%CE%91%CE%A1%CE%A7%CE%97%CE%A3%202010.pdf?OpenElement)

51 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf

52 Unter Zugrundelegung des Gesetzes von 2006 (N 12/06).

53 www.treasury.gov.cy/.../Εθνικός%20Κώδικας%20Δεοντολογίας.pdf

54 Behörde zur Überprüfung von Ausschreibungsverfahren, Jahresbericht 2011,
[http://www.tra.gov.cy/aap/aap.nsf/All/C7EDC1BC58FE8C9BC2257AD0003B9A28/\\$file/EtisiaEkthesi2011.pdf?OpenElement](http://www.tra.gov.cy/aap/aap.nsf/All/C7EDC1BC58FE8C9BC2257AD0003B9A28/$file/EtisiaEkthesi2011.pdf?OpenElement)

55 <https://www.eprocurement.gov.cy/ceproc/viewInfo.do?section=statistics>
http://www.treasury.gov.cy/treasury/publicpro/ppro.nsf/dmlstatistical_gr/dmlstatistical_gr?OpenDocument

Es gibt jedoch bei den Vergabestellen keinen speziellen Mechanismus, der dazu beitragen könnte, Praktiken mit Korruptionspotenzial in den verschiedenen Phasen des Vergabeverfahrens aufzuspüren. Der Vorsitzende des Rechnungshofs kann die öffentliche Auftragsvergabe überprüfen. Dabei muss seine finanzielle Unabhängigkeit — wie schon von der Europäischen Kommission in ihrem Monitoring-Bericht über die Vorbereitungen Zyperns auf die Mitgliedschaft festgestellt wurde — weiter gestärkt werden.⁵⁶ Zurzeit überprüft Zypern die Verfahren zur Einsetzung der Aufsichtsratsmitglieder von Staatsunternehmen.

Obwohl nur wenige Fälle von Korruption im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe bekannt wurden, gaben laut Eurobarometer-Unternehmensumfrage von 2013 55 % der befragten Unternehmen, die in den drei vorausgegangenen Jahren an einem Ausschreibungsverfahren oder an der Vergabe öffentlicher Aufträge teilgenommen hatten, an, dass sie aufgrund von Korruption einen Auftrag nicht bekommen hätten (dritthöchster Wert in der EU). Die Befragten erwähnten auf bestimmte Unternehmen zugeschnittene Anforderungen (80 %), Interessenkonflikte bei der Bewertung der Angebote (76 %), Angebotsabsprachen (68 %), Missbrauch des Verhandlungsverfahrens (62 %), unklare Auswahl- oder Bewertungskriterien (61 %) sowie Änderungen der Vertragsbedingungen nach Abschluss des Vertrags (55 %).⁵⁷ 67 % der befragten Unternehmen vertreten die Auffassung, dass Korruption in der öffentlichen Auftragsvergabe auf nationaler Ebene weit verbreitet ist (EU-Durchschnitt: 56 %), und 61 % treffen diese Aussage für die Auftragsvergabe durch lokale Behörden (EU-Durchschnitt: 60 %). Diese Indikatoren stehen zwar nicht unbedingt in direktem Zusammenhang mit Korruption, sie werfen jedoch ein Schlaglicht auf die Risikofaktoren, die die Empfänglichkeit für Korruption in den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge vergrößern.

3. AUSBLICK

Zypern hat sein Engagement zur Abwendung und Bekämpfung von Korruption mit der Änderung von Rechtsvorschriften und der Einsetzung des Koordinierungsgremiums gegen Korruption unter Beweis gestellt. Die wenigen Fälle allerdings, zu denen Untersuchungen stattgefunden haben, Strafverfahren eingeleitet und Urteile gefällt wurden, führen deutlich vor Augen, dass das Strafverfolgungssystem gestärkt und Maßnahmen zum Schutz von Transparenz und Integrität eingeführt werden sollten, die das Aufspüren und Zusammentragen von Beweismitteln erleichtern. Zusätzliche Bemühungen sind erforderlich, um eine engere Koordinierung der zuständigen Stellen, eine wirksame Offenlegung von Vermögen und von Interessenkonflikten und mehr Transparenz in der Parteienfinanzierung wie auch bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sicherzustellen.

In Bezug auf folgende Aspekte bedarf es weiterer Anstrengungen:

- Stärkung der **Disziplinarordnung für Angehörige des öffentlichen Dienstes** und Straffung der Verfahren zur Sicherstellung wirksamer Korruptionsermittlungen innerhalb der Polizei. Sicherstellung einer wirksamen Koordinierung der Konzepte zur Bekämpfung der Korruption durch Ausstattung einer **Koordinierungsstelle** mit den notwendigen Befugnissen.
- Einführung von Verhaltenskodizes für **gewählte und ernannte Amtsträger**, wonach diese in regelmäßigen Abständen Vermögenserklärungen abgeben und potenzielle Interessenkonflikte offenlegen, einschließlich einer unabhängigen Aufsicht und abschreckender Strafen.

56 Europäische Kommission, Umfassender Monitoring-Bericht über die Vorbereitungen Zyperns auf die Mitgliedschaft, 5. November 2003, S. 48, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_cy_final_de.pdf.

57 2013 Flash Eurobarometer 374.

- Senkung der Obergrenzen für **Parteispenden**, Einschränkung der Fähigkeit von Staatsunternehmen zur Förderung politischer Veranstaltungen, Regelung der Spenden an Wahlkandidaten und für Wahlkampagnen, Verpflichtung der Parteien, ihre Finanzinformationen und Jahresabschlüsse online zu veröffentlichen (einschließlich namentlicher Nennung der Spender) und Einführung einer externen Überwachung der Einnahmen und Ausgaben von Wahlkandidaten.
- Entwicklung einheitlicher und wirksamer Instrumente zur Verhinderung und Aufspürung von Korruption bei der **Vergabe öffentlicher Aufträge** auf nationaler und lokaler Ebene, einschließlich interner und externer Kontrollmechanismen und Risikomanagement-Instrumente innerhalb der Vergabestellen.