



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 17

ANHANG

UNGARN

zum

Korruptionsbekämpfungsbericht der EU

UNGARN

1. EINFÜHRUNG – GRUNDZÜGE UND KONTEXT DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Rahmenbedingungen der Korruptionsbekämpfung

Strategische Rahmenbedingungen: Die öffentliche Verwaltung Ungarns verfolgt einen auf Integrität und Prävention ausgerichteten Ansatz.¹ Anfang 2012 verabschiedete die ungarische Regierung ein auf zwei Jahre ausgelegtes Programm zur Korruptionsbekämpfung, das eine Reihe von integritätsorientierten Maßnahmen für die öffentliche Verwaltung umfasst.² Es gilt allerdings nicht für die Wirtschaft, das Parlament und die lokalen Verwaltungen. Unabhängig hiervon wurden von einigen Kommunen Verhaltenskodizes beschlossen, die größtenteils allgemeine Leitlinien für die faire Behandlung von Kunden beinhalten, jedoch nicht notwendigerweise auch praktische Vorschriften in Bezug auf Geschenke und Gefälligkeiten.³ Den jüngsten jährlichen Untersuchungen des Staatlichen Rechnungshofs zufolge haben die Faktoren, die das Korruptionsrisiko verstärken, im Vergleich zum Vorjahr um 5 % zugenommen, während auch „weiche“ Kontrollmaßnahmen wie Verhaltenskodizes etwas stärker genutzt werden.⁴

Im Hinblick auf die zentrale öffentliche Verwaltung stehen Präventivmaßnahmen im Mittelpunkt des Programms zur Korruptionsbekämpfung, wie die Einrichtung eines Integritätsmanagementsystems, das es seit 2013 gibt. Es umfasst die Ernennung von Integritätsbeamten, die die Einhaltung ethischer Anforderungen überwachen, Antikorruptionsschulungen für Beamte, die Veröffentlichung eines Verhaltenskodex für Beschäftigte staatlicher Einrichtungen, die Folgenabschätzung von Vorschlägen und Erlassen der Regierung unter dem Gesichtspunkt der Korruption, den Schutz von Personen, die Missstände melden („Whistleblower“), sowie weitere Sensibilisierungsmaßnahmen. Auf der Grundlage eines Grünbuchs über ethische Normen im öffentlichen Dienst wurden Mitte 2013 ein Kodex über die Berufsethik von Beamten und ein Verhaltenskodex mit Ethiknormen für die Strafverfolgungsbehörden beschlossen.⁵ Wenngleich der Schwerpunkt auf Präventivmaßnahmen zu begrüßen ist, werden im nationalen Programm zur Korruptionsbekämpfung weder die unzureichenden Strafverfolgungsbemühungen in diesem Bereich noch die Frage strikterer Kontrollen der Parteienfinanzierung angemessen thematisiert, wie auch in der Bewertung des nationalen Reformprogramms und des Konvergenzprogramms Ungarns für 2013 durch die Europäische Kommission unterstrichen wird.⁶ Das Programm zur Korruptionsbekämpfung geht nur unzureichend auf die Risiken ein,

1 <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/>

2 Regierungserlass 1104/2012. (IV. 6.) [A Közigazgatás Korruptió-megelőzési Programja 2012-2014.] Programm zur Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung, 2012-2014. <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/parlamenti-allamtitkarsag/hirek/atfogo-korrupcioellenes-program-indul>.

3 Miskolc, Győr, Pécs und Szeged, die zu den bevölkerungsreichsten Kommunen zählen, haben keinen Verhaltenskodex veröffentlicht. <http://www.miskolc.hu/>; <http://www.gyor.hu/>; <http://hivatal.pecs.hu/onkormanyzat/>; <http://www.szegedvaros.hu/>. Beispielgebend ist der Verhaltenskodex von Debrecen. http://portal.debrecen.hu/upload/File/varoshaza/onkormanyzat/egyeb/etikai_kodex2011.pdf. Für eine Übersicht über derartige Kodizes siehe: „A helyi önkormányzatok működésének átláthatósága – kérdőíves felmérés tükrében“, HUSK/0901/1.5.1/0246. Projekt; <http://www.transparency.hu/uploads/docs/esettanulmany.pdf>.

4 http://integritas.asz.hu/uploads/files/Összefoglaló_tanulmány_aláirt.pdf

5 Entschließung der nationalen Tagung des ungarischen Beamtenbundes zum Kodex über die Berufsethik ungarischer Staatsbediensteter, in der u. a. detaillierte Bestimmungen zur Berufsethik, zur Meldung von Fehlverhalten, zu unparteiischem Verhalten, zu Interessenkonflikten, der Annahme von Geschenken und der Verpflichtung, sich des Angebots ungerechtfertigter Vorteile zu enthalten, vorgesehen sind. Der Kodex enthält ferner detaillierte Bestimmungen über Disziplinarmaßnahmen, die bei Verstößen gegen Ethiknormen eingeleitet werden können.

6 Commission Staff Working Document: Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for Hungary, Accompanying the document Recommendation for a Council Recommendation on Hungary's 2013 national reform programme (Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Bewertung des nationalen

die auf den oberen Ebenen der öffentlichen Verwaltung in Verbindung mit Klientelismus, Günstlingswirtschaft und Vetternwirtschaft bestehen oder an der Schnittstelle zwischen Wirtschaft und Politik entstehen. Der Rat hat Ungarn ebenfalls aufgefordert, weitere adäquate Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung zu ergreifen.⁷

Zur Verbesserung der Koordinierung unterzeichneten der Minister für öffentliche Verwaltung, der Präsident des Staatlichen Rechnungshofs, der Präsident des Obersten Gerichts und der Generalstaatsanwalt Ende 2011 eine Erklärung, in der sie sich zu gemeinsamem Handeln bei der Korruptionsbekämpfung verpflichten. Ferner ist es seit zehn Jahren aufgrund von Gesetzesänderungen vorgeschrieben, dass sämtliche öffentlichen Institutionen Informationen auf ihrer Website veröffentlichen und so zur weiteren Verbesserung der Transparenz bei der Verwendung öffentlicher Mittel beitragen und zu diesem Zweck die Zahl ihrer Geschäftsgeheimnisse beschränken, die Offenlegungsanforderungen ausweiten und die Veröffentlichung von finanziellen Informationen durch die Haushaltsbehörden unterstützen.⁸

Ungarn hat das Konzept der Integrität auch im Bildungssystem fester verankert, und seit 2012 sind Aspekte der Korruptionsbekämpfung Bestandteil des Kernlehrplans. So wurden für Beamte Postgraduiertenprogramme mit Schwerpunkt Integrität eingerichtet, seit 2013 umfasst der Lehrplan der Nationalen Universität für den öffentlichen Dienst auch Integritätsprogramme. Diese Programme und Lehrpläne, die zu innovativen Lernprozessen beitragen, wurden im Rahmen einer engen Zusammenarbeit zwischen Sachverständigen aus der Regierung, Vertretern der Zivilgesellschaft und des privaten Sektors sowie Wissenschaftlern gezielt an ausgewählten Personengruppen der öffentlichen Verwaltung (auf der Führungs- und der Beamtenebene) erprobt.⁹ Seit Beginn des Programms im September 2013 haben etwa 2000 Beamte und Vertreter der Zivilgesellschaft eine solche Ausbildung absolviert.

Rechtliche Rahmenbedingungen: Antikorruptionsstrategie und integritätsorientierte Strategien werden sowohl im Bereich der Prävention als auch der Strafverfolgung durch eine Vielzahl von Rechtsvorschriften geregelt. Ungarn verfügt über einen umfassenden strafrechtlichen Rahmen, der sich sowohl auf Korruption im öffentlichen als auch im privaten Sektor erstreckt. Im Juli 2013 trat ein neues Strafgesetzbuch in Kraft.¹⁰ Das Strafgesetzbuch enthält eine Reihe neuer Bestimmungen für Straftatbestände der Korruption, wie vereinfachte Definitionen für Straftaten und längere Verjährungsfristen. Neben der aktiven und passiven missbräuchlichen Einflussnahme wurden im Strafgesetzbuch Betrug zum Nachteil des Haushalts unter Strafe gestellt und neue erschwerende Umstände für eine Reihe von Betrugstatbeständen eingeführt. Die Europarats-Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) stellte fest, dass ihren Empfehlungen durch die neuen Rechtsvorschriften in vertretbarer Weise entsprochen wird.¹¹ Unlängst wurden weitere Änderungen beschlossen, die

Reformprogramms und des Konvergenzprogramms Ungarns 2013, Begleitdokument zur Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Ungarns 2013) vom 29. Mai 2013, SWD(2013) 367 final: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_hungary_en.pdf.

7 Empfehlung des Rates 2013/C 217/10 vom 9. Juli 2013.

8 Gesetz Nr. XXIV von 2003 [2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról] - <http://www.complex.hu/kzldat/t0300024.htm/t0300024.htm>; das Gesetz wurde abgelöst durch das Gesetz über das Recht auf Selbstbestimmung und Informationsfreiheit [2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról] – http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100112.TV

9 <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/lezarult-az-integritasmenedzsment-vezetoi-trening-első-pilot-kepzese> ; <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/kozszojalati-etika-es-integritas-pilot-trening-a-magyar-allamkinccsarmunkatarsainak>

10 Strafgesetzbuch von 2012 [2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről]; http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200100.TV.

11 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)3_Hungary_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)3_Hungary_EN.pdf)

u. a. auch die Strafprozessordnung betreffen und der Beschleunigung von Gerichtsverfahren dienen.¹²

Institutionelle Rahmenbedingungen: Für die Koordinierung der Antikorruptionsstrategien auf nationaler Ebene ist das Justizministerium zuständig. Transparency International kam 2011 bei der Bewertung des Nationalen Integritätssystems zu dem Schluss, dass die Polizei und die Strafverfolgungsbehörden zu den zuverlässigen Säulen der nationalen Integrität zählen, während die Justizbehörden weniger gut abschnitten.¹³ Im selben Bericht wurden das Nationale Wahlamt, das Nationale Wahlkomitee und das Amt des Bürgerbeauftragten als die tragfähigsten Säulen eingeschätzt. Der Staatliche Rechnungshof spielt vor allem in seiner Funktion als Kontrollmechanismus bei der Umsetzung der Antikorruptionsstrategien ebenfalls eine wichtige Rolle. 2011 wurde beim Büro des Oberstaatsanwalts ein Referat für Korruptionsbekämpfung eingerichtet. In der öffentlichen Wahrnehmung wird Korruption nicht wirksam genug verfolgt. So wird der Spezial-Eurobarometer-Umfrage 2013 zum Thema Korruption¹⁴ zufolge nach Ansicht von 82 % der befragten Ungarn nicht in ausreichendem Maße strafrechtlich gegen Korruption auf hoher Ebene vorgegangen (EU-Durchschnitt: 73 %).

Den Angaben der Staatsanwaltschaft zufolge wurde 2011 in 249 von 465 Fällen, in denen Verdacht auf Bestechung und missbräuchliche Einflussnahme bestanden hatte, Anklage erhoben.¹⁵ Den ungarischen Behörden zufolge wurden 2011 und 2012 über 700 Fälle von Korruption festgestellt. Allerdings gibt es nur wenige Beispiele für Aufsehen erregende Fälle, die vor Gericht verhandelt wurden. Ein solches Beispiel betrifft den ehemaligen Bürgermeister eines Budapester Stadtbezirks, der von einem Gericht der ersten Instanz verurteilt wurde, weil er kommunales Eigentum mit Verlust an Strohfirnen verkauft hatte, die es dann mit ungerechtfertigtem Gewinn weiterverkauften. Das Urteil wurde im Berufungsverfahren bestätigt und ist jetzt Gegenstand eines zweiten Berufungsverfahrens. Insgesamt sind die Strafverfahren in Korruptionsfällen offenbar recht langwierig. In den letzten zehn Jahren wurden von aufeinanderfolgenden Regierungen verschiedene Antikorruptionsmaßnahmen im Polizeiapparat eingeleitet, nachdem eine Reihe von Korruptionsfällen, an denen Polizeibeamte beteiligt waren, Schwachstellen offenbart hatten. Zu diesen Maßnahmen zählten: die Abschaffung von in bar zu zahlenden Geldstrafen und die Einführung von Integritätsprüfungen im Nationalen Schutzdienst im Jahr 2012.¹⁶

Meinungsumfragen

Wahrnehmungserhebungen: Der Eurobarometer-Umfrage zur Korruption („Special Eurobarometer“)¹⁷ zufolge halten 89 % der befragten Ungarn Korruption für ein weit verbreitetes Problem in Ungarn (EU-Durchschnitt: 76 %), während sich 19 % der Befragten von Korruption in ihrem Alltag betroffen fühlen (EU-Durchschnitt: 26 %).

Erfahrung mit Korruption: Was Kleinkorruption betrifft, so gaben annähernd 13 % der befragten Ungarn im Rahmen der Spezial-Eurobarometer-Umfrage 2013 zum Thema Korruption an, dass von ihnen Bestechungsgelder verlangt oder erwartet worden waren (im

12 Gesetz Nr. CXII von 2013 [2013. évi CXII. törvény a büntetőeljárások időszzerűségének javítása érdekében szűkséges egyes törvények módosításáról] - http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=161469.243992.

13 http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/hungary_2011

14 Special Eurobarometer 397 von 2013.

15 Diese statistischen Angaben erstrecken sich nur auf jene Korruptionsfälle, zu deren Untersuchung ausschließlich die Staatsanwaltschaft befugt ist; andere, zumeist minderschwere Korruptionsfälle werden von der Polizei untersucht und haben keinen Eingang in diese Statistik gefunden: [statisticshttp://www.mklu.hu/cgi-bin/index.pl?lang=hu/](http://www.mklu.hu/cgi-bin/index.pl?lang=hu/).

16 <http://nvsz.hu/en/activities/test>

17 Special Eurobarometer 397 von 2013.

Vergleich zu einem EU-Durchschnitt von 4 %). Die große Mehrzahl dieser Aussagen betraf den Gesundheitssektor.

Unternehmensumfragen. Im Rahmen der Eurobarometer-Unternehmensumfrage von 2013 zum Thema Korruption¹⁸ gaben 81 % der befragten ungarischen Unternehmen an, dass Günstlingswirtschaft und Korruption den geschäftlichen Wettbewerb behindern (EU-Durchschnitt: 73 %), und nach Ansicht von 59 % der Befragten derselben Umfrage stellt Korruption für die Geschäftstätigkeit ihres Unternehmens in Ungarn ein Problem dar (EU-Durchschnitt: 43 %).

Kontext

Justiz: Obwohl die übergeordneten rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen wesentliche Garantien für die Unabhängigkeit der Justiz und der Kontrollorgane bieten, gaben Behauptungen zu den politischen Verbindungen bestimmter hochrangiger Amtsträger innerhalb der Kontrollorgane wie des Staatlichen Rechnungshofs oder des Nationalen Justizamts in den zurückliegenden Jahren wiederholt Anlass zur Sorge. Ausgehend davon, dass die Justiz eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Korruption spielt, bildet ein gut funktionierendes Justizsystem ein Schlüsselement bei der Bewertung der Antikorruptionsstrategien, zumal heikle Korruptionsfälle ohne diese Voraussetzung nicht effektiv bearbeitet werden können. Auch Garantien für verfassungsrechtliche Kontrollen und Gegenkontrollen sind entscheidende Aspekte, die die Zuverlässigkeit von Antikorruptionsstrategien wesentlich beeinflussen und die Möglichkeiten für einen Missbrauch von Befugnissen zum Nachteil öffentlicher Interessen beschränken. Die Europäische Kommission äußerte 2011 und Anfang 2012 Bedenken gegenüber einer Reihe legislativer und institutioneller Maßnahmen sowie hinsichtlich umstrittener Entscheidungen, die die vorzeitige Beendigung des Mandats des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs¹⁹ und die weit reichenden Befugnisse betrafen, mit denen der Präsident des Nationalen Justizamts ausgestattet wurde.²⁰ Ungarn hat Schritte eingeleitet, um in diesen Punkten Abhilfe zu schaffen, insbesondere was die diskriminierende Herabsetzung des Renteneintrittsalters für Richter und Staatsanwälte betrifft.²¹ Im April 2013 äußerte sich die Kommission besorgt hinsichtlich der vierten Änderung des ungarischen Grundgesetzes und bezog sich dabei u. a. auf die Befugnisse des Präsidenten des Nationalen Justizamts in Bezug auf die Übertragung von Fällen und – vorbehaltlich einer eingehenderen Analyse – Beschränkungen der Veröffentlichung politischer Werbung.²² Im Juni 2013 veröffentlichte die Venedig-Kommission des Europarats einen Bericht zur vierten Änderung des Grundgesetzes und äußerte darin Bedenken, die den Vorrang der im ungarischen Grundgesetz verankerten Grundsätze betreffen.²³ Als Reaktion auf diese Bedenken hat die Regierung die Maßnahmen zur Übertragung von gerichtlichen Fällen zurückgezogen; diese Maßnahmen wurden vom Verfassungsgericht Ende 2013 im Grundsatz bestätigt. Im September 2013 verabschiedete das

18 Flash Eurobarometer 374 von 2013.

19 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-24_de.htm

20 Insbesondere im Hinblick auf die Befugnis des Präsidenten, gegebenenfalls den Gerichtsstand zu bestimmen und Richter ohne deren Zustimmung zu versetzen: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-165_de.htm.

21 Die Europäische Kommission rief 2012 den Europäischen Gerichtshof an, weil der ungarische Gesetzgeber mit diskriminierenden Ruhestandsregelungen, mit denen er das Renteneintrittsalter für Richter, Staatsanwälte und Notare drastisch herabgesetzt hatte, gegen EU-Rechtsvorschriften verstoßen hatte. Dies hätte dazu geführt, dass allein im Jahr 2012 236 Richter in den vorzeitigen Ruhestand versetzt worden wären (also 10 % aller Richter innerhalb eines einzigen Jahres). Der Gerichtshof verurteilte Ungarn und bestätigte den diskriminierenden Charakter der Regelungen. Kurz zuvor hatte das ungarische Verfassungsgericht diese Regelungen bereits für verfassungswidrig erklärt, die daraufhin aufgehoben wurden. Zwar ging es bei diesem Fall um eine Verletzung des europäischen Arbeitsrechts, doch warf er auch Fragen in Bezug auf seine Auswirkungen auf die Stabilität und Unabhängigkeit des Justizsystems insgesamt auf.

22 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-327_de.htm

23 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)012-e)

ungarische Parlament die fünfte Änderung des Grundgesetzes, mit der die oben genannten Bedenken ausgeräumt und u. a. die Übertragung von Werbekampagnen im kommerziellen Fernsehen und Rundfunk gestattet werden sollen.

Privater Sektor: Die Europäische Kommission kommt in ihrem zweiten Bericht zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor²⁴ von Juni 2011 zu dem Schluss, dass Ungarn den Rahmenbeschluss teilweise umgesetzt hat, wenngleich noch einige Unzulänglichkeiten in Bezug auf die Definition von Straftatbeständen und die Verantwortlichkeit juristischer Personen, insbesondere hinsichtlich der Verantwortlichkeit im Fall von mangelnder Aufsicht und Kontrolle, bestehen. Durch das neue Strafgesetzbuch, das im Juli 2013 in Kraft trat, wird der Umfang der strafrechtlichen Verantwortlichkeit juristischer Personen ausgeweitet, u. a. auf einige Bereiche, in denen die strafrechtliche Verantwortlichkeit für natürliche Personen nicht greift.²⁵ Einige dieser Maßnahmen dienen dem Abbau von Verfahrensrückständen. Hinsichtlich der Auslandsbestechung merkte die OECD Anfang 2012 an, dass in Ungarn Fortschritte bei der Durchsetzung entsprechender Maßnahmen zu verzeichnen seien, und betonte gleichzeitig, dass die Zahl der Verurteilungen nach wie vor gering sei, was möglicherweise auf Probleme bei der Anwendung der Rechtsvorschriften über die strafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen zurückzuführen sei. Die OECD empfahl ferner, die Sensibilisierungsmaßnahmen zu verbessern, die auf den privaten Sektor sowie die öffentliche Verwaltung und öffentliche Agenturen gerichtet sind, die mit auf ausländischen Märkten tätigen ungarischen Unternehmen zusammenarbeiten.²⁶

Meldung von Missständen: Im Oktober 2013 wurde ein neues Gesetz über die Meldung von Missständen verabschiedet.²⁷ Zuvor war der Umgang mit Arbeitnehmern, die eine Verletzung öffentlicher Interessen melden, durch das Gesetz über die Sicherung fairer Verfahren von 2009²⁸ geregelt worden. Damals wurde das Gesetz durch einen weiteren Rechtsakt ergänzt, mit dem das Amt zum Schutz öffentlicher Interessen gegründet werden sollte, der allerdings nie in Kraft trat.²⁹ Ziel des kürzlich verabschiedeten Gesetzes über die Meldung von Missständen ist es, Schutzmechanismen für die vertrauliche Behandlung gemeldeter Missstände zu schaffen und Personen, die Missstände melden, vor negativen Konsequenzen ihres Handelns zu schützen. Ferner ist darin vorgesehen, in jeder öffentlichen Institution einen Mitarbeiter zu benennen, dessen Aufgabe darin besteht, die Korruptionsrisiken der Institution möglichst auszuräumen und von Zeugen erhaltene Informationen an den Bürgerbeauftragten weiterzuleiten. Durch das neue Gesetz wird zudem ein Rechtsrahmen für den Schutz von Hinweisgebern im privaten Sektor eingerichtet und die Vertraulichkeit der Beziehung zwischen Klient und Anwalt geregelt. Dennoch weist das Gesetz einige Unzulänglichkeiten auf, wie beispielsweise die Tatsache, dass Hinweisgeber keinen Schutz genießen, falls sie Berufs- oder Geschäftsgeheimnisse preisgeben.

24 KOM(2011) 309 endg., Zweiter Bericht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI vom 6. Juni 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:DE:PDF>.

25 Gesetz Nr. CIV von 2012 über strafrechtliche Maßnahmen gegen juristische Personen [2001. évi CIV. törvény a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről].

26 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Hungaryphase3reportEN.pdf>

27 A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. Törvény: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK13173.pdf>.

28 Gesetz Nr. CLXIII von 2009 über die Sicherung fairer Verfahren [2009. évi CLXIII. törvény a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról] http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0900163.TV.

29 Das Amt hatte die Aufgabe, Berichte über Missstände entgegenzunehmen und die entsprechenden Untersuchungen durchzuführen, Personen, die Missstände melden, zu unterstützen, Korruptionstendenzen zu analysieren, öffentliche und private Einrichtungen zu Antikorruptionsmaßnahmen zu beraten, Verhaltenskodizes zu erarbeiten und Schulungen zur Bekämpfung von Korruption durchzuführen.

Transparenz der Lobbyarbeit: Ungarn verabschiedete 2006 ein Gesetz über die Lobbyarbeit.³⁰ Da darin aber keine abschreckenden Sanktionen vorgesehen waren und es in der Praxis wenig Wirkung zeigte,³¹ wurde es 2010 wieder aufgehoben.³² Derzeit existieren keine Vorschriften für die Registrierung von Lobbyisten, Amtsträger sind nicht verpflichtet, Kontakte mit Lobbyisten bei einer Kontrollbehörde offenzulegen oder zu melden. Durch den 2013 verabschiedeten Regierungserlass über das Integritätsmanagementsystem in der öffentlichen Verwaltung sind Beamte verpflichtet, vor einer Kontaktaufnahme mit Lobbyisten die Zustimmung ihrer Vorgesetzten einzuholen und danach Meldung über solche Kontakte oder das Ergebnis solcher Treffen zu erstatten.³³ Ein Mechanismus, mit dem die Umsetzung dieser Auflagen überwacht wird, existiert nicht.

2. UNTERSUCHUNGSSCHWERPUNKTE

Parteienfinanzierung

Die Finanzierung politischer Parteien wird durch ein Gesetz geregelt, das seit seiner Verabschiedung im Jahr 1989 geändert wurde.³⁴ Die Parteienfinanzierung war unter verschiedenen Regierungen Gegenstand politischer Debatten. In Ungarn beziehen die politischen Parteien den Großteil ihrer Mittel direkt vom Staat.³⁵ Zuwendungen von staatlich geförderten Stellen, anderen Staaten sowie von anonymen Spendern sind unzulässig. Werden derartige Zuwendungen angenommen, so sind sie dem Staatshaushalt zuzuführen, und die staatliche Subvention wird um den entsprechenden Betrag gekürzt.³⁶ Einmal jährlich sind die Parteikonten mit der gesetzlich vorgeschriebenen begrenzten Anzahl von Angaben im Amtsblatt zu veröffentlichen. Sämtliche Spenden, die einen bestimmten Betrag überschreiten, müssen gemeldet und veröffentlicht werden.³⁷ Seit 2003 ist es den politischen Parteien gestattet, zur Förderung ihrer sozialen, pädagogischen oder ähnlichen Tätigkeiten im sozialen Bereich eine Stiftung zu gründen; diese Stiftungen dürfen von einem großen Kreis von Förderern Spenden annehmen³⁸, zudem haben sie Anspruch auf Mittel aus dem Staatshaushalt.³⁹

Was den Wahlprozess betrifft, so durften die einzelnen Kandidaten bis 2013 nur sehr begrenzte Summen für ihren Wahlkampf ausgeben.⁴⁰ Es wurden Bedenken laut, dass die größeren Parteien in Wirklichkeit das Dreifache der gesetzlich zulässigen Beträge für den Wahlkampf ausgeben.⁴¹ Im Juli 2013 wurde ein neues Gesetz verabschiedet, mit dem die

30 Gesetz Nr. XLIX von 2006 über die Lobbyarbeit [2006. évi XLIX. törvény a lobbitevékenységről]: <http://www.complex.hu/kzldat/t0600049.htm/t0600049.htm>.

31 Tóth, E. (2010) „A lobbitorvény és a láthatatlan lobbik“, *Új Magyar Közigazgatás*, Band 3, Nr. 4, S. 22-39.

32 Das Gesetz wurde durch das Gesetz Nr. CXXXI von 2010 aufgehoben; mit dem zuletzt genannten Gesetz wurden jedoch bestimmte Grundsätze in das Gesetz über das Gesetzgebungsverfahren aufgenommen [2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről].

33 50/2013. (II. 25.) Korm. Rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről.

34 Gesetz Nr. XXXIII von 1989 über die Arbeitsweise und Finanzierung von Parteien [1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról] - http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=98900033.TV.

35 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)8_Hungary_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)8_Hungary_Two_EN.pdf)

36 Abschnitt 4 des Gesetzes Nr. XXXIII von 1989 über die Arbeitsweise und Finanzierung von Parteien.

37 Siehe Anhang zum Gesetz Nr. XXXIII von 1989. Sämtliche privaten Spenden sind einer der beiden folgenden Kategorien zuzuordnen: inländische oder ausländische Spender. Alle von ungarischen Bürgern gespendeten Beträge in Höhe von über 500 000 HUF, dies entspricht 1 666 EUR, sowie von Ausländern gespendeten Beträge über 100 000 HUF (333 EUR) sind gesondert anzugeben.

38 Allerdings keine anonymen Spenden.

39 Siehe Gesetz Nr. XLVI von 2003 zur Änderung des Gesetzes Nr. XXXIII von 1989.

40 Gesetz Nr. C. 1997 über politische Wahlen, 92. Artikel 1.

41 *Party and Campaign Financing* (Parteien- und Wahlkampffinanzierung) (2012) Ungarn: Transparency International: http://www.transparency.hu/PARTY-_AND_CAMPAIGN_FINANCING.

Wahlkampfausgaben von Kandidaten für Parlamentswahlen geregelt werden.⁴² Kommunalwahlen und Volksabstimmungen sind vom Geltungsbereich dieses neuen Gesetzes ausgenommen. Durch das Gesetz wurde die Obergrenze für die von Einzelkandidaten für den Wahlkampf zu den Parlamentswahlen aufgewendeten Ausgaben angehoben. Einige der Mängel, auf die auch die GRECO in ihren Evaluierungen verwiesen hatte, wurden durch das Gesetz jedoch nicht behoben.

Die Parteien sind derzeit gesetzlich weder zu einer besonders detaillierten Kontenführung verpflichtet noch müssen die Rechnungsabschlüsse zur Prüfung vorgelegt werden.⁴³ Die zwischen den Parteien und ihren Stiftungen bestehenden Beziehungen werden in den Konten nicht eindeutig ausgewiesen. In ihren Evaluierungen äußerte sich die GRECO besorgt über die mangelnde Transparenz bei der Wahlkampffinanzierung, da der Großteil der Mittel nicht in den Konten erfasst bzw. überhaupt nicht angegeben wird.⁴⁴ Nach dem neuen Gesetz über Parlamentswahlen kann ein geringer Anteil (etwa 20 %) der Wahlkampfausgaben und -einnahmen über Wahlkampfkonten zurückverfolgt werden, während der übrige Teil der Überwachung durch den Staatlichen Rechnungshof unterliegt.

Die politischen Parteien sind nicht verpflichtet, ihre Konten regelmäßig einer unabhängigen Rechnungsprüfung zu unterziehen. Für die Überprüfung der Parteien- und Wahlkampffinanzierung ist der Staatliche Rechnungshof zuständig, der jeweils im Abstand von zwei Jahren eine Rechtmäßigkeitsprüfung vornimmt.⁴⁵ Auf der Grundlage seiner dabei gewonnenen Erkenntnisse veröffentlicht er regelmäßig Berichte und Empfehlungen. Aufgrund seiner eingeschränkten Sanktionsbefugnisse und der begrenzten Informationen, die von den Parteien vorgelegt werden, zeigen allerdings auch seine Berichte relativ wenig Wirkung.⁴⁶ Der Staatliche Rechnungshof verfügt über keinerlei direkte Befugnisse zur Verhängung von Verwaltungssanktionen bei Verstößen gegen bestimmte Vorschriften, beispielsweise wenn es eine Partei versäumt hat, ihren Jahresabschluss fristgerecht vorzulegen. Stellt er fest, dass eine Partei gegen das Gesetz verstößt, so ist er verpflichtet, die Staatsanwaltschaft zu informieren. Die GRECO forderte den Staatlichen Rechnungshof auf, die Finanzierung politischer Parteien mittels häufigerer und gründlicherer Kontrollen gezielter zu überwachen; gleichzeitig müsse auch seine diesbezügliche Handlungsfähigkeit ausgebaut werden.⁴⁷ Ferner empfahl die GRECO eine Überprüfung des aktuellen Sanktionssystems um sicherzustellen, dass bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Parteienfinanzierung flexible, wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen verhängt werden können.

42 Gesetz Nr. XXXVI von 2013 [2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról].

43 Siehe Anhang zum Gesetz Nr. XXXIII von 1989.

44 GRECO (2011) *Evaluation Report on Hungary Transparency of Party Funding* ((Evaluierungsbericht über Ungarn – Transparenz der Parteienfinanzierung). 7.-11. Juni. Straßburg.
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%298_Hungary_Two_EN.pdf. S. 21.

45 §§ 9 und 10 des Gesetzes Nr. XXXIII von 1989 über die Arbeitsweise und Finanzierung von Parteien.

46 Für die im Parlament vertretenen Parteien siehe: <http://www.asz.hu/jelentes/1207/jelentes-a-lehet-mas-a-politika-2009-2010-evi-gazdalkodasa-torvenyessegenek-ellenorzeserol/1207j000.pdf>; <http://www.asz.hu/jelentes/12111/jelentes-a-rendszeres-allami-tamogatasban-nem-reszesulo-egy-es-partok-utoellenorzeserol/12111j000.pdf>; <http://www.asz.hu/jelentes/1206/jelentes-a-jobbik-magyarorszagert-mozgalom-2009-2010-evi-gazdalkodasa-torvenyessegenek-ellenorzeserol/1206j000.pdf>; <http://www.asz.hu/jelentes/1205/jelentes-a-magyar-szocialista-part-2009-2010-evi-gazdalkodasa-torvenyessegenek-ellenorzeserol/1205j000.pdf>; <http://www.asz.hu/jelentes/1105/jelentes-a-2010-evi-orszaggyulesi-valasztasra-forditott-penzeskozok-elszamolasanak-ellenorzeserol-a-jelolo-szervezeteknel-es-a-fuggetlen-jeloltnel/1105j000.pdf>; <http://www.asz.hu/jelentes/13018/jelentes-a-fidesz-magyar-polgari-szovetseg-2010-2011-evi-gazdalkodasa-torvenyessegenek-ellenorzeserol/13018j000.pdf>.

47 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%298_Hungary_Two_EN.pdf. S. 21.

Bislang wurden keine zufriedenstellenden Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme eingeleitet.

Öffentliche Auftragsvergabe

Das öffentliche Auftragswesen macht einen beträchtlichen Teil der ungarischen Wirtschaft aus. So entfielen 2011 in Ungarn ca. 22 % des BIP auf öffentliche Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge. Der Wert der im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichten Ausschreibungen, gemessen als prozentualer Anteil an den Gesamtausgaben der öffentlichen Hand für Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge, belief sich 2011 auf 23,3 %.⁴⁸

Der Eurobarometer-Unternehmensumfrage von 2013 zum Thema Korruption⁴⁹ zufolge sind 47 % der befragten ungarischen Unternehmen der Ansicht, dass Korruption bei der Auftragsvergabe durch die nationalen Behörden weit verbreitet ist (EU-Durchschnitt: 56 %), während 48 % der Meinung sind, dass dies bei den lokalen Behörden der Fall ist (EU-Durchschnitt: 60 %). Nach Ansicht der befragten ungarischen Unternehmen waren folgende Praktiken bei der öffentlichen Auftragsvergabe besonders verbreitet: auf bestimmte Unternehmen zugeschnittene Anforderungen (64 %), Missbrauch von Verhandlungsverfahren (48 %), Interessenkonflikte bei der Bewertung der Angebote (42 %), Angebotsabsprachen (58 %), unklare Auswahl- oder Bewertungskriterien (48 %), der Missbrauch von Ausnahmeregelungen zur Umgehung von wettbewerbsorientierten Verfahren (42 %), die Mitwirkung von Bietern an der Formulierung von Anforderungen (48 %) sowie Änderungen der Vertragsbedingungen nach Abschluss des Vertrags (42 %). Diese Wahrnehmungsindikatoren mögen in keinem direkten Zusammenhang zur Korruption stehen, doch zeigen sie Risikofaktoren auf, die die Anfälligkeit für Korruption bei öffentlichen Vergabeverfahren erhöhen.

Wissenschaftliche Untersuchungen⁵⁰ und Bewertungen, die von der Europäischen Kommission zu öffentlichen Aufträgen (insbesondere im Zusammenhang Vorhaben, die von der EU gefördert werden) durchgeführt wurden, deuten darauf hin, dass selbst dann, wenn die Praktiken formal dem in Ungarn für die öffentliche Auftragsvergabe geltenden Rechtsrahmen zu entsprechen scheinen, folgende Risiken gerade bei großen Infrastrukturprojekten sehr häufig auftreten: Interessenkonflikte, besonders häufige Vergabe von Aufträgen an bestimmte Unternehmen bei Ausschreibungen für durch die EU kofinanzierte Projekte, unangemessene Auswahl- und Vergabekriterien, um bestimmten Bietern einen Vorteil zu verschaffen. Im Hinblick auf die EU-Strukturfonds forderte die Kommission Ungarn auf, eine Reihe von Maßnahmen zur Eindämmung der vorstehend genannten Risiken festzulegen und zu ergreifen; dazu zählen insbesondere eine Analyse der Marktkonzentration, Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen der öffentlichen Auftragsvergabe, Schulungsmaßnahmen und Praxisleitfäden, Schritte zur Stabilisierung von Personal und Führung. Die Kommission machte 2011 zudem einen Vorbehalt aus Reputationsgründen hinsichtlich der Programme für den Zeitraum 2007-2013 geltend und forderte Ungarn auf, Maßnahmen zu treffen, um den genannten Risiken entgegenzuwirken. Ungarn hat diese Empfehlungen aufgegriffen und erstattet nunmehr regelmäßig Bericht. Deshalb wurde der Vorbehalt 2012 aufgehoben.

Im Januar 2012 trat ein neues Gesetz über die öffentliche Auftragsvergabe in Kraft, mit dem die Transparenz erhöht und der Rahmen für die öffentliche Auftragsvergabe vereinfacht

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

49 Flash Eurobarometer 374 von 2013.

50 Papanek, G. (2010) „Corruption in public procurement and in general in Hungary“ (Korruption bei der öffentlichen Auftragsvergabe und im Allgemeinen in Ungarn), *Public Finance Quarterly*, Band 1, Nr. 2, S. 298-320.

werden sollten.⁵¹ Im Juni 2013 wurde das Gesetz über die öffentliche Auftragsvergabe novelliert.⁵² Im Zuge dieser Novellierung sind die Vergabebehörden nunmehr verpflichtet, auf ihren Webseiten Informationen über Verhandlungsverfahren zu veröffentlichen, die ohne vorherige Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung durchgeführt werden; zudem wurde der Anwendungsbereich der Datenbank für das öffentliche Auftragswesen erweitert.⁵³ Allerdings existiert kein wirksamer Mechanismus für Sanktionen bei Verstößen gegen diese Auflage. Die Mehrzahl der Bekanntmachungen über öffentliche Aufträge wird auf einer zentralen Beschaffungs-Website⁵⁴ angezeigt, wenngleich es nicht vorgeschrieben ist, sämtliche für die öffentliche Auftragsvergabe erforderlichen Arten von Dokumenten zu veröffentlichen.⁵⁵

Gemäß dem Gesetz über die öffentliche Auftragsvergabe von 2012 müssen Personen oder Organisationen, die im Auftrag der Vergabebehörde handeln, sowie Personen und Organisationen, die von der Vergabebehörde in Tätigkeiten einbezogen werden, die mit dem Vergabeverfahren oder Vorarbeiten dazu in Verbindung stehen, eine schriftliche Erklärung über potenzielle Interessenkonflikte vorlegen. Der Beamte, der im Namen der Vergabebehörde über die Auftragsvergabe entscheidet, darf nicht Mitglied des Bewertungsausschusses sein. Bei kollektiven Entscheidungsverfahren haben die Personen, die vom Entscheidungsgremium in den Bewertungsausschuss delegiert werden, lediglich eine beratende Funktion und dürfen nicht an der Entscheidung beteiligt sein. Verstöße gegen die für Interessenkonflikte geltenden Bestimmungen bewirken die Annullierung einer Ausschreibung. Zudem werden Wirtschaftsteilnehmer, die falsche Angaben machen, welche den lautereren Wettbewerb beeinträchtigen könnten, von der Teilnahme am Verfahren ausgeschlossen. Auf der lokalen und der zentralen Ebene gelten dieselben Regeln für Interessenkonflikte. Allerdings scheint keine Einigkeit darüber zu herrschen, wie die für Interessenkonflikte geltenden Bestimmungen in der Praxis anzuwenden sind.

Trotz der legislativen Änderungen bestehen nach wie vor erhebliche Probleme in Bezug auf die Gesamtwirksamkeit der Kontrollmechanismen während des Vergabeverfahrens sowie nach der Auftragsvergabe. Wie vom Staatlichen Rechnungshof bestätigt wird, weist die lokale Ebene besondere Schwachstellen auf.⁵⁶ Aufgrund von Kapazitätsproblemen, mangelnder Transparenz und Kontrolle sowie enger informeller Beziehungen zwischen lokalen Unternehmen und politischen Akteuren sind die lokalen Verwaltungen anfälliger für Korruptionspraktiken.

In ihrer Bewertung des nationalen Reformprogramms und des Konvergenzprogramms Ungarns für 2013⁵⁷ betonte die Europäische Kommission, dass bei der öffentlichen Auftragsvergabe trotz der einschlägigen Rechtsvorschriften von 2012 nach wie vor ein geringes Wettbewerbsniveau besteht. Der Anteil der Vergabeverfahren mit nur einem einzigen Bieter war sehr hoch und lag 2010 bei 54,3 % und 2011 bei 49,1 %. Noch höher war

51 Gesetz Nr. CVIII von 2011.

52 Gesetz Nr. CXVI von 2013 zur Änderung von Gesetz Nr. CVIII von 2011 über die öffentliche Auftragsvergabe.

53 Auf Verhandlungsverfahren ohne Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung entfielen 2012 34 % des Gesamtwerts der im Rahmen des nationalen Auftragswesens vergebenen Aufträge: A Közbeszerzési Hatóság 2012. évi beszámolója. Jahresbericht des Amtes für öffentliches Auftragswesen, 2012: <http://www.parlament.hu/irom39/10294/10294.pdf>, Seite 21.

54 www.kozbeszerzes.hu

55 Wie z. B. detaillierte Bewertungsformulare usw.

56 „Tiszta társadalom, tiszta gazdaság“, Konferenz an der István- Széchenyi-Universität, 2012. Ein kurze Zusammenfassung des Beitrags kann auf der Website des Staatlichen Rechnungshofs eingesehen werden: <http://www.aszhirportal.hu/hirek/tiszta-tarsadalom-tiszta-gazdasag-konferencia-a-gyori-szechenyi-istvan-egyetem/>.

57 Commission Staff Working Document: Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for Hungary, Accompanying the document Recommendation for a Council Recommendation on Hungary's 2013 national reform programme, 29. Mai 2013, SWD(2013) 367 final: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_hungary_en.pdf.

dieser Anteil im Fall von Verhandlungsverfahren (durchschnittlich 61 %). In der vorstehenden Bewertung wird ferner festgestellt, dass es noch immer zu einer fragwürdigen Direktvergabe von Aufträgen kommt. Derzeit ist es in Ungarn noch nicht möglich, Ausschreibungsunterlagen elektronisch einzureichen, sodass die wirtschaftlichen Vorzüge der elektronischen Auftragsvergabe nicht in vollem Umfang genutzt werden können. All diese Aspekte tragen zu einer Verstärkung der Korruptionsrisiken bei.

Was die Einhaltung der Rechtsvorschriften allgemein (also nicht nur der auf die öffentliche Auftragsvergabe beschränkten Vorschriften) durch lokale Verwaltungen angeht, so haben die laufenden Verwaltungsreformen, durch die der Grad der Dezentralisierung reduziert wurde, auch dafür gesorgt, dass Regierungsstellen nunmehr wieder befugt sind, die Einhaltung geltender Gesetze durch lokale Verwaltungen zu überwachen. Es liegen keine Daten für eine Bewertung der Auswirkungen dieser Reform auf die Kontrollmechanismen auf lokaler Ebene vor. Neuere Untersuchungen zur Transparenz der öffentlichen Auftragsvergabe auf lokaler Ebene ergaben, dass 40 % der Kommunen ihren Verpflichtungen zur Offenlegung von Informationen von öffentlichem Interesse nicht ausreichend nachkommen.⁵⁸ Als ein Beispiel für gute Praxis ist zu werten, dass von einigen Kommunen Schritte eingeleitet wurden, um den öffentlichen Zugang zu Informationen über die Ausführung öffentlicher Aufträge oder den Inhalt solcher Aufträge zu ermöglichen.

Der Staatliche Rechnungshof veröffentlichte 2012 einen Bericht über die Unzulänglichkeiten der internen Rechnungsprüfung bei kleinen Einrichtungen auf lokaler Ebene, dessen Grundlage eine Pilotuntersuchung bei zwölf Kommunen bildete.⁵⁹ Am häufigsten wurden folgende Unzulänglichkeiten festgestellt: mangelnde interne Regelungen, unzureichend definierte Befugnisse und Aufgaben, unzureichendes finanzielles Risikomanagement, mangelnde Mitarbeiterkompetenz, unzureichende Berichterstattung, unzureichende Aufteilung der Zuständigkeiten, unregelmäßige Kommunikation mit externen Partnern und Fehlen eines hierarchisch gegliederten Managementinformationssystems.

Der Staatliche Rechnungshof führte kürzlich ein aus EU-Mitteln finanziertes Projekt zur Kartierung, Klassifizierung und Analyse von Korruptionsrisiken und zur Evaluierung von Kontrollen durch, die der Verringerung von Korruptionsrisiken im öffentlichen Sektor dienen. Die beiden ersten Erhebungen, in deren Rahmen über 1000 Haushaltsbehörden einmal jährlich freiwillig elektronische Datenblätter ausfüllten, um das Korruptionsrisikoprofil zu ermitteln, fanden 2011 und 2012 statt. Im Jahr 2013 beteiligten sich über 1400 Behörden an der Erhebung. Die Datenbank mit den elektronischen Formularen ist über das Portal des Staatlichen Rechnungshofs öffentlich zugänglich.⁶⁰ Im Rahmen des Integritätsprojekts wurden jährlich detaillierte Analysen der Korruptionsrisiken bei Behörden durchgeführt, die an der öffentlichen Auftragsvergabe und behördlichen Genehmigungsverfahren beteiligt sind und die EU-Fördermittel erhalten; der Staatliche Rechnungshof erarbeitete ferner einen neuen Leitfaden für die Rechnungsprüfung, der auch Antikorruptionsaspekte beinhaltet.

Die Zusammenarbeit zwischen Rechnungsprüfungs- und Vergabebehörden auf der einen und Strafverfolgungsbehörden und Staatsanwaltschaften auf der anderen Seite könnte verbessert werden. Die Meldequote der erstgenannten Behörden im Hinblick auf Verdachtsfälle der Korruption bei der öffentlichen Auftragsvergabe ist recht niedrig.⁶¹

58 http://www.transparency.hu/Municipalities_and_public_procurement?bind_info=index&bind_id=0

59 Tóth, K. (2013): <http://www.asz.hu/jelentes/1282/osszegzes-a-helyi-onkormanyzatok-penzugvi-helyzetek-es-gazdalkodasi-rendszerenek-2011-evi-ellenorzeseirol/1282j000.pdf>.

60 <http://integritas.asz.hu/>

61 Burai, P., und Hack, P. (Hrsg.) (2012) Corruption Risks in Hungary 2011 (Korruptionsrisiken in Ungarn 2011). Budapest: Transparency International Hungary, S. 124.

Offenlegung von Vermögenswerten und Interessenkonflikte

Eine Vielzahl von Beamten (vor allem all jene, die Entscheidungen vorschlagen oder treffen oder Kontrollen durchführen) sowie Richter und Staatsanwälte ist verpflichtet, in Abständen von einem, zwei oder fünf Jahren detaillierte Vermögens- und Interessenerklärungen für ihren Haushalt abzugeben.⁶² Im Jahr 2013 wurden die Vorschriften über die von hochrangigen Amtsträgern vorzulegenden Vermögenserklärungen weiter standardisiert. Das Gesetz erstreckt sich auf Beamte des Staatlichen Rechnungshofs, der Generalstaatsanwaltschaft, der ungarischen Nationalbank, des Medienrates, des Staatlichen Wettbewerbsamts, des Rates für das öffentliche Auftragswesen und des Geldpolitischen Rates. Für Parlamentsabgeordnete gelten detaillierte Vorschriften in Bezug auf Interessenkonflikte sowie ein zeitweiliges Verbot für die Aufnahme einer Tätigkeit im privaten Sektor, wobei bestimmte Bedingungen zu berücksichtigen sind.⁶³ Die Vermögens- und Interessenerklärungen der Regierungsmitglieder sowie von hochrangigen Beamten und Parlamentsabgeordneten können im Internet eingesehen werden.⁶⁴ Die Angaben für die Familienmitglieder von Beamten und hochrangigen Amtsträgern werden nicht veröffentlicht. Die Veröffentlichung der Vermögenserklärungen im Internet ist zwar lobenswert, zumal sie reichlich Diskussionsstoff bietet, allerdings existiert kein umfassendes elektronisches System für deren Vorlage. Die meisten der veröffentlichten Vermögenserklärungen liegen handschriftlich vor, sodass Abgleiche recht schwierig sind. Die in den Erklärungen enthaltenen Informationen lassen nicht in jedem Fall eine Identifikation der Vermögenswerte zu.

Für die Überprüfung der Vermögenserklärungen ist der Parlamentarische Ausschuss für Immunität und Mandatsprüfung zuständig. Ein solches Verfahren kann nur dann eingeleitet werden, wenn die Person, die eine Überprüfung beantragt, den Nachweis darüber erbringt, dass für bestimmte Positionen der Vermögenserklärung ein begründeter Verdacht vorliegt. Es gibt keine unabhängige Aufsichtsbehörde mit Überprüfungsbefugnissen für die Vermögens- und Interessenerklärungen hochrangiger gewählter und bestellter Amtsträger. Allgemein werden Günstlingswirtschaft und zu enge Beziehungen zwischen bestimmten Unternehmen und aktiven Politikern als bedenklich und als potenzielle Ursachen für Korruptionspraktiken wahrgenommen.⁶⁵

Weniger hochrangige Amtsträger sind verpflichtet, ausführlichere Vermögenserklärungen vorzulegen, die auch Angaben zur Identifizierung von Vermögenswerten enthalten.⁶⁶ Im Falle eines verdächtigen oder ungerechtfertigten Vermögenszuwachses können zudem Steuerprüfungsverfahren eingeleitet werden. Die Erklärungen enthalten auch Angaben zum Vermögen von Verwandten.

Mitte 2013 wurden auf der Grundlage des Grünbuchs für ethische Normen detaillierte Verhaltenskodizes für Amtsträger und Strafverfolgungsbehörden in Kraft gesetzt, die auch Bestimmungen zu Interessenkonflikten enthalten. Das Grünbuch enthält ferner allgemeine Orientierungshilfen für gewählte Amtsträger und deren Tätigkeit im Dienst der Öffentlichkeit. Für gewählte Amtsträger auf zentraler oder lokaler Ebene existieren allerdings keine

62 Gesetz über die Offenlegung von Vermögenswerten [2007. évi CLII. törvény egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről].

63 Kapitel VIII des Gesetzes Nr. XXXVI von 2012 über das Parlament [2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről] http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200036.TV.

64 Gesetz Nr. XLIII von 2010 über die Rechtsstellung der Mitglieder der Regierung und der Staatssekretäre [A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény] 12. § http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000043.TV. Die Erklärungen der Regierungsmitglieder sind mit deren Profil auf der Website der Regierung verlinkt, siehe <http://www.kormany.hu/hu/a-kormany-tagjai>. Für die Abgeordneten des Parlaments siehe http://parlament.hu/internet/plsql/ogv_kpv.kepv_lis?p_ckl=39.

65 http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/hungary_2011

66 Gesetz Nr. CLII von 2007. [2007. évi CLII. törvény egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről]: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700152.TV.

Verhaltenskodizes oder konkrete gesetzliche Vorschriften, die im Falle ungerechtfertigter Vermögenswerte oder von Interessenkonflikten abschreckende Sanktionen bewirken würden. Im Antikorruptionsprogramm der Regierung für die öffentliche Verwaltung ist die Erarbeitung von Verhaltenskodizes vorgesehen, es erstreckt sich aber nicht auf hochrangige gewählte und bestellte Amtsträger.

Transparency International kam bei Untersuchungen im Rahmen des von OLAF in Auftrag gegebenen Projekts zur Überwachung der Verwendung von EU-Mitteln, bei dem Probleme in Verbindung mit Betrug und Korruption bei der Verteilung von EU-Mitteln bewertet wurden, zu dem Schluss, dass in Ungarn nach wie vor ernste Korruptionsrisiken bestehen, obwohl das Land über recht gut entwickelte rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen verfügt. Zu den Risiken zählen die Beschränkung des offenen Wettbewerbs und übermäßig viele „Schwerpunkt“-Vorhaben, unzureichende fachliche Prüfungen bei der Auswahl von Projektvorschlägen, formalistische Ansätze bei der Rechnungsprüfung und bei Kontrollen während der Durchführung sowie ineffiziente Regelungen bei Interessenkonflikten, insbesondere im Hinblick auf „Drehtür-Praktiken“.⁶⁷

Das Gesetz über die Transparenz bei der Verwendung öffentlicher Mittel⁶⁸ enthält eine Definition für den Interessenkonflikt, die in einigen Fällen sehr eng ausgelegt wird. So kann ein Entscheidungsträger nicht der Begünstigte seiner eigenen Entscheidung sein, es sei denn, es handelt sich um eine „Ermessensentscheidung“, wobei dieses Konzept in der Praxis eng ausgelegt wird. Problematisch ist ferner, dass lediglich der Interessenkonflikt zwischen dem Amtsträger und dem Begünstigten oder Auftragnehmer berücksichtigt wird, nicht aber zwischen diesen Akteuren und deren Beratern.

Transparenz und Zugang zu Informationen

In den Jahren 2003 und 2005 traten Gesetze über Informationsfreiheit in Kraft. Sie umfassen Vorschriften für die obligatorische Veröffentlichung von öffentlichen Daten (Informationen über die Auftragsvergabe, einschließlich von Ausgaben und Aufträgen)⁶⁹ sowie den Umgang mit Anträgen auf Zugang zu Informationen.⁷⁰ Zwar trat 2012 ein neues Gesetz über die Informationsfreiheit in Kraft,⁷¹ doch an den wesentlichen Aspekten hat sich nichts geändert. Im neuen Grundgesetz ist vorgesehen, dass öffentliche Gelder und Nationalvermögen nach dem Prinzip der Transparenz zu verwalten sind.⁷²

67 Projekt zur Überwachung der Verwendung von EU-Mitteln, Ungarn, Juni 2013, Transparency International Ungarn, OLAF/Hercule 2012/2013, Finanzhilfvereinbarung OLAF/2012/D5/024.

68 Gesetz Nr. CLXXXI von 2007.

69 Gesetz Nr. XXIV von 2003. [2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról] <http://www.complex.hu/kzldat/t0300024.htm/t0300024.htm>.

70 Gesetz Nr. XC von 2005. [2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról] t <http://www.complex.hu/kzldat/t0500090.htm/t0500090.htm>.

71 Gesetz Nr. CXII von 2011. [2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról] http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100112.TV×hift=1.

72 Artikel 38-39 des ungarischen Grundgesetzes <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf>.

Gute Praxis: Online-Plattformen zur Erleichterung des Zugangs zu Informationen

<http://www.k-monitor.hu/>: K-Monitor ist eine Aufsichtsinstanz für die Verwendung öffentlicher Mittel, die 2007 eingerichtet wurde, um ein unabhängiges nichtstaatliches Forum für die Überwachung von in- und ausländischen Korruptionsfällen zu schaffen. Über eine eigene Website werden Artikel über Korruption, öffentliche Finanzierung und die Transparenz des öffentlichen Lebens in Ungarn gesammelt, gespeichert und öffentlich zugänglich gemacht. Die in der Datenbank von K-Monitor gespeicherten Artikel thematisieren unterschiedliche Formen der Korruption im Bereich der öffentlichen Finanzen oder konkrete Fälle von Korruption. Sowohl belastende als auch entlastende Informationen werden gespeichert. K-Monitor verfügt seit Kurzem zudem über die neue Website <http://ahalo.hu/>, die Angaben zu öffentlichen Aufträgen, Agrarsubventionen und EU-Fonds mit Informationen in Unternehmensregistern verlinkt.

<http://kimittud.atlatszo.hu/>: Nachdem der Benutzer die Behörde ausgewählt hat, bei der er einen Auskunftsantrag stellen möchte, wird über eine benutzerfreundliche Schnittstelle ein Musterantrag angezeigt, der auszufüllen ist. Die entsprechende Behörde wird automatisch informiert. Sämtliche eingegangenen Antworten werden gespeichert und auf der Website veröffentlicht.

<http://tasz.hu/informacioszabadsag/egyszeregy>: Diese Website enthält detaillierte Informationen und Hinweise für all jene, die an öffentlichen Informationen interessiert sind.

Obwohl der vorstehend erwähnte Rechtsrahmen für Informationsfreiheit grundsätzlich raschen Zugang zu Informationen von öffentlichem Interesse ermöglicht, haben mehrere neue Rechtsvorschriften hinsichtlich der Auslegung der Gesetze Verwirrung gestiftet.⁷³ Öffentliche Einrichtungen können entsprechende Auskunftsanträge aus Gründen der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen ablehnen. Dies scheint in der Praxis für eine uneinheitliche Auslegung zu sorgen. Einige weitere neue Gesetze haben ebenfalls Probleme bei der Auslegung des übergeordneten Rechtsrahmens hervorgerufen. So sind durch das neue Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors⁷⁴ Unsicherheiten im Hinblick auf den freien Zugang zu Informationen von öffentlichem Interesse entstanden. Ähnliche Auslegungsprobleme werden auch durch das neue Haushaltsgesetz verursacht, nach dem die Aufträge von Unternehmen, die sich mehrheitlich in Staatsbesitz befinden, nicht mehr als Informationen von öffentlichem Interesse gelten.

Im Juni 2013 wurden die jüngsten Änderungen zum Gesetz über die Informationsfreiheit⁷⁵ verabschiedet. Sie sorgten für zusätzliche Bedenken, die die Gefahr einer zu weit gefassten Auslegung der Bestimmungen über missbräuchliche Auskunftersuchen betrafen. Die im Zusammenhang mit der Novellierung des Gesetzes über die Informationsfreiheit geäußerten Bedenken standen auch in Verbindung mit Debatten, die durch die Einführung eines neuen Lizenzierungssystems für den Tabakeinzelhandel ausgelöst wurden.⁷⁶

73 Péterfalvi Attila (2012) *A nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról* [Online]. Ungarn: Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság. Abrufbar unter: <http://naih.hu/files/-zleti-titok-kontra-nyilvanossag-AJ-NL-S.pdf>.

74 Gesetz Nr. LXIII von 2012. [2012. évi LXIII. törvény A közadatok újrahaznosításáról].

75 2013. évi XCVI. Törvény – 11. Juni 2013.

76 Im April 2013 wurden neue Rechtsvorschriften erlassen, durch die der Einzelhandel mit Tabakerzeugnissen monopolisiert wird. So sollen lediglich Einzelhändler mit Konzessionsverträgen eine Genehmigung zum Einzelhandel mit Tabakerzeugnissen erhalten. Die mangelnde Transparenz des Konzessionsverfahrens, einschließlich von Bewertungen und Vergaben, stießen in der Zivilgesellschaft auf heftige Kritik.

Was staatseigene Unternehmen betrifft, so enthalten das Gesetz über die Informationsfreiheit (für Unternehmen, die einen öffentlichen Auftrag erfüllen),⁷⁷ das Gesetz über das staatliche Vermögen⁷⁸ und das Gesetz über die wirtschaftliche Führung von staatlichen Unternehmen grundlegende Vorschriften darüber, welche Informationen auf den Webseiten dieser Einrichtungen zu veröffentlichen sind. Allerdings bestehen hinsichtlich der Auslegung und praktischen Anwendung dieser Rechtsvorschriften beträchtliche Unterschiede. Durch ein neues Gesetz, das 2012 verabschiedet wurde, werden die Befugnisse des Regierungskontrollamts (KEHI) auf die Kontrolle der Verwaltung von staatseigenen Unternehmen ausgeweitet.⁷⁹ Dies könnte zu einer einheitlicheren Anwendung der Transparenzvorschriften und Kontrollmechanismen beitragen. Ende 2013 straffte die Nationale Entwicklungsagentur die Transparenzauflagen für subventionierte Unternehmen, die nunmehr einen Fragenbogen über ihre wirtschaftlichen Eigentümer ausfüllen müssen.

Gesundheitswesen (informelle Zahlungen)

Mehreren Eurobarometer-Umfragen in Folge ist zu entnehmen, dass die Kleinkorruption im ungarischen Gesundheitswesen besonders ausgeprägt ist. Annähernd 13 % der Befragten gaben im Rahmen der Eurobarometer-Umfrage 2013 zum Thema Korruption an, dass von ihnen Bestechungsgelder verlangt oder erwartet worden waren, wobei die überwältigende Mehrzahl dieser Fälle das Gesundheitswesen betraf (8 %, also zwei Drittel aller Fälle, verglichen mit einem EU-Durchschnitt von 2 %). Von den ungarischen Befragten, die mit Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitswesens in Berührung gekommen waren, räumten 10 % (dies entspricht dem vierthöchsten Anteil in der EU) ein, Krankenpflegepersonal oder Ärzten zusätzlich Geld oder wertvolle Geschenke überreicht oder dem Krankenhaus Geld gespendet zu haben. 32 % der Befragten gaben an, dass sie die Zuwendung vor erhaltener Leistung erbracht hatten, während dies bei 47 % der Befragten nach erbrachter Leistung der Fall war.

Zahlungen, mit denen Patienten ihre Dankbarkeit nach erhaltener medizinischer Standardleistung zum Ausdruck bringen, sind in Ungarn eine tolerierte Praxis und gelten im Gegensatz zu Zahlungen, die vor einem medizinischen Eingriff oder für eine „unübliche“ Leistung, wie die bevorzugte Behandlung zur Umgehung von Wartelisten, geleistet werden, nicht als Korruption. Bereits 2003 hatte die GRECO festgestellt, dass Zahlungen aus „Dankbarkeit“ für öffentliche Leistungen gerade im Gesundheitswesen eine Form der „akzeptierten“ Korruption darstellen.⁸⁰ Diesbezüglich hat sich in der Praxis kaum etwas verändert.

Nach dem Arbeitsgesetzbuch kann der Direktor einer Gesundheitseinrichtung „Dankbarkeits“-Zahlungen dadurch rechtmäßigen Charakter verleihen, dass er der Annahme einer von einem Patienten angebotenen Schmiergeldzahlung in einer schriftlichen Erklärung zustimmt.⁸¹ Stimmt der Direktor solchen Zahlungen nicht zu, gelten sie als „ungerechtfertigter Vorteil“, und Mitarbeiter, die derartige Zahlungen annehmen, verstoßen gegen das Gesetz.⁸² Zwar ist zu begrüßen, dass die Annahme eines Zahlungsverprechens oder der Zahlung selbst

77 Gesetz Nr. CXII von 2011. [2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról] http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100112.TV×hift=1.

78 Gesetz Nr. CVI von 2007. [2007. évi CVI. törvény az állami vagyronról] http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700106.TV.

79 2012. évi CLXXXIX. törvény egyes törvényeknek a kormányzati ellenőrzéssel összefüggő módosításáról. <http://www.complex.hu/kzldat/t1200189.htm/t1200189.htm>.

80 GRECO Eval I Rep (2002) 5E Final, Evaluation Report on Hungary, Erste Evaluierungsrunde, von der GRECO auf ihrer 13. Plenarsitzung (Straßburg, 24.-28. März 2003) verabschiedet – Absatz 8.

81 Siehe Arbeitsgesetzbuch, § 52 [2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről] http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200001.TV.

82 Siehe Strafgesetzbuch, § 291 (1), Strafbarkeit der Annahme eines Zahlungsverprechens.

inzwischen einen Straftatbestand darstellt, doch dürfte es nur durch umfassendere Reformen gelingen, die Situation in der Praxis zu verbessern. Die derzeitige Regelung birgt das Risiko der Rechtsunsicherheit sowie der Ungleichbehandlung der Mitarbeiter im Gesundheitswesen. Diese Art der Auslegung ermöglicht die Legalisierung einer eindeutigen Form der Korruption.

Trotz der Bemühungen, mit denen Anreize zur Zahlung derartiger Zuwendungen abgebaut werden sollten, einschließlich der Anhebung der Gehälter im Gesundheitswesen um 50 % Ende 2002, und obwohl die GRECO diese Bemühungen als zufriedenstellend eingeschätzt hat,⁸³ weist die Statistik nur begrenzte Fortschritte aus. Das recht niedrige Niveau der Gehälter von Ärzten und des medizinischen Personals im öffentlichen Sektor stellt eine zusätzliche Herausforderung dar.

3. AUSBLICK

Es wurden Maßnahmen zur Umsetzung umfassender Integritätsstrategien und zur Förderung der Transparenz in der öffentlichen Verwaltung ergriffen, die von der Zivilgesellschaft unterstützt werden. Doch Klientelismus, Günstlingswirtschaft und Vetternwirtschaft in der öffentlichen Verwaltung geben nach wie vor Anlass zur Sorge. Bedenken hinsichtlich enger informeller Beziehungen zwischen Unternehmen und politischen Akteuren auf lokaler Ebene, durch die lokale Verwaltungen anfälliger für Korruptionspraktiken sind, konnten nicht ausgeräumt werden. Noch immer bestehen einige Unzulänglichkeiten, die insbesondere die Finanzierung der politischen Parteien und die Effizienz von Kontrollmechanismen, vor allem bei der öffentlichen Auftragsvergabe, betreffen. Kleinkorruption ist offenbar im Gesundheitssektor ein Problem, wo es zahlreiche Anreize dafür gibt, durch informelle Zahlungen in den Genuss einer Vorzugsbehandlung zu kommen.

In Bezug auf folgende Aspekte bedarf es weiterer Anstrengungen:

- Weitere Präzisierung der Vorschriften für die Rechnungslegung und Buchführung politischer Parteien, wobei auch sämtliche den Parteien angeschlossenen Körperschaften zu berücksichtigen sind. Stärkung der Transparenz und der internen und unabhängigen Rechnungsprüfung politischer Parteien und der vom Staatlichen Rechnungshof durchgeführten Prüfungen der **Parteienfinanzierung** sowie Erhöhung der abschreckenden Wirkung von Sanktionen.
- Stärkung unabhängiger Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen während des gesamten Verfahrens der **öffentlichen Auftragsvergabe** sowohl auf zentraler als auch lokaler Ebene. Gewährleistung angemessener Überprüfungsmechanismen, um Interessenkonflikte aufdecken zu können, und Ausweitung der für Interessenkonflikte geltenden Bestimmungen auf öffentliche Ausgaben. Fortsetzung der Entwicklung von einheitlichen und wirksamen Präventionsinstrumenten bei den Vergabebehörden, wobei der Schwerpunkt auf der lokalen Ebene liegen sollte. Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Rechnungsprüfungs- und Vergabebehörden auf der einen und Strafverfolgungsbehörden auf der anderen Seite.
- Weitere Verbesserung der Transparenz und unabhängiger Überprüfungsmechanismen für Vermögens- und Interessenerklärungen **gewählter und bestellter Amtsträger** sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene. Erarbeitung umfassender

83 Compliance Report on Hungary (Bericht über die Einhaltung – Ungarn) GRECO Eval RC- I (2004) 14E Final, von der GRECO auf ihrer 22. Plenarsitzung (Straßburg, 14.-18. März 2005) verabschiedet.

Verhaltenskodizes für gewählte Amtsträger auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene unter Berücksichtigung von Aspekten, die Interessenkonflikte betreffen, und Entwicklung von Mechanismen zur Gewährleistung der Verantwortlichkeit sowie von abschreckenden Sanktionen für Verstöße gegen solche Kodizes. Einleitung konsequenterer Maßnahmen zum Abbau der mit Klientelismus und Günstlingswirtschaft in der **öffentlichen Verwaltung** verbundenen Korruptionsrisiken. Gewährleistung einer einheitlichen und angemessen weit gefassten Auslegung der Rechtsvorschriften zum **Zugang zu Informationen**.

- Erarbeitung eines umfassenden Programms zur schrittweisen Eliminierung von „Dankbarkeits“-Zahlungen, Anerkennungen oder sonstigen Formen informeller Geldzuwendungen an öffentliche Mitarbeiter des **Gesundheitssektors**.