



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 8

ANHANG

GRIECHENLAND

zum

Korruptionsbekämpfungsbericht der EU

GRIECHENLAND

1. EINFÜHRUNG – GRUNDZÜGE UND KONTEXT DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Rahmenbedingungen der Korruptionsbekämpfung

Strategische Rahmenbedingungen: Ende 2012 vereinbarten die Task-Force der Europäischen Kommission und die griechischen Behörden einen Fahrplan zur Korruptionsbekämpfung als Grundlage für eine umfassende nationale Strategie.¹ Auf dieser Grundlage vereinbarten die griechischen Behörden Anfang 2013 eine nationale Strategie zur Korruptionsbekämpfung, einschließlich eines Aktionsplans.² Damit wurde eine seit Langem bestehende Lücke geschlossen und ein wichtiger Schritt zur Korruptionsbekämpfung in Griechenland getan. Gleichzeitig wurde der Notwendigkeit einer angemessenen Koordinierung der Politik in diesem Bereich Rechnung getragen. Es wurde ein nationaler Koordinator für die Korruptionsbekämpfung ernannt, der die Umsetzung des Aktionsplans beaufsichtigt.³

Rechtliche Rahmenbedingungen: Die griechische Strafgesetzgebung umfasst alle Formen von Korruption und missbräuchlicher Einflussnahme, die in den Rechtsinstrumenten des Europarats zur Bekämpfung der Korruption vorgesehen sind. Der Geltungsbereich der strafrechtlichen Bestimmungen betreffend Korruptionsdelikte erstreckt sich auf alle gewählten und ernannten Amtsträger sowie alle sonstigen öffentlichen Bediensteten. Wie die Europarats-Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) jedoch feststellte, ist dieser Rechtsrahmen zu komplex und über das Strafgesetzbuch, andere nationale Rechtsvorschriften und die verschiedenen Gesetze zur Ratifizierung internationaler Rechtsinstrumente verteilt, was sich zwangsläufig auf ihre Umsetzung auswirkt. Zudem scheinen die Rechtsvorschriften, in denen die Strafbarkeit korruptionsbezogener Straftaten geregelt ist, inkohärent zu sein, insbesondere was die Bestimmungen zu Bestechung und Bestechlichkeit sowie missbräuchlicher Einflussnahme angeht.⁴ Außerdem hat die OECD eine weitere Verbesserung der Vorschriften zur Auslandsbestechung und Haftung juristischer Personen gefordert.⁵ Die meisten bislang eingeleiteten Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, sei es auf legislativer Ebene oder anderweitig, waren nur punktuell ausgerichtet, was auf die Notwendigkeit eines kohärenteren Konzepts hinweist. Im August 2013 veröffentlichte GRECO einen zweiten vorläufigen Umsetzungsbericht, in dem die Gruppe zu dem Schluss gelangte, dass drei Jahre nach ihrer Bekanntgabe nur eine ihrer 27 Empfehlungen zur strafrechtlichen Ahndung und zur Parteienfinanzierung zufriedenstellend umgesetzt worden war.⁶ Die Regierung hat einen Gesetzentwurf ausgearbeitet, der darauf abzielt, die aktuellen Schwachstellen zu beheben und eine Vereinheitlichung der geltenden strafrechtlichen Bestimmungen zu gewährleisten.⁷ Um den wichtigsten Bedenken Rechnung zu tragen, wurden zwischenzeitlich im Frühjahr 2013 Änderungen des Strafgesetzbuches angenommen, um die für die Delikte der Bestechung und Bestechlichkeit eines Richters geltenden Sanktionen zu verschärfen.⁸

Institutionelle Rahmenbedingungen: Auch die institutionellen Rahmenbedingungen für die Korruptionsbekämpfung sind komplex mit dem Generalinspektor für die öffentliche

1 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/roadmap_en.pdf

2 Nationaler Aktionsplan Griechenlands zur Korruptionsbekämpfung:
http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

3 Weitere Informationen finden sich unter Untersuchungsschwerpunkte im Abschnitt über das strategische Gesamtkonzept im Bereich Korruption.

4 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_EN.pdf)

5 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Greecephase3reportEN.pdf>

6 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_EN.pdf)

7 Es ist beabsichtigt, alle Korruptionsdelikte in das Strafgesetzbuch aufzunehmen.

8 Gesetz Nr. 4139 von 2013.

Verwaltung,⁹ spezialisierten Kontrollstellen oder -einheiten von Abteilungen innerhalb von Behörden und Ministerien, dem Amt des Generalstaatsanwalts,¹⁰ der Abteilung für Finanz- und Wirtschaftsstraftaten (SDOE), den auf Korruption spezialisierten Staatsanwaltschaften, die vor kurzem in Athen und Thessaloniki eingerichtet wurden, der Staatsanwaltschaft für Finanz- und Wirtschaftsstraftaten, der unabhängigen Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche, der Abteilung für innere Angelegenheiten der Polizei, dem obersten Rechnungshof und dem Bürgerbeauftragten. Die unzureichende behördenübergreifende Zusammenarbeit führte zu Bedenken hinsichtlich der Eignung dieses Rahmens, wirksam auf Herausforderungen im Bereich der Korruption zu reagieren. Um diesen Bedenken Rechnung zu tragen, wurde Mitte 2013 ein nationaler Koordinator für die Korruptionsbekämpfung ernannt.¹¹

Strafverfolgung und Justiz: Die Justiz hat in letzter Zeit Schritte eingeleitet, um ihre Bilanz bei der Korruptionsbekämpfung zu verbessern. Die jüngsten hochrangigen Fälle zeigen eine Entwicklung in Richtung eines wirksameren Umgangs mit Korruptionsfällen durch die Gerichte und die Vollstreckung schwerer Strafen. Zusätzlich zum Amt des Generalstaatsanwalts hat Griechenland zwei spezialisierte Staatsanwaltschaften für die Korruptionsbekämpfung eingerichtet: die im Jahr 1997 eingerichtete Staatsanwaltschaft für Wirtschaftskriminalität¹² und die (im Jahr 2011 eingerichtete) Staatsanwaltschaft für Korruptionsdelikte.¹³ Im ersten Halbjahr 2013 erfolgte eine weitere Spezialisierung der für Korruption zuständigen Staatsanwaltschaften. So wurden zusätzliche spezialisierte Dienststellen der Staatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung eingerichtet, die mit der Aufsicht und Koordinierung der Ermittlungen im Bereich Korruption beauftragt sind. Zwei dieser spezialisierten Staatsanwaltschaften sind in Athen und Thessaloniki, den Gerichtsbezirken mit der höchsten Zahl an komplexen Korruptionsfällen, angesiedelt.¹⁴

Meinungsumfragen

Wahrnehmungserhebungen: Bei der Eurobarometer-Sonderumfrage zur Korruption im Jahr 2013¹⁵ gaben 99 % der Befragten in Griechenland an, dass Korruption in ihrem Land ein weitverbreitetes Problem sei (EU-Durchschnitt: 76 %), und 63 % sahen sich in ihrem Alltagsleben von Korruption betroffen (EU-Durchschnitt: 26 %). 80 % sind der Auffassung, dass Günstlingswirtschaft und Korruption den geschäftlichen Wettbewerb in Griechenland behindern (EU-Durchschnitt: 69 %). 95 % der Befragten zufolge gibt es Korruption auf regionaler und lokaler Ebene (EU-Durchschnitt: 77 %). Nach Auffassung von 93 % sind Bestechung und Beziehungen häufig die einfachste Art und Weise, um öffentliche Dienstleistungen zu erhalten (EU-Durchschnitt: 73 %). In den meisten Fällen sind dies die höchsten prozentualen Anteile in der EU.

Erfahrung mit Korruption: 7 % der bei der Eurobarometer-Umfrage befragten Griechen räumten ein, dass von ihnen in den vergangenen zwölf Monaten die Zahlung von Bestechungsgeldern erwartet oder verlangt worden sei (EU-Durchschnitt: 4 %).

Unternehmensumfragen: Nach der Eurobarometer-Unternehmensumfrage¹⁶ sind 89 % der griechischen Unternehmen (EU-Durchschnitt: 73 %) und 80 % der Befragten aus der

9 Beauftragt mit der Überwachung und Koordinierung der Leistung der öffentlichen Verwaltung und Kontrollstellen/-einheiten.

10 Unabhängige Behörde, die für die Beaufsichtigung aller staatlichen Finanzkontrollstellen zuständig ist, sowie der Generalinspektor für die öffentliche Verwaltung, der für alle Fälle im Zusammenhang mit Vermögensabschöpfung auf Grundlage nicht vorhandener oder fehlerhafter Vermögenserklärungen von öffentlichen Bediensteten verantwortlich ist.

11 Weitere Informationen finden sich unter Untersuchungsschwerpunkte im Abschnitt über das strategische Gesamtkonzept im Bereich Korruption.

12 Artikel 17A des Gesetzes 2523/1997.

13 Gesetz 4022/2011.

14 Gesetz Nr. 4139 von 2013.

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

16 Flash Eurobarometer 374 von 2013.

Gesamtbevölkerung (EU-Durchschnitt: 69 %) ¹⁷ der Auffassung, dass Günstlingswirtschaft und Korruption den geschäftlichen Wettbewerb in Griechenland behindern. Nach Einschätzung von 92 % der Unternehmen sind Bestechung und Beziehungen häufig die einfachste Art und Weise, um bestimmte öffentliche Dienstleistungen zu erhalten (EU-Durchschnitt: 69 %). 66 % der Geschäftsleute (EU-Durchschnitt: 43 %) zufolge ist Korruption bei Geschäftstätigkeiten in Griechenland ein Problem für ihr Unternehmen, und 67 % betrachten Mäzenatentum und Vetternwirtschaft als ein Hindernis (EU-Durchschnitt: 41 %).

Kontext

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen: Schätzungen zufolge hat Kleinkorruption in Griechenland im Jahr 2011 Kosten in Höhe von 554 Mio. EUR verursacht. ¹⁸ Der Generalinspektor für die öffentliche Verwaltung stellte 2011 fest, dass Korruption in der lokalen Verwaltung, Umwelt- und Stadtplanung, im Verkehrswesen, bei öffentlichen Bauarbeiten und im öffentlichen Gesundheitswesen weit verbreitet ist. ¹⁹ Die Einführung wirksamer Strategien für die Korruptionsbekämpfung, die Reformierung der Justiz und der öffentlichen Verwaltung, einschließlich des öffentlichen Auftragswesens, sowie die Einführung einer Betrugsbekämpfungsstrategie für durch EU-Mittel kofinanzierte Projekte sind Teil der Verpflichtungen Griechenlands im Rahmen des Memorandums über die Wirtschafts- und Finanzpolitik. ²⁰ Die Task-Force der Europäischen Kommission, die Griechenland technische Unterstützung leistet, bietet in enger Zusammenarbeit mit den entsprechenden Dienststellen der Kommission Unterstützung bei den Reformen in diesen Bereichen. ²¹ Im Rahmen der wirtschaftlichen Sanierungsprogramme hat sich Griechenland verpflichtet, umfangreiche Privatisierungen von staatlichen Vermögenswerten durchzuführen. Eine unabhängige Überwachung und solide Schutzmaßnahmen gegen Korruption sind in diesem Zusammenhang von wesentlicher Bedeutung, um korruptionsbezogene Risiken abzumildern. ²²

Privater Sektor: Nach dem Global Competitiveness Index 2013-2014 des Weltwirtschaftsforums belegt Griechenland auf der Rangliste der 148 Länder mit den niedrigsten Werten für Günstlingswirtschaft bei Entscheidungen von Verwaltungsbediensteten und Veruntreuung öffentlicher Gelder den 91. Platz. ²³ Griechenland setzte alle Bestimmungen des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI des Rates betreffend die Definition von Bestechung und Bestechlichkeit im privaten Sektor sowie die Bestimmungen in Bezug auf Sanktionen für natürliche und juristische Personen und die Haftung juristischer Personen um. ²⁴ Was die Praxis betrifft, kam die OECD allerdings zu der Schlussfolgerung, dass Griechenland in mehreren Bereichen das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung von Bestechung nicht umgesetzt hat. Insbesondere äußerte sie Bedenken hinsichtlich der begrenzten Möglichkeiten Griechenlands, Fälle von Auslandsbestechung festzustellen, wobei sie auf das Versäumnis hinwies, in einem bedeutsamen Fall von Auslandsbestechung umgehend Ermittlungen einzuleiten und zeitnah Informationen über die Bemühungen zur Bekämpfung von Bestechung bereitzustellen. ²⁵

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

18 Nationale Erhebung zu Korruption in Griechenland, TI Greece, 2011. Diese Studie bietet zudem Informationen über die Höhe der Bestechungsgelder, z. B. bis zu 20 000 EUR für die Vereinbarung einer Prüfung von Finanzunterlagen, zwischen 40 EUR und 500 EUR für den Erhalt eines Führerscheins oder zwischen 200 EUR und 8 000 EUR für die Erteilung einer Baugenehmigung. (<http://en.transparency.gr/Press.aspx?page=27&code=PressRelease&article=326>).

19 Generalinspektor für die öffentliche Verwaltung (2011), Jahresbericht des Generalinspektors für die öffentliche Verwaltung für das Jahr 2010: <http://www.gedd.gr/news.php?article=85>.

20 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf

21 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/taskforce-greece/index_de.htm

22 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/roadmap_en.pdf

23 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

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 <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/Greece%20Phase%203%20Report%20WEB.pdf>

Meldung von Missständen: Griechenland hat keine einschlägigen Rechtsvorschriften zum Schutz von Hinweisgebern im öffentlichen oder privaten Sektor. Die allgemeinen Arbeitsrechtsvorschriften zum Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung und diskriminierender Behandlung von Mitarbeitern gelten auch für Hinweisgeber. Sowohl GRECO als auch die OECD haben betont, dass der derzeitige Rahmen für den Schutz von Hinweisgebern in Griechenland unzureichend ist. Das Finanzministerium, der Generalinspektor für die öffentliche Verwaltung und die Strafverfolgungsbehörden haben Systeme für die anonyme Meldung von Korruption eingerichtet, von denen in den letzten Jahren zunehmend Gebrauch gemacht wird. Auch die Zivilgesellschaft hat Initiativen für die Meldung von Bestechung und Korruptionspraktiken auf den Weg gebracht.²⁶ Außerdem haben mehrere international tätige griechische Unternehmen Mechanismen zur Meldung von Missständen im Zuge ihres allgemeinen Rahmens für Ethik und die Bekämpfung von Bestechung entwickelt.²⁷ Die Regierung erarbeitet derzeit Entwürfe von Rechtsvorschriften für umfassende Regelungen zum Schutz von Hinweisgebern, wie sie im nationalen Aktionsplan für die Korruptionsbekämpfung vorgesehen sind.²⁸ Die Meldung von Missständen wird zudem im Rahmen der umfassenden Reform der Steuerverwaltung gefördert, die im Zuge des Memorandums über die Wirtschafts- und Finanzpolitik vereinbart wurde.²⁹

Transparenz der Lobbyarbeit: Lobbyarbeit ist in Griechenland nicht geregelt. Es besteht keine Pflicht zur Eintragung von Interessenvertretern oder zur Meldung von Kontakten zwischen Amtsträgern und Lobbyisten.

Medien: Griechenland erreichte ein niedriges Ergebnis beim Index der Pressefreiheit 2013 von Freedom House, was bedeutet, dass sich der negative Trend fortsetzte. Griechenland zählt zu der Kategorie von Ländern, in denen die Presse als „teilweise frei“ eingestuft wird.³⁰ Die Konjunkturschwäche und ein selektiv durchgesetzter Rechtsrahmen führten dazu, dass die griechischen Medien für potenziellen, ungebührlichen Druck besonders anfällig sind.³¹

2. UNTERSUCHUNGSSCHWERPUNKTE

Strategisches Gesamtkonzept im Bereich Korruption

Griechenland setzt bei der Korruptionsbekämpfung jetzt auf ein breiteres Konzept. Wie GRECO betonte, sind die Rechtsvorschriften nach wie vor zu komplex.³² Hinzu kommt ein geringes Maß an Durchsetzung und die Tatsache, dass zahlreiche Einrichtungen im Rahmen der Strategien zur Korruptionsbekämpfung bisweilen sich überschneidende Kompetenzen haben, während Risikobewertungen offenbar keine gängige Praxis für die Bestimmung künftiger gezielter Aktionen sind. In der dem Finanzministerium unterstellten Abteilung für Finanz- und Wirtschaftsstraftaten (SDOE) ist ein zweiter Staatsanwalt angesiedelt, der für die enge Zusammenarbeit der beiden Dienststellen sorgen soll. Besonderes Augenmerk bedarf die Abstimmung zwischen den vor kurzem eingerichteten Staatsanwaltschaften für Korruption, der Abteilung für Finanz- und Wirtschaftsstraftaten (SDOE) und den regulären Staatsanwaltschaften. Im Juni 2013 gab die Regierung die Zusammenlegung des Generalinspektors für die öffentliche Verwaltung und der Inspektorengruppe für die öffentliche

26 <http://www.edosafakelaki.org/> oder <http://www.teleikaipavla.gr/>

27 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Greecephase3reportEN.pdf>, S. 33.

28 Nationaler Aktionsplan Griechenlands zur Korruptionsbekämpfung:
http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

29 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf

30 <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>

31 <http://www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/01/Greece.pdf>

32 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)9_Greece_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)9_Greece_One_EN.pdf)

Verwaltung in eine einzige Behörde bekannt, um die Überschneidungen zwischen den Korruptionsbekämpfungsstellen zu verringern.³³

Gute Praxis: Transparenz der Entscheidungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung und Veröffentlichung der abgeschlossenen Verträge

Ein 2010 erlassenes Gesetz verpflichtet alle öffentlichen Einrichtungen, ihre Beschlüsse – einschließlich der Beschlüsse im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge – online zu veröffentlichen.³⁴ Aufgrund des Programms „Klarheit“ (diavgeia – διαύγεια)³⁵ sind alle öffentlichen Einrichtungen, Regulierungsbehörden und lokalen Verwaltungen seit dem 1. Oktober 2010 verpflichtet, ihre Beschlüsse ins Internet zu stellen. Die Beschlüsse öffentlicher Stellen dürfen erst umgesetzt werden, wenn sie auf die Klarheits-Webseiten hochgeladen wurden. Nur Beschlüsse, die sensible personenbezogene Daten und/oder Informationen zur nationalen Sicherheit enthalten, unterliegen nicht dieser Verpflichtung. Jedes Dokument wird digital signiert und erhält automatisch eine individuelle Nummer. Weicht der im Staatsanzeiger veröffentlichte Wortlaut von dem auf den Klarheits-Webseiten ab, so hat letzterer Vorrang. Abgeschlossene öffentliche Verträge werden ebenfalls veröffentlicht. Auf öffentliche Informationen über die Überwachung der Durchführung öffentlicher Verträge kann nicht ohne Weiteres zugegriffen werden, sie sind jedoch auf Grundlage der Rechtsvorschriften zur Informationsfreiheit abrufbar.

Neben den mit der institutionellen Koordinierung verbundenen Herausforderungen stellen offenbar die internen Kontrollmechanismen innerhalb der öffentlichen Verwaltung ein Problem dar, das ein gutes Funktionieren der Korruptionsbekämpfung und der Integritätspolitik beeinträchtigt. Die internen Kontrollmechanismen innerhalb des öffentlichen Dienstes haben sich als ineffektiv erwiesen, wodurch erhebliche Rückstände entstanden sind. Angeblich waren im August 2012 noch 5000 Fälle in den Disziplinalgremien der griechischen Ministerien und öffentlichen Einrichtungen (z. B. öffentliche Krankenhäuser, staatliche Universitäten, usw.) anhängig.³⁶ Die meisten Beamten, denen Verstöße gegen das Statut für den öffentlichen Dienst vorgeworfen wurden, wurden freigesprochen: Im Jahr 2011 wurden nur 17 der 157 Beamten, deren Fälle von Disziplinalgremien untersucht wurden, endgültig entlassen.³⁷ Die Daten aus Mitte 2013 zeigen, dass bis zu diesem Zeitpunkt 91 griechische Beamte aufgrund von disziplinarischen Vergehen entlassen worden waren, während weitere 2000 Fälle zu diesem Zeitpunkt noch anhängig waren.³⁸

2012 wurde das Statut für den öffentlichen Dienst geändert, um schnellere und transparentere Disziplinarverfahren sicherzustellen.³⁹ Durch die Gesetzesänderung änderte sich die Zusammensetzung der Disziplinalgremien, denen zuvor drei hohe Beamte und zwei Gewerkschafter angehörten. Zur Gewährleistung einer größeren Unparteilichkeit gehören den neuen Gremien nun auch Richter an. Anfang 2013 wurden Bestimmungen angenommen, die auf eine Beschleunigung der Disziplinarverfahren abzielten,⁴⁰ wobei die Verpflichtung aufgenommen wurde, der Entlassung von Beamten, gegen die Disziplinarentscheidungen aufgrund von Korruptionspraktiken oder Inkompetenz ergangen sind, Priorität einzuräumen. Zudem sicherte der für die Verwaltungsreform und e-Governance zuständige Minister Mitte 2013 zu, die entsprechenden Maßnahmen einzuleiten. In der Folge wurden 226 Beamte

33 Die Zusammenlegung der beiden Einrichtungen wurde formell im Juni 2013 durch das Ministerium für die Verwaltungsreform geregelt: <http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2013/06/systash.pdf>.

34 Gesetz Nr. 3861 von 2010.

35 <http://diavgeia.gov.gr/en>

36 Onishenko, C. (2012), Five thousand pending disciplinary decisions, He Kathimerini, 9.8.2012.

37 Siehe oben.

38 Siehe oben.

39 Gesetz Nr. 4067 von März 2012.

40 Das im April 2013 angenommene sogenannte „Omnibus-Gesetz“.

zwischen Juli und September 2013 aus disziplinarischen Gründen entlassen (einschließlich Fällen, in denen strafrechtliche Maßnahmen eingeleitet worden waren).

Nach Vorwürfen, dass Beamte in einer staatlichen Stelle der Sozialversicherung an der Unterschlagung von Sozialleistungen im Zeitraum 2003-2012 beteiligt gewesen waren, wurden Mitte 2013 Gerichtsverfahren eingeleitet. Darüber hinaus wurde in den letzten Jahren auf regionaler und lokaler Ebene eine Reihe von regelmäßigen Kontrollen zu Sozialleistungen durch Ärzteausschüsse durchgeführt, die die medizinischen Gründe überprüften, aus denen die Sozialleistungen ursprünglich den Empfängern gewährt worden waren. Im Zuge einer dieser regelmäßigen regionalen Kontrollen wurde festgestellt, dass 66 % der Einwohner einer kleinen Insel, die Sozialleistungen aufgrund von Blindheit erhalten hatten, tatsächlich nicht blind waren. Eine vollständige landesweite Neubewertung dieser Sozialleistungen steht kurz vor ihrem Abschluss.

Die Kommission legte Vorbehalte hinsichtlich der EU-Finanzmittel in Griechenland im Zeitraum 2007-2013 ein, da der Verdacht von Erpressung im Zusammenhang mit der Erteilung einer Projektgenehmigung durch die Verwalter der Fonds im Entwicklungsministerium bestand. Die griechische Polizei nahm mehrere Personen fest; eine Untersuchung der Korruptionsvorwürfe auf nationaler Ebene dauert noch an. Die Europäische Kommission stellte einen Aktionsplan für Griechenland auf, um sicherzustellen, dass die Ausgaben in der Vergangenheit und die aktuellen Ausgaben rechtmäßig, ordnungsgemäß und förderfähig sind. Der Minister für Entwicklung ersetzte das Personal, gegen das der Verdacht besteht, an diesem Fall beteiligt zu sein.⁴¹ Nach der zufriedenstellenden Umsetzung des Aktionsplans hob die Kommission den Vorbehalt aus Reputationsgründen im Jahr 2013 auf.

Zur Entwicklung eines kohärenteren Konzepts gegen Korruption wurden in dem von der Task-Force der Europäischen Kommission für Griechenland erarbeiteten Fahrplan zur Korruptionsbekämpfung⁴² die folgenden Prioritäten genannt: Annahme einer nationalen Gesamtstrategie für die Korruptionsbekämpfung, Stärkung der Koordinierung und des Informationsaustauschs zwischen den Einrichtungen, einschließlich im Wege der Ernennung eines nationalen Koordinators, sowie Stärkung von Finanzermittlungen und strafrechtlicher Verfolgung von Korruption, insbesondere in Sektoren mit erhöhtem Risiko. Zudem werden Rechtsetzungsmaßnahmen mit Blick auf eine wirksamere Prävention und Aufdeckung von Korruption erwähnt. Die Korruptionsbekämpfung spielt auch bei Plänen zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und Steigerung der Effektivität der Arbeitsaufsicht eine Rolle, wobei im Reformprogramm eine Stärkung der Mechanismen zur Betrugs- und Korruptionsbekämpfung gefordert wird.

Entsprechend den Empfehlungen im Fahrplan ernannte die Regierung im Mai 2013 einen nationalen Koordinator für die Korruptionsbekämpfung mit einer Amtszeit von fünf Jahren, der dem Premierminister und dem Parlament unterstellt ist. Im April 2013 hatte das Parlament ein Gesetz zur Einrichtung eines nationalen Koordinierungsausschusses verabschiedet, dem alle einschlägigen öffentlichen Einrichtungen und Strafverfolgungsbehörden sowie der Bürgerbeauftragte und ein Beratungsgremium (einschließlich der Zivilgesellschaft und nationaler Organisationen) angehören.⁴³

Die griechischen Behörden erarbeiteten anhand der großen Linien des Fahrplans eine nationale Strategie zur Korruptionsbekämpfung mit einem Aktionsplan, auf den sich die zuständigen griechischen Behörden und Strafverfolgungsbehörden im Januar 2013 verständigten.⁴⁴ Für die Koordinierung des Aktionsplans ist der nationale Koordinator für Korruptionsbekämpfung

41 Etwa 100 Beamte.

42 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/roadmap_en.pdf

43 Gesetz Nr. 4152 von 2013.

44 Nationaler Aktionsplan Griechenlands zur Korruptionsbekämpfung:
http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

zuständig. Das etwas undurchsichtige Annahmeverfahren könnte Zweifel an der Nachhaltigkeit des Engagements der Regierung und des Parlaments wecken.⁴⁵

Der Aktionsplan erstreckt sich auf den Zeitraum von 2013 bis 2015 und sieht die Entwicklung von Kapazitäten für die Risikobewertung vor. Seine Ziele umfassen unter anderem: effiziente politische Führung bei der Bekämpfung von Korruption, Reaktion auf die vermehrten Forderungen der Öffentlichkeit nach Rechenschaftspflicht, Ächtung von Korruptionspraktiken, wirksame Durchsetzung und verstärkte Einhaltung der Vorschriften, Rechenschaftspflicht von öffentlichen und privaten Stellen. Etwa 70 % der geplanten Maßnahmen, darunter die Einrichtung der auf Korruptionsbekämpfung spezialisierten Staatsanwaltschaft und andere auf Strafverfahren ausgerichtete Legislativmaßnahmen, konzentrieren sich auf die Rechtsdurchsetzung. Präventionsmaßnahmen sind weniger detailliert. Der Aktionsplan umfasst keine messbaren Indikatoren oder Benchmarks. Es liegen keine Schätzungen zu den für seine Durchführung erforderlichen Ressourcen vor. Bislang wurden die allermeisten der in dem Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen auf den Weg gebracht, aber nur wenige sind bereits abgeschlossen.

Parteienfinanzierung

Der legislative und operationelle Rahmen für die Parteienfinanzierung und Finanzierung von Wahlkampagnen ist in Griechenland nach wie vor wenig entwickelt. Die öffentliche Wahrnehmung zeigt, dass es in diesem Bereich weiter Anlass zu Besorgnis gibt. Nach der Eurobarometer-Sonderumfrage zur Korruption im Jahr 2013 sind 86 % der Griechen (höchster Anteil in der EU) der Auffassung, es bestehe eine unzureichende Transparenz und Aufsicht der Parteienfinanzierung (EU-Durchschnitt: 67 %).⁴⁶ Auch sind im Laufe der Zeit in Bezug auf die Finanzierung politischer Parteien in Griechenland immer wieder Vorwürfe wegen Korruption oder illegaler Finanzierung laut geworden. Einer dieser Fälle betraf den Vorwurf illegaler Zahlungen eines ausländischen Unternehmens an die Amtsträger zweier politischer Parteien, die im Zeitraum 1996-2004 sowie 2004-2009 an der Macht waren. Das Unternehmen soll sich dadurch öffentliche Aufträge gesichert haben. Nachdem der griechische Staat Schadensansprüche in Höhe von mehr als 2 Mio. EUR geltend gemacht hatte, wurde 2012 ein Vergleich geschlossen; das Strafverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Politische Parteien in Griechenland können finanzielle Mittel aus dem Staatshaushalt erhalten und sich durch private Spenden und Darlehen finanzieren. Im Jahr 2010 wurden neue Rechtsvorschriften zu den Wahlkampfkosten von Koalitionen und Kandidaten sowie deren Kontrolle bei lokalen und regionalen Wahlen angenommen,⁴⁷ mit denen Obergrenzen für die Finanzierung und Ausgaben eingeführt wurden. Zudem wurde für Koalitionen und Einzelbewerber, die für mittlere und große Kommunen kandidieren, die Verpflichtung eingeführt, ihre Einnahmen und Ausgaben in einer zentralen öffentlichen Datenbank, die vom Ministerium für Inneres, Dezentralisierung und e-Governance verwaltet wird, zu veröffentlichen.⁴⁸ Des Weiteren müssen zahlreiche gewählte Amtsträger innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Wahlergebnisse dem Ausschuss für Ausgabenkontrolle und Wahlrechtsverletzungen Finanzberichte vorlegen. In jedem Bezirk wird ein Ad-hoc-Ausschuss eingerichtet, dem Richter, ein Mitglied des Staatsrats, der Vertreter der Rechnungsprüfungsbehörde und der Leiter der lokalen Dienststelle der Abteilung für Finanz- und Wirtschaftsstraftaten (SDOE) angehören. Seine Aufgabe besteht darin, die finanzielle Lage der gewählten Koalitionen und Kandidaten zu kontrollieren. Es sind Strafen vorgesehen, die je nach Schwere der festgestellten Verstöße von Geldbußen bis zu Freiheitsentzug reichen.

45 Der Aktionsplan wurde nicht „formell“ von der Regierung oder dem Parlament angenommen, sondern von einer Reihe von öffentlichen Einrichtungen vereinbart.

46 Eurobarometer-Sonderumfrage 397 von Jahr 2013 (2013 Special Eurobarometer 397).

47 Gesetz Nr. 3870 von 2010.

48 <http://www.ekloges.yypes.gr/diafancia/index.html>

Innerhalb des Parlaments wird ein Ausschuss für die Ausgabenkontrolle und Verstöße gegen das Wahlrecht eingesetzt, dem Abgeordnete aller Parteien (die Mehrheit der Mitglieder) sowie drei Richter angehören. Die Effizienz dieses Ausschusses muss sich jedoch noch zeigen.⁴⁹ Seine eingehende Analyse der Ausgaben im Zuge der letzten Parlamentswahlen im Jahr 2012 steht noch aus. Der oberste Rechnungshof verfügt nicht über die erforderlichen Befugnisse, um die Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen inhaltlich zu kontrollieren.

Im Juli 2012⁵⁰ und anschließend im August 2013⁵¹ stellte GRECO fest, dass keine ihrer in diesem Bereich ausgesprochenen 16 Empfehlungen umgesetzt worden ist. Die Behörden gaben an, dass die Änderungen vorbereitet, aufgrund der prekären wirtschaftlichen und politischen Lage aber noch nicht angenommen worden seien. Im Jahr 2013 stellte GRECO fest, dass durch die Reform der Rechtsvorschriften zu Wahlkampagnen auf lokaler und regionaler Ebene die Transparenz in gewissem Umfang verbessert worden ist, gleichzeitig brachte sie aber auch ihre Enttäuschung zum Ausdruck, dass es nur wenige Fortschritte bei der Vorbereitung der wesentlichen legislativen Änderungen gäbe, die für die Weiterverfolgung ihrer Empfehlungen in diesem Bereich erforderlich seien.⁵²

Die noch nicht umgesetzten Empfehlungen der GRECO betreffen hauptsächlich folgende Aspekte: Stärkung der Garantien für die Rückverfolgung von Spenden, Sicherstellung, dass Darlehen nicht verwendet werden, um Vorschriften für die Parteienfinanzierung zu umgehen, die Verbesserung der Unterlagen zu und der Transparenz von Parteikonten, Sicherstellung der Unabhängigkeit, Effizienz und Transparenz des Kontrollausschusses, der mit der Überwachung der Parteien- und Wahlkampffinanzierung beauftragt ist, genauere Kontrolle der Finanzunterlagen und Verbesserung der Berichts- und Sanktionsmechanismen. Auf die Notwendigkeit von Transparenz bei der Parteienfinanzierung wird auch im Fahrplan der Task-Force für Griechenland und im Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung hingewiesen. Die Regierung erarbeitet derzeit Gesetzentwürfe zur Verbesserung des rechtlichen Rahmens für die Parteienfinanzierung.

Strafrechtliche Verfolgung von Korruption

Wie von GRECO im Jahr 2012 hervorgehoben, wird der wirksame Gesetzesvollzug durch Verzögerungen bei der strafrechtlichen Verfolgung und Aburteilung von Korruptionsdelikten behindert.⁵³ Zu den möglichen Gründen für die ineffektive Rechtsanwendung zählen das Fehlen effizienter Kontrollmechanismen in der öffentlichen Verwaltung und die Langsamkeit des Justizsystems. Allerdings wurde in jüngerer Zeit eine höhere Zahl von Untersuchungen bei Korruptionsverdacht auf hoher Ebene eingeleitet. Zudem verhängten die Gerichte in mehreren hochrangigen Fällen abschreckende Freiheitsstrafen, darunter auch im Fall eines früheren Verteidigungsministers, der in erster Instanz wegen Bestechung, Unterschlagung und Geldwäsche in Zusammenhang mit Verteidigungsaufträgen sowie wegen Falschaussage in Bezug auf sein Vermögen verurteilt wurde. In einem anderen Fall wurde der frühere Bürgermeister einer großen Stadt in erster Instanz zu einer lebenslänglichen Freiheitsstrafe wegen Unterschlagung verurteilt. In diesem Fall wurden auch mehrere weitere hochrangige Bedienstete der Kommunalverwaltung verurteilt. Dies könnte ein Hinweis auf eine entschlossenerere strafrechtliche Verfolgung und Aburteilung von Korruptionsdelikten sein.

Ein positiver Aspekt, der durch die vorstehend genannten Fälle veranschaulicht wird, ist die Entlassung oder der Rücktritt der beschuldigten Politiker, wenn Ermittlungen eingeleitet werden. Es gelten jedoch keine ethischen Verhaltenskodizes für gewählte Amtsträger auf zentraler und lokaler Ebene. Lediglich für leitende Verwaltungsbedienstete gibt es einen

49 Seine Funktionen sind im Gesetz 3023 aus dem Jahr 2002 geregelt.

50 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_EN.pdf)

51 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_EN.pdf)

52 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_EN.pdf)

53 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_EN.pdf)

Verhaltenskodex. Verhaltenskodizes für gewählte Amtsträger in Verbindung mit Rechtsvorschriften über Sanktionen, die bei einem Verstoß gegen ethische Normen anzuwenden sind, würden die Integrität und Rechenschaftspflicht stärken und ein breiteres Spektrum an nicht-strafrechtlichen Sanktionen bei unethischem Verhalten zu Lasten des öffentlichen Interesses gewährleisten. Angesichts der Besonderheiten nicht-strafrechtlicher Sanktionen für gewählte Amtsträger im Vergleich zu anderen Kategorien öffentlicher Bediensteter (d. h. ernannte Amtsträger, Beamte, usw.) würde dadurch zudem eine wirksamere Anwendung der Integritätsvorschriften im Wege einer Selbstregulierung sichergestellt.

Dem Jahresbericht 2012 der Abteilung für innere Angelegenheiten der Polizei ist nach den jüngsten Änderungen ein Anstieg bei der Zahl der Strafanzeigen von Korruptionsdelikten zu entnehmen. Zudem wurden anonyme Meldesysteme für mutmaßliche Korruptionsfälle in den Strafverfolgungsbehörden eingerichtet, die zu einem erheblichen Anstieg der Meldungen mutmaßlicher Bestechung von öffentlichen Bediensteten geführt haben (nahezu eine Verdoppelung im Jahr 2012 gegenüber 2011).⁵⁴

In einer von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex) im Jahr 2012 in Auftrag gegebenen Studie wird eine sechs Monate dauernde Untersuchung beleuchtet, bei der eine Gruppe von sieben Angehörigen der Küstenwache und 15-16 Zivilpersonen aufgedeckt wurde, die an Zigarettenschmuggel von Zypern und der Türkei nach Griechenland im Jahr 2010 beteiligt war.⁵⁵ Innerhalb der kriminellen Gruppe wurde eine Rangordnung festgestellt, nach der die Angehörigen der Küstenwache der niedrigsten Stufe 500 EUR je Sendung und die Bediensteten der höchsten Ebene 10 000 EUR erhielten. Nach der Studie könnte der Anstieg des Zigarettenschmuggels in Griechenland und anderen Ländern an der Ostgrenze der EU nach 2009 manche finanziell überschuldete Bedienstete dazu veranlasst haben, sich der Korruption zuzuwenden. Trotz dieser Entwicklungen war die Reaktion im Bereich der Strafverfolgung relativ schwach: Im Jahr 2010 wurden sieben strafrechtliche Ermittlungen gemeldet, die vier Entlassungen und eine Disziplinarstrafe zur Folge hatten. Strafrechtliche Ermittlungen bei Korruptionsverdacht auf hoher Ebene gestalten sich aufgrund einer komplexen Immunitätsregelung schwierig, insbesondere was Minister und ehemalige Minister betrifft.

Nach der griechischen Verfassung können nur mit der vorherigen Genehmigung des Parlaments Ermittlungen gegen Parlamentsabgeordnete eingeleitet oder Verhaftungen vorgenommen werden.⁵⁶ Wenn innerhalb von drei Monaten keine Entscheidung getroffen wird, so gilt die Genehmigung als nicht erteilt. Die Entscheidung muss nicht begründet werden. Im Fall von Ministern, ehemaligen Ministern und Staatssekretären⁵⁷ umfasst die Immunität zusätzlich zur strafrechtlichen Verfolgung und Verhaftung zudem kriminalpolizeiliche Ermittlungen, Ermittlungsverfahren oder Voruntersuchungen. Für jede Phase einer Untersuchung ist eine gesonderte Genehmigung des Parlaments erforderlich. Nur das Parlament verfügt über die Befugnis, rechtliche Maßnahmen gegen die betreffenden Amtsträger aufgrund von Straftaten, die sie im Zuge der Ausübung ihrer Pflichten begangen haben, einzuleiten. Zudem ist nur das Parlament berechtigt, eine strafrechtliche Verfolgung auszusetzen. In der Verfassung ist ein komplexes und zeitlich beschränktes Verfahren für die Einleitung gerichtlicher Schritte bei von Ministern, ehemaligen Ministern und Staatssekretären begangenen Straftaten vorgesehen, was zu erheblichen Hindernissen für die strafrechtliche Verfolgung führt. Die Beschränkungen durch dieses Verfahren kommen zu den Einschränkungen durch Verjährungsfristen hinzu, wodurch die Einleitung strafrechtlicher Maßnahmen gegen die vorstehend genannten Personen verhindert wird, sofern das Parlament nicht seine Zustimmung erteilt.

54 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_EN.pdf).

55 http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_antirruption_measures_in_EU_border_control.pdf.

56 Artikel 62 der griechischen Verfassung.

57 Artikel 86 der griechischen Verfassung.

Darüber hinaus profitieren Minister und ehemalige Minister zudem von umfangreichen Verjährungsregelungen, die – in Kombination mit langwierigen Verfahren – zu erheblichen Problemen für die Strafverfolgung von Korruption in Griechenland führen.⁵⁸ Die Verjährungsfrist läuft auch weiter, nachdem eine Entscheidung eines erstinstanzlichen Gerichts ergangen ist; die Frist kann nur ausgesetzt, nicht aber unterbrochen werden.⁵⁹ Zudem ist die absolute Dauer der Verjährungsfrist unabhängig vom Verlauf der Verfahren. Darüber hinaus kann der Justizminister die strafrechtliche Verfolgung „politischer Handlungen“ und von „Straftaten, durch die die internationalen Beziehungen des Staates gestört werden könnten“ verschieben oder aussetzen.⁶⁰ Bislang wurde diese Vorschrift jedoch nicht für Korruptionsdelikte angewandt.

GRECO hat wiederholt die Abschaffung der speziellen Verjährungsregelungen für Minister und ehemalige Minister gefordert. Laut ihrem Umsetzungsbericht 2012 ist nach Angaben der griechischen Behörden dafür eine Verfassungsänderung erforderlich, die kurzfristig nicht machbar sei.⁶¹ In der Praxis werden die geltenden Vorschriften von den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten weit ausgelegt, um eine effizientere strafrechtliche Verfolgung in komplexen Fällen zu ermöglichen.

Interessenkonflikte und Offenlegung von Vermögenswerten

Die griechische Verfassung enthält konkrete Bestimmungen zu den Unvereinbarkeiten zwischen dem Mandat eines Parlamentsabgeordneten und zahlreichen Positionen im privaten und öffentlichen Sektor, einschließlich leitender Funktionen in der kommunalen Verwaltung.

Interessenkonflikte werden von der griechischen Regierung als ein Problem anerkannt, dem im Rahmen der Reform der öffentlichen Verwaltung Rechnung zu tragen ist. Als Teil ihrer Verpflichtungen im Rahmen des Memorandums über die Wirtschafts- und Finanzpolitik nahm das Finanzministerium einen Verhaltenskodex betreffend Interessenkonflikte und Interessenerklärungen für seine eigenen Bediensteten, einschließlich der Steuerverwaltung, an.⁶² Ein Verhaltenskodex, der auch Bestimmungen zu Interessenkonflikten und Vermögenserklärungen enthält, wurde vor kurzem auch in der Finanzverwaltung eingeführt.

Vor diesem Hintergrund zielt der nationale Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung auf die Entwicklung wirksamer Mechanismen für die Prävention, Aufdeckung und Behebung von Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten für alle Kategorien von öffentlichen Bediensteten, einschließlich gewählter Amtsträger, im Zuge der Umsetzung eines Aktionsplans in allen staatlichen Stellen auf allen Ebenen (einschließlich gewählter Amtsträger). Zudem sieht der Aktionsplan die Einführung eines Systems für die Meldung von Interessenkonflikten innerhalb der öffentlichen Verwaltung vor.⁶³

Gewählte und ernannte Amtsträger unterliegen einer strengen Offenlegungsregelung im Hinblick auf ihr Vermögen, die in manchen Fällen zu einer strafrechtlichen Verfolgung geführt hat (siehe Beispiele im vorhergehenden Abschnitt). Die Erklärungen von Ministern und Parlamentsabgeordneten sind öffentlich zugänglich und üblicherweise wird über sie in den Medien berichtet. Allerdings erfolgt keine systematische Überprüfung und die Zusammenarbeit zwischen den internen Kontrollmechanismen und den Strafverfolgungsbehörden bei der Ermittlung von Verstößen gegen die Offenlegungspflichten im Hinblick auf Vermögenswerte liefert nur begrenzte Ergebnisse. Zudem wird im Fall von Parlamentsabgeordneten eine Prüfung der Vermögenserklärungen durch den Kontrollausschuss des Parlaments

58 <http://en.transparency.gr/Content.aspx?page=63>

59 Dies bedeutet, dass der maximale Zeitraum für das Erwirken eines Urteils nicht erneut beginnt.

60 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)9_Greece_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)9_Greece_One_EN.pdf)

61 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_EN.pdf)

62 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf

63 S. 54, http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

vorgenommen, dem hauptsächlich Parlamentsabgeordnete sowie drei Vertreter der Justiz angehören. Deshalb kann dieses Überprüfungssystem allein keine umfassende Unparteilichkeit garantieren.

Öffentliches Auftragswesen

Der Anteil des öffentlichen Auftragswesens an der griechischen Wirtschaft ist in letzter Zeit aufgrund der Wirtschaftskrise gesunken. 2011 entfielen in Griechenland 8,8 % des BIP auf öffentliche Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge.⁶⁴ Der Wert der im Amtsblatt veröffentlichten Ausschreibungen betrug im Jahr 2011 25,4 % der Gesamtausgaben für öffentliche Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen.

Der Eurobarometer-Unternehmensumfrage 2013 zur Korruption zufolge sind 76 % der griechischen Befragten der Ansicht, dass Korruption bei der öffentlichen Auftragsvergabe durch nationale Behörden weitverbreitet sei (EU-Durchschnitt: 56 %), 94 % meinen, dass dies bei lokalen Behörden der Fall ist (EU-Durchschnitt: 60 %). Insbesondere gaben die Befragten an, dass die folgenden Praktiken bei der öffentlichen Auftragsvergabe weit verbreitet seien: auf bestimmte Unternehmen zugeschnittene Leistungsbeschreibungen (81 %), Interessenkonflikte bei der Angebotsbewertung (87 %), Mitwirkung von Bietern an der Formulierung von Anforderungen (81 %), Missbrauch des Verhandlungsverfahrens (75 %), Angebotsabsprachen (73 %), unklare Auswahl- oder Bewertungskriterien (73 %), Missbrauch von Ausnahmeregelungen zur Begründung des Verzichts auf ein Ausschreibungsverfahren (72 %) sowie Änderungen der Vertragsbedingungen nach Abschluss des Vertrags (55 %). Diese prozentualen Anteile zählen zu den höchsten in der EU. Die Indikatoren stehen zwar nicht zwangsläufig in direktem Zusammenhang mit Korruption, sie verdeutlichen jedoch die Risikofaktoren, durch die sich das Korruptionsrisiko bei öffentlichen Vergabeverfahren erhöht. Die griechischen Rechtsvorschriften über das öffentliche Auftragswesen sind generell durch Komplexität, sich überschneidende Regelungen und einen lückenhaften Ansatz gekennzeichnet. Durch diese Mängel besteht ein erhöhtes Risiko einer ineffizienten Anwendung. Trotz mehrerer Gesetzgebungsinitiativen⁶⁵ wurden diese Schwachstellen nicht vollständig behoben, insbesondere in Bezug auf die fragmentierte Aufsicht müssen die internen und externen Kontrollen weiter gestärkt und die Durchsetzung verbessert werden.⁶⁶ Zudem liegen keine Hinweise vor, dass potenzielle Interessenkonflikte bei öffentlichen Vergabeverfahren systematisch kontrolliert werden, insbesondere auf lokaler Ebene.

Die griechische Regierung hat daher in jüngster Zeit mehrere wichtige Initiativen auf den Weg gebracht, von denen einige auf die Verpflichtungen im Memorandum über das wirtschaftliche Sanierungsprogramm zurückgehen, das zwischen der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und dem Internationalen Währungsfonds geschlossen wurde.⁶⁷ Zu diesen Initiativen zählen unter anderem: a) Vorbereitung einer Rechtsreform, die auf eine Kodifizierung und Konsolidierung der griechischen Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge abzielt, b) Steigerung der Transparenz und Kohärenz des griechischen öffentlichen Auftragswesens durch Stärkung der Rolle der zentralen Behörde für das öffentliche Auftragswesen (SPPA-EAADISY), c) Nutzung eines zentralen Einkaufs und Verringerung der Zahl der öffentlichen Auftraggeber sowie d) Einführung einer elektronischen Auftragsvergabe als Schlüsselinstrument für (nahezu) alle öffentlichen Vergabeverfahren, die von den öffentlichen Auftraggebern eingeleitet werden.

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

65 Public Procurement GREECE Zepos & Yannopoulos, Lex Mundi Ltd.

66

http://www.transparency.org/whatwedo/pub/2012_regional_policy_paper_1_increasing_integrity_and_eu_citizens_trust_in

67 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf

Im September 2012 verabschiedete die Regierung den Regelungsrahmen für die SPPA-EAADISY, die im Jahr 2011 eingerichtete Stelle, die für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit aller von öffentlichen Einrichtungen unterzeichneten Verträge zuständig ist, darunter auch die von Ministerien und Behörden im Verhandlungsverfahren ohne Veröffentlichung einer Bekanntmachung geschlossenen Verträge.⁶⁸ Die SPPA-EAADISY nahm am 1. Juli 2013 in diesem neuen Rahmen ihre Tätigkeit auf.

Die SPPA-EAADISY wurde damit beauftragt, einen umfassenden Plan für die Reform der Rechtsvorschriften über das öffentliche Auftragswesen im ersten Quartal 2014 vorzulegen.⁶⁹ Die auf den Weg gebrachte Rechtsreform umfasst unter anderem die Einrichtung einer neuen Plattform für die elektronische Auftragsvergabe sowie verbesserte Mechanismen zur Korruptionsprävention.⁷⁰ Elektronische Plattformen für die Auftragsvergabe wurden bereits für Informationszwecke und Ausschreibungen eingerichtet, und es werden Schritte eingeleitet, um ihre Effizienz weiter zu verbessern.

Um die Transparenz der Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe zu verbessern, hat Griechenland das zentrale elektronische Register für öffentliche Aufträge (KHDMS) eingerichtet. Das Register wird auf dem Portal des nationalen Systems für elektronische öffentliche Aufträge geführt und vom Generalsekretariat für Handel im Entwicklungsministerium verwaltet. Seit März 2013 müssen alle Vorgänge im Zusammenhang mit öffentlichen Ausschreibungen, öffentlichen Aufträgen und Zahlungen im Wert von über 1000 EUR eines Ministeriums oder einer Behörde registriert und über KHDMS bearbeitet werden. Diese Initiative soll zudem die Rechenschaftspflicht und die Chancengleichheit für interessierte Bieter stärken. Weitere Anstrengungen werden unternommen, um die Zahl der öffentlichen Auftraggeber zu verringern und die Nutzung des zentralen Einkaufs (im Bereich von Lieferungen und im Gesundheitswesen) zu stärken.

Im Februar 2013 führte die griechische Wettbewerbskommission eine unangekündigte Untersuchung bei den größten Bauunternehmen im Hinblick auf mögliche Manipulationen von Ausschreibungen für die Vergabe öffentlicher Bauaufträge (große Infrastrukturprojekte) im Jahr 2012 durch. Dies signalisierte auch eine strengere Linie der griechischen Behörden bei der Untersuchung eines möglicherweise wettbewerbsfeindlichen Verhaltens und potenzieller Korruption im öffentlichen Sektor.

Derzeit wird mit Unterstützung der Europäischen Kommission und ihrer Task-Force für Griechenland eine nationale Strategie im Bereich des öffentlichen Auftragswesens erarbeitet. In diesem Rahmen konzentrieren sich die wichtigsten Maßnahmen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens auf eine Optimierung der wirtschaftlichen Ergebnisse unter vollständiger Einhaltung der EU-Vorschriften, einschließlich einer Stärkung der Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, das Erzielen des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses und einer Steigerung der Transparenz.

Gesundheitswesen

Das Gesundheitswesen zählt zu den Sektoren in Griechenland, in denen die Korruption ein erhebliches Problem darstellt. Auf das Gesundheitswesen entfallen 10 % des BIP. Korruption findet sich sowohl in Form informeller Zahlungen als auch beim Einkauf von Ausrüstungen und Arzneimitteln.

Bei der Eurobarometer-Sonderumfrage im Jahr 2013 räumten 11 % der griechischen Befragten, die im vergangenen Jahr öffentliche medizinische Einrichtungen aufgesucht hatten, eine

68 Gesetz 4013/2011.

69 Ein erster Entwurf dieses umfassenden Rechtsrahmens wurde der Kommission im Oktober 2013 vorgestellt.

70 Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Assessment of the 2013 national reform programme for GREECE, Europäisches Semester, Mai 2013: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_greece_en.pdf.

zusätzliche Zahlung geleistet zu haben (EU-Durchschnitt: 5 %), und von diesen hatten 24 % den Eindruck, es werde eine zusätzliche Zahlung oder ein Geschenk von ihnen verlangt, bevor sie eine medizinische Leistung erhielten.⁷¹ Nach der Umfrage von Transparency International im Jahr 2011 zu Kleinkorruption in Griechenland wird geschätzt, dass in öffentlichen Krankenhäusern für eine Operation ein Bestechungsgeld von zwischen 100 EUR und 30 000 EUR, für eine schnellere Behandlung zwischen 30 EUR und 20 000 EUR und für ärztliche Untersuchungen zwischen 30 EUR und 500 EUR erwartet wird.⁷² Informelle Zahlungen sind offenbar der häufigste Weg, um Zugang zur Gesundheitsversorgung zu erhalten, Wartelisten zu umgehen oder eine Behandlung durch einen bestimmten Spezialisten zu erhalten.⁷³

Neben der Kleinkorruption kam es im Gesundheitswesen zu einer Reihe von großen Korruptions- und Betrugsfällen. Einer dieser Fälle betraf den Bau einer Einrichtung für die Analyse von Blutplasma, die etwa 11,2 Mio. EUR an öffentlichen Geldern kostete. Die Bauarbeiten begannen im Jahr 2000 und wurden 2001 fertiggestellt, doch die Einrichtung nahm niemals vollständig ihren Betrieb auf. Infolgedessen muss Griechenland nach wie vor große Mengen an Plasma für Analysen ins Ausland senden. Ein weiterer Fall bezieht sich auf Bestechungsgelder in Höhe von 4,5 Mio. GBP, die griechischen medizinischen Fachkräften im Zeitraum 1999-2006 gezahlt wurden, damit sie den Kauf von medizinischer Ausrüstung von einer Tochtergesellschaft eines im Vereinigten Königreich niedergelassenen Unternehmens unterstützten. Der Marketingleiter des Unternehmens wurde in erster Instanz von einem Gericht des Vereinigten Königreichs zu einer Haftstrafe von einem Jahr verurteilt.⁷⁴ Diese Fälle weisen auf das große Korruptionsrisiko im Gesundheitswesen in Bezug auf die Zertifizierung und Beschaffung von medizinischer Ausrüstung sowie die Genehmigung und den Einkauf von Arzneimitteln hin.

In den Auflagen für die wirtschaftliche Anpassung wird insbesondere die Einführung von Mechanismen zur Bekämpfung von Korruption und informellen Zahlungen in Krankenhäusern genannt.⁷⁵ Als weitere Maßnahmen wurde eine Preisüberwachung für Lieferungen im Gesundheitswesen eingerichtet, die elektronische Verschreibung eingeführt sowie die Beschaffung im Gesundheitswesen zentralisiert.

Der Umfang der Korruption im Gesundheitssystem macht eine gezielte Strategie erforderlich, um den spezifischen Herausforderungen in diesem Sektor Rechnung zu tragen. Die von der Task-Force der Kommission unterstützten griechischen Behörden sind kurz davor, eine entsprechende Strategie fertigzustellen.

Steuerverwaltung

Durch Korruptionspraktiken, die Steuerhinterziehung erleichtern, entstehen dem griechischen Staat erhebliche Kosten. Nach Schätzungen in neueren Studien zur Entwicklung der Schattenwirtschaft haben diese 2012 ein Niveau von 24,3 % des BIP erreicht.⁷⁶ Ein ehemaliger Ermittlungsleiter der Betrugsbekämpfungsbehörde (SDOE) erklärte 2011, dass Griechenland nur 20 % der für Steuerhinterziehung auferlegten Sanktionen einziehen könne. Weitere 40 % würden in der Regel abgeschrieben und die übrigen 40 % würden angeblich von dem für das Verfahren zuständigen Steuerbeamten einbehalten. Nach den gleichen Schätzungen werden bei Steuererstattungen 10 % des Betrags ebenfalls von korrupten Beamten unterschlagen.

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

72 <http://en.transparency.gr/Press.aspx?page=27&code=PressRelease&article=326>

73 <http://en.transparency.gr/Press.aspx?page=27&code=PressRelease&article=32>

74 <http://www.sfo.gov.uk/press-room/latest-press-releases/press-releases-2010/british-executive-jailed-for-part-in-greek-healthcare-corruption.aspx>

75 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf

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

Vorwürfe wegen groß angelegter Steuerhinterziehung haben in Griechenland zu erheblichen Kontroversen geführt. Einer dieser Fälle betraf eine Liste mit etwa 2000 griechischen Staatsbürgern (darunter Geschäftsleute und Angehörige oder Bekannte von Politikern) mit Schweizer Bankkonten, die mutmaßlich Steuern hinterzogen haben. Die französischen Behörden übergaben die Liste im Jahr 2010 ihren griechischen Kollegen. Erst vor kurzem wurden Ermittlungen und eine parlamentarische Untersuchung zum Nichttätigwerden von zwei aufeinanderfolgenden Finanzministern eingeleitet. Außerdem wurde eine parlamentarische Untersuchung zu Vorwürfen eingeleitet, dass ein ehemaliger Finanzminister die Namen von zwei seiner Familienangehörigen aus der Liste gestrichen habe. Die Ermittlungen laufen noch. Die Behörde für Finanz- und Wirtschaftsstraftaten (SDOE) untersucht derzeit die Vermögenswerte von 54 ehemaligen und derzeitigen Politikern.

Angesichts der vorstehend dargelegten Herausforderungen waren die Reform der Finanzverwaltung sowie die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Korruption die Schlüsselemente des Reformprogramms, das die wirtschaftlichen Anpassungsprogramme für Griechenland begleitete.⁷⁷ Die Kommission empfahl die Einführung von Verfahren zum regelmäßigen Wechsel von Führungspersonen, die Verbesserung des Systems zum Schutz von Hinweisgebern, die Korruptionsfälle melden, die Festsetzung von Zielen für die Prüfungen von Vermögenserklärungen von Steuerbeamten sowie die Erarbeitung eines umfassenden Aktionsplans für die Korruptionsbekämpfung in der Steuerverwaltung.

Eine umfassende Strategie zur Bekämpfung von Korruptionspraktiken in der Steuerverwaltung wurde im ersten Halbjahr 2013 mit der Unterstützung der Task-Force der Kommission angenommen; die Umsetzung ist noch im Gange. Die Einrichtung der spezialisierten Staatsanwaltschaft und Polizei für die Ermittlung von Wirtschafts- und Finanzstraftaten mit Zugang zu Bank- und Steuerdaten stellte einen weiteren Schritt in die richtige Richtung dar, um Steuerhinterziehung und Korruption als Mittel für diese Praktiken wirksamer zu bekämpfen. Andere konkrete Maßnahmen, bei denen Fortschritte erzielt wurden, umfassen die Einrichtung von spezialisierten Dienststellen für vermögende Privatpersonen und große Steuerzahler, neue Techniken auf Grundlage einer Risikobewertung und die verstärkte Nutzung von Informationen Dritter sowie die Implementierung neuer IT-Werkzeuge in allen Finanzämtern. Es ist geplant, Barzahlungen in Finanzämtern vollständig abzuschaffen. Insgesamt wurden die Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung, Geldwäsche und Korruption somit verstärkt, doch sind weitere Bemühungen erforderlich, um eine umfassende Reaktion auf die bestehenden Herausforderungen zu gewährleisten.⁷⁸

3. AUSBLICK

Die maßgeblichen Einrichtungen für die Prävention und Bekämpfung von Korruption sind mit dem gleichen finanziellen Druck konfrontiert wie die öffentliche Verwaltung in Griechenland insgesamt und deshalb ist im Rahmen der derzeit durchgeführten Staatsreform besonderes Gewicht auf die Korruptionsbekämpfung zu legen.

Es wurden Schritte für ein umfassendes strategisches Konzept für die Korruptionsbekämpfung eingeleitet, auch durch die Ernennung eines nationalen Koordinators für die Korruptionsbekämpfung. In einer Reihe von anfälligen Bereichen wurden oder werden sektorale Strategien entwickelt. Dennoch bleiben die Rahmenbedingungen für die Korruptionsbekämpfung komplex und haben noch nicht zu nachhaltigen Ergebnissen geführt. Fortschritte sind bei der strafrechtlichen Verfolgung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene zu verzeichnen, wobei einige in jüngerer Zeit ergangene Gerichtsurteile eine gewisse Entschlossenheit zu einer abschreckenden Haltung erkennen lassen. Die internen

⁷⁷ Das zweite wirtschaftliche Anpassungsprogramm für Griechenland, Europäische Kommission, März 2012.

⁷⁸ Das zweite wirtschaftliche Anpassungsprogramm für Griechenland, Europäische Kommission, Zweite Überprüfung, Mai 2013.

Kontrollmechanismen sind weiter zu stärken, während Klientelismus und Günstlingswirtschaft in der öffentlichen Verwaltung entschiedener begegnet werden muss. Nach wie vor bestehen Probleme im Hinblick auf Interessenkonflikte und die Offenlegung von Vermögenswerten von Politikern sowie eine wirksame Umsetzung von Sicherheitsvorkehrungen gegen Korruption im öffentlichen Auftragswesen. Die Entschlossenheit der politischen Führung bei der Bekämpfung von Korruption kann nur anhand der Umsetzung und Auswirkungen der derzeit eingeführten politischen Maßnahmen gemessen werden.

In Bezug auf folgende Aspekte bedarf es weiterer Anstrengungen:

- Sicherstellung, dass der **nationale Koordinator für die Korruptionsbekämpfung** über ausreichende Befugnisse und Unterstützung für die Umsetzung der Strategien zur Korruptionsbekämpfung verfügt; eindeutige Aufgabenzuweisung innerhalb des institutionellen Rahmens; Sicherstellung der fristgerechten Umsetzung des nationalen **Aktionsplans** für die Korruptionsbekämpfung; mögliche Durchführung einer unabhängigen funktionellen Prüfung des Antikorruptionsrahmens anhand des nationalen Aktionsplans für die Korruptionsbekämpfung, um Bereiche zu ermitteln, in denen möglicherweise eine weitere Vereinfachung erforderlich ist; Sicherstellung einer wirksamen Umsetzung von sektorspezifischen Strategien, wie im **Gesundheitswesen** und in der **Steuerverwaltung**;
- Stärkung der Überwachung der **Parteienfinanzierung** sowie der Unabhängigkeit, Effizienz und Transparenz des Kontrollausschusses; Stärkung der Mechanismen für die Rückverfolgung von Spenden und Darlehen für politische Parteien; Prüfung einer Ausweitung der Befugnisse und Sicherstellung einer angemessenen Kapazität des obersten Rechnungshofes für eine wirksame Prüfung der Parteienfinanzierung;
- Einführung umfassender ethischer Verhaltenskodizes für gewählte Amtsträger auf zentraler und lokaler Ebene sowie entsprechender Instrumente der Rechenschaftslegung für mögliche Verstöße gegen diese Kodizes, die auch Korruptionspraktiken oder Interessenkonflikte umfassen; mögliche Einführung vergleichbarer Kodizes für politische Parteien und/oder von Verhaltenskodizes der Parteien untereinander; Sicherstellung eines professionellen unabhängigen Prüfungsmechanismus für Vermögenserklärungen von **hochrangigen gewählten und ernannten Amtsträgern** auf zentraler und lokaler Ebene sowie Stärkung der Zusammenarbeit zwischen internen Kontrollgremien und Strafverfolgungsbehörden, um die Meldequoten für Korruptionsdelikte und ungerechtfertigte Bereicherung zu verbessern; Beseitigung möglicher Hindernisse für die Untersuchung von Korruptionsdelikten durch Beschränkung des Umfangs der **Immunität** hochrangiger Bediensteter, durch Vereinfachung der Verfahren für die Aufhebung der Immunität und durch Überarbeitung der **Verjährungsvorschriften** für aktuelle und ehemalige Regierungsmitglieder bei gleichzeitiger Prüfung der Möglichkeit, die Hemmung und Unterbrechung der Verjährungsfristen, insbesondere im Gerichtsverfahren, auszuweiten;
- Sicherstellung einer wirksamen Umsetzung der Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, die in der kurz vor der Fertigstellung stehenden Strategie zur Reform des öffentlichen Auftragswesens vorgesehen sind, auch in Bezug auf die Kodifizierung und Konsolidierung der Rechtsvorschriften; Verbesserung der Überwachung des **öffentlichen Auftragswesens** auf zentraler und lokaler Ebene, um Korruption, Betrug und Interessenkonflikte aufzudecken, unter anderem indem sichergestellt wird, dass die zentrale Behörde für das öffentliche Auftragswesen (SPPA-

EAADISY) über die erforderlichen Kapazitäten, Befugnisse und operationelle Unabhängigkeit für die effiziente Ausführung ihrer Aufgaben verfügt.