



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 11

ANHANG

KROATIEN

zum

Korruptionsbekämpfungsbericht der EU

KROATIEN

1. EINFÜHRUNG – GRUNDZÜGE UND KONTEXT DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Rahmenbedingungen der Korruptionsbekämpfung

Strategische Rahmenbedingungen: In den letzten Jahren, in denen Kroatien auf allen Ebenen Reformen zur Vorbereitung auf den EU-Beitritt durchgeführt hat, wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um einen umfassenden rechtlichen und institutionellen Rahmen zur Korruptionsbekämpfung zu schaffen und so einen breiteren Ansatz zu fördern. Mehrere Antikorruptionsstrategien wurden durchgeführt, zuletzt im Jahr 2008¹, und die dazugehörigen Aktionspläne wurden anschließend aktualisiert, wie dies auch 2013 der Fall war². Angesichts des breiten Spektrums der Ziele wäre eine bessere Abstimmung zwischen der Strategie und den Aktionsplänen sinnvoll gewesen. Außerdem sind die meisten Maßnahmen ebenso wie Fristen, Mittelausstattung und Zuständigkeitsbereiche nicht klar definiert. Im Jahr 2013 wurden die Aktionspläne erneut geändert, und es wurden detailliertere operative Maßnahmen aufgenommen, insbesondere im Hinblick auf die Instrumente zur Überwachung von Interessenkonflikten und Vermögenserklärungen, die Überwachung der Parteienfinanzierung und die Korruptionsprävention im öffentlichen Auftragswesen. Derzeit besteht ein deutliches Ungleichgewicht zwischen der Korruptionsbekämpfung und der Korruptionsprävention zu Lasten der Prävention.³

Rechtliche Rahmenbedingungen: Die Europäische Kommission stellte in ihrem letzten Monitoring-Bericht über die Beitrittsvorbereitungen Kroatiens fest, dass der rechtliche Rahmen für die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität angemessen ist.⁴ Am 1. Januar 2013 trat ein neues Strafgesetzbuch in Kraft, das unter anderem schärfere Sanktionen für bestimmte Korruptionsvergehen vorsieht. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Prävention von Korruption wurden ebenfalls deutlich verbessert, auch in Bezug auf Aspekte, die den Zugang zu Informationen, die Offenlegung von Vermögenswerten und die öffentliche Auftragsvergabe betreffen. Ende 2008 wurde eine geänderte Strafprozessordnung verabschiedet, deren Ziel unter anderem darin bestand, die Effizienz der Verfahren zu verbessern. In den Folgejahren wurde die Strafprozessordnung noch mehrfach geändert, die jüngsten und umfangreichsten Änderungen traten im Dezember 2013 in Kraft. Mit dieser Anpassung der Strafprozessordnung wird einer früheren Entscheidung des Verfassungsgerichts⁵ Rechnung getragen, das mehrere Bestimmungen der Strafprozessordnung für verfassungswidrig erklärt hatte. Allerdings stießen diese neuen Änderungen ebenfalls auf öffentliche Kritik, auch seitens der Justiz, weil dadurch die Ermittlungen erschwert und ein zügiger Abschluss von Strafverfahren in komplizierten Fällen von Korruption und organisierter Kriminalität verhindert werden könnten.

Institutionelle Rahmenbedingungen: Die spezialisierten Staatsanwaltschaften (d. h. das Büro zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität – USKOK) und die erst vor einiger Zeit eingerichteten Polizeidienststellen zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität (PNUSKOK) sind inzwischen in der Lage, effektive Ermittlungen durchzuführen. Sie haben gezeigt, dass sie schon im Vorfeld aktiv werden, und können bei der

1 Antikorruptionsstrategie. Amtsblatt Nr. 75/2008: <http://narodne-novine.nn.hr/default.aspx>.

2 Justizministerium (2008), Aktionsplan zur Antikorruptionsstrategie: <http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=502>.

3 Dies belegen auch die Ergebnisse des Monitoring-Berichts der Europäischen Kommission über die Beitrittsvorbereitungen Kroatiens vom März 2013: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf.

4 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf

5 Entscheidung Nr. U-I-448/2009 des Verfassungsgerichts der Republik Kroatien vom 19. Juli 2012. Amtsblatt 091/2012: <http://cadial.hidra.hr/searchdoc.php?query=&lang=hr&annotate=on&bid=tOF7aAnPaLBnOASNXDMOaw%3D%3D>.

Untersuchung von Fällen, in denen ein Korruptionsverdacht auf höchster Ebene vorliegt, eine beachtliche Erfolgsbilanz vorweisen. Auf Justizebene werden Straftaten mit Korruptionzusammenhang jedoch häufig nur mit geringen Strafen oder Bewährungsstrafen belegt, wodurch ein Klima der Straffreiheit entsteht.⁶ Der jüngste Fall, in dem ein ehemaliger Ministerpräsident in erster Instanz wegen Korruption verurteilt wurde, und das laufende Strafverfahren gegen mehrere frühere Minister zeigen, dass mutmaßlich illegale Verbindungen zwischen Politikern und Unternehmen bestehen, oftmals im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge. Andererseits sind die Ermittlungen auf dieser Ebene aber auch ein klares Signal, dass der Wille zur strafrechtlichen Verfolgung von Korruption auf höchster Ebene besteht. Ob diese Entwicklung anhält, wird jedoch langfristig zu bewerten sein. Die Wirksamkeit des institutionellen Rahmens und der internen Kontrollmechanismen, sowohl auf staatlicher als auch auf kommunaler Ebene, und die interinstitutionelle horizontale wie vertikale Koordinierung der Antikorruptionsstrategien sind weitere Herausforderungen, die es noch zu bewältigen gilt.

Meinungsumfragen

Wahrnehmungserhebungen: Bei der Eurobarometer-Umfrage zur Korruption im Jahr 2013 gaben 94 % der Befragten in Kroatien an, dass die Korruption in ihrem Land weit verbreitet ist (EU-Durchschnitt: 76 %).⁷ 55 % waren der Meinung, dass sie in ihrem Alltagsleben von Korruption betroffen sind (EU-Durchschnitt: 26 %). 89 % der Befragten erklärten, dass Bestechungen und Beziehungen oftmals die einfachste Art und Weise sind, in Kroatien an bestimmte öffentliche Dienstleistungen zu kommen (EU-Durchschnitt: 73 %). Nach einer 2011 vom Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) durchgeführten Studie wird die Korruption von den Bürgern Kroatiens an dritter Stelle der wichtigsten Probleme⁸ in ihrem Land genannt.⁹ Zudem geht aus der besagten Studie hervor, dass 16 % der Befragten durch Bestechung einen Arbeitsplatz in der öffentlichen Verwaltung erhalten haben.¹⁰ In den 12 Monaten vor der Umfrage des UNODC waren 18 % der kroatischen Bürger direkt oder indirekt mit Bestechung konfrontiert, an der ein Amtsträger beteiligt war. Der Studie zufolge sind in Kroatien das Gesundheitswesen und die Polizei besonders anfällig für Kleinkorruption.

Erfahrung mit Korruption: 6 % der Befragten in Kroatien gaben in der 2013 durchgeführten Eurobarometer-Umfrage zur Korruption an, dass in den letzten 12 Monaten Bestechungsgelder für Dienstleistungen von ihnen verlangt oder erwartet wurden (EU-Durchschnitt: 4 %).

Unternehmensumfragen: In der Eurobarometer-Unternehmensumfrage von 2013 zur Korruption¹¹ erklärten 81 % der Unternehmen in Kroatien, dass Günstlingswirtschaft und Korruption den Wettbewerb zwischen Unternehmen in Kroatien behindern (EU-Durchschnitt: 73 %), während 59 % angaben, dass Korruption ein Problem für die Geschäftstätigkeit ihres Unternehmens ist (EU-Durchschnitt: 43 %). Laut dem Global Competitiveness Report 2013-

6 Monitoring-Bericht der Europäischen Kommission über die Beitrittsvorbereitungen Kroatiens vom März 2013: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf.

7 Special Eurobarometer 397 von 2013.

8 Die Arbeitslosigkeit und die Arbeit der Regierung wurden als die beiden wichtigsten Probleme angegeben.

9 Corruption in Croatia: bribery as experienced by the population (Korruption in Kroatien: Erfahrungen der Bevölkerung mit Bestechung). UNODC Wien und Institute of Economics, Zagreb. 2011. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf.

10 Corruption in Croatia: bribery as experienced by the population. UNODC Wien und Institute of Economics, Zagreb. 2011. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf.

11 Flash Eurobarometer 374 von 2013.

2014 steht Korruption an dritter Stelle der problematischen Faktoren¹² bei einer Geschäftstätigkeit in Kroatien.¹³

Kontext

Zugang zu Informationen: Kroatien hat bereits im Jahr 2003 einschlägige Rechtsvorschriften über das Recht auf Zugang zu öffentlichen Informationen verabschiedet, die 2010 und 2011 geändert wurden.¹⁴ Das Ergebnis der Überprüfung der Gesetzgebung durch Transparency International fällt wie schon zuvor unterschiedlich aus: Während über Antikorruptionsstrategien, Interessenkonflikte und Genehmigungsverfahren weitgehend informiert wurde, wurden seit der letzten Prüfung keinerlei Informationen über Privatisierungen und nur sehr begrenzt Informationen über die öffentliche Auftragsvergabe und die Finanzierung politischer Parteien zur Verfügung gestellt.¹⁵ Mit dem im Februar 2013 verabschiedeten neuen Gesetz über den Zugang zu Informationen wurden Verhältnismäßigkeit und öffentliches Interesse als Kriterien zur Prüfung der Fälle eingeführt, in denen der Zugang zu Informationen verweigert wurde. Das Gesetz dient der Umsetzung der EU-Vorschriften über die Weiterverwendung von Informationen und sieht die Einrichtung einer neuen unabhängigen Stelle (der des Informationsbeauftragten) vor, die die Anwendung des Gesetzes überwacht.¹⁶

Parteienfinanzierung: Kroatien hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um alle Empfehlungen der Europarats-Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) zur Transparenz der Parteienfinanzierung umzusetzen. Die GRECO teilte 2011 und im Dezember 2013 mit, dass alle ihre Empfehlungen in diesem Bereich von Kroatien zufriedenstellend umgesetzt worden sind.¹⁷ Mit den verabschiedeten neuen Rechtsvorschriften sollen die Transparenz der allgemeinen Parteienfinanzierung und die Prüfung der jährlichen Finanzberichte politischer Parteien verbessert werden.¹⁸ Außerdem wurde für unabhängige Listen und Kandidaten eine spezifische Regelung zur Überwachung der Wahlkampffinanzierung durch die Staatliche Wahlkommission und den Staatlichen Rechnungshof geschaffen, während die strafrechtlichen Sanktionen für Verstöße gegen die Vorschriften zur Parteienfinanzierung durch flexiblere verwaltungsrechtliche Sanktionen ergänzt wurden. Die im Februar 2013 angenommenen neuen Änderungen zum Gesetz über die Finanzierung von politischen Parteien und die Wahlkampffinanzierung zielten darauf ab, die allgemeinen Vorschriften zu vereinfachen und die Finanzinformationen zu straffen.¹⁹ Die Staatliche Wahlkommission und der Staatliche Rechnungshof unterrichteten die Staatsanwaltschaft über Fälle, in denen für 2011 keine Finanzberichte vorgelegt oder veröffentlicht worden waren. Ob die allgemeine Überprüfung und das Sanktionssystem, besonders bei Kommunalwahlkämpfen, wirksame Instrumente sind, muss sich erst erweisen. Die Wahlkampffinanzierung bei den 2013 durchgeführten Kommunalwahlen wird derzeit

12 An erster und zweiter Stelle wurden die ineffiziente Bürokratie und die instabile politische Lage genannt.

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

14 Gesetz über den Zugang zu Informationen. Amtsblatt Nr. 172/03, 144/10, 37/11, 77/11: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/307079.html>.

15 Access Info Europe - Anti-Corruption Transparency Monitoring Methodology (Methodik zur Überwachung der Transparenz bei der Korruptionsbekämpfung). A practical guide to using the right of access to information for preventing and exposing corruption (Praxisleitfaden zur Nutzung des Rechts auf Zugang zu Informationen zur Prävention und Bekämpfung von Korruption). Oktober 2011. http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Using/Anticorruption/Anti_Corruption_Transparency_Monitoring_Methodology_25_Oct_2011.pdf.

16 Gesetz über den Zugang zu Informationen, Amtsblatt Nr. 25/13 vom 28. Februar 2013.

17 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)12_Croatia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)12_Croatia_EN.pdf) und [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)28_Second_Croatia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)28_Second_Croatia_EN.pdf).

18 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)12_Croatia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)12_Croatia_EN.pdf)

19 Gesetz über die Finanzierung von politischen Maßnahmen und Wahlkampagnen. Amtsblatt Nr. 24/11, 61/11, 27/13.

noch überprüft. Vereinzelt wurden bereits Schritte unternommen, um die Durchsetzung abschreckender Sanktionen in Fällen zu stärken, in denen politische Parteien keine Finanzberichte vorgelegt hatten. So wurde beispielsweise die Regierungspartei bereits zur Zahlung einer Geldstrafe verurteilt, weil sie ihren Finanzbericht nur wenige Tage nach dem Stichtag veröffentlicht hatte. Im Jahr 2013 verabschiedete das Finanzministerium eine Verordnung, mit der die Verpflichtungen politischer Parteien erweitert werden; dazu zählen nun auch die Buchführung, die Ausstellung von Empfangsbestätigungen für Spenden und Mitgliedsbeiträge, die Erfassung von Wahlkampfausgaben und die Erstellung von Finanzberichten.²⁰

Transparenz der Lobbyarbeit: Lobbyarbeit ist in Kroatien nicht geregelt. Es besteht keine Pflicht zur Eintragung von Interessenvertretern, und es gibt keine Transparenzstandards für diesen Bereich. Obwohl die Regierung in der Vergangenheit erwogen hatte, die Lobbyarbeit zu regeln, wurde bislang keine Rechtsetzungsinitiative auf den Weg gebracht. Derzeit gibt es mehrere Ad-hoc-Initiativen, etwa der Kroatischen Gesellschaft für Lobbyarbeit, der 80 Mitglieder angehören und die Schritte zur Förderung von Ethik und Transparenz in der Lobbyarbeit unternommen hat, darunter die Einrichtung eines freiwilligen Registrierungssystems.²¹

Die **organisierte Kriminalität** stellt in Kroatien ein gravierendes Problem dar.²² Die Korruption leistet dieser Form der Kriminalität Vorschub (z. B. dadurch, dass an den Grenzen auf die Kontrolle von Warensendungen verzichtet wird oder Erträge aus Straftaten durch Investitionen in Immobilien gewaschen werden).²³ Einer aktuellen Studie zufolge hatte die Schattenwirtschaft im Jahr 2012 einen Anteil von 29,5 % am kroatischen BIP.²⁴ Durch seine Lage auf der so genannten Balkanachse ist Kroatien ein Transitland (in geringerem Umfang auch ein Herkunftsland) für den Menschenhandel ebenso wie für den illegalen Handel, z. B. mit Drogen, Waffen und Zigaretten.²⁵ Nach dem EU-Beitritt könnte für Kroatien das Risiko steigen, auch zu einem Zielland zu werden. Spezielle Strafverfolgungsbehörden und Staatsanwaltschaften wurden eingerichtet, die sich mit den Aktivitäten der organisierten Kriminalität befassen. Obwohl diese Stellen ihre Erfolgsbilanz bei den Ermittlungen im Laufe der Zeit verbessern konnten, stellte die Kommission in ihrem Monitoring-Bericht vom März 2013 fest, dass generell das Strafmaß in Fällen organisierter Kriminalität nach wie vor gering ist.²⁶

2. UNTERSUCHUNGSSCHWERPUNKTE

Interessenkonflikt und Vermögenserklärung

Im Jahr 2000 wurde in Kroatien ein Gesetz zur Vermeidung von Interessenkonflikten erlassen, das 2010, 2011 und 2012 in wesentlichen Teilen geändert wurde, insbesondere in Bezug auf

20 Finanzministerium (2013) Verordnung zur Änderung und Erweiterung der Verordnung auf die Buchführung und die Ausstellung von Empfangsbestätigungen für freiwillige Beiträge (Spenden) und Mitgliedsbeiträge, die Erfassung erhaltener Spenden zur Wahlkampffinanzierung und die Erstellung von Wahlkampfabrechnungen (Ausgaben) sowie von Finanzberichten zur Wahlkampffinanzierung. Abrufbar unter: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_05_55_1124.html.

21 OECD (2012), Lobbyists, Governments and Public Trust (Interessenvertreter, Regierungen und das Vertrauen der Öffentlichkeit), Band 2: Promoting Integrity through Self-regulation (Förderung der Integrität durch Selbstkontrolle), Veröffentlichung der OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084940-en>.

22 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf

23 Croatia: Corruption, Organized Crime and the Balkan Route (Kroatien: Korruption, organisierte Kriminalität und die Balkanroute). Katelyn Foster, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Adriatic Institute for Public Policy 25. Januar 2012 <http://adriaticinstitute.org/?action=article&id=32>.

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

25 https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011_1.pdf

26 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf

den Anwendungsbereich der Bestimmungen, die Offenlegungspflichten, die Prüfverfahren und die Sanktionsregelung.²⁷ Das Gesetz gilt für hochrangige gewählte und bestellte Amtsträger auf staatlicher und kommunaler Ebene. Es sieht außerdem vor, dass Amtsträger nach ihrem Ausscheiden Wartezeiten einhalten müssen und zur Abgabe von Vermögenserklärungen verpflichtet sind. In den jährlichen Vermögenserklärungen von Amtsträgern müssen auch die Vermögenswerte von Ehegatten und unterhaltsberechtigten Kindern angegeben werden.

Nach dem Strafgesetzbuch sind bestimmte Handlungen im Zusammenhang mit Interessenkonflikten strafbar, insbesondere der Amtsmissbrauch durch Amtsträger, die bestimmte Teilnehmer in Ausschreibungsverfahren bevorzugt behandeln, um sich finanzielle Vorteile zu verschaffen.²⁸ Allerdings ist die Zahl der erfolgreich durchgeführten Strafverfahren in solchen Fällen sehr gering.²⁹

Trotz einschlägiger Rechtsvorschriften ist die Wirksamkeit der Mechanismen zur Prüfung der Vermögenswerte von Amtsträgern und der entsprechenden Sanktionssysteme noch nicht erwiesen.³⁰

Nach der Verabschiedung des ersten Gesetzes über Interessenkonflikte wurde im Jahr 2003 eine Kommission für die Beilegung von Interessenkonflikten eingerichtet. Die Mitglieder dieser Kommission dürfen nicht in der Politik tätig sein (d. h. keiner politischen Partei angehören) und müssen einen guten Leumund haben. Derzeit gehören der Kommission für die Beilegung von Interessenkonflikten fünf vom Parlament ernannte Mitglieder an und ihre Aufgabe besteht darin zu prüfen, ob gewählte und bestellte Amtsträger ihren im Gesetz über die Vermeidung von Interessenkonflikten festgelegten Verpflichtungen, insbesondere im Hinblick auf Interessenkonflikte und Vermögenserklärungen, nachkommen. Die Kommission konnte bis zum Ablauf des Mandats ihrer Mitglieder Ende 2011 keine nennenswerten Erfolge vorweisen. Während des Mandats war das Strafmaß der verhängten Sanktionen gering und reichte nicht oder nur selten zur Abschreckung aus.³¹ Im Bezugszeitraum waren es lediglich vier Fälle, in denen (als schwerwiegendste Sanktionen) Gehaltskürzungen bei Amtsträgern³² vorgenommen wurden, von denen die höchste bei ca. 2700 EUR lag.³³

Nachdem im März 2011 umfassende Änderungen des Gesetzes über die Vermeidung von Interessenkonflikten in Kraft traten, sollte innerhalb von 90 Tagen eine neue Kommission für die Beilegung von Interessenkonflikten eingesetzt werden. Das Parlament ernannte jedoch erst im Januar 2013 die neue Kommission, die Anfang Februar 2013 ihre Arbeit aufnahm.³⁴ Bis dahin beschränkte sich ihre Tätigkeit auf die Verwaltungskontrolle von

27 Gesetz zur Vermeidung von Interessenkonflikten. Amtsblatt Nr. 26/11, 12/12: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_03_26_547.html.

28 Artikel 338 des kroatischen Strafgesetzbuchs.

29 Zwischen 2009 und 2011 wurden nur drei Verurteilungen gemeldet: <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>.

30 Monitoring-Bericht der Europäischen Kommission über die Beitrittsvorbereitungen Kroatiens vom März 2013: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf.

31 Von den insgesamt 342 Entscheidungen der Kommission in den Jahren von 2006 bis 2011 standen nur 19 im Zusammenhang mit Interessenkonflikten, in den anderen Fällen wurden die für die Offenlegung von Vermögenswerten geltenden Verpflichtungen nicht eingehalten (wie Verwaltungskontrollen ergeben hatten) oder die Vermögenserklärungen entsprachen nicht den Vorgaben.

32 Die übrigen Sanktionen bestanden in Verweisen (2) sowie in der Veröffentlichung der Kommissionsentscheidungen auf Kosten des Amtsträgers (9): <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>.

33 In drei Fällen betrafen diese Geldstrafen ein und denselben Bürgermeister.

34 Angesichts der Unsicherheit der letzten beiden Jahren in Bezug auf die Einrichtung der Kommission stellte sich auch die Frage nach dem Umfang ihrer Prüfungsbefugnisse während ihres Mandats, d. h. es war nicht eindeutig klar, ob die Kommission, sobald sie uneingeschränkt arbeitsfähig ist, rückwirkend auch die Interessen- und Vermögenserklärungen der Amtsträger prüfen wird, deren Mandat im Jahr 2011 endete. Die Kommission sicherte zu Beginn ihrer Tätigkeit zu, dass sie diese Überprüfungen durchführen wird.

Vermögenserklärungen.³⁵ Die neu gebildete Kommission nimmt eine inhaltliche Prüfung der Vermögenserklärungen vor (d. h. der Herkunft der Vermögenswerte und der Richtigkeit der Angaben), jedoch ist noch nicht eindeutig geklärt, wie eine solche Überprüfung in der Praxis abläuft.

Die Kommission für die Beilegung von Interessenkonflikten teilte mit, dass neben einer Reihe von Stellungnahmen, die sie auf Ersuchen von Amtsträgern vorgelegt hatte, bis Mitte April 2013 insgesamt 79 Verfahren wegen Interessenkonflikten eingeleitet wurden, von denen 21 bereits abgeschlossen sind. Ebenso wie bei den Vermögenserklärungen liegen keine detaillierten Informationen zur Überprüfungsmethodik der Kommission vor. Die von der Kommission angenommenen Anweisungen zur Arbeitsmethodik regeln zwar allgemeine organisatorische Aspekte, enthalten aber keine ausführlichen Angaben darüber, welche Prüfmethode anzuwenden sind, welche Arten von Daten zu prüfen und welche Instrumente zu diesem Zweck einzusetzen sind. Unklar ist, wie die Priorität der Prüfungen festgelegt wird, welche spezifischen Vorgaben für besonders gefährdete Positionen gelten oder ob gezielte Kontrollen für Bereiche mit potenziell höherem Risiko für Interessenkonflikte (z. B. auf lokaler Ebene) vorgesehen sind.

Das Gesetz über die Vermeidung von Interessenkonflikten sieht begrenzte Sanktionen in Fällen vor, in denen die für Interessenkonflikte oder die Offenlegung von Vermögenswerten geltenden Verpflichtungen nicht eingehalten werden; diese Sanktionen reichen von Verwarnungen über Gehaltskürzungen bis hin zur Veröffentlichung der Entscheidungen der Kommission für die Beilegung von Interessenkonflikten. Kurz nach der Verabschiedung des Gesetzes über die Vermeidung von Interessenkonflikten im Jahr 2011 reichte eine politische Partei beim Verfassungsgericht Klage ein und machte geltend, dass dieses Gesetz verfassungswidrig sei. Ende 2012 hob das Gericht mehrere Bestimmungen des Gesetzes, die die Befugnisse der Kommission betrafen, mit der Begründung auf, dass diese im Widerspruch zum Grundsatz der Gewaltenteilung stünden.³⁶ Nach dieser Entscheidung wurden mehrere Kompetenzen der Kommission außer Kraft gesetzt, namentlich ihr Recht Entscheidungen zu treffen, die abschreckende Sanktionen nach sich ziehen können; darunter fällt auch ihr Recht Arbeitgeber aufzufordern, Entlassungsverfahren gegen Amtsträger einzuleiten, die schwerwiegende Verstöße gegen Rechtsvorschriften begangen haben. In der Entscheidung wurde außerdem auf den Zugang zu Daten, insbesondere zu Bankdaten, Bezug genommen. Nach Auffassung des Gerichts verfügt die Kommission zur Beilegung von Interessenkonflikten nicht über ein spezielles Fachwissen in den Bereichen Besteuerung, Finanzdienstleistungen und Rechnungswesen und hat nicht die Aufgabe festzustellen, ob Amtsträger ungenaue oder falsche Angaben gemacht haben, um den Umfang ihres Vermögens zu verschleiern. Dem Verfassungsgericht zufolge sind dafür ausschließlich die Gerichte zuständig.

Einige Monate nach der Entscheidung wurde Anfang 2013 eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern öffentlicher Verwaltungen und der Zivilgesellschaft eingerichtet, die prüft, wie weitere Änderungen am Gesetz über die Vermeidung von Interessenkonflikten vorgenommen werden können, die auch künftig einen wirksamen Prüf- und Sanktionsmechanismus gewährleisten, gleichzeitig aber der Entscheidung des Verfassungsgerichts Rechnung tragen. Die Kommission für die Beilegung von Interessenkonflikten, die das Vorrecht hat, solche Änderungen der Rechtsvorschriften vorzuschlagen, erklärte, dass sie erst mit der Erarbeitung entsprechender Vorschläge beginnen möchte, wenn sie eine solide Erfolgsbilanz vorweisen kann.

35 Die Kommission prüft also, ob die Vermögenserklärungen in der gesetzlich vorgeschriebenen Form und fristgerecht vorgelegt wurden.

36 Verfassungsgericht der Republik Kroatien (2012), Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über die Vermeidung von Interessenkonflikten, Amtsblatt Nr. 126/12.

Die Kommission ist nicht befugt, Verträge zu annullieren oder Entscheidungen aufzuheben, die gegen das Gesetz über die Vermeidung von Interessenkonflikten verstoßen. In solchen Fällen sind gesonderte zivilrechtliche Schritte erforderlich. Sie hat keine Möglichkeit, die Beschlagnahme oder Einziehung von unrechtmäßig erworbenem Vermögen bei einem Gericht einzuklagen (die einzige dazu befugte Behörde ist die Staatsanwaltschaft). Einige aktuelle Fälle, wie der des früheren Ministers für Tourismus, der zurücktreten musste, weil er das Vermögen seiner Ehefrau nicht korrekt angegeben hatte, belegen, dass die politische Rechenschaftspflicht eine wichtige Rolle spielen kann, wenn es darum geht, die Wirksamkeit der Prüfmechanismen sicherzustellen.

Die Kommission weist in ihrem 2013 vorgelegten Monitoring-Bericht darauf hin, dass Kroatien sicherstellen muss, dass ein solider und wirksamer Mechanismus zur Prävention, Aufdeckung und Ahndung von Fällen von Interessenkonflikten geschaffen wird, der auf umfassenden Kontrollen und abschreckenden Sanktionen beruht.³⁷ Derzeit hängen die Prüfbefugnisse der Kommission für die Beilegung von Interessenkonflikten wesentlich von den Kompetenzen und dem proaktiven Handeln anderer Behörden, wie etwa der Steuerbehörde, ab. Den kroatischen Behörden zufolge funktioniert die Zusammenarbeit zwischen diesen Stellen jedoch sehr gut. Eine klare Trennung zwischen den Prüf- und Durchsetzungsbefugnissen der Kommission für die Beilegung von Interessenkonflikten und den entsprechenden Befugnissen anderer Behörden (Steuerbehörde, Strafverfolgungsbehörde, Staatsanwaltschaft) ist zwar wichtig, doch durch die Schaffung einer speziellen Einrichtung für die Überprüfung der Interessen und des Vermögens von Amtsträgern sollte der Schwerpunkt auf diejenigen Kontrollen gelegt werden, die von anderen Einrichtungen nicht systematisch vorgenommen werden können. Alle Behörden müssen eng zusammenarbeiten, dabei jedoch über eigene angemessene Befugnisse und Instrumente wie den Zugang zu einschlägigen Informationen und Datenbanken verfügen und in der Lage sein, abschreckende Sanktionen zu verhängen.

Die Kommission für die Beilegung von Interessenkonflikten arbeitet derzeit am Aufbau eigener Datenbanken sowie integrierter Register, in denen relevante Daten über Amtsträger und juristische Personen, an denen Amtsträger möglicherweise ein Interesse haben, erfasst werden; so kann die Kommission künftig Prüfungen schneller durchführen. Der nationale Aktionsplan gegen Korruption sieht außerdem vor, dass für Vermögenserklärungen benutzerfreundlichere elektronische Formulare entwickelt werden, die die Registrierung ebenso wie Gegenkontrollen erleichtern.

Für Beamte (auf staatlicher und kommunaler Ebene) gelten andere gesetzliche Regelungen für Interessenkonflikte und die Offenlegung von Vermögenswerten.³⁸ Verstöße gegen diese Vorschriften werden genauso behandelt wie andere Pflichtverletzungen und ziehen disziplinarische Schritte nach sich, die je nach Schwere des Vergehens von der Verwarnung bis hin zur Rückstufung und Entlassung reichen können. Für solche Disziplinarverfahren ist die oberste Führungsebene der staatlichen oder kommunalen Behörde zuständig, bei der der betreffende Beamte beschäftigt ist. Bei schwerwiegenden Vergehen können das Gericht für den öffentlichen Dienst und das Oberste Gericht für den öffentlichen Dienst, die beide von der Regierung eingesetzt werden, in erster Instanz und in einem Berufungsverfahren entscheiden.³⁹ In der Praxis ist es schwierig, einheitliche Disziplinarverfahren in solchen

37 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf

38 Beamtengesetz, Gesetz für die öffentliche Verwaltung und Gesetz für Beamte und Bedienstete in kommunalen und regionalen Verwaltungen.

39 Verwaltungsverfahren.

Fällen und klare Regelungen zur Rolle interner Kontrollmechanismen oder Ethikkommissionen in den einzelnen öffentlichen Verwaltungsbehörden zu gewährleisten.⁴⁰

Interessenkonflikte in der Justiz werden durch die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen geregelt und durch den Richterrat sowie den Staatlichen Staatsanwaltsrat überwacht. Nach den jüngsten Änderungen der Rechtsvorschriften über die Organisation des Justizwesens müssen die Vermögenserklärungen von Richtern und Staatsanwälten öffentlich gemacht werden. In über 20 Fällen wurden disziplinarische Sanktionen verhängt, weil Vermögenserklärungen nicht vorgelegt wurden. Entscheidungen zu Interessenkonflikten und Vermögenserklärungen in der Justiz sind jedoch selten.

Im Fortschrittsbericht 2010 der Kommission wird darauf hingewiesen, dass das Konzept des Interessenkonflikts in Kroatien noch nicht ausreichend verstanden wird.⁴¹ In der Zwischenzeit wurden einige Anstrengungen unternommen, um dieses Thema stärker ins Bewusstsein zu rücken. Für Amtsträger wurden im September 2011 Leitlinien zu Interessenkonflikten herausgegeben, die unter anderem auch Anweisungen für die Vorlage von Vermögenserklärungen enthalten. Dies ist zwar begrüßenswert, doch ist ein proaktiverer Ansatz erforderlich, um die Sensibilisierung zu verstärken und die Fortbildung zu intensivieren, besonders auf lokaler Ebene und in staatseigenen oder staatlich kontrollierten Unternehmen, wo die mit Interessenkonflikten verbundenen Risiken höher sind. Im Hinblick auf diese Unternehmen hat das Thema Interessenkonflikte wegen des (immer noch erheblichen) Anteils des öffentlichen Sektors an der gesamten Wirtschaft in Kroatien, der Bedeutung dieser Unternehmen und der Herausforderungen, vor denen sie stehen, wenn es um eine angemessene Mittelausstattung und die Effizienz ihrer Arbeit geht, einen besonderen Stellenwert.

Integrität in der öffentlichen Verwaltung

Es wurden verschiedene Schutzmaßnahmen getroffen (dazu zählen ein Verhaltenskodex für Beamte, Hotlines zur Meldung von Korruptionsfällen, interne Kontrollmechanismen in den meisten Verwaltungsbehörden), um die Integrität der öffentlichen Verwaltung in Kroatien zu gewährleisten. Dennoch gaben in der Eurobarometer-Umfrage 2013 zum Thema Korruption 89 % der Befragten in Kroatien an, dass Bestechungen und Beziehungen oftmals die einfachste Art und Weise sind, in Kroatien an bestimmte öffentliche Dienstleistungen zu kommen (EU-Durchschnitt: 73 %).⁴² Bei jedem Regierungswechsel werden die Positionen der Amtsträger der mittleren Führungsebene systematisch neu besetzt, was zu einem Klima der Instabilität führt und zu der Wahrnehmung beiträgt, dass in der öffentlichen Verwaltung Günstlingswirtschaft herrscht. In ihrem Monitoring-Bericht 2012 unterstreicht die Kommission die Notwendigkeit „die Professionalität im öffentlichen Dienst zu verbessern“ und die „Defizite der Verwaltungskapazität [zu] beheben“.⁴³ Im Monitoring-Bericht 2013 fordert die Kommission, dass eine neue Rechtsgrundlage für einen professionellen öffentlichen Dienst durch die Schaffung eines neuen leistungsorientierten Beförderungs- und Gehaltssystems, das die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte verhindert, vervollständigt wird.⁴⁴ Die Regierung bereitet derzeit den betreffenden Gesetzentwurf vor und führt Konsultationen mit den Gewerkschaften durch, die noch nicht abgeschlossen sind.

40 <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>

41 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/hr_rapport_2010_en.pdf

42 Special Eurobarometer 397 von 2013.

43 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/hr_rapport_2012_de.pdf

44 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf

Was die staatseigenen Unternehmen angeht, wurden Anfang 2012 Gesetzesänderungen angenommen, nach denen Aufsichtsräte nicht mehr im Rahmen von Auswahlverfahren, sondern unmittelbar von der Regierung ernannt werden, wobei jedoch die allgemeinen Einstellungskriterien unverändert bestehen bleiben.⁴⁵ Amtsträger, die dem Gesetz über die Vermeidung von Interessenkonflikten unterliegen, dürfen nicht in diesen Aufsichtsräten vertreten sein, Mitglieder der politischen Parteien dieser Amtsträger hingegen schon. Es gelten bestimmte allgemeine Kriterien in Bezug auf den Hintergrund der Kandidaten für eine solche Position, die aber nicht die Fachkompetenz in dem speziellen Bereich oder die Erfahrung in ähnlichen Gremien betreffen. Es gibt keine klaren Regeln, wie Ex-ante- und Ex-post-Integritätsprüfungen für diese Ernennungen durchgeführt werden oder wie bei bestehenden, potenziellen oder konkret auftretenden Interessenkonflikten vor und nach der Ernennung verfahren wird.

In ihrem Monitoring-Bericht 2012 betont die Kommission, dass Kroatien für ein leistungsfähiges System zur Verhinderung von Korruption in staatlichen Unternehmen sorgen muss.⁴⁶ Dem Monitoring-Bericht vom März 2013 zufolge wurden hier keine weiteren Fortschritte erreicht.

Staatliche Unternehmen sind außerdem befugt, in eigenem Ermessen Spenden zu gewähren oder als Sponsoren aufzutreten, ohne transparente und wettbewerbliche Verfahren einhalten zu müssen. Allerdings ist es staatlichen Unternehmen grundsätzlich verboten, Spenden an politische Parteien oder an Politiker zu vergeben. Nach dem Bericht von 2012 über staatliche Unternehmen belief sich der Umfang dieser Spenden- bzw. Sponsorentätigkeit auf 20 Mio. EUR. Der aktualisierte Aktionsplan gegen Korruption sieht vor, dass Kriterien, Referenzwerte und Verfahren festgelegt werden, um die Transparenz der Sponsorentätigkeit von öffentlichen Unternehmen zu gewährleisten, die Verbände und NRO mit Spenden unterstützen. Daher erarbeitet die Regierung derzeit Leitlinien zur Transparenz der Spenden- und Sponsorentätigkeit von staatseigenen und staatlich kontrollierten Unternehmen. Das Justizministerium hat damit begonnen, Spender und Sponsoren aus lokalen staatseigenen oder staatlich kontrollierten Unternehmen in einer Liste zu erfassen, die regelmäßig überprüft und veröffentlicht wird.⁴⁷ Diese Unternehmen sind verpflichtet, Aktionspläne zur Korruptionsbekämpfung zu erstellen und im Internet eine Liste der Empfänger von Spenden und Unterstützungsleistungen zu veröffentlichen.⁴⁸ Unklar ist noch, wie die Umsetzung dieser Aktionspläne überwacht werden soll.

Integrität gewählter und bestellter Amtsträger

Mehrere aktuelle Fälle zeigen, dass die Ethik in der Politik ein Thema von zentraler Bedeutung ist, sie belegen aber auch, dass das USKOK bei seinen Ermittlungen in hochrangigen Korruptionsverdachtsfällen auf staatlicher und kommunaler Ebene beachtliche Erfolge vorweisen kann. Gegen einige frühere Minister (darunter ein ehemaliger Verteidigungsminister, ein ehemaliger stellvertretender Ministerpräsident und Wirtschaftsminister, ein ehemaliger Innenminister sowie ein ehemaliger Landwirtschaftsminister) und eine politische Partei wurden Ermittlungen wegen Straftaten mit Korruptionzusammenhang aufgenommen. Im November 2012 wurde ein früherer Ministerpräsident von einem Gericht in erster Instanz zu zehn Jahren Haft verurteilt, weil er

45 Gesetz zur Vermeidung von Interessenkonflikten. Amtsblatt Nr. 26/11, 12/12: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_03_26_547.html.

46 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/hr_rapport_2012_de.pdf

47 <http://www.antikorupcija.hr/popis-korisnika-i-iznosa-donacija-i-sponzorstava-u>; <http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifydonacije-i-sponzorstva-trgovackih-dr>

48 <http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifyakcijski-planovi-za-trgovacka-drustva>

eine Provision von einer Bank erhalten und Bestechungsgelder im Gegenzug für die Kontrollrechte in einer Ölgesellschaft angenommen hatte.

Korruptionsverfahren gegen hochrangige Amtsträger auf lokaler Ebene (z. B. Bürgermeister, Gemeindevorsteher), die in einigen Fällen zu Verurteilungen führten, haben Korruptionspraktiken an der Schnittstelle zwischen Politik und Wirtschaft ans Licht gebracht, besonders in Bereichen wie der Stadtplanung, dem Erwerb oder Tausch von Grundstücken, dem Bauwesen und der Darlehensvergabe. Bei einem Korruptionsverdacht kann das USKOK unabhängig von der politischen Zugehörigkeit oder den Beziehungen der Beteiligten unparteiische Untersuchungen durchführen. Allerdings ist die Zahl der rechtskräftigen Gerichtsentscheidungen gegen hochrangige Amtsträger weiterhin gering.

Gegenwärtig gibt es keine Verhaltenskodizes für gewählte Amtsträger auf staatlicher und kommunaler Ebene. Solche Verhaltenskodizes mit entsprechenden Vorschriften zu Sanktionen, die bei einer etwaigen Verletzung von Ethikvorschriften anzuwenden sind, würden die Standards hinsichtlich Integrität und Rechenschaftspflicht verbessern und das Spektrum der verfügbaren nicht strafrechtlichen Sanktionen vergrößern, die bei unethischem Verhalten zu Lasten des öffentlichen Interesses angewandt werden können. Angesichts der Besonderheiten nicht strafrechtlicher Sanktionen, die gegen gewählte Amtsträger im Unterschied zu anderen Kategorien von Amtsträgern (z. B. bestellten Amtsträgern, Beamten usw.) verhängt werden können, würden diese Sanktionen zudem die wirksamere Umsetzung der Integritätsvorschriften im Rahmen einer Selbstkontrolle sicherstellen.

Zwar ist seit 2007 ein Ethikkodex für Wahlen⁴⁹ in Kraft, doch haben Untersuchungen ergeben, dass die Praxis des Stimmenkaufs in Kroatien noch nicht vollständig beseitigt werden konnte.⁵⁰ Bei den letzten Wahlen auf kommunaler und nationaler Ebene gab es Belege dafür, dass den Wählern im Gegenzug für ihre Stimmabgabe Sachleistungen, Gefälligkeiten und Geldgeschenke angeboten wurden; bei den Kommunalwahlen hatten 4 % der Bürger entsprechende Angebote erhalten, bei den letzten Parlaments- bzw. Präsidentschaftswahlen waren es 3 %. Wahlbeobachter der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) äußerten zudem Zweifel an der Genauigkeit der Wählerverzeichnisse.⁵¹

Öffentliche Auftragsvergabe

In Kroatien wurden im Jahr 2009 öffentliche Aufträge im Wert von rund 5,4 Mrd. EUR vergeben, im Jahr 2010 belief sich der Wert auf 3,3 Mrd. EUR.⁵² Insgesamt gesehen hat Kroatien einen einigermaßen stabilen rechtlichen und institutionellen Rahmen für diesen Bereich geschaffen. Im Zuge seiner Vorbereitungen auf den EU-Beitritt wurde die Gesetzgebung zum öffentlichen Auftragswesen wiederholt geändert und an die Rechtsvorschriften der EU angeglichen. Am 1. Januar 2012 trat ein neues Gesetz über das öffentliche Auftragswesen in Kraft, in dem spezifische Regeln für Interessenkonflikte für Amtsträger, die mit der Vergabe öffentlicher Aufträge befasst sind, festgelegt wurden.⁵³

49 http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2266/file/Croatia_Electoral_Code_Ethics_2007.pdf

50 Corruption in Croatia: bribery as experienced by the population. UNODC Wien und Institute of Economics, Zagreb. 2011: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf, S. 35-36.

51 <http://www.osce.org/odihr/87655>

52 Instrument für Heranführungshilfe (IPA) 2008 „Twinning-Light“-Projekt „Strengthening capacities to remedy irregularities in public procurement procedures“ (Stärkung der Kapazitäten zur Beseitigung von Unregelmäßigkeiten bei der öffentlichen Auftragsvergabe). Public Procurement Against Corruption (Bekämpfung der Korruption im öffentlichen Auftragswesen):

http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Razne%20publikacije/Brochure_anticorruption_ENG.pdf.

1 EUR entspricht 7,5 HRK, Stand 1. Dezember 2012.

53 Gesetz über das öffentliche Auftragswesen. Amtsblatt Nr. 90/11. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_08_90_1919.html.

Gute Praxis: Transparenzvorschriften

Es wurden Schritte unternommen, um die Transparenz bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu verbessern. Die Entscheidungen der Staatlichen Kommission zur Überwachung öffentlicher Auftragsvergabeverfahren (DKOM) können auf ihrer Website abgerufen werden.⁵⁴ Darüber hinaus sind alle öffentlichen Einrichtungen verpflichtet, Informationen über abgeschlossene und durchgeführte Aufträge öffentlich zugänglich zu machen. Jedoch ist weiterhin unklar, wie die ordnungsgemäße Durchführung öffentlicher Aufträge überwacht wird. Öffentliche Auftraggeber müssen ihre Beschaffungsvorhaben sowie das Register der öffentlichen Aufträge auf ihrer Website bekanntmachen. Sind sie nicht in der Lage, Daten auf ihren Websites bereitzustellen, so werden diese über das Portal für das öffentliche Auftragswesen zugänglich gemacht, das vom Wirtschaftsministerium koordiniert wird.⁵⁵ Links zu den von öffentlichen Auftraggebern bereitgestellten Informationen sind im zentralen Portal für die öffentliche Auftragsvergabe aufgelistet.

Anfang 2012 wurde das leicht zugängliche System für die elektronischen Auftragsvergabe eingeführt. Es wird jedoch immer noch nicht von allen Vergabestellen genutzt.⁵⁶

Öffentliche Auftraggeber sind außerdem verpflichtet, Erklärungen zu Interessenkonflikten auf ihrer Website zu veröffentlichen. In den Unterlagen zur öffentlichen Auftragsvergabe müssen sie die Unternehmen angeben, bei denen Interessenkonflikte auftreten können, oder ausdrücklich bestätigen, dass solche Konflikte nicht bestehen. Werden diese Bestimmungen beim Abschluss eines Vertrags nicht eingehalten, so ist der Vertrag ungültig.

Im März 2013 richtete eine lokale NRO im Rahmen eines von der EU finanzierten Projekts ein Internetportal und eine elektronische Datenbank für die öffentliche Auftragsvergabe⁵⁷ ein.⁵⁸ In der Datenbank werden Informationen erfasst, die im Zusammenhang mit der Durchführung öffentlicher Vergabeverfahren und mit Unternehmen, die an diesen Verfahren beteiligt sind, stehen; sie ist für die Öffentlichkeit kostenlos zugänglich. Ferner enthält die Datenbank entsprechend den Vorschriften für die Offenlegung von Vermögenswerten Informationen über Vermögenswerte und Interessen von Amtsträgern. Solche aggregierten Daten ermöglichen die Durchführung von Gegenkontrollen.

Schätzungen zufolge beläuft sich der Schaden, der in Kroatien durch Straftaten mit Korruptionzusammenhang bei der öffentlichen Auftragsvergabe entsteht, auf 10 % bis 15 % des Werts der öffentlichen Aufträge.⁵⁹ Bei der Eurobarometer-Unternehmensumfrage zur Korruption von 2013⁶⁰ gaben 64 % der befragten Unternehmen in Kroatien an, dass Korruption bei der öffentlichen Auftragsvergabe durch nationale Behörden weit verbreitet ist (EU-Durchschnitt: 56 %)⁶¹, 63 % der befragten Unternehmen waren der Meinung, dass dies bei der Auftragsvergabe durch lokale Behörden der Fall ist (EU-Durchschnitt: 60 %). Besonders verbreitet sind nach Ansicht der befragten kroatischen Unternehmen folgende Praktiken bei der öffentlichen Auftragsvergabe: auf bestimmte Unternehmen zugeschnittene Leistungsbeschreibungen (62 %), Missbrauch des Verhandlungsverfahrens (50 %), Interessenkonflikte bei der Bewertung der Angebote (54 %), Angebotsabsprachen (58%),

54 www.dkom.hr

55 www.javnabjava.hr

56 Elektronische Bekanntmachung der Vergabe öffentlicher Aufträge. Abrufbar unter: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>.

57 integrityobservers.eu

58 Anti-Corruption Response to Implementation of the Procurement Policies (ACRIP) (Korruptionsbekämpfung bei der Durchführung von Beschaffungsmaßnahmen) – IPA 2008.

59 Korruption bei der öffentlichen Auftragsvergabe in Kroatien. Jagoda Radojčić. 2012. <http://www.docstoc.com/docs/136907647/Corruption-in-Croatian-public-procurement>.

60 Flash Eurobarometer 374 von 2013.

61 Höchster prozentualer Anteil in der EU.

unklare Auswahl- oder Bewertungskriterien (53%), Missbrauch von Ausnahmeregelungen zur Umgehung von wettbewerbsorientierten Verfahren (51 %) sowie Änderungen der Vertragsbedingungen nach Vertragsabschluss (51 %). Die Praxis, Anforderungen an bestimmte Unternehmen zuzuschneiden, zählt dieser Umfrage zufolge offensichtlich zu den häufigsten Unregelmäßigkeiten bei der öffentlichen Auftragsvergabe in Kroatien. Die genannten Indikatoren stehen zwar nicht zwangsläufig in einem direkten Zusammenhang mit Korruption, doch sie weisen auf Risikofaktoren hin, die die Korruptionsanfälligkeit bei der öffentlichen Auftragsvergabe erhöhen.

Bei den Ex-ante- und Ex-post-Kontrollmechanismen für Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe und die Durchführung öffentlicher Aufträge besteht noch Verbesserungsbedarf. Wirksame Instrumente zur Risikobewertung werden nicht systematisch eingesetzt, besonders auf lokaler Ebene. Es existiert anscheinend keine Regelung, nach der anfällige Sektoren mit höheren Korruptionsrisiken vorrangig überprüft werden. Jahresabschlüsse und Bilanzen sowie Angaben zu Bau- und Dienstleistungskosten werden von den (staatlichen oder kommunalen) Verwaltungsbehörden nicht konsequent veröffentlicht. Um einige dieser Mängel zu beseitigen, hat das Justizministerium damit begonnen, die Transparenz von Kommunalverwaltungen, auch in Bereichen, die die öffentliche Auftragsvergabe betreffen, zu überwachen.⁶²

Im Monitoring-Bericht 2013 der Kommission wird darauf hingewiesen, dass die Bekämpfung der Korruption auf lokaler Ebene weiter vorangetrieben werden muss, vor allem im Bereich des öffentlichen Auftragswesens. Die Kommission hob außerdem hervor, dass zusätzliche Maßnahmen getroffen werden müssen, um bei der Auftragsvergabe für Projekte im Rahmen der Kohäsionspolitik Unregelmäßigkeiten zu verhindern und die Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu stärken.⁶³ Mit Unterstützung eines von der EU finanzierten Projekts wurde eine Broschüre für Vergabebehörden und Auftragnehmer erstellt, die darüber informiert, wie Korruption und Interessenkonflikte verhindert werden können.⁶⁴ Solche Initiativen, die vorrangig auf besonders anfällige Sektoren oder Behörden abzielen, sollten vorangetrieben werden. Die Kapazität der zentralen Vergabebehörde, die die Durchführung von öffentlichen Vergabeverfahren überwacht, ist (mit weniger als 20 Mitarbeitern) relativ gering angesichts der erheblichen Anforderungen, die sie im Zusammenhang mit umfangreichen Vergabeverfahren zu bewältigen hat.

Schutz von Hinweisgebern

In Kroatien gibt es keine besonderen Vorschriften zum Schutz von Hinweisgebern. Der Schutz von Hinweisgebern im öffentlichen und privaten Sektor wird jedoch durch verschiedene Gesetzgebungsakte geregelt.⁶⁵ Mit den im Dezember 2009 ins Arbeitsgesetz aufgenommenen neuen Bestimmungen werden Personen vor Entlassungen geschützt, die in gutem Glauben einen Korruptionsverdacht gemeldet haben, während den Arbeitgebern in Fällen, in denen sie angeben, dass Diskriminierungen oder Vergeltungsmaßnahmen gegen Hinweisgeber nicht mit der Meldung der mutmaßlich illegalen Praktiken im Zusammenhang stehen, die Beweislast auferlegt wird. Anschließend wurde das Gesetz über den öffentlichen Dienst entsprechend

62 <http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifyrezultati-istravanja-o-transparent>

63 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf

64 Instrument für Heranführungshilfe (IPA) 2008 „Twinning-Light“-Projekt „Strengthening capacities to remedy irregularities in public procurement procedures“ (Stärkung der Kapazitäten zur Beseitigung von Unregelmäßigkeiten bei der öffentlichen Auftragsvergabe). Public Procurement Against Corruption (Bekämpfung der Korruption im öffentlichen Auftragswesen), S. 5-7:

http://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Razne%20publikacije/Brochure_antikorruption_ENG.pdf.

65 Dazu zählen das Arbeitsgesetz, das Gesetz über den öffentlichen Dienst, das Gesetz über Beamte und Beschäftigte in kommunalen und regionalen Selbstverwaltungen, das Datenschutzgesetz und das Gesetz über das System der internen Finanzkontrollen im öffentlichen Sektor.

geändert, so dass die oben genannten Bestimmungen des Arbeitsrechts auch für Beamte gelten. Dennoch reicht der bestehende rechtliche und institutionelle Rahmen offensichtlich nicht aus, um Hinweisgeber umfassend zu schützen. Mehrere aktuelle Fälle belegen dies. Zwei Polizeibeamte, die einen Korruptionsverdacht gegen Mitarbeiter des Innenministeriums gemeldet hatten, wurden von der leitenden Stelle des Ministeriums nicht versetzt und geschützt, sondern weiterhin in denselben Gruppen eingesetzt, deren Fehlverhalten sie gemeldet hatten; die zuständige Stelle ließ damit indirekt Schikanen und andere Übergriffe gegen die beiden Polizeibeamten zu. In einem anderen Fall wurde der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat des Instituts für Immunologie in Zagreb, der dem Betriebsrat angehörte, vom Dienst suspendiert und durfte das Institutsgelände nicht mehr betreten, nachdem er die mangelnde Transparenz bei der Entscheidung des Instituts über die Beschaffung eines Impfstoffs gegen Schweinegrippe öffentlich gemacht hatte.⁶⁶

In diesem Zusammenhang besteht offenbar noch weiterer Aufklärungsbedarf. Nach einer Studie der UNODC sind über die Hälfte der kroatischen Bürger der Meinung, dass Personen, die Korruptionsfälle melden, Nachteile befürchten müssen und dass eine solche Meldung keine positiven Veränderungen bewirkt.⁶⁷

Das kroatische Parlament hat jedoch spezifische Maßnahmen gefordert, um den Schutz von Hinweisgebern weiter zu verbessern.⁶⁸ Das Justizministerium analysiert derzeit die Umsetzung des bestehenden Rechtsrahmens. Auch hat das Ministerium Leitlinien zur Meldung von Missständen und zu möglichen Schutzmaßnahmen für Hinweisgeber veröffentlicht.⁶⁹

Gesundheitswesen

Nach einer Studie der UNODC aus dem Jahr 2011 gehört das Gesundheitswesen zu den Sektoren in Kroatien, die für Korruption besonders anfällig sind. In Kroatien leisten mehr als die Hälfte der Anbieter von Bestechungsgeldern informelle Zahlungen an Ärzte (56 %) und über ein Drittel an das Pflegepersonal (36 %).⁷⁰ Was die informellen Zahlungen angeht, erklärten in der Eurobarometer-Umfrage 2013 zum Thema Korruption 20 % der Befragten in Kroatien, die einräumten, solche Zahlungen geleistet zu haben, dass sie glaubten, von ihnen sei eine gesonderte Zahlung oder ein wertvolles Geschenk erwartet worden, bevor eine medizinische Behandlung durchgeführt wurde.⁷¹

Dass die Probleme im Gesundheitswesen groß sind, zeigen auch die jüngsten breit angelegten Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung. Im November 2012 wurden nach der Aktion mit dem Decknamen „Hippokrates“ gegen 350 Ärzte Ermittlungen wegen des Verdachts auf Bestechlichkeit aufgenommen. Auf einer Pressekonferenz zu dieser Aktion erklärte der kroatische Gesundheitsminister, dass die Korruption in den letzten Jahren zu einem von der Gesellschaft akzeptierten Phänomen geworden ist, das nicht hingenommen werden kann.⁷²

Günstlingswirtschaft und Interessenkonflikte sind offensichtlich die größten Risiken im Zusammenhang mit der Erbringung medizinischer Dienstleistungen und der Beschaffung medizinischer Ausrüstung. Medizinische Ausrüstung wird häufig kostenlos für staatliche Krankenhäuser bereitgestellt, ohne dass eine transparente Überwachung der Folgen, die die Beziehung zwischen dem Geberunternehmen und dem Krankenhaus hat, und insbesondere der

66 Tasks and challenges: Making whistleblowing work in Croatia (Aufgaben und Herausforderungen: Schaffung eines wirksamen Systems zur Meldung von Missständen in Kroatien). Dr. Snjezana Vasiljevic, Juristische Fakultät der Universität Zagreb. <http://www.whistleblowing-cee.org/countries/croatia/research/>.

67 Corruption in Croatia: bribery as experienced by the population. UNODC Wien und Institute of Economics, Zagreb. 2011.

68 <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2726>

69 <http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifybrosura-o-pravima-zvzdacap>

70 http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf

71 Special Eurobarometer 397 von 2013.

72 <http://dalje.com/en-croatia/minister-350-family-doctors-suspected-of-bribery-health-care-not-in-danger/450502>

öffentlichen Aufträge, die das betreffende Unternehmen erhält, stattfindet.⁷³ Im Gesetz über das Gesundheitswesen werden Fragen, die die Korruptionsverhütung betreffen, nur unzureichend berücksichtigt. Während alle oben erwähnten Aspekte durch allgemeine Rechtsvorschriften geregelt sind, sollten die besonderen Risiken im Gesundheitswesen bei der Entwicklung geeigneter Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung einbezogen werden. Die derzeitigen Kontrollmechanismen im Gesundheitssektor sind nicht wirksam genug und die Kapazität für die Durchführung gezielter Ad-hoc-Inspektionen und -Kontrollen ist gering. Innerhalb dieser Mechanismen stellt die Verhütung und Aufdeckung von Korruption im Gesundheitswesen keinen besonderen Schwerpunkt dar.⁷⁴

Positiv zu bewerten ist, dass mit mehreren Ethikvereinbarungen im Gesundheitswesen ein Schritt in die richtige Richtung unternommen wurde, auch wenn abzuwarten bleibt, was diese Vereinbarungen in der Praxis bewirken werden. Ein Beispiel ist die Vereinbarung über die ethische Werbung für Medizinprodukte, in der festgelegt ist, dass Fachkräfte im Gesundheitswesen nicht dazu angehalten oder beeinflusst werden sollten, bestimmte Medikamente zu beschaffen oder zu verschreiben.⁷⁵

Der aktuelle nationale Aktionsplan gegen Korruption umfasst ebenfalls verschiedene Präventionsmaßnahmen speziell für den Gesundheitssektor, unter anderem zur Stärkung der Aufsichtsbefugnisse, jedoch ist noch nicht geklärt, welche Kapazitäten für deren Umsetzung vorhanden sind.

3. AUSBLICK

Kroatien hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Rahmenbedingungen für die Korruptionsbekämpfung zu verbessern, aber erst die Umsetzung wird zeigen, ob dadurch nachhaltige Erfolge erzielt werden können. Im Bereich der Strafverfolgung führt das Büro für die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität (USKOK) wichtige Ermittlungen in Korruptionsfällen auf höchster Ebene durch. Die Bekämpfung der Korruption scheint gegenüber der Prävention im Vordergrund zu stehen, und insgesamt reichen die verhängten Sanktionen, von einigen Korruptionsfällen auf hoher Ebene abgesehen, für eine wirksame Abschreckung offenbar nicht aus. Nach wie vor geben die Günstlingswirtschaft und die Politisierung der öffentlichen Verwaltung ebenso wie die Integritätsstandards in der Politik Anlass zur Sorge. Umfassendere Anstrengungen sind erforderlich, um die Schutzmaßnahmen gegen Korruption in Bezug auf staatseigene Unternehmen zu stärken. Zu den Schwerpunktthemen zählen außerdem die Überprüfungsmechanismen für Interessenkonflikte und Vermögenserklärungen von Amtsträgern, die Risikokontrolle bei der öffentlichen Auftragsvergabe, der Schutz von Hinweisgebern und die Notwendigkeit wirksamer Maßnahmen zur Beseitigung der Korruptionsrisiken im Gesundheitswesen.

In Bezug auf folgende Aspekte bedarf es weiterer Anstrengungen:

- Entsprechend der Entscheidung des Verfassungsgerichts aus dem Jahr 2012 sollten eingehende Überprüfungen von Vermögenserklärungen und Interessenkonflikten von **Amtsträgern auf staatlicher und kommunaler Ebene** durchgeführt werden. Es sollte sichergestellt werden, dass Bereiche mit hohem Risiko vorrangig überprüft werden, dass die Methoden und Techniken der Überprüfung u. a. durch den Einsatz

73 Study on corruption in the healthcare system in the EU (Studie zur Korruption im Gesundheitssystem in der EU), ECORYS, Dezember 2013: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131219_study_on_corruption_in_the_healthcare_sector_en.pdf.

74 Siehe oben.

75 Siehe oben.

elektronischer Instrumente verbessert werden und dass der Zugang zu einschlägigen Informationen, die Zusammenarbeit mit anderen Behörden und die Zugänglichkeit von Informationen von öffentlichem Interesse in einem benutzerfreundlichen Format gewährleistet sind. Es sollte dafür Sorge getragen werden, dass die Kommission für die Beilegung von Interessenkonflikten über die notwendigen Befugnisse verfügt, um abschreckende Sanktionen verhängen zu können. Ein professionelles, leistungsorientiertes System für die Einstellung, Beförderung und Entlassung von Amtsträgern auf den mittleren und unteren Ebenen sollte geschaffen werden. Für **gewählte Amtsträger** auf staatlicher und kommunaler Ebene sollten umfassende Verhaltenskodizes entwickelt und entsprechende Instrumente zur Gewährleistung der Rechenschaftspflicht sowie zur Verhängung abschreckender Sanktionen bei etwaigen Verstößen gegen diese Kodizes eingeführt werden.

- Es sollte ein wirksamer Mechanismus zur Korruptionsverhütung in **staatseigenen und staatlich kontrollierten Unternehmen** geschaffen werden, der auch Aspekte der Spenden- und Sponsorentätigkeit einschließt. Durch die erfolgreiche Umsetzung der Aktionspläne zur Korruptionsbekämpfung in staatseigenen und staatlich kontrollierten Unternehmen sollten umfassende Präventionsmaßnahmen, effektive Berichterstattungsverfahren und hohe Standards für die Rechenschaftspflicht gefördert werden. Informationen über diese Unternehmen, die von öffentlichem Interesse sind, sollten in einem benutzerfreundlichen Format zugänglich gemacht werden.
- Es sollte ein umfassender strategischer Rahmen für die Prävention und Verringerung von Korruptionsrisiken bei der **öffentlichen Auftragsvergabe** auf staatlicher und kommunaler Ebene geschaffen werden. Hierzu zählen die wirksame Überwachung der Anwendung von Vorschriften, die die Transparenz und den öffentlichen Zugang zu Informationen betreffen, systematische Risikobewertungen, vorrangige Kontrollen anfälliger Sektoren und Verfahren, eine strengere Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe und die Durchführung öffentlicher Aufträge. Im **Gesundheitswesen** sollten wirksame Kontrollmechanismen eingeführt werden, die auch Aspekte der öffentlichen Auftragsvergabe berücksichtigen.
- Für **Hinweisgeber**, die Fälle von Korruption und Amtsmissbrauch melden, sollten wirksame Schutzmechanismen geschaffen und der öffentliche und private Sektor sollte für diese Problematik stärker sensibilisiert werden.