



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 22

**ANHANG**

**PORTUGAL**

*zum*

**Korruptionsbekämpfungsbericht der EU**

---

# PORTUGAL

## 1. EINFÜHRUNG – GRUNDZÜGE UND KONTEXT DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

### *Rahmenbedingungen der Korruptionsbekämpfung*

**Strategische Rahmenbedingungen:** In den vergangenen Jahren haben die portugiesischen Regierungen eine Reihe von legislativen und institutionellen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung auf den Weg gebracht. Ermittlungen zu spektakulären Korruptionsfällen bei der Beschaffung im Verteidigungssektor und der Parteienfinanzierung haben zu einer erneuten Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die offenen Fragen beigetragen. Die Regierung hat sich verpflichtet, die „Zeit der Straflosigkeit“ durch eine Änderung der Strafgesetzgebung, die Prüfung der Möglichkeit einer strafrechtlichen Verfolgung von illegaler Bereicherung sowie ein neues Gesetz zur leistungsorientierten Besetzung von Führungspositionen in der öffentlichen Verwaltung zu beenden. Im Rahmen des wirtschaftlichen Anpassungsprogramms hat sich die Regierung zudem verpflichtet, die Prüfungsverfahren, die Bankenaufsicht und die Rechnungsführungsstandards in der öffentlichen Verwaltung und von staatlichen Unternehmen zu verbessern. Des Weiteren hat sie zugesagt, die Aufsicht von öffentlich-privaten Partnerschaften zu verbessern, die Transparenz bei öffentlichen Ausgaben und die Kontrolle über den laufenden Privatisierungsprozess zu erhöhen, Neuverhandlungen zu öffentlich-privaten Partnerschaftsverträgen zu führen und den Verteidigungssektor umzustrukturieren.<sup>1</sup> Diese Bemühungen könnten einen ersten Schritt für die Erarbeitung einer nationalen Strategie zur Korruptionsbekämpfung darstellen. Es ist ein umfassenderes Vorgehen der Strafverfolgungsbehörden, der internen und externen Kontrollstellen und der Justiz erforderlich, das darauf abzielt, die Effizienz bei der Bekämpfung von Korruptionsrisiken zu steigern.

**Rechtliche Rahmenbedingungen:** Das Parlament verabschiedete 2010 ein Paket zur Korruptionsbekämpfung, in dessen Rahmen Verstöße gegen Vorschriften im Bereich der Stadtplanung als neuer Straftatbestand aufgenommen wurden, die Verjährungsfristen für Korruptionsdelikte verlängert wurden, ein zentrales Register zu Bankkonten eingerichtet und das Gesetz zur Parteienfinanzierung geändert wurde.<sup>2</sup> In einer Bewertung der Europarats-Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO), die im Oktober 2013 veröffentlicht wurde, wurde darauf hingewiesen, dass Portugal sechs der dreizehn Empfehlungen zu Tatbestandsmerkmalen und zur Parteienfinanzierung zufriedenstellend umgesetzt oder berücksichtigt hat. Sechs weitere Empfehlungen seien teilweise umgesetzt worden und bei einer weiteren Empfehlung stehe die Umsetzung bislang aus.<sup>3</sup> Anfang 2013 wurden Änderungen des Strafgesetzbuches verabschiedet, darunter auch eine Verschärfung der Sanktionen für Delikte, die von politischen Amtsträgern oder leitenden öffentlichen Bediensteten begangen werden.<sup>4</sup> Anfang Oktober 2013 wurde dem Parlament ein Gesetzgebungsvorschlag zur Korruptionsbekämpfung vorgelegt, der auch Änderungen des Strafgesetzbuches, des Gesetzes über die Verantwortung politischer und leitender öffentlicher Amtsträger und des Gesetzes über Bestechung ausländischer Amtsträger beinhaltete.<sup>5</sup> In Bezug auf Tatbestandsmerkmale werden bei den jüngsten Gesetzgebungsvorschlägen offenbar die von GRECO festgestellten verbleibenden Schwachstellen in Bezug auf die Höhe strafrechtlicher Sanktionen bei Korruptionsdelikten

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2011/pdf/ocp79\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf).

<sup>2</sup> Gesetz Nr. 26 vom 30. August 2010 zur Änderung der Strafprozessordnung. Gesetz Nr. 32 vom 2. September 2010 zur Änderung des Strafgesetzbuches. Gesetz Nr. 55 vom 24. Dezember 2010.

<sup>3</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)18\\_Interim\\_Portugal\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)18_Interim_Portugal_EN.pdf).

<sup>4</sup> Gesetz Nr. 4 vom 14. Januar 2013.

<sup>5</sup> Gesetzentwurf 453/XII.

im privaten Sektor, die Strafbarkeit der aktiven Seite einer missbräuchlichen Einflussnahme, die Verjährungsfrist bei einer missbräuchlichen Einflussnahme und den Anwendungsbereich von Korruptionsdelikten, der ausländische Amtsträger nicht einschließt, berücksichtigt.

**Institutionelle Rahmenbedingungen:** Mit der Ermittlung von Korruptionsfällen wurden in den Strafverfolgungsbehörden (Zentralabteilung für Ermittlungen und Strafverfolgung – DCIAP) und der Polizei (nationale Einheit für die Korruptionsbekämpfung) angesiedelte Sonderagenturen beauftragt. Auch der Rechnungshof hat eine führende Rolle bei der Bekämpfung von Korruption. Der innerhalb des Rechnungshofes im Jahr 2008 eingesetzte Rat für Korruptionsprävention (CPC) ist mit der Koordinierung und Analyse von Präventionsstrategien beauftragt.<sup>6</sup> Nach der Empfehlung des Rates sollten alle zentralen und lokalen öffentlichen Stellen, einschließlich staatlicher Unternehmen, Pläne für den Umgang mit Korruptionsrisiken erarbeiten.<sup>7</sup> Über 1000 Pläne zur Korruptionsprävention wurden dem Rat für Korruptionsprävention (CPC) zur Bewertung übermittelt. Die Auswirkungen dieser Pläne müssen noch bewertet werden. Der Rat für Korruptionsprävention (CPC) hat keine Überprüfungs- oder Sanktionsbefugnisse und kann keine inhaltliche Kontrolle von Vermögenserklärungen und Interessenkonflikten vornehmen. Diese Aufgaben fallen in den Zuständigkeitsbereich des Verfassungsgerichts und des Generalstaatsanwalts.

### *Meinungsumfragen*

**Wahrnehmungserhebungen:** Bei der Eurobarometer-Sonderumfrage zur Korruption im Jahr 2013<sup>8</sup> gaben 90 % der portugiesischen Befragten an, dass Korruption ein weitverbreitetes Problem in ihrem Land sei (EU-Durchschnitt: 76 %), und nach Einschätzung von 72 % hat sich die Situation in den vergangenen drei Jahren verschlechtert. 36 % der portugiesischen Befragten gaben an, dass sie persönlich in ihrem Alltagsleben von Korruption betroffen seien (EU-Durchschnitt: 26 %). Im Jahr 2011 nannten die Portugiesen Korruption als eines der größten Probleme der demokratischen Institutionen.<sup>9</sup>

**Erfahrung mit Korruption:** Direkte Erfahrung mit Kleinkorruption ist selten, da weniger als 1 % der Allgemeinbevölkerung (EU-Durchschnitt: 4 %) und der Geschäftsleute angaben, von ihnen sei in bestimmten Sektoren die Zahlung von Bestechungsgeldern verlangt oder erwartet worden.<sup>10</sup> Auch wenn die Bürger gefragt werden, ob sie Zeuge von Korruption geworden oder selbst von Korruption betroffen gewesen zu sein, schneidet Portugal besser ab als der EU-Durchschnitt.<sup>11</sup>

**Unternehmensumfragen:** Nach der Eurobarometer-Umfrage 2013 betrachten 68 % der Unternehmen in Portugal (zweithöchster prozentualer Anteil in der EU) Korruption als Hindernis für eine Geschäftstätigkeit in ihrem Land (EU-Durchschnitt: 43 %).<sup>12</sup> Nach Einschätzung von 87 % der Befragten bei dieser Umfrage behindern Günstlingswirtschaft und Korruption den geschäftlichen Wettbewerb (EU-Durchschnitt: 73 %), 79 % sind der Ansicht, Bestechung und Beziehungen seien häufig die einfachste Art und Weise, um bestimmte öffentliche Dienstleistungen zu erhalten (EU-Durchschnitt: 69 %), und 76 % zufolge (höchster prozentualer Anteil in der EU) ist geschäftlicher Erfolg nur über politische Beziehungen möglich (EU-Durchschnitt: 47 %).

<sup>6</sup> Gesetz Nr. 54 vom 4. September 2008.

<sup>7</sup> [http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacao\\_cpc\\_20090701.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacao_cpc_20090701.pdf).

<sup>8</sup> Eurobarometer-Sonderumfrage 397 von 2013 (2013 Special Eurobarometer 397).

<sup>9</sup> Als weitere wichtige Probleme nannten die portugiesischen Befragten das Vertrauen in Politiker und die Exekutive, die Ineffizienz der Verwaltung und soziale Ungleichheit. Nationaler Barometer zur Qualität der Demokratie 2011: [http://www.bqd.ics.ul.pt/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=1&Itemid=75&lang=pt](http://www.bqd.ics.ul.pt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=1&Itemid=75&lang=pt).

<sup>10</sup> Bei den betreffenden Sektoren handelte es sich um das Gesundheitswesen, die Polizei, die Zollverwaltung und private Unternehmen.

<sup>11</sup> Bei den Eurobarometer-Umfragen sowohl 2011 als auch 2013 gaben 5 % der portugiesischen Befragten an, in den vergangenen zwölf Monaten Zeuge von Korruption geworden oder selbst von Korruption betroffen gewesen zu sein – im Vergleich zu einem EU-Durchschnitt von 8 %.

<sup>12</sup> Flash Eurobarometer 374 von 2013.

## **Kontext**

**Privater Sektor:** Portugal hat 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 umgesetzt.<sup>13</sup> Allerdings empfahl GRECO eine Verschärfung der strafrechtlichen Sanktionen für Bestechung und missbräuchliche Einflussnahme im privaten Sektor sowie eine Anpassung der Strafbarkeit von missbräuchlicher Einflussnahme im privaten Sektor an das entsprechende Maß im öffentlichen Sektor. Bei einem dem Parlament im Oktober 2013 vorgelegten Gesetzgebungsvorschlag werden diese Empfehlungen offenbar berücksichtigt.<sup>14</sup> Im Hinblick auf Auslandsbestechung hat die OECD Bedenken geäußert, dass das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung von Bestechung in Portugal angesichts von vier anhängigen Fällen im Zeitraum 2010-2011 und des Fehlens neuer Ermittlungen nur in geringem Maß umgesetzt wird.<sup>15</sup> Nach Angaben der portugiesischen Behörden wurden seit Januar 2012 drei neue Ermittlungen zu Auslandsbestechung eingeleitet. Nach den Global Competitiveness Reports des Weltwirtschaftsforums ist Portugal vom 28. Platz weltweit im Jahr 2000 auf den 51. Platz im Jahr 2013 zurückgefallen.<sup>16</sup> Nach jüngeren Untersuchungen erreichte die Schattenwirtschaft im Jahr 2012 19,4 % des BIP.<sup>17</sup>

**Privatisierung:** Aufgrund der Wirtschaftskrise wurden mit der EU, der Europäischen Zentralbank (EZB) und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) Anpassungsaufgaben vereinbart, darunter auch Strukturreformen, die auf eine Verringerung des Defizits und der öffentlichen Verschuldung abzielen. Als Teil der internationalen wirtschaftlichen Anpassungspläne verpflichtete sich Portugal zu einer zügigen und umfassenden Privatisierung staatlicher Vermögenswerte. Einige dieser Privatisierungen waren Gegenstand von Kontroversen aufgrund eines mutmaßlich rechtswidrigen Zugangs zu vertraulichen Informationen oder unzureichender Transparenz. Der portugiesische Rat für Korruptionsprävention (CPC) wies auf bestimmte Korruptionsrisiken beim Privatisierungsprozess hin und empfahl die Einsetzung von Überwachungsausschüssen zu Beginn des Prozesses.<sup>18</sup> Die Regierung hat Ausschüsse für eine nachträgliche Kontrolle eingesetzt. Zudem hat das Parlament einen Ausschuss für die Überwachung der Umsetzung der Verpflichtungen zur wirtschaftlichen Anpassung eingesetzt. Angesichts des laufenden Privatisierungsprozesses wurde 2013 der Zuständigkeitsbereich des Bürgerbeauftragten auf private Einrichtungen, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt oder der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse beauftragt sind, ausgeweitet.<sup>19</sup>

**Meldung von Missständen:** Es bestehen allgemeine Vorschriften über den Schutz von Hinweisgebern für Bedienstete des öffentlichen Sektors.<sup>20</sup> Das Arbeitsgesetzbuch schützt auf

<sup>13</sup> KOM(2011) 309 endg., Zweiter Bericht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI vom 6. Juni 2011: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report\\_corruption\\_private\\_sector\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf).

<sup>14</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)18\\_Interim\\_Portugal\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)18_Interim_Portugal_EN.pdf).

<sup>15</sup> Siehe Vergleichsdaten zur Durchsetzung unter [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting\\_corruption\\_progress\\_report\\_2013\\_assessing\\_enforcement\\_of\\_the\\_oecd](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_progress_report_2013_assessing_enforcement_of_the_oecd).

<sup>16</sup> [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf).

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06\\_shadow\\_economy.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf).

<sup>18</sup> Jährlicher Tätigkeitsbericht des Rats für Korruptionsprävention (CPC) 2012: [http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/Rel\\_Actv\\_CPC\\_2012.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/Rel_Actv_CPC_2012.pdf). Siehe auch die Empfehlungen des portugiesischen Rats für Korruptionsprävention (Recomendação do CPC, de 14 de Setembro de 2011, sobre Prevenção de riscos associados aos processos de privatizações): [http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacao\\_cpc\\_20110914.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacao_cpc_20110914.pdf) bezüglich der mit Privatisierungen verbundenen Risiken.

<sup>19</sup> <http://dre.pt/pdf1sdip/2013/02/03400/0097900986.pdf>.

<sup>20</sup> Gesetz 19/2008 und Gesetzesdekret 190/2003.

Vertragsbasis eingestelltes Personal vor unfairen Handlungen durch Arbeitgeber, wenn es Rechte wie die Meldung einer Straftat ausübt. Das Gesetz über öffentliche Bedienstete und Beamte enthält vergleichbare Bestimmungen.<sup>21</sup> Die Strafprozessordnung verpflichtet öffentliche Bedienstete zudem, Straftaten zu melden, die sie bei der Ausübung ihrer Pflichten feststellen.<sup>22</sup> Allerdings bestehen keine spezifischen Mechanismen in den öffentlichen Einrichtungen, um den Schutz von Hinweisgeber in der Praxis sicherzustellen. Darüber hinaus erstreckt sich der derzeitige Rechtsschutz nicht auf Beschäftigte des Privatsektors, der Justiz oder der Regierung bzw. Mitarbeiter von Gewerkschaften. In einem von der Regierung im Oktober 2013 angenommenen Gesetzentwurf ist die Ausweitung des Umfangs des Schutzes von Hinweisgebern auf den privaten Sektor geplant. Zudem wird in dem Gesetzentwurf die Anwendung der Bestimmungen des Strafgesetzbuches zum Zeugenschutz auf Hinweisgeber erweitert. Zur weiteren Erleichterung der Meldung von Missständen richtete die Zentralabteilung für Ermittlungen und Strafverfolgung (DCIAP) im November 2010 ein Online-Meldeinstrument ein.<sup>23</sup> Generell stellte die OECD fest, dass weitere Anstrengungen erforderlich sind, um wirksame Mechanismen zum Schutz von Hinweisgebern zu gewährleisten.<sup>24</sup>

**Transparenz der Lobbyarbeit:** Es gibt keine speziellen Rechtsvorschriften zu Lobbyarbeit, keine Pflicht zur Eintragung von Interessenvertretern oder zur Meldung von Kontakten mit Amtsträgern.

## 2. UNTERSUCHUNGSSCHWERPUNKTE

### *Strafrechtliche Verfolgung von Korruption*

Die Strafverfolgung von Korruption ist entscheidend für die Glaubwürdigkeit eines wirksamen und abschreckenden Rahmens für die Korruptionsbekämpfung. Die öffentliche Wahrnehmung zeigt, dass es in diesem Bereich Anlass zu Besorgnis gibt. Bei der Eurobarometer-Sonderumfrage zur Korruption im Jahr 2013 waren 17 % der portugiesischen Befragten der Auffassung, dass die Strafverfolgung in ihrem Land genügend Wirkung zeige, um vor Korruptionspraktiken abzuschrecken (EU-Durchschnitt: 26 %), während 77 % angaben, dass hochrangige Korruptionsfälle nicht ausreichend verfolgt würden (EU-Durchschnitt: 73 %).<sup>25</sup>

Das Justizministerium meldete 549 Verurteilungen aufgrund von Korruption und damit in Zusammenhang stehenden Straftaten in den vergangenen zehn Jahren.<sup>26</sup> Dabei wurden 50 Amtsträger zu einer Freiheitsstrafe verurteilt. Die Verfahren sind offenbar langwierig, wobei nur 8,5 % der 838 korruptionsbezogenen Fälle, in denen zwischen 2004 und 2008 Ermittlungen geführt wurden, bis 2010 mit Gerichtsentscheidungen abgeschlossen waren. Von diesen wurde in 6,9 % der Fälle bis 2010 eine Verurteilung in erster Instanz erreicht.<sup>27</sup> Die Polizeistatistiken<sup>28</sup> über Korruptionsfälle von 2007 bis 2012 zeigen einen Rückgang bei der Zahl der neuen, abgeschlossenen und anhängigen Korruptionsfälle.<sup>29</sup> Auch die Zahl der

<sup>21</sup> Gesetz 59 von 11. September 2008.

<sup>22</sup> Artikel 242 des Strafgesetzbuches.

<sup>23</sup> <http://www.smmp.pt/?p=19482>.

<sup>24</sup> <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/44424102.pdf>.

<sup>25</sup> Eurobarometer-Sonderumfrage 397 von 2013 (2013 Special Eurobarometer 397).

<sup>26</sup> Etwa 60 Verurteilungen pro Jahr:

[http://www.siej.dgpi.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow\\_634832407639218750](http://www.siej.dgpi.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_634832407639218750).

<sup>27</sup> A corrupção participada em Portugal 2004-2008. Resultados globais de uma pesquisa em curso [Abschlussbericht]. Lissabon: PGR/DCIAP und CIES-ISCTE.

<sup>28</sup> Generaldirektion der Kriminalpolizei (DGPIJ) – Thematisches statistisches Bulletin, Mai 2013 – Korruptionsstatistik 2007-2012.

<sup>29</sup> Zwischen 2007 und 2012 war ein Rückgang bei der Zahl der Fälle von 38,6 % zu verzeichnen, was einem jährlichen Rückgang von 11,5 % entspricht. Bei der Zahl der abgeschlossenen Fälle war ein vergleichbarer Rückgang zu

Korruptionsfälle, in denen erstinstanzliche Gerichte im Zeitraum zwischen 2007 und 2011 Entscheidungen fällten, nahm von etwa 60 Fällen im Jahr 2007 auf 49 im Jahr 2011 ab, während die Zahl der Beklagten von 105 im Jahr 2007 auf 149 im Jahr 2011 stieg.<sup>30</sup> Die durchschnittliche Dauer der erstinstanzlichen Verfahren lag zwischen 14 Monaten im Jahr 2007 und zwölf Monaten im Jahr 2011.<sup>31</sup> In manchen Fällen, die Korruptionsvorwürfe auf hoher Ebene oder illegale Parteienfinanzierung betrafen, dauerten die Gerichtsverfahren über sechs Jahre. Komplexe Korruptionsfälle werden häufig nicht zügig abgeschlossen und führen selten zur Anwendung abschreckender Sanktionen.<sup>32</sup> Die Verzögerungen und die relativ wenigen abschreckenden Urteile haben zu Bedenken hinsichtlich der Kapazität des Justizsystems zur wirksamen Verfolgung dieser Fälle geführt.

Was die Strafverfolgung anbelangt, so wurden Zweifel hinsichtlich der Kapazität der spezialisierten Zentralabteilung für Ermittlungen und Strafverfolgung (DCIAP) und der nationalen Einheit für Korruptionsbekämpfung der Kriminalpolizei (UNCC), die Zahl und die Qualität der Ermittlungen zu steigern, geäußert.<sup>33</sup> Das wirtschaftliche Anpassungsprogramm für Portugal von Juni 2011 umfasst eine Verpflichtung zu einer nachhaltigeren und transparenteren Mittelausstattung für die Justiz. Derzeit wird eine Justizreform durchgeführt.<sup>34</sup> Die operationelle Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft wird durch die Verfassung und per Gesetz garantiert.<sup>35</sup> Es gibt jedoch Fälle, in denen Änderungen an der Zusammensetzung der Teams der Staatsanwaltschaften, die in spektakulären Fällen ermitteln, Zweifel aufkommen ließen. Der Rechnungshof scheint über ausreichende Ressourcen für die wirksame Wahrnehmung seiner Aufgaben zu verfügen. Durch eine bessere Zusammenarbeit zwischen dem Rechnungshof und anderen Kontrollmechanismen einerseits und der Staatsanwaltschaft andererseits könnte die Wirksamkeit bei der Feststellung und Verfolgung von Korruption verbessert werden.

### ***Parteienfinanzierung***

Die Parteienfinanzierung in Portugal erfolgt vorwiegend aus staatlichen Mitteln. Seit 2005 ist eine einzige Behörde, die Stelle für Rechnungsführung und Parteienfinanzierung (ECFP), für die Überwachung der Rechnungsführung von Parteien zuständig. Sie ist dem Verfassungsgericht beigeordnet und verfügt von Amts wegen über Prüfungsbefugnisse. 2010 lobte GRECO Portugal für seinen detaillierten Rechtsrahmen zur Regelung der Parteienfinanzierung, einschließlich detaillierter Vorschriften für die private Finanzierung, Grenzwerten für Spenden und eines Verbots von Unternehmensspenden. Dennoch hat GRECO auch Schwachstellen in Bezug auf die Offenlegung der Rechnungsführung von Parteien festgestellt, die mit erheblichen Verzögerungen und in einem nicht benutzerfreundlichen Format veröffentlicht wird, insbesondere was die Finanzierung von Wahlkampagnen angeht. In der Folge unterbreitete sie eine Reihe von Empfehlungen, einschließlich einer verbesserten Überwachung und besseren Aus- und Weiterbildung zur Umsetzung des Gesetzes.<sup>36</sup> Im Oktober 2013 kam GRECO zu dem Ergebnis, dass die meisten

verzeichnen: d. h. ein Rückgang von 30,5 % zwischen 2007 und 2012, was einem jährlichen Rückgang von 8,7 % entspricht.

<sup>30</sup> Generaldirektion der Kriminalpolizei (DGPI) – Thematisches statistisches Bulletin, Mai 2013 – Korruptionsstatistik 2007-2012.

<sup>31</sup> Siehe oben.

<sup>32</sup> <http://www.transparencia.pt/wp-content/uploads/2011/07/Corrupção-Fora-de-Prazo-Vs.-Imprensa.pdf>.

<sup>33</sup> Nach der 2012 veröffentlichten Bewertung des nationalen Integritätssystems durch Transparency International arbeiten die Ermittlungsbehörden und insbesondere die spezialisierten Einheiten der Strafverfolgungsabteilungen mit Schwerpunkt auf korruptionsbezogenen Delikten unter angespannten finanziellen Bedingungen.

<sup>34</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2011/pdf/ocp79\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf).

<sup>35</sup> Verfassung der Portugiesischen Republik, siebte Überarbeitung [2005], Kapitel IV. Gesetz Nr. 60/98 (27. August 1998) über den Status der Staatsanwaltschaft.

<sup>36</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)6\\_Portugal\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)6_Portugal_Two_EN.pdf),  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)6\\_Portugal\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)6_Portugal_Two_EN.pdf)

ihrer Empfehlungen zur Parteienfinanzierung zufriedenstellend umgesetzt worden seien.<sup>37</sup> Allerdings empfahl sie die Einführung einer häufigeren Berichterstattung über die Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit Wahlkampagnen sowie die Stärkung der Kapazität des Verfassungsgerichts, um den Überwachungsprozess der jährlichen Rechnungsführung zur Parteien- und Wahlkampffinanzierung in angemessener Zeit wirksam gewährleisten zu können. Zudem wurde eine Analyse der Mittel von Dritten für die verschiedenen politischen Interessengruppen empfohlen.

Im Dezember 2010 verabschiedete das Parlament Gesetzesänderungen zur Parteienfinanzierung<sup>38</sup>, die zu einer Reihe neuer Probleme führten. Es wurden neue Finanzierungsquellen eingeführt, die möglicherweise ein gewisses Risiko mit Blick auf die Umgehung der Überwachungsmechanismen darstellen, wie Beiträge von Wahlkandidaten ohne eine Obergrenze oder ein neuer öffentlicher Zuschuss für Fraktionen im Parlament, der direkt an die Parteien gezahlt wird. Spendenwerbungsaktionen werden nicht mehr vollständig erfasst und Kredite sind nicht mehr voll und ganz transparent. Mit den Änderungen wurde außerdem eine neue Form eines indirekten Zuschusses eingeführt, bei dem mit einer rückwirkend anzuwendenden Bestimmung Überweisungen der Regionalparlamente an politische Parteien, die zuvor gesetzlich nicht zulässig waren und vom Verfassungsgericht für rechtswidrig erklärt worden waren, für gültig erklärt werden.<sup>39</sup>

Im Rahmen der Sparmaßnahmen wurden die Zuschüsse und der Grenzwert für Ausgaben für Wahlkampagnen anschließend verringert sowie Schwellenwerte für Zuschüsse für Außenwerbung eingeführt.<sup>40</sup> Zudem wurde Anfang 2013 eine neue Vorschrift zur Standardisierung der Verfahren für die Rechnungsführung politischer Parteien verabschiedet. Diese zielt auf eine Steigerung der Transparenz, indem ein gemeinsames Format<sup>41</sup> für die Darstellung der Rechnungsführung von Parteien und für Wahlkampagnen eingeführt wird,<sup>42</sup> das sich auch auf die internen Strukturen von politischen Parteien, einschließlich regionaler und lokaler Organisationen, bezieht. Die Rechenschaftsberichte der Parteien werden von der Stelle für Rechnungsführung und Parteienfinanzierung (ECFP) auf ihrer Website innerhalb von fünf bis acht Tagen nach ihrer Vorlage veröffentlicht.

Einige der Korruptionsfälle, die in den letzten Jahren an die Öffentlichkeit gedrungen sind, betrafen Vorwürfe der illegalen Parteienfinanzierung. Zwar hat die Stelle für Rechnungsführung und Parteienfinanzierung (ECFP) Schritte zur Intensivierung ihrer Überwachungstätigkeit eingeleitet, doch ihre Befugnisse zur Anwendung von verwaltungsrechtlichen Sanktionen sind nach wie vor begrenzt. In den vergangenen Jahren hat das Verfassungsgericht damit begonnen, höhere Geldbußen in Fällen zu verhängen, in denen Unregelmäßigkeiten bei der Parteienfinanzierung festgestellt wurden. In einem Fall verurteilte das Verfassungsgericht ein Unternehmen im Zusammenhang mit illegaler Parteienfinanzierung zu einer Geldstrafe von 600 000 EUR.<sup>43</sup> Auch gegen den Generaldirektor und den Schatzmeister der Partei wurde in diesem Fall eine Geldbuße verhängt.

Derzeit gelten für gewählte Amtsträger auf zentraler und lokaler Ebene keine Verhaltenskodizes und es gibt keine Begleitsanktionen für Integritätsverletzungen (außer strafrechtlicher Art), durch die die Förderung hoher Integritätsstandards gewährleistet würde.

<sup>37</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)18\\_Interim\\_Portugal\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)18_Interim_Portugal_EN.pdf).

<sup>38</sup> Gesetz Nr. 55 vom 24. Dezember 2010.

<sup>39</sup> Entscheidungen 515/2009 und 498/2010.

<sup>40</sup> Gesetz Nr. 1 vom 3. Januar 2013.

<sup>41</sup> <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/regulamento%202013.pdf?src=1&mid=1971&bid=1303>.

<sup>42</sup> Vorschrift Nr. 16 vom 10. Januar 2013.

<sup>43</sup> Tribunal Constitucional, Acórdão 371/2007. Lisboa, 27.06.2007, <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20070371.html>.

Lediglich für Verwaltungsbedienstete gibt es einen Verhaltenskodex.<sup>44</sup> Verhaltenskodizes für gewählte Amtsträger in Verbindung mit Rechtsvorschriften über Sanktionen, die in Fällen eines Verstoßes 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.

### ***Interessenkonflikte und Offenlegung von Vermögenswerten***

Auf nationaler Ebene sind sowohl Parlamentsabgeordnete als auch Minister gesetzlich dazu verpflichtet, eine Erklärung über alle tatsächlichen und potenziellen Interessenkonflikte abzugeben. Diese Erklärungen werden in einem öffentlichen Register erfasst, das online zugänglich ist.<sup>45</sup> Es wurden Schritte eingeleitet, um sicherzustellen, dass die Erklärungen in elektronischem Format vorliegen. Darüber hinaus müssen gewählte Amtsträger die Vorschriften zu Unvereinbarkeiten<sup>46</sup> und zur Offenlegung von Vermögenswerten erfüllen.<sup>47</sup> Alle Parlamentsabgeordneten, Minister sowie sonstigen gewählten und ernannten hochrangigen Amtsträger müssen zu Beginn und zu Ende ihres Mandats dem Verfassungsgericht eine Erklärung ihrer Vermögenswerte vorlegen.<sup>48</sup> Diese Erklärungen sind detailliert, umfassen aber keine Vermögenswerte, die sich im Besitz von Familienangehörigen und verbundenen Personen der gewählten Amtsträger befinden.

Das Verfassungsgericht und der Generalstaatsanwalt sind für die Überprüfung aller Erklärungen zuständig.<sup>49</sup> Im Zuge der im Jahr 2010 vorgenommenen Gesetzesänderungen wurde der Anwendungsbereich der Erklärungen erweitert. Nach einer Entscheidung des Verfassungsgerichts ist dieser Anwendungsbereich weit auszulegen.<sup>50</sup> Bei Parlamentsabgeordneten ist die Ethikkommission für die Integrität und disziplinarische Aspekte zuständig. Die Parlamentsabgeordneten können gezwungen werden, ihr Amt niederzulegen, wenn die Ethikkommission eine Unvereinbarkeit oder einen Hinderungsgrund feststellt. Die Häufigkeit der Kontrollen durch die vorstehend genannten Einrichtungen ist jedoch unklar und die Behörden berichten nur über wenige Fälle einer Entlassung.<sup>51</sup> Der Generalstaatsanwalt hat betont, dass eine Stärkung der Kapazität des Verfassungsgerichts und eine Verbesserung der interinstitutionellen Zusammenarbeit und des Informationsaustausches erforderlich sind, um die Wirksamkeit der Überprüfungsmechanismen zu stärken.<sup>52</sup>

Der Rat für Korruptionsprävention (CPC) hat auf das Problem von Drehtür-Praktiken

<sup>44</sup> <http://dre.pt/pdf1sdip/2008/09/17400/0626006274.pdf>.

<sup>45</sup> Gesetz Nr. 24/95 vom 18. August; Gesetz Nr. 28/95 vom 18. August; Gesetz Nr. 3/2001 vom 23. Februar; Änderung Nr. 9/2001 vom 13. März; Gesetz Nr. 45/2006 vom 25. August; Gesetz Nr. 43/2007 vom 24. August.

<sup>46</sup> Unvereinbarkeit bezieht sich auf die Übernahme mehrerer Positionen.

<sup>47</sup> Gesetz Nr. 64 vom 26. August 1993.

<sup>48</sup> Gesetz Nr. 4/83 vom 2. April 2; Gesetz Nr. 38/83 vom 25. Oktober; Gesetz Nr. 25/95 vom 18. August; Gesetz Nr. 19/2008 vom 21. April; Gesetz Nr. 30/2008 vom 10. Juli; Gesetz Nr. 38/2010: [www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao\\_Anotada/ControlePublicoRiquezaTitularesCargosPoliticospdf](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/ControlePublicoRiquezaTitularesCargosPoliticospdf).

<sup>49</sup> Die mit dem Gesetz 19/2008 eingeführten Gesetzesänderungen ermöglichen eine bessere Zusammenarbeit zwischen dem Generalstaatsanwalt und dem Verfassungsgericht bei der Überprüfung von Vermögenserklärungen.

<sup>50</sup> Gesetz Nr. 38 vom 2. September 2010, Entscheidung des Verfassungsgerichts Nr. 302/2011:

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110302.html>.

<sup>51</sup> Der Generalstaatsanwalt meldet nur vier Fälle im Jahr 2011, in denen von den Verwaltungsgerichten eine Entlassung gefordert wurde. Häufig entscheiden sich die betroffenen Amtsträger zu einem Rücktritt, bevor eine Entscheidung ergeht.

[http://www.pgr.pt/pub/relatorio/2011/Relatorio-do-Ministerio-Publico\\_2011.pdf](http://www.pgr.pt/pub/relatorio/2011/Relatorio-do-Ministerio-Publico_2011.pdf).

<sup>52</sup> Jährlicher Tätigkeitsbericht 2011 des Generalstaatsanwalts: [http://www.pgr.pt/pub/relatorio/2011/Relatorio-do-Ministerio-Publico\\_2011.pdf](http://www.pgr.pt/pub/relatorio/2011/Relatorio-do-Ministerio-Publico_2011.pdf).

hingewiesen. In manchen Fällen haben Minister, die für öffentliche Bauarbeiten zuständig waren, Führungspositionen in Unternehmen übernommen, mit denen sie in ihrer vorherigen Position Verträge unterzeichnet hatten. Anschließend haben sich diese Unternehmen um öffentlich-private Partnerschaften bemüht. Daher empfahl der Rat für Korruptionsprävention (CPC) die Einrichtung von Mechanismen für die Überwachung und Kontrolle von Interessenkonflikten, insbesondere mit Blick auf Drehtür-Praktiken.<sup>53</sup>

Auf lokaler Ebene sind Interessenkonflikte nicht einheitlich geregelt. Auf lokaler Ebene gewählte Amtsträger sind nur verpflichtet, Interessenkonflikte zu melden, wenn die Gemeinderatsmitglieder eine diesbezügliche gesetzliche Regelung angenommen haben.

Im Hinblick auf Beamte<sup>54</sup> bestehen Rechtsvorschriften zur Offenlegung von Vermögenswerten, Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten.<sup>55</sup> Seit 1997 gilt eine allgemeine Ethikcharta für die öffentliche Verwaltung, in der die Grundprinzipien des öffentlichen Dienstes festgelegt sind: Rechtmäßigkeit, Gerechtigkeit, Unparteilichkeit, Loyalität und Integrität.<sup>56</sup>

Im Jahr 2013 wurden Rechtsvorschriften zur Personalordnung für gerichtlich eingesetzte Verwalter erlassen, in denen Regelungen zu Unvereinbarkeiten sowie Kriterien für die Amtsenthebung von Personen, die aufgrund von Korruption verurteilt worden sind, enthalten sind.<sup>57</sup> Sowohl der Bürgerbeauftragte<sup>58</sup> als auch der Rat für Korruptionsprävention empfahlen die Annahme eines umfassenden Verhaltenskodex für die öffentliche Verwaltung. Das Justizministerium beschloss, einen entsprechenden Kodex in den Verwaltungsverfahrenskodex aufzunehmen, der derzeit überarbeitet wird.

Aufgrund der Verpflichtungen eines Memorandums über die Wirtschafts- und Finanzpolitik streben die jüngst erlassenen Rechtsvorschriften einen objektiveren Einstellungsprozess für öffentliche Bedienstete an, auch in der mittleren Führungsebene, wobei Kriterien in Bezug auf Transparenz, Unparteilichkeit und Leistung festgelegt werden.<sup>59</sup>

### ***Öffentliches Auftragswesen***

Auf das öffentliche Auftragswesen entfällt ein wesentlicher Teil der portugiesischen Volkswirtschaft. 2011 trugen öffentliche Bauaufträge, Waren und Dienstleistungen in Portugal 19,6 % zum BIP bei. Der Wert der im Amtsblatt veröffentlichten Ausschreibungen belief sich im Jahr 2011 auf 10,9 % der Gesamtausgaben für öffentliche Bauaufträge, Waren und Dienstleistungen.<sup>60</sup>

Der Rechtsrahmen für das öffentliche Auftragswesen in Portugal beinhaltet Garantien für Transparenz, Nichtdiskriminierung und fairen Wettbewerb. Im Juli 2012 wurden Änderungen am Gesetz über das öffentliche Auftragswesen angenommen, die auf eine Verbesserung der Vergabepraxis für öffentliche Aufträge abzielen, um transparentere und wettbewerbsfähigere Rahmenbedingungen für Unternehmen sicherzustellen.<sup>61</sup> Die Änderungen betreffen insbesondere das System für die Vergabe zusätzlicher Arbeiten und Dienstleistungen sowie die Abschaffung von Ausnahmen, bei denen eine Direktvergabe zulässig ist. Die Rechtsvorschriften zum Rechnungshof wurden 2012 geändert, um seine Prüfungsbefugnisse

<sup>53</sup> Conselho de Prevenção da Corrupção, Recomendação do CPC de 7 de Novembro de 2012, abrufbar unter [http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacao\\_conflictos\\_interesse.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacao_conflictos_interesse.pdf).

<sup>54</sup> Berufsbeamte, die weder gewählt noch politisch ernannt sind.

<sup>55</sup> Gesetz 12A vom 27. Februar 2008.

<sup>56</sup> Entschließung des Ministerrats 47/1997.

<sup>57</sup> Gesetz Nr. 22 vom 26. Februar 2013.

<sup>58</sup>

<sup>59</sup> Gesetz Nr. 8 vom 18. Januar 2012.

<sup>60</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/public-procurement-indicators-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf).

<sup>61</sup> Gesetzesdekret 149/2012, veröffentlicht am 12. Juli 2012.

und insbesondere seine Kapazität zur Durchführung von Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen von öffentlichen Aufträgen auszuweiten.<sup>62</sup>

### **Bewährtes Verfahren: Transparenz von Vergabeverfahren**

*Das Programm zur elektronischen Auftragsvergabe ging im Juni 2003 als zentralisiertes leistungsstarkes Portal in Betrieb. Es soll zu mehr Transparenz und Einsparungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe und somit zu mehr Effizienz und Wettbewerb beitragen. Durch die verbesserte Transparenz erleichtert das Programm die Vorbeugung und Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten bei Vergabeverfahren, einschließlich potenzieller Korruptionspraktiken.*

*Das Portal – <http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx> – bietet die Möglichkeit, alle Ausschreibungsunterlagen und Spezifikationen gebührenfrei herunterzuladen. Über das Portal werden Ausschreibungen veröffentlicht, Anfragen von Bietern entgegengenommen und sämtliche Aspekte des Informationsaustauschs online verwaltet. Ein Auftragsverwaltungstool ermöglicht das Hochladen von öffentlichen Aufträgen, die Überwachung erteilter Aufträge und die elektronische Rechnungsstellung. Zudem werden mithilfe eines Informationsverwaltungssystems statistische Angaben zum Vergabeverfahren gesammelt, gespeichert und systematisiert.*

*Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über öffentliche Aufträge im Jahr 2008 hat Portugal ein nationales Internetportal namens BASE ([www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt)) eingerichtet, in dem Informationen über öffentliche Aufträge zentral erfasst werden. Für die Verwaltung dieses Portals ist das Bau- und Immobilieninstitut (InCI) zuständig. BASE erhält Daten aus der elektronischen Ausgabe des portugiesischen Amtsblatts und von den zertifizierten elektronischen Plattformen für offene und beschränkte Verfahren vor der Auftragsvergabe. Sämtliche Vergabebehörden nutzen den nicht-öffentlichen Bereich des Portals, um Auftragsdaten einzugeben, Aufträge hochzuladen und Informationen über ihre Erfüllung einzutragen. Von 2008 bis 2011 wurden nur direkt vergebene Aufträge in BASE veröffentlicht. Seit Januar 2012 müssen infolge der im Rahmen des Anpassungsprogramms angenommenen Maßnahmen in BASE alle Aufträge veröffentlicht werden, deren Verfahren dem Gesetz über öffentliche Aufträge unterliegen. Zudem werden dort Informationen über die Auftragsbefreiung veröffentlicht. Die Veröffentlichung von Aufträgen sowohl in BASE als auch im Amtsblatt ist vorgeschrieben bei Direktvergaben, Erhöhungen des Preises bereits geschlossener Verträge um mindestens 15 % und im Falle von möglichen Strafen. Die über Zwischenverfahren gespeicherten Informationen sind nicht der Öffentlichkeit, wohl aber den Prüfungsbehörden zugänglich.*

Der Eurobarometer-Unternehmensumfrage 2013 zur Korruption zufolge<sup>63</sup> sind 78 % der portugiesischen Befragten der Ansicht, dass Korruption bei der öffentlichen Auftragsvergabe durch nationale Behörden weitverbreitet sei (EU-Durchschnitt: 56 %), und nach Auffassung von 83 % ist dies bei lokalen Behörden der Fall (EU-Durchschnitt: 60 %). Nach Einschätzung der Befragten, deren Unternehmen in den vergangenen drei Jahren an öffentlichen Ausschreibungen teilgenommen hatten, waren die folgenden Praktiken weitverbreitet: auf bestimmte Unternehmen zugeschnittene Leistungsbeschreibungen (72 %), Missbrauch des Verhandlungsverfahrens (63 %), Interessenkonflikte bei der Angebotsbewertung (67 %), Angebotsabsprachen (65 %), unklare Auswahl- oder Bewertungskriterien (68 %), Missbrauch von Ausnahmeregelungen zur Begründung des Verzichts auf ein Ausschreibungsverfahren (74 %), Änderungen der Vertragsbedingungen nach Abschluss des Vertrags (62 %) und Mitwirkung von Bietern an der Formulierung von Anforderungen (57 %). Diese

<sup>62</sup> Lei de Organização e Processo e Regulamento Geral do Tribunal de Contas (versão consolidada - Janeiro de 2012), <http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/legislacao/LOPTC.pdf>

<sup>63</sup> Flash Eurobarometer 374 von 2013.

Wahrnehmungsindikatoren stehen zwar nicht zwangsläufig im direkten Zusammenhang mit Korruption, zeigen jedoch Risikofaktoren auf, durch die sich die Korruptionsanfälligkeit bei öffentlichen Vergabeverfahren erhöht.

In seinem Bericht für 2009 wies der Rat für Korruptionsprävention (CPC) auf korruptionsgefährdete Bereiche bei öffentlichen Vergabeverfahren hin: unzureichende Überwachung und Kontrolle von Interessenkonflikten und Günstlingswirtschaft, unzureichende Sensibilisierung von Beamten für korruptionsbezogene Risiken, begrenzte Überwachung von Vertragsänderungen und schwache Prüfungsmechanismen in der Ausführungsphase nach der Auftragserteilung.<sup>64</sup> Während hochrangige gewählte und ernannte Amtsträger den Vorschriften zur Offenlegung von Vermögenswerten und Interessenkonflikten unterliegen, gilt für im öffentlichen Auftragswesen tätige Beamte diese Pflicht nicht.<sup>65</sup>

In jüngerer Zeit kamen Bedenken im Zusammenhang mit öffentlich-privaten Partnerschaften auf. Öffentlich-private Partnerschaften werden von der Regierung häufig eingesetzt, um öffentliche Bauarbeiten auf den Weg zu bringen, die anschließend von privaten Investoren im Wege von Konzessionen verwaltet werden. Die Bauarbeiten reichen von Krankenhäusern und Wassersystemen bis zum Straßenbau. Anfang 2012 wurden Rechtsvorschriften zur Stärkung der Beaufsichtigung des Prozesses verabschiedet, indem eine technische Einheit für die Projektüberwachung eingerichtet wurde.<sup>66</sup> Das Personal dieser neuen Einheit unterliegt den Vorschriften über die Offenlegung von Vermögenswerten, Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten, die für alle öffentlichen Bediensteten gelten. Zudem gilt für diese Bediensteten eine dreijährige Wartezeit, bevor sie bei einem Unternehmen, das Partner bei öffentlich-privaten Partnerschaften unter Beteiligung der Einheit ist oder gewesen ist, einen Arbeitsplatz annehmen oder für diese Dienstleistungen erbringen dürfen.

Der Rechnungshof veröffentlichte vor Kurzem einen Bericht über öffentlich-private Partnerschaften im Straßensektor, demzufolge die Prüfer Parallelverträge zwischen dem staatlichen Straßenverwaltungsunternehmen (*Estradas de Portugal*), den privaten Partnern und Bankinstituten, die die Geschäfte finanzierten, aufgedeckt hatten.<sup>67</sup> Der Rechnungshof betonte, dass das relativ komplexe Verwaltungs- und Finanzierungsmodell des Straßensektors eine finanzielle Kontrolle behindert hatte. Er stellte zudem fest, dass bei den bestehenden Modellen für öffentlich-private Partnerschaften eine strengere Kontrolle und Beaufsichtigung durch die Verwaltungsstellen erforderlich ist. Die Zentralabteilung für Ermittlungen und Strafverfolgung (DCIAP) hat vor Kurzem eine Untersuchung zu Vorwürfen in die Wege geleitet, die unlautere Vorteilsnahme, Verwaltungsmissstände, Korruption und missbräuchliche Einflussnahme bei der Unterzeichnung einer Reihe von Autobahnkonzessionen, deren Durchführung und Neuverhandlung zum Gegenstand haben. Außerdem hat die Staatsanwaltschaft strafrechtliche Ermittlungen gegen ehemalige Regierungsbeamte aufgrund der Verhandlung und Nachverhandlung von Konzessionen eingeleitet, die mutmaßlich zu unerwarteten Vorteilen für die Empfänger geführt haben. Zudem wurde ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss eingesetzt. Generell geben die Drehtür-Praktiken zwischen Regierungs- und Verwaltungspositionen, die mit Entscheidungsprozessen und Kontrollaufgaben für öffentlich-private Partnerschaften

<sup>64</sup> Bericht des Rats für Korruptionsprävention (CPC) über den Fragebogen zur Bewertung des Risikomanagements in Bezug auf Korruption und korruptionsbezogene Delikte im öffentlichen Auftragswesen und bei öffentlichen Zuschüssen, 2009: [http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorio-sintese\\_avaliacao\\_gestao\\_riscos\\_corrupcao.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorio-sintese_avaliacao_gestao_riscos_corrupcao.pdf).

<sup>65</sup> Controlo Público da Riqueza dos Titulares de Cargos Políticos, Gesetz Nr. 4 vom 2. April 1983 und spätere Änderungen durch das Gesetz Nr. 38 vom 25. Oktober 1983, Gesetz Nr. 25 vom 18. August 1995, Gesetz Nr. 19 vom 21. April 2008, Gesetz Nr. 30 vom 10. Juli 2008 und Gesetz Nr. 38 vom 2. September 2010.

<sup>66</sup> Gesetzesdekret Nr. 111 vom 23. Mai 2012.

<sup>67</sup> Tribunal de Contas, 2012, Auditoria ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Setor Rodoviário, Relatório n.º 15/2012 – 2.ª Secção, S. 10-11, abrufbar unter: <http://static.publico.pt/docs/politica/auditoriaPPP.pdf>.

verbunden sind, sowie Privatunternehmen, die für diese öffentlich-privaten Partnerschaften zuständig sind, Anlass zur Sorge.<sup>68</sup> Auch der Rechnungshof hat auf Schwachstellen bei einigen öffentlich-privaten Partnerschaften auf lokaler Ebene hingewiesen und auf die unzureichende Transparenz bei Ausschreibungen, Schwachstellen bei der Projektbewertung, unklaren Begründungen der Vergabeentscheidung sowie Verzögerungen bei der Einsetzung von Aufsichtsgremien aufmerksam gemacht.<sup>69</sup> Derzeit führt die Regierung Nachverhandlungen zu einigen öffentlich-privaten Partnerschaften, insbesondere zu öffentlich-privaten Partnerschaften im Straßensektor, mit dem Ziel, die finanzielle Haftung der öffentlichen Behörden zu verringern. Ab dem Jahr 2013 werden dadurch erhebliche Einsparungen erwartet.<sup>70</sup>

### **Stadtentwicklung**

Portugal verfügt über 308 Städte und 3092 Gemeinden, die für die Stadtplanung zuständig sind. Stadtplanung wird von den portugiesischen Behörden als einer der Sektoren betrachtet, die am anfälligsten für Korruption sind. Dies wird durch die Tatsache verdeutlicht, dass im Jahr 2010 eine Gesetzesänderung vorgenommen wurde, nach der Verstöße gegen die Stadtplanungsvorschriften als gesonderter Straftatbestand gelten.<sup>71</sup> Des Weiteren ist im Gesetz über die Arbeitsweise des Rats für Korruptionsprävention (CPC) festgelegt, dass Raumplanung zu den Sektoren zählt, die mit den höchsten Korruptionsrisiken verbunden sind, und daher vom Rat für Korruptionsprävention (CPC) eingehend zu prüfen ist.<sup>72</sup> Der Bürgerbeauftragte ist in Fällen von Machtmissbrauch und illegalen Handlungen im Bereich der Stadtplanung und bei Baugenehmigungen auf kommunaler Ebene tätig geworden.<sup>73</sup> Folgende Faktoren tragen zu einem erhöhten Korruptionsrisiko in diesem Bereich bei: potenziell hohe Gewinne, komplexe Regelungsrahmen, einschließlich kommunaler Stadtentwicklungspläne, großer Ermessensspielraum der lokalen Behörden bei Umwidmungsbeschlüssen, Projektgenehmigungen und Genehmigungsverfahren sowie eine unzureichende gegenseitige Kontrolle.<sup>74</sup> Die Präventionsmechanismen in diesem Bereich müssen weiter verbessert werden, da die Befugnisse der lokalen Behörden in den vergangenen zwei Jahrzehnten erweitert wurden, ohne dass dies mit einer entsprechenden Stärkung der Kontrollmechanismen einherging.

Einer von der Zentralabteilung für Ermittlungen und Strafverfolgung (DCIAP) koordinierten Studie zufolge betrafen von 838 im Zeitraum von 2004 bis 2008 analysierten Gerichtsverfahren zu Korruptionsfällen 345 Fälle lokale Behörden und kommunale Unternehmen sowie die Bereiche Stadtentwicklung, gewerbliche Lizenzen und öffentliches Auftragswesen.<sup>75</sup> Der Rat für Korruptionsprävention (CPC) stellte fest, dass im Jahr 2012 knapp die Hälfte der korruptionsbezogenen Gerichtsentscheidungen lokale Verwaltungen betrafen.<sup>76</sup> Insgesamt ist die Zahl der Ermittlungen gestiegen, doch nur sehr wenige Bürgermeister oder Gemeinderatsmitglieder wurden durch rechtskräftige Gerichtsentscheidungen verurteilt.

<sup>68</sup> „Corrupção“ von Luis de Sousa, veröffentlicht von Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011, Seiten 52-53.

<sup>69</sup> [http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2012/1s/audit-dgtc-rel004-2012-1s.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2012/1s/audit-dgtc-rel004-2012-1s.pdf).

<sup>70</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp124\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp124_en.pdf).

<sup>71</sup> Artikel 278 und 382 des Strafgesetzbuches, eingeführt durch das Gesetz Nr. 32 vom 2. September 2010, das am 1. März 2013 in Kraft trat.

<sup>72</sup> Artikel 7 des Gesetzes 54/2008.

<sup>73</sup> <http://www.provedor-jus.pt/?idc=16&idi=15214>.

<sup>74</sup> TIAC (2012), *Corrupção e Urbanismo: as preocupações da TIAC*.: <http://www.transparencia.pt/wp-content/uploads/2012/03/CORRUP%C3%87%C3%83O-E-URBANISMO-AS-PREOCUPA%C3%87%C3%95ES-DA-TIAC.pdf>.

<sup>75</sup> *Estudo da Corrupção em Portugal - A Realidade Judiciária - Um enfoque Sociológico*:

<http://www.cies.iscte.pt/projectos/ficha.jsp?pkid=365>.

<sup>76</sup> [http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/relatorio\\_comunicacoes\\_recebidas\\_2012.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/relatorio_comunicacoes_recebidas_2012.pdf).

Im Zuge einer kürzlichen Umstrukturierung der öffentlichen Verwaltung wurde die Generalinspektion für die lokale Verwaltung (IGAL) in die Generalinspektion für Finanzen (IGF) eingegliedert, um die Kontrollmechanismen auf lokaler Verwaltungsebene entsprechend dem Plan für die Rationalisierung und Verbesserung der zentralen Verwaltung (PREMAC) zusammenzuführen.

### 3. AUSBLICK

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

Verschiedene in den vergangenen zehn Jahren eingeleitete Initiativen haben ein gewisses Maß an politischem Engagement für die Korruptionsbekämpfung, einschließlich der Annahme neuer Rechtsvorschriften, erkennen lassen. Zudem hat die Wirtschaftskrise zu einer gesteigerten Wachsamkeit der Bevölkerung im Hinblick auf Korruption geführt. Allerdings gibt es keine umfassende nationale Strategie zur Korruptionsbekämpfung. Eine wirksame Strafverfolgung und gerichtliche Verhandlung von komplexen, auf höchster Ebene angesiedelten Korruptionsfällen stellt weiterhin eine Herausforderung dar. Zwar sind bei der Überwachung der Parteienfinanzierung gewisse Fortschritte zu verzeichnen, doch könnte noch mehr mit Blick auf Integritätsrichtlinien für gewählte Amtsträger unternommen werden. Stadtplanung und Bauwesen zählen weiterhin zu den Sektoren, die am anfälligsten für Korruption sind. Bei den Privatisierungen wurden bereits einige Maßnahmen ergriffen, um die Transparenz zu vergrößern und korruptionsbezogene Risiken zu verringern, doch könnten weitere Anstrengungen unternommen werden, um den Schutz gegen Korruption zu verstärken.

Folgenden Aspekten ist mehr Aufmerksamkeit zu schenken:

- Es muss für eine erfolgreiche strafrechtliche **Verfolgung** von Korruptionsvorwürfen gesorgt werden, insbesondere indem sichergestellt wird, dass Strafverfolgungsbehörden, Staatsanwaltschaft und Justiz für den wirksamen Umgang mit komplexen Korruptionsfällen ausgestattet sind und die Zusammenarbeit zwischen Kontrollmechanismen und Strafverfolgungsbehörden gestärkt wird;
- Verstärkte Präventivmaßnahmen im Bereich **Parteienfinanzierung** unter Berücksichtigung der einschlägigen Empfehlungen von GRECO; Erarbeitung von Verhaltenskodizes für **gewählte Amtsträger auf zentraler und lokaler Ebene** mit einer angemessenen Rechenschaftspflicht und adäquaten Instrumenten zur Ahndung von Verstößen gegen diese Kodizes; Prüfung, inwieweit in den Parteien ethische Verhaltenskodizes erarbeitet werden und die Parteien untereinander ethische Vereinbarungen schließen sollten; Einführung von Mindeststandards für Interessenkonflikte, Drehtür-Praktiken, Unvereinbarkeiten und die Offenlegung von Vermögenswerten für **gewählte und ernannte lokale Amtsträger**; Sicherstellung wirksamer Überwachungsmechanismen und abschreckender Sanktionsregelungen;
- Weitere Stärkung der Transparenz und der Ex-ante- und Ex-post-Prüfung von **öffentlichen Vergabeverfahren** zusammen mit einer Überwachung der Durchführungsphase von öffentlichen Aufträgen, einschließlich der Verträge, die von staatlichen Unternehmen und öffentlich-privaten Partnerschaften geschlossen werden; Verbesserung der Prävention, Aufdeckung und Sensibilisierung für Interessenkonflikte im öffentlichen Auftragswesen; einheitliche Anwendung der Vorschriften über die Offenlegung von Vermögenswerten für im öffentlichen Auftragswesen tätige Beamte;

- Bewertung einer repräsentativen Stichprobe von **städtebaulichen Entscheidungen** zu Projekten, die in jüngerer Zeit auf lokaler Ebene durchgeführt wurden, um Risikofaktoren zu ermitteln und die Wirksamkeit von Präventionsmaßnahmen, einschließlich der Transparenz der Entscheidungsprozesse, weiter zu verbessern; weitere Stärkung der Kontrollmechanismen in diesem Sektor.