



Brüssel, den 5. Februar 2014  
(OR. en)

6113/14  
ADD 9

JAI 61  
GENVAL 6

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	3. Februar 2014
Empfänger:	Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.:	COM(2014) 38 final Annex 9
Betr.:	ANHANG SPANIEN zum Korruptionsbekämpfungsbericht der EU

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2014) 38 final Annex 9.

---

Anl.: COM(2014) 38 final Annex 9



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 9

**ANHANG**

**SPANIEN**

*zum*

**Korruptionsbekämpfungsbericht der EU**

---

# SPANIEN

## 1. EINFÜHRUNG – GRUNDZÜGE UND KONTEXT DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

### *Rahmenbedingungen der Korruptionsbekämpfung*

**Strategische Rahmenbedingungen:** Bedeutende Korruptionsfälle, die in den letzten Jahren untersucht wurden, haben für potenzielle Korruptionsrisiken sensibilisiert und die Notwendigkeit einer Stärkung der Korruptionsbekämpfung und integritätsbezogener Strategien stärker in den Fokus der öffentlichen Behörden gerückt. Die Regierung hat anerkannt, dass der Korruptionsbekämpfung gemeinsam mit anderen Maßnahmen zur wirtschaftlichen Erholung Vorrang einzuräumen ist. Zudem sind Korruptionsbekämpfung und integritätsbezogene Strategien in den Vordergrund der politischen Debatte gerückt. Im Februar 2013 nahm das Parlament eine EntschlieÙung zu einem breiten Spektrum an Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung an.<sup>1</sup> Vor diesem Hintergrund wird eine ehrgeizige Rechtsreform umgesetzt, die zahlreiche Aspekte abdeckt, darunter die Parteienfinanzierung, Bereiche des Strafrechts, die Rechenschaftspflicht hochrangiger Amtsträger und eine Steigerung der Effizienz von Gerichtsverfahren.<sup>2</sup> Des Weiteren verabschiedete die Regierung im September 2013 ein Maßnahmenpaket für die „Neubelebung der Demokratie“. Dieses Paket umfasst Maßnahmen zur Verbesserung der Überwachung der Parteienfinanzierung im Wege der Stärkung der internen und externen Kontrollen, einschließlich der Befugnisse des Rechnungshofes, klare Regeln zu den mit der Ausübung eines öffentlichen Amtes verbundenen Pflichten sowie die entsprechenden Sanktionen bei der Feststellung von Verstößen sowie einen Vorschlag für die Reform des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts, der auch die Sanktionsregelungen bei Korruptionsdelikten einschließt.<sup>3</sup>

Erste Schritte zur Umsetzung dieses Pakets wurden durch die Regierung im Dezember 2013 im Zuge der Annahme von zwei Gesetzesvorlagen zur Überwachung der Parteienfinanzierung und Rechenschaftspflicht hochrangiger Amtsträger sowie eines Berichts über die Pläne für das Strafrecht und das Strafverfahrensrecht, mit denen die Korruptionsbekämpfung gestärkt werden soll, eingeleitet. Außerdem wurden Initiativen zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in die Wege geleitet, darunter ein Gesetzentwurf zur Reform der Kommunalverwaltung, der auf eine Verbesserung der Kontrolle und Koordinierung unter den nationalen, regionalen und lokalen Verwaltungen abzielt.<sup>4</sup> Zwar ist es noch zu früh, um diese Initiativen zu bewerten, doch sind sie ein Schritt in die richtige Richtung. Um vollständig ihre Wirkung zu entfalten, müssen sie durch ein kohärentes risikobasiertes Konzept ergänzt werden, das weit über rein gesetzgeberische Maßnahmen hinausgeht, um eine umfassende Korruptionsbekämpfung zu ermöglichen.

---

1 Die EntschlieÙung des Parlaments bezieht sich unter anderem auf ethische Richtlinien zwischen den politischen Parteien, die Einsetzung eines unabhängigen Ausschusses für die Berichterstattung über die Neubelebung der Demokratie, die Notwendigkeit von gesetzgeberischen Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsvorschriften über die Parteienfinanzierung, Kontrollbefugnisse für den Rechnungshof, das öffentliche Auftragswesen, das Beamtenstatut, die Reform des Strafgesetzbuches, die Reform der Strafverfahren, erforderliche Verbesserungen der Gesetzentwürfe zu Transparenz und einem verantwortungsbewussten Verwaltungshandeln, Maßnahmen zur Regulierung der Lobbyarbeit, Verbesserungen des Systems zur Offenlegung der Vermögenswerte für gewählte Amtsträger, Maßnahmen zu spontanen Parteiübertritten sowie die Modernisierung von Wahlkampagnen, usw.:

[http://www.congreso.es/backoffice\\_doc/prensa/notas\\_prensa/18520\\_1361968355833.pdf](http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf).

2 Genauere Verweise auf die sich in Vorbereitung befindlichen Gesetzgebungsinitiativen finden sich unter „Rechtliche Rahmenbedingungen“.

3 Weitere Informationen über das Paket zur „Neubelebung der Demokratie“ finden sich nachstehend in den entsprechenden Abschnitten unter „Untersuchungsschwerpunkte“.

4 Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Spain, 29. Mai 2013: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013\\_spain\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_spain_en.pdf).

**Rechtliche Rahmenbedingungen:** Eine im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) im Jahr 2011 durchgeführte Überprüfung führte zu dem Ergebnis, dass in Spanien weitgehend ein Rechtsrahmen für die Korruptionsbekämpfung vorhanden ist.<sup>5</sup> Die Europarats-Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) wies in ihrem zweiten Umsetzungsbericht im Rahmen der Dritten Evaluierungsrunde, der im Juli 2013 veröffentlicht wurde, zudem darauf hin, dass die Strafbarkeit von Bestechung und missbräuchlicher Einflussnahme im spanischen Strafgesetzbuch weitgehend den Standards des Europarats entspricht. Zudem wurde die Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens über Korruption und des Zusatzprotokolls durch Spanien als wichtiger Schritt gesehen, der ebenfalls mehrere Änderungen bei der Formulierung von Korruptionsdelikten in den nationalen Rechtsvorschriften zur Folge hatte.<sup>6</sup> Abgesehen vom Strafrecht wurden im Jahr 2012 gesetzgeberische Maßnahmen ergriffen, um die Kontrolle über die öffentlichen Ausgaben zu verbessern, einschließlich eines neuen Gesetzes über die Haushaltsstabilität und finanzielle Nachhaltigkeit<sup>7</sup>, durch die die Haushaltsdisziplin auf allen Regierungsebenen gestärkt und Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz und Überwachung der Parteienfinanzierung eingeführt wurden.<sup>8</sup> Des Weiteren wurde im Dezember 2013 ein Gesetz über Transparenz, Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen sowie verantwortungsvolles Verwaltungshandeln verabschiedet, das einen weiteren wichtigen Schritt darstellt.<sup>9</sup> Diese Initiativen ergänzen die früheren gesetzgeberischen Maßnahmen, zu denen ein Gesetz über das öffentliche Auftragswesen,<sup>10</sup> ein Bodengesetz<sup>11</sup> und ein Statut für öffentliche Bedienstete und Beamte zählen.<sup>12</sup> Darüber hinaus wird derzeit eine Reihe von Gesetzesänderungen im Bereich der Parteienfinanzierung, Rechenschaftspflicht von hochrangigen Amtsträgern der allgemeinen staatlichen Verwaltung, des Rechnungshofes, der öffentlichen Auftragsvergabe, politischer Ämter, des materiellen Strafrechts und des Strafverfahrensrechts sowie der Organisation der Justiz mit Blick auf eine Verbesserung ihrer Effizienz geprüft. Ende September 2013 wurden dem Parlament weitreichende Vorschläge zur Reformierung des materiellen Strafrechts und des Strafverfahrensrechts vorgelegt, darunter auch Vorschläge für eine Stärkung der Sanktionsregelungen bei Korruptionsdelikten und für eine Steigerung der Effizienz der Verfahren.<sup>13</sup>

**Institutionelle Rahmenbedingungen, Strafverfolgung und Justiz:** 1995 wurde in der Generalstaatsanwaltschaft eine Sonderstaatsanwaltschaft für die Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen (FECCO) eingerichtet, deren Autonomie und Kapazitäten in den vergangenen Jahren gestärkt wurden. Nach dem Tätigkeitsbericht der Staatsanwaltschaft für das Jahr 2012 standen der FECCO im Jahr 2011 40 Staatsanwälte zur Verfügung. Sie wird von Dienststellen der Steuerverwaltung, der zentralen Aufsichtsbehörde für die staatliche Verwaltung und der nationalen Polizei unterstützt. Die Zahl der von ihr eingeleiteten

---

5 <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/7-9September2011/V1183525e.pdf>.

6 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20\\_Second\\_Spain\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_EN.pdf).

7 Gesetz 2/2012 über Haushaltsdisziplin und finanzielle Nachhaltigkeit.

8 Gesetz 5/2012 zur Änderung des Gesetzes 8/2007 über die Parteienfinanzierung.

9 <http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm>.

10 Gesetz Nr. 30/2007 – Gesetz über das öffentliche Auftragswesen.

11 Gesetz Nr. 8/2007 – Bodengesetz. Königliches Gesetzesdekret 2/2008, mit dem die konsolidierte Fassung dieses Gesetzes gebilligt wurde.

12 Gesetz Nr. 7/2007 über das Statut für öffentliche Bedienstete und Beamte.

13 Diese Vorschläge beziehen sich unter anderem auf eine Erhöhung der Strafen für eine Reihe von Korruptionsdelikten, eine Ausweitung des Umfangs einer missbräuchlichen Einflussnahme, Änderungen in Bezug auf Betrugsdelikte und illegale Bereicherung, eine Änderung des Straftatbestands der Bilanzfälschung, einschließlich neuer Straftatbestände in Zusammenhang mit der Finanzierung und Verwaltung politischer Parteien, die Einführung neuer Maßnahmen gegen eine Verschleierung von Vermögenswerten und zur Rückgabe von Vermögenswerten an den Staat, eine Straffung der Verfahren bei Korruptionsfällen, die Aufarbeitung von Rückständen, einschließlich von Maßnahmen, mit denen schnellere Verfahren und die Vermeidung ungerechtfertigter Verzögerungen sichergestellt werden, usw.

Gerichtsverfahren hat sich kontinuierlich verbessert: von 88 im Jahr 2000 auf 194 im Jahr 2007 und 266 im Jahr 2011.<sup>14</sup> Dieser positive Trend ist auch bei der Zahl der abgeschlossenen Ermittlungen festzustellen. Was Korruptionsvorwürfe gegen hochrangige Amtsträger anbelangt, so bestätigte der spanische Generalstaatsanwalt im November 2009, dass die Staatsanwaltschaft Ermittlungen gegen mehr als 800 Personen in über 700 politischen Korruptionsfällen eingeleitet habe.<sup>15</sup> Laut Untersuchungen<sup>16</sup> wurde bis 2012 gegen knapp 150 weitere Personen ermittelt.<sup>17</sup> Nach den vorläufigen Ergebnissen einer Studie über die Kapazität und verfügbaren Ressourcen der Justiz, die vom Präsidenten des spanischen Generalrats der rechtsprechenden Gewalt (*Consejo General del Poder Judicial*) vorgestellt wurde, betreffen 1 661 derzeit bei Gerichten anhängige Fälle hauptsächlich Korruption und Finanzstraftaten.<sup>18</sup> Dies verdeutlicht die soliden Erfolge der Ermittlungen und der Strafverfolgung, unter anderem in Fällen auf höchster Ebene. Wie vom Generalrat der rechtsprechenden Gewalt hervorgehoben wird, ist aufgrund dieser erheblichen Arbeitsbelastung der Verfahrensablauf jedoch relativ langsam.<sup>19</sup> Als Reaktion auf die Bedenken hinsichtlich der langwierigen Strafverfahren prüft die spanische Regierung derzeit eine Reform des Strafverfahrensrechts sowie eine allgemeine Umstrukturierung des Justizwesens. In einem im Dezember 2013 angenommenen Bericht von GRECO wird einerseits die hohe Qualität der spanischen Justiz und der Strafverfolgungsbehörden gewürdigt und andererseits auf eine Reihe von Bedenken im Hinblick auf das effiziente Funktionieren des Justizsystems angesichts der überlasteten Gerichte hingewiesen, die nicht immer über die erforderliche Kapazität für eine schnelle Bearbeitung von Fällen verfügen.<sup>20</sup> Darüber hinaus verweist GRECO auf die bestehenden Kontroversen hinsichtlich der strukturellen Unabhängigkeit der Leitungsgremien der Justiz und der Strafverfolgungsbehörden sowie den Eindruck, dass parteipolitische Interessen die richterlichen Entscheidungsprozesse beeinflussen könnten, was von GRECO zu einem Zeitpunkt, zu dem politische Korruptionsfälle zunehmen, als ein besonders besorgniserregender Aspekt betrachtet wird.

## **Meinungsumfragen**

**Wahrnehmungserhebungen:** Bei der Eurobarometer-Sonderumfrage zur Korruption im Jahr 2013 gaben 63 % der Befragten (höchster Prozentsatz in der EU) an, dass sie in ihrem Alltagsleben persönlich von Korruption betroffen seien (EU-Durchschnitt: 26 %), während 95 % der Ansicht waren, Korruption sei ein weitverbreitetes Problem in ihrem Land (EU-Durchschnitt: 76 %), und nach Einschätzung von 91 % der Befragten in den lokalen und regionalen Einrichtungen Korruption existiert (EU-Durchschnitt: 77 %). Auch regelmäßige nationale Umfragen, die vom spanischen Zentrum für soziologische Forschung (CIS) durchgeführt werden, weisen derzeit einen negativen Trend auf.<sup>21</sup>

- 
- 14 Auch die Zahl der eingeleiteten Ermittlungen hat sich von 17 im Jahr 2007 auf 133 im Jahr 2011 erhöht: [http://www.fiscal.es/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3D%27memoria2012\\_vol2\\_secc\\_06.pdf%27&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1246969527252&ssbinary=true](http://www.fiscal.es/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3D%27memoria2012_vol2_secc_06.pdf%27&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1246969527252&ssbinary=true)
- 15 Candido Conde-Pumpido (2009), Anhörung des Generalstaatsanwalts vor dem parlamentarischen Ausschuss für Justiz zu den Tätigkeiten im Jahr 2008. Congreso de los Diputados, Sala Cánovas, 18. November 2009.
- 16 Jiménez, F. und Villoria, M. (2012), „Political finance, urban development and political corruption in Spain“, in: Mendilow, J. Public Funding of Political Competition and the Future of Democracy. Lexington Books.
- 17 Im Januar 2013 veröffentlichte die spanische Presse eine Liste von 300 Politikern, gegen die derzeit Ermittlungen aufgrund mutmaßlicher Korruptionsdelikte geführt werden.
- 18 [http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder\\_Judicial/Sala\\_de\\_Prensa/Archivo\\_de\\_notas\\_de\\_prensa/Estudio\\_sobre\\_las\\_necesidades\\_de\\_los\\_juzgados\\_y\\_tribunales\\_en\\_casos\\_de\\_especial\\_complejidad](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Sala_de_Prensa/Archivo_de_notas_de_prensa/Estudio_sobre_las_necesidades_de_los_juzgados_y_tribunales_en_casos_de_especial_complejidad)
- 19 Nach Angaben des Präsidenten des Generalrats der rechtsprechenden Gewalt werden in der spanischen Justiz weitere 64 Richter, 18 Gerichtsschreiber und 150 Beamte benötigt, um die 798 Gerichte zu unterstützen, die derzeit mit 2 173 hochkomplexen Fällen beschäftigt sind.
- 20 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)5\\_Spain\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf).
- 21 Im Jahr 2011 waren 46,8 % der Befragten der Meinung, dass Korruption in großem Stil bestehe, und 39,8 % waren der Ansicht, dass sie relativ umfassend sei. Nur 0,4 % waren der Auffassung, dass keine Korruption unter spanischen Politikern

**Erfahrung mit Korruption:** Die Eurobarometer-Sonderumfrage zur Korruption im Jahr 2013 zeigt, dass Spanien im Bereich der Kleinkorruption besser abschneidet als der EU-Durchschnitt: Nur 2 % der spanischen Befragten gaben an, dass von ihnen im zurückliegenden Jahr die Zahlung von Bestechungsgeldern verlangt oder erwartet worden sei (EU-Durchschnitt: 4 %).<sup>22</sup>

**Unternehmensumfragen:** Bei der Flash-Eurobarometer-Unternehmensumfrage von 2013 gaben 52 % der spanischen Befragten an, dass ihrer Ansicht nach geschäftlicher Erfolg nur über politische Beziehungen möglich sei (EU-Durchschnitt: 47 %).<sup>23</sup> 97 % der spanischen Unternehmen (zweithöchster Anteil in der EU) halten Korruption für weitverbreitet in ihrem Land (EU-Durchschnitt: 75 %), während nach Auffassung von 88 % (zweithöchster Anteil in der EU) Bestechung und Machtmissbrauch unter Politikern, Vertretern von politischen Parteien oder leitenden Bediensteten auf regionaler oder lokaler Ebene weitverbreitet sind (EU-Durchschnitt: 70 %). Nach Auffassung von 93 % der spanischen Befragten dieser Umfrage (zweithöchster Anteil in der EU) behindern Günstlingswirtschaft und Korruption den geschäftlichen Wettbewerb in ihrem Land (EU-Durchschnitt: 73 %).

### **Kontext**

**Wirtschaftliche Rahmenbedingungen:** Nach knapp zwei Jahrzehnten kontinuierlichen Wirtschaftswachstums geriet Spanien Ende 2008 in eine Rezession. Der Finanzkrise ging der Zusammenbruch des Immobilienmarktes voraus, der zuvor einen Boom zu verzeichnen hatte. Die Regionen hatten große Beträge in Infrastruktur und öffentliche Bauarbeiten investiert.<sup>24</sup> In diesem Zusammenhang wurden in den letzten Jahren in Spanien regelmäßig Korruptionsvorwürfe im Bereich der Stadtentwicklung untersucht; in einigen Fällen ging es dabei auch um illegale Parteienfinanzierung und die Veruntreuung hoher Summen öffentlicher Gelder.<sup>25</sup> Nach jüngsten Untersuchungen erreichte die Schattenwirtschaft im Jahr 2012 19,2 % des BIP.<sup>26</sup> Im Zuge der Nachwirkungen der Wirtschaftskrise wird Strategien für die Korruptionsbekämpfung, die die Maßnahmen zur wirtschaftlichen Anpassung ergänzen, in der öffentlichen Agenda ein stärkeres Gewicht beigemessen.

**Privater Sektor:** In Spanien wurden Korruptionsdelikte im privaten Sektor 2010 durch Änderungen des Strafgesetzbuches unter Strafe gestellt.<sup>27</sup> Was die Auslandsbestechung angeht, so äußerte sich die Arbeitsgruppe der OECD für Bestechungsfragen sehr besorgt im Hinblick auf die Verpflichtungen Spaniens, da knapp 13 Jahre nach Inkrafttreten der Bestimmungen zu Auslandsbestechung noch keine Person und kein Unternehmen strafrechtlich verfolgt oder verurteilt worden ist.<sup>28</sup> Ferner hat sie eine Harmonisierung der Sanktionsregelungen für natürliche und juristische Personen empfohlen, um sicherzustellen, dass die auferlegten Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.<sup>29</sup>

---

existiere. Im Jahr 2012 wurde nach der Umfrage des CIS Korruption als das viertwichtigste nationale Problem nach der Wirtschaftskrise, der Arbeitslosigkeit, der Führungsschicht und den politischen Parteien angesehen. Bei neueren Umfragen im Februar und April 2013 wurde Korruption von den spanischen Befragten als zweitwichtigstes öffentliches Problem genannt, während Arbeitslosigkeit als das größte Problem angesehen wurde.

<http://www.cis.es/cis/opencms/ES/busqueda.jsp>.

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

23 Flash Eurobarometer 374 von 2013.

24 Siehe auch Anpassungsprogramm für den Finanzsektor für Spanien:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp118\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp118_en.pdf).

25 Beispiele für diese Fälle und Verweise auf statistische Daten finden sich im Abschnitt „Untersuchungsschwerpunkte“.

26 [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06\\_shadow\\_economy.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf).

27 Gesetz 5/2010 – Änderungen des Strafgesetzbuches.

28 In den letzten zehn Jahren wurden sieben Ermittlungen zu mutmaßlichen Auslandsbestechungsfällen eingeleitet, die schließlich alle abgeschlossen wurden. Zudem bringt die OECD Bedenken hinsichtlich der Regelung der strafrechtlichen Haftung von juristischen Personen in staatlichen oder staatlich kontrollierten Unternehmen zum Ausdruck:

<http://www.oecd.org/daf/bribery/internationalbusiness/SpainPhase3ReportEn.pdf>.

29 Dies gilt unbeschadet der derzeit von der Kommission durchgeführten Analyse zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor durch Spanien.



**Meldung von Missständen:** In Spanien bestehen keine einschlägigen Rechtsvorschriften zum Schutz von Hinweisgebern. Im Rahmen der geplanten Rechtsreformen ist bislang die Einrichtung wirksamer Schutzmechanismen nicht vorgesehen. Was den Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung und diskriminierender Behandlung von Mitarbeitern anbelangt, so gelten die Bestimmungen des allgemeinen Arbeitsrechts auch für Hinweisgeber. Bei der im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) durchgeführten Überprüfung wird auf die Notwendigkeit eines Regelungsrahmens zum Schutz von Hinweisgebern hingewiesen.<sup>30</sup>

**Transparenz der Lobbyarbeit:** Lobbyarbeit ist in Spanien nicht reguliert, es besteht keine Registrierungspflicht oder Pflicht von Beamten, Kontakte mit Lobbyisten zu melden. Zwar gibt es zu den mit Lobbyarbeit verbundenen Risiken in Spanien nur wenig Untersuchungen, doch die jüngsten Korruptionsfälle lassen auf eine potenzielle Einflussnahme bestimmter Interessengruppen aus dem Bereich Entwicklung und Baugewerbe auf lokale und regionale Entscheidungen schließen. Eine parlamentarische Mehrheit will die Transparenz von Lobbytätigkeiten zu verbessern.<sup>31</sup> Diese Initiative sollte genau verfolgt werden.

## 2. UNTERSUCHUNGSSCHWERPUNKTE

### *Parteienfinanzierung*

Mehr als drei Viertel der Ausgaben von Parteien werden vom Staat finanziert. In einem Gesetz zur Parteienfinanzierung aus dem Jahr 2007<sup>32</sup> wurde das Recht von politischen Parteien zur Inanspruchnahme von Krediten von Geschäftsbanken für ihre Finanzierung bestätigt. Zwar wurden die für Spenden geltenden Einschränkungen nicht auf Kredite erweitert, doch müssen die Parteien die Bedingungen der Kredite in ihren Finanzberichten ausweisen.<sup>33</sup> Durch das Gesetz wurden auch die Aufsichtsbefugnisse des Rechnungshofes in diesem Bereich auf private Finanzierungen ausgeweitet. Vor dieser Gesetzesänderung waren die Befugnisse ausschließlich auf öffentliche Mittel beschränkt. Anonyme Spenden wurden verboten und die Parteien sind verpflichtet, dem Rechnungshof eine Liste der Spender vorzulegen, die jedoch nicht veröffentlicht wird.

In Zeiten des wirtschaftlichen Wohlstands nahmen die politischen Parteien umfassend Bankkredite zur Deckung ihrer Ausgaben in Anspruch. Der Rechnungshof gab 2012 bekannt, dass sich die Gesamtverbindlichkeiten der Parteien (national und regional) bei Finanzinstituten im Jahr 2007 auf 227 Mio. EUR beliefen.<sup>34</sup> Im gleichen Zeitraum gewannen die Parteien bei der Zusammensetzung der Verwaltungsräte von Sparkassen (*cajas de ahorros*) zunehmend an Einfluss. Gleichzeitig bestand angesichts der in dieser Zeit eingeschränkten Möglichkeiten des Rechnungshofes, entsprechende Kontrollen durchzuführen, keine umfassende Kontrolle über die den Parteien gewährten Kredite. Dies führte zu Schwachstellen bei der Integrität des Systems für die Finanzierung politischer Parteien und von Wahlkampagnen. In der Folge wurden manche Kredite zu sehr günstigen Konditionen gewährt und bisweilen ganz erlassen.<sup>35</sup> In dem im

---

30 <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/7-9September2011/V1183525e.pdf>.

31 [http://www.congreso.es/backoffice\\_doc/prensa/notas\\_prensa/18520\\_1361968355833.pdf](http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf).

32 Gesetz 8/2007 über die Parteienfinanzierung.

33 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)5\\_Spain\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)5_Spain_EN.pdf).

34 Tribunal de Cuentas, Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente, Ejercicio 2007, Informe aprobado el 29.3.2012.

35 Gegen einige frühere Leiter von Sparkassen wurden strafrechtliche Ermittlungen wegen Vorwürfen der Gewährung illegaler Kredite und mutmaßlicher unlauterer Verwaltung eingeleitet – z. B. die Strafverfahren gegen zwei frühere Präsidenten der Caja Madrid.

Rahmen des Anpassungsprogramms von Juli 2012 unterzeichneten Memorandum<sup>36</sup> wird die Notwendigkeit einer Stärkung der Führungsstruktur von Sparkassen und der von ihnen kontrollierten Geschäftsbanken hervorgehoben, auch durch die Einführung von Anforderungen in Bezug auf Unvereinbarkeiten, durch die die Rolle von politischen Amtsträgern in diesen Leitungsgremien begrenzt wird.

Des Weiteren äußerte GRECO Mitte 2011 Bedenken hinsichtlich der Verschuldung der politischen Parteien und des damit verbundenen Risikos einer Abhängigkeit der Parteien von Kreditinstituten und forderte eine stärkere Regulierung von Krediten.<sup>37</sup> Im Hinblick auf dieses Problem empfahl der Rechnungshof den politischen Parteien eine bessere Verwaltung ihrer Ressourcen, um ihre Schulden und finanzielle Abhängigkeit von Geschäftsbanken zu begrenzen. Trotz der im Jahr 2007 eingeleiteten Maßnahmen zur Erweiterung der Aufsichtsbefugnisse des Rechnungshofes stellte GRECO fest, dass die Kapazitäten des Rechnungshofes zur Durchführung wirksamer Kontrollen ausgeweitet werden müssen. Dies wurde im Juli 2013 bekräftigt.<sup>38</sup> In ihrem Umsetzungsbericht von April 2011 äußerte GRECO zudem Bedenken hinsichtlich parteinaher Stiftungen und Vereinigungen, die über ihre Ausgaben nicht Bericht erstatten müssen, aber möglicherweise indirekt die Ausgaben der Parteien übernehmen können.<sup>39</sup> Im Juli 2013 wurde ferner darauf hingewiesen, dass politische Stiftungen und Vereinigungen nicht als Möglichkeit zur Parallelförderung für gewöhnliche Ausgaben und Kampagnenaktivitäten von Parteien genutzt werden dürfen, obwohl für Letztere gesetzliche Einschränkungen und Grenzwerte gelten.<sup>40</sup>

Derzeit wird umfassend gegen den ehemaligen Schatzmeister einer Partei und rund 90 weitere prominente Politiker, Geschäftsleute und Bankmitarbeiter ermittelt, denen Korruptionspraktiken in Bezug auf öffentliche Aufträge und illegale Parteienfinanzierung vorgeworfen werden. Im Rahmen dieser Ermittlungen werden auch die diesen Unternehmen, Unternehmensgruppen und ihren Tochtergesellschaften erteilten öffentlichen Aufträge geprüft. In der Folge wurden die Geschäftsbücher einer der größten politischen Parteien der letzten vier Jahre sowie die Einkommensteuererklärungen einer Reihe von Parteivorsitzenden veröffentlicht.

Nach den Empfehlungen von GRECO und den laufenden Fällen in Zusammenhang mit Vorwürfen der illegalen Parteienfinanzierung wurden die Bestimmungen für die Parteienfinanzierung im Jahr 2012 verschärft<sup>41</sup>. Der Zugang zu Krediten für die Finanzierung der Ausgaben von Parteien wurde begrenzt,<sup>42</sup> Transparenz und Unabhängigkeit gestärkt,<sup>43</sup> ein interner Prüfungsrahmen eingeführt sowie das Sanktionssystem verschärft<sup>44</sup>, einschließlich der

---

36 [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu\\_borrower/mou/2012-07-20-spain-mou\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2012-07-20-spain-mou_en.pdf).

37 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)5\\_Spain\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)5_Spain_EN.pdf).

38 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20\\_Second\\_Spain\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_EN.pdf).

39 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)5\\_Spain\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)5_Spain_EN.pdf)

40 Siehe oben.

41 Gesetz 5/2012 zur Änderung des Gesetzes 8/2007 über die Parteienfinanzierung.

42 Es wurden Vorschriften zum Höchstwert von Krediten, Bestimmungen für Kreditgeber, Tilgungsbedingungen, usw. aufgenommen.

43 Die Liste der Institute, denen die Finanzierung von Parteien untersagt ist, wurde erweitert und umfasst jetzt juristische Personen, die Verträge mit dem Staat unterhalten.

44 In Fällen, in denen die Rechnungslegung ohne triftigen Grund nicht vorgelegt wird oder bei einer mangelhaften Darstellung der Rechnungslegung für das letzte Rechnungsjahr kann der Rechnungshof die jährlichen Subventionen zurückhalten, bis die Pflichten vollständig erfüllt sind. Wenn Grenzwerte für Wahlkampfkosten überschritten werden, kann der Rechnungshof eine Sanktion in Höhe dieser Überschreitung auferlegen. Der Rechnungshof stellt sicher, dass alle Geldstrafen entrichtet sind, bevor die Parteien öffentliche Gelder vom Staat erhalten. Zudem wird in dem Gesetz die Verjährung dieser Delikte geregelt, die Verfahrensvorschriften werden verbessert, indem für das erstinstanzliche Gericht die Möglichkeit eingeführt wird, vor einer rechtsgültigen Entscheidung über Verstöße einen vorhergehenden Berichtszeitraum festzulegen, und die ergänzende Anwendung der allgemeinen Verwaltungsverfahren wird eingeführt. Es werden neue Sanktionen für Fälle eingeführt, in denen Parteien illegale Spenden annehmen. In diesen Fällen kann der Rechnungshof eine Strafe in Höhe des doppelten Betrags der illegal erhaltenen Spende festsetzen.



Gewährung zusätzlicher Befugnisse für den Rechnungshof.<sup>45</sup> Es wurde ein Verbot von Spenden von privaten Stiftungen, Vereinigungen oder Einrichtungen, die durch öffentliche Gelder finanziert werden, eingeführt. Durch die neuen Bestimmungen wurde zudem die öffentliche Finanzierung für parteinahe Vereinigungen und Stiftungen um 20 % verringert. Die Parteien müssen jetzt dem Rechnungshof alle Spenden in Höhe von über 50 000 EUR oder von Immobilien sowie sämtliche Vereinbarungen mit Banken im Zusammenhang mit Krediten melden. Diese Kreditvereinbarungen müssen zudem der spanischen Zentralbank offengelegt werden. Des Weiteren wird eine Ablösung von Krediten als Spende betrachtet. Eine Ablösung von Krediten für politische Parteien in Höhe von über 100 000 EUR pro Jahr ist jetzt verboten. Alle parteinahen Einrichtungen müssen sämtliche Spenden und Beiträge, die sie von juristischen Personen erhalten, dem Rechnungshof und dem Ministerium für Finanzen und öffentliche Verwaltung melden. Überdies müssen sie sich einer jährlichen externen Prüfung unterziehen und ihre Einkommensteuererklärung online veröffentlichen, einschließlich aller Angaben zu Krediten. Allerdings gibt es keine Obergrenzen für die Spenden. Die Überwachung der Risiken im Zusammenhang mit Spenden von Unternehmen, die Verträge mit dem Staat unterhalten, bedarf weiterer Aufmerksamkeit.

Im Dezember 2012 wurden Änderungen des Strafgesetzbuches verabschiedet, das jetzt Vorschriften zur strafrechtlichen Haftung von politischen Parteien und neue Formen strafrechtlicher Sanktionen für die Verschleierung und Fälschung der öffentlichen Rechnungsführung beinhaltet.<sup>46</sup>

In ihrem zweiten Umsetzungsbericht, der im Juli 2013 veröffentlicht wurde, hat GRECO die durch die Annahme der Änderungen im Jahr 2012 in Bezug auf Transparenz, Aufsicht und Durchsetzung erzielten Fortschritte anerkannt, gleichzeitig jedoch darauf hingewiesen, dass es noch zu früh sei, die tatsächlichen Auswirkungen dieser neuen Rechtsvorschriften in einem Bereich, der bekanntermaßen von den Bürgern in Spanien als großes Problem angesehen wird, zu bewerten. Zudem hat GRECO die politischen Parteien zu weiteren Bemühungen ermutigt, die internen Kontrollmechanismen effizienter zu gestalten und die Transparenz von Finanzvorgängen auf lokaler Ebene sicherzustellen. Überwies wurde erneut darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, der Öffentlichkeit aussagekräftige Informationen über die Identität der Spender der politischen Parteien, ihre Niederlassungen und verbundenen Unternehmen vorzulegen, um Korruptionsrisiken in Zusammenhang mit fragwürdigen finanziellen Verbindungen wirksam zu begegnen. Darüber hinaus wird eine deutliche Verschärfung der Strafen bei Verstößen gegen die Vorschriften zur Parteienfinanzierung gefordert.<sup>47</sup>

Die Rechtsreform im Jahr 2012 stellt daher einen Schritt in die richtige Richtung dar. Bislang liegen jedoch noch keine Daten über die praktischen Auswirkungen auf die Höhe der Verbindlichkeiten der politischen Parteien gegenüber Kreditinstituten oder die Umsetzung der Vorschriften zu Unvereinbarkeiten oder leistungsbezogenen Ernennungen von Verwaltungsräten von Sparkassen vor.

---

45 Nach der spanischen Verfassung gelten für die Mitglieder des Rechnungshofes die gleichen Garantien für ihre Unabhängigkeit wie für Richter. Die Mitglieder des Rechnungshofes werden vom Parlament und vom Senat nach streng professionellen Kriterien ausgewählt. Die Auswahl des übrigen Personals des Rechnungshofes erfolgt leistungsorientiert nach den Bestimmungen der Verfassung für alle Beamten. Manche Bediensteten des Rechnungshofes werden vom Plenum des Hofes ernannt. In einer Entscheidung des obersten Gerichtshofes vom Dezember 2012 wurde die Notwendigkeit betont, für ein besseres Gleichgewicht zwischen den vom Plenum des Hofes ernannten Bediensteten des Rechnungshofes und den nach dem üblichen Verfahren für alle Beamten ausgewählten Bediensteten zu sorgen, da mittlerweile die erste Gruppe die Mehrheit des Personals ausmacht.

46 Ley orgánica por la que se modifica la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la seguridad social, 18 de diciembre de 2012.

47 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20\\_Second\\_Spain\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_EN.pdf) .

Aufgrund der oben genannten Gesetzesänderungen und Ermittlungen wegen des Verdachts einer illegalen Finanzierung politischer Parteien hat der Rechnungshof der Überwachung der Parteienfinanzierung und von Wahlkampagnen Priorität eingeräumt und Maßnahmen ergriffen, um die Durchführung von Überprüfungen zu beschleunigen, einschließlich einer deutlichen Erhöhung der Zahl der für diese Aufgabe eingesetzten Mitarbeiter. Seine Kapazitäten und Befugnisse sind jedoch angesichts des Umfangs der erforderlichen Überprüfungen und Kontrollen nach wie vor begrenzt. Die ihm zur Verfügung stehenden Ermittlungsinstrumente sind nicht ausreichend und sein Zugang zu bestimmten Überprüfungsquellen, wie Daten des Sozialversicherungs- oder Steuersystems, ist begrenzt. Zudem hat GRECO im Juli 2013 betont, dass der Rechnungshof zwar weiterhin eine Schlüsselrolle bei der Überwachung der Rechnungsführung der Parteien spiele, aber auch mit ausreichenden Kapazitäten und Befugnissen für die ordnungsgemäße Durchführung dieser Aufgaben ausgestattet werden müsse.<sup>48</sup>

Anfang 2013 kündigte die Regierung die Ausarbeitung zusätzlicher neuer Gesetzesänderungen an, die auf eine Stärkung der Transparenz der Parteienfinanzierung und der Aufsichtsbefugnisse des Rechnungshofes abzielten. Zudem reichte das spanische Parlament mit mehrheitlicher Unterstützung Anfang 2013 eine Entschließung zur Korruptionsbekämpfung ein, die auch legislative Maßnahmen zur Verbesserung der Aufsicht über die Parteienfinanzierung umfasste.<sup>49</sup>

Im September 2013 verabschiedete die Regierung ein Maßnahmenpaket zur „Neubelebung der Demokratie“, das auch Maßnahmen zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht und der Aufsicht der Parteienfinanzierung im Zuge des Ausbaus interner und externer Kontrollen beinhaltet, darunter auch die Stärkung der Befugnisse des Rechnungshofes. Die geplanten Maßnahmen betreffen unter anderem die Regelung der Pflichten der Schatzmeister oder Finanzverwalter politischer Parteien, einschließlich der Pflicht zur jährlichen Berichterstattung gegenüber dem Parlament und dem Rechnungshof über den Stand der Konten der politischen Parteien, die Pflicht aller politischen Parteien zur Berichterstattung über ihre Konten gegenüber dem Rechnungshof, ungeachtet, ob sie Subventionen erhalten oder nicht, eine weitere Konsolidierung der Rechnungslegung, die Stärkung der Anforderungen an die Rechnungsführung und der entsprechenden Verfahren innerhalb politischer Parteien, eine Verbesserung der Transparenz und Aufsicht über parteinahe Stiftungen und Vereinigungen sowie die Klärung der Kriterien zur Bestimmung dieser Verbindungen, einen Ausbau der Zusammenarbeit zwischen dem Rechnungshof und anderen einschlägigen öffentlichen Stellen sowie Kreditinstituten, eine weitere Verschärfung der Sanktionen für Delikte im Zusammenhang mit der Tätigkeit politischer Parteien und eine weitere Klärung der Verfahren zur Ahndung von Verstößen. Im Dezember 2013 leitete die Regierung Schritte zur Umsetzung des vorstehend genannten Pakets ein und beschloss einen Gesetzentwurf über die Kontrolle der wirtschaftlich-finanziellen Tätigkeiten politischer Parteien, mit dem die vorstehend genannten Ziele erreicht werden sollen. In dem Gesetzentwurf wird des Weiteren vorgeschlagen, Spenden von juristischen Personen an politische Parteien zu verbieten sowie Banken zu untersagen, Schulden von politischen Parteien zu erlassen. Darüber hinaus umfasst der von der Regierung für die Reform des Strafrechts beschlossene Gesetzentwurf neue Straftatbestände in Bezug auf die Finanzierung politischer Parteien, darunter der neue gesonderte Straftatbestand einer illegalen Parteienfinanzierung.

Das Parlament beschloss, dass Integritätsfragen und der Durchsetzung ethischer Normen innerhalb politischer Parteien Priorität einzuräumen ist.<sup>50</sup> Derzeit bestehen weder ethische Verhaltenskodexe für gewählte Amtsträger auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene noch sind

---

48 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20\\_Second\\_Spain\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_EN.pdf).

49 [http://www.congreso.es/backoffice\\_doc/prensa/notas\\_prensa/18520\\_1361968355833.pdf](http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf).

50 [http://www.congreso.es/backoffice\\_doc/prensa/notas\\_prensa/18520\\_1361968355833.pdf](http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf).

Sanktionen – außer strafrechtlicher Natur – bei Integritätsverletzungen vorgesehen, durch die hohe Integritätsstandards unterstützt würden. Verhaltenskodexe für gewählte Amtsträger in Verbindung mit Rechtsvorschriften über Sanktionen, die im Fall eines Verstoßes gegen ethische Normen anzuwenden sind, auch im Zusammenhang mit Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten, 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. In einem im Dezember 2013 angenommenen Bericht empfahl GRECO zusätzliche Schritte, um eine starke Kultur der Integrität unter Parlamentariern aufzubauen, zu erhalten und zu fördern.<sup>51</sup>

### ***Korruption auf regionaler und lokaler Ebene***

Spanien umfasst 17 Autonome Regionen (*comunidades autónomas*), zwei Autonome Städte in Afrika (Ceuta und Melilla), 8 117 Gemeinden sowie 50 Provinzregierungen. Es ist von einer starken Dezentralisierung mit weitreichenden Befugnissen für gewählte Amtsträger auf lokaler Ebene gekennzeichnet. Auf die Autonomen Regionen entfallen etwa 35 % der gesamten Staatsausgaben und sie verfügen über Gesetzgebungsbefugnisse in Bereichen, die in den Bestimmungen ihres Statuts festgesetzt sind, wie in der Gesundheits- und Sozialpolitik. Die lokalen Regierungen sind für etwa 13 % der Ausgaben verantwortlich.<sup>52</sup> Was die Qualität im Bereich verantwortungsvolles Verwaltungshandeln anbelangt, so zählt Spanien nach einer vom Quality of Government Institute der Universität Göteborg durchgeführten Untersuchung zu den fünf EU-Mitgliedstaaten mit den größten Unterschieden innerhalb des Landes.<sup>53</sup>

Wie in der Bewertung der Europäischen Kommission des nationalen Reform- und Stabilitätsprogramms für Spanien von 2013 hervorgehoben (d. h. im Rahmen des Europäischen Semesters), muss für eine Verbesserung des Hintergrunds für Geschäftstätigkeiten und zur Unterstützung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen die dezentrale staatliche Organisation durch eine verbesserte Koordination zwischen den verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung und eine verstärkte Überwachung der Finanzen und des Haushaltsvollzugs der lokalen Gebietskörperschaften ergänzt werden.<sup>54</sup> Anfang 2013 wurde dem Parlament ein Gesetzentwurf zur Reform der Kommunalverwaltungen vorgelegt.<sup>55</sup>

Die generelle Wirksamkeit der gegenseitigen Kontrollen in Bezug auf öffentliche Ausgaben auf regionaler und lokaler Ebene scheint unzureichend zu sein, da die weitreichenden Befugnisse nicht in ausgewogener Weise einer Rechenschaftspflicht gegenüberstehen. Die Bewertungen des Rechnungshofes bestätigen diesen Eindruck.<sup>56</sup> Zahlreiche Verfahren in der Vergangenheit und

---

<sup>51</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)5\\_Spain\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf).

<sup>52</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Spain, 29. Mai 2013: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013\\_spain\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_spain_en.pdf).

<sup>53</sup> Einige Regionen zählen im Bereich der Qualität der Verwaltungstätigkeit zu den besten Regionen in der EU, während andere sich unter den Schlechtesten finden. *Measuring the Quality of Government and Subnational Variation* (Bewertung der Qualität der Verwaltung und subnationale Unterschiede), Bericht für die Europäische Kommission, Universität Göteborg, Dezember 2010. Der europäische Index zur Qualität der Verwaltung für 2013, bei dem eine höhere Zahl von europäischen Ländern, Regionen und Befragten berücksichtigt wurde, bestätigt diese Feststellungen: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi>

<sup>54</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Spain, 29. Mai 2013: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013\\_spain\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_spain_en.pdf).

<sup>55</sup> Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-58-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-58-1.PDF).

<sup>56</sup> <http://www.tcu.es/uploads/1940.pdf>.

laufende Strafverfahren wegen Korruptionsverdachts betreffen gewählte Amtsträger auf regionaler und lokaler Ebene, einschließlich der Beteiligung von „Klientel“-Netzen. Eine auf offenen Quellen beruhende Datenbank enthält etwa 600 Kommunen und 5 144 mutmaßliche Korruptionsfälle, über die in den Medien zwischen 1996 und 2009 berichtet wurde.<sup>57</sup> Die Fälle betrafen häufig Vorwürfe oder Anschuldigungen wegen illegaler Parteienfinanzierung, unlauterer persönlicher Bereicherung, der Abzweigung von staatlichen Mitteln oder EU-Mitteln, Günstlingswirtschaft und Interessenkonflikten. Einige der bekanntesten Ermittlungen auf regionaler und lokaler Ebene betreffen die mutmaßliche Veruntreuung von Geldern durch ehemalige hochrangige regionale Amtsträger durch die Gewährung von Vorruhestandsregelungen und den Missbrauch von Plänen zum Personalabbau, mutmaßliche Korruptionspraktiken im Zusammenhang mit öffentlichen Aufträgen für das Fahrzeuginspektionssystem oder die Vergabe öffentlicher Aufträge im Gesundheitswesen. Diese Fälle beleuchten die Notwendigkeit eines gezielten strategischen Ansatzes, dessen Schwerpunkt auf der Prävention und Bekämpfung von Korruption auf regionaler und lokaler Ebene liegt, wobei anfälligen Sektoren Priorität einzuräumen und eine größere Transparenz der regionalen und kommunalen öffentlichen Verwaltung sicherzustellen ist.

Im Jahr 2009 billigte der spanische Verband der Kommunen und Provinzen einen Kodex für ein verantwortungsvolles Verwaltungshandeln auf lokaler Ebene und leitete vor Kurzem Schritte für die Einrichtung einer Beobachtungsstelle zur Überwachung der Qualität des Verwaltungshandels auf lokaler Ebene ein.<sup>58</sup> Auch auf regionaler Ebene wurden Anstrengungen unternommen, um Korruption wirksamer zu bekämpfen. Beispielsweise wurde 2008 das Betrugsbekämpfungsamt von Katalonien als autonome juristische Person eingerichtet, die auf die Prävention und Ermittlung von Korruptions- und Betrugsdelikten auf regionaler Ebene spezialisiert ist.<sup>59</sup> Zudem erarbeitet das Betrugsbekämpfungsamt Leitlinien für andere Stellen. Es handelt sich um die einzige multidisziplinäre Korruptionsbekämpfungsstelle dieser Art in Spanien.

Trotz der hohen Zahl von Ermittlungen aufgrund von Korruptionsverdacht und der vorstehend genannten Schwachstellen wurde auf zentraler Ebene kein umfassendes Konzept als Grundlage für den Umgang mit bestimmten Risiken und Schwachstellen auf regionaler und lokaler Ebene erarbeitet.

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

Die Regeln zu Interessenkonflikten und zur Offenlegung von Vermögenswerten unterscheiden sich zwischen und innerhalb von Dienststellen und hängen von der Ebene der öffentlichen Bediensteten, dem Bereich, in dem sie tätig sind, und der Art des Amtes des Bediensteten (d. h. gewählter oder ernannter Amtsträger oder Berufsbeamter) ab. Die Mitglieder der nationalen Regierungen und Parlamente sowie hochrangige gewählte und ernannte Amtsträger auf zentraler und lokaler Ebene sind verpflichtet, ihre Vermögenswerte und Interessen offenzulegen.<sup>60</sup> Auf regionaler Ebene hingegen besteht nur in wenigen Regionen eine Pflicht zur Offenlegung von Vermögenswerten für die Amtsträger.

---

57 Costas-Pérez, E., Solé-Ollé, A., Sorribas-Navarro, P. (2011), Corruption Scandals, Press Reporting, and Accountability. Evidence from Spanish Mayors. IEB Working Paper 2011/9.

58 [http://www.femp.es/CartaLocal/Front/Noticias/CL\\_ContentidoDetalle/\\_sYcniRvuy5ly-yy6MEsAr2xlyOH4RgvsLsMsOhPI4uc](http://www.femp.es/CartaLocal/Front/Noticias/CL_ContentidoDetalle/_sYcniRvuy5ly-yy6MEsAr2xlyOH4RgvsLsMsOhPI4uc).

59 <http://www.antifrau.cat/es.html>.

60 Gesetz 5/2006 zur Regelung von Interessenkonflikten von Mitgliedern der Regierung sowie leitenden Beamten der allgemeinen staatlichen Verwaltung.

Auf zentraler Ebene müssen hochrangige ernannte Amtsträger eine Vermögenserklärung vorlegen, wenn sie ein öffentliches Amt antreten oder von diesem ausscheiden. Diese Erklärungen werden in einem Register der Vermögenswerte aufbewahrt. Zudem müssen die Amtsträger Informationen über die Haupttätigkeiten der Unternehmen, in denen sie oder ihre Familien Interessen haben, sowie jährlich eine Kopie ihrer Einkommensteuer- und Kapitalertragsteuererklärung vorlegen. Ehegatten können freiwillig Informationen über ihr Einkommen und ihre Vermögenswerte vorlegen. Diese rechtlichen Pflichten werden durch Vorschriften ergänzt, in denen der öffentliche Charakter des Registers der Vermögenswerte von hochrangigen Amtsträgern festgelegt wird und nach denen die Veröffentlichung der Vermögenserklärungen der Mitglieder der Regierung und Staatssekretäre im Amtsblatt vorgesehen ist.

Das Register der Vermögenswerte wird von der Stelle für Interessenkonflikte im Ministerium für Finanzen und öffentliche Verwaltung verwaltet. Die Dienststelle überwacht die Umsetzung der Rechtsvorschriften über die Offenlegung von Vermögenswerten, stellt mögliche Verstöße fest, eröffnet Disziplinarverfahren und schlägt Sanktionen vor, die von den Einrichtungen, bei denen der betreffende Bedienstete beschäftigt ist, anzuwenden sind, wobei sie allerdings nur in begrenztem Maße selbst Sanktionen verhängen kann. Die Dienststelle kann Verstöße feststellen und Untersuchungen einleiten, diese allerdings nur, wenn eine formelle Anschuldigung vorliegt und nur mit Genehmigung des Ministeriums für Finanzen und öffentliche Verwaltung. Es ist nicht ganz eindeutig, welche Prüfungsmethoden angewandt werden. Als Teil eines Ministeriums ist das Amt nicht unabhängig und verfügt über keine finanzielle Autonomie. Unabhängigkeit ist ein Schlüsselement, um eine unparteiische Überprüfung der Vermögenswerte und Interessen von öffentlichen Amtsträgern zu gewährleisten.

Auf lokaler Ebene müssen gewählte und hochrangige Amtsträger eine Vermögenserklärung zu Beginn und Ende ihres Mandats sowie Informationen über die Haupttätigkeiten der Unternehmen, in denen sie und ihre Familien Interessen haben, vorlegen. Ihre Vermögenserklärungen sind öffentlich.

Parlamentarische Ausschüsse auf zentraler und regionaler Ebene, die für die Überwachung der Pflichten zu Vermögenserklärungen von gewählten Amtsträgern zuständig sind, haben eine begrenzte Aufsichtsfunktion. Sie sind nicht verpflichtet, die Richtigkeit der Vermögenserklärungen gewählter Amtsträger zu kontrollieren, und es gibt keine Hinweise auf Sanktionen, die von diesen Ausschüssen angewandt wurden. Was ernannte Amtsträger auf regionaler und lokaler Ebene betrifft, so gibt es derzeit keinen Überprüfungsmechanismus für ihre verbindlich vorgeschriebenen Vermögenserklärungen. Eine Reihe von möglichen Drehtür-Fällen, an denen ehemalige Mitglieder regionaler Kabinette, die für das Gesundheitswesen zuständig waren (frühere „Consejero de Sanidad“), beteiligt waren, verdeutlicht ferner die Notwendigkeit eines besseren Prüfungsmechanismus für Vermögenswerte und Interessen.

Entsprechend den derzeit geltenden Rechtsvorschriften reichen die bei einem Verstoß gegen die Anforderungen der Offenlegung von Vermögenswerten anzuwendenden Sanktionen von einer Veröffentlichung der Entscheidung, in der der Verstoß festgestellt wird, dem Verlust von Entschädigungsleistungen bis zur Pflicht zur Rückgabe der erhaltenen Beträge sowie einer Amtsenthebung. Generell fallen diese Fälle in die Zuständigkeit der Disziplinarausschüsse innerhalb der öffentlichen Verwaltungsstellen. Ein neues Gesetz über Transparenz, Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen und gutes Verwaltungshandeln enthält auch Bestimmungen über das Sanktionssystem bei einem Verstoß gegen die Vorschriften zu Interessenkonflikten<sup>61</sup>,

---

61 Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

einschließlich einer Pflicht zur Zahlung einer Entschädigung an die Staatskasse und des Verbots, ein öffentliches Amt zu bekleiden.

Der im September 2013 verabschiedete Plan der Regierung für eine „Neubelebung der Demokratie“ umfasst Rechtsvorschriften mit einem speziellen Schwerpunkt auf der Prävention und Ahndung von Fehlverhalten in Ausübung eines öffentlichen Amtes in der zentralen öffentlichen Verwaltung.<sup>62</sup> In diesem Zusammenhang wurde von der Regierung im Dezember 2013 ein Gesetzentwurf zur Regelung der Aufgaben hochrangiger Amtsträger der allgemeinen staatlichen Verwaltung verabschiedet. Dieser enthält unter anderem Bestimmungen zur Klärung des Konzepts eines hochrangigen Amtsträgers in der allgemeinen staatlichen Verwaltung, zur Stärkung der Normen für die Rechenschaftspflicht, zur Festlegung von Bestimmungen zu Drehtür-Praktiken, zur Stärkung der Transparenz und Publizität von Vermögenserklärungen sowie zur Stärkung der Befugnisse und Instrumente, die dem Amt für Interessenkonflikte zur Verfügung stehen.

### ***Stadtentwicklung***

Die schnelle Entwicklung der öffentlichen Infrastruktur und die umfangreichen öffentlichen Aufträge vor 2008 führten zu zahlreichen Änderungen bei der Stadtplanung und Flächennutzung.<sup>63</sup> Stadträte und Bürgermeister handeln autonom und verfügen über einen weitreichenden Ermessensspielraum in der Stadtplanung, auch bei Änderungen der Flächennutzung sowie gegebenenfalls bei Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge. Regionalregierungen üben nur eine begrenzte Kontrolle aus und müssen sich in manchen Fällen an ein Gericht wenden, um die Entscheidung einer Kommune aufzuheben.<sup>64</sup> Dies trägt zum Korruptionsrisiko bei der Stadtplanung und im Bausektor bei.<sup>65</sup> Zu den weiteren Risikofaktoren gehören die erheblichen Unterschiede zwischen dem Wert von Ackerland und Bauland, unzureichende Kontrollmechanismen, die Komplexität der Vorschriften zur Stadtentwicklung, die zu einem großen Ermessensspielraum bei Entscheidungsprozessen führt, die begrenzte Nutzung von Sicherungsmaßnahmen bei langen Gerichtsverfahren, um mutmaßlich illegale Bauarbeiten zu stoppen, sowie die nachlässige Beachtung von Abbruchentscheidungen.<sup>66</sup> Die im Jahr 2007 angenommenen Änderungen des Bodengesetzes, in deren Rahmen ein verbessertes und objektiveres Flächennutzungssystem eingeführt wurde, sind ein Schritt in die richtige Richtung.<sup>67</sup> Die Entscheidungen werden nicht mehr von den Bürgermeistern allein, sondern von den Gemeinderäten getroffen.

Zwar können die hohen öffentlichen Ausgaben für Bauarbeiten und Stadtentwicklung nicht unmittelbar auf Korruption zurückgeführt werden, doch tragen sie zu einem allgemeinen Umfeld

---

62 Aprobado el Informe del Plan de Regeneración Democrática, 20.09.2013  
[http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/200913Enlace\\_Regeneraci%C3%B3nDemocr%C3%A1tica](http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/200913Enlace_Regeneraci%C3%B3nDemocr%C3%A1tica).

63 Seit 2000 wurden 30 % der Wohngebäude in der EU in Spanien errichtet. Im Jahr 2007 machten die Investitionen im Bausektor 15,7 % des BIP im Vergleich zu 9 % in den USA, Deutschland, Frankreich, dem Vereinigten Königreich und Italien aus. „Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España“, Luis M. Perez Darias, Victor O. Martin und Ramón Pérez González, Universität La Laguna.

64 „Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption“, 30. Juni 2013, PricewaterhouseCoopers und ECORYS.

65 Fundación Alternativas (2007), „Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción“:  
<http://www.falternativas.org/la-fundacion/documentos/libros-e-informes/informe-urbanismo-y-democracia-alternativas-para-evitar-la-corrupcion-vol-i>.

66 „Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption“, 30. Juni 2013, PricewaterhouseCoopers und ECORYS.

67 Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-10701>.



bei, das in Kombination mit der schwachen Kontrolle von Entscheidungsprozessen auf regionaler und lokaler Ebene die Anfälligkeit dieses Sektors für Betrug und Korruption erhöht. Entsprechend ist die Zahl der Korruptionsfälle und sonstigen Strafsachen im Bereich der Stadtplanung, in denen Ermittlungen geführt wurden und eine gerichtliche Entscheidung ergangen ist, hoch und war Anlass zur Einrichtung spezieller Strafverfolgungsbehörden und einer spezialisierten Dienststelle für Straftaten im Bereich der Raumplanung in der operativen Zentraleinheit der *Guardia Civil*.<sup>68</sup> 2011 wurden 1 754 Gerichtsverfahren in Fällen eröffnet, die mit mutmaßlich rechtswidrigen Handlungen im Bereich der Flächennutzung und Stadtplanung in Zusammenhang standen, und 408 Fälle endeten mit einer Verurteilung. Zwar enthalten diese Zahlen neben Korruptionsdelikten auch andere Straftaten im Zusammenhang mit der Stadtplanung, doch sind sie ein Anhaltspunkt für das Risiko illegaler Tätigkeiten. Darüber hinaus konzentriert sich die auf die Bekämpfung des organisierten Verbrechens und von Korruption spezialisierte Strafverfolgungsbehörde zunehmend auf diese Fälle.<sup>69</sup>

Nach den Daten einer inoffiziellen Datenbank zu Korruption in der Stadtplanung<sup>70</sup> waren knapp 700 Gemeinden von solchen Fällen zwischen 2000 und 2010 betroffen.<sup>71</sup> Die Fälle betrafen Praktiken in Zusammenhang mit dem unerlaubten Verkauf öffentlicher Grundstücke, rechtswidrige Änderungen der Flächennutzung, Veruntreuung im Zusammenhang mit dem Bau öffentlicher Einrichtungen usw. Zahlreiche laufende Ermittlungen betreffen vergleichbare mutmaßliche Praktiken. In den vergangenen drei Jahren wurden 19 Bürgermeister aus dem gesamten politischen Spektrum wegen Korruptionsverdacht verhaftet. Einige Fälle, in denen ehemalige Bürgermeister sowie Stadt- und Gemeinderatsmitglieder zu hohen Freiheitsstrafen verurteilt wurden, brachten komplexe Netzwerke von Lokalpolitikern und Unternehmen zutage, die rechtswidrige Tätigkeiten im Bereich der Stadtplanung durchführten, öffentliche Verträge missbräuchlich verwendeten und im Bereich der Geldwäsche tätig waren.

### **Öffentliches Auftragswesen**

2011 entfielen in Spanien 15,5 % des BIP auf öffentliche Bauaufträge, Waren und Dienstleistungen. Der Wert der im Amtsblatt veröffentlichten Ausschreibungen betrug im Jahr 2011 15,2 % der Gesamtausgaben für öffentliche Bauaufträge, Waren und Dienstleistungen.<sup>72</sup> Der Eurobarometer-Unternehmensumfrage von 2013 zur Korruption zufolge sind 83 % der befragten spanischen Unternehmen (höchster Anteil in der EU) der Ansicht, dass Korruption bei der öffentlichen Auftragsvergabe durch zentrale Behörden weitverbreitet sei (EU-Durchschnitt: 56 %), und 90 % (zweithöchster Anteil in der EU) waren der Ansicht, dass dies bei der öffentlichen Auftragsvergabe durch lokale Behörden der Fall sei (EU-Durchschnitt: 60 %). Insbesondere gaben die befragten spanischen Unternehmen an, dass die folgenden Praktiken bei öffentlichen Vergabeverfahren am verbreitetsten sind: auf bestimmte Unternehmen zugeschnittene Leistungsbeschreibungen (80 %), Missbrauch des Verhandlungsverfahrens (72 %), Interessenkonflikte bei der Angebotsbewertung (79 %), Angebotsabsprachen (71 %), unklare Auswahl- oder Bewertungskriterien (72 %) sowie

---

68 [http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=FG\\_Actualidad\\_FA&cid=1247140274984&pagename=PFiscal%2FFG\\_Actualidad\\_FA%2FFGE\\_pintarActualidad](http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=FG_Actualidad_FA&cid=1247140274984&pagename=PFiscal%2FFG_Actualidad_FA%2FFGE_pintarActualidad).

69 Im Jahr 2009 wurden 257 Verfahren eingeleitet, während in den vier vorhergehenden Jahren 127 dieser Fälle zu verzeichnen waren:  
[http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=Page&cid=1242052134611&language=es&pagename=PFiscal%2FFPage%2FFGE\\_memo\\_rias&selAnio=2012](http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=Page&cid=1242052134611&language=es&pagename=PFiscal%2FFPage%2FFGE_memo_rias&selAnio=2012).

70 Jerez Darias, L; Martín Martín, V; Pérez González, R (2012), „Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España“, *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*: <http://www.unioviado.es/reunido/index.php/RCG/article/view/9654>.

71 Die Zahl der in den einzelnen Regionen von Korruptionsfällen im Bereich der Stadtentwicklung und Bausektor zwischen 2000 und 2010 betroffenen Gemeinden reicht von 8 in Aragon und 12 in Rioja bis zu 66 in Galicien, 94 in Valencia und 154 in Andalusien.

72 [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).



Änderungen der Vertragsbedingungen nach Abschluss des Vertrags (69 %). Diese prozentualen Anteile zählen zu den höchsten in der EU. Zwar stehen diese Wahrnehmungsindikatoren, die im Rahmen der derzeitigen Wirtschaftskrise in Spanien zu sehen sind, nicht zwangsläufig in direktem Zusammenhang mit Korruption, sie verdeutlichen jedoch die Risikofaktoren, durch die sich das Korruptionsrisiko bei öffentlichen Vergabeverfahren erhöht.

Die Zahl der Ermittlungen aufgrund mutmaßlicher Korruptionspraktiken bei Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge ist im Bausektor und bei der Müllentsorgung besonders hoch, was auf ein hohes Korruptionsrisiko in diesen Sektoren hinweist.<sup>73</sup>

Ein Bericht des zentralen Rechnungshofes aus dem Jahr 2012 bietet einen Überblick über die wichtigsten Risikobereiche bei der Vergabe öffentlicher Aufträge auf regionaler und lokaler Ebene.<sup>74</sup> Der Rechnungshof warnte vor Missmanagement und unzureichender Kontrolle auf regionaler Ebene und verwies auf die steigende Zahl von Korruptionsfällen, in denen ermittelt werde. Der Rechnungshof prüfte 2 500 Verträge, die zwischen 2006 und 2007 über einen Gesamtwert von 10 Mrd. EUR abgeschlossen worden waren. Die am häufigsten festgestellten Unregelmäßigkeiten beruhten zwar nicht unbedingt auf Korruption, allerdings wurde eine Reihe von Schwachstellen festgestellt, darunter die Aufteilung großer Aufträge in kleinere Ausschreibungen, um die Anforderungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge zu umgehen, ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen zur Umgehung strengerer Anforderungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge, ungerechtfertigte Wahl bestimmter Ausnahmekategorien von Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge, fehlende Auswahlkriterien, unzureichende Begründung der Vergabeentscheidung, unberechtigte Ausnahmen von der Veröffentlichung von Ausschreibungen sowie unzureichende Begründung von Änderungen an öffentlichen Aufträgen. Bei diesen Praktiken und Unregelmäßigkeiten wurden auch Unterschiede bei der Sorgfalt der Überwachung durch regionale Kontrollmechanismen im Vergleich zum zentralen Rechnungshof festgestellt. Angesichts der hohen Zahl von öffentlichen Aufträgen und dem breiten Spektrum an Aufgaben des Rechnungshofs<sup>75</sup> lässt seine Kapazität keine zeitnähere Kontrolle von in jüngerer Zeit vergebenen öffentlichen Aufträgen zu.

Eine vom OLAF in Auftrag gegebene Studie über Korruption im öffentlichen Auftragswesen mit Auswirkungen auf EU-Mittel bestätigte zahlreiche der vorstehend genannten Feststellungen des Rechnungshofes.<sup>76</sup>

Das Register für öffentliche Aufträge ist die offizielle zentrale Datenbank für das öffentliche Auftragswesen, die auch Informationen über öffentliche Aufträge und statistische Daten enthält.<sup>77</sup> Die Auftraggeber aller öffentlichen Verwaltungen und sonstige Stellen, die den Rechtsvorschriften zum öffentlichen Auftragswesen unterliegen, müssen Aufträge innerhalb

---

73 Beispielsweise Fälle in Zusammenhang mit mutmaßlichen Verbindungen zwischen Parteienfinanzierung und dem Baugewerbe, Verträgen für die Abfallentsorgung, Anschuldigungen gegen Bürgermeister von Gemeinden, denen Korruptionspraktiken bei der öffentlichen Vergabe von Reinigungsdiensten vorgeworfen werden, verschiedene Bauaufträge für Gebäude von öffentlichem Interesse, usw.

74 <http://www.tcu.es/uploads/1935.pdf>.

75 Siehe auch den Abschnitt über die Parteienfinanzierung.

76 „Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption“, 30. Juni 2013, PricewaterhouseCoopers und ECORYS. Zu den zusätzlichen auf regionaler und lokaler Ebene festgestellten Risikofaktoren zählen der Erwerb von technischen Spezifikationen von konkurrierenden Bietern, das Fehlen wirksamer und unabhängiger Ex-ante-Kontrollen, das Fehlen einer einheitlichen Plattform für eine große Zahl an Profilen von Auftragnehmern sowie ein hoher Schwellenwert für Aufträge von geringem Wert für Dienstleistungen und Bauaufträge.

77 <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Servicios/Contratacion/Junta%20Consultiva%20de%20Contratacion%20Administrativa/Paginas/Registro%20publico%20de%20contratos.aspx>.

von drei Monaten nach ihrer Unterzeichnung dem Register der öffentlichen Aufträge zur Erfassung melden. Dies gilt auch für Änderungen, Verlängerungen, Änderungen der Fristen oder Preise, den Endwert sowie eine ordentliche oder außerordentliche Beendigung. Im Rahmen der im Jahr 2011 vorgenommenen Änderungen des Gesetzes über das öffentliche Auftragswesen wurden die Verbote einer Auftragsvergabe verschärft und Bestimmungen zu Interessenkonflikten und die Annullierung von Verträgen bei der Feststellung von Interessenkonflikten aufgenommen.<sup>78</sup> Zu den Neuerungen des Gesetzes zählt die Ernennung einer für den Vertrag verantwortlichen natürlichen oder juristischen Person, die für die Überwachung der gesamten Laufzeit des Vertrags zuständig ist, um Abweichungen von den ursprünglichen Bedingungen zu reduzieren. Diese Person darf weder dem Auftraggeber oder dem Vergabeausschuss angehören noch darf sie über eine vertragliche Regelung mit diesen in Verbindung stehen.

### ***Bewährte Verfahren für das öffentliche Auftragswesen auf lokaler Ebene***

*Es wurden bewährte Verfahren auf regionaler und lokaler Ebene erarbeitet, die bei der Planung künftiger Initiativen berücksichtigt werden sollten. Beispielsweise wurden mit der Einrichtung des Amtes für die Überwachung und Prüfung des öffentlichen Auftragswesens in Katalonien oder dem im Amt der Regionalpräsidenten angesiedelten Beratungsausschuss für Transparenz auf den Balearen höhere Transparenzanforderungen, eine zentralisierte Datenerhebung und eine verbesserte Überwachung von Verfahren zur öffentlichen Auftragsvergabe eingeführt. Die Autonomen Regionen Valencia und Katalonien haben zudem für im Verhandlungsverfahren vergebene Aufträge, die unter bestimmten Bedingungen nach den EU-Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge zulässig sind, ein bewährtes Verfahren erarbeitet, nach dem die Veröffentlichung der Ausschreibung verpflichtend vorgesehen ist und allen Unternehmen eine Teilnahme ermöglicht werden muss, ohne dass diese vorab formell dazu eingeladen wurden.*

Es besteht eine große Zahl von Plattformen für das öffentliche Auftragswesen der verschiedenen regionalen und lokalen Verwaltungen. Die zentrale Verwaltung baut derzeit eine Datenbank auf, in der sämtliche Informationen über die öffentliche Auftragsvergabe auf nationaler Ebene zusammengeführt werden.<sup>79</sup> Die meisten Regionen verfügen jetzt über eine einheitliche Plattform, auf die die entsprechenden Unterlagen zu Ausschreibungen der verschiedenen regionalen Abteilungen hochgeladen und über die die Verfahren verfolgt werden, was zusätzliche Sicherheitsvorkehrungen in Bezug auf die Prävention und Aufdeckung von Korruptionspraktiken bietet, indem die Transparenz erhöht und die Umsetzung standardisierter Verfahren verbessert werden. Dies sind Schritte in die richtige Richtung, die zu einer weiteren Stärkung der Transparenz bei Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge beitragen.

Der Plan der Regierung für eine „Neubelebung der Demokratie“ umfasst Änderungen des Gesetzes über das öffentliche Auftragswesen und schließt Personen von der Vergabe öffentlicher Aufträge aus, die aufgrund eines breiteren Spektrums an korruptionsbezogenen Straftaten verurteilt wurden, darunter auch die illegale Parteienfinanzierung.

### ***Transparenz und Zugang zu Informationen***

---

<sup>78</sup> Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre).

<sup>79</sup> <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Servicios/Contratacion/Paginas/default.aspx>.

Im Dezember 2013 wurde nach langwierigen öffentlichen und politischen Debatten ein neues Gesetz über Transparenz, Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen und verantwortungsvollem Verwaltungshandeln verabschiedet.<sup>80</sup> Das Gesetz stellt einen wichtigen Schritt dar. Es verfolgt drei Ziele: Verbesserung und Vergrößerung der Transparenz von öffentlichen Tätigkeiten, Anerkennung und Schutz des Rechts auf Zugang zu Informationen sowie Einführung von Verpflichtungen zu verantwortungsvollem Verwaltungshandeln für öffentliche Bedienstete, einschließlich entsprechender Sanktionen. Es sieht eine verpflichtende vierteljährliche Veröffentlichung des Haushaltsvollzugs vor, wodurch Unregelmäßigkeiten festgestellt und untersucht werden können. Zudem sieht das Gesetz die Einrichtung eines Transparenzportals vor, das als zentraler Einstiegspunkt für öffentliche Informationen für Bürger dienen wird. Mit dem Ausschuss für Transparenz und verantwortungsvolles Verwaltungshandeln, dessen Vorsitz von der Regierung ernannt wird und mit einfacher Mehrheit des Parlaments gebilligt werden muss, wird ein Kontrollmechanismus eingeführt. Allerdings sind in dem neuen Gesetz keine ausreichenden Garantien für die Unabhängigkeit des Kontrollmechanismus vorgesehen und es könnten ein verbessertes Sanktionssystem sowie ein engerer Rahmen für Ausnahmen vom Grundsatz des Zugangs zu Informationen in Betracht gezogen werden. Zudem wurde sein Inkrafttreten in einigen Verwaltungen, insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene, um zwei Jahre verschoben.

### ***Bewährte Verfahren für die Förderung von Transparenz***

*Mit den Indizes zur Transparenz von Gemeinden (ITA)<sup>81</sup> und von Autonomen Regionen (ICAU)<sup>82</sup> von Transparency International wird das Maß an Transparenz und die Zugänglichkeit von Informationen für die Öffentlichkeit auf regionaler und kommunaler Ebene anhand von 80 Indikatoren überwacht. Jede regionale Einrichtung erhält eine individuelle Punktezahl, so dass ein Index über das Maß an Transparenz in den 17 Regionen erstellt werden kann. In den vergangenen vier Jahren weisen diese Indikatoren auf eine generelle Verbesserung der Transparenzstandards auf regionaler Ebene hin. Der INCAU 2012 zeigt, dass das Baskenland und La Rioja landesweit das höchste Niveau an Transparenz aufweisen. Eine zunehmende Zahl von Regionen hat Transparenzgesetze angenommen oder ist dabei diese anzunehmen (z. B. Galicien, Baskenland, Katalonien, Balearen) und einige haben bereits strenge Transparenzrichtlinien umgesetzt.<sup>83</sup>*

### **3. AUSBLICK**

Der Rechtsrahmen für die Korruptionsbekämpfung ist in Spanien weitgehend vorhanden. Die Strafverfolgung hat gute Ergebnisse bei Ermittlungen wegen mutmaßlicher Korruptionspraktiken, auch auf hoher Ebene, erzielt. Dennoch haben die jüngsten großen Korruptionsfälle mutmaßliche Korruptionspraktiken in Zusammenhang mit öffentlichen Mitteln und der Parteienfinanzierung ans Licht gebracht. Korruption in der Politik und ein mangelhaftes System an Kontrollen und Gegenkontrollen im Verhältnis zwischen Ermessensspielraum und Rechenschaftspflicht, insbesondere bei öffentlichen Ausgaben, Entscheidungsprozessen und Kontrollmechanismen auf regionaler und lokaler Ebene, stellen eine besondere Herausforderung

80 Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

81 <http://www.transparencia.org.es/ITA%20AÑOS%20ANTERIORES/ITA%20AÑOS%20ANTERIORES.htm>.

82 [http://www.transparencia.org.es/INCAU\\_AÑOS\\_ANTERIORES.htm](http://www.transparencia.org.es/INCAU_AÑOS_ANTERIORES.htm).

83 Beispielsweise hat die Regierung von Katalonien ein Paket zur Korruptionsbekämpfung umgesetzt, das auch Pflichten zu einer größeren Transparenz in Bezug auf bestimmte Tätigkeiten des öffentlichen Sektors beinhaltet. Die Regionalregierung der Balearen verlangt von allen *Consellerias* die Veröffentlichung von Informationen über die Indikatoren von Transparency International auf ihren Websites.

dar. Das öffentliche Auftragswesen und die Stadtentwicklung zählen zu den gefährdetsten Bereichen. Zur Lösung dieser Probleme wurden Rechtsreformen auf den Weg gebracht, insbesondere was die Parteienfinanzierung und die Effizienz von Gerichtsverfahren, die Stärkung von Kontrollmechanismen in Bezug auf öffentliche Ausgaben sowie die Informationsfreiheit betrifft. Zudem sind Korruptionsbekämpfung und integritätsbezogene Strategien in den Vordergrund der öffentlichen und politischen Debatte gerückt.

In Bezug auf folgende Aspekte bedarf es weiterer Anstrengungen:

- Fortsetzung der laufenden Reformen und wirksame Umsetzung der neuen Vorschriften zur **Parteienfinanzierung** mit Schwerpunkt auf der Überwachung von Krediten, der Konsolidierung der Parteikonten (auch der regionalen und lokalen Organisationen und sonstiger parteinaher Einrichtungen), der Verbesserung der internen Finanzkontrollen durch zeitnahe Kontrollen des Rechnungshofes sowie der Verschärfung der Sanktionsregelungen;
- Erarbeitung maßgeschneiderter Strategien für **regionale und lokale Verwaltungen** auf der Grundlage von zuvor durchgeführten Bewertungen der Korruptionsrisiken; Stärkung der Kontrollmechanismen, Steigerung der Transparenz von Entscheidungsprozessen und Sicherstellung einer kohärenten Überwachung der Qualität des Verwaltungshandelns auf lokaler und regionaler Ebene;
- Erarbeitung umfassender Verhaltenskodizes für **gewählte Amtsträger auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene** mit einer angemessenen Rechenschaftspflicht und adäquaten Instrumenten zur Ahndung von Verstößen gegen diese Kodizes; Prüfung, inwieweit ethische Verhaltenskodizes in den Parteien erarbeitet werden und die Parteien untereinander ethische Vereinbarungen schließen sollten (wie in der Entschließung des spanischen Parlaments vom Februar 2013 empfohlen); Stärkung der Kohärenz der Vorschriften zur Offenlegung von Vermögenswerten und Interessenkonflikten für gewählte und ernannte Amtsträger auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene durch wirksame Überprüfungsmechanismen und ein abschreckendes Sanktionssystem; Stärkung der Fähigkeit des Amtes für Interessenkonflikte, unabhängige und wirksame Überprüfungen durchzuführen und abschreckende Sanktionen zu verhängen; Erarbeitung von Vorschriften zur Durchführung des neuen Gesetzes über **Transparenz, Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen und verantwortungsvolles Verwaltungshandeln**, einschließlich eines unabhängigen Überwachungsmechanismus und eines entsprechenden abschreckenden Sanktionssystems;
- Berücksichtigung der Feststellungen des zentralen Rechnungshofes und vergleichbarer Einrichtungen auf regionaler Ebene in Bezug auf Unregelmäßigkeiten bei Verfahren zur **Vergabe öffentlicher Aufträge** auf regionaler und lokaler Ebene; Durchführung einer unabhängigen Bewertung von großen öffentlichen Bauaufträgen und Entscheidungen im Bereich der Stadtplanung, die in einem zeitnahen Referenzzeitraum auf regionaler und kommunaler Ebene vergeben oder getroffen wurden, um Korruptionsrisiken zu ermitteln; Verbreitung standardisierter bewährter Verfahren für das öffentliche Auftragswesen auf regionaler und lokaler Ebene; Erweiterung der Kapazitäten des zentralen Rechnungshofes und vergleichbarer Einrichtungen auf regionaler Ebene zur Durchführung systematischer und zeitnaher Kontrollen von öffentlichen Aufträgen auf regionaler und lokaler Ebene.