

GRECO

Staatengruppe gegen Korruption Europarat

Straßburg, 18. Oktober 2013

Greco RC-III (2013) 15E
Zweiter Zwischenbericht

Dritte Evaluierungsrunde

Zweiter Vorläufiger Umsetzungsbericht zu Deutschland

„Kriminalisierung (SEV 173 und 191, GPC 2)“

* * *

„Transparenz der Parteienfinanzierung“

Verabschiedet durch GRECO auf ihrer 61. Vollversammlung
(Straßburg, 14. – 18. Oktober 2013)

I. EINFÜHRUNG

1. Der Evaluierungsbericht der Dritten Runde über Deutschland wurde von GRECO auf ihrer 45. Vollversammlung (4. Dezember 2009) verabschiedet und nach Freigabe durch Deutschland am 4. Dezember 2009 veröffentlicht (Greco Eval III Rep (2009) 3E Thema I / Thema II).
2. Wie in der GRECO-Geschäftsordnung vorgeschrieben, legte Deutschland einen Sachstandsbericht zu den Maßnahmen vor, die zur Umsetzung der Empfehlungen ergriffen wurden. GRECO wählte Österreich und die Russische Föderation zur Benennung von Berichterstattern für das Umsetzungsverfahren aus. Als Berichterstatter wurden Herr Aslan JUSUFOV für die Russische Föderation und Herr Christian MANQUET für Österreich benannt. Bei der Erstellung des Umsetzungsberichts wurden sie durch das GRECO-Sekretariat unterstützt.
3. In dem Umsetzungsbericht, der von GRECO auf ihrer 53. Vollversammlung (Straßburg, 5.-9. Dezember 2011) verabschiedet wurde, wurde festgestellt, dass Deutschland nur vier der zwanzig Empfehlungen im Evaluierungsbericht der Dritten Runde zufriedenstellend umgesetzt oder abgearbeitet hat. Angesichts dieses Ergebnisses bezeichnete GRECO den sehr geringen Grad der Umsetzung der Empfehlungen als „allgemein unbefriedigend“ („globally unsatisfactory“) im Sinne von Artikel 31 Absatz 8.3 der Geschäftsordnung. GRECO beschloss daher, Artikel 32 anzuwenden, der Mitglieder betrifft, bei denen festgestellt wurde, dass sie die im Evaluierungsbericht enthaltenen Empfehlungen nicht umgesetzt haben.
4. Im Ersten Vorläufigen Umsetzungsbericht, der von GRECO auf ihrer 57. Vollversammlung (Straßburg, 15.-19. Oktober 2012) verabschiedet wurde, wurde festgestellt, dass der Grad der Umsetzung der Empfehlungen angesichts der Tatsache, dass Deutschland bei der Umsetzung der Empfehlungen, die im Umsetzungsbericht für nicht oder nur teilweise umgesetzt befunden wurden, keine konkreten Fortschritte gemacht hat, immer noch "allgemein unbefriedigend" war. Deshalb beauftragte GRECO gemäß Artikel 32 Absatz 2 Ziffer ii ihren Präsidenten, den Leiter der deutschen Delegation in einem Schreiben darauf hinzuweisen, dass die betreffenden Empfehlungen nicht umgesetzt wurden und entschlossenes Handeln nötig ist, um möglichst bald konkrete Fortschritte zu erzielen. Ferner forderte GRECO den Leiter der deutschen Delegation auf, bis zum 31. Juli 2013 einen Bericht über die Schritte vorzulegen, die zur Umsetzung der noch nicht umgesetzten Empfehlungen (d.h. Empfehlungen i

und iii-x zum Thema I, und Empfehlungen ii-v, vii, viii und x zum Thema II) unternommen wurden. Dieser Bericht wurde am 23. Juli 2013 vorgelegt und diente als Grundlage für den Zweiten Vorläufigen Umsetzungsbericht.

5. Im vorliegenden Zweiten Vorläufigen Umsetzungsbericht wird die weitere Erfüllung der noch nicht umgesetzten Empfehlungen seit der Verabschiedung des Ersten Vorläufigen Umsetzungsberichts beurteilt und eine Gesamtbewertung des Grades der Umsetzung dieser Empfehlungen durch Deutschland vorgenommen.

II. ANALYSE

Thema I: Kriminalisierung

6. Es sei daran erinnert, dass GRECO in ihrem Evaluierungsbericht in Bezug auf Thema I an Deutschland 10 Empfehlungen gerichtet hat. Eine davon – Empfehlung ii – wurde im Umsetzungsbericht als zufriedenstellend umgesetzt gewürdigt; die übrigen Empfehlungen wurden im Umsetzungsbericht und im Ersten Vorläufigen Umsetzungsbericht als nicht umgesetzt angesehen.

Empfehlungen i und iii bis x

7. *GRECO hat empfohlen,*
 - *die Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV 173) sowie des Zusatzprotokolls dazu (SEV 191) zügig weiterzuführen (Empfehlung i);*
 - *die Kriminalisierung der Bestechung und Bestechlichkeit von Abgeordneten nach § 108e StGB deutlich zu erweitern, um sie in Einklang mit Artikel 4 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV 173) zu bringen (Empfehlung iii);*
 - *die Bestechung und Bestechlichkeit von Mitgliedern ausländischer öffentlich-rechtlicher Vertretungskörperschaften umfassender zu kriminalisieren (Empfehlung iv);*

- *die Bestechung und Bestechlichkeit ausländischer Amtsträger in Einklang mit Artikel 5 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV 173) umfassender zu kriminalisieren (Empfehlung v);*
 - *sowohl die Bestechung als auch die Bestechlichkeit von internationalen Beamten, Mitgliedern internationaler parlamentarischer Versammlungen sowie Richtern und Bediensteten internationaler Gerichtshöfe in Einklang mit den Artikeln 9 bis 11 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV 173) umfassender zu kriminalisieren (Empfehlung vi);*
 - *sicherzustellen, dass die Bestechung und Bestechlichkeit von ausländischen Geschworenen / Schöffen („jurors“) in Deutschland nach Maßgabe des Artikels 6 des Zusatzprotokolls zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption (SEV 173) unter Strafe gestellt wird (Empfehlung vii);*
 - *die Bestimmungen in § 299 StGB über Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr gemäß den Artikeln 7 und 8 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV 173) zu ändern (viii);*
 - *missbräuchliche Einflussnahme gemäß Artikel 12 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV 173) unter Strafe zu stellen (Empfehlung ix) und*
 - *i) die Gerichtsbarkeit über die verschiedenen Korruptionsdelikte im Einklang mit Artikel 17 Abs. 1 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV 173) und dem Zusatzprotokoll dazu (SEV 191) klar zu begründen, und ii) soweit möglich, alle einschlägigen Vorschriften über die Gerichtsbarkeit in das Strafgesetzbuch aufzunehmen, um sie für Praktiker und die Allgemeinheit leichter verständlich zu machen (Empfehlung x).*
8. In Bezug auf Empfehlung i weisen die deutschen Behörden erneut darauf hin, dass sich die Ratifizierung des Übereinkommens und des Zusatzprotokolls zwar noch im Vorbereitungsstadium befinde, sie von der Bundesregierung aber weiterhin grundsätzlich angestrebt werde und im Anschluss an die erforderlichen Änderungen der Vorschriften des deutschen Strafgesetzbuchs zur Korruptionsbekämpfung (Empfehlungen iii bis x) erfolgen solle.

9. Hinsichtlich der Empfehlungen iii und iv teilen die Behörden mit, dass zusätzlich zu den bereits im Ersten Vorläufigen Umsetzungsbericht angesprochenen drei Gesetzesentwürfen - zu denen der Rechtsausschuss des Bundestages eine Expertenanhörung durchgeführt habe - ein weiterer Gesetzesentwurf zur Erweiterung der Kriminalisierung der Bestechung und Bestechlichkeit von Mitgliedern öffentlich-rechtlicher Vertretungskörperschaften nach § 108e StGB am 3. Mai 2013 vom Bundesrat beschlossen und dem Bundestag zugeleitet worden sei.
10. Jedoch wurde keiner der vorgenannten Gesetzesentwürfe beschlossen und die entsprechenden Gesetzgebungsverfahren werden vom 18. Bundestag, der am 22. September 2013 gewählt wird, nicht weitergeführt (Diskontinuitätsprinzip). Es bleibt abzuwarten, ob neue Gesetzgebungsinitiativen zur Erweiterung der Kriminalisierung der Bestechung und Bestechlichkeit von Mitgliedern inländischer und ausländischer öffentlich-rechtlicher Vertretungskörperschaften nach § 108e StGB in den neugewählten Bundestag eingebracht werden.
11. GRECO stellt fest, dass die Lage seit der Verabschiedung des Umsetzungsberichts nahezu unverändert geblieben ist und fordert die Behörden nochmals nachdrücklich auf, ihre Bemühungen zur Änderung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften gemäß den Empfehlungen iii bis x zu verstärken und die Ratifikation des Strafrechtsübereinkommens über Korruption sowie des Zusatzprotokolls dazu zügig voranzutreiben.
12. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlungen i und iii bis x nach wie vor nicht umgesetzt wurden.

Thema II - Transparenz der Parteienfinanzierung

13. Es sei daran erinnert, dass GRECO in ihrem Evaluierungsbericht in Bezug auf Thema II an Deutschland 10 Empfehlungen gerichtet hat. Im Umsetzungsbericht wurden die Empfehlungen i und vi als zufriedenstellend umgesetzt und Empfehlung ix als in zufriedenstellender Weise behandelt gewürdigt. Die Empfehlungen ii, iii, iv, v, viii und x wurden im Umsetzungsbericht und im Ersten Vorläufigen Umsetzungsbericht als teilweise umgesetzt und die Empfehlung vii als nicht umgesetzt angesehen.

Empfehlungen ii bis v, vii, viii und x

14. *GRECO hat empfohlen,*

- *i) ein Verfahren für die Veröffentlichung von Rechenschaftsberichten für den Wahlkampf auf Bundesebene einzuführen, das die Informationen kurz nach den Wahlkämpfen verfügbar macht, und ii) die Länder aufzufordern, ähnliche Maßnahmen für Wählervereinigungen zu ergreifen, die an den Wahlen zu den Landesparlamenten und auf kommunaler Ebene teilnehmen (Empfehlung ii);*
- *i) die gemäß Parteiengesetz für die unverzügliche Anzeige und Veröffentlichung von Parteispenden geltende Grenze von 50.000 Euro zu senken, ii) anonyme Spenden zu verbieten, und iii) eine deutliche Senkung des Grenzwerts für die Bekanntgabe von Spenden und Spendern zu erwägen (Empfehlung iii);*
- *Spenden an Abgeordnete und Kandidaten zu verbieten, die Parteimitglieder sind, oder ihnen eine Rechenschafts- und Offenlegungspflicht ähnlich den Parteien aufzuerlegen (Empfehlung iv);*
- *i) einen globaleren Ansatz zur Parteienfinanzierung in Deutschland zu entwickeln, indem die verschiedenen gewährten oder verfügbaren Formen der staatlichen Unterstützung in einem offiziellen Dokument dargestellt werden, und ii) Beratungen über zusätzliche Maßnahmen einzuleiten, um die strikte gesetzmäßige Trennung zwischen der Finanzierung von Parteien einerseits und von Stiftungen und Fraktionen andererseits besser zu gewährleisten (Empfehlung v);*
- *die Unabhängigkeit der externen Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien zu stärken, indem z. B. ein sinnvolles Maß an Rotation erfolgt oder ein zweiter Prüfer eines anderen Unternehmens hinzugezogen wird (Empfehlung vii);*
- *sicherzustellen, dass die mit der Aufsicht der Parteienfinanzierung betraute Stelle über ein ausreichendes Maß an Unabhängigkeit verfügt und mit geeigneten Kontrollinstrumenten, Mitarbeitern und Fachwissen ausgestattet ist (Empfehlung viii); und*
- *i) mögliche Verstöße gegen die Verhaltensregeln in der Anlage zur Geschäftsordnung des Bundestags im Hinblick auf Spenden an Abgeordnete aufzuklären, und ii) sicherzustellen, dass diese Verstöße wirksame, angemessene und abschreckende Strafen nach sich ziehen (Empfehlung x).*

15. Die Behörden berichten, dass der Bundesminister des Innern den Präsidenten des Bundestags mit Schreiben vom 6. März 2013 gebeten habe, mitzuteilen, welche Position der Bundestag zu den verbliebenen Empfehlungen einnehme und inwieweit weitere Maßnahmen zu ihrer Umsetzung ergriffen worden oder geplant seien. Der Vorsitzende des Innenausschusses des Deutschen Bundestages hat hierzu mit Schreiben vom 25. April 2013 mitgeteilt, dass der Ausschuss den Ersten Vorläufigen Umsetzungsbericht bei seiner Sitzung am 24. April 2013 beraten habe. Die Koalitionsfraktionen hätten bekräftigt, dass sie bei ihrer bereits mitgeteilten Haltung blieben und dass sie keinen weiteren Handlungsbedarf sähen. Die Beratungen hätten gleichermaßen gezeigt, dass der politische Dissens zwischen Koalitions- und Oppositionsfraktionen zu einzelnen Punkten des Evaluierungsberichts fortbestehe.
16. GRECO stellt fest, dass seit der Verabschiedung des Ersten Vorläufigen Umsetzungsberichts keine Fortschritte erzielt wurden. Der zuständige Parlamentsausschuss hat die noch nicht umgesetzten Empfehlungen nochmals erörtert, sieht aber keinen weiteren Handlungsbedarf. Gleichzeitig nimmt GRECO mit Interesse zur Kenntnis, dass einige Fraktionen mit dieser Schlussfolgerung nicht einverstanden sind. GRECO fordert die Behörden nachdrücklich auf, die angestoßenen Debatten weiterzuführen und im Einklang mit den Empfehlungen geeignete Schritte zu unternehmen.
17. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlungen ii, iii, iv, v, viii und x nach wie vor nur teilweise umgesetzt wurden und die Empfehlung vii nicht umgesetzt wurde.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

18. Nach alledem kommt GRECO zu dem Schluss, dass Deutschland bei der Umsetzung der Empfehlungen, die im Umsetzungsbericht der Dritten Evaluierungsrunde für nicht oder nur teilweise umgesetzt befunden wurden, keine Fortschritte gemacht hat. Im Hinblick auf Thema I – Kriminalisierung wurden nach wie vor die Empfehlungen i und iii-x nicht umgesetzt. Im Hinblick auf Thema II - Transparenz der Parteienfinanzierung wurden nach wie vor die Empfehlungen ii, iii, iv, v, viii und x nur teilweise und die Empfehlung vii noch nicht umgesetzt.
19. GRECO bedauert, dass immer noch keine konkreten Maßnahmen eingeleitet worden sind, auch wenn zu einigen der von den noch nicht umgesetzten Empfehlungen betroffenen Themen eine weitere parlamentarische Debatte stattgefunden hat. Deutschland bleibt damit eines der wenigen GRECO-Mitglieder, die das Strafrechtsübereinkommen

über Korruption und das Zusatzprotokoll dazu nicht ratifiziert haben, und es sind keine nennenswerten Schritte unternommen worden, um notwendige Änderungen des Strafgesetzbuchs im Einklang mit den GRECO-Empfehlungen vorzubereiten. GRECO möchte erneut darauf hinweisen, dass die im deutschen Korruptionsstrafrecht festgestellten Defizite – wie die begrenzte Strafbarkeit der Bestechung von Abgeordneten und anderen Mitgliedern inländischer öffentlichrechtlicher Vertretungskörperschaften in Verbindung mit dem Fehlen des Straftatbestandes der missbräuchlichen Einflussnahme sowie darüber hinaus bestimmte Grenzen der Strafbarkeit der Bestechung ausländischer und internationaler Amtsträger und der Bestechung im Geschäftsverkehr – erhebliche Rechtslücken darstellen. Was die Transparenz der politischen Finanzierung angeht, hat GRECO weiterhin starke Bedenken wegen der sehr begrenzten Aufmerksamkeit, die einige Empfehlungen zu Fragen von hoher Wichtigkeit erfahren haben, wie beispielsweise die Einführung eines Systems für die frühzeitige Veröffentlichung von Rechenschaftsberichten zu Wahlkämpfen, die Verbesserung der Transparenz direkter Spenden an Abgeordnete und Wahlkandidaten, die Parteimitglieder sind, und die weitere Verstärkung der Ressourcen, die dem Bundestagspräsidenten zur Überwachung der Parteienfinanzierung zur Verfügung stehen.

20. Nach alledem kommt GRECO zu dem Schluss, dass der gegenwärtige Grad der Umsetzung der Empfehlungen weiterhin „allgemein unbefriedigend“ („globally unsatisfactory“) im Sinne von Artikel 31 Absatz 8.3 der Geschäftsordnung ist.
21. Nach Artikel 32 Absatz 2 Ziffer i der Geschäftsordnung fordert GRECO den Leiter der deutschen Delegation auf, bis zum 31. Juli 2014 einen Bericht über die Schritte vorzulegen, die zur Umsetzung der noch nicht umgesetzten Empfehlungen (d.h. Empfehlungen i und iii-x zum Thema I, und Empfehlungen ii, iii, iv, v, vii, viii und x zum Thema II) unternommen wurden.
22. Gemäß Artikel 32 Absatz 2 Ziffer ii c) bittet GRECO den Generalsekretär des Europarats, den Bundesminister des Auswärtigen in einem Schreiben darauf hinzuweisen, dass die betreffenden Empfehlungen nicht umgesetzt wurden und entschlossenes Handeln nötig ist, um möglichst bald konkrete Fortschritte zu erzielen.
23. Abschließend bittet GRECO die deutschen Behörden, die Veröffentlichung des vorliegenden Berichts so bald wie möglich zu genehmigen, ihn in die Landessprache zu übersetzen und diese Übersetzung zu veröffentlichen.

