

Übersetzung

GRECO

GD I – Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit

Informationsgesellschaft und Kriminalitätsbekämpfung

Straßburg, den 9. Dezember 2011

Öffentlich

Greco-RC-III (2011) 9E

Dritte Evaluierungsrunde

Umsetzungsbericht zu Deutschland

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

„Transparenz der Parteienfinanzierung“

Verabschiedet von GRECO auf seiner 53. Plenartagung
(Straßburg, den 5.-9. Dezember 2011)

I. EINFÜHRUNG

1. Der Umsetzungsbericht beurteilt die von den deutschen Behörden ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung der 20 Empfehlungen, die im Evaluierungsbericht der Dritten Runde zu Deutschland ausgesprochen wurden (siehe Ziffer 2) und zwei unterschiedliche Themen betreffen, und zwar:
 - **Thema I – Kriminalisierung:** Artikel 1 a und 1b, 2-12, 15-17, 19 Absatz 1 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption, (SEV 173), Artikel 1-6 des Zusatzprotokolls dazu (SEV 191) und Leitlinie 2 (Kriminalisierung von Korruption).
 - **Thema II – Transparenz der Parteienfinanzierung:** Artikel 8, 11, 12, 13b, 14 und 16 der Empfehlung Rec(2003)4 über gemeinsame Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und von Wahlkämpfen sowie – allgemeiner – Leitlinie 15 (Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen).
2. Der Evaluierungsbericht der Dritten Runde wurde von GRECO auf ihrer 45. Vollversammlung (4. Dezember 2009) verabschiedet und nach der Freigabe durch Deutschland (Greco Eval III Rep (2009) 3E, Thema I und Thema II) am 4. Dezember 2009 veröffentlicht.
3. Wie von der GRECO-Geschäftsordnung vorgeschrieben, legten die deutschen Behörden einen Sachstandsbericht zu den Maßnahmen vor, die zur Umsetzung der Empfehlungen ergriffen wurden. Dieser Bericht ging am 30. Juni 2011 (Thema I) bzw. am 17. August 2011/ 26. Oktober 2011 (Thema II) ein und diente als Grundlage für den Umsetzungsbericht.
4. GRECO wählte Österreich und die Russische Föderation zur Benennung von Berichterstatter für das Umsetzungsverfahren aus. Als Berichterstatter wurden Herr Aslan JUSUFOW für die Russische Föderation und Herr Christian MANQUET für Österreich benannt. Bei der Erstellung des Umsetzungsberichts wurden sie durch das GRECO-Sekretariat unterstützt.
5. Der Umsetzungsbericht beurteilt die Umsetzung der einzelnen im Evaluierungsbericht enthaltenen Empfehlungen und nimmt eine Gesamteinschätzung des von dem Mitglied bei der Umsetzung der Empfehlungen erreichten Umsetzungsniveaus vor. Die Umsetzung von ggf. noch ausstehenden (d.h. nur teilweise oder gar nicht umgesetzten) Empfehlungen wird auf der Basis eines weiteren Sachstandsberichts beurteilt, der von den Behörden 18 Monate nach Verabschiedung des vorliegenden Umsetzungsberichts vorzulegen ist.

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. Die Umsetzung dieser Empfehlungen wird nachstehend behandelt.

Empfehlung i.

7. *GRECO hat empfohlen, die Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV 173) sowie des Zusatzprotokolls dazu (SEV 191) zügig weiterzuführen.*

8. Die deutschen Behörden berichten, dass sich die Ratifizierung des Übereinkommens und des Zusatzprotokolls noch in der Vorbereitungsphase befinde. Die Bundesregierung strebe die Ratifizierung grundsätzlich weiterhin an und plane, dass dies im Anschluss an die notwendigen Änderungen der Bestimmungen des Strafgesetzbuches zur Korruptionsbekämpfung erfolgen solle.
9. GRECO nimmt zur Kenntnis, dass die Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens über Korruption und des Zusatzprotokolls dazu von der Bundesregierung vorbehaltlich der Vornahme der notwendigen Änderungen des Strafgesetzbuches grundsätzlich angestrebt wird. Da jedoch keine neuen Informationen in Bezug auf etwaige konkrete Maßnahmen zur Vornahme derartiger Änderungen und zur Ratifizierung der vorgenannten Rechtsakte beigebracht wurden, kann GRECO nicht den Schluss ziehen, dass die Empfehlung auch nur teilweise umgesetzt worden wäre. GRECO bedauert sehr, dass Deutschland, das eines der GRECO-Gründungsmitglieder ist und das Strafrechtsübereinkommen über Korruption 1999 unterzeichnet hat, als eines der wenigen GRECO-Mitglieder verbleibt, die das Übereinkommen und das Zusatzprotokoll nicht ratifiziert haben. GRECO fordert die Behörden dringend auf, alle Anstrengungen zu unternehmen, damit die Ratifizierung dieser Rechtsakte, wie von der Empfehlung gefordert, zügig weitergeführt wird.
10. GRECO zieht den Schluss, dass die Empfehlung i nicht umgesetzt worden ist.

Empfehlung ii.

11. *GRECO hat empfohlen, die Anwendung des behördlichen Genehmigungsverfahrens nach den §§ 331 Absatz 3 und 333 Absatz 3 StGB (betreffend die Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung bei Amtsträgern) zu beobachten, um mögliche Beeinträchtigungen der Rechtssicherheit - auch in Bezug auf die Ermittlung und Strafverfolgung von Korruptionsdelikten - feststellen zu können und, soweit erforderlich, geeignete Maßnahmen zu treffen.*
12. Die Behörden berichten, dass das Bundesministerium der Justiz die §§ 331, Absatz 3 und 333 Absatz 3 StGB überprüft habe und dazu im Januar 2011 bei den 16 Bundesländern, die im föderalen System für die Gerichte und Strafverfolgungsbehörden zuständig sind, eine Umfrage über die Frage durchgeführt habe, ob die Möglichkeit einer behördlichen Genehmigung für die Annahme eines Vorteils sich auf die Rechtssicherheit auswirken oder zu sonstigen Problemen bei der Anwendung dieser Bestimmungen führen könne. Die Länder hätten nach Beteiligung von Praktikern einmütig geantwortet, dass diese Möglichkeit nicht zu nennenswerten Problemen für die Strafverfolgung geführt habe und dass das behördliche Genehmigungsverfahren als notwendiges Korrektiv in Bezug auf die weitreichende strafrechtliche Verantwortlichkeit für Straftaten nach den §§ 331 und 333 StGB anzusehen sei. Nach Auffassung der Länder beeinträchtige das behördliche Genehmigungsverfahren die Rechtssicherheit der Betroffenen nicht, da aufgrund von Präventionsmaßnahmen Amtsträgern allgemein bekannt sei, dass die Vorteilsannahme grundsätzlich nicht zulässig sei und eine Genehmigung nur in engen Grenzen erteilt werden könne. Darüber hinaus habe der Vorteilsgewährende in Zweifelsfällen die Möglichkeit, eine vorherige Genehmigung zu erbitten und auf diese Weise Rechtssicherheit zu erlangen. Schließlich wiesen die Länder auf die von ihnen erlassenen Verwaltungsvorschriften hin, in denen die Kriterien für die Genehmigungsfähigkeit einer Vorteilsannahme festgelegt worden seien, sowie darauf, dass Gerichtsentscheidungen dazu beigetragen hätten, den Inhalt und Reichweite des Genehmigungsverfahrens zu klären. Die Bundesregierung schliesse sich der Sichtweise der Länder an und halte eine Änderung der entsprechenden Vorschriften oder andere Maßnahmen nicht für erforderlich.

13. GRECO nimmt die Angaben zur Kenntnis, wonach die Bundesbehörden die Anwendung des behördlichen Genehmigungsverfahrens nach den §§ 331 Absatz 3 und 333 Absatz 3 StGB, wie von der Empfehlung gefordert, überprüft haben und sich dabei auf bei den Ländern eingeholte Stellungnahmen gestützt haben, wobei die Länder ihrerseits die Praktiker aus ihrem Zuständigkeitsbereich beteiligt haben. GRECO erinnert an die im Evaluierungsbericht geäußerten Bedenken, wonach dieser Mechanismus in Deutschland gelegentlich Zweifel hervorruft und Fälle aufgetreten sind, in denen beispielsweise Vorteile durch Vorgesetzte genehmigt wurden, obwohl sie im Widerspruch zu internen Regelungen standen. Da jedoch die Länder Verwaltungsrichtlinien erlassen haben, in denen die Kriterien für die Genehmigungsfähigkeit einer Vorteilsannahme festgelegt sind, Gerichtsentscheidungen zur Klärung des Genehmigungsverfahrens beigetragen haben und die Rechtsunsicherheit für die Betroffenen dadurch vermieden werden kann, dass die Genehmigung der Gewährung/Annahme eines Vorteils vorher beantragt wird, akzeptiert GRECO die Entscheidung der Behörden, keine weiteren Maßnahmen in diesem Bereich zu ergreifen.
14. GRECO zieht den Schluss, dass die Empfehlung ii zufriedenstellend umgesetzt worden ist.

Empfehlungen iii bis x.

15. *GRECO hat empfohlen, 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. (iii)*
16. *GRECO hat empfohlen, die Bestechung und Bestechlichkeit von Mitgliedern ausländischer öffentlich-rechtlicher Vertretungskörperschaften umfassender zu kriminalisieren. (iv)*
17. *GRECO hat empfohlen, die Bestechung und Bestechlichkeit ausländischer Amtsträger in Einklang mit Artikel 5 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV 173) umfassender zu kriminalisieren. (v)*
18. *GRECO hat empfohlen, 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. (vi)*
19. *GRECO hat empfohlen, sicherzustellen, dass die Bestechung und Bestechlichkeit von ausländischen Geschworenen / Schöffen („jurors“) nach Maßgabe des Artikels 6 des Zusatzprotokolls zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption (SEV 173) unter Strafe gestellt wird. (vii)*
20. *GRECO hat empfohlen, die Bestimmungen in § 299 StGB über Bestechung im geschäftlichen Verkehr gemäß den Artikeln 7 und 8 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV 173) zu ändern. (viii)*
21. *GRECO hat empfohlen, die missbräuchliche Einflussnahme gemäß Artikel 12 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV 173) unter Strafe zu stellen. (ix)*
22. *GRECO hat empfohlen, i) die Gerichtsbarkeit über die verschiedenen Korruptionsdelikte im Einklang mit Artikel 17 Absatz 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. (x)

23. Die Behörden verweisen darauf, dass nach den Artikeln 36 und 37 des Übereinkommens und nach Artikel 9 seines Zusatzprotokolls jeder Staat Erklärungen abgeben und Vorbehalte einlegen kann. Sie weisen darauf hin, dass die Frage, ob Deutschland zum Zeitpunkt der Hinterlegung seiner Ratifizierungsurkunde derartige Erklärungen und Vorbehalte in Bezug auf die Artikel 4 bis 8, 10, 12 und 17 Absatz 2 des Übereinkommens und in Bezug auf Artikel 6 des Zusatzprotokolls – auf die in den Empfehlungen iii bis x Bezug genommen wird – abgeben bzw. einlegen wird, noch geprüft werde. Nach Ansicht der Behörden ist Deutschland insoweit, als es von der Möglichkeit zur Abgabe von Erklärungen und zur Einlegung von Vorbehalten Gebrauch machen kann, nicht verpflichtet, die vorgenannten Artikel des Übereinkommens und seines Zusatzprotokolls umzusetzen. Hinsichtlich Empfehlung x, Punkt ii) erklären sie, dass die Frage, ob alle einschlägigen Regelungen zur Gerichtsbarkeit in das Strafgesetzbuch aufgenommen werden, gemeinsam mit der Angelegenheit der Ratifizierung geprüft werde.
24. GRECO nimmt die Auffassung der Behörden zur Kenntnis, wonach Deutschland, soweit es bei Hinterlegung seiner Ratifikationsurkunden von der nach Artikel 36 und 37 des Übereinkommens und nach Artikel 9 des Zusatzprotokolls gebotenen Möglichkeit zur Abgabe von Erklärungen und zur Einlegung von Vorbehalten bei Hinterlegung seiner Ratifikationsurkunde Gebrauch machen kann, völkerrechtlich nicht verpflichtet ist, sein Strafrecht an die den Empfehlungen iii bis x zugrunde liegenden Vorschriften anzupassen. In diesem Zusammenhang möchte GRECO dazu Stellung nehmen, dass die Empfehlungen iii bis x „unbeschadet des Rechts Deutschlands zur Abgabe von Erklärungen und Einlegung von Vorbehalten nach den Artikeln 36 und 37 des Übereinkommens und nach Artikel 9 des Zusatzprotokolls dazu“ abgegeben wurden. Diese Aussage sollte in erster Linie deutlich machen, dass im Falle der Abgabe einer Erklärung oder der Einlegung eines Vorbehalts durch Deutschland GRECO dies bei der Beurteilung der Umsetzung der betreffenden Empfehlung berücksichtigen würde. Letzteres würde in einem derartigen konkreten Fall nicht als Verpflichtung zur Herbeiführung eines bestimmten Erfolgs betrachtet, sondern als Verpflichtung zu Gesprächen und Beratungen über Möglichkeiten zur Anwendung der empfohlenen Maßnahmen - so wie dies der üblichen Praxis von GRECO in Bezug auf Länder entspricht, die Vorbehalte eingelegt oder Erklärungen abgegeben haben. In Deutschland ist die Situation eine andere, da die Frage, ob, in welchem Umfang und aus welchen Gründen Vorbehalte bei künftiger Ratifizierung des Übereinkommens und seines Protokolls erforderlich wären, noch geprüft wird. Darüber hinaus erinnert GRECO erstens daran, dass nach Artikel 37 des Übereinkommens kein Staat Vorbehalte zu mehr als fünf der darin genannten Bestimmungen einlegen kann, wohingegen die Empfehlungen iii bis x zehn Bestimmungen des Übereinkommens betreffen (wobei davon ausgegangen wird, dass gleichartige Vorbehalte in Bezug auf die Artikel 4, 6 und 10 gemäß dem Übereinkommen als ein einziger Vorbehalt zu betrachten sind). Zweitens möchte GRECO den förmlichen Appell des Ministerkomitees wiederholen, den dieser anlässlich der Verabschiedung des Texts des Strafrechtsübereinkommens über Korruption auf seiner 103. Ministertagung an die Staaten gerichtet hat (4. November 1998); die Staaten sollen danach die Vorbehalte, die sie erklären, wenn sie ihre Einwilligung bekunden, an das Übereinkommen gebunden zu sein, soweit wie möglich einschränken. Unbeschadet der Möglichkeit, bei künftiger Ratifizierung eine begrenzte Anzahl von Vorbehalten einzulegen, hat GRECO im Ergebnis den aktuellen Umsetzungsstatus der Empfehlungen iii bis x zu beurteilen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Umsetzung dieser Empfehlungen auch ohne die Ratifizierung des Übereinkommens und seines Protokolls erfolgen könnte. Vor dem Hintergrund der vorgenannten Ausführungen und angesichts des Fehlens jeglicher konkreter Maßnahmen zu den Empfehlungen iii bis x kann GRECO nur den Schluss ziehen, dass die Empfehlungen iii bis x nicht umgesetzt worden sind.

Thema II: Transparenz der Parteienfinanzierung

25. Es sei daran erinnert, dass GRECO in ihrem Evaluierungsbericht in Bezug auf Thema II an Deutschland 10 Empfehlungen gerichtet hat. Die Umsetzung dieser Empfehlungen wird nachstehend behandelt.
26. Die Behörden geben an, gemäß der Kompetenzverteilung in der Bundesrepublik Deutschland lägen die in den Empfehlungen angesprochenen Fragen teilweise in der Zuständigkeit des Bundestags und teilweise in der Zuständigkeit der Länder. Der Bundesminister des Innern habe den Evaluierungsbericht daher an den Bundestagspräsidenten und an den Vorsitzenden der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder weitergeleitet. Der Bundestagspräsident habe seinerseits den Evaluierungsbericht an die Fraktionen des Bundestags und an dessen Innenausschuss und Ältestenrat weitergeleitet. Der Vorsitzende der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder habe den Evaluierungsbericht an seinen Arbeitskreis I – Staatsrecht und Verwaltung – weitergeleitet.
27. In Bezug auf die Empfehlungen, die für die Länder von Bedeutung sind (Empfehlungen i und ii), verabschiedete der Arbeitskreis I der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder eine Stellungnahme mit Datum vom 20. April 2011, die von der Ständigen Konferenz mit deren Beschluss vom 18. Mai 2011 zur Kenntnis genommen wurde. In Bezug auf die Empfehlungen, die für Abgeordnete von Bedeutung sind (Empfehlungen iv und x), legte die Kommission für die Rechtsstellung der Abgeordneten des Ältestenrates eine Stellungnahme mit Datum vom 12. Mai 2011 vor. Darüber hinaus stand der Evaluierungsbericht als Ganzes in den Sitzungen des Innenausschusses des Bundestages am 25. Mai, 8. Juni, 29. Juni und 6. Juli 2011 auf der Tagesordnung. Parallel wurden zwischen den Fraktionen und den Berichterstattern hierzu Gespräche geführt. Der Innenausschuss verabschiedete in seiner Sitzung vom 6. Juli 2011 eine Stellungnahme zum Evaluierungsbericht.
28. Als Antwort auf die im Evaluierungsbericht enthaltenen Empfehlungen (Thema II) legten die Behörden die oben genannten Stellungnahmen und Beschlüsse vor. Ergänzend hierzu nahm das Bundesministerium des Innern zu allen Empfehlungen Stellung, insbesondere zu denjenigen, zu denen die oben genannten Gremien nicht detailliert Stellung bezogen hatten.

Empfehlung i.

29. *GRECO hat empfohlen, die Länder aufzufordern, an Wählervereinigungen, die nicht nur auf kommunaler Ebene am politischen Leben teilhaben, die gleichen Anforderungen hinsichtlich Transparenz, Kontrolle der Rechnungslegung und Sanktionen bei Verletzung geltenden Rechts wie an Parteien zu stellen.*
30. Die Behörden verweisen darauf, dass der Bundesminister des Innern den Evaluierungsbericht an den Vorsitzenden der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder weitergeleitet hat, damit auf die Empfehlungen, welche die Länder betreffen, d.h. die Empfehlungen i und ii, eingegangen wird. Der Arbeitskreis I der Ständigen Konferenz hat sich in seiner Stellungnahme vom 20. April 2011 zu Empfehlung i wie folgt geäußert: Das Landesrecht von 9 der 16 Bundesländer gestatte Wählervereinigungen bei Landtagswahlen die Aufstellung von

Kandidaten. Von den neun betreffenden Ländern seien einige der Auffassung, dass ihre Rechtsvorschriften die Anforderungen der Empfehlung in Bezug auf Transparenzregelungen, Kontrolle der Rechnungslegung und Sanktionen bei Verletzung geltenden Rechts bereits erfüllen. Von den übrigen fünf Ländern, die von der Empfehlung betroffen seien (Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland), werde im Wesentlichen die Auffassung vertreten, dass auf Länderebene am politischen Leben teilhabende Wählervereinigungen als Parteien zu betrachten seien, auf die das Parteiengesetz (PartG) – einschließlich seiner Regelungen zu Transparenz, Kontrolle und Sanktionen – Anwendung finde. Allerdings ist der Arbeitskreis I der Ständigen Konferenz der Auffassung, diese Frage solle gesetzlich oder durch eine bundesbehördliche Stellungnahme geklärt werden, da die Frage durch Gerichtsentscheidungen und die Rechtsliteratur nicht eindeutig und einheitlich beantwortet werde.¹ Des Weiteren stellt der Arbeitskreis I fest, dass im Interesse der Rechtssicherheit auch eine entsprechende Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des Parteiengesetzes in Landesregelungen zur Wahlkampfkostenerstattung bei Landtagswahlen für Wählervereinigungen in Betracht gezogen werden könnte, soweit dies nicht bereits der Fall sei, und dass gegenüber den Landesparlamenten abgegebene diesbezügliche Vorschläge derzeit geprüft würden. Die Behörden fügen hinzu, der Innenausschuss des Bundestages habe keine Notwendigkeit für eine weitere Klärung gesehen, da die erwähnte Kontroverse zur Rechtsstellung von Wählervereinigungen kommunale Vereinigungen betreffe, die von den Empfehlungen nicht betroffen seien.

31. GRECO nimmt zur Kenntnis, dass die Empfehlung an die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder weitergeleitet wurde. Sie nimmt des Weiteren zur Kenntnis, dass nach Ansicht der von der Empfehlung betroffenen Länder deren Anforderungen hinsichtlich Transparenz, Kontrolle und Sanktionen in Bezug auf die Finanzierung von (am politischen Leben auf Landesebene teilhabenden) Wählervereinigungen grundsätzlich bereits erfüllt seien, entweder durch Landesrecht oder durch Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des Parteiengesetzes. Allerdings ist die Frage, ob das Parteiengesetz auch für Wählervereinigungen gilt, offenbar umstritten, weshalb Vorschläge gemacht werden, die Frage durch Bundesrecht, eine bundesbehördliche Stellungnahme oder durch eine landesrechtliche Vorschrift, derzufolge die einschlägigen Bestimmungen des Parteiengesetzes entsprechend anzuwenden sind, weiter zu klären. GRECO ist erfreut, dass mit den Ländern ein Konsultationsprozess eingeleitet wurde, und zieht den Schluss, dass die Länder somit aufgefordert wurden, sich mit der Empfehlung zu befassen, wie dies in der Empfehlung verlangt wird. Gleichzeitig bestärkt GRECO die Behörden darin, den Konsultationsprozess fortzusetzen und wie vorgeschlagen sachgerechte Maßnahmen zu treffen, damit die Finanzierung von Wählervereinigungen zweifelsfrei den für Parteien geltenden Regelungen in Bezug auf Transparenz, Kontrolle und Durchsetzung unterliegt.

32. GRECO zieht den Schluss, dass die Empfehlung i zufriedenstellend umgesetzt worden ist.

Empfehlung ii.

33. *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; ii) die Länder aufzufordern, ähnliche Maßnahmen für Wählervereinigungen zu ergreifen, die an den Wahlen zu den Landesparlamenten und auf kommunaler Ebene teilnehmen.*

¹ Insbesondere verweisen die Behörden auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. September 1998 - 2 BvL 64/93 — BVerfGE 99,69 und das Urteil vom 2. April 1992 — 2 BvE 2/89 — BVerfGE 85, 264. Hierzu ist allerdings festzustellen, dass diese Entscheidung *kommunale* Wählervereinigungen und deren Dachverbände betrifft, die nicht als Parteien anerkannt sind.

34. Zum ersten Teil der Empfehlung geben die Behörden an, nach Ansicht des Innenausschusses des Bundestages bestehe zu der Empfehlung kein Handlungsbedarf, da das deutsche Modell in Bezug auf Transparenz bei der politischen Finanzierung die Parteienfinanzierung insgesamt und nicht speziell die Wahlkampffinanzierung im Blick habe. Die Behörden fügen hinzu, generell seien vollständige Rechenschaftsberichte der Parteien – auch mit Angaben zur Wahlkampffinanzierung und insbesondere mit konkretem Ausweis der Wahlkampfkosten – spätestens 18 Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres öffentlich verfügbar; zudem seien Großspenden (von mehr als 50.000 Euro) sofort auszuweisen und öffentlich bekannt zu machen.
35. Zum zweiten Teil der Empfehlung verweisen die Behörden abermals darauf, dass der Evaluierungsbericht an den Vorsitzenden der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder weitergeleitet worden sei, damit auf die Empfehlungen, welche die Länder betreffen, d.h. die Empfehlungen i und ii, eingegangen wird. Der Arbeitskreis I der Ständigen Konferenz verwies in seiner Stellungnahme vom 20. April 2011 zu Empfehlung ii darauf, von den betroffenen Ländern (d.h. den Ländern, deren Rechtsvorschriften den Wählervereinigungen die Aufstellung von Kandidaten bei Landtagswahlen gestatten) werde es nicht für notwendig erachtet, Landesregelungen zur Veröffentlichung von Wahlkampf-Rechenschaftsberichten durch Wählervereinigungen zu erlassen, da entweder das Parteiengesetz unmittelbar gelte oder die Vorschriften der Länder auf das Parteiengesetz verwiesen oder ein Vorschlag gegenüber den Parlamenten der verschiedenen Länder, wonach ein derartiger Verweis in die Vorschriften der Länder aufgenommen werden solle, derzeit geprüft werde (siehe Empfehlung i).
36. GRECO nimmt die Angaben zur Kenntnis. Zum ersten Teil der Empfehlung bedauert GRECO sehr, dass der Innenausschuss des Bundestages nicht dazu geraten hat, sich mit der Frage der Veröffentlichung von Wahlkampf-Rechenschaftsberichten auf Bundesebene zu befassen. GRECO erkennt an, dass nach den geltenden Regelungen jährliche Rechenschaftsberichte der Parteien – die auch Angaben zur Wahlkampffinanzierung enthalten – veröffentlicht werden und dass sehr große Spenden sofort anzuzeigen und zu veröffentlichen sind. Trotzdem möchte GRECO betonen, dass gemäß ihrer ständigen Praxis derartige Regelungen durch ein System für die frühzeitige Veröffentlichung von Angaben speziell zur Wahlkampffinanzierung ergänzt werden müssen. Zum zweiten Teil der Empfehlung zur Situation auf Landesebene in Bezug auf Wählervereinigungen ist zu bemerken, dass mit dem Verweis auf die Anwendbarkeit des Parteiengesetzes in einigen Ländern nicht auf die der Empfehlung zu Grunde liegenden Bedenken eingegangen wird, da schon die auf der Bundesebene gegebene Situation im Evaluierungsbericht für nicht zufriedenstellend erachtet wurde und daher zu einer Empfehlung geführt hat. Allerdings sieht es GRECO angesichts der Tatsache, dass ein Konsultationsprozess mit den Ländern eingeleitet wurde, als erfüllt an, dass die Länder aufgefordert wurden, sich mit diesem Teil der Empfehlung zu befassen.
37. GRECO zieht den Schluss, dass die Empfehlung ii teilweise umgesetzt worden ist.

Empfehlung iii.

38. *GRECO hat empfohlen, 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.*
39. Die Behörden verweisen auf die Stellungnahme des Innenausschusses des Bundestages vom 6. Juli 2011, wonach über eine Senkung der für die unverzügliche Anzeige und Veröffentlichung von

Spenden geltende Grenze von 50.000 Euro (erster Teil der Empfehlung) diskutiert werden könne, jedoch eine politische Entscheidung erfordern würde. Nach der Stellungnahme dürfe die Grenze nicht so niedrig sein, dass sie zu einem übermäßigen Datenaufkommen führen würde, da hierdurch das Transparenzziel untergraben würde. Zum zweiten Teil der Empfehlung betonen die Behörden, dass nach geltendem Recht den Parteien schon jetzt die Annahme von heimlichen Spenden untersagt sei, da nach § 24 PartG die Parteien verpflichtet seien, in ihren jährlichen Rechenschaftsberichten Angaben zu sämtlichen Spenden auszuweisen. Die Nichteinhaltung dieser Vorschrift sei durch §§ 31c und 31d PartG sanktioniert. Sie weisen ferner darauf hin, dass auch anonyme Spenden - aus nicht identifizierten Quellen - grundsätzlich verboten sind, ausgenommen geringfügige Spenden, die typischer Weise als Ergebnis gewöhnlicher Spendenwerbungsaktionen, wie öffentliche Spendensammlungen, eingenommen werden. Schließlich gab der Innenausschuss des Bundestages an, bei einer öffentlichen Ausschussanhörung am 7. Juni 2010 seien die Frage der Einführung einer Obergrenze von Spenden und die Frage einer Absenkung des Schwellenwerts für die Offenlegung von Spenden (dritter Teil der Empfehlung) erörtert worden, wobei unterschiedliche Auffassungen geäußert worden seien.

40. GRECO ist mit den zum zweiten Teil der Empfehlung gemachten Angaben zufrieden, denen zufolge politischen Parteien die Annahme von heimlichen Spenden, die nicht in ihren jährlichen Rechenschaftsberichten ausgewiesen sind, untersagt ist, ebenso wie ihnen den Angaben zufolge die Annahme von Spenden aus nicht identifizierten Quellen in der Regel untersagt ist, ausgenommen geringfügige Spenden, die typischer Weise im Zuge gewöhnlicher Spendenwerbungsaktionen eingenommen werden. GRECO nimmt ferner zur Kenntnis, dass in Bezug auf die Anzeige und die Offenlegung von Spenden (erster und dritter Teil der Empfehlung) Beratungen im Gange sind. Hinsichtlich des ersten Teils der Empfehlung nimmt GRECO zur Kenntnis, dass bisher keine konkrete Entscheidung oder Maßnahme zur Umsetzung dieses Teils der Empfehlung getroffen wurde. Zum dritten Teil der Empfehlung ist festzustellen, dass die Frage durch den Innenausschuss des Bundestages entsprechend den Anforderungen in diesem Teil der Empfehlung erörtert worden ist und demnach als umgesetzt zu betrachten ist. Trotzdem bedauert GRECO, dass die Absenkung des Grenzwerts für die Offenlegung von Spenden und Spendern keine Mehrheit gefunden hat, und bestärkt die Behörden, den Beratungsprozess diesbezüglich weiterzuverfolgen.
41. GRECO zieht den Schluss, dass die Empfehlung iii teilweise umgesetzt worden ist.

Empfehlung iv.

42. *GRECO hat empfohlen, Spenden an Abgeordnete und Kandidaten zu verbieten, die Parteimitglieder sind, oder ihnen eine Rechenschafts- und Offenlegungspflicht ähnlich den Parteien aufzuerlegen.*
43. Die Behörden verweisen auf die Stellungnahme der Kommission des Ältestenrates für die Rechtsstellung der Abgeordneten des Bundestages vom 12. Mai 2011. Danach bestünden keine ausreichenden Gründe für das Verbot von Spenden an Abgeordnete und Kandidaten, die Parteimitglieder seien (erster Teil der Empfehlung). Die Kommission berichtete, in der Vergangenheit seien mehrfach Vorschläge gemacht worden, um die Gefahr der Beeinflussung von Abgeordneten und Kandidaten durch finanzielle Zuwendungen zu vermindern – darunter ein Verbot direkter Spenden an diese Personen –, schloss sich jedoch der Auffassung einer Sachverständigenkommission zu Fragen der Parteienfinanzierung („Wedel-Kommission“) an, wonach Kandidaten einen erheblichen Teil ihrer Wahlkampfkosten häufig selbst aufzubringen

hätten und es für einzelne Abgeordnete und Kandidaten daher wünschenswert sei, von ihrer Partei zumindest teilweise dadurch finanziell unabhängig zu sein, dass sie zur Annahme von konkret für sie bestimmten Spenden in der Lage seien. Zudem – so die Wedel-Kommission – würde durch das Verbot direkter Spenden die politische Freiheit von Spendern beeinträchtigt. Die Kommission des Ältestenrates fügte hinzu, aus Sicht der Gleichheit aller Abgeordneten nach Artikel 38 Absatz 1 des Grundgesetzes seien Rechtsvorschriften zum Verbot von Spenden an Abgeordnete, die Parteimitglieder sind, fragwürdig. Direkte Spenden an Abgeordnete und Kandidaten dienen zudem, so die Kommission, aus folgenden Gründen nicht der Umgehung von Parteispenden: Erstens seien Abgeordnete oder Kandidaten, wenn sie für eine Partei (d.h. nicht direkt für ihre eigenen politischen Tätigkeiten) eine Spende erhielten – deren Verwendungszweck nicht in ihrem Ermessen liege, sondern durch den Spender selbst bestimmt werde – nach § 25 Absatz 1 Satz 3 PartG verpflichtet, sie unverzüglich an ein für Finanzangelegenheiten von der Partei satzungsmäßig bestimmtes Vorstandsmitglied weiterzuleiten. Zweitens seien direkte Spenden an Abgeordnete oder Kandidaten in der Praxis selten, weil nur Spenden an Parteien steuerlich absetzbar seien.

44. Zum zweiten Teil der Empfehlung, d.h. hinsichtlich der Einführung einer Rechenschafts- und Offenlegungspflicht für Kandidaten und Parlamentarier, brachte die Kommission des Ältestenrates vor, nach ihrer Auffassung seien bereits nach geltendem Recht Transparenzregelungen vorgesehen, die denen für Parteien ähnlich – und teilweise sogar strenger – seien. Insbesondere erinnere die Kommission daran, dass Mitglieder des Bundestages verpflichtet seien, über Direktspenden² gesondert Rechnung zu führen, sowie Spenden von 5.000 Euro oder mehr von einem einzelnen Spender in einem Kalenderjahr unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders dem Präsidenten des Bundestages anzuzeigen.³ Außerdem würden Einzelheiten zu direkten Spenden an Abgeordnete, soweit sie in einem Kalenderjahr den Wert von 10.000 Euro erreichen oder übersteigen, vom Präsidenten unter Angabe ihrer Herkunft sofort nach Anzeige im Internet veröffentlicht.⁴ Abgeordneten sei die Annahme der in § 25 Absatz 2 PartG genannten Arten von Spenden untersagt.⁵ Die Kommission vertrat die Auffassung, dass die übrigen Unterschiede – wie die Vorschrift zur Prüfung der Rechenschaftsberichte politischer Parteien sowie die Tatsache, dass die Parteifinzen durch Bundesrecht (das PartG) und die Spenden an Abgeordnete durch eine Anlage zur Geschäftsordnung des Bundestages (die Verhaltensregeln) geregelt seien – erstens durch Artikel 21 des Grundgesetzes gedeckt seien, wonach die Rechenschaftspflicht für Finanzmittel und entsprechendes Bundesrecht nur in Bezug auf Parteien vorgeschrieben seien, und zweitens durch die Tatsache, dass Parteien Mittel der staatlichen Teilfinanzierung für Spenden in Höhe von bis zu 3.300 Euro je natürliche Person erhalten, jedoch nicht für direkte Spenden an Kandidaten und Abgeordnete.⁶ Schließlich wäre nach Auffassung der Kommission eine Ausweitung der genannten Transparenzregelungen der Verhaltensregeln auf Kandidaten bei Wahlen nicht sachgerecht, da Kandidaten kein öffentliches Amt ausübten, für das eine besondere Transparenz erforderlich sei. Die Kommission wiederholte ferner ihre in Bezug auf den ersten Teil der Empfehlung geäußerte Auffassung, wonach beim derzeitigen rechtlichen Rahmen keine Gefahr der Umgehung der für Parteispenden geltenden Transparenzvorschriften bestehe.
45. GRECO nimmt die Angaben zur Kenntnis, denen zufolge Beratungen über Maßnahmen zur Umsetzung dieser Empfehlung eingeleitet worden sind. Laut Stellungnahme der Kommission des

² § 4 Absatz 1 der Verhaltensregeln, Anlage I zur Geschäftsordnung des Bundestages.

³ § 4 Absatz 2 der Verhaltensregeln.

⁴ § 4 Absatz 3 der Verhaltensregeln; § 25 Absatz 3 PartG.

⁵ § 4 Absatz 4 der Verhaltensregeln.

⁶ § 18 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 PartG.

Ältestenrates zur Rechtsstellung von Abgeordneten des Bundestages sind Spenden an Abgeordnete und Wahlkandidaten, die Parteimitglieder sind, in der Praxis selten, nicht zu verbieten und bereits ausreichend geregelt. GRECO nimmt zur Kenntnis, dass ein vollständiges Verbot derartiger Spenden problematisch in Bezug auf verfassungsrechtliche Grundsätze wie die Gleichheit aller Abgeordneten sein könnte, ist jedoch der Auffassung, dass diese Frage angesichts dessen, dass von einigen Fachleuten und selbst politischen Parteien ein derartiges Verbot in der Vergangenheit vorgeschlagen wurde, einer weiteren Klärung bedarf. GRECO möchte ferner die im Evaluierungsbericht geäußerten Bedenken wiederholen, zumindest in Bezug auf einige der Unterschiede in den Transparenzregelungen für Parteien und Abgeordnete, z.B. die Tatsache, dass Letztere Barspenden in unbegrenzter Höhe erhalten dürfen (im Gegensatz zu der für politische Parteien geltenden Obergrenze von 1.000 Euro) und sie gegenüber dem Bundestagspräsidenten lediglich zur Anzeige von Spenden über 5.000 Euro verpflichtet sind (wohingegen politische Parteien grundsätzlich alle Spenden anzeigen müssen). Zudem ist das vollständige Fehlen von Transparenzregelungen für Spenden an Wahlbewerber nach wie vor unbefriedigend, unabhängig von der Frage, ob für derartige Regelungen derselbe Maßstab wie für gewählte Abgeordnete und politische Parteien gelten sollte.

46. GRECO zieht den Schluss, dass die Empfehlung iv teilweise umgesetzt worden ist.

Empfehlung v.

47. *GRECO hat empfohlen, 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; 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.*
48. Die Behörden berichten, dass der Innenausschuss des Bundestages nach Prüfung des Evaluierungsberichts und von dessen Empfehlungen keine Notwendigkeit für Maßnahmen sehe, um die durch Empfehlung v aufgeworfenen Fragen anzugehen. Das geltende Recht sehe bereits eine strikte Trennung zwischen der Parteienfinanzierung und der Finanzierung von politischen Stiftungen und Fraktionen vor. Sie verweisen unter anderem auf § 25 Absatz 2 PartG, wonach Parteien die Annahme von Spenden derartiger Gruppierungen untersagt ist. Zudem würde es dem Geist und den Buchstaben des Gesetzes zuwiderlaufen, Angaben zu staatlicher Förderung von politischen Stiftungen und Fraktionen in den jährlichen Rechenschaftsberichten von Parteien auszuweisen.
49. GRECO nimmt die Angaben zur Kenntnis, denen zufolge die Empfehlung durch den Innenausschuss des Bundestages geprüft wurde. GRECO bedauert sehr, dass der Ausschuss nicht dazu geraten hat, sich mit der Frage der Entwicklung eines offiziellen Dokuments zu den verschiedenen Formen staatlicher Unterstützung und der Frage der Sicherstellung einer strikten Trennung zwischen der Finanzierung von Parteien und der von Stiftungen und Fraktionen zu befassen. GRECO erinnert daran, dass die im Evaluierungsbericht geäußerten Bedenken nicht die Rechtslage im Blick hatten, sondern verbotene oder zumindest fragwürdige finanzielle Verbindungen zwischen den Parteien und den Fraktionen oder Stiftungen in der Praxis, weshalb zu einer stärkeren Transparenz aufgerufen wurde, unter anderem durch die Entwicklung eines vom jährlichen Parteirechenschaftsbericht getrennten offiziellen Dokuments. Trotzdem erkennt GRECO an, dass zu diesen Fragen Beratungen eingeleitet wurden und dass die Anforderungen des zweiten Teils der Empfehlung daher erfüllt sind.

50. GRECO zieht den Schluss, dass die Empfehlung v teilweise umgesetzt worden ist.

Empfehlung vi.

51. *GRECO hat eine Klärung der Frage empfohlen, unter welchen Bedingungen Parteiensponsoring erlaubt ist und welches Rechts-, Rechnungslegungs- und Finanzsystem gelten soll.*

52. Die Behörden verweisen auf die Stellungnahme des Innenausschusses des Bundestages vom 6. Juli 2011, wonach die Frage des Parteiensponsorings auf seiner öffentlichen Anhörung am 7. Juni 2010 erörtert worden sei, unter Beteiligung von Sachverständigen auf diesem Gebiet. Im Sinne größerer Transparenz seien von einigen Sachverständigen verschiedene Vorschläge unterbreitet worden, unter anderem, eine klare rechtliche Definition von Parteieinnahmen aus Sponsoring einzuführen, den getrennten Ausweis dieser Einnahmen in den ParteiRechenschaftsberichten vorzuschreiben sowie die Verbotsbestimmungen zur Annahme bestimmter Arten von Spenden für Parteien (§ 25 Absatz 2 PartG) und die Transparenzvorschriften nach § 25 Absatz 3 PartG auf das Parteiensponsoring auszuweiten. Im Verlauf der Anhörung des Ausschusses sei außerdem die Rechtslage bezüglich des Sponsoring geklärt worden. Sponsoring sei als zulässiges Element der Parteienfinanzierung bezeichnet worden, das von Spenden zu unterscheiden sei. Es wurde erklärt, dass Parteieinnahmen aus Sponsoring-Vereinbarungen schon ihrer ganzen Natur nach auf dem Austausch von Waren oder Dienstleistungen beruhten und nicht als Spende anzusehen seien; die Parteien würden diese Einkünfte als steuerpflichtige Einnahmen aus Veranstaltungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit (im Sinne von § 24 Absatz 4 Nr. 7) und nicht als Spenden angeben. In seiner Stellungnahme ist der Ausschuss daher zu dem Schluss gelangt, dass das Steuerrecht und das Parteiengesetz bereits einen ausreichend eindeutigen rechtlichen Rahmen bilden. Die Behörden fügen hinzu, dass die vorgenannten Klarstellungen in das veröffentlichte Protokoll der Anhörung des Ausschusses aufgenommen worden seien (BT-Prot. Nr. 17/12).

53. GRECO nimmt die Angaben zur Kenntnis, denen zufolge die Rechtslage in Bezug auf das Sponsoring im Verlauf einer öffentlichen Anhörung des Bundestagsinnenausschusses geklärt worden sei. GRECO hat keine Veranlassung, die in der Stellungnahme des Innenausschusses des Bundestages abgegebenen Erklärungen auf dieser Grundlage in Zweifel zu ziehen, denen zufolge das Steuerrecht und das Parteiengesetz einen ausreichenden rechtlichen Rahmen für die Einnahmen der Parteien aus Sponsoring bilden, demzufolge diese Einnahmen eine zulässige, spezielle Finanzierungsquelle darstellen, die sich von Spenden unterscheidet. GRECO nimmt ebenfalls zur Kenntnis, dass im Verlauf dieser Ausschussanhörung weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz vorgeschlagen worden waren und ermuntert die Behörden daher dazu, diese Angelegenheit weiter zu verfolgen.

54. GRECO zieht den Schluss, dass die Empfehlung vi zufriedenstellend umgesetzt worden ist.

Empfehlung vii.

55. *GRECO hat empfohlen, 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.*

56. Die Behörden berichten, dass der Innenausschuss des Bundestages nach Prüfung des Evaluierungsberichts und von dessen Empfehlungen keine Notwendigkeit für Maßnahmen sehe, um die durch Empfehlung vii aufgeworfenen Fragen anzugehen. Hierzu geben die Behörden an,

dass nach einer Änderung des Parteiengesetzes im Jahr 2002 die externe Prüfung der Rechnungsabschlüsse der Parteien in derselben Weise wie die Prüfung der Abschlüsse von Wirtschaftsunternehmen⁷ geregelt sei und durch die Kontrolle durch den Bundestagspräsidenten vervollständigt werde, der bei Anhaltspunkten für Unregelmäßigkeiten die Möglichkeit habe, auf die Unterstützung unabhängiger Wirtschaftsprüfer zurückzugreifen. Die Behörden fügen hinzu, dass weitere Anforderungen für Parteien – beispielsweise die Einführung einer verbindlichen Rotation oder die Beauftragung eines zweiten Prüfers – der Harmonisierung von Anforderungen für politische Parteien und Wirtschaftsunternehmen zuwiderlaufen würden und insbesondere kleinere Parteien übermäßig belasten könnten.

57. GRECO nimmt die Angaben zur Kenntnis, denen zufolge die Empfehlung durch den Innenausschuss des Bundestages geprüft wurde. GRECO bedauert sehr, dass der Ausschuss nicht dazu geraten hat, weitere Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit der externen Prüfung von Abschlüssen der Parteien zu ergreifen. GRECO vertritt nachdrücklich die Auffassung, dass die externe Prüfung von Rechenschaftsberichten der Parteien eine bedeutende Ergänzung der vom Aufsichtsorgan (d.h. dem Bundestagspräsidenten) ausgeübten Kontrolle darstellt, und kann nicht erkennen, dass sachgerechte Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit einer externen Prüfung – wie die Einführung eines sinnvollen Maßes an Rotation – politische Parteien einer nicht hinnehmbaren Belastung aussetzen würden.
58. GRECO zieht den Schluss, dass die Empfehlung vii nicht umgesetzt worden ist.

Empfehlung viii.

59. *GRECO hat empfohlen, 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.*
60. Die Behörden berichten, dass sich die Zahl der Mitarbeiter des Bundestagspräsidenten, die mit der Aufsicht der Parteienfinanzierung betraut sind, durch die Einstellung eines zusätzlichen Juristen von 8 auf 9 erhöht hat und dass sie im Jahr 2012 durch die Einstellung eines ökonomisch qualifizierten Beamten auf 10 Mitarbeiter erhöht werden wird. Die Behörden berichten weiter, dass der Innenausschuss des Bundestages nach Prüfung des Evaluierungsberichts und von dessen Empfehlungen keine Notwendigkeit für zusätzliche Maßnahmen sehe, um die durch Empfehlung viii aufgeworfenen Fragen anzugehen. Der Präsident des Deutschen Bundestages sei als unabhängiges und ausreichend ausgestattetes Aufsichtsorgan anzusehen. Hierzu führen sie näher aus, dass der Bundestagspräsident nach § 23 Absatz 3 PartG bei der Prüfung der Rechenschaftsberichte und der Verhängung von Sanktionen erstens als unabhängiges Organ auf eigene Initiative und ohne Weisung handle. Zweitens könne der Bundestagspräsident bei Anhaltspunkten für Unregelmäßigkeiten auf die Leistungen unabhängiger Wirtschaftsprüfer zurückgreifen.
61. GRECO begrüßt die Tatsache, dass die Zahl der Mitarbeiter des Bundestagspräsidenten, die mit der Aufsicht der Parteienfinanzierung betraut sind, von 8 auf 10 erhöht wird. GRECO stellt darüber hinaus fest, dass die Empfehlung durch den Bundestagsinnenausschuss untersucht wurde, bedauert jedoch, dass Deutschland über keine weiteren konkreten Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlung berichtet hat, die von größter Bedeutung ist. GRECO möchte daran erinnern, dass

⁷ Die Behörden verweisen auf die einschlägigen Bestimmungen des Handelsgesetzbuches, insbesondere Artikel 219.

der Umfang der durch den Präsidenten des Bundestags - mit Unterstützung der Bundestagsverwaltung - ausgeübten Kontrolle angesichts von dessen beschränkten Mitteln und Befugnissen im Evaluierungsbericht als sehr bedenklich angesehen wurde. Insbesondere bestand das Personal des mit der Kontrolle betrauten Referats der Bundestagsverwaltung nur aus acht Mitarbeitern, es gibt keine speziellen Anforderungen für deren Qualifikation und diese Beamten haben keinen Zugang zu den Originaldokumenten der Parteien und können die Kontrolle nicht direkt ausüben. Externe Wirtschaftsprüfer können hinzugezogen werden, jedoch nur bei tatsächlichen Anhaltspunkten für Unregelmäßigkeiten in Parteirechenschaftsberichten. GRECO möchte betonen, dass trotz der aktuellen Erweiterung des mit der Kontrolle beauftragten Referats es im Vergleich zu den Aufsichtsorganen in anderen Ländern noch immer nicht über ausreichend Mitarbeiter und Befugnisse verfügt, um die Finanzierung politischer Parteien angemessen zu überwachen.

62. GRECO zieht den Schluss, dass die Empfehlung viii teilweise umgesetzt worden ist.

Empfehlung ix.

63. *GRECO hat empfohlen, i) die Sanktionen für Verstöße gegen das Parteiengesetz zu harmonisieren und sich in diesem Zusammenhang mit dem Fehlen von Sanktionen für Barspenden über 1.000 Euro zu befassen; und ii) sicherzustellen, dass Sanktionen bei Verstößen gegen die Anforderungen zur Identifizierung von Spendern anwendbar sind.*

64. Die Behörden berichten, dass nach Ansicht des Innenausschusses des Bundestages keine Maßnahmen in Bezug auf die bei Nichteinhaltung der Vorschriften des Parteiengesetzes verfügbaren Sanktionen ergriffen werden müssten. Zu den im Evaluierungsbericht geäußerten Bedenken stellen die Behörden mehrere Fragen in Bezug auf die Sanktionsregelungen gemäß Abschnitt 6 PartG klar. Zum ersten Teil der Empfehlung geben sie an, dass die Rückzahlung öffentlicher Zuschüsse für Parteien gemäß § 31a PartG keine Sanktion ist, sondern lediglich als Berichtigung der Zahlung staatlicher Mittel bei zu Unrecht erfolgten Zuwendungen. Zudem bestätigen die Behörden, dass die finanziellen Maßnahmen nach § 31c PartG, welcher ein Bußgeld in Höhe des Zwei- oder Dreifachen der unrechtmäßigen Spende vorsieht, nicht auf Verstöße gemäß § 25 Absatz 1 PartG, beispielsweise die Annahme von Barspenden über 1.000 Euro, anwendbar sind. Sie betonen jedoch, dass derartige Verstöße den §§ 31b oder 31c PartG dann unterliegen, wenn die betreffende Partei über dem Grenzwert liegende Barspenden verschleiert und damit die Unvollständigkeit ihres Rechenschaftsberichts bewirkt habe – mit anderen Worten, wenn sich das mit Barspenden verbundene Verschleierungsrisiko realisiert habe. Zum zweiten Teil der Empfehlung führen die Behörden aus, die Maßnahmen nach §31c PartG seien auch bei Nichteinhaltung der Vorschriften zur Identifizierung von Spendern anwendbar, und verweisen hierzu auf Absatz 1 (Satz 2) dieses Paragraphen, der auf § 25 Absatz 3 PartG zur Identifizierung von Spendern verweist.

65. GRECO nimmt die Angaben zur Kenntnis und begrüßt die Klarstellung mehrerer Fragen in Bezug auf die bei Nichteinhaltung von Vorschriften des Parteiengesetzes verfügbaren Sanktionen. Insbesondere nimmt GRECO zur Kenntnis, dass für die Annahme von Barspenden, die über dem gesetzlichen Grenzwert von 1.000 Euro liegen, Sanktionen geregelt sind, sofern diese Spenden verschleiert wurden, wie auch für die Nichteinhaltung der Vorschriften zur Identifizierung von Spendern. GRECO ist daher der Auffassung, dass zur Erfüllung der Empfehlung keine weiteren Maßnahmen notwendig sind.

66. GRECO zieht den Schluss, dass die Empfehlung ix zufriedenstellend abgearbeitet worden ist.

Empfehlung x.

67. GRECO hat empfohlen, 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.
68. Die Behörden verweisen auf die Stellungnahme der Kommission des Ältestenrates für die Rechtsstellung der Abgeordneten des Bundestages vom 12. Mai 2011, wonach mögliche Verstöße gegen die Verhaltensregeln in Bezug auf Spenden an Abgeordnete sowie diesbezügliche Strafen durch geltendes Recht bereits geregelt seien. Erstens hätten Abgeordnete oder Kandidaten, die Spenden im Namen ihrer Partei entgegennehmen, diese unverzüglich an ein für Finanzangelegenheiten von der Partei satzungsmäßig bestimmtes Vorstandsmitglied weiterzuleiten.⁸ Auf derartige Spenden seien die Transparenzbestimmungen des Parteiengesetzes einschließlich der vorgesehenen Sanktionen und Strafzahlungen anwendbar. Insbesondere könnten Verstöße gegen die Verpflichtung zur Weiterleitung von Spenden mit Freiheitsstrafe oder mit Geldstrafe bestraft werden.⁹
69. Zweitens unterliegen nach Auffassung der Kommission die Verpflichtungen von Abgeordneten zu Spenden, die ihnen für die eigene politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt wurden, dem § 4 der Verhaltensregeln in Verbindung mit § 25 Absätze 2 und 4 PartG (Pflicht zur gesonderten Rechnungsführung, Pflicht zur Anzeige der Spende unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders, Verbot der Annahme von Spenden, Pflicht zur Weiterleitung). Mitglieder des Bundestages, die diese Verpflichtungen nicht einhalten, werden nach den §§ 44a und b des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse von Mitgliedern des Deutschen Bundestages in Verbindung mit den Verhaltensregeln folgendermaßen bestraft: In minder schweren Fällen bzw. bei leichter Fahrlässigkeit (z.B. Überschreitung von Anzeigefristen) wird das betreffende Mitglied durch den Präsidenten ermahnt.¹⁰ Ansonsten teilt der Präsident das Ergebnis der Überprüfung dem Präsidium und den Vorsitzenden der Fraktionen mit. Stellt das Präsidium fest, dass ein Mitglied des Bundestages seine Pflichten nach den Verhaltensregeln verletzt hat, wird dies durch den Bundestag veröffentlicht.¹¹
70. GRECO nimmt die gemachten Angaben zur Kenntnis, die auf der Stellungnahme der Kommission des Ältestenrates für die Rechtsstellung der Abgeordneten des Bundestages beruhen. In Bezug auf die Annahme von Spenden durch Abgeordnete im Namen ihrer Partei ist GRECO mit den Erläuterungen der Kommission, wonach die Transparenzbestimmungen des Gesetzes über die politischen Parteien einschließlich der darin vorgesehenen Sanktionen und Strafen anwendbar seien, zufrieden. Zu Spenden, die Mitgliedern des Bundestags für deren eigene politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden – das Hauptanliegen der Empfehlung – nimmt GRECO zur Kenntnis, dass Transparenzvorschriften durch die Verhaltensregeln in Verbindung mit dem Gesetz über die politischen Parteien geregelt sind und dass die Ahndung von Verstößen nach dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse von Mitgliedern des Deutschen Bundestages in Verbindung mit den Verhaltensregeln erfolgt. GRECO kann jedoch die letzteren Sanktionen, die auf reine Ermahnungen durch den Präsidenten des Bundestags und auf die Offenlegung der Verstöße beschränkt sind, nicht als wirksam, angemessen und abschreckend betrachten. Zur Erfüllung der

⁸ § 25 Absatz 1 Satz 3 des Gesetzes über die politischen Parteien.

⁹ § 31d Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 des Gesetzes über die politischen Parteien.

¹⁰ § 8 Absatz 2 Satz 1 der Verhaltensregeln.

¹¹ § 8 Absatz 2 Satz 1 der Verhaltensregeln.

Anforderungen der Empfehlung ist eine größere Bandbreite von Sanktionen – die in einem angemessenen Verhältnis zu dem begangenen Verstoß stehen – eindeutig erforderlich.

71. GRECO zieht den Schluss, dass die Empfehlung x teilweise umgesetzt worden ist.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

72. **Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen zieht GRECO den Schluss, dass Deutschland nur vier der zwanzig Empfehlungen im Evaluierungsbericht der Dritten Runde umgesetzt oder zufriedenstellend abgearbeitet hat.** In Bezug auf Thema I – Kriminalisierung – wurde die Empfehlung ii zufriedenstellend umgesetzt und die Empfehlungen i sowie iii bis x wurden nicht umgesetzt. In Bezug auf Thema II – Transparenz der Parteienfinanzierung – wurden die Empfehlungen i und vi zufriedenstellend umgesetzt und die Empfehlung ix zufriedenstellend abgearbeitet. Die Empfehlungen ii, iii, iv, v, viii und x wurden teilweise umgesetzt und die Empfehlung vii wurde nicht umgesetzt.
73. Hinsichtlich Kriminalisierung wurde nur eine Empfehlung – die Anwendung des behördlichen Genehmigungsverfahrens bezüglich der Annahme und Gewährung von Vorteilen durch Amtsträger zu beobachten – umgesetzt. Demgegenüber wurden in Bezug auf keine der neun Empfehlungen, mit denen konkrete Maßnahmen gefordert werden, irgendwelche Fortschritte erzielt. GRECO anerkennt den insgesamt hohen Standard, den Deutschland bei der Korruptionsbekämpfung gesetzt hat; GRECO bedauert jedoch sehr, dass Deutschland, das eines der GRECO-Gründungsmitglieder ist und das Strafrechtsübereinkommen über Korruption 1999 gezeichnet hat, als eines der wenigen GRECO-Mitglieder verbleibt, die das Übereinkommen und das Zusatzprotokoll dazu nicht ratifiziert haben. Nach Aussage der Behörden hängt die Ratifizierung von notwendigen Änderungen des Strafgesetzbuches ab. Es wurden seit der Verabschiedung des Evaluierungsberichts jedoch keine Maßnahmen ergriffen, um derartige Gesetzesänderungen im Einklang mit den GRECO-Empfehlungen vorzubereiten. Im Hinblick auf den Verweis Deutschlands auf sein Recht, zum Zeitpunkt der Hinterlegung seiner Ratifikationsurkunde Erklärungen und Vorbehalte zu dem Abkommen und dem Zusatzprotokoll abzugeben bzw. einzulegen, weist GRECO - wie im Evaluierungsbericht - nochmals auf den förmlichen Appell des Ministerkomitees hin, den dieser anlässlich der Verabschiedung des Texts des Strafrechtsübereinkommens über Korruption auf seiner 103. Ministertagung an die Staaten gerichtet hat (4. November 1998); danach sollen die Staaten die Vorbehalte, die sie erklären, wenn sie ihre Einwilligung bekunden, an das Übereinkommen gebunden zu sein, soweit wie möglich beschränken. Darüber hinaus ist zu bemerken, dass nach Artikel 37 des Übereinkommens die Staaten nur zu einer begrenzten Zahl von Bestimmungen des Übereinkommens Vorbehalte einzulegen können. Aus diesen Gründen wird ein allgemeiner Verweis auf die Möglichkeit zur Abgabe von Erklärungen und zur Einlegung von Vorbehalten von GRECO nicht akzeptiert, ohne dass in dieser Phase erläutert wird, ob, in welchem Umfang und aus welchen Gründen Vorbehalte erforderlich werden könnten. Schließlich möchte GRECO betonen, dass die Defizite im deutschen Korruptionsstrafrecht – wie die begrenzte Strafbarkeit der Bestechung von Abgeordneten und anderen Mitgliedern inländischer öffentlich-rechtlicher 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 Lücken darstellen. GRECO fordert die Behörden daher dringend auf, alle Anstrengungen zu unternehmen, damit die Ratifizierung des Übereinkommens und des Zusatzprotokolls sowie die Verabschiedung der notwendigen Änderungen des Strafgesetzbuches zügig weitergeführt werden.

74. Zur Transparenz der politischen Finanzierung begrüßt GRECO die Tatsache, dass die zuständigen Gremien – nämlich die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder und der Innenausschuss des Bundestages – den Evaluierungsbericht und jede der Empfehlungen geprüft und auf der Basis der vorbereitenden Arbeiten der jeweiligen Arbeitskreise und Kommissionen hierzu Stellungnahmen abgegeben haben. Die zusätzlichen Debatten haben somit zur Klärung einer Reihe von Fragen beigetragen. Trotzdem hat GRECO starke Bedenken in Bezug auf die Tatsache, dass zahlreiche Unzulänglichkeiten, die im Evaluierungsbericht dargestellt wurden, nur sehr begrenzte Aufmerksamkeit erfahren haben. Zur Umsetzung der Empfehlungen wurden nur wenige konkrete und substantielle Maßnahmen ergriffen, abgesehen von der geforderten Aufforderung an die Länder, sich mit den Empfehlungen i und ii zu befassen. GRECO bedauert, dass die geäußerten Stellungnahmen in Bezug auf die überwiegende Mehrzahl der geprüften Fragen zu dem Schluss gelangen, der aktuelle Rechtsrahmen sei ausreichend und Bedarf nach weiteren Maßnahmen – wie von den jeweiligen Empfehlungen gefordert – bestehe nicht. Es gibt zu großen Bedenken Anlass, dass keine Maßnahmen eingeleitet wurden, um Empfehlungen zu Fragen von hoher Wichtigkeit, 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, in Angriff zu nehmen. Des Weiteren ist eine Verstärkung der Ressourcen des Überwachungsmechanismus nötig. GRECO fordert die Behörden dringend auf, die zum Thema „Transparenz der politischen Finanzierung“ eingeleiteten Diskussionen fortzuführen und sachgerechte Maßnahmen im Einklang mit den Empfehlungen zu ergreifen.
75. Angesichts der obigen Feststellungen gelangt GRECO im Hinblick auf die Umsetzung der im Dritten Evaluierungsbericht an Deutschland gerichteten Empfehlungen daher zu dem Schluss, dass der gegenwärtig sehr geringe Grad der Erfüllung der Empfehlungen als „allgemein unbefriedigend“ (globally unsatisfactory) im Sinne von Regel 31 Ziffer 8.3 der Geschäftsordnung anzusehen ist. GRECO beschließt daher, Regel 32 anzuwenden, welche Mitglieder betrifft, bei denen die Nichtumsetzung der im Evaluierungsbericht enthaltenen Empfehlungen festgestellt wird, und bittet den Leiter der deutschen Delegation daher, nach Absatz 2 Ziffer i dieser Regel bis spätestens 30. Juni 2012 einen Bericht zu den Fortschritten bei der Umsetzung der ausstehenden Empfehlungen vorzulegen.
76. Schließlich ruft GRECO die deutschen Behörden dazu auf, so bald wie möglich die Veröffentlichung dieses Berichts zu genehmigen, den Bericht in die Landessprache zu übersetzen und die Übersetzung zu veröffentlichen.