



angenommen: Straßburg, 19. Oktober 2012
veröffentlicht: Straßburg, 28. November 2012

Greco RC-III (2012) 15E
Zwischenbericht

Dritte Evaluierungsrunde

***Vorläufiger* Umsetzungsbericht zu Deutschland**

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

* * *

„Transparenz der Parteienfinanzierung“

Verabschiedet von GRECO
auf ihrer 57. Vollversammlung
(Straßburg, 15.-19. Oktober 2012)

I. EINLEITUNG

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).¹
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 Berichterstatter 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, und bat den Leiter der deutschen Delegation, nach Absatz 2 Ziffer i dieses Artikels bis spätestens 30. Juni 2012 einen Bericht über die Fortschritte bei der Erfüllung der noch nicht umgesetzten Empfehlungen (d.h. der Empfehlungen i und iii-x zum Thema I und der Empfehlungen ii-v, vii, viii und x zum Thema II) vorzulegen.
4. Im vorliegenden Vorläufigen Umsetzungsbericht wird die weitere Erfüllung der noch nicht umgesetzten Empfehlungen seit der Verabschiedung des Umsetzungsberichts beurteilt und eine Gesamtbewertung des Grades der Umsetzung dieser Empfehlungen durch Deutschland vorgenommen.

II. ANALYSE

Thema I – Kriminalisierung

5. 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 als nicht umgesetzt angesehen.

Empfehlungen i und iii bis x

6. *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);*

¹ Vgl.: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp.

- 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).
7. Im Hinblick auf Empfehlung i berichten die deutschen Behörden, dass sich die Ratifikation des Übereinkommens und des Zusatzprotokolls dazu derzeit noch in einem Vorbereitungsstadium befinde. Sie werde von der Bundesregierung weiterhin grundsätzlich angestrebt und solle im Anschluss an die erforderlichen Änderungen der Vorschriften des deutschen Strafgesetzbuchs zur Korruptionsbekämpfung (Empfehlungen iii bis x) erfolgen.
 8. Hinsichtlich der Empfehlungen iii und iv teilen die Behörden mit, dass drei Gesetzentwürfe zur Erweiterung der Kriminalisierung der Bestechung und Bestechlichkeit von Mitgliedern inländischer und ausländischer öffentlich-rechtlicher Vertretungskörperschaften nach § 108e StGB in den Bundestag eingebracht worden seien und dass der Rechtsausschuss des Bundestags zu diesen Entwürfen am 17. Oktober 2012 eine Expertenanhörung durchgeführt habe.
 9. GRECO stellt fest, dass die Lage seit der Verabschiedung des Umsetzungsberichts nahezu unverändert geblieben ist. Die einzige neue Entwicklung, die in der Zwischenzeit verzeichnet wurde, betrifft die in den Bundestag eingebrachten Gesetzentwürfe zur Erweiterung der Kriminalisierung der Bestechung und Bestechlichkeit von Abgeordneten nach § 108e StGB (Punkte, die in den Empfehlungen iii und iv angesprochen wurden) und die Anhörung dazu; diese Gesetzentwürfe wurden von Oppositionsfraktionen und einzelnen Bundestagsmitgliedern eingebracht, und zwei der Entwürfe hatten dem Bundestag bereits vor der Verabschiedung des Umsetzungsberichts vorgelegen. GRECO fordert die Behörden 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.

10. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlungen i und iii bis x nach wie vor nicht umgesetzt wurden.

Thema II - Transparenz der Parteienfinanzierung

11. 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 als teilweise umgesetzt und die Empfehlung vii als nicht umgesetzt angesehen.

Empfehlungen ii bis v, vii, viii und x

12. 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).

13. Die Behörden berichten, dass der Bundesminister des Innern den Präsidenten des Bundestags mit Schreiben vom 30. April 2012 gebeten habe, mitzuteilen, welche Position der Bundestag zu den verbliebenen Empfehlungen einnehme. Der Präsident des Bundestags hat diese Anfrage an die Vorsitzenden der Fraktionen des Bundestags weitergeleitet und die Vorsitzenden des Innenausschusses und des Rechtsausschusses gebeten, eine Beratung dieser Angelegenheit herbeizuführen. Die Behörden zeigen an, dass dieses Verfahren nunmehr abgeschlossen sei.
14. Laut den Angaben des Vorsitzenden des Innenausschusses hat der Innenausschuss den GRECO-Umsetzungsbericht in seiner 78. Sitzung am 27. Juni 2012 beraten. Die Koalitionsfraktionen haben dargelegt, dass sie keinen Handlungsbedarf sähen, da sie gegenüber der Situation im Jahr 2011 (vor der Verabschiedung des Umsetzungsberichts, als der Evaluierungsbericht und die darin enthaltenen Empfehlungen innerhalb des Ausschusses diskutiert wurden) keinen neuen Sachstand erkennen könnten. Der Vorsitzende des Ausschusses fügt aber hinzu, dass der politische Dissens zwischen Koalitions- und Oppositionsfraktionen zu bestimmten, im Evaluierungsbericht angesprochenen Punkten fortbestehe. Außerdem scheint der Ausschuss der Auffassung zu sein, dass im Evaluierungsbericht in einigen Bereichen die Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland nicht hinreichend gewürdigt wurde. So erinnert der Ausschuss z. B. bei der Empfehlung, Wahlkampfrechenschaftsberichte zu veröffentlichen (Empfehlung ii), daran, dass die Wahlkampfkosten in den jährlichen Rechenschaftsberichten der Parteien aufgeführt würden; und hinsichtlich der Empfehlung zur Absenkung der 50.000-Euro-Grenze und zur Veröffentlichung von Parteispenden (Empfehlung iii) erinnert der Ausschuss an die zusätzliche Grenze von 10.000 Euro bei der Veröffentlichung von Spenden in den jährlichen Rechenschaftsberichten der Parteien.
15. Weiter geben die Behörden an, dass die Rechtsstellungskommission in ihrer Sitzung am 14. Juni 2012 ebenfalls über den Sachstand hinsichtlich der verbleibenden Empfehlungen debattiert hat. Die Kommission stellte fest, dass ein weiterer Handlungsbedarf von ihr nicht als gegeben angesehen werde, und beschloss, keine über ihre Stellungnahme vom 12. Mai 2011 hinausgehende Aussage zu treffen; diese Stellungnahme ist im Umsetzungsbericht erwähnt.
16. GRECO stellt fest, dass seit der Verabschiedung des Umsetzungsberichts keine Fortschritte erzielt wurden. Die zuständigen Parlamentsausschüsse haben mittlerweile die noch nicht umgesetzten Empfehlungen diskutiert, sehen aber keinen weiteren Handlungsbedarf. Gleichzeitig nimmt GRECO mit Interesse zur Kenntnis, dass einige Fraktionen in dieser Frage weiterhin unterschiedlicher Meinung sind. GRECO fordert die Behörden nachdrücklich auf, die angestoßenen Debatten weiterzuführen und im Einklang mit den Empfehlungen geeignete Schritte zu unternehmen.
17. Außerdem möchte GRECO zu dem Vorwurf, die rechtliche Situation in Deutschland nicht hinreichend gewürdigt zu haben, Stellung nehmen. GRECO kann nicht erkennen, dass das deutsche Recht im Evaluierungsbericht außer Acht gelassen wurde. Es wird darin insbesondere zur Kenntnis genommen, dass Wahlkampfkosten in den jährlichen Rechenschaftsberichten der Parteien aufgeführt werden und dass in diesen Berichten auch Informationen über Spenden ab 10.000 Euro (einschließlich der Identität des Spenders) veröffentlicht werden müssen. Dennoch hielt GRECO es, wie im Evaluierungsbericht dargelegt, für notwendig, weitere angemessene Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz bei der Wahlkampffinanzierung und bei Parteispenden zu empfehlen.
18. 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

19. **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 konkreten 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 nicht umgesetzt.
20. GRECO bedauert dieses Ergebnis, auch wenn zu einigen der von den Empfehlungen berührten Themen eine parlamentarische Debatte stattgefunden hat. Dennoch sind bisher keine konkreten Maßnahmen auf den Weg gebracht worden. GRECO wiederholt zwar ihre Aussage aus dem Umsetzungsbericht, dass sie den insgesamt hohen Standard, den Deutschland bei der Korruptionsbekämpfung gesetzt hat, anerkennt, bedauert jedoch sehr, dass Deutschland noch immer eines der wenigen GRECO-Mitglieder ist, die das Strafrechtsübereinkommen über Korruption und das Zusatzprotokoll dazu nicht ratifiziert haben, und dass seit der Verabschiedung des Evaluierungsberichts keine nennenswerten Schritte unternommen wurden, 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.
21. 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.
22. Gemäß Artikel 32 Absatz 2 Ziffer ii beauftragt GRECO ihren Präsidenten, den Leiter der deutschen Delegation in einem Schreiben, das nachrichtlich auch an den Präsidenten des Sitzungsausschusses geht, darauf hinzuweisen, dass die betreffenden Empfehlungen nicht umgesetzt wurden und entschlossenes Handeln nötig ist, um möglichst bald konkrete Fortschritte zu erzielen.
23. Nach Artikel 31 Absatz 8.2 (revidiert) der Geschäftsordnung fordert 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.
24. 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.