

GRECO - Staatengruppe gegen Korruption

Europarat

Verabschiedung: 17. Juni 2022

GrecoRC4(2022)21

Veröffentlichung: 22. November 2022

VIERTE EVALUIERUNGSRUNDE

Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte

ZWEITER VORLÄUFIGER UMSETZUNGSBERICHT DEUTSCHLAND

**Verabschiedet durch GRECO auf der 91. Vollversammlung
(Straßburg, 13.-17. Juni 2022)**

I. EINFÜHRUNG

1. Der Zweite Vorläufige Umsetzungsbericht enthält eine Bewertung der Maßnahmen, die die deutschen Behörden zur Umsetzung der Empfehlungen aus dem Evaluierungsbericht der Vierten Runde über Deutschland (siehe Rdnr. 2) über „Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte“ ergriffen haben.
2. Der Evaluierungsbericht der Vierten Runde über Deutschland wurde von GRECO auf der 65. Vollversammlung (am 10. Oktober 2014) verabschiedet und nach Freigabe durch Deutschland am 28. Januar 2015 veröffentlicht.
3. Der Umsetzungsbericht wurde von GRECO auf der 75. Vollversammlung (am 24. März 2017) verabschiedet und nach Freigabe durch Deutschland am 6. Juli 2017 veröffentlicht.
4. Der Zweite Umsetzungsbericht wurde von GRECO auf der 83. Vollversammlung (am 21. Juni 2019) verabschiedet und nach Freigabe durch Deutschland am 12. August 2019 veröffentlicht. GRECO kam zu dem Schluss, dass der insgesamt sehr geringe Grad der Umsetzung der Empfehlungen „allgemein unbefriedigend“ („globally unsatisfactory“) im Sinne von Artikel 31 Absatz 8.3 der Geschäftsordnung war. Daher beschloss GRECO, 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 2020 einen Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der ausstehenden Empfehlungen (d. h. der Empfehlungen i-iv und vi) vorzulegen. Die Frist wurde auf den 30. Dezember 2020 verschoben.
5. In dem Vorläufigen Umsetzungsbericht, der auf der 87. Vollversammlung (am 25. März 2021) von GRECO verabschiedet und am 10. Mai 2021 veröffentlicht wurde,

wurde festgestellt, dass Deutschland immer noch nur drei der acht Empfehlungen im Vierten Evaluierungsbericht zufriedenstellend umgesetzt oder in zufriedenstellender Weise behandelt hatte. Vier Empfehlungen waren nur teilweise umgesetzt und eine Empfehlung war nicht umgesetzt worden. Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse kam GRECO zu dem Schluss, dass der insgesamt sehr geringe Grad der Umsetzung der Empfehlungen „allgemein unbefriedigend“ („globally unsatisfactory“) im Sinne von Artikel 31 Absatz 8.3 (revidiert) der Geschäftsordnung war. Nach Artikel 32 Absatz 2 Ziffer i der Geschäftsordnung forderte GRECO den Leiter der deutschen Delegation auf, möglichst zeitnah, jedoch spätestens bis zum 31. März 2022, einen Bericht über die Schritte vorzulegen, die zur Umsetzung der ausstehenden Empfehlungen (d.h. Empfehlungen i-iv und vi) unternommen wurden.

6. Wie vorgeschrieben haben die deutschen Behörden einen Sachstandsbericht zu den Maßnahmen vorgelegt, die zur Umsetzung der ausstehenden Empfehlungen ergriffen wurden. Dieser Bericht ging am 31. März 2022 ein und diente als Grundlage für den vorliegenden Zweiten Vorläufigen Umsetzungsbericht.
7. GRECO wählte die Slowakische Republik (im Hinblick auf Abgeordnete) und die Schweiz (im Hinblick auf Institutionen der Justiz) zur Benennung von Berichterstattern für das Umsetzungsverfahren aus. Als Berichterstatter wurden Herr Ján KRÁLIK für die Slowakische Republik und Herr Olivier GONIN für die Schweiz benannt. Bei der Erstellung des Vorläufigen Umsetzungsberichts wurden sie durch das GRECO-Sekretariat unterstützt.

II. ANALYSE

8. GRECO richtete in ihrem Evaluierungsbericht der Vierten Runde acht Empfehlungen an Deutschland. Im Vorläufigen Umsetzungsbericht kam GRECO zu dem Schluss, dass die Empfehlungen v, vii und viii zufriedenstellend, die Empfehlungen i, iii, iv und vi teilweise und die Empfehlung ii nicht umgesetzt worden waren. Die Umsetzung der ausstehenden Empfehlungen wird im Folgenden behandelt.

Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete

Empfehlung i

9. *GRECO empfahl, die Transparenz des parlamentarischen Verfahrens weiter zu verbessern, beispielsweise indem geregelt wird, wie Abgeordnete Kontakte mit Lobbyisten und anderen Dritten pflegen, die Einfluss auf die parlamentarische Arbeit anstreben.*
10. Es wird daran erinnert, dass GRECO diese Empfehlung in früheren Umsetzungsberichten als teilweise umgesetzt ansah. In dem Vorläufigen Umsetzungsbericht begrüßte GRECO die parlamentarische Initiative zur Registrierung von Lobbyisten und anderen Dritten. Da der Gesetzentwurf noch nicht angenommen worden war und keine weiteren Schritte zur Verbesserung der Transparenz des parlamentarischen Verfahrens ergriffen worden waren, kam GRECO zu dem Schluss, dass die Empfehlung nur teilweise erfüllt worden war.
11. Die deutschen Behörden berichten nun, dass das Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz - LobbyRG) am 16. April 2021 im Bundesgesetzblatt verkündet wurde. Mit dem Lobbyregistergesetz ist die Grundlage für ein Lobbyregister geschaffen worden, das seit dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2022 bei der Verwaltung des Deutschen Bundestages geführt wird. Das Gesetz definiert Begriffe, Voraussetzungen der Eintragung in das Register und Regeln für die Ausübung von Lobby-Tätigkeiten im parlamentarischen Raum.

Insbesondere wird in dem Gesetz die Interessenvertretung als jede Kontaktaufnahme zum Zwecke der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess definiert und eine Registrierungspflicht eingeführt, die gewährleistet, dass Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sich bei ihren Tätigkeiten innerhalb der Gebäude des Deutschen Bundestages als solche zu erkennen geben. Gemäß § 5 Abs. 5 des Gesetzes haben eingetragene Interessenvertreter und Interessenvertreterinnen bei dem erstmaligen Kontakt mit den jeweiligen Organen auf ihre Eintragung hinzuweisen und die Verhaltenskodizes zu benennen, auf deren Grundlage Interessenvertretung betrieben wird. Die Behörden geben auch an, dass für die Organisationen, für welche die Registrierungspflicht gilt, ein Anreiz besteht, die gemäß § 3 Abs. 2 LobbyRG erforderlichen Angaben nicht zurückzuhalten; Interessenvertretern und Interessenvertreterinnen kann sonst der Zutritt oder die Teilnahme an öffentlichen Anhörungen verwehrt werden. Für nicht registrierungspflichtige Organisationen wird ein Anreiz geschaffen, sich freiwillig einzutragen, da sie sonst keinen Zutritt zum Bundestag erhalten oder dieser Zutritt nur einem beschränkten Personenkreis gewährt wird.¹ Laut den Behörden machen beispielsweise kirchliche Organisationen und Gruppen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in hohem Maße von der Möglichkeit der freiwilligen Registrierung Gebrauch.

12. Ausnahmen von der Registrierungspflicht sind in § 2 Abs. 2 LobbyRG aufgeführt. Weiterhin geben die Behörden an, dass diese Ausnahmen sich jeweils durch die besondere Stellung der Institutionen begründen, die überwiegend in grundgesetzlichen Regelungen verankert ist.² Dazu zählen die Sozialpartner³ (Nr. 7), die Vertreter politischer Parteien und deren politischer Stiftungen (Nr. 10 und Nr. 11), die Vertreter Kommunalen Spitzenverbände (Nr. 14) aufgrund der besonderen Stellung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, die Kirchen bzw. Religionsgemeinschaften (Nr. 12) und die Vertreter der Presse mit Blick auf die Pressefreiheit (Nr. 13). Daneben regelt § 2 Abs. 3 LobbyRG weitere Ausnahmen (unter anderem für Besucher, Sachverständigenräte, diplomatische Tätigkeiten etc.).
13. Darüber hinaus betonen die Behörden, dass die Übergangsregelung für die Eintragung im Lobbyregister, die seit Inkrafttreten des Lobbyregistergesetzes am 1. Januar 2022 auf Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter anwendbar war, die eintragungspflichtige Interessenvertretung betrieben haben, am 28. Februar 2022 endete. Seitdem muss, wer eintragungspflichtige Interessenvertretung ausübt, im Lobbyregister eingetragen sein bzw. sich unverzüglich eintragen, sobald eintragungspflichtige Interessenvertretungstätigkeiten aufgenommen werden. Am 20. Mai 2022 waren bereits über 4.500 Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter – Einzelpersonen, Unternehmen und sonstige Organisationen und Netzwerke – in das Lobbyregister eingetragen, die insgesamt mehr als 26.000 Personen namentlich benannt haben, die zur Ausübung der Interessenvertretung berechtigt sind.
14. Schließlich hat die Bundestagsverwaltung mit dem Referat ID 5 eine Organisationseinheit mit sieben Mitarbeitenden eingerichtet, die für die Führung des Lobbyregisters, für Prüfverfahren wegen möglicher Verstöße von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern gegen den Verhaltenskodex und die Durchführung von Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen unterlassener, unrichtiger, unvollständiger oder verspäteter Registereinträge zuständig ist.

¹ Seit dem 1. Januar 2022 können Personen, die namentlich als Interessenvertreterin oder Interessenvertreter oder deren Vertretungen oder Beschäftigte ordnungsgemäß in das Lobbyregister eingetragen sind, gemäß § 2 Absatz 6 Nr. 2 der Hausordnung des Bundestages bei berechtigtem Anlass Zutritt zu Gebäuden des Bundestages in Form eines Tagesausweises für Interessenvertreter erhalten.

² z. B. in Artikel 4 GG für Kirchen und Religionsgemeinschaften, in Artikel 5 GG für Presse und Medien, in Artikel 9 GG für die Sozialpartner.

³ § 2 Abs. 2 Nr. 7 LobbyRG: Vertreter, die „als Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverband (Artikel 9 Abs. 3 GG) Einfluss auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen nehmen“.

15. GRECO begrüßt das Inkrafttreten des Lobbyregistergesetzes am 1. Januar 2022 und die Schaffung eines Lobbyregisters für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter. Dies ist zweifelsohne ein wichtiger Schritt nach vorne, was die Transparenz des parlamentarischen Verfahrens angeht. GRECO stellt mit Zufriedenheit fest, dass das Gesetz klare Definitionen enthält, die in einem Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter detailliert und anschaulich beschrieben sind. Das Register ist öffentlich und online zugänglich⁴; es untersteht einer dafür eingerichteten Organisationseinheit in der Bundestagsverwaltung. GRECO stellt jedoch fest, dass es mehrere Ausnahmen von der Registrierungspflicht gibt. Außerdem erfasst die Registrierungspflicht nur regelmäßig ausgeübte Interessenvertretungstätigkeiten. Folglich sind eine Reihe von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern nicht vom Anwendungsbereich des Gesetzes erfasst. GRECO ist der Auffassung, dass die Behörden die Ausnahmen im grundgesetzlich zulässigen Maße beschränken und die Registrierungspflicht im Sinne der durch die Empfehlung angestrebten Transparenz erweitern sollten.
16. Auch stellt GRECO insgesamt fest, dass die Verpflichtungen aus dem Gesetz für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter gelten, nicht für Mitglieder des Bundestages.⁵ Mitglieder des Bundestages, die Kontakt zu Lobbyisten aufnehmen, unterliegen selbst keinen Verpflichtungen, sei es zur Registrierung oder, wenn diese stattfinden, zur Angabe solcher Kontakte. In diesem Zusammenhang erinnert GRECO daran, dass in dem Evaluierungsbericht mehrere der Transparenz entgegenstehende Aspekte erwähnt wurden, und dass die Behandlung des Themas Registrierung von Lobbyisten den verschiedenen der Empfehlung zugrunde liegenden Bedenken nur teilweise Rechnung trägt. Daher ist GRECO der Auffassung, dass, wie in der Empfehlung erwähnt, auch für Parlamentsangehörige spezifische Regelungen bezüglich ihrer Interaktion mit Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern eingeführt werden sollten, um die Transparenz weiter zu verbessern. Zwar ist anzuerkennen, dass Fortschritte erzielt wurden, jedoch bedarf es weiterer Maßnahmen, bis das Ziel der Empfehlung als vollständig erreicht angesehen werden kann.
17. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung i teilweise umgesetzt bleibt.

Empfehlung ii

18. *GRECO empfahl, (i) ein Erfordernis der Ad-Hoc-Offenlegung einzuführen für Fälle, in denen ein Konflikt entstehen könnte zwischen spezifischen privaten Interessen einzelner Abgeordneter in Bezug auf eine Angelegenheit, die Gegenstand parlamentarischer Verfahren – im Plenum des Bundestages oder seinen Ausschüssen – ist, und zwar unabhängig davon, ob ein solcher Konflikt auch aus der Erklärung der Abgeordneten zu ihren Tätigkeiten und Einkünften ersichtlich sein könnte, und (ii) den Abgeordneten sowohl schriftliche Handreichungen zu diesem Erfordernis – mit Definitionen und/oder Arten von Interessenkonflikten – zur Verfügung zu stellen als auch eine eigens hierfür vorgesehene Stelle vertraulicher Beratung zu möglichen Interessenkonflikten und damit zusammenhängenden ethischen Fragen einzurichten.*
19. Es wird daran erinnert, dass diese Empfehlung in vorangegangenen Umsetzungsberichten nicht umgesetzt war. In dem Vorläufigen Umsetzungsbericht

⁴ <https://www.lobbyregister.bundestag.de/startseite>

⁵ Das Handbuch besagt, dass Kommunikationsvorgänge, die von Adressatinnen und Adressaten von Interessenvertretung, z. B. Mitgliedern des Bundestages, ausgehen, keine Kontaktaufnahme im Sinne des Lobbyregistergesetzes darstellen. Daher findet die Registrierungspflicht keine Anwendung. Siehe auch [Code of Conduct](#) für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes, Beschluss des Bundestages vom 24. Juni 2021.

gaben die Behörden an, dass über keine weiteren Entwicklungen berichtet werden könne.

20. Hinsichtlich Teil (i) der Empfehlung berichten die deutschen Behörden nun, dass die am 19. Oktober 2021 in Kraft getretenen Änderungen des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz – AbgG) § 49 nun um ein Ad-hoc-Offenlegungserfordernis erweitert haben. Gemäß der revidierten Fassung von § 49 hat ein „Mitglied des Bundestages, das entgeltlich mit einem Gegenstand beschäftigt ist, der in einem Ausschuss des Bundestages zur Beratung ansteht, [...] als Mitglied dieses Ausschusses vor einer Wortmeldung eine Interessenverknüpfung offenzulegen.“ § 49 besagt weiter, dass ein „Mitglied des Bundestages, das in einem Ausschuss die Berichterstattung übernommen hat, [...] vor der Beratung eine konkrete Interessenverknüpfung offenzulegen [hat]; diese Angaben werden in der Beschlussempfehlung des Ausschusses angemerkt.“ Die nach § 49 erforderliche Ad-hoc-Offenlegung erfolgt durch mündliche Äußerung vor einer Wortmeldung in der Beratung, damit alle Ausschussmitglieder von der Interessenverknüpfung erfahren. Die Ad-hoc-Offenlegung wird in das Sitzungsprotokoll aufgenommen. Legen Berichtersteller einen Interessenkonflikt offen, wird die Offenlegung in der Beschlussempfehlung des Ausschusses protokolliert.⁶
21. Die Behörden geben auch an, dass die Einführung einer Offenlegungspflicht für Plenardebatten vom Gesetzgeber als nicht praktikabel angesehen wurde. Die Ad-hoc-Mitteilungspflicht soll gerade darauf hinwirken, dass in Bezug auf die jeweilige Debatte in der Ausschussberatung mögliche Interessenverknüpfungen bekannt werden. Laut den Behörden ist der Ausschuss der Ort, in dem – anders als in den Plenardebatten im Rahmen der ersten und zweiten Lesung von Gesetzentwürfen – eine Einflussnahme auf den Inhalt von Gesetzen und die Änderung von Gesetzentwürfen und anderen Vorlagen möglich ist und häufig erfolgt, wobei den Berichterstattern und Berichterstatterinnen eine besondere Rolle zukommt, da sie innerhalb ihrer Fraktionen in besonderer Weise für die Bewertung und gegebenenfalls Veränderung der zu beratenden Vorlage verantwortlich sind. Das Abgeordnetengesetz sieht daher vor, dass aus diesem Personenkreis bekannt gegebene Interessenverknüpfungen in der Beschlussempfehlung des Ausschusses anzumerken sind, die Gegenstand der Beratungen des Plenums in der zweiten Lesung wird und insoweit in die Abstimmungen im Plenum einbezogen wird.
22. Im Hinblick auf den zweiten Teil der Empfehlung geben die deutschen Behörden an, dass der Ältestenrat⁷ am 12. Mai 2022 Ausführungsbestimmungen beschlossen hat. Die Bestimmungen sind am 13. Mai 2022 in Kraft getreten. Bestimmung 16 enthält Definitionen und Arten von Interessenkonflikten, die von Ausschussmitgliedern und Berichterstatterinnen und Berichterstattern offenzulegen sind. Zusammen mit den neuen Ausführungsbestimmungen sind den Mitgliedern des Bundestages Erläuterungen der Bundestagsverwaltung zugegangen, die weitere Details und konkrete Beispiele enthalten.
23. Schließlich geben die Behörden an, dass der Gesetzgeber keine eigens vorgesehene Stelle zur vertraulichen Beratung über mögliche Interessenskonflikte und damit zusammenhängende ethische Fragen geschaffen hat. Diesbezüglich wird auf die in § 50 AbgG statuierte Pflicht zu Rückfragen der Abgeordneten an die Präsidentin bzw.

⁶ Die Beschlussempfehlungen des Ausschusses werden als öffentlich zugängliche Bundestagsdrucksache veröffentlicht. Die Beschlussempfehlung des Ausschusses ist Grundlage für die zweite Lesung sowie die Abstimmung im Plenum.

⁷ Das geänderte Abgeordnetengesetz sieht in § 52 vor, dass der Ältestenrat des Deutschen Bundestages als für die parlamentarischen Abläufe und innere Angelegenheiten des Parlaments zuständiges, aus von den Fraktionen benannten Abgeordneten und dem Präsidium bestehendes Gremium Ausführungsbestimmungen über den Inhalt und Umfang der im Zehnten und Elften Abschnitt des Abgeordnetengesetzes vorgesehenen Pflichten (Verhaltensregeln) erlässt.

den Präsidenten sowie auf die Pflicht der Verwaltung, Abgeordnete und Fraktionen objektiv, neutral und vertraulich zu beraten, verwiesen.

24. GRECO nimmt die von den Behörden übermittelten Informationen zur Kenntnis. Sie begrüßt die Änderung von § 49 AbgG, mit der für Ausschussmitglieder und Berichterstatter ein Erfordernis der Ad-hoc-Offenlegung von Interessen eingeführt wird. Im Hinblick auf die Vermeidung von Interessenkonflikten ist dies eine deutliche Verbesserung. Jedoch ist festzustellen, dass diese Regelung nur für Ausschusssitzungen gilt; GRECO bedauert, dass sie nicht, wie in der Empfehlung gefordert, auf das Plenum des Bundestages ausgedehnt wurde (siehe auch Evaluierungsbericht, Rdnr. 54). Daher kann der erste Teil der Empfehlung lediglich als teilweise umgesetzt betrachtet werden.
25. Im Hinblick auf den zweiten Teil der Empfehlung bedauert GRECO, dass keine eigens hierfür vorgesehene Stelle vertraulicher Beratung eingerichtet wurde und die beratende Rolle immer noch von einem Politiker, also der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Bundestages, oder von Mitarbeitenden der Bundestagsverwaltung wahrgenommen wird, wie dies bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Evaluierungsberichts der Fall war. Andererseits begrüßt GRECO das Inkrafttreten der Ausführungsbestimmungen des Ältestenrats am 13. Mai 2022. GRECO stellt mit Zufriedenheit fest, dass den Mitgliedern des Bundestages mit den neuen Bestimmungen sowie den Erläuterungen schriftliche Handreichungen zu dem neuen Offenlegungserfordernis zur Verfügung stehen. Daher ist dieser Teil der Empfehlung nunmehr teilweise umgesetzt worden.
26. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung ii teilweise umgesetzt worden ist.

Empfehlung iii

27. *GRECO empfahl, (i) die bestehenden Offenlegungspflichten zu überprüfen, um ihren Anwendungsbereich auf weitere Arten von Informationen zu erstrecken, beispielsweise auf Angaben zu signifikanten Vermögenswerten – einschließlich Unternehmensbeteiligungen unterhalb der derzeitigen Schwellenwerte – sowie signifikanten Verbindlichkeiten, und (ii) in Erwägung zu ziehen, den Umfang der Anzeigen auszuweiten, so dass auch Angaben zu Ehegatten und unterhaltsberechtigten Familienangehörigen zu machen (aber nicht zwangsweise zu veröffentlichen) sind.*
28. Es wird daran erinnert, dass diese Empfehlung im Vorläufigen Umsetzungsbericht teilweise umgesetzt blieb. GRECO war der Auffassung, dass der erste Teil der Empfehlung nicht umgesetzt worden war, da die bestehenden Offenlegungspflichten nicht überprüft worden waren, um ihren Anwendungsbereich auf weitere Arten von Informationen zu erstrecken. Was den zweiten Teil der Empfehlung angeht, akzeptierte GRECO im Zweiten Umsetzungsbericht, dass eine Ausweitung der Offenlegungspflicht auf Ehegatten und Abkömmlinge erwogen worden war. Daher kam sie zu dem Schluss, dass dieser Teil der Empfehlung in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden war.
29. Die deutschen Behörden berichten nun, dass die Offenlegungspflichten für Abgeordnete des Bundestages infolge der Änderung des Abgeordnetengesetzes, die am 19. Oktober 2021 in Kraft trat, erweitert worden sind. § 45 Abs. 2 Nr. 6 des Gesetzes besagt, dass Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften angezeigt werden müssen, wenn sie mehr als 5 % der Anteile betragen (zuvor waren es 25%). Die Regelung wurde auf Beteiligungen an Beteiligungsgesellschaften und mittelbare Beteiligungen erweitert. Zudem sind jetzt auch die Einkünfte aus diesen Beteiligungen anzugeben. Ausgenommen davon sind lediglich

Personengesellschaften, an denen der oder die Abgeordnete beteiligt ist und deren Tätigkeit ausschließlich die Vermietung und Verpachtung im Rahmen der privaten Vermögensverwaltung betrifft. Laut den Behörden soll damit Fällen Rechnung getragen werden, in denen der oder die Abgeordnete gemeinsam mit einer Ehe- oder Lebenspartnerin oder einem Ehe- oder Lebenspartner etwa eine im gemeinsamen Besitz befindliche Eigentumswohnung an einen Dritten vermietet und dazu eine erforderliche Personengesellschaft (etwa eine BGB-Gesellschaft) gründet. Die private Vermögensverwaltung einschließlich der Vermietung und Verpachtung ist anzeigepflichtig, wenn sie in geschäftlichem Umfang erfolgt.⁸ Geschäftspartner – öffentliche Behörden und andere – müssen nach § 45 Abs. 2 Nr. 1 ebenfalls offengelegt werden (sofern die Schwellenwerte von 1000 Euro monatlich oder 3000 Euro jährlich nicht unterschritten werden). Die Behörden geben auch an, dass nach § 45 Abs. 2 Nr. 5 auch Darlehen offenzulegen sind, wenn sie einem Vorteil für das Mitglied des Bundestages gleichkommen, z. B. weil sie zu (nicht marktüblichen) Sonderkonditionen gewährt werden.

30. GRECO nimmt die von den Behörden übermittelten Informationen zur Kenntnis. Sie begrüßt die Änderungen des Abgeordnetengesetzes, welche den Schwellenwert für offenzulegende Unternehmensbeteiligungen auf 5 % der Anteile senken und Einkommen aus Beteiligungen in die finanzielle Offenlegungspflicht einbeziehen. GRECO nimmt auch zur Kenntnis, dass in Bezug auf die Offenlegung von Informationen weitere Fortschritte erzielt worden sind, beispielsweise ist nun die exakte Höhe des Einkommens anzugeben, nicht wie zuvor nur die betreffende Einkommensgruppe. Zwar ist GRECO der Auffassung, dass weitere finanzielle Angaben, beispielsweise zu Immobilienvermögen oder signifikanten Verbindlichkeiten, in die Offenlegungspflicht hätten einbezogen werden können, ist aber dennoch der Auffassung, dass die ergriffenen Maßnahmen durch die Einbeziehung weiterer Arten von Informationen zu einer signifikanten Ausweitung des Anwendungsbereichs der Offenlegungspflichten geführt haben.
31. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung iii in zufriedenstellender Weise behandelt worden ist.

Empfehlung iv

32. *GRECO empfahl, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um eine wirksame Kontrolle und Durchsetzung der derzeitigen und künftigen Anzeigepflichten, Regeln zu Interessenkonflikten und anderen Verhaltensregeln für Abgeordnete zu gewährleisten, unter anderem durch Stärkung der personellen Ressourcen in der Bundestagsverwaltung.*
33. Es wird daran erinnert, dass diese Empfehlung in früheren Umsetzungsberichten als teilweise umgesetzt angesehen worden war. GRECO erkannte an, dass mit der Stärkung der personellen Ressourcen der Bundestagsverwaltung und den erweiterten Möglichkeiten zur Verhängung eines Ordnungsgeldes bei bestimmten Verstößen gegen das Abgeordnetengesetz und die Verhaltensregeln Schritte in Richtung einer Umsetzung der Empfehlung unternommen worden waren. Jedoch hätte GRECO angesichts der Art der im Evaluierungsbericht geäußerten Bedenken umfangreichere Maßnahmen erwartet, um die in der Empfehlung geforderte wirksame Kontrolle und Durchsetzung der derzeitigen und künftigen für Abgeordnete geltenden Anzeigepflichten, Regeln zu Interessenkonflikten und anderen Verhaltensregeln zu gewährleisten.

⁸ Ausführungsbestimmungen zu den Vorschriften des Zehnten und Elften Abschnitts des Abgeordnetengesetzes, Nr. 12.

34. Die deutschen Behörden geben nun an, dass die bisher im Anhang zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in Form parlamentarischen Binnenrechts normierten Verhaltensregeln Bestandteil des Zehnten und Elften Abschnitts des Abgeordnetengesetzes geworden sind und damit Gesetzesrang erhalten haben. Nach § 51 des Abgeordnetengesetzes (Verfahren bei Verstößen) ist die Präsidentin bzw. der Präsident des Bundestages für die Überwachung und Durchsetzung der Verhaltensregeln zuständig; zu diesem Zweck bedient sie bzw. er sich des zuständigen Referats der Bundestagsverwaltung. Die Behörden geben auch an, dass die Anzahl der Stellen im Sachgebiet 21 innerhalb des Referats PM 1 der Bundestagsverwaltung im Jahr 2021 von drei auf vier erhöht wurde, und dem Referat PM 1 zur Unterstützung der Überwachung und Durchsetzung der Verhaltensregeln im Rahmen des nächsten Haushaltsgesetzes weitere Stellen zugewiesen werden sollen.
35. Die geänderten Regeln im Elften Abschnitt des Abgeordnetengesetzes enthalten Vorgaben für Sanktionen wegen Verstößen gegen die Verhaltensregeln, insbesondere für Sanktionen gegen Abgeordnete, die gegen Anzeigepflichten verstoßen haben. Die Behörden geben an, dass einige der Regeln und Sanktionen geändert und verschärft worden sind: So ist der Anwendungsbereich des Sanktionsverfahrens an die neu eingeführten Tätigkeitsverbote und Anzeigepflichten angepasst worden, und es ist klargestellt worden, dass das Sanktionsverfahren auch auf die in § 49 AbgG niedergelegte Verpflichtung, Interessenkonflikte offenzulegen, Anwendung findet, da diese Offenlegungspflichten Teil der Verhaltensregeln sind.
36. Zudem sieht das AbgG in § 51 Absatz 6 vor, dass die Bundestagspräsidentin bzw. der Bundestagspräsident zukünftig zu Beginn einer Wahlperiode einen Bericht vorlegt, der „Daten über die Anzahl der eingeleiteten Prüfverfahren sowie deren Abschluss durch Einstellung des Verfahrens, Ermahnung, festgestellte Pflichtverstöße sowie geltend gemachte Sanktionen und die Höhe der Zuführungen nach § 44a Absatz 5 enthält“.⁹ Auch für die vergangene Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird ein solcher Bericht erstellt werden. Die Behörden betonen, dass dies der Öffentlichkeit mehr als bisher die Möglichkeit gibt, die Transparenzregeln und etwaige Sanktionen nachzuvollziehen.
37. Schließlich geben die Behörden an, dass sich in der Gesetzesbegründung die Forderung nach einer Evaluierung der Regeln des Elften Abschnitts des Abgeordnetengesetzes (Verhaltensregeln) durch die Rechtsstellungskommission findet. Diese Evaluierung soll im Mai 2023 abgeschlossen sein und ihre Ergebnisse sollen dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Bundestages vorgelegt werden.
38. GRECO stellt fest, dass die Verhaltensregeln für Abgeordnete Bestandteil des Abgeordnetengesetzes geworden sind und einige der Regeln und der Sanktionen bei Verstößen gegen das Gesetz verschärft worden sind. GRECO stellt auch mit Zufriedenheit fest, dass weitere Schritte zur Umsetzung der Empfehlung ergriffen wurden, beispielsweise die Schaffung einer zusätzlichen Stelle zur Stärkung der Überwachung und Durchsetzung der Verhaltensregeln, die Veröffentlichung eines Jahresberichts über Ermittlungen und Sanktionen durch die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Bundestages sowie eine fortlaufende Evaluierung der aktuell geltenden Regeln. GRECO erkennt an, dass solche Überprüfungen die Gelegenheit bieten, die Überwachung und Durchsetzung der Verhaltensregeln weiter zu stärken. Jedoch sind GRECO Informationen jüngerer Datums¹⁰ bekannt geworden, die darauf

⁹ Gemäß § 44a Abs. 5 sind „nach den Absätzen 2 bis 4 unzulässige Zuwendungen oder Vermögensvorteile oder ihr Gegenwert [...] dem Haushalt des Bundes zuzuführen. Der Präsident macht den Anspruch durch Verwaltungsakt geltend, soweit der Erhalt der Zuwendung oder des Vermögensvorteils nicht länger als drei Jahre zurückliegt. Der Anspruch wird durch einen Verlust der Mitgliedschaft im Bundestag nicht berührt. Der Anspruch wird durch einen Verlust der Mitgliedschaft im Bundestag nicht berührt.“

¹⁰ [Artikel vom 23.06.2020, Süddeutsche Zeitung](#) und [Artikel vom 14.07.2021, Süddeutsche Zeitung](#).

hindeuten, dass die neu in Kraft getretenen Regeln entsprechendes Fehlverhalten zwar verbieten, es aber dennoch strengerer Maßnahmen bedarf, um eine wirksame Kontrolle der Einhaltung der für Abgeordnete geltenden Verhaltensregeln sicherzustellen. Aus diesem Anlass wurde erneut die Frage aufgeworfen, ob sich die Bundestagsverwaltung nicht in zu großer Nähe zur Macht befindet, als dass sie Abgeordnete wirksam kontrollieren und nötigenfalls kritisieren könnte.¹¹ GRECO weist erneut darauf hin, dass der Überwachungsmechanismus der Verbesserung bedarf, um Verstöße gegen die Verhaltensregeln für Abgeordnete wirksam zu verhindern. Es gibt also Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung, und GRECO freut sich darauf, genauere Informationen zur Veröffentlichung des ersten Berichts über Ermittlungen und Sanktionen durch die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Bundestages sowie zur Evaluierung der aktuell geltenden Regeln zu erhalten. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen kann GRECO die Forderungen der Empfehlung nur als teilweise erfüllt ansehen.

39. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung iv teilweise umgesetzt bleibt.

Korruptionsprävention in Bezug auf Richterinnen und Richter

Empfehlung vi

40. *GRECO empfahl, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Transparenz und Überwachung der Nebentätigkeiten von Richterinnen und Richtern zu verstärken. Die Bundesländer waren einzuladen, zu diesem Reformprozess beizutragen.*
41. Es wird daran erinnert, dass GRECO diese Empfehlung in früheren Umsetzungsberichten als teilweise umgesetzt ansah. Im Vorläufigen Umsetzungsbericht begrüßte GRECO die erläuternden Leitlinien, die hinsichtlich der Anwendung der Regelungen zu Nebentätigkeiten zur Verfügung gestellt wurden, und die Information, dass alle Bundesgerichte dem Bundesministerium der Justiz bzw. dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales jährlich über die Nebentätigkeiten ihrer Richterinnen und Richter Bericht erstatten. Sie begrüßte auch, dass diesbezüglich an die Länder herangetreten wurde. Hingegen war GRECO nicht der Auffassung, dass weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz hinsichtlich der von Richterinnen und Richtern ausgeübten Nebentätigkeiten ergriffen worden waren, da die Inhalte der genannten Berichte nicht veröffentlicht wurden. Daher gelangte GRECO zu dem Schluss, dass dieser Empfehlung nicht vollständig erfüllt war.
42. Die deutschen Behörden haben diesbezüglich über keine weiteren Fortschritte berichtet.
43. GRECO nimmt den Mangel an Fortschritten zur Kenntnis und gelangt zu dem Schluss, dass die Empfehlung vi teilweise umgesetzt bleibt.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

44. **Nach alledem kommt GRECO zu dem Schluss, dass Deutschland seit Verabschiedung des Vorläufigen Umsetzungsberichts im März 2021 einige Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen erzielt hat. Vier der acht im Evaluierungsbericht der Vierten Runde enthaltenen Empfehlungen sind nun zufriedenstellend umgesetzt oder in zufriedenstellender Weise behandelt worden.** Die vier noch ausstehenden Empfehlungen sind nunmehr alle teilweise umgesetzt.

¹¹ Siehe Evaluierungsbericht, Nr. 96.

45. Konkret sind die Empfehlungen iii, v, vii und viii zufriedenstellend umgesetzt oder in zufriedenstellender Weise behandelt worden, und die Empfehlungen i, ii, iv und vi sind teilweise umgesetzt worden.
46. In Bezug auf Abgeordnete stellt das Inkrafttreten des Lobbyregistergesetzes eine positive Entwicklung dar. Jedoch gibt es einige Gesetzeslücken und die Lobbyaktivitäten werden anscheinend nicht vollständig erfasst. Neben der Behandlung des Themas der Registrierung von Lobbyisten sind weitere Schritte nötig, um die Transparenz des parlamentarischen Verfahrens zu verbessern. Die Einführung eines Erfordernisses der Ad-hoc-Offenlegung bei Interessenkonflikten von Abgeordneten auf der Ausschussebene ist ein Schritt in die richtige Richtung. Jedoch wird diese Regelung ausgeweitet werden müssen, damit sie auch Interessenkonflikte in Bezug auf Plenarsitzungen erfasst. Zwar sind den Mitgliedern des Bundestages schriftliche Handreichungen zu dem Erfordernis der Ad-hoc-Offenlegung zur Verfügung gestellt worden, aber über weitere Entwicklungen hinsichtlich der vertraulichen Beratung zum Offenlegungserfordernis durch eine eigens hierfür vorgesehene Stelle ist nicht berichtet worden. Die für Mitglieder des Bundestages bestehende Pflicht zur Offenlegung finanzieller Informationen ist ausgeweitet worden und umfasst nunmehr Unternehmensbeteiligungen in Höhe von über 5 % der Anteile. Schließlich könnte die Überwachung und Durchsetzung der Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete effektiver sein.
47. Im Hinblick auf Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind alle Empfehlungen umgesetzt worden (siehe frühere Berichte). Soweit es um Richterinnen und Richter geht, ist nur noch eine Empfehlung offen, der gemäß eine größere Transparenz hinsichtlich der Nebentätigkeiten von Richterinnen und Richtern erforderlich ist.
48. Nach alledem kommt GRECO zu dem Schluss, dass der gegenwärtige Grad der Umsetzung der Empfehlungen nicht mehr „allgemein unbefriedigend“ („globally unsatisfactory“) im Sinne von Artikel 31 Absatz 8.3 (revidiert) der Geschäftsordnung ist. GRECO beschließt daher, die Anwendung von Artikel 32, der Mitglieder betrifft, die die im Evaluierungsbericht enthaltenen Empfehlungen nicht umsetzen, nicht weiterzuverfolgen.
49. Nach Artikel 31 Absatz 8.2 (revidiert) der Geschäftsordnung fordert GRECO den Leiter der deutschen Delegation auf, möglichst zeitnah, jedoch spätestens bis zum 30. Juni 2023, einen Bericht über die Schritte vorzulegen, die zur Umsetzung der ausstehenden Empfehlungen (d.h. Empfehlungen i, ii, iv und vi) unternommen wurden.
50. Abschließend bittet GRECO die deutschen Behörden, die Veröffentlichung des Berichts so bald wie möglich zu genehmigen, ihn in die Landessprache zu übersetzen und diese Übersetzung zu veröffentlichen.