

GRECO

STAATENGRUPPE GEGEN KORRUPTION

Verabschiedung: 21. Juni 2019  
Veröffentlichung: 12. August 2019

Publik

GrecoRC4(2019)17

## VIERTE EVALUIERUNGSRUNDE

Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete,  
Richter und Staatsanwälte

## ZWEITER UMSETZUNGSBERICHT

## DEUTSCHLAND

Verabschiedet durch GRECO  
auf der 83. Vollversammlung  
(Straßburg, 17.-21. Juni 2019)

V  
I  
E  
R  
T  
E  
  
E  
V  
A  
L  
U  
I  
E  
R  
U  
N  
G  
  
S  
R  
U  
N  
D  
E

## **I. EINFÜHRUNG**

1. Der zweite 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 ihrer 65. Vollversammlung (10. Oktober 2014) verabschiedet und nach Freigabe durch Deutschland am 28. Januar 2015 veröffentlicht.
3. Der [Umsetzungsbericht](#) wurde von GRECO auf ihrer 75. Vollversammlung (24. März 2017) verabschiedet und nach Freigabe durch Deutschland am 6. Juli 2017 veröffentlicht. Wie in der GRECO-Geschäftsordnung vorgeschrieben haben die deutschen Behörden einen Sachstandsbericht zu den Maßnahmen vorgelegt, die zur Umsetzung der ausstehenden Empfehlungen ergriffen wurden. Dieser Bericht ging am 12. Oktober 2018 ein (und wurde am 3. Januar 2019 aktualisiert) und diente gemeinsam mit den nachgereichten Unterlagen als Grundlage für den Umsetzungsbericht.
4. GRECO wählte die Slowakische Republik (im Hinblick auf Abgeordnete) und die Schweiz (im Hinblick auf Institutionen der Justiz) zur Benennung von Berichterstatter für das Umsetzungsverfahren aus. Als Berichterstatter wurden Herr Ján KRÁLIK für die Slowakische Republik und Herr Ernst GNÄGI für die Schweiz benannt. Bei der Erstellung des zweiten Umsetzungsberichts wurden sie durch das GRECO-Sekretariat unterstützt.

## **II. ANALYSE**

5. GRECO hat in ihrem Evaluierungsbericht der Vierten Runde acht Empfehlungen an Deutschland gerichtet. Im Umsetzungsbericht ist GRECO zu dem Schluss gekommen, dass die Empfehlungen v, vii und viii in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden waren. Die Empfehlungen i und iii waren teilweise umgesetzt. Die Empfehlungen ii, iv und vi waren nicht umgesetzt. Die Umsetzung der fünf ausstehenden Empfehlungen wird im Folgenden geprüft.

### *Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete*

#### **Empfehlung i.**

6. *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.*
7. GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Umsetzungsberichts teilweise umgesetzt war. GRECO erkannte an, dass die Transparenz von Lobbyismus in gewissem Umfang verbessert worden war. Sie begrüßte auch die gerichtliche Klarstellung, dass jeder Bürger das Recht hat, Informationen über die betreffenden Verbände einzuholen. Allerdings betonte GRECO, dass diese Maßnahmen den verschiedenen der Empfehlung zugrunde liegenden Bedenken nur teilweise gerecht wurden. Sie war ferner der Auffassung, dass die berichtete Veröffentlichung der Stellungnahmen von Interessenvertretern, die an einem Gesetzgebungsvorschlag interessiert sind, der in die Verantwortung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz fällt, ein erster – wenn auch begrenzter – Schritt in Richtung Umsetzung dieser Empfehlung ist.

8. Die Behörden berichten nun, dass sämtliche Bundesministerien seit September 2017 Stellungnahmen von Interessenvertretern aus dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft mit Bezug auf Gesetzesinitiativen der 18. Legislaturperiode auf ihren Webseiten veröffentlichen, vergleichbar mit dem, was das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz – wie im Umsetzungsbericht erwähnt – bereits getan hat. Am 15. November 2018 beschloss die Bundesregierung, diese Praxis in der 19. Legislaturperiode fortzusetzen. Die Behörden fügen hinzu, dass alle Stellungnahmen in der Entwurfsphase geprüft werden, da gerade ein umfassender Überblick über die abweichenden Meinungen von Interessengruppen und anderen Stellen, die nicht offiziell am Gesetzgebungsverfahren beteiligt sind, und eine kritische Auseinandersetzung damit einen Mehrwert für den Gesetzgebungsprozess bringen.
9. Auf ein Schreiben des Bundesministers der Justiz und für Verbraucherschutz zum GRECO-Umsetzungsbericht vom 24. März 2017 hin übermittelte der Präsident des Deutschen Bundestags dem Minister am 25. September 2018 einen Vermerk, in dem er die Maßnahmen umriss, die im Hinblick auf die ausstehenden Empfehlungen von GRECO zu ergreifen seien. Dem Vermerk ist zu entnehmen, dass die Rechtsstellungskommission des Bundestags, die auch für die Verhaltensregeln zuständig ist, bei ihrer vierten Sitzung am 12. September 2018 beschloss, zahlreiche Vorschläge zur Änderung der Verhaltensregeln zu befürworten. Einer dieser Änderungsvorschläge betrifft Ziffer 8 der Ausführungsbestimmungen (AB), die sich auf § 1 Abs. 5 der Verhaltensregeln (VR) bezieht.<sup>1</sup> Diese Änderung würde bedeuten, dass Bundestagsabgeordnete in solchen Situationen nicht nur die Art der Tätigkeit, sondern auch die Branche des Vertragspartners offenzulegen hätten.
10. GRECO begrüßt, dass Stellungnahmen von Interessenvertretern aus dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft mit Bezug auf Gesetzesinitiativen nun auf den Webseiten der Ministerien veröffentlicht werden und dass die Bundesregierung diese Praxis förmlich unterstützt hat, indem sie entschied, sie in der 19. Legislaturperiode fortzusetzen. Es handelt sich hierbei um einen wichtigen Schritt der Bundesregierung zur Verbesserung der Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens. GRECO erinnert jedoch daran, dass die Empfehlung konkret eine Verbesserung der Transparenz des parlamentarischen Verfahrens verlangt. In diesem Zusammenhang nimmt sie die geplante Änderung der Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln zur Kenntnis, hält es aber für unwahrscheinlich, dass diese recht eng gefasste Änderung sich spürbar auf die Transparenz des parlamentarischen Verfahrens auswirken wird. Da ohnehin diverse von GRECO im Evaluierungsbericht genannte Bedenken unberücksichtigt blieben (unter anderem im Hinblick auf die Auslagerung der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen, die späte Veröffentlichung bestimmter Gesetzesentwürfe und die Schwächen bei der Registrierung von Lobbyisten) kann GRECO nicht den Schluss ziehen, dass diese Empfehlung vollständig umgesetzt wurde
11. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung i teilweise umgesetzt bleibt.

### **Empfehlung ii.**

12. *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)*

---

<sup>1</sup> Dieser Teil der Verhaltensregeln (und der Ausführungsbestimmungen) betrifft Situationen, in denen Bundestagsabgeordnete gesetzliche Zeugnisverweigerungsrechte oder Verschwiegenheitspflichten geltend machen können, und sieht vor, dass es in solchen Fällen ausreicht, die betreffende Tätigkeitsart anzugeben.

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.

13. GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Umsetzungsberichts noch nicht umgesetzt war. Sie nahm die Diskussionen einschlägiger parlamentarischer Ausschüsse zur Kenntnis, hielt es aber für bedenklich, dass zweieinhalb Jahre nach Verabschiedung des Evaluierungsberichts noch keine konkreten Schritte zur Umsetzung dieser Empfehlung unternommen worden waren. GRECO betonte auch, dass die bestehenden Verhaltensregeln, auf die die Behörden verwiesen, im Evaluierungsbericht bereits im Detail betrachtet worden waren.
14. Die Behörden berichten nun, dass keine weiteren Entwicklungen gemeldet werden können.
15. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung ii nicht umgesetzt worden ist.

### **Empfehlung iii.**

16. *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 auf Angaben zu 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 zwangsläufig zu veröffentlichen) sind.*
17. GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Umsetzungsberichts teilweise umgesetzt war. Im Hinblick auf den ersten Teil der Empfehlung nahm sie die übermittelte Information, dass die maßgeblichen parlamentarischen Gremien eine weitere Ausweitung der Offenlegungspflichten ablehnen, mit Sorge zur Kenntnis. GRECO war der Auffassung, dass die bloße Tatsache, dass die Offenlegungspflicht in der Vergangenheit bereits geändert worden war, eine Blockierung künftiger Reformen nicht rechtfertigen kann, und nahm im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Bedenken der Behörden zur Kenntnis, dass nicht einmal konkrete Vorschläge hinsichtlich möglicher, an eine juristische Prüfung gekoppelter Änderungen der Offenlegungspflicht unterbreitet worden waren. Angesichts des Fehlens greifbarer Ergebnisse kam GRECO zu dem Schluss, dass dieser Teil der Empfehlung nicht umgesetzt worden war.
18. Im Hinblick auf den zweiten Teil der Empfehlung nahm GRECO die Tatsache zur Kenntnis, dass der Sachverhalt von den maßgeblichen parlamentarischen Gremien diskutiert und dokumentiert worden war. Sie hätte jedoch eine vertiefte Prüfung möglicher rechtlicher Lösungsansätze, möglicherweise unter Beteiligung geeigneter (sachverständiger) Institutionen/Einzelpersonen, erwartet. Daher kam sie zu dem Schluss, dass dieser Teil der Empfehlung teilweise umgesetzt worden war.
19. Die Behörden berichten nun, dass die bei Empfehlung i bereits genannte Rechtsstellungskommission des Bundestags zur Rechtmäßigkeit der Umsetzung dieser Empfehlung ein Gutachten eingeholt hat. Nach diesem Gutachten, das am 27. August 2018 vorgelegt wurde, gibt es diverse Bedenken gegen die Umsetzung

dieser Empfehlung.<sup>2</sup> So sei eine Verpflichtung zur Offenlegung von Vermögen und Verbindlichkeiten, wie sie im ersten Teil der Empfehlung iii gefordert ist, nicht mit dem Grundgesetz (GG)<sup>3</sup> vereinbar und würde gegen Artikel 8 der Europäischen Konvention für Menschenrechte (EMRK – Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und der Korrespondenz) sowie gegen Artikel 1 des Zusatzprotokolls zur EMRK (Recht auf Eigentum) verstoßen.<sup>4</sup>

20. Im Hinblick auf den zweiten Teil der Empfehlung heißt es in dem Gutachten darüber hinaus, dass eine Ausweitung der Offenlegungspflicht auf Ehegatten und Abkömmlinge einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte aus Artikel 2 GG darstellen würde, dass darüber hinaus das Zeugnisverweigerungsrecht aus § 383 Abs. 1 der Zivilprozessordnung (ZPO) (sowie ggf. § 52 Abs. 1 StPO) teilweise seiner schützenden Wirkung beraubt werden würde und dass dieser Eingriff in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Artikel 8 EMRK in diesem Fall noch weniger gerechtfertigt wäre als bei den Bundestagsabgeordneten selbst.
21. Die Behörden verweisen ferner auf das Gesetz zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, das unter anderem vorsieht, dass für Bundestagsabgeordnete als „Politisch exponierte Personen“ (PePs) verstärkte Sorgfaltspflichten gelten, die Banken und andere Finanzinstitute dazu verpflichten, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, mit denen die Herkunft der Vermögenswerte bestimmt werden kann, die im Rahmen von Geschäftsbeziehung oder Transaktionen mit PePs eingesetzt werden.
22. GRECO begrüßt, dass nunmehr eine rechtliche Analyse der potentiellen Verpflichtung von Bundestagsabgeordneten, auch wesentliche Vermögenswerte und Verbindlichkeiten offenzulegen, stattgefunden hat. Sie bedauert allerdings, dass bei dieser Analyse nicht nach Möglichkeiten oder rechtlichen Lösungen dafür gesucht wurde, wie die Kategorien der offenzulegenden Informationen ausgeweitet werden könnten, sondern vielmehr nach Rechtfertigungen dafür, dies nicht zu tun. In diesem Zusammenhang nimmt GRECO die Erkenntnisse aus der Studie zur Kenntnis, wonach die Offenlegung wesentlicher Vermögenswerte und Verbindlichkeiten gegen das deutsche Grundgesetz und Bestimmungen der Menschenrechtskonvention verstoßen würde. Der Schlussfolgerung in Bezug auf die EMRK<sup>5</sup> kann sie sich jedoch nicht

---

<sup>2</sup> Das Gutachten vom 27. August 2018 wurde von Prof. Dr. Stefanie Schmahl, LL.M., Professorin für Völkerrecht an der Universität Würzburg, verfasst.

<sup>3</sup> Konkret heißt es in dem Gutachten, dass eine Pflicht zur Offenlegung wesentlicher Vermögenswerte und Verbindlichkeiten unter anderem

- gegen Artikel 38 GG (der festlegt, dass Bundestagsabgeordnete an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind) verstoßen würde, da sie nicht mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip in Einklang zu bringen sei (und auch weil die Verwendung dieser Daten entgegen ihres eigentlichen Zwecks nicht ausgeschlossen werden könne);
- einer Regelung zur wirtschaftlichen Inkompatibilität sehr nahekommen könnte (was wiederum gegen das verfassungsrechtliche Verbot der Behinderung, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen und auszuüben, nach Artikel 48 GG verstoßen würde);
- gegen das in Artikel 2 GG garantierte allgemeine Persönlichkeitsrecht verstoßen würde;
- in die in Artikel 12 GG geschützte Freiheit der Berufsausübung eingreifen würde;
- gegen Rechte Dritter verstoßen würde, da die Erklärungen der Abgeordneten auch Informationen über Dritte (z. B. Kunden, Patienten, Mandanten) enthalten würden.

<sup>4</sup> In dem Gutachten wird unter anderem argumentiert, dass eine mögliche Pflicht zur Offenlegung wesentlicher Vermögenswerte und Verbindlichkeiten das Recht auf ein Privatleben nach Artikel 8 Abs. 1 EMRK einschränken würde, den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips aus Artikel 8 Abs. 1 EMRK nicht gerecht werden würde und dazu führen könnte, dass ein selbständig oder freiberuflich tätiger Abgeordneter seines erworbenen Kundenstamms ganz oder teilweise verlustig gehen würde, was gegen Artikel 1 des Zusatzprotokolls zur EMRK verstoßen würde.

<sup>5</sup> In diesem Zusammenhang verweist GRECO beispielsweise auf die Rechtssache *Wytych ./. Polen* (25. Oktober 2005, Individualbeschwerde Nr. 2428/05), in der der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte unter anderem festgestellt hat, dass die Verpflichtung eines Stadtratsmitglieds, detaillierte Angaben zu seiner finanziellen Situation und seinen Eigentumsverhältnissen zu machen, tatsächlich einen Eingriff in sein Recht auf Privatsphäre darstellte, dass dieser aber gerechtfertigt sei. Der Gerichtshof war der Auffassung, dass er „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ ist, da Kandidaturen für öffentliche Ämter freiwillig sind und an der finanziellen Lage von Personen, die solche Ämter innehaben, ein berechtigtes

anschließen und stellt auch fest, dass andere GRECO-Mitgliedstaaten geeignete Lösungen gefunden haben, die ihren – mitunter mit dem deutschen Grundgesetz vergleichbaren – innerstaatlichen verfassungsrechtlichen Bestimmungen gerecht werden und gleichzeitig vollumfänglich mit der EMRK vereinbar sind. Da jedenfalls die bestehenden Offenlegungspflichten nicht überprüft wurden, um ihren Anwendungsbereich auf weitere Arten von Informationen zu erstrecken, wie es im ersten Teil der Empfehlung gefordert war, bleibt dieser Teil der Empfehlung nicht umgesetzt. Was den zweiten Teil der Empfehlung angeht, hätte GRECO zwar eine Diskussion oder tiefgreifendere Prüfung des Gutachtens der einschlägigen Bundestagskommission erwartet, akzeptiert aber, dass eine Ausweitung der Offenlegungspflicht auf Ehegatten und Abkömmlinge erwogen wurde. Der zweite Teil der Empfehlung ist daher in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden.

23. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung iii teilweise umgesetzt bleibt.

#### **Empfehlung iv.**

24. *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.*
25. GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Umsetzungsberichts noch nicht umgesetzt war. GRECO stellte fest, dass eine Erhöhung der Mitarbeiterzahl in der Bundestagsverwaltung von zwei auf drei beantragt wurde. Obwohl sie diese Initiative begrüßte, konnte sie nicht den Schluss ziehen, dass die Empfehlung auch nur teilweise umgesetzt worden war, da sie einen breiteren Ansatz möglicher Reformen des verwaltungsrechtlichen Kontrollsystems erwartet hätte.
26. Die Behörden berichten, dass innerhalb der Bundestagsverwaltung erneut eine Stelle zur Stärkung der Kontrolle und Durchsetzung der Verhaltensregeln beantragt worden sei, da die im Umsetzungsbericht erwähnte zusätzliche Stelle nur bis Ende 2019 gewährt worden sei.
27. Darüber hinaus hat die Rechtsstellungskommission des Bundestags nach einer Reihe von Sitzungen zu den einschlägigen Empfehlungen von GRECO wie bei Empfehlung i oben erwähnt eine Änderung der Verhaltensregeln sowie des Abgeordnetengesetzes vorgeschlagen. Dementsprechend würde § 44a Abs. 4 Satz 2 des Abgeordnetengesetzes in folgenden Wortlaut abgeändert werden: „Werden anzeigepflichtige Tätigkeiten, Spenden oder Einkünfte nicht angezeigt oder wird gegen Pflichten aus Absatz 2 verstoßen, kann das Präsidium ein Ordnungsgeld bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung festsetzen.“ § 8 Abs. 4 Satz 1 der Verhaltensregeln würde wie folgt lauten: „Das Präsidium kann gemäß § 44a Absatz 4 Satz 2 AbgG nach erneuter Anhörung ein Ordnungsgeld festsetzen.“ Die Änderungsvorschläge mit Bezug auf das Abgeordnetengesetz müssten noch in den Fraktionen beraten und in das Gesetzgebungsverfahren gebracht werden. Die Änderungsvorschläge zu den Verhaltensregeln werden an den

---

öffentliches Interesse besteht. Der Gerichtshof erkannte auch an, dass die von den Stadtratsmitgliedern vorzulegenden Informationen recht umfangreich waren, war aber der Ansicht, dass gerade dieser Umfang die Annahme realistisch erscheinen lässt, dass die angegriffenen Bestimmungen ihr Ziel, nämlich der Öffentlichkeit ein hinreichendes Bild über die finanzielle Lage der Stadtratsmitglieder zu vermitteln, erfüllen werden. Ihre zusätzliche Verpflichtung zur Vorlage von Informationen über ihr Eigentum, einschließlich des ehelichen Güterstands, hielt er darüber hinaus für angemessen, da sie dazu dienen soll, von dem Versuch der Verschleierung von Vermögenswerten durch Erwerb im Namen des Ehepartners/der Ehepartnerin abzuschrecken.

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung übermittelt, damit dem Plenum eine Beschlussempfehlung vorgelegt werden kann.

28. GRECO begrüßt die erneute Beantragung einer weiteren Stelle in der Bundestagsverwaltung, damit diese Position über 2019 hinaus gesichert werden kann, und nimmt den Reflexionsprozess in der Rechtsstellungskommission zur Kenntnis, der zu einem Änderungsvorschlag in Bezug auf die einschlägige Gesetzgebung und die Verhaltensregeln geführt hat. Allerdings scheinen diese Änderungen auf eine Ausweitung der bestehenden Möglichkeiten zur Verhängung eines Ordnungsgeldes beschränkt zu sein. Angesichts des im Evaluierungsbericht aufgezeigten deutlichen Reformbedarfs kann GRECO nicht behaupten, dass mit diesen ersten – und faktisch ziemlich begrenzten – Schritten geeignete Maßnahmen getroffen worden wären, um eine wirksame Kontrolle und Durchsetzung der Anzeigepflichten, Regeln zu Interessenkonflikten und anderen Verhaltensregeln für Abgeordnete zu gewährleisten, wie es in der Empfehlung gefordert wird.
29. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung iv nicht umgesetzt worden ist.

*Korruptionsprävention in Bezug auf Richterinnen und Richter*

#### **Empfehlung vi.**

30. *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.*
31. GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Umsetzungsberichts noch nicht umgesetzt war. Sie nahm die Mitteilung zur Kenntnis, dass das Thema der Nebentätigkeiten von Richterinnen und Richtern und möglicher weiterer Beschränkungen in diesem Bereich auf verschiedenen Ebenen diskutiert worden war (also mit den Präsidentinnen und Präsidenten der obersten Gerichtshöfe des Bundes, zwischen den Justizstaatssekretärinnen und Justizstaatssekretären des Bundes und der Länder usw.). Da es in diesem Zusammenhang noch an konkreten Ergebnissen mangelte, konnte GRECO nicht den Schluss ziehen, dass die Empfehlung auch nur teilweise umgesetzt worden wäre.
32. Die Behörden berichten nun, dass die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts (die nach § 3 BVerfGG ihre Tätigkeit mit keiner anderen beruflichen Tätigkeit als der des Lehrers des Rechts an einer deutschen Hochschule kombinieren dürfen) erklärt haben, sich in ihrem Verhalten während und nach dem Ende ihrer Amtszeit von neuen Verhaltensleitlinien (vom September 2017) leiten zu lassen, die unter anderem vorsehen, dass „[d]ie Wahrnehmung der nichtspruchrichterlichen Tätigkeit [...] die Erledigung der spruchrichterlichen Tätigkeit nicht beeinträchtigen [darf]“ und dass Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts „für Vorträge, für die Mitwirkung an Veranstaltungen und für Publikationen eine Vergütung nur und nur insoweit entgegennehmen [können], als dies das Ansehen des Gerichts nicht beeinträchtigen und keine Zweifel an der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Integrität seiner Mitglieder begründen kann. Dadurch erzielte Einkünfte legen sie offen.“ Die von einzelnen Richterinnen oder Richtern für die Mitwirkung an Veranstaltungen und für Publikationen erhaltene Vergütung wird nun auch auf der Webseite des Bundesverfassungsgerichts veröffentlicht.<sup>6</sup>
33. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof bei einem obersten Bundesgerichtshof eine Nebentätigkeitsprüfung vorgenommen, die ihren Schwerpunkt auf der Art und

---

<sup>6</sup> Siehe <https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Richter/Eink%C3%BCnfte/Eink%C3%BCnfte.html>

dem Umfang der Nebentätigkeiten sowie der Transparenz der für diese Tätigkeiten erhaltenen Vergütung hatte. Nach dieser Prüfung verbesserte der betreffende Gerichtshof soweit erforderlich die Überwachung von Nebentätigkeiten, unter anderem indem er ergänzende Angaben zu Nebentätigkeiten verlangte und regelmäßig überprüfte, ob die vorgelegten Informationen vollständig sind.

34. GRECO begrüßt, dass für die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts neue Verhaltensleitlinien verabschiedet wurden und dass Informationen über ihre für die Mitwirkung an Veranstaltungen und für Publikationen erhaltene Vergütung nun veröffentlicht werden. GRECO begrüßt auch, dass ein oberster Bundesgerichtshof nach einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof Schritte zur Verbesserung der Überwachung von Nebentätigkeiten unternommen hat. Trotz der wichtigen Rolle des Bundesverfassungsgerichts ist GRECO allerdings der Auffassung, dass es sich dabei um eine einzelne, spezielle Gerichtsbarkeit handelt (bei der die Regeln zu Nebentätigkeiten im Vergleich zu anderen Richterinnen und Richtern bereits vorher strenger waren) und dass lediglich in einem weiteren Bundesgerichtshof zusätzliche Maßnahmen zur Verbesserung der Überwachung der Nebentätigkeiten von Richterinnen und Richtern getroffen wurden. Auch wenn es sich hierbei sicherlich um sehr positive Schritte handelt, kann GRECO nicht behaupten, dass die Empfehlung nun vollständig behandelt worden wäre, da sich die berichteten Verbesserungen auf zwei Bundesgerichte beschränken.
35. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung vi teilweise umgesetzt worden ist.

### **III. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

36. **Nach alledem kommt GRECO zu dem Schluss, dass Deutschland drei der acht im Evaluierungsbericht der Vierten Runde enthaltenen Empfehlungen zufriedenstellend umgesetzt oder in zufriedenstellender Weise behandelt hat.** Von den fünf verbleibenden Empfehlungen sind drei teilweise und zwei nicht umgesetzt worden.
37. Konkret sind die Empfehlungen v, vii und viii zufriedenstellend, die Empfehlungen i, iii und vi teilweise und die Empfehlungen ii und iv nicht umgesetzt worden.
38. Im Hinblick auf Abgeordnete freut sich GRECO über die Entscheidung, dass alle Ministerien nunmehr Stellungnahmen von Interessenvertretern aus dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft mit Bezug auf Gesetzesinitiativen auf ihren Webseiten veröffentlichen, und hält dies für einen wichtigen Schritt der Bundesregierung zur Verbesserung der Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens. Gleichzeitig gab es seitens des Bundestags selbst kaum Fortschritte, was die Verbesserung der Transparenz des parlamentarischen Verfahrens, die engere Regelung von Interessenkonflikten und die Sicherstellung einer wirksamen Kontrolle und Durchsetzung der verschiedenen Verhaltensregeln für Abgeordnete angeht. Es wurde zwar ein Gutachten über die Ausweitung der Offenlegungspflicht von Bundestagsabgeordneten auf weitere Arten von Informationen in Auftrag gegeben und dieses hat zu einer willkommenen Prüfung der Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Informationen zu Ehegatten und Abkömmlingen geführt, allerdings hat dies faktisch nicht zu einer Ausweitung der Offenlegungspflicht von Bundestagsabgeordneten auf weitere Arten von Informationen geführt, wie es von GRECO gefordert worden war. Darüber hinaus stellt GRECO fest, dass die Rechtsstellungskommission des Bundestags zwar über Änderungen der Verhaltensregeln und damit verbundener Gesetzgebung verhandelt hat, die daraus entstandenen Änderungsvorschläge jedoch von recht begrenztem Umfang zu sein scheinen. Es ist offensichtlich, dass es eines entschlosseneren Handelns bedarf, um



im Hinblick auf die verbleibenden Empfehlungen von GRECO angemessene Fortschritte zu erzielen.

39. Im Hinblick auf Richterinnen und Richter begrüßt GRECO die Maßnahmen des Bundesverfassungsgerichts zur Verbesserung der Transparenz hinsichtlich der Einkünfte seiner Richterinnen und Richter aus Publikationen oder der Mitwirkung an Veranstaltungen sowie die nach einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof von einem Bundesgericht ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Überwachung der Nebentätigkeiten seiner Richterinnen und Richter. Da diese Maßnahmen jedoch auf das Bundesverfassungsgericht und einen weiteren Bundesgerichtshof beschränkt sind, bedarf es weiterer Fortschritte im Hinblick auf eine Verbesserung der Transparenz und Überwachung der Nebentätigkeiten von Richterinnen und Richtern im Allgemeinen.
40. Angesichts der obigen Ausführungen und trotz der positiven Maßnahmen im Hinblick auf einige der Empfehlungen kommt 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 der Geschäftsordnung ist. GRECO beschließt daher, Artikel 32 anzuwenden, der Mitglieder betrifft, bei denen festgestellt wurde, dass sie die im Evaluierungsbericht enthaltenen Empfehlungen nicht umgesetzt haben, und bittet 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.
41. 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.