



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

10. Oktober 2014

Öffentlich

Greco Eval IV Rep (2014) 1E

VIERTE EVALUIERUNGSRUNDE

Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete,
Richter und Staatsanwälte

EVALUIERUNGSBERICHT DEUTSCHLAND

Verabschiedet durch GRECO auf der 65. Vollversammlung
(Straßburg, 6.-10. Oktober 2014)

V
I
E
R
T
E

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

INHALT

ZUSAMMENFASSUNG	3
I. EINFÜHRUNG UND METHODIK	4
II. KONTEXT	6
III. KORRUPTIONSPRÄVENTION IN BEZUG AUF ABGEORDNETE	8
KURZDARSTELLUNG DES PARLAMENTARISCHEN SYSTEMS	8
TRANSPARENZ DES GESETZGEBUNGSVERFAHRENS	10
ENTSCHÄDIGUNG UND ANDERE LEISTUNGEN	14
ETHISCHE GRUNDSÄTZE UND VERHALTENSREGELN	16
INTERESSENKONFLIKTE	17
VERBOT ODER BESCHRÄNKUNG BESTIMMTER TÄTIGKEITEN	19
<i>Geschenke</i>	19
<i>Unvereinbarkeiten und Nebentätigkeiten, Beschränkung des Betätigungsfeldes nach Ausscheiden aus dem Amt</i>	21
<i>Beteiligungen, Verträge mit staatlichen Stellen, Missbrauch öffentlicher Mittel, Kontakte mit Dritten</i>	23
<i>Missbrauch vertraulicher Informationen</i>	23
ERKLÄRUNG VON VERMÖGENSWERTEN, EINKOMMEN, VERBINDLICHKEITEN UND BETEILIGUNGEN	24
KONTROLLE UND DURCHSETZUNG	27
<i>Regeln zur Nutzung öffentlicher Mittel</i>	27
<i>Verhaltensregeln</i>	29
BERATUNG, SCHULUNG UND SENSIBILISIERUNG	32
IV. KORRUPTIONSPRÄVENTION IN BEZUG AUF RICHTER	33
KURZDARSTELLUNG DES JUSTIZSYSTEMS	33
EINSTELLUNG, LAUFBAHN UND DIENSTBEDINGUNGEN	35
<i>Ernennung</i>	35
<i>Beförderung, Versetzung und Entlassung</i>	40
<i>Dienstbedingungen</i>	42
FALLMANAGEMENT UND VERFAHREN	42
ETHISCHE GRUNDSÄTZE, VERHALTENSREGELN UND INTERESSENKONFLIKTE	44
VERBOT ODER BESCHRÄNKUNG BESTIMMTER TÄTIGKEITEN	47
<i>Unvereinbarkeiten und Nebentätigkeiten, Beschränkung des Betätigungsfeldes nach Ausscheiden aus dem Amt</i>	47
<i>Ablehnung und routinemäßige Abgabe von Fällen</i>	51
<i>Geschenke</i>	52
<i>Kontakte mit Dritten, vertrauliche Informationen</i>	53
ERKLÄRUNG VON VERMÖGENSWERTEN, EINKOMMEN, VERBINDLICHKEITEN UND BETEILIGUNGEN	54
KONTROLLE UND DURCHSETZUNG	54
BERATUNG, SCHULUNG UND SENSIBILISIERUNG	57
V. KORRUPTIONSPRÄVENTION IN BEZUG AUF STAATSANWÄLTE	59
KURZDARSTELLUNG DER STAATSANWALTSCHAFT	59
EINSTELLUNG, LAUFBAHN UND DIENSTBEDINGUNGEN	62
<i>Ernennung</i>	62
<i>Beförderung, Versetzung und Entlassung</i>	63
<i>Dienstbedingungen</i>	63
FALLMANAGEMENT UND VERFAHREN	64
ETHISCHE GRUNDSÄTZE, VERHALTENSREGELN UND INTERESSENKONFLIKTE	64
VERBOT ODER BESCHRÄNKUNG BESTIMMTER TÄTIGKEITEN	66
<i>Unvereinbarkeiten und Nebentätigkeiten, Beschränkung des Betätigungsfeldes nach Ausscheiden aus dem Amt</i>	66
<i>Ablehnung und routinemäßige Abgabe von Fällen</i>	67
<i>Geschenke</i>	68
<i>Kontakte mit Dritten, vertrauliche Informationen</i>	68
ERKLÄRUNG VON VERMÖGENSWERTEN, EINKOMMEN, VERBINDLICHKEITEN UND BETEILIGUNGEN	69
KONTROLLE UND DURCHSETZUNG	69
BERATUNG, SCHULUNG UND SENSIBILISIERUNG	70
VI. EMPFEHLUNGEN UND FOLGEMASSNAHMEN	72
ANHANG: ABKÜRZUNGEN DER GESETZESTITEL	74

ZUSAMMENFASSUNG

1. Deutschland belegt, was die Korruptionsbekämpfung anbelangt, international einen der oberen Ränge und wird als eines der Länder wahrgenommen, die über solide Grundlagen für die Strafverfolgung und Prävention der Korruption verfügen. Außerdem wird Korruption allgemein und insbesondere die Korruption unter Abgeordneten, Richtern und Staatsanwälten in der Öffentlichkeit wohl als weniger verbreitet und unter dem EU-Durchschnitt liegend wahrgenommen. Die Korruptionsprävention auch in Bezug auf die genannten Personengruppen scheint in der Praxis sehr effizient zu sein. GRECO würdigt das hier Erreichte, sieht jedoch noch Verbesserungsmöglichkeiten. Der vorliegende Bericht enthält Empfehlungen – sowie eine Reihe weiterer Vorschläge und Überlegungen –, die Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte für die Gefahren der Korruption und für andere durch Interessenkonflikte bedingte Formen unangemessenen Verhaltens sensibilisieren, die Transparenz weiter steigern und letztendlich das Vertrauen der Öffentlichkeit in sie und die von ihnen repräsentierten Institutionen festigen sollen.

2. Die zuständigen staatlichen Stellen sind für die im Laufe der Jahre fortentwickelten Verhaltensregeln für Abgeordnete und die darin enthaltenen Offenlegungspflichten – insbesondere hinsichtlich der Einkünfte aus Nebentätigkeiten und Spenden – zu loben. Gleichwohl würde eine weitere Verbesserung der Regeln es erleichtern, Interessenkonflikte zu identifizieren und die Kultur der Prävention und Vermeidung zu fördern. Da klare Regelungen zu Ad-hoc-Erklärungen noch fehlen, wird empfohlen, von Abgeordneten zu verlangen, potentielle oder tatsächliche Interessenkonflikte im Zusammenhang mit ihrer parlamentarischen Arbeit öffentlich zu erklären und sie hierbei in angemessener Weise zu beraten. Außerdem kann noch mehr zur Verbesserung des Zugangs zu Informationen in Gesetzgebungsverfahren getan werden, insbesondere zu Informationen über die Beteiligung Dritter an parlamentarischen Entscheidungsprozessen, etwa in der Lobbyarbeit. Auch wenn Selbstkontrolle und verantwortungsvolles Handeln zunächst aus dem Bundestag selbst kommen müssen, bedarf doch schließlich auch der Überwachungsmechanismus der Verbesserung, um Verstöße gegen die Regeln parlamentarischen Verhaltens wirksam zu verhindern – die, sofern sie weiterhin hauptsächlich nur einer nachträglichen Prüfung durch die Öffentlichkeit unterliegen, Anlass zu Misstrauen gegen Politiker geben und den Ruf des Systems auf Dauer schädigen können.

3. Die Arbeit von Justiz und Staatsanwaltschaft in Deutschland ist von hoher Qualität. Allerdings sind Fachleute mit den personellen und finanziellen Ressourcen, die der Justiz zur Verfügung stehen, zunehmend unzufrieden, was Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Effizienz im Justizwesen gibt. Zwar sind Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit von Richtern und Staatsanwälten bislang unstrittig; auch kontrovers diskutiert wird jedoch inzwischen die strukturelle Unabhängigkeit der Justiz und der Staatsanwaltschaften von den weisunggebenden Institutionen, die über grundlegende Fragen wie die Ernennung von Richtern entscheiden – insbesondere hinsichtlich des Rechts des Justizministers, in einzelnen Fällen Weisungen zu erteilen. Es wären Maßnahmen zu treffen um zu gewährleisten, dass das Rechtswesen von politischer Einflussnahme frei ist und auch als frei wahrgenommen wird. Deutsche Richter und Staatsanwälte fühlen sich dem Anspruch des öffentlichen Amtes sehr verpflichtet, doch ist es in Bezug auf beide Berufsstände ratsam, die bestehenden Regeln für ethisches und standesgemäßes Verhalten in spezifischen Leitfäden zusammenzustellen. Darüber hinaus wird empfohlen, die Transparenz und Kontrolle der Nebentätigkeiten von Richtern weiter zu verbessern.

I. EINFÜHRUNG UND METHODIK

4. Deutschland ist seit 1999 Mitglied von GRECO. Seit seinem Beitritt wurde das Land im Rahmen der Ersten (März 2002), Zweiten (Juli 2005) und Dritten (Dezember 2009) Evaluierungsrunde von GRECO dreimal einer Evaluierung unterzogen. Die entsprechenden Evaluierungsberichte sowie die darauf folgenden Umsetzungsberichte können auf der GRECO-Website (<http://www.coe.int/greco>) eingesehen werden.

5. Die am 1. Januar 2012 eingeleitete Vierte Evaluierungsrunde von GRECO befasst sich mit der „Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte“. Mit der Wahl dieses Themas beschreitet GRECO neue Wege und betont damit den interdisziplinären Charakter ihres Auftrags. Dabei steht dieser Aspekt in enger Beziehung zur bisherigen Arbeit von GRECO, insbesondere zur Ersten Evaluierungsrunde, wo der Nachdruck auf der Unabhängigkeit des Justizwesens lag, zur Zweiten Evaluierungsrunde, die sich insbesondere der öffentlichen Verwaltung widmete, und zur Dritten Evaluierungsrunde, die sich vor allem mit der Kriminalisierung von Korruption (auch unter Abgeordneten, Richtern und Staatsanwälten) sowie der Korruptionsprävention im Zusammenhang mit der Parteienfinanzierung befasste.

6. Im Rahmen der Vierten Evaluierungsrunde werden die gleichen vorrangigen Angelegenheiten in Bezug auf alle überprüften Personen bzw. Funktionen behandelt, und zwar:

- ethische Grundsätze, Verhaltensregeln und Interessenkonflikte;
- Verbot oder Beschränkung bestimmter Tätigkeiten;
- Erklärung von Vermögenswerten, Einkommen, Verbindlichkeiten und Beteiligungen;
- Durchsetzung geltender Regeln;
- Sensibilisierung.

7. Hinsichtlich parlamentarischer Versammlungen richtet die Evaluierung das Augenmerk auf die Mitglieder der nationalen Parlamente, wobei alle Kammern des Parlaments inbegriffen sind und ungeachtet dessen, ob die Abgeordneten ernannt oder gewählt werden. In Bezug auf das Rechtswesen und andere Akteure im vorgerichtlichen und gerichtlichen Verfahren befasst sich die Evaluierung mit Staatsanwälten und Richtern (Berufsrichtern wie Laienrichtern), unabhängig von der Art der innerstaatlichem Recht unterliegenden Gerichte.

8. Für den vorliegenden Bericht nutzte GRECO die deutschen Antworten im Evaluierungsfragebogen (Greco Eval IV (2014) 1E) sowie andere Daten, unter anderem Informationen aus der Zivilgesellschaft. Das GRECO-Evaluierungsteam (im Folgenden GET) stattete Deutschland vom 10. bis 14. März 2014 einen Vor-Ort-Besuch ab. Das GET bestand aus Herrn Yves-Marie Doublet, dem stellvertretenden Direktor der Rechtsabteilung der Nationalversammlung (Frankreich), Richterin Gertraud Eppich am Landesgericht Wiener Neustadt (Österreich), Herrn Jean-Christophe Geiser, wissenschaftlicher Berater, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik, Bundesamt für Justiz (Schweiz), und Herrn Djuro Sessa, beisitzender Richter am Obersten Gerichtshof (Kroatien). Unterstützt wurde das GET von Herrn Michael Janssen vom GRECO-Sekretariat.

9. Das GET führte Gespräche mit Vertretern des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, des Bundesgerichtshofs, des Oberlandesgerichts Köln, der Berliner Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz, der Deutschen Richterakademie, des Berliner Generalstaatsanwalts, der Staatsanwaltschaften von Hamburg und Stuttgart sowie des Generalbundesanwalts. Ferner sprach das GET mit Mitgliedern des Bundestages sowie Bediensteten des Sekretariats des Bundesrates und der Bundestagsverwaltung. Schließlich führte das GET Gespräche mit Vertretern von

Berufsorganisationen (Deutscher Anwaltsverein, Bundesrechtsanwaltskammer, Wirtschaftsstrafrechtliche Vereinigung e.V., Deutscher Richterbund, Neue Richtervereinigung, Bundesverband ehrenamtlicher Richterinnen und Richter, verdi), nichtstaatlichen Organisationen (Abgeordnetenwatch, Lobbycontrol und Transparency International Deutschland) sowie verschiedenen Vertretern von Wissenschaft und Medien.

10. Hauptziel des vorliegenden Berichts ist es, die Wirksamkeit behördlicher Maßnahmen zu beurteilen, die ergriffen wurden, um Korruption unter Abgeordneten, Richtern und Staatsanwälten zu verhüten und ihre Integrität – die faktische und die wahrgenommene – zu fördern. Der Bericht enthält eine kritische Analyse der Situation im Lande; er betrachtet die Anstrengungen der verschiedenen Seiten sowie die erzielten Ergebnisse, identifiziert mögliche Mängel und spricht Empfehlungen für weitere Verbesserungen aus. Entsprechend der bisherigen Praxis von GRECO richten sich die Empfehlungen an die Behörden des Landes, die festzustellen haben, welche einschlägigen Institutionen/Organe dafür zuständig sind, die nötigen Maßnahmen zu ergreifen. Binnen 18 Monaten nach der Annahme des vorliegenden Berichts berichtet Deutschland wiederum über die Maßnahmen, die den hierin enthaltenen Empfehlungen gemäß ergriffen wurden.

II. KONTEXT

11. Dem Evaluierungsbericht der ersten Runde über Deutschland zufolge ist „Korruption [...] in Deutschland seit Anfang der 1990er Jahre vermehrt vorgekommen und wahrgenommen worden, und das GET hat mit Befriedigung zu Kenntnis genommen, dass die Behörden auf diese Herausforderung positiv reagiert haben. Das System der Strafverfolgung arbeitet insgesamt effektiv, sowohl was Korruption im öffentlichen Sektor als auch im privaten Sektor angeht. Die präventive Arbeit wird auch sehr ernst genommen, und die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention aus dem Jahr 1998 ist ein wichtiger Schritt in diesem Bereich. Die empirische Forschung (einschließlich statistischer Daten und vertiefender Untersuchungen) ist von hoher Qualität. Das GET war auch erfreut über die weitgehend positiven Reaktionen aus den Medien, dem privaten Sektor und den nichtstaatlichen Organisationen, die sich als wirksame Aufpasser erwiesen haben.“¹

12. Diese insgesamt positive Einschätzung wird durch aktuellere internationale Untersuchungen bestätigt.² Im ANHANG DEUTSCHLAND zum Korruptionsbekämpfungsbericht der EU (Februar 2014) heißt es: „Deutschland belegt, was die Korruptionsbekämpfung anbelangt, international einen der oberen Ränge und wird als eines der Länder wahrgenommen, die beständig Bestleistungen erbringen.“ Gleichwohl müssen einige Dinge noch in Angriff genommen werden. Unter anderem ist eine Reihe von Empfehlungen von GRECO aus der Dritten Evaluierungsrunde zur Kriminalisierung von Korruption und zur Transparenz der Parteienfinanzierung noch nicht vollständig umgesetzt.³

13. Allgemein wird Korruption in Deutschland als eher weniger gravierend wahrgenommen. Der jährlich aktualisierte Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International führt Deutschland 2013 unter den zwölf am wenigsten korrupten Ländern auf.⁴ Ähnlich liegen „Rechtsstaatlichkeit“ und „Korruptionsbekämpfung“ im System der von der Weltbank eingeführten weltweiten Indikatoren für verantwortungsvolle Staatsführung auf den oberen Rängen.⁵

14. Was den Schwerpunkt der 4. GRECO-Evaluierungsrunde angeht, führen die Parlamente und die politischen Parteien die Liste der Institutionen an, denen man in den meisten der im Eurobarometer für die Europäische Kommission untersuchten Ländern am wenigsten vertraut,⁶ doch ist dies in Deutschland geringer ausgeprägt als in anderen Ländern. Ähnlich liegt der Anteil der Befragten, die Korruption für weit verbreitet unter deutschen Politikern halten, 2013 bei 49 Prozent, gegenüber einem EU-Durchschnitt von 56 Prozent.⁷ Was die Justiz anbelangt, sieht die Eurobarometer-Umfrage zur Korruption den Anteil der Befragten, die Korruption in dieser Teilgewalt für weit verbreitet halten, bei 16 Prozent, also deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 32 Prozent.⁸

15. Zwar betonten die meisten Gesprächspartner des GET, dass die Prävention von Korruption unter Abgeordneten, Richtern und Staatsanwälten in der Praxis recht effizient sei, doch gibt es hier noch Raum für weitere Verbesserungen. Nach Auffassung des GET würden der Sensibilisierung für die Risiken von Korruption und Interessenkonflikten

¹ Siehe: Erste Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht über Deutschland, Greco Eval I Rep (2001) 12E (Final), Randnummer 103.

² Siehe insbesondere National Integrity System Assessment on Germany, Transparency International (2012); Nachhaltiges Regieren in der OECD und EU – Sustainable Governance Indicators 2014 (SGI), Bertelsmann Stiftung; Bericht der EU-Kommission über die Korruptionsbekämpfung in der EU, Februar 2014.

³ Das Umsetzungsverfahren der Dritten Runde ist noch nicht abgeschlossen. Siehe dazu den jüngsten Umsetzungsbericht: GRECO Second Interim RC-III (2013) 15E.

⁴ Siehe <http://www.transparency.org>.

⁵ Siehe http://info.worldbank.org/governance/wqi/sc_country.asp

⁶ Siehe http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/step1.cfm, unter „Trust in Institutions“.

⁷ Special Eurobarometer on corruption 397 (veröffentlicht im Februar 2014).

⁸ Special Eurobarometer on corruption 374 (veröffentlicht im Februar 2014).

weitere Impulse durchaus zugute kommen. Die im Folgenden empfohlenen Maßnahmen – sowie die weiteren Vorschläge und Überlegungen im vorliegenden Bericht – mögen zur Festigung des Vertrauens der Bürger in einige der wesentlichen Institutionen des Landes und ihrer Vertreter beitragen.

III. KORRUPTIONSPRÄVENTION IN BEZUG AUF ABGEORDNETE

Kurzdarstellung des parlamentarischen Systems

16. Die Bundesrepublik Deutschland ist eine aus 16 Bundesländern bestehende föderale parlamentarische Republik. Jedes Bundesland verfügt über ein eigenes Parlament. Die Verfassung, das Grundgesetz,⁹ teilt die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern auf.

17. Das nationale Parlament, der Bundestag, wählt den Bundeskanzler – er ist Regierungschef und übt exekutive Gewalt aus – und verabschiedet die Bundesgesetze. Der aktuelle Bundestag besteht aus 631 Abgeordneten (MdB); der Frauenanteil liegt bei 36,5 Prozent. „Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl“¹⁰ und „nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl“ gewählt.¹¹ Jeder Wähler besitzt zwei Stimmen. Mit der einen Stimme wählt er eine von einer politischen Partei aufgestellte Kandidatenliste; danach richtet sich im Ergebnis die Verteilung der Sitze auf die Kandidaten der Parteien. Mit der anderen Stimme wird in jedem der insgesamt 299 Wahlkreise ein Abgeordneter nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl gewählt. Die Sitze, die eine Partei durch diese Wahlkreisabgeordneten erringt, werden jedoch von ihren Sitzen, die sie über die Kandidatenlisten errungen hat, abgezogen.¹²

18. Über den Bundesrat – ein eigenständiges Verfassungsorgan – wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit.¹³ Er besteht aus Mitgliedern der Landesregierungen. Der Bundesrat kann Gesetzesvorlagen in den Bundestag einbringen. In einer Anzahl von Fällen, die abschließend im Grundgesetz geregelt sind, kann er das Zustandekommen eines Gesetzes verhindern.¹⁴ Die Anzahl der jedem Land zustehenden Stimmen richtet sich nach der Größe der Bevölkerung des entsprechenden Landes. Jedes Land kann seine Stimmen nur einheitlich abgeben. Plenarsitzungen des Bundesrates sind öffentlich, Ausschusssitzungen sind nicht-öffentlich. Die Mitglieder des Bundesrates (derzeit 69) werden von ihrer jeweiligen Landesregierung bestellt und können von dieser auch wieder abberufen werden. Sie sind den Weisungen ihrer Landesregierung unterworfen. Sie haben die Interessen des von ihnen vertretenen Landes wahrzunehmen. Die Mitglieder erhalten keine Entschädigung vom Bundesrat;¹⁵ sie werden für die Wahrnehmung ihrer Funktion als Ministerpräsident oder Minister des jeweiligen Landes aus dessen Haushalt entschädigt.

19. Ein besonderes Merkmal des deutschen Föderalismus besteht darin, dass die einzelnen Länderregierungen über den Bundesrat direkt an den Entscheidungen des Bundes mitwirken. Gleichwohl stellt das Grundgesetz eindeutig fest, dass Bundesgesetze nur vom Bundestag verabschiedet werden. Daher ist der Bundesrat einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1974 zufolge keine zweite Kammer eines einheitlichen Gesetzgebungsorgans, die gleichwertig mit der „ersten Kammer“ entscheidend am Gesetzgebungsverfahren beteiligt wäre.¹⁶ In den Gesprächen vor Ort wurde dem GET des Weiteren dargelegt, dass die Mitglieder des Bundesrates nicht als Abgeordnete gelten können, da sie nicht in dieses Amt gewählt werden. Maßnahmen zur

⁹ <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/>

¹⁰ Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz.

¹¹ § 1 Absatz 1 Bundeswahlgesetz (BWahlG).

¹² Erringt eine Partei über die Liste weniger Sitze als über die Wahlkreise, werden zusätzliche Ausgleichsmandate vergeben, bis die parteipolitische Zusammensetzung des Bundestages wieder dem Verhältnis der auf die Listen abgegebenen Stimmen entspricht.

¹³ Artikel 50 Grundgesetz.

¹⁴ Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen z.B. Gesetze, die die Verfassung ändern, oder Gesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder Gemeinden zufließen soll.

¹⁵ Der Bundesrat leistet nur eine Pauschalzahlung von 60 Euro pro Sitzungstag zur Kostendeckung.

¹⁶ BVerfGE 37, 363 (380) – Im EU-Kontext jedoch gilt der Bundesrat als „zweite Kammer“.

Korruptionsprävention werden auf der Ebene der Länder ergriffen, welche die Mitglieder des Bundesrates repräsentieren.

20. Die Mitglieder des Bundestages sind gemäß Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes „Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.“ Das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass diese Freiheit des Mandats und die daraus folgenden Rechte des Abgeordneten „im Dienst der Erfüllung des Gemeinwohluftrags des Bundestages stehen, nicht umgekehrt.“¹⁷ Das heißt aber nicht, dass es ihnen verboten wäre, Gruppen- oder Partikularinteressen in den Entscheidungsfindungsprozess des Parlaments einzubringen. Da der einzelne Abgeordnete, wenn er im Parlament politischen Einfluss von Gewicht ausüben will, der abgestimmten Unterstützung bedarf, ist seine politische Einbindung in Partei und Fraktion verfassungsrechtlich erlaubt und gewollt;¹⁸ daraus folge „eine Doppelstellung des Abgeordneten als Vertreter des gesamten Volkes und zugleich als Exponenten einer konkreten Parteiorganisation ... Andererseits erfordert die Freiheit des Mandats, dass der Abgeordnete seine Gewissensentscheidung im Konfliktfall auch gegen seine Fraktion behaupten kann und diese so genötigt wird, in ihrem internen Willensbildungsprozess seinen Standpunkt ernst zu nehmen.“¹⁹

21. Ein Abgeordneter verliert die Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag²⁰ bei (1) Ungültigkeit des Erwerbs der Mitgliedschaft, (2) Neufeststellung des Wahlergebnisses, (3) Wegfall einer Voraussetzung seiner jederzeitigen Wählbarkeit (z. B. bei Verurteilung wegen eines Verbrechens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr), (4) Verzicht, (5) Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Partei oder der Teilorganisation einer Partei, der er angehört, durch das Bundesverfassungsgericht. Über den Verlust der Mitgliedschaft wird gemäß Bundeswahlgesetz entschieden, im Fall (1) im Wahlprüfungsverfahren (d.h. durch einen Beschluss des Bundestages auf Vorschlag des Wahlprüfungsausschusses – die Entscheidung des Bundestages über den Verlust der Mitgliedschaft kann auf Beschwerde des betroffenen Abgeordneten vom Bundesverfassungsgericht überprüft werden); in den Fällen (2) und (5) durch Beschluss des Ältestenrates des Bundestages; im Fall (3), wenn der Verlust der Wählbarkeit durch rechtskräftigen Richterspruch eingetreten ist, durch Beschluss des Ältestenrates des Bundestages, im Übrigen im Wahlprüfungsverfahren; und im Fall 4 durch den Präsidenten des Bundestages, der eine Bestätigung der Verzichtserklärung ausstellt. Die zuständigen staatlichen Stellen geben an, dass es Fälle des Verzichts regelmäßig gibt,²¹ andere Fälle des Mandatsverlusts in den letzten Jahren jedoch nicht aufgetreten sind.

22. Ein Großteil der parlamentarischen Arbeit vollzieht sich in den ständigen Ausschüssen, die auf Beschluss des Bundestages für die Dauer der gesamten Wahlperiode gebildet werden, sowie in den Fraktionen. Die ständigen Ausschüsse setzen sich aus MdB der verschiedenen Fraktionen entsprechend ihrer jeweiligen Stärke zusammen, d. h. jede Fraktion hat Anspruch auf eine Vertretung in jedem Ausschuss gemäß der Zahl ihrer Sitze im Bundestag. Die Zuständigkeit der ständigen Ausschüsse entspricht in der Regel der Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Bundesregierung: In der Regel steht je einem Bundesministerium ein ständiger Ausschuss gegenüber. Die ständigen Ausschüsse sind die für die Vorbereitung von Beschlüssen des Bundestages zuständigen Gremien. Sie erörtern und überarbeiten die Gesetzentwürfe ihres Politikbereichs. Der Bundestag setzt ferner einen Petitionsausschuss ein, der sich mit

¹⁷ Bundesverfassungsgericht, 2 BvE 1/06 vom 4. Juli 2007, Rdnr. 216, www.bverfg.de.

¹⁸ So erkennt Artikel 21 Absatz 1 des Grundgesetzes ausdrücklich die Rolle der politischen Parteien bei der Willensbildung des Volkes an.

¹⁹ Bundesverfassungsgericht, 2 BvE 1/06 vom 4. Juli 2007, Rdnr. 218.

²⁰ Siehe §§ 46 und 47 BWahlG.

²¹ In der 17. Wahlperiode (2009-2013) haben 28 Abgeordnete auf ihr Mandat verzichtet.

Bitten oder Beschwerden befasst, die jedermann einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich einreichen kann.²²

23. Das Präsidium besteht aus dem Präsidenten und den Vizepräsidenten und wird für die Dauer einer Wahlperiode gewählt. Für ihre Wahl bedarf es der Mehrheit der Abgeordneten. Es ist ständige Praxis, dass der Präsident ein Abgeordneter der stärksten Fraktion ist, wobei jede Fraktion durch mindestens einen Vizepräsidenten vertreten ist. Die Präsidiumsmitglieder können nicht durch Bundestagsbeschluss abberufen werden. „Der Präsident vertritt den Bundestag und regelt seine Geschäfte. Er wahrt die Würde und die Rechte des Bundestages, fördert seine Arbeiten, leitet die Verhandlungen gerecht und unparteiisch und wahrt die Ordnung im Hause.“²³ Ferner steht der Präsident an der Spitze der Bundestagsverwaltung. Er ist der oberste Dienstherr ihrer rund 2.800 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und übt die Polizeigewalt und das Hausrecht in den Gebäuden des Bundestages aus. Der Präsident setzt jährlich die Höhe der staatlichen Mittel zur Parteienfinanzierung fest. Die übrigen Mitglieder des Präsidiums unterstützen den Bundestagspräsidenten bei seiner Arbeit. In den Sitzungswochen tritt das Präsidium regelmäßig zusammen, um Angelegenheiten zur Leitung des Hauses zu besprechen. Dabei ist auch der Direktor beim Deutschen Bundestag anwesend, der die Verwaltung des Bundestages leitet. Alle Mitglieder des Präsidiums gehören auch dem Ältestenrat an. Dieser ist das wichtigste Koordinationsgremium des Bundestages und unterstützt den Präsidenten bei der Führung der Geschäfte des Parlaments.

Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens

24. Gesetzesvorlagen werden beim Bundestag durch die Bundesregierung (was am häufigsten vorkommt), aus der Mitte des Bundestages (wenn sie von einer Fraktion oder mindestens 5 Prozent der Abgeordneten unterzeichnet sind) oder durch den Bundesrat eingebracht.²⁴ Nach einer ersten Beratung der Gesetzesvorlage im Plenum des Bundestages erfolgt die Ausschussberatung. Der Ausschuss legt dem Plenum eine Beschlussempfehlung vor, die Grundlage der zweiten und dritten Beratung im Plenum ist. Darauf findet die Schlussabstimmung über die Gesetzesvorlage statt. Vom Bundestag beschlossene Gesetze werden sodann dem Bundesrat zugeleitet.²⁵ Bestimmte Gesetze (sogenannte Zustimmungsgesetze) bedürfen zwingend der Zustimmung des Bundesrates. Bei allen anderen Gesetzen kann der Bundesrat zwar Einspruch einlegen (den sogenannten Einspruchsgesetzen). Bevor der Bundesrat Einspruch einlegen kann, muss er jedoch zunächst die Einberufung des sogenannten Vermittlungsausschusses verlangen. Der Einspruch kann vom Bundestag überstimmt werden.

25. Unmittelbar nach der Einbringung einer Gesetzesvorlage beim Bundestag wird diese als Bundestagsdrucksache veröffentlicht und kann auf der Website des Deutschen Bundestages abgerufen werden.²⁶ Gesetzesvorlagen der Bundesregierung sind der Öffentlichkeit regelmäßig bereits vorher bekannt. Zum einen werden sie vor Einbringung in den Bundestag dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet, der sie als Bundesratsdrucksache veröffentlicht. Zum anderen werden zahlreiche Gesetzentwürfe der Bundesregierung bereits unmittelbar nach dem Kabinettsbeschluss, zum Teil auch schon vorher auf den Internetseiten des federführenden Bundesministeriums veröffentlicht. Bundesratsinitiativen werden als Bundesratsdrucksachen veröffentlicht und auf der Internetseite des Bundesrates eingestellt.²⁷

²² Siehe Artikel 17 und 45c Grundgesetz. Daneben gibt es sowohl weitere ständige Ausschüsse, wie beispielsweise den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung sowie den Ausschuss Digitale Agenda, als auch Ad-hoc-Ausschüsse, wie Untersuchungsausschüsse und Enquete-Kommissionen.

²³ § 7 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT).

²⁴ Siehe Artikel 76 Absatz 1 Grundgesetz und §§ 76 Absatz 1 und 75 Absatz 1 a GOBT.

²⁵ Artikel 77 Absatz 1 Grundgesetz.

²⁶ <http://www.bundestag.de/dokumente/drucksachen/index.html>.

²⁷ <http://www.bundesrat.de/DE/dokumente/neueingange/neueingange-node.html>

26. Die Namen der Mitglieder der Bundestagsausschüsse und ihrer Stellvertreter werden im Amtlichen Handbuch und auf der Website des Bundestages veröffentlicht. Die Tagesordnungen der Ausschüsse werden ebenfalls auf der Website des Bundestages veröffentlicht. In der Regel sind Ausschusssitzungen nicht öffentlich. Der Ausschuss kann aber beschließen, für einen bestimmten Verhandlungsgegenstand oder Teile desselben die Öffentlichkeit zuzulassen.²⁸ Über den Inhalt nicht öffentlicher Ausschusssitzungen dürfen die Sitzungsteilnehmer die Öffentlichkeit grundsätzlich uneingeschränkt informieren.²⁹ Der Ausschuss legt dem Plenum einen Bericht vor, in dem er seine Beschlussempfehlung in Bezug auf den Gesetzentwurf begründet sowie den Beratungsverlauf im Ausschuss und auch die Auffassung der Minderheit darstellt.³⁰ Dieser Bericht wird als Bundestagsdrucksache veröffentlicht und kann auf der Website des Bundestages abgerufen werden. Die Protokolle, welche über die Sitzungen erstellt werden, können grundsätzlich nach Verkündung des betreffenden Gesetzes eingesehen werden, wenn ein berechtigtes Interesse nachgewiesen wird.

27. Bundestagsausschüsse können eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen durchführen.³¹ Von dieser Möglichkeit wird häufig Gebrauch gemacht.³² Der federführende Ausschuss, an den Vorlagen nach erster Lesung überwiesen werden, ist auf Verlangen eines Viertels seiner Mitglieder dazu verpflichtet, eine öffentliche Anhörung durchzuführen. Zur Vorbereitung einer öffentlichen Anhörung werden die Geladenen häufig um Einreichung einer schriftlichen Stellungnahme gebeten. Die eingereichten Stellungnahmen werden vor der Anhörung auf der Website des Ausschusses veröffentlicht. Kopien werden vor dem Anhörungssaal für die Besucher der Anhörung ausgelegt. Bei einem Ausschussprotokoll handelt es sich in der Regel um ein Wortprotokoll, welches auch auf die Website des Ausschusses gestellt wird. Viele öffentliche Anhörungen können auf der Website des Bundestages parallel mit verfolgt oder hinterher angeschaut werden.

28. Der Bundestag verhandelt öffentlich.³³ Auf Antrag eines Zehntels seiner Mitglieder oder auf Antrag der Bundesregierung kann mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden; ein solcher Fall ist jedoch noch nie eingetreten. Alle Plenardebatten werden im Parlamentsfernsehen live übertragen, außerdem werden bestimmte Parlamentsdebatten – auszugsweise oder vollständig – von verschiedenen Fernsehsendern übertragen. Über jede Sitzung wird ein Stenographischer Bericht (Plenarprotokoll) angefertigt. Dieser wird bereits am Sitzungstag sukzessive auf der Website des Bundestages veröffentlicht, die endgültige Fassung ist spätestens am Folgetag online.³⁴

29. Im Bundestag wird grundsätzlich durch Handzeichen oder durch Aufstehen oder Sitzenbleiben abgestimmt. Der amtierende Sitzungspräsident stellt das Abstimmungsergebnis fest, das in dieser Form auch im Plenarprotokoll veröffentlicht wird. Bis zur Eröffnung der Abstimmung kann von einer Fraktion oder von anwesenden fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages aber auch eine sogenannte namentliche Abstimmung verlangt werden (außer bei einer Reihe von Verfahrensfragen).³⁵ Das Ergebnis von namentlichen Abstimmungen wird im Plenarprotokoll unter Nennung des Namens des jeweiligen Abgeordneten sowie seines Abstimmungsverhaltens veröffentlicht. Zudem befindet sich auf der Website des Bundestages eine interaktive Anwendung, in der alle namentlichen Abstimmungen

²⁸ § 69 Absatz 1 GOBT.

²⁹ Ausnahmen von dieser Regel bestimmt Paragraph 69 Absatz 7 GOBT in Verbindung mit § 7 der Geheimschutzordnung des Bundestages.

³⁰ § 66 GOBT.

³¹ § 70 Absatz 1 GOBT.

³² So wurden in der 16. Wahlperiode (2006 bis 2009) zu fast 30 Prozent der Gesetzentwürfe (270 von insgesamt 905) öffentliche Anhörungen durchgeführt.

³³ Artikel 42 Absatz 1 Grundgesetz.

³⁴ § 116 Absatz 1 GOBT.

³⁵ Siehe §§ 52 und 53 GOBT.

ausgewertet und zusammen mit weiteren Informationen zum Thema und den Abgeordneten dargestellt werden.³⁶ Das Ergebnis aller Abstimmungen im Plenum wird überdies auch im Amtlichen Protokoll des Bundestages festgehalten, welches auf der Internetseite des Bundestages veröffentlicht wird.

30. Das GET begrüßt die von den zuständigen Stellen ergriffenen Maßnahmen, zur einfachen Zugänglichmachung von Informationen, unter anderem über die Website des Bundestages. Dennoch wurde das GET bei seinem Vor-Ort-Besuch wiederholt auf einige Bedenken hinsichtlich der Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens aufmerksam gemacht. Zunächst wird von Fällen berichtet, in denen die Vorbereitung von Gesetzentwürfen, vor allem Gesetzesvorlagen der Bundesregierung, externen Stellen, wie Anwaltskanzleien und Beratern, übertragen wurde,³⁷ ohne solche Vorgänge öffentlich zu machen. Das GET sieht ein, dass die Nutzung von außerhalb des Bundestages oder der Ministerien vorhandenem Fachwissen sinnvoll und effizient sein kann, doch vertritt es nachdrücklich die Meinung, dass derartige Fälle offenzulegen sind, um der Öffentlichkeit zu ermöglichen, von außen kommende Einflussnahmen auf den Entscheidungsprozess zu erkennen. Des Weiteren forderten mehrere Gesprächspartner generell, die Mitwirkung von Interessengruppen, Unternehmen und anderen privaten Akteuren an der Vorbereitung konkreter Rechtssetzungsakte sowie den von ihnen ausgeübten Einfluss auf Gesetzgeber bekannt zu machen – nicht nur in den Entwurfsstadien, sondern auch bei späteren Änderungen der Gesetzentwürfe.³⁸ Das GET ist der Auffassung, dass die Transparenz durch einen derartigen „legislativen Fußabdruck“, also die Möglichkeit, die Stellungnahmen von Akteuren, die bei der Arbeit an einem Gesetz berücksichtigt wurden, schriftlich zu verfolgen, deutlich verbessert werden könnte.³⁹ In diesem Zusammenhang vernahm das GET mit Interesse von Vertretern der Bundestagsverwaltung, dass unter Wissenschaftlern und anderen Fachleuten diskutiert wird, wie auf solche Bedenken eingegangen werden könnte. Diese befürworteten, nach technischen Möglichkeiten zu suchen, um die Nachvollziehbarkeit von im Gesetzgebungsverfahren vorgenommenen Änderungen zu optimieren. GRECO ermutigt die zuständigen staatlichen Stellen nachdrücklich, Anregungen aus solchen Überlegungen aufzunehmen und nach Wegen zu suchen, um eine rechtzeitige Offenlegung der Beteiligung Dritter an der Vorbereitung und Fertigstellung von Gesetzentwürfen zu gewährleisten.

31. Außerdem fanden es einige Gesprächspartner besorgniserregend, dass Gesetzesentwürfe in einigen Fällen in der Schlussphase des Gesetzgebungsverfahrens sehr zügig „im Eiltempo behandelt und die breite Öffentlichkeit und insbesondere die Medien nicht rechtzeitig über die endgültigen Gesetzesentwürfe und letzten Änderungen informiert wurden, sodass sie vor der Verabschiedung nicht mehr dazu Stellung nehmen konnten.“⁴⁰ Ferner wurde zu bedenken gegeben, dass dies möglicherweise für Dritte einen

³⁶ <http://www.bundestag.de/bundestag/plenum/abstimmung/grafik/index.jsp>

³⁷ Ferner wurde festgestellt, dass zuweilen private Akteure die Initiative ergreifen und Gesetzentwürfe zu den sie interessierenden Angelegenheiten vorlegen.

³⁸ Den zuständigen staatlichen Stellen zufolge geht es in der aktuellen Diskussion vor allem um Gesetzentwürfe der Bundesregierung; sie verweisen insoweit auf den Koalitionsvertrag, in dem es heißt: „Wir erhöhen die Transparenz beim Einsatz externer Personen in der Verwaltung.“ Unter Verweis auf die bestehende „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung vom 17. Juli 2008“ geben die zuständigen Stellen an, dass externe Personen, die vorübergehend in der Bundesverwaltung tätig sind, in folgenden Funktionen nicht eingesetzt werden dürfen: Formulierung von Gesetzesentwürfen und anderen Rechtssetzungsakten; Funktionen mit abschließender Entscheidungsbefugnis; Funktionen, deren Ausübung die konkreten Geschäftsinteressen der entsendenden Stelle unmittelbar berührt.

³⁹ Derartige Maßnahmen könnten auf bereits vorhandenen Verfahren aufbauen. Insbesondere die Regeln zum Verfahren innerhalb der Bundesministerien sehen vor, dass interessierte Verbände (sofern auf Bundesebene vertreten) angehört werden sollten, bevor Gesetzentwürfe dem Kabinett vorgelegt werden; entsprechende Kontakte sind dem Kanzleramt anzuzeigen.

⁴⁰ Verschiedene Gesprächspartner hegten insbesondere Befürchtungen hinsichtlich der Tatsache, dass der Bundestag das Verfahren auch in eigenen Angelegenheiten – beispielsweise bei der Abgeordnetenentschädigung und Amtsausstattung – beschleunigen und damit die Kontrolle durch die Öffentlichkeit behindern kann, weil er

Ansatzpunkt bieten könnte, Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren zu nehmen, ohne dass dieser Einfluss einer öffentlichen Kontrolle unterliege. Das GET teilt diese Bedenken und unterstützt die Forderung, angemessene Fristen für die Veröffentlichung von Gesetzentwürfen in der Schlussphase von Gesetzgebungsverfahren einzuführen. Den zuständigen Stellen wird nachdrücklich angeraten, solche Bedenken ernst zu nehmen und geeignete Maßnahmen in Erwägung zu ziehen.

32. In Bezug auf insbesondere die Kontakte von Abgeordneten mit Lobbyisten bemerkt das GET des Weiteren, dass die zuständigen Stellen zunächst auf die Pflicht zur Offenlegung von Tätigkeiten in Gremien von Unternehmen, Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts sowie Vereinen, Verbänden oder ähnlichen Organisationen verweisen⁴¹ sowie auf das Verbot, Geld oder geldwerte Zuwendungen anzunehmen, die nur deshalb gewährt werden, weil dafür die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden im Bundestag erwartet wird.⁴² Ferner wird auf eine – sehr kurze – Aufstellung von Vorschriften in Anlage 2 der GOBT hingewiesen („Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“). Nach diesen Vorschriften führt der Präsident des Bundestages eine öffentliche Liste, in der alle Verbände, die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten, eingetragen werden. Eine Anhörung ihrer Vertreter findet nur statt, wenn sie sich in diese Liste eingetragen haben und dabei folgende Angaben gemacht haben: Name und Sitz des Verbandes, Zusammensetzung von Vorstand und Geschäftsführung, Mitgliederzahl, Namen der Verbandsvertreter sowie Anschrift der Geschäftsstelle am Sitz in Berlin.⁴³ Nach den vom GET gesammelten Informationen entsprechen diese auf das Jahr 1972 zurückgehenden Regelungen nicht mehr in vollem Umfang der heutigen Realität der Lobbyarbeit, die mit den Jahren deutlich zugenommen hat und die nicht nur Verbände, sondern auch eine Vielfalt privater Akteure betreiben. Nach Auffassung des GET weist der rechtliche Rahmen mehrere Schwächen auf. Zunächst ist die Registrierung nur freiwillig, und die Liste der Verbände beinhaltet keine Unternehmen, selbstständig tätige Lobbyisten, Anwälte, Think Tanks usw. Des Weiteren werden die genannten Regeln so ausgelegt, dass nicht registrierte Verbände in ihren Rechten nur insoweit eingeschränkt sind, als sie ein Recht auf Anhörung in einer Ausschusssitzung nicht beanspruchen können – angehört werden können sie dennoch, wenn sie vom entsprechenden Ausschuss geladen sind.⁴⁴

33. Vor diesem Hintergrund vernahm das GET mit Interesse, dass mehrere politische Parteien eine umfassendere Lobbyliste befürworteten und dazu entsprechende Gesetzgebungsvorschläge vorgelegt hatten. Diese wurden jedoch nicht angenommen. Einige Gesprächspartner des GET forderten ein verbindliches Register, mit dem außerdem die Verträge zwischen Lobbyisten und ihren Finanzierungsquellen offengelegt würden. Nach Auffassung des GET müssen Maßnahmen ergriffen werden, um die Transparenz in diesem Bereich zu verbessern und das Risiko ungebührlicher Einflussnahme durch Dritte auf Abgeordnete zu begrenzen. Es wäre auf jeden Fall wünschenswert, die Beziehungen von Abgeordneten zu Dritten zu regeln und darüber hinaus ihre Kontakte mit Personen oder Gruppen, die partikulare oder sektorale Interessen vertreten, auf eine institutionelle Grundlage zu stellen. Dies wäre beispielsweise möglich, indem die Registrierung von Lobbyisten verbindlich vorgeschrieben wird, Abgeordnete verpflichtet werden, ihre Kontakte mit Dritten im Zusammenhang mit Gesetzentwürfen offenzulegen (wie oben beschrieben) und Verhaltensregeln für die betreffenden Dritten – ebenso für Abgeordnete – einzuführen, um Orientierung für den Umgang mit Dritten zu bieten, die Einfluss auf die

gemäß § 126 der Geschäftsordnung Abweichungen von den Vorschriften dieser Geschäftsordnung mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten beschließen kann.

⁴¹ Siehe unten „Erklärung von Vermögenswerten, Einkommen, Verbindlichkeiten und Beteiligungen“ (Ziffer 73).

⁴² Siehe unten „Verbote oder Beschränkungen bestimmter Tätigkeiten“ (Ziffer 56).

⁴³ Die Liste wird jährlich im Bundesanzeiger veröffentlicht und ist auch, fortlaufend aktualisiert, auf der Website des Bundestags abrufbar: <http://www.bundestag.de/dokumente/lobbyliste/>. Im April 2014 umfasste die Liste 2175 Verbände.

⁴⁴ In einem Schreiben vom 18. Oktober 1979 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales übermittelte der Geschäftsordnungsausschuss diese Auslegung, der man seitdem in der Praxis folgt.

parlamentarische Arbeit von Abgeordneten anstreben, und die Transparenz in diesem Bereich zu fördern. Vor dem Hintergrund des Obigen **empfiehlt GRECO, 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.**

Entschädigung und andere Leistungen

34. Im Jahr 2012 betrug das durchschnittliche monatliche Bruttoeinkommen eines vollbeschäftigten Arbeitnehmers 3.391,00 Euro.⁴⁵

35. Nach einer aktuellen Reform erhalten die Mitglieder des Bundestages eine monatliche Entschädigung von 8.667 Euro⁴⁶. Die Vorsitzenden von Ausschüssen erhalten eine Zulage in Höhe von 15 Prozent der Abgeordnetenentschädigung. Der Präsident erhält eine monatliche Amtszulage in Höhe des Monatsbetrags der Abgeordnetenentschädigung, seine Stellvertreter in Höhe der Hälfte dieses Betrags.⁴⁷ Für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion (z.B. Fraktionsvorsitzender, Parlamentarischer Geschäftsführer) können die Fraktionen aus ihren eigenen Mitteln Zulagen gewähren.⁴⁸

36. Nach Artikel 44a Absatz 1 AbgG „[steht die] ... Ausübung des Mandats ... im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Bundestages. Unbeschadet dieser Verpflichtung bleiben Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandat grundsätzlich zulässig.“ Einerseits spiegelt dies den Umstand wider, dass das parlamentarische Mandat zu einem Beruf geworden ist, der den vollen Einsatz der Arbeitskraft fordert, andererseits, dass die Abgeordneten in der Art und Weise der Ausübung des Mandats grundsätzlich frei sind.⁴⁹

37. Den Abgeordneten wird am Sitz des Bundestages in Berlin ein eingerichtetes Büro zur Verfügung gestellt. Sie können das gemeinsame Informations- und Kommunikationssystem des Bundestages nutzen. Sie haben Anspruch auf freie Benutzung der Verkehrsmittel der *Deutschen Bahn AG* innerhalb Deutschlands und der Dienstfahrzeuge des Bundestages im Stadtgebiet von Berlin. Innerdeutsche Flugkosten, die in Ausübung des Mandats entstehen, werden gegen Nachweis erstattet, Auslandsdienstreisen bedürfen der vorherigen Genehmigung des Präsidenten.⁵⁰ Ferner steht jedem Abgeordneten für die Beschäftigung von Mitarbeitern ein monatlicher Betrag von 16.517 Euro zur Verfügung.⁵¹ Die Abrechnung der Mitarbeitergehälter erfolgt durch die Bundestagesverwaltung unmittelbar mit dem Abgeordnetenmitarbeiter. Für die Beschäftigung von Mitarbeitern, die mit dem Abgeordneten verwandt, verheiratet oder verschwägert sind oder waren, werden jedoch keine Kosten ersetzt. Entsprechendes gilt für gleichgeschlechtliche Lebenspartner.⁵²

38. Für sonstige durch das Mandat veranlasste Aufwendungen erhält jedes Mitglied des Bundestages eine monatliche Kostenpauschale in Höhe von momentan 4.204 Euro.

⁴⁵ Quelle:

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VerdiensteArbeitskosten/VerdiensteBranchen/Tabellen/LangeReiheD.html>.

⁴⁶ Davor belief sich die monatliche Entschädigung auf 8.252 Euro. Weitere Informationen zu der Reform siehe unten.

⁴⁷ § 11 Absatz 1 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (AbgG).

⁴⁸ Vgl. § 52 Absatz 2 Satz 2a AbgG.

⁴⁹ Bundesverfassungsgericht, Entscheidung 2 BvE 1/06, 4. Juli 2007, Rdnrn. 211-213, 216 und 233-236, www.bverfg.de.

⁵⁰ §§ 12 Absatz 4, 16 und 17 AbgG.

⁵¹ Ab März 2015 steigt der monatliche Betrag auf 16.913 Euro, gemäß einer Gehaltserhöhung im öffentlichen Dienst, der den Bezugsrahmen für die Entlohnung von Abgeordnetenmitarbeitern bildet.

⁵² § 12 Absatz 3 AbgG.

Diese dient insbesondere dem Ausgleich von Bürokosten zur Einrichtung und Unterhaltung eines oder mehrerer Wahlkreisbüros, ferner dem Ausgleich von Mehraufwendungen am Sitz des Bundestages (Zweitwohnung) sowie dem Ausgleich von mandatsbedingten Kosten für Repräsentation, Einladungen und Wahlkreisbetreuung.⁵³ Diese Kostenpauschale ist steuerfrei. Dafür können Abgeordnete aber – anders als Arbeitnehmer – Kosten im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit nicht steuermindernd geltend machen, und zwar auch dann nicht, wenn sie den Betrag der Kostenpauschale übersteigen.

39. Zugang zu Informationen darüber, inwieweit und in welcher Weise Abgeordnete die oben genannten Leistungen in Anspruch nehmen, regelt das Informationsfreiheitsgesetz.⁵⁴ Danach gewährt die Bundestagsverwaltung Zugang zu Informationen über die Nutzung der Entschädigung von Abgeordneten (beispielsweise die Beschaffung von Büroausstattung) einem Antragsteller nur dann, wenn der Abgeordnete ausdrücklich eingewilligt hat, da diese Informationen als personenbezogene Daten im Zusammenhang mit dem Mandat gelten.⁵⁵

40. Abgeordnete sind nicht gehindert, ihre Büroausstattung durch Drittmittel aufzustocken. Sie dürfen Geld- oder Sachspenden zur Unterstützung ihrer politischen Tätigkeit annehmen.⁵⁶ Diese können sie auch zur Verbesserung ihrer Büroausstattung einsetzen. Sofern sie innerhalb eines Kalenderjahres von einer Person Spenden von mehr als 10.000 Euro erhalten, veröffentlicht der Präsident die Spenden unter Angabe ihrer Höhe und Herkunft im Amtlichen Handbuch und auf den Internetseiten des Bundestages.⁵⁷

41. Hinsichtlich der Sozialversicherung erhalten Abgeordnete Leistungen zur Kostenerstattung bei Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen.⁵⁸ Hierbei können sie wählen, ob die Leistung (wie typischerweise bei Beamten) in Form eines hälftigen Ersatzes der Behandlungskosten erfolgen soll (und sie sich für die andere Hälfte privat versichern) oder ob (wie typischerweise bei Arbeitnehmern und Selbständigen) ein Zuschuss zu den Beiträgen der staatlichen oder einer privaten Krankenversicherung gewährt wird. Diese Wahlmöglichkeit soll den Abgeordneten ermöglichen, in dem System zu bleiben, in dem sie vor der Mitgliedschaft im Bundestag waren.

42. Abgeordnete, die aus dem Bundestag ausscheiden und mindestens ein Jahr Mitglied waren, haben Anspruch auf Übergangsgeld. Für jedes Jahr der Mitgliedschaft im Bundestag wird ein Monatsbetrag der Abgeordnetenentschädigung gezahlt, jedoch höchstens 18 Monate lang.⁵⁹ Ab dem zweiten Monat werden alle Erwerbs- und Versorgungseinkünfte auf das Übergangsgeld angerechnet. Zudem haben Abgeordnete, die mindestens ein Jahr dem Bundestag angehört haben, einen Anspruch auf Altersentschädigung, wenn sie aus dem Bundestag ausgeschieden sind. Der Anspruch wird grundsätzlich erst mit Vollendung des 67. Lebensjahres gewährt. Seine Höhe hängt von der Dauer der Mitgliedschaft ab.⁶⁰ Er beträgt nach einem Jahr der Zugehörigkeit zum Bundestag 207 Euro. Der maximale Betrag, der 27 Jahre Mitgliedschaft im Bundestag voraussetzt, würde 5.570 Euro betragen.

43. Im Februar 2014 verabschiedete der Bundestag ein Gesetz zur Änderung der Abgeordnetenentschädigung und -versorgung. Es trat am 16. Juli 2014 in Kraft.⁶¹ Danach

⁵³ § 12 Absatz 2 AbgG.

⁵⁴ <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg/BJNR272200005.html>

⁵⁵ Vgl. § 5 Absatz 1 und 2 sowie § 8 Absatz 1 Informationsfreiheitsgesetz.

⁵⁶ § 44a Absatz 2 Satz 4 AbgG und § 4 Absatz 1 Verhaltensregeln.

⁵⁷ Weiteres zu Spenden an Abgeordnete weiter unten in „Geschenke“ (Ziffern 57 bis 59) und „Erklärung von Vermögenswerten, Einkommen, Verbindlichkeiten und Beteiligungen“ (Ziffer 76).

⁵⁸ § 27 AbgG.

⁵⁹ § 18 AbgG.

⁶⁰ §§ 19–21 AbgG.

⁶¹ Vgl. Bundesgesetzblatt 2014 I 906.

soll die Entschädigung unter anderem der allgemeinen Einkommensentwicklung in Deutschland anpasst werden. Diese Indexierung findet erstmals zum 1. Juli 2016 Anwendung. Vorher soll die Entschädigung in zwei Stufen jener der Bundesrichter angeglichen werden. Somit stieg die monatliche Entschädigung zum 1. Juli 2014 auf 8.667 Euro und wird zum 1. Januar 2015 auf 9.082 Euro angehoben. Die Vorsitzenden von Ausschüssen, Untersuchungsausschüssen und Enquete-Kommissionen erhalten eine Zulage in Höhe von 15 Prozent der Abgeordnetenentschädigung. Des Weiteren haben die Abgeordneten ab der 19. Wahlperiode Anspruch auf eine vorzeitige Altersrente (erst mit Vollendung des 63. Lebensjahres und mit Abzügen). Auch die Anrechte auf Altersentschädigung werden sich ändern und künftig durch die Anbindung der Entschädigung an die allgemeine Einkommensentwicklung ab 1. Juli 2016 jeweils steigen oder sinken.

Ethische Grundsätze und Verhaltensregeln

44. Die Mitglieder des Bundestages sind gemäß Artikel 38 Absatz 1 des Grundgesetzes „Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.“ Das Bundesverfassungsgericht hat aus dieser Vorschrift eine Reihe von sogenannten Statusrechten der Mitglieder des Bundestages abgeleitet (z.B. das Recht, im Parlament das Wort zu ergreifen; das Recht, in einem Ausschuss mitwirken zu können; das Recht, von der Regierung die für die Wahrnehmung des Mandats erforderlichen Informationen zu erhalten). Diese Rechte müssen im Dienst der Erfüllung des Gemeinwohluftrags des Parlaments stehen. Mit ihnen korrespondiert eine grundsätzliche Pflicht der Abgeordneten, in einem Umfang und einer Weise an den parlamentarischen Aufgaben teilzunehmen, die deren Erfüllung gewährleistet.

45. Laut Bundesverfassungsgericht soll diese Vorschrift ferner die Unabhängigkeit des Abgeordneten von Interessengruppen gewährleisten, die ihre Sonderinteressen im Parlament mit Anreizen durchzusetzen suchten, die sich an das finanzielle Eigeninteresse des Abgeordneten wendeten und damit – anders als der Einfluss der Parteien und Fraktionen im politischen Willensbildungsprozess – nicht durch Entscheidungen des Wählers vermittelt seien.⁶² Deshalb seien Regeln, welche darauf abzielen, den Wählern Informationen über mögliche Interessenverknüpfungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten der Abgeordneten zu verschaffen, grundsätzlich zulässig. Allerdings müsse bei der Statuierung solcher Transparenzregeln, soweit sie die Abgeordneten zur Offenbarung von Daten aus ihrem Privatbereich verpflichten, ihren berechtigten persönlichen Interessen angemessen Rechnung getragen werden.

46. Daher wurden § 44 a und § 44 b AbgG erlassen, die unter anderem vorschreiben, dass die Ausübung des Mandats im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Bundestags zu stehen hat; sie regeln ferner grundsätzliche Fragen in Bezug auf Zuwendungen an Abgeordnete. Des Weiteren verpflichten sie den Bundestag zum Erlass von Verhaltensregeln. Diese müssen insbesondere Regelungen enthalten über die Anzeige und Veröffentlichung von Tätigkeiten und Einkünften von Abgeordneten.

47. Die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages sind Bestandteil der Geschäftsordnung des Bundestages, die vom Bundestag beschlossen wird. Seit 1972 in Kraft, wurden sie mehrfach geändert, so jüngst 2005 und 2013; diese Änderungen bezogen sich auf die Veröffentlichung von Nebeneinkünften. Die Verhaltensregeln werden durch Ausführungsbestimmungen des Präsidenten des Deutschen Bundestages konkretisiert.

48. Schwerpunkte der Verhaltensregeln sind: die Verpflichtung der Abgeordneten, den Präsidenten über ihre Tätigkeiten und Einkünfte zu unterrichten; die Veröffentlichung des Großteils dieser Angaben; spezifische Regelungen für Spenden sowie die Offenlegung von

⁶² Bundesverfassungsgericht, 2 BvE 1/06 vom 4. Juli 2007, Rdnr. 222, www.bverfg.de.

Interessenverknüpfungen als Ausschussmitglieder. Die Verhaltensregeln enthalten auch Verfahrensvorschriften, um ihre Befolgung zu gewährleisten. Um Verstöße gegen die Verhaltensregeln von vornherein zu vermeiden, sind die Abgeordneten verpflichtet, sich in Zweifelsfällen beim Präsidenten beziehungsweise den von diesen mit der Umsetzung der Verhaltensregeln beauftragten Mitarbeitern der Bundestagsverwaltung über den Inhalt ihrer Pflichten beraten zu lassen.

49. Das GET erkennt an, dass der Bundestag über Verhaltensregeln verfügt, die verschiedene zentrale Bereiche, wie Transparenz von Nebentätigkeiten und Einkünften sowie Spenden, regulieren. Erwähnenswert ist, dass die Verhaltensregeln wiederholt geändert wurden und es sich offenbar um ein dynamisches Regelwerk handelt, das durch detaillierte Ausführungsbestimmungen ergänzt wird. Das GET stellt jedoch zu seinem Bedauern fest, dass die Verhaltensregeln in ihrer jetzigen Form den Abgeordneten keinen vollständigen Orientierungsrahmen bieten. Insbesondere enthalten sie keine umfassenden Regelungen zu allgemeinen Grundsätzen ethischen Verhaltens und bestimmten Themen wie Interessenkonflikten (z.B. Definitionen und/oder Formen), Unvereinbarkeiten, Nutzung/Missbrauch von Informationen und öffentlichen Mitteln sowie Kontakte mit Dritten wie z. B. Interessenvertretern. Der vorliegende Bericht enthält mehrere spezielle Empfehlungen zur Regelung verschiedener oben erwähnter Kernfragen. Außerdem regt das GET an, die Verhaltensregeln weiterzuentwickeln, um sie zu einem umfassenden Referenzdokument auszugestalten – was die Abgeordneten für Fragen der Integrität weiter sensibilisieren, ihnen Orientierung bieten und der Öffentlichkeit ihre Bereitschaft zeigen würde, mit ihrem Handeln ein hohes Maß an Integrität aufrechtzuerhalten.

Interessenkonflikte

50. Zwar gibt es keine gesetzliche Definition des Begriffs „Interessenkonflikt“, doch verschiedene Mechanismen, Interessenkonflikte zu verhindern und offenzulegen: erstens Inkompatibilitätsregelungen, zweitens Regelungen über Zuwendungen in Gestalt sowohl von Annahmeverboten als auch von Offenlegungspflichten, drittens Offenlegungspflichten in Bezug auf bestimmte Tätigkeiten vor dem Mandat sowie in Bezug auf bestimmte Tätigkeiten, Verträge, Unternehmensbeteiligungen und Einkünfte neben dem Mandat sowie viertens das Verbot, in beruflichen und geschäftlichen Angelegenheiten auf die Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag hinzuweisen.⁶³

51. Darüber hinaus müssen Ausschussmitglieder, die entgeltlich mit einem Gegenstand beschäftigt sind, der im Ausschuss zur Beratung ansteht, gemäß § 6 der Verhaltensregeln vor der Beratung eine Interessenverknüpfung offenlegen. Dies gilt nicht, wenn die Interessenverknüpfung bereits aus den auf der Homepage des Bundestages veröffentlichten Angaben des Mitglieds des Bundestages zu seinen Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften ersichtlich ist. Einen Ausschluss von der Beratung oder Entscheidungsfindung im Ausschuss oder Plenum des Bundestags hat solch eine Interessenverknüpfung indes grundsätzlich nicht zur Folge. Nur in Konstellationen, in denen der Bundestag ähnlich einem Gericht agiert, ist solch ein Ausschluss ausnahmsweise vorgesehen (z. B. bei Unvereinbarkeit zwischen der Mitgliedschaft in einem Untersuchungsausschuss einerseits und der anwaltlichen Vertretung einer Person, die vom Untersuchungsausschuss als Zeuge geladen ist, andererseits).⁶⁴ Die zuständigen Stellen geben an, dass es nicht viele Anwendungsfälle zu § 6 der Verhaltensregeln gibt, der auf Situationen Anwendung findet, die nicht bereits von den allgemeinen Offenlegungspflichten erfasst sind. In Zweifelsfällen wird Abgeordneten als Vorsichtsmaßnahme empfohlen, Umstände offenzulegen, die zu

⁶³ § 5 Verhaltensregeln.

⁶⁴ Siehe Artikel 44 Grundgesetz. Untersuchungsausschüsse sind nach den Vorschriften der Strafprozessordnung ermächtigt, Beweise zu erheben und insbesondere auch Zeugen zu vernehmen. Andere Beispiele beziehen sich auf das Wahlprüfungsverfahren (§ 17 Wahlprüfungsgesetz) oder auf die Aufhebung der Immunität von Abgeordneten.

Interessenverknüpfungen führen könnten, und dies in die Ausschussprotokolle aufnehmen zu lassen.

52. In diesem Zusammenhang betonen die zuständigen Stellen, dass das Grundgesetz an verschiedenen Stellen sogar voraussetzt, dass die Mitglieder des Bundestages Entscheidungen in eigener Sache treffen. Ein Ausschluss wegen „Befangenheit“ einzelner Abgeordneter, ähnlich wie im gerichtlichen Verfahren, könnte zu einer dem Wählerwillen widersprechenden Änderung der politischen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag führen. So hat das Bundesverfassungsgericht⁶⁵ im Zusammenhang mit der Regelung der Abgeordnetenentschädigung ausgeführt, dass es sich in einer parlamentarischen Demokratie nicht vermeiden lasse, dass das Parlament in eigener Sache entscheidet. Wichtig sei aber, dass der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar sei und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen werde.

53. Schließlich erklären die zuständigen Stellen, dass sich die Regeln zu Interessenkonflikten allein für Abgeordnete gelten, Dritte aber insoweit betroffen sein können, als bei der Angabe von Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften auch die Person bzw. Organisation anzugeben ist, für die der Abgeordnete tätig ist. In diesem Zusammenhang verweisen sie des Weiteren auf die Regelung, wonach der Bundestag grundsätzlich nicht die Aufwendungen für Mitarbeiter des Abgeordneten ersetzt, die mit diesem verwandt, verheiratet oder verschwägert sind oder waren oder in gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaft leben.⁶⁶

54. Das GET stellt fest, dass es für die Vermeidung von Interessenkonflikten verschiedene Instrumente gibt, beispielsweise Anzeigepflichten in Bezug auf bestimmte Tätigkeiten und Einkünfte sowie das Verbot, in beruflichen und geschäftlichen Angelegenheiten auf die Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag hinzuweisen. Jedoch hält das GET die Regeln zu Ad-hoc-Erklärungen potentieller oder tatsächlicher Interessenkonflikte für unzureichend. Die einschlägige Vorschrift in § 6 der Verhaltensregeln, die in der Praxis kaum Anwendung findet, greift in verschiedener Hinsicht zu kurz. Zunächst hält das GET den Begriff „Interessenverknüpfung“ in § 6 für recht unbestimmt; auch die Ausführungsbestimmungen tragen nicht zur weiteren Klärung bei. Klare Regeln zu Interessenkonflikten – Definitionen und/oder Formen eingeschlossen – wären hier vorzuziehen. Zweitens gilt die bestehende Regelung nur für Ausschusssitzungen; das GET ist jedoch der festen Überzeugung, dass sie auf das Plenum ausgedehnt werden muss. Drittens gilt § 6 nicht, wenn eine Interessenverknüpfung bereits aus der Erklärung von Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften des Abgeordneten „ersichtlich“ ist. Nach Auffassung des GET trägt dieses Subsidiaritätsprinzip in § 6 zu seiner praktischen Bedeutungslosigkeit bei. Ein ausreichendes Maß an Transparenz ließe sich nur durch eine Vorschrift erreichen, nach der Abgeordnete potentielle oder tatsächliche Interessenkonflikte im Zusammenhang mit ihrer parlamentarischen Arbeit öffentlich darlegen müssen, unabhängig davon, ob sie auch durch die Erklärung ihrer Tätigkeiten und Einkünfte offenbar werden könnten – schließlich ist nicht davon auszugehen, dass solche Erklärungen von den Abgeordnetenkollegen oder der Öffentlichkeit in Bezug auf spezielle, im Bundestag und seinen Ausschüssen verhandelten Angelegenheiten systematisch geprüft werden. Ein solches Erfordernis würde nicht nur den Abgeordneten selbst nützen, sondern auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Bundestag und seine Mitglieder stärken, das offenbar durch einzelne Fälle von Interessenkonflikten, die durch Medien und Zivilgesellschaft aufgedeckt wurden, gelitten hat.⁶⁷

⁶⁵ BVerfGE 40, 296 (327).

⁶⁶ § 12 Absatz 3 AbgG.

⁶⁷ Es wurde auf mehrere einschlägige Fälle hingewiesen. Beispiele sind: ein für Gesundheitspolitik zuständiger Abgeordneter, dessen Aktienanteile an einem im Gesundheitsbereich tätigen Unternehmen knapp unterhalb der Grenze für die Anzeigepflicht lagen; die Fälle von Mitgliedern der Ausschüsse für Gesundheit sowie Wirtschaft und Energie, die Funktionen in Gesundheitsverbänden beziehungsweise Energieunternehmen wahrnahmen; und schließlich Abgeordnete, die beträchtliche Einkünfte aus Vorträgen vor Unternehmen in Sektoren beziehen, die mit ihrer politischen Tätigkeit verknüpft sind – wobei die Unternehmen in ihrer Erklärung der Tätigkeiten und

55. Schließlich stellt das GET fest, dass gemäß § 7 der Verhaltensregeln Mitglieder des Bundestages in Zweifelsfragen verpflichtet sind, sich durch Rückfragen beim Präsidenten über den Inhalt ihrer Pflichten nach den Verhaltensregeln zu vergewissern. Dies bedeutet, dass die beratende Rolle von einem Politiker, also dem Präsidenten, wahrgenommen wird – oder von Mitarbeitern der Bundestagsverwaltung, die vom Präsidenten geleitet wird. Das GET ist überzeugt, dass die Schaffung des Amtes eines Ethikbeauftragten innerhalb des Bundestages den bestehenden Konsultationsmechanismus verbessern würde. Ein System vertraulicher Beratung für Abgeordnete würde für Interessenkonflikte sensibilisieren und hohe ethische Werte fördern. Daher **empfiehlt GRECO, (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.**

Verbot oder Beschränkung bestimmter Tätigkeiten

Geschenke

56. In § 44a Absatz 2 AbgG heißt es: „Für die Ausübung des Mandats darf ein Mitglied des Bundestages keine anderen als die gesetzlich vorgesehenen Zuwendungen oder andere Vermögensvorteile annehmen. Unzulässig ist insbesondere die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen, die nur deshalb gewährt werden, weil dafür die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden im Bundestag erwartet wird. Unzulässig ist ferner die Annahme von Geld oder geldwerten Zuwendungen, wenn diese Leistung ohne angemessene Gegenleistung des Mitglieds des Bundestages gewährt wird. Die Entgegennahme von Spenden bleibt unberührt.“ Unzulässige Zuwendungen oder ihr Gegenwert sind dem Haushalt des Bundes zuzuführen. Das auf solche Fälle anwendbare Verfahren regeln die Verhaltensregeln.⁶⁸

57. Spenden sind im Einzelnen in § 4 der Verhaltensregeln geregelt. Unter Spenden versteht man Zuwendungen, die den Mitgliedern des Bundestages für ihre politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden – in Abgrenzung zu Zuwendungen, die ihnen zur privaten Nutzung zur Verfügung gestellt werden. Abgeordnete müssen über sie gesondert Rechnung führen und sie unter bestimmten Voraussetzungen offenlegen.⁶⁹ In bestimmten Fällen ist die Annahme von Spenden verboten, nämlich bei:⁷⁰

1. Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Parlamentsfraktionen und -gruppen sowie von Fraktionen und Gruppen von kommunalen Vertretungen;
2. Spenden von politischen Stiftungen, Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen, die unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen;

Einkünfte nicht auftauchten, weil die Vorträge durch Dritte in Auftrag gegeben worden waren. Was Letzteres betrifft ist festzustellen, dass Abgeordnete seit Beginn der 18. Wahlperiode (22. Oktober 2013) auch die Veranstaltung angeben müssen, wo sie den Vortrag hielten, ebenso den Veranstalter. Vgl. Nummer 3 Absatz 1 Satz 2 der Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln.

⁶⁸ Siehe weiter unten „Kontrolle und Durchsetzung“ (Ziffer 89).

⁶⁹ Siehe unten „Erklärung von Vermögenswerten, Einkommen, Verbindlichkeiten und Beteiligungen“ (Ziffer 76)

⁷⁰ Siehe § 4 Absatz 4 Verhaltensregeln in Verbindung mit § 25 Absatz 2 des Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz, PartG).

3. Spenden aus dem Ausland, die 1.000 Euro übersteigen (gilt nicht für solche Auslandsspenden, die dem Abgeordneten unmittelbar aus dem Vermögen eines Deutschen, eines EU-Bürgers oder eines Wirtschaftsunternehmens, dessen Anteile sich zu mehr als 50 Prozent im Eigentum eines Deutschen oder eines EU-Bürgers befinden oder dessen Hauptsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ist, zufließen; ebenfalls unbegrenzt zulässig ist die Annahme von Auslandsspenden an Abgeordnete nationaler Minderheiten aus angrenzenden Ländern, in denen Angehörige dieser Minderheit leben);
4. Spenden von Berufsverbänden, die diesen mit der Maßgabe zugewandt wurden, sie an einen Abgeordneten weiterzuleiten;
5. Spenden von Unternehmen, die zu mehr als 25 Prozent im Eigentum der öffentlichen Hand stehen;
6. Spenden, soweit sie im Einzelfall mehr als 500 Euro betragen und deren Spender nicht feststellbar sind, oder bei denen es sich erkennbar um die Weiterleitung einer Spende eines nicht genannten Dritten handelt;
7. Spenden, die erkennbar in Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden;
8. Spenden, die von einem Dritten gegen ein von dem Abgeordneten zu zahlendes Entgelt eingeworben werden, das 25 vom Hundert des Wertes der eingeworbenen Spende übersteigt.

Abgeordnete sind verpflichtet, unzulässige Spenden unverzüglich dem Präsidenten des Bundestages zuzuleiten. Dieser entscheidet dann im Benehmen mit dem Präsidium über deren Verwendung. Das Verfahren für Fälle, in denen Abgeordnete unzulässige Spenden angenommen haben, ist in § 8 der Verhaltensregeln normiert.⁷¹

58. Unbeschadet der erwähnten Verbote gelten bestimmte geldwerte Zuwendungen nicht als Spenden im Sinne von § 4 der Verhaltensregeln und können daher angenommen werden,⁷² insbesondere wenn sie aus Anlass der Wahrnehmung interparlamentarischer oder internationaler Beziehungen oder zur Teilnahme an Veranstaltungen zur politischen Information, zur Darstellung der Standpunkte des Bundestages oder seiner Fraktionen oder als Repräsentant des Bundestags (zum Beispiel die Übernahme von Reise- und Aufenthaltskosten durch Dritte zur Teilnahme an politischen Veranstaltungen) gewährt werden. Was die Offenlegungspflichten angeht, werden diese Zuwendungen aber wieder wie Spenden behandelt. Außerdem müssen geldwerte Zuwendungen im Wert von mehr als 200 Euro, die ein Mitglied des Bundestages als Gastgeschenk in Bezug auf sein Mandat erhält (d.h. bei Dienstreisen im protokollarischen Kontext) dem Präsidenten angezeigt und ausgehändigt werden. Das Mitglied kann beantragen, das Gastgeschenk gegen Bezahlung des Gegenwertes an die Bundeskasse zu behalten.⁷³

59. Das GET stellt fest, dass die für Abgeordnete geltenden Gesetze und Verhaltensregeln recht detaillierte Bestimmungen zu Geschenken und anderen Zuwendungen enthalten, die einen ausreichenden rechtlichen Rahmen zu bieten scheinen. Auf spezifische Probleme wurde von den Gesprächspartnern vor Ort nicht hingewiesen, außer im Hinblick auf direkte Spenden an Abgeordnete, d. h. Zuwendungen an Mitglieder des Bundestages für ihre politische Tätigkeit. Es ist wohl schwierig festzustellen, wie häufig derartige Spenden direkt an Abgeordnete statt an ihre Partei fließen, denn Spenden, soweit sie im Kalenderjahr einzeln oder bei mehreren Spenden desselben Spenders zusammen den Wert von 5.000 Euro nicht übersteigen, brauchen dem Bundestagspräsidenten nicht angezeigt, Spenden bis 10.000 Euro im Kalenderjahr nicht veröffentlicht zu werden. Einige Gesprächspartner des GET fanden die derzeitigen Transparenzregeln für solche direkten Spenden unzureichend – eingedenk auch dessen, dass sie bar und in kleinen Beträgen (bis zu 500 Euro) von unbekanntem Spendern

⁷¹ Siehe weiter unten „Kontrolle und Durchsetzung“ (Ziffern 87 bis 89).

⁷² Siehe § 4 Absatz 5 Verhaltensregeln.

⁷³ Siehe § 4 Absatz 6 Verhaltensregeln in Verbindung mit Nummer 11 Ausführungsbestimmungen.

angenommen werden dürfen; diese Gesprächspartner befürworteten sogar ein Verbot solcher Spenden, um Grauzonen zu vermeiden.⁷⁴ Andere Gesprächspartner wiederum merkten an, dass direkt an Abgeordnete gezahlte Spenden praktisch selten sind, da nur Spenden an politische Parteien steuerlich absetzbar sind. Das GET enthält sich weiterer Kommentare zu diesem Thema, da GRECO in ihrem Evaluierungsbericht der Dritten Runde zu Deutschland bereits spezielle Empfehlungen dazu ausgesprochen hat – ihre vollständige Umsetzung steht noch aus und unterliegt dem entsprechenden Umsetzungsverfahren.⁷⁵

Unvereinbarkeiten und Nebentätigkeiten, Beschränkung des Betätigungsfeldes nach Ausscheiden aus dem Amt

60. Mitglieder des Bundestages können nicht gleichzeitig einer Landesregierung und dem Bundesrat angehören. Andererseits können Mitglieder des Bundestages neben der Wahrnehmung ihres Bundestagsmandats sowohl der Bundesregierung angehören als auch politische Ämter auf kommunaler Ebene wahrnehmen (z.B. in Gemeinderäten, Kreistagen oder als Bürgermeister). Von diesen Möglichkeiten wird häufig Gebrauch gemacht;⁷⁶ dies ist in Deutschland offenbar anerkannte Praxis. Allerdings hörte das GET auch kritische Stimmen zu dieser Ämterhäufung und den Problemen, die damit hinsichtlich der Gewaltenteilung aufgeworfen werden. Weil der Bundestag die Bundesregierung kontrollieren soll, wurde insbesondere betont, dass Regierungsmitglieder, die gleichzeitig ein Bundestagsmandat innehaben, Interessenkonflikten ausgesetzt sein können. Das GET teilt diese Bedenken und fordert die Behörden auf, Möglichkeiten zu prüfen, die Unvereinbarkeit des Abgeordnetenmandats auch auf alle anderen Funktionen in der Exekutive auszudehnen, wie in zahlreichen anderen europäischen Staaten.

61. Wird ein Beamter, ein Beamter auf Zeit, ein Richter, ein Berufssoldat, ein Soldat auf Zeit oder ein Angestellter des öffentlichen Dienstes in den Bundestag gewählt, so ruhen seine Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis für die Dauer der Mitgliedschaft mit Ausnahme der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und des Verbots der Annahme von Geschenken.⁷⁷ Hochschullehrer können eine Tätigkeit in Forschung und Lehre sowie die Betreuung von Doktoranden und Habilitanden während der Mitgliedschaft im Bundestag wahrnehmen, ihre Vergütung hierfür darf jedoch 25 Prozent der Bezüge, die aus dem Dienstverhältnis als Hochschullehrer zu zahlen wären, nicht übersteigen.⁷⁸

62. Andere Tätigkeiten beruflicher oder sonstiger Art neben dem Mandat sind grundsätzlich zulässig, doch muss die Ausübung des Mandats im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Bundestags stehen. Unzulässig ist ferner die Annahme von Geld oder geldwerten Zuwendungen, wenn diese Leistung ohne angemessene Gegenleistung des Abgeordneten gewährt wird.⁷⁹ Tätigkeiten neben dem Mandat sind nach Maßgabe von § 1 Absatz 2 und § 3 VR anzuzeigen und zu veröffentlichen.⁸⁰ In beruflichen oder geschäftlichen Angelegenheiten darf nicht auf die Mitgliedschaft im Bundestag hingewiesen werden.⁸¹

⁷⁴ Ein solches Verbot war bereits von einer vom früheren Bundespräsidenten R. v. Weizsäcker 1993 eingerichteten Kommission vorgeschlagen und von einigen Vertretern von nichtstaatlichen Organisationen und der Wissenschaft nachdrücklich befürwortet worden. Andere hegten verfassungsrechtliche Bedenken und hielten direkte Spenden an Abgeordnete praktisch für selten, hauptsächlich aus steuerrechtlichen Gründen.

⁷⁵ Vgl. GRECO-Evaluierungsbericht der Dritten Runde zu Deutschland, Thema II, Greco Eval III Rep (2009) 3E Final Germany PF, Ziffer 105. Siehe dazu auch die bislang verabschiedeten Umsetzungsberichte: Greco RC-III (2011) 9E Final Germany, Greco RC-III (2012) 15E Final Interim Germany, Greco RC-III (2013) 15E Final 2nd Interim Germany und Greco RC-III (2014) 19E Final 3rd Interim Germany.

⁷⁶ Insbesondere die Bundeskanzlerin und die Mehrheit der Bundesminister sind Mitglieder des Bundestages.

⁷⁷ § 5 Absatz 1 Satz 1 und § 8 AbgG.

⁷⁸ § 9 Absatz 2 AbgG.

⁷⁹ Siehe §§ 44 a Absatz 1 und 2 AbgG.

⁸⁰ Siehe unten „Erklärung von Vermögenswerten, Einkommen, Verbindlichkeiten und Beteiligungen“ (Ziffer 73)

⁸¹ § 5 der Verhaltensregeln.

63. Das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass das parlamentarische Mandat zu einem – wenn auch temporären – Beruf geworden ist, der den vollen Einsatz der Arbeitskraft fordere. Das Gericht betont aber auch, dass sich die Erfüllung der Pflicht der Mitglieder des Bundestages, die Ausübung des Mandats in den Mittelpunkt ihrer Tätigkeit zu stellen, „einer Durchsetzung nach arbeits- oder beamtenrechtlichem Muster“ entziehe. Sie unterliege auch keiner Überwachung durch eine Behörde oder ein Gericht. Das von Artikel 38 Absatz 1 des Grundgesetzes gewährleistete freie Mandat sei ein innerhalb der Staatsorganisation wahrgenommenes Amt, das aber in der Gesellschaft verwurzelt sei. Dem entspreche es, dass die Abgeordneten über die Art und Weise der Ausübung des Mandats grundsätzlich frei und in ausschließlicher Verantwortlichkeit gegenüber dem Wähler entscheiden.⁸²

64. Nach einer aktuellen Studie auf der Grundlage von auf der Website des Bundestages veröffentlichten Daten waren in der 17. Wahlperiode (2009–2013) 469 Abgeordnete (72 Prozent) in Vereinen, Verbänden und Stiftungen etc. tätig, 356 (54,7 Prozent) waren als Funktionsträger in Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts aktiv (z.B. als Mitglied eines Gemeinderates), 219 MdB (33,8 Prozent) übten Funktionen in Unternehmen aus und 210 (32,3 Prozent) gingen einer bezahlten Tätigkeit neben ihrem Bundestagsmandat nach, z.B. als Anwalt oder Landwirt; die häufigste bezahlte Tätigkeit war die des Anwalts (70 Abgeordnete).⁸³

65. Es gibt keine Regeln oder Vorkehrungen, die das Betätigungsfeld von Abgeordneten oder die Aufnahme anderer bezahlter oder unbezahlter Tätigkeiten nach Beendigung der Mitgliedschaft im Bundestag verbieten oder einschränken. Vereinbarungen, wonach einem Abgeordneten während oder nach Beendigung der Mitgliedschaft im Bundestag bestimmte Tätigkeiten übertragen oder Vermögensvorteile zugewendet werden sollen, sind allerdings dem Präsidenten anzuzeigen und von diesem zu veröffentlichen.⁸⁴

66. Zum Zeitpunkt des Besuches wurde in der Öffentlichkeit die Möglichkeit diskutiert, sogenannte Karenzzeiten einzuführen, die führende Politiker – in erster Linie Regierungsmitglieder und Staatssekretäre – einhalten müssen, bevor sie eine Tätigkeit in der Privatwirtschaft aufnehmen. Ausgelöst wurden die Debatten durch mehrere Fälle, in denen bekannte Politiker kurz nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt einträgliche Positionen in den Wirtschaftssektoren einnahmen, die zuvor in ihren politischen Arbeitsbereich fielen. Anscheinend plant die Regierung die Einführung von Wartezeiten für frühere Regierungsmitglieder, Staatssekretäre eingeschlossen.⁸⁵ Für Abgeordnete im Allgemeinen sind keine derartigen Pläne oder Diskussionen erkennbar. Zwar muss man der Tatsache Rechnung tragen, dass ein Bundestagsmandat in der Regel keine Tätigkeit bedeutet, die ein ganzes Berufsleben umfasst, doch hegt das GET Bedenken, dass Abgeordnete Einfluss auf Entscheidungen des Parlaments nehmen könnten, wenn sie dabei den potentiellen Nutzen im Sinn haben, der ihnen nach dem Ausscheiden aus dem Bundestag bei einem möglichen Eintritt oder der Rückkehr in die Wirtschaft erwachsen könnte. Das GET regt an, die Möglichkeit zu prüfen, geeignete Regelungen/Richtlinien für solche Fälle einzuführen.

⁸² Bundesverfassungsgericht 2 BvE 1/06 vom 4. Juli 2007, Rdnrn. 211-213, 216 und 233-236, www.bverfg.de.

⁸³ Vgl. Herbert Hönigsberger: *Die sechste Fraktion – Nebenverdiener im Deutschen Bundestag*. 2013. <http://www.otto-brenner-shop.de/publikationen/obs-arbeitspapiere/shop/obs-arbeitspapier-nr-11-die-sechste-fraktion.html>.

Siehe auch die Folgestudie auf der Grundlage der auf der Website des Bundestages zu Beginn der 18. Wahlperiode veröffentlichten Daten (soll während der Wahlperiode laufend aktualisiert werden):

<https://www.otto-brenner-shop.de/publikationen/obs-arbeitspapiere/shop/obs-arbeitspapier-nr-13-aufstocker-im-bundestag.html>.

⁸⁴ Siehe § 1 Absatz 2 Nummer 5 Verhaltensregeln in Verbindung mit Nummer 6 der Ausführungsbestimmungen und § 3 Verhaltensregeln.

⁸⁵ Im Koalitionsvertrag (S.106) heißt es: „Um den Anschein von Interessenkonflikten zu vermeiden, streben wir für ausscheidende Kabinettsmitglieder, Parlamentarische Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und politische Beamtinnen und Beamte eine angemessene Regelung an.“

Beteiligungen, Verträge mit staatlichen Stellen, Missbrauch öffentlicher Mittel, Kontakte mit Dritten

67. Für finanzielle Beteiligungen oder Verträge von Bundestagsabgeordneten mit staatlichen Einrichtungen gibt es keine Verbote oder Beschränkungen. Beteiligungen an Unternehmen sind jedoch anzuzeigen und zu veröffentlichen, wenn dem Abgeordneten mehr als 25 Prozent der Stimmrechte zustehen.⁸⁶ Abgeordnete, die als Rechtsanwalt gegen Entgelt persönlich gerichtlich oder außergerichtlich für die Bundesrepublik oder bundesunmittelbare Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts auftreten, haben dies jedoch dem Präsidenten des Bundestages anzuzeigen, wenn das Honorar den Betrag von 1.000 Euro übersteigt.⁸⁷

68. Auch spezielle Regelungen zum Missbrauch öffentlicher Mittel durch Abgeordnete gibt es nicht. Doch schreibt das Gesetz vor, dass im Rahmen der Amtsausstattung gewährte Leistungen ausschließlich für mandatsbezogene Zwecke verwendet werden dürfen.⁸⁸ Grundsätzlich werden die Leistungen an Mitglieder des Bundestages als Sachleistung oder Geldleistung gegen Nachweis erbracht. Eine Ausnahme gilt für die Kostenpauschale und die Freifahrtberechtigung mit der Deutschen Bahn.

69. In Bezug auf Kontakte mit Dritten verweisen die zuständigen Stellen auf die verfassungsrechtlich verbürgte Freiheit des Mandats.⁸⁹ Danach steht es einem Mitglied des Bundestages frei, die Kontakte zu pflegen, die es für die Wahrnehmung seines Mandats für erforderlich hält. Das gilt auch für Personen, die – erklärtermaßen oder mutmaßlich – beabsichtigen, seine Entscheidung als Mitglied des Bundestages zu beeinflussen, solange sie dabei keine unzulässigen Handlungen vornehmen (wie unzulässige Zuwendungen, Leistungen oder Spenden anzunehmen).⁹⁰ Ferner verweisen die zuständigen Stellen auf die Verpflichtung der Abgeordneten, Tätigkeiten in Gremien (Vorstand, Beirat usw.) von Unternehmen, von Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts (z.B. Gemeinden) sowie von Vereinen, Verbänden und ähnlichen Organisationen sowie Stiftungen mit nicht ausschließlich lokaler Bedeutung offenzulegen, unabhängig davon, ob sie entgeltlich oder unentgeltlich ausgeübt werden. Darunter fallen somit auch Organisationen, die regelmäßig oder gelegentlich Lobbyarbeit betreiben. Schließlich weisen die zuständigen Stellen auf die vom Präsidenten des Bundestages geführte öffentliche Liste hin, in die alle Verbände, die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten, eingetragen werden. In diesem Zusammenhang verweist das GET auf die oben dargelegten weiteren Einzelheiten und auf die Empfehlung zu Kontakten von Abgeordneten mit Lobbyisten oder anderen Dritten, die auf das parlamentarische Verfahren Einfluss nehmen wollen.⁹¹

Missbrauch vertraulicher Informationen

70. Die Geheimschutzordnung⁹² des Bundestages gilt für Verschlussachen, die innerhalb des Bundestages entstehen (etwa wenn ein Ausschuss für einen Beratungsgegenstand oder für Teile desselben einen Geheimhaltungsgrad beschließt) oder dem Bundestag, seinen Ausschüssen oder Mitgliedern des Bundestages zugeleitet wurden, beispielsweise von der Bundesregierung.

71. Durch die unbefugte Weitergabe von Verschlussachen kann sich ein Abgeordneter wegen „Verletzung einer besonderen Geheimhaltungspflicht“ nach § 353b Absatz 2 des

⁸⁶ Siehe § 1 Absatz 2 Nummer 6 Verhaltensregeln in Verbindung mit Nummer 7 Ausführungsbestimmungen und § 3 Verhaltensregeln.

⁸⁷ Siehe § 2 Absatz 1 und 3 Verhaltensregeln in Verbindung mit Nummer 9 Ausführungsbestimmungen.

⁸⁸ Vgl. § 12 Absatz 1 AbgG.

⁸⁹ Siehe Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz.

⁹⁰ Vgl. § 44a Absatz 2 AbgG und § 4 Absatz 4 der Verhaltensregeln.

⁹¹ Siehe oben unter „Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens“ (Ziffer 33).

⁹² Siehe Anlage 3 zur GOBT.

Strafgesetzbuches⁹³ strafbar machen. Hiernach wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer „unbefugt einen Gegenstand oder eine Nachricht, zu deren Geheimhaltung er

1. auf Grund des Beschlusses eines Gesetzgebungsorgans des Bundes oder eines Landes oder eines seiner Ausschüsse verpflichtet ist oder
2. von einer anderen amtlichen Stelle unter Hinweis auf die Strafbarkeit der Verletzung der Geheimhaltungspflicht förmlich verpflichtet worden ist,

an einen anderen gelangen lässt oder öffentlich bekanntmacht und dadurch wichtige öffentliche Interessen gefährdet.“ Zu beachten ist jedoch, dass ein Abgeordneter „zu keiner Zeit ... wegen einer Äußerung, die er im Bundestage oder einem seiner Ausschüsse getan hat,“ strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden kann, es sei denn, es handelt sich um eine verleumderische Beleidigung.⁹⁴

Erklärung von Vermögenswerten, Einkommen, Verbindlichkeiten und Beteiligungen

72. Die Mitglieder des Bundestages sind verpflichtet, binnen drei Monaten nach Übernahme des Mandats und bei Änderungen oder Ergänzungen während der Wahlperiode beim Präsidenten des Bundestags eine Interessenerklärung (*declaration of interest*) einzureichen. Nach § 44a Absatz 4 Satz 1 AbgG sind „Tätigkeiten vor Übernahme des Mandats sowie Tätigkeiten und Einkünfte neben dem Mandat, die auf für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen können, [...] nach Maßgabe der Verhaltensregeln ... anzuzeigen und zu veröffentlichen.“ Somit zielt das Regelwerk der Offenlegungspflichten für Mitglieder des Bundestages vor allem auf „Tätigkeiten und Einkünfte“ ab.

73. Im Detail müssen Abgeordnete nach § 1 der Verhaltensregeln in Verbindung mit den Ausführungsbestimmungen dem Präsidenten Folgendes anzeigen:

- (1) für die zwei Jahre vor ihrer Mitgliedschaft im Bundestag
 - die zuletzt ausgeübte Berufstätigkeit;
 - Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens oder einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts
- (2) von den folgenden Aktivitäten, die während der Mitgliedschaft im Bundestag ausgeübt oder aufgenommen werden bzw. wirksam sind:
 - entgeltliche Tätigkeiten neben dem Mandat, die selbstständig oder im Rahmen eines Anstellungsverhältnisses ausgeübt werden. Darunter fallen zum Beispiel die Fortsetzung einer vor der Mitgliedschaft ausgeübten Berufstätigkeit sowie Beratungs-, Vertretungs-, Gutachter-, publizistische und Vortragstätigkeiten. Die Anzeigepflicht für die Erstattung von Gutachten, für publizistische und Vortragstätigkeiten entfällt, wenn die daraus erzielten Einkünfte den Betrag von 1.000 Euro im Monat oder von 10.000 Euro im Jahr nicht übersteigen. Nicht anzuzeigen sind ferner Tätigkeiten als Mitglied der Bundesregierung, als Parlamentarischer Staatssekretär oder als Staatsminister;⁹⁵
 - Tätigkeiten in Gremien von Unternehmen, in Gremien von Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts sowie in Gremien von Vereinen, Verbänden oder ähnlichen Organisationen sowie Stiftungen mit nicht ausschließlich lokaler Bedeutung. Gemeint ist jegliche Art von – leitendem oder beratendem – Gremium (Vorstand, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat, Beirat);

⁹³ <http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/>

⁹⁴ Siehe Artikel 46 Absatz 1 Grundgesetz.

⁹⁵ Auch parlamentarische Funktionen, die von der Fraktion extra vergütet werden, z.B. bei Fraktionsvorsitzenden oder Parlamentarischen Geschäftsführern, sind nicht anzeigepflichtig.

- das Bestehen bzw. der Abschluss von Vereinbarungen, wonach dem Mitglied des Bundestages während oder nach Beendigung der Mitgliedschaft bestimmte Tätigkeiten übertragen oder Vermögensvorteile zugewendet werden sollen;
- Beteiligungen an Unternehmen (Kapital- oder Personengesellschaften) , wenn dem Abgeordneten mehr als 25 Prozent der Stimmrechte zustehen.

Bei jeder entgeltlichen Tätigkeit ist auch der Name und Sitz des Vertragspartners, des Unternehmens oder der Organisation anzugeben, für die sie ausgeübt wird. Vertragspartner von Freiberuflern oder Selbständigen sind jedoch nur anzuzeigen, soweit die Bruttoeinkünfte aus einer oder mehreren Vertragsbeziehungen mit diesem Vertragspartner den Betrag von 1.000 Euro im Monat oder 10.000 Euro im Jahr übersteigen.⁹⁶ Anzuzeigen sind auch die Einkünfte, die dem Abgeordneten für die jeweilige Tätigkeit von dem jeweiligen Vertragspartner zufließen, wenn diese den Betrag von 1.000 Euro im Monat oder 10.000 Euro im Jahr übersteigen. Zugrunde zu legen sind hierbei die für eine Tätigkeit zu zahlenden Bruttobeträge unter Einschluss von Entschädigungs-, Ausgleichs- und Sachleistungen.

74. Seit 2005 werden alle angezeigten Tätigkeiten, Vertragspartner und Einkünfte auch im Amtlichen Handbuch und auf den Internetseiten des Bundestages veröffentlicht,⁹⁷ die Einkünfte in Form von Einkommensstufen.⁹⁸ Diese Offenlegungspflicht wurde von einigen Abgeordneten vor dem Bundesverfassungsgericht angefochten, welches die Klagen jedoch als unbegründet zurückgewiesen hat.⁹⁹ Mit den jüngsten Änderungen der Verhaltensregeln (2013) wurde die Zahl der Einkommensstufen von drei auf zehn erhöht. Die Stufe 1 erfasst Einkünfte einer Größenordnung von 1.000 bis 3.500 Euro, die Stufe 2 Einkünfte bis 7.000 Euro, die Stufe 3 Einkünfte bis 15.000 Euro, die Stufe 4 Einkünfte bis 30.000 Euro, die Stufe 5 Einkünfte bis 50.000 Euro, die Stufe 6 Einkünfte bis 75.000 Euro, die Stufe 7 Einkünfte bis 100.000 Euro, die Stufe 8 Einkünfte bis 150.000 Euro, die Stufe 9 Einkünfte bis 250.000 Euro und die Stufe 10 Einkünfte über 250.000 Euro. Den zuständigen Stellen zufolge besteht an den auf der Homepage des Bundestages veröffentlichten Angaben der Mitglieder des Bundestages ein starkes Interesse der Öffentlichkeit und insbesondere der Medien.¹⁰⁰

75. Das bloße „Innehaben“ von Vermögen oder finanziellen Beteiligungen ist grundsätzlich noch kein anzeigepflichtiger Sachverhalt, außer bei Beteiligungen an Unternehmen, wenn dem Abgeordneten mehr als 25 Prozent der Stimmrechte an der Gesellschaft zustehen (siehe oben). Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass derartig große Stimmrechtsanteile regelmäßig mit der Entfaltung wirtschaftlicher Tätigkeit verbunden sind, etwa in Form der Mitwirkung an grundlegenden Gesellschafterbeschlüssen. Nicht anzuzeigen sind grundsätzlich Einkünfte aus Kapitalvermögen (z.B. Aktiendividenden). Nur wenn ein Abgeordneter, der Anteile an einer Gesellschaft hat, persönlich an der Erwirtschaftung des Gewinns der Gesellschaft mitwirkt, indem er für diese ohne Vergütung Tätigkeiten erbringt, die normalerweise

⁹⁶ Sofern Zeugnisverweigerungsrechte beziehungsweise gesetzliche oder vertragliche Verschwiegenheitspflichten geltend gemacht werden können, wie z.B. bei Rechtsanwälten in Bezug auf ihre Mandanten, kann der Vertragspartner anonymisiert angegeben werden (z.B. „Mandant 1“).

⁹⁷ <http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete18/nebentaetigkeit/index.html>

⁹⁸ Siehe § 3 Verhaltensregeln. Angaben zu den Tätigkeiten von Abgeordneten in Gremien von Unternehmen, in Gremien von Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts vor der Mitgliedschaft im Bundestag werden nicht veröffentlicht.

⁹⁹ BVerfG, 2 BvE 1/06 vom 4. Juli 2007, www.bverfg.de. Immerhin vier der acht Richter waren allerdings der Meinung, dass die angefochtenen Regelungen verfassungswidrig seien, weil sie in ihrer konkreten Ausgestaltung die privaten Belange der Abgeordneten, die von einer Offenlegung der Nebeneinkünfte betroffen sind, nicht angemessen berücksichtigen würden (Rdnrn. 337 ff).

¹⁰⁰ Die bereits oben erwähnten Erkenntnisse der Studie aus dem Jahr 2013 „Die sechste Fraktion – Nebenverdiener im Deutschen Bundestag“ (<http://www.otto-brenner-shop.de/publikationen/obs-arbeitspapiere/shop/obs-arbeitspapier-nr-11-die-sechste-fraktion.html>) wurden von den Medien weitgehend aufgegriffen. Dieser Untersuchung zufolge bezogen in der 17. Wahlperiode 188 von 651 Mitgliedern des Bundestages nennenswerte Nebeneinkünfte – insgesamt rund 32 Mio. Euro – aus ihren Nebentätigkeiten über vier Jahre.

vergütet werden, muss er die an ihn ausgeschütteten Anteile am Gesellschaftsgewinn angeben. Das ist zum Beispiel bei Gesellschaftern der Fall, die für ihre Gesellschaft als Geschäftsführer tätig sind, ohne hierfür ein Gehalt zu verlangen, oder bei Rechtsanwälten, die Teilhaber einer Anwaltssozietät sind. Eine spezielle Anzeigepflicht in Bezug auf geschäftliche Verträge mit staatlichen Stellen gibt es nach den Verhaltensregeln nicht. Nur Abgeordnete, die als Rechtsanwalt gegen Entgelt persönlich gerichtlich oder außergerichtlich für die Bundesrepublik oder bundesunmittelbare Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts auftreten, haben dies anzuzeigen, wenn das Honorar den Betrag von 1.000 Euro übersteigt.¹⁰¹ Dies gilt auch, wenn sie Dritte vertreten, die gegen die Bundesrepublik Deutschland auftreten. Eine Veröffentlichung entsprechender Informationen ist hier nicht vorgesehen.

76. Außer der Pflicht zur Offenlegung von Tätigkeiten und Einkünften sind nach § 4 der Verhaltensregeln dem Präsidenten des Bundestages ebenfalls Spenden anzuzeigen, soweit sie im Kalenderjahr einzeln oder bei mehreren Spenden desselben Spenders zusammen den Wert von 5.000 Euro übersteigen.¹⁰² Anzugeben sind der Name und die Anschrift des Spenders sowie die Gesamthöhe der Spende. Unter den gleichen Voraussetzungen (mehr als 5.000 Euro im Kalenderjahr) sind schließlich geldwerte Zuwendungen aus Anlass der Wahrnehmung interparlamentarischer oder internationaler Beziehungen oder zur Teilnahme an Veranstaltungen zur politischen Information, zur Darstellung der Standpunkte des Bundestages oder seiner Fraktionen oder als Repräsentant des Bundestags anzuzeigen. Solche Spenden sowie geldwerte Zuwendungen werden vom Präsidenten im Amtlichen Handbuch und auf den Internetseiten des Bundestages unter Angabe ihrer Höhe und Herkunft veröffentlicht, wenn sie in einem Kalenderjahr oder bei mehreren Zuwendungen desselben Zuwendenden zusammen den Wert von 10.000 Euro übersteigen. Anzuzeigen sind schließlich auch Gastgeschenke in Bezug auf das Mandat, wenn ihr Wert den Betrag von 200 Euro übersteigt; hier erfolgt jedoch keine Veröffentlichung, da Gastgeschenke ab einem Wert von 200 Euro abzugeben sind beziehungsweise nur gegen Erstattung ihres Werts behalten werden können.

77. Alle Erklärungen werden bei dem vom Präsidenten mit der Umsetzung der Verhaltensregeln beauftragten Referat der Bundestagsverwaltung archiviert und in einer Datenbank erfasst. Die Unterlagen werden fünf Jahre nach Ausscheiden aus dem Bundestag vernichtet, es sei denn, der betreffende Abgeordnete hat um deren Überlassung gebeten. Danach werden auch seine Angaben in der Datenbank gelöscht.

78. Schließlich sieht § 6 der Verhaltensregeln vor, dass ein Ausschussmitglied, soweit es entgeltlich mit einem Gegenstand beschäftigt ist, der im Ausschuss zur Beratung ansteht, eine Interessenverknüpfung vor der Beratung offenlegen muss, sofern diese nicht schon aus den veröffentlichten allgemeinen Angaben ersichtlich ist.¹⁰³ Eine solche Ad-hoc-Erklärung einer Interessenverknüpfung ist gegenüber dem Ausschuss zu machen. Für diese Ad-hoc-Erklärungen gibt es kein zentrales Register, und sie werden nicht veröffentlicht.

79. Das GET begrüßt die oben genannten über die Jahre entwickelten Offenlegungspflichten. Es stellt fest, dass nach einigen Fällen bekannter Politiker, die aus ihren Nebentätigkeiten sehr hohe Einkünfte erzielt hatten, die Regeln zur Veröffentlichung solcher Einkünfte 2013 verschärft wurden. Bis dahin fielen Einkünfte von mehr als 7.000 Euro in nur eine Einkommensstufe; nun sind sie acht Einkommensstufen zuzuordnen. Die jüngsten Änderungen wurden in der Öffentlichkeit allgemein begrüßt; dennoch stellt das GET fest, dass einige nichtstaatliche Organisationen sowie Vertreter

¹⁰¹ Siehe § 2 Verhaltensregeln und Nummer 9 Ausführungsbestimmungen.

¹⁰² Dagegen sieht Nummer 10 Absatz 2 der Ausführungsbestimmungen vor, dass eine „Spende, die ein Mitglied des Bundestages als Parteispende entgegennimmt und gegen eine entsprechende Quittung an seine Partei weiterleitet, ... nicht anzeigepflichtig [ist]. Die Rechenschaftspflicht der Partei bleibt in diesem Fall unberührt.“

¹⁰³ Siehe oben unter „Interessenkonflikte“ (Ziffer 51).

von Wissenschaft und Parteien die Offenlegung der genauen Beträge der Einkünfte fordern. Die zuständigen Stellen könnten daher vielleicht eine die Transparenz und das Vertrauen der Bürger weiter stärkende Optimierung des Systems in Erwägung ziehen.

80. Das GET wendet sich nun einem anderen nach seiner Auffassung verbesserungsfähigen Bereich zu: dem Umfang der von den Abgeordneten zu machenden Angaben. Deutschland hat sich für ein Regelwerk entschieden, dass sich vor allem auf Einkünfte aus Nebentätigkeiten und Spenden richtet. Beteiligungen an Unternehmen sind lediglich anzuzeigen, wenn dem Abgeordneten mehr als 25 Prozent der Stimmrechte an der Gesellschaft zustehen. Sonstige finanzielle Angaben sind nicht zu machen, z.B. zu Immobilien und anderen bedeutenden Vermögenswerten, Kapitalerträgen, geschäftlichen Verträgen mit Bund oder Ländern oder erheblichen Verbindlichkeiten. Verschiedene Gesprächspartner, auch aus den Parteien, waren der Ansicht, dass die Grenze von 25 Prozent der Stimmrechte recht hoch sei und gesenkt werden müsste, da man selbst mit 10 Prozent oder 15 Prozent noch erheblichen Einfluss nehmen und an grundlegenden Gesellschafterbeschlüssen mitwirken könne. Zudem forderten verschiedene Gesprächspartner eine Ausweitung der bestehenden Offenlegungspflichten auf weitere erhebliche Vermögenswerte und Verbindlichkeiten.¹⁰⁴

81. Einerseits sollten Abgeordnete natürlich nicht überlastet werden; das GET nimmt auch gebührend die verschiedentlich geäußerten Befürchtungen zur Kenntnis, dass eine Kandidatur weiter an Attraktivität verlieren könnte, wenn weiterer bürokratischer Aufwand und in die Privatsphäre eingreifende Auflagen auf die Mitglieder des Bundestages zukommen. Andererseits ist das GET der Auffassung, dass Anzeigen und Erklärungen noch hilfreicher wären, wenn sie ein umfassenderes Bild der Interessen von Abgeordneten vermitteln, und Vermögenswerte und Verbindlichkeiten, zumindest die erheblichen, sind ein wesentlicher Bestandteil dieser Interessen. Dass schließlich auch keine Angaben zu Ehegatten oder Unterhaltsberechtigten gemacht werden müssen, kann ebenfalls die Feststellung von Interessenkonflikten durchaus behindern und ein gewisses Risiko bergen, dass die bestehenden Transparenzregeln durch die Übertragung von Eigentum auf diese Personen umgangen werden. Der damit zusammenhängenden Schwierigkeiten, die sich in Bezug auf die Privatsphäre von Familienmitgliedern ergeben können, ist sich das GET völlig bewusst. Doch ist das GET der Auffassung, dass ein tragbarer Kompromiss gefunden werden kann, wenn Abgeordnete erhebliche Vermögenswerte und Beteiligungen von Ehegatten und Unterhaltsberechtigten zwar anzeigen, diese jedoch nicht unbedingt veröffentlichen müssen. Daher **empfiehlt GRECO, (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.**

Kontrolle und Durchsetzung

Regeln zur Nutzung öffentlicher Mittel

¹⁰⁴ Verschiedene Gesprächspartner äußerten ferner Bedenken hinsichtlich der mangelnden Transparenz in Fällen, wo Abgeordnete, die Rechtsanwälte sind, als Vertreter von Lobbyisten zu wirken bereit sind. Nach ihrer Auffassung sollte die Verschwiegenheitspflicht von Anwälten nicht für eine solche Vertretung gelten; Informationen über Vertragspartner und die erzielten Einkünfte wären offenzulegen. Dies wurde auch in den Medien diskutiert; dort war über Fälle berichtet worden, in denen Abgeordnete für Anwaltssozietäten tätig waren, die direkt von politischen Entscheidungen betroffene Unternehmen vertraten.

82. Abgeordnete müssen auf Formblättern Angaben zur Nutzung erhaltener Zuwendungen in Geld- oder Sachleistungen (wie oben beschrieben) machen.¹⁰⁵ Hinsichtlich der Kostenpauschale (derzeit monatlich 4.204 Euro) oder des Anspruchs auf freie Benutzung der Verkehrsmittel der Deutschen Bahn AG sind jedoch keine Belege erforderlich. Die Kostenpauschale ist als pauschalierter Auslagenersatz konzipiert für Kosten, deren tatsächlicher Anfall vermutet wird, um Abgrenzungsschwierigkeiten zu vermeiden, die beim Einzelnachweis mandatsbedingter Aufwendungen auftreten würden.¹⁰⁶

83. Bei Reisen in Ausübung des Mandats überprüft die Bundestagsverwaltung die entsprechenden Rechnungen und sonstigen Belege, bevor Haushaltsmittel ausgezahlt werden. Mit der Bearbeitung des Antrags- und Genehmigungsverfahrens der Dienstreisen sowie der Abrechnung aller Abgeordnetenreisen sind acht Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des für Reisen zuständigen Referats in der Bundestagsverwaltung befasst, die dem mittleren und gehobenen Dienst angehören.

84. Was den Büro- und Geschäftsbedarf für das Büro am Sitz des Bundestages sowie Aufwendungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung und Nutzung des gemeinsamen Informations- und Kommunikationssystems des Bundestages angeht, so werden diese über ein für jeden Abgeordneten bestehendes sogenanntes Sachleistungskonto verwaltet. Elf Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung sind für die Prüfung und Erstattung der Abrechnungen zuständig.

85. Mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern am Parlamentssitz und in den Wahlkreisen schließen die Mitglieder des Deutschen Bundestages privatrechtliche Arbeitsverhältnisse ab. Die Auszahlung der Mitarbeitergehälter erfolgt durch die Bundestagesverwaltung aus Haushaltsmitteln bis zu dem monatlichen Maximum der Mitarbeiterpauschale in Höhe von 16.517 Euro (vgl. Ziffer 37 oben). Die Zahlung erfolgt unmittelbar an die Mitarbeiter und nur dann, wenn alle Voraussetzungen der einschlägigen Bestimmungen erfüllt sind.¹⁰⁷ Arbeitsvertrag und Personalbogen sind der Bundestagsverwaltung vorzulegen, ebenso die schriftliche Bestätigung durch den Abgeordneten, dass er den Mitarbeiter zur Unterstützung bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit beschäftigt, dass bestimmte, in einem Musterarbeitsvertrag niedergelegte Mindestbedingungen und der vorgegebene Gehaltsrahmen eingehalten werden sowie dass der Abgeordnete mit dem Mitarbeiter nicht verwandt, verschwägert oder verheiratet ist oder war und auch keine eingetragene Lebenspartnerschaft besteht oder bestand. Mit den Zahlungsersuchen sind im zuständigen Referat 33 Mitarbeiter des gehobenen und mittleren Dienstes befasst. Die Abgeordneten tragen selbst die Verantwortung für die bestimmungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel.

86. Mehrere Gesprächspartner des GET äußerten Bedenken hinsichtlich der Mitarbeiterpauschale, die über die Jahre deutlich gestiegen ist; sie ist jährlich im Haushalt des Bundestages ausgewiesen und unterliegt keiner allgemeinen gesetzlichen Höchstgrenze. Es hieß ferner, dass Abgeordnete die Bestimmung in § 12 Absatz 3 AbgG nicht immer einhielten, der zufolge die Mitarbeiterpauschale nur zur Unterstützung bei der Erledigung ihrer „parlamentarischen Arbeit“ verwendet werden darf; zumindest gelegentlich würden Mitarbeiter auch in Wahlkämpfen und für die Parteiarbeit eingesetzt. Dies wurde in den Medien mehrfach behauptet, von den Vertretern der Parteien, mit denen das GET sprach, jedoch bestritten. In diesem Zusammenhang zeigten sich verschiedene Gesprächspartner des GET besorgt darüber, dass die Verwendung der Mitarbeiter von Abgeordneten keiner Kontrolle unterliegt. Wegen der Sensibilität der Thematik der Nutzung öffentlicher Mittel und um zu gewährleisten, dass Abgeordnete –

¹⁰⁵ Siehe oben unter „Entschädigung und andere Leistungen“ (Ziffern 37 bis 38).

¹⁰⁶ Vgl. BVerfG, 2 BvR 2227/08 vom 26. Juli 2010, Rdnr. 7. Siehe http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20100726_2bvr222708.html.

¹⁰⁷ Vom Ältestenrat des Bundestages nach § 34 in Verbindung mit § 12 Absatz 3 Abgeordnetengesetz erlassene „Ausführungsbestimmungen über den Ersatz von Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern“.

erkennbar – ein hohes Maß an Integrität wahren, könnten die zuständigen Stellen die Frage einer angemessenen Kontrolle der Nutzung der Mitarbeiterpauschale weiter prüfen wollen, beispielsweise eine Kontrolle durch den Bundesrechnungshof, wie von einigen vorgeschlagen.¹⁰⁸ In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Verfassungsmäßigkeit der derzeitigen Regelung der Mitarbeiterpauschale – und der mangelnden Offenlegung – gerade Gegenstand eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht ist.

Verhaltensregeln

87. § 8 der Verhaltensregeln enthält Regelungen zur Durchsetzung der für Mitglieder des Bundestages geltenden Verhaltensregeln, etwa der Pflicht zur Offenlegung von Tätigkeiten und Einkünften und der Beschränkungen und Offenlegungspflichten betreffend Spenden. Bei Anhaltspunkten für einen Verstoß gegen die Verhaltensregeln holt der Präsident die Stellungnahme des betreffenden Mitglieds ein und leitet eine Prüfung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ein. Er kann von dem betroffenen Mitglied ergänzende Auskünfte verlangen und den Vorsitzenden einer Fraktion um Stellungnahme bitten.

88. Kommt der Präsident zu dem Ergebnis, dass ein minder schwerer Fall beziehungsweise leichte Fahrlässigkeit vorliegt (z.B. Überschreitung der Anzeigefristen), erteilt er dem betreffenden Mitglied eine Ermahnung. Ansonsten leitet der Präsident den Fall an das Präsidium für eine Befragung des Abgeordneten weiter und informiert die Vorsitzenden der Fraktionen. Teilt das Präsidium die Einschätzung des Präsidenten, dass ein Verstoß vorliegt, wird eine Erklärung des Präsidiums als Bundestagsdrucksache veröffentlicht, in der festgestellt wird, dass das Mitglied seine Pflichten nach den Verhaltensregeln verletzt hat.¹⁰⁹ Geht es um eine Verletzung der Anzeigepflichten nach den Verhaltensregeln, kann das Präsidium nach erneuter Anhörung des betroffenen Mitglieds ein Ordnungsgeld festsetzen. Dieses muss sich nach der Schwere des Einzelfalles und dem Grad des Verschuldens richten, darf aber die Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung nicht überschreiten (im Dezember 2013 entsprach dies einem Ordnungsgeld von höchstens 49.512 Euro). Die Entscheidungen im Präsidium werden, wenn ein Konsens nicht erreicht werden kann, mehrheitlich getroffen. Das betroffene Mitglied des Bundestages kann gegen die Veröffentlichung der Drucksache und die Verhängung des Ordnungsgeldes den Rechtsweg beschreiten. Zuständig ist das Bundesverwaltungsgericht.

89. Die genannten Regeln gelten im Grunde auch dann, wenn ein Abgeordneter unzulässige Spenden annimmt,¹¹⁰ doch ist hier die Verhängung eines Ordnungsgeldes nicht möglich. Außerdem sind Abgeordnete verpflichtet, unzulässige Spenden unverzüglich dem Präsidenten des Bundestages zuzuleiten. Nimmt ein Abgeordneter unzulässige Zuwendungen im Sinne des § 44a Absatz 2 AbgG entgegen, die dem Haushalt des Bundes zuzuführen sind, so gilt das folgende Verfahren, sofern er die Zuwendung oder Leistung in den vorangegangenen drei Jahren erhalten hat.¹¹¹ Der Präsident des Bundestags prüft den Fall, befragt den betreffenden Abgeordneten und holt gegebenenfalls beim Vorsitzenden der Fraktion des Abgeordneten eine Stellungnahme ein. Stellt er die Unzulässigkeit fest, leitet er den Fall an das Präsidium zu einer Befragung des Abgeordneten weiter und informiert die Vorsitzenden der Fraktionen. Stellt das Präsidium fest, dass das Mitglied seine Pflichten nach dem Abgeordnetengesetz verletzt hat, wird diese Feststellung als Bundestagsdrucksache veröffentlicht, und der

¹⁰⁸ In einigen Bundesländern wie Bayern wird die Verwendung der Mitarbeiterpauschale für Mitglieder der Landesparlamente durch den jeweiligen Landesrechnungshof kontrolliert.

¹⁰⁹ Wird festgestellt, dass kein Verstoß gegen die Verhaltensregeln vorlag, kann dies auf Antrag des Abgeordneten ebenfalls veröffentlicht werden.

¹¹⁰ Im Sinne von § 4 Absatz 4 der Verhaltensregeln in Verbindung mit § 24 Absatz 4 des Parteiengesetzes. Siehe oben unter „Verbote oder Beschränkungen bestimmter Tätigkeiten“ (Ziffer 57).

¹¹¹ Siehe § 44a Absatz 3 AbgG und § 8 Absatz 5 der Verhaltensregeln.

Präsident macht den Anspruch auf Überführung der Zuwendung oder ihres Gegenwertes in den Bundeshaushalt geltend.

90. Neben diesen administrativen Rechtsfolgen kann sich ein Mitglied des Bundestages durch die Annahme einer unzulässigen Zuwendung oder einer unzulässigen Spende auch gemäß § 108e des Strafgesetzbuches wegen Abgeordnetenbestechung strafbar machen. Voraussetzung hierfür ist, dass er mit der Annahme der Zuwendung beziehungsweise Spende vorsätzlich seine Stimme für eine Wahl oder Abstimmung im Bundestag verkauft hat oder versucht hat zu verkaufen. Im Februar 2014 hat der Bundestag jedoch einen Gesetzentwurf angenommen, der eine Verschärfung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung zur Folge hat. Der neue § 108e Absatz 1 StGB, der am 1. September 2014 in Kraft trat, lautet: „Wer als Mitglied einer Volksvertretung des Bundes oder der Länder einen ungerechtfertigten Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er bei Wahrnehmung des Mandates eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornehme oder unterlasse, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft.“¹¹²

91. Was im Einzelnen die Anzeigepflicht bei Tätigkeiten und Einkünften angeht, so werden die Angaben des Mitglieds von den zuständigen Mitarbeitern der Verwaltung in eine Datenbank eingegeben, damit sie veröffentlicht werden können. Fällt dabei auf, dass Angaben unvollständig sind oder sich widersprechen, wird das betreffende Mitglied zur Vervollständigung oder Klärung aufgefordert. Ist das betreffende Mitglied bereits in der vorangegangenen Wahlperiode im Bundestag gewesen, kann sich auch aus den damals angezeigten und veröffentlichten Angaben Rückfragebedarf ergeben. Bei Änderungen und Ergänzungen während der Wahlperiode wird ähnlich vorgegangen. Ansonsten, d.h. ohne Anhaltspunkte, werden Angaben nach den Verhaltensregeln nicht eigens auf ihre Vollständigkeit und ihren Wahrheitsgehalt geprüft.

92. Dem Präsidenten und dem Präsidium steht die Bundestagsverwaltung zur Verfügung, unter anderem zur Wahrnehmung der oben beschriebenen Aufgaben. Zuständig für die Umsetzung der Verhaltensregeln ist das Referat „Entschädigung von Abgeordneten“. Dort sind zwei Mitarbeiter – ein Jurist und eine Bürosachbearbeiterin – ausschließlich mit den Verhaltensregeln befasst.

93. Die zuständigen Stellen weisen darauf hin, dass die oben erwähnten Verfahren gemäß § 8 der Verhaltensregeln beispielsweise durch Beschwerden von Bürgern oder Kollegen eines Abgeordneten in Gang gesetzt werden können. Praktisch jedoch sind es meist die betroffenen Abgeordneten selbst, die feststellen, dass sie eine Angabe nach den Verhaltensregeln nicht (rechtzeitig) gemacht haben und sich darauf beim Präsidenten oder den zuständigen Verwaltungsmitarbeitern melden. In den letzten drei Jahren wurde lediglich eine Drucksache veröffentlicht, weil das Präsidium feststellte, dass ein Abgeordneter seinen Pflichten nach den Verhaltensregeln nicht nachgekommen war. Darüber hinaus gab es eine Reihe von Ermahnungen durch den Präsidenten oder in dessen Auftrag durch die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter (Informationen zu Ermahnungen werden nicht veröffentlicht). In der Regel handelte es sich um Fälle, in denen Abgeordnete versäumt hatten, ihre Angaben rechtzeitig oder vollständig zu aktualisieren. Bisher wurde in zwei Fällen ein Ordnungsgeld verhängt; über sie wurde in den Medien berichtet und diskutiert (zu einem der beiden Fälle wurde eine Pressemitteilung veröffentlicht).

94. Für Abgeordnete gelten keine besonderen strafrechtlichen Verfahren. Sie genießen aber während ihres Mandates grundsätzlich Immunität gegenüber strafrechtlicher Verfolgung.¹¹³ Das heißt, nach Ausscheiden aus dem Bundestag können sie ohne weiteres

¹¹² Siehe Bundestagsdrucksachen 18/476 und 18/607.

¹¹³ Siehe Artikel 46 Absatz 2 Grundgesetz.

für eine während ihrer Zeit als Abgeordnete begangene Straftat zur Verantwortung gezogen werden. Außerdem können sie schon während ihrer Zeit im Bundestag zur Verantwortung gezogen werden, wenn der Bundestag die Immunität aufhebt. Der Bundestag fasst zu Beginn jeder Wahlperiode einen Beschluss zur Aufhebung der Immunität der Mitglieder des Bundestages.¹¹⁴ Mit diesem Beschluss genehmigt er im Voraus die Durchführung von Ermittlungsverfahren gegen Mitglieder des Bundestages, soweit es sich nicht um Beleidigungen politischen Charakters handelt. Die Staatsanwaltschaft muss lediglich dem Präsidenten mitteilen, dass sie beabsichtigt, ein Ermittlungsverfahren durchzuführen, doch kann der Bundestag die Immunität wieder herstellen. Sie bedarf dann erst wieder zur Erhebung der Anklage der Genehmigung des Bundestages, was den zuständigen Stellen zufolge praktisch kaum verweigert wird. So wurden in der vorangegangenen 17. Wahlperiode neun Anträge auf Genehmigung zur Durchführung eines Strafverfahrens gestellt – in allen neun Fällen erteilte der Bundestag eine Genehmigung.¹¹⁵ Es gibt keine spezifischen Statistiken zur Aufhebung der Immunität bei Straftaten, die für die vorliegende Evaluierung relevant wären, etwa Bestechung/Bestechlichkeit, Verletzung der Geheimhaltungspflicht oder Betrug.

95. Dem GET erscheint das System für die Kontrolle und Durchsetzung der für Abgeordnete geltenden Regeln theoretisch angemessen. Regelverstöße ziehen Ermahnungen, öffentliche Erklärungen des Präsidiums, Ordnungsgelder – für Verstöße gegen die Offenlegungspflichten –, die Zuführung unzulässiger Spenden, Leistungen oder Zuwendungen zum Bundeshalt oder bei strafbarem Verhalten strafrechtliche Sanktionen nach sich. Was die Einhaltung der Regeln angeht sind die Abgeordneten den zuständigen Stellen zufolge zudem erheblichem Druck ausgesetzt: durch die Medien, die ihr Verhalten genau beobachten, durch die Bürger – insbesondere in den Wahlkreisen – und durch die Fraktionen (über das Präsidium, in dem sie vertreten sind) sowie deren Vorsitzende (aufgrund ihrer Mitwirkung in den Verfahren gemäß § 8 der Verhaltensregeln).¹¹⁶

96. Gleichwohl stellt das GET fest, dass sich mehrere Gesprächspartner hinsichtlich der mangelnden Effizienz der Verwaltungskontrollmechanismen besorgt zeigten. So würden anscheinend beispielsweise Anzeigen von Abgeordneten häufig nicht rechtzeitig erfolgen und die genannten Sanktionen würden selten angewendet werden. Verschiedene Gesprächspartner verwiesen hier auf die geringe Zahl von Mitarbeitern, die in der Bundestagsverwaltung für die Umsetzung der Verhaltensregeln zuständig sind (derzeit zwei), sowie auf ihre mangelnden Untersuchungsbefugnisse (z.B. Beauftragung von Sachverständigen, Ladung von Zeugen). Das GET ist besorgt, dass Anzeigen und Erklärungen derzeit nicht über die von den Abgeordneten selbst vorgelegten Informationen hinaus überprüft werden. Schließlich wurde 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, und ob es nicht angemessener wäre, eine unabhängige Kommission – möglicherweise vom Bundestag eingesetzt – mit Kontrollfunktionen auszustatten. Das GET ist der Auffassung, dass der Überwachungsmechanismus verbessert werden muss, um Verstöße gegen die Regeln parlamentarischen Verhaltens wirksam zu verhindern – die, sofern sie weiterhin in erster Linie Gegenstand einer nachträglichen Kontrolle durch die Öffentlichkeit sind, Anlass zu Misstrauen gegen Politiker geben und den Ruf des Systems auf Dauer schädigen können. Das GET ist sich auch durchaus bewusst, dass keine unnötige Bürokratie geschaffen werden sollte und dass es an den deutschen Stellen selbst ist, darüber zu entscheiden, wie Kontrolle und Durchsetzung am besten zu gestalten und zu stärken wären. Daher **empfiehlt GRECO, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um eine wirksame Kontrolle und Durchsetzung der derzeitigen und künftigen Anzeigepflichten,**

¹¹⁴ Siehe Anlage 6 zur GOBT.

¹¹⁵ Statistische Daten zu früheren Wahlperioden sind im „Datenhandbuch zur Geschichte des Bundestages“ einsehbar, siehe http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/02/02_04/index.html.

¹¹⁶ Die zuständigen Stellen weisen ferner auf den präventiv wirkenden Gruppendruck in den Fraktionen hin, weil Verstöße gegen die Regeln nicht nur den Ruf der betreffenden Abgeordneten, sondern auch den der Fraktion schädigen.

Regeln zu Interessenkonflikten und anderen Verhaltensregeln für Abgeordnete zu gewährleisten, unter anderem durch Stärkung der personellen Ressourcen in der Bundestagsverwaltung.

Beratung, Schulung und Sensibilisierung

97. Zu Beginn jeder Wahlperiode wird den Mitgliedern des Bundestages ein Schreiben übersandt, welches sie auf ihre Pflichten aufmerksam macht. Beigefügt ist diesem Schreiben eine Textsammlung, die neben den einschlägigen Regelungstexten (§§ 44a, b AbgG, Verhaltensregeln, Ausführungsbestimmungen) auch Erläuterungen enthält. Ferner ist dem Schreiben das Formblatt beigefügt, welches die Abgeordneten zur Erklärung ihrer Tätigkeiten und Einkünfte nutzen sollen. Dieses führt Punkt für Punkt durch die einzelnen anzuzeigenden Tatbestände, nennt die einschlägigen Rechtsvorschriften, aus denen sich die Anzeigepflichten ergeben, und enthält erläuternde Hinweise. Am Schluss wird auch darauf hingewiesen, dass die Abgeordneten Ergänzungen und Änderungen ihrer Angaben jeweils innerhalb von drei Monaten anzeigen müssen. Darüber hinaus finden sich sämtliche Regelungen, Formblätter und sonstigen Texte im Zusammenhang mit den Verhaltensregeln in einem eigenen Bereich des Intranets des Bundestages. Das GET würdigt die genannten Möglichkeiten der Informationsvermittlung; sie sind umfassende und praktische Instrumente, um für die bestehenden Verhaltensnormen zu sensibilisieren.

98. Die Mitglieder des Bundestages sind verpflichtet, sich in Zweifelsfällen beim Präsidenten über den Inhalt ihrer Pflichten nach den Verhaltensregeln zu vergewissern.¹¹⁷ Sie können sich dabei direkt (in der Regel schriftlich) an den Präsidenten wenden. Sie können aber auch die Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung, die der Präsident mit der Umsetzung der Verhaltensregeln beauftragt, schriftlich, telefonisch oder per E-Mail um Beratung bitten. Zuständig ist der aus zwei Mitarbeitern bestehende Bereich „Verhaltensregeln“ im Referat „Entschädigung von Abgeordneten“. Routinefragen werden in der Regel formlos direkt von den zuständigen Mitarbeitern beantwortet. Werden Fragen von grundsätzlicher Bedeutung aufgeworfen, erarbeiten die Verwaltungsmitarbeiter in der Regel den Entwurf einer Antwort des Präsidenten, der diesem über die Behördenhierarchie vorgelegt wird. Bei einigen Grundsatzfragen, insbesondere solchen, aus denen sich die Notwendigkeit der Änderung von Rechtsvorschriften ergeben könnte, bittet der Präsident gelegentlich auch die Rechtsstellungskommission um eine Stellungnahme. Die für die Beratung zuständigen Mitarbeiter werden im Intranet unter dem Stichwort „Verhaltensregeln“ mit ihren Kontaktdaten genannt. Bei seinem Vor-Ort-Besuch hat das GET den Eindruck gewonnen, dass es sich hier um taugliche Instrumente handelt, die eine kompetente Beratung der Abgeordneten gewährleisten. Dennoch ist das GET der Auffassung, dass dieses Instrumentarium von der oben nahegelegten zusätzlichen Vorschrift zur vertraulichen Beratung insbesondere zu Fragen von Interessenkonflikten und ethischem Verhalten profitieren würde.¹¹⁸

¹¹⁷ § 7 GOBT.

¹¹⁸ Siehe oben unter „Interessenkonflikte“ (Ziffer 55).

IV. KORRUPTIONSPRÄVENTION IN BEZUG AUF RICHTER

Kurzdarstellung des Justizsystems

99. Das Justizsystem wird durch Abschnitt IX des Grundgesetzes geregelt. Artikel 92 des Grundgesetzes bezeichnet die Gerichte und legt fest: „Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut; sie wird durch das Bundesverfassungsgericht, durch die in diesem Grundgesetze vorgesehenen Bundesgerichte und durch die Gerichte der Länder ausgeübt.“ Die wichtigste Rechtsvorschrift im Hinblick auf die Gerichtsorganisation ist das Gerichtsverfassungsgesetz (GVG).¹¹⁹
100. Aufgrund der föderalen Ordnung der Bundesrepublik wird die Rechtsprechung von den Bundesgerichten und den Gerichten der 16 Bundesländer ausgeübt. Für die Rechtspflege sind hauptsächlich die Bundesländer zuständig. Das deutsche Gerichtssystem ist in fünf spezialisierte Zweige gegliedert: die ordentliche Gerichtsbarkeit, die Arbeits-, die allgemeine Verwaltungs-, die Finanz- und die Sozialgerichtsbarkeit. Daneben existiert noch die Verfassungsgerichtsbarkeit, also das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsgerichte der Länder.
101. Die höchste Instanz der ordentlichen Gerichtsbarkeit ist der Bundesgerichtshof. Auf regionaler Ebene kommen Amts- und Landgerichte, die je nach Fallkonstellation als erst- oder zweitinstanzliche Gerichte fungieren, sowie Oberlandesgerichte zum Einsatz. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Arbeitsgerichtsbarkeit und die Sozialgerichtsbarkeit sind dreistufig angelegt, die Finanzgerichtsbarkeit ist zweistufig aufgebaut.
102. Die Urteilsfindung obliegt Berufsrichtern, die einen einheitlichen Stand bilden, bei denen es aber durch die Zuweisung zu den verschiedenen Gerichtszweigen zu einer fachlichen Spezialisierung kommen kann. Wurde an einem Gericht eine Kammer für Handelssachen eingerichtet, so ist diese anstelle der Zivilkammer für Handelssachen zuständig. In manchen Verfahren werden den Berufsrichtern ehrenamtliche Richter zur Seite gestellt und die Urteilsfindung erfolgt gemeinsam. Ehrenamtliche Richter dürfen nur auf Grund eines Gesetzes und unter den gesetzlich bestimmten Voraussetzungen tätig werden. Ehrenamtliche Richter wirken in der Strafgerichtsbarkeit, bei den Kammern für Handelssachen an den Landgerichten, in der Verwaltungs-, Sozial-, Arbeits- und der Finanzgerichtsbarkeit mit.
103. In Strafverfahren üben die ehrenamtlichen Richter (Schöffen) ihr richterliches Ehrenamt in der Hauptverhandlung in vollem Umfang und mit gleichem Stimmrecht wie die Berufsrichter aus und nehmen auch an den im Laufe der Hauptverhandlung zu erlassenden Entscheidungen teil, die in keiner Beziehung zu der Urteilsfällung stehen und die auch ohne mündliche Verhandlung erlassen werden können, z. B. Entscheidungen über Zwangsmaßnahmen gegen Zeugen.¹²⁰ Berufsrichter und Schöffen entscheiden gemeinsam über Schuldspruch und Strafmaß. Die außerhalb der Hauptverhandlung erforderlichen Entscheidungen werden allein durch den Berufsrichter erlassen. Entsprechende Regelungen gelten für die Mitwirkung von ehrenamtlichen Richtern bei den Arbeits-, Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichten.
104. Ende 2012 waren bei den Bundesgerichten (Bundesverfassungsgericht, ordentliche Gerichtsbarkeit, Verwaltungsgerichtsbarkeit, Finanzgerichtsbarkeit, Arbeitsgerichtsbarkeit, Sozialgerichtsbarkeit, Patentgerichtsbarkeit sowie Truppendienstgerichte) insgesamt 459 Berufsrichter tätig. Gleichzeitig waren in den

¹¹⁹ <http://www.gesetze-im-internet.de/gvg/>.

¹²⁰ § 30 Absatz 1 GVG.

Bundesländern insgesamt 19.923 Berufsrichter tätig, 1.970 davon Richter auf Probe.¹²¹ 40,16 Prozent aller Berufsrichter waren Frauen. Im Jahr 2009 wirkten 36.956 ehrenamtliche Richter an den Strafgerichten; davon waren 19.183 (51,9 Prozent) männlich und 17.773 (48,1 Prozent) weiblich.¹²²

105. Der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit ist im Grundgesetz niedergelegt. Nach Artikel 97 Absatz 1 des Grundgesetzes sind „Richter [...] unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen“. § 1 GVG besagt, dass „die richterliche Gewalt [...] durch unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen Gerichte ausgeübt“ wird. Entsprechende Vorschriften finden sich auch in den einschlägigen Gesetzen zu den Verwaltungs-, Sozial-, Finanz- und Arbeitsgerichten. Als Grundprinzip des deutschen Verfassungsrechts gilt, dass Richtern aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit bei der Ausübung ihrer richterlichen Tätigkeit keine Weisungen erteilt werden dürfen. Es ist der Exekutive und insbesondere der Gerichtsverwaltung untersagt, in Form von Einzelanweisungen, Verwaltungsvorschriften oder in sonstiger Weise auf die Rechtsprechung Einfluss zu nehmen. Auch der Gesetzgeber ist daran gehindert, unmittelbaren Einfluss auf die Entscheidung konkreter Fälle in laufenden Verfahren zu nehmen. Die im Rechtszug übergeordneten Gerichte dürfen den Richter ebenfalls nicht zu einer bestimmten Entscheidung veranlassen.
106. Im Hinblick auf die Verwaltungs- und Finanzaufsicht unterstehen die Bundesgerichte der Bundesregierung und die Gerichte der Länder dem jeweiligen Bundesland. Für die Rechtsprechung und die Stellung des Richters gelten besondere Vorschriften. Die Stellung des Richters wird in der Hauptsache durch das Deutsche Richtergesetz (DRiG) geregelt,¹²³ ergänzt von den Richtergesetzen der Bundesländer, die insbesondere Vorschriften zur juristischen Ausbildung, Ernennung und Beförderung von in den Ländern tätigen Richtern enthalten. Darüber hinaus besagt § 46 DRiG, dass „soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, [...] für die Rechtsverhältnisse der Richter im Bundesdienst bis zu einer besonderen Regelung die Vorschriften für Bundesbeamte“ – u. a. die Vorschriften des Bundesbeamtengesetzes (BBG) – entsprechend gelten. Gleichermaßen sind im Hinblick auf die Richter im Landesdienst die Vorschriften des Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (BeamtStG) und die Beamtengesetze der Länder zu berücksichtigen.
107. Es gibt verschiedene Berufsverbände für Richter (und Staatsanwälte). Die größte Organisation ist der Deutsche Richterbund. Gegenwärtig gehören etwa 15.000 Richter und Staatsanwälte diesem Verband an, der sich um die Förderung von Gesetzgebung und Rechtspflege sowie die Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit und die Vertretung der Belange der Richter und Staatsanwälte bemüht. Außerdem sind circa 550 Richter und Staatsanwälte Mitglied der Neuen Richtervereinigung, die ähnliche Zielsetzungen verfolgt. Daneben existiert ein Verband von Richtern der Amtsgerichte (der offenbar nur in zwei Bundesländern vertreten ist) und eine Vereinigung von ehrenamtlichen Richtern (mit etwa 1.000 Mitgliedern). Ungefähr 6.200 Richter, Staatsanwälte und andere Mitarbeiter der Gerichte und Staatsanwaltschaften gehören der Gewerkschaft ver.di an.
108. Bei den vor Ort geführten Gesprächen entstand der Eindruck, dass die gegenwärtige Gerichtsverwaltung gut funktioniert und die Exekutive nicht in die richterliche Tätigkeit eingreift. Das GET wurde jedoch darauf aufmerksam gemacht,

¹²¹ Quelle: Bundesamt für Justiz

(<https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Gesamtstatistik.pdf?blob=publicationFile&v=5>).

¹²² https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Schoeffenstatistik_2009.pdf?blob=publicationFile&v=2.

¹²³ <http://www.gesetze-im-internet.de/drig/>.

dass einer aktuellen Studie zufolge ein Großteil der befragten Richter eine Stärkung der Unabhängigkeit in Personal- und Haushaltsfragen für erforderlich hält.¹²⁴ Das GET – dem bekannt ist, dass auf Bundesebene und in den einzelnen Bundesländern die Richterwahlausschüsse und Präsidialräte in unterschiedlichem Maße an den Ernennungs- und Beförderungsvorgängen beteiligt sind – stellt in diesem Zusammenhang fest, dass es in Deutschland keinen Justizverwaltungsrat beziehungsweise keine vergleichbare Institution gibt. Seit Jahren treten die verschiedenen Richterverbände für gerichtliche Selbstverwaltung ein und haben diesbezüglich konkrete Vorschläge unterbreitet. Es wird als Systembruch empfunden, dass an der Spitze der Judikative mit dem Justizminister ein Repräsentant der Exekutive steht und dass das Justizministerium die bewilligten Mittel verteilt und wichtige Personalentscheidungen trifft. In diesem Zusammenhang hat das GET mit Interesse zur Kenntnis genommen, dass die Kommission „Judicial System“ eine Analyse der Erfahrungen anderer europäischer Länder mit justizieller Selbstverwaltung und Autonomie vorgenommen hat. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und die Justizministerien der Bundesländer Brandenburg, Hessen und Rheinland-Pfalz sowie die drei großen Richtervereinigungen sind an dieser von einem Wissenschaftler moderierten Arbeitsgruppe beteiligt.¹²⁵ Die vorläufigen Ergebnisse der Analyse wurden im ersten Halbjahr 2014 dem Beirat europäischer Richterinnen und Richter (CCJE) vorgestellt. Die Arbeitsgruppe wird ihr Projekt zum Ende des Jahres 2014 abschließen. Das GET begrüßt diese Initiative und fordert die Behörden auf, den gegenwärtigen Reflexionsprozess fortzusetzen und unter Berücksichtigung der oben genannten Bedenken Reformmöglichkeiten zu prüfen. Zum Abschluss möchte das GET die Behörden auf die internationalen Standards aufmerksam machen, die hinsichtlich der Schaffung eines mit umfassenden Kompetenzen in Fragen der Stellung des Richters (einschließlich Ernennung, Beförderung und Disziplinarangelegenheiten) ausgestatteten Rates oder einer vergleichbaren unabhängigen Institution der Justizverwaltung, sowie auch für die Organisation und die Tätigkeit von Institutionen der Justiz gelten.¹²⁶

Einstellung, Laufbahn und Dienstbedingungen

Ernennung

109. Bundesrichter, also die Richter des Bundesverfassungsgerichts und die Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes werden nach ihrer Wahl vom Bundespräsidenten ernannt.¹²⁷ Hiervon ausgenommen sind die Richter des Bundes der beiden unteren Besoldungsgruppen R 1 und R 2, deren Ernennung (und Entlassung) den Bundesministerien obliegt. Die Richter am Bundespatentgericht, das nicht zu den obersten Gerichtshöfen des Bundes zählt, werden ohne vorausgegangene Wahl durch den Bundespräsidenten ernannt.¹²⁸

¹²⁴ Roland Rechtsreport (2014) *Sonderbericht: das deutsche Rechts- und Justizsystem aus Sicht von Richtern und Staatsanwälten*, Seite 52, siehe:

http://www.rolandkonzern.de/media/downloads/ROLAND_Rechtsreport_2014_Sonderbericht_Richter_und_Staatsanwaelte.pdf. Die Untersuchung basiert auf einer repräsentativen Befragung von 1.770 in Deutschland tätigen Richtern und Staatsanwälten und entstand unter der Ägide des Deutschen Richterbunds.

¹²⁵ Prof. Dr. Peter-Alexis Albrecht vom Institut für Kriminalwissenschaften und Rechtsphilosophie der Goethe-Universität in Frankfurt am Main.

¹²⁶ Siehe u. a. [Recommendation Rec\(2010\)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on judges: independence, efficiency and responsibilities](#); [Opinion No.10\(2007\) of the Consultative Council of European Judges \(CCJE\) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society](#).

¹²⁷ Art. 60 Grundgesetz; § 10 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG): <http://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/>; § 1 Richterwahlgesetz (RiWG): <http://www.gesetze-im-internet.de/riwg/index.html>.

¹²⁸ Siehe § 65 Absatz 3 PatG: <http://www.gesetze-im-internet.de/patg/index.html>.

110. Die (insgesamt 16) Richter des Bundesverfassungsgerichts werden für eine Amtszeit von zwölf Jahren je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat¹²⁹ gewählt. Eine Wiederwahl ist nicht möglich.¹³⁰ Die vom Deutschen Bundestag zu wählenden Richter werden in indirekter Wahl nach den Regeln der Verhältniswahl von einem aus zwölf Bundestagsabgeordneten bestehenden Wahlausschuss gewählt.¹³¹ Zum Bundesverfassungsrichter ist gewählt, wer mindestens acht Stimmen auf sich vereinigt.
111. Die Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes werden für unbestimmte Zeit durch einen Richterwahlausschuss gewählt, der aus den 16 für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Ministern der Länder und einer gleichen Zahl von Mitgliedern besteht, die vom Bundestag nach den Regeln der Verhältniswahl gewählt werden.¹³² Der zuständige Bundesminister und die Mitglieder des Ausschusses können Kandidaten vorschlagen.¹³³ Der Ausschuss prüft, ob der Kandidat die sachlichen und persönlichen Voraussetzungen für das Amt besitzt. Dies umfasst auch die Integrität des Kandidaten. Dem Richterwahlausschuss werden die Personalakten vorgelegt und der Präsidialrat gibt eine Stellungnahme zur persönlichen und fachlichen Eignung des Kandidaten ab.¹³⁴ Die Behörden unterstreichen, dass es sich bei den Kandidaten zum Bundesrichter um Richter handelt, die über langjährige Berufserfahrung in der Justiz verfügen und in deren bisherigem beruflichen Werdegang keinerlei Zweifel an ihrer Integrität aufgekommen sind. Die Wahl kann im Wege eines regulären verwaltungsgerichtlichen Klageverfahrens angefochten werden, dem Richterwahlausschuss steht jedoch ein Beurteilungsspielraum zu, der nur eingeschränkt einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich ist. Im Rahmen des Auswahlverfahrens unterbreitet der Bundesminister – dem ein Beurteilungsspielraum zusteht, den er pflichtgemäß und im Einklang mit den geltenden Kriterien ausüben muss – dem Bundespräsidenten einen Ernennungsvorschlag.¹³⁵
112. Berufsrichter im Landesdienst werden zu Beginn ihrer Laufbahn grundsätzlich zu Richtern „auf Probe“ ernannt. Frühestens nach drei, spätestens nach fünf Jahren ist ein Richter auf Probe zum Richter auf Lebenszeit zu ernennen.¹³⁶ Richter auf Probe haben dieselben Rechte und Pflichten wie Richter auf Lebenszeit, können jedoch versetzt werden, da sie – anders als die auf Lebenszeit ernannten Richter – noch keiner bestimmten Planstelle zugewiesen sind. Sie können außerdem bis zum Ablauf des vierten Jahres im Amt entlassen werden, wenn sich erweist, dass sie für das Richteramt nicht geeignet sind.¹³⁷
113. Berufsrichter im Landesdienst werden in der Regel vom Justizminister des jeweiligen Bundeslandes ernannt. In zahlreichen Bundesländern ist für die Übernahme in das Richterverhältnis auf Lebenszeit die Zustimmung eines Richterwahlausschusses erforderlich,¹³⁸ in einigen Ländern gilt dies sogar für die Ernennung auf Probe.¹³⁹ Der Richterwahlausschuss besteht für gewöhnlich aus vom Landtag gewählten Landtagsabgeordneten und Vertretern der Richterschaft, die direkt von den Richtern auf Lebenszeit in geheimer Abstimmung gewählt wurden.¹⁴⁰

¹²⁹ Art. 94 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz.

¹³⁰ § 4 Absätze 1 und 2 BVerfGG.

¹³¹ § 6 BVerfGG.

¹³² Artikel 95 Absatz 2 Grundgesetz; §§ 3 Absatz 1 und 5 Absatz 1 RiWG.

¹³³ § 10 Absatz 1 RiWG.

¹³⁴ Siehe § 10 Absatz 2 RiWG und § 57 DRiG.

¹³⁵ § 13 RiWG.

¹³⁶ Siehe § 12 DRiG.

¹³⁷ § 22 DRiG.

¹³⁸ Z. B. in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen.

¹³⁹ Z. B. in Berlin, Brandenburg, Hamburg und Hessen.

¹⁴⁰ In einigen Fällen (z. B. in Rheinland-Pfalz) werden die Vertreter der Richterschaft ebenfalls vom Landtag gewählt, und zwar auf der Grundlage von Vorschlaglisten der Richter der verschiedenen Gerichtszweige.

Gelegentlich sind auch Vertreter der Staatsanwaltschaft und der Rechtsanwaltschaft beteiligt. (Letztere werden auf Vorschlag der Rechtsanwaltskammern vom jeweiligen Landtag gewählt.) Meist ist es so, dass die Landtagsabgeordneten die Mehrheit – bis zu zwei Drittel der Mitglieder – in den jeweiligen Wahlausschüssen stellen.

114. Die Mitglieder der Richterwahlausschüsse sind unabhängig in der Ausübung ihres Amtes, nicht an Weisungen gebunden und nur dem Gesetz unterworfen. Sie dürfen an der Ausübung ihrer Befugnisse nicht gehindert werden und aus ihrer Tätigkeit sollen ihnen weder Vor- noch Nachteile erwachsen. Die Ausschussmitglieder sind von der Mitwirkung ausgeschlossen in Fällen, in denen es um sie selbst, um ihre Ehegatten oder um mit ihnen verwandte oder verschwägte Personen geht, und sie können auch wegen Besorgnis der Parteilichkeit abgelehnt werden. Die Richterwahlausschüsse müssen ihre Entscheidungen schriftlich begründen und dabei die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe sowie die wesentlichen Gesichtspunkte für die Beurteilung der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung der Bewerber mitteilen. Lehnt der Richterwahlausschuss den Vorschlag des Ministers ab, kann dieser dem Richterwahlausschuss einen neuen Vorschlag zur Entscheidung vorlegen, die Stelle neu ausschreiben oder aber den Verfassungsgerichtshof des jeweiligen Bundeslandes darum ersuchen, die Entscheidung des Ausschusses für unrechtmäßig zu erklären.
115. In den Bundesländern ist zusätzlich zum Richterwahlausschuss oder an dessen Stelle laut Bundesrecht ein sogenannter Präsidialrat¹⁴¹ an der Ernennung von Richtern für ein höheres Amt zu beteiligen. Darüber hinaus können die Länder Regelungen hinsichtlich einer Beteiligung des Präsidialrats an Entscheidungen zur Ernennung von Richtern für ein Eingangsamt treffen. Der Präsidialrat besteht grundsätzlich aus einem (aus den stimmberechtigten Präsidenten der Landesgerichte ausgewählten) Vorsitzenden und weiteren Mitgliedern (Richtern, die seit einer bestimmten Zeit ihr Amt auf Lebenszeit an einem Gericht des Gerichtszweigs innehaben, für den der Präsidialrat gewählt wird). Bevor ein Richter ernannt wird, wird der Präsidialrat darum ersucht, dem Ministerium (auf der Grundlage der ihm vorgelegten Unterlagen, insbesondere der Personalakten) schriftlich eine begründete Stellungnahme hinsichtlich der persönlichen und fachlichen Eignung des Bewerbers vorzulegen. Wenn der Präsidialrat dem Besetzungsvorhaben nicht zustimmt, muss in einigen Bundesländern die Angelegenheit zwischen dem Präsidialrat und dem zuständigen Minister erörtert werden; wird dabei keine Einigung erzielt, dann entscheidet der Minister gemeinsam mit dem Richterwahlausschuss.¹⁴²
116. In Nordrhein-Westfalen schließlich sind die Präsidenten der Oberlandesgerichte für die Ernennung von Richtern verantwortlich. In diesem Bundesland existiert kein Richterwahlausschuss und der Präsidialrat wird an Entscheidungen zur Ernennung von Richtern für ein Eingangsamt nicht beteiligt. Dem Präsidenten des Oberlandesgerichts steht jedoch beratend eine Kommission zur Seite, die aus dem Präsidenten eines Landgerichts im Bezirk, dem Gleichstellungsbeauftragten, dem Personaldezernenten und einem Mitglied des Bezirksrichterrats besteht. Der Präsident oder Vizepräsident des Oberlandesgerichts hat den Vorsitz inne. Die Kommission berät den Präsidenten auf der Grundlage eines eintägigen Assessment-Verfahrens. Gegenwärtig erarbeitet die Landesregierung einen Gesetzentwurf zur Einführung einer formalen Konsensvoraussetzung zwischen den Präsidenten der Oberlandesgerichte und dem zuständigen regionalen Bezirksrichterrat bei allen

¹⁴¹ Vgl. §§ 74 und 75 DRiG.

¹⁴² In Ländern, in denen der Richterwahlausschuss nicht für Ernennungen von Richtern zuständig ist, hat dieser nur die Funktion eines Konfliktausschusses, der im Falle der Uneinigkeit zwischen dem Minister und dem Präsidialrat eingeschaltet wird (z. B. in Baden-Württemberg).

wesentlichen, die Richterschaft betreffenden Entscheidungen, einschließlich erstmaligen Ernennungen oder Ernennungen auf Lebenszeit.

117. Die Einstellung in den Justizdienst erfordert die Erfüllung einer Reihe von Voraussetzungen, insbesondere den Abschluss eines rechtswissenschaftlichen Studiums an einer Universität, das wenigstens vier Jahre umfasst und mit dem ersten Staatsexamen abgeschlossen hat; anschließend muss ein zweijähriger Vorbereitungsdienst absolviert und das zweite Staatsexamen abgelegt worden sein. Die im ersten und vor allem im zweiten Staatsexamen erreichten Noten sind beim Einstellungsverfahren von grundlegender Bedeutung.
118. Im Rahmen des Auswahlverfahrens werden zunächst die Personalakten der Bewerber angefordert und ausgewertet, insbesondere Zeugnisse der Ausbildungsstationen. Die Bewerber müssen darlegen, dass sie in geordneten wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Außerdem müssen sie Angaben zu sämtlichen möglicherweise bestehenden persönlichen Beziehungen zu Richtern, Staatsanwälten, Notaren oder Rechtsanwälten im entsprechenden Bundesland machen. Darüber hinaus muss ein Führungszeugnis vorgelegt werden; die Auskünfte werden aus dem Bundeszentralregister abgerufen. In einem strukturierten Interview werden die persönlichen Eigenschaften des Bewerbers getestet. Gegebenenfalls wird die Schwerbehindertenvertretung konsultiert. Die Mitglieder der Auswahlkommissionen erhalten regelmäßig externe Fortbildungen, damit die hohe Qualität der Personalauswahl für den Justizdienst gewährleistet bleibt.
119. Nichtberücksichtigte Bewerber haben die Möglichkeit, auf dem Verwaltungsrechtsweg gegen eine Ernennung vorzugehen. Den zur Richterernennung befugten Behörden steht allerdings ein Beurteilungsspielraum zu, der nur eingeschränkt einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich ist.
120. Insgesamt lassen die vom GET gewonnenen Informationen den Eindruck entstehen, dass der Auswahlprozess bei den Berufsrichtern transparent ist und gewährleistet, dass Ernennungen nur nach objektiven Kriterien erfolgen. Die Behörden, die die Auswahl vornehmen, sind sehr darauf bedacht, ihre Entscheidungen gut zu begründen, damit diese einer eventuellen gerichtlichen Überprüfung standhalten. Gleichwohl stellt das GET fest, dass die Entscheidungskompetenz der Exekutive in Deutschland kontrovers diskutiert wurde und dass, wie bereits erwähnt, die Richterverbände eine selbstverwaltete Justiz fordern, die auch die Einstellung von Richtern umfassen würde. Das GET berücksichtigt in diesem Zusammenhang, dass im Wesentlichen mit Vertretern der Richterschaft besetzte Gremien, und zwar insbesondere die Richterwahlausschüsse und Präsidialräte, an den Ernennungs- und Beförderungsvorgängen beteiligt sind beziehungsweise Stellungnahmen und Empfehlungen abgeben.¹⁴³ Andererseits stellt das GET jedoch fest, dass die Befugnisse dieser Gremien von Bundesland zu Bundesland und von der Landes- zur Bundesebene stark variieren.
121. Das GET hält es für bedenklich, dass diese Gremien in einigen Bundesländern und auf Bundesebene im Rahmen des Einstellungsverfahrens lediglich eine unverbindliche Stellungnahme abgeben und keine Mitbestimmungsbefugnisse haben. Das GET stellt außerdem fest, dass Bundesrichter von einem Ausschuss gewählt werden, der aus Ministern der Länder und vom Bundestag gewählten Mitgliedern besteht. Dem GET ist bewusst, dass dieser Mechanismus die demokratische Legitimation gewährleisten soll, es könnte jedoch der Eindruck entstehen, dass die Wahl von Bundesrichtern hauptsächlich von politischen

¹⁴³ Wie insbesondere gefordert in der Empfehlung Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarats: [Recommendation Rec\(2010\)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on judges: independence, efficiency and responsibilities.](#)

Erwägungen abhängt. Aus diesem Grund haben Interessengruppen wie der Deutsche Richterbund mehr Transparenz beim Auswahlprozess von Bundesrichtern und eine stärkere Gewichtung der Positionen der Präsidialräte gefordert. Die Behörden könnten diese Fragen weiter prüfen und auf Bundes- und gegebenenfalls auf Landesebene nach Wegen zur weiteren Stärkung der Rolle von im Wesentlichen richterbesetzten Gremien – wie Richterwahlausschüssen, Präsidialräten oder, falls vorhanden, vergleichbaren Gremien¹⁴⁴ – bei Einstellungsverfahren suchen. Schließlich stellt das GET fest, dass in Deutschland wiederholt Kritik am Wahlmodus der Bundesverfassungsrichter, die vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt werden, geübt wurde. In diesem Zusammenhang hat das GET mit Interesse die aktuellen Reformvorhaben der Regierung zur Kenntnis genommen, denen zufolge die vom Bundestag zu wählenden Richter künftig in einer direkten und offenen Wahl vom Plenum und nicht mehr hinter verschlossenen Türen von einem Wahlausschuss gewählt werden sollen. Das GET kann derartige Veränderungen, die durchaus geeignet sind, die Transparenz zu erhöhen und das Vertrauen der Bürger in das höchste deutsche Gericht zu stärken, nur gutheißen.

122. Für die Strafgerichte (Amts- und Landgerichte) werden die ehrenamtlichen Richter (Schöffen) auf der Grundlage von Vorschlagslisten von einem Ausschuss beim Amtsgericht mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt.¹⁴⁵ Der Ausschuss besteht aus dem betroffenen Berufsrichter beim Amtsgericht als Vorsitzendem und einem von der Landesregierung zu bestimmenden Verwaltungsbeamten sowie sieben Vertrauenspersonen als Beisitzern, die aus den Einwohnern des Amtsgerichtsbezirks von der Vertretung des ihm entsprechenden unteren Verwaltungsbezirks gewählt werden. Die Vorschlagslisten werden von den Gemeinden aufgestellt und von dem Richter beim Amtsgericht des Bezirks zu einer Bezirksliste zusammengestellt. Für die Wahl der Jugendschöffen bei den Jugendgerichten werden die Vorschlagslisten von dem Jugendhilfeausschuss der regionalen Jugendämter aufgestellt; die Vorgeschlagenen sollten angemessen qualifiziert und ausgebildet sowie im Bereich der Jugendarbeit und -erziehung erfahren sein.
123. Für die Kammern für Handelssachen bei den Landgerichten werden die ehrenamtlichen Richter auf gutachterlichen Vorschlag der Industrie- und Handelskammern für fünf Jahre durch die jeweiligen Landesjustizverwaltungen ernannt. Für die Verwaltungsgerichte werden die ehrenamtlichen Richter auf der Grundlage von (von den Kreisen und kreisfreien Städten aufgestellten) Vorschlagslisten von einem Ausschuss beim Verwaltungsgericht auf fünf Jahre gewählt.¹⁴⁶ Für die Sozialgerichte werden die ehrenamtlichen Richter von der nach Landesrecht zuständigen Stelle aufgrund von (von den betroffenen Organisationen, Verbänden und Körperschaften zusammengestellten) Vorschlagslisten für fünf Jahre berufen.¹⁴⁷ Für die Finanzgerichte werden die ehrenamtlichen Richter durch einen Wahlausschuss auf der Grundlage von (alle fünf Jahre durch den Präsidenten des Finanzgerichts aufgestellten) Vorschlagslisten auf fünf Jahre gewählt.¹⁴⁸ Für die Arbeitsgerichte werden die ehrenamtlichen Richter je zur Hälfte aus den Kreisen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber ausgewählt. Sie werden auf der Grundlage von (von den betroffenen Organisationen, Verbänden und Körperschaften eingereichten) Vorschlagslisten durch die zuständige oberste Landesbehörde oder durch die von der Landesregierung durch Rechtsverordnung beauftragten Stelle für die Dauer von fünf Jahren berufen.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Beispielsweise der Bezirksrichterrat in Nordrhein-Westfalen, dessen Rolle im Einstellungsverfahren wie erwähnt gegenwärtig einen Reformprozess durchläuft.

¹⁴⁵ §§ 40 und 42 Abs. 1 GVG und § 35 JGG.

¹⁴⁶ Siehe §§ 25 bis 29 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO): <http://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>.

¹⁴⁷ Siehe §§ 13 und 14 Sozialgerichtsgesetz (SGG).

¹⁴⁸ Siehe §§ 22, 23 und 25 Finanzgerichtsordnung (FGO).

¹⁴⁹ Siehe §§ 16 Absatz 1 und 20 Absatz 2 Arbeitsgerichtsgesetz (ArbGG).

124. In der Strafrechtspflege können Personen, die als ehrenamtliche Richter in zwei aufeinander folgenden Amtsperioden tätig gewesen sind, zu dem Amt eines Schöffen nicht (mehr) berufen werden.¹⁵⁰ In den öffentlich-rechtlichen Prozessordnungen besteht nach zwei Amtsperioden von je fünf Jahren ein Ablehnungsrecht¹⁵¹, aber kein (von Amts wegen zu beachtender) Ausschlussgrund. Im arbeitsgerichtlichen Verfahren gilt, dass für ehrenamtliche Richter eine unbegrenzte Wiederernennung zulässig ist, solange die allgemeinen Voraussetzungen für eine Berufung/Ernennung unverändert gegeben sind.

Beförderung, Versetzung und Entlassung

125. Über Vorschläge für die Beförderung von Bundesrichtern entscheidet der zuständige Bundesminister auf der Grundlage von Beurteilungen nach Maßgabe der gesetzlichen Beförderungskriterien.¹⁵² Der Richter wird vom Bundespräsidenten unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Präsidialrats befördert. Eignung, Befähigung und fachliche Leistung sind für die Auswahl entscheidend. Ein unterlegener Bewerber kann die Entscheidung anfechten und gerichtlich überprüfen lassen.
126. Auf Landesebene werden Entscheidungen über die Beförderung von Richtern auf der Grundlage von Beurteilungen nach den Kriterien Eignung, Befähigung und fachliche Leistung getroffen. In der Regel werden solche Entscheidungen vom Justizminister des jeweiligen Bundeslandes, bei höheren Ämtern gelegentlich von der Landesregierung¹⁵³ oder vom Ministerpräsidenten¹⁵⁴ getroffen. In einigen Ländern entscheidet der Landesjustizminister über Beförderungen gemeinsam mit dem Richterwahlausschuss, dessen Zustimmung konstitutiv ist.¹⁵⁵ Der Präsidialrat ist stets zu beteiligen und muss eine begründete Stellungnahme über die persönliche und fachliche Eignung des Richters abgeben. Ein unterlegener Bewerber kann die Entscheidung anfechten und gerichtlich überprüfen lassen.
127. Nach dem Grundgesetz kann eine Entlassung, dauernde oder zeitweise Amtsenthbung, Versetzung in ein anderes Amt (beispielsweise an ein anderes Gericht) oder vorzeitige Versetzung in den Ruhestand bei hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richtern vor Ablauf ihrer Amtszeit nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, erfolgen.¹⁵⁶ Darüber hinaus kann die Gesetzgebung Altersgrenzen festsetzen, bei deren Erreichung auf Lebenszeit angestellte Richter in den Ruhestand treten. Gegenwärtig treten auf Lebenszeit angestellte Richter im Alter von 67 Jahren in den Ruhestand.¹⁵⁷ Weiter ist vorgesehen, dass bei einer Veränderung der Einrichtung der Gerichte oder ihrer Bezirke Richter an ein anderes Gericht versetzt oder aus dem Amt entfernt werden können, jedoch nur unter Belassung des vollen Gehalts. Nach dem Grundgesetz kann ferner in dem Fall, dass ein Bundesrichter gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes verstößt, das Bundesverfassungsgericht mit Zweidrittelmehrheit auf Antrag des Bundestags anordnen, dass der Richter in ein anderes Amt oder in den Ruhestand zu versetzen ist (Amtsenthebung).¹⁵⁸

¹⁵⁰ § 34 Absatz 1 Nummer 7 VVG.

¹⁵¹ Siehe § 23 Absatz 1 Nummer 3 VwGO, § 20 Absatz 1 Nummer 3 FGO und § 18 Absatz 1 Nummer 2 SGG.

¹⁵² Siehe § 46 DRiG in Verbindung mit § 22 Absatz 1 Satz 1 und § 9 BBG.

¹⁵³ Z. B. in Nordrhein-Westfalen ab Besoldungsgruppe R 3.

¹⁵⁴ Z. B. in Sachsen-Anhalt ab Besoldungsgruppe R 2 mit Stellenzulage.

¹⁵⁵ Z. B. in Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.

¹⁵⁶ § 97 Absatz 2 Grundgesetz.

¹⁵⁷ Siehe § 48 Absatz 1 DRiG und die einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften.

¹⁵⁸ § 98 Absatz 2 Grundgesetz.

128. Den entsprechenden gesetzlichen Regelungen¹⁵⁹ zufolge kann ein Richter auf Lebenszeit oder ein Richter auf Zeit ohne seine schriftliche Zustimmung nur im Verfahren über die Richteranklage, im gerichtlichen Disziplinarverfahren, im Interesse der Rechtspflege oder bei Veränderung der Gerichtsorganisation in ein anderes Amt versetzt oder seines Amtes enthoben werden. In der Regel ist für die Versetzung von Landesrichtern der Justizminister des jeweiligen Bundeslandes zuständig, in einigen Fällen ist seine Zuständigkeit jedoch auf Richter ab einer bestimmten Besoldungsgruppe begrenzt. In diesen Fällen ist in vielen Ländern auch der Richterwahlausschuss zu beteiligen. Bei Richtern auf Probe wird die Entscheidung in der Regel vom Präsidenten des höherinstanzlichen Gerichts getroffen.
129. Kraft Gesetzes¹⁶⁰ ist ein Richter entlassen, wenn er die Eigenschaft als Deutscher im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes verliert, wenn er in ein öffentlich-rechtliches Dienst- oder Amtsverhältnis zu einem anderen Dienstherrn tritt oder wenn er zum Berufssoldaten oder Soldaten auf Zeit ernannt wird. Die Entlassung tritt kraft Gesetzes ein. Eine Feststellung der Entlassung durch das Dienstgericht hat nur deklaratorische Bedeutung. Ferner hat der zuständige Minister einen Richter in den gesetzlich bestimmten Fällen zu entlassen, beispielsweise wenn der Richter seine Entlassung selbst schriftlich verlangt. Die Entlassung von Bundesrichtern erfolgt durch den Bundespräsidenten.¹⁶¹ Außerdem endet das Richterverhältnis mit Eintritt der Rechtskraft eines Urteils gegen einen Richter, durch das dieser zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr wegen einer vorsätzlichen Tat oder zu einer Freiheitsstrafe wegen einer vorsätzlichen Tat, die nach den Vorschriften über Friedensverrat, Hochverrat, Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates oder Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit strafbar ist; das Richterverhältnis endet ferner mit Eintritt der Rechtskraft eines Urteils gegen einen Richter, in dem auf Aberkennung der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter oder Verwirkung eines Grundrechts erkannt wird.¹⁶² In besonders gravierenden Einzelfällen schließlich können Richter wegen schwerwiegender Dienstvergehen¹⁶³ durch eine Entscheidung des für den jeweiligen Richter zuständigen Dienstgerichts aus dem Amt entfernt werden.
130. Ein Richter auf Probe kann zum Ablauf des sechsten, zwölften, achtzehnten oder vierundzwanzigsten Monats nach seiner Ernennung entlassen werden, wenn es dafür sachliche Gründe gibt.¹⁶⁴ Zum Ablauf des dritten und vierten Jahres kann er nur entlassen werden, wenn er für das Richteramt nicht geeignet ist oder wenn der Richterwahlausschuss seine Übernahme in das Richterverhältnis auf Lebenszeit oder auf Zeit ablehnt. Die Entlassung wird durch den zuständigen Minister verfügt. Der Richter kann die Entlassungsverfügung vor dem Dienstgericht anfechten.
131. Ein ehrenamtlicher Richter kann vor Ablauf seiner Amtszeit nur unter den gesetzlich bestimmten Voraussetzungen – beispielsweise wenn er gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder der Rechtsstaatlichkeit verstoßen hat – und gegen seinen Willen nur durch Entscheidung eines Gerichts abberufen werden.¹⁶⁵

¹⁵⁹ Siehe §§ 30 ff. DRiG.

¹⁶⁰ Siehe § 21 DRiG.

¹⁶¹ Artikel 60 Grundgesetz.

¹⁶² Siehe § 24 DRiG.

¹⁶³ Siehe § 63 Absatz 1 DRiG in Verbindung mit § 10 BDG und die entsprechenden Disziplinargesetze der Länder.

¹⁶⁴ Siehe § 22 DRiG.

¹⁶⁵ Siehe §§ 44 Absatz 2 und 44b Absatz 1 in Verbindung mit § 44a Absatz 1 DRiG. Weitere Abberufungsgründe für ehrenamtliche Richter sind in den für die einzelnen Gerichtsbarkeiten geltenden Vorschriften niedergelegt. Eine spezielle Bestimmung zur Amtsenthebung von ehrenamtlichen Richtern an Strafgerichten findet sich in § 51 GVG.

Dienstbedingungen

132. Zu Beginn ihrer Laufbahn entspricht das Jahresbruttogehalt von Richtern in den Ländern mit geringfügigen Abweichungen in den einzelnen Ländern der Besoldungsgruppe R 1. Das Einstiegsgehalt liegt zwischen 41.089,92 Euro und 47.441 Euro. Die höchsten Gehaltsstufen variieren ebenfalls und hängen unter anderem von der Größe des jeweiligen Bundeslandes ab. In den meisten Ländern liegen die Bezüge zwischen 105.000 Euro und 120.000 Euro. Innerhalb der Besoldungsgruppen R 1 und R 2 finden sich abhängig von der Berufserfahrung des Richters verschiedene Stufen. Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes werden nach der Besoldungsgruppe R 6 besoldet; das Grundgehalt beträgt 8.725,94 Euro monatlich, das Jahresbruttoeinkommen beträgt demnach 104.711,28 Euro (ohne Zulagen). Das Grundgehalt von Richtern am Bundesverfassungsgericht entspricht der Besoldungsgruppe R 10 (also 12.558,28 Euro monatlich ohne Zulagen) und das Jahresbruttoeinkommen (ohne Zulagen) liegt bei 150.699,36 Euro. Richter haben keinen Anspruch auf zusätzliche Vergünstigungen wie Steuervergünstigungen oder Wohnzuschüsse.¹⁶⁶
133. Bei den Gesprächen stellte das GET mit Sorge eine wachsende Unzufriedenheit unter Richtern (und Staatsanwälten) mit den für die Rechtspflege zur Verfügung gestellten Mitteln fest, was auch von einer aktuellen Studie belegt wird, aus der hervorgeht, dass die überwiegende Mehrheit der befragten Richter (und Staatsanwälte) der Auffassung war, dass sich ihre grundlegenden Arbeitsbedingungen in den letzten Jahren verschlechtert haben.¹⁶⁷ Die Unzufriedenheit bezieht sich nicht nur auf die Besoldung, die nach Ansicht mehrerer Gesprächspartner nicht mit den Gehaltsentwicklungen in anderen Branchen Schritt gehalten haben, sondern auch auf die Rahmenbedingungen wie beispielsweise die personelle und technische Ausstattung der Gerichte. Außerdem äußerten verschiedene Gesprächspartner Bedenken darüber, dass die Richterbesoldung seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 auf Landesebene festgelegt werde, was zu wachsenden Gehaltsunterschieden geführt habe. Das GET fordert die Behörden auf, diesen Bedenken Rechnung zu tragen und nach Wegen zu suchen, wie sichergestellt werden kann, dass Gerichten und Richtern angemessene Ressourcen zur Verfügung stehen und erhebliche Unterschiede in der Richterbesoldung vermieden werden.

Fallmanagement und Verfahren

134. Rechtsstreitigkeiten werden bestimmten Spruchkörpern oder Richtern zugeordnet.¹⁶⁸ Die Verteilung innerhalb des örtlich und sachlich zuständigen Gerichts und damit die Zuweisung zu einem bestimmten Richter beziehungsweise zu einer bestimmten Kammer richtet sich nach dem Geschäftsverteilungsplan,¹⁶⁹ der vor dem Beginn des Geschäftsjahres in einem Akt der gerichtlichen Selbstverwaltung durch das Präsidium des Gerichts verabschiedet wird. Das Präsidium besteht aus dem Gerichtspräsidenten und je nach Größe des Gerichts maximal zehn weiteren Richtern. Eine Einflussnahme darauf, welcher Spruchkörper über einen bestimmten, im Laufe eines Geschäftsjahres bei Gericht eingehenden Fall entscheidet, ist nicht möglich. Für den Fall der Verhinderung eines nach dem Geschäftsverteilungsplan zuständigen Spruchkörpers bestehen ebenfalls im Voraus festgelegte detaillierte Vertretungsregelungen. Wird ein Richter durch den Geschäftsverteilungsplan in seiner richterlichen Unabhängigkeit beeinträchtigt, kann er hiergegen Feststellungsklage vor dem Verwaltungsgericht erheben.

¹⁶⁶ Vgl. Anlage IV BBesG.

¹⁶⁷ Siehe Roland Rechtsreport (2014), a. a. O., S. 18 ff. und 42 ff.

¹⁶⁸ Siehe Artikel 101 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz; und BVerfGE 18, 65 ff.

¹⁶⁹ Siehe §§ 21e ff. GVG.

135. Da die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts je zur Hälfte von Bundestag und Bundesrat bestimmt werden und eine Ernennung der Richter nicht mit einer Zuweisung an das Gericht, sondern an einen der beiden Senate erfolgt, werden die Zuständigkeiten der Senate in erster Linie gesetzlich geregelt.¹⁷⁰ Allerdings hat das Plenum des Bundesverfassungsgerichts die Möglichkeit, die Zuständigkeiten der Senate mit Beginn des nächsten Geschäftsjahres abzuändern, wenn dies infolge einer nicht nur vorübergehenden Überlastung eines Senats unabweislich geworden ist.¹⁷¹ Innerhalb der einzelnen Senate regelt der jeweilige Senat die Geschäftsverteilung jeweils für ein Geschäftsjahr im Voraus durch Beschluss selbst.
136. Grundsätzlich kann einem Richter ein Verfahren nur entzogen werden, wenn ein Ausschlussgrund vorliegt und eine Verfahrenspartei einen diesbezüglichen Antrag stellt.¹⁷²
137. Das 2011 in Kraft getretene Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren¹⁷³ schafft für Fälle unangemessener Dauer von Gerichtsverfahren einen verschuldensunabhängigen Entschädigungsanspruch gegen den Staat (Garantiehftung). Im ersten Schritt des Verfahrens müssen die Betroffenen das Gericht, das nach ihrer Ansicht zu langsam arbeitet, mit einer Rüge auf die Verzögerung hinweisen, so dass die Richter stets die Möglichkeit haben, Abhilfe zu schaffen. Wenn sich das Verfahren trotz der Rüge weiter verzögert, kann in einem zweiten Schritt eine Entschädigungsklage erhoben werden. Die betroffenen Bürger bekommen für die immateriellen Nachteile (z. B. seelische und körperliche Belastungen) in der Regel 1.200 Euro für jedes Jahr, soweit eine Wiedergutmachung auf andere Weise nicht ausreichend ist. Zusätzlich ist eine angemessene Entschädigung für materielle Nachteile vorgesehen. Wo viele berechnete Klagen wegen der Verfahrensdauer erfolgen, werden die Verantwortlichen über Verbesserung bei Ausstattung, Geschäftsverteilung und Organisation nachdenken müssen.
138. Zusätzlich sind weitergehende Amtshaftungsansprüche denkbar, wenn die Verzögerung eines Gerichts- oder Ermittlungsverfahrens auf einer schuldhaften Amtspflichtverletzung beruht. Schließlich kommen im Einzelfall auch Maßnahmen der Dienstaufsicht in Betracht (z. B. das Verhalten einer ordnungswidrigen Art der Ausführung des Amtsgeschäfts und das Ermahnen zu ordnungsgemäßer, unverzüglicher Erledigung der Amtsgeschäfte), sofern diese die richterliche Unabhängigkeit nicht beeinträchtigen, das heißt, sofern die äußere Form der Erledigung der Amtsgeschäfte (z. B. die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Fristen) betroffen ist. Der Betroffene kann eine Dienstaufsichtsbeschwerde gegen den Richter erheben.
139. Den Angaben der Behörden zufolge dauerte ein erstinstanzliches zivilrechtliches Verfahren 2012 vor den Amtsgerichten durchschnittlich 4,7 Monate und vor den Landgerichten durchschnittlich 8,3 Monate. Im selben Jahr dauerten erstinstanzliche strafrechtliche Verfahren vor den Amtsgerichten durchschnittlich 3,8 Monate und vor den Landgerichten durchschnittlich 6,6 Monate.
140. Verhandlungen finden grundsätzlich öffentlich statt.¹⁷⁴ Das Verfahren als solches – insbesondere der Inhalt der Akten sowie die Beratungen des Gerichts – ist nicht öffentlich, allerdings dürfen die Verfahrensbeteiligten die Verfahrensakten jederzeit

¹⁷⁰ Siehe § 14 BVerfGG.

¹⁷¹ Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts wird im Bundesgesetzblatt bekanntgemacht.

¹⁷² Siehe unten unter „Verbot oder Beschränkung bestimmter Tätigkeiten“ (Ziffern 161-165).

¹⁷³ http://www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Gesetze/Gesetz_ueber_den_Rechtsschutz_bei_ueberlangen_Gerichtsverfahren_und_strafrechtlichen_Ermittlungsverfahren.pdf?__blob=publicationFile.

¹⁷⁴ § 269 GVG.

einsehen.¹⁷⁵ Die Öffentlichkeit kann zum Schutz der Betroffenen von der Verhandlung ausgeschlossen werden, wenn ein Verfahren die Unterbringung des Beschuldigten in einem psychiatrischen Krankenhaus oder einer Entziehungsanstalt zum Gegenstand hat. Ein Ausschluss von der Verhandlung kann auch aus den folgenden Gründen erfolgen: zum Schutz der Privatsphäre der Beteiligten; bei Besorgnis der Gefährdung von Staatssicherheit, öffentlicher Ordnung oder Sittlichkeit; bei Besorgnis der Gefährdung von Leben, Leib oder Freiheit eines Zeugen oder einer anderen Person; wenn durch die öffentliche Erörterung eines wichtigen Geschäfts-, Betriebs-, Erfindungs- oder Steuergeheimnisses überwiegende schutzwürdige Interessen verletzt würden; bei Erörterung eines privaten Geheimnisses, dessen unbefugte Offenbarung durch den Zeugen oder Sachverständigen mit Strafe bedroht ist; bei Vernehmung einer Person unter 18 Jahren.¹⁷⁶ Für Strafverfahren gegen Jugendliche (14 bis einschließlich 17 Jahre) sowie Heranwachsende¹⁷⁷ vor den Jugendgerichten gelten besondere Vorschriften; für Strafverfahren gegen Jugendliche gilt grundsätzlich, dass die Verhandlung und die Verkündung der Entscheidung nicht öffentlich stattfinden. Des Weiteren sind Verhandlungen in Familiensachen sowie in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit grundsätzlich nicht öffentlich.

Ethische Grundsätze, Verhaltensregeln und Interessenkonflikte

141. Nach Artikel 97 Absatz 1 Grundgesetz sind „Richter [...] unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen“, Artikel 20 Absatz 3 bestimmt, dass die „Rechtsprechung [...] an Gesetz und Recht gebunden“ ist. Artikel 1 Absatz 3, der das Kapitel über Grund- und Menschenrechte einleitet, lautet wie folgt: „Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht“. Die Behörden geben ferner an, dass die Wahrung der Neutralität sowie der erkennbaren persönlichen Distanz zum Fall Ausfluss der verfassungsrechtlich verbürgten richterlichen Unabhängigkeit ist. Laut § 45 Absatz 1 DRiG ist der ehrenamtliche Richter „in gleichem Maße wie ein Berufsrichter unabhängig“.
142. Einen eigenen gesetzlichen Ethik-Kodex für Richter gibt es nicht. Es existieren jedoch Rechtsvorschriften zu ethischen Grundsätzen und Verhaltensregeln, wie z. B. Vorschriften hinsichtlich der Annahme von Geschenken oder anderen Vorteilen und die Korruptionsvorschriften des StGB¹⁷⁸ sowie einige grundlegende Bestimmungen des DRiG. § 9 Nummer 2 DRiG legt fest, dass „[i]n das Richterverhältnis [...] nur berufen werden [darf], wer [...] die Gewähr dafür bietet, dass er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt“. Laut § 38 DRiG leisten Richter den folgenden Eid: „Ich schwöre, das Richteramt getreu dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und getreu dem Gesetz auszuüben, nach bestem Wissen und Gewissen ohne Ansehen der Person zu urteilen und nur der Wahrheit und Gerechtigkeit zu dienen, so wahr mir Gott helfe.“¹⁷⁹ Ehrenamtliche Richter leisten ebenfalls einen Eid.¹⁸⁰ Laut § 39 DRiG hat sich ein Richter „innerhalb und außerhalb seines Amtes, auch bei politischer Betätigung, so zu verhalten, dass das Vertrauen in seine Unabhängigkeit nicht gefährdet wird“ (Mäßigungsgebot).

¹⁷⁵ Siehe z. B. § 299 Absatz 1 ZPO: <http://www.gesetze-im-internet.de/zpo/>.

¹⁷⁶ Siehe §§ 170 ff. GVG.

¹⁷⁷ Personen im Alter von 18 bis einschließlich 20 Jahren, soweit sie zum Zeitpunkt der Tat nach ihrer sittlichen und geistigen Entwicklung noch einem Jugendlichen gleichstanden oder es sich bei der Tat um eine Jugendverfehlung handelt.

¹⁷⁸ Siehe unten unter „Verbot oder Beschränkung bestimmter Tätigkeiten“ (Ziffern 168-168).

¹⁷⁹ Der Eid kann ohne die Worte „so wahr mir Gott helfe“ geleistet werden. Für Richter im Landesdienst kann der Eid eine Verpflichtung auf die jeweilige Landesverfassung enthalten.

¹⁸⁰ Siehe § 45 DRiG.

143. Darüber hinaus gilt für die Gerichte des Bundes die „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“,¹⁸¹ zu der ein Verhaltenskodex gegen Korruption sowie ein Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen gehören, insoweit dies die richterliche Unabhängigkeit nicht beeinträchtigt, insbesondere also solange ihre rechtsprechende Tätigkeit nicht betroffen ist. Die Richtlinie behandelt die Themen „Feststellen und Analysieren besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete“, „Mehr-Augen-Prinzip und Transparenz“, „Personal“, „Ansprechperson für Korruptionsprävention“, „Organisationseinheit zur Korruptionsprävention“, „Sensibilisierung und Belehrung der Beschäftigten“, „Aus- und Fortbildung“, „Konsequente Dienst- und Fachaufsicht“, „Unterrichtungen und Maßnahmen bei Korruptionsverdacht“, „Leitsätze für die Vergabe“, „Antikorruptionsklausel, Verpflichtung von Auftragnehmern oder Auftragnehmerinnen nach dem Verpflichtungsgesetz“, „Zuwendungen zu Gemeinschaftsveranstaltungen und Gemeinschaftseinrichtungen; Sponsoring“ und „Zuwendungsempfänger“.
144. Auch in einer Reihe von Bundesländern gibt es Richtlinien zur Korruptionsprävention, die insoweit für Richter gelten, als sie die richterliche Unabhängigkeit nicht beeinträchtigen. Eine der ersten dieser Richtlinien war beispielsweise die „Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung“¹⁸² vom 13. April 2004 (Bayern). Zuletzt verabschiedete das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein mit Wirkung vom 1. Januar 2013 Richtlinien zur „Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein“.¹⁸³
145. Deutsche Richter scheinen sich im Allgemeinen der ethischen Anforderungen an den Richterberuf zwar durchaus bewusst zu sein, dennoch stellt das GET fest, dass es diesbezüglich wenige schriftliche Empfehlungen gibt. Zwar existieren sowohl auf Bundesebene als auch in zahlreichen Bundesländern Antikorruptions-Verhaltenskodizes bzw. -Richtlinien, dennoch liegen derzeit nicht für alle Richter in Deutschland derartige Regelwerke vor. Darüber hinaus wurden die bestehenden nicht speziell für die Richterschaft abgefasst. GRECO möchte auf internationale Standards aufmerksam machen, in denen die Entwicklung von Verhaltens- und Ethikkodizes gefordert wird, beispielsweise die Grundsätze der Empfehlung Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarats.¹⁸⁴ Dieser Empfehlung zufolge sollen sich Richter an ethischen Grundsätzen für berufliches Verhalten orientieren, die in Kodizes für richterliche Ethik niedergelegt sind. Dadurch soll bei der Bevölkerung Vertrauen in Richter und Rechtsprechung geweckt werden und die Richter sollen bei der Entwicklung der Grundsätze eine maßgebliche Rolle spielen. In diesem Zusammenhang geben die Behörden an, dass sich die Regelungen zur richterlichen Ethik in Deutschland traditionell im jeweiligen Sachzusammenhang finden, weshalb sie passgenau im jeweiligen Kontext angewendet werden können. Außerdem würde der Versuch, ethische Standards losgelöst von konkret zu regelnden Lebenssachverhalten in einem selbständigen Kodex zu normieren, die Gefahr von Friktionen zu dem vorhandenen, gut bewährten System mit sich bringen. Auch laut einigen vom GET zu diesem Thema befragten Gesprächspartnern, darunter Vertreter des Deutschen Richterbunds, ist es die Auffassung der deutschen Richterschaft, dass ein Verhaltenskodex oder

¹⁸¹ Die Richtlinie wurde am 10. August 2004 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und trat am 11. August 2004 in Kraft.

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/Richtlinie_zur_Korruptionspraevention_in_der_Bundesverwaltung.pdf?__blob=publicationFile.

¹⁸² <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml?showdoccase=1&st=vv&doc.id=VVBY-VVBY000019675&doc.part=X&doc.origin=bs>.

¹⁸³ <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=VVSH-4532.3-IM-20121130-SF&psml=bsshoprod.psml&max=true>.

¹⁸⁴ Siehe [Recommendation Rec\(2010\)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on judges: independence, efficiency and responsibilities](#).

vergleichbares Dokument nicht erforderlich ist und dass ein Papier zur beruflichen Ethik in erster Linie dazu dienen sollte, Richter für die ethische Dimension ihres Berufs zu sensibilisieren, statt einen strengen und detaillierten rechtlichen Rahmen vorzugeben.

146. Angesichts der vorgenannten Bedenken ist das GET der Auffassung, dass ein vernünftiger Kompromiss gefunden werden kann, indem die bestehenden Regeln zum beruflichen Verhalten von Richtern in einem Dokument zusammengestellt werden und so ein umfassender Überblick über die bestehenden Standards entsteht. GRECO ist davon überzeugt, dass ein solches Unterfangen ein positives Signal an die Bevölkerung senden würde, was die hohen Verhaltensstandards der Rechtsprechung angeht. Hierdurch würde sich auch eine günstige Gelegenheit ergeben, bestimmte Sachverhalte klarzustellen und, u. a. durch praktische Beispiele, detaillierte Orientierungshilfe zu leisten.
147. Darüber hinaus ist es unerlässlich, dass eine Zusammenstellung der bestehenden Regelungen um praktische Maßnahmen zu deren Umsetzung ergänzt wird. Diese könnten zum einen auf Initiativen des Deutschen Richterbunds aufbauen, der einige Schriftstücke zu ethischen Fragen – insbesondere „Richterethik in Deutschland“ und „Richterethik in der Praxis“¹⁸⁵ – entwickelt hat, die sowohl allgemeine Grundsätze als auch praktische Beispiele enthalten. Zweitens könnten sie in von der Deutschen Richtera Akademie organisierten Fortbildungsmaßnahmen bestehen, die Diskussionen zu ethischen Fragen beinhalten. Nach Ansicht des GET könnte es zusätzlich zu einer Zusammenstellung der bestehenden Regelungen nützlich sein, Richtern durch Erläuterungen und/oder praktische Beispiele, vertrauliche Beratungsangebote innerhalb des Rechtsprechungsapparats sowie in jedem Fall durch konkrete (und vorzugsweise regelmäßige) praxisorientierte Fortbildungen weitere Orientierungshilfe zu leisten – z. B. zu Unvereinbarkeiten und Nebentätigkeiten, Geschenken, Kontakten mit Dritten/Vertraulichkeit sowie zum Verhalten bei Interessenkonflikten oder anderen ethischen Dilemmata. Weitere beim Besuch vor Ort besprochene Fragen könnten auf diese Weise ebenfalls thematisiert werden. Insbesondere zeigten sich einige Gesprächspartner besorgt, dass der weite Ermessensspielraum, den Richter bei der Bestellung insbesondere von Pflichtverteidigern, Insolvenzverwaltern und Sachverständigen genießen, den Eindruck vermitteln könnte, dass diese Entscheidungen nicht immer allein auf der Grundlage objektiver und unparteiischer Überlegungen getroffen werden. Den Behörden zufolge gibt es jedoch keine objektiven Anhaltspunkte, die eine solche Befürchtung rechtfertigen würden. Ferner wurde dem GET zugetragen, dass laut einer von den Medien aufgegriffenen aktuellen Studie etwa ein Viertel der befragten Sachverständigen angab, dass Richter ihnen gegenüber Anspielungen hinsichtlich der erwarteten Tendenz ihres Sachverständigengutachtens gemacht hätten.¹⁸⁶ Das GET ist der Auffassung, dass Sensibilisierungs- und andere geeignete Maßnahmen erforderlich sind, um derartige Vorkommnisse zu verhindern.
148. Schließlich möchte das GET betonen, wie wichtig es ist, dass Maßnahmen wie die oben beschriebenen auch zugunsten von ehrenamtlichen Richtern ergriffen werden. Während seines Vor-Ort-Besuchs stellte das GET mit Sorge fest, dass ehrenamtliche Richter nicht systematisch eine Grundausbildung oder einleitende Informationen zu ihrer Rolle und dem von ihnen erwarteten Verhalten erhalten. Angesichts der vorstehenden Absätze **empfiehlt GRECO, i) eine Zusammenstellung der bestehenden Regelungen für ethisches/berufliches Verhalten – begleitet durch Erläuterungen und/oder praktische Beispiele, einschließlich Orientierungshilfen zu Interessenkonflikten und damit verbundenen Fragen – zu entwickeln, allen Richtern auf wirksame Weise**

¹⁸⁵ Siehe: <http://www.drb.de/cms/index.php?id=459>.

¹⁸⁶ Im Rahmen einer Dissertation an der Universität München (B. Jordan, „Begutachtungsmedizin in Deutschland am Beispiel Bayern“) wurden 252 bayerische Ärzte, Psychologen und Psychiater befragt.

mitzuteilen und der Öffentlichkeit leicht zugänglich zu machen, und ii), diese Zusammenstellung durch praktische Maßnahmen zur Umsetzung der Regelungen zu ergänzen. Darunter fallen unter anderem gezielte Fortbildungsmaßnahmen und vertrauliche Beratungsangebote sowohl für Berufsrichter als auch für ehrenamtliche Richter. Die Bundesländer sind einzuladen, zu diesem Prozess beizutragen. Unter gebührender Berücksichtigung der föderalen Struktur Deutschlands ist GRECO davon überzeugt, dass sich die empfohlenen Maßnahmen durch gemeinsame Bemühungen der maßgeblichen Bundes- und Landesbehörden beziehungsweise von Vertretern aus der Justiz umsetzen lassen. Wie bereits im Zusammenhang mit Empfehlung Rec(2010)12 erwähnt, ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die Richter selbst eine maßgebliche Rolle bei diesem Prozess spielen.

149. In den Kapiteln zur Ablehnung von Richtern enthalten die Verfahrensordnungen Vorschriften zu Interessenkonflikten.¹⁸⁷ Davon abgesehen ist der Begriff „Interessenkonflikt“ jedoch nicht gesetzlich definiert. Die Behörden erklären allerdings auch, dass sich aus dem oben genannten § 39 DRiG ergibt, dass ein Richter stets zu prüfen hat, ob er sich in einem bestimmten Verfahren in einen Interessenkonflikt begeben würde, und zwar auch, wenn kein Ausschlussgrund vorliegt. Etwaige Interessenkonflikte können beispielsweise auch bei der Zuweisung eines neu eingestellten Richters an einen bestimmten Gerichtsbezirk berücksichtigt werden. Darüber hinaus können die Präsidien der Gerichte etwaige Interessenkonflikte im Rahmen der Verabschiedung des Geschäftsverteilungsplans berücksichtigen.
150. Vor Ort wurde das GET auf eine aktuelle Entwicklung aufmerksam gemacht, die in einigen Fällen zu Interessenkonflikten führen könnte. So hieß es, dass einer Straftat beschuldigte Personen jährlich „Millionen von Euro“ als Bedingung für die Einstellung ihrer Verfahren an gemeinnützige Einrichtungen oder die Staatskasse zahlen würden.¹⁸⁸ Da Richter in diesen Fällen frei über die Empfänger der Zahlungen entscheiden dürfen, befürchteten einige Gesprächspartner, dass hier deren persönliche Präferenzen zum Tragen kommen könnten. Das GET stellte mit Interesse fest, dass beispielsweise Nordrhein-Westfalen die Initiative ergriffen hat, derartige Geldstrafen und die entsprechenden Zahlungsempfänger zu erfassen. Das GET kann die Landesbehörden nur dazu ermutigen, ähnliche Maßnahmen zu ergreifen, um die Transparenz zu erhöhen und vor allem Kriterien für die Bestimmung der Zahlungsempfänger festzulegen.

Verbot oder Beschränkung bestimmter Tätigkeiten

Unvereinbarkeiten und Nebentätigkeiten, Beschränkung des Betätigungsfeldes nach Ausscheiden aus dem Amt

151. Richter des Bundesverfassungsgerichts dürfen weder dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung noch entsprechenden Organen eines Landes angehören.¹⁸⁹ Darüber hinaus ist mit der Tätigkeit als Richter am Bundesverfassungsgericht eine andere berufliche Tätigkeit als die eines Lehrers des Rechts an einer deutschen Hochschule unvereinbar. Die Tätigkeit als Richter des Bundesverfassungsgerichts geht der Tätigkeit als Hochschullehrer vor.¹⁹⁰
152. Laut § 4 Absatz 1 DRiG dürfen Richter Aufgaben der rechtsprechenden Gewalt und der gesetzgebenden oder der vollziehenden Gewalt nicht zugleich wahrnehmen. Nimmt ein Richter die Wahl zum Mitglied des Deutschen Bundestags oder eines

¹⁸⁷ Siehe unten unter „Verbot oder Beschränkung bestimmter Tätigkeiten“ (Ziffern 161-165).

¹⁸⁸ Vgl. §§ 153a und 153b StPO.

¹⁸⁹ Artikel 94 Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz.

¹⁹⁰ § 3 Absatz 4 BVerfGG.

Landtags an, ruhen kraft Gesetzes die Amtspflichten aus dem Richterverhältnis.¹⁹¹ Gleiches gilt für Richter, die zum Mitglied der Bundesregierung ernannt werden.¹⁹² Bei seinen Gesprächen erfuhr das GET, dass einige Richter in kommunale oder regionale Selbstverwaltungen wie Gemeinderäte gewählt wurden. Trotz des oben genannten § 4 Absatz 1 DRiG scheint es, dass dieser Umstand bei den Gerichten der Länder anerkannt wird,¹⁹³ zumindest solange damit nicht weitere Tätigkeiten wie die Entsendung in den Aufsichtsrat eines kommunalen Unternehmens einhergehen. Letzteres unterläge dann den allgemeinen Regelungen und Beschränkungen für Nebentätigkeiten (siehe unten). Die zu diesem Thema befragten Personen hielten diesen Mechanismus für einen hinreichenden Schutz gegen die möglicherweise von solchen Tätigkeiten ausgehenden Beeinträchtigungen dienstlicher Interessen der Richterschaft. Den Behörden zufolge dürfen Richter nach überwiegender Meinung in der Literatur und Rechtsprechung ehrenamtlich in kommunalen Vertretungskörperschaften mitwirken, solange keine Angelegenheiten der Verwaltung einer Kommune betroffen sind, und somit ein politisches Mandat ausüben, dessen Ziel die politische Gestaltung in der Kommune ist.¹⁹⁴ Das GET hat diese Frage mit einigen Gesprächspartnern erörtert und obgleich es keine konkreten Probleme ausmachen konnte, die sich aus dieser Praxis ergeben, möchte es doch betonen, dass hierdurch Fragen bezüglich der Gewaltenteilung, der Gefahr von Interessenkonflikten und der notwendigen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richterschaft aufgeworfen werden. Darüber hinaus könnte diese Praxis im Konflikt zu dem in § 4 Absatz 1 DRiG niedergelegten Grundsatz stehen. Die Behörden werden daher aufgefordert, die Anwendung von § 4 Absatz 1 DRiG weiter zu prüfen, aktuelle Fälle, in denen die Mitwirkung von Richtern in kommunalen Vertretungskörperschaften gerichtlich überprüft wurden, im Hinblick auf die Gefahr von Interessenkonflikten und Beeinträchtigungen der richterlichen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit zu analysieren und erforderlichenfalls weitere geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

153. Möchte ein Bundesrichter einer entgeltlichen Nebentätigkeit nachgehen, muss er grundsätzlich zuerst die Genehmigung der obersten Dienstbehörde, also des Präsidenten des jeweiligen Gerichts, einholen.¹⁹⁵ Einige unentgeltliche Nebentätigkeiten wie freiberufliche oder gewerbliche Tätigkeiten bedürfen ebenfalls der vorherigen Genehmigung.¹⁹⁶ Eine Nebentätigkeit darf nicht genehmigt werden, wenn zu besorgen ist, dass dadurch dienstliche Interessen beeinträchtigt werden.¹⁹⁷ Ein Versagungsgrund ist insbesondere dann gegeben, wenn die Nebentätigkeit die Unparteilichkeit oder Unbefangenheit des Richters beeinflussen kann. Darüber hinaus liegt ein Versagungsgrund auch dann vor, wenn der Gesamtbetrag der Vergütung für eine oder mehrere Nebentätigkeiten 40 Prozent des jährlichen Endgrundgehalts des Richters übersteigt. Des Weiteren liegt ein Versagungsgrund in der Regel auch dann vor, wenn die zeitliche Beanspruchung durch eine oder mehrere Nebentätigkeiten in der Woche ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit überschreitet.¹⁹⁸ Ferner wurde in den Gesprächen geäußert, dass in der Praxis keine Genehmigung erteilt werden würde, wenn ein Richter in den Aufsichtsrat eines Unternehmens eintreten wolle, da hierdurch der gute Ruf der Richterschaft geschädigt würde. Einige Nebentätigkeiten, die nicht vorab genehmigt

¹⁹¹ Die Wahl in den Bundestag ist in § 5 Absatz 1 AbgG geregelt.

¹⁹² Vgl. § 18 Bundesministergesetz (BMinG).

¹⁹³ Es ist festzuhalten, dass in den verschiedenen Landesgesetzen, in denen Unvereinbarkeiten mit Funktionen in kommunalen oder regionalen Gebietskörperschaften geregelt sind, nicht auf das Richteramt Bezug genommen wird.

¹⁹⁴ Eine politische Betätigung von Richtern ist, wie § 39 DRiG zeigt, zulässig. Siehe oben unter „Ethische Grundsätze, Verhaltensregeln und Interessenkonflikte“ (Ziffer 142). In diesem Zusammenhang geben die Behörden an, dass es Richtern nicht erlaubt ist, zur Anwendung von Regelungen, über deren Verabschiedung sie zuvor abgestimmt haben, ein Urteil zu erlassen.

¹⁹⁵ § 99 Absätze 1 und 5 BBG in Verbindung mit § 46 DRiG.

¹⁹⁶ § 99 Absatz 1 BBG in Verbindung mit § 46 DRiG.

¹⁹⁷ § 99 Absatz 2 BBG in Verbindung mit § 46 DRiG.

¹⁹⁸ § 99 Absatz 3 Satz 1 BBG.

werden müssen (z. B. Lehr- und Forschungsaufgaben), hat der Richter schriftlich vorab anzuzeigen. Den Angaben der Behörden zufolge handelt es sich in der Praxis bei der Mehrzahl der von Bundesrichtern ausgeübten Nebentätigkeiten um akademische Tätigkeiten (z. B. schriftstellerische, Forschungs-, Vortrags- oder Prüfungstätigkeiten).

154. Landesrichter müssen sämtliche entgeltliche und unentgeltliche Nebentätigkeiten bei ihren Dienstherrn anzeigen.¹⁹⁹ Nebentätigkeiten, die dienstliche Interessen beeinträchtigen können, müssen vorab genehmigt werden. Weitere Einzelheiten hierzu finden sich in den Beamtengesetzen der Länder. Den Behörden zufolge entsprechen die Regelungen auf Landesebene den oben beschriebenen Regelungen auf Bundesebene. Beispielsweise gibt es in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern konkrete Vorschriften, denen zufolge Nebentätigkeiten grundsätzlich mindestens einen Monat vor ihrer Aufnahme schriftlich anzuzeigen sind. In Bayern ist auch die Übernahme einer unentgeltlichen Vormundschaft, Betreuung oder Pflegschaft, sofern nicht ein Angehöriger betroffen ist, einer Testamentsvollstreckung und einer Treuhänderschaft genehmigungspflichtig. In Nordrhein-Westfalen bedarf die Ausübung von Nebentätigkeiten der Genehmigung durch den Präsidenten des jeweiligen Oberlandesgerichts. Die Einnahmen aus Nebentätigkeiten müssen jährlich angezeigt werden und werden im Hinblick auf die aufgewandte Arbeitszeit geprüft. Desgleichen haben Richter in Baden-Württemberg bis zum 1. Juli eines jeden Jahres ihrem Dienstvorgesetzten eine jährliche Aufstellung vorzulegen, in der sie alle im vorausgegangenen Kalenderjahr ausgeübten genehmigungspflichtigen Nebentätigkeiten aufzulisten und unter anderem die Höhe der jeweils erzielten Vergütung anzugeben haben.²⁰⁰
155. Darüber hinaus kann es einem Richter nur dann genehmigt werden, eine Nebentätigkeit als Schiedsrichter oder Schiedsgutachter zu übernehmen, wenn die Parteien des Schiedsvertrags den Richter gemeinsam beauftragen oder wenn er von einer unbeteiligten Stelle benannt ist. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn der Richter zur Zeit der Entscheidung über die Erteilung der Genehmigung mit der Sache befasst ist oder nach der Geschäftsverteilung befasst werden kann. Das Gleiche gilt für eine Nebentätigkeit des Richters als Schlichter in Streitigkeiten zwischen Vereinigungen oder zwischen diesen und Dritten.²⁰¹ Einige Länder haben ergänzende Regelungen erlassen. So verbietet beispielsweise in Nordrhein-Westfalen eine verbindliche Verordnung, dass ein Richter in mehreren Fällen gleichzeitig als Schiedsrichter tätig wird.
156. Ein Richter darf weder außerdienstlich Rechtsgutachten erstatten, noch entgeltlich Rechtsauskünfte erteilen.²⁰² Außerdem ist es grundsätzlich nicht möglich, dass der Richter noch aus einem anderen Dienstverhältnis Pflichten übernimmt. Tritt der Richter in ein Dienst- oder Amtsverhältnis zu einem anderen Dienstherrn, ist er kraft Gesetz aus dem Dienstverhältnis zu entlassen.²⁰³
157. Für Richter, die weiterhin im öffentlichen Dienst tätig sind, aber keine richterlichen Aufgaben wahrnehmen, gelten die oben genannten Regelungen zu Nebentätigkeiten ebenfalls. Eine Nebentätigkeit darf nicht genehmigt werden, wenn zu besorgen ist, dass dadurch dienstliche Interessen beeinträchtigt werden. Dies ist immer dann der Fall, wenn die Nebentätigkeit dem Ansehen der öffentlichen Verwaltung beziehungsweise der Justiz abträglich sein kann.²⁰⁴

¹⁹⁹ Siehe § 40 BeamtStG.

²⁰⁰ §§ 8 und 13 Landesnebenberufungsverordnung (LNTVO). Vergleichbare Bestimmungen gelten in weiteren Bundesländern, darunter Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen.

²⁰¹ § 40 DRiG.

²⁰² § 41 Absatz 1 DRiG.

²⁰³ Siehe § 21 DRiG.

²⁰⁴ § 99 Absatz 2 Nummer 6 BBG in Verbindung mit § 46 DRiG; und §§ 40 und 41 BeamtStG bei Richtern im Ruhestand.

158. Zur Anzahl der Richter, die Nebentätigkeiten ausüben, liegt keine Statistik vor. Medienberichten zufolge erzielt ein Großteil der Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes Nebeneinkünfte durch Tätigkeiten beispielsweise in der Lehre oder an Schiedsgerichten. Offenbar sind zahlreiche Bundes- und Landesrichter der Arbeitsgerichtsbarkeit im Bereich der Schiedsgerichtsbarkeit aktiv. Darüber hinaus wurde während der vor Ort geführten Gespräche mitgeteilt, dass beispielsweise in Nordrhein-Westfalen zahlreiche Anträge auf Genehmigung von Nebentätigkeiten gestellt werden und diese zumeist erfolgreich sind. Manchmal müssten die entsprechenden Tätigkeitsbedingungen jedoch angepasst werden. Das GET ist der Auffassung, dass die Regelungen zu Nebentätigkeiten insgesamt recht zufriedenstellend sind, da Richter zum Einholen von Genehmigungen verpflichtet sind, die Höhe ihrer Einkünfte und die aufgewandte Arbeitszeit anzeigen müssen und Einkommensgrenzen einzuhalten haben. Gleichzeitig ist das GET davon überzeugt, dass die Transparenz noch weiter erhöht werden könnte, beispielsweise durch eine Veröffentlichung der Nebentätigkeiten von Richtern, wodurch es der Allgemeinheit möglich würde, potenzielle Interessenkonflikte zu erkennen. Darüber hinaus ist das GET besorgt, dass die Überwachung von Nebentätigkeiten nicht immer zufriedenstellend ablaufen könnte. Sie wird in der Regel offenbar von den Gerichtspräsidenten vorgenommen, die – insbesondere auf Landesebene – nicht immer über Personal und Mittel verfügen, um die von den Richtern vorgelegten Informationen zu überprüfen. Die Behörden vertreten die Auffassung, dass regelmäßige verpflichtende Überprüfungen der vorgelegten Informationen nicht notwendig sind, da Richter zur unbedingten Wahrhaftigkeit verpflichtet sind. Das GET ist allerdings der Ansicht, dass dieses grundsätzliche Erfordernis eine Überwachung der Einhaltung der geltenden Regelungen nicht ersetzen kann.
159. Nach Auffassung des GET ist es von größter Bedeutung, dass die Justiz nicht nur frei von Korruption und Interessenkonflikten ist, sondern auch, dass sie von der Öffentlichkeit entsprechend wahrgenommen wird. Das GET wurde von einiger Sorge erfüllt, als es von Medienberichten über die – teils erheblichen – Nebeneinkünfte hauptsächlich von Bundesrichtern erfuhr, die aus Tätigkeiten wie Vorträgen für selbständige Berater, Unternehmen usw. resultieren. Es wäre bedauerlich, wenn bei den Bürgern der Eindruck entstehen würde, als könnte die Ausübung von Nebentätigkeiten die Dienstplichten eines Richters beeinträchtigen. Langfristig könnte diese Wahrnehmung die Autorität des Gerichtssystems untergraben. Das GET ist der Ansicht, dass geeignete Maßnahmen ergriffen werden müssen, um sicherzustellen, dass Nebentätigkeiten von Richtern mit der Stellung von Richtern vereinbar sind und sie nicht in der ordnungsgemäßen Ausübung ihrer richterlichen Pflichten beeinträchtigen. Derartige Maßnahmen könnten strengere Transparenzvorschriften (beispielsweise die Veröffentlichung von Nebentätigkeiten von Richtern) und gründlichere/eingehendere Kontrollen sein. Folglich **empfiehlt GRECO, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Transparenz und Überwachung der Nebentätigkeiten von Richtern zu verstärken. Die Bundesländer sind einzuladen, zu diesem Reformprozess beizutragen.**
160. Für Richter im Ruhestand gilt, dass eine Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes, die mit ihrer dienstlichen Tätigkeit während eines Zeitraums von fünf Jahren vor Beendigung des Amtsverhältnisses im Zusammenhang steht und durch die dienstliche Interessen beeinträchtigt werden können, vor ihrer Aufnahme schriftlich anzuzeigen ist. Die Anzeigepflicht endet, wenn der Richter mit Erreichen der Regelaltersgrenze in den Ruhestand tritt, drei Jahre, im Übrigen fünf Jahre nach Beendigung des Amtsverhältnisses. Ebenso wie bei aktiven Richtern ist die Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung nicht zulässig, soweit zu besorgen ist, dass durch sie

dienstliche Interessen beeinträchtigt werden.²⁰⁵ Die vorgenannten Regelungen gelten nicht für Richter, die vor ihrem Eintritt in den Ruhestand eine Beschäftigung im Privatsektor aufnehmen. Das GET hielt dies nicht für sonderlich besorgniserregend, da Richter meist bei Erreichen des Rentenalters aus dem Justizdienst ausscheiden.

Ablehnung und routinemäßige Abgabe von Fällen

161. Für Zivilverfahren definiert § 41 ZPO Situationen, in denen stets von einem Interessenkonflikt auszugehen ist, und sieht vor, dass ein Richter in diesen Fällen kraft Gesetzes von der Ausübung des Richteramts ausgeschlossen ist. Hierzu gehören insbesondere Sachen, in denen der Richter selbst unmittelbar oder mittelbar als Regressverpflichteter Partei ist; Sachen seines Ehegatten, Lebenspartners, einer nah verwandten oder verschwägerten Person; Sachen, in denen er als Prozessbevollmächtigter, Beistand oder gesetzlicher Vertreter aufzutreten berechtigt ist oder war; Sachen, in denen er als Zeuge oder Sachverständiger vernommen worden ist. Ein Richter kann von beiden Parteien abgelehnt werden, wenn er kraft Gesetzes von der Ausübung des Richteramts ausgeschlossen ist oder, wenn ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Misstrauen gegen die Unparteilichkeit eines Richters zu rechtfertigen, wegen Besorgnis der Befangenheit.²⁰⁶ Über die Ablehnung des Richters entscheidet das Gericht, dem der Richter angehört, ohne dessen Mitwirkung.²⁰⁷ Ist das Ablehnungsgesuch nicht erfolgreich, so kann der entsprechende Beschluss angefochten werden.
162. Durch Verweisungen in den entsprechenden Gesetzen gelten die Vorschriften der ZPO für arbeitsgerichtliche Verfahren²⁰⁸ sowie für verwaltungsgerichtliche, sozialgerichtliche und finanzgerichtliche Verfahren entsprechend.²⁰⁹ Darüber hinaus ist in den zuletzt genannten Fällen von der Ausübung des Amtes als Richter auch ausgeschlossen, wer bei dem vorausgegangenen Verwaltungsverfahren mitgewirkt hat. Die Besorgnis der Befangenheit gilt stets als begründet, wenn der Richter dem Vorstand einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts angehört, deren Interessen durch das Verfahren unmittelbar berührt werden. Bei den Finanzgerichten können Richter auch abgelehnt werden, wenn von ihrer Mitwirkung die Verletzung eines Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisses oder Schaden für die geschäftliche Tätigkeit eines Beteiligten zu besorgen ist.
163. Der Richter ist gegenüber den Verfahrensbeteiligten verpflichtet, es anzuzeigen, wenn er das Vorliegen eines Ausschlussstatbestandes oder eines Befangenheitsgrundes in seiner Person ernsthaft für möglich hält.²¹⁰ Die Selbstanzeige ist eine Dienstpflicht des Richters, die er nach seinem pflichtgemäßen Ermessen auszuüben hat. Kommt er dieser Pflicht nicht nach, so kann dies Revisionsgrund und Verfahrensmangel begründen. Außerdem kann die pflichtwidrig unterlassene Selbstanzeige auch für sich allein oder in der Zusammenschau mit weiteren Umständen die Besorgnis der Befangenheit begründen. Betreffen die in Rede stehenden Umstände eine Vielzahl von Verfahren, sind sie auch gegenüber dem Gerichtspräsidium offenzulegen.²¹¹
164. Für das Strafverfahren gelten entsprechende Regelungen. Gemäß §§ 22 und 23 StPO²¹² ist ein Richter von der Ausübung des Richteramts kraft Gesetzes

²⁰⁵ Siehe § 105 BBG in Verbindung mit § 46 DRiG; § 41 BeamtStG und die Beamtengesetze der Länder.

²⁰⁶ § 42 ZPO.

²⁰⁷ Siehe §§ 45 Absatz 1 und 48 ZPO.

²⁰⁸ Siehe § 46 Absatz 2 ArbGG.

²⁰⁹ Siehe § 54 Absatz 1 VwGO, § 51 Absatz 1 FGO und § 60 Absatz 1 SGG.

²¹⁰ BGH, Urteil vom 15. Dezember 1994 – I ZR 121/92.

²¹¹ Siehe BGH, Urteil vom 7. Mai 2009, BGHZ 181, 29 [37]: <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=48635&pos=0&anz=1>.

²¹² StPO: <http://www.gesetze-im-internet.de/stpo/>.

ausgeschlossen, wenn er selbst durch die Straftat verletzt ist; er Ehegatte, Lebenspartner, Vormund oder Betreuer des Beschuldigten oder des Verletzten ist oder gewesen ist; er mit dem Beschuldigten oder mit dem Verletzten in gerader Linie verwandt oder verschwägert, in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt oder bis zum zweiten Grad verschwägert ist oder war; er in der Sache als Beamter der Staatsanwaltschaft, als Polizeibeamter, als Anwalt des Verletzten oder als Verteidiger tätig gewesen ist; er in der Sache als Zeuge oder Sachverständiger vernommen ist, oder wenn er an bestimmten Vorentscheidungen mitgewirkt hat. Ein Richter kann auch wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt werden.²¹³ Über die Ablehnung des Richters entscheidet das Gericht, dem der Richter angehört, ohne dessen Mitwirkung.²¹⁴ Ist das Ablehnungsgesuch nicht erfolgreich, so kann der entsprechende Beschluss angefochten werden.

165. Die oben genannten Regelungen gelten auch für ehrenamtliche Richter.²¹⁵

Geschenke

166. Richtern ist es gesetzlich untersagt, Belohnungen, Geschenke oder sonstige Vorteile anzunehmen.²¹⁶ Das Verbot gilt auch nach Beendigung des Dienstverhältnisses. Verstößt ein Richter gegen dieses Verbot, so hat er auf Verlangen das aufgrund des pflichtwidrigen Verhaltens Erlangte dem Dienstherrn herauszugeben. Unter das Verbot fallen alle Vorteile, die von einem anderen dem Richter unmittelbar oder mittelbar zugewendet werden, ohne dass der Richter darauf einen Anspruch hat.²¹⁷ Auf den wirtschaftlichen Wert der Zuwendung kommt es grundsätzlich nicht an. Ausnahmen bedürfen der Zustimmung der obersten oder der letzten obersten Dienstbehörde. Eine solche Zustimmung kommt nach der Rechtsprechung nur in seltenen besonderen Fällen in Betracht, in denen die Gefährdung des Vertrauens in die uneingeschränkte Amtsführung von vornherein ausgeschlossen ist.²¹⁸ Ausnahmen von der Pflicht, für Zuwendungen die Genehmigung der obersten Dienstbehörde einzuholen, kommen nur dann zum Tragen, wenn die erhaltene Zuwendung in nicht zu beanstandenden kleinen Geschenken besteht, deren Wert im Allgemeinen als gering eingestuft wird (z. B. Werbeartikel wie Kugelschreiber, Kalender oder Notizblöcke).

167. Auf Bundesebene wird dieses Verbot durch das ergänzende „Rundschreiben zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken in der Bundesverwaltung“ vom 8. November 2004²¹⁹ untermauert, das weitere Einzelheiten zu den Regelungen enthält, so zum Beispiel Definitionen der Begriffe „Belohnung“ und „Geschenk“ und eine Beschreibung des vorgeschriebenen Verfahrens. Auch in einigen Bundesländern gibt es ergänzende Bestimmungen und Verwaltungsvorschriften.²²⁰

168. Darüber hinaus macht sich ein Richter nach den Vorschriften über Bestechung und Bestechlichkeit des StGB strafbar, wenn er einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er eine *richterliche Handlung* vorgenommen hat oder künftig vornehme.²²¹ Diese Tat wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Ein Richter macht

²¹³ § 24 StPO.

²¹⁴ §§ 27 und 30 StPO.

²¹⁵ Im Hinblick auf Strafverfahren siehe § 31 in Verbindung mit §§ 22 ff. StPO. Im Hinblick auf Zivilverfahren gelten die §§ 41-48 ZPO für alle Richter außer ehrenamtliche Richter bei den Kammern für Handelssachen.

²¹⁶ § 71 Absatz 1 BBG in Verbindung mit § 46 DRiG; § 42 Absatz 1 BeamStG.

²¹⁷ Siehe BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2002 - 1 D 19/01 = NVwZ, 2002, 1515.

²¹⁸ BVerwG, Urteil vom 20. Januar 2000 - 2 C 19/99BVerwG = ZBR 2000, 273.

²¹⁹ http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_08112004_DI32101701.htm.

²²⁰ Z. B. in Brandenburg, Sachsen und Thüringen.

²²¹ § 331 Absatz 2 StGB.

sich auch strafbar, wenn er für die *Dienstausübung*²²² einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, und zwar unabhängig davon, ob er als Gegenleistung für den Vorteil eine richterliche Handlung vornimmt. Diese Tat wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Schließlich wird ein Richter mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft, wenn er durch die als Gegenleistung für den Vorteil durchgeführte Handlung seine *Dienstplichten verletzt* hat oder verletzen würde.²²³

169. Das GET hat den klaren Eindruck gewonnen, dass Richter die Annahme von Geschenken als unzulässig ansehen, und es der Stellung des Richters inhärent ist, als unabhängig und von untadeligem Charakter wahrgenommen zu werden.

Kontakte mit Dritten, vertrauliche Informationen

170. Aus § 39 DRiG²²⁴ ergibt sich, dass ein Richter Kontaktaufnahmen Dritter außerhalb des offiziellen Verfahrens ablehnen und auf den offiziellen Weg verweisen muss. Tut der Richter dies nicht und lässt er sich auf die Kontaktaufnahme ein, so stellt dies möglicherweise einen Grund dar, der geeignet ist, Misstrauen an seiner Unabhängigkeit zu begründen, und demnach zur Ablehnung des Richters berechtigt.²²⁵ Der Richter ist verpflichtet, die Verfahrensbeteiligten über das Vorliegen eines solchen Grundes zu informieren. Erfolgt die Kontaktaufnahme mit dem Ziel einer Einflussnahme auf den Richter, so kann sich der Richter unter bestimmten Voraussetzungen strafbar machen, und zwar insbesondere, wenn er sich als Gegenleistung für eine richterliche Handlung einen Vorteil versprechen lässt.²²⁶ Gegen den Richter können außerdem disziplinarrechtliche Maßnahmen ergriffen werden.
171. Sowohl Berufsrichter als auch ehrenamtliche Richter haben über den Hergang bei der Beratung und Abstimmung zu schweigen.²²⁷ Diese Verpflichtung besteht auch nach Beendigung des Dienstverhältnisses fort.
172. Nach § 203 Absatz 2 StGB wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft, wer unbefugt ein fremdes Geheimnis offenbart, das ihm als Richter anvertraut worden oder sonst bekannt geworden ist. Gemäß § 353b StGB wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer ein Geheimnis, das ihm als Richter anvertraut worden oder sonst bekanntgeworden ist, unbefugt offenbart und dadurch wichtige öffentliche Interessen gefährdet; die Tat wird nur mit Ermächtigung verfolgt. Wichtige öffentliche Interessen gelten beispielsweise dann als gefährdet, wenn durch die Offenbarung der Gang eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens beeinträchtigt wird. Gemäß § 353d StGB werden Richter mit Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft, wenn sie bestimmte geschützte Informationen über Gerichtsverhandlungen weitergeben. Nach § 355 StGB wird ein Richter mit Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wenn er unbefugt Verhältnisse eines anderen oder fremde Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, die ihm in einem Verfahren in Steuersachen bekannt geworden sind, offenbart oder verwertet. Wenn ein Richter durch die Weitergabe von Informationen vereitelt, dass ein anderer wegen einer rechtswidrigen Tat bestraft wird, so wird er mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren

²²² § 331 Absatz 1 StGB. Nach Absatz 3 ist die Tat nicht strafbar, „wenn der Täter einen nicht von ihm geforderten Vorteil sich versprechen lässt oder annimmt und die zuständige Behörde im Rahmen ihrer Befugnisse entweder die Annahme vorher genehmigt hat oder der Täter unverzüglich bei ihr Anzeige erstattet und sie die Annahme genehmigt“.

²²³ § 332 Absatz 2 StGB.

²²⁴ Siehe oben unter „Ethische Grundsätze, Verhaltensregeln und Interessenkonflikte“ (Ziffer 142).

²²⁵ Siehe § 42 ZPO und § 24 StPO.

²²⁶ § 331 Absatz 2 StGB.

²²⁷ Siehe §§ 43 und 45 Absatz 1 DRiG.

bestraft (Strafvereitelung im Amt, siehe § 258a StGB in Verbindung mit § 258 StGB). Schließlich können auch disziplinarrechtliche Maßnahmen gegen den Richter ergriffen werden.

Erklärung von Vermögenswerten, Einkommen, Verbindlichkeiten und Beteiligungen

173. Es gibt keine besonderen Anforderungen, Verpflichtungen oder Regelungen für Richter und deren Verwandte, was die Abgabe von Vermögenserklärungen angeht.
174. Die Behörden betonen jedoch, dass eine Berufung in das Beamtenbeziehungsweise Richterverhältnis grundsätzlich nur in Betracht kommt, wenn der Bewerber in geordneten wirtschaftlichen Verhältnissen lebt. Daher hat der Bewerber vor seiner Berufung Angaben hierüber zu machen. Darüber hinaus müssen Richter alle Umstände, die in einem konkreten Fall ihren Ausschluss zur Folge haben könnten, anzeigen und dürfen grundsätzlich nur dann eine entgeltliche Nebentätigkeit aufnehmen, wenn sie vorab eine Genehmigung dazu eingeholt haben (siehe oben). Bei Beantragung der Genehmigung haben Richter die mit der Nebentätigkeit verbundenen Einnahmen (und die damit verbundene Arbeitszeit) schriftlich anzugeben; jede Änderung ist unverzüglich und ebenfalls schriftlich anzuzeigen.²²⁸ Auch unentgeltliche Tätigkeiten dürfen nur mit vorheriger Genehmigung aufgenommen werden, wenn es sich dabei um die Wahrnehmung eines Nebenamtes, gewerbliche oder freiberufliche Tätigkeiten oder die Mitarbeit bei einer dieser Tätigkeiten und den Eintritt in ein Organ eines Unternehmens mit Ausnahme einer Genossenschaft handelt.²²⁹ Anzeigen und Genehmigungsanträge für Nebentätigkeiten werden als Bestandteil der Personalakten aufbewahrt; eine Veröffentlichung erfolgt nicht. In Bayern hat die für die Genehmigungserteilung zuständige Stelle darüber hinaus über die erteilten Nebentätigungsgenehmigungen, über die erstatteten Anzeigen, über die Ausübung von Nebentätigkeiten und über die Fälle, in denen beantragte Genehmigungen versagt wurden, anonymisierte Aufzeichnungen zu führen.

Kontrolle und Durchsetzung

175. Die Richter unterstehen einer Dienstaufsicht nur, soweit nicht ihre Unabhängigkeit beeinträchtigt wird.²³⁰ Die Rechtsfindung und alle anderen Tätigkeiten, die mit der Rechtsfindung in unmittelbarem Zusammenhang stehen, sind der Dienstaufsicht entzogen. Wie unten aufgezeigt unterliegen Tätigkeiten, die die äußere Form der Erledigung der Amtsgeschäfte betreffen, aber der Dienstaufsicht.
176. Verstößt ein Richter schuldhaft gegen seine Pflichten, zieht dies eine disziplinarrechtliche Haftung nach sich.²³¹ Eine Pflichtverletzung liegt unter anderem dann vor, wenn ein Richter die Bestimmung aus § 39 DRiG missachtet, nach der er „sich innerhalb und außerhalb seines Amtes, auch bei politischer Betätigung, so zu verhalten [hat], dass das Vertrauen in seine Unabhängigkeit nicht gefährdet wird“, oder wenn er gegen die im Abschnitt „Verbot oder Beschränkung bestimmter Tätigkeiten“ beschriebenen Vorgaben verstößt, wie die Pflicht, enge persönliche Beziehungen zu einem Verfahrensbeteiligten beziehungsweise dessen Vertreter oder andere objektive Umstände, welche die Besorgnis der Befangenheit nahelegen, im Verfahren offenzulegen; das Verbot der Annahme von Geschenken; und die Verpflichtung, Nebentätigkeiten vorab genehmigen zu lassen beziehungsweise anzuzeigen.

²²⁸ § 99 Absatz 5 BBG in Verbindung mit § 46 DRiG. In den Beamtengesetzen der Länder finden sich vergleichbare Regelungen, siehe z. B. § 53 des Landesbeamtengesetzes von Nordrhein Westfalen.

²²⁹ § 99 Absatz 1 Satz 2 BBG in Verbindung mit § 46 DRiG.

²³⁰ § 26 Absatz 1 DRiG.

²³¹ § 77 BBG in Verbindung mit § 46 DRiG; § 47 BeamtStG.

177. Der Dienstvorgesetzte und die Richterdienstgerichte üben die Disziplinarbefugnisse aus.²³² Zunächst kann der Dienstvorgesetzte per Disziplinarverfügung einen Verweis aussprechen, also das bestimmte Verhalten eines Richters tadeln. Dienstvorgesetzter ist derjenige, der für dienstrechtliche Entscheidungen zuständig ist.²³³ Wer Dienstvorgesetzter ist, bestimmen teils Gesetze, teils Verordnungen, teils folgt dies aus dem Gerichtsaufbau. In einzelnen Bundesländern enthalten auch die Richter Gesetze diesbezügliche Regelungen.
178. Zweitens kann die oberste Dienstbehörde, wenn ein behördliches Disziplinarverfahren zur Ahndung nicht ausreicht, den Antrag auf Einleitung eines förmlichen Disziplinarverfahrens stellen, über den das Dienstgericht des Bundes oder das Dienstgericht des jeweiligen Landes zu entscheiden hat.²³⁴ Rechtliche Grundlage hierfür ist bei Bundesrichtern das Bundesdisziplinalgesetz,²³⁵ bei Landesbeamten das Disziplinalgesetz des betreffenden Landes. Disziplinarmaßnahmen sind Verweis, Geldbuße, Kürzung der Dienstbezüge, Zurückstufung und Entfernung aus dem Beamtenverhältnis; Disziplinarmaßnahmen gegen Ruhestandsbeamte sind Kürzung des Ruhegehalts und Aberkennung des Ruhegehalts. In einigen Bundesländern²³⁶ gilt folgende ergänzende Vorschrift: Zeigt ein Richter eine Nebentätigkeit nicht rechtzeitig an oder übt er eine anzeigepflichtige Nebentätigkeit bereits aus, kann ihm die Aufnahme oder weitere Ausübung der Nebentätigkeit vorübergehend verboten werden, bis eine Entscheidung darüber gefällt wurde, ob Gründe für ein Verbot vorliegen.
179. Das Dienstgericht des Bundes ist ein besonderer Senat des Bundesgerichtshofs.²³⁷ Das Dienstgericht des Bundes verhandelt und entscheidet in der Besetzung mit einem Vorsitzenden und zwei ständigen Beisitzern, die dem Bundesgerichtshof angehören müssen, sowie zwei nichtständigen Beisitzern, die als Richter auf Lebenszeit dem Gerichtszweig des betroffenen Richters angehören müssen. Der Präsident eines Gerichts und sein ständiger Vertreter können nicht Mitglied des Dienstgerichts sein. Auch die Bundesländer müssen Dienstgerichte bilden.²³⁸ Außer Sachsen-Anhalt haben alle Bundesländer entschieden, die Dienstgerichte als Spruchkörper bei einem Gericht der ordentlichen Gerichtsbarkeit zu errichten. Die Dienstgerichte sind mit einem Vorsitzenden sowie je zur Hälfte mit ständigen Beisitzern (wirken an allen Verfahren mit) und nicht ständigen Beisitzern (wirken in den Verfahren mit, die Richter aus ihrem Gerichtszweig betreffen) zu besetzen. Zum Mitglied des Dienstgerichts kann jeder auf Lebenszeit bestellte Richter im Landesdienst werden. Durch Landesrecht kann bestimmt werden, dass ehrenamtliche Richter aus der Rechtsanwaltschaft als ständige Beisitzer mitwirken.²³⁹
180. Ein Disziplinarverfahren ist stets einzuleiten, wenn zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen.²⁴⁰ Ein Richter kann selbst die Einleitung eines Verfahrens gegen sich beantragen, wenn er sich von dem Verdacht eines Dienstvergehens entlasten möchte. Die tatsächlichen Anhaltspunkte stammen häufig von Bürgern, Kollegen und Whistleblowern. Informationen können u. a. durch Aktenauswertungen, Anträge auf amtliche Auskünfte (schriftlich), Zeugenvernehmungen, Befragungen von Gerichtsmitarbeitern, Einholung von Sachverständigengutachten und Besichtigungen gewonnen werden.

²³² Siehe § 63 Absatz 2, §§ 78 und 83 DRiG.

²³³ Siehe § 46 DRiG in Verbindung mit § 3 Absatz 2 BBG.

²³⁴ Siehe §§ 62, 63 Absatz 2 und 78 Nummer 1 DRiG.

²³⁵ Bundesdisziplinalgesetz in Verbindung mit §§ 46 und 63 Absatz 1 DRiG.

²³⁶ Z. B. Sachsen-Anhalt.

²³⁷ Siehe § 61 DRiG.

²³⁸ § 77 DRiG.

²³⁹ Dies ist zum Beispiel in Baden-Württemberg der Fall.

²⁴⁰ § 17 BDG.

181. Gegen die Disziplinarverfügung des Dienstvorgesetzten kann Widerspruch beim nächsthöheren Dienstvorgesetzten eingelegt werden. Darüber hinaus kann die Verfügung einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden. Ferner sind die Urteile der Dienstgerichte der Länder mit der Berufung anfechtbar, die bei der jeweiligen nächsthöheren Instanz, dem Dienstgerichtshof, eingelegt werden kann. Das Dienstgericht des Bundes entscheidet über Revisionen gegen Urteile der Dienstgerichtshöfe der Länder, soweit das jeweilige Landesrichtergesetz die Revision als Rechtsmittel vorsieht. Die Entscheidungen des Dienstgerichts des Bundes können nicht angefochten werden.²⁴¹
182. In bestimmten Fällen pflichtwidrigen Verhaltens können sich Richter auch strafbar machen. Begibt sich nämlich ein Richter in einen Interessenkonflikt und macht er sich bei der Leitung oder Entscheidung der Rechtssache einer Beugung des Rechts zugunsten oder zum Nachteil einer Partei schuldig, so wird er nach § 339 StGB (Rechtsbeugung) mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu fünf Jahren bestraft. Bei Annahme eines Geschenks kann darüber hinaus der Straftatbestand der Vorteilsannahme (§ 331 Absätze 1 und 2 StGB) beziehungsweise der Bestechlichkeit (§ 332 Absatz 2 StGB) erfüllt sein. Darüber hinaus können sich Richter wegen Verletzung der Geheimhaltungspflicht strafbar machen. Die Sanktionierung erfolgt insoweit im Strafverfahren. Es existieren keine besonderen Strafverfahren und keine Immunitäten für Richter.
183. Was die praktische Anwendung der genannten Sanktionen angeht, berichten die Behörden, dass die Gerichte im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Justiz eine jährliche Berichtspflicht über die von Richtern ausgeübten Nebentätigkeiten haben. Besondere Auffälligkeiten seien bislang nicht zu verzeichnen gewesen. Ferner sind Verletzungen der maßgeblichen Regelungen den Behörden zufolge auch in den Ländern selten, und zwar sowohl im Hinblick auf die Regelungen zu Nebentätigkeiten als auch im Hinblick auf Ausschlussstatbestände beziehungsweise die Annahme von Geschenken. Es wurde ein Fall genannt, bei dem sich vor vielen Jahren in Nordrhein-Westfalen herausstellte, dass ein Richter eine Nebentätigkeit als Makler ausübte; als ein Disziplinarverfahren drohte, legte er sein Amt nieder. In den letzten Jahren sind keine Fälle von Ausschlüssen oder Geschenkannahmen durch Richter und auch keine mit den Dienstplichten von Richtern zusammenhängende Strafsachen bekannt geworden.
184. Auch ehrenamtliche Richter unterliegen der Aufsicht durch das Gericht, bei dem sie tätig sind, und können – beispielsweise wenn sie gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder der Rechtsstaatlichkeit verstoßen²⁴² oder wenn sie ihre Amtspflichten gröblich verletzt haben²⁴³ – durch Entscheidung eines Gerichts abberufen werden; in schweren Fällen wie bei Annahme von Geschenken drohen strafrechtliche Sanktionen.
185. In Deutschland herrscht weitgehend die Meinung, dass Richter ein hohes Maß an Integrität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit besitzen und es kaum Fälle von Fehlverhalten gebe. Das GET hat keinen Grund, an der Durchdachtheit und der Wirksamkeit des Systems, mit dem die Rechenschaftspflicht der Richterschaft sichergestellt wird, zu zweifeln. Die verschiedenen Kontrollmechanismen, namentlich die interne Kontrolle durch die Gerichte und die externe Kontrolle und Durchsetzung durch die Dienst- und die Strafgerichte, stellen unabhängige Schutzmechanismen vor richterlichem Fehlverhalten dar. Die bei

²⁴¹ § 62 Absatz 1 DRiG.

²⁴² Siehe § 44b Absatz 1 in Verbindung mit § 44a Absatz 1 DRiG.

²⁴³ Siehe § 51 GVG mit Bezug auf ehrenamtliche Richter bei Strafgerichten (Schöffen). Die Entscheidung trifft ein Strafsenat des Oberlandesgerichts auf Antrag des Richters beim Amtsgericht durch Beschluss nach Anhörung der Staatsanwaltschaft und des beteiligten ehrenamtlichen Richters.

Dienstpflichtverletzungen von Richtern zur Verfügung stehenden disziplinarischen und strafrechtlichen Sanktionen sind offenbar abschreckend und wirksam. Gleichwohl ist das GET der Ansicht, dass die Überwachung von Nebentätigkeiten noch ausgebaut werden könnte und verweist in diesem Zusammenhang auf die obige Empfehlung.²⁴⁴

Beratung, Schulung und Sensibilisierung

186. Die Deutsche Richterakademie, eine von Bund und Ländern gemeinsam getragene Fortbildungseinrichtung, bietet jährlich einwöchige Tagungen zu Themen wie „Richterliche Ethik – Grundlagen, Perspektiven, weltweiter Vergleich richterlicher Verhaltensstandards“ oder „Über die Unabhängigkeit der Justiz – ein europäischer Vergleich“ an. Die Teilnahme steht den Richtern aller Bundesländer offen und ist freiwillig. Zwischen 2009 und 2013 nahmen insgesamt 766 Richter und Staatsanwälte an derartigen Kursen teil. Die Behörden fügen hinzu, dass viele Richter und Staatsanwälte an anderen von der Richterakademie angebotenen Fortbildungen teilnehmen, bei denen es nicht ausschließlich um Ethik geht, aber dennoch Ethik- und Verhaltensfragen behandelt werden. Die Akademie plant zudem, ihr Angebot zu ethischen Fragen dahingehend abzuwandeln, dass Richter und Staatsanwälte mit dem neuen Titel direkt angesprochen werden: „Richterliche und staatsanwaltliche Ethik – Justizielle Standards im länderübergreifenden Vergleich“.
187. Darüber hinaus finden in den Ländern regelmäßig diverse freiwillige Fortbildungsveranstaltungen statt, bei denen Fragen wie richterliche Unabhängigkeit und berufliche Ethik (z. B. in Brandenburg) oder die Bekämpfung von Korruption in der Verwaltung (z. B. in Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern) thematisiert werden. In Bayern absolvieren neu ernannte Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit eine verpflichtende zweiteilige Einführungstagung, die eine Veranstaltung zur richterlichen Unabhängigkeit und zum richterlichen Selbstverständnis beinhaltet. Im Saarland sind Richter in der Probezeit verpflichtet, an einer Ethik-Fortbildung für Richter und Staatsanwälte teilzunehmen. Schließlich wird die berufliche Ethik auch im Referendariat thematisiert. So ist beispielsweise in Thüringen die Teilnahme an einer Spezialfortbildung für alle Referendare verpflichtend.²⁴⁵
188. Die Bundesgerichte haben jeweils Ansprechpersonen für Korruptionsprävention benannt, die in enger Zusammenarbeit mit der jeweiligen Verwaltung darauf achten, dass die entsprechenden Vorschriften befolgt werden. In bestimmten Fällen können die Gerichte eine Untersuchung einleiten oder ihre Entscheidung mit dem Ministerium abstimmen. Die Ansprechpersonen stehen den Richtern als Ratgeber zur Verfügung. Die Behörden verweisen ferner auf die „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“, zu der ein Verhaltenskodex gegen Korruption gehört und in dem es heißt, „[d]ie Beschäftigten sind anlässlich des Diensteides oder der Verpflichtung auf Korruptionsgefahren aufmerksam zu machen und über die Folgen korrupten Verhaltens zu belehren. [...] Hinsichtlich möglicher Korruptionsgefahren sind die Beschäftigten auch in der weiteren Folge zu sensibilisieren.“
189. Bei den Landesgerichten können sich die Richter insbesondere an ihre Vorgesetzten oder – auf dem Dienstweg – an die jeweilige oberste Dienstbehörde wenden. Die Behörden verweisen ferner auf die Richtlinien zur Korruptionsprävention, die es in einer Reihe von Ländern gibt, und nach denen die jeweilige Verwaltungsbehörde in der Regel eine spezielle Ansprechperson für Korruptionsprävention zu benennen

²⁴⁴ Siehe oben unter „Verbot oder Beschränkung bestimmter Tätigkeiten“ (Ziffer 159).

²⁴⁵ In der Fortbildung kommt der biographische Film über den ehemaligen Generalstaatsanwalt Fritz Bauer zum Einsatz, der den Auschwitz-Prozess in Frankfurt initiiert und geleitet hat.

hat. Hauptaufgabe der Ansprechperson ist es, durch Beratung und Aufklärung das Personal zu sensibilisieren und den Behördenleiter im Falle eines Verdachts oder dann, wenn Beweise für korruptes Verhalten vorliegen, zu informieren und zu beraten. Hierfür werden sie speziell ausgebildet.

190. Laut einigen Landesregelungen sollen ehrenamtliche Richter beim jeweiligen Gericht eine Grundausbildung/einleitende Informationen erhalten. Bei den vor Ort geführten Gesprächen wurde das GET jedoch darüber unterrichtet, dass eine solche Ausbildung nicht systematisch angeboten wird und dort, wo sie existiert, hinsichtlich des Inhalts und der Qualität von Gericht zu Gericht stark variiert und weder evaluiert noch kontrolliert wird. Des Weiteren wurde das GET darüber informiert, dass auch der Bundesverband ehrenamtlicher Richterinnen und Richter über seine Landesverbände Fortbildungen anbietet (aktuell gibt es sieben Landesverbände). Außerdem bietet der Verband den ehrenamtlichen Richtern Beratungen an, gibt Handbücher und Zeitschriften für sie heraus usw.
191. Die Berufsrichter, mit denen das GET zusammengetroffen ist, waren sich ethischer Grundsätze und Verhaltensregeln sehr wohl bewusst. Einige Gesprächspartner lobten die Deutsche Richterakademie und die maßgeblichen Landesbehörden für ihre Fortbildungsangebote, die regelmäßige Veranstaltungen zu ethischen Fragestellungen enthielten und an denen eine erhebliche Anzahl an Richtern teilnehme. Dennoch möchte das GET darauf aufmerksam machen, dass bei zukünftigen Fortbildungsangeboten die in diesem Bericht empfohlene Zusammenstellung der bestehenden Regelungen für berufliches Verhalten – begleitet durch Erläuterungen und/oder praktische Beispiele – Berücksichtigung finden sollte. Darüber hinaus ist das GET der Ansicht, dass die Einführungskurse und andere für ehrenamtliche Richter organisierten bewusstseinschärfenden Maßnahmen noch zu wünschen übrig lassen und dass es von größter Bedeutung ist, dass auch ehrenamtliche Richter, die im deutschen Gerichtssystem eine wichtige Rolle spielen, von adäquaten Fortbildungsveranstaltungen profitieren können. Eine entsprechende Empfehlung wurde bereits ausgesprochen.²⁴⁶

²⁴⁶ Siehe oben unter „Ethische Grundsätze, Verhaltensregeln und Interessenkonflikte“ (Ziffer 148).

V. KORRUPTIONSPRÄVENTION IN BEZUG AUF STAATSANWÄLTE

Kurzdarstellung der Staatsanwaltschaft

192. Die Staatsanwaltschaft gehört – trotz ihrer organisatorischen Eingliederung in die Justiz – zur Exekutive. Sie hat innerhalb der Strafrechtspflege gemeinsam und gleichrangig mit den Gerichten die Aufgabe der Justizgewährung zu erfüllen und ist als eigenständiges Organ der Rechtspflege in die Justiz eingegliedert.

193. Nach dem Grundgesetz sind grundsätzlich die Bundesländer für die Strafrechtspflege zuständig. Die wichtigste Rechtsvorschrift im Hinblick auf die Organisation der Staatsanwaltschaft ist das GVG, nach dem grundsätzlich bei jedem Gericht eine Staatsanwaltschaft bestehen soll.²⁴⁷ Insgesamt gibt es in den Ländern 116 Staatsanwaltschaften bei den Landgerichten. Diesen Staatsanwaltschaften übergeordnet besteht bei jedem Oberlandesgericht eine Generalstaatsanwaltschaft.²⁴⁸ Insgesamt gibt es in den Bundesländern 25 Generalstaatsanwaltschaften. Die Generalstaatsanwaltschaften unterstehen ihrerseits den jeweiligen Justizministern der einzelnen Länder.²⁴⁹

194. Auf Bundesebene besteht parallel zum Bundesgerichtshof die Bundesanwaltschaft, die die Bezeichnung „Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof“ trägt. Die Bundesanwaltschaft erfüllt zum einen die klassischen Aufgaben einer Staatsanwaltschaft beim Bundesgerichtshof, d. h. sie vertritt die Anklagebehörde bei allen Verfahren, die vor den Strafsenaten dieses Gerichts verhandelt werden²⁵⁰ (sowohl Revision als auch Beschwerde), zum anderen übt die Bundesanwaltschaft das Amt der Staatsanwaltschaft in den Strafsachen aus, in denen die Oberlandesgerichte erstinstanzlich zuständig sind²⁵¹ (hierzu zählen die Delikte gegen die äußere und innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, neben Landesverrat, Spionage und Straftaten nach Völkerstrafgesetzbuch also insbesondere auch terroristische Gewalttaten).

195. Ende 2012 waren insgesamt 5.132 Staatsanwälte in den Ländern und 99 auf Bundesebene tätig. Davon waren 2.203 (42,11 Prozent) weiblich und 3.029 (57,89 Prozent) männlich.²⁵²

196. Die staatsanwaltschaftlichen Behörden sind hierarchisch aufgebaut. Sie werden von einem „ersten Beamten“ geleitet. Bei den Staatsanwaltschaften bei den Oberlandesgerichten ist dies der Generalstaatsanwalt und bei den Staatsanwaltschaften bei den Landgerichten der Leitende Oberstaatsanwalt. An der Spitze der Bundesanwaltschaft steht der Generalbundesanwalt.

197. Die Staatsanwaltschaften sind keine unabhängigen Behörden. Sie unterstehen der Dienst- und Fachaufsicht der ersten Beamten der Staatsanwaltschaft bei den Oberlandesgerichten und den Landgerichten, die das interne Weisungsrecht haben.²⁵³ Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof untersteht der Aufsicht des Bundesministers der Justiz und die Staatsanwälte der Länder der Aufsicht der Landesjustizministerien, die das externe Weisungsrecht haben.²⁵⁴

²⁴⁷ § 141 GVG.

²⁴⁸ Siehe §§ 142, 147 Nummer 3 GVG.

²⁴⁹ § 147 Nummer 2 GVG.

²⁵⁰ §§ 135, 121 Absatz 2 und 142 GVG.

²⁵¹ § 120 Absätze 1 und 2 und § 142a GVG.

²⁵² Quelle: Bundesamt für Justiz:

<https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Gesamtstatistik.pdf?blob=publicationFile&v=5>.

²⁵³ § 147 Nummer 3 GVG.

²⁵⁴ § 147 Nummern 1 und 2 GVG.

198. Dies bedeutet im Einzelnen, dass interne Weisungen von Seiten der Generalstaatsanwaltschaft gegenüber der Staatsanwaltschaft sowie von Seiten eines behördenintern vorgesetzten Staatsanwalts an einen nachgeordneten Staatsanwalt ergehen können. Diese Weisungen verpflichten Staatsanwälte, in einer bestimmten Situation auf eine bestimmte Weise zu handeln. Sie können sowohl auf Fragen der Tatbestandsermittlung als auch auf die Rechtsanwendung bezogen sein. Sowohl die Einleitung als auch die Einstellung eines Ermittlungsverfahrens kann im Rahmen des rechtlich Zulässigen angeordnet werden.

199. Externe Weisungen können Einzelweisungen (Anordnungen) oder allgemeine Weisungen (Richtlinien) sein. Weisungen des Bundesministers der Justiz ergehen direkt an den Generalbundesanwalt; Weisungen der Landesjustizminister richten sich in der Regel zunächst an die jeweiligen Generalstaatsanwaltschaften und werden dort in interne Weisungen umgewandelt.

200. Den Angaben der Behörden zufolge machen die Ministerien in der Praxis von ihrem externen Weisungsrecht nur sehr zurückhaltend, d. h. in sehr seltenen Ausnahmefällen, Gebrauch.²⁵⁵ Das Recht lasse für solche Weisungen nur wenig Raum, indem es gewährleiste, dass sie nur objektiven Erfordernissen²⁵⁶ entsprächen und frei von jedem politischen Opportunismus seien. Denn nach dem – auch für die Justizministerien bindenden – Legalitätsprinzip sei die Staatsanwaltschaft verpflichtet, wegen aller verfolgbaren Straftaten einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorlägen.²⁵⁷ Externe Weisungen dienten in erster Linie dazu, eine sachgerechte Handhabung der strafprozessualen und strafrechtlichen Vorschriften und eine gleichmäßige Strafrechtspflege zu gewährleisten.²⁵⁸

201. Einige Bundesländer haben Richtlinien zur Erteilung externer Weisungen²⁵⁹ herausgegeben, wonach diese auf Weisungen allgemeiner Art beschränkt sind. In laufenden Ermittlungsverfahren sind sie nur im Ausnahmefall, nur in schriftlicher Form und nur dann gestattet, wenn der Generalstaatsanwalt fälschlicherweise nicht eingreift, wenn sich die Staatsanwaltschaft bei der Bearbeitung einer Sache im Rechtsirrtum befindet.

202. Da Staatsanwälte für die Rechtmäßigkeit ihrer dienstlichen Handlungen die volle persönliche Verantwortung tragen,²⁶⁰ haben sie etwaige Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit einer Weisung unverzüglich bei dem unmittelbaren Vorgesetzten geltend zu machen. Wird die Anordnung dennoch aufrechterhalten, so hat der Staatsanwalt sich an den nächsthöheren Vorgesetzten zu wenden. Wird die Anordnung bestätigt (auf Verlangen schriftlich), muss der Staatsanwalt sie ausführen und ist von der eigenen Verantwortung befreit. Dies gilt jedoch nicht, wenn das aufgetragene Verhalten die Würde des Menschen verletzt oder strafbar oder ordnungswidrig ist und die Strafbarkeit oder Ordnungswidrigkeit für den Staatsanwalt erkennbar ist.

203. Die Beamten der Staatsanwaltschaften haben den dienstlichen Anweisungen ihres Vorgesetzten nachzukommen.²⁶¹ In Anbetracht der Tatsache jedoch, dass alle dem

²⁵⁵ Die Justizverwaltung des Landes Baden-Württemberg beispielsweise hat in den vergangenen 20 Jahren nur einmal von diesem Recht Gebrauch gemacht.

²⁵⁶ Vgl. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE 9, 223, 229.

²⁵⁷ Siehe § 152 Absatz 2 StPO. Jedoch kann die Staatsanwaltschaft nach Ermessen von der Einleitung einer Strafverfolgung absehen, etwa wenn die Schuld des Täters als gering anzusehen wäre und kein öffentliches Interesse an der Verfolgung besteht (siehe § 153 StPO) beziehungsweise das Verfahren einstellen (siehe §§ 153a und 153b StPO) oder eine Verfolgung aus Gründen der Verfahrenseffizienz/-vereinfachung auf bestimmte Teile beschränken (siehe §§ 154 und 154a StPO). Je nach Schwere der Straftat kann die Zustimmung des Gerichts erforderlich sein, um von der Verfolgung abzusehen oder das Verfahren einzustellen.

²⁵⁸ Siehe z. B. die im Internet veröffentlichten „Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren“ (RiStBV): http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_01011977_420821R5902002.htm.

²⁵⁹ Z. B. Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

²⁶⁰ Vgl. § 63 BBG und § 36 BeamtStG.

²⁶¹ § 146 GVG.

Behördenleiter nachgeordneten Staatsanwälte als dessen Vertreter handeln,²⁶² sind ihre Handlungen und Entscheidungen auch dann wirksam, wenn sie gegen eine Weisung eines Vorgesetzten verstoßen. Sofern jedoch die vorausgehende Entscheidung eines Staatsanwalts nicht bindend ist und seitens des Beschuldigten kein Vertrauensschutz eingetreten ist, kann diese durch den vorgesetzten Staatsanwalt selbst oder nach dessen Weisung aufgehoben²⁶³ und gegebenenfalls eine anderslautende Entscheidung getroffen werden. Prozesshandlungen eines Staatsanwalts²⁶⁴ haben in der Regel unmittelbare Wirkung und können sodann nicht mehr aufgehoben oder für ungültig erklärt werden.

204. Das Recht der Justizminister, im Einzelfall externe Weisungen zu erteilen, wurde während der vor Ort geführten Gespräche ausführlich erörtert. Das GET erkennt an, dass die Minister von diesem Recht nur in sehr seltenen Ausnahmefällen Gebrauch machen. Gleichwohl gaben mehrere Gesprächspartner an, dass der vorausseilende Gehorsam unter Generalstaatsanwälten eine häufigere Erscheinung sei und dass die Strafverfolgung durch Minister auf subtilere Art und Weise beeinflusst werden könne, etwa durch Telefonanrufe, regelmäßige Treffen oder sogenannte Absichtsberichte, die dem Ministerium in Fällen von hoher Wichtigkeit vorzulegen seien. Über solche Fälle ist wiederholt in den Medien berichtet worden. Während einige Gesprächspartner des GET keine Möglichkeit sahen, solche Praktiken zu verhindern, forderten andere mehr Transparenz beziehungsweise die Abschaffung des Rechts der Justizminister, im Einzelfall externe Weisungen zu erteilen. In diesem Zusammenhang weist das GET auch darauf hin, dass einer aktuellen Studie²⁶⁵ zufolge ein Großteil der befragten Staatsanwälte dieses Recht gerne abgeschafft sehen würde. Dieser Meinung scheinen sich auch verschiedene Verbände von Richtern und Staatsanwälten anzuschließen, die diesbezüglich bereits konkrete Vorschläge erarbeitet haben, um die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft zu stärken und nicht den Eindruck entstehen zu lassen, die Staatsanwaltschaft werde von der Politik beeinflusst. Das GET ist der festen Überzeugung, dass die vorgenannten Bedenken ernst genommen werden müssen und dass die Frage der Abschaffung des Rechts der Justizminister, im Einzelfall externe Weisungen zu erteilen, eine weitere Befassung durch die Behörden erfordert.

205. Das GET erinnert ferner daran, dass es für das Vertrauen der Öffentlichkeit wesentlich ist, dass die Staatsanwaltschaft unparteiisch und frei von unzulässiger Beeinflussung, insbesondere politischer Art, ist und auch so wahrgenommen wird. In der Empfehlung Rec(2000)19 des Ministerkomitees des Europarats wird betont, dass von der Exekutive im Einzelfall erteilte Weisungen mit angemessenen Garantien der Transparenz und Fairness verknüpft sein müssen – etwa mit der Verpflichtung der Exekutive, vorab die schriftliche Stellungnahme der zuständigen Staatsanwaltschaft einzuholen, ihre schriftlichen Weisungen ordnungsgemäß zu begründen, die Weisungen und Stellungnahmen vor der Verhandlung der Akte beizufügen; ferner soll sichergestellt werden, dass es Staatsanwälten freisteht, dem Gericht rechtliche Argumente ihrer Wahl vorzutragen, auch wenn sie verpflichtet sind, die erteilten Weisungen schriftlich widerzuspiegeln.²⁶⁶ Darüber hinaus sollen Weisungen, auf eine Strafverfolgung zu verzichten, die Ausnahme sein und einer angemessenen und spezifischen Kontrolle unterliegen, um insbesondere Transparenz zu gewährleisten. Das GET stellt fest, dass es in Deutschland, wo Weisungen nicht einmal in allen Fällen schriftlich erteilt werden müssen, diese Garantien nicht gibt. In diesem Zusammenhang hat das GET mit Interesse zur Kenntnis genommen, dass die zuvor erwähnte Arbeitsgruppe,²⁶⁷ die vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und den Justizministerien mehrerer Bundesländer ins Leben gerufen wurde, um die Erfahrungen anderer europäischer Länder mit justizieller Selbstverwaltung und Autonomie zu analysieren,

²⁶² § 144 GVG.

²⁶³ Vgl. § 145 GVG.

²⁶⁴ Z. B. seine Zustimmung in der gerichtlichen Hauptverhandlung zur Einstellung des Verfahrens.

²⁶⁵ Siehe Roland Rechtsreport (2014), a. a. O., S. 53.

²⁶⁶ Siehe Grundsatz Nummer 13 der Empfehlung Rec(2000)19 des Ministerkomitees des Europarats an die Mitgliedstaaten zur Rolle der Staatsanwaltschaft in der Strafjustiz.

²⁶⁷ Siehe oben unter „Korruptionsprävention in Bezug auf Richter“ (Ziffer 108).

auch die Rolle und die Stellung der Staatsanwaltschaft und das Recht der Exekutive, ihr Weisungen zu erteilen, untersucht. In Anbetracht der vorangegangenen Absätze **empfiehlt GRECO, (i) die Abschaffung des Rechts der Justizminister, im Einzelfall externe Weisungen zu erteilen, in Erwägung zu ziehen, und, falls dieses Recht nicht abgeschafft wird, (ii) weitere angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass entsprechende Weisungen der Justizminister mit angemessenen Garantien der Transparenz und Fairness verknüpft sind und – im Falle von Weisungen, auf eine Strafverfolgung zu verzichten – einer spezifischen Kontrolle unterliegen. Die Bundesländer sind einzuladen, zu diesem Reformprozess beizutragen.**

206. Die Stellung von Staatsanwälten ist im Wesentlichen in den entsprechenden Beamtenengesetzen geregelt, d. h. zum einen im BBG (soweit Staatsanwälte des Bundes betroffen sind) und zum anderen im BeamtStG und in den Beamtenengesetzen der Bundesländer.

Einstellung, Laufbahn und Dienstbedingungen

Ernennung

207. Staatsanwälte werden gleich Berufsrichtern zunächst auf Probe und danach auf unbegrenzte Zeit ernannt.

208. Auf Bundesebene werden die Staatsanwälte in Besoldungsgruppe R 2 unmittelbar durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ernannt. Bei Staatsanwälten ab der Besoldungsgruppe R 3 erfordert ein Ernennungsvorschlag die Zustimmung der Bundesregierung (Ministerrat). Die Staatsanwälte in Besoldungsgruppe R 2 sind meist Beamte, die, bevor sie in ein Amt auf Bundesebene befördert wurden, bereits als Richter oder Staatsanwälte und mehrere Jahre als wissenschaftliche Mitarbeiter beim Generalbundesanwalt tätig waren. Beim Generalbundesanwalt und den Bundesanwälten ist eine Ernennung zudem erst nach Zustimmung des Bundesrats möglich; sie werden vom Bundespräsidenten ernannt.²⁶⁸ Die Kriterien für die Auswahl der Bewerber sind Eignung, Befähigung und fachliche Leistungen.²⁶⁹ Nichtberücksichtigte Bewerber haben die Möglichkeit, gegen die Entscheidung der obersten Dienstbehörde vorzugehen.²⁷⁰

209. In einigen Bundesländern werden Staatsanwälte zunächst zu Richtern auf Probe und später zu Staatsanwälten auf Lebenszeit ernannt, während sie in anderen zu Staatsanwälten auf Probe ernannt werden. Dies hängt davon ab, ob die Probezeit in den Bundesländern an einem Gericht und bei einer Staatsanwaltschaft oder nur bei einer Staatsanwaltschaft absolviert wird. Daher wird in einigen Bundesländern erst nach Abschluss der Probezeit entschieden, ob die betreffende Person auf Lebenszeit in den Justizdienst übernommen wird und ob sie in den staatsanwaltlichen oder richterlichen Dienst eintritt.

210. Grundsätzlich ist der Landesjustizminister für die Ernennung zuständig, in einigen Bundesländern kann er diese Befugnis jedoch auf den Generalstaatsanwalt übertragen. In einigen Ländern ist auch der Hauptstaatsanwaltsrat an der Ernennung von Staatsanwälten zu beteiligen. Er setzt sich aus einer Reihe von gewählten Staatsanwälten – in der Regel fünf – zusammen und wird grundsätzlich beim Justizministerium des betreffenden Bundeslandes gebildet. Ein erfolgloser Bewerber kann die Entscheidung auf dem Dienstweg anfechten.

²⁶⁸ § 149 GVG.

²⁶⁹ § 9 BBG.

²⁷⁰ Siehe § 126 BBG, nach dem der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist.

211. Für Staatsanwälte gelten dieselben allgemeinen Einstellungsvoraussetzungen wie für Richter. Die Beurteilung der persönlichen Eignung und Integrität eines Bewerbers für das Amt des Staatsanwalts erfolgt auf der Grundlage des im Bewerbungsverfahren gewonnenen persönlichen Eindrucks. Die Eignung des Bewerbers wird grundsätzlich von einer Auswahlkommission geprüft, und zwar gezielt auf der Grundlage der gegebenen Tatsachen und Umstände, zu denen der Bewerber Stellung nehmen muss.

Beförderung, Versetzung und Entlassung

212. Für die Beförderung von Staatsanwälten im Bundesdienst gelten dieselben Regeln wie für Bundesrichter. Auf Landesebene erfolgen Beförderungen durch den Justizminister, in einigen Ländern auch durch den Generalstaatsanwalt, und zwar auf der Grundlage von Beurteilungen nach den Kriterien Eignung, Befähigung und fachliche Leistungen. In einigen Bundesländern ist auch der Hauptstaatsanwaltsrat an Beförderungsentscheidungen zu beteiligen.

213. Über Umsetzungen beziehungsweise Rotationen (innerhalb einer Behörde) auf Bundesebene befindet der Generalbundesanwalt in eigener Zuständigkeit. Dabei achtet er darauf, dass die beim Generalbundesanwalt tätigen Staatsanwälte sowohl in der Ermittlungs- wie auch in der Revisionsabteilung eingesetzt werden. In den Bundesländern entscheidet der Justizminister oder der Generalstaatsanwalt über solche Maßnahmen. Rotationen innerhalb einer Staatsanwaltschaft werden grundsätzlich von dem jeweiligen Behördenleiter verfügt.

214. Die Entlassung von Staatsanwälten des Bundes wird von der Stelle schriftlich verfügt, die für die Ernennung zuständig ist.²⁷¹ Dies trifft grundsätzlich auch auf Staatsanwälte der Länder zu. Staatsanwälte können ihre Entlassung jederzeit schriftlich verlangen²⁷² und sie können aus zwingenden Gründen entlassen werden, nämlich wenn sie den Diensteid oder ein an dessen Stelle vorgeschriebenes Gelöbnis verweigern, wenn sie nicht in den Ruhestand oder einstweiligen Ruhestand versetzt werden können, weil eine versorgungsrechtliche Wartezeit nicht erfüllt ist, oder wenn sie zur Zeit der Ernennung Inhaber eines Amtes, das kraft Gesetzes mit dem Mandat unvereinbar ist, oder Mitglied des Deutschen Bundestags oder des Europäischen Parlaments waren und nicht innerhalb der von der obersten Dienstbehörde gesetzten angemessenen Frist ihr Mandat niederlegen.²⁷³ Sie sind kraft Gesetzes entlassen, wenn die für das Beamtenverhältnis erforderlichen Voraussetzungen nicht mehr vorliegen.²⁷⁴ Gegen eine Entlassung ist der verwaltungsrechtliche Klageweg gegeben. In besonders schwerwiegenden Einzelfällen können Staatsanwälte wegen eines schweren Dienstvergehens aus dem Dienst entfernt werden.²⁷⁵

Dienstbedingungen

215. Zu Beginn ihrer Laufbahn entspricht das Jahresbruttogehalt von Staatsanwälten in den Ländern dem von Richtern.²⁷⁶ In den meisten Ländern liegen die Höchstbezüge zwischen 98.000 Euro und 100.000 Euro. Beim Bundesgerichtshof beträgt das jährliche Grundgehalt von Staatsanwälten (ohne die Stellenzulage in Höhe von monatlich 4.593,93 Euro) mindestens 55.124,28 Euro (Besoldungsgruppe R 2), das von Oberstaatsanwälten 88.111,44 Euro (Besoldungsgruppe R 3), und das von Bundesanwälten 104.711,38 Euro (Besoldungsgruppe R 6) beziehungsweise 110.102,76 Euro, wenn sie Abteilungsleiter sind. Das Grundgehalt von Generalstaatsanwälten (ohne Stellenzulage) beträgt jährlich 122.745,12 Euro brutto

²⁷¹ § 38 in Verbindung mit § 12 BBG.

²⁷² § 33 BBG.

²⁷³ § 32 BBG.

²⁷⁴ Siehe §§ 7 Absatz 1 und 31 BBG.

²⁷⁵ § 10 BDG.

²⁷⁶ Siehe oben unter „Korruptionsprävention in Bezug auf Richter“ (Ziffer 132).

(Besoldungsgruppe R 9). Ebenso wie Richter haben Staatsanwälte keinen Anspruch auf zusätzliche Vergünstigungen wie Steuervergünstigungen oder Wohnzuschüsse.

216. Wie bereits in Bezug auf Richter erwähnt wurde, ist einer aktuellen Studie zufolge eine große Mehrheit der befragten Staatsanwälte (und Richter) der Auffassung, dass sich ihre grundlegenden Arbeitsbedingungen in den letzten Jahren verschlechtert haben.²⁷⁷ Einige Gesprächspartner des GET betrachteten die mangelhaften Ressourcen der Staatsanwaltschaft als „massives Problem“, mit dem sich möglicherweise aktuelle Phänomene wie die hohe Quote der Verfahrenseinstellungen (ca. 70 Prozent) und die mutmaßliche Praxis, bevorzugt lukrative Fälle zu verfolgen (bei denen der Staat Einkünfte aus Geldbußen erzielen kann), erklären lassen. Erwähnt wurde auch die Nutzung externer Quellen durch die Staatsanwaltschaft, z. B. Unterstützungsleistungen durch Krankenversicherungspersonal oder von Verteidigern „angebotene“ private Ermittlungen (die als Kooperation seitens des Angeklagten gewertet und daher zu seinen Gunsten berücksichtigt werden können). Das GET fordert die Behörden auf, diesen Bedenken Rechnung zu tragen und nach Wegen zu suchen, wie sichergestellt werden kann, dass der Staatsanwaltschaft und den Staatsanwälten angemessene Ressourcen zur Verfügung stehen, um ihre hohe Arbeitsbelastung zu bewältigen.

Fallmanagement und Verfahren

217. Die Geschäftsverteilung ist dem Leiter der Staatsanwaltschaft überlassen. Mögliche Kriterien für die Aufgabenzuteilung können eine alphabetische Aufteilung (nach dem Anfangsbuchstaben des Nachnamens des Beschuldigten) oder Deliktstypen sein. Eine andere Möglichkeit ist eine zahlenmäßig möglichst gleichmäßige Verteilung in der Reihenfolge des Eingangs.

218. Die ersten Beamten der Staatsanwaltschaft sind befugt, bei allen Gerichten ihres Bezirks die Amtsverrichtungen der Staatsanwaltschaft selbst zu übernehmen oder mit ihrer Wahrnehmung einen anderen als den zunächst zuständigen Beamten zu beauftragen.²⁷⁸

219. Die Staatsanwaltschaften sind gehalten, alle geeigneten und zumutbaren Maßnahmen zu ergreifen, um Ermittlungen mit der gebotenen Schnelligkeit abzuschließen und eine gerichtliche Entscheidung über die dem Beschuldigten vorgeworfenen Taten herbeizuführen (Beschleunigungsgrundsatz im Strafverfahren).²⁷⁹ Er dient im Hinblick auf die Unschuldsvermutung als Korrektiv gegen überlange Haftzeiten vor allem dem Schutz des Beschuldigten. Gleichzeitig dient er aber auch dazu, die Wahrheit zu sichern, das zentrale Anliegen des Strafprozesses. Der Leiter der Staatsanwaltschaft muss eine zügige Erledigung der Verfahren sicherstellen und kann dienstliche Weisungen zur Verfahrensbeschleunigung erteilen.

220. Dem Betroffenen, der eine Dienstaufsichtsbeschwerde erheben kann, steht im Falle einer unangemessenen Dauer des Ermittlungsverfahrens ein verschuldensunabhängiger Entschädigungsanspruch gegen den Staat zu.²⁸⁰ Zusätzlich sind weitergehende Amtshaftungsansprüche denkbar, wenn die Verzögerung auf einer schuldhaften Amtspflichtverletzung beruht.

Ethische Grundsätze, Verhaltensregeln und Interessenkonflikte

²⁷⁷ Siehe Roland Rechtsreport (2014), a. a. O., S. 18 ff. und 42 ff.

²⁷⁸ § 145 Absatz 1 GVG.

²⁷⁹ Siehe z. B. § 115 Absätze 1 und 2, §§ 121 und 122 StPO.

²⁸⁰ In Übereinstimmung mit dem Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren. Vgl. oben unter „Korruptionsprävention in Bezug auf Richter“ (Ziffer 137).

221. Wie bei Richtern gibt es auch für Staatsanwälte keinen eigenen gesetzlichen Ethik-Kodex, es existieren jedoch Rechtsvorschriften zu ethischen Grundsätzen und Verhaltensregeln. Insbesondere haben Beamte nach den Beamtenengesetzen „ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und bei ihrer Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen“.²⁸¹ Ferner gilt für Staatsanwälte, dass ihr „Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden [muss], das ihr Beruf erfordert“.²⁸² Die Behörden verweisen auch auf die Vorschriften über die Annahme von Geschenken und sonstigen Vorteilen und die Korruptionsvorschriften des StGB.²⁸³

222. Darüber hinaus gilt für Staatsanwälte des Bundes die oben genannte „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“²⁸⁴, zu der ein Verhaltenskodex gegen Korruption sowie ein Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen gehören.

223. Ferner weisen die Behörden darauf hin, dass es die vorgenannten Richtlinien zur Korruptionsprävention, die für Staatsanwälte gelten, in einer Reihe von Ländern gibt.²⁸⁵ Außerdem gelten den Behörden zufolge für Staatsanwälte in den Ländern noch einige ergänzende Personalvorschriften, weil sie im Unterschied zu Richtern einer Anzeigepflicht unterliegen, z. B. nach dem nordrhein-westfälischen Korruptionsbekämpfungsgesetz.²⁸⁶ In Baden-Württemberg wurden Staatsanwälte an der Abfassung der „Verwaltungsvorschrift Korruptionsverhütung und -bekämpfung“ beteiligt.²⁸⁷ In Hamburg wurde zwischen dem Personalamt als der obersten Verwaltungsbehörde und den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und der Berufsverbände des öffentlichen Dienstes (ohne unmittelbare Beteiligung von Staatsanwälten) die „Vereinbarung einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung“²⁸⁸ geschlossen.

224. Es existieren keine gesonderten Definitionen für Interessenkonflikte für den Bereich der Staatsanwaltschaft. Die Behörden weisen jedoch darauf hin, dass der Staatsanwalt aufgrund des Rechtsstaatlichkeitsgrundsatzes, der auch das Gebot eines fairen Verfahrens und insbesondere das Gebot der Unparteilichkeit der am Verfahren beteiligten Amtsträger umfasst, verpflichtet ist, auf einen Interessenkonflikt hinzuweisen und auf seine Ablösung durch den Dienstvorgesetzten hinzuwirken. Ferner habe die Leitung der Staatsanwaltschaft bei der Aufgabenverteilung grundsätzlich auch darauf zu achten, dass Interessenkonflikte vermieden würden.

225. Die Behörden gehen darüber hinaus auf den für Staatsanwälte des Bundes geltenden Verhaltenskodex gegen Korruption ein, der Vorgaben zur Vermeidung von Interessenkonflikten enthält. Die Leitlinien enthalten u. a. folgende Aufforderung an die Beamten: „Prüfen Sie daher bei jedem Verfahren, für das Sie mitverantwortlich sind, ob Ihre privaten Interessen oder solche Ihrer Angehörigen oder z. B. auch von Organisationen, denen Sie verbunden sind, zu einer Kollision mit Ihren hauptberuflichen Verpflichtungen führen können. Vermeiden Sie jeden bösen Schein möglicher

²⁸¹ § 60 Absatz 1 BBG und § 33 Absatz 1 BeamStG.

²⁸² § 61 BBG und § 34 BeamStG.

²⁸³ Siehe unten unter „Verbot oder Beschränkung bestimmter Tätigkeiten“ (Ziffern 233 und 234).

²⁸⁴ Siehe oben unter „Korruptionsprävention in Bezug auf Richter“ (Ziffer 143).

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/Richtlinie_zur_Korruptionspraevention_in_der_Bundesverwaltung.html.

²⁸⁵ Siehe oben unter „Korruptionsprävention in Bezug auf Richter“ (Ziffer 144).

²⁸⁶ Korruptionsbekämpfungsgesetz:

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&qld_nr=2&uql_nr=20020&bes_id=6824&menu=1&sq=0&aufgehoben=N. Dieses Gesetz enthält verschiedene Maßnahmen zur Korruptionsprävention in der Landesverwaltung. § 21 etwa sieht vor, dass Beschäftigte in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen in der Regel nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen eingesetzt werden sollen.

²⁸⁷ Verwaltungsvorschrift Korruptionsverhütung und -bekämpfung von 1997.

²⁸⁸ Vereinbarung einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung von 2001: <http://www.hamburg.de/contentblob/109010/data/verwaltungsvorschrift-korruptionsbekaempfung.pdf>

Parteilichkeit. Erkennen Sie bei einer konkreten dienstlichen Aufgabe eine mögliche Kollision zwischen Ihren dienstlichen Pflichten und Ihren privaten Interessen oder den Interessen Dritter, denen Sie sich verbunden fühlen, so unterrichten Sie darüber Ihren Vorgesetzten oder Ihre Vorgesetzte, damit angemessen reagiert werden kann (z. B. Befreiung von Tätigkeiten im konkreten Einzelfall).“

226. Das GET stellt fest, dass sich die Sachlage im Hinblick auf Ethik- und Verhaltensstandards ganz ähnlich wie bei den Richtern darstellt. Im Allgemeinen scheinen sich Staatsanwälte der ethischen Anforderungen an ihren Beruf sehr wohl bewusst zu sein. Zwar gibt es sowohl auf Bundesebene als auch in einigen Bundesländern Antikorruptions-Verhaltenskodizes, jedoch gelten sie nicht für alle Staatsanwälte. Wenngleich solche Texte eine wertvolle Grundlage darstellen können, ist das GET – unter Berücksichtigung internationaler Standards wie der Empfehlung Rec(2000)19 des Ministerkomitees des Europarats,²⁸⁹ in der Verhaltenskodizes für Staatsanwälte gefordert werden – der Auffassung, dass ein maßgeschneiderter Bezugstext für alle Staatsanwälte ein nützliches Instrument wäre, um ihnen Orientierungshilfe in ethischen Fragen zu geben und ihre Sensibilisierung für die einzuhaltenden Standards aufrechtzuerhalten – und sogar noch zu steigern – und die Allgemeinheit über diese Standards zu informieren. Angesichts der spezifischen Situation in Deutschland, wo sich die Regelungen, die die ethischen Standards von Staatsanwälten normieren, im jeweiligen Sachzusammenhang finden, könnte ein solcher Bezugstext als Zusammenstellung der bestehenden Regeln ausgestaltet sein, wie bereits in Bezug auf Richter empfohlen wurde. Gewinnbringend könnte es darüber hinaus sein, durch ergänzende Maßnahmen Orientierungshilfe in ethischen Fragen zu leisten – u. a. zu Interessenkonflikten/Ausschlusstatbeständen, Unvereinbarkeiten und Nebentätigkeiten, Geschenken, Kontakten mit Dritten/Vertraulichkeit und sonstigen ethischen Dilemmata; diese Maßnahmen könnten etwa die Bereitstellung von Erläuterungen und/oder praktischen Beispielen (aufbauend auch auf der bereits vom Deutschen Richterbund im Bereich ethische Fragen geleisteten Arbeit, die auch für Staatsanwälte von Belang ist²⁹⁰), vertrauliche Beratungsangebote innerhalb der Staatsanwaltschaft sowie in jedem Fall konkrete (und vorzugsweise regelmäßige) praxisorientierte Fortbildungen umfassen. Daher **empfiehlt GRECO, i) eine Zusammenstellung der bestehenden Regelungen für ethisches/berufliches Verhalten – begleitet durch speziell an Staatsanwälte gerichtete Erläuterungen und/oder praktische Beispiele, einschließlich Orientierungshilfen zu Interessenkonflikten und damit verbundenen Fragen – zu entwickeln, allen Staatsanwälten auf wirksame Weise mitzuteilen und der Öffentlichkeit leicht zugänglich zu machen, und ii) diese Zusammenstellung durch praktische Maßnahmen zur Umsetzung der Regelungen zu ergänzen. Darunter fallen unter anderem gezielte Fortbildungsmaßnahmen und vertrauliche Beratungsangebote für alle Staatsanwälte. Die Bundesländer sind einzuladen, zu diesem Prozess beizutragen.** Unter gebührender Berücksichtigung der föderalen Struktur Deutschlands ist GRECO davon überzeugt, dass sich die empfohlenen Maßnahmen durch gemeinsame Bemühungen der maßgeblichen Bundes- und Landesbehörden beziehungsweise der Vertreter der Staatsanwaltschaft umsetzen lassen.

Verbot oder Beschränkung bestimmter Tätigkeiten

Unvereinbarkeiten und Nebentätigkeiten, Beschränkung des Betätigungsfeldes nach Ausscheiden aus dem Amt

²⁸⁹ Siehe Grundsatz Nummer 35 der Empfehlung Rec(2000)19 des Ministerkomitees des Europarats an die Mitgliedstaaten zur Rolle der Staatsanwaltschaft in der Strafjustiz, wonach die Staaten sicherstellen sollen, dass „Staatsanwälte bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben an Verhaltenskodizes gebunden sind“.

²⁹⁰ Siehe oben unter „Korruptionsprävention in Bezug auf Richter“ (Ziffer 147).

227. Wird ein Staatsanwalt zum Mitglied des Bundestags gewählt, ruhen kraft Gesetzes die in dem Dienstverhältnis begründeten Pflichten, wie es bei Richtern der Fall ist.²⁹¹ Wird ein Staatsanwalt zum Mitglied der Bundesregierung ernannt, ohne Mitglied des Bundestags zu sein, ruhen seine staatsanwaltlichen Pflichten ebenfalls kraft Gesetzes.²⁹²

228. Für Nebentätigkeiten von Staatsanwälten im Bundesdienst gelten dieselben Regeln wie für Bundesrichter.²⁹³ Insbesondere entgeltliche (in einigen Fällen auch unentgeltliche) Nebentätigkeiten erfordern grundsätzlich die vorherige Genehmigung durch die oberste Dienstbehörde. Ähnliche Regelungen gelten für Staatsanwälte im Landesdienst. Wie es bei den Richtern der Fall ist, bedürfen Nebentätigkeiten in den meisten Ländern grundsätzlich der vorherigen Genehmigung, während sie in wenigen anderen nur angezeigt werden müssen; sie werden versagt, wenn zu besorgen ist, dass durch sie dienstliche Interessen beeinträchtigt werden.²⁹⁴

229. Die vom GET gewonnenen Informationen lassen den Eindruck entstehen, dass verhältnismäßig wenige Staatsanwälte einer Nebentätigkeit nachgehen. Einige Staatsanwälte üben gelegentlich beispielsweise akademische Tätigkeiten aus (z. B. schriftstellerische, Forschungs-, Vortrags- oder Prüfungstätigkeiten). Eine vergleichbare Tradition der privatwirtschaftlichen Betätigung von Staatsanwälten, beispielsweise als Mitglied eines Unternehmensvorstands, scheint es nicht zu geben. In Anbetracht dessen, dass sich im Hinblick auf unangemessenes Verhalten keine Bedenken ergeben haben und die Staatsanwaltschaft im Allgemeinen als äußerst vertrauenswürdige Einrichtung wahrgenommen wird, hält es das GET nicht für erforderlich, weitere Regelungen für Nebentätigkeiten zu empfehlen. Gleichzeitig ist das GET der Ansicht, dass die Entwicklung klarer gemeinsamer Standards hinsichtlich Transparenz und möglicher Beschränkungen auf Bundesebene und auf der Ebene der verschiedenen Länder dazu beitragen würde, das hohe Maß an Vertrauen in die Staatsanwaltschaft aufrechtzuerhalten. Die Behörden werden daher ermuntert, über entsprechende gesetzliche Änderungen nachzudenken.

230. Was die Erwerbstätigkeit von Staatsanwälten im Ruhestand angeht, gelten dieselben Regeln wie für Richter.²⁹⁵ Insbesondere müssen Staatsanwälte während eines bestimmten Zeitraums nach Eintritt in den Ruhestand eine Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes, die mit ihrer dienstlichen Tätigkeit in den letzten fünf Jahren vor Beendigung des Beamtenverhältnisses im Zusammenhang steht und durch die dienstliche Interessen beeinträchtigt werden können, vor ihrer Aufnahme schriftlich anzeigen. Die Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung ist nicht zulässig, soweit zu besorgen ist, dass durch sie dienstliche Interessen beeinträchtigt werden. Die vorgenannten Regelungen gelten nicht für Staatsanwälte, die vor ihrem Eintritt in den Ruhestand eine Beschäftigung im Privatsektor aufnehmen.²⁹⁶ Wie bereits bei den Richtern sieht das GET darin im Hinblick auf Deutschland keinen besonderen Anlass zur Sorge, weil Staatsanwälte den staatsanwaltlichen Dienst üblicherweise mit Erreichen des Pensionsalters verlassen, es sei denn, sie bewerben sich um eine Richterstelle.

Ablehnung und routinemäßige Abgabe von Fällen

²⁹¹ Die Wahl in den Bundestag ist in § 5 Absatz 1 AbgG geregelt.

²⁹² Vgl. § 18 BMinG.

²⁹³ Vgl. § 99 BBG. Siehe oben unter „Korruptionsprävention in Bezug auf Richter“ (Ziffer 153).

²⁹⁴ Z. B. in Sachsen-Anhalt.

²⁹⁵ Vgl. § 105 BBG; § 41 BeamtStG und die Beamtengesetze der Länder.

²⁹⁶ Einige Länder haben dennoch Regelungen zur Erwerbstätigkeit nach dem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst eingeführt. Dem GET wurde mitgeteilt, dass beispielsweise in Berlin Staatsanwälte für die Dauer von fünf Jahren nach dem Ausscheiden aus der Staatsanwaltschaft nicht als Rechtsanwälte in privaten Rechtsanwaltskanzleien tätig sein dürfen. Den Gesprächspartnern des GET waren insgesamt drei Fälle in Berlin bekannt, die unter diese Regelung fielen.

231. Für Staatsanwälte gibt es keine expliziten Ausschlussregelungen. Die Behörden verweisen in diesem Zusammenhang auf die vorgenannten Bestimmungen,²⁹⁷ nach denen Beamte ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen haben. Staatsanwälte seien daher verpflichtet, auf Interessenkonflikte hinzuweisen und das erforderliche Verfahren für ihre Ablösung durch den Dienstvorgesetzten einzuleiten.

232. Den Behörden zufolge unterliegen Staatsanwälte aufgrund ihrer anderen Stellung nicht denselben Regeln wie Richter. Die Fallzuweisung an einen Richter ist grundsätzlich unwiderruflich, weshalb klare Ausschlussregelungen erforderlich sind. Der Staatsanwalt hingegen gehört der Exekutive an und sein Vorgesetzter kann einen Fall auf einen anderen Staatsanwalt übertragen. Gleichwohl haben mehrere Länder²⁹⁸ Ausschlussregelungen für Staatsanwälte erlassen, die die für Richter geltenden Bestimmungen widerspiegeln; dem GET wurde mitgeteilt, dass im Allgemeinen die Grundsätze, die diesen Bestimmungen zugrunde liegen, in der Praxis auch im Hinblick auf Staatsanwälte angewandt werden. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass Staatsanwälte in der Praxis üblicherweise Fälle abgeben, bei denen sie in einen Interessenkonflikt geraten könnten. Da sich im Hinblick auf Fehlverhalten von Staatsanwälten keine Bedenken ergeben haben, hält es das GET nicht für erforderlich, weitere Regelungen in diesem Bereich zu empfehlen. Dennoch könnte die Entwicklung klarer gemeinsamer Standards auf Bundesebene und auf der Ebene der verschiedenen Länder möglicherweise dazu beitragen, das hohe Maß an Vertrauen in die Staatsanwaltschaft aufrechtzuerhalten.

Geschenke

233. Wie Richtern ist es auch Staatsanwälten nach den Bestimmungen der Beamtengesetze untersagt, Belohnungen, Geschenke oder sonstige Vorteile anzunehmen.²⁹⁹ Ausnahmen von dieser Regel bedürfen der Genehmigung, wobei diese nur in seltenen und besonderen Fällen in Betracht kommt, in denen die Gefährdung des Vertrauens in die uneingeschränkte Amtsführung von vornherein ausgeschlossen ist.³⁰⁰

234. Nach den Vorschriften über Bestechung und Bestechlichkeit des StGB gilt darüber hinaus, dass ein Staatsanwalt, der für die Dienstaussübung einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft wird.³⁰¹ Hat ein Staatsanwalt durch die als Gegenleistung für den Vorteil durchgeführte Handlung seine Dienstpflichten verletzt oder würde er sie verletzen, wird er mit Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.³⁰²

235. Das GET hat den klaren Eindruck gewonnen, dass Staatsanwälte die Annahme von Geschenken als unzulässig ansehen, weil dies die Würde des Amtes verletzen würde, und dass ein untadeliger Leumund der Stellung eines Staatsanwalts inhärent ist.

Kontakte mit Dritten, vertrauliche Informationen

236. Inoffizielle Kontakte mit Dritten würden im Widerspruch zu der Regel stehen, dass das Verhalten von Staatsanwälten „innerhalb und außerhalb des Dienstes der Achtung

²⁹⁷ § 60 Absatz 1 BBG und § 33 Absatz 1 BeamStG. Siehe oben unter „Ethische Grundsätze, Verhaltensregeln und Interessenkonflikte“ (Ziffer 221).

²⁹⁸ Z. B. Baden-Württemberg.

²⁹⁹ Vgl. § 71 Absatz 1 BBG und § 42 Absatz 1 BeamStG. Bezüglich näherer Einzelheiten siehe oben unter „Korruptionsprävention in Bezug auf Richter“ (Ziffer 166).

³⁰⁰ Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Januar 2000 - 2 C 19/99 BVerwG = ZBR 2000, 273.

³⁰¹ Artikel 331 Absatz 1 StGB. Nach Absatz 3 ist die Tat nicht strafbar, „wenn der Täter einen nicht von ihm geforderten Vorteil sich versprechen lässt oder annimmt und die zuständige Behörde im Rahmen ihrer Befugnisse entweder die Annahme vorher genehmigt hat oder der Täter unverzüglich bei ihrer Anzeige erstattet und sie die Annahme genehmigt“.

³⁰² Artikel 332 Absatz 1 StGB.

und dem Vertrauen gerecht werden muss, die ihr Beruf erfordert“,³⁰³ und sind daher abzulehnen. Zielt der Kontakt darauf ab, Einfluss auf den Staatsanwalt zu nehmen, so kann sich der Staatsanwalt unter bestimmten Voraussetzungen strafbar machen, und zwar insbesondere, wenn er sich als Gegenleistung für die Dienstausbübung einen Vorteil versprechen lässt.³⁰⁴ Gegen den Staatsanwalt können ferner disziplinarrechtliche Maßnahmen ergriffen werden.

237. Ein Staatsanwalt kann sich wie ein Richter wegen Verletzung der Geheimhaltungspflicht nach den §§ 203 Absatz 2, 353b, 353d, 355, 258 und 258a StGB strafbar machen. Gegen den Staatsanwalt können ferner disziplinarrechtliche Maßnahmen ergriffen werden.

Erklärung von Vermögenswerten, Einkommen, Verbindlichkeiten und Beteiligungen

238. Es gibt keine besonderen Anforderungen, Verpflichtungen oder Regelungen für Staatsanwälte und deren Verwandte, was die Abgabe von Vermögenserklärungen angeht. Wie bei den Richtern verweisen die Behörden hier auf die allgemeine Regel, dass eine Berufung in das Beamten- beziehungsweise Richter Verhältnis nur in Betracht kommt, wenn der Bewerber in geordneten wirtschaftlichen Verhältnissen lebt, sowie auf die Regeln über Interessenkonflikte in bestimmten Fällen und über Nebentätigkeiten.

Kontrolle und Durchsetzung

239. Verstößt ein Staatsanwalt schuldhaft gegen seine Pflichten, zieht dies eine disziplinarrechtliche Haftung nach sich.³⁰⁵ Pflichtwidriges Verhalten liegt u. a. dann vor, wenn ein Staatsanwalt gegen die im Abschnitt „Verbot oder Beschränkung bestimmter Tätigkeiten“ beschriebenen Vorgaben verstößt, indem er beispielsweise trotz Bestehens eines Interessenkonflikts tätig wird, Geschenke annimmt oder es unterlässt, eine vorherige Genehmigung für eine Nebentätigkeit zu beantragen.

240. Disziplinarmaßnahmen und -verfahren gegen Staatsanwälte im Bundesdienst werden durch die Bestimmungen des BDG geregelt. Disziplinarverfahren in den Ländern richten sich nach den Disziplinargesetzen des jeweiligen Bundeslandes, die im Wesentlichen denselben Grundsätzen folgen wie das Bundesgesetz. Dienstaufsicht und Disziplinargewalt obliegen dem Dienstvorgesetzten (d. h. dem Generalbundesanwalt beziehungsweise in den Ländern dem jeweiligen Generalstaatsanwalt). Die oberste Dienstbehörde (d. h. das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz oder das entsprechende Landesjustizministerium) hat im Disziplinarverfahren zu entscheiden, wenn nach Prüfung der Ergebnisse der Anhörung die Befugnisse des Dienstvorgesetzten nicht ausreichend sind.³⁰⁶

241. Disziplinarmaßnahmen gegen Staatsanwälte werden entweder durch den Dienstvorgesetzten (Verweis oder Geldbuße) oder durch die oberste Dienstbehörde (Kürzung der Dienstbezüge) durch eine Disziplinarverfügung ausgesprochen.³⁰⁷ Soll gegen den Staatsanwalt jedoch auf Zurückstufung, Entfernung aus dem Beamtenverhältnis oder auf Aberkennung des Ruhegehalts erkannt werden, ist gegen ihn Disziplinar Klage vor dem Disziplinargericht zu erheben.³⁰⁸

242. Ein Disziplinarverfahren kann von Amts wegen oder auf Antrag des betreffenden Staatsanwalts eingeleitet werden.³⁰⁹ Der Staatsanwalt ist innerhalb einer Frist von einem

³⁰³ § 61 BBG und § 34 BeamtStG.

³⁰⁴ § 331 Absatz 1 StGB.

³⁰⁵ § 77 BBG, § 47 BeamtStG.

³⁰⁶ Vgl. § 31 BDG.

³⁰⁷ Vgl. § 33 BDG.

³⁰⁸ Vgl. § 34 BDG.

³⁰⁹ Vgl. §§ 17 und 18 BDG.

Monat (bei schriftlicher Äußerung) beziehungsweise innerhalb von zwei Wochen (bei mündlicher Äußerung) anzuhören. Danach sind die erforderlichen Ermittlungen, welche sich stets nach dem konkreten Einzelfall richten, durchzuführen.³¹⁰ Sollten die Ermittlungen ergeben, dass das Vergehen so schwerwiegend ist, dass es eine Rückstufung, Entfernung aus dem Beamtenverhältnis oder Aberkennung des Ruhegehaltes rechtfertigt, ist durch die oberste Dienstbehörde Disziplinaranzeige vor dem Disziplinargericht zu erheben. Entscheidungen über Disziplinarmaßnahmen können angefochten werden.

243. In den Ländern obliegt die Disziplinargewalt in der Regel dem Dienstvorgesetzten des Staatsanwalts sowie den Richterdienstgerichten. Üblicherweise werden als ehrenamtliche Richter bestellte Staatsanwälte in die Entscheidung des Richterdienstgerichts eingebunden, wenn es in dem betreffenden Verfahren um einen Staatsanwalt geht.³¹¹

244. In bestimmten Fällen pflichtwidrigen Verhaltens können sich Staatsanwälte auch strafbar machen. So kann die Annahme eines Geschenks den Straftatbestand der Vorteilsannahme (§ 331 Absätze 1 und 2 StGB) beziehungsweise der Bestechlichkeit (§ 332 Absatz 2 StGB) erfüllen. Staatsanwälte können sich auch wegen Verletzung der Geheimhaltungspflicht strafbar machen. Die Sanktionierung erfolgt insoweit im Strafverfahren. Es existieren keine strafrechtlichen Sondergerichtsbarkeiten oder Immunitäten für Staatsanwälte.

245. Hinsichtlich der praktischen Anwendung der vorgenannten Sanktionen obliegt nach den Angaben der Behörden der Personalverwaltung des Generalbundesanwalts die Einhaltung der diesbezüglichen beamtenrechtlichen Vorschriften in eigener Zuständigkeit. Besondere Auffälligkeiten waren hier bislang nicht zu verzeichnen.

246. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise wurde in einem Fall ein Antrag auf Genehmigung einer Nebentätigkeit mit der Begründung abgelehnt, die Tätigkeit würde dienstliche Interessen beeinträchtigen (juristische Tätigkeit eines Staatsanwalts).

247. Das GET stellt fest, dass in Deutschland weitgehend die Auffassung herrscht, dass Staatsanwälte ein hohes Maß an Integrität besitzen und sich ihrer Rolle und ihrer Pflichten als Vertreter des Staates bewusst sind. Die im Falle von Fehlverhalten zur Verfügung stehenden Sanktionen sind ebenso abschreckend und wirksam wie bei den Richtern.

Beratung, Schulung und Sensibilisierung

248. Die oben genannten Fortbildungsveranstaltungen³¹² für Richter stehen auch Staatsanwälten offen.

249. Der Generalbundesanwalt hat Ansprechpersonen für Korruptionsprävention benannt, die in enger Zusammenarbeit mit der jeweiligen Verwaltung darauf achten, dass die entsprechenden Vorschriften befolgt werden. Sie stehen auch den Staatsanwälten als Ratgeber zur Verfügung. Wie bei den Richtern verweisen die Behörden hier ferner auf die „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“.

250. Was die Praxis in den Ländern angeht, so ist nach den Angaben der Behörden zuerst Kontakt mit dem unmittelbaren Vorgesetzten und der Ansprechperson für Korruptionsprävention – die in der Regel von der Dienststelle benannt wird – aufzunehmen. Hauptaufgabe der Ansprechperson ist es, durch Beratung und Aufklärung

³¹⁰ Vgl. §§ 20 und 21 BDG.

³¹¹ Siehe z. B. §§ 90 ff. des Niedersächsischen Richtergesetzes.

³¹² Siehe oben unter „Korruptionsprävention in Bezug auf Richter“ (Ziffern 186 und 187).

das Personal zu sensibilisieren und den Behördenleiter im Falle eines Verdachts oder dann, wenn Beweise für korruptes Verhalten vorliegen, zu informieren und zu beraten. Im Rahmen ihrer Tätigkeit hat sie im Allgemeinen eine weitreichende Befugnis zur Akteneinsicht, mit Ausnahme der Personalakten. Beanstandungen und Meldungen werden auch auf dem Dienstweg über den Vorgesetzten und mit entsprechenden Ausführungen versehen eingereicht. Schließlich werden den Behörden zufolge Staatsanwälte regelmäßig auf die einschlägigen Regelungen aufmerksam gemacht. Die Innenrevision überprüft bei den Staatsanwaltschaften, ob eine entsprechende Sensibilisierung der Staatsanwälte erfolgt ist.

251. Die Staatsanwälte, mit denen das GET zusammengetroffen ist, waren sich ethischer Grundsätze und Verhaltensregeln sehr wohl bewusst. Wie für Richter bieten die Deutsche Richterakademie und die maßgeblichen Landesbehörden auch für Staatsanwälte Fortbildungen an, die sich mit ethischen Fragen befassen. Nach Auffassung des GET sollte bei zukünftigen Fortbildungsangeboten die in diesem Bericht empfohlene Zusammenstellung der bestehenden Regelungen für berufliches Verhalten – begleitet durch Erläuterungen und/oder praktische Beispiele – Berücksichtigung finden. Eine entsprechende Empfehlung wurde bereits ausgesprochen.³¹³

³¹³ Siehe oben unter „Ethische Grundsätze, Verhaltensregeln und Interessenkonflikte“ (Ziffer 148).

VI. EMPFEHLUNGEN UND FOLGEMASSNAHMEN

252. In Anbetracht der Erkenntnisse des vorliegenden Berichts empfiehlt GRECO Deutschland Folgendes:

Im Hinblick auf Mitglieder des Bundestags

- i. 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 (Ziffer 33);**
- ii. (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 (Ziffer 55);**
- iii. (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 (Ziffer 81);**
- iv. 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 (Ziffer 96);**

Im Hinblick auf Richter

- v. (i) eine Zusammenstellung der bestehenden Regelungen für ethisches/berufliches Verhalten – begleitet durch Erläuterungen und/oder praktische Beispiele, einschließlich Orientierungshilfen zu Interessenkonflikten und damit verbundenen Fragen – zu entwickeln, allen Richtern auf wirksame Weise mitzuteilen und der Öffentlichkeit leicht zugänglich zu machen, und (ii) diese Zusammenstellung durch praktische Maßnahmen zur Umsetzung der Regelungen zu ergänzen. Darunter fallen unter anderem gezielte Fortbildungsmaßnahmen und vertrauliche Beratungsangebote sowohl für Berufsrichter als auch für ehrenamtliche Richter. Die Bundesländer sind einzuladen, zu diesem Prozess beizutragen (Ziffer 148);**

- vi. **geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Transparenz und Überwachung der Nebentätigkeiten von Richtern zu verstärken. Die Bundesländer sind einzuladen, zu diesem Reformprozess beizutragen** (Ziffer 159);

Im Hinblick auf Staatsanwälte

- vii. **(i) die Abschaffung des Rechts der Justizminister, im Einzelfall externe Weisungen zu erteilen, in Erwägung zu ziehen, und, falls dieses Recht nicht abgeschafft wird, (ii) weitere angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass entsprechende Weisungen der Justizminister mit angemessenen Garantien der Transparenz und Fairness verknüpft sind und – im Falle von Weisungen, auf eine Strafverfolgung zu verzichten – einer spezifischen Kontrolle unterliegen. Die Bundesländer sind einzuladen, zu diesem Reformprozess beizutragen** (Ziffer 205);
- viii. **(i) eine Zusammenstellung der bestehenden Regelungen für ethisches/berufliches Verhalten – begleitet durch speziell an Staatsanwälte gerichtete Erläuterungen und/oder praktische Beispiele, einschließlich Orientierungshilfen zu Interessenkonflikten und damit verbundenen Fragen – zu entwickeln, allen Staatsanwälten auf wirksame Weise mitzuteilen und der Öffentlichkeit leicht zugänglich zu machen und (ii) diese Zusammenstellung durch praktische Maßnahmen zur Umsetzung der Regelungen zu ergänzen. Darunter fallen unter anderem gezielte Fortbildungsmaßnahmen und vertrauliche Beratungsangebote für alle Staatsanwälte. Die Bundesländer sind einzuladen, zu diesem Prozess beizutragen** (Ziffer 226).

253. GRECO fordert die deutschen Behörden nach Artikel 30 Absatz 2 der Geschäftsordnung auf, bis zum 30. April 2016 einen Bericht über die Maßnahmen, die zur Umsetzung der oben genannten Empfehlungen ergriffen wurden, vorzulegen. GRECO wird diese Maßnahmen im Rahmen seines speziellen Umsetzungsverfahrens prüfen.

254. GRECO bittet die deutschen Behörden, die Veröffentlichung des Berichts so bald wie möglich zu genehmigen, ihn in die Landessprache zu übersetzen und diese Übersetzung der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

ANHANG: ABKÜRZUNGEN DER GESETZESTITEL

Abkürzung	Gesetzestitel
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz)
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BDG	Bundesdisziplinargesetz
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern
BMinG	Bundesministergesetz
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BWahlG	Bundeswahlgesetz
DRiG	Deutsches Richtergesetz
FGO	Finanzgerichtsordnung
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
JGG	Jugendgerichtsgesetz
RiWG	Richterwahlgesetz
SGG	Sozialgerichtsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
ZPO	Zivilprozessordnung

About GRECO

The Group of States against Corruption (GRECO) monitors the compliance of its 49 member states with the Council of Europe’s anti-corruption instruments. GRECO’s monitoring comprises an “evaluation procedure” which is based on country specific responses to a questionnaire and on-site visits, and which is followed up by an impact assessment (“compliance procedure”) which examines the measures taken to implement the recommendations emanating from the country evaluations. A dynamic process of mutual evaluation and peer pressure is applied, combining the expertise of practitioners acting as evaluators and state representatives sitting in plenary.

The work carried out by GRECO has led to the adoption of a considerable number of reports that contain a wealth of factual information on European anti-corruption policies and practices. The reports identify achievements and shortcomings in national legislation, regulations, policies and institutional set-ups, and include recommendations intended to improve the capacity of states to fight corruption and to promote integrity.

Membership in GRECO is open, on an equal footing, to Council of Europe member states and non-member states. The evaluation and compliance reports adopted by GRECO, as well as other information on GRECO, are available at: www.coe.int/greco.
