



Group of States against Corruption

Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

24. März 2017

Öffentlich  
GrecoRC4(2017)1

## VIERTE EVALUIERUNGSRUNDE

Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete,  
Richter und Staatsanwälte

### UMSETZUNGSBERICHT

### DEUTSCHLAND

Verabschiedet durch GRECO auf der  
75. Vollversammlung (Straßburg, 20.-24. März 2017)

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

## I. EINFÜHRUNG

1. Der Umsetzungsbericht enthält eine Bewertung der Maßnahmen, die die deutschen Behörden zur Umsetzung der Empfehlungen aus dem Evaluierungsbericht der Vierten Runde über Deutschland, der von GRECO auf ihrer 65. Vollversammlung (10. Oktober 2014) verabschiedet und nach Freigabe durch Deutschland am 28. Januar 2015 veröffentlicht wurde ([Greco Eval IV Rep \(2014\) 1E](#)), getroffen haben. Die vierte GRECO-Evaluierungsrunde hat die „Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte“ zum Gegenstand.
2. Wie in der GRECO-Geschäftsordnung vorgeschrieben haben die deutschen Behörden einen Sachstandsbericht zu den Maßnahmen vorgelegt, die zur Umsetzung der Empfehlungen ergriffen wurden. Dieser Bericht ging am 20. September 2016 ein und diente gemeinsam mit den nachgereichten Unterlagen als Grundlage für den Umsetzungsbericht.
3. GRECO wählte die Slowakische Republik und die Schweiz zur Benennung von Berichterstatlern für das Umsetzungsverfahren aus. Als Berichterstatter wurden Frau Alexandra KAPIŠOVSKÁ für die Slowakische Republik und Herr Ernst GNÄGL für die Schweiz benannt. Bei der Erstellung des Umsetzungsberichts wurden sie durch das GRECO-Sekretariat unterstützt.
4. In dem Umsetzungsbericht wird die Umsetzung jeder einzelnen im Evaluierungsbericht enthaltenen Empfehlung beurteilt und eine Gesamtbewertung des Grades der Umsetzung dieser Empfehlungen durch den Mitgliedstaat vorgenommen. Die Umsetzung ausstehender (teilweise oder nicht umgesetzter) Empfehlungen wird auf der Grundlage eines weiteren Sachstandsberichts beurteilt werden, den die Behörden 18 Monate nach Verabschiedung des vorliegenden Umsetzungsberichts vorzulegen haben.

## II. ANALYSE

5. GRECO hat in ihrem Umsetzungsbericht acht Empfehlungen an Deutschland gerichtet. Die Umsetzung dieser Empfehlungen wird im Folgenden behandelt.

### *Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete*

6. Die deutschen Behörden geben an, dass der Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz am 3. Dezember 2014 ein Schreiben an den Präsidenten des

Deutschen Bundestages übersandt habe, mit dem er den Evaluierungsbericht der GRECO übermittelt und über die an Deutschland gerichteten Empfehlungen informiert habe. Der Bundestagspräsident habe in seinem Antwortschreiben vom 14. März 2016 zu den zur Umsetzung der Empfehlungen ergriffenen Maßnahmen Stellung genommen.

7. Und zwar seien die Empfehlungen von GRECO im Hinblick auf Abgeordnete von der Kommission des Ältestenrates für die Rechtsstellung der Abgeordneten in deren Sitzung am 27. März 2015, von Vertretern des Innenausschusses in dessen Sitzung am 27. Januar 2016 und vom Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung in dessen Sitzung am 18. Februar 2016 beraten worden. Das Ergebnis dieser Beratungen und weitere Maßnahmen werden im Folgenden in Bezug auf die jeweiligen Empfehlungen dargelegt.

Empfehlung i:

8. *GRECO empfahl, die Transparenz des parlamentarischen Verfahrens weiter zu verbessern, beispielsweise indem geregelt wird, wie Abgeordnete Kontakte mit Lobbyisten und anderen Dritten pflegen, die Einfluss auf die parlamentarische Arbeit anstreben.*
9. Die Behörden verweisen erstens auf die Beratungen der drei maßgeblichen parlamentarischen Gremien (s. Rdnr. 7). Insbesondere der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung habe betont, dass die Transparenz des parlamentarischen Prozesses auch weiterhin Gegenstand politischer Diskussionen im Plenum und in den Ausschüssen sein werde. Gleichzeitig habe der Ausschuss angegeben, dass die Mehrheit seiner Mitglieder den Empfehlungen von GRECO nicht folgen wolle.
10. Am 18. Februar 2016 habe der Ältestenrat die Regelungen über den Zutritt von Interessenvertretern zu den Liegenschaften des Bundestages restriktiver ausgestaltet. Demnach könnten nur noch Interessenvertreter von Verbänden, die in die öffentliche Verbändeliste gemäß Anlage 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages eingetragen seien und eine Repräsentanz am Sitz des Bundestages unterhielten, einen Hausausweis erhalten. Die Höchstzahl der Ausweise pro Verband sei von fünf auf zwei gesenkt worden. Interessenvertreter von Verbänden, Unternehmen oder sonstigen Organisationen, die nicht in die Verbändeliste eingetragen seien, würden somit keinen Hausausweis mehr erhalten. Darüber hinaus habe das Verwaltungsgericht Berlin im Juni 2015 auf der Grundlage des

Informationsfreiheitsgesetzes entschieden, dass jeder vom Deutschen Bundestag Auskunft über die Anzahl der für Verbandsvertreter ausgestellten Hausausweise und die Namen ihrer Verbände verlangen könne.<sup>1</sup> Das Urteil sei in der nächsten Instanz bestätigt worden und sei endgültig.<sup>2</sup>

11. Schließlich geben die Behörden an, dass aufgrund einer internen Richtlinie seit April 2016 Stellungnahmen von Interessenvertretern (einschl. Lobbygruppen), die an einem Gesetzgebungsvorschlag interessiert seien, der in die Verantwortung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz falle, systematisch auf der Webseite des Ministeriums veröffentlicht würden („legislativer Fußabdruck“).<sup>3</sup>
12. GRECO erkennt an, dass die Transparenz von Lobbyismus in gewissem Umfang verbessert wurde, indem insbesondere der dauerhafte Zugang von Vertretern von Interessenverbänden zum Bundestag auf diejenigen Verbände beschränkt wurde, die in die Verbändeliste des Bundestagspräsidenten eingetragen wurden. Er begrüßt auch die gerichtliche Klarstellung, dass jeder Bürger das Recht hat, Informationen über die betreffenden Verbände einzuholen. Gleichwohl möchte GRECO betonen, dass diese Maßnahmen den verschiedenen der Empfehlung zugrunde liegenden Bedenken nur teilweise gerecht werden. Zum Beispiel wird im Evaluierungsbericht darauf verwiesen, dass die Vorbereitung von Gesetzentwürfen ausgelagert wurde, ohne dass solche Vorgänge öffentlich gemacht wurden; ferner verweist er auf eine mangelnde Transparenz hinsichtlich der Mitwirkung von Interessengruppen, Unternehmen und anderen privaten Akteuren an der Vorbereitung konkreter Rechtsetzungsakte sowie des von ihnen ausgeübten Einflusses auf Gesetzgeber während des Gesetzgebungsverfahrens; außerdem spricht er davon, dass Gesetzesentwürfe in der Schlussphase des Gesetzgebungsverfahrens manchmal zu spät veröffentlicht werden; ferner erwähnt er mehrere Schwächen hinsichtlich der Verbändeliste des Bundestagspräsidenten, die freiwillig ist und andere private Akteure wie Unternehmen, selbständig tätige Lobbyisten, Anwälte, Think Tanks etc. ausschließt.
13. Der Evaluierungsbericht enthält eine Reihe von Beispielen für den Umgang mit diesen Problemen, die von einem „legislativen Fußabdruck“, also der schriftlichen Verfolgung der bei der Arbeit an einem Gesetz berücksichtigten Stellungnahmen von Interessengruppen – was, wie sich herausstellte, zu dem Zeitpunkt in Deutschland schon Teil der wissenschaftlichen Debatte war – bis zu Maßnahmen reichten wie: „[D]ie Registrierung von Lobbyisten [wird] verbindlich vorgeschrieben

<sup>1</sup> Vgl. Verwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 18. Juni 2015 – VG 2 K 176.14.

<sup>2</sup> Die Bundestagsverwaltung hatte gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin Berufung eingelegt.

<sup>3</sup> Siehe z. B. <http://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz.html>

[...], Abgeordnete [werden] verpflichtet [...], ihre Kontakte mit Dritten im Zusammenhang mit Gesetzentwürfen offenzulegen (wie oben beschrieben) und Verhaltensregeln für die betreffenden Dritten – ebenso für Abgeordnete – [werden eingeführt], um Orientierung für den Umgang mit Dritten zu bieten, die Einfluss auf die parlamentarische Arbeit von Abgeordneten anstreben, und die Transparenz in diesem Bereich zu fördern.“ Auch wenn die Empfehlung nicht konkret die Umsetzung aller möglichen Maßnahmen fordert, ist es doch offensichtlich, dass für eine Auseinandersetzung mit den genannten Bedenken deutlich mehr getan werden muss. Die berichtete Veröffentlichung der Stellungnahmen von Interessenvertretern, die an einem Gesetzgebungsvorschlag interessiert sind, der in die Verantwortung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz fällt, ist ein erster – wenn auch begrenzter – Schritt in diese Richtung. GRECO würde es begrüßen, wenn andere Ministerien diesem Beispiel folgen würden und wenn klargestellt würde, welche Stellungnahmen bei der Entwurfsarbeit berücksichtigt wurden.

14. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung i teilweise umgesetzt worden ist.

Empfehlung ii.

15. *GRECO empfahl (i) ein Erfordernis der Ad-hoc-Offenlegung einzuführen für Fälle, in denen ein Konflikt entstehen könnte zwischen spezifischen privaten Interessen einzelner Abgeordneter in Bezug auf eine Angelegenheit, die Gegenstand parlamentarischer Verfahren – im Plenum des Bundestages oder seinen Ausschüssen – ist, und zwar unabhängig davon, ob ein solcher Konflikt auch aus der Erklärung der Abgeordneten zu ihren Tätigkeiten und Einkünften ersichtlich sein könnte, und (ii) den Abgeordneten sowohl schriftliche Handreichungen zu diesem Erfordernis – mit Definitionen und/oder Arten von Interessenkonflikten – zur Verfügung zu stellen als auch eine eigens hierfür vorgesehene Stelle vertraulicher Beratung zu möglichen Interessenkonflikten und damit zusammenhängenden ethischen Fragen.*
16. Die Behörden berichten, dass die Obleute des Innenausschusses in ihrer Besprechung am 27. Januar 2016 festgestellt hätten, dass die Empfehlungen in den zuständigen Gremien weiter zu beraten seien. Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung seinerseits sei in seiner Sitzung am 18. Februar 2016 zu dem Schluss gekommen, dass die Mehrheit seiner Mitglieder den Empfehlungen von GRECO nicht folgen wolle. Ergänzend weisen die Behörden

auf bereits bestehende Offenlegungspflichten nach den §§ 3 und 6 der Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages hin, die sich hinsichtlich der Erwartungen an eine gesetzlich vorgeschriebene Ad-hoc-Offenlegung ihrer Ansicht nach als wirksam erwiesen hätten.

17. GRECO nimmt die übermittelten Informationen hinsichtlich der von den einschlägigen parlamentarischen Ausschüssen geführten Diskussionen zur Kenntnis. Sie hält es für bedenklich, dass zweieinhalb Jahren nach Verabschiedung des Evaluierungsberichts noch keine konkreten Schritte zur Umsetzung dieser wichtigen Empfehlung unternommen wurden. GRECO möchte betonen, dass die bestehenden Verhaltensregeln, auf die die Behörden verweisen, im Evaluierungsbericht bereits im Detail betrachtet und für unzureichend erachtet wurden, um die Transparenz tatsächlicher oder möglicher Interessenkonflikte sicherzustellen. Die Behörden sind nachdrücklich aufgefordert, zügig tätig zu werden und greifbare Ergebnisse vorzulegen.

18. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung ii nicht umgesetzt worden ist.

Empfehlung iii.

19. *GRECO empfahl (i) die bestehenden Offenlegungspflichten zu überprüfen, um ihren Anwendungsbereich auf weitere Arten von Informationen zu erstrecken, beispielsweise auf Angaben zu signifikanten Vermögenswerten – einschließlich Unternehmensbeteiligungen unterhalb der derzeitigen Schwellenwerte – sowie auf Angaben zu signifikanten Verbindlichkeiten; und (ii) in Erwägung zu ziehen, den Umfang der Anzeigen auszuweiten, so dass auch Angaben zu Ehegatten und unterhaltsberechtigten Familienangehörigen zu machen (aber nicht zwangsläufig zu veröffentlichen) sind.*

20. Die Behörden geben an, dass die Kommission des Ältestenrates für die Rechtsstellung der Abgeordneten eine Ausweitung der Offenlegungspflichten auf Vermögenswerte und Verbindlichkeiten sowie auf Familienangehörige in ihrer Sitzung am 27. März 2015 abgelehnt habe. Auch der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung sei in seiner Sitzung am 18. Februar 2016 zu dem Schluss gekommen, dass die Mehrheit seiner Mitglieder den Empfehlungen von GRECO nicht folgen wolle. Insbesondere hätten die Mitglieder vorgebracht, alle Fraktionen hätten erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine erneute Erweiterung der bestehenden Offenlegungspflichten, die erst 2013 nach längerer Diskussion erweitert worden seien, auf Angaben zu signifikanten Vermögenswerten

oder Verbindlichkeiten sowie zu den Vermögensverhältnissen von Familienangehörigen. Nach Ansicht der Ausschussmitglieder würde eine derartige Rechtsänderung in das freie Mandat und in Grundrechte Dritter in nicht zu rechtfertigender Weise eingegriffen. Die Behörden fügen an, dass ihrer Meinung nach die Offenlegung von Vermögenswerten oder Verbindlichkeiten unverhältnismäßig in das Recht auf Privatsphäre eingreifen würde und daher verfassungswidrig wäre; bei Familienangehörigen wäre dies noch mehr der Fall. Eine juristische Prüfung dieser Fragen unter Berücksichtigung des von der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte, dem deutschen Grundgesetz und den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages gesetzten Rechtsrahmens sei geplant. Schließlich betonen die Behörden, dass wirtschaftliche Beziehungen von Bundestagsabgeordneten mit Dritten (Nebentätigkeiten, Beiträge/Spenden oder Unternehmensbeteiligungen), die bestimmte Schwellenwerte überschritten, offengelegt würden, wodurch ihrer Ansicht nach bereits sichergestellt werde, dass alle relevanten tatsächlichen oder möglichen Interessenkonflikte der Öffentlichkeit offengelegt werden.

21. GRECO nimmt die übermittelte Information, dass die maßgeblichen parlamentarischen Gremien eine weitere Ausweitung der Offenlegungspflichten ablehnen, mit Sorge zur Kenntnis. Die bloße Tatsache, dass die Offenlegungspflicht in der Vergangenheit bereits geändert wurde, kann eine Blockierung künftiger Reformen nicht rechtfertigen. Was die verfassungsrechtlichen Bedenken der Behörden angeht, wurden nicht einmal konkrete Vorschläge hinsichtlich möglicher, an eine juristische Prüfung gekoppelter Änderungen der Offenlegungspflicht unterbreitet. GRECO sieht der nunmehr geplanten juristischen Prüfung entgegen. Sie ist davon überzeugt, dass angemessene Lösungen gefunden werden können, zumal viele andere europäische Länder Wege gefunden haben, um widerstreitende Rechte und Interessen in ein Gleichgewicht zu bringen, beispielsweise indem sie sichergestellt haben, dass gewisse von den Abgeordneten bereitgestellte Informationen nicht veröffentlicht werden. GRECO ist der festen Überzeugung, dass – wie im Evaluierungsbericht beschrieben und der langjährigen Praxis der GRECO entsprechend – mehr getan werden muss, um die Transparenz tatsächlicher und möglicher Interessenkonflikte sicherzustellen. Angesichts des derzeitigen Fehlens greifbarer Ergebnisse kommt GRECO zu dem Schluss, dass der erste Teil der Empfehlung nicht umgesetzt worden ist.
22. Hinsichtlich des zweiten Teils der Empfehlung liegt der Fall etwas anders, da dieser lediglich fordert, „*in Erwägung zu ziehen*, den Umfang der Anzeigen auszuweiten, so dass auch Angaben zu Ehegatten und unterhaltsberechtigten

Familienangehörigen zu machen [...] sind“. Entsprechend seiner langjährigen Praxis hinsichtlich dieser Art von Empfehlung nimmt GRECO die Tatsache zur Kenntnis, dass der Sachverhalt von den maßgeblichen parlamentarischen Gremien diskutiert und dokumentiert wurde; andererseits würde GRECO eine vertiefte Prüfung möglicher rechtlicher Lösungsansätze, möglicherweise unter Beteiligung geeigneter (sachverständiger) Institutionen/Einzelpersonen erwarten. Daher kommt sie zu dem Schluss, dass der zweite Teil der Empfehlung teilweise umgesetzt worden ist. Schließlich möchte GRECO betonen, dass ihre Empfehlungen hinsichtlich einer Verstärkung der Transparenz durch umfangreichere Offenlegungspflichten – unter anderem im Hinblick auf die Interessen und signifikanten Vermögenswerte und Verbindlichkeiten von Abgeordneten – ein Kernelement der Vierten Evaluierungsrunde in Bezug auf Abgeordnete darstellen. GRECO lädt die Behörden daher ein, ihre Bemühungen in diesem Zusammenhang zu verstärken und konkrete Ergebnisse vorzulegen.

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

Empfehlung iv.

24. *GRECO empfahl geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um eine wirksame Kontrolle und Durchsetzung der derzeitigen und künftigen Anzeigepflichten, Regeln zu Interessenkonflikten und anderen Verhaltensregeln für Abgeordnete zu gewährleisten, unter anderem durch Stärkung der personellen Ressourcen in der Bundestagsverwaltung.*
25. Die Behörden berichten, dass die Kommission des Ältestenrates für die Rechtsstellung der Abgeordneten die Empfehlung in ihrer Sitzung am 27. März 2015 diskutiert habe und dass innerhalb der Bundestagsverwaltung eine weitere Stelle zur Stärkung der Kontrolle und Durchsetzung der Verhaltensregeln beantragt worden sei. Die Behörden fügen hinzu, dass der bestehende Überwachungsmechanismus ihrer Ansicht nach gut funktioniere, da politische Gegner geneigt seien, jegliches Fehlverhalten aufzuzeigen, und daher nur sehr wenige Mitglieder des Bundestags die Regeln nicht einhalten würden.
26. GRECO stellt fest, dass eine Erhöhung der Mitarbeiterzahl in der Bundestagsverwaltung von zwei auf drei beantragt wurde. Obgleich diese Initiative eindeutig zu begrüßen ist, kann GRECO zu diesem frühen Zeitpunkt nicht den Schluss ziehen, dass die Empfehlung auch nur teilweise umgesetzt worden ist. GRECO würde auch einen breiteren Ansatz möglicher Reformen des verwaltungsrechtlichen Kontrollsystems erwarten. Sie erinnert daran, dass der Reformbedarf im Evaluierungsbericht herausgestellt worden war und diverse mögliche Maßnahmen als Beispiele aufgeführt worden waren, darunter die Ergänzung des Überwachungsmechanismus durch Untersuchungsbefugnisse (z. B. Beauftragung von Sachverständigen, Ladung von Zeugen), die Überprüfung der erbrachten Erklärungen über die von den Abgeordneten selbst vorgelegten Informationen hinaus oder die Überlegung, einer unabhängigen Kommission Kontrollfunktionen anzuvertrauen.
27. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung iv nicht umgesetzt worden ist.

*Korruptionsprävention in Bezug auf Richter*

Empfehlung v.

28. *GRECO empfahl (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 fielen unter anderem gezielte Fortbildungsmaßnahmen und vertrauliche Beratungsangebote sowohl für Berufsrichter als auch für ehrenamtliche Richter. Die Bundesländer waren einzuladen, zu diesem Prozess beizutragen.*

29. Im Hinblick auf den ersten Teil der Empfehlung geben die Behörden an, dass die im jeweiligen Sachzusammenhang ethische und berufliche Standards normierenden und somit „verstreuten“ Regelungen für Richter – und Staatsanwälte – in einer umfassenden Zusammenstellung zusammengeführt worden seien. Die Länder hätten zu diesem Prozess durch Übersendung der auf Landesebene bestehenden Regelungen beigetragen. Die Zusammenstellung umfasse daher Regelungen sowohl auf Ebene der Verfassung und des Bundesrechts als auch auf Ebene der 16 Bundesländer und decke insbesondere Fragen des Verhaltens im Amt, der Interessenkonflikte, der Nebentätigkeiten, des Verbots der Annahme von Belohnungen, Geschenken oder sonstiger Vorteile und der Korruptionsprävention im Allgemeinen ab. Deshalb sei die Zusammenstellung sehr umfangreich geworden (über 500 Seiten). Die Behörden betonen, dass sie aufgrund ihres übersichtlichen Aufbaus dennoch gut handhabbar sei. So könne der Leser beispielsweise je nach Bundesland, in dem er tätig sei, die ihn betreffenden Regelungen gezielt nachschlagen.
30. Die Behörden betonen, dass diese umfassende und erstmalig zusammengestellte Übersicht über die bestehenden ethischen und beruflichen Standards sowohl der Öffentlichkeit als auch der Justiz selbst zugänglich gemacht worden sei. Sie sei den Bundesgerichten, der Generalbundesanwaltschaft und den Landesjustizverwaltungen mit der Bitte um Bekanntgabe an die Richter und Staatsanwälte übersandt und auf der Internetseite des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz als leicht zu benutzende Online-Version veröffentlicht worden.<sup>4</sup>
31. Im Hinblick auf den zweiten Teil der Empfehlung berichten die Behörden, dass die Zusammenstellung zudem erklärende Kommentare und/oder praktische Beispiele enthalte. Darüber hinaus beinhalte sie eine große Anzahl verschiedener

---

<sup>4</sup> Siehe

[http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/Kompendium\\_von\\_Regelungen\\_in\\_Bund\\_und\\_Laendern\\_%C3%BCber%20das\\_berufsethische\\_Verhalten\\_von\\_Richtern\\_und\\_Staatsanwaelten\\_Web.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/Kompendium_von_Regelungen_in_Bund_und_Laendern_%C3%BCber%20das_berufsethische_Verhalten_von_Richtern_und_Staatsanwaelten_Web.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (liegt nur in deutscher Sprache vor).

Verwaltungsvorschriften und Richtlinien (sowohl auf Bundesebene als auch auf Ebene der Länder), denen regelmäßig umfassende Verhaltenskodizes zu entnehmen seien und die zudem eine Vielzahl von Beispielfällen und Erläuterungen zu typischen Sachverhaltskonstellationen in den Bereichen Korruption, Sponsoring sowie Interessenkollisionen enthielten. An Stellen, an denen dies für das Verständnis der Regelungen bzw. der Zusammenstellung hilfreich erschienen sei, seien zusätzliche Erläuterungen oder Anmerkungen angebracht worden.

32. Die Behörden teilen des Weiteren mit, dass die bestehenden, ethische und berufliche Standards normierenden Regelungen und die mit Ihnen angesprochenen Themenbereiche Gegenstand gezielter und vielfältiger Fortbildungsmaßnahmen seien. Eine umfangreiche Auflistung von Fortbildungsmaßnahmen für Richter (und Staatsanwälte) sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene wurde GRECO vorgelegt. Die Deutsche Richterakademie (DRA), eine von Bund und Ländern gemeinsam getragene Fortbildungseinrichtung, die der überregionalen Fortbildung der Richter aller Zweige der Gerichtsbarkeiten sowie der Staatsanwälte diene und deren Angebote allen im Bundes- oder Landesdienst stehenden Richtern sowie Staatsanwälten offenstünden, biete regelmäßig Tagungen an, die – oftmals auch mit interdisziplinären Ansätzen – den Themenkomplex ethisches und berufliches Verhalten zum Gegenstand hätten. Zusätzlich böten die Länder eigene Fortbildungsveranstaltungen in diesem Bereich an. Diese Veranstaltungen würden auch in Zukunft stattfinden und somit zur Umsetzung der in der Zusammenstellung enthaltenen Regelungen beitragen. Die Zusammenstellung werde den Tagungsleitern als hilfreiches Tool zur Durchführung der Veranstaltungen zur Verfügung stehen und den Teilnehmern dieser Veranstaltungen eine hilfreiche Unterstützung sein. Darüber hinaus geben die Behörden an, dass es sowohl beim Bund als auch in den Ländern Ansprechpartner für Korruptionsprävention gebe, deren Arbeit durch die Zusammenstellung und die darin enthaltenen Informationen ebenfalls unterstützt werde. Schließlich weisen die Behörden darauf hin, dass ehrenamtliche Richter in verschiedenen Ländern Orientierungshilfe in Form schriftlicher Leitlinien und Einführungsveranstaltungen erhielten.
33. GRECO begrüßt die Erarbeitung einer Zusammenstellung bestehender Regelungen für Richter – und Staatsanwälte – für ethisches/berufliches Verhalten sehr. Die Zusammenstellung ist ein beeindruckendes Dokument, das – wie empfohlen – einen umfassenden Überblick über die bestehenden Standards gibt. GRECO erkennt an, dass alle Länder an der Ausarbeitung beteiligt waren und dass die Zusammenstellung verbreitet und sowohl den betroffenen Rechtsanwendern als auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurde. Darüber hinaus verdient es

Erwähnung, dass das Dokument praktische Beispiele, Richtlinien und Kommentare enthält. Ferner stellt GRECO mit Zufriedenheit fest, dass die Zusammenstellung nunmehr als Grundlage für Fortbildungen zum ethischen und beruflichen Verhalten, die Richtern – und Staatsanwälten – regelmäßig angeboten werden, sowie als Grundlage für Beratungen durch Ansprechpersonen für Korruptionsprävention dient. Schließlich stellt sie fest, dass auch ehrenamtliche Richter Orientierungshilfe zu Fragen des Verhaltens erhalten. GRECO hält die Behörden an, die Fortbildungs- und Beratungsangebote zu ethischen und das Verhalten betreffenden Fragen für Richter auf Bundes- und Länderebene sowie für ehrenamtliche Richter fortzusetzen und weiterzuentwickeln und die Zusammenstellung in Zukunft stets auf dem aktuellen Stand zu halten.

34. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung v in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden ist.  
Empfehlung vi.
35. *GRECO empfahl, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Transparenz und Überwachung der Nebentätigkeiten von Richtern zu verstärken. Die Bundesländer waren einzuladen, zu diesem Reformprozess beizutragen.*
36. Die Behörden berichten, dass die Thematik der Nebentätigkeiten von Bundesrichtern mehrfach erörtert worden sei. Neben einer Besprechung mit den Präsidentinnen und Präsidenten der obersten Gerichtshöfe des Bundes sei das Thema im Herbst 2015 auch zwischen den Justizstaatssekretärinnen und Justizstaatssekretären des Bundes und der Länder diskutiert worden. Dabei habe sich gezeigt, dass schon die Rechtslage im Bund und in den Ländern sehr unterschiedlich sei und schon eine – auch nur ländereinheitliche – Regelungslage in Anbetracht der föderalen Gegebenheiten wohl nicht zu erreichen sei. Die Justizstaatssekretärinnen und Justizstaatssekretäre hätten vereinbart, die Thematik im Rahmen ihrer Herbsttagung 2016 erneut aufzugreifen. Dies hat scheinbar zu keinen konkreten Initiativen geführt.
37. Daneben habe eine vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz durchgeführte Prüfung ergeben, dass für eine weitere Beschränkung der gesetzlichen Rahmenbedingungen in Bezug auf Nebentätigkeiten von Bundesrichtern wenig Raum bestehe. Als Erklärung hierfür wurden der grundrechtliche Schutz von Meinungsfreiheit und Wissenschaft und die Rechtsprechung der obersten deutschen Gerichte angeführt. Unter anderem habe das Bundesverwaltungsgericht eine Ablieferungspflicht für ein durch

privatwirtschaftliche Nebentätigkeiten erzieltetes Einkommen für verfassungswidrig erklärt.

38. Die Behörden kommen zu dem Schluss, dass Maßnahmen zur Förderung einer effektiveren Rechtsanwendung erfolgversprechender seien. Sie fügen hinzu, dass der Bundesrechnungshof bei einem obersten Gerichtshof des Bundes im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz eine Prüfung von Nebentätigkeiten durchgeführt habe. Sein Bericht werde derzeit ausgewertet. Des Weiteren könne festgestellt werden, dass die Nebentätigkeiten von Richtern verschiedener Gerichte in der jüngeren Vergangenheit eine breite gesellschaftliche Debatte ausgelöst hätten.
39. GRECO nimmt die Mitteilung zur Kenntnis, dass das Thema der Nebentätigkeiten von Richtern und möglicher weiterer Beschränkungen in diesem Bereich auf verschiedenen Ebenen diskutiert wurde. GRECO möchte betonen, dass die Empfehlung in erster Linie darauf abzielte, die Transparenz und Überwachung der Nebentätigkeiten von Richtern zu verstärken (und nicht zusätzliche Beschränkungen einzuführen). Offenbar haben die Behörden begonnen, verschiedene Maßnahmen zum Erreichen dieses Ziels zu prüfen. Da es derzeit jedoch noch an konkreten Ergebnissen fehlt, kann GRECO nicht den Schluss ziehen, dass die Empfehlung auch nur teilweise umgesetzt worden ist.
40. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung vi nicht umgesetzt worden ist.

#### *Korruptionsprävention in Bezug auf Staatsanwälte*

Empfehlung vii.

41. *GRECO empfahl (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 waren einzuladen, zu diesem Reformprozess beizutragen.*

42. Die Behörden berichten, dass die Empfehlung vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz eingehend geprüft worden sei. Die Bundesländer seien schriftlich zu der Empfehlung befragt worden und hätten umfassend Stellung genommen. Insbesondere im Hinblick auf den ersten Teil der Empfehlung, der die Abschaffung des Rechts der Justizminister, im Einzelfall externe Weisungen zu erteilen, zum Gegenstand habe, seien die Stellungnahmen der Länder und Berufs- und Interessenverbände<sup>5</sup> ausgewertet und – genau wie die Ergebnisse einer Bundesländer-Kommission zur Analyse justizieller Autonomie in Europa<sup>6</sup> – in die Prüfung einbezogen worden. Letztere habe keinen grundlegenden Reformbedarf festgestellt und habe betont, dass aufgrund der Vielgestaltigkeit der Modelle richterlicher Selbstverwaltung in den europäischen Ländern eine einheitliche Bewertung verschiedener Justizmodelle nicht möglich sei. Gleichmaßen hätten die meisten Länder keinen Handlungsbedarf gesehen, da das externe Einzelfallweisungsrecht in der Praxis selten genutzt werde und vor allem durch das Legalitätsprinzip bereits begrenzt sei. Darüber hinaus seien verfassungsrechtliche Bedenken geäußert worden, da der jeweilige Justizminister für die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig sei.
43. Vor diesem Hintergrund hätten die Behörden entschieden, die Empfehlung durch die Schaffung angemessener Garantien der Transparenz und Fairness umzusetzen. Es sei festzuhalten, dass die Berufsverbände, die im Detail zum Evaluierungsbericht und insbesondere zu Empfehlung vii Stellung genommen hätten<sup>7</sup>, sich auch für die Einführung weiterer Maßnahmen zur Sicherstellung von Transparenz und Fairness ausgesprochen hätten, so unter anderem für das Erfordernis, alle Weisungen im Einzelfall schriftlich zu erteilen und zu begründen. Einige Länder hätten in diesem Zusammenhang bereits Maßnahmen initiiert, unter anderem Nordrhein-Westfalen<sup>8</sup>, Berlin und Schleswig-Holstein. Eine Umsetzung auf Bundesebene unter Berücksichtigung der in anderen Staaten geltenden Transparenzregelungen sei vorbereitet worden. Am 13. Dezember 2016 sei eine überarbeitete Fassung des Erlasses des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz hinsichtlich der Berichtspflichten des Generalbundesanwalts in Kraft getreten. Um

---

<sup>5</sup> Die folgenden Berufs- und Interessenverbände seien vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz eingeladen worden, zu der Empfehlung Stellung zu nehmen: Deutsche Juristinnenbund e.V., Deutscher Richterbund e.V., Neue Richtervereinigung e.V., Deutscher Anwaltverein e.V., Bundesrechtsanwaltskammer, Wirtschaftsstrafrechtliche Vereinigung e.V., Bundesverband ehrenamtlicher Richterinnen und Richter, ver.di.

<sup>6</sup> Die „Albrecht-Kommission“ unter wissenschaftlicher Moderation von Prof. Dr. Albrecht.

<sup>7</sup> Namentlich der Deutsche Anwaltverein e.V. und die Wirtschaftsstrafrechtliche Vereinigung e.V.

<sup>8</sup> Vgl. die „Zehn Leitlinien zur Ausübung des Weisungsrechts gegenüber den Staatsanwaltschaften in Nordrhein-Westfalen“, mit denen sich der Justizminister grundsätzlich verpflichtet, in anhängigen Ermittlungsverfahren keinen Gebrauch von seinem Weisungsrecht zu machen. Einzige Ausnahme hierzu ist der Fall, dass der zuständige Generalstaatsanwalt gegen eine rechtsfehlerhafte staatsanwaltschaftliche Sachbehandlung zu Unrecht nicht einschreitet. Auch eine solche Weisung darf nach den Leitlinien aber nur in schriftlicher Form ergehen und ist an den Generalstaatsanwalt, der sie vor Weitergabe seinerseits auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft, zu richten.

sicherzustellen, dass Weisungen transparent und überprüfbar sind, bestimmte der Erlass nunmehr, dass etwaige Weisungen des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz an den Generalbundesanwalt jetzt immer schriftlich erfolgen müssen. Dies sei bislang nicht ausdrücklich geregelt gewesen.<sup>9</sup> In der Neufassung des Erlasses werde ferner darauf hingewiesen, dass das externe Einzelfallweisungsrecht rechtlich begrenzt sei und vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz grundsätzlich zurückhaltend ausgeübt werde. Sämtliche Weisungen müssten Aktenbestandteil werden.

44. GRECO erkennt an, dass die Empfehlung vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz unter Beteiligung der Länder sowie von Berufs- und Interessenverbänden und einer Bund-Länder-Kommission zur Analyse justizieller Autonomie in Europa geprüft wurde. Die Bedenken hinsichtlich einer Abschaffung des Rechts der Justizminister, im Einzelfall externe Weisungen zu erteilen – was Gegenstand des ersten Teils der Empfehlung war – basieren im Wesentlichen auf den bereits im Evaluierungsbericht genannten Argumenten (seltene Anwendung in der Praxis, Legalitätsprinzip, etc.). GRECO möchte an die im Evaluierungsbericht geäußerten Bedenken im Hinblick auf Erscheinungen wie vorauseilender Gehorsam und die Einflussnahme von Ministern auf die Strafverfolgung auf subtilere Art als durch ausdrückliche Anweisungen erinnern. Gleichwohl ist dieser Teil der Empfehlung dennoch insofern umgesetzt worden, als er sorgfältig geprüft wurde.
45. Im Hinblick auf den zweiten Teil der Empfehlung erkennt GRECO an, dass mittels der Überarbeitung des Erlasses hinsichtlich der Berichtspflichten des Generalbundesanwalts – einschließlich der verpflichtenden Schriftform aller Weisungen des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz an den Generalbundesanwalt – zusätzlich zu den auf Länderebene bereits bestehenden Maßnahmen weitere getroffen wurden, um die Transparenz und Fairness etwaiger Weisungen zu verstärken. Gleichzeitig hält er die Behörden dazu an, sich weiterhin mit der Frage auseinanderzusetzen, ob zusätzliche Maßnahmen wie die im Evaluierungsbericht vorgeschlagenen (z. B. die Regierung dazu zu verpflichten, vorab die schriftliche Stellungnahme der zuständigen Staatsanwaltschaft einzuholen und ihre schriftlichen Weisungen ordnungsgemäß zu begründen, oder Weisungen, auf eine Strafverfolgung zu verzichten, einer spezifischen Kontrolle zu unterwerfen) notwendig sind und ob es in allen Ländern angemessene Garantien der Transparenz und Fairness gibt.

---

<sup>9</sup> Es sei jedoch festzustellen, dass es schon bisher geltendes Recht gewesen sei, dass nach § 63 Abs. 2 Satz 5 des Bundesbeamtengesetzes die Bestätigung einer Weisung (nach Remonstration = Einwendung, die ein Beamter gegen eine Weisung erhebt, die er von seinem Vorgesetzten erhalten habe) auf Verlangen des untergebenen Beamten – und damit auch eines Staatsanwalts – schriftlich zu erfolgen hatte.

46. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung vii in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden ist.

Empfehlung viii.

47. *GRECO empfahl (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 fielen unter anderem gezielte Fortbildungsmaßnahmen und vertrauliche Beratungsangebote für alle Staatsanwälte. Die Bundesländer waren einzuladen, zu diesem Prozess beizutragen.*
48. Die Behörden verweisen auf die zu Empfehlung v im Hinblick auf Richter bereitgestellten Informationen, die auch für Staatsanwälte gölten. Und zwar sei die Zusammenstellung bestehender Regelungen für das ethische/berufliche Verhalten von Staatsanwälten – und Richtern – unter Beteiligung der 16 Bundesländer ausgearbeitet worden; sie sei verbreitet und sowohl den betroffenen Rechtsanwendern als auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden; sie enthalte praktische Beispiele, Richtlinien und Kommentare; und sie diene nunmehr als Grundlage für Fortbildungen zum ethischen und beruflichen Verhalten, die Staatsanwälten – und Richtern – regelmäßig angeboten würden, sowie als Grundlage für Beratungen durch Ansprechpersonen für Korruptionsprävention.
49. GRECO begrüßt die Erarbeitung, Verbreitung, Veröffentlichung und Verwendung (z. B. in regelmäßigen Fortbildungen und durch Ansprechpersonen für Korruptionsprävention) der Zusammenstellung bestehender Regelungen für das ethische/berufliche Verhalten von Staatsanwälten – und Richtern – sehr. Sie verweist diesbezüglich auf ihre positive Beurteilung unter Empfehlung v.
50. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung viii in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden ist.

### III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

51. Nach alledem kommt GRECO zu dem Schluss, dass Deutschland drei der acht im Evaluierungsbericht der Vierten Runde enthaltenen Empfehlungen zufriedenstellend umgesetzt oder in zufriedenstellender Weise behandelt hat. Von den verbleibenden Empfehlungen sind zwei teilweise und drei nicht umgesetzt worden.
52. Konkret sind die Empfehlungen v, vii und viii zufriedenstellend, die Empfehlungen i und iii teilweise und die Empfehlungen ii, iv und vi nicht umgesetzt worden.
53. Im Hinblick auf Abgeordnete stellt GRECO fest, dass ihre Empfehlungen in diversen Sitzungen maßgeblicher parlamentarischer Gremien diskutiert wurden, dort jedoch auf Widerstand stießen – insbesondere was weitere Ausweitungen der von Abgeordneten abzugebenden Interessenerklärungen angeht. GRECO möchte betonen, dass ihre Empfehlungen hinsichtlich einer Verstärkung der Transparenz durch weitere Offenlegungspflichten – unter anderem im Hinblick auf die Interessen und signifikanten Vermögenswerte und Verbindlichkeiten von Abgeordneten – einen Eckstein der Vierten Evaluierungsrunde darstellen. Positive Erwähnung sollte aber finden, dass die Transparenz von Lobbyismus in gewissem Umfang verbessert wurde, indem insbesondere der dauerhafte Zugang von Vertretern von Interessenverbänden zum Bundestag auf diejenigen Verbände beschränkt wurde, die in die Verbändeliste des Bundestagspräsidenten eingetragen wurden. Gleichwohl muss noch viel mehr getan werden, um die Transparenz des parlamentarischen Verfahrens umfassend zu verstärken. Insgesamt wurden kaum konkrete Fortschritte gemacht. Auch um Interessenkonflikte enger zu regeln und eine wirksame Kontrolle und Durchsetzung der verschiedenen Verhaltensregeln für Abgeordnete zu gewährleisten, bedarf es eines entschlossenen Handelns.
54. Im Hinblick auf Richter und Staatsanwälte ist die Erarbeitung einer umfassenden, um praktische Beispiele Richtlinien und Kommentare ergänzten Zusammenstellung bestehender Regelungen für Richter und Staatsanwälte für ethisches/berufliches Verhalten zu begrüßen. Die Zusammenstellung wurde der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und dient nunmehr als Grundlage für Fortbildungen und für die Beratung von Richtern und Staatsanwälten. Auch wurden einige Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass externe Einzelfallweisungen von Justizministern mit angemessenen Garantien der Transparenz und Fairness verknüpft sind. Gleichzeitig sind die Behörden angehalten, sich weiter mit dieser Frage auseinanderzusetzen, um möglichen weiteren Reformbedarf festzustellen. Darüber hinaus sind die

Behörden eingeladen, ihre Bemühungen hinsichtlich der Verstärkung der Transparenz und der Überwachung der Nebentätigkeiten von Richtern zu intensivieren.

55. Nach alledem stellt GRECO fest, dass es angesichts des derzeitigen Fehlens endgültiger Ergebnisse im Hinblick auf eine Reihe von Empfehlungen weiterer bedeutender und greifbarer Fortschritte bedarf, um nachzuweisen, dass die Empfehlungen in den nächsten 18 Monaten zu einem akzeptablen Grad umgesetzt werden können. Unter Berücksichtigung dessen, dass bereits einige positive Maßnahmen ergriffen wurden, und unter der Voraussetzung, dass die deutschen Behörden ihre Bemühungen vorantreiben werden, kommt GRECO dennoch zu dem Schluss, dass der gegenwärtig niedrige Grad der Umsetzung der Empfehlungen nicht „allgemein unbefriedigend“ im Sinne von Artikel 31 Abs. 8.3 der Geschäftsordnung der GRECO ist. GRECO bittet den Leiter der deutschen Delegation um Übersendung weiterer Informationen hinsichtlich der Umsetzung der Empfehlungen i, ii, iii, iv und vi bis zum 30. September 2018.
56. Abschließend bittet GRECO die deutschen Behörden, die Veröffentlichung des Berichts so bald wie möglich zu genehmigen, ihn in die Landessprache zu übersetzen und diese Übersetzung zu veröffentlichen.