

**Nichtamtliche Übersetzung des Bundesministeriums der Justiz und für  
Verbraucherschutz**

Verabschiedung: 22. März 2019  
Veröffentlichung: 4. Juni 2019

Öffentlich  
**GrecoRC3(2019)1**

**Dritte Evaluierungsrunde**

**Zweiter Nachtrag zum  
Zweiten Umsetzungsbericht  
zu Deutschland**

**„Kriminalisierung (SEV Nrn. 173 und 191, Leitlinie 2)“**

\* \* \*

**„Transparenz der Parteienfinanzierung“**

von GRECO verabschiedet  
auf ihrer 82. Vollversammlung  
(Straßburg, 18. – 22. März 2019)

## I. EINFÜHRUNG

1. Dieser zweite Nachtrag zum Zweiten Umsetzungsbericht enthält eine Bewertung der Maßnahmen, die die deutschen Behörden seit der Verabschiedung des Nachtrags zum Zweiten Umsetzungsbericht im Hinblick auf die Empfehlungen ergriffen haben, die GRECO in ihrem Evaluierungsbericht der Dritten Runde über Deutschland abgegeben hatte. Es wird daran erinnert, dass die Dritte Evaluierungsrunde zwei verschiedene Themen betrifft:
  - **Thema I – Kriminalisierung:** Artikel 1a und 1b, 2-12, 15-17, und 19 Abs. 1 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV Nr. 173), Artikel 1-6 des Zusatzprotokolls zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption (SEV Nr. 191) und Leitlinie 2 (Strafbarkeit von Korruption).
  - **Thema II – Transparenz der Parteienfinanzierung** Artikel 8, 11, 12, 13b, 14 und 16 der Empfehlung Rec(2003)4 zu gemeinsamen Regeln gegen Korruption bezüglich der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen und, im allgemeinen Sinne, Leitlinie 15 (Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen).
2. GRECO verabschiedete den Evaluierungsbericht der Dritten Runde über Deutschland in ihrer 45. Vollversammlung (4. Dezember 2009). Der Bericht (Greco Eval III Rep (2009) 3E [Thema I / Thema II](#)) enthielt zwanzig Empfehlungen und wurde am 4. Dezember 2009 veröffentlicht.
3. In dem ersten Umsetzungsbericht, den GRECO auf ihrer 53. Vollversammlung (Straßburg, 5. Dezember 2011) verabschiedet hat, wurde festgestellt, dass Deutschland vier der zwanzig Empfehlungen im Evaluierungsbericht der Dritten Runde in zufriedenstellender Weise umgesetzt oder behandelt und sechs davon teilweise umgesetzt hatte. Angesichts dieses Ergebnisses bezeichnete GRECO den sehr geringen Grad der Umsetzung der Empfehlungen als „allgemein unbefriedigend“ („globally unsatisfactory“) im Sinne von Artikel 31 Absatz 8.3 der Geschäftsordnung. GRECO beschloss daher, Artikel 32 anzuwenden, der Mitglieder betrifft, bei denen festgestellt wurde, dass sie die im Evaluierungsbericht enthaltenen Empfehlungen nicht umgesetzt haben.
4. Dieser geringe Umsetzungsgrad blieb in dem ersten Vorläufigen Umsetzungsbericht zu Deutschland, den GRECO auf ihrer 57. Vollversammlung (19. Oktober 2012) verabschiedet hat, sowie in dem Zweiten Vorläufigen Umsetzungsbericht, den GRECO auf ihrer 61. Vollversammlung (18. Oktober 2013) verabschiedet hat, unverändert. Der Dritte Vorläufige Umsetzungsbericht wurde von GRECO auf ihrer 65. Vollversammlung (10. Oktober 2014) verabschiedet. In diesem Bericht kam GRECO zu dem Schluss, dass sechs Empfehlungen in zufriedenstellender Weise umgesetzt oder behandelt worden waren und elf Empfehlungen teilweise umgesetzt worden waren; wegen dieses Fortschritts beschloss GRECO, Artikel 32 nicht weiter anzuwenden, da der Grad der Umsetzung nicht mehr „allgemein unbefriedigend“ war. Im Zweiten Umsetzungsbericht, den GRECO auf ihrer 71. Vollversammlung (18. März 2016) verabschiedet hat, wurde festgestellt, dass Deutschland acht der zwanzig Empfehlungen im Evaluierungsbericht der Dritten Runde in zufriedenstellender Weise umgesetzt oder behandelt hatte; zehn Empfehlungen waren teilweise und zwei waren nicht umgesetzt worden.
5. Im Nachtrag zum Zweiten Umsetzungsbericht, den GRECO bei ihrer 77. Vollversammlung (18. Oktober 2017) verabschiedet hat, wurde festgestellt, dass Deutschland neun der zwanzig Empfehlungen in zufriedenstellender Weise umgesetzt oder behandelt hatte; zehn Empfehlungen waren teilweise umgesetzt und eine war weiterhin nicht umgesetzt worden. GRECO bat den

Leiter der deutschen Delegation, weitere Informationen hinsichtlich der Umsetzung der noch nicht umgesetzten Empfehlungen vii (Thema I) vorzulegen; aus den unten genannten Gründen (Rdnrn. 10 und 17) jedoch nicht im Hinblick auf die Empfehlungen v, vi und ix. GRECO bat auch um zusätzliche Informationen im Hinblick auf Empfehlungen ii - v, vii, viii und x (Thema II – Transparenz der Parteienfinanzierung).

6. Am 28. September 2018 legten die deutschen Behörden einen Sachstandsbericht mit weiteren Informationen vor. Dieser diente als Grundlage für den vorliegenden Zweiten Nachtrag zum Zweiten Umsetzungsbericht.
7. GRECO hatte Österreich und die Russische Föderation zur Benennung von Berichterstatern für das Umsetzungsverfahren ausgewählt. Als Berichtersteller wurden Herr Christian MANQUET für Österreich und Herr Aslan JUSUFOV für die Russische Föderation benannt. Bei der Erstellung des Umsetzungsberichts wurden sie durch das GRECO-Sekretariat unterstützt.

## II. ANALYSE

### Thema I: Kriminalisierung

8. Es sei daran erinnert, dass GRECO in ihrem Evaluierungsbericht in Bezug auf Thema I zehn Empfehlungen an Deutschland gerichtet hat. Während des Umsetzungsverfahrens hatte Deutschland bis zur Ausarbeitung des vorliegenden Berichts die Empfehlungen i, ii, iii, iv, viii und x in zufriedenstellender Weise und die Empfehlungen v, vi, vii und ix teilweise umgesetzt.

#### **Empfehlungen v und vi:**

9. *GRECO hat empfohlen,*
  - *die Bestechung und Bestechlichkeit ausländischer Amtsträger gemäß Artikel 5 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV Nr. 173) umfassender zu kriminalisieren (Empfehlung v) und*
  - *die Bestechung und Bestechlichkeit von internationalen Beamten, Mitgliedern internationaler parlamentarischer Versammlungen sowie Richtern und Bediensteten internationaler Gerichtshöfe gemäß den Artikeln 9 bis 11 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV Nr. 173) umfassender zu kriminalisieren (Empfehlung vi).*
10. GRECO erinnert daran, dass die Empfehlungen v und vi zum Zeitpunkt des vorangegangenen Berichts teilweise umgesetzt waren. Zwar sieht § 335a des deutschen Strafgesetzbuchs (StGB), der seit 26. November 2015 in Kraft ist, eine umfassendere Kriminalisierung der Bestechung und Bestechlichkeit ausländischer Amtsträger (Empfehlung v) und internationaler Beamter (Empfehlung vi) vor, weshalb diese Delikte nicht länger auf die aktive Bestechung bzw. die Bestechung im internationalen geschäftlichen Verkehr beschränkt sind, es ist jedoch weiterhin ein Zusammenhang zwischen der Bestechungshandlung und einer Dienstpflichtverletzung erforderlich, wie es vor der Reform der Fall war. Deutschland hat nach Artikel 36 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption Erklärungen zu den Artikeln 5, 9 und 11 des Übereinkommens abgegeben, wonach zur Erfüllung des Straftatbestands dieser Delikte erforderlich ist, dass der Amtsträger (Vorteilsnehmer) eine Handlung unter Verletzung seiner Dienstpflichten vornimmt oder unterlässt (was nicht mit den Artikeln 5, 9 und 11 des Strafrechtsübereinkommens im Einklang steht). GRECO hielt die Behörden dazu an, diese Frage erneut zu prüfen, forderte Deutschland jedoch nicht dazu auf, zu diesen Empfehlungen weitere

Informationen vorzulegen, da Deutschland angesichts seiner Erklärungen nach Artikel 36 SEV Nr. 173 bereits nach Artikel 38 SEV Nr.173 verpflichtet war, die Erklärungen zu überprüfen.

11. Da keine neuen erheblichen Maßnahmen ergriffen wurden, kommt GRECO zu dem Schluss, dass die Empfehlungen v und vi teilweise umgesetzt bleiben.

#### **Empfehlung vii.**

12. *GRECO hat empfohlen, sicherzustellen, dass Bestechung und Bestechlichkeit ausländischer Schöffen in Deutschland gemäß Artikel 6 des Zusatzprotokolls zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption (SEV Nr. 191) kriminalisiert sind.*
13. GRECO erinnert daran, dass die Empfehlung vii zum Zeitpunkt des vorangegangenen Berichts teilweise umgesetzt war. § 335a StGB, in Kraft seit 26. November 2015, sieht eine umfassendere Kriminalisierung der Bestechung und Bestechlichkeit ausländischer Schöffen vor; dieses Delikt war nicht länger auf die aktive Bestechung bzw. die Bestechung im internationalen geschäftlichen Verkehr beschränkt. Allerdings war weiterhin ein Zusammenhang zwischen der Bestechungshandlung und einer Dienstpflichtverletzung erforderlich, wie es vor der Änderung der Fall war.
14. Die Behörden berichten nun, dass das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz noch verschiedene Optionen prüft, wie diese Empfehlung vollständig umgesetzt werden kann, einschließlich einer möglichen Änderung von § 335a StGB.
15. Da keine neuen erheblichen Maßnahmen ergriffen wurden, kommt GRECO zu dem Schluss, dass die Empfehlungen vii teilweise umgesetzt bleibt.

#### **Empfehlung ix.**

16. *GRECO hat empfohlen, die missbräuchliche Einflussnahme nach Artikel 12 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV Nr. 173) zu kriminalisieren.*
17. GRECO erinnert daran, dass die Empfehlung ix zum Zeitpunkt des vorangegangenen Berichts teilweise umgesetzt war. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz war zu dem Schluss gekommen, dass die bestehenden korruptionsbezogenen deutschen Gesetzesbestimmungen korruptes Verhalten umfassend abdecken würden und nicht durch einen eigenständigen Straftatbestand der „missbräuchlichen Einflussnahme“ ergänzt werden müssten. Daher hatte Deutschland bei der Hinterlegung seiner Ratifikationsurkunde in Bezug auf Artikel 12 eine Erklärung nach Artikel 37 des Übereinkommens abgegeben. GRECO hielt die Behörden dazu an, diese Frage erneut zu prüfen, forderte Deutschland jedoch nicht dazu auf, zu dieser Empfehlung weitere Informationen vorzulegen, da Deutschland angesichts seiner Erklärungen nach Artikel 37 SEV Nr. 173 bereits nach Artikel 38 SEV Nr.173 verpflichtet war, diesen Vorbehalt zu überprüfen.
18. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung ix teilweise umgesetzt bleibt.

#### **Thema II: Transparenz der Parteienfinanzierung**

19. Es sei daran erinnert, dass GRECO in ihrem Evaluierungsbericht in Bezug auf Thema II zehn Empfehlungen an Deutschland gerichtet hat. Während des Umsetzungsverfahrens hatte

Deutschland bis zur Ausarbeitung des vorliegenden Berichts die Empfehlungen i und vi in zufriedenstellender Weise umgesetzt und die Empfehlung ix in zufriedenstellender Weise behandelt.

### **Empfehlungen ii bis v, vii, viii und x**

20. GRECO hat empfohlen,

- *i) ein Verfahren für die Veröffentlichung von Rechenschaftsberichten für den Wahlkampf auf Bundesebene einzuführen, das die Informationen kurz nach den Wahlkämpfen verfügbar macht, und ii) die Länder aufzufordern, ähnliche Maßnahmen für Wählervereinigungen zu ergreifen, die an den Wahlen zu den Landesparlamenten und auf kommunaler Ebene teilnehmen (Empfehlung ii);*
- *i) die gemäß Parteiengesetz für die unverzügliche Anzeige und Veröffentlichung von Parteispenden geltende Grenze von 50.000 Euro zu senken, ii) anonyme Spenden zu verbieten, und iii) eine deutliche Senkung des Grenzwerts für die Bekanntgabe von Spenden und Spendern zu erwägen (Empfehlung iii);*
- *Spenden an Abgeordnete und Kandidaten zu verbieten, die Parteimitglieder sind, oder ihnen eine Rechenschafts- und Offenlegungspflicht ähnlich den Parteien aufzuerlegen (Empfehlung iv);*
- *i) einen globaleren Ansatz zur Parteienfinanzierung in Deutschland zu entwickeln, indem die verschiedenen gewährten oder verfügbaren Formen der staatlichen Unterstützung in einem offiziellen Dokument dargestellt werden, und ii) Beratungen über zusätzliche Maßnahmen einzuleiten, um die strikte gesetzmäßige Trennung zwischen der Finanzierung von Parteien einerseits und von Stiftungen und Fraktionen andererseits besser zu gewährleisten (Empfehlung v);*
- *die Unabhängigkeit der externen Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien zu stärken, indem z. B. ein sinnvolles Maß an Rotation erfolgt oder ein zweiter Prüfer eines anderen Unternehmens hinzugezogen wird (Empfehlung vii);*
- *sicherzustellen, dass die mit der Aufsicht der Parteienfinanzierung betraute Stelle über ein ausreichendes Maß an Unabhängigkeit verfügt und mit geeigneten Kontrollinstrumenten, Mitarbeitern und Fachwissen ausgestattet ist (Empfehlung viii); und*
- *i) mögliche Verstöße gegen die Verhaltensregeln in der Anlage zur Geschäftsordnung des Bundestags im Hinblick auf Spenden an Abgeordnete aufzuklären, und ii) sicherzustellen, dass diese Verstöße wirksame, angemessene und abschreckende Strafen nach sich ziehen (Empfehlung x).*

21. Es wird daran erinnert, dass die Empfehlungen ii, iii, iv, v, viii und x teilweise umgesetzt worden waren und die Empfehlung vii nicht umgesetzt worden war. Es wird auch daran erinnert, dass die Regierung mehrfach mit dem Bundestag in Kontakt stand und diesen um Klarstellung seiner Position hinsichtlich der Umsetzung dieser Empfehlungen gebeten hat.

22. Die deutschen Behörden berichten nunmehr, dass der Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz am 24. Januar 2018 erneut ein Schreiben an den Präsidenten des Deutschen Bundestages versendet hat, mit dem er den Nachtrag zum Zweiten Compliance-Bericht der

GRECO übersandte und um Mitteilung dazu bat, ob weitere Maßnahmen zur Umsetzung der verbleibenden Empfehlungen aus dem Themenbereich II ergriffen worden oder geplant seien. Der Vorsitzende des Innenausschusses des Bundestages hat hierzu mit Schreiben vom 11. Juni 2018 mitgeteilt, dass weitere Beratungen über die Empfehlungen von GRECO erst nach Vorliegen eines Sachverständigengutachtens von Prof. Stefanie Schmahl (Universität Würzburg) stattfinden würden. Das Gutachten, in dem es um die Rechte und Freiheiten von Bundestagsabgeordneten geht, wurde dem Bundestag am 27. August 2018 vorgelegt. Es wurden keine weiteren Maßnahmen ergriffen.

23. GRECO stellt fest, dass neben dem weiteren Schriftverkehr zwischen der Regierung und dem Bundestag und dem Einholen eines Gutachtens durch Letzteren keine konkreten Maßnahmen im Hinblick auf den Umgang mit den Empfehlungen ergriffen wurden. Ähnliche Schreiben, in denen der Bundestag um Darstellung seiner Position hinsichtlich der verbleibenden Empfehlungen aus dem Themenbereich II gebeten wurde, waren bereits mehrmals versendet worden (2012, 2013, 2014, 2015, 2016 und 2017). Das von den deutschen Behörden genannte Gutachten hat keinen direkten Bezug zu den aktuellen Empfehlungen und hat auch nicht zu weiteren Maßnahmen geführt.
24. Das bedeutet, dass Deutschland GRECOs Empfehlungen aus dem Themenbereich II weiterhin zu großen Teilen nicht umgesetzt hat. Zusammengefasst heißt das: Es wurde kein Verfahren für die Veröffentlichung von Rechenschaftsberichten für den Wahlkampf auf Bundesebene eingeführt (Empfehlung ii); die für die unverzügliche Anzeige von Parteispenden geltende, kritisierte Grenze von 50.000 Euro wurde nicht gesenkt (Empfehlung iii); es fehlt weiterhin an Transparenzregelungen, was Spenden an Wahlkandidaten angeht (Empfehlung iv); es gibt weiterhin keine Trennung zwischen der Finanzierung von Parteien einerseits und von Stiftungen und Fraktionen andererseits (Empfehlung v); die Unabhängigkeit der externen Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien wurde nicht verstärkt (Empfehlung vii); die mit der Aufsicht über die Parteienfinanzierung betraute Stelle, die dem Bundestagspräsidenten untersteht, ist nach wie vor nicht hinreichend befähigt, diese Funktion auszuführen (Empfehlung viii); die Wirksamkeit von Sanktionen wegen Verstößen gegen die Verhaltensregeln von Bundestagsabgeordneten ist nicht sichergestellt worden (Empfehlung x).
25. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlungen ii, iii, iv, v, viii und x nach wie vor nur teilweise umgesetzt wurden und die Empfehlung vii nach wie vor nicht umgesetzt ist.

### **III. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

26. **Mit der Annahme dieses Zweiten Nachtrags zum Zweiten Umsetzungsbericht zu Deutschland kommt GRECO zu dem Schluss, dass von den zwanzig an Deutschland gerichteten Empfehlungen insgesamt neun in zufriedenstellender Weise umgesetzt oder behandelt worden sind.** Zehn Empfehlungen sind teilweise umgesetzt und eine Empfehlung ist bisher nicht umgesetzt worden.
27. Konkret sind im Hinblick auf Thema I – Kriminalisierung – die Empfehlungen i, ii, iii, iv, viii und x in zufriedenstellender Weise umgesetzt und die Empfehlungen v, vi, vii und ix teilweise umgesetzt worden.
28. Im Hinblick auf Thema II – Transparenz der Parteienfinanzierung – sind die Empfehlungen i und vi in zufriedenstellender Weise umgesetzt und die Empfehlung ix in zufriedenstellender Weise behandelt worden. Die Empfehlungen ii, iii, iv, v, viii und x bleiben teilweise umgesetzt und die Empfehlung vii wurde nach wie vor nicht umgesetzt.

29. Im Hinblick auf Thema I – Kriminalisierung war es eine große Errungenschaft, als Deutschland 2017 nach einem langwierigen Prozess, während dessen zahlreiche Bestimmungen des Strafgesetzbuchs geändert werden mussten, endlich das Strafrechtsübereinkommen über Korruption (SEV Nr. 173) und das Zusatzprotokoll dazu (SEV Nr. 191) ratifiziert hat. In diesem Zusammenhang ist anerkannt, dass die Empfehlungen, die die Kriminalisierung der Bestechung und Bestechlichkeit von Mitgliedern inländischer und ausländischer öffentlich-rechtlicher Vertretungskörperschaften (einschl. Bundestagsabgeordneter), von ausländischen Amtsträgern, internationalen Beamten und ausländischen Schöffen sowie die Bestechung im privaten Sektor und Zuständigkeitsregeln betreffen, behandelt worden sind. Gleichzeitig stellt GRECO fest, dass Deutschland von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, in Bezug auf die Kriminalisierung der Bestechung und Bestechlichkeit ausländischer Amtsträger und internationaler Beamter Erklärungen abzugeben und hinsichtlich der missbräuchlichen Einflussnahme einen Vorbehalt einzulegen. Die Verpflichtungen Deutschlands aus dem Übereinkommen, sich in diesen Bereichen mit gewissen Mängeln der innerstaatlichen Gesetzgebung zu befassen, sind daher in einem gewissen Umfang verringert. Diese Situation muss Deutschland gemäß Artikel 38 des Strafrechtsübereinkommens jedoch überprüfen.
30. Was Thema II – die Transparenz der Parteienfinanzierung angeht, ist GRECO von den geringen Fortschritten enttäuscht. Einige Klarstellungen wie die, dass Parteien (von kleinen Beträgen abgesehen) keine anonymen Spenden annehmen dürfen, sind begrüßenswert, andere vorgenommene Überlegungen haben jedoch nicht zu größeren Fortschritten geführt, auch wenn einige Empfehlungen teilweise umgesetzt wurden. GRECO nimmt zur Kenntnis, dass es seit der Verabschiedung des Evaluierungsberichts vor über neun Jahren eindeutig am politischen Willen zu Systemverbesserungen fehlt, weshalb dieses System den europäischen Standards nicht gerecht wird.<sup>1</sup> GRECO wiederholt seinen dringenden Appell an die Behörden, die Behandlung der verbleibenden sieben Empfehlungen aus dem Themenbereich II zur Priorität zu machen, zumal einige der ausstehenden Empfehlungen außerordentlich wichtige Themen betreffen, beispielsweise die Einführung eines Systems für die frühzeitige Veröffentlichung von Rechenschaftsberichten zu Wahlkämpfen, die Verbesserung der Transparenz direkter Spenden an Abgeordnete und Wahlkandidaten, die Parteimitglieder sind, und die weitere Verstärkung der Ressourcen zur Überwachung der Parteienfinanzierung.
31. Mit der Annahme des vorliegenden Zweiten Nachtrags zum Zweiten Umsetzungsbericht gilt das Umsetzungsverfahren im Rahmen der dritten Evaluierungsrunde betreffend Deutschland als abgeschlossen. Angesichts der noch verbleibenden Empfehlungen, insbesondere hinsichtlich der Transparenz der Parteienfinanzierung, bittet GRECO die deutschen Behörden jedoch, GRECO über künftige Fortschritte hinsichtlich der Umsetzung dieser Empfehlungen auf dem Laufenden zu halten.
32. GRECO bittet die deutschen Behörden, die Veröffentlichung des vorliegenden Berichts so bald wie möglich zu genehmigen, ihn in die Landessprache zu übersetzen und die Übersetzung zu veröffentlichen.

---

<sup>1</sup> Empfehlung Rec(2003)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedsstaaten zu gemeinsamen Regeln gegen Korruption bezüglich der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen.