

GRECO

EUROPARAT

Staatengruppe gegen Korruption

Straßburg, 18. März 2016

GrecoRC3(2016)5

Dritte Evaluierungsrunde

Zweiter Umsetzungsbericht zu Deutschland

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

* * *

„Transparenz der Parteienfinanzierung“

Verabschiedet von GRECO
auf ihrer 71. Vollversammlung
(Straßburg, 14.-18. März 2016)

I. EINFÜHRUNG

1. Der Zweite Umsetzungsbericht beurteilt die zusätzlichen Maßnahmen, die von den deutschen Behörden seit der Verabschiedung des Dritten Zwischenberichts zum Ersten Umsetzungsbericht im Hinblick auf die Empfehlungen ergriffen wurden, die von GRECO im Evaluierungsbericht der Dritten Runde über Deutschland ausgesprochen wurden. Es wird darauf hingewiesen, dass die Dritte Evaluierungsrunde zwei unterschiedliche Themen betrifft, und zwar:
 - **Thema I – Kriminalisierung:** Artikel 1 Buchstaben a und b, 2 bis 12, 15 bis 17, 19 Absatz 1 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV 173), Artikel 1 bis 6 des Zusatzprotokolls dazu (SEV 191) und Leitlinie 2 (Kriminalisierung von Korruption).
 - **Thema II – Transparenz der Parteienfinanzierung:** Artikel 8, 11, 12, 13 Buchstabe b, 14 und 16 der Empfehlung Rec(2003)4 über gemeinsame Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und von Wahlkämpfen sowie – allgemeiner – Leitlinie 15 (Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen).
2. Der Dritte Umsetzungsbericht zu Deutschland wurde von GRECO auf ihrer 45. Vollversammlung vom 4. Dezember 2009 verabschiedet (Greco Eval III Rep (2009) 3F Thema I / Thema II). Dieser Bericht enthält 20 Empfehlungen und ist am 4. Dezember 2009 veröffentlicht worden.
3. In ihrem Ersten Umsetzungsbericht, den GRECO auf ihrer 53. Vollversammlung (Straßburg, 5.-9. Dezember 2011) verabschiedet hat, wurde festgestellt, dass Deutschland nur vier der zwanzig Empfehlungen im Evaluierungsbericht der Dritten Runde zufriedenstellend umgesetzt oder abgearbeitet hat. Angesichts dieses Ergebnisses bezeichnete GRECO den sehr geringen Grad der Umsetzung der Empfehlungen als „allgemein unbefriedigend“ („globalement insuffisant/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. Der Erste Zwischen-Umsetzungsbericht wurde von GRECO auf ihrer 57. Vollversammlung (Straßburg, 15.-19. Oktober 2012) verabschiedet und am 28. November 2012 veröffentlicht. Der Zweite Zwischen-Umsetzungsbericht wurde danach von GRECO auf ihrer 61. Vollversammlung (Straßburg, 14.-18. Oktober 2012) verabschiedet und am 16. Dezember 2013 veröffentlicht. In ihrem Dritten Zwischen-Umsetzungsbericht, den GRECO auf ihrer 65. Vollversammlung vom 10. Oktober 2015 verabschiedet hat, wurde festgestellt, dass Deutschland nur sechs der zwanzig Empfehlungen im Evaluierungsbericht der Dritten Runde zufriedenstellend umgesetzt hat. Zu diesem Zeitpunkt waren elf Empfehlungen teilweise und drei überhaupt nicht umgesetzt worden. GRECO hat beschlossen, das strengere Umsetzungsverfahren abzuschließen (da der Grad der Umsetzung nicht mehr „allgemein unbefriedigend“ war).
5. Wie von der GRECO-Geschäftsordnung vorgeschrieben, legten die deutschen Behörden ihren zweiten Sachstandsbericht mit ergänzenden Informationen zu den Maßnahmen vor, die zur Umsetzung der Empfehlungen ergriffen wurden, um die im Umsetzungsbericht als teilweise umgesetzt oder überhaupt nicht umgesetzt angesehenen Empfehlungen umzusetzen. Dieser am 15. Juli 2015 eingegangene – und am 7. und 18. Januar 2016 aktualisierte – Bericht diente als Grundlage für den Zweiten Umsetzungsbericht.

6. GRECO wählte Österreich und die Russische Föderation aus, um die Berichtersteller für das Umsetzungsverfahren zu benennen. Als Berichtersteller wurden Herr Aslan JUSUFOW für die Russische Föderation und Herr Christian MANQUET für Österreich benannt. Bei der Erstellung des Zweiten Umsetzungsberichts wurden sie durch das GRECO-Sekretariat unterstützt.

II. ANALYSE

Thema I: Kriminalisierung

7. Es sei daran erinnert, dass GRECO in ihrem Evaluierungsbericht in Bezug auf Thema I 10 Empfehlungen an Deutschland gerichtet hat. Die Empfehlungen ii, iii und iv wurden als zufriedenstellend umgesetzt gewürdigt und die Empfehlungen v, vi, vii, viii und x wurden als teilweise umgesetzt angesehen. Die Empfehlungen i und ix hingegen sind überhaupt nicht umgesetzt worden.

Empfehlung i.

8. *GRECO hat empfohlen, die Ratifikation des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV Nr. 173) sowie des Zusatzprotokolls dazu (SEV Nr. 191) zügig voranzutreiben.*
9. GRECO erinnert daran, dass sie es in ihrem Dritten Zwischen-Umsetzungsbericht begrüßte, dass die deutschen Behörden mehrere Maßnahmen im Hinblick auf die Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens über Korruption und dessen Zusatzprotokoll ergriffen haben. Der Bundestag (das nationale Parlament) hatte nämlich den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung unter anderem von § 108e des Strafgesetzbuchs (StGB) mit dem Ziel, die Kriminalisierung der Bestechung und Bestechlichkeit von Abgeordneten zu erweitern, verabschiedet. Darüber hinaus wurde ein Referentenentwurf zur Umsetzung der GRECO-Empfehlungen zu den Bestimmungen des Strafrechtsübereinkommens über Korruption und des Zusatzprotokolls dazu vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zur öffentlichen Anhörung vorgelegt. Schließlich wurde im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ein Referentenentwurf erstellt, um die Bundesregierung zur Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens über Korruption und dessen Zusatzprotokoll zu ermächtigen. Da der Referentenentwurf eines Gesetzes, das die Bundesregierung zur Ratifizierung dieser Rechtsinstrumente ermächtigt, sich noch in der Vorbereitungsphase befand und seine Verabschiedung von vorhergehenden Änderungen des Strafrechts abhängen würde, kam GRECO zu dem Schluss, dass die entsprechende Empfehlung immer noch nicht umgesetzt worden ist.
10. Die deutschen Behörden berichten zunächst, dass der vorgenannte Gesetzentwurf zur Umsetzung der GRECO-Empfehlungen zu den Bestimmungen des Strafrechtsübereinkommens über Korruption und dessen Zusatzprotokoll – Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption – am 21. Januar 2015 von der Bundesregierung und am 20. November 2015 vom Bundestag verabschiedet wurde und am 26. November 2015 in Kraft getreten ist¹. Mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Korruption soll das Strafgesetzbuch geändert werden, um es umfassend mit den Bestimmungen der beiden Rechtsinstrumente in Einklang zu bringen und somit ihre Ratifizierung zu ermöglichen. Die Behörden teilen zweitens mit, dass das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz einen Referentenentwurf zur

¹ Vgl. für die deutsche Sprachfassung http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl115s2025.pdf

Ermächtigung der Bundesregierung zur Ratifizierung der vorgenannten Übereinkünfte erarbeitet hat, der zur öffentlichen Anhörung vorgelegt und am 2. März 2016 auf der Internetseite des Ministeriums veröffentlicht worden ist². Nachdem der Gesetzentwurf von der Bundesregierung verabschiedet worden ist, wird er dem Bundestag vorgelegt.

11. GRECO erkennt das Inkrafttreten des Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption, welches das Strafgesetzbuch mit den Bestimmungen des Strafrechtsübereinkommens über Korruption und des Zusatzprotokolls dazu in Einklang bringen und somit die Ratifizierung beider Rechtsinstrumente ermöglichen soll, an, sowie die Erstellung und Veröffentlichung eines Gesetzentwurfs durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, um die Bundesregierung zu ermächtigen, diese Rechtsinstrumente zu ratifizieren. GRECO fordert die Behörden auf, in ihren Bemühungen fortzufahren und die Ratifizierung der beiden Rechtsinstrumente zügig voranzutreiben, wie in der Empfehlung gefordert.
12. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung i teilweise umgesetzt worden ist.

Empfehlungen v, vi und vii.

13. *GRECO hat empfohlen,*
 - *die Bestechung und die Bestechlichkeit ausländischer Amtsträger in Einklang mit Artikel 5 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption umfassender zu kriminalisieren (Empfehlung v);*
 - *sowohl die Bestechung als auch die Bestechlichkeit von internationalen Beamten, Mitgliedern internationaler parlamentarischer Versammlungen sowie Richtern und Bediensteten internationaler Gerichtshöfe im Einklang mit den Artikeln 9 bis 11 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV Nr. 173) umfassender zu kriminalisieren (Empfehlung vi), und*
 - *sicherzustellen, dass Bestechung und Bestechlichkeit von ausländischen Geschworenen/Schöffen („jurés/jurors“) in Deutschland nach Maßgabe des Artikels 6 des Zusatzprotokolls zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption (SEV Nr. 173 [sic]³) unter Strafe gestellt wird (Empfehlung vii).*
14. GRECO erinnert daran, dass sie im Dritten Zwischen-Umsetzungsbericht die Empfehlungen v, vi und vii als teilweise umgesetzt angesehen hatte. GRECO hatte die Tatsache begrüßt, dass die Behörden einen Gesetzesentwurf erstellt hatten, um den Erfordernissen der Empfehlungen Rechnung zu tragen. Gleichzeitig hatte sie festgestellt, dass im neuen § 335a StGB über die Bestechung und Bestechlichkeit ausländischer und internationaler Bediensteter das Erfordernis eines Zusammenhangs zwischen der Bestechungshandlung und einer Dienstpflichtverletzung beibehalten würde. Deutschland hatte daher beabsichtigt, eine Erklärung nach Artikel 36 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption und Artikel 9 des Zusatzprotokolls dazu abzugeben, derzufolge die Bestechung und Bestechlichkeit von ausländischen Amtsträgern, internationalen Beamten, Richtern und Bediensteten internationaler Gerichtshöfe sowie von ausländischen Geschworenen/Schöffen nur insoweit als Straftaten umschrieben werden, als der Amtsträger eine Handlung unter Verletzung seiner Dienstpflichten vornimmt oder unterlässt.

² Vgl. für die deutsche Sprachfassung http://www.bmjjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Vertragsgesetz_Korruption.html

³ Gemeint ist SEV Nr. 191

15. Die Behörden verweisen jetzt auf die Verabschiedung und das Inkrafttreten - am 26. November 2015 - des Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption zwecks Änderung des Strafgesetzbuches, wie in der Empfehlung i erwähnt. Sie teilen mit, dass die Bestimmungen zu den Empfehlungen v, vi und vii, die sich auf § 335a StGB beziehen, ohne Änderungen im Vergleich zu dem von GRECO in ihrem Dritten Zwischen-Umsetzungsbericht geprüften Gesetzentwurf verabschiedet wurden. Deutschland hat daher immer noch die Absicht, die obengenannte Erklärung nach Artikel 36 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption und Artikel 9 des Zusatzprotokolls dazu abzugeben.
16. GRECO begrüßt die Verabschiedung und das Inkrafttreten der Änderungen des Strafgesetzbuches, die bereits im Entwurfsstadium geprüft und im Dritten Zwischen-Umsetzungsbericht als zufriedenstellend angesehen wurden. Mit den neuen Bestimmungen des § 335a StGB sollen die Bestechung und die Bestechlichkeit ausländischer Amtsträger (Empfehlung v), von internationalen Beamten (Empfehlung vi) und von ausländischen Geschworenen/Schöffen umfassender kriminalisiert werden. Der Straftatbestand der Korruption ist insbesondere nicht mehr auf die aktive Bestechung bzw. die Bestechung im internationalen geschäftlichen Verkehr beschränkt. Ein Zusammenhang zwischen der Bestechungshandlung und einer Dienstpflichtverletzung ist jedoch wie bereits vor der Gesetzesänderung erforderlich. GRECO stellt daher fest, dass Deutschland beabsichtigt, Erklärungen nach Artikel 36 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption und Artikel 9 des Zusatzprotokolls abzugeben. Da dieser Prozess noch nicht abgeschlossen ist und der Gesetzentwurf, mit dem die Bundesregierung ermächtigt wird, diese Rechtsinstrumente zu ratifizieren, und wahrscheinlich die Abgabe der Erklärungen vorgesehen ist, sich noch in der Vorbereitungsphase befindet (siehe die vorangegangenen Ausführungen zur Empfehlung i), kann GRECO nicht zu dem Schluss gelangen, dass die Empfehlungen in vollem Umfang umgesetzt worden sind.
17. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlungen v, vi und vii nach wie vor nur teilweise umgesetzt worden sind.

Empfehlung viii.

18. *GRECO hat empfohlen, die Bestimmungen über Bestechung im privaten Sektor in § 299 StGB nach Maßgabe der Artikel 7 und 8 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV Nr. 173) zu ändern.*
19. GRECO erinnert daran, dass die Empfehlung im Dritten Zwischen-Umsetzungsbericht als teilweise umgesetzt erachtet worden ist. Der Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption sah die Änderung des § 299 StGB vor, wonach der Straftatbestand der Bestechung im privaten Sektor nicht mehr auf die Fälle zu beschränken ist, in denen der Vorteil als Gegenleistung dafür, dass eine Person „bei dem Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen im Wettbewerb in unlauterer Weise bevorzug[t]“ wird, gewährt oder angenommen wird, sondern auch Fälle erfassen muss, in denen der Vorteil dafür gewährt oder angenommen wird, dass der Vorteilsnehmer seine Pflichten gegenüber dem Unternehmen verletze. Wie es bereits der Fall war, sollte die Strafbestimmung alle Vorteilsarten unabhängig von ihrem Wert erfassen und sich nicht auf ungerechtfertigte Vorteile beschränken. Nach der Prüfung des Gesetzentwurfs zeigte sich GRECO zufrieden.
20. Die Behörden geben an, dass die vorerwähnten, im Entwurf des Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption vorgesehenen Änderungen des § 299 StGB verabschiedet worden und in Kraft getreten sind (siehe die vorangegangenen Ausführungen zur Empfehlung i), wobei zwei

Änderungen in Absatz 1 Ziffer 2 und Absatz 2 Ziffer 2 vorgenommen wurden. Erstens enthält die neue Fassung den Begriff „eine Handlung unterlasse“. Dieser Änderung liegt das Strafrechtsübereinkommen über Korruption zugrunde, das die gleiche Formulierung verwendet und eindeutig klarstellen will, dass der Vorteil als Gegenleistung dafür gewährt oder angenommen wird, dass der Angestellte oder Beauftragte eine Handlung (unter Verletzung seiner Pflichten) vornimmt oder unterlässt. Zweitens umfasst die neue Fassung den Ausdruck „ohne Einwilligung des Unternehmens“, um klarzustellen, dass die strafrechtliche Verantwortlichkeit nicht zum Tragen kommen kann, wenn der Angestellte oder Beauftragte in transparenter Weise und in Übereinstimmung mit dem Unternehmen handelt. Die Behörden betonen, dass nach dem Erläuternden Bericht zum Gesetzentwurf die Einwilligung des Unternehmens im Zusammenhang mit dem Umstand stehen muss, dass der Vorteil angeboten und angenommen wird, sowie mit der Tatsache, dass der Angestellte oder Beauftragte eine Handlung unter Verletzung seiner Pflichten vornimmt oder unterlässt. Die neuen Bestimmungen lauten wie folgt:

§ 299 StGB Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr

- (1) *Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe wird bestraft, wer im geschäftlichen Verkehr als Angestellter oder Beauftragter eines Unternehmens*
- 1. einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er bei dem Bezug von Waren oder Dienstleistungen einen anderen im inländischen oder ausländischen Wettbewerb in unlauterer Weise bevorzuge, oder*
 - 2. ohne Einwilligung des Unternehmens einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er bei dem Bezug von Waren oder Dienstleistungen eine Handlung vornehme oder unterlasse und dadurch seine Pflichten gegenüber dem Unternehmen verletze.*
- (2) *Ebenso wird bestraft, wer im geschäftlichen Verkehr einem Angestellten oder Beauftragten eines Unternehmens*
- 1. einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass er bei dem Bezug von Waren oder Dienstleistungen ihn oder einen anderen im inländischen oder ausländischen Wettbewerb in unlauterer Weise bevorzuge, oder*
 - 2. ohne Einwilligung des Unternehmens einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass er bei dem Bezug von Waren oder Dienstleistungen eine Handlung vornehme oder unterlasse und dadurch seine Pflichten gegenüber dem Unternehmen verletze.*

21. GRECO nimmt die übermittelten Informationen zu den Änderungen des Tatbestands der Bestechung im privaten Sektor zur Kenntnis, die größtenteils mit den im Entwurf vorgesehenen und zuvor von GRECO untersuchten Änderungen identisch sind. Sie gehen insbesondere das der Empfehlung zugrunde liegende Hauptproblem dadurch an, dass sie den Anwendungsbereich dieser Bestimmungen auf alle Fälle ausdehnen, in denen ein Vorteil als Gegenleistung dafür angeboten oder angenommen wird, dass der Vorteilsnehmer seine Pflichten verletzt. In Bezug auf den neuen Aspekt, dass der Angestellte oder Beauftragte des Unternehmens eine Handlung „ohne Einwilligung des Unternehmens“ vornimmt, stellt GRECO fest, dass ein solches Erfordernis nicht im Widerspruch zu den Artikel 7 und 8 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption steht. In Randnummer 55 des Erläuternden Berichts zum Übereinkommen heißt es: „Der Begriff der „Pflichtverletzung“ kann auch mit dem Begriff der „Geheimhaltung“ in Verbindung gebracht

werden, d.h. die Annahme des Vorteils ohne Wissen (im EN: zum Nachteil) des Arbeitgebers oder Auftraggebers und ohne seine Einwilligung oder Genehmigung erbeten bzw. erhalten zu haben“. Die Behörden möchten jedoch möglicherweise noch die Frage prüfen, ob dieser Aspekt („ohne Einwilligung des Unternehmens“) nicht die tatsächliche Anwendung des Straftatbestands der Bestechung im privaten Sektor beeinträchtigt. Wie GRECO bereits zuvor herausgestellt hat, kann die „Pflichtverletzung“ im Idealfall anhand vertraglicher, rechtlicher, ethischer oder anderer Bestimmungen definiert werden, die grundsätzlich recht vorhersehbar und eindeutig sind, während es für die verfolgenden Justizbehörden schwierig sein kann, die Rechtswirksamkeit der Erklärungen des Leitungsorgans eines Unternehmens - insbesondere nachträglich - zu überprüfen.

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

Empfehlung ix.

23. *GRECO hat empfohlen, die missbräuchliche Einflussnahme nach Artikel 12 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV Nr. 173) zu kriminalisieren.*
24. GRECO ruft in Erinnerung, dass das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zu dem Schluss kam, dass die bestehenden Bestimmungen zur Korruption in der gemäß dem Referentenentwurf geänderten Fassung korruptes Verhalten umfassend abdecken und nicht durch einen eigenständigen Straftatbestand der „missbräuchlichen Einflussnahme“ ergänzt werden mussten. Daher wird in dem den Konsultationsprozess begleitenden Memorandum darauf hingewiesen, dass Deutschland beabsichtigte, zu Artikel 12 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption einen entsprechenden Vorbehalt einzulegen, wie in Artikel 37 des Übereinkommens vorgesehen. GRECO hatte jedoch die Behörden aufgefordert, ihre Position zu überdenken, erneut auf den offiziellen Appell des Ministerkomitees⁴ hingewiesen, die Vorbehalte, die sie gemäß dem Übereinkommen anbringen, möglichst auf ein Mindestmaß zu beschränken, und daran erinnert, dass gemäß dem Evaluierungsbericht die Einführung spezifischer Strafbestimmungen zur missbräuchlichen Einflussnahme tatsächlich eine Lücke schließen würde. Soweit sich daher der Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Korruptionsstrafrecht geändert und die Bundesregierung zur Ratifizierung des Übereinkommens – möglicherweise mit einem Vorbehalt zu Artikel 12 – ermächtigt werden soll, noch in Vorbereitung befand, konnte GRECO nicht den Schluss ziehen, dass die Empfehlung auch nur teilweise umgesetzt wurde.
25. Die Behörden erklären jetzt, dass das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz nach der öffentlichen Anhörung über den im Juni 2014 vorgelegten Gesetzentwurf und der Vorbereitung seiner Verabschiedung durch die deutsche Regierung nochmals die Frage der Einführung eines Straftatbestands der „missbräuchlichen Einflussnahme“ geprüft hat und erneut zu dem Schluss gelangt ist, dass die bestehenden Bestimmungen in der gemäß dem Referentenentwurf geänderten Fassung korruptes Verhalten umfassend abdecken und nicht durch einen eigenständigen Straftatbestand der „missbräuchlichen Einflussnahme“ ergänzt werden müssen. Die deutschen Behörden beabsichtigen daher noch immer, einen Vorbehalt zu Artikel 12 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption anzubringen.

⁴ den das Ministerkomitee in seiner 103. Sitzung auf Ministerebene anlässlich der Annahme des Wortlauts des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (4. November 1998) an die Staaten gerichtet hat

26. GRECO nimmt die mitgeteilten Informationen zur Kenntnis. Sie bleibt bei ihrer vorherigen Position: Da einerseits die Einführung spezifischer Strafbestimmungen zur missbräuchlichen Einflussnahme eine Lücke schließen könnte (z. B. im Hinblick auf Fälle, die gewählte Mandatsträger betreffen) und andererseits angesichts des derzeitigen Stands des Reformprozesses, in dem sich der Entwurf eines Gesetzes, mit dem die Bundesregierung zur Ratifizierung des Übereinkommens – möglicherweise mit einem Vorbehalt zu Artikel 12 – ermächtigt werden soll, noch in Vorbereitung befindet, kann GRECO nicht den Schluss ziehen, dass die Empfehlung auch nur teilweise umgesetzt worden ist.
27. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung ix nicht umgesetzt worden ist.

Empfehlung x.

28. *GRECO hat empfohlen, i) die Gerichtsbarkeit über die verschiedenen Korruptionsdelikte im Einklang mit Artikel 17 Abs. 1 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV Nr. 173) und dessen Zusatzprotokoll (SEV Nr. 191) klar zu begründen; ii) alle relevanten Vorschriften über die Gerichtsbarkeit, soweit möglich, in das Strafgesetzbuch aufzunehmen, um sie für die Praktiker und die Allgemeinheit leichter verständlich zu machen.*
29. GRECO erinnert daran, dass sie in ihrem Dritten Zwischen-Umsetzungsbericht die Auffassung vertreten hat, dass die Empfehlung x teilweise umgesetzt worden ist. Es wurde ein Gesetzentwurf vorgelegt, der darauf abzielt, dass eine Gerichtsbarkeit über alle Korruptionsdelikte (erster Teil der Empfehlung) begründet ist⁵ und dass alle Vorschriften über die Gerichtsbarkeit im Strafgesetzbuch selbst enthalten sind (zweiter Teil der Empfehlung). GRECO vermochte jedoch noch nicht zu erkennen, dass die Gerichtsbarkeit auch im Falle von im Ausland von einem Mitglied einer deutschen öffentlich-rechtlichen Vertretungskörperschaft, das kein deutscher Staatsangehöriger ist, begangenen Straftaten begründet wäre⁶.
30. Die Behörden berichten jetzt, dass das Ministerium infolge der öffentlichen Anhörung über den vorgenannten Gesetzentwurf und unter Berücksichtigung der von GRECO vorgetragenen Anmerkungen den Wortlaut geändert und eine in das Strafgesetzbuch aufzunehmende Bestimmung (§ 5 Ziff. 16) hinzugefügt hat, welche die Gerichtsbarkeit für Korruptionsdelikte begründet, die von Mitgliedern deutscher öffentlich-rechtlicher Vertretungskörperschaften unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit im Ausland begangen wurden. Diese Änderung ist von praktischer Bedeutung für die Mandatsträger kommunaler Vertretungsorgane, die im Gegensatz zu den Mitgliedern des Bundestags nicht zwingend deutsche Staatsangehörige sein müssen. Die maßgeblichen Bestimmungen des Gesetzes, das inzwischen verabschiedet und in Kraft getreten ist (siehe oben den Teil zur Empfehlung i), lauten wie folgt:

§ 5 StGB: Auslandstaten mit besonderem Inlandsbezug

Das deutsche Strafrecht gilt, unabhängig vom Recht des Tatorts, für folgende Taten, die im Ausland begangen werden:

⁵ Was die Bestechung im privaten Sektor angeht, so beabsichtigte Deutschland der Begründung des Gesetzentwurfs zufolge, gemäß Artikel 37 Absatz 2 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption zu erklären, dass es von dem in Artikel 17 Absatz 2 des Übereinkommens vorgesehenen Vorbehalt Gebrauch macht – d. h. die Vorschriften über die Gerichtsbarkeit nach Artikel 17 Absatz 1 Buchstaben b und c nur in bestimmten Fällen oder unter bestimmten Bedingungen anzuwenden.

⁶ gemäß Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b des Übereinkommens

[...]

15. Straftaten im Amt nach den §§ 331 bis 337, wenn

a) der Täter zur Zeit der Tat Deutscher ist,

b) der Täter zur Zeit der Tat Europäischer Amtsträger ist und seine Dienststelle ihren Sitz im Inland hat,

c) die Tat gegenüber einem Amtsträger, einem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten oder einem Soldaten der Bundeswehr begangen wird oder

d) die Tat gegenüber einem Europäischen Amtsträger oder Schiedsrichter, der zur Zeit der Tat Deutscher ist, oder einer nach § 335a gleichgestellten Person begangen wird, die zur Zeit der Tat Deutsche ist;

16. Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern (§ 108e), wenn

a) der Täter zur Zeit der Tat Mitglied einer deutschen Volksvertretung oder Deutscher ist oder

b) die Tat gegenüber einem Mitglied einer deutschen Volksvertretung oder einer Person, die zur Zeit der Tat Deutsche ist, begangen wird.

31. GRECO begrüßt diese neue Änderung des bereits im Rahmen des Dritten Zwischen-Umsetzungsberichts geprüften Gesetzentwurfs, mit dem die bestehende Lücke geschlossen werden sollte, indem auch eine Gerichtsbarkeit für Korruptionsdelikte begründet wird, die von Mitgliedern deutscher öffentlich-rechtlicher Vertretungskörperschaften, die nicht Deutsche sind, im Ausland begangen wurden; sie begrüßt ebenfalls die Verabschiedung und das Inkrafttreten des Gesetzes.
32. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung x in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden ist.

Thema II – Transparenz der Parteienfinanzierung

33. Es sei daran erinnert, dass GRECO in ihrem Evaluierungsbericht in Bezug auf Thema II 10 Empfehlungen an Deutschland gerichtet hat. Die Empfehlungen i und vi waren als zufriedenstellend umgesetzt und die Empfehlung ix als in zufriedenstellender Weise behandelt angesehen worden. Die Empfehlungen ii, iii, iv, v, viii und x waren als teilweise umgesetzt und die Empfehlung vii als nicht umgesetzt angesehen worden.

Empfehlungen ii bis v, vii, viii und x.

34. 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; 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; 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 der für 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; 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 über die 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; ii) sicherzustellen, dass diese Verstöße wirksame, angemessene und abschreckende Strafen nach sich ziehen (Empfehlung x).

35. Die Behörden berichten, dass der Bundesminister des Innern den Präsidenten des Bundestags mit Schreiben vom 28. Januar 2015 gebeten hat, ihm mitzuteilen, welche Position der Bundestag zu den verbliebenen Empfehlungen einnimmt und inwieweit weitere Maßnahmen zu ihrer Umsetzung ergriffen worden oder geplant sind. Der Vorsitzende des Innenausschusses des Bundestages hat - in Absprache mit den Sprechern der Fraktionen des Ausschusses - hierzu mit Schreiben vom 2. Juli 2015 mitgeteilt, dass der Innenausschuss, der wichtigste Ausschuss für Fragen der Parteienfinanzierungsgesetzgebung, über eine Änderung des Parteiengesetzes berate. Er hat im Übrigen mitgeteilt, dass die Empfehlungen von GRECO bei den laufenden Anhörungen ebenfalls Berücksichtigung fanden.

36. Am 22. Dezember 2015 hat der Bundestag das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes verabschiedet, das am 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist. Die Änderungen betreffen insbesondere Einzelheiten der staatlichen Finanzierung politischer Parteien, die Berücksichtigung von Mitgliedsbeiträgen bei der Berechnung der Gesamthöhe der von einer Partei bei Überschreitung der 10.000-Euro-Grenze zu veröffentlichenden Zuwendungen und die Einführung neuer Sanktionen, zu denen Zwangsgelder zählen, wenn eine politische Partei gegen ihre Rechenschaftspflicht verstößt. Die Behörden fügen hinzu, dass sie davon ausgehen, dass der Bundestag die Bundesregierung in Kürze über seine Position hinsichtlich der GRECO-Empfehlungen unterrichtet, die noch nicht vollständig umgesetzt worden sind.

37. GRECO nimmt die jüngste Parteiengesetz-Novelle zur Kenntnis, mit der unter anderem einige Vorschriften zur Transparenz der Parteienfinanzierung und zur Anwendung der Regelung geändert wurden. Diese Änderungen scheinen zwar in die richtige Richtung zu gehen, doch stellt

GRECO fest, dass sie für die Umsetzung der noch nicht umgesetzten Empfehlungen nur indirekt von Bedeutung sind. GRECO ist darüber besorgt, dass seit der Annahme des Dritten Zwischen-Umsetzungsberichts kein spürbarer Fortschritt in diesem Punkt erzielt worden ist. GRECO fordert die deutschen Behörden nachdrücklich auf, den angestoßenen Reformprozess weiterzuführen und im Einklang mit den Empfehlungen geeignete Schritte zu unternehmen.

38. 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 nicht umgesetzt wurde.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

39. **Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen zieht GRECO den Schluss, dass Deutschland acht der zwanzig im Evaluierungsbericht der Dritten Runde enthaltenen Empfehlungen zufriedenstellend umgesetzt oder in zufriedenstellender Weise abgearbeitet hat.** Bis zum jetzigen Zeitpunkt sind zehn Empfehlungen teilweise und zwei überhaupt nicht umgesetzt worden.
40. Im Hinblick auf Thema I – Kriminalisierung – sind insbesondere die Empfehlungen ii, iii, iv, viii und x zufriedenstellend umgesetzt und die Empfehlungen i, v, vi und vii teilweise umgesetzt worden. Die Empfehlung ix noch immer nicht umgesetzt worden. Im Hinblick auf Thema II – Transparenz der Parteienfinanzierung – sind die Empfehlungen i und iv zufriedenstellend umgesetzt und ist die Empfehlung ix zufriedenstellend abgearbeitet worden. Die Empfehlungen ii, iii, iv, v, viii und x sind teilweise umgesetzt und die Empfehlung vii nicht umgesetzt worden.
41. In Bezug auf Thema I – Kriminalisierung - stellt GRECO fest, dass der Reformprozess, den sie in ihrem Dritten Zwischen-Umsetzungsbericht bereits begrüßt hatte, weitergeführt wurde und nahezu abgeschlossen ist. Nach der Verabschiedung und dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption im November 2015 sind die Empfehlungen von GRECO zu den Gerichtsbarkeitsbestimmungen und der Kriminalisierung der Bestechung und Bestechlichkeit ausländischer Amtsträger, internationaler Bediensteter und ausländischer Schöffen und zu der Bestechlichkeit und Bestechung im privaten Sektor behandelt worden, womit der Weg für die Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens über Korruption und des Protokolls dazu geebnet worden ist. Was Thema II – Transparenz der Parteienfinanzierung - angeht, hat es den Anschein, als könnten die neueren Änderungen des Parteiengesetzes die Transparenz und die konkrete Umsetzung der Regelung verbessern, was somit in die richtige Richtung ginge. GRECO bedauert jedoch, dass dieser Reformprozess nicht genutzt wurde, um die noch nicht umgesetzten Empfehlungen umzusetzen. Sie möchte erneut betonen, dass mehrere Empfehlungen zu Fragen von höchster Wichtigkeit immer noch nicht umgesetzt worden sind, wie 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, die dem Bundestagspräsidenten zur Überwachung der Parteienfinanzierung zur Verfügung stehen. GRECO fordert die deutschen Behörden erneut nachdrücklich auf, die noch unerledigten Empfehlungen schnellstmöglich zu behandeln.
42. Da zwölf Empfehlungen nicht vollständig umgesetzt worden sind, fordert GRECO den Leiter der deutschen Delegation nach Artikel 31 Absatz 9 ihrer Geschäftsordnung auf, bis zum 31. Dezember 2016 ergänzende Informationen insbesondere über die Umsetzung der Empfehlungen

i, v, vi, vii et ix (Thema I – Kriminalisierung) und der Empfehlungen ii bis v, vii, viii und x (Thema II – Transparenz der Parteienfinanzierung) zu übermitteln.

43. GRECO bittet die deutschen Behörden, die Veröffentlichung des vorliegenden Berichts so bald wie möglich zu genehmigen, ihn in die Landessprache zu übersetzen und diese Übersetzung zu veröffentlichen.