

Angenommen: 25. März 2021

Öffentlich

GrecoRC4(2021)11-P3

VIERTE EVALUIERUNGSRUNDE

Korruptionsprävention in Bezug auf
Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte

VORLÄUFIGER UMSETZUNGSBERICHT DEUTSCHLAND

Verabschiedet durch GRECO
auf der 87. Vollversammlung
(Straßburg, 22.-25. März 2021)

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 Vorläufige Umsetzungsbericht enthält eine Bewertung der Maßnahmen, die die deutschen Behörden zur Umsetzung der Empfehlungen aus dem Evaluierungsbericht der Vierten Runde über Deutschland (siehe Rdnr. 2) über „Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte“ ergriffen haben.
2. Der Evaluierungsbericht der Vierten Runde über Deutschland wurde von GRECO auf der 65. Vollversammlung (10. Oktober 2014) verabschiedet und nach Freigabe durch Deutschland am 28. Januar 2015 veröffentlicht.
3. Der Umsetzungsbericht wurde von GRECO auf der 75. Vollversammlung (24. März 2017) verabschiedet und nach Freigabe durch Deutschland am 6. Juli 2017 veröffentlicht.
4. Der Zweite Umsetzungsbericht wurde von GRECO auf der 83. Vollversammlung (21. Juni 2019) verabschiedet und nach Freigabe durch Deutschland am 12. August 2019 veröffentlicht. GRECO kam zu dem Schluss, dass der insgesamt sehr geringe Grad der Umsetzung der Empfehlungen „allgemein unbefriedigend“ („globally unsatisfactory“) im Sinne von Artikel 31 Absatz 8.3 der Geschäftsordnung war. Daher beschloss GRECO, Artikel 32 anzuwenden, der Mitglieder betrifft, bei denen festgestellt wurde, dass sie die im Evaluierungsbericht enthaltenen Empfehlungen nicht umgesetzt haben, und bat den Leiter der deutschen Delegation, nach Absatz 2 Ziffer i dieses Artikels bis spätestens 30. Juni 2020 einen Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der ausstehenden Empfehlungen (d. h. der Empfehlungen i-iv und vi) vorzulegen. Die Frist wurde auf den 30. Dezember 2020 verschoben.
5. Wie vorgeschrieben haben die deutschen Behörden einen Sachstandsbericht zu den Maßnahmen vorgelegt, die zur Umsetzung der ausstehenden Empfehlungen ergriffen wurden. Dieser Bericht ging am 18. Dezember 2020 ein und diente als Grundlage für den vorliegenden Vorläufigen Umsetzungsbericht.
6. GRECO wählte die Slowakische Republik (im Hinblick auf Abgeordnete) und die Schweiz (im Hinblick auf Institutionen der Justiz) zur Benennung von Berichterstattern für das Umsetzungsverfahren aus. Als Berichterstatter wurden Herr Ján KRÁLIK für die Slowakische Republik und Herr Ernst GNÄGI für die Schweiz benannt. Bei der Erstellung des Vorläufigen Umsetzungsberichts wurden sie durch das GRECO-Sekretariat unterstützt.

II. ANALYSE

7. GRECO hat in ihrem Evaluierungsbericht der Vierten Runde acht Empfehlungen an Deutschland gerichtet. Im Zweiten Umsetzungsbericht war GRECO zu dem Schluss gekommen, dass die Empfehlungen v, vii und viii zufriedenstellend, die Empfehlungen i, iii und vi teilweise und die Empfehlungen ii und iv nicht umgesetzt worden waren.

Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete

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. GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung im Zweiten Umsetzungsbericht teilweise umgesetzt blieb. Bereits im Umsetzungsbericht war GRECO zu dem Schluss gekommen, dass diese Empfehlung teilweise umgesetzt war. Damals erkannte GRECO an, dass die Transparenz von Lobbyismus in gewissem Umfang verbessert worden war (insbesondere durch Einführung neuer Bestimmungen zum Zugang von Vertreterinnen und Vertretern von Interessenverbänden zum Bundestag). Allerdings stellte GRECO auch fest, dass diese Maßnahmen den verschiedenen der Empfehlung zugrundeliegenden Bedenken nur teilweise gerecht wurden. Im Zweiten Umsetzungsbericht begrüßte GRECO, dass die Bundesregierung die Praxis, wonach Stellungnahmen von Interessenvertreterinnen und -vertretern aus dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft mit Bezug auf Gesetzesinitiativen in der 19. Legislaturperiode von den Ministerien veröffentlicht werden, förmlich unterstützt hat. Sie erinnerte die Behörden jedoch auch daran, dass die Empfehlung konkret eine Verbesserung der Transparenz des parlamentarischen Verfahrens verlangte. Des Weiteren nahm GRECO eine geplante Änderung¹ der Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln des Bundestags zur Kenntnis, hielt es aber für unwahrscheinlich, dass diese sich spürbar auf die Transparenz des parlamentarischen Verfahrens auswirken werde. Da ohnehin diverse von GRECO im Evaluierungsbericht genannte Bedenken unberücksichtigt blieben, kam GRECO zu dem Schluss, dass die Empfehlung teilweise umgesetzt blieb.
10. Die deutschen Behörden berichten, dass die Bundestagsfraktionen CDU/CSU und SPD (die zusammen die Mehrheit im Bundestag haben) am 8. September 2020 einen Entwurf für ein Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag (Lobbyregistergesetz – LobRegG) eingebracht haben. Der Gesetzentwurf sieht eine Registrierungspflicht für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter (laut § 1 Abs. 2 des Gesetzentwurfs jede natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, die Tätigkeiten „zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess des Deutschen Bundestages samt seinen Organen, Mitgliedern, Fraktionen oder Gruppen“ betreibt) vor, in anderen Worten: ein „Lobbyregister“.² Aus dem Entwurf geht hervor, in welchen Fällen die Registrierungspflicht nicht gilt (z.B. bei natürlichen Personen, die ausschließlich persönliche Interessen formulieren), wie das Register zu führen ist, welche Daten zu erfassen sind und welche Konsequenzen etwaige Verstöße gegen die gesetzlichen Bestimmungen hätten. Außerdem würde eine Verpflichtung für Interessenvertreterinnen und -vertreter zur Anwendung eines Verhaltenskodex eingeführt. Es ist vorgesehen, dass Verstöße gegen die Registrierungspflicht als Ordnungswidrigkeit nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) geahndet werden, nach dem eine Geldstrafe in Höhe von bis zu 50.000 Euro verhängt werden kann. Darüber hinaus sieht die Bundestagsverwaltung die Schaffung einer neuen Einheit vor, die für die Führung des Registers zuständig sein soll.
11. Die erste Lesung des Gesetzentwurfs im Plenum des Bundestags fand am 11. September 2020 statt. Am 1. Oktober 2020 wurde der Gesetzentwurf (zusammen mit den Anträgen der anderen Fraktionen) in einer Anhörung des

¹ Die Änderungen würden unter anderem Mitglieder des Bundestags, die (bei den dem Bundestagspräsidenten zu bestimmten Nebentätigkeiten vorzulegenden Informationen) gesetzliche Zeugnisverweigerungsrechte oder Verschwiegenheitspflichten geltend machen könnten, verpflichten, nicht nur die Art der Tätigkeit, sondern auch die Branche des Vertragspartners offenzulegen.

² Hierzu sieht § 1 Abs. 1 des Entwurfs vor: „Wer Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag, seinen Mitgliedern, Fraktionen oder Gruppen betreiben will, muss dies durch Eintragung in ein beim Deutschen Bundestag geführtes öffentliches Verzeichnis angeben, sobald die Interessenvertretung entweder

1. regelmäßig betrieben wird,
2. auf Dauer angelegt ist,
3. für Dritte erfolgt oder

4. innerhalb der jeweils letzten drei Monate mehr als 50 unterschiedliche Interessenvertretungskontakte aufgenommen wurden.“

Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung erörtert. Weitere Beratungen stehen aus.

12. GRECO begrüßt die parlamentarische Initiative zur Registrierung von Lobbyisten und anderen Dritten über die bisherige freiwillige Registrierung in der Verbändeliste des Bundestagspräsidenten hinaus. Das wäre ein wichtiger Schritt zu mehr Transparenz der Aktivitäten von Lobbyisten und anderen Dritten, die Einfluss auf die Arbeit des Bundestags anstreben. Da der Gesetzentwurf noch nicht angenommen ist und keine weiteren Schritte zur Verbesserung der Transparenz des parlamentarischen Verfahrens ergriffen wurden, ist diese Empfehlung nur teilweise erfüllt.
13. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung i teilweise umgesetzt bleibt.

Empfehlung ii.

14. *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.*
15. GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Zweiten Umsetzungsberichts noch nicht umgesetzt war. Zuvor nahm GRECO in ihrem Umsetzungsbericht die Diskussionen einschlägiger parlamentarischer Ausschüsse zur Kenntnis, hielt es aber für bedenklich, dass zweieinhalb Jahre nach Verabschiedung des Evaluierungsberichts noch keine konkreten Schritte zur Umsetzung dieser Empfehlung unternommen worden waren. GRECO betonte auch, dass die bestehenden Verhaltensregeln, auf die die Behörden verwiesen, im Evaluierungsbericht bereits im Detail betrachtet worden waren. Im Zweiten Umsetzungsbericht (der über viereinhalb Jahre nach Verabschiedung des Evaluierungsberichts verabschiedet wurde) berichteten die Behörden, dass keine weiteren Entwicklungen gemeldet werden könnten.
16. Die deutschen Behörden berichten nun, dass keine weiteren Entwicklungen gemeldet werden können.
17. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung ii weiterhin nicht umgesetzt ist.

Empfehlung iii.

18. *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.*
19. GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Zweiten Umsetzungsberichts teilweise umgesetzt war. Im Hinblick auf den ersten Teil der Empfehlung hatte sie im Umsetzungsbericht bereits mit Sorge zur Kenntnis

genommen, dass die maßgeblichen parlamentarischen Gremien weitere Ausweitungen der Offenlegungspflichten abgelehnt hatten. Im Zweiten Umsetzungsbericht begrüßte GRECO, dass eine rechtliche Analyse der potentiellen Verpflichtung von Bundestagsabgeordneten, auch wesentliche Vermögenswerte und Verbindlichkeiten offenzulegen, stattgefunden hatte, bedauerte aber, dass bei dieser Analyse offenbar nicht nach Möglichkeiten oder rechtlichen Lösungen dafür gesucht worden war, wie die Kategorien der offenzulegenden Informationen ausgeweitet werden könnten, sondern vielmehr nach Rechtfertigungen dafür, dies nicht zu tun. Einigen Erkenntnissen aus der Studie, insbesondere dass die Offenlegung wesentlicher Vermögenswerte und Verbindlichkeiten gegen Bestimmungen der Menschenrechtskonvention verstoßen würde, konnte GRECO nicht zustimmen. Da die bestehenden Offenlegungspflichten nicht überprüft worden waren, um ihren Anwendungsbereich auf weitere Arten von Informationen zu erstrecken, war GRECO der Auffassung, dass dieser Teil der Empfehlung nicht umgesetzt worden war. Was den zweiten Teil der Empfehlung angeht, akzeptierte GRECO, obgleich sie eine Diskussion oder tiefgreifendere Prüfung der o.g. rechtlichen Analyse der einschlägigen Bundestagskommission erwartet hätte, im Zweiten Umsetzungsbericht, dass mit der o.g. rechtlichen Analyse eine Ausweitung der Offenlegungspflicht auf Ehegatten und Abkömmlinge erwogen worden war. Daher kam sie zu dem Schluss, dass dieser Teil der Empfehlung in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurde.

20. Die deutschen Behörden berichten nun, dass keine weiteren Entwicklungen gemeldet werden können.
21. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung iii teilweise umgesetzt bleibt.

Empfehlung iv.

22. *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.*
23. GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Zweiten Umsetzungsberichts weiterhin nicht umgesetzt war. Bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Umsetzungsberichts hatte GRECO festgestellt, dass zur Stärkung der Kontrolle und Durchsetzung der Verhaltensregeln eine Erhöhung der Mitarbeiterzahl in der Bundestagsverwaltung von zwei auf drei beantragt worden war. Allerdings war sie zu dem Schluss gekommen, dass dies nicht ausreichte, um davon auszugehen, dass die Empfehlung auch nur teilweise umgesetzt worden wäre. Im Zweiten Umsetzungsbericht begrüßte sie, dass diese weitere Stelle erneut beantragt worden war, um die Position über 2019 hinaus zu sichern. Sie nahm auch den Reflexionsprozess in der Rechtsstellungskommission zur Kenntnis, der zu einem Änderungsvorschlag in Bezug auf das Abgeordnetengesetz und die Verhaltensregeln (erweiterte Möglichkeiten zur Verhängung einer Sanktion gegen Mitglieder des Bundestags wegen bestimmter Verstöße gegen das AbgG und die Verhaltensregeln) geführt hatte. Allerdings war GRECO angesichts des im Evaluierungsbericht aufgezeigten deutlichen Reformbedarfs der Auffassung, dass man nicht behaupten könne, dass mit diesen ersten – und faktisch ziemlich begrenzten – Schritten geeignete Maßnahmen getroffen worden wären, um eine wirksame Kontrolle und Durchsetzung der Anzeigepflichten, Regeln zu Interessenkonflikten und anderen Verhaltensregeln für Abgeordnete zu gewährleisten, auch nicht teilweise.

24. Die deutschen Behörden berichten nunmehr, dass die beantragte zusätzliche Stelle in der Bundestagsverwaltung zur Stärkung der Kontrolle und Durchsetzung der Verhaltensregeln (wie im Zweiten Umsetzungsbericht berichtet) mittlerweile genehmigt wurde. Darüber hinaus wurden die Änderungsvorschläge mit Bezug auf das Abgeordnetengesetz und die Verhaltensregeln (wie im Umsetzungsbericht berichtet) angenommen. Sie traten am 19. November 2020 in Kraft. Zusätzlich zu den bereits bestehenden Bestimmungen zu Ordnungsgeldern bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung bei nicht erfolgter Anzeige anzeigepflichtiger Tätigkeiten oder Einkünfte erlauben diese Änderungen dem Präsidium des Bundestags auch die Verhängung dieser Ordnungsgelder, wenn Abgeordnete anzeigepflichtige Spenden nicht angezeigt haben oder wenn sie Zuwendungen angenommen haben, die nach § 44a Abs. 2 unzulässig sind.³
25. GRECO begrüßt, dass auf einer strukturelleren Grundlage eine zusätzliche Stelle zur Stärkung der Kontrolle der Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestags gesichert wurde und dass die Möglichkeiten zur Verhängung eines Ordnungsgeldes gegen Abgeordnete nun auf die Nichtanzeige anzeigepflichtiger Spenden und die Annahme unzulässiger Zuwendungen ausgeweitet wurden. Angesichts ihrer Feststellungen im Evaluierungsbericht hinsichtlich der seltenen Festsetzung von Ordnungsgeldern hofft GRECO, dass diese Bestimmung in entsprechenden Fällen wirksam angewendet werden wird. Grundsätzlich hätte GRECO angesichts der Art der im Evaluierungsbericht⁴ geäußerten Bedenken erneut umfangreichere Maßnahmen erwartet, die wie in der Empfehlung vorgesehen eine wirksame Kontrolle und Durchsetzung der derzeitigen und künftigen Anzeigepflichten, Regeln zu Interessenkonflikten und anderen Verhaltensregeln für Abgeordnete gewährleisten. Dennoch erkennt sie an, dass mit der Stärkung der personellen Ressourcen der Bundestagsverwaltung und den erweiterten Möglichkeiten zur Verhängung eines Ordnungsgeldes bei bestimmten Verstößen gegen das Abgeordnetengesetz und die Verhaltensregeln Schritte in Richtung einer Umsetzung der Empfehlung ergriffen wurden, so dass GRECO nun zu dem Schluss gelangen kann, dass diese Empfehlung teilweise behandelt wurde.
26. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung iv teilweise umgesetzt worden ist.

Korruptionsprävention in Bezug auf Richterinnen und Richter

Empfehlung vi.

27. *GRECO empfahl, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Transparenz und Überwachung der Nebentätigkeiten von Richterinnen und Richtern zu verstärken. Die Bundesländer waren einzuladen, zu diesem Reformprozess beizutragen.*
28. GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Zweiten Umsetzungsberichts teilweise umgesetzt war. GRECO begrüßte, dass für die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts neue

³ Dementsprechend lautet § 44a Abs. 4 Satz 2 AbgG nun: „Werden anzeigepflichtige Tätigkeiten, Spenden oder Einkünfte nicht angezeigt oder wird gegen die Pflichten aus Absatz 2 verstoßen, kann das Präsidium ein Ordnungsgeld bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung festsetzen.“ § 8 Abs. 4 Satz 1 der Verhaltensregeln wiederum lautet: „Das Präsidium kann gemäß [...] § 44a Abs. 4 Satz 2 des Abgeordnetengesetzes nach erneuter Anhörung ein Ordnungsgeld festsetzen.“

⁴ Es wird daran erinnert, dass GRECO einen Mangel an wirksamen verwaltungsrechtlichen Kontrollen festgestellt hat, der sich an den nicht rechtzeitig vorgelegten Erklärungen der Abgeordneten, der seltenen Verhängung von Sanktionen, der schwachen personellen Ausstattung der Bundestagsverwaltung und den mangelhaften Ermittlungsbefugnissen der Bediensteten sowie an der fehlenden sorgfältigen Prüfung der Erklärungen über die von den Abgeordneten selbst vorgelegten Informationen hinaus zeigt. Sie nahm auch zur Kenntnis, dass die Frage aufgeworfen wurde, „ob die Verwaltung der Macht nicht zu nahe ist, um die Abgeordneten zu überwachen und gegebenenfalls zu kritisieren, und ob es nicht besser wäre, eine unabhängige Kommission mit der Überwachung zu betrauen“.

Verhaltensleitlinien verabschiedet worden waren und dass Informationen über ihre für die Mitwirkung an Veranstaltungen und für Publikationen erhaltene Vergütung nun veröffentlicht werden. GRECO begrüßte auch, dass ein oberstes Bundesgericht nach einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof Schritte zur Verbesserung der Überwachung von Nebentätigkeiten unternommen hat. Da diese Maßnahmen jedoch nur zwei Gerichte betrafen (und die Regelungen hinsichtlich der Nebentätigkeiten von Richterinnen und Richtern des Bundesverfassungsgerichts im Vergleich zu anderen Richterinnen und Richtern ohnehin schon strenger waren) kam GRECO zu dem Schluss, dass diese Empfehlung teilweise umgesetzt war.

29. Die deutschen Behörden berichten nun, dass die Regelungen zu Nebentätigkeiten von Richterinnen und Richtern sowohl auf Bundes- wie auch auf Länderebene durch erläuternde Leitlinien und Handreichungen zur Anwendung dieser Regelungen ergänzt werden. Alle Bundesgerichte versenden darüber hinaus regelmäßig Leitlinien, Hinweise oder Checklisten zu Nebentätigkeiten, die Informationen zu allen Aspekten beinhalten, die es bei der Prüfung der Zulässigkeit einer Nebentätigkeit zu beachten gilt. Ein Bundesgericht erarbeitete im Januar 2017 umfangreiche „Hinweise zum Nebentätigkeitsrecht“⁵ mit detaillierten Erläuterungen zur praktischen Anwendung der rechtlichen Rahmenbestimmungen zu Nebentätigkeiten von Richterinnen und Richtern. Ein anderes Bundesgericht (das wie im Zweiten Umsetzungsbericht berichtet nach einer Überprüfung durch den Bundesrechnungshof bereits weitere Maßnahmen ergriffen hatte) hat nunmehr auch das interne Antragsformular für die Genehmigung von Nebentätigkeiten überarbeitet, so dass nun mehr Angaben erforderlich sind.
30. Darüber hinaus erheben alle Gerichte des Bundes Daten zu angezeigten und genehmigten Nebentätigkeiten von Richterinnen und Richtern und legen den zuständigen Ministerien, also entweder dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz oder dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, entsprechende Jahresberichte vor.⁶ Diese Berichte enthalten Informationen zur Gesamtzahl der Bundesrichterninnen bzw. Bundesrichter, die in dem jeweiligen Jahr eine Nebentätigkeit ausgeübt haben, zur Art der Nebentätigkeit, zur durchschnittlich für die Ausübung der Nebentätigkeit aufgewendeten Zeit (sowie zur maximalen von einer Richterin bzw. einem Richter des jeweiligen Gerichts aufgebrauchten Zeit), zur durchschnittlichen jährlichen Vergütung und der maximalen jährlichen Vergütung einer Richterin bzw. eines Richters und pro Tätigkeit, sowie zu den Vertragspartnern. Die beiden Ministerien überprüfen die Jahresberichte und achten dabei auf Unregelmäßigkeiten. Aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken werden die Berichte nicht veröffentlicht (da eine Identifizierung der einzelnen Richterinnen bzw. Richter aufgrund der relativ kleinen Anzahl von Richterinnen und Richtern bei den Bundesgerichten zu einfach wäre).
31. Schließlich berichten die Behörden, dass die Landesjustizministerien nach dem Zweiten Umsetzungsbericht im März 2020 durch Schreiben des Bundesministeriums

⁵ Abschnitt I der Hinweise nennt mögliche Gründe, aus denen Nebentätigkeiten von der Öffentlichkeit als Bedrohung für die Unabhängigkeit von Richterinnen und Richtern wahrgenommen werden könnten. So darf eine Richterin bzw. ein Richter eine Nebentätigkeit nur dann ausüben, wenn dadurch das Vertrauen in die Unabhängigkeit, Unparteilichkeit oder Unbefangtheit des Rechtssystems nicht gefährdet wird. Das Vertrauen könnte demnach gefährdet sein, wenn zwischen Leistung und Gegenleistung ein unangemessenes Verhältnis besteht, wenn eine Richterin oder ein Richter gegen ein nicht nur geringfügiges Entgelt auf einer allein an den Bedürfnissen einer einzelnen Interessengruppe ausgerichteten Veranstaltung oder auf solchen Veranstaltungen vorträgt, die von einzelnen – als Prozessvertreter in Betracht kommenden – Steuerberatungs-, Anwaltskanzleien oder Beratungsgesellschaften durchgeführt werden, oder wenn es sich um eine Werbeveranstaltung für bestimmte Personen oder Interessengruppen handelt. In den Hinweisen wird ferner dargelegt, welche Vortragstätigkeiten der Genehmigung bedürfen, welche lediglich anzeigepflichtig sind und welche normalerweise unzulässig sind.

⁶ Für drei der obersten Gerichtshöfe, die seit 2011 dieser Berichtspflicht unterliegen, ist das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zuständig. Zwei weitere oberste Gerichtshöfe, die der Berichtspflicht seit 2013 unterliegen, berichten dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

der Justiz und für Verbraucherschutz um weiterführende Informationen zu den seit 2014 ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz und Überwachung von Nebentätigkeiten der Richterinnen und Richtern auf Landesebene gebeten wurden. Einzelne Landesjustizministerien berichteten, dass der rechtliche Rahmen für Nebentätigkeiten als weitestgehend angemessen erachtet werde. Einige Länder haben trotzdem zusätzliche Maßnahmen ergriffen.⁷ Auch auf Länderebene wurden den Richterinnen und Richtern Leitlinien und Hinweise hinsichtlich der Zulässigkeit von Nebentätigkeiten zur Verfügung gestellt.

32. GRECO begrüßt die erläuternden Leitlinien, die hinsichtlich der Anwendung der Regelungen zu Nebentätigkeiten zur Verfügung gestellt wurden, und die Information, dass alle Bundesgerichte dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz bzw. dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales jährlich über die Nebentätigkeiten ihrer Richterinnen und Richter Bericht erstatten. Sie begrüßt auch, dass diesbezüglich an die Länder herangetreten wurde. Auch wenn die jährliche Berichtspflicht bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Evaluierungsberichts bestand, erkennt GRECO an, dass deren Durchsicht durch die zuständigen Ministerien im Hinblick auf Unregelmäßigkeiten eine weitere Kontrollinstanz im Hinblick auf die Nebentätigkeiten von Richterinnen und Richtern darstellt (über diese Überprüfung war GRECO zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Evaluierungsberichts nicht in Kenntnis gesetzt). Die Überwachung von Nebentätigkeiten wird darüber hinaus durch die erläuternden Leitlinien zur Anwendung der Regelungen zu Nebentätigkeiten erleichtert. Hingegen kann GRECO nicht einfach akzeptieren, dass weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz der von Richterinnen und Richtern ausgeübten Nebentätigkeiten ergriffen wurden, da die Inhalte der genannten Berichte nicht veröffentlicht werden. In diesem Zusammenhang nimmt GRECO das Vorbringen der Behörden zur Kenntnis, wonach Datenschutzbedenken der Veröffentlichung dieser Inhalte entgegenstehen. Gleichzeitig erinnert sich GRECO daran, dass das Bundesverfassungsgericht wie im Zweiten Umsetzungsbericht ausgeführt keine derartigen Bedenken hatte (das BVerfG veröffentlicht Daten zu der Vergütung, die einzelne Richterinnen oder Richtern für die Mitwirkung an Veranstaltungen und für Publikationen erhalten). Vor diesem Hintergrund kann daher nicht geschlussfolgert werden, dass diese Empfehlung nunmehr vollständig umgesetzt wurde.

33. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung vi teilweise umgesetzt bleibt.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

34. **Nach alledem kommt GRECO zu dem Schluss, dass Deutschland drei der acht im Evaluierungsbericht der Vierten Runde enthaltenen Empfehlungen zufriedenstellend umgesetzt oder in zufriedenstellender Weise behandelt hat.** Von den fünf verbleibenden Empfehlungen sind vier teilweise und eine nicht umgesetzt worden.

35. Konkret sind die Empfehlungen v, vii und viii zufriedenstellend, die Empfehlungen i, iii, iv und vi teilweise und die Empfehlung ii nicht umgesetzt worden.

36. Im Hinblick auf Abgeordnete freut sich GRECO über die Initiative eines Lobbyregisters, das einen wichtigen Schritt zu mehr Transparenz hinsichtlich der

⁷ Beispielsweise berichtete Brandenburg, dass der anwendbare Rechtsrahmen 2019 reformiert wurde. Aufgrund einer neuen Bestimmung im Beamtengesetz bedürfen nun alle entgeltlichen und die meisten unentgeltlichen Nebentätigkeiten der vorherigen Genehmigung. Einige Länder haben zusätzliche Leitlinien oder Verhaltenskodizes für alle oder bestimmte Richterinnen und Richter erarbeitet. Der Verhaltenskodex für Richterinnen und Richter an den Arbeitsgerichten beispielsweise beschreibt die möglichen Auswirkungen von Vortragstätigkeiten oder bestimmten Arbeiten mit Anwältinnen oder Anwälten in Schiedsverfahren auf die richterliche Tätigkeit einer Richterin bzw. eines Richters.

Aktivitäten von Lobbyisten und anderen Dritten darstellen könnte, die Einfluss auf die Arbeit des Bundestags anstreben. GRECO begrüßt darüber hinaus, dass auf einer dauerhaften Grundlage eine zusätzliche Stelle zur Stärkung der Kontrolle der Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestags gesichert wurde und dass nun auch Ordnungsgelder wegen der Nichtanzeige bestimmter Spenden und der Annahme unzulässiger Zuwendungen verhängt werden können. Obgleich GRECO angesichts der Art der im Evaluierungsbericht geäußerten Bedenken eine umfangreichere Reform der Regelungen zur Kontrolle und Durchsetzung erwartet hätte, erkennt sie an, dass einige Schritte zur Verbesserung der Kontrolle und Durchsetzung der Anzeigepflichten und der Verhaltensregeln für Abgeordnete ergriffen wurden, so dass nun von einer teilweisen Umsetzung dieser Empfehlung gesprochen werden kann.

37. Hingegen bedauert GRECO, dass nicht über weitere Entwicklungen hinsichtlich der Einführung eines Erfordernisses der Ad-hoc-Offenlegung in Fällen, in denen zwischen privaten Interessen einzelner Abgeordneter und Angelegenheiten, die Gegenstand parlamentarischer Verfahren sind, ein Konflikt entstehen könnte, und hinsichtlich der Bereitstellung von Handreichungen und der vertraulichen Beratung zu diesen Angelegenheiten berichtet wurde. Auch hinsichtlich einer Ausweitung der Arten von Informationen, die Mitglieder des Bundestags bei den Erklärungen zu ihren Finanzen offenlegen müssen, wurden keine weiteren Entwicklungen gemeldet.
38. Im Hinblick auf Richterinnen und Richter begrüßt GRECO die Information, dass diesen erläuternde Leitlinien hinsichtlich der Anwendung der Regelungen zu Nebentätigkeiten zur Verfügung gestellt wurden (die zudem die Kontrolle der Einhaltung dieser Regelungen erleichtern werden) und dass hinsichtlich der Frage der Nebentätigkeiten von Richterinnen und Richtern auf die Länder zugegangen wurde. Sie erkennt an, dass die Überprüfung der jährlichen Berichte der Bundesgerichte hinsichtlich der Nebentätigkeiten von Richterinnen und Richtern durch die zuständigen Ministerien eine zusätzliche Kontrolle dieser Tätigkeiten darstellt. Allerdings kann sie auf der Grundlage der vorgelegten Informationen nicht zu dem Schluss gelangen, dass nunmehr geeignete Maßnahmen getroffen wurden, um die Transparenz der Nebentätigkeiten von Richterinnen und Richtern auf Bundesebene zu verbessern, wie in der Empfehlung verlangt wird.
39. Nach alledem kommt GRECO zu dem Schluss, dass der gegenwärtige Grad der Umsetzung der Empfehlungen weiterhin „allgemein unbefriedigend“ („globally unsatisfactory“) im Sinne von Artikel 31 Absatz 8.3 der Geschäftsordnung ist. Nach Artikel 32 Abs. 2 Ziffer. i der Geschäftsordnung fordert GRECO den Leiter der deutschen Delegation auf, möglichst zeitnah, jedoch spätestens bis zum 31. März 2022 einen Bericht über die Schritte vorzulegen, die zur Umsetzung der ausstehenden Empfehlungen (d.h. Empfehlungen i-iv und vi) unternommen wurden.
40. Darüber hinaus beauftragt GRECO ihren Präsidenten gemäß Artikel 32 Absatz 2 Ziffer ii Buchst. a, den Leiter der deutschen Delegation in einem Schreiben, das nachrichtlich auch an den Präsidenten des Sitzungsausschusses geht, darauf hinzuweisen, dass die betreffenden Empfehlungen nicht umgesetzt wurden und entschlossenes Handeln nötig ist, um möglichst bald konkrete Fortschritte zu erzielen.
41. Abschließend bittet GRECO die deutschen Behörden, die Veröffentlichung des Berichts so bald wie möglich zu genehmigen, ihn in die Landessprache zu übersetzen und diese Übersetzung zu veröffentlichen.