



Initiative für Transparenz und Demokratie

10. November 2023

Schriftliche Stellungnahme von LobbyControl

zur Anhörung im Rechtsausschuss zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung der Korruption“ am 13.11.23, 12 Uhr

Über LobbyControl

LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e.V. ist ein gemeinnütziger Verein und im Lobbyregister unter der Nummer R000176 eingetragen. Wir kombinieren aktuelle Recherchen, wissenschaftliche Hintergrundanalysen, politische Bildungsarbeit und Kampagnen. Wir setzen uns ein für eine transparente und lebendige Demokratie. Wichtige Ziele sind eine ausgewogene und transparente Beteiligung an politischer Entscheidungsfindung und Gesetzgebung, die Vermeidung verdeckter Einflussnahme auf öffentliche Debatten und Wahlkämpfe sowie die Prävention von Korruption.

Gegenüber Bundestag und Bundesregierung engagiert LobbyControl sich für einen Transparenz und Integrität stärkenden Regelungsrahmen. Schwerpunkte sind dabei der Umgang mit Interessenkonflikten, die öffentliche Nachvollziehbarkeit von Lobbyarbeit und -einflüssen und das Zurückdrängen von einseitigen oder privilegierten Zugängen.

1/10

Allgemein

Grundsätzlich begrüßen wir die Zielrichtung des Richtlinien-Vorschlages sehr, EU-weit einheitliche Mindeststandards im Bereich der Prävention und der strafrechtlichen Verfolgung von Korruption zu etablieren. Korruption in der Politik gefährdet den gesellschaftlichen Zusammenhalt und das Vertrauen in demokratische Institutionen und Prozesse in besonderer Weise und macht vor nationalen Grenzen keinen Halt. Starke Mechanismen zur Vorbeugung von Korruption durch Transparenzregeln und einen konsequenten Umgang mit Interessenkonflikten sind daher ebenso bedeutsam wie praxistaugliche Straftatbestände und eine entschiedene Rechtsdurchsetzung. Masken- und Aserbajdschan-Affäre sowie zuletzt der sogenannte Katargate-Skandal im Europäischen Parlament haben der parlamentarischen Demokratie schweren Schaden zugefügt.

Vor diesem Hintergrund fordern wir den Bundestag auf, den Richtlinien-Vorschlag zum Anlass zu nehmen, bestehende Defizite sowohl im Bereich der Prävention als auch der Repression von Korruption in Deutschland auszuräumen. Diese Defizite sehen wir insbesondere im Bereich der Strafbarkeit der Mandatsträger-Korruption sowie dem Umgang mit Interessenkonflikten hochrangiger Entscheidungsträger. Unabhängig von der letztlichen Ausgestaltung der Richtlinie sollten Bundestag und Bundesregierung in diesen beiden Bereichen entschieden vorangehen.

Wir begrüßen in diesem Zusammenhang das im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP vereinbarte Vorhaben „den Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung und -bestechlichkeit wirksamer ausgestalten“ zu wollen.

In unserer Stellungnahme werden wir uns auf die Aspekte Mandatsträgerkorruption und Korruptionsprävention in öffentlichen Institutionen konzentrieren.

1. Zur Strafbarkeit von Mandatsträger-Korruption

Wie bereits bei der Umsetzung der UN-Konvention gegen Korruption und des Strafrechtsübereinkommens des Europarats über Korruption führt die international unübliche Sonderstrafbarkeit für Korruption bei Mandatsträgern in Deutschland auch in Bezug auf den hier vorliegenden Richtlinien-Vorschlag zu gesetzgeberischen Herausforderungen.

Zwar konnte Deutschland mit dem 2014 neu gefassten Straftatbestand in § 108e StGB die beiden genannten völkerrechtlichen Übereinkommen nach langem Zögern endlich ratifizieren. Doch war die Reform nicht geeignet, die Debatte über die Wirksamkeit und Praxistauglichkeit des Paragraphen zu beenden.

Im Nachgang der Maskendeal- und Aserbajdschan-Affären stufte der Gesetzgeber zwar den Tatbestand des § 108e StGB vom Vergehen zum Verbrechen hoch, tastete den Straftatbestand selbst allerdings nicht an. Zugleich änderte er das Abgeordnetengesetz derart, dass eine Annäherung der Strafbarkeit der

Mandatsträger-Korruption an die Strafbarkeit der Amtsträger-Korruption nunmehr einfacher erscheint.

Auch der 7. Strafsenat des OLG München sowie der BGH unterstrichen in ihren Beschlüssen im Zusammenhang mit Provisionszahlungen an Abgeordnete bei Maskengeschäften mit staatlichen Stellen den gesetzgeberischen Handlungsbedarf:

So legte das OLG München, bestätigt durch den BGH, den Straftatbestand in § 108e StGB derart aus, dass Einflussnahmen von Mandatsträgern auf Entscheidungen der Exekutive vom Tatbestandsmerkmal „bei Wahrnehmung des Mandats“ nicht abgedeckt sind. Der 7. Strafsenat merkte aber zugleich in ungewöhnlicher Deutlichkeit an, dass das vorliegende Verhalten „in gleicher Weise wie eine erkaufte Einflussnahme auf parlamentarisches Handeln geeignet [war], das Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität von Abgeordneten zu beschädigen und Demokratieverdrossenheit zu fördern.“ Diese klare Aussage verbindet das Gericht mit einer deutlichen Forderung an den Gesetzgeber:

„Dass - wie hier - sogar die missbräuchliche Kommerzialisierung des Mandats unter Ausnutzung einer nationalen Notlage von beispielloser Tragweite nach gegenwärtiger Rechtslage straflos bleibt, erscheint kaum vertretbar und steht in eklatantem Widerspruch zum allgemeinen Rechtsempfinden. Aus Sicht des Senats sollte der Gesetzgeber deshalb erwägen, den Tatbestand auf ebenso strafwürdige Fälle auszudehnen, in denen Abgeordnete als Gegenleistung für eine Zuwendung Einfluss auf außerparlamentarische Entscheidungen nehmen.“¹

Der BGH bestätigte im Wesentlichen die Auslegung des OLG München und unterstreicht, der geltende Tatbestand in § 108e StGB erstrecke sich nicht auf Handlungen von Mandatsträgern außerhalb des parlamentarischen Bereichs, auch wenn „die hier zu beurteilenden Handlungen ähnlich strafwürdig erscheinen mögen wie das [in § 108e StGB] pönalisierte Verhalten.“²

Auch wenn sich in der Folge der Masken-Affäre der Gesetzgeber in der 19. Wahlperiode nicht zu einer Erweiterung der Strafbarkeit der Mandatsträger-Korruption durchringen konnte, untersagte er die Infrage stehenden Handlungen parlamentsrechtlich durch eine umfassende Reform des Abgeordneten-Gesetzes. Der neue § 44a Abs. 3 untersagt zwar nicht jegliche Form der Kommerzialisierung des Mandats, aber explizit die entgeltliche Interessenvertretung gegenüber der Bundesregierung, wobei hierunter laut Gesetzesbegründung auch die Bundesministerien und ihnen nachgeordnete Behörden zu fassen sind.

Darüber hinaus untersagt das AbgG weitere Verhaltensweisen wie die Entgegennahme von Mandatsträgerspenden und engt damit den Bereich der legiti-

- 1 OLG München, Beschluss v. 18.11.2021 - 7 StObWs 1-3/21. Online unter: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2021-N-55183?hl=true>.
- 2 BGH StB 7-9/22. Online unter: <https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&Datum=Aktuell&Seite=7&nr=130581&pos=214&anz=840>, S. 34 f.

men Vorteile ein, die ein Bundestagsabgeordneter im Rahmen der Mandatstätigkeit entgegennehmen kann.

Es ist daher naheliegend, zumindest den Kerngehalt des neuen § 44a AbgG auch in das Strafrecht zu überführen und damit ein Verhalten wie in der Maskenaffäre entsprechend zu pönalisieren.

Um dieses Ziel zu erreichen und zugleich den Anforderungen der EU-Antikorruptionsrichtlinie insbesondere in Art. 7 gerecht zu werden, bestehen grundsätzlich drei Möglichkeiten:

1. Deutschland verabschiedet sich vom Sonderstrafrecht für die Mandatsträgerkorruption.
2. Der bestehende § 108e StGB wird angepasst.
3. Der § 108e StGB wird um einen oder mehrere neue Straftatbestände für weitere Formen der Mandatsträgerkorruption ergänzt.

Zu 1.: Auf Grund der deutschen Rechtstradition und der verfassungsmäßig verankerten Mandatsfreiheit erscheint dieser Weg unwahrscheinlich. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass in der Literatur die Einbeziehung der Mandatsträger in das Amtsträger-Strafrecht durchaus befürwortet wird. So weist etwa Pohlreich in seinem Gutachten zur Reform der Strafbarkeit der Abgeordneten darauf hin, dass eine Einbeziehung nicht mit einer Gleichstellung zu verwechseln sei und zeigt Möglichkeiten auf, wie diese Einbeziehung unter Achtung der besonderen Mandatsträger-Rechtsstellung gelingen könnte.³

Zu 2.: Der RL-Entwurf unterscheidet wie erwähnt nicht zwischen Amtsträger- und Mandatsträger-Korruption. Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages weist in seiner Ausarbeitung vom 12. Oktober darauf hin, dass die aktuell geltende Fassung des § 108e StGB von den Vorgaben der Richtlinie in zwei wesentlichen Punkten abweichen würde.

So stellt § 108e StGB unter Strafe, wenn Mandatsträger „ungerechtfertigte Vorteile“ für eine Handlung bei der Wahrnehmung des Mandates fordern, sich versprechen lassen oder annehmen. Art. 7 lit.b der RL spricht jedoch von „Vorteilen jedweder Art“. Um diesen offenkundigen Widerspruch aufzulösen, argumentiert der Wissenschaftliche Dienst, der Wortlaut „Vorteil jedweder Art“ ließe durchaus die Interpretation zu, dass nur ungerechtfertigte Vorteile jedweder Art gemeint sind.

Somit sei eine Auslegung des Art. 7 lit.b des RL-Vorschlages möglich, „die nicht dazu führt, dass die bloße Annahme eines irgendwie gearteten Vorteils den Vorwurf der Bestechlichkeit begründet.“⁴ Eine Verletzung des freien Mandats dürfte aus dieser Perspektive daher nicht vorliegen und aus Sicht des Wissenschaftlichen Dienstes keine Änderung des § 108e StGB notwendig machen. Zu-

³ Erol Pohlreich 2023. Gutachten zur Reform der Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung. Online unter: https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/rechtspolitik/PDF/Gutachten_Abgeordnetenbestechung.pdf, S. 6 ff.

⁴ Sachstand WD 3 - 3000 - 117/23

dem sei darauf hingewiesen, dass die aktuelle Entwurfs-Position des Europäischen Parlaments bereits eine Änderung der Formulierung in Art. 7 vorsieht, die eben das Wort „ungerechtfertigt“ („undue“) hinzufügt.⁵

Der zweite Aspekt bezieht sich auf die Formulierung in §108e StGB „im Auftrag oder auf Weisung“. Hier konstatiert der WD durchaus einen Konflikt mit den Vorgaben der RL und befürwortet den Wegfall der Formulierung, da nicht zu erwarten sei, dass sich dies „spürbar erschwerend auf die Wahrnehmung des freien Mandats auswirken würde.“

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir – auch zur Umsetzung der Anforderungen der RL – den Straftatbestand im aktuellen § 108e StGB moderat anzupassen und die Formulierung „im Auftrag und Weisung“ zu streichen.

Damit würde allerdings ein Verhalten wie in der Maskenaffäre weiterhin straflos bleiben, da der Tatbestand sich nicht substantiell ändern würde und korruptive Handlungen außerhalb des parlamentarischen Bereichs somit laut Auslegung des BGH nicht erfasst wären. Eine Ergänzung des § 108e StGB um einen oder weitere Straftatbestände erscheint daher sinnvoll und folgerichtig.

Zu 3.: In der Literatur finden sich einige konkrete Vorschläge für neue bzw. ergänzende Straftatbestände im Bereich der Mandatsträger-Korruption. In jüngerer Zeit, d.h. nach der Reform des AbgG 2021, haben Michael Kubiciel⁶, Frank und Till Zimmermann⁷ sowie Erol Pohlreich⁸ konkrete Formulierungsvorschläge erarbeitet.

Diese Vorschläge weisen zusammengenommen in eine aus unserer Sicht gangbare und, zur Verfolgung strafwürdigen, korruptiven Verhaltens, effektive Richtung. Trotz einiger Unterschiede weisen die drei Vorschläge einige Gemeinsamkeiten auf:

a) Alle drei Vorschläge formulieren Straftatbestände, die den bestehenden §108e StGB ergänzen, statt diesen wesentlich zu überarbeiten. Alle drei Vorschläge behalten dabei das Tatbestandsmerkmal des „ungerechtfertigten Vorteils“ bei, der sich zwar im Kommissionsentwurf nicht findet, in den (noch nicht finalisierten) Änderungswünschen des EP allerdings wie erwähnt bereits Einzug gehalten hat.

b) Sie begrenzen den Täterkreis auf Abgeordnete (auf der Vorteilnehmer-Seite), wodurch Mandatsträger auf kommunaler Ebene ausgenommen wären – während sie bei §108e StGB weiterhin zum Kreis der Normadressaten zählen. Diese strafgesetzgeberische Zurückhaltung erscheint auf Grund der unter-

5 Berichtsentwurf der Berichterstatterin Ramona Strugariu vom 21.9.23. Online unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-753573_EN.pdf

6 Michael Kubiciel 2023. Mandatsträgerbestechung neu regeln? ZRP 2023, 47.

7 Till Zimmermann/Frank Zimmermann 2023. Geldsäcke im Parlament? Verfassungsblog. Online unter: <https://verfassungsblog.de/geldsaetze-im-parlament/>

8 Erol Pohlreich 2023. Gutachten zur Reform der Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung. Online unter: https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/rechtspolitik/PDF/Gutachten_Abgeordnetenbestechung.pdf

schiedlichen Stellung und Rahmenbedingungen sowie fehlender bzw. höchst uneinheitlicher parlamentsrechtlicher Regelungen auch geboten.

c) Einbezogen in den Täterkreis werden im Ergebnis dagegen bei allen drei Vorschlägen Mandatsbewerber, was wir ebenfalls befürworten, da sonst eine Ungleichbehandlung zwischen kandidierenden Mandatsinhabern und -bewerbern bestehen bleiben würde und ein Verstoß gegen den wahlrechtlichen Grundsatz der Chancengleichheit vorläge.

d) Eine weitere Gemeinsamkeit besteht darin, den oder die neuen Straftatbestände als Vergehen einzustufen und nicht als Verbrechen wie es bei § 108e StGB seit 2021 der Fall ist. Pohlreich schreibt dazu in seinem Gutachten:

„Die Korruption von Mandatsträgern im Strafrecht mehrdimensional abzubilden, hat [...] den Vorzug, die unterschiedlichen Unrechtsgrade korruptiven Verhaltens auch tatbestandlich und durch einen jeweils abstrakt schuldangemessenen Strafraum zum Ausdruck zu bringen.“⁹

Die grundsätzliche Stoßrichtung dieser Vorschläge erscheint überzeugend begründet und findet daher unsere Zustimmung.

Zimmermann und Zimmermann weisen in diesem Zusammenhang auf zwei wichtige Aspekte hin, warum das parlamentsrechtliche Verbot der Kommerzialisierung des Mandats im Abgeordnetengesetz nicht ausreichend ist: Erstens fehlen Parlamentsverwaltungen die Aufklärungsmöglichkeiten einer Staatsanwaltschaft und zweitens kann nur die Nehmerseite sanktioniert werden. Auch Kubiciel argumentiert ähnlich.¹⁰

Fazit: Die Idee zur Formulierung eines § 108f StGB zur Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung bei Mandatsträgern sowie eines § 108g StGB zum Einflusshandel wie von Pohlreich und Zimmermann/Zimmermann vorgeschlagen, würde sowohl ein Verhalten wie im Zuge der Maskenaffäre ausreichend unter Strafe stellen als auch den deutschen Rechtsrahmen näher an die Anforderungen der EU-RL bringen ohne dabei die Freiheit des Mandats einzuschränken und findet daher unserer Unterstützung.¹¹

Die mehrdimensionale Abbildung im Strafrecht durch die Aufteilung in Vergehens- und Verbrechenstatbestände würde die derzeit bereits durch § 44a AbgG verbotenen Tätigkeiten ins Strafrecht überführen, was einerseits eine effektive Aufklärung gewährleisten würde, an der es zur Zeit mangelt, und andererseits den niedrigeren Unrechtsgehalt der Verstöße gegen § 44a AbgG adäquat abbilden, auf die die Staatsanwaltschaft ggf. auch mit Einstellungen reagieren kann.

⁹ Ebd., S. 6.

¹⁰ Michael Kubiciel 2023. Mandatsträgerbestechung neu regeln? ZRP 2023, 47. S. 2.

¹¹ Pohlreich übernimmt den Formulierungsvorschlag zum „Einflusshandel“ von Zimmermann/Zimmermann, verzichtet dabei lediglich auf die den Wortlaut „neben dem Mandat“. Die Begründung dafür leuchtet ein.

2. Stärkung der Korruptionsprävention

Der Entwurf der EU-Kommission für die Richtlinie betont neben der Notwendigkeit von effektiven repressiven Instrumenten die Bedeutung von präventiven Regelungen und Mechanismen zur Bekämpfung von Korruption, was wir ausdrücklich begrüßen.

In Ziffer 5 unterstreicht der Entwurf, „Integritätsmängel, nicht offengelegte Interessenkonflikte und schwerwiegende Verstöße gegen ethische Regeln“ können „zu korrupten Praktiken führen, wenn ihnen nicht begegnet wird.“ Wirksame Ansätze zur Korruptionsbekämpfung seien daher etwa „Maßnahmen zur Stärkung von Transparenz, Ethik und Integrität“ sowie eine „Regulierung in Bereichen wie Interessenkonflikten, Lobbyarbeit und Drehtüreffekten.“

Diese Regulierungsbereiche zur Stärkung von Transparenz und Integrität in der Politik dienen zwar nicht ausschließlich der Prävention von Korruption, sie spielen diesbezüglich aber auch aus unserer Sicht eine wichtige Rolle.

In den genannten Bereichen kann und sollte Deutschland trotz einiger Verbesserungen in den letzten Jahren noch deutlich besser werden. Den hier beschriebenen Handlungsbedarf beziehen wir vor allem auf die Bundesebene, auf Ebene der Länder besteht dieser aber mindestens in ähnlicher Weise.

Transparenz

In Art. 3 Abs. 2 fordert der Entwurf „Maßnahmen zur Gewährleistung eines Höchstmaßes an Transparenz und Rechenschaftspflicht in der öffentlichen Verwaltung und in öffentlichen Entscheidungsprozessen“.

Der Bund hat in dieser Hinsicht zuletzt einige Fortschritte gemacht, wobei insbesondere die Einführung eines gesetzlich verpflichtenden Lobbyregisters zu nennen ist. Mit der jüngsten Reform des LobbyRG ist ein Regelungsrahmen geschaffen, der sich auch im europäischen Maßstab gut messen lassen kann.

Erinnern möchten wir aber in diesem Zusammenhang an die Vereinbarung im Koalitionsvertrag, zusätzlich zum Lobbyregister Einflüsse Dritter im Rahmen der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben und der bei der Erstellung von Gesetzentwürfen umfassend offenzulegen (sog. Fußabdruck). Dieses Vorhaben sollte zeitnah verwirklicht werden, auch um dem vom RL-E formulierten Anspruch an Transparenz öffentlicher Entscheidungsprozesse gerecht zu werden sowie der in Abs. 3 geforderten Vorgaben für die Interaktion zwischen privatem und öffentlichem Sektor.

Dazu gehört auch eine Dokumentation und Publikation von Terminen von hochrangigen Vertretern der Exekutive mit Interessenvertreter:innen. Die diesbezügliche Praxis der EU-Kommission kann in dieser Hinsicht als Orientierung dienen.

Zur Transparenz der öffentlichen Verwaltung zählt auch der in Abs. 3 angesprochene offene Zugang zu Informationen von öffentlichem Interesse. Daher begrüßen wir das ebenfalls im Koalitionsvertrag angekündigte Vorhaben, das Informationsfreiheitsgesetz zu einem Bundestransparenzgesetz weiterzuentwi-

ckeln. Der Gesetzgeber sollte die Richtlinie zum Anlass nehmen, dieses Vorhaben nun auch tatsächlich umzusetzen.

Integrität und Interessenkonflikte

In Art. Abs. 3 listet der Richtlinien-Entwurf zudem einige Maßnahmen-Bereiche auf, die als besonders wichtig erachtet werden. Besonderen Handlungsbedarf in Deutschland sehen wir in diesem Zusammenhang beim Umgang mit Interessenkonflikten und dies insbesondere bezogen auf hochrangige Amtsträger in der Exekutive.

Die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) nahm in ihrer 5. Evaluierungsrunde ebenfalls hochrangige Entscheidungsträger der Exekutive in den Blick und mahnte in ihrem Bericht Verbesserungen beim Umgang mit Interessenkonflikten bei Mitgliedern der Bundesregierung, parlamentarischen und beamteten Staatssekretären sowie Abteilungsleitern an.¹²

Für diese Gruppe von hochrangigen Personen mit Entscheidungsverantwortung sehen wir Defizite beim Umgang mit Interessenkonflikten in mehrerer Hinsicht. Wir empfehlen daher für diese Gruppe einen Regelungsrahmen, der über die üblichen beamten- bzw. abgeordnetenrechtlichen Rahmen hinausgeht.

Für Ministerialbeamte enthält das Verwaltungsverfahrensgesetz und im Bereich öffentlicher Vergaben die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge einige Bestimmungen zum Umgang mit Interessenkonflikten. Zusammengekommen mit den Vorgaben des Bundesbeamtengesetzes, der Richtlinie und den Empfehlungen zur Korruptionsprävention sowie dem Verhaltenskodex gegen Korruption besteht eine gute Grundlage, auf der aufgebaut werden kann.

Für Mitglieder der Bundesregierung sowie parlamentarische Staatssekretäre und politische Beamte verlieren diese Regelwerke aber zum Teil ihre Wirkungskraft und die Risiken sind andere. Das liegt im besonderen Aufgabenfeld und der hochgradigen Verantwortung und Entscheidungsbefugnis begründet, aber auch daran, dass etwa Abteilungsleitungen nicht zwingend mit Beamten besetzt werden.

Auf der anderen Seite gelten für die Mitglieder der Bundesregierung sowie für die parlamentarischen Staatssekretäre neben jeweils eigenen Gesetzen (BMinG, ParlStG) oft noch abgeordnetenrechtliche Bestimmungen – allerdings im Fall der Bundesminister offensichtlich auch nur dann, wenn sie zugleich Mitglied des Bundestages sind.

Zwar untersagt das BMinG entgeltliche Nebentätigen und geht in dieser Hinsicht über das Abgeordnetengesetz aus guten Gründen hinaus. Allerdings verlangt das BMinG anders als das AbgG keinerlei Offenlegung von Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften (Vgl. § 45 Abs. 2 Nr. 6 AbgG). Da solche Beteiligungen offenkundig zu Interessenkonflikten führen können, wäre eine Regelung zur Anzeige bestimmter Vermögenswerte auch für hochrangige

¹² Europarat/GRECO 2020. Evaluierungsbericht Deutschland, Fünfte Evaluierungsrunde. Online unter: <https://rm.coe.int/funfte-evaluierungsrunde-korruptionspravention-und-integritatsforderun/1680a0b8d9>.

Entscheidungsträger in der Exekutive folgerichtig und sollte auf Grund der besonders exponierten Stellung dabei durchaus umfassender sein als sie das AbgG vorsieht.

Erinnern möchten wir in diesem Zusammenhang an die medialen aber auch parlamentarischen Debatten allein in dieser Legislaturperiode zu Interessenkonflikten bei Staatssekretären und Abteilungsleitern in verschiedenen Ministerien. Im Fall eines BSt im BMWK hatte dieser seine Beteiligungen an verschiedenen Unternehmen bzw. Fonds vor Amtsantritt dem Ministerium freiwillig angezeigt. Auf Grund dieser freiwilligen Handlung konnte das Ministerium, als Medien und Bundestag danach fragten, überzeugend darlegen, dass es aus den Beteiligungen erwachsene mögliche Interessenkonflikte im Blick hatte und entsprechende Vorkehrungen getroffen hatte. Hätte die freiwillige Anzeige vor Amtsantritt nicht stattgefunden, wäre aus diesem Vorgang womöglich ein politischer Skandal geworden, der wiederum zu einem Verlust an Vertrauen in die Integrität und Unabhängigkeit der Bundesregierung insgesamt geführt hätte.

Der Vorgang unterstreicht daher, dass es einheitliche und verbindliche Regelungen für hochrangige Entscheidungsträger in der Exekutive zur Anzeige bzw. Offenlegung von privaten, insbesondere finanziellen, Interessen geben sollte.

Dies entspricht auch der Empfehlung von GRECO „hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive zu verpflichten, ihre finanziellen Interessen regelmäßig öffentlich zu erklären“ sowie „zu erwägen, Angaben zur finanziellen Situation von Ehepartnerinnen und Ehepartnern sowie von Unterhaltsberechtigten in diese Erklärungen aufzunehmen (wobei gilt, dass letztere Angaben nicht notwendigerweise zu veröffentlichen sind).“¹³

Deutschland sollte die EU-Richtlinie zum Anlass nehmen, im Bereich des Umgangs mit Interessenkonflikten und der Transparenz finanzieller Interessen ambitionierter voranzugehen.

Für weitere Empfehlungen verweisen wir auf unsere Eckpunktepapier zur Stärkung von Transparenz, Integrität und Compliance in den Bundesministerien.¹⁴

Drehtüreffekt

Wechsel aus politischen Ämtern in Tätigkeiten in bei Unternehmen oder Verbänden können ebenfalls mit Interessenkonflikten verbunden sein und auch ein Risiko für korruptives Verhalten darstellen. Das BMinG sowie das ParlStG sehen daher begrüßenswerterweise seit 2015 Anzeigepflichten vor sowie die Möglichkeit für die Bundesregierung, unter Einbeziehung der Empfehlung des Beratenden Gremiums beim Bundeskanzleramt, die Aufnahme von Tätigkeiten ganz oder teilweise zu untersagen. Für beamtete Staatssekretäre sowie beamtete Abteilungsleiter gelten hingegen lediglich die beamtenrechtlichen Bestimmungen. Diese sind jedoch deutlich weicher ausgestaltet. Die Untersagen-

¹³ Ebd., S. 74.

¹⁴ LobbyControl 2023. Eckpunkte zur Stärkung von Transparenz, Compliance und Integrität in den Bundesministerien. Online unter: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Eckpunkte-Interessenkonflikte-Bundesregierung-Stand-220523.pdf>

sgründe sind enger gefasst, es gibt kein beratendes Gremium, welches Wechsel auf mögliche Interessenkonflikte prüft und entsprechende Empfehlungen ausspricht, und keine Publizitätspflicht. Für hochrangige Positionen in der Bundesverwaltung erscheint das allgemeine Beamtenrecht daher nicht ausreichend. Für nicht-verbeamtete Amtsinhaber gibt es unseres Wissens nach überhaupt keine Möglichkeit, eine zu Interessenkonflikten führende nachamtliche Beschäftigung zu untersagen.

Wir empfehlen daher, die Regelungen für beamtete Staatssekretäre und Abteilungsleiter näher an das Verfahren und den Regelungsgehalt für Bundesminister heranzuführen.

Um mögliche Beeinträchtigungen der Integrität und der Unabhängigkeit der Bundesministerien noch besser vorzubeugen, sollte die derzeit maximal 18 Monate betragende Karenzperiode allerdings verdoppelt werden und Sanktionen eingeführt werden, für Fälle, in denen entweder der Anzeigepflicht oder der Entscheidung der Bundesregierung nicht entsprochen wird.

Fazit

Wir begrüßen die Stoßrichtung des Richtlinien-Entwurfs, zu dem wir uns hier nur in Bezug auf einige Aspekte äußern konnten. Das Ziel, die Bekämpfung von Korruption in der EU durch einen Ausbau präventiver Maßnahmen und einer einheitlicheren Strafverfolgung zu stärken, ist richtig. Deutschland sollte die weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene und die Umsetzung in nationales Recht konstruktiv und positiv begleiten und vorantreiben.

In Bezug auf die Strafbarkeit von Mandatsträgerkorruption sehen wir keine grundsätzlichen Hindernisse bei der Umsetzung in deutsches Recht, befürworten jedoch eine maßvolle Erweiterung um Vergehens-Tatbestände entlang der Verbotsnormen des Abgeordnetengesetzes. Ziel sollte es in jedem Fall sein, korruptives Verhalten wie in der Maskenaffäre künftig strafrechtlich verfolgbar zu machen.

Ebenso wichtig ist es, durch ein hohes Maß an Transparenz politischer Entscheidungsprozesse und wirksamer Integritätsregeln Korruption vorzubeugen. Bundestag und Bundesregierung sollten den mit dem Lobbyregister-Gesetz, dem reformierten Abgeordnetengesetz, den Reformen bei der Parteienfinanzierung und dem Karenzzeitgesetz eingeschlagenen Weg entschieden weiter vorgehen. Die Karenzzeit-Regelungen sollten ausgedehnt und verbessert werden, das Compliance-Management in der Bundesverwaltung ausgebaut werden und mit der Einführung eines exekutiven Fußabdrucks die Transparenz über die Beteiligung Dritter an der Gesetzgebung weiter erhöht werden.

Für eine effektive Rechtsdurchsetzung sollte zudem in Erwägung gezogen werden, zusätzlich zu bestehenden Strukturen, eigene unabhängige Stellen zu schaffen, etwa in Form eines Beauftragten des Deutschen Bundestages, wie u.a. von Transparency International Deutschland vorgeschlagen.