

Verabschiedet am:  
2. Dezember 2022

Vertraulich  
GrecoRC5(2022)7

# Fünfte Evaluierungsrunde

Korruptionsprävention und Integritätsförderung in  
Zentralregierungen (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und  
-träger der Exekutive) und Strafverfolgungsbehörden

## Umsetzungsbericht

# DEUTSCHLAND

Verabschiedet durch GRECO auf  
der 92. Vollversammlung (Straßburg, 28. November-2. Dezember 2022)



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## I. EINFÜHRUNG

1. Die fünfte GRECO-Evaluierungsrunde hat die „Korruptionsprävention und Integritätsförderung in Zentralregierungen (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive) und Strafverfolgungsbehörden“ zum Gegenstand.
2. Der Umsetzungsbericht enthält eine Bewertung der Maßnahmen der deutschen Behörden zur Umsetzung der Empfehlungen aus dem Evaluierungsbericht der Fünften Runde über Deutschland, der von GRECO auf ihrer 86. Vollversammlung (26.-29. Oktober 2020) verabschiedet und nach Freigabe durch Deutschland am 15. Dezember 2020 veröffentlicht wurde ([GrecoEval5Rep\(2019\)6](#)).
3. Wie in der GRECO-Geschäftsordnung<sup>1</sup> vorgeschrieben haben die deutschen Behörden einen Sachstandsbericht zu den Maßnahmen vorgelegt, die zur Umsetzung der Empfehlungen ergriffen wurden. Dieser Bericht ging am 29. April 2022 ein und diente als Grundlage für den Umsetzungsbericht.
4. GRECO wählte Polen (für hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger in Zentralregierungen) und Liechtenstein (für Strafverfolgungsbehörden) zur Benennung von Berichterstatern für das Umsetzungsverfahren aus. Als Berichterstatter wurden Frau Katarzyna Naszczyńska für Polen und Frau Martina Edlund für Liechtenstein benannt. Bei der Erstellung des Umsetzungsberichts wurden sie durch das GRECO-Sekretariat unterstützt.
5. Im Umsetzungsbericht wird die Umsetzung jeder einzelnen im Evaluierungsbericht enthaltenen Empfehlung beurteilt und eine Gesamtbewertung des Grades der Umsetzung dieser Empfehlungen durch den Mitgliedstaat vorgenommen. Die Umsetzung ausstehender (teilweise oder nicht umgesetzter) Empfehlungen wird auf der Grundlage eines weiteren Sachstandsberichts beurteilt werden, den die Behörden 18 Monate nach Verabschiedung des vorliegenden Umsetzungsberichts vorzulegen haben.

## II. ANALYSE

6. GRECO hat in ihrem Umsetzungsbericht 14 Empfehlungen an Deutschland gerichtet. Die Umsetzung dieser Empfehlungen wird im Folgenden behandelt.

*Korruptionsprävention und Integritätsförderung in Zentralregierungen (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive)*

### **Empfehlung i**

7. *Im Evaluierungsbericht empfiehlt GRECO (i) die Verabschiedung eines konkret auf hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive zugeschnittenen Verhaltenskodex, ergänzt durch entsprechende Orientierungshilfen zu Interessenkonflikten und anderen Angelegenheiten mit Integritätsbezug (beispielsweise*

---

<sup>1</sup> Das Umsetzungsverfahren für die fünfte Evaluierungsrunde ist in der geänderten Geschäftsordnung der GRECO geregelt. Siehe geänderte Regel 31 und geänderte Regel 32.

*Geschenke, Nebentätigkeiten, Kontakte zu Dritten, Lobbying etc.) und (ii) die Kopplung eines solchen Kodex mit einem Kontroll- und Durchsetzungsmechanismus.*

8. Die deutschen Behörden berichten zum ersten Teil der Empfehlung, dass 2021 eine *Orientierungshilfe* für hochrangige Entscheidungsträger erstellt wurde und bei Amtsantritt im Dezember 2021 an alle Bundesministerinnen und Bundesminister sowie Parlamentarische Staatssekretärinnen und Parlamentarische Staatssekretäre ausgehändigt wurde. Diese Orientierungshilfe zu den Rechtsverhältnissen der Mitglieder der Bundesregierung und Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Parlamentarischen Staatssekretären enthält neben gesammelten Vorschriften aus dem deren Tätigkeitsbereich erstmals auch ein gesondertes Kapitel „Leitlinien und Regelungen zur Integrität und Vermeidung von Interessenkonflikten“. Darin aufgeführt sind alle Vorschriften zu den Themen: Verbot der Ausübung anderer beruflicher Tätigkeiten und Nebentätigkeiten, Verbot der Annahme von Geschenken, Amtsverschwiegenheit; Umgang mit Interessenkonflikten, Kontakte mit Lobbyisten sowie nachamtliche Beschäftigungen (Karenzzeitregelungen). Die Orientierungshilfe legt den hochrangigen Entscheidungsträgern die rechtlichen Vorgaben insbesondere des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre einschließlich praktischer Anwendungsfälle und Auslegungsfragen dar.
9. Die Behörden geben auch an, dass die Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung und der Verhaltenskodex in der Anlage der Richtlinie ebenfalls in der Orientierungshilfe behandelt werden. Derzeit arbeitet das Bundesministerium des Innern und für Heimat an einer Überarbeitung der Richtlinie und deren Anhängen, um klarzustellen, dass die Einhaltung des Verhaltenskodex für alle Dienststellen des Bundes verpflichtend ist, und um die besonders hohen Integritätsstandards zu verdeutlichen. Die Behörden sind der Ansicht, dass der bestehende Rechtsrahmen<sup>2</sup> dazu beiträgt, Interessenkonflikte zu vermeiden, und eine in sich funktionierende Präventionsstrategie darstellt, so dass kein gesonderter Verhaltenskodex erforderlich ist.
10. In Bezug auf den zweiten Teil der Empfehlung betonen die Behörden, dass es bereits einen Kontrollmechanismus gibt, da sich Bundesminister und parlamentarische Staatssekretäre jederzeit vor dem Parlament zu verantworten haben. Das Parlament hat das Recht zur Einrichtung von Untersuchungsausschüssen mit weitreichenden Kompetenzen und es gibt ein umfangreiches parlamentarisches Fragerecht<sup>3</sup>. Weitere wirksame Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen sind bestehende Rechtsvorschriften, z. B. das Strafrecht und das Informationsfreiheitsgesetz. Sämtliche oben genannte Vorschriften haben bei einem Verstoß Rechtsfolgen, die bis zur Entlassung der Bundesministerinnen und Bundesminister sowie Parlamentarische

---

<sup>2</sup>Dazu zählen das Bundesministergesetz (BMinG), das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG) sowie das Bundesbeamtengesetz (BBG).

<sup>3</sup> In der 19. Legislaturperiodeperiode (2017-2021) wurden drei Untersuchungsausschüsse eingerichtet sowie 35 große Anfragen, 11.677 kleine Anfragen, 5.150 mündliche Fragen und 25.671 schriftliche Fragen im Parlament gestellt. Anfragen und Fragen sowie die Antworten werden auf der Website des Bundestags veröffentlicht.

Staatssekretärinnen und Parlamentarische Staatssekretäre durch die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler führen können<sup>4</sup>.

11. GRECO begrüßt die Annahme einer konkreten Orientierungshilfe für Mitglieder der Bundesregierung und parlamentarische Staatssekretäre, die sich mit den in der Empfehlung angesprochenen Fragen der Integrität befasst. Die für die Korruptionspräventionsrichtlinie vorgesehene Klarstellung, dass der Verhaltenskodex gegen Korruption auch für Bundesminister und parlamentarische Staatssekretäre gilt, wird eine weitere positive Entwicklung darstellen. GRECO bedauert zwar, dass sich die Behörden gegen einen gesonderten Verhaltenskodex entschieden haben, räumt jedoch ein, dass die neue Orientierungshilfe in Verbindung mit der Korruptionspräventionsrichtlinie und dem Verhaltenskodex dem Ziel der Empfehlung entspricht. GRECO kommt zu dem Schluss, dass der erste Teil der Empfehlung in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden ist. GRECO erinnert daran, dass ein solches Dokument veröffentlicht werden sollte, um die Öffentlichkeit darüber zu informieren, welches Verhalten von hochrangigen Entscheidungsträgern erwartet werden kann.
12. In Bezug auf den zweiten Teil der Empfehlung stellt GRECO fest, dass die Behörden die bestehenden Rechtsvorschriften für ausreichend erachten und darauf verweisen, dass die Einhaltung der genannten Regeln vom Parlament kontrolliert wird. GRECO weist jedoch erneut darauf hin, dass ein Verfahren günstig wäre, mit dem die Einhaltung der in der Orientierungshilfe und im Verhaltenskodex für Korruptionsbekämpfung enthaltenen Integritätsstandards gezielt überwacht werden könnte. Wie mehrfach von GRECO betont, erfordert Durchsetzung zudem eine Form von Strafe, die der Art und der Schwere des Verstoßes entspricht. GRECO sieht klare Vorteile in außerstrafrechtlichen Mechanismen zur Durchsetzung des Kodex, da sie mehr Verhältnismäßigkeit schaffen, wo Minister bei Fehlverhalten außer durch die politische Kontrolle wenig bis gar nicht zur Rechenschaft gezogen werden. GRECO ist daher der Auffassung, dass dieser Teil der Empfehlung noch nicht umgesetzt worden ist.
13. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung i teilweise umgesetzt worden ist.

#### **Empfehlung ii**

14. *GRECO empfahl eine systematische Unterrichtung der Bundesministerinnen und Bundesminister sowie der parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretäre zu Fragen der Integrität, zunächst bei Amtsantritt und danach in regelmäßigen Abständen.*
15. Die Behörden geben an, dass die neuen Bundesministerinnen und Bundesminister sowie die Parlamentarischen Staatssekretäre und Staatssekretärinnen unmittelbar mit Amtsübernahme auf die Orientierungshilfe (siehe Empfehlung i) und Vorgaben zur Integrität und Vermeidung von Interessenkonflikten hingewiesen und dazu auf umfassende Weise unterrichtet werden. Beispielsweise wurden alle Bundesministerinnen und Bundesminister am 8. Dezember 2021, dem Tag der

---

<sup>4</sup>§ 9 BMinG und § 4 ParlStG.

Vereidigung der neuen Bundesregierung, mit einem Schreiben des Abteilungsleiters „Öffentlicher Dienst“ des Bundesministeriums des Innern und für Heimat über die wesentlichen statusrechtlichen Rechte und Pflichten unterrichtet und insbesondere auf die Integritätsregelungen hingewiesen. Die Orientierungshilfe war dem Schreiben beigefügt, und es wurde darin auch die Weiterleitung an die Büros aller Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Parlamentarischen Staatssekretäre des Bundes erbeten. Mit Schreiben vom 15. Dezember 2021 hat zudem der Chef des Bundeskanzleramtes jedes Mitglied der Bundesregierung und jede Parlamentarische Staatssekretärin und jeden Parlamentarischen Staatssekretär des Bundes angeschrieben und ebenfalls auf die geltenden besonderen Integritätsstandards hingewiesen und dabei insbesondere auch die strengen Vorgaben hinsichtlich des Verbots der Ausübung anderer Tätigkeiten und bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken dargestellt. Die Behörden geben ferner an, dass solche Schreiben mindestens alle vier Jahre (Dauer einer Legislaturperiode) an die Regierungsmitglieder gerichtet werden und damit eine Form der regelmäßigen Unterrichtung derjenigen darstellen, die im Amt bleiben. Im Falle eines Amtswechsels vor dem Ende der Wahlperiode wird die Orientierungshilfe auch der neuen Ministerin bzw. dem neuen Minister oder der neuen Parlamentarischen Staatssekretärin bzw. dem neuen Parlamentarischen Staatssekretär übergeben.

16. Die deutschen Behörden betonen ebenfalls, dass nach der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention abhängig von Aufgabe und Größe der Dienststelle eine Ansprechperson für Korruptionsprävention zu bestellen ist. Zu den Aufgaben der Ansprechperson gehört auch die Beratung der Dienststellenleitung und die Mitwirkung bei der Fortbildung. Beratungen der Leitungsebene und Sensibilisierungsgespräche mit den dortigen Büros haben durch Ansprechpersonen auch bereits nach dem Regierungswechsel stattgefunden. Darüber hinaus weisen die Behörden darauf hin, dass im Zuge der Überarbeitung der Richtlinie angedacht ist, die Schulung bzw. Sensibilisierung zur Korruptionsprävention für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Leitungsebene zu verstärken. Hier käme beispielsweise eine regelmäßige Schulung oder Sensibilisierung der Büromitarbeiterinnen und -mitarbeiter der Bundesministerinnen und Bundesminister sowie der Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Parlamentarischen Staatssekretäre in Betracht, wie dies bereits in einigen Ressorts umgesetzt wird.
17. GRECO stellt fest, dass den Mitgliedern der neuen Bundesregierung zu deren Amtsübernahme Schreiben zu Integritätsfragen übermittelt wurden. Dies ist zwar ein guter Anfang, doch GRECO stellt ebenfalls fest, dass Ministerinnen und Minister sowie Parlamentarische Staatssekretärinnen und Parlamentarische Staatssekretäre lediglich ein Schreiben nach ihrem Amtsantritt erhalten, danach jedoch keine weiteren Informationen zu Fragen der Integrität erhalten. Dies bedeutet, dass die Anforderung einer Unterrichtung „in regelmäßigen Abständen“ nicht erfüllt ist. Eine Unterrichtung sollte stattfinden, auch wenn die Ansprechpersonen für die Korruptionsprävention auf Wunsch auch Ministerinnen und Minister sowie Parlamentarische Staatssekretärinnen und Parlamentarische Staatssekretäre beraten, wie in Ziffer 48 des Evaluierungsberichts erwähnt. In diesem Zusammenhang betont GRECO, dass regelmäßig für die geltenden Integritätsstandards sensibilisiert werden muss, und zwar nicht nur bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die in den Büros der Bundesministerinnen und

Bundesminister sowie Parlamentarische Staatssekretärinnen und Parlamentarischen Staatssekretäre tätig sind, sondern insbesondere auch bei Ministerinnen und Ministern sowie Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Parlamentarischen Staatssekretären selbst, z. B. im Rahmen eines persönlichen Gesprächs mit der Ansprechperson für Korruptionsprävention. Daher sind regelmäßig weitere Maßnahmen erforderlich.

18. GRECO zieht den Schluss, dass die Empfehlung ii teilweise umgesetzt worden ist.

### **Empfehlung iii**

19. *GRECO empfahl (i) das Informationsfreiheitsgesetz einer unabhängigen und gründlichen Überprüfung zuzuführen, wobei besonderes Augenmerk auf den Umfang der in diesem Gesetz und in jüngeren Gesetzen geregelten Ausnahmetatbestände, auf die Anwendung dieser Ausnahmetatbestände in der Praxis, auf die Gebührenregelungen und auf die Durchsetzung des Gesetzes zu legen ist, und (ii) auf der Grundlage der in dieser Analyse gewonnenen Ergebnisse zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um – soweit notwendig – den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen auf Bundesebene zu verbessern.*
20. Die Behörden berichten, dass es derzeit politische Überlegungen gebe, die Informationsfreiheitsgesetze neu zu regeln. In der aktuellen Legislaturperiode plant die Bundesregierung, das Informationsfreiheitsgesetz zu einem Transparenzgesetz weiterzuentwickeln und einen Rechtsanspruch auf Open Data einzuführen. Die Vorbereitungen dazu haben begonnen. Ein Eckpunktepapier wird für Ende 2022 erwartet.
21. GRECO nimmt diese Entwicklung zur Kenntnis. Da zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine weiteren Informationen vorliegen, kommt GRECO zu dem Schluss, dass die Empfehlung iii nicht umgesetzt worden ist.

### **Empfehlung iv**

22. *GRECO empfahl wesentliche Beiträge zu Gesetzesentwürfen, die vor der Einleitung des Beteiligungsverfahrens eingehen, nebst deren Quelle zu identifizieren, zu dokumentieren und offenzulegen.*
23. Die Behörden berichten, dass das Bundeskabinett am 15. November 2018 die „Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren“ beschlossen hat, die vorsieht, dass im Rahmen der Verbändebeteiligung nach § 47 GGO der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien eingegangene Stellungnahmen veröffentlicht werden. Dies hat derzeit auf den Internetseiten der jeweiligen Ressorts zu erfolgen, auf die auch vom zentralen Internetauftritt der Bundesregierung aus verlinkt wird. Über die Veröffentlichung unaufgefordert eingegangener Stellungnahmen entscheiden die Ressorts in eigener Zuständigkeit. Die Behörden erläutern zudem, dass die Bundesregierung verschiedene Anpassungen der Offenlegungspflichten im Rahmen ihrer Rechtsetzung prüfen wird.
24. Darüber hinaus weisen die Behörden darauf hin, dass der Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode Folgendes vorsieht: „Für Gesetzesentwürfe der Bundesregierung und aus

dem Bundestag werden wir Einflüsse Dritter im Rahmen der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben und bei der Erstellung von Gesetzentwürfen umfassend offenlegen (sog. Fußabdruck). Die Regelung findet ihre Grenzen in der Freiheit des Mandats<sup>5</sup>.

25. GRECO stellt fest, dass die Behörden bereits beim Besuch vor Ort auf die von der Bundesregierung am 15. November 2018 verabschiedete Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren verwiesen hatten und dass diese Information in den Evaluierungsbericht aufgenommen wurde (Ziffer 59). Seither scheint es also keine nennenswerten Entwicklungen mehr gegeben zu haben. GRECO stellt fest, dass die Bundesregierung beabsichtigt, einen „legislativen Fußabdruck“ einzuführen, um nach- und rückverfolgen zu können, welche Interessengruppen versuchen, Einfluss auf bestimmte Rechtstexte zu nehmen und daran mitzuwirken. Dieser „Fußabdruck“ wurde in den Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode aufgenommen und soll nun zusammen mit anderen Transparenzmaßnahmen umgesetzt werden. Dies wäre zwar ein Schritt in die richtige Richtung, doch ist es für GRECO noch zu früh, um die Empfehlung auch als nur teilweise umgesetzt anzusehen.
26. GRECO kommt daher zu dem Schluss, dass die Empfehlung iv nicht umgesetzt worden ist.

#### **Empfehlung v**

27. *GRECO empfahl (i) die Einführung detaillierter Regelungen über die Art und Weise, in der hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive Kontakte mit Lobbyistinnen und Lobbyisten und sonstigen Dritten, die die gesetzgeberischen und sonstigen Tätigkeiten der Regierung zu beeinflussen suchen, unterhalten; und (ii) die Offenlegung ausreichender Angaben über die mit diesen Kontakten verfolgten Zwecke, wie etwa die Identität der Person oder Personen, mit der oder denen (oder in dessen oder deren Namen) das Gespräch oder die Gespräche geführt wurden sowie die jeweilige(n) konkrete(n) Gesprächsinhalt(e).*
28. Die deutschen Behörden berichten, dass am 1. Januar 2022 das Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz) in Kraft getreten ist. Danach müssen sich Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter, die Interessenvertretung gegenüber dem Bundestag und der Bundesregierung ausüben, in das sog. Lobbyregister beim Deutschen Bundestag eintragen, sofern sie die im Lobbyregistergesetz festgelegten Voraussetzungen erfüllen. Alle Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter fallen in den Anwendungsbereich des Gesetzes, auch wenn sie diese Tätigkeit nur gelegentlich ausüben. Damit müssen sie die Interessenvertretung im Sinne des Gesetzes auf Basis von Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit und Integrität ausüben. Ausnahmen von der Eintragungspflicht bestehen unter anderem in verfassungsrechtlich geschützten Bereichen (Kirchen, Gewerkschaften, Petitionen) und für den Schutz von Minderheiten in Deutschland,

---

<sup>5</sup> Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, [Koalitionsvertrag 2021 – 2025](#) zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 10 (Transparenz).

deren Dialog mit politischen Entscheidungsträgern ausdrücklich gefördert wird und institutionalisiert ist. Der Deutsche Bundestag führt das Lobbyregister elektronisch<sup>6</sup>. Um Transparenz zu erreichen, müssen Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zahlreiche Informationen über sich selbst und ihre Organisationen bereitstellen. Darunter beispielsweise die Anzahl der Beschäftigten sowie Angaben zum Interessen- und Vorhabenbereich. Auch finanzielle Angaben sind vorgesehen, diese können jedoch verweigert werden. Bei Verstößen gegen die Registrierungspflicht oder die regelmäßig vorgesehene Aktualisierung der Angaben drohen Geldbußen in Höhe von bis zu 50.000 Euro. Die Verweigerung oder die Nichtaktualisierung von Angaben und Verstöße gegen den Verhaltenskodex für die Ausübung von Interessenvertretung haben unter anderem Auswirkungen auf die Teilnahme an öffentlichen Anhörungen des Deutschen Bundestages und der Verbändeanhörung nach § 47 GGO.

29. Darüber hinaus weisen die Behörden darauf hin, dass der Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode Folgendes vorsieht: „Wir werden das Lobbyregistergesetz nachschärfen, Kontakte zu Ministerien ab Referentenebene einbeziehen und den Kreis der eintragungspflichtigen Interessenvertretungen grundrechtsschonend und differenziert erweitern<sup>7</sup>. Die konkrete inhaltliche Umsetzung dieses Vorhabens wird derzeit vorbereitet.
30. GRECO begrüßt das Inkrafttreten des Lobbyregistergesetzes am 1. Januar 2022 und die Schaffung eines Lobbyregisters für Interessenvertretungen. Das Gesetz enthält klare Definitionen und Regeln, die in einem Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter aufgeführt und erläutert werden. Das Register ist über das Internet öffentlich zugänglich, und die Aufsicht führt ein eigens dafür eingerichtetes Referat innerhalb der Bundestagsverwaltung. Es bestehen jedoch mehrere Ausnahmen von der Registrierungspflicht. Zudem ist eine Registrierung nur dann vorgeschrieben, wenn die Interessenvertretung regelmäßig betrieben wird. Infolgedessen fällt eine Reihe von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes. Daher ist das Vorhaben der aktuellen Bundesregierung zu begrüßen, den Kreis der eintragungspflichtigen Interessenvertretungen zu erweitern und auch Kontakte ab Referentenebene einzubeziehen<sup>8</sup>. Nach Auffassung von GRECO sollten Regelungen zur Lobbyarbeit ausdrücklich all jene Dritte einschließen, die die Willensbildung der Regierung beeinflussen wollen<sup>9</sup>. Vor allem ist die GRECO der Ansicht, wie in der Empfehlung erwähnt, dass detaillierte Regelungen über die Art und Weise, in der hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive Kontakte mit Lobbyistinnen und Lobbyisten und sonstigen Dritten pflegen, klar hervorgehoben werden sollten, wie etwa bestehende Regelungen zu Geschenken und Gastfreundschaft, Interessenkonflikten und vertraulichen Informationen. Bis auf Weiteres gilt der erste Teil der Empfehlung als teilweise umgesetzt. GRECO ist ferner der Auffassung, dass die

---

<sup>6</sup> <http://www.lobbyregister.bundestag.de>

<sup>7</sup> Koalitionsvertrag 2021 – 2025, S. 10 (Transparenz).

<sup>8</sup> Nach § 1 Absatz 2 des Lobbyregistergesetzes gelten die Regelungen für die Bundesregierung ebenfalls für die Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Parlamentarischen Staatssekretäre, die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, die Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter sowie die Unterabteilungsleiterinnen und Unterabteilungsleiter. Die Kontaktaufnahme mit Beschäftigten der Bundesministerien unterhalb der Ebene der Unterabteilungsleiter gilt jedoch nicht als Interessenvertretung.

<sup>9</sup> Siehe Ziffer 63 des Evaluierungsberichts.



Behörden weitere Regelungen in Bezug auf den zweiten Teil der Empfehlung treffen und ausreichende Informationen über den Zweck von Kontakten mit Lobbyisten und anderen Dritten offenlegen sollten, die Entscheidungen oder Handlungen der Regierung zu beeinflussen suchen, damit das in der Empfehlung vorgegebene Ziel der Transparenz erreicht wird.

31. GRECO zieht den Schluss, dass die Empfehlung v teilweise umgesetzt worden ist.

### **Empfehlung vi**

32. *GRECO empfahl (i) die Einführung klarer Bestimmungen und Orientierungshilfen für Bundesministerinnen und Bundesminister sowie für parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre zur Verhinderung und Handhabung von Interessenkonflikten und (ii) die Einführung einer Ad-hoc-Offenlegungspflicht für hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive, wenn es zu Konflikten zwischen ihren privaten Interessen und ihren Amtsaufgaben kommt.*
33. Die Behörden weisen erneut darauf hin, dass die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen, d. h. das Bundesministergesetz, das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre sowie das Bundesbeamtengesetz klare rechtliche Vorgaben und wirksame Durchsetzungsmechanismen enthalten, um den Anforderungen an die Integrität hochrangiger Entscheidungsträgerinnen und -träger Rechnung zu tragen. Die neu konzipierte Orientierungshilfe (siehe Empfehlung i) für Bundesministerinnen und Bundesminister sowie für Parlamentarische Staatssekretärinnen und Parlamentarische Staatssekretäre fasst die bestehenden materiellen Vorgaben zur Vermeidung von Interessenkonflikten in einem eigenen Kapitel zusammen (Kapitel 2.4). Nach dieser Orientierungshilfe sind Bundesministerinnen und Bundesminister sowie Parlamentarische Staatssekretäre und Parlamentarische Staatssekretärinnen verpflichtet, die Annahme von Geschenken sowie die Aufnahme von Nebentätigkeiten und nachamtlichen Tätigkeiten genehmigen zu lassen und anzuzeigen. Gleiches gilt für die Erteilung von Aussagegenehmigungen. Damit werden mögliche Interessenkonflikte den zuständigen behördlichen Stellen zur Kenntnis gebracht, und es wird ihnen ermöglicht, eine detaillierte Prüfung durchzuführen und bis hin zur Untersagung zu intervenieren.
34. Zum zweiten Teil der Empfehlung betonen die Behörden, dass alle diese bestehenden o. a. gesetzlichen Bestimmungen entweder entsprechende Anzeigepflichten oder direkte Verbote enthalten. Die Anzeige- und Genehmigungspflichten im Rahmen der Aufnahme von Nebentätigkeiten, Anschlussverwendungen und bei der Annahme von Geschenken generieren eine unmittelbare Offenlegungspflicht und tragen dazu bei, Interessenkonflikte zu vermeiden. Werden solche bei der Anzeige erkannt, geht dies mit dem Untersagen der Tätigkeit oder Anschlussverwendung oder der Untersagung der Annahme eines Geschenkes einher. Hierbei geht es bei den zugrundeliegenden Gesetzen nicht nur um tatsächliche Interessenkonflikte, sondern bereits um die Vermeidung des Anscheins einer Interessenkollision.

35. GRECO nimmt die Angaben der deutschen Behörden zur Kenntnis. Obwohl die Bestimmungen zur Annahme von Geschenken, Nebentätigkeiten und Interessenkonflikten in der Orientierungshilfe eine positive Entwicklung darstellen, stellt GRECO fest, dass die Orientierungshilfe keine eindeutige Verpflichtung enthält, verschiedene Interessenkonflikte bei deren Auftreten ad hoc offenzulegen, wie im Evaluierungsbericht gefordert (Ziffer 72). Wenn ein Interessenkonflikt besteht oder wahrscheinlich ist, werden Ministerinnen und Minister sowie Parlamentarische Staatssekretärinnen und Parlamentarische Staatssekretäre lediglich dazu angehalten, ihre Handlungen mit den Anforderungen an die Integrität in Einklang zu bringen. In der Orientierungshilfe wird darüber hinaus ein regelmäßiger Austausch mit der Ansprechperson für Korruptionsprävention im jeweiligen Ministerium empfohlen. GRECO ist der Ansicht, dass die Orientierungshilfe ergänzt werden sollte; die Behörden in Erwägung ziehen, praktische Ratschläge zum Erkennen von und Umgang mit Interessenkonflikten und aus dem Leben gegriffene Beispiele von möglicherweise auftretenden Situationen aufzunehmen. GRECO ist daher der Auffassung, dass die Empfehlung noch nicht vollständig umgesetzt worden ist.
36. GRECO zieht den Schluss, dass die Empfehlung vi teilweise umgesetzt worden ist.

#### **Empfehlung vii**

37. *GRECO empfahl (i) Maßnahmen zur Gewährleistung der Einheitlichkeit und Transparenz der Entscheidungen zu ergreifen, mit denen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter die Aufnahme von neuen Beschäftigungen nach Beendigung ihres Beamtenverhältnisses genehmigt wird, und (ii) zu erwägen, die Karenzzeit für Bundesministerinnen und Bundesminister sowie für parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre zu verlängern, die Zusammensetzung des beratenden Gremiums zu ändern und Sanktionen einzuführen für Fälle, in denen Entscheidungen der Bundesregierung in dieser Hinsicht nicht Folge geleistet wird.*
38. In Bezug auf den ersten Teil der Empfehlung weisen die deutschen Behörden darauf hin, dass nach § 105 Bundesbeamtengesetz frühere Beamte (und damit auch Staatssekretäre und Abteilungsleiter) verpflichtet sind, ihren letzten Arbeitgeber im öffentlichen Dienst über jede Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes zu unterrichten. Die Behörden betonen, dass die Anzeigepflicht einen notwendigen und verhältnismäßigen Ausgleich zwischen der Durchsetzung nachwirkender Pflichten aus dem aktiven Dienstverhältnis, insbesondere der fortgeltenden Verschwiegenheitspflicht von Ruhestandsbeamtinnen und –beamten, und dem Schutz der Integrität des öffentlichen Dienstes einerseits sowie der auch Ruhestandsbeamtinnen und -beamten zustehenden Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG oder der Wissenschafts- bzw. Kunstfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG andererseits darstellt. Die Missachtung der Anzeigepflicht oder des Verbots einer nachamtlichen Tätigkeit gilt

als Dienstvergehen, welches zur Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen die Ruhestandsbeamtin bzw. den Ruhestandsbeamten führt<sup>10</sup>.

39. Die Behörden verweisen darauf, dass die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung durch die umfangreiche Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte<sup>11</sup> zu § 105 BBG sowie zu § 41 BeamStG und den zu dieser Vorschrift erlassenen Normen der Bundesländer gewährleistet wird. Die Gerichte haben die Voraussetzungen der Anzeigepflicht und der Untersagung nachamtlicher Tätigkeiten, insbesondere wann eine „Beeinträchtigung dienstlicher Interessen“ im Sinne des § 105 BBG vorliegt, in zahlreichen Leitentscheidungen konkretisiert<sup>12</sup>.
40. Schließlich berichten die Behörden, dass erwogen wird, zukünftig auch den Bereich der nachamtlichen Tätigkeiten in das dienstrechtliche Rundschreiben zum Nebentätigkeitsrecht, welche den Ressorts als Anwendungshilfe zur Verfügung gestellt wird, aufzunehmen. Daneben wird geprüft, ob die Anzeigepflicht des § 105 BBG für Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter ausgeweitet werden sollte, so dass diese sämtliche nachamtliche Tätigkeiten ihrer letzten Dienstbehörde zur Kenntnis zu bringen haben.
41. Zum zweiten Teil der Empfehlung merken die Behörden an, dass sich die gesetzlichen Regelungen für nachamtliche Beschäftigungen von Bundesministerinnen und Bundesministern sowie Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Parlamentarischen Staatssekretären<sup>13</sup> bewährt haben. Sie ergänzen, dass der herangezogene Vergleich zwischen der Karenzzeitregelung für diese Personengruppe nach BMinG einerseits und den Bestimmungen für Beamtinnen und Beamte (insbesondere Abteilungsleiterinnen und -leiter sowie beamtete Staatssekretärinnen und -sekretäre) auf der anderen Seite nicht sachgerecht sei, da Abteilungsleiterinnen und -leiter sowie beamtete Staatssekretärinnen und -sekretären überwiegend aus einem Lebenszeitbeamtenverhältnis am Ende ihrer beruflichen Karriere in den Ruhestand eintreten. Im Gegensatz hierzu werden die politischen Spitzenämter der Bundesregierung nur zeitlich begrenzt ausgeübt und die Amtsinhaberinnen bzw. Amtsinhaber müssen sich häufig in noch lebensjüngeren Jahren beruflich neu orientieren. Sie können sich eben typischerweise nicht -wie das bei Beamtinnen und Beamten der Fall ist- mit dem Ausscheiden zur Ruhe setzen und ihren Lebensunterhalt unmittelbar durch Pensionsleistungen bestreiten. Die gesetzlichen Vorgaben zur Dauer einer Karenzzeit ermöglichen daher ausgewogene Entscheidungen, die öffentliche Interessen und grundrechtlich geschützte Berufsfreiheit in jedem Einzelfall angemessen zum Ausgleich bringen.

---

<sup>10</sup> § 77 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 BBG. Die Disziplinarmaßnahmen, die bei einem Verstoß gegen die Anzeigepflicht nach § 105 BBG gegen Ruhestandsbeamtinnen und -beamte ergriffen werden können, sind die Kürzung und Aberkennung des Ruhegehalts.

<sup>11</sup> Bundesverwaltungsgericht, 26.06.2014 - 2 C 23.13 (VG Berlin), BVerwGE 150, 153; Oberverwaltungsgericht Koblenz, 06.06.1990 - 2 A 119/89, NJW 1991, 245; Oberverwaltungsgericht Münster, 02.03.2016 – 1 B 1375/15, NVwZ 2016, 255 und Bundesverwaltungsgericht, 12.12.1996, zu§ 20a SG - 2 C 37/95, BVerwGE 102, 326.

<sup>12</sup> Damit die Erwerbstätigkeit von Ruhestandsbeamtinnen und -beamten untersagt werden kann, muss die Sorge bestehen, dass durch sie dienstliche Interessen beeinträchtigt werden.

<sup>13</sup> Karenzzeitregelung, § 6a ff BMinG i. V. m. § 7 ParlStG.

42. Darüber hinaus geben die Behörden an, dass die Bundesregierung die Kritik an der Zusammensetzung des beratenden Gremiums nach § 6b BMinG (Karenzzeitgremium) nicht teilt. Das beratende Gremium wird auf Vorschlag der Bundesregierung jeweils für eine Wahlperiode des Deutschen Bundestages vom Bundespräsidenten berufen. Mit Beginn der 20. Wahlperiode des Deutschen Bundestages wurden folgende Mitglieder des beratenden Gremiums vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung berufen: Prof. Dr. Norbert Lammert, ehemaliger Bundestagspräsident; Krista Sager, ehemaliges Mitglied der Regierung des Stadtstaates Hamburg; und Prof. Dr. Andreas Voßkuhle, ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts. Die Behörden betonen, dass alle Mitglieder herausgehobene Funktionen an der Spitze staatlicher Institutionen wahrgenommen haben und hohes Ansehen genießen, was die Objektivität und Akzeptanz des Verfahrens fördert.
43. Schließlich geben die Behörden an, dass die Bundesregierung weiterhin keine Notwendigkeit für eine Sanktionierung möglicher Verstöße gegen Karenzzeitregelungen sieht. Sie geht grundsätzlich von der Eigenverantwortung ehemaliger Regierungsmitglieder für rechtstreu Verhalten auch nach dem Ausscheiden aus dem Amt aus. Nachamtliche Beschäftigungen ehemaliger Minister bzw. Parlamentarischer Staatssekretäre stellen zudem für Medien und Öffentlichkeit ein relevantes Thema dar, da Verstöße gegen die Karenzzeitregelungen bekannt werden würden.
44. GRECO stellt in Bezug auf den ersten Teil der Empfehlung fest, dass mehrere Urteile der deutschen Verwaltungsgerichte zwar Hinweise zum Verbot nachamtlicher Beschäftigungen sowie zur Auslegung von „dienstlichen Interessen“ geben, jedoch nicht unmittelbar auf die Genehmigung einer neuen Beschäftigung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären sowie Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleitern nach Beendigung ihres Beamtenverhältnisses eingehen. Schriftliche Hinweise im Rundschreiben zum Nebentätigkeitsrecht sind ebenfalls vorgesehen. Im Evaluierungsbericht äußerte GRECO jedoch die Ansicht, „dass es nützlich sein könnte, hier weitere Maßnahmen zu ergreifen, um eine uneinheitliche Regelung in verschiedenen Bereichen der Bundesverwaltung zu vermeiden“ und Transparenz zu gewährleisten (Ziffer 91). Da dies noch nicht geschehen ist, kann GRECO nur zu der Aussage gelangen, dass dieser Teil der Empfehlung nicht umgesetzt wurde.
45. In Bezug auf den zweiten Teil der Empfehlung nimmt GRECO die Position der Bundesregierung zur Kenntnis, dass die Dauer der Karenzzeit für Ministerinnen und Minister sowie Parlamentarische Staatssekretärinnen und Parlamentarische Staatssekretäre angemessen sei. GRECO bedauert, dass eine Verlängerung dieser Frist rundweg abgelehnt wird, obwohl andere Interessenträger eine dreijährige Karenzzeit fordern, um den Risiken einer unzulässigen Einflussnahme besser vorzubeugen und diese zu mindern<sup>14</sup>. GRECO bekräftigt erneut, dass es in der Privatwirtschaft sicherlich Posten gibt, für die eine längere Karenzzeit gelten sollte als die derzeit vorgeschriebenen 12 bis 18 Monate<sup>15</sup>. GRECO stellt ferner fest, dass die Behörden nicht in Betracht gezogen haben, die Zusammensetzung des Karenzzeitgremiums zu ändern, und dass

---

<sup>14</sup>Siehe Europäische Kommission, [Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022](#), Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 14.

<sup>15</sup> Siehe Ziffer 89 des Evaluierungsberichts.

zwei der drei Mitglieder erneut ehemalige Politiker sind, wie schon zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Evaluierungsberichts. Ebenso wurde nicht über die Einführung von Strafen für den Fall nachgedacht, dass eine Entscheidung zur Karenzzeit nicht beachtet wird. GRECO ruft die deutschen Behörden daher auf, die Beratungen zur Karenzzeit für Ministerinnen und Minister sowie Parlamentarische Staatssekretärinnen und Parlamentarische Staatssekretäre, zur Zusammensetzung des beratenden Gremiums sowie zu einem wirksamen Durchsetzungsmechanismus für Beschlüsse zu Karenzzeiten wieder aufzunehmen. In Anbetracht dessen ist GRECO der Auffassung, dass der zweite Teil der Empfehlung nicht umgesetzt worden ist.

46. GRECO zieht den Schluss, dass die Empfehlung vii nicht umgesetzt worden ist.

### **Empfehlung viii**

47. *GRECO empfahl, (i) hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive zu verpflichten, ihre finanziellen Interessen regelmäßig öffentlich zu erklären; (ii) 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); und (iii) die Erklärungen einer angemessenen Überprüfung zu unterziehen.*
48. Die Behörden geben an, dass die Verpflichtung hochrangiger Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive, ihre finanziellen Interessen zu erklären, sowie Mechanismen zur Überprüfung solcher Erklärungen erneut geprüft wurden, einschließlich der Aufnahme von Angaben zur finanziellen Situation von Ehepartnerinnen und Ehepartnern und Unterhaltsberechtigten in diese Erklärungen. Die Behörden gaben jedoch an, dass es sich bei solchen Pflichten um Grundrechtseingriffe gegenüber den zur Offenlegung finanzieller Informationen verpflichteten Personen handelt. Die Behörden betonen, dass abhängig vom Personenkreis und der konkreten Ausgestaltung der Pflichten das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG) und die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) zu berücksichtigen sind. Sind Grundrechte betroffen, müssen Eingriffe in diese einem legitimen Zweck dienen und zur Zweckerreichung geeignet sein. Auch muss der Eingriff notwendig zur Erreichung des gewünschten Ziels sein, und der beabsichtigte Zweck des Eingriffs und die Schwere des Eingriffs dürfen nicht außer Verhältnis stehen.
49. Die Behörden nehmen zur Kenntnis, dass die angeregten Transparenzpflichten dem gewichtigen Zweck dienen sollen, Korruption bei hochrangigen Entscheidungsträgerinnen und -trägern zu verhindern. Sie betonen jedoch, dass Bedenken bestehen, ob Pflichten zur generellen Offenlegung finanzieller Interessen der betroffenen Entscheidungsträgerinnen und -träger, geschweige denn Ihrer Ehepartnerinnen und -partner bzw. Unterhaltsberechtigten, zur Korruptionsbekämpfung erforderlich sind. Dies ist nur dann der Fall, wenn keine grundrechtsschonenderen, gleich geeigneten Mittel zur Korruptionsbekämpfung zur Verfügung stehen. Die Behörden weisen darauf hin, dass die Bundesverwaltung über Instrumente wie Anzeigepflichten verfügt, die ebenso effizient sind, jedoch weit weniger in die Grundrechte der Betroffenen eingreifen.

50. Schließlich erklären die Behörden, dass die Mitglieder des Bundestags, für die bestimmte Offenlegungspflichten bestehen, nicht mit hochrangigen Entscheidungsträgerinnen und -trägern der Exekutive (insbesondere Abteilungsleitungen und beamtete Staatssekretärinnen und -sekretäre) verglichen werden können. Verfassungsrechtlich geht es bei Abgeordneten – anders als bei den hochrangigen Entscheidungsträgerinnen und -trägern – um die Frage, inwiefern das freie Mandat (Art. 38 Abs. 1 GG), durch Offenlegungspflichten verhindert werden darf. Hier sind Transparenzpflichten vor dem Hintergrund der Notwendigkeit eines funktions- und repräsentationsfähigen Parlaments gerechtfertigt<sup>16</sup>.
51. GRECO nimmt die Angaben der deutschen Behörden zur Kenntnis, die – abgesehen von der Begründung der unterschiedlichen Behandlung von Abgeordneten in Bezug auf die Offenlegungspflichten – die bereits im Evaluierungsbericht (Ziffer 92-95) dargelegten Informationen beschreiben. Dies zeigt, dass es keine konkreten Fortschritte erzielt wurden. Es sei daran erinnert, dass im Evaluierungsbericht festgestellt wurde, dass die Transparenz der finanziellen und geschäftlichen Interessen der Bundesministerinnen und -minister und der parlamentarischen Staatssekretärinnen und -sekretäre (und gegebenenfalls der beamteten Staatssekretärinnen und -sekretäre und Abteilungsleitungen) erheblich verbessert werden muss, insbesondere um potenzielle Interessenkonflikte aufzudecken. Entsprechend der Praxis von GRECO wurde außerdem festgestellt, dass eine Überprüfung der Angaben in den Finanzerklärungen durch die Behörden erforderlich wäre. In Bezug auf den zweiten Teil der Empfehlung weist GRECO auf ihren Standpunkt hin, dass der Reflexionsprozess bei allen Überlegungen umfangreich genug sein, die jeweiligen Beteiligten einbeziehen und umfassend dokumentiert werden muss. Vor diesem Hintergrund hält GRECO die Behörden an, sich weiterhin um die Umsetzung dieser Empfehlung zu bemühen.
52. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung viii nicht umgesetzt worden ist.

#### *Korruptionsprävention und Förderung der Integrität in Strafverfolgungsbehörden*

##### **Empfehlung ix**

53. *GRECO empfahl (i) die Erweiterung des Verhaltenskodex gegen Korruption um Verhaltensstandards für das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei, die auf die konkreten Belange dieser beiden Behörden zugeschnitten sind, sowie die Ergänzung dieser Standards um konkrete Beispiele und Erläuterungen des von Polizistinnen und Polizisten erwarteten Verhaltens sowie (ii) die Begleitung dieses Kodex durch wirksame Aufsichts- und Durchsetzungsmaßnahmen.*
54. Die deutschen Behörden geben an, dass für den Bereich des Bundeskriminalamtes ein erweiterter, auf die dortigen Gegebenheiten zugeschnittener Verhaltenskodex erstellt und intern mit dem Gesamtpersonalrat und weiteren internen Beauftragten (Wertebeauftragter und Kommunikationsbeauftragte) abgestimmt wurde. Der neue Verhaltenskodex wurde am 8. März 2022 angenommen und am 1. April 2022 dem Personal zur Verfügung gestellt. Zudem befindet er sich im Intranet des

---

<sup>16</sup>BVerfG, Urt. v. 4. Juli 2007 – 2 BvE 1-4/06.

Bundeskriminalamts. Darüber hinaus soll der neue Verhaltenskodex zukünftig allen neueingestellten Mitarbeitenden zusätzlich unmittelbar ausgehändigt bzw. elektronisch zur Verfügung gestellt werden.

55. Die Behörden geben ferner an, dass auch seitens der Bundespolizei ein neuer, auf die dortigen Belange zugeschnittener Verhaltenskodex entworfen wurde. Dabei werden die bereits bestehenden, übergeordneten Regelungen (z.B. das Rundschreiben zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken) wiederholend im Kontext der Bundespolizei dargestellt. Zudem soll der neue Verhaltenskodex die bundespolizeiinternen Verfügungen zum Themenfeld gebündelt darstellen. Richtige und zu vermeidende Verhaltensweisen werden zudem beispielhaft gegenübergestellt, um den Beschäftigten der Bundespolizei antikorrupptive Grundlagen noch klarer zu vermitteln. Der derzeitige Textentwurf befindet sich in der Abstimmung mit den Fachreferaten (wie Organisation, Aus- und Fortbildung, Personal usw.) und soll Ende 2022 veröffentlicht werden. Im Rahmen der Erstellung des jeweiligen Kodexes haben sich das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei abgestimmt und Erfahrungen ausgetauscht.
56. GRECO ist erfreut darüber, dass am 8. März 2022 ein auf die Belange des Bundeskriminalamts zugeschnittener Verhaltenskodex angenommen und dem Personal zur Verfügung gestellt wurde. Der Kodex umfasst sechs Kapitel, in denen das von Polizeibeamtinnen und -beamten erwartete Verhalten im Bereich der Korruptionsprävention erläutert wird. Für die Bundespolizei ist ein eigener Verhaltenskodex in Vorbereitung, der Ende 2022 veröffentlicht werden soll. Vor diesem Hintergrund ist GRECO der Auffassung, dass in Bezug auf diese Empfehlung gute Fortschritte erzielt wurden, und fordert die Behörden auf, GRECO über alle weiteren Entwicklungen bei der Umsetzung der Empfehlung, insbesondere in Bezug auf die Kontrolle und Durchsetzung der Kodizes, zu informieren. Da der Wortlaut des Verhaltenskodexes der Bundespolizei noch nicht vorliegt und die Frage der wirksamen Kontrolle und Durchsetzung noch aussteht, kann GRECO diese Empfehlung noch nicht als vollständig umgesetzt betrachten, nimmt jedoch die erfreulichen Fortschritte zur Kenntnis.
57. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung ix teilweise umgesetzt worden ist.

#### **Empfehlung x**

58. *GRECO empfahl den Ausbau der im Rahmen der Ausbildung und als Fortbildungsmaßnahmen angebotenen Integritätsschulungen für die Bundespolizei sowie eine verbesserte Strukturierung und Ausrichtung dieser Schulungen auf die Bedarfe und Risiken in den verschiedenen Beschäftigtengruppen.*
59. Die Behörden geben an, dass die Bundespolizei jüngst verschiedene Schulungsfilme produziert und diese mit einem ausführlichen Begleitskript allen ca. 190 Ansprechpersonen für Korruptionsprävention in der Bundespolizei zur Verfügung

gestellt hat<sup>17</sup>. Die Behörden betonen, dass Filme und Begleitskript explizit auf Situationen abstellen, die dem Alltag der Angehörigen der Bundespolizei entsprechen und so Korruptionsgefahren anschaulich darstellen. Zudem wurden alle vorhandenen Fortbildungsprodukte zur behördlichen Korruptionsprävention in einer Gesamtübersicht strukturiert zusammengestellt und nach Zielen, Inhalt, Dauer und Zielgruppe der Kurse sortiert. Die Behörden geben an, dass es sich bei der Übersicht um ein aktives Dokument handelt, dass die Fortentwicklung von Fortbildungsmaßnahmen auf dem Gebiet der Korruptionsprävention zulässt.

60. Die Behörden weisen ferner darauf hin, dass alle Beschäftigten der Bundespolizei Zugang zu verschiedenen Schulungsformaten zur Korruptionsprävention haben. Jährliche Schulungen zur Korruptionsprävention sind für Beschäftigte, die eine als besonders korruptionsanfällig eingestufte Stelle innehaben, verpflichtend. Dabei müssen die betreffenden Beschäftigten gegenüber ihren Vorgesetzten nachweisen, dass sie an entsprechenden Schulungen teilgenommen haben. Vorgesetzte sind ihrerseits verpflichtet, die entsprechenden Nachweise zu überprüfen. Darüber hinaus erhalten alle Beschäftigten vor der Einstellung eine Unterweisung zu den wichtigsten Präventionsvorschriften. Je nach Zuständigkeit werden Polizeibeamtinnen und -beamten im Rahmen ihrer polizeilichen Ausbildung auch weitergehende Integritätskonzepte vermittelt. Entsprechende Schulungszahlen werden dem Bundesministerium des Innern und für Heimat jährlich im Rahmen des Integritätsberichts der Bundesverwaltung gemeldet. Im Jahr 2021 nahmen 993 Beschäftigte des Bundespolizeipräsidiums (einschließlich bundesweiter Außenstellen) an Sensibilisierungs-, Schulungs- oder Fortbildungsmaßnahmen teil. Darunter waren 61 Beschäftigte, die in einem als besonders korruptionsanfällig eingestuften Bereich tätig waren. Im selben Jahr nahmen 2756 Beschäftigte der Bundespolizei (d. h. nachgeordneter Bundespolizeibehörden) an Sensibilisierungs-, Schulungs- oder Fortbildungsmaßnahmen teil, von denen wiederum 1746 Beschäftigte in einem als besonders korruptionsanfällig eingestuften Bereich tätig waren.
61. GRECO nimmt die von der deutschen Bundespolizei unternommenen Schritte zur Optimierung bestehender und Herstellung neuer Schulungsprodukte auf der Grundlage tatsächlicher Gegebenheiten zur Kenntnis. Es wird begrüßt, dass jährliche Schulungen zur Korruptionsprävention für Beschäftigte, die als besonders korruptionsanfällig eingestufte Stellen innehaben, verpflichtend sind. GRECO begrüßt somit, dass die Integritätsschulungen der Bundespolizei gemäß der Empfehlung besser strukturiert und auf verschiedene Beschäftigtenkategorien zugeschnitten wurden.
62. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung x zufriedenstellend umgesetzt worden ist.

---

<sup>17</sup>Die Bundespolizei beschäftigt 55.142 Mitarbeiter, darunter 37.493 Vollzugsbeamtinnen und -beamte (Stand: 14. Oktober 2022). Jede der derzeit 123 Abteilungen verfügt über mindestens eine lokale Ansprechperson für Korruptionsprävention.



## **Empfehlung xi**

63. *GRECO empfahl eine Stärkung der Verfahren für die Hintergrundüberprüfung von seitens der Bundespolizei einzustellenden Personen und die Wiederholung dieser Hintergrundüberprüfungen in regelmäßigen Abständen während der Polizeilaufbahn.*
64. Die deutschen Behörden weisen darauf hin, dass die Bundespolizei Hintergrundüberprüfungen gemäß dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) durchführt. Dies beinhaltet auch explizit die dort gesetzlich verankerten Wiederholungsprüfungen. Hierzu steht in jeder Bundespolizeibehörde mit dem Geheimschutzbeauftragten und seinen Mitarbeitenden eine eigene Organisationseinheit zur Verfügung. Bei der konkreten Durchführung dieser Sicherheitsüberprüfungen greift die Bundespolizei auf die Ressourcen und Expertise des Bundesamtes für Verfassungsschutz zurück. Im Rahmen des Einstellungsverfahrens haben Bewerberinnen und Bewerber ein polizeiliches Führungszeugnis vorzulegen. Dieses wird ergänzt durch eine Abfrage im System der Nachrichtendienste, NADIS. Derzeit wird diese Abfrage auf Basis einer Freiwilligkeitserklärung vorgenommen.
65. Die Behörden geben an, dass die in anderen Bereichen bewährte Sicherheitsüberprüfung von Bewerberinnen und Bewerbern laut Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode ausgeweitet werden und so die Resilienz der Sicherheitsbehörden gegen demokratiefeindliche Einflüsse gestärkt werden soll<sup>18</sup>. Im Zuge der anstehenden Novellierung des Bundespolizeigesetzes (BPolG) soll daher eine Rechtsgrundlage für die Durchführung einer verpflichtenden Sicherheitsüberprüfung einschließlich einer NADIS-Abfrage und weiterer Überprüfungen bei allen künftigen Beschäftigten der Bundespolizei geschaffen werden. Dies betrifft alle Laufbahngruppen (Vollzugsbeamtinnen und -beamte sowie Verwaltungsbedienstete) und soll für alle regelmäßig in den gesetzlich vorgeschriebenen Abständen wiederholt werden.
66. GRECO nimmt die Angaben der Behörden, die teilweise die bereits im Evaluierungsbericht dargelegten Informationen beschreiben, zur Kenntnis. Es wird festgestellt, dass die Beratungen über die Novellierung des Bundespolizeigesetzes, die eine Sicherheitsüberprüfung für alle von der Bundespolizei neu eingestellten Personen vorschreiben würde, noch nicht abgeschlossen sind. Dies wäre eine positive Entwicklung. GRECO ist daher der Auffassung, dass Entwicklungen bereits im Gange sind, es aber gegenwärtig kein konkretes Ergebnis gibt, das dieser Empfehlung Rechnung trägt.
67. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung xi nicht umgesetzt worden ist.

## **Empfehlung xii**

68. *GRECO empfahl die Ergreifung von Maßnahmen zur Förderung einer strikteren internen Aufsicht innerhalb der Bundespolizei unter Anwendung eines proaktiven Ansatzes mit umfassenden Überwachungskapazitäten.*

---

<sup>18</sup> [Koalitionsvertrag 2021 – 2025](#), S. 104 (Bundespolizeien).

69. Die Behörden unterstreichen, dass es bei der Bundespolizei, wie im Evaluierungsbericht beschrieben, ein Standardsystem für die Aufsicht bestehend aus Dienst- und Fachaufsicht, spezialisierter Aufsicht durch hierzu bestimmter Organisationseinheiten (Arbeitsschutz, Datenschutz) und der Innenrevision gäbe. Die Behörden deuten an, dass sie eine anlasslose proaktive Überwachung einzelner Beschäftigter ablehnten. Eine solche Überwachung entspräche nicht den herkömmlichen Grundsätzen der Personalführung, die auf Vertrauen und Kontrolle und nicht auf Misstrauen und anlassloser Überwachung fuße.
70. GRECO nimmt die Position der Behörden zur Kenntnis, die eine proaktive anlasslose Überwachung der Bundespolizei-Bediensteten ablehnen. GRECO bekräftigt jedoch noch einmal, dass zur Aufdeckung von durch Beschäftigte der Bundespolizei begangenen Straftaten ein proaktiverer Ansatz verfolgt werden sollte, so wie es im Evaluierungsbericht (Ziffer 156) befürwortet wird. Nach Ansicht der GRECO würde dies nicht gegen den Grundsatz des Erfordernisses eines hinreichenden Verdachts verstoßen, sondern würde im Gegenteil dem hochsensiblen Charakter dieser Art von Ermittlungen und der Notwendigkeit, Informationen zu schützen, Rechnung tragen. Greco bedauert, dass es bei dieser Empfehlung keinen Fortschritt gibt.
71. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung xii nicht umgesetzt wurde.

### **Empfehlung xiii**

72. *GRECO empfahl, dass der Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern im Bundeskriminalamt und in der Bundespolizei gestärkt werden sollte.*
73. Die Behörden berichten, dass die Bundespolizei mit der Vertrauensstelle schon jetzt über ein funktionierendes und anerkanntes „Whistleblower System“ verfüge, wie im Evaluierungsbericht beschrieben (Ziffer 162 und 165). Sie betonen, dass die Bundesregierung dabei sei, die Gesetzgebung zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2019/1937 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, zu verabschieden. Ein Gesetzentwurf sei von der Bundesregierung am 27. Juli 2022 verabschiedet, dem Bundesrat vorgelegt und anschließend in den Bundestag eingebracht worden. Die Bundesregierung verabschiedete ihre Stellungnahme zu den Kommentaren des Bundesrates am 28. September 2022. Die abschließende Beratung im Bundesrat soll im Dezember 2022 stattfinden und das Gesetz soll wegen des gegen Deutschland eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens so schnell wie möglich in Kraft treten.
74. Darüber hinaus soll gemäß dem Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode<sup>19</sup> beim Deutschen Bundestag eine unabhängige Anlaufstelle für die Bundespolizei mit Akteneinsichts- und Zutrittsrechten eingerichtet werden. Gemäß dem Koalitionsvertrag sollen Whistleblowerinnen und Whistleblower nicht nur bei Meldung von Verstößen gegen EU-Recht, sondern auch von erheblichen Verstößen gegen Vorschriften oder

---

<sup>19</sup> [Koalitionsvertrag 2021 – 2025](#), S. 104 (Bundespolizeien).

sonstigem erheblichen Fehlverhalten, deren Aufdeckung im besonderen öffentlichen Interesse liegt, vor rechtlichen Nachteilen geschützt sein.<sup>20</sup>

75. GRECO nimmt die fortlaufenden Initiativen zur Stärkung des Schutzes von Hinweisgebenden, auch außerhalb des Bundeskriminalamtes und der Bundespolizei, sowie zur Ausweitung der Gesetzgebung auf andere Verstöße außer denen gegen Unionsrecht zur Kenntnis und begrüßt diese Entwicklung. GRECO freut sich darauf, genauere Informationen über die Verabschiedung des Gesetzesentwurfs zum Schutz von Hinweisgebenden und seine Umsetzung im Bundeskriminalamt und in der Bundespolizei zu erhalten. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es aber noch zu früh, um die Empfehlung als teilweise umgesetzt anzusehen.
76. Die GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung xiii nicht umgesetzt wurde.

#### **Empfehlung xiv**

77. *GRECO empfahl, dass das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei Informationen über die eingegangenen Beschwerden, die diesbezüglich ergriffenen Maßnahmen und die über ihre Beschäftigten verhängten Disziplinar- oder Strafmaßnahmen sowie möglichst die einschlägigen Urteile, sämtlich unter Wahrung der Anonymität der betroffenen Personen, veröffentlichen sollte.*
78. Die Behörden sind der Auffassung, dass eine weitergehende Offenlegung aus Gründen des Datenschutzes problematisch sei. Die Einzelheiten des Falles würden eine Zuordnung der betreffenden Personen innerhalb der Behörde möglich machen und deswegen eine Gefahr darstellen. Nach Ansicht der Behörde träfe dies selbst bei einer anonymisierten Veröffentlichung der Informationen über eingegangene Beschwerden, ergriffene Maßnahmen und verhängte Sanktionen zu. Es gäbe eine Reihe spezialisierter Bereiche mit nur einer geringen Personalstärke, wodurch eine Anonymisierung auch bei einem Verzicht auf Bekanntgabe personenbezogener Daten nicht restlos gewahrt wäre. Die Behörden betonen, dass die Unschuldsvermutung in jedem Fall auch für die betroffenen Personen gälte. In der Praxis hieße dies, dass disziplinare Entscheidungen erst rechtskräftig werden müssten. Da aber der Rechtsweg offen stünde, könnte dies allerdings mehrere Jahre dauern. Im Bereich der Korruptionsprävention wäre aber entschieden worden, diesen Grundsatz nicht streng einzuhalten und Informationen bereits über Verdachtsfälle zu veröffentlichen. Dies sei rechtlich nicht ganz unproblematisch, da die Betroffenen sich trotz anonymisierter Darstellung durchaus selbst in den veröffentlichten Textstellen erkennen könnten. Sie könnten deswegen den Vorwurf der Vorverurteilung erheben und die Objektivität der Ermittlungen anzweifeln. Die Veröffentlichung von Informationen zu anderen Arten von Fehlverhalten (z.B. Alkohol im Dienst) sei daher jetzt schon nicht denkbar.
79. Weiterhin erklären die Behörden, dass eine Veröffentlichung selbst nach einer rechtskräftigen Entscheidung die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen verletze und nur in statistischer Form möglich wäre. Jede Ausformulierung zum Inhalt des Falls, und sei diese auch noch so anonym, könnte durch die Betroffenen selbst oder die

---

<sup>20</sup> [Koalitionsvertrag 2021 – 2025](#), S. 111 (Unternehmensrecht).

unmittelbaren Kolleginnen und Kollegen und Vorgesetzten wiedererkannt werden. Deswegen würde eine Veröffentlichung die Verjährung unterlaufen, gemäß der disziplinarrechtliche Verstöße in Abhängigkeit ihrer Schwere aus der Personalakte zu entfernen seien. Nach einer festgelegten Zeit dürften bei Personalentscheidungen disziplinarrechtliche Verstöße nicht mehr berücksichtigt werden. Nach Aussage der Behörden würde durch eine Veröffentlichung von Informationen über disziplinarrechtliche Verstöße außerhalb der Personalakte genau dies verhindert werden.

80. GRECO stellt fest, dass die Behörden seit der Verabschiedung des Evaluierungsberichts keine Fortschritte in Bezug auf die Offenlegung von Informationen über beim Bundeskriminalamt und bei der Bundespolizei eingegangene Beschwerden gemacht und dies vor allem mit dem Hinweis auf die Unschuldsvermutung und den Schutz der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen begründet hätten. Entsprechend seiner üblichen Position hält GRECO Transparenz für ein wesentliches Instrument zur Bewahrung des Vertrauens in Polizeibehörden, weil hierdurch die Öffentlichkeit versichert wird, dass Abhilfemaßnahmen ergriffen würden, und so mögliche Vorurteile, dass es der Behörde nur um den Schutz des eigenen Images ginge, zerstreut würden. In diesem Zusammenhang würde die Veröffentlichung verbesserter statistischer Angaben zur Anzahl der beim Bundeskriminalamt und bei der Bundespolizei eingehenden Beschwerden und der entsprechenden Folgemaßnahmen, einschließlich verhängter Sanktionen, den Anforderungen dieser Empfehlung genügen. GRECO fordert die Behörden auf, ihre Anstrengungen in dieser Hinsicht zu verstärken.
81. Die GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung xiv nicht umgesetzt wurde.

### **III. Schlussfolgerungen**

82. **Im Lichte des Vorangegangenen kommt GRECO zu dem Schluss, dass Deutschland eine der vierzehn Empfehlungen des 5.Evaluierungsberichts zufriedenstellend umgesetzt hat.** Von den noch ausstehenden dreizehn Empfehlungen wurden fünf teilweise und acht nicht umgesetzt.
83. Konkret ist Empfehlung x zufriedenstellend umgesetzt worden, Empfehlungen i, ii, v, vi und ix wurden teilweise umgesetzt und die Empfehlungen iii, iv, vii, viii und xi bis xiv wurden nicht umgesetzt.
84. Obwohl bezüglich der hochrangige Personen mit Entscheidungsverantwortung nur einige Empfehlungen teilweise umgesetzt wurden, können doch einige positive Entwicklungen und Änderungen festgestellt werden. Eine neue spezifische Orientierungshilfe für hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger zu Interessenkonflikten und anderen Angelegenheiten mit Integritätsbezug wurde verabschiedet, Schreiben zu Integritätsfragen sind an die Mitglieder der neuen Bundesregierung versandt worden und das Lobbyregistergesetz ist in Kraft getreten, durch das ein Lobbyregister für Interessenvertretungen geschaffen wurde. Andere Entwicklungen stehen noch aus oder stehen kurz vor dem Abschluss. So plant die Bundesregierung zum Beispiel, einen „legislativen Fußabdruck“ einzuführen, mit dem

der Einfluss und Beitrag Dritter zu konkreten Gesetzestextes nach- und rückverfolgt werden kann. Trotzdem müssen noch weitere Maßnahmen ergriffen werden. Die Orientierungshilfe sollte eine eindeutige Verpflichtung zur Offenlegung unterschiedlicher Situationen, die zu Interessenkonflikten führen können, beinhalten und zwar sobald sie auftreten. Eine Verlängerung der für Ministerinnen und Minister sowie für Parlamentarische Staatssekretärinnen und Parlamentarische Staatssekretäre geltenden Karenzzeit ebenso wie eine verbesserte Transparenz hinsichtlich finanzieller und geschäftlicher Interessen der Bundesministerinnen und -minister und der Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Sekretäre muss von den Behörden weiterhin in Betracht gezogen werden.

85. Hinsichtlich der Strafverfolgungsbehörden begrüßt GRECO die Verabschiedung eines auf die Besonderheiten des Bundeskriminalamts zugeschnittenen Verhaltenskodex, in dem das von Polizeibeamtinnen und -beamten erwartete Verhalten hinsichtlich der Korruptionsprävention erläutert wird. GRECO begrüßt ferner, dass die Schulung zur Integrität der Bundespolizei besser strukturiert und auf verschiedene Personalkategorien zugeschnitten wurde. Die Umsetzung weiterer Empfehlungen wird gerade diskutiert, wie die Einführung von Sicherheitsüberprüfungen für alle von der Bundespolizei neu eingestellten Personen und die Initiative zur Stärkung des Schutzes von Hinweisgebenden über das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei hinaus. Die Umsetzung dieser Maßnahme wäre ein Schritt in die richtige Richtung. Gleichzeitig bedauert GRECO, dass die Behörden die Überwachungskapazitäten innerhalb der Bundespolizei nicht verbessert haben. GRECO hält dazu an, verbesserte Statistiken zur Anzahl der beim Bundeskriminalamt und bei der Bundespolizei eingegangenen Beschwerden und der eventuellen Folgemaßnahmen sowie zu den verhängten Sanktionen zu veröffentlichen.
86. Im Lichte des Vorgegangenen stellt GRECO fest, dass in den kommenden 18 Monaten weitere Fortschritte gemacht werden müssen, um die Empfehlungen angemessen umzusetzen. Gemäß geänderter Regel 31, Absatz 8.2. der Geschäftsordnung, fordert GRECO die deutsche Delegationsleitung auf, bis zum 30. Juni 2024 weitere Informationen über die Umsetzung der noch ausstehenden Empfehlungen, nämlich Empfehlungen i bis ix und xi bis xiv einzureichen.
87. GRECO bittet die deutschen Behörden, die Veröffentlichung des vorliegenden Berichts so bald wie möglich zu genehmigen und ihn in die Landessprache übersetzt der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.