

Verabschiedet: 29. Oktober 2020
Veröffentlicht: 15. Dezember 2020

GrecoEval5Rep(2019)6

FÜNFTE EVALUIERUNGSRUNDE

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

EVALUIERUNGSBERICHT

DEUTSCHLAND



Verabschiedet durch GRECO
auf der 86. Vollversammlung
(Straßburg, 26. – 29. Oktober 2020)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	4
II. EINFÜHRUNG UND METHODIK.....	6
III. KONTEXT	8
IV. KORRUPTIONSPRÄVENTION IN ZENTRALREGIERUNGEN (HOCHRANGIGE PERSONEN MIT ENTSCHEIDUNGSVERANTWORTUNG)	10
STAATSORDNUNG UND HOCHRANGIGE PERSONEN MIT ENTSCHEIDUNGSVERANTWORTUNG	10
<i>Bundespräsidentin / Bundespräsident.....</i>	<i>10</i>
<i>Die Regierung</i>	<i>12</i>
<i>Politische Beamtinnen und Beamte mit Exekutivfunktionen</i>	<i>14</i>
<i>Amtsbezüge hochrangiger Personen mit Entscheidungsverantwortung.....</i>	<i>17</i>
KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG UND INTEGRITÄTSPOLITIK, ORDNUNGSPOLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN UND INSTITUTIONELLER AUFBAU	19
<i>Korruptionsbekämpfung und Integritätspolitik</i>	<i>19</i>
<i>Ethische Grundsätze und Verhaltensregeln</i>	<i>20</i>
<i>Institutioneller Aufbau.....</i>	<i>22</i>
<i>Sensibilisierung</i>	<i>23</i>
TRANSPARENZ UND KONTROLLE DER EXEKUTIVEN TÄTIGKEITEN DER ZENTRALREGIERUNG	24
<i>Zugang zu Informationen</i>	<i>24</i>
<i>Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens</i>	<i>28</i>
<i>Kontakte mit Dritten und Lobbyisten.....</i>	<i>29</i>
<i>Kontrollmechanismen.....</i>	<i>31</i>
INTERESSENKONFLIKTE.....	33
VERBOT ODER BESCHRÄNKUNG BESTIMMTER TÄTIGKEITEN	35
<i>Unvereinbarkeiten, Nebentätigkeiten und finanzielle Interessen.....</i>	<i>35</i>
<i>Verträge mit staatlichen Stellen</i>	<i>37</i>
<i>Geschenke.....</i>	<i>37</i>
<i>Missbrauch öffentlicher Mittel</i>	<i>38</i>
<i>Missbrauch vertraulicher Informationen.....</i>	<i>39</i>
<i>Beschränkungen des Betätigungsfeldes nach Ausscheiden aus dem Amt</i>	<i>39</i>
ERKLÄRUNG VON VERMÖGENSWERTEN, EINKOMMEN, VERBINDLICHKEITEN UND INTERESSEN	42
<i>Anforderungen an die Erklärung</i>	<i>42</i>
RECHENSCHAFTSPFLICHT UND DURCHSETZUNGSMECHANISMEN	44
<i>Ausserstrafrechtliche Mechanismen zur Erfüllung der Rechenschaftspflicht</i>	<i>44</i>
<i>Strafverfahren und Immunitätsrechte</i>	<i>45</i>
<i>Statistiken.....</i>	<i>45</i>
V. KORRUPTIONSPRÄVENTION IN STRAFVERFOLGUNGSBEHÖRDEN	46
ORGANISATION UND RECHENSCHAFTSPFLICHT DER STRAFVERFOLGUNGSBEHÖRDEN / POLIZEI	46
<i>Übersicht der verschiedenen Strafverfolgungsbehörden.....</i>	<i>46</i>
<i>Zugang zu Informationen</i>	<i>47</i>
<i>Vertrauen der Öffentlichkeit in die Strafverfolgungsbehörden</i>	<i>48</i>
<i>Gewerkschaften und Berufsorganisationen</i>	<i>48</i>
KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG UND INTEGRITÄTSPOLITIK	48
<i>Anti-Korruptionspolitik</i>	<i>48</i>
<i>Maßnahmen zur Risikosteuerung für korruptionsanfällige Bereiche</i>	<i>49</i>
<i>Ethik-Kodex.....</i>	<i>49</i>
<i>Umgang mit verdeckten Maßnahmen und Kontakte mit Informanten und Zeugen</i>	<i>51</i>
<i>Beratung, Schulung und Sensibilisierung</i>	<i>51</i>
EINSTELLUNG, LAUFBAHN UND DIENSTBEDINGUNGEN	54
<i>Einstellungsanforderungen und Ernennungsverfahren</i>	<i>54</i>
<i>Leistungsbeurteilung und Beförderung, Versetzung und Entlassung</i>	<i>58</i>
<i>Systematischer Arbeitsplatz- und Aufgabenwechsel.....</i>	<i>58</i>
<i>Gehälter und Zulagen</i>	<i>59</i>

INTERESSENKONFLIKTE.....	60
VERBOT ODER BESCHRÄNKUNG BESTIMMTER TÄTIGKEITEN.....	61
<i>Unvereinbarkeiten, Nebentätigkeiten und Beschränkungen des Betätigungsfeldes nach Ausscheiden aus dem Amt</i>	61
<i>Geschenke</i>	62
<i>Missbrauch öffentlicher Mittel</i>	63
<i>Missbrauch vertraulicher Informationen</i>	63
ERKLÄRUNG VON VERMÖGENSWERTEN, EINKOMMEN, VERBINDLICHKEITEN UND INTERESSEN.....	64
KONTROLLMECHANISMEN.....	64
<i>Interne Aufsicht und Kontrolle</i>	64
<i>Externe Aufsicht</i>	66
MELDEPFLICHTEN UND SCHUTZ VON HINWEISGEBENDEN.....	67
<i>Meldepflichten</i>	67
<i>Schutz von Hinweisgebenden</i>	68
DER ÖFFENTLICHKEIT ZUR VERFÜGUNG STEHENDE RECHTSBEHELFSVERFAHREN.....	69
DURCHSETZUNG UND SANKTIONEN.....	70
<i>Disziplinarverfahren</i>	70
<i>Strafverfahren</i>	70
<i>Statistik</i>	71
VI. EMPFEHLUNGEN UND FOLGEMAßNAHMEN	73

I. ZUSAMMENFASSUNG

1. In diesem Bericht wird die Wirksamkeit des in Deutschland zur Korruptionsprävention bei hochrangigen Personen mit Entscheidungsverantwortung (Bundeskanzlerin / Bundeskanzler, Bundesministerinnen und Bundesminister, parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre, Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter) und bei Angehörigen der Strafverfolgungsbehörden (Bundeskriminalamt und Bundespolizei) bestehenden Rahmens bewertet. Ziel ist es, im Land bereits bestehende Bemühungen zu unterstützen, um die Transparenz, Integrität und Rechenschaftspflicht im öffentlichen Leben zu stärken.

2. Mit der Richtlinie zur Korruptionsprävention (und dem diese ergänzenden Regelwerk, etwa dem Verhaltenskodex gegen Korruption) verfügt Deutschland über einen soliden Rahmen zur Korruptionsbekämpfung, wobei die Verpflichtung sämtlicher Dienststellen des Bundes zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete (auf die weitere Maßnahmen zur Bewertung der bestehenden Vorkehrungen zu folgen haben) ein besonders starker Aspekt ist. Dessen ungeachtet gibt es, da dieses Rahmenwerk auf die Bundesverwaltung insgesamt zugeschnitten ist, einige Bereiche, in denen die derzeit bestehenden Regeln und Leitlinien einer Ergänzung bedürfen, um die konkreten Problemstellungen in Sachen Integrität anzugehen, denen sich hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive gegenübersehen. In diesem Sinne wäre die Errichtung eines konkret für hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive entworfenen Verhaltenskodex eine sinnvolle Ergänzung der bestehenden Handreichung für Bundesministerinnen und Bundesminister und parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre. In diesem Zusammenhang müsste auch die Verhinderung von Interessenkonflikten stärker in den Blick genommen werden, sowohl während der Amtszeit der betreffenden Personen (indem klare Bestimmungen und Orientierungshilfen zu dieser Problemstellung für Bundesministerinnen und Bundesminister sowie für parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre eingeführt werden und indem von hochrangigen Personen mit Entscheidungsverantwortung gefordert wird, Konflikte zwischen ihren privaten Interessen und ihren Amtsaufgaben *ad hoc* offenzulegen, und des Weiteren durch die Einführung des Erfordernisses, ihre finanziellen Interessen offenzulegen) als auch nach Ende ihrer Amtszeit (indem eine Verlängerung der für Bundesministerinnen und Bundesminister sowie für parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre geltenden Karenzzeit angedacht wird und indem größere Transparenz und Einheitlichkeit bei den in dieser Hinsicht für Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie für Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter getroffenen Entscheidungen walten gelassen wird).

3. Darüber hinaus wird in diesem Bericht der Transparenz besonderes Augenmerk gewidmet, bezüglich derer weitere Regelungen eingeführt werden sollten, um dafür Sorge zu tragen, dass in ausreichendem Maße Informationen über die Pflege von Kontakten zwischen hochrangigen Personen mit Entscheidungsverantwortung und Lobbyistinnen und Lobbyisten und sonstigen Dritten offengelegt werden, die die gesetzgeberischen und sonstigen Tätigkeiten der Regierung zu beeinflussen suchen. Damit zusammenhängend erkennt der vorliegende Bericht die wichtigen Bemühungen an, die in dieser Hinsicht mit der Vereinbarung von 2018 zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren unternommen wurden, stellt aber auch fest, dass dies durch die zusätzliche Offenlegung wesentlicher Beiträge von Außenstehenden, die vor der förmlichen Einleitung des Beteiligungsverfahrens eingegangen

sind, weiter ausgebaut werden sollte. Darüber hinaus übt der Bericht deutliche Kritik am derzeit bestehenden Regelwerk für den Zugang zu Informationen. Die zuständigen staatlichen Stellen werden daher nachdrücklich angehalten, eine unabhängige und gründliche Analyse des Informationsfreiheitsgesetzes durchführen zu lassen, die insbesondere den Umfang der Ausnahmetatbestände, die Gebührenregelung und die Durchsetzung des Gesetzes in den Blick nimmt, und – soweit notwendig – in Abhängigkeit von den aus der Analyse gewonnenen Erkenntnissen zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen.

4. Hinsichtlich der Strafverfolgung wenden das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei sinnvolle Verfahren zur Korruptionsprävention in ihren eigenen Reihen an; hierbei sind insbesondere die regelmäßig durchgeführten Bewertungen von Korruptionsrisiken, die Ernennung von Ansprechpersonen für Korruptionsprävention, die eindeutigen Verfahrensregeln und Orientierungshilfen zu Geschenken und Nebentätigkeiten konkret zu nennen. Dessen ungeachtet besteht immer noch Raum für Verbesserungen. Der Verhaltenskodex gegen Korruption in seiner jetzigen Fassung würde wohl von einem stärkeren Zuschnitt auf die Arbeit des Bundeskriminalamts und der Bundespolizei profitieren, und es sollten weitere Bemühungen bei der Bundespolizei unternommen werden, um die dortigen Integritätsschulungen entsprechend dem Bedarf und den Risiken unterschiedlicher Mitarbeitergruppen zu strukturieren und zuzuschneiden, jeweils auf der Grundlage eines überarbeiteten Verhaltenskodex. Des Weiteren sind in der Bundespolizei die Verfahren für die Hintergrundüberprüfung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu stärken (was derzeit bereits geplant ist) und es sind Maßnahmen zu ergreifen, um eine proaktivere interne Aufsicht zu fördern. Darüber hinaus begrüßt der Bericht die sowohl intern als auch extern den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundeskriminalamts und der Bundespolizei für die vertrauliche Meldung von Fehlverhalten zur Verfügung stehenden Kommunikationskanäle, stellt jedoch dessen ungeachtet fest, dass der Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern über den Schutz ihrer Identität hinaus gestärkt werden sollte. Im Hinblick auf von Bürgern eingehende Beschwerden wird empfohlen, Angaben zu den eingegangenen Beschwerden, zu den ergriffenen Maßnahmen und verhängten Strafen zu veröffentlichen. In diesem Zusammenhang werden die zuständigen staatlichen Stellen ebenso eingeladen, die Erfahrungen anderer Mitgliedsstaaten von GRECO zu berücksichtigen, die diese bei der Einrichtung gesonderter Untersuchungs- oder Beschwerdeprüfstellen gemacht haben, die dem Eindruck einer „Ermittlung der Polizei gegen sich selbst“ entgegenwirken.

II. EINFÜHRUNG UND METHODIK

5. Deutschland ist seit 1999 Mitglied von GRECO. Seit seinem Beitritt wurde das Land im Rahmen der Ersten (März 2002), Zweiten (Juli 2005), Dritten (Dezember 2009) und Vierten (Oktober 2014) Evaluierungsrunde von GRECO einer Evaluierung unterzogen. Die entsprechenden Evaluierungsberichte sowie die darauf folgenden Umsetzungsberichte können auf der GRECO-Website (www.coe.int/greco) eingesehen werden. Die hier gegenständliche Fünfte Evaluierungsrunde wurde am 1. Januar 2017 eingeleitet.¹

6. Ziel des vorliegenden Berichts ist es, die Wirksamkeit der behördlichen Maßnahmen zu bewerten, die ergriffen wurden, um Korruption in Zentralregierungen (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive) und Strafverfolgungsbehörden zu verhindern und Integrität zu fördern. Der Bericht enthält eine kritische Auseinandersetzung mit der Situation, betrachtet die Anstrengungen der verschiedenen Seiten sowie die erzielten Ergebnisse, identifiziert mögliche Mängel und spricht Empfehlungen für weitere Verbesserungen aus. Entsprechend der bisherigen Praxis von GRECO richten sich die über den Delegationsleiter von GRECO laufenden Empfehlungen an die zuständigen staatlichen Stellen Deutschlands, die festlegen, welche einschlägigen Institutionen/Organe für die Ergreifung der erforderlichen Maßnahmen zuständig sind. Binnen 18 Monaten nach der Verabschiedung des vorliegenden Berichts soll Deutschland wiederum über die Maßnahmen Bericht erstatten, die gemäß den GRECO-Empfehlungen ergriffen wurden.

7. Im Rahmen der Erstellung dieses Berichts war ein GRECO-Evaluierungsteam (im Folgenden GET) vom 9. bis zum 13. Dezember 2019 vor Ort in Deutschland; des Weiteren wurden die deutschen Antworten im Evaluierungsfragebogen sowie andere eingegangene Daten genutzt, unter anderem Informationen aus der Zivilgesellschaft. Das GET bestand aus Frau Kateřina HLAVÁČOVÁ, Polizistin, Abteilung Innere Aufsicht, Polizeipräsidium (Tschechische Republik), Herrn Richard NESS, Polizeihauptkommissar der Polizei Schottland (Vereinigtes Königreich), Frau Natasa NOVAKOVIC, Präsidentin des Ausschusses zur Beilegung von Interessenkonflikten (Kroatien) und Herrn Philippe POIRIER, Inhaber des Forschungslehrstuhls für Parlamentswissenschaften der Abgeordnetenkammer von Luxemburg, außerordentlicher Professor der politischen Wissenschaften am Collège des Bernardins (Luxemburg). Unterstützt wurde das GET durch Herrn Björn JANSON, Stellvertretender Generalsekretär von GRECO und Frau Tania VAN DIJK vom GRECO-Sekretariat.

8. Das GET traf sich mit dem Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Herrn Klaus Vitt, und führte Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundeskanzleramts, des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, des Bundesministeriums der Finanzen, der Bundestagsverwaltung, des Bundesrechnungshofs (im Wege einer Telefonkonferenz), des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, des Bundeskriminalamts, der Bundespolizei und der Generalstaatsanwaltschaft Berlin. Darüber hinaus traf sich das GET mit einer Vertretung der Rechtsanwaltskanzlei GÖRG.² Schließlich

¹ Weitere Informationen zur Methodik sind dem Bewertungsfragebogen zu entnehmen, der auf der GRECO-Website (englisch) verfügbar ist.

² Bei sämtlichen nachgeordneten Geschäftsbereichsbehörden hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat eine „Ombudsperson gegen Korruption“ ernannt, die vertrauliche Meldungen von Verdachtsfällen von korruptem Verhalten entgegennehmen kann (siehe Ziffer 163). Seit dem 1. Januar 2015 wird diese Funktion durch drei Rechtsanwälte der Kanzlei GÖRG ausgeübt.

sprach das GET mit Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft (Abgeordnetenwatch, Lobbycontrol und Transparency International Deutschland), Gewerkschaften (BDK/Bund Deutscher Kriminalbeamter, GdP/Gewerkschaft der Polizei und VBoB/Verband der Beschäftigten der obersten und oberen Bundesbehörden) sowie der Medien.

III. KONTEXT

9. Deutschland ist eines der Gründungsmitglieder von GRECO und seit der Gründung am 1. Mai 1999 Mitglied. Seitdem ist es vier Evaluierungsrunden unterzogen worden, die auf verschiedene Themen im Zusammenhang mit Korruptionsprävention und -bekämpfung ausgerichtet waren³. Deutschland hat bei der Umsetzung der GRECO-Empfehlungen aus der Ersten und Zweiten Evaluierungsrunde eine positive Erfolgsbilanz aufzuweisen, indem 66 % der Empfehlungen vollständig (und 33 % teilweise) in der Ersten Evaluierungsrunde umgesetzt wurden und 83 % der Empfehlungen vollständig (und 17 % teilweise) in der Zweiten Evaluierungsrunde umgesetzt wurden. In der Dritten Evaluierungsrunde kamen die Bemühungen der zuständigen staatlichen Stellen zunächst nur langsam in Gang, insbesondere hinsichtlich der Empfehlungen zur Transparenz bei der Parteien- und Wahlkampffinanzierung. Schlussendlich wurden 45 % der in dieser Runde ausgesprochenen Empfehlungen umgesetzt (wobei 50 % teilweise und 5 % nicht umgesetzt wurden). Deutschland durchläuft derzeit ein Verstoßverfahren im Hinblick auf die Umsetzung der Empfehlungen der Vierten Evaluierungsrunde zu Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richterinnen und Richter und Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, von denen 37,5 % (und 37,5 % teilweise und 25 % nicht) umgesetzt wurden, wobei besondere Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Empfehlungen zur Korruptionsprävention im Hinblick auf Bundestagsabgeordnete deutlich wurden.

10. In internationalen Befragungen ist Deutschland Teil der Gruppe europäischer Länder, die weithin als weniger von Korruption betroffen wahrgenommen werden. Der von Transparency International veröffentlichte Korruptionswahrnehmungsindex 2019 führt Deutschland an neunter Stelle der 180 in die Umfrage einbezogenen Länder (wobei es in den vergangenen fünf Jahren nur geringe Abweichungen zur zehnten, elften oder zwölften Stelle gegeben hat).⁴ Im Eurobarometer für 2019 nahmen die in Deutschland befragten Personen die Korruption in ihrem Land in geringerem Maße als Problem wahr, als dies im EU-Durchschnitt der Fall war: 53 % der Befragten waren der Ansicht, in Deutschland sei Korruption weit verbreitet (EU-Durchschnitt: 71 %), wobei 35 % der Befragten angaben, die Korruption habe in den letzten Jahren zugenommen (EU-Durchschnitt: 42 %).⁵ Neun Prozent der Befragten waren der Ansicht, Korruption habe sie in ihrem Alltag betroffen (EU-Durchschnitt: 26 %). Die einzige Kategorie des Eurobarometers 2019, bezüglich derer mehr Befragte in Deutschland als im EU-Durchschnitt der Ansicht waren, dass Korruption verbreitet ist, ist die der privatwirtschaftlichen Unternehmen (wobei 43 % der Befragten in Deutschland der Ansicht waren, dort sei Korruption weitverbreitet, gegenüber einem EU-Durchschnitt von 37 %).

³ Evaluierungsrunde I: Unabhängigkeit und Spezialisierung der mit Korruptionsprävention und -bekämpfung befassten nationalen Stellen sowie die diesen zur Verfügung stehenden Mittel / Ausmaß und Tragweite von Immunitätsrechten; Evaluierungsrunde II: Identifizierung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Korruptionsdelikten / Öffentliche Verwaltung und Korruption / Verhinderung der Nutzung von juristischen Personen zur Verdeckung von Korruption / steuer- und finanzrechtliche Vorschriften zur Bekämpfung von Korruption / Verbindungen zwischen Korruption, organisierter Kriminalität und Geldwäsche; Evaluierungsrunde III: Kriminalisierung der Korruption / Transparenz der Parteienfinanzierung; Evaluierungsrunde IV: Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte.

⁴ Im Jahr 2019 erreichte Deutschland 80 Punkte (auf einer Skala von 0 bis 100, wobei „0“ für ein hohes Maß an Korruption und „100“ für keine Korruption stehen), siehe: Transparency International, Korruptionswahrnehmungsindex 2019.

⁵ Europäische Kommission, Special Eurobarometer 502 (2019, englisch).

11. Im Hinblick auf speziell die Zentralregierung (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive) wurde in der Folge eines Berichts des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2018 ein parlamentarischer [Untersuchungsausschuss](#) bezüglich der umfangreichen Beauftragung von Beratungsunternehmen durch das Bundesministerium der Verteidigung mit möglichen damit einhergehenden Interessenkonflikten eingesetzt.⁶ Der abschließende [Bericht](#) des Ausschusses wurde am 16. September 2020 als Beschlussempfehlung vorgelegt, ist jedoch noch nicht Gegenstand der Debatte im Bundestag gewesen. Grundsätzlich scheinen die Medien in den vergangenen Jahren ein stärkeres Augenmerk auf die engen Beziehungen zwischen hochrangigen Personen mit Entscheidungsverantwortung und Unternehmen zu legen und in diesem Zusammenhang auf die mangelnde Transparenz bezüglich der Auswirkungen von externen Einflussnahmen auf die Agenda der Bundesregierung, unter anderem durch die Lobbyarbeit von Personen, die selbst vormals hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive waren. Zum Teil als Reaktion auf diesen Umstand wurden im Jahr 2015 neue Regelungen eingeführt, nach denen ehemalige Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte nach ihrem Ausscheiden aus dem öffentlichen Amt über einen bestimmten Zeitraum Einschränkungen hinsichtlich der aufzunehmenden Tätigkeit unterliegen. Es scheint allerdings in der Öffentlichkeit breite Unterstützung für eine weitere Regulierung der Lobbyarbeit und für die Erhöhung der diesbezüglichen Transparenz zu geben.⁷

12. Was die Strafverfolgungsbehörden angeht, genießt die Polizei ein hohes Maß an Vertrauen unter den Bürgerinnen und Bürgern: Nur eine von acht befragten Personen hielt Korruption für ein weitverbreitetes Phänomen in der Polizei und bei Zollbeamtinnen und Zollbeamten in Deutschland (EU-Durchschnitt: 26 %); die deutsche Polizei galt als verlässlicher Partner beim Schutz von Unternehmen vor Kriminalität.⁸ In den Studien und Befragungen werden auch die Strafverfolgungsbehörden in den Ländern (die Landespolizei) sowie das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei betrachtet, auf die sich der Abschnitt zur Strafverfolgung des vorliegenden Berichts konzentriert. In der Tat treten im Bundeskriminalamt und in der Bundespolizei Fälle von Korruption selten auf, was auch in den jährlichen Berichten zur Korruptionsprävention des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat hervorgehoben wird.⁹

⁶ Berichten zufolge hat der Bundesrechnungshof (auf der Grundlage einer Stichprobe von 56 Aufträgen mit einem Auftragsvolumen von 93,3 Mio. EUR) errechnet, dass das Bundesministerium der Verteidigung in den Jahren 2015 und 2016 wahrscheinlich mehr als 150 Mio. EUR pro Jahr für Beratungsleistungen ausgegeben hat, wobei es Hinweise gab, dass der Bedarf an externen Dienstleistungen in mehreren Fällen nicht begründet war und dass einige relativ große Aufträge freihändig vergeben worden waren. In diesem Zusammenhang befasste sich der Untersuchungsausschuss auch mit möglichen bei der Auftragsvergabe bestehenden Interessenkonflikten, insbesondere bei Aufträgen, die an mit der damaligen Staatssekretärin im Bundesministerium der Verteidigung verbundene Personen erteilt wurden; die Staatssekretärin war vor dieser Tätigkeit Direktorin einer Unternehmensberatungsgesellschaft gewesen. Für weitere Hintergrundinformationen vgl. beispielsweise der [Artikel](#) vom 7. Februar 2020 in *Der Spiegel (Magazin)* und der [Artikel](#) vom 25. September 2018 in *Der Spiegel* zu. ⁷ [Artikel](#) vom 19. April 2019 in *Der Spiegel*.

⁸ Siehe jeweils das oben erwähnte Eurobarometer (2019) und das GAN Business Anti-Corruption Portal ([Germany Corruption Report](#), zuletzt im Januar 2018 aktualisiert, englisch).

⁹ Die jährlichen Berichte zur Korruptionsprävention des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat enthalten Angaben zu Fällen von Korruption in allen Behörden des Bundes, darunter auch im Bundeskriminalamt und in der Bundespolizei. Als Beispiel siehe für das Jahr 2018: *Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung: Jahresbericht 2018*, S. 19-21.

IV. KORRUPTIONSPRÄVENTION IN ZENTRALREGIERUNGEN (HOCHRANGIGE ENTSCHEIDUNGSTRÄGERINNEN UND -TRÄGER DER EXEKUTIVE)

Staatsordnung und hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive

13. Die Bundesrepublik Deutschland ist eine auf einem Mehrparteiensystem aufbauende föderale parlamentarische Republik. Die Verfassung, das "Grundgesetz", teilt die Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und den 16 Ländern auf. Die Gesetzgebungskompetenz auf Bundesebene liegt beim Bundestag, dem deutschen Parlament, wobei die Länder an der Gesetzgebung und der Verwaltung der Bundesrepublik über den Bundesrat, ein eigenständiges Verfassungsorgan (bestehend aus von den jeweiligen Landesregierungen ernannten Mitgliedern), mitwirken.¹⁰

Bundespräsidentin / Bundespräsident

14. Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland ist die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident. Durch ihre/seine Tätigkeit vertritt die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident den Staat. Sie/Er darf weder der Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes angehören und darf kein anderes besoldetes Amt ausüben.¹¹ Es wird von ihr/ihm erwartet, richtungsweisend an allgemeinen politischen und gesellschaftlichen Debatten in Deutschland teilzunehmen, jedoch nicht in parteipolitischer Art und Weise. Die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident wird in geheimer Wahl von der Bundesversammlung gewählt, einem besonderen Verfassungsorgan, dessen einzige Aufgabe in der Wahl der Bundespräsidentin bzw. des Bundespräsidenten besteht und das die kumulierte Mehrheit des Bundestags und der 16 Länderparlamente abbildet; die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident wird für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt und darf einmal wiedergewählt werden.¹²

15. In der Regel bedürfen Anordnungen und Verfügungen der Bundespräsidentin bzw. des Bundespräsidenten zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler oder durch die zuständige Bundesministerin bzw. den zuständigen Bundesminister (Artikel 58 GG).¹³ Die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident vertritt den Bund nach innen und außen, schließt im Namen Deutschlands förmlich die Verträge mit auswärtigen Staaten, akkreditiert und empfängt förmlich die Gesandten, ernennt und entlässt

¹⁰ Weitere Informationen zum Bundestag sind auch dem GRECO-Evaluierungsbericht für die Vierte Evaluierungsrunde bezüglich Deutschland (insbesondere Ziffern 16-19) zu entnehmen.

¹¹ Sie / er darf außerdem kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung noch dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören (Artikel 55 GG).

¹² Wählbar in das Amt der Bundespräsidentin bzw. des Bundespräsidenten ist jede Person, die das Wahlrecht zum Bundestag besitzt und das vierzigste Lebensjahr vollendet hat (Artikel 54 GG). Seit dem 19. März 2017 ist Frank-Walter Steinmeier Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland.

¹³ Ausnahmen von dieser Regel sind die Folgenden: die Ernennung oder Entlassung der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers (die/der wird von der Bundespräsidentin bzw. dem Bundespräsidenten ernannt, wenn sie vom Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder gewählt worden ist, und wird auf Ersuchen des Bundestags von der Bundespräsidentin bzw. dem Bundespräsidenten entlassen, wenn der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder eine Nachfolge gewählt hat), die Auflösung des Bundestags in Fällen, in denen die zur Wahl als Bundeskanzlerin bzw. Bundeskanzler vorgeschlagene Person nicht die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich vereint, oder im Falle des Ersuchens an eine Bundesministerin / einen Bundesminister, die Geschäfte des Amts bis zur Ernennung einer Nachfolge weiterzuführen.

förmlich die Bundesrichterinnen und Bundesrichter¹⁴ sowie Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten und die Angehörigen der Bundeswehr (soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist). Die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident hat die Befugnis, Personen in bestimmten strafrechtlichen und disziplinarrechtlichen Fällen zu begnadigen¹⁵, und verkündet die Feststellung des Verteidigungsfalles durch den Bundestag (Artikel 59, 60 und 115a GG). Die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident fertigt außerdem Gesetze aus (Artikel 82 GG) oder kann ein Gesetz verhindern, indem sie/er dessen Ausfertigung ablehnt.

16. Des Weiteren obliegt es der Bundespräsidentin bzw. dem Bundespräsidenten, eine Person für das Amt der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers nach Beratungen mit jeder der Bundestagsfraktionen vorzuschlagen. Dies hat die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident in der ersten Sitzung des neu gewählten Bundestags zu tun (oder im Falle des Rücktritts oder Todes der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers).¹⁶ Nach der Wahl in geheimer Abstimmung durch die Mehrheit aller Mitglieder des Bundestages ernennt die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident förmlich die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler (Artikel 63 GG). Die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident ernennt und entlässt darüber hinaus auf Vorschlag der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers Bundesministerinnen und Bundesminister und genehmigt die von der Bundesregierung beschlossene Geschäftsordnung (Artikel 64-65 GG).

17. GRECO stimmt darin überein, dass ein Staatsoberhaupt als Mitglied der „Zentralregierung (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive)“ dann in den Prüfungsumfang der Fünften Evaluierungsrunde fällt, wenn die betroffene Person aktiv und regelmäßig an der Entwicklung und/oder der Ausführung von Aufgaben der Regierung beteiligt ist oder die Regierung bezüglich solcher Aufgaben berät. Dies kann die Festsetzung und Durchführung von politischen Leitlinien beinhalten, die Durchsetzung von Gesetzen, den

¹⁴ Hinsichtlich des vor der Ernennung von Bundesrichtern durch die Bundespräsidentin bzw. den Bundespräsidenten zu durchlaufenden Verfahrens siehe den Evaluierungsbericht für die Vierte Evaluierungsrunde für Deutschland, Ziffern 109-111.

¹⁵ Heutzutage ist das Begnadigungsrecht der Bundespräsidentin bzw. des Bundespräsidenten in strafrechtlichen Fällen faktisch auf Entscheidungen von Gerichten der Länder, die die „Gerichtsbarkeit des Bundes ausüben“, beschränkt. Dies betrifft im Wesentlichen Straftaten wie Spionage, Verrat der Sicherheit des Staats nach außen, Bildung einer terroristischen Vereinigung und im Völkerstrafgesetzbuch definierte Straftaten. In allen sonstigen Fällen obliegt den Ländern die Befugnis zur Begnadigung von Straftätern. Das Disziplinarstrafrecht der Bundespräsidentin bzw. des Bundespräsidenten betrifft die disziplinarische Ahndung von Dienstvergehen von Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten sowie Angehörigen der Bundeswehr. In der Praxis kommt bei allen Gnadenverfahren ein ähnliches Verfahren zur Anwendung, bei dem ein Begnadigungsgesuch von der für die Begnadigung zuständigen Behörde geprüft (bei strafgerichtlichen Verurteilungen ist dies das Bundesministerium der Justiz) und sodann der Bundespräsidentin bzw. dem Bundespräsidenten mit einer Übersicht über den Hintergrund und die persönlichen und wirtschaftlichen Umstände der Antragstellerin / des Antragstellers vorgelegt wird. Im Zeitraum 2010 – 2017 haben der damalige Bundespräsident Wulff und der damalige Bundespräsident Gauck 14 bzw. 10 Begnadigungsentscheidungen für Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte sowie Angehörige der Bundeswehr erlassen; es erging eine strafrechtliche Begnadigung. Bezüglich der Begnadigungsentscheidungen des amtierenden Bundespräsidenten lagen keine Angaben vor.

¹⁶ Allerdings kann der Bundestag den Vorschlag der Bundespräsidentin bzw. des Bundespräsidenten (was – noch – nie vorgekommen ist) auch außer Acht lassen; in diesem Fall können die im Bundestag vertretenen Parteien selbst einen Kandidaten vorschlagen, der mit der Mehrheit der Stimmen der Bundestagsabgeordneten zu wählen wäre und den die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident sodann zu ernennen verpflichtet wäre. Wählt der Bundestag nicht innerhalb von zwei Wochen nach dem ersten Wahlgang eine Bundeskanzlerin bzw. einen Bundeskanzler seiner eigenen Wahl mit der Mehrheit der Stimmen aller seiner Abgeordneten, steht es der Bundespräsidentin bzw. dem Bundespräsidenten am 15. Tag frei, die Person zur Bundeskanzlerin bzw. zum Bundeskanzler zu ernennen, die die größte Anzahl an Stimmen auf sich vereint (was zu einer Minderheitsregierung führt), oder den Bundestag aufzulösen (Artikel 63 GG).

Vorschlag und/oder die Durchführung von Gesetzgebungsverfahren, die Verabschiedung und Durchführung von Durchführungsverordnungen / normativen Erlassen, die Entscheidung über Regierungsausgaben sowie über die Ernennung von hochrangigen Personen mit Entscheidungsverantwortung.

18. Das GET hat zur Kenntnis genommen, dass die Befugnisse der Bundespräsidentin bzw. des Bundespräsidenten Deutschlands mehrheitlich formeller oder repräsentativer Art sind. Sie/er nimmt nicht aktiv und regelmäßig an den täglichen Regierungsaufgaben teil und berät diesbezüglich auch nicht. Konkreter gesagt erfolgen die Ernennungen durch die Bundespräsidentin bzw. den Bundespräsidenten stets entweder auf Grund des Vorschlags eines anderen Verfassungsorgans oder erfordern die Zustimmung eines anderen Verfassungsorgans. Dies ist ebenso der Fall bei ihrem/seinem Vorschlag einer Person für das Amt der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers, die die Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder des Bundestags auf sich vereinen muss.¹⁷ Hinsichtlich der Befugnis der Bundespräsidentin bzw. des Bundespräsidenten, die Ausfertigung eines Gesetzes abzulehnen und damit faktisch ein Veto auszuüben, ist dem GET mitgeteilt worden, dass dies ein seltenes Vorkommnis sei und sich insgesamt in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland nur acht Mal ereignet habe, zuletzt im Jahr 2006. Angabegemäß würde dies eine Bundespräsidentin bzw. ein Bundespräsident nur tun, wenn entweder der Inhalt des Gesetzes oder das Verfahren von dessen Verabschiedung offensichtlich nicht den Vorschriften des Grundgesetzes entspricht. In Anbetracht des oben Dargestellten kann die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident Deutschlands als Staatsoberhaupt des Landes nicht als hochrangige Person mit Entscheidungsverantwortung erachtet werden und fällt daher nicht unter den Prüfungsumfang der gegenwärtigen Evaluierungsrunde.

Die Regierung

19. Die Bundesregierung im eigentlichen Sinne besteht aus der Bundeskanzlerin bzw. dem Bundeskanzler und den Bundesministerinnen und Bundesministern (Artikel 62 GG). Die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler steht der Regierung vor. Wie bereits oben dargestellt, wird sie/er von der Bundespräsidentin bzw. dem Bundespräsidenten nach seiner/ihrer Wahl durch alle Mitglieder des Bundestags auf Vorschlag der Bundespräsidentin bzw. des Bundespräsidenten ernannt. Die Amtszeit der Regierung hängt von der Amtszeit der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers ab: Mit dem Ende von deren/dessen Amtszeit endet auch die Amtszeit der Bundesregierung.

20. Die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler ist das einzige vom Bundestag gewählte Mitglied der Bundesregierung. Die Bundesministerinnen und Bundesminister werden von der Bundeskanzlerin bzw. dem Bundeskanzler ausgewählt und förmlich von der Bundespräsidentin bzw. dem Bundespräsidenten ernannt: Eine Zustimmung des Bundestags ist nicht notwendig. Abgesehen von der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Ernennung einer Verteidigungsministerin bzw. eines Verteidigungsministers, einer Finanzministerin bzw. eines Finanzministers und einer Justizministerin bzw. eines Justizministers liegt die Entscheidung über die Zahl der Bundesministerinnen und Bundesminister und die Verteilung der Amtsgeschäfte unter diesen bei der Bundeskanzlerin bzw. dem Bundeskanzler. Die

¹⁷ Sofern die vom Bundestag selbst vorgeschlagene Person keine absolute Mehrheit der Stimmen innerhalb von zwei Wochen nach dem ersten Wahlgang auf sich vereint, was bislang nie vorgekommen ist, kann die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident ausnahmsweise eine Kandidatin bzw. einen Kandidaten ernennen, die bzw. der nicht die Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des Bundestags auf sich vereint hat.

Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler kann jederzeit die Bundespräsidentin bzw. den Bundespräsidenten ersuchen, eine Bundesministerin bzw. einen Bundesminister zu entlassen oder eine neue Bundesministerin bzw. einen neuen Bundesminister zu ernennen (die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident muss diesem Ersuchen nachkommen: Sie/er kann das Ersuchen der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers bezüglich der Entlassung oder Ernennung einer Bundesministerin bzw. eines Bundesministers nicht ablehnen). Sowohl die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler als auch die Bundesministerinnen und Bundesminister dürfen über Bundestagsmandate verfügen und tun dies in der Praxis auch.¹⁸

21. Artikel 65 GG bestimmt die Funktionsweise der Exekutive. Die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler verantwortet die Richtung der Regierung: Sie/er verfügt über die Richtlinienkompetenz und entscheidet über den Umfang des Geschäftsbereichs einer jeden Bundesministerin bzw. eines jeden Bundesministers. Innerhalb dieser Grenzen leitet jede Bundesministerin bzw. jeder Bundesminister ihren/seinen Geschäftsbereich selbständig. Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministerinnen und Bundesministern werden innerhalb der Bundesregierung gelöst. Die Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg), die auf der Grundlage von Artikel 65 S. 4 GG von dieser beschlossen und von der Bundespräsidentin bzw. dem Bundespräsidenten genehmigt wird, regelt die Arbeit der Bundesregierung unter anderem im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen Bundeskanzlerin bzw. Bundeskanzler und den Bundesministerinnen und Bundesministern sowie die der Bundesministerinnen und Bundesminister untereinander, bestimmt das Kollegialprinzip für Regierungsentscheidungen (§ 28 GOBReg) oder die für die Fällung von Entscheidungen erforderliche Anzahl von Stimmen (z.B. mindestens die Hälfte der Bundesministerinnen und Bundesminister einschließlich der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers bzw. bei deren/dessen Abwesenheit der Vizekanzlerin bzw. des Vizekanzlers). Dies wird ergänzt durch die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). Die Regierung ist in ihrer Tätigkeit an Gesetz und Recht gebunden (Artikel 20 Abs. 3 GG), womit ausgedrückt wird, dass Verwaltungshandeln einer verlässlichen Rechtsgrundlage bedürfen und entsprechend dem im Gesetz vorgesehenen Verfahren zu erlassen sind. Gegen von der Regierung ergriffene Maßnahmen und getroffene Entscheidungen steht der Rechtsweg offen (Artikel 19 Abs. 4 GG). Abgesehen von Streitigkeiten verfassungsrechtlicher Art (die in die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts fallen) sind die Verwaltungsgerichte für diese Angelegenheiten zuständig (es sei denn, die Zuständigkeit ist durch Bundesgesetz ausdrücklich einem anderen Gericht zugewiesen worden).

22. Im Nachgang der Wahl vom 24. September 2017 wurde eine Vereinbarung zur Bildung einer sogenannten großen Koalition von der CDU/CSU (Christlich Demokratische Union Deutschlands / Christlich-Soziale Union in Bayern) und der SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) geschlossen. Das 24. Bundeskabinett Deutschlands (auch „Merkel IV“ genannt) nahm die Amtsgeschäfte am 14. März 2018 auf. Neben dem Bundeskanzleramt gibt es 14 Bundesministerien zusätzlich zum Chef des Bundeskanzleramts, der als Bundesminister für besondere Aufgaben kein eigenes Ressort hat. Neben der Bundeskanzlerin gibt es neun Bundesminister und sechs Bundesministerinnen. Dieses Verhältnis steht im Einklang mit der [Empfehlung Nr. R \(2003\)3 des Ministerkomitees](#) über die ausgewogene Mitwirkung von Frauen und Männern an politischen und öffentlichen Entscheidungsprozessen.

¹⁸ In der derzeitigen Regierung haben zehn Regierungsmitglieder (von 16) ein Bundestagsmandat.

23. Die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler und ihre/seine Bundesministerinnen und Bundesminister (sowie die parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretäre, siehe nachstehend unter Ziffer 25) haben von Amts wegen Zugang zu geheimen Informationen; sie müssen sich dafür keiner Sicherheitsüberprüfung unterziehen.¹⁹ Nach den derzeit geltenden Regeln sind auch keine Überprüfungen bezüglich der persönlichen Eignung von Bundesministerinnen und Bundesminister und parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretären für ihr jeweiliges Amt vorgesehen. Bei der Regierungsbildung wird im Sinne einer ungeschriebenen Regel von allen Bundesministerinnen und Bundesminister erwartet, dass sie sämtliche einschlägige Tatsachen und Umstände (unter anderem potenziell im Konflikt stehende private Interessen) auf eigene Initiative der Bundeskanzlerin bzw. dem Bundeskanzler mitteilen. Darüber hinaus wurde dem GET mitgeteilt, dass die Mitglieder der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag rechenschaftspflichtig sind (was sich im in Artikel 44 GG verankerten Recht auf parlamentarische Untersuchung niederschlägt) und darüber hinaus als „Personen des öffentlichen Interesses“ von den Medien intensiv durchleuchtet würden (und es oftmals auch schon vorher wurden, da sie auch schon zuvor hochrangige politische Ämter bekleideten). Es wäre vorzuziehen, wenn es nicht allein den Medien überlassen würde, die Hintergründe von Mitgliedern der Bundesregierung und der parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretäre zu eruieren (insbesondere bei Personen, die weniger in der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen). Das GET würde es begrüßen, wenn sich die Kandidatinnen und Kandidaten für ein Bundesministeramt (und ebenso für das Amt einer parlamentarischen Staatssekretärin oder eines parlamentarischen Staatssekretärs) im Rahmen ihres Ernennungsverfahrens einer Überprüfung bezüglich jeglicher Angelegenheiten mit Integritätsbezug unterziehen würden, um dabei etwaige Problemstellungen anzugehen, die von der Öffentlichkeit dahingehend verstanden werden könnten, dass sie die Fähigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten zur unvoreingenommenen Erfüllung ihrer Aufgaben im öffentlichen Interesse beeinträchtigen könnten. Das GET vertraut darauf, dass diese Verfahrensweise, wo es angemessen erscheint, weiter geprüft wird.

Politische Beamtinnen und Beamte mit Exekutivfunktionen

24. Neben den Mitgliedern der Regierung gibt es mehrere Gruppen politischer Beamtinnen und Beamter in der Exekutive: parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre (die im Bundeskanzleramt und Auswärtigen Amt als „Staatsministerinnen“ und „Staatsminister“ bezeichnet werden) und politisch ernannte Beamtinnen und Beamte wie Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter. Nach den Angaben staatlicher Stellen tragen diese in hohem Maße Verantwortung für die von der Regierung geleistete Arbeit und sind mithin hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive. Sie werden daher für die Zwecke des vorliegenden Berichts als hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive betrachtet.

25. Parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre (einschließlich Staatsministerinnen und Staatsminister) werden im Einvernehmen mit den Bundesministerinnen und Bundesministern, für die sie tätig werden sollen, auf Vorschlag der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers von der Bundespräsidentin bzw. vom Bundespräsidenten ernannt (§ 2 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der

¹⁹ Gemäß § 2 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (SÜG) brauchen Mitglieder der Verfassungsorgane keiner Sicherheitsüberprüfung unterzogen zu werden, um Zugang zu geheimen Informationen zu erhalten.

Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG)). Das GET verweist auf seine Anmerkungen zu den fehlenden Integritätsüberprüfungen (siehe obenstehend unter Ziffer 23), die in gleichem Maße für die Position als parlamentarische Staatssekretärin bzw. parlamentarischer Staatssekretär von Belang sind. Parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre müssen Mitglieder des Bundestags sein.²⁰ Sie unterstützen die Mitglieder der Bundesregierung, denen sie zugeordnet sind, in der Erfüllung von deren Regierungsaufgaben. In dieser Funktion halten sie den Kontakt mit dem Bundestag (sowie mit dessen Ausschüssen und Fraktionen) wie auch erforderlichenfalls mit dem Bundesrat. Die Bundesministerin bzw. der Bundesminister entscheidet über die der jeweiligen parlamentarischen Staatssekretärin bzw. dem jeweiligen parlamentarischen Staatssekretär zuzuweisenden Aufgaben. Bei der Erfüllung dieser Aufgaben kann die parlamentarische Staatssekretärin bzw. der parlamentarische Staatssekretär die Bundesministerin bzw. den Bundesminister vor dem Bundestag, Bundesrat und bei Sitzungen der Regierung vertreten. Parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre (einschließlich Staatsministerinnen und Staatsminister) sind den Bundesministerinnen und Bundesministern gegenüber rechenschaftspflichtig, sind aber nicht förmlich in die Weisungskette eines Bundesministeriums eingebunden. Sie können – die Zustimmung der betreffenden Bundesministerin bzw. des betreffenden Bundesministers vorausgesetzt – jederzeit auf Vorschlag der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers durch die Bundespräsidentin bzw. den Bundespräsidenten entlassen werden (oder selbst um ihre Entlassung bitten). Ihr Amtsverhältnis endet automatisch mit ihrem Ausscheiden aus dem Deutschen Bundestag.

26. Zusätzlich geht aus den Angaben staatlicher Stellen hervor, dass in Deutschland zu den hochrangigen Personen mit Entscheidungsverantwortung sowohl Staatssekretärinnen und Staatssekretäre (und unter diesen sowohl Staatssekretärinnen und Staatssekretäre mit Bundesbeamtenstatus als auch mit einem außertariflichen Entgelt vergütete Staatssekretärinnen und Staatssekretäre²¹) zählen als auch Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter, die nach Beratungen innerhalb der Regierung zu Personalentscheidungen von der Bundespräsidentin bzw. vom Bundespräsidenten oder einer von dieser/diesem ernannten Person ernannt werden (entsprechend § 15 GOBReg). Dem GET wurde mitgeteilt, sowohl Staatssekretärinnen und Staatssekretäre als auch Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter würden üblicherweise aus der Bundesbeamtenschaft ernannt und nach einer Beamtenlaufbahn zu politisch ernannten Personen. Allerdings seien Ernennungen von außerhalb der Beamtenschaft kein vollkommen unbekanntes Ereignis.²² Staatssekretärinnen und Staatssekretäre bestimmen die interne Ausrichtung eines Bundesministeriums direkt unterhalb der Ministerebene. Üblicherweise sind sie für ein klar umrissenes Politikfeld des

²⁰ Von diesem Erfordernis kann allerdings abgesehen werden, wenn eine parlamentarische Staatssekretärin oder ein parlamentarischer Staatssekretär der Bundeskanzlerin bzw. dem Bundeskanzler zugeordnet wird (§ 1 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG)).

²¹ In Ausnahmefällen können mit Staatssekretärinnen und Staatssekretären Dienstverträge abgeschlossen werden; dies bedeutet, dass sie nicht den Status von Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten haben und, da sie außerhalb des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) beschäftigt werden, von dem tarifvertraglichen Vergütungssystem ausgenommen sind. In diesen Fällen wird der Dienstvertrag um eine Bestimmung ergänzt, nach der die Rechte und Pflichten von Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten, etwa im Hinblick auf Geheimhaltung, Nebentätigkeiten und Haftung, entsprechend gelten. Im weiteren Verlauf des vorliegenden Berichts werden mit dem Begriff „Staatssekretärinnen und Staatssekretäre“ sowohl die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre mit Beamtenstatus als auch die ohne Beamtenstatus bezeichnet; dabei gilt die Vorannahme, dass Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in der Regel Beamtenstatus haben.

²² So wurde beispielsweise im Jahr 2014 eine ehemalige Direktorin der Beratungsgesellschaft McKinsey zur Staatssekretärin im Bundesministerium der Verteidigung ernannt, die die Neuausrichtung der Rüstungsbeschaffung der Bundeswehr verantworten sollte.

Ressorts zuständig. Die Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter wiederum stehen einem über die Funktion definierten Verantwortungsbereich vor und sind wichtiges Verbindungsglied zwischen der Entscheidungsebene und der Arbeitsebene. Dem GET wurde mitgeteilt, dass bei der Ernennung einer neuen Bundesministerin oder eines neuen Bundesministers einige Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter ihre Stellung behielten. Allerdings sei dies eher häufiger bei Letzteren als bei Ersteren der Fall. Wünscht eine neue Bundesministerin oder ein neuer Bundesminister die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand einer Staatssekretärin oder eines Staatssekretärs bzw. einer Abteilungsleiterin oder eines Abteilungsleiters innerhalb des Ministeriums durch die Bundespräsidentin bzw. den Bundespräsidenten, erfordert dies den Nachweis durch die Bundesministerin bzw. den Bundesminister, dass das „politische Vertrauensverhältnis“ nicht mehr besteht.

27. Anders als die Mitglieder der Regierung und die parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretäre unterliegen die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie die Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter einer Sicherheitsüberprüfung als Voraussetzung für ihren Zugang zu mit ihrer Position verbundenen Informationen.²³ Üblicherweise erfordern diese Positionen die zweithöchste Stufe der Sicherheitsfreigabe. Die Überprüfung befasst sich vorrangig mit der Zuverlässigkeit der Person im Hinblick auf ihre sicherheitsempfindliche Tätigkeit und nicht notwendigerweise mit Integritätsfragen (es sei denn, diese wären für das oben genannte Ziel von Belang). Das GET würde es begrüßen, wenn insbesondere bei extern eingestellten Personen im Rahmen des Ernennungsverfahrens ein stärkeres Augenmerk auf Integritätsfragen liegen würde, um jegliche Problemstellungen anzugehen, die potenziell deren Fähigkeit zur unvoreingenommenen Erfüllung ihrer Aufgaben im öffentlichen Interesse beeinträchtigen könnten (oder die als eine solche Beeinträchtigung wahrgenommen werden könnten).

28. Die Funktion als „Beraterin/Berater“, „Sonderberaterin/Sonderberater“ oder „politische Beraterin/politischer Berater“ ist in der deutschen Staatsordnung nicht vorgesehen. Parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre übernehmen einige der Aufgaben, die in anderen Ländern üblicherweise mit den Funktionen einer politischen Beraterin/eines politischen Beraters in Verbindung gebracht werden, indem sie mit dem Bundestag und den Fraktionen Kontakt halten; die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie die Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter übernehmen einige der Beratungsaufgaben, die mit der Verwaltung innerhalb eines Ministeriums selbst einher gehen. Dem GET ist berichtet worden, dass die Bundesministerbüros relativ schlank aufgestellt sind: Üblicherweise sind dort nur eine Büroleiterin bzw. ein Büroleiter, eine oder mehrere Sprecherinnen oder Sprecher und eine oder mehrere Sekretariatskräfte tätig.

29. Sofern es innerhalb eines Ministeriums Bedarf an bestimmten Fachkenntnissen gibt, die dort nicht verfügbar sind, können externe Beraterinnen und Berater beauftragt werden. Allerdings gelten diese als Beraterinnen und Berater des Ministeriums (nicht der

²³ Es gibt drei Stufen von Sicherheitsfreigaben: für vertrauliche, geheime oder streng geheime Verschlusssachen. Je nach Stufe wird vom Bundesamt für Verfassungsschutz eine einfache Sicherheitsüberprüfung, eine erweiterte Sicherheitsüberprüfung oder eine erweiterte Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen durchgeführt. Politisch ernannte Bundesbeamte erfordern im Allgemeinen die zweithöchste Sicherheitsfreigabe (wobei in bestimmten Ministerien die Position einer Staatssekretärin bzw. eines Staatssekretärs oder einer Abteilungsleiterin bzw. eines Abteilungsleiters Zugang zu „streng geheimen“ Verschlusssachen erfordern würde, was eine intensivere Sicherheitsüberprüfung nach sich zieht). Voraussetzung für eine Sicherheitsüberprüfung ist die Zustimmung der zu überprüfenden Person; die entsprechende Freigabe ist für eine Dauer von fünf Jahren gültig.

Bundesministerin bzw. des Bundesministers selbst), und die Beauftragung von Beratungsleistungen unterliegt den üblichen innerhalb des Bundesministeriums bestehenden Regelungen für die öffentliche Beschaffung. Das GET hat zur Kenntnis genommen, dass die Beauftragung externer Beratungsleistungen nach einem 2018 veröffentlichten Bericht des Bundesrechnungshofs unter verstärkter Beobachtung gekommen ist, der sich mit der Beauftragung von Beratungsleistungen seitens des Bundesministeriums der Verteidigung befasste und der zur Einsetzung eines besonderen parlamentarischen [Untersuchungsausschusses](#) (siehe Abschnitt Kontext) führte. Der parlamentarische Verteidigungsausschuss hat sich den [abschließenden Bericht](#) dieses Untersuchungsausschusses vor kurzem zu Eigen gemacht; dieser ist jedoch noch nicht Gegenstand der Debatte im Bundestag gewesen. Im Vorfeld dieser Debatte begrüßt das GET die Mitteilung, dass die Beschaffungsverfahren im Bundesministerium der Verteidigung zwischenzeitlich strenger gestaltet worden sind.

30. Die Bundesministerinnen und Bundesminister können auch [Sachverständigenräte](#) (durch Erlass) einrichten.²⁴ Die Mitglieder dieser Beiräte sind Fachleute, die in der Regel für eine Dauer von vier oder fünf Jahren von der jeweiligen Bundesministerin bzw. dem jeweiligen Bundesminister ernannt werden (in bestimmten Fällen auch, nach entsprechender Nominierung durch die Bundesregierung, von der Bundespräsidentin bzw. dem Bundespräsidenten).²⁵ Die Sachverständigenräte beraten im Allgemeinen die Entscheidungstragenden aus fachlicher Sicht (etwa durch die Erstellung von Studien, Gutachten und Stellungnahmen). Jedoch hält das GET die Mitglieder dieser Räte für die Zwecke des vorliegenden Berichts nicht für (auf Grund ihrer Mitgliedschaft in einem Rat) hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive.

Amtsbezüge hochrangiger Personen mit Entscheidungsverantwortung

31. Die Spanne der Bezüge hochrangiger Personen mit Entscheidungsverantwortung ist wie folgt (das durchschnittliche Bruttogehalt in Deutschland beträgt ungefähr 4.212 €/Monat):²⁶

²⁴ Als Beispiele solcher Räte sind etwa der Sachverständigenrat für Umweltfragen am Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zu nennen, der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, der mit „Wirtschaftsweisen“ besetzte Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen und der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.

²⁵ In den Erlassen zur Einrichtung dieser Sachverständigenräte wird bestimmt, dass sie in ihrer Funktionsweise unabhängig sind; in einigen Fällen enthalten die Erlasse Regelungen, dass die Mitgliedschaft im fraglichen Sachverständigenrat nicht vereinbar ist mit bestimmten anderen Aufgaben (etwa als Mitglied der Bundesregierung oder einer Landesregierung oder als Mitglied der Bundes- oder Landesbeamtenschaft oder einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts, einer Gewerkschaft oder Arbeitgebervereinigung), um bestimmte Interessenkonflikte zu verhindern.

²⁶ Diese Bezüge sind Beispiele der Bezüge von verheirateten Bundesministerinnen und Bundesministern / parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretären / Staatssekretärinnen und Staatssekretären mit Beamtenstatus / Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleitern ohne Kinder mit einer nicht verbeamteten Ehegattin oder mit einem nicht verbeamteten Ehegatten (auf der Grundlage von Daten vom 1. März 2020).

Position	Bezüge
Bundeskanzlerin / Bundeskanzler	20.300 €/Monat
Bundesministerinnen und Bundesminister	16.500€/Monat
Parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre / Staatsministerinnen und Staatsminister	12.700 €/Monat
Staatssekretärinnen und Staatssekretäre mit Beamtenstatus ²⁷	14.600 €/Monat
Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter	12.200 €/Monat

32. Die oben aufgeführten Amtsbezüge werden entsprechend dem im Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung und dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre enthaltenen Koeffizienten berechnet.²⁸ Sie unterliegen als persönliches Einkommen der Besteuerung gemäß dem Einkommensteuergesetz. Mitgliedern der Bundesregierung, die gleichzeitig Bundestagsabgeordnete sind, sowie parlamentarischen Staatssekretärinnen bzw. parlamentarischen Staatssekretären wird die Abgeordnetenentschädigung entsprechend den Bestimmungen des Abgeordnetengesetzes um 50 Prozent gekürzt.²⁹

33. Zusätzlich wird der Bundeskanzlerin bzw. dem Bundeskanzler eine Dienstaufwandsentschädigung in Höhe von jährlich 12.271 € gewährt; Bundesministerinnen und Bundesminister erhalten eine Dienstaufwandsentschädigung von 3.681 € jährlich. Die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler hat darüber hinaus Anrecht auf eine Dienstwohnung (die auch Bundesministerinnen und Bundesministern gewährt werden kann; dieses Angebot wird jedoch derzeit nicht genutzt). Mitglieder der Bundesregierung erhalten ihre Umzugskosten erstattet wie auch ihre Reisekosten; für die Aufwendungen bei Dienstreisen erhalten sie eine Tagespauschale und es wird ihnen ein Dienstwagen zur beruflichen und privaten Nutzung zur Verfügung gestellt (parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretären wird ebenfalls ein Dienstwagen zur Verfügung gestellt).

34. Nach dem Ausscheiden aus dem Amt erhalten Mitglieder der Bundesregierung und parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre für mindestens sechs Monate und höchstens für zwei Jahre Übergangsgeld. In den ersten drei Monaten nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt wird das Übergangsgeld in voller Höhe des Amtsgehalts gewährt; für den Rest der Bezugsdauer werden 50 % des Amtsgehalts gewährt.

35. Staatssekretärinnen und Staatssekretären sowie Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleitern wird eine Familienzulage (deren Höhe von deren Familienstand und der Anzahl der Kinder abhängt) sowie eine sogenannte Ministerialzulage gewährt (wegen ihrer Tätigkeit in einer der höchsten Behörden); diese beträgt 553 € bzw. 434 €.

²⁷ Wie oben bereits dargestellt, ist es auch möglich, Staatssekretärinnen und Staatssekretäre außerhalb des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) zu beschäftigen, so dass sie von dem tarifvertraglichen Vergütungssystem ausgenommen sind.

²⁸ Nach diesem Koeffizienten erhält die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler (beispielsweise) ein Amtsgehalt in Höhe des Einweidrittfachen des Grundgehalts der Besoldungsgruppe B11 der Bundesbesoldungsordnung B; Bundesministerinnen und Bundesminister erhalten das Eineindrittfache dieses Grundgehalts.

²⁹ Der Umfang der Kürzung darf allerdings 30 % ihres Amtsgehalts als Bundesministerin bzw. Bundesminister bzw. ihres Gehalts als parlamentarische Staatssekretärin bzw. parlamentarischer Staatssekretär nicht übersteigen.

Korruptionsbekämpfungs- und Integritätspolitik, ordnungspolitische und institutionelle Rahmenbedingungen

Korruptionsbekämpfung und Integritätspolitik

36. Das wesentliche Dokument zur Anti-Korruptionspolitik auf Bundesebene ist die „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ (nachfolgend als „Richtlinie zur Korruptionsprävention“ bezeichnet). Die derzeitige Fassung der Richtlinie zur Korruptionsprävention datiert auf das Jahr 2004 (wobei derzeit im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in enger Abstimmung mit allen Bundesministerien an einer Aktualisierung gearbeitet wird).³⁰ Die Richtlinie zur Korruptionsprävention schreibt unter anderem vor, dass alle Dienststellen des Bundes die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festzustellen haben, worauf eine Einschätzung zu folgen hat, ob die bestehenden Vorkehrungen zur Risikoeindämmung ausreichen.³¹ Darüber hinaus soll die Richtlinie zur Korruptionsprävention als Vorlage für die 16 Länder dienen und die in der Privatwirtschaft entwickelten Strategien beeinflussen.³²

37. Die Richtlinie zur Korruptionsprävention wird ergänzt durch einen Verhaltenskodex gegen Korruption und einen Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen. Die Richtlinie zur Korruptionsprävention, der Verhaltenskodex und der Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen sind in einer Broschüre „Regelungen zur Integrität“ zusammengefasst, die außerdem noch weitere Orientierungshilfen zu jeder der Bestimmungen der Richtlinie zur Korruptionsprävention enthält („Empfehlungen zur Korruptionsprävention“ genannt) sowie zusätzliche Rundschreiben und Verwaltungsvorschriften zu Problemstellungen wie Geschenken, Sponsoring (etc.) ebenso wie einschlägige Auszüge aus dem Strafgesetzbuch, dem Informationsfreiheitsgesetz und nützliche Weblinks. Diese Broschüre (die zuletzt im Jahr 2018 aktualisiert wurde) wird allen Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung (und der Öffentlichkeit) auf der Website des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zur Verfügung gestellt.

³⁰ Dem GET ist mitgeteilt worden, dass die Überarbeitung darauf abzielt, Maßnahmen der Korruptionsprävention zu ermöglichen, die sowohl praktisch umsetzbar als auch wirksam sind und die unter anderem den systematischen Arbeitsplatz- und Aufgabenwechsel von Beschäftigten in den Fokus nehmen, um den Dienstherren größere Flexibilität einzuräumen, jeweils konkret angepasst an die vor Ort gegebenen Bedingungen bzgl. der als besonders korruptionsgefährdet festgestellten Arbeitsgebiete (beispielsweise hinsichtlich der Laufzeiten solcher systematischen Arbeitsplatz- und Aufgabenwechsel und der Karenzzeiten).

³¹ Um das Verfahren zu erleichtern, ist der Richtlinie zur Korruptionsprävention eine Empfehlung für die Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete angehängt; den Dienststellen des Bundes werden ein Handbuch und ein Fragebogen zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus umfasst die Richtlinie die Benennung besonderer Ansprechpersonen für Korruptionsprävention, im Beschaffungswesen zu ergreifende Maßnahmen, Sensibilisierung der Beschäftigten, Berichtspflichten, die Aufnahme von Antikorruptionsklauseln bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen durch die Dienststellen des Bundes und Regeln zum Sponsoring von Tätigkeiten der Bundesverwaltung durch die Privatwirtschaft wie auch die Nutzung solcher Maßnahmen wie des „Mehr-Augen-Prinzips“ (oder, in den Worten der englischen Übersetzung der Richtlinie, des „Prinzips des genaueren Hinsehens“ (*principle of greater scrutiny*)) und des systematischen Arbeitsplatz- und Aufgabenwechsels.

³² In dieser Hinsicht ist unter anderem auf den 2010 gegründeten Initiativkreis zur Korruptionsprävention „Gemeinsam gegen Korruption“ zu verweisen, dem Vertretungen der größten Bundesministerien und Compliance-Beauftragte verschiedener großer und mittlerer Unternehmen angehören. Die Gruppe trifft sich zweimal jährlich, um die mit der Korruption zusammenhängenden Herausforderungen zu erörtern, Lösungen und Strategien zur Bewältigung dieser Herausforderungen zu entwickeln und um Leitlinien zur Korruptionsprävention zu veröffentlichen (etwa zu praktischen Hilfestellungen für Antikorruptionsmaßnahmen und zur Annahme von Belohnungen und Geschenken).

38. Die Behörden des Bundes sind verpflichtet, dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat jährlich über die Umsetzung der Richtlinie zur Korruptionsprävention zu berichten. Auf dieser Grundlage veröffentlicht das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat einen Jahresbericht (in dem mehr als eine halbe Million Beschäftigte in 953 Dienststellen betrachtet werden) über die Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung.³³

39. Das GET weiß den Ansatz der Richtlinie zur Korruptionsprävention, ergänzt durch den Verhaltenskodex gegen Korruption und den Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen, sehr zu schätzen, da hier Bewertungen, Sensibilisierungsmaßnahmen, Beratung und andere Mittel der Prävention miteinander verbunden sind. Das GET erachtet die Feststellung von korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten in der Bundesverwaltung (auch wenn diese nicht unbedingt die Tätigkeit von hochrangigen Personen mit Entscheidungsverantwortung einschließen), gekoppelt an die zu ergreifenden Folgemaßnahmen, als einen besonders starken Aspekt dieser Richtlinie und eine gute Praxis, die durchaus auch andere GRECO-Mitgliedstaaten als Vorbild dienen können.

Ethische Grundsätze und Verhaltensregeln

40. Wie oben bereits erwähnt, wurde im Zusammenhang mit der Richtlinie zur Korruptionsprävention ein Kodex gegen Korruption im Jahr 20014 von der Bundesregierung verabschiedet. Dieser Verhaltenskodex gegen Korruption ist auf die Beschäftigten der Bundesverwaltung zugeschnitten und führt neun Verhaltensgrundsätze auf, die kurz erläutert werden.³⁴ Verletzungen des Kodex durch Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte können zu Disziplinarmaßnahmen führen. Darüber hinaus enthält die Richtlinie zur Korruptionsprävention einen speziell auf Vorgesetzte und Behördenleitungen (etwa Bundesministerinnen und Bundesminister, Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter) zugeschnittenen Leitfaden und beschreibt die für eine Minimierung des Korruptionsrisikos in ihrem Verantwortungsbereich zu ergreifenden Maßnahmen.³⁵ Beide Unterlagen (der Kodex und der Leitfaden) werden der Öffentlichkeit als gedruckte Broschüren und elektronisch auf der Website des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zur Verfügung gestellt.

41. Darüber hinaus unterliegen Bundesministerinnen und Bundesminister und parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre, sofern sie Bundestagsabgeordnete sind, den Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestags, die

³³ In diesem Zusammenhang berichten die Dienststellen des Bundes unter anderem von Positionen, die als besonders korruptionsgefährdet festgestellt wurden, sowie über die Anzahl von durchgeführten Ermittlungen bei einem Verdacht auf Korruption sowie die diesbezüglich verhängten Sanktionen. Siehe den Jahresbericht zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung (obenstehend in Fußnote 9).

³⁴ Die neun Grundsätze umfassen Prinzipien wie etwa die Verdeutlichung durch das eigene Verhalten, dass man Korruption weder duldet noch unterstützt, die strenge Trennung von Dienst und Privatleben und die Prüfung, ob Privatinteressen möglicherweise zu einer Kollision mit Dienstplichten führen, wie auch die Unterstützung der Dienststelle bei der Entdeckung und Aufklärung von Korruption.

³⁵ In der Richtlinie sind einige Beispiele von Schwachstellen aufgeführt, durch die Korruption eindringen kann (etwa mangelhafte Dienst- und Fachaufsicht, blindes Vertrauen gegenüber langjährigen Beschäftigten und spezialisierten Fachkräften), und es wird deutlich gemacht, dass diesen Schwachstellen durch erhöhte Sensibilisierung und Belehrung begegnet werden kann wie auch durch verschiedene organisatorische Maßnahmen (systematischer Arbeitsplatz- und Aufgabenwechsel, Wahrung des Vier-Augen-Prinzips, verstärkte Beaufsichtigung etc.). Sie enthält darüber hinaus eine Liste von Anzeichen für Korruption und Warnsignalen, die zusammengenommen mit den Umfeldbedingungen eine Korruptionsgefahr anzeigen können.

wesentlicher Bestandteil der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages sind.³⁶ Zusätzlich legen verschiedene rechtliche Bestimmungen (zu Nebentätigkeiten und Beschränkungen des Betätigungsfeldes nach Ausscheiden aus dem Amt gemäß dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung sowie dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre) bestimmte durchsetzbare Integritätsstandards nieder (siehe nachstehend Ziffern 74, 78, 82 und 85).

42. Nach Ansicht des GET ist nicht klar, dass der Verhaltenskodex gegen Korruption auch für Bundesministerinnen und Bundesminister sowie für parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre gilt.³⁷ Die Erläuterungen des Verhaltenskodex verweisen oft auf „Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ oder „Beschäftigte“ und die neun darin enthaltenen Grundsätze sind nach Ansicht des GET nicht von einer Art, die für die Aufgaben von Bundesministerinnen und Bundesministern oder parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretären von größter Relevanz sind. Es wird darüber hinaus angemerkt, dass der Verhaltenskodex derzeit nicht Bestandteil der Handreichung (siehe Ziffer 46) für neu in das Amt eintretende Bundesministerinnen und Bundesminister und parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre ist. Jedoch wurde dem GET zugesichert, dass dies mit der nächsten Aktualisierung der Handreichung geschehen würde. Die zuständigen staatlichen Stellen betonten, dass die von der Bundesregierung der Bundesverwaltung auferlegten Grundsätze der Korruptionsbekämpfung auch für die eigene Amtsausübung der Bundesregierung gelten. Als Dienstherrn von Bundesbehörden gelten die Bundesministerinnen und Bundesminister (wie auch parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre) als „Beschäftigte“ dieser Behörden. In Anbetracht dieses Umstands und der in anderen Abschnitten des vorliegenden Berichts dargestellten Regeln (etwa zur Geheimhaltungspflicht auch nach dem Ende der Amtszeit, zur Annahme von Geschenken, zu Beschäftigungsverhältnissen nach dem Ende der Amtszeit und zu Nebentätigkeiten) sehen die zuständigen staatlichen Stellen keinen Bedarf nach einem gesonderten Verhaltenskodex für hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive.

43. Ungeachtet der Versicherungen der zuständigen staatlichen Stellen, der derzeitige Verhaltenskodex gelte bereits für Bundesministerinnen und Bundesminister sowie für parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre und ein gesonderter Verhaltenskodex werde nur einen geringen Mehrwert bedeuten, sieht das GET einen großen Vorteil in einem konkret auf hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive zugeschnittenen Verhaltenskodex, was der bei GRECO bestehenden Praxis entspräche. Ein solcher Kodex sollte auf die Korruptionsrisiken und Integritätsprobleme abstellen, die am stärksten für die jeweiligen Positionen von Belang sind (mit anderen Worten Interessenkonflikte, Nebentätigkeiten, Beschränkungen des Betätigungsfeldes nach

³⁶ Siehe den Evaluierungsbericht für die Vierte Evaluierungsrunde für Deutschland, insbesondere Ziffern 47-49. In diesem Evaluierungsbericht erkennt GRECO an, dass die Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestages (die auch der Öffentlichkeit verfügbar gemacht werden) mehrere zentrale Bereiche wie Transparenz von Nebentätigkeiten und Einkünften sowie Spenden regulieren; gleichzeitig wird bedauert, dass diese „keine umfassenden Regelungen zu allgemeinen Grundsätze[n] ethischen Verhaltens und bestimmten Themen wie Interessenkonflikten [...], Unvereinbarkeiten, Nutzung/Missbrauch von Informationen und öffentlichen Mitteln sowie Kontakte mit Dritten wie z. B. Interessenvertretern“ enthalten.

³⁷ Das GET hat des Weiteren zur Kenntnis genommen, dass die deutsche Regierung im Zusammenhang mit der Prüfung der von Deutschland vorgenommenen Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (CAC/COSP/IRG/2019/CRP.20, 13. Dezember 2019) angehalten wurde, „die Geltung der Richtlinie [zur Korruptionsprävention] für Bundesministerinnen und Bundesminister“ festzuschreiben.

Ausscheiden aus dem Amt, Annahme von Geschenken etc.). Der Kodex sollte Problemstellungen umfassen, die noch nicht in den bestehenden Regelwerken berücksichtigt worden sind (etwa der Umgang mit Lobbyisten und sonstigen Dritten, die die Regierungsgeschäfte zu beeinflussen suchen), und sollte durch Erläuterungen ergänzt werden, um Orientierungshilfen für Situationen zu geben, in die hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive bei der Führung der Regierungsgeschäfte geraten können. Der Verhaltenskodex sollte auch für Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie für Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter gelten. Dieses Dokument sollte veröffentlicht werden, um die Allgemeinheit darüber zu informieren, welches Verhalten von hochrangigen Personen mit Entscheidungsverantwortung erwartet wird. Als letzter, aber durchaus nicht geringster Aspekt sollte der Verhaltenskodex mit einer Form von Durchsetzung verbunden werden. In Anbetracht des Vorherstehenden **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 Geschenke, Nebentätigkeiten, Kontakte zu Dritten, Lobbying etc.) und (ii) die Kopplung eines solchen Kodex mit einem Kontroll- und Durchsetzungsmechanismus.**

Institutioneller Rahmen

44. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ist die federführende Behörde für Integritätsförderung und Korruptionsprävention innerhalb der Bundesregierung (innerhalb dieses Ministeriums obliegt dem Referat DG I 3 die Federführung zu diesen Fragen); in dieser Eigenschaft ist das Ministerium für den Entwurf und die Aktualisierung der Regelungen zur Korruptionsprävention und Integrität für die gesamte Bundesverwaltung zuständig. Das Haus wird in seiner Arbeit von anderen Stellen und Organisationsstrukturen unterstützt, etwa den für die Innere Revision zuständigen Einheiten und/oder den Referaten für Korruptionsprävention in anderen Ministerien und im Bundeskanzleramt, den für die Genehmigung von Nebentätigkeiten und für die Annahme von Geschenken zuständigen Stellen und/oder der Bundeszentrale für politische Bildung.

45. Des Weiteren hat jede Dienststelle des Bundes (einschließlich aller Ministerien) entsprechend der Richtlinie Ansprechpersonen für Korruptionsprävention zu ernennen, die unter anderem damit betraut werden können, die Behördenleitung zu Problemen der Korruptionsprävention zu beraten, die Beschäftigten über Angelegenheiten der Korruptionsprävention regelmäßig zu informieren und jeglichen Hinweisen auf Korruption nachzugehen und diese zu bewerten.³⁸ Unter der Federführung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat soll sich ein Netzwerk von Ansprechpersonen aus allen Behörden der Bundesverwaltung jährlich treffen, um Fragen von Belang für die Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung zu erörtern.

³⁸ Diese Ansprechpersonen sind unabhängig und sind bei der Durchführung ihrer Aufgaben in dieser Eigenschaft nicht weisungsgebunden; sie haben ein weitreichendes Recht, alle für die Durchführung ihrer Aufgaben benötigten Informationen zu erhalten; es dürfen ihnen keine Befugnisse zur Durchführung von Disziplinarmaßnahmen übertragen werden (und sie können auch nicht selbst im Rahmen von Disziplinarverfahren Ermittlungen führen).

Sensibilisierung

46. Bei Amtsantritt leisten die Mitglieder der Bundesregierung und die parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretäre einen Eid, der sich als Zusage zur gewissenhaften Erfüllung der Amtspflichten und der Einhaltung der Gesetze des Bundes zusammenfassen lässt.³⁹ Im Anschluss wird ihnen eine Handreichung zur Verfügung gestellt, in der die verschiedenen Verpflichtungen der Bundesministerinnen und Bundesminister und der parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretäre dargestellt sind. Diese Handreichung wird für jede neue Legislaturperiode aktualisiert.⁴⁰ Abgesehen von allgemeinen Fragen, die sich auf die Stellung als Bundesministerin bzw. Bundesminister oder als parlamentarische Staatssekretärin bzw. parlamentarischer Staatssekretär beziehen (beispielsweise Amtsbezüge, Gesundheitsfürsorge, Übergangsregierung etc.), enthält die im Dezember 2017 aktualisierte (dem GET zur Verfügung gestellte) Handreichung einen Katalog der auf folgende Sachverhalte anwendbaren Regelungen: zulässige und verbotene Nebentätigkeiten (siehe auch Ziffer 74), Annahme von Geschenken (siehe Ziffer 78), Vertraulichkeit von Informationen, unter anderem bei Zeugenaussagen vor Gericht (siehe Ziffer 82), Dienstreisen und die Karenzzeit nach dem Ausscheiden aus dem Amt (siehe Ziffer 85), wobei jeweils auf die einschlägigen Gesetzesvorschriften Bezug genommen wird.

47. Die Handreichung enthält auch die Kontaktinformationen des für entsprechende Rechtsetzungsfragen zuständigen Referats (*legislative department*) des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, das vorrangiger Ansprechpartner für die Fragen von Bundesministerinnen bzw. Bundesministern und von parlamentarischen Staatssekretärinnen bzw. parlamentarischen Staatssekretären zu den von der Handreichung abgedeckten Themen ist. Dem GET wurde mitgeteilt, dass die verschiedenen Ministerbüros und die Büros parlamentarischer Staatssekretärinnen und parlamentarischer Staatssekretäre beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat um weitere Exemplare der Handreichung bitten und gelegentlich auch mit inhaltlichen Fragen an das Referat herantreten. Sofern das für Rechtsetzungsfragen zuständige Referat (*legislative department*) auf dieser Grundlage feststellt, dass eine beliebige Problemstellung zusätzlicher Aufmerksamkeit oder der Klärung bedarf, bittet es um die Einberufung eines Treffens auf Ebene der Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter zur entsprechenden Erörterung.

48. Diejenigen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie diejenigen Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter, die aus der Bundesverwaltung kommen, haben während ihrer Laufbahn verschiedene Schulungen zu Integrität und/oder Korruptionsprävention durchlaufen. Dem GET wurde mitgeteilt, dass 2.953 Beschäftigte mit Personalverantwortung im Jahr 2018 an Schulungen zu Integritätsfragen teilgenommen haben.⁴¹ Bei ihrem Amtsantritt wird ihnen der Verhaltenskodex gegen Korruption übergeben

³⁹ Entsprechend Artikel 64 GG leisten die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler und andere Mitglieder der Regierung den folgenden Eid vor dem Bundestag: „Ich schwöre, daß ich meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, das Grundgesetz und die Gesetze des Bundes wahren und verteidigen, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde. (So wahr mir Gott helfe.)“

⁴⁰ Wie oben dargestellt, wird mit der nächsten Aktualisierung auch der Verhaltenskodex gegen Korruption als Teil der Handreichung übermittelt.

⁴¹ Es ist allerdings anzumerken, dass in den Statistiken die Beschäftigten mit Personalverantwortung nicht nach Besoldungsgruppe differenziert werden, so dass nicht klar ist, wie viele Staatssekretärinnen und Staatssekretäre oder Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter derzeit (bzw. vor Übernahme ihrer jetzigen Funktion) an diesen

und sie werden über die geltenden Regeln informiert (sofern sie nicht aus der Bundesbeamtenschaft stammen). Weitere Orientierungshilfen werden von den Ansprechpersonen für Korruptionsprävention eines jeden Exekutivorgans auf Bundesebene gewährt, die die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie die Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter bei deren Amtsantritt informieren (unabhängig davon, ob diese aus der Bundesverwaltung stammen oder extern ernannt wurden) und die auch in der Folge beratend zur Verfügung stehen (erforderlichenfalls auch auf vertraulicher Grundlage). Die Ansprechpersonen stehen auf Wunsch auch Bundesministerinnen und Bundesministern und parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretären beratend zur Verfügung. Der von den Ansprechpersonen für Korruptionsprävention erteilte Rat ist in einem [Fragen-/Antwortenkatalog](#) zusammengestellt, der auf der Website des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat verfügbar ist.

49. Das GET erkennt die Funktion der Ansprechpersonen für Korruptionsprävention an, die regelmäßig Orientierungshilfen bieten und Beratungsleistungen erbringen (und ebenso, dass diese Funktion getrennt ist von Disziplinarverfahren, dass die Beratungsleistungen regelmäßig in Anspruch genommen werden, unter anderem angabegemäß auch von Staatssekretärinnen und Staatssekretären sowie von Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleitern), wie auch die Rolle der Rechtsabteilung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat bei der Klarstellung der in der Handreichung für Bundesministerinnen und Bundesminister und parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre enthaltenen Rechtsbestimmungen. Dessen ungeachtet stellt das GET fest, dass insbesondere hinsichtlich der Bundesministerinnen und Bundesminister und parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretäre mehr getan werden müsste, um diese in gleicher Weise für die anwendbaren Integritätsnormen zu sensibilisieren, wie dies bei Staatssekretärinnen und Staatssekretären sowie Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleitern der Fall ist. Das GET ist der Ansicht, dass diese Personen systematisch bei Amtsantritt (und danach in regelmäßigen Abständen) über die für sie und innerhalb ihres Ministeriums geltenden Integritätsstandards unterrichtet werden sollten wie auch bezüglich des von ihnen erwarteten Verhaltens in Bezug auf Interessenkonflikte, Geschenke, Nebentätigkeiten und Beschränkungen des Betätigungsfeldes nach dem Ausscheiden aus dem Amt. Darüber hinaus sollten zusätzlich verschiedene weitere Problemstellungen, die weiterer Regelung bedürfen, in den Fokus genommen werden wie etwa Kontakte mit Lobbyisten und sonstigen Dritten, die die Entscheidungsfindung der Regierung zu beeinflussen suchen. Entsprechend **empfiehlt GRECO 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.**

Transparenz und Kontrolle der exekutiven Tätigkeiten der Zentralregierung

Zugang zu Informationen

50. Das Informationsfreiheitsgesetz (IFG), das am 1. Januar 2006 in Kraft trat, gewährt den Bürgern gegenüber den Behörden des Bundes Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Die zuständigen staatlichen Stellen betonten, dass damit nicht nur das Recht zum Erhalt von Informationen zu bestimmten Themen gewährt wird, sondern auch das Recht zum Erhalt aller einschlägigen Unterlagen, die in den Akten der Verwaltung verfügbar sind.

Schulungen teilgenommen haben. Dem GET wurde mitgeteilt, dass die Befragung für das Berichtsjahr 2019 geändert werde, um zu klären, ob die Führung eines Ministeriums geschult, sensibilisiert oder informiert wurde.

Der Zugang zu Informationen kann verweigert werden, wenn dem in vier Hauptkategorien aufgeteilte Ausnahmetatbestände entgegenstehen (§§ 3-6 IFG): der Schutz konkret benannter öffentlicher Belange,⁴² der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses der betroffenen Behörde, der Schutz personenbezogener Daten und der Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen. Wird der Zugang zu Informationen abgelehnt, muss die betreffende Behörde den dafür herangezogenen Ausnahmetatbestand mitteilen, wobei der Schutz auf die Dauer des Verfahrens beschränkt ist. Gemäß § 1 Informationsfreiheitsgesetz gehen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen vor, was bedeutet, dass andere (jüngere) Bundesgesetze auf den im Informationsfreiheitsgesetz geregelten Ausnahmetatbeständen aufbauen.

51. Zusätzlich zu den oben aufgeführten Ausnahmetatbeständen, die im Informationsfreiheitsgesetz oder in anderen Gesetzeswerken schriftlich festgehalten sind, haben die zuständigen staatlichen Stellen mitgeteilt, dass der Schutz des „Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung“ einer der ungeschriebenen Gründe ist, die dem Zugang zu Informationen entgegenstehen. Zu dieser Frage hat das Bundesverfassungsgericht mehrere Urteile erlassen, nach denen der Schutz des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung herleitet und dazu dient, die Bundesregierung gegenüber dem Bundestag zu schützen.⁴³ Entsprechend diesen Urteilen steht der Bundesregierung das Recht zur Ergreifung von Initiativen, zu Beratungen und zur Einleitung von Maßnahmen zu, die der parlamentarischen Kontrolle entzogen sind. Insbesondere ist damit die Entscheidungsfindung der Bundesregierung geschützt. Daher fallen die Beratungen des Bundeskabinetts sowie Beschlussvorlagen des Bundeskabinetts oder der Bundesministerinnen und Bundesminister nicht unter das Informationsfreiheitsgesetz. Gemäß § 22 Abs. 3 GOBReg sind Kabinettsitzungen vertraulich (deren Protokolle werden als „geheim“ eingestuft und erst nach Ablauf von 30 Jahren veröffentlicht).⁴⁴

52. Für die Erteilung von Auskünften gemäß dem Informationsfreiheitsgesetz kann eine Gebühr in Höhe von maximal 500 € erhoben werden. Diese Gebühr wird ausdrücklich nicht für die Erteilung einfacher Auskünfte erhoben. Der Antrag auf Informationszugang ist innerhalb von einem Monat zu bescheiden. Entsprechend der Verwaltungsverfahrensordnung (VwGO) kann gegen Entscheidungen, die beantragten Informationen nicht zugänglich zu machen und/oder unverhältnismäßig lange Bearbeitungszeiten ein Widerspruchsverfahren gegenüber der betreffenden Behörde eingeleitet werden (sofern drei Monate seit Einreichung

⁴² § 3 des Informationsfreiheitsgesetzes führt einen Katalog der geschützten öffentliche Belange auf, einschließlich Situationen, in denen das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf internationale Beziehungen, Belange der inneren oder äußeren Sicherheit, Aufsichtsaufgaben der Regulierungsbehörden, die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, oder in denen das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann, die Beratungen von Behörden oder fiskalische Interessen des Bundes beeinträchtigen würde, oder im Falle von vertraulich erhobener oder übermittelter Information (soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung fortbesteht) (und weiteres).

⁴³ Das Bundesverfassungsgericht urteilte zum ersten Mal über den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung im Jahr 1984 (BVerfGE 67, 100). Es folgten weitere Entscheidungen in den Jahren 2004 (BVerfGE 110, 199), 2009 (BVerfGE 124, 78) und 2012 (BVerfGE 131, 152).

⁴⁴ Allerdings werden Tagesordnungen und so genannte „TOP-1-Listen“ auf der Website der Bundesregierung veröffentlicht, wie auch gekürzte Auszüge aus den Protokollen, darunter auch gefasste Beschlüsse. Darüber hinaus berichtet jeden Mittwoch auf der Regierungspressekonferenz der Regierungssprecher über die im Kabinett erörterten Themen und es findet im Anschluss an die Kabinettsitzungen eine Sitzung des Bundestags statt, auf der die Mitglieder der Bundesregierung zu Themen auf der Tagesordnung und zu anderen aktuellen Fragen der Politik befragt werden können.

des Antrags gemäß dem Informationsfreiheitsgesetz vergangen sind), und schließlich im Wege eines Gerichtsverfahrens. Des Weiteren kann jede Person, die ihr Recht auf Informationszugang als verletzt ansieht, die Bundesbeauftragte bzw. den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen (der auch die/der Bundesbeauftragte für den Datenschutz ist). Die/Der Bundesbeauftragte hat das Recht, gegenüber der betreffenden Behörde einen Widerspruch einzulegen, verfügt jedoch über keine Durchsetzungsbefugnisse.

53. Des Weiteren trat am 13. Juli 2017 ein neues Open-Data-Gesetz in Kraft (als Teil des E-Government-Gesetzes). Mit diesem Gesetz werden alle Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung verpflichtet, von sich aus alle Daten als unbearbeitete Daten bereitzustellen („Standardeinstellung: offene Daten“). Zwar wird damit nicht ein individuelles Recht auf Zugriff zu Daten der Regierung gewährt, doch werden die bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben oder in der täglichen Arbeit generierten oder erhobenen Verwaltungsdaten standardmäßig nach den „open-data“-Grundsätzen bereitgestellt, wobei noch Ausnahmen gelten können (ähnlich denen gemäß dem Informationsfreiheitsgesetz).⁴⁵ Darüber hinaus hat Deutschland im Dezember 2016 die Beteiligung an der Open Government Partnership (OGP) bekannt gegeben; der zweite Aktionsplan OGP wurde am 4. September 2019 verabschiedet. Mit diesem Plan soll unter anderem die Open Data Politik Deutschlands gestärkt werden; er wurde in Abstimmung mit zivilgesellschaftlichen Organisationen entwickelt.⁴⁶

54. Ungeachtet der in der obigen Ziffer genannten positiven Initiativen stellt das GET dennoch fest, dass das System zur Offenlegung von Informationen der Behörden des Bundes in Deutschland verbesserungswürdig ist. Beginnend mit der Gesetzgebung selbst stellt das GET fest, dass die breite Spanne an Gründen für die Ablehnung von gemäß dem Informationsfreiheitsgesetz gestellten Anträgen (und die extensive Nutzung dieser Ausnahmetatbestände in der Praxis) problematisch ist. In diesem Kontext hat das GET die Anmerkungen verschiedener Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit zur Kenntnis genommen hinsichtlich der Notwendigkeit, die Ausnahmetatbestände des Informationsfreiheitsgesetzes klarer abzugrenzen und einzuschränken.⁴⁷ Diese Problemstellung wird durch die Möglichkeit noch verschärft, anderen (neuen) Gesetzen Ausnahmetatbestände hinzuzufügen (was vom Blickwinkel der juristischen Klarheit her gesehen keinesfalls ein wünschenswertes Vorgehen sein dürfte). Unter anderem hat dies zu geführt, dass der Bundesrechnungshof nun von der Pflicht befreit ist, Journalisten und der breiteren Öffentlichkeit gemäß dem Informationsfreiheitsgesetz Informationen bereitzustellen.⁴⁸ Das GET halt dies für bedauerlich: Mindestens Mitteilungen über laufende

⁴⁵ Das Open-Data-Gesetz regelt vorrangig von der Verwaltung digital erfasste Daten (etwa den Straßenverkehr oder die Zulassung von Kraftfahrzeugen), die zukünftig systematisch in maschinenlesbarem Format bereitgestellt werden.

⁴⁶ Der zweite nationale Aktionsplan OGP Deutschlands enthält eine Reihe von Maßnahmen, mit denen unter anderem die Open-Data-Politik Deutschlands weiter gestärkt werden soll, das Politische Archiv des Auswärtigen Amtes zugänglich gemacht und regionale Bemühungen zur Erreichung von Open-Government-Lösungen unterstützt werden sollen. Zum ersten Mal haben auch die Länder einen Beitrag zum Aktionsplan geleistet.

⁴⁷ Siehe beispielsweise die einschlägigen Abschnitte im dritten (2010-2011, S. 10-11), vierten (2012-2013, S. 12-13) und siebten (2018-2019, S. 6) Tätigkeitsbericht des bzw. der Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit.

⁴⁸ In jüngerer Zeit wurde dem ein weiterer Ausnahmetatbestand durch das Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften vom 12. Dezember 2019 hinzugefügt, mit dem dem Gesetz über die Finanzverwaltung eine weitere Bestimmung hinzugefügt wurde, in der die Vertraulichkeit der Beratungen der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder geregelt ist. Dessen ungeachtet werden üblicherweise die Ergebnisse der Beratungen im Bundessteuerblatt veröffentlicht.

Prüfungen und die Abschlussberichte (oder Zusammenfassungen) sollten der Öffentlichkeit verfügbar gemacht werden.⁴⁹

55. Des Weiteren erachtet das GET die Auslegung mancher der für die Ablehnung von Anträgen auf Informationen herangezogenen Gründe für zu weit. Bei der Anwendung dieser Ausnahmetatbestände wird nicht geprüft, ob das durch die Offenlegung befriedigte öffentliche Interesse größeres Gewicht hätte als das Interesse an der Berufung auf den Ausnahmetatbestand. In dieser Hinsicht ruft das GET die [Empfehlung Rec\(2002\)2](#) (englisch) des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten bezüglich des Zugangs zu amtlichen Unterlagen in Erinnerung, in der bestimmt wird, dass die Beschränkungen des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten „gesetzlich klar geregelt, in einer demokratischen Gesellschaft notwendig und verhältnismäßig sein sollten (...)“ und dass Beschränkungen angewandt werden können, „sofern nicht ein überwiegendes Interesse an der Offenlegung besteht.“ Ähnliche Bestimmungen enthält die [Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten](#) (CETS 205, englisch). Diese Konvention ist jedoch nicht von Deutschland ratifiziert worden und das GET ermuntert die zuständigen staatlichen Stellen, dies zu tun.

56. Des Weiteren hat das GET Bedenken bezüglich der Gebühren (bis zu 500 €), die für den Zugang zu Informationen erhoben werden, was in manchen Fällen abschreckende Wirkung entfalten kann und den Zweck des Gesetzes untergräbt. Die zuständigen staatlichen Stellen geben an, dass viele, wenn nicht gar die Mehrheit der Anträge nach dem Informationsfreiheitsgesetz kostenlos bearbeitet werden, dass allerdings die Erfüllung dieser Anträge die Sammlung von Informationen aus zahlreichen Quellen und die Offenlegung von einer erheblichen Anzahl von Dokumenten erfordert, die zu schwärzen sind, um die Interessen Dritter zu wahren.⁵⁰ Das GET begrüßt in der Tat, dass aus den Statistiken des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat hervorgeht, dass in ungefähr 80 % der Fälle, in denen Anträge nach dem Informationsfreiheitsgesetz bearbeitet wurden, dies kostenlos geschah. Doch stellte es fest, dass hierbei die Anträge nicht enthalten sind, die nach der Mitteilung über die Gebühren zurückgezogen worden waren.⁵¹ Darüber hinaus verstärken folgende Faktoren die Bedenken des GET: die mangelnde Berücksichtigung einiger Behörden des Bundes der gesetzlich vorgesehenen Frist, innerhalb derer die Informationen bereitzustellen sind, die schwachen Möglichkeiten der/des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit, das Gesetz durchzusetzen (die sich von den Befugnissen unterscheiden, über die das in Personalunion ausgeübte Amt der/des Bundesbeauftragten für den Datenschutz verfügt) sowie die Zeit und die Kosten, die üblicherweise aufgewendet werden müssen, um einen Antrag gerichtlich durchzusetzen.⁵²

⁴⁹ Das GET merkt an, dass die ehemalige Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit sich sehr kritisch zu den auf den Bundesrechnungshof bezogenen Ausnahmetatbeständen geäußert hat, siehe den vierten Tätigkeitsbericht (2012-2013, S. 13-14).

⁵⁰ In diesem Zusammenhang haben die zuständigen staatlichen Stellen außerdem mitgeteilt, dass die Antragstellerinnen und Antragsteller, die sich des Informationsfreiheitsgesetzes bedienen (soweit aus den von ihnen freiwillig bereitgestellten Daten ersichtlich) Journalistinnen und Journalisten, Anwältinnen und Anwälte, Stiftungen und Personen sind, die mehrere Anträge stellen. Die Anzahl der Anträge einzelner Bürgerinnen und Bürger, die keine konkreten gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Interessen verfolgen, nehmen ab.

⁵¹ Es ist anzumerken, dass die betreffende Behörde über einen sehr großen Ermessensspielraum verfügt, so dass einige Dienststellen des Bundes auch auf komplexe Anfrage mehrheitlich ohne die Erhebung von Gebühren erledigen, während andere in der Antragsbestätigung darlegen, dass die Anfrage Kosten von bis zu 500 € auslösen kann, was als negativer Anreiz wirken dürfte.

⁵² Das GET nimmt zur Kenntnis, dass der amtierende Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit empfohlen hat, seiner Institution das Recht zum Erlass verbindlicher Beschlüsse und zur Auferlegung von Sanktionen zu

57. Einige Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner des GET verwiesen auf eine „Verweigerungshaltung gegen die Offenlegung von Informationen“⁵³ bestimmter Behörden des Bundes.⁵⁴ Das GET nimmt diese Kritik ernst. Seiner Ansicht nach ist ein effizientes System, mit dem Zugang zu öffentlichen Dokumenten und Informationen ermöglicht wird, ein wesentliches Mittel, um von Regierungen Rechenschaft zu fordern und um die Korruption durch Wissen zu bekämpfen. Um den Grundsatz des freien Zugangs zu Informationen nicht zu gefährden, sollten jegliche Ausnahmetatbestände restriktiv ausgelegt und angewandt werden. Hierbei sollten Gebühren nicht als Hindernis dienen und der Zugang sollte zu einem zügigen und günstigen Prüfverfahren eröffnet werden.⁵⁵ In diesem Zusammenhang nimmt das GET zur Kenntnis, dass einige Länder Transparenzgesetze verabschiedet haben, die möglicherweise für die Reformen auf Bundesebene als Inspiration dienen können, wie dies auch vom Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit in seinem letzten Tätigkeitsbericht empfohlen wurde.⁵⁶ In Anbetracht der vorstehenden Ziffern **empfiehlt GRECO, (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.**

Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens

58. § 41 GGO regelt, dass vor Abfassung eines Entwurfs einer Gesetzesvorlage, die Belange der Länder oder der Kommunen berührt, die Auffassung der Länder und der auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände eingeholt werden soll. Darüber hinaus ist der Entwurf einer Gesetzesvorlage den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und den Vertretungen der Länder beim Bund möglichst frühzeitig zuzuleiten, wenn ihre Belange berührt sind (§ 47 GGO). Abgesehen von den Belangen der Länder bestimmt die GGO auch, dass alle Entwürfe einer Gesetzesvorlage rechtzeitig an Zentral- und Gesamtverbände sowie an auf Bundesebene bestehende Fachkreise zu übermitteln sind. Zeitpunkt, Umfang und Auswahl bleibendem Ermessen des federführenden Bundesministeriums überlassen (§ 47 Abs. 3 GGO). Den Bundesministerien steht es frei, mündliche Anhörungen mit Betroffenen durchzuführen; der Entwurf einer Gesetzesvorlage kann der Presse und anderen, an der Erstellung des Entwurfs amtlich nicht beteiligten Stellen zugeleitet werden (§ 48 GGO).

verleihen, damit Antragstellerinnen und Antragsteller ihr Informationsverlangen nicht mehr gerichtlich durchsetzen müssen. Siehe den siebten Tätigkeitsbericht (2018-2019, S. 6). Dort wird auch angemerkt, dass in der kürzlichen Prüfung der Umsetzung durch Deutschland des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption Deutschland unter anderem empfohlen wird: „Stärkung der Aufsicht über die Funktionsweise des IFG“.

⁵³ Tatsächlich stammt dieses Zitat von einem (zuvor amtierenden) Bundesbeauftragten, als dieser seinen zweiten Tätigkeitsbericht zum Informationsfreiheitsgesetz im Jahr 2010 vorlegte.

⁵⁴ Dies wird beispielsweise auch durch die Heranziehung des Urheberrechts belegt, um die Veröffentlichung bestimmter Berichte zu verhindern.

⁵⁵ Siehe in diesen Dingen auch die oben bereits genannte Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (CETS 205, englisch) und die Empfehlung Rec(2002)2 (englisch) des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten bezüglich des Zugangs zu amtlichen Unterlagen.

⁵⁶ In seinem jüngsten Tätigkeitsbericht (2018-2019, S. 6), dem siebten, empfahl der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit dem Bundestag die Entwicklung eines Transparenzgesetzes, nach dem bestimmte Informationen proaktiv zu veröffentlichen wären.

59. Es sind erhebliche Bemühungen unternommen worden, um die Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens mit der Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren zu erhöhen, die am 15. November 2018 von der Bundesregierung verabschiedet wurde. Auf der Grundlage dieser Vereinbarung machen alle Bundesministerien Entwürfe von Gesetzesvorlagen und Verordnungen in der Form öffentlich zugänglich, in der sie an beliebige Stellen zu deren Beteiligung verschickt worden sind, dies zusammen mit den diesbezüglich eingegangenen Stellungnahmen.⁵⁷ Des Weiteren wird der abgestimmte Entwurf einer Gesetzesvorlage oder Verordnung, sobald die Bundesregierung den Text des Entwurfs einer Gesetzesvorlage oder einer Verordnung beschlossen hat, unmittelbar nach dieser Entscheidung veröffentlicht. Die zuvor eingegangenen Stellungnahmen können ebenfalls veröffentlicht werden, ohne dass dies eine in der Vereinbarung geregelte Anforderung wäre.

60. Das GET ist von der Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren überzeugt, erkennt sie an und kann den Wunsch nachvollziehen, bestimmte Aspekte des Entscheidungsprozesses der Bundesregierung unter Schutz zu stellen (auch in Anbetracht der oben erwähnten Urteile des Bundesverfassungsgerichts). Doch ist das GET der Ansicht, dass dieser Schutz nicht auf Entwürfe von Gesetzesbestimmungen ausgedehnt werden sollte, die in der Phase vor Beginn des amtlichen Beteiligungsverfahrens unmittelbar von Dritten (ob im Wege der Lobbyarbeit oder der Vertretung besonderer Interessen) beeinflusst (oder sogar entworfen) worden sind. Das GET hat von mehreren Beispielen dieser Praxis erfahren. Indem Beiträge dieser Art von den Transparenzerfordernissen der Vereinbarung ausgenommen sind, wird der praktische Wert dieser Initiative in hohem Maße untergraben. Das GET ist der Ansicht, dass diese Problemstellung eng mit der fehlenden Regulierung der Lobbyisten und sonstigen Dritten, die die Entscheidungsfindung der Regierung zu beeinflussen suchen, verbunden ist, was in gewissem Umfang auch die Kritik im Evaluierungsbericht der Vierten Evaluierungsrunde widerspiegelt.⁵⁸ Allerdings stellt dies einen anderen Aspekt des Problems dar, der konkret mit dem Gesetzgebungsverfahren zusammenhängend und entsprechend dort angegangen werden muss. Im Lichte des Vorangegangenen **empfiehlt GRECO, wesentliche Beiträge zu Gesetzesentwürfen, die vor der Einleitung des Beteiligungsverfahrens eingehen, nebst deren Quelle zu identifizieren, zu dokumentieren und offenzulegen.**

Kontakte mit Dritten und Lobbyisten

61. Es bestehen nur wenige Regelungen, mit denen größere Transparenz geschaffen wird bezüglich der Kontakte hochrangiger Personen mit Entscheidungsverantwortung mit Lobbyistinnen und Lobbyisten und sonstigen Dritte, die die gesetzgeberischen und sonstigen Tätigkeiten der Regierung zu beeinflussen suchen. Bei der Erörterung dieser Problemstellung mit den zuständigen staatlichen Stellen wurde Bezug genommen auf Anlage 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, in der bestimmt wird, dass nicht nur die im Bundestag Lobbyarbeit verfolgenden Verbände sich auf der von der Bundestagspräsidentin bzw. dem Bundestagspräsidenten geführten Liste zu registrieren haben, sondern auch diejenigen, die bei der Bundesregierung Lobbyarbeit betreiben. In ihrem Evaluierungsbericht für die Vierte Evaluierungsrunde hatte GRECO bereits die Schwächen dieser Bestimmungen

⁵⁷ Bis zur Schaffung einer zentralen Plattform werden die Gesetzesentwürfe und die diesbezüglich eingehenden Stellungnahmen auf den Websites der jeweiligen Bundesministerien veröffentlicht. Diese Praxis war bereits in der 18. Legislaturperiode getestet und nun in der 19. Legislaturperiode förmlich beschlossen worden; darauf wird im Zweiten Umsetzungsbericht der GRECO über die vierte Evaluierungsrunde für Deutschland, Ziffern 8 und 10 verwiesen.

⁵⁸ Siehe Evaluierungsbericht für die Vierte Evaluierungsrunde für Deutschland, Ziffer 30.

umrissen.⁵⁹ Darüber hinaus sind diese Bestimmungen nur von begrenztem praktischem Wert bei der Herstellung von Transparenz über die Pflege von Kontakten von hochrangigen Personen mit Entscheidungsverantwortung mit Lobbyistinnen und Lobbyisten, wenn diese Kontakte außerhalb des Bundestags stattfinden.

62. Lobbyarbeit scheint ein wichtiger Bestandteil des politischen Prozesses in Deutschland zu sein, ob durch professionelle Lobbyorganisationen oder durch direkte Kontakte zwischen Vertretungen großer Unternehmen und Mitgliedern der Bundesregierung oder hochrangigen Beamtinnen und Beamten, oder durch eine Kombination aus beidem (wobei ehemalige Politikerinnen und Politiker als Lobbyisten eingestellt werden, um ihre Kontakte zu ihren ehemaligen Kolleginnen und Kollegen zu nutzen).⁶⁰ Das GET erkennt durchaus an, dass unter den richtigen Umständen Lobbygruppen sinnvoll zu einer Entscheidungsfindung auf guter Informationsbasis beitragen können, hat jedoch Bedenken im Hinblick auf die mangelnde Transparenz bezüglich dieser Kontakte in Deutschland. In der Tat wurden dem GET vor Ort verschiedene Beispiele der Praxis von Lobbyistinnen und Lobbyisten präsentiert, die für die Automobil-, Rüstungs- oder Energie-Industrie oder das Bankwesen tätig sind. In einigen dieser Fälle kamen die Kontakte von Lobbyistinnen und Lobbyisten mit hochrangigen Personen mit Entscheidungsverantwortung oder deren Einfluss auf das letztendliche Ergebnis nur durch die Medien ans Licht.⁶¹ Die Bürgerinnen und Bürger haben ein Recht zu wissen, welche Akteure die politischen Entscheidungen beeinflussen. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen, mit denen sich das GET traf, befürworteten ohne Ausnahme ein Lobby-Register, was Angaben zufolge auch viele Bürgerinnen und Bürger wünschen⁶², ergänzt durch weitere Regeln zur Herstellung von Transparenz darüber, welche hochrangigen Personen mit Entscheidungsverantwortung Kontakte mit Lobbyistinnen und Lobbyisten unterhalten.⁶³

63. Zur Wahrung des öffentlichen Vertrauens in demokratische Entscheidungsfindungsprozesse hält das GET entsprechend den einschlägigen Standards des Rates der Europäischen Union einen robusten Rahmen zur Gewährleistung der Transparenz von Lobbyarbeit für wichtig (nicht nur gegenüber Bundesministerinnen und Bundesministern, sondern auch, in Anbetracht von deren Beteiligung an der Politikgestaltung, gegenüber parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretären, Staatssekretärinnen und Staatssekretären sowie Abteilungsleiterinnen und

⁵⁹ Ebd., Ziffern 32-33. Die von GRECO geübte Kritik befasste sich unter anderem mit Freiwilligkeit der Registrierung, dass keine anderen Akteure beteiligt waren als Verbände (etwa Unternehmen, selbständige Lobbyistinnen und Lobbyisten, Anwälte, Think Tanks usw.), das nicht eingetragene Verbände immer noch in Ausschüssen angehört werden könnten, usw. In späteren Umsetzungsberichten erkannte GRECO an, dass die Transparenz der Lobbying-Aktivitäten in gewissem Ausmaß verbessert worden sei, indem insbesondere der dauerhafte Zugang zu den Räumen des Bundestags durch Interessenvertretungen auf nur diejenigen Verbände beschränkt wird, die der von der Bundestagspräsidentin bzw. dem Bundestagspräsidenten geführten Liste zu entnehmen sind, stellte jedoch fest, dass damit die der Empfehlung zugrundeliegenden Bedenken nur teilweise angegangen worden waren.

⁶⁰ Eine detailreiche Untersuchung der Lobbyarbeit durch die Rüstungsindustrie bietet der Bericht von Transparency International Deutschland über den Einfluss der Rüstungsindustrie auf die deutsche politische Agenda, *Defence Industry Influence in Germany: Analysing Defence Industry Influence on the German Policy Agenda* (Oktober 2020, englisch).

⁶¹ Siehe als Beispiel den *Artikel* vom 20. Dezember 2017, *Der Tagesspiegel*.

⁶² Siehe obenstehende Fußnote 7.

⁶³ Dem GET wurde mitgeteilt, dass ein solches Verzeichnis von Lobbyistinnen und Lobbyisten unter anderem enthalten sollte, wer welchen Lobby-Verband vertritt, welche Themen oder Politik- bzw. Gesetzesentwürfe Gegenstand der Lobbyarbeit sind, sowie jegliche von den Betreffenden zuvor bekleidete öffentliche Ämter; hierbei befürworteten einige Organisationen der Zivilgesellschaft eine größere Transparenz hinsichtlich der Quellen der finanziellen Mittel der Lobbyistinnen und Lobbyisten.

Abteilungsleitern).⁶⁴ Direkte Kontakte zwischen Vertretungen von Unternehmen (mit anderen Worten ohne die Einbindung professioneller Lobbyorganisationen) und hochrangigen Personen mit Entscheidungsverantwortung scheinen auch in Deutschland zum Alltag zu gehören; entsprechend sollte jegliche Regulierung der Lobbyarbeit ausdrücklich auch für sämtliche Dritte gelten, die die Entscheidungsfindung der Regierung zu beeinflussen suchen. Aus diesem Grund **empfiehlt GRECO (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).** Das GET nimmt die jüngst von den Regierungsfractionen erreichte Einigung über die Vorlage des Entwurfs einer Gesetzesinitiative für ein Lobbyregister im Bundestag zur Kenntnis. Angaben zufolge wird dies auch zu einem späteren Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens die Bundesregierung berücksichtigen. Das GET hofft, dass dies ein guter Ausgangspunkt für die Umsetzung obenstehender Empfehlung sein wird.

Kontrollmechanismen

64. Fast alle Bundesministerien verfügen über Abteilungen für die interne Revision (zur Durchführung regelmäßiger Prüfungen, Bestandsprüfungen, Systemprüfungen, anlassbezogene Prüfungen und/oder weiterverfolgende Prüfungen zur Überwachung). Die zuständigen staatlichen Stellen betonen, dass die Prüfungen nicht als Repressionsmaßnahmen zu erachten sind, sondern dass mit ihnen die Arbeit der Verwaltung unterstützt werden soll, indem Kultur, Qualität, Wirkungsgrad und Effizienz der Verwaltungstätigkeit verbessert werden. Je nach Zielrichtung der jeweiligen Prüfung werden Kriterien wie Rechtmäßigkeit, Richtigkeit, Effizienz, Zukunftssicherheit, Angemessenheit/Wirksamkeit und Wirkungsorientierung angewandt.

65. Des Weiteren unterliegt die Regierung der finanziellen und wirtschaftlichen Kontrolle durch den Bundesrechnungshof. Beim Bundesrechnungshof handelt es sich um eine unabhängige Prüfbehörde (Art. 114 Abs. 2 GG), die mit der Prüfung der Rechnung sowie die „Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes“ betraut ist. Er berichtet jährlich dem Bundestag und dem Bundesrat sowie der Bundesregierung. Die Gegenstände seiner Prüfung wählt der Bundesrechnungshof nach eigenem Ermessen und beschließt eigenständig über den Umfang seiner Prüfung; dabei werden Anfälligkeiten in Verwaltungsverfahren benannt. Im Fall der obenstehend in diesem Bericht bereits erwähnten, an externe Dienstleister vergebenen Aufträge des Bundesministeriums der Verteidigung führte die Prüfung beispielsweise zur Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses (weiteres nachstehend). Das GET begrüßt insbesondere die Tatsache, dass der Bundesrechnungshof auch bestimmte Aspekte der Korruptionsprävention und der Umsetzung von Maßnahmen zur Korruptionsprävention in einzelnen Behörden oder Institutionen des Bundes geprüft hat, insbesondere Bereiche, die besonders korruptionsanfällig sind (etwa Beschaffung, Fördermittel und Baumaßnahmen).⁶⁵

⁶⁴ Empfehlung CM/Rec(2017)2 (englisch) des Ministerkomitees zur gesetzlichen Regulierung von Lobbying-Tätigkeiten im Rahmen des öffentlichen Entscheidungsfindungsprozesses.

⁶⁵ Beispielsweise hat er den Anwendungsbereich der Anforderungen der Bundesregierung hinsichtlich der Integrität in der Bundesverwaltung (mit anderen Worten Korruptionsprävention, Annahme von Belohnungen und Geschenken, Sponsoring und Einsatz externer Parteien) untersucht und dabei die Empfehlung

Wie oben bereits dargestellt, bedauert das GET die 2013 vorgenommenen Gesetzesänderungen, mit denen der Bundesrechnungshof aus dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommen wurde und ist der Ansicht, dass Mitteilungen über laufende Prüfungen und Abschlussberichte (oder Zusammenfassungen dieser) der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten (vorzugsweise im Wege einer auf eigene Initiative unternommenen Veröffentlichung).

66. Offensichtlich obliegt dem Bundestag eine weitere externe Kontrollfunktion. Wie bereits oben dargelegt, vertritt die Bundesregierung einheitlich ihre politischen Maßnahmen gegenüber dem Bundestag (§ 28 GOBReg). Zur Ausübung dieser Kontrollfunktion bestehen mehrere festgelegte Verfahren, beispielsweise das Recht zur Befragung der Bundesregierung und auf den Erhalt von Antworten auf diese Anfragen (mit anderen Worten das Recht zur parlamentarischen Anfrage), das Recht zur Einberufung und zum Zugang und zur Anhörung von Mitgliedern der Bundesregierung. Eine besonders wirkmächtige Form der Überprüfung ist die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses.⁶⁶ Wie obenstehend dargelegt wurde Anfang 2019 ein besonderer Untersuchungsausschuss vom Parlamentarischen Verteidigungsausschuss eingesetzt (siehe den Abschnitt Kontext).⁶⁷ Das letzte Mittel, mit dem der Bundestag einen Dissens mit der Bundesregierung ausdrücken kann, ist das „konstruktive Misstrauensvotum“ (mit dem eine die Absetzung der bestehenden Bundesregierung begehrende Mehrheit im Bundestag unmittelbar eine Kandidatin bzw. einen Kandidaten in das Amt der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers wählt).⁶⁸

67. Es ist an dieser Stelle anzumerken, dass es die Institution einer Ombudsperson auf Bundesebene nicht gibt. Gemäß Artikel 45c GG ist im Bundestag ein parlamentarischer Petitionsausschuss bestellt, der von den Bürgerinnen und Bürgern vorgebrachten

ausgesprochen, dass der Anwendungsbereich dieser Bestimmungen einer einheitlicheren Definition zugeführt werden und für alle Teile der Bundesverwaltung gelten sollte. Der Bundesrechnungshof hat (in den Jahren 2012 und 2013) geprüft, wie zehn verschiedene Behörden des Bundes die Risikoanalyse (gemäß der obenstehend in Ziffer 36 genannten Richtlinie zur Korruptionsprävention) durchgeführt haben und hat dabei im Hinblick auf einige der Verfahren zur Risikoeinschätzung methodische Schwächen aufgedeckt, auf die im Jahr 2016 in einer Folgeprüfung eingegangen wurde, um festzustellen, ob Verbesserungen eingeführt wurden. Derzeit prüft der Bundesrechnungshof, ob die Empfänger der institutionellen Förderung des Bundes (die in manchen Fällen zur Anwendung der Richtlinie zur Korruptionsprävention verpflichtet sind) diese Richtlinie ordnungsgemäß anwenden.

⁶⁶ Untersuchungsausschüsse können gemäß Artikel 44 GG auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestags eingesetzt werden. Parlamentarische Untersuchungen können mögliche Fälle des Amtsmissbrauchs, der schlechten Verwaltung, der Untätigkeit oder falscher Maßnahmen seitens der Bundesregierung, der Dienststellen des Bundes, Politikerinnen / Politiker und/oder Beamtinnen / Beamten zum Gegenstand haben. Sie sind befugt, Zeugen und Sachverständige vorzuladen und haben Zugriff zu sämtlichen Unterlagen und Akten der Dienststellen des Bundes. Während der 18. Legislaturperiode des Bundestags (2013-2017) wurden fünf unterschiedliche Untersuchungsausschüsse eingesetzt, die sich unter anderem mit der Terrororganisation des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU), dem Ausmaß und den Hintergründen der Spionage ausländischer Geheimdienste in Deutschland (der „NSA-Abhörskandal“), mit den sogenannten Cum-Ex-Geschäften (mit anderen Worten vor dem Dividendenstichtag getätigte Leerverkäufe, mit dem Ziel einer mehrfachen Steuerrückerstattung) sowie mit dem Skandal um den Kraftstoffverbrauch und die Abgasemissionen von Kraftfahrzeugen. In der laufenden 19. Legislaturperiode sind bislang zwei Untersuchungsausschüsse eingesetzt (zusätzlich zum besonderen Untersuchungsausschuss des Verteidigungsausschusses), die sich mit dem terroristischen Angriff im Dezember 2016 auf Berlin und mit dem Umgang mit einem Mauterhebungssystem für die deutschen Autobahnen befassen.

⁶⁷ Gemäß Artikel 45a GG ist der Ausschuss für Verteidigung berechtigt, sich jederzeit als Untersuchungsausschuss zu konstituieren, um eine wirksame parlamentarische Kontrolle der Bundeswehr zu gewährleisten.

⁶⁸ Seit 1949 ist es nur zu zwei konstruktiven Misstrauensvoten gekommen (in den Jahren 1972 und 1982), von denen nur eines (bei dem Helmut Kohl im Oktober 1982 zum Bundeskanzler gewählt wurde) den gewünschten Erfolg hatte.

Forderungen und Beschwerden bearbeitet.⁶⁹ Dieser Ausschuss hat besondere Befugnisse hinsichtlich des Zugangs zu den Dienststellen des Bundes und besondere Auskunftsrechte. Dem GET ist berichtet worden, dass im Petitionsausschuss eingehende Forderungen und Beschwerden in der Regel zweierlei Art sind: Petitionen in Bezug auf die Gesetzgebung und Petitionen betreffend die Behörden des Bundes. Wird eine Petition von mehr als 50.000 Personen unterstützt (etwa als elektronische, von Interessenvertretungen organisierte Petition), muss deren Gegenstand in öffentlicher Sitzung im Bundestag debattiert werden. In der Regel bittet der Petitionsausschuss das verantwortliche Bundesministerium um seine Stellungnahme, auf deren Grundlage das weitere Verfahren beschlossen wird. Dem GET wurde mitgeteilt, dass beim Petitionsausschuss in den vergangenen zehn Jahren keine Petitionen eingegangen sind, in denen der Vorwurf der Korruption in Behörden des Bundes erhoben wird, dass allerdings gelegentlich mit Integritätsfragen zusammenhängende Petitionen eingehen. Den Angaben zufolge nennen die den Ausschuss Anrufenden in diesem Zusammenhang häufiger den Lobbyismus als Problemstellung.

68. Im Hinblick auf parlamentarische Ausschüsse hat das GET zur Kenntnis genommen, dass denjenigen Mitgliedern der Bundesregierung, die Bundestagsabgeordnete sind, sowie parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre die Mitgliedschaft in Bundestagsausschüssen nicht verboten ist, die die Ausübung der Befugnisse der Exekutive überwachen. Auch wenn es das GET vorzuzugwürdiger fände, wenn dies ausdrücklich verboten wäre, akzeptiert es die Zusicherungen der zuständigen staatlichen Stellen, dass es in der Praxis nicht zu derlei kommen wird. In allgemeinerer Hinsicht stehen dem GET die Bedenken vor Augen, die die GRECO bereits in ihrem Evaluierungsbericht für die Vierte Evaluierungsrunde bezüglich der Ämterhäufung einiger Bundestagsabgeordneter angesprochen hat (die zusätzlich der Bundesregierung angehören), insbesondere bezüglich der Möglichkeiten des Bundestags, die Bundesregierung zur Rechenschaft zu ziehen. Damals hatte die GRECO die zuständigen staatlichen Stellen aufgefordert, „Möglichkeiten zu prüfen, die Unvereinbarkeit des Abgeordnetenmandats auch auf alle anderen Funktionen in der Exekutive auszudehnen, wie in zahlreichen anderen europäischen Staaten“.⁷⁰ In diesem Sinne lädt GRECO die zuständigen staatlichen Stellen ein, dies auch hinsichtlich der Unvereinbarkeit der Zugehörigkeit zur Bundesregierung gegenüber der Legislative zu tun, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass die Verbindung zum Bundestag bereits von parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretären gehalten wird.

Interessenkonflikte

69. Zwar gibt es keine Legaldefinition, mit der ein Interessenkonflikt konzeptuell bestimmt wird, doch dienen verschiedene Mechanismen dazu, Interessenkonflikte zu vermeiden oder aufzudecken: (1) Regelungen, mit denen bestimmte Tätigkeiten verboten werden (siehe nachfolgend Ziffer 74 ff.); (2) das bundesweit geltende Verwaltungsverfahrensgesetz; (3) Regelungen zur öffentlichen Beschaffung; und (4) der Verhaltenskodex gegen Korruption.

70. Das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) enthält Regelungen zum Ausschluss von Personen aus Verwaltungsverfahren,⁷¹ wenn diese selbst (oder ihre Angehörigen) an diesen

⁶⁹ Gemäß Artikel 17 GG hat jede Bürgerin und jeder Bürger das Recht, sich mit Bitten oder Beschwerden an die Volksvertretung zu wenden.

⁷⁰ Siehe Evaluierungsbericht für die Vierte Evaluierungsrunde für Deutschland, Ziffer 60.

⁷¹ Das Verwaltungsverfahren wird in § 9 des Gesetzes definiert als „nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist; es schließt den Erlass des Verwaltungsaktes oder den Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrags ein“.

Verwaltungsverfahren beteiligt sind⁷² (§ 20 VwVfG) oder es Anlass gibt, die unparteiische Amtsausübung seitens der die Verwaltungsbehörde vertretenden Person in Frage zu stellen (§ 21 VwVfG).⁷³ In diesen Situationen hat sich die betreffende Person von der Mitwirkung zu enthalten oder kann dazu von der Behördenleitung aufgefordert werden (sofern dieses Misstrauen die Behördenleitung betrifft, so trifft diese Anordnung die Aufsichtsbehörde). Eine Verletzung dieser Vorschriften würde zur Fehlerhaftigkeit des Verwaltungsaktes führen. Jede auf Grund eines fehlerhaften Verwaltungsakts benachteiligte Person kann diesen vor einem Verwaltungsgericht anfechten (§§ 44 und 45 VwVfG). Allerdings wurden bei den Erörterungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes vor Ort deutlich, dass diese Bestimmungen für hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive nur von geringfügiger Bedeutung sind: Nur in seltenen Fällen sind diese an solchen Verwaltungsverfahren beteiligt dergestalt, dass sich ihre Entscheidung unmittelbar zum Vorteil oder Nachteil einer Einzelperson auswirkt.⁷⁴ In den Worten eines Gesprächspartners: „Außerhalb des Verwaltungsverfahrens befinden wir uns im politischen Raum, wo die parlamentarische Rechenschaftspflicht greift“.

71. Zusätzlich zu den allgemeinen Regeln bezüglich der Verwaltungsverfahren enthalten auch andere Regelwerke Bestimmungen zu Interessenkonflikten im Zusammenhang mit der öffentlichen Beschaffung, konkret die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV).⁷⁵ Allerdings wäre es ein vergleichsweise seltenes Vorkommnis, dass eine Bundesministerin bzw. ein Bundesminister oder eine parlamentarische Staatssekretärin bzw. ein parlamentarischer Staatssekretär unmittelbar in derartige Auftragsvergaben eingebunden wäre (möglicherweise wäre es für Staatssekretärinnen bzw. Staatssekretäre und/oder Abteilungsleiterinnen bzw. Abteilungsleiter weniger selten).⁷⁶ Schließlich weist der Verhaltenskodex gegen Korruption seine Adressaten an: „Trennen Sie strikt Dienst- und Privatleben.“ Und „Prüfen Sie, ob Ihre Privatinteressen zu einer Kollision mit Ihren Dienstpflichten führen.“⁷⁷

⁷² Dieses Verbot erstreckt sich auf die Beteiligten in Verwaltungsverfahren vertretenden Bevollmächtigten (oder Angehörige der die Beteiligten vertretenen Personen) sowie auf Personen, die bei einem / einer Beteiligten des Verwaltungsverfahrens gegen Entgelt beschäftigt sind oder bei dem/der Beteiligten als Mitglied des Vorstands oder des Aufsichtsrates tätig sind, sowie Personen, die außerhalb ihrer amtlichen Eigenschaft in der Angelegenheit ein Gutachten abgegeben haben oder sonst tätig geworden sind. Nach dem Gesetz steht den Beteiligten gleich, wer durch die Tätigkeit oder durch die Entscheidung einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil erlangen kann.

⁷³ In dieser Hinsicht regelt § 21 VwVfG das Folgende: „Liegt ein Grund vor, der geeignet ist, Misstrauen gegen eine unparteiische Amtsausübung zu rechtfertigen, oder wird von einem Beteiligten das Vorliegen eines solchen Grundes behauptet, so hat, wer in einem Verwaltungsverfahren für eine Behörde tätig werden soll, den Leiter der Behörde oder den von diesem Beauftragten zu unterrichten und sich auf dessen Anordnung der Mitwirkung zu enthalten. Betrifft die Besorgnis der Befangenheit den Leiter der Behörde, so trifft diese Anordnung die Aufsichtsbehörde, sofern sich der Behördenleiter nicht selbst einer Mitwirkung enthält.“

⁷⁴ Dennoch bestehen Ausnahmetatbestände (beispielsweise von einer Bundesministerin oder einem Bundesminister in Einzelfällen gefällte Entscheidungen).

⁷⁵ In dieser Verordnung wird in § 6 unter anderem bestimmt, dass es Mitgliedern eines Organs oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des öffentlichen Auftraggebers (oder eines im Namen des öffentlichen Auftraggebers handelnden Beschaffungsdienstleisters) verboten ist, bei „die ein direktes oder indirektes finanzielles, wirtschaftliches oder persönliches Interesse haben, das ihre Unparteilichkeit und Unabhängigkeit im Rahmen des Vergabeverfahrens beeinträchtigen könnte“, an dem betreffenden Vergabeverfahren mitzuwirken.

⁷⁶ So wurde etwa vor dem Untersuchungsausschuss des Bundestags, der sich mit der Auftragsvergabe an externe Berater durch das Bundesministerium der Verteidigung und den diesbezüglich vom Bundesrechnungshof monierten Fehlern befasste, von der damaligen Bundesministerin der Verteidigung Frau von der Leyen erklärt, dass zugegebenermaßen Fehler bei der Vergabe bestimmter Aufträge gemacht worden seien, die Beauftragung externer Beraterinnen und Berater sei jedoch „auf einer niedrigeren hierarchischen Ebene“ erfolgt.

⁷⁷ Die Erläuterungen zu dieser Bestimmung des Kodex schreiben unter anderem das Folgende vor: „Prüfen Sie daher bei jedem Verfahren, für das Sie mitverantwortlich sind, ob Ihre privaten Interessen oder solche Ihrer

72. Das GET stellt fest, dass die derzeit zu Interessenkonflikten bestehenden Regelungen von einer Ergänzung profitieren würden. Es hat bereits seine Ansicht mitgeteilt, dass ein stärkeres Augenmerk auf mögliche Interessenkonflikte bei der Regierungsbildung begrüßenswert wäre (siehe obenstehende Ziffer 23). Das GET ist der Ansicht, dass dies auch in Bezug auf Interessenkonflikte erforderlich ist, die während der Amtszeit von Bundesministerinnen und Bundesministern und parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretären auftreten können. Bestimmte konkrete Interessenkonflikte werden im Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung und im Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre geregelt (etwa im Hinblick auf Nebentätigkeiten und Tätigkeiten nach dem Ausscheiden aus dem Amt, siehe weiter unten). Doch decken diese Vorschriften eindeutig nicht alle Situationen ab (und können dies auch nicht leisten), in denen die Interessen einer Bundesministerin bzw. eines Bundesministers (oder einer parlamentarischen Staatssekretärin bzw. eines parlamentarischen Staatssekretärs) die objektive und unparteiische Ausübung ihrer/seiner Amtsaufgaben beeinflussen könnten. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die allgemeiner gehaltene Bestimmung des Verhaltenskodex gegen Korruption auch auf Bundesministerinnen und Bundesminister anwendbar ist (siehe in dieser Hinsicht die Stellungnahme des GET in Ziffer 42), bietet jedoch dieser Kodex Bundesministerinnen und Bundesminister nur in geringem Maße Orientierungshilfe darin, wie solche Situationen zu erkennen sind und wie mit ihnen umzugehen ist. Während Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter klar in den Anwendungsbereich des Verhaltenskodex gegen Korruption fallen, ist das GET der festen Überzeugung, dass auch für diese Personengruppen als zusätzliche und notwendige Sicherung eine eindeutige Verpflichtung gelten sollte, verschiedene Interessenkonflikte bei deren Auftreten *ad hoc* offenzulegen. Diese Regelungen sollten in den obenstehend empfohlenen Verhaltenskodex Eingang finden (siehe Empfehlung (i)); es sollten darin praktische Ratschläge und aus dem Leben gegriffene Beispiele von möglicherweise auftretenden Situationen enthalten sein. **GRECO empfiehlt (i) die Einführung klarer Bestimmungen und Orientierungshilfen für Bundesministerinnen und Bundesminister sowie für parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre zur Verhinderung und Handhabung von Interessenkonflikten (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.**

Verbot oder Beschränkung bestimmter Tätigkeiten

Unvereinbarkeiten, Nebentätigkeiten und finanzielle Interessen

73. Wie bereits dargelegt, gehören die meisten Bundesministerinnen und Bundesminister der Bundesregierung gleichzeitig dem Bundestag an.⁷⁸ Ein Abgeordnetenmandat ist weder Voraussetzung noch Hinderungsgrund für die Übernahme des Amtes als Bundeskanzlerin bzw. Bundeskanzler oder das einer Bundesministerin bzw. eines Bundesministers. In dieser Hinsicht

Angehörigen oder z. B. auch von Organisationen, denen Sie verbunden sind, zu einer Kollision mit Ihren hauptberuflichen Verpflichtungen führen können. Vermeiden Sie jeden bösen Schein möglicher Parteilichkeit. [...] Erkennen Sie bei einer konkreten dienstlichen Aufgabe eine mögliche Kollision zwischen Ihren dienstlichen Pflichten und Ihren privaten Interessen oder den Interessen Dritter, denen Sie sich verbunden fühlen, so unterrichten Sie darüber Ihren Vorgesetzten oder Ihre Vorgesetzte, damit angemessen reagiert werden kann (z. B. Befreiung von Tätigkeiten im konkreten Einzelfall).“

⁷⁸ In der derzeitigen aus 16 Mitgliedern bestehenden Bundesregierung (Bundeskanzlerin, 15 Bundesministerinnen und Bundesminister nebst dem Chef des Bundeskanzleramtes) gibt es nur sechs Mitglieder, die über kein Bundestagsmandat verfügen.

bezieht sich das GET auf seine obenstehenden Anmerkungen (Ziffer 68) zur Ämterhäufung der Mitglieder der Bundesregierung. Parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre wiederum müssen dem Bundestag angehören (mit Ausnahme der der Bundeskanzlerin bzw. dem Bundeskanzler beigegebenen parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretäre, bei denen von diesem Erfordernis abgesehen werden kann) (§ 1 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre).

74. Abgesehen von den Abgeordnetenmandaten bestimmt das Grundgesetz (Artikel 66 GG), dass die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler und die Bundesministerinnen bzw. Bundesminister „kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung noch ohne Zustimmung des Bundestages dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören dürfen“. Eine ähnliche Bestimmung enthält das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (§§ 4 und 5). Nach letzterem ist ihnen auch die Mitgliedschaft im „Verwaltungsrat eines [...] Unternehmens“,⁷⁹ die Tätigkeit gegen Entgelt als Schiedsrichter oder als außergerichtlicher Gutachter, die Bekleidung öffentlicher Ehrenämter (wofür die Bundesregierung allerdings Ausnahmen zulassen kann) und/oder die gleichzeitige Mitgliedschaft in einer Landesregierung verboten. Gemäß § 7 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre werden die für die Mitglieder der Bundesregierung geltenden Unvereinbarkeiten auf parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre ausgeweitet (in Fällen ihrer Mitgliedschaft in einem Verwaltungs- oder Aufsichtsrat muss die Genehmigung der Bundesregierung vorliegen). Das GET begrüßt das Augenmerk auf die Bestimmungen zu Unvereinbarkeiten in der oben genannten Handreichung (die Bundesministerinnen und Bundesminister sowie parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretären bei Amtsantritt zur Verfügung gestellt wird), in der klar umrissen wird, welche Arten von Positionen und Tätigkeiten zulässig und welche verboten sind.

75. Auf Empfehlung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat haben die Mitglieder der Bundesregierung und die parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretäre des Weiteren auf die Entschädigung (d.h. die Rückerstattung von Reisekosten etc.) für die Mitgliedschaft in einem Verwaltungs- oder Aufsichtsrat eines Unternehmens verzichtet (einschließlich derer, in denen ihre Mitgliedschaft qua ihres Amtes gesetzlich vorgeschrieben ist).⁸⁰

⁷⁹ Mit Zustimmung des Bundestags oder der Bundesregierung kann die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler oder ein Bundesminister ausnahmsweise zum Mitglied eines Verwaltungs- oder Aufsichtsrat eines Unternehmens ernannt werden (Artikel 66 GG, § 5 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung), sofern der Bund ein Interesse hat, dort seinen Einfluss geltend zu machen. Die Mitgliedschaft im Vorstand eines Unternehmens ist jedoch völlig ausgeschlossen. Vom Bundestag gewährte Ausnahmen sind dem Dokumentations- und Informationssystem des Bundestags zu entnehmen. Die Bundesregierung wiederum kann zulassen, dass öffentliche Ehrenämter bekleidet werden, jedoch nur, wenn dies nicht dem öffentlichen Interesse zum Nachteil gereicht. Für Bundesministerinnen und Bundesminister, die gleichzeitig Bundestagsabgeordnete sind (und ebenso für parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre), gilt, dass eine solche Mitgliedschaft in einem Verwaltungs- oder Aufsichtsrat unter die Offenlegungspflichten gemäß den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages fällt und entsprechend zu veröffentlichen ist.

⁸⁰ Es wird betont, dass die Mitglieder der Bundesregierung oder parlamentarischen Staatssekretärinnen oder parlamentarischen Staatssekretäre auch schon zuvor keine Vergütung für die Mitgliedschaft in einem Verwaltungs- oder Aufsichtsrat erhalten konnten; sie haben jetzt zusätzlich zugesagt, auf jegliche Aufwandsentschädigung im Zusammenhang mit solchen Aktivitäten zu verzichten.

76. Staatssekretärinnen und Staatssekretären sowie Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleitern ist es ausdrücklich untersagt, parallel ein Abgeordnetenmandat auszuüben (§ 40 Bundesbeamtengesetz); sie bedürfen gemäß § 99 des Bundesbeamtengesetzes der Genehmigung zur Ausübung jeder entgeltlichen Nebentätigkeit. Dies gilt auch für unentgeltlich ausgeübte Nebentätigkeiten, sofern diese die Wahrnehmung eines Nebenamtes, gewerbliche oder freiberufliche Tätigkeiten – oder die Mitarbeit bei einer dieser Tätigkeiten – oder den Eintritt in ein Organ eines Unternehmens mit Ausnahme einer Genossenschaft betreffen. Die Genehmigung für die Nebentätigkeit ist zu versagen, wenn zu besorgen ist, dass durch die Nebentätigkeit dienstliche Interessen beeinträchtigt werden.⁸¹ Die Genehmigung wird auf fünf Jahre befristet, kann jedoch widerrufen werden, wenn sich nach Erteilung der Genehmigung eine Beeinträchtigung dienstlicher Interessen ergibt. Bestimmte Arten von Nebentätigkeiten sind nicht genehmigungspflichtig.⁸²

Verträge mit staatlichen Stellen

77. Abgesehen von den Bestimmungen zur Entscheidungsfindung in der Beschaffung (siehe obenstehend Ziffer 71) gibt es keine ausdrücklichen Verbote für die Mitglieder der Bundesregierung, parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretäre, Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter, Verträge mit staatlichen Stellen abzuschließen. In Anbetracht der Tatsache, dass derzeit keine Informationen über die von hochrangigen Personen mit Entscheidungsverantwortung gehaltenen finanziellen Interessen verfügbar sind, ist es unklar, ob in dieser Hinsicht besondere Problematiken bestehen. Solange es noch keine Straffung der Regelungen zu Interessenkonflikten gemäß obenstehender Empfehlung (vi) gibt, ermuntert das GET die zuständigen staatlichen Stellen, die potenziellen Risiken fortlaufend zu prüfen, um festzustellen, ob es zusätzlich zu den Vorschriften zur Entscheidungsfindung in der Beschaffung Bedarf an weiteren Regelungen zu Verträgen mit Dienststellen des Bundes gibt, sei dies unmittelbar oder mittelbar über Beteiligungen an einer Gesellschaft.

Geschenke

78. Abgesehen von §§ 331-335 des Strafgesetzbuchs, in denen Bestechung und Bestechlichkeit geregelt werden, müssen Mitglieder der Bundesregierung und parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre der Bundesregierung über jegliche Geschenke Mitteilung machen, die sie in Bezug auf ihr Amt (und auch nach ihrem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst) erhalten.⁸³ Nach den Ausführungsbestimmungen des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung ist keine Mitteilung erforderlich, sofern der materielle Wert des Geschenks

⁸¹ Eine solche Beeinträchtigung würde angenommen, wenn die zeitliche Beanspruchung durch eine oder mehrere Nebentätigkeiten in der Woche ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit überschreitet, wenn der Gesamtbetrag der Vergütung 40 Prozent des jährlichen Endgrundgehalts der Beamtin oder des Beamten übersteigt, wenn sie die Unparteilichkeit oder Unbefangenheit der Beamtin oder des Beamten beeinflussen kann).

⁸² Diese beinhalten die Verwaltung des eigenen Vermögens der Beamtin oder des Beamten; schriftstellerische, wissenschaftliche, künstlerische oder Vortragstätigkeiten; mit Lehr- oder Forschungsaufgaben zusammenhängende selbstständige Gutachtertätigkeiten von Dozentinnen und Dozenten an öffentlichen Hochschulen und an Hochschulen der Bundeswehr sowie von Beamtinnen und Beamten an wissenschaftlichen Instituten und Anstalten; sowie Tätigkeiten zur Wahrung von Berufsinteressen in Gewerkschaften oder Berufsverbänden oder in Selbsthilfeeinrichtungen der Beamtinnen und Beamten (§ 100 Bundesbeamtengesetz).

⁸³ Dies wird in § 5 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung geregelt, das entsprechend auf parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre Anwendung findet.

einen Betrag von ungefähr 150 € nicht übersteigt. Dieselbe Bestimmung gilt, sofern das Geschenk in das Bundesvermögen übernommen wird oder die Beschenkten das Geschenk behalten und den Gegenwert des Geschenks innerhalb einer angemessenen Frist an die Bundeskasse entrichten. Wenn jedoch das Geschenk in irgendeiner Form von politischer Bedeutung ist, muss darüber dennoch Mitteilung gemacht und ausführlich berichtet werden, unabhängig von seinem noch so geringen Wert. Die Bundesregierung entscheidet sodann über die Verwendung dieses Geschenks.

79. Wie aus der Handreichung ersichtlich, ist die Mitteilung an den Chef des Bundeskanzleramts zu richten und hat einen Vorschlag für die Nutzung des Geschenks zu enthalten. Das GET erkennt die klaren Verfahrensregeln zur Annahme von Geschenken an, ebenso wie die zusätzlichen Orientierungshilfen bezüglich der Art der als Geschenke geltenden Aufmerksamkeiten (beispielsweise bestimmte Vorteile für Angehörige, Einlasskarten zu bestimmten Veranstaltungen etc.).

80. Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter unterliegen wiederum den im Bundesbeamtengesetz getroffenen Bestimmungen zu Geschenken, in denen unter anderem geregelt wird, dass (auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses) Beamtinnen und Beamte keine Belohnungen, Geschenke oder sonstige Vorteile für sich oder einen Dritten in Bezug auf ihr Amt fordern, sich versprechen lassen oder annehmen dürfen. Ausnahmen sind möglich, bedürfen jedoch der Zustimmung der obersten Dienstbehörde oder der letzten obersten Dienstbehörde. Verstöße gegen diese Bestimmung erfordern, dass das Geschenk, die Belohnung oder der sonstige Vorteil dem Dienstherrn der Empfängerin oder des Empfängers ausgehändigt wird (sofern nicht im Zusammenhang eines Strafverfahrens die Einziehung von Taterträgen angeordnet worden oder das Geschenk, die Belohnung oder der Vorteil auf andere Weise auf den Staat übergegangen ist). Die Bestimmungen des Bundesbeamtengesetzes werden ergänzt durch weitere Orientierungshilfen im „Rundschreiben zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken in der Bundesverwaltung“. Dies ist auch in der oben genannten Broschüre „Regelungen zur Integrität“ enthalten.⁸⁴

Missbrauch öffentlicher Mittel

81. Der Missbrauch öffentlicher Mittel kann die Straftatbestände des Diebstahls, der Unterschlagung, des Betrugs und/oder der Untreue erfüllen (§§ 242, 246, 263 und 266 StGB).

⁸⁴ Im Rundschreiben wird als allgemeiner Grundsatz festgehalten, dass Beschäftigte des öffentlichen Dienstes keine Belohnungen oder Geschenke in Bezug auf das Amt oder die dienstliche Tätigkeit annehmen dürfen. Ausnahmen sind möglich, jedoch nur, wenn eine Beeinflussung der Beschäftigten nicht zu besorgen ist; sie bedürfen der vorherigen Zustimmung des Dienstherrn oder des Arbeitgebers. Die Annahme von Bargeld ist unter keinen Umständen zulässig. Im Rundschreiben ist eine ausdrückliche Erklärung dessen enthalten, was ein Geschenk darstellt (einschließlich der Nutzung von Kraftfahrzeugen, Vermittlung einer Tätigkeit nach dem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst, Einladung zu Reisen etc.), die Art der Beantragung der Genehmigung und die stillschweigende Zustimmung zu Ausnahmen vom Verbot der Annahme von Geschenken (geringfügige Aufmerksamkeiten bis zu einem Wert von 25,- Euro, bestimmte Bewirtungen, geringfügige Dienstleistungen, die die Durchführung eines Dienstgeschäftes beschleunigen etc.). Im Rundschreiben wird des Weiteren dargelegt, dass Beamtinnen und Beamten disziplinarische Maßnahmen drohen, sofern sie das Verbot der Annahme von Geschenken verletzen (wobei bestimmten Beamtinnen oder Beamten das Ruhegehalt aberkannt werden kann) und dass sie gegebenenfalls gemäß den strafrechtlichen Bestimmungen zu Bestechung und Bestechlichkeit strafrechtlich verfolgt werden können.

Missbrauch vertraulicher Informationen

82. Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (§ 6) verpflichtet die Bundesministerinnen und Bundesministern sowie die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler, auch nach Beendigung ihres Amtsverhältnisses über die ihnen amtlich bekanntgewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Dies gilt nicht für Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder über Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen. Die (ehemaligen) Mitglieder der Bundesregierung dürfen, auch wenn sie nicht mehr im Amt sind, über derartige Angelegenheiten ohne Genehmigung der Bundesregierung weder vor Gericht noch außergerichtlich aussagen oder Erklärungen abgeben. Diese Bestimmungen gelten entsprechend für parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre.

83. Für Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie für Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter bestimmt § 67 des Bundesbeamtengesetzes, dass Beamtinnen und Beamte über die ihnen bei oder bei Gelegenheit ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen dienstlichen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren haben. Diese Bestimmung gilt ausdrücklich auch über die Beendigung des Beamtenverhältnisses hinaus. Die Vertraulichkeit muss nicht im Rahmen von Mitteilungen im dienstlichen Verkehr gewahrt werden, ebenso nicht, wenn Tatsachen mitgeteilt werden, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen oder wenn ein durch Tatsachen begründeter Verdacht einer Korruptionsstraftat betroffen ist (der anzuzeigen ist).

84. Die Pflicht zur Wahrung der Vertraulichkeit ergibt sich des Weiteren aus §§ 203 und 353b des Strafgesetzbuchs zur Verletzung von Privatgeheimnissen, bzw. zur Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht.

Beschränkungen des Betätigungsfeldes nach Ausscheiden aus dem Amt

85. Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (§§ 6a und 6b) verpflichtet die Mitglieder der Bundesregierung (und die ehemaligen Mitglieder der Bundesregierung) dazu, eine Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes der Bundesregierung anzuzeigen, wenn diese innerhalb der ersten 18 Monate nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt aufgenommen werden soll.⁸⁵ Diese Bestimmungen gelten entsprechend für parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre. Die Anzeigepflicht entsteht ausdrücklich, sobald ein Mitglied (oder ehemaliges Mitglied) der Bundesregierung oder eine parlamentarische Staatssekretärin bzw. ein parlamentarischer Staatssekretär mit Vorbereitungen für die Aufnahme einer Beschäftigung beginnt oder ihm oder ihr eine Beschäftigung in Aussicht gestellt wird; die Anzeige hat mindestens einen Monat vor Aufnahme der Tätigkeit zu erfolgen.⁸⁶

⁸⁵ Die Mitglieder und ehemaligen Mitglieder der Bundesregierung haben dies dem Chef des Bundeskanzleramts anzuzeigen. Parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre wiederum haben dies dem Mitglied der Bundesregierung anzuzeigen, dem sie beigegeben sind oder waren, welches dies wiederum dem Chef des Bundeskanzleramts anzeigt.

⁸⁶ Anhang 11 der bereits erwähnten Handreichung (die Bundesministerinnen und Bundesministern und parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretären bei Amtsantritt zur Verfügung gestellt wird) bietet zusätzliche Orientierungshilfen, in denen erläutert wird, welche Beschäftigung einer Anzeigepflicht unterliegt, innerhalb welcher Zeit die Anzeige zu erfolgen hat, welchen Inhalts sie zu sein hat, und mit welchem Verfahren bestimmte Tätigkeiten verboten werden.

86. Die Bundesregierung kann die Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung ganz oder teilweise untersagen, soweit zu besorgen ist, dass durch die Beschäftigung öffentliche Interessen beeinträchtigt werden. Sie trifft ihre Entscheidung über eine Untersagung auf Empfehlung eines aus drei Mitgliedern bestehenden beratenden Gremiums. Dieses Gremium besteht aus drei vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung zu Beginn der Legislaturperiode des Bundestags ernannten Personen, die ehrenamtlich tätig sind.⁸⁷ Diesem beratenden Gremium steht es frei, vor Abgabe seiner Empfehlung weitere Untersuchungen anzustellen. Es wird davon ausgegangen, dass die angestrebte Beschäftigung öffentliche Interessen beeinträchtigen wird, wenn sie in Angelegenheiten oder Bereichen ausgeübt werden soll, in denen das ehemalige Mitglied der Bundesregierung oder die parlamentarische Staatssekretärin bzw. der parlamentarische Staatssekretär während ihrer/seiner Amtszeit tätig war oder wenn die Beschäftigung in anderer Weise das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung beeinträchtigen kann. Eine Untersagung kann für eine Dauer von maximal einem Jahr ausgesprochen werden; diese Dauer kann in besonderen Umständen auf 18 Monate ausgedehnt werden, wenn die öffentlichen Interessen schwer beeinträchtigt wären.⁸⁸ Die Entscheidung der Bundesregierung, die angezeigte Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung ganz oder teilweise zu untersagen oder zuzulassen, ist zu veröffentlichen.

87. Für Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie für Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter bestimmt § 105 des Bundesbeamtengesetzes, dass Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamte sowie frühere Beamtinnen mit Versorgungsbezügen und frühere Beamte mit Versorgungsbezügen vor Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes, die mit ihrer dienstlichen Tätigkeit in den letzten fünf Jahren vor ihrer Pensionierung oder vor Beendigung des Beamtenverhältnisses im Zusammenhang steht und durch die dienstliche Interessen beeinträchtigt werden können, diese Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung ihrer letzten obersten Dienstbehörde anzuzeigen haben. Die Anzeigepflicht endet, wenn die Beamtinnen und Beamten mit Erreichen der Regelaltersgrenze in den Ruhestand treten, nach drei Jahre, im Übrigen nach fünf Jahre nach Beendigung des Beamtenverhältnisses. Die neue Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung kann untersagt werden, soweit zu besorgen ist, dass durch sie dienstliche Interessen beeinträchtigt werden. Diese Untersagung ist längstens für den Zeitraum bis zum Ende der Anzeigepflicht auszusprechen.

88. Dem GET ist berichtet worden, dass die Anzeigepflicht für Bundesministerinnen und Bundesminister sowie für parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre erst seit Juli 2015 in Kraft ist. Die vorherige Bundesregierung, deren Amtszeit im Jahr 2017 endete, war daher die erste, die von dieser neuen Regelung betroffen war. Seither (bis zum Juli 2020) gab es 26 Fälle, in denen ehemalige Bundesministerinnen und Bundesminister sowie ehemalige parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre der Bundesregierung ihre Absicht angezeigt haben, nach dem Ende ihrer Amtszeit eine Beschäftigung aufzunehmen (wobei in einigen Anzeigen mehr als eine Beschäftigung aufgeführt wurde). In zehn Fällen hat die Bundesregierung die

⁸⁷ Die derzeitigen Mitglieder dieses beratenden Gremiums sind eine ehemalige Fraktionsvorsitzende im Bundestag (und Mitglied einer Landesregierung), ein ehemaliger Bundesminister und ein ehemaliger Richter am Bundesverfassungsgericht, die ursprünglich im Jahr 2015 ernannt und im Jahr 2018 erneut ernannt wurden.

⁸⁸ Das GET hat gehört, dass die Karenzzeit von 18 Monaten beispielsweise auferlegt würde, wenn ein Mitglied der Bundesregierung besonders lang im Amt gewesen war und dabei keine Ressortänderung stattfand, wenn die Tätigkeiten der Amtszeit nahtlos in die nach dem Ausscheiden aus dem Amt übergehen würden usw.

beabsichtigte Beschäftigung ganz oder teilweise für einen bestimmten Zeitraum untersagt.⁸⁹ Hinsichtlich der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie der Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter haben die zuständigen staatlichen Stellen mitgeteilt, dass die Bundesregierung keine umfassenden Statistiken zu den oben genannten Anzeigen führt. Die Fälle werden in die Personalakten der betreffenden Personen aufgenommen.

89. Das GET begrüßt die Einführung der Karenzzeit für Bundesministerinnen und Bundesminister sowie für parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre, wie auch die schon lange für Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte bestehenden Beschränkungen des Betätigungsfeldes nach Ausscheiden aus dem Amt. Dessen ungeachtet erachtet es die für Bundesministerinnen und Bundesminister und für parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre geltende Karenzzeit als einen ersten Schritt, der auf eine zuvor nicht regulierte Situation folgt, in der bestimmte kontroverse Wechsel aus Regierungspositionen heraus möglich waren. Das GET stimmt mit der Kritik überein, die es vor Ort in Bezug auf diese Karenzzeiten gehört hat. Im Hinblick auf Bundesministerinnen und Bundesminister sowie auf parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre hält das GET die Karenzzeit für relativ kurz, insbesondere im Vergleich zu der, die für Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie für Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter gilt (und zwischen drei und fünf Jahren beträgt).⁹⁰ Das GET merkt des Weiteren an, dass die Frist von 18 Monaten nur dann gelten soll, wenn die öffentlichen Interessen schwer beeinträchtigt wären, und bis jetzt noch nie auferlegt worden ist. Das GET ist der Ansicht, dass es Positionen in der Privatwirtschaft gibt, die – in Bezug auf die (ehemalige) Stellung als Bundesministerin oder Bundesminister bzw. parlamentarische Staatssekretärin oder parlamentarischer Staatssekretär – eine längere, verpflichtend aufzuerlegende Karenzzeit als die derzeit geltenden 12 bis 18 Monate erfordern.

90. Dem GET ist ebenfalls Kritik bezüglich der Zusammensetzung des beratenden Gremiums und des Mangels an Sanktionen bei Fällen, in denen den Entscheidungen der Bundesregierung zur Auferlegung einer Karenzzeit nicht gefolgt wurde. Hinsichtlich des beratenden Gremiums hat das GET erfahren, dass derzeit zwei seiner drei Mitglieder eine ehemalige Politikerin und ein ehemaliger Politiker mit Führungsverantwortung sind. Das GET akzeptiert die Begründung der zuständigen staatlichen Stellen, dass dies zu größerer Akzeptanz bei den (ehemaligen) Bundesministerinnen und Bundesministern sowie den parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretären für die vom beratenden Gremium ergangenen Empfehlungen geführt hat. Nachdem jedoch nun die neue Karenzzeit seit einigen Jahren eingeführt ist, fände das GET es ratsam, wenn der Hintergrund

⁸⁹ Dem GET wurden mehrere Beispiele genannt. Der ehemalige Bundesminister Gabriel zeigte mehrere Tätigkeiten an (Lehre, Journalismus, Mitgliedschaft in Vorständen etc.). Entsprechend einer Empfehlung des beratenden Gremiums beschloss die Bundesregierung am 20. Juni 2018, ihm die beabsichtigte Aufnahme einer Tätigkeit als Vorstandsmitglied des von Siemens und Alstom gegründeten Joint Venture zu untersagen, ihm jedoch die anderen Tätigkeiten zu genehmigen. Der ehemalige parlamentarische Staatssekretär Wittke beabsichtigte die Aufnahme einer Tätigkeit als Vorstandsvorsitzender einer bundesweit agierenden Interessenvertretung der Immobilienwirtschaft (Zentraler Immobilien Ausschuss). Die Bundesregierung beschloss am 18. Dezember 2019, entsprechend der Empfehlung des beratenden Gremiums, Herrn Wittke die Aufnahme dieser Tätigkeit erst 16 Monate nach seinem Ausscheiden aus dem Amt zu genehmigen.

⁹⁰ Dem GET ist berichtet worden, dass die unterschiedliche Dauer der Karenzzeit von politisch ernannten Beamtinnen und Beamten (drei bis fünf Jahre) und Bundesministerinnen und Bundesministern bzw. parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretären (12-18 Monate) berücksichtigt, dass Beamtinnen und Beamte normalerweise unbefristet beschäftigt werden, so dass ihre Tätigkeit üblicherweise mit Erreichen der Regelaltersgrenze endet (woraufhin sie eine Pension beziehen). Die Bundesministerinnen und Bundesminister und parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretäre sind kürzer im Amt.

der Mitglieder des beratenden Gremiums einer Neubeurteilung zugeführt werden könnte, um das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Empfehlungen dieses Gremiums zu erhöhen. In ähnlicher Weise würde es das GET begrüßen – auch wenn es bislang noch nicht vorgekommen ist, dass eine Entscheidung zur Karenzzeit nicht befolgt wurde – wenn gleichermaßen der Mangel eines Durchsetzungsmechanismus überdacht wird.

91. Betrachtet man die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie die Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter, so scheint es bei deren Vorgesetzten einen breiten Ermessensspielraum zu geben, welcher Beschäftigung Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter nachgehen dürfen (oder nicht). Das GET ist der Ansicht, dass es nützlich sein könnte, hier weitere Maßnahmen zu ergreifen, um eine uneinheitliche Regelung in verschiedenen Bereichen der Bundesverwaltung zu vermeiden (beispielsweise, dass Empfehlungen seitens der / des Dienstvorgesetzten ergehen, während die Entscheidung als solche von einer anderen Stelle getroffen wird). Bei seinem Besuch vor Ort ist dem GET auch Kritik zu Ohren gekommen bezüglich der mangelnden Durchsetzung von § 105 des Bundesbeamtengesetzes. Da keine weiteren Informationen übermittelt wurden, war das GET nicht in der Lage, die Angelegenheit einzuschätzen, stellte jedoch fest, dass dies in der Tat ein Hinweis auf mangelnde Transparenz war. In Anbetracht der wichtigen Funktion, die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter bei den Entscheidungsfindungsprozessen der Bundesverwaltung haben, müsste dies angegangen werden. Vor dem Hintergrund der voranstehenden Ziffern **empfiehlt GRECO (i) Maßnahmen zur Gewährleistung der Einheitlichkeit und Transparenz der Entscheidungen zu ergreifen, mit denen Staatssekretärinnen und Staatssekretären sowie Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleitern 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.**

Erklärung von Vermögenswerten, Einkommen, Verbindlichkeiten und Interessen

Anforderungen an die Erklärung

92. Die Mitglieder der Bundesregierung und die parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre unterliegen keiner Verpflichtung, auf Grund ihres öffentlichen Amtes Einzelheiten über ihre persönliche Finanzlage offenzulegen, seien dies Vermögenswerte, Einkommen, Verbindlichkeiten oder Interessen. Mitglieder der Bundesregierung, die auch Bundestagsabgeordnete sind (und ebenso parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre) unterliegen jedoch den Offenlegungspflichten des Bundestags. Diese Offenlegungspflichten betreffen im Wesentlichen Tätigkeiten und Einkünfte; diesbezüglich hatte GRECO in ihrem Evaluierungsbericht für die Vierte Evaluierungsrunde empfohlen, deren Anwendungsbereich auf weitere Arten von Informationen zu erstrecken, beispielsweise auf Angaben zu signifikanten Vermögenswerten (einschließlich Unternehmensbeteiligungen von Bundestagsabgeordneten unterhalb von 25 % der Stimmrechte) und Verbindlichkeiten.⁹¹

⁹¹ Weitere Einzelheiten sind dem Evaluierungsbericht für die Vierte Evaluierungsrunde für Deutschland, Ziffern 72-82, zu entnehmen sowie den anschließenden Umsetzungsberichten.

93. Weder für Staatssekretärinnen und Staatssekretäre noch für Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter besteht eine Pflicht zur Abgabe einer solchen Erklärung, abgesehen von den im Zusammenhang mit den Vorschriften zu Nebentätigkeiten (und den damit generierten Einkünften) stehenden Pflichten sowie der für die Zwecke einer Sicherheitsfreigabe zu leistenden Angaben (um Zugang zu bestimmten vertraulichen Informationen zu erhalten, siehe obenstehende Ziffer 83).

94. Das GET ist der Ansicht, dass die Transparenz bezüglich der finanziellen Interessen und Beteiligungen an Unternehmen der Bundesministerinnen und Bundesminister sowie der parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretäre (und gegebenenfalls der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie der Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter) erheblich verbessert werden muss (insbesondere, um mögliche Interessenkonflikte aufzudecken), und zwar über die einigen Mitgliedern der Bundesregierung und denjenigen parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretären als Mitgliedern des Bundestags obliegenden Offenlegungspflichten hinaus. Die Erklärung von Vermögenswerten, Einkommen, Verbindlichkeiten und finanziellen Interessen sollte zu Beginn des jeweiligen Mandats erfolgen und anschließend in regelmäßigen Abständen wiederholt werden, und sie sollte veröffentlicht werden. In diesem Zusammenhang sollten Überlegungen angestellt werden, in diese Erklärungen auch die Interessen von Partnerinnen und Partnern und Unterhaltsberechtigten aufzunehmen, wobei gilt, dass diese Informationen aus Datenschutzgründen nicht veröffentlicht werden müssten. Darüber hinaus wäre es entsprechend den bei GRECO geltenden Verfahren erforderlich, eine Art von Prüfung der in der Erklärung gemachten Angaben durch die zuständigen staatlichen Stellen vorzusehen. Damit würden zusätzliche Sicherungsmechanismen eingeführt und es würde unter anderem dafür Sorge getragen, dass die Öffentlichkeit Zugang zu zutreffenden Informationen hat.

95. Die zuständigen staatlichen Stellen haben angegeben, von hochrangigen Personen mit Entscheidungsverantwortung eine Erklärung ihrer finanziellen Interessen zu fordern, stelle einen Verstoß gegen Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 1 Grundgesetz dar.⁹² Zusammengenommen verleihen diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen Einzelpersonen das Recht, über die Nutzung ihrer personenbezogenen Daten zu entscheiden.⁹³ Dieses Recht kann nur im Falle von überwiegenden Interessen der Allgemeinheit eingeschränkt werden. Das GET stellt jedoch fest, dass diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen keinen Hinderungsgrund dafür dargestellt haben, dass von Mitgliedern des Bundestags einige ihrer Vermögenswerte und Interessen offengelegt werden (auch wenn GRECO in der Vierten Evaluierungsrunde festgestellt hat, dass die Kategorien der von den Bundestagsabgeordneten offenzulegenden Informationen ausgeweitet werden sollten). In diesem Zusammenhang stellt das GET des Weiteren fest, dass andere GRECO Mitgliedstaaten hier angemessene Lösungen gefunden haben, die mit ihrem jeweiligen Verfassungsrecht im Einklang stehen, das in einigen Fällen dem Deutschlands

⁹² Artikel 2 Abs. 1 GG bestimmt das Folgende: „Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt“, während Artikel 1 Abs. 1 bestimmt: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“

⁹³ Dieses Recht umfasst den Schutz von Einzelpersonen gegen die uneingeschränkte Erhebung, Speicherung, Nutzung oder Übermittlung ihrer personenbezogenen Daten. Dieses Grundrecht garantiert Einzelpersonen die grundlegende Entscheidungsmacht darüber, ob ihre personenbezogenen Daten offengelegt werden sollen und wie diese Daten genutzt werden sollen.

ähnlich ist.⁹⁴ Folglich empfiehlt GRECO **(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.**

Rechenschaftspflicht und Durchsetzungsmechanismen

Außerstrafrechtliche Mechanismen zur Erfüllung der Rechenschaftspflicht

96. Wie bereits zuvor erwähnt findet gemäß § 8 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung ein Disziplinarverfahren gegen Mitglieder der Bundesregierung nicht statt. Dies gilt auch für parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre und ist im Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre geregelt. Nach dem Verständnis des GET dient die parlamentarische Kontrolle größtenteils dazu, Bundesministerinnen und Bundesminister sowie parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre zur Rechenschaft zu ziehen. In dieser Hinsicht hat das GET zur Kenntnis genommen, dass der Bundestag vom Willen der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers abhängt, sofern eine einzelne Bundesministerin bzw. ein einzelner Bundesminister oder eine einzelne parlamentarische Staatssekretärin bzw. ein einzelner Staatssekretär wegen Fehlverhaltens abberufen werden soll, oder andernfalls die extreme Option zu wählen ist, die ganze Bundesregierung im Wege eines „konstruktiven Misstrauensvotums“ abzusetzen. Wie bereits in Ziffer 43 dargelegt empfiehlt GRECO, einen zukünftigen Verhaltenskodex mit glaubwürdigen Mechanismen zur Durchsetzung zu versehen.

97. Für Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie für Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter gilt das Bundesdisziplinalgesetz. Zuständig für die Einleitung und Durchführung des Disziplinarverfahrens ist die/der Dienstvorgesetzte der betroffenen Beamtin oder des betroffenen Beamten (im Falle von Staatssekretärinnen und Staatssekretären wäre dies die Bundesministerin oder der Bundesminister selbst, die/der diese Aufgabe delegieren kann). Im Bundesdisziplinalgesetz werden zwei Arten von Disziplinarverfahren geregelt: Nach behördlichen Disziplinarverfahren verfügte Disziplinarmaßnahmen (mit anderen Worten Verweis, Geldbuße oder Kürzung der Dienstbezüge) und gravierendere Disziplinarmaßnahmen, die von der Kammer für Disziplinarsachen des einschlägigen Verwaltungsgerichts verhängt werden (mit anderen Worten Zurückstufung oder Entfernung aus dem Beamtenverhältnis). In denjenigen Fällen, in denen eine Entfernung aus dem Beamtenverhältnis wahrscheinlich erscheint, bestimmt § 38 des Bundesdisziplinalgesetzes, dass die betreffende Beamtin oder der betreffende Beamte vorläufig des Dienstes enthoben werden kann und dass ihre/seine Bezüge einbehalten werden können. Gegen jede ausgesprochene Disziplinarmaßnahme kann ein Rechtsbehelf eingelegt werden. Im Falle von nach dem behördlichen Disziplinarverfahren verfügten Disziplinarmaßnahmen ist ein Widerspruchsverfahren innerhalb der Behörde vor einer Erhebung einer Klage durchzuführen.

⁹⁴ Es wird daran erinnert, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zwar festgestellt hat, dass die Offenlegung der finanziellen Verhältnisse einer Person einen Eingriff in deren Recht auf den Schutz der Privatsphäre darstellt, dass es diesen jedoch für berechtigt hält. Siehe als Beispiel den Fall *Wytych v. Poland* (25. Oktober 2005, Individualbeschwerde Nr. 2428/05).

Strafverfahren und Immunitätsrechte

98. Die Mitglieder der Bundesregierung sowie die parlamentarischen Staatssekretärinnen und parlamentarischen Staatssekretäre verfügen über keine auf ihr Amt bezogenen Immunitätsrechte abgesehen von denjenigen, die sie als Bundestagsabgeordnete genießen (diesbezüglich bestimmt Artikel 46 GG, dass Mitglieder des Bundestags nur mit Genehmigung des Bundestages verhaftet oder zur Verantwortung gezogen werden dürfen, es sei denn, sie/er wird bei der Begehung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages festgenommen).⁹⁵ Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter genießen keine Immunität.

Statistiken

99. Die zuständigen staatlichen Stellen geben an, es seien aus den letzten fünf Jahren keine Fälle bekannt, in denen Mitglieder der Bundesregierung, parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre, Staatssekretärinnen und Staatssekretäre oder Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter eine Straftat begangen hätten oder wegen Korruption oder korruptionsbezogenen Verfehlungen aus dem Amt abberufen wurden.

⁹⁵ Weitere Einzelheiten in dieser Hinsicht enthält der Evaluierungsbericht für die Vierte Evaluierungsrunde für Deutschland, Ziffer 94.

V. KORRUPTIONSPRÄVENTION IN STRAFVERFOLGUNGSBEHÖRDEN

Organisation und Rechenschaftspflicht der Strafverfolgungsbehörden / Polizei

Übersicht der verschiedenen Strafverfolgungsbehörden

100. Die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland sieht vor, dass die sechzehn Bundesländer die hauptsächliche Zuständigkeit für die Polizeiarbeit haben. Gleichzeitig bestimmt das Grundgesetz auch die Zuständigkeit auf Bundesebene für bestimmte Schlüsselbereiche der Strafverfolgung. Folglich hat Deutschland 16 verschiedene Polizeibehörden auf Länderebene (die jeweiligen Landespolizeibehörden, die sich in ihrer Organisation in manchen Hinsichten voneinander unterscheiden) und drei Strafverfolgungsbehörden auf Bundesebene (das Bundeskriminalamt, die Bundespolizei und die Polizei beim Deutschen Bundestag / Bundestagspolizei). Die vorliegende Evaluierung befasst sich vorrangig mit den beiden erstgenannten Strafverfolgungsbehörden auf Bundesebene:

- Das Bundeskriminalamt (BKA) ist Deutschlands zentrale Einrichtung zur Zusammenarbeit in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten; seine Tätigkeit ist im Bundeskriminalamtgesetz geregelt. Das BKA führt Ermittlungsverfahren bei bestimmten schweren, auf Bundesebene oder international zu ermittelnden Straftaten durch,⁹⁶ kann im Zusammenhang mit der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus tätig werden⁹⁷ und kann Aufgaben im Zusammenhang mit dem Schutz bestimmter Personen und Gebäude, wie auch im Bereich Zeugenschutz, übernehmen. Es kann auf Ersuchen einer zuständigen Landbehörde polizeiliche Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahrnehmen, dies auf Anordnung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat und/oder auf Ersuchen der Generalbundesanwältin oder des Generalbundesanwaltes bzw. wenn diese/dieser einen Auftrag erteilt. Beim BKA sind ungefähr 6.500 Personen beschäftigt;
- Die Bundespolizei (BPol) ist die auf Bundesebene tätige Polizei in Uniform, der auch der Grenzschutz obliegt; sie unterliegt den Bestimmungen des Bundespolizeigesetzes und der Verordnung über die Zuständigkeit der Bundespolizeibehörden. Die Bundespolizei ist unter anderem zuständig für die Grenzkontrolle, die Wahrnehmung bahnpolizeilicher Aufgaben, die Sicherheit der Seeschifffahrt und der Luftfahrt. Auch die Bundespolizei verfügt über Kräfte zur Terrorismusbekämpfung, schützt bestimmte Gebäude der

⁹⁶ Gemäß § 4 des Bundeskriminalamtgesetz beinhaltet dies die international organisierte Kriminalität (ungesetzlicher Handel mit Waffen, Munition, Sprengstoffen, Betäubungsmitteln oder Arzneimitteln, sowie damit im Zusammenhang begangener Straftaten einschließlich der Geldwäsche); politisch motivierte Straftaten, die sich gegen das Leben oder die Freiheit des Bundespräsidenten, von Mitgliedern der Bundesregierung, des Deutschen Bundestags und des Bundesverfassungsgerichts oder der Gäste der Verfassungsorgane des Bundes aus anderen Staaten oder der diplomatischen Vertretungen in Deutschland richten; bestimmte Straftaten der Cyberkriminalität; Terrorismusstraftaten und/oder Nötigung von Verfassungsorganen; Mord, Totschlag, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen, Entführungen gegen Lösegeld, Geiselnahmen, die öffentliche Sicherheit gefährdende Straftaten und/oder Straftaten gemäß dem Waffengesetz oder dem Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen, wenn die Straftat außerhalb von Deutschland begangen wurde und das zuständige Gericht noch nicht feststeht; Spionageabwehr und eng mit der Spionage verbundene Straftaten, sowie Straftaten gemäß dem Völkerstrafgesetzbuch.

⁹⁷ Das Bundeskriminalamt kann im Zusammenhang mit der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus tätig werden, sofern die Gefahr mehr als ein Bundesland betrifft, die zuständige Landespolizeibehörde (noch) nicht festgestellt werden konnte, oder ein Land das Bundeskriminalamt um sein Tätigwerden ersucht.

Bundesregierung, Flughäfen und Botschaften und dient als die auf Bundesebene verfügbare Reservetruppe, die bei größeren Störungen und in sonstigen Notfällen eingesetzt wird, die über den Aufgabenbereich der Landespolizei hinausgehen. Zum 1. Januar 2019 waren bei der Bundespolizei 46.196 Personen beschäftigt (einschließlich 7.218 Polizeischülerinnen und Polizeischüler).

101. Sowohl die Bundespolizei als auch das Bundeskriminalamt sind zivile Organisationen, die dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat nachgeordnet sind. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat führt die Aufsicht über die beiden Polizeibehörden, doch erfüllen die beiden Polizeibehörden ihre Pflichten innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs mehrheitlich selbständig und verfügen über eine weit gespannte operative Unabhängigkeit.

Die Bundespolizei und das Bundeskriminalamt in Zahlen

	Gesamt	Männlich	Männlich %	Weiblich	Weiblich %
Bundespolizei (BPol)⁹⁸	46.196	35.841	77,6 %	10.355	22,4 %
Bundeskriminalamt (BKA)	6.418	3.860	60,14 %	2.558	39,86 %

Zugang zu Informationen

102. Die Bundespolizei und das Bundeskriminalamt unterliegen wie jede andere Bundesbehörde dem Informationsfreiheitsgesetz (das obenstehend in Ziffer 50 ff. betrachtet wurde). Wie bereits oben dargelegt, gelten Beschränkungen für die Offenlegung von Fällen dahingehend, dass die offengelegten Informationen nachteilige Auswirkungen haben könnten auf „die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen“ (§ 3 Informationsfreiheitsgesetz). Das GET bezieht sich auf seine in dieser Hinsicht im ersten Teil des vorliegenden Berichts gemachten Beobachtungen. In der Strafprozessordnung (§§ 475 ff.) wird aufgeführt, unter welchen Bedingungen unmittelbar von Strafverfahren betroffene Personen Einsicht in die dem Gericht vorliegenden Akten nehmen und im Zusammenhang mit Strafverfahren Auskünfte erhalten können. Diese Regelungen haben Vorrang vor dem Informationsfreiheitsgesetz.

103. Sowohl die Bundespolizei als auch das Bundeskriminalamt nutzen verschiedene Kommunikationskanäle zur Information der Bürger: über ihre Websites und die des Bundesinnenministeriums, über Presseerklärungen, Jahresberichte und über Updates in den sozialen Medien (beide Behörden verfügen über eigene Social-Media-Kanäle). Das Bundeskriminalamt veröffentlicht eine polizeiliche Kriminalstatistik zu den angezeigten und untersuchten Straftaten auf seiner Website (zusammengestellt auf der Grundlage der von den Landeskriminalämtern gelieferten Landesdaten), sowie das Bundeslagebild Korruption.⁹⁹ Diese Statistiken werden von der Bundespolizei (entsprechend ihrem Aufgabenbereich) ergänzt.

⁹⁸ Angaben mit Stand zum 1. Januar 2019; darin sind 7.218 Polizeischüler inbegriffen.

⁹⁹ Siehe die polizeiliche Kriminalstatistik, und das Bundeslagebild Korruption des Bundeskriminalamts.

Vertrauen der Öffentlichkeit in die Strafverfolgungsbehörden

104. Es werden bundesweit verschiedene Befragungen durchgeführt (die sich wesentlich hinsichtlich ihrer Durchführung und der darin gestellten Fragen unterscheiden), in denen das in die Strafverfolgungsbehörden gesetzte Vertrauen eingeschätzt wird.¹⁰⁰ Das Vertrauen in die Polizei (und in die Justiz) ist üblicherweise höher als das in andere öffentliche und politische Institutionen in Deutschland. Allerdings sollte angemerkt werden, dass – sofern nicht ausdrücklich in diesen Befragungen angegeben – nicht zwischen der Bundespolizei und anderen Polizeiorganisationen (etwa denen der Länder) unterschieden wird. Ähnlich geht aus dem Eurobarometer von 2019 zur Korruption hervor, dass 69 % der Befragten sich an die Polizei wenden würden, um einen Fall von Korruption anzuzeigen (EU-Durchschnitt: 58 %). Das Eurobarometer führt auch einen deutlich geringeren Anteil von deutschen Bürgern an (12 % gegenüber dem EU-Durchschnitt von 26 %), die glauben, dass Bestechung und Bestechlichkeit und Machtmissbrauch in der Polizei und im Zoll weit verbreitet sind.¹⁰¹

Gewerkschaften und Berufsorganisationen

105. Verschiedene Gewerkschaften sind auf Bundesebene aktiv: AfE (Alternative für Euch), BDK (Bund Deutscher Kriminalbeamter), DPolG (Deutsche Polizeigewerkschaft), GdP (Gewerkschaft der Polizei), Unabhängige und Freie Wählerliste, VDoB (Verband der Beschäftigten der obersten und oberen Behörden des Bundes) und Ver.di (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft) zählen alle in ihren Reihen Beschäftigte des Bundeskriminalamts als Mitglieder. In der Bundespolizei sind Beschäftigte in der GdP, DPolG und BDK organisiert.

106. Die Erörterungen vor Ort ergaben, dass die Vertretungen der Gewerkschaften insgesamt mit den in der Polizei eingerichteten Mechanismen zur Korruptionsprävention zufrieden waren. Diese Zufriedenheit erstreckte sich auch auf die Einstellungs- und Auswahlverfahren. Für die Gewerkschaften sind derzeit die Hauptprobleme die Einstellungspolitik (in Anbetracht anstehender Pensionierungen) und ob verschiedentlich beschaffte Ausrüstung (beispielsweise Körperkameras, Polizeiwaffen etc.) dem tatsächlichen Bedarf des Bundeskriminalamts und/oder der Bundespolizei entsprechen.

Korruptionsbekämpfung und Integritätspolitik

Anti-Korruptionspolitik

107. Es gibt keine eigene Strategie zur Korruptionsbekämpfung, die konkret auf die für Strafverfolgungsbehörden auf Bundesebene ausgerichtet wäre, doch fallen das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei – als dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat nachgeordnete Behörden – in den Anwendungsbereich der Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung (Richtlinie zur Korruptionsprävention, siehe obenstehende Ziffer 36 ff.). Angabegemäß waren am Entwurf der Richtlinie Vertretungen des Bundeskriminalamts und der Bundespolizei beteiligt und haben seither verschiedene

¹⁰⁰ Beispielsweise der Deutsche Viktimisierungssurvey, in dem unter anderem das Vertrauen in die Wirksamkeit der Tätigkeit der Polizei, das Verhalten der Polizei und mögliche Erfahrungen im Kontakt mit der Polizei gemessen werden; die Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS), die alle zwei Jahre durchgeführt wird und in der regelmäßig das Vertrauen in die Strafverfolgungsbehörden abgefragt wird.

¹⁰¹ Eurobarometer2019, siehe Fußnote 5.

Maßnahmen zu deren Umsetzung ergriffen.¹⁰²

Maßnahmen zur Risikosteuerung für korruptionsanfällige Bereiche

108. Die oben genannte Richtlinie zur Korruptionsprävention schreibt vor, dass in allen Dienststellen des Bundes „in regelmäßigen Abständen sowie aus gegebenem Anlass die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festzustellen [sind]. Für diese ist die Durchführung von Risikoanalysen zu prüfen.“ Auf dieser Grundlage sind in den beiden Behörden alle Aufgaben der Beschäftigten hinsichtlich ihrer Korruptionsgefährdung bewertet worden, dies im Jahr 2018 vom Bundeskriminalamt und im Jahr 2013 von der Bundespolizei (für sämtliche Direktionen).¹⁰³ In der Bewertung wurden 660 Stellen im Bundeskriminalamt und 1.979 Stellen in der Bundespolizei als besonders korruptionsgefährdet festgestellt. Die Ergebnisse dieser Bewertung wurden den verschiedenen Abteilungen, Leitungen und betroffenen Beschäftigten mitgeteilt und im Personalverwaltungssystem eingetragen. Zusätzlich zu den bereits ergriffenen, verpflichtenden Maßnahmen (d.h. intensivere Dienst- und Fachaufsicht, das „Mehr-Augen-Prinzip“, Transparenz, Aus- und Fortbildung und regelmäßige Sensibilisierungen durch Vorgesetzte) wurden weitere Schutzmaßnahmen von der Inneren Revision beider Behörden soweit erforderlich auferlegt oder vorgeschlagen. Diese Maßnahmen umfassen etwa Kontrollbesuche und Stichproben durch Vorgesetzte, systematische Arbeitsplatz- und Aufgabenwechsel und/oder andere organisatorische Maßnahmen.

109. Dem GET ist berichtet worden, dass zusätzlich zur oben genannten Einschätzung des Korruptionsrisikos, die entsprechend den Vorgaben des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat durchgeführt wird, von der Internen Revision der Bundespolizei auch allgemeinere Risikoeinschätzungen erstellt werden, in denen eine größere Vielfalt von Risikokategorien betrachtet wird (also das Risiko, dass von geltenden Normen abgewichen wird). Eine der in diesem Zusammenhang untersuchten Risikokategorien ist Korruption. Es werden unter Einbindung der zuständigen Internen Revision anlassbezogen gezielte Risikoeinschätzungen erstellt (beispielsweise im Falle einer Übertragung von Aufgaben oder bei der Schaffung von neuen Posten oder Organisationseinheiten).

Ethik-Kodex

110. Die Bestimmungen des Bundesbeamtengesetzes stellen den allgemeinen Rahmen für die Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten beim Bundeskriminalamt und bei der Bundespolizei. In diesem Gesetz wird etwa vorgeschrieben, dass Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte „ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und ihr Amt zum Wohl der Allgemeinheit zu führen“ haben; darüber hinaus enthält es Bestimmungen zu Fragen wie Nebentätigkeiten und Geschenken / sonstigen Vorteilen. Alle Polizistinnen und Polizisten und einige Gruppen von Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern sind Mitglieder der Bundesbeamtenschaft. Die Rechte und Pflichten der sonstigen Beschäftigten sind im Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst geregelt (in dem verschiedene berufliche Pflichten geregelt werden und der Bestimmungen zu Nebentätigkeiten und Geschenken / sonstigen

¹⁰² Diese Maßnahmen umfassen etwa die Benennung von Ansprechpersonen zur Beratung der Behördenleitungen und einzelner Beschäftigter zu Integritätsfragen, die Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete, die Erteilung von Schulungen zur Korruptionsprävention etc.

¹⁰³ Diese Bewertung wird alle fünf Jahre im Bundeskriminalamt durchgeführt und wird im Jahr 2021 (wegen größerer organisatorischer Veränderungen und zahlreicher Neueinstellungen) in vollem Umfang in allen Direktionen der Bundespolizei durchgeführt.

Vorteilen entsprechend denen des Bundesbeamtengesetzes enthält).¹⁰⁴

111. Ethische Grundsätze finden sich ebenfalls im Verhaltenskodex gegen Korruption, der der Richtlinie zur Korruptionsprävention angehängt ist. Wie bereits im ersten Teil des vorliegenden Berichts (siehe Ziffer 40) erwähnt, führt der Verhaltenskodex gegen Korruption neun Verhaltensgrundsätze auf, die kurz erläutert werden.¹⁰⁵ Verletzungen des Kodex können zu Disziplinarmaßnahmen führen. Wie bereits oben dargestellt, enthält die Richtlinie zur Korruptionsprävention außerdem einen speziell auf Vorgesetzte und Behördenleitungen zugeschnittenen Leitfaden, der auch auf das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei anwendbar ist und der unter anderem die Sensibilisierung und Fortbildung der Beschäftigten, verschiedene zur Verfügung stehende organisatorische Maßnahmen und Warnsignale von Korruption hervorhebt.

112. Wie aus dem oben Dargelegten ersichtlich, gibt es weder für das Bundeskriminalamt noch die Bundespolizei einen maßgeschneiderten Verhaltenskodex. Bei den Erörterungen dieses Sachverhalts vor Ort wurde dem GET mitgeteilt, dass der Verhaltenskodex gegen Korruption grundsätzlich für die Zwecke der beiden Polizeibehörden tauglich ist. In dieser Hinsicht wurde auch auf das Leitbild der Bundespolizei verwiesen.¹⁰⁶ Dem GET ist mitgeteilt worden, dass der Verhaltenskodex in Schulungen zur Grundlage genommen wird, auf der den Fortzubildenden verschiedene Beispiele und Orientierungshilfen vermittelt werden. Ein konkreter gefasster Verhaltenskodex als der derzeitige wurde für nicht sinnvoll erachtet, unter anderem weil es nicht möglich sei, in einem solchen Kodex konkrete Orientierungshilfen für die von den unterschiedlichen Einheiten geleistete Arbeit zu bieten, was insbesondere für die Bundespolizei gälte (beispielsweise in den Bereichen Einreise oder Beschaffung).

113. Nach Ansicht des GET unterscheidet sich die von der Polizei geleistete Arbeit in hohem Maße von der Arbeit in anderen Teilen der Bundesverwaltung und bedarf besonderer Legitimität. Das GET ist daher der festen Überzeugung, dass das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei entweder eigene Verhaltenskodizes entwickeln oder dafür Sorge tragen sollten, dass der Verhaltenskodex gegen Korruption durch weitere Bestimmungen ergänzt wird, die auf die konkreten Belange der beiden Behörden zugeschnitten sind und die die Grundsätze der Polizeiarbeit im Einzelnen benennen ebenso wie die Standards zum erwarteten Verhalten, um auf diese Weise die Erfüllung der höchsten Standards durch alle mit der Polizeiarbeit Befassten zu fördern, zu verstärken und zu unterstützen. Die Entwicklung eines Verhaltenskodex (oder zweier getrennter Verhaltenskodizes) für das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei würde nicht nur ein wertvolles Werkzeug mit Leitlinien für die dort tätigen Beamtinnen und Beamten zu ethischen Fragen schaffen – in höherem Maße, als dies mit dem derzeitigen Text des Verhaltenskodex gegen Korruption möglich ist – sondern auch die breitere Öffentlichkeit über die Standards informieren, deren Einhaltung von der Polizei erwartet wird. Die Werte und Leitbilder der jeweiligen Organisationen können als Grundlage

¹⁰⁴ Ungefähr 31 % der Beschäftigten des Bundeskriminalamts sind Tarifbeschäftigte, die eine breite Spanne von Aufgaben erfüllen.

¹⁰⁵ Diese neun Grundsätze umfassen Prinzipien wie etwa die Verdeutlichung durch das eigene Verhalten, dass man Korruption weder duldet noch unterstützt, die strenge Trennung von Dienst und Privatleben und die Prüfung, ob Privatinteressen möglicherweise zu einer Kollision mit Dienstpflichten führen, wie auch die Unterstützung der Dienststelle bei der Entdeckung und Aufklärung von Korruption etc.

¹⁰⁶ Im Leitbild der Bundespolizei heißt es unter anderem: „Offenheit, Ehrlichkeit und gegenseitige Akzeptanz prägen unser Miteinander. Wir behandeln einander fair und tolerant“ und „Wir fördern Eigenverantwortung auf allen Ebenen durch kooperative Führung. Menschlichkeit und vorbildliches Verhalten schaffen wechselseitiges Vertrauen.“

für einen solchen Kodex herangezogen werden. Dieser muss in ausreichender und verständlicher Weise bestimmte Korruptionsrisiken berücksichtigen, denen sich die Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten ausgesetzt sehen, vorwiegend durch die Bereitstellung schriftlicher Orientierungshilfen zu ethischen Dilemmata. Die neuen Bestimmungen sollten vorzugsweise in enger Zusammenarbeit mit der Behördenleitung, den Beschäftigten, Gewerkschaften und anderen Beteiligten erstellt werden. Darüber hinaus muss ein solcher Kodex nach seiner Verabschiedung ordnungsgemäß an alle Beschäftigte kommuniziert, an Aufsichts- und Durchsetzungsmaßnahmen gekoppelt und in der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. **GRECO empfiehlt (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.** Ein Verhaltenskodex bedarf für seine Umsetzung der Schulungen, wie nachstehend weiter erörtert, und ist auch in sich selbst ein ausgezeichnetes Schulungsmedium.

Umgang mit verdeckten Maßnahmen und Kontakte mit Informanten und Zeugen

114. Verdeckte Maßnahmen im Rahmen der Ermittlungen bei schweren und organisierten Verbrechen sind in der Strafprozessordnung (§§ 100a-100j) geregelt, die bestimmt, dass diese Maßnahmen bei der Aufklärung von Straftaten „von erheblicher Bedeutung“ auf dem Gebiet des unerlaubten Betäubungsmittel- oder Waffenverkehrs oder auf dem Gebiet der Geld- oder Wertzeichenfälschung oder auf dem Gebiet des Staatsschutzes oder bei gewerbs- oder gewohnheitsmäßiger Begehung oder bei Begehung durch ein Bandenmitglied oder in anderer organisierter Weise zur Anwendung kommen können oder wenn auf Grund bestimmter Tatsachen die Gefahr der Wiederholung der schweren Straftat besteht. Verdeckte Maßnahmen bedürfen der Zustimmung der Staatsanwaltschaft. Es bestehen „Gemeinsame Richtlinien der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Inanspruchnahme von Informanten und den Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittlern im Rahmen der Strafverfolgung“. Die gemäß dieser Richtlinie ergangenen Anweisungen und Orientierungshilfen sind als geheim eingestuft. In der Bundespolizei findet die Umsetzung, Abstimmung und Überwachung der oben genannten Ermittlungsinstrumente zentral im Präsidium statt.

115. Regelungen zum Schutz von Zeugen und anderen Personen, die mit der Justiz zusammenarbeiten, sind im Einzelnen im Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz aufgeführt und außerdem im Gesetz über das Bundeskriminalamt (§§ 7 und 66), das die Zuständigkeiten und Befugnisse des Bundeskriminalamts im Hinblick auf Zeugen regelt.

Beratung, Schulung und Sensibilisierung

116. Entsprechend den Empfehlungen der Richtlinie zur Korruptionsprävention ist im Bundeskriminalamt seit 2005 die Korruptionsprävention wesentlicher Bestandteil seiner internen Schulungsmaßnahmen. Zu diesem Zweck ist eine besondere Schulungsstrategie entwickelt worden (die zuletzt 2019 aktualisiert wurde). Teil dieser Strategie ist eine ganze Reihe von konkreten Schulungen (jeweils mit einer Dauer von zwei Stunden) zu Korruptionsrisiken, die auf unterschiedliche Risikogruppen zugeschnitten sind (also auf in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten tätige Beschäftigte, Führungskräfte, Verbindungspersonen und neu eingestellte Beschäftigte während der Einarbeitung) und in

denen praktische Beispiele aus der Tätigkeit im Bundeskriminalamt genutzt werden. Ebenso gibt es allgemeinere Kurse zur Korruptionsprävention für verschiedene hierarchische Ebenen (im Allgemeinen von 90 Minuten Länge) sowie gezielte Schulungen für unterschiedliche Einheiten, die nach Bedarfsanmeldung durchgeführt werden. Die Seminare zur Korruptionsprävention werden von der Internen Revision des Bundeskriminalamts durchgeführt; jedes Jahr nehmen ungefähr 500 Beschäftigte an diesen Seminaren teil. Die auf die verschiedenen Risikogruppen zugeschnittenen Schulungen sind Pflichtkurse, während die anderen Schulungen Wahlkurse sind. Darüber hinaus bietet das Bundeskriminalamt in seinem Intranet ein E-Learning-Programm zur Korruptionsprävention an (das von der Verwaltungsakademie des Bundes stammt), sowie verschiedene mündliche und schriftliche Informationen zur Korruptionsprävention.

117. Auch für die Bundespolizei stellt Korruptionsprävention einen wesentlichen Teil der Aus- und Fortbildung an der Bundespolizeiakademie dar. Unterschiedlichen Zielgruppen werden verschiedene Kurse zu konkreten Aspekten der Korruptionsprävention angeboten, während allen Beschäftigten E-Learning-Module zur Korruptionsprävention zur Verfügung stehen. Es gibt Auffrischungsseminare (mit einer Dauer von drei bis fünf Tagen) für in korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten tätige Beschäftigte, für die Ansprechpersonen für Korruptionsprävention und für Führungskräfte, sowie besondere auf die Beschäftigten der Internen Revision ausgerichtete Schulungen. Im Rahmen der Standardisierung der von den Ansprechpersonen für Korruptionsprävention durchgeführten Schulungen wurden im Mai 2020 von der Internen Revision ergänzende Lehrmaterialien zur Verfügung gestellt (wobei daran erinnert wurde, dass jede Ansprechperson mindestens eine Schulung für Fortgeschrittene im Jahr anzubieten hat, die eine Dauer von mindestens 30 Minuten hat). Des Weiteren werden die Beschäftigten bei ihrer Einstellung schriftlich über die Vorschriften zur Korruptionsprävention informiert und anschließend im Wege von regelmäßig (einmal im Jahr) übermittelten Informationen.

118. Das GET hat einen positiven Eindruck von den in der Schulungsstrategie des Bundeskriminalamts aufgeführten Schulungsmaßnahmen gewonnen. Zwar sind die Seminare von kurzer Dauer, doch entsteht der Eindruck von thematischer Präzision, Rezipientenadäquanz und praktischer Relevanz; sie sind für unterschiedliche Risikogruppen verpflichtend (oder – sofern sie auf eine Bedarfsanmeldung hin durchgeführt werden – auf unterschiedliche Einheiten, Projektgruppen oder Abteilungen zugeschnitten). Das GET hat einen ähnlichen Eindruck von den verschiedenen bei der Bundespolizei verfügbaren Sensibilisierungsmaßnahmen gewonnen, die ad hoc über das Intranet umgesetzt werden, aber auch – so wurde dem GET vor Ort mitgeteilt – über Podcasts (beispielsweise in der Weihnachtszeit zur Problematik von Geschenken), E-Learnings, Informationsschreiben, Flyer etc. Bezüglich der den Beschäftigten der Bundespolizei angebotenen Integritätsschulungen erkennt das GET den dezentralen Ansatz an, bei dem einige Schulungen von den Ansprechpersonen für Korruptionsprävention eigeninitiativ angeboten werden (einschließlich, so wurde berichtet, für die oberste Führung der Bundespolizei), was den Vorteil mit sich bringt, dass diese Kurse genau die Situationen näher betrachten, die einen engen Zusammenhang mit der Arbeit der Schulungsteilnehmer aufweisen.

119. Allerdings verfügt die Bundespolizei im Gegensatz zum Bundeskriminalamt über keine Strategie für Integritätsschulungen von unterschiedlichen möglichen Risikogruppen. Das GET hat festgestellt, dass diese Schulungen in einigen Aspekten ihrer Organisation eher anlassbezogen auf Initiative der 184 Ansprechpersonen durchgeführt werden, dies

ungeachtet der den besagten Ansprechpersonen zur Verfügung gestellten standardisierten Unterrichtsmaterialien und der Verpflichtung einer jeden Ansprechperson, mindestens eine Schulung für Fortgeschrittene pro Jahr anzubieten. Das GET stellt fest, dass der Ansatz der Bundespolizei von einer klareren Strukturierung profitieren könnte, bei der bestimmt wird, welche Integritätsschulungen unterschiedliche Beschäftigtengruppen als Mindestanforderung durchlaufen sollten. Die Schulungen sollten auf die mit den jeweiligen Arbeitsgebieten einhergehenden Risiken abzielen und beispielsweise Themen behandeln wie Interessenkonflikte, als „Geschenke unter Freunden“ daher kommende Korruption, den Umgang mit vertraulichen Informationen, die Nutzung sozialer Medien etc., je nach Bedarf und Angemessenheit für die jeweilige Zielgruppe. In Anbetracht der vorstehenden Beobachtungen **empfiehlt GRECO den Ausbau der im Rahmen der Ausbildung und als Fortbildungsmaßnahmen vorgesehenen Integritätsschulungen für die Bundespolizei sowie die verbesserte Strukturierung und Ausrichtung dieser Schulungen auf die Bedarfe und das Risiko der verschiedenen Beschäftigtengruppen.** In beiden Behörden sollten diese Schulungen auf der Grundlage des überarbeiteten Verhaltenskodex durchgeführt werden, idealerweise unter Nutzung von Szenarien und mit Beispielen und Erläuterungen des erwarteten Verhaltens; die Kurse sollten die Diskussion über ethische Entscheidungsfindung fördern und zur Schaffung einer Kultur beitragen, in der sich die Beschäftigten wertgeschätzt fühlen, sich Gehör verschaffen können und gut geführt werden.

120. Wie bereits erwähnt ist jede Bundesbehörde gemäß § 5 der Richtlinie zur Korruptionsprävention zur Ernennung einer Ansprechperson verpflichtet, die den Beschäftigten und der Hausleitung Rat bezüglich Integritätsfragen erteilen kann. Wie oben beschrieben sind diese Ansprechpersonen auch in die Schulungen zu Integritätssachverhalten eingebunden. Innerhalb des Bundeskriminalamts war diese Aufgabe der Leitung der Internen Revision zugewiesen, der weitere fünf Beschäftigte zugeordnet waren, doch wurde diese Aufgabe im Juli 2020 aus der Internen Revision herausgelöst, indem eine getrennte Unterabteilung zur Korruptionsprävention geschaffen wurde. In Anbetracht der eher geringen Wahrscheinlichkeit, dass Beschäftigte in bestimmten Situationen ethische Dilemmata gegenüber denjenigen Personen ansprechen werden, die für die interne Untersuchung genau solcher Angelegenheiten verantwortlich sind, erkennt das GET diese Veränderung an. Im Jahr 2018 wurde in 296 Fällen Rat zu einer breiten Spanne von Fragen gesucht (etwa Bewirtung, Nebentätigkeiten, Reisekosten, Einlasskarten als Geschenk, Beschäftigten eingeräumte Vergünstigungen).

121. In der Bundespolizei wiederum ist die Beraterfunktion dezentral organisiert (was auch mit der Größe der Behörde zu tun hat), da eine Ansprechperson vor Ort „besser geeignet ist, die Korruptionsprävention nahbar zu vermitteln als eine Ansprechperson in einer entfernten oberen Behörde.“ Wie bereits dargelegt, gibt es in der Bundespolizei 184 Ansprechpersonen für Korruptionsprävention (die diese Funktion neben ihrer täglichen Arbeit ausüben). Dem GET wurde mitgeteilt, dass die Ansprechpersonen für Korruptionsprävention getrennt von den Abteilungen für die interne Revision tätig sind (was, wie erwähnt, begrüßt wird) und dass es einen regelmäßigen Erfahrungs- und Informationsaustausch gibt, unter anderem im Wege von besonderen, seitens der Internen Revision veranstalteten Seminaren. Des Weiteren können die Beschäftigten neben den Ansprechpersonen für Korruptionsprävention auch ihre Arbeitnehmervertretungen oder ihren Vorgesetzten vertraulich um Rat ersuchen.

Einstellung, Laufbahn und Dienstbedingungen

Einstellungsanforderungen und Ernennungsverfahren

122. Sowohl im Bundeskriminalamt als auch bei der Bundespolizei gibt es zwei Gruppen von Beschäftigten: Beamtinnen und Beamte (darunter alle Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten und bestimmte Verwaltungsbeamtinnen und Verwaltungsbeamte) und Tarifbeschäftigte (Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die gemäß dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst beschäftigt werden). Beim Bundeskriminalamt sind ungefähr 55 % der Beschäftigten Polizistinnen und Polizisten, 14 % sind Verwaltungsbeamtinnen und Verwaltungsbeamte und 31 % Tarifbeschäftigte. Bei der Bundespolizei, sind ungefähr 84 % der Beschäftigte Polizistinnen und Polizisten (einschließlich der Polizeischülerinnen und Polizeischüler), 4 % Verwaltungsbeamtinnen und Verwaltungsbeamte und 12 % Tarifbeschäftigte.

123. Die Verfahren zur Auswahl und zur Ernennung von Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten (Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten und andere Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten) unterliegen dem Bundesbeamtengesetz und verschiedenen Verordnungen.¹⁰⁷ Sowohl das Bundesbeamtengesetz (§§ 8 und 9) als auch die jeweiligen Verordnungen regeln, dass grundsätzlich alle zu besetzenden Stellen öffentlich auszuschreiben sind und dass alle Entscheidungen zur Einstellung von Kandidaten auf der Grundlage von deren Eignung, Qualifikation und fachlicher Leistung zu fällen sind.¹⁰⁸ Im Bundesbeamtengesetz wird des Weiteren ausdrücklich geregelt, dass auch Bürgerinnen und Bürger anderer Länder in die Beamtenschaft aufgenommen werden können (d.h. Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder eines Drittstaates, dem die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Union vertraglich einen entsprechenden Anspruch auf Anerkennung der Berufsqualifikationen eingeräumt haben), und in der Tat beschäftigen sowohl das Bundeskriminalamt als auch die Bundespolizei Bürgerinnen und Bürger anderer Staaten als Polizistinnen und Polizisten.

124. Das GET nimmt zur Kenntnis, dass in der Kriminal-Laufbahnverordnung geregelt wird, dass „für die Arbeitsgebiete, in denen weniger Frauen als Männer tätig sind, sie durch die Stellenausschreibung gezielt angesprochen werden sollen“; die Bundespolizei-Laufbahnverordnung enthält keine ähnliche Bestimmung. Der Anteil der im Bundeskriminalamt beschäftigten Frauen liegt tatsächlich knapp unter 40 % (und fällt in den höheren Polizeidienstgraden nur geringfügig ab auf 35 %), während ihr Anteil in der Bundespolizei unter 23 % liegt (17,4 % für alle Polizistinnen und Polizisten und bei den höheren Polizeidienstgraden in der Bundespolizei knapp unter 10 %). Das GET betont die Wichtigkeit nicht nur dieser Statistiken, sondern auch die Förderung eines ausgewogenen Geschlechterverhältnisses und größerer Vielfalt in der Polizei. Seiner Ansicht nach ist die Heterogenität in hierarchisch strukturierten Organisationen wie der Polizei von besondere

¹⁰⁷ Der Rechtsrahmen umfasst unter anderem die Bundeslaufbahnverordnung (BLV) und – für die Bundespolizei – die Bundespolizei-Laufbahnverordnung (BPolLV), in Verbindung mit dem Bundespolizeibeamtengesetz (BPolBG), und - für das Bundeskriminalamt – die Kriminal-Laufbahnverordnung (KrimLV) in Verbindung mit dem Bundeskriminalamtgesetz (oder Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten).

¹⁰⁸ Gegenüber diesem Grundsatz sind einige Ausnahmen zulässig, etwa für Positionen in der obersten Führung oder wenn Positionen intern besetzt werden müssen. Die Stellen müssen mindestens für eine Dauer von zwei Wochen ausgeschrieben werden.

Bedeutung als sie dazu beitragen kann, mögliche Schweigekartelle zu brechen, Gruppendenken zu verhindern und kann sich damit positiv auf die Korruptionsprävention auswirken. Dem GET wurde mitgeteilt, dass dieser Angelegenheit bei der Bundespolizei in den letzten Jahren verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet worden ist, etwa durch die gezielte Einstellung von Angehörigen unterrepräsentierter Gruppen und durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, was angabegemäß bereits zu einer geringfügigen Steigerung der Anzahl von Frauen in Führungspositionen geführt hat.¹⁰⁹ Das GET begrüßt dies, ermuntert die Bundespolizei allerdings in Anbetracht der oben zitierten statistischen Informationen, diese Angelegenheit genau zu beobachten, um erforderlichenfalls weitere Maßnahmen zur Motivation von Frauen (und Angehörigen anderer unterrepräsentierter Gruppen) zum Eintritt in die Bundespolizei einzuleiten und um deren Repräsentation auf höheren Entscheidungsebenen zu verbessern.

125. Die Laufbahnen von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten (die nicht Verwaltungsbeamtinnen und Verwaltungsbeamte sind) in der Bundespolizei sind der mittlere, der gehobene und der höhere Dienst. Die Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten des Bundeskriminalamts werden nur im gehobenen und höheren Dienst beschäftigt. Die Bewerberinnen und Bewerber auf eine Stelle bei der Bundespolizei und beim Bundeskriminalamt müssen verpflichtend in den Laufbahn-Verordnungen der beiden Behörden aufgeführten Kriterien entsprechen, etwa hinsichtlich ihres Alters und ihrer Schulbildung, die standardmäßig überprüft werden.¹¹⁰ Bringt die Bewerberin oder der Bewerber diese Voraussetzungen mit, wird sie/er zu verschiedenen Tests und einem Bewerbungsgespräch eingeladen. Die Bewerberinnen und Bewerber werden parallel geprüft (siehe nachstehend Ziffer 127 ff.). Sofern die Bewerberinnen und Bewerber diese Phase erfolgreich durchlaufen, werden sie als „Beamtinnen und Beamte auf Widerruf“ eingestellt und durchlaufen anschließend einen Vorbereitungsdienst. Dieser Vorbereitungsdienst hat eine Dauer von zweieinhalb Jahren für den mittleren Dienst (bei der Bundespolizei), drei Jahren für den gehobenen Dienst und zwei Jahren für den höheren Dienst. Bei erfolgreich bestandener Laufbahnprüfung des Vorbereitungsdienstes werden die Kandidatinnen und Kandidaten für eine Probezeit eingestellt, sofern es entsprechende offene Stellen gibt. Diese Probezeit dauert üblicherweise drei Jahre. Haben sich die Polizistinnen und Polizisten in der Probezeit bewährt, werden sie unbefristet eingestellt.

¹⁰⁹ Beispiele besonderer an Frauen gerichtete Kommunikationsmaßnahmen sind die Kommunikationskampagne des Bundespolizei in den sozialen Medien und die Teilnahme der Bundespolizei am Girls' Day.

¹¹⁰ Wer in den Vorbereitungsdienst des mittleren Dienstes bei der Bundespolizei aufgenommen werden möchte, muss mindestens 16 Jahre alt sein (und jünger als 28) (wobei das Höchstalter um Zeiten des Mutterschutzes oder des Dienstes in der Bundeswehr etc. angehoben werden kann); für den gehobenen und höheren Dienst bei der Bundespolizei ist das Höchstalter 34 Jahre und beim Bundeskriminalamt 32 Jahre. Wer in den Vorbereitungsdienst des gehobenen Dienstes beim Bundeskriminalamt und bei der Bundespolizei aufgenommen werden möchte, muss einen zum Studium an einer Universität oder Fachhochschule berechtigenden Schulabschluss vorweisen; Bewerberinnen und Bewerber für den höheren Dienst müssen eine Hochschulbildung in einem einschlägigen Fachbereich abgeschlossen haben. Abgesehen von diesen Anforderungen hinsichtlich des Alters und der Ausbildung müssen die Bewerberinnen und Bewerber die folgenden Anforderungen erfüllen: deutsche Staatsbürgerschaft oder die eines anderen EU-Staates, Eintreten für die Werte der Demokratie, für die Polizeiarbeit erforderliche Gesundheit, Bereitschaft, überall in Deutschland zu arbeiten, geordnete finanzielle Verhältnisse, keine Vorstrafen, Führerschein, Schwimmabzeichen, Fremdsprachenkenntnisse in Englisch, gute Kommunikationsfähigkeiten sowie soziale Kompetenz, Teamfähigkeit und Konfliktbewältigungskompetenz; die Bewerberinnen und Bewerber dürfen nicht im Gesicht, am Hals und an den Händen tätowiert sein. Körperveränderungen (durch Piercings etc.) können als Einstellungshindernis erachtet werden.

126. Die Verantwortung für die Ernennung und Beförderung von Beschäftigten des Bundeskriminalamts bis zur Besoldungsgruppe 16 liegt beim Bundeskriminalamt selbst. Bei Positionen der Besoldungsgruppe A16 der Besoldungstabelle und höher führt das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat das Verfahren. Die Verantwortung für die Ernennung und Beförderung von Beschäftigten bis zur Besoldungsgruppe A13 der Bundespolizei liegt beim Bundespolizeipräsidium, bei den Regionaldirektionen der Bundespolizei und bei der Bundespolizeiakademie. Für Positionen der Besoldungsgruppen A13 bis A15 liegt diese Verantwortung bei der Zentrale der Bundespolizei und bei Positionen der Besoldungsgruppe A16 und höher liegt die Verantwortung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Entsprechend werden die Leitungen des Bundeskriminalamts und der Bundespolizei von der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat ernannt.

127. Bewerberinnen und Bewerber um eine Stelle beim Bundeskriminalamt werden hinsichtlich etwaiger Eintragungen in polizeilichen Datenbanken überprüft und ihre Eignung wird im Wege verschiedener Testverfahren (einschließlich körperlicher Fähigkeiten und Gesundheit, worunter auch ein Drogentest fällt) und im Bewerbungsgespräch geprüft. In letzteren werden verschiedene Fragen zu möglichen finanziellen Schwierigkeiten, Gerichts- oder Disziplinarverfahren und Integritätssachverhalten gestellt. Darüber hinaus wurde dem GET zugetragen, dass das Bundeskriminalamt auch die Accounts der Bewerberinnen und Bewerber in den sozialen Medien in Augenschein nimmt, wenn diese in die engere Auswahl gekommen sind. Darüber hinaus erfordert die Einstellung als Polizeibeamtin oder Polizeibeamter im Bundeskriminalamt eine einfache Sicherheitsüberprüfung (Ü1) entsprechend dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz, die unter Beteiligung des Bundesamts für Verfassungsschutz durchgeführt wird.¹¹¹ Höhere Sicherheitsfreigaben (mit anderen Worten Ü2 und Ü3) werden für bestimmte Arten von Positionen innerhalb der Polizeibehörden benötigt, die Zugang zu sensibleren und geheimen Informationen haben (Verschlusssachen der Stufe „vertraulich“ und höher).

128. Zweck des Sicherheitsüberprüfungsverfahrens gemäß dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz ist die Feststellung, ob eine Person ein Sicherheitsrisiko darstellt, dass ihre Beschäftigung in einem sensiblen Bereich verhindert.¹¹² Die betroffene Person muss dem Überprüfungsverfahren zustimmen (gegebenenfalls ist auch die Zustimmung ihrer/seiner mitbetroffenen Person erforderlich). Als erstes hat die zu überprüfende Person eine Sicherheitserklärung auszufüllen und diese der betreffenden Behörde einzureichen; dabei erteilt sie ihre Zustimmung zur Durchführung der Sicherheitsüberprüfung. Verläuft die Sicherheitsüberprüfung erfolgreich, werden die überprüften Personen von für den Geheimschutz zuständigen Beamtinnen oder Beamten über die Vorschriften informiert, die ihren Zugang zu Verschlusssachen regeln, und versichern durch ihre Unterzeichnung einer entsprechenden Vereinbarung, diese Vorschriften einzuhalten. Die Sicherheitsüberprüfungen werden nach fünf Jahren aktualisiert und in vollem Umfang nach Ablauf von zehn Jahren wiederholt. Des Weiteren werden in regelmäßigen

¹¹¹ Im Sicherheitsüberprüfungsgesetz kennt drei Arten der Sicherheitsüberprüfung: eine einfache Sicherheitsüberprüfung (auch „Ü1“ genannt, § 8 SÜG), eine erweiterte Sicherheitsüberprüfung („Ü2“, § 9 SÜG) und erweiterte Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen („Ü3“, § 10 SÜG).

¹¹² Dies umfasst Zweifel an der Zuverlässigkeit der betroffenen Person, ihre/seine Gefährdung (insbesondere die Besorgnis ihrer/seiner Erpressbarkeit, bei möglichen Anbahnungs- oder Werbungsversuchen ausländischer Nachrichtendienste, Gruppen der organisierten Kriminalität oder extremistischen Organisationen) oder Zweifel am Bekenntnis der betroffenen Person zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung.

Abständen und anlassbezogen Informationsgespräche (*briefing interviews*) geführt.

129. Anders als die Positionen im Bundeskriminalamt erfordern nicht alle Stellen in der Bundespolizei eine Sicherheitsfreigabe gemäß dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz. Bewerberinnen und Bewerber um eine Stelle bei der Bundespolizei müssen allerdings ein Führungszeugnis vorlegen (d.h. einen Auszug aus dem Bundeszentralregister, aus dem Angaben zu allen dort bekannten Verfahren einschließlich Verurteilungen zu entnehmen sind). Die Bundespolizei würde außerdem beim für den Wohnsitz der Bewerberin bzw. des Bewerbers zuständigen Polizeiabschnitt Erkundigungen einziehen, was wiederum zu weiteren Erkundigungen führen könnte.¹¹³ Ein Eintrag im Bundeszentralregister muss nicht notwendigerweise die Einstellung bei der Bundespolizei ausschließen: Für die beabsichtigte Einstellung wird die Bedeutung eines jeden Eintrags abgeschätzt. Zusätzlich wird eine Prüfung der Akten bei den Nachrichtendiensten und bei der Landespolizei am Wohnort der Bewerberin bzw. des Bewerbers durchgeführt.

130. Eine geordnete persönliche Finanzlage ist eine weitere Voraussetzung für die Einstellung bei der Bundespolizei. Diese wird auf der Grundlage von seitens der Kandidatin bzw. dem Kandidaten gemachten Angaben bewertet (beispielsweise, dass den finanziellen Verpflichtungen nachgekommen wird und dass in den vergangenen fünf Jahren kein Insolvenzverfahren eingeleitet worden ist). Im Rahmen des Auswahlverfahrens werden den Bewerberinnen und Bewerbern zu ethischen Problemstellungen befragt und sie unterziehen sich einer ärztlichen Untersuchung, doch wird kein Drogenscreening durchgeführt (es sei denn, es liegen Hinweise auf Drogenkonsum vor). Für bestimmte Positionen in der Bundespolizei, die Zugang zu sensibleren Informationen erfordern, müssen Sicherheitsüberprüfungen entsprechend dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz durchlaufen werden.¹¹⁴

131. Das GET nimmt zur Kenntnis, dass die Hintergrundüberprüfung von Beschäftigten des Bundeskriminalamts für alle Stellen verpflichtend ist und auch regelmäßig nach der Einstellung wiederholt wird. Der diesbezügliche Überprüfungsmechanismus bei der Bundespolizei ist etwas schwächer, da nicht alle Positionen Zugang zu sensiblen Informationen erfordern (weswegen eine Sicherheitsfreigabe nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz nicht erforderlich ist), und die Überprüfung wird nicht regelmäßig wiederholt (es sei denn, eine Person erfüllt Aufgaben, die eine Sicherheitsfreigabe nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz erfordern); sie beinhaltet beispielsweise auch nicht die Prüfung der in den sozialen Medien geführten Accounts oder einen Drogentest etc. Hinsichtlich des letzteren Aspekts hält das GET es für notwendig – in Anbetracht der Tatsache, dass der Konsum von Drogen die Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten von kriminellen Aktivitäten abhängig macht –, dass alle bei der Bundespolizei neu eingestellten Personen in ähnlicher Weise wie beim Bundeskriminalamt einen Test durchlaufen und dass darüber hinaus beide Behörden ein verhältnismäßiges stichprobenbasiertes Drogenscreeningprogramm einführen sowie ein Programm zur Durchführung von Drogentests bei Vorliegen eines begründeten Verdachts, wenn gemeldet wird, dass eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter Drogen missbraucht.

¹¹³ Dem GET wurde allerdings mitgeteilt, dass wegen der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen für die Datenübermittlung nicht alle Länder auf diese Anfragen antworten.

¹¹⁴ Für Unterlagen, die als „nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft sind, ist keine Sicherheitsüberprüfung erforderlich, doch müssen Personen mit Zugang zu solchen Informationen eine Vereinbarung über die Wahrung von Dienstgeheimnissen unterzeichnen.

132. Nach dem Verständnis des GET liegen die Unterschiede bei der Hintergrundüberprüfung neu einzustellender Personen zwischen den beiden Behörden im Wesentlichen in der unterschiedlichen Zahl der zu überprüfenden Personen (die Zahl der neu von der Bundespolizei eingestellten Personen übersteigt die des Bundeskriminalamts um den Faktor 20). Allerdings werden Pläne verfolgt, die Hintergrundüberprüfung von möglicherweise neu von der Bundespolizei einzustellenden Personen auszubauen. Dem GET ist zugetragen worden, dass derzeit im Bundestag Gesetzesänderungen erörtert werden, nach denen auch für alle neu von der Bundespolizei eingestellten Personen eine ausgeweitete Hintergrundüberprüfung durchzuführen (und in regelmäßigen Abständen zu wiederholen) wäre. In Anbetracht der Tatsache, dass die Bundespolizei auch Staatsangehörige anderer EU-Mitgliedstaaten einstellt (wie auch das Bundeskriminalamt), über die unter Umständen nicht leicht Informationen aus deutschen Datenbanken abgerufen werden können, würde das GET eine Ausweitung der Hintergrundüberprüfung begrüßen. Folglich **empfiehlt GRECO eine Stärkung der Hintergrundüberprüfung von seitens der Bundespolizei einzustellenden Personen und die Wiederholung dieser Hintergrundüberprüfungen in regelmäßigen Abständen während der Polizeiaufbahn.**

Leistungsbeurteilung und Beförderung, Versetzung und Entlassung

133. Alle Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten des Bundeskriminalamts und der Bundespolizei unterliegen standardisierten, regelmäßig (in Abständen von maximal drei Jahren) durch ihre Vorgesetzten durchgeführten Bewertungen. Tarifbeschäftigte des Bundeskriminalamts und der Bundespolizei unterliegen dieser regelmäßigen Bewertung nicht. Auf diese Bewertungen sind Richtlinien für die Leistungsbeurteilung sowohl im Bundeskriminalamt als auch in der Bundespolizei anwendbar, in denen auch die Bewertungskriterien festgesetzt sind. Bewertungen haben nicht automatisch eine Auswirkung, werden aber berücksichtigt, wenn Entscheidungen über eine Beförderung oder eine Versetzung an einen höher bezahlten Posten zu fällen sind. Der Inhalt der jeweiligen Bewertung wird der betroffenen Person mitgeteilt, die gegen die Bewertung Widerspruch einlegen, deren Veränderung verlangen und eine schriftliche Beschwerde erheben kann.¹¹⁵

134. Bei bestimmten Positionen im Bundeskriminalamt und in der Bundespolizei ist es möglich, dass die Beschäftigten in die nächst höhere Besoldungsgruppe befördert werden, dabei aber dieselbe Position innehaben; die Verleihung eines Amtes mit Personalverantwortung oder die Beförderung in Leitungsfunktionen erfordern die Bewerbung der Beschäftigten auf die frei gewordene Stelle. Das GET begrüßt es, dass die Gewerkschaften bei der Erörterung der Personalverfahren sowohl beim Bundeskriminalamt und bei der Bundespolizei diese Verfahren insgesamt als fair und wettbewerbsorientiert beschrieben haben.

Systematischer Arbeitsplatz- und Aufgabenwechsel

135. Sowohl bei der Bundespolizei als auch beim Bundeskriminalamt gibt es ein System des regelmäßigen systematischen Arbeitsplatz- und Aufgabenwechsels, das sowohl als Instrument

¹¹⁵ Sie / er kann die Angelegenheit schlussendlich von einem Verwaltungsgericht überprüfen lassen, doch ist die Bewertung – als Werturteil – nur beschränkt einer solchen Prüfung zugänglich, so dass die einzigen Gründe für eine gerichtliche Überprüfung Verfahrensfehler oder die Verletzung und allgemeinen Grundsätzen sind.

der Mitarbeiterentwicklung¹¹⁶ als auch als Mittel zur Korruptionsprävention genutzt wird (wie ausdrücklich in Ziffer 4.2 der Richtlinie zur Korruptionsprävention geregelt, in der es heißt, dass die Verwendungsdauer des Personals in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen eine Dauer von fünf Jahren nicht überschreiten sollte). Die meisten Versetzungen erfolgen nicht aus Gründen der Korruptionsprävention, sondern stellen den Normalfall dar, wenn die Betroffenen (auf Grund ihrer beruflichen Entwicklung oder aus anderen Gründen) eine andere Stelle antreten. Eine Versetzung von Beschäftigten gegen ihren Willen ist möglich, jedoch nur für eine begrenzte Dauer.¹¹⁷ Die Möglichkeit zur Beschwerde gegen eine Entscheidung zur Versetzung besteht.

136. Wie oben bereits dargestellt, werden 660 der 6.418 Beschäftigten des Bundeskriminalamts an Stellen beschäftigt, die als „korruptionsgefährdet“ klassifiziert worden sind. Nur in Ausnahmefällen werden sie dort für länger als fünf Jahre beschäftigt.¹¹⁸ In einem solchen Fall ergreift das Bundeskriminalamt zusätzliche Maßnahmen, um jegliche Korruptionsrisiken zu verringern. Bei der Bundespolizei sind 1.979 Stellen als „korruptionsgefährdet“ klassifiziert worden; diesbezüglich sind Maßnahmen ähnlich den obenstehend für das Bundeskriminalamt geschilderten ergriffen worden (wobei andere Maßnahmen ergriffen werden, sollte ein systematischer Arbeitsplatz- und Aufgabenwechsel nicht möglich sein).

Entlassung und Entfernung aus dem Amt

137. Nach Ablauf der Probezeit werden die Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten (sowie sonstige gemäß dem Bundesbeamtengesetz eingestellte Beschäftigte) unbefristet eingestellt. Die Beendigung ihres Dienstes ist nur aus den in § 30 des Bundesbeamtengesetzes aufgeführten Gründen möglich: Entlassung¹¹⁹, Verlust der Beamtenrechte, als Disziplinarmaßnahme (entsprechend dem Bundesdisziplinargesetz) oder Ausscheiden aus Altersgründen. Entscheidungen zur Beendigung des Dienstes beim Bundeskriminalamt oder bei der Bundespolizei können gerichtlich angefochten werden.

Gehälter und Zulagen

138. Das Bruttojahresgehalt von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten am Beginn ihrer Laufbahn beträgt 31.597 € im mittleren Dienst (Besoldungsgruppe A7) der Bundespolizei und 36.036 € im gehobenen Dienst (Besoldungsgruppe A9) und 54.631 € im

¹¹⁶ Beispielsweise müssen nach dem Mitarbeiterentwicklungsplan der Bundespolizei Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte im gehobenen und höheren Dienst sowie Beschäftigte in höheren Verwaltungspositionen in verschiedenen Aufgaben bewährt haben, um zum Aufstieg in ein Beförderungsamts zugelassen zu werden.

¹¹⁷ Während dieser Zeit erhalten die betroffenen Beschäftigten eine besondere Zulage in Form der Reisekostenerstattung und einer Tagespauschale.

¹¹⁸ Beispielsweise im Falle von bestimmten Fachverwendungen, bei Beschäftigten, deren Ausscheiden aus dem Dienst bevorsteht oder die in Kürze in eine andere Abteilung wechseln, oder wenn es zu dem entsprechenden Zeitpunkt keine freien Stellen derselben Besoldungsgruppe gibt.

¹¹⁹ Eine Entlassung ist möglich, wenn die Voraussetzungen für die Berufung in das Beamtenverhältnis nicht mehr erfüllt werden (wenn eine Person beispielsweise nicht mehr die deutsche Staatsbürgerschaft oder die Staatsbürgerschaft eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum hat), wenn sie/er den Diensteid (oder ein an dessen Stelle vorgeschriebenes Gelöbnis) verweigern oder wenn sie Inhaberin oder Inhaber eines Amtes ist, dass mit dem Amt einer Beamtin oder eines Beamten unvereinbar ist (beispielsweise ein Mandat als Mitglied des Deutschen Bundestages oder des Europäischen Parlaments).

höheren Dienst (Besoldungsgruppe A13) der Bundespolizei und des Bundeskriminalamts. Bei diesen Angaben handelt es sich um das Grundgehalt; die Bezüge werden darüber hinaus noch durch eine Familienzulage und durch Aufschläge für vorherige Erfahrungen definiert. Die Gehälter erhöhen sich anschließend mit zunehmender Erfahrung und bei Beförderungen. Keine der Strafverfolgungsbehörden leistet weitere Zuschläge (abgesehen von Fällen einer zeitweiligen Versetzung, wie oben dargestellt, und der genannten Familienzulage).

139. In der Bundespolizei wird darüber hinaus jeder Organisationseinheit jährlich ein bestimmter Betrag zugewiesen, mit dem Vorgesetzte besonders herausragende Leistungen einer Person oder eines Teams anerkennen können. Der Vorsitzende hat gegenüber der Personalverwaltung die Wahl der betreffenden Person oder des betreffenden Teams zu begründen.

Interessenkonflikte

140. Es bestehen verschiedene Mechanismen, mit denen Interessenkonflikte im Bundeskriminalamt und in der Bundespolizei reguliert, verhindert und/oder aufgedeckt werden können. Grundsätzlich bestimmt das Bundesbeamtengesetz (§§ 60 und 61), dass alle Bundesbeamten ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht mit vollem persönlichen Einsatz zu erfüllen und haben dabei nicht einen eigenen Vorteil zu suchen.¹²⁰ Darüber hinaus wird in § 65 BBG bestimmt, dass Bundesbeamten von Amtshandlungen zu befreien sind, die sich gegen sie selbst (oder Angehörige) richten würden. Des Weiteren werden die Beschäftigten im Verhaltenskodex gegen Korruption wie folgt angewiesen: „Trennen Sie strikt Dienst- und Privatleben.“ und „Prüfen Sie, ob Ihre Privatinteressen zu einer Kollision mit Ihren Dienstpflichten führen“; in den weiteren Erklärungen werden sie unter anderem angehalten, ihren Vorgesetzten Situationen zu melden, in denen potenziell ein Interessenkonflikt bestehen oder der Anschein eines Interessenkonflikts entstehen könnte. Genauer definierte Interessenkonflikte werden in unterschiedlichem Umfang geregelt, etwa bezüglich Nebentätigkeiten (siehe nachstehende Ziffern 142-143) oder allgemein in Bezug auf Verwaltungsverfahren oder die öffentliche Beschaffung (siehe obenstehend Ziffern 70-71 im ersten Teil des vorliegenden Berichts).

141. Bei den Erörterungen dieses Themas vor Ort wurden die Regeln zu Geschenken und zu Nebentätigkeiten wie auch Fälle thematisiert, in denen die Genehmigung zur Ausübung einer Nebentätigkeit auf Grund eines möglichen Interessenkonflikts verweigert wurde. Sowohl im Bundeskriminalamt als auch in der Bundespolizei wird von den Beschäftigten erwartet, dass sie potenzielle Interessenkonflikte selbstständig erkennen und eigeninitiativ ihre Vorgesetzten davon in Kenntnis setzen (die sodann eine Entscheidung zu Abhilfemaßnahmen treffen), wie in den Erläuterungen zum Verhaltenskodex gegen Korruption dargestellt. Es wurde angegeben, dass dieses Problem auch verschiedentlich in Schulungsseminaren behandelt wird. Das GET sieht dessen ungeachtet einen Bedarf als gegeben an, genauer auszuarbeiten, was – abgesehen von den Problematiken „Geschenke“ und „Nebentätigkeiten“ – in der Polizeiarbeit einen Interessenkonflikt darstellen kann, um sodann den Beschäftigten weitere Orientierungshilfe zu geben. Die Überarbeitung des Verhaltenskodex gegen Korruption mit ergänzenden Orientierungshilfen (wie in Ziffer 113 empfohlen) würde eindeutig diesem Zweck entsprechend.

¹²⁰ Für andere Beschäftigte sind ähnliche Pflichten im Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (TVÖD) geregelt.

Verbot oder Beschränkung bestimmter Tätigkeiten

Unvereinbarkeiten, Nebentätigkeiten und Beschränkungen des Betätigungsfeldes nach Ausscheiden aus dem Amt

142. Nebentätigkeiten müssen gemäß §§ 97-105 des Bundesbeamtengesetzes (siehe obenstehend Ziffer 76), der Bundesnebtätigkeitsverordnung, erklärt und genehmigt werden. Für Tarifbeschäftigte des öffentlichen Dienstes gilt eine ähnliche Verpflichtung gemäß § 3 Abs. 3 des Tarifvertrags für den Öffentlichen Dienst (TVöD). Das Verfahren für die Erklärung und Genehmigung wird in den Orientierungshinweisen zur Genehmigung von Nebentätigkeiten erläutert. Sowohl beim Bundeskriminalamt als auch bei der Bundespolizei haben die Beschäftigten ihrem Vorgesetzten ein Formular einzureichen, der die darin enthaltenen Angaben unter anderem auf einen potenziellen Interessenkonflikt zwischen der beabsichtigten Nebentätigkeit und den dienstlichen Aufgaben der oder des Beschäftigten prüft. Das Formular mit dem Vermerk des Vorgesetzten wird sodann an die Abteilung weitergeleitet, die sich mit Geheimhaltungserfordernissen befasst, sowie an die Interne Revision; die Personalverwaltung fällt schließlich die Entscheidung (die vor Gericht angefochten werden kann).

143. Die Genehmigung der Nebentätigkeit wird versagt, wenn zu besorgen ist, dass durch die Nebentätigkeit dienstliche Interessen beeinträchtigt werden können.¹²¹ Bei der Entscheidung zur Versagung einer Genehmigung für eine Nebentätigkeit werden auch Urteile der Gerichte der Länder berücksichtigt, da die Gerichte der Länder über einen etwaigen Rechtsbehelf zu entscheiden haben. Verschiedene Arten von Nebentätigkeiten sind nicht genehmigungspflichtig.¹²² Das Versäumnis, eine Genehmigung zu beantragen, gilt als Dienstvergehen und führt zu einem Disziplinarverfahren. Das GET begrüßt die klaren Verfahrensregeln für die Genehmigung von Nebentätigkeiten in beiden Behörden, ebenso wie die offenbar genaue Nachverfolgung dieser Problemstellungen.

144. Sowohl im Bundeskriminalamt als auch in der Bundespolizei werden Nebentätigkeiten für eine maximale Dauer von fünf Jahren genehmigt, wobei einmal jährlich oder alle sechs Monate der Nachweis über die zeitliche Beanspruchung und die erhaltene Vergütung zu erbringen ist. Vom Bundeskriminalamt wurden Nebentätigkeiten in 99 Fällen genehmigt (im Jahr 2016), 99 Fällen (im Jahr 2017) und 191 Fällen (im Jahr 2018). Seitens der Bundespolizei geschah dies in 2.879 Fällen (im Jahr 2017), 3.087 Fällen (im Jahr 2018) und 3.275 Fällen (im Jahr 2019).

¹²¹ Eine solche Beeinträchtigung würde beispielsweise angenommen, wenn die zeitliche Beanspruchung durch die Nebentätigkeit ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit überschreitet, wenn die Vergütung 40 Prozent des jährlichen Endgrundgehalts der Beamtin oder des Beamten übersteigt, oder wenn die Nebentätigkeit die Unparteilichkeit oder Unbefangenheit der Beamtin oder des Beamten beeinflussen kann.

¹²² Diese beinhalten (gemäß § 100 Bundesbeamtengesetz) die Verwaltung des eigenen Vermögens der Beamtin oder des Beamten; schriftstellerische, wissenschaftliche, künstlerische oder Vortragstätigkeiten; mit Lehr- oder Forschungsaufgaben zusammenhängende selbstständige Gutachtertätigkeiten von Dozentinnen und Dozenten an öffentlichen Hochschulen und an Hochschulen der Bundeswehr sowie von Beamtinnen und Beamten an wissenschaftlichen Instituten und Anstalten; sowie Tätigkeiten zur Wahrung von Berufsinteressen in Gewerkschaften oder Berufsverbänden oder in Selbsthilfeeinrichtungen der Beamtinnen und Beamten.

Geschenke

145. Gemäß § 71 des Bundesbeamtengesetzes dürfen Beamtinnen und Beamte – und damit auch die bei der Bundespolizei und beim Bundeskriminalamt beschäftigten Beamtinnen und Beamten – keine Belohnungen, Geschenke oder sonstigen Vorteile für sich oder einen Dritten in Bezug auf ihr Amt fordern, sich versprechen lassen oder annehmen; dies gilt auch nach Beendigung ihres Beamtenverhältnisses. Ausnahmen bedürfen der Zustimmung. Verstöße gegen diese Bestimmungen werden in Disziplinarverfahren (und in einigen Fällen in Strafverfahren) geahndet. Den Bestimmungen des Bundesbeamtengesetzes ähnliche Bestimmungen finden sich in § 3 Abs. 2 des Tarifvertrags für den Öffentlichen Dienst (TVöD).

146. Die Bestimmungen des Bundesbeamtengesetzes werden ergänzt durch die des „Rundschreibens zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken in der Bundesverwaltung“. Im Rundschreiben wird als allgemeiner Grundsatz festgehalten, dass Beschäftigte des öffentlichen Dienstes keine Geschenke in Bezug auf ihr Amt oder ihre amtliche Tätigkeit annehmen dürfen. Ausnahmen sind möglich (und bedürfen der vorherigen Genehmigung durch den Arbeitgeber), jedoch nur in den Fällen, in denen kein Risiko der Einflussnahme auf die Beschäftigten besteht.¹²³ In der Praxis müssen sowohl im Bundeskriminalamt als auch in der Bundespolizei die Beschäftigten ihren Vorgesetzten unter Verwendung eines besonderen Formulars über jedes angenommene Geschenk in Kenntnis setzen, dessen Wert 25 € übersteigt. Von der Personalabteilung wird schließlich die Entscheidung gefällt, ob das Geschenk behalten werden darf, wobei zuvor die Meinung der bzw. des Vorgesetzten der bzw. des Beschäftigten sowie die der Ansprechperson für Korruptionsprävention eingeholt wird. Die Annahme von Bargeld ist grundsätzlich unzulässig.

147. Die Geschenke den Beschäftigten des Bundeskriminalamts im Rahmen ihrer Tätigkeit gemachten Geschenke stammen meistens von Vertretern ausländischer Behörden. Diese können kleine Aufmerksamkeiten von geringem Wert sein, aber auch hochwertige Schmuckstücke. Die Häufigkeit, in der Geschenke gemacht werden, ändert sich von Jahr zu Jahr (so wurden beispielsweise 54 Geschenke im Jahr 2014 angegeben, gegenüber 23 Geschenken im Jahr 2018). Alle diese Geschenke wurden entsprechend den gesetzlichen Regeln behandelt. Für das Bundespolizeipräsidium wurden 268 Geschenke im Jahr 2018 angegeben, von denen 184 (mit entsprechender Genehmigung) angenommen wurden; bei 17 wurde die Annahme abgelehnt und 67 wurden der Bundespolizei übergeben.¹²⁴ Die Beschäftigten beider Behörden werden über Schulungen und durch verschiedene ad hoc umgesetzte Maßnahmen (beispielsweise Podcasts oder Veröffentlichungen im Intranet in der Weihnachtszeit) bezüglich der Regelungen zu Geschenken sensibilisiert; diesbezüglich wird

¹²³ Im Rundschreiben ist auch eine ausdrückliche Erklärung dessen enthalten, was ein Geschenk darstellt (einschließlich der Nutzung von Kraftfahrzeugen, Vermittlung einer Tätigkeit nach dem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst, Einladung zu Reisen etc.), die Art der Beantragung der Genehmigung und die stillschweigende Zustimmung zu Ausnahmen vom Verbot der Annahme von Geschenken (geringfügige Aufmerksamkeiten bis zu einem Wert von 25,- Euro, bestimmte Bewirtungen, geringfügige Dienstleistungen, die die Durchführung eines Dienstgeschäftes beschleunigen etc.). Im Rundschreiben wird des Weiteren dargelegt, dass Beamtinnen und Beamten disziplinarische Maßnahmen drohen, sofern sie das Verbot der Annahme von Geschenken verletzen (wobei bestimmten Beamtinnen oder Beamten das Ruhegehalt aberkannt werden kann) und dass sie gegebenenfalls gemäß den strafrechtlichen Bestimmungen zu Bestechung und Bestechlichkeit strafrechtlich verfolgt werden können.

¹²⁴ Von den Beschäftigten an die Bundespolizei übergebene Geschenke werden entsprechend den Haushaltsvorschriften des Bundes über die Zollbehörde zum Verkauf angeboten oder (in Ausnahmefällen) ausgestellt.

angabegemäß regelmäßig bei den Ansprechpersonen für Korruptionsprävention um Rat nachgesucht, was zu begrüßen ist. Das GET erkennt die klaren Regelungen zu Geschenken an, die sowohl beim Bundeskriminalamt als auch bei der Bundespolizei gelten, wie auch die Aufmerksamkeit, die diesem Thema in beiden Häusern gewidmet wird.

Missbrauch öffentlicher Mittel

148. Der Missbrauch öffentlicher Mittel kann die Straftatbestände des Diebstahls, der Unterschlagung, des Betrugs und/oder der Untreue erfüllen (§§ 242, 246, 263 und 266 StGB). Die Aufsicht über die Verwendung öffentlicher Mittel obliegt den unmittelbaren Vorgesetzten der betroffenen Beschäftigten sowie den Internen Revisionen des Bundeskriminalamts und der Bundespolizei.

Missbrauch vertraulicher Informationen

149. Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten unterliegen der dienstlichen Verschwiegenheitspflicht. Diesbezüglich bestimmt § 67 des Bundesbeamtengesetzes, dass Beamtinnen und Beamte über die ihnen bei oder bei Gelegenheit ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen dienstlichen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren haben. Diese Bestimmung gilt ausdrücklich auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses. Die Vertraulichkeit muss bei Mitteilungen im dienstlichen Verkehr nicht gewahrt werden, ebenso nicht, wenn Tatsachen mitgeteilt werden, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen, oder wenn die Mitteilung einen durch Tatsachen begründeten Verdacht einer Korruptionsstraftat betrifft (der zu melden ist). Die Verschwiegenheitspflicht folgt des Weiteren aus § 353b des Strafgesetzbuchs über die Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht. Die oben genannten Hintergrundüberprüfungen, die gemäß dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz durchgeführt werden, betrachten insbesondere die Verlässlichkeit, die die Beschäftigten im Umgang mit sensiblen Informationen an den Tag legen.

150. Zusammen beschäftigen das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei mehr als 50.000 Menschen, die in Abhängigkeit von ihrer Funktion in unterschiedlichem Maße Zugang zu den jeweiligen IT-Netzwerken und den entsprechenden Datenbanken haben, in denen Daten zur Kriminalität und Ermittlungserkenntnisse erfasst werden. Wie in jeder anderen Polizeibehörde stellt die mögliche Gefährdung von Informationen und Verfahren der Polizeiarbeit eine realistische Bedrohung dar. Gruppen der organisierten Kriminalität sind ständig auf der Suche nach Möglichkeiten, die Quellen der Polizei, ihre Techniken und Einsätze aufzudecken. In Anbetracht dieser Tatsache und im Bewusstsein des Umfangs, in dem es zum Missbrauch vertraulicher Informationen der Strafverfolgungsbehörden anderer GRECO-Mitgliedstaaten gekommen ist, hat das GET zur Kenntnis genommen, dass es ausweislich der Statistiken zu Disziplinarverfahren im Bundeskriminalamt und in der Bundespolizei relativ wenige Fälle des Missbrauchs vertraulicher Informationen gegeben hat. Das GET nimmt die Aufmerksamkeit zur Kenntnis, die dieser Problematik im Bundeskriminalamt gewidmet wird. Abgesehen von der Tätigkeit der Polizistinnen und Polizisten, die außerhalb des hierarchischen Gefüges der Fachabteilungen des Bundeskriminalamts zur proaktiven Aufdeckung von durch Beschäftigte begangenen Straftaten (einschließlich insbesondere der Missbrauch vertraulicher Informationen) eingesetzt werden, führen die Datenschutzbeauftragten des Hauses sowie der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit stichprobenartig IT-Prüfungen durch (IT-Analysen, Überprüfungen von Datenabfragen durch

die Sperrung von Bildschirmen etc.) und prüfen die Rechtmäßigkeit und Notwendigkeit der Speicherung von Daten. Das Bundesdatenschutzgesetz gilt auch für die Bundespolizei; dem GET wurden jedoch keine ähnlichen Strukturen wie die des Bundeskriminalamts berichtet.

Beschränkungen des Betätigungsfeldes nach Ausscheiden aus dem Amt

151. Gemäß § 105 des Bundesbeamtengesetzes haben beim Bundeskriminalamt und bei der Bundespolizei beschäftigte Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte nach Beendigung des Beamtenverhältnisses eine Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung, die mit ihrer dienstlichen Tätigkeit (in den letzten fünf Jahren vor Beendigung des Beamtenverhältnisses) im Zusammenhang steht, anzuzeigen. Wird diese Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung als eine erachtet, die die Interessen der Bundespolizei oder des Bundeskriminalamts beeinträchtigt, kann sie untersagt werden. Erfolgt die Anzeige nicht oder wird die Untersagung nicht befolgt, kann sich dies auf das Recht der betroffenen Person auf Versorgungsbezüge auswirken. Im Falle des Bundeskriminalamts und der Bundespolizei trifft das Hauptzollamt die Entscheidung bezüglich der Anzeigen. Das GET begrüßt die Zentralisierung des Verfahrens, da auf diese Weise die Möglichkeit von willkürlich gefällten Entscheidungen eingedämmt wird. Dem GET ist berichtet worden, dass Polizistinnen und Polizisten des Bundeskriminalamts und der Bundespolizei nur in relativ seltenen Fällen einer anderen Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung nach Beendigung des Beamtenverhältnisses nachgehen wollen: im Allgemeinen gehen die Polizistinnen und Polizisten einfach in Rente.

Erklärung von Vermögenswerten, Einkommen, Verbindlichkeiten und Interessen

Anforderungen an die Erklärung

152. Beschäftigte des Bundeskriminalamts und der Bundespolizei unterliegen keiner Verpflichtung, eine Erklärung über ihre Vermögenswerte, Einkünfte, Verbindlichkeiten und/oder Interessen abzugeben, abgesehen von den Angaben, die im Rahmen des Verfahrens für eine Sicherheitsfreigabe zu machen sind (siehe obenstehend Ziffer 127 ff.) und abgesehen von der Erklärung der für bestimmte genehmigte Nebentätigkeiten erhaltenen Bezüge (siehe obenstehend Ziffern 142-143). Finanzielle Erklärungen können ein wichtiges Werkzeug der Prävention, Überwachung und Aufdeckung von Interessenkonflikten sowie der Korruptionsprävention darstellen. Das GET verweist auf die Erfahrungen anderer Mitglieder der GRECO in dieser Hinsicht, bei denen eine Verpflichtung zur Abgabe von Erklärungen über die finanziellen Verhältnisse entweder für die Personen in höchsten Führungspositionen besteht oder für Beschäftigte in besonders korruptionsgefährdeten Positionen; entsprechend würde das GET es begrüßen, wenn die zuständigen staatlichen Stellen dieser Angelegenheit weitere Überlegungen widmen würden.

Kontrollmechanismen

Interne Aufsicht und Kontrolle

153. Sowohl das Bundeskriminalamt als auch die Bundespolizei haben für ihre interne Kontrolle das Modell der „drei Verteidigungslinien“ für ihre interne Kontrolle eingeführt; die erste Verteidigungslinie besteht aus der Überwachung durch das Management (mit anderen Worten die Kontrolle durch Vorgesetzte) sowie Maßnahmen der internen Kontrolle. Die

zweite Verteidigungslinie besteht aus Kontrollen des Finanzmanagements, aus dem zentralen Risikomanagement, aus dem HSEQ-Management von Sicherheit, Gesundheit und Umweltschutz, Qualität, aus Kontrollen der Behördensicherheit und Compliance. Die Interne Revision stellt die dritte Verteidigungslinie dar.

154. Die Hauptaufgaben der Internen Revision (die im Bundeskriminalamt aus einer mit fünf Personen besetzten Zentralabteilung besteht und die im Bundespolizeipräsidium eine Zentralabteilung darstellt, mit 12 dezentralen Abteilungen in den Direktionen und insgesamt 35 Beschäftigten) bestehen in der Prüfung der ordnungsgemäßen und effizienten Erfüllung der Pflichten, der Wirksamkeit der organisatorischen und operativen Strukturen, der Einhaltung von Regeln und der damit verbundenen praktischen Auswirkungen, sowie der Funktionsfähigkeit des Systems der inneren Aufsicht. Prüfungen oder Kontrollbesuche werden auf der Grundlage eines Jahresmaßnahmenplans durchgeführt, wobei ein besonderes Augenmerk den mit hohem Risiko befangenen Bereichen gilt (beispielsweise verdeckte Maßnahmen und Zeugenschutz im Fall des Bundeskriminalamts und Fahrzeugbeschaffung, Dolmetschleistungen und Waffenlagerung im Fall der Bundespolizei). Bei den Prüfungen werden potenzielle Schwachstellen erkannt und Empfehlungen für deren Behebungen gegeben.¹²⁵

155. Weitere Aufsichtsaufgaben übernimmt im Bundeskriminalamt die Abteilung Geheimschutz, interne Ermittlungen. Es handelt sich dabei um eine Einheit, die außerhalb des hierarchischen Gefüges der Fachabteilungen des Bundeskriminalamts angesiedelt ist und direkt an die Leitung des Bundeskriminalamts berichtet. Der Abteilung gehören vier Beamtinnen und Beamte an; sie verantwortet die innerbehördlichen Ermittlungen (mit anderen Worten die Ermittlungen, die vor Disziplinar- und/oder Strafverfahren geführt werden) sowie die disziplinarrechtlichen Ermittlungen. Dem GET ist berichtet worden, dass diese Abteilung von anderen Beamtinnen und Beamten bzw. Abteilungen auf entsprechende Weisung der Führung des Bundeskriminalamts unterstützt wird, und dass es ihre Aufgabe ist, proaktiv Straftaten aufzudecken (beispielsweise durch die Beobachtung von Beschäftigten und Netzwerken des Bundeskriminalamts zur Feststellung, ob es zu Beeinträchtigungen der dienstlichen Aufgabenerfüllung gekommen ist).

156. Auch in Bezug auf die Bundespolizei war das GET positiv von dieser „dritten Verteidigungslinie“, also der Internen Revision, beeindruckt. Die Interne Revision ist eindeutig für die Zwecke der Überprüfung interner Funktionen und Verfahren gut ausgestattet und ist – wie bereits erwähnt – eng in die Entwicklung von Maßnahmen der Korruptionsprävention eingebunden. Ungeachtet dieser positiven Eindrücke hat das GET dennoch Bedenken hinsichtlich des derzeit bei der inneren Aufsicht gewählten Ansatzes. Anders als dies beim Bundeskriminalamt der Fall ist, verfügt die Bundespolizei nicht über eine Sondereinheit, Kontrollstelle oder sonstige Personen, die für die Aufdeckung von Fällen behördeninternen Fehlverhaltens zuständig sind. Eher scheint dort ein reaktives Vorgehen bei Fällen behördeninternen Fehlverhaltens zu gelten, bei dem man sich in erheblichem Umfang auf die Vorgesetzten – mithin die „erste Verteidigungslinie“ – verlässt, die diese Fälle ans Licht bringen und das Fehlverhalten ahnden sollen (indem nach innerbehördlichen Ermittlungen von der Rechtsabteilung des Hauses ein Disziplinarverfahren eingeleitet wird). Das GET ist der Ansicht, dass bei der Aufdeckung von durch die Beschäftigten der Bundespolizei proaktiverer Ansatz gewählt werden sollte. In Anbetracht der hochsensiblen Eigenschaft dieser Arten von

¹²⁵ Bei den Prüfungen werden die Internationalen Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision des *Institute of Internal Auditors* angewandt.

Ermittlungen und des erforderlichen Schutzes der gewonnenen Erkenntnisse und Informationen kann unter Umständen sogar die Schaffung einer neuen organisatorischen Einheit erforderlich sein, die für die aktive Aufdeckung von seitens der Beschäftigten der Bundespolizei begangenen Straftaten verantwortlich ist und mit umfassenden Überwachungsmöglichkeiten ausgestattet ist, um das bestehende Modell der „drei Verteidigungslinien“ zu ergänzen. In dieser Hinsicht **empfiehlt GRECO die Ergreifung von Maßnahmen zur Erreichung einer stringenteren internen Aufsicht innerhalb der Bundespolizei unter Anwendung eines vorausschauenden, auf Eigeninitiative basierenden Ansatzes mit umfassenden Überwachungskapazitäten.**

Externe Aufsicht

157. Wie obenstehend in Ziffer 101 dargelegt, obliegt dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat die Aufsicht über beide Behörden. Diese erstatten dem Ministerium regelmäßig Bericht und es finden regelmäßig Gespräche zwischen dem Ministerium und den beiden Strafverfolgungsbehörden statt. Darüber hinaus erstatten die beiden Behörden, wie obenstehend dargelegt, jeweils getrennt dem Ministerium Bericht über die Umsetzung der Richtlinie zur Korruptionsprävention in ihrem jeweiligen Haus.¹²⁶

158. Darüber hinaus übt der Bundestag die parlamentarische Kontrolle über das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat aus und damit auch über die diesem nachgeordneten Behörden.¹²⁷ Diese Aufsichtsstruktur gilt auch in Bezug auf die parlamentarische Kontrolle: Es würden beispielsweise beim Petitionsausschuss des Bundestags eingehende Petitionen (siehe obenstehend Ziffer 67) mit Bezug zur Arbeit des Bundeskriminalamts und der Bundespolizei zunächst an das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat weitergeleitet und von dort sodann an das Bundeskriminalamt bzw. das Bundespolizeipräsidium übermittelt. Des Weiteren kann der Bundesrechnungshof prüfen, ob das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei (siehe obenstehend Ziffer 65) die öffentlichen Mittel ordnungsgemäß und sparsam verwendet haben. Der bzw. die Bundesbeauftragte für den Datenschutz ist befugt, die Art der Verarbeitung der vom Bundeskriminalamt und von der Bundespolizei erhobenen personenbezogenen Daten zu überwachen; in diesem Bereich können Kontrollbesuche stattgeführt werden. Wie im ersten Teil des vorliegenden Berichts dargelegt gibt es auf Bundesebene keine einer Ombudsperson vergleichbare Institution, die über ein generelles Mandat zum Schutz der Menschenrechte der Bürgerrechte und Bürger verfügt.

159. Schließlich werden die vom Bundeskriminalamt (und in einigen besonderen Fällen von der Bundespolizei) bearbeiteten Ermittlungsverfahren von der Staatsanwaltschaft geführt, die die letztendliche Entscheidungsmacht in diesen Verfahren hat und gegenüber dem Bundeskriminalamt (wie auch gegenüber der Bundespolizei) weisungsbefugt ist.

¹²⁶ Siehe den Jahresbericht des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zur Korruptionsprävention in the Bundesverwaltung (obenstehend Fußnote 9).

¹²⁷ Angelegenheiten mit Bezug zum Bundeskriminalamt und zur Bundespolizei werden vom Ausschuss Inneres und Heimat des Bundestags behandelt.

Meldepflichten und Schutz von Hinweisgebenden

Meldepflichten

160. Die zuständigen staatlichen Stellen berichten, dass Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten unter Umständen strafrechtlich haften, wenn sie es versäumen, einen Fall von Korruption zu melden, von dem sie in ihrer amtlichen Eigenschaft Kenntnis erlangt haben (gemäß § 258a des Strafgesetzbuchs als Strafvereitelung im Amt in Verbindung mit § 13 StGB).¹²⁸ Dies gilt auch unter Umständen in Fällen, in denen die Informationen außerhalb des Amtes erlangt wurden (d.h. von der Beamtin oder dem Beamten als Privatperson), wenn der Verdacht einer schweren Straftat besteht.

161. § 67 des Bundesbeamtengesetz bestimmt des Weiteren, dass die Bestimmungen über die Vertraulichkeit von Informationen nicht für Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte gelten, wenn diese einen Verdachtsfall von Korruption gemäß §§ 331-337 des Strafgesetzbuchs melden.¹²⁹ Darüber hinaus setzt der Verhaltenskodex gegen Korruption fest: „Unterstützen Sie Ihre Dienststelle bei der Entdeckung und Aufklärung von Korruption. Informieren Sie Ihre Vorgesetzten und die Ansprechperson für Korruptionsprävention bei konkreten Anhaltspunkten für korruptes Verhalten.“ Das Versäumnis, den Verdacht von korruptem Verhalten zu melden, kann zu Disziplinarverfahren führen.

162. Sowohl im Bundeskriminalamt als auch bei der Bundespolizei können Verdachtsfälle von Korruption und sonstiges Fehlverhalten den Ansprechpersonen für Korruptionsprävention gemeldet werden; dies sind im Bundeskriminalamt die Leitung der Internen Revision oder bei der Bundespolizei eine der 184 ernannten Ansprechpersonen. Darüber hinaus können bei der Bundespolizei Hinweise über mögliches Fehlverhalten an die Vertrauensstelle der Bundespolizei gerichtet werden, die zu diesem Zweck im Bundespolizeipräsidium eingerichtet wurde. Die Vertrauensstelle ist der Präsidentin bzw. dem Präsidenten der Bundespolizei unmittelbar unterstellt. Diese Stelle ist eine Art Briefkasten für den Erhalt von Hinweisen, wobei die Präsidentin bzw. der Präsident selbst die zuständige Abteilung benennt, die den vertraulichen Hinweis bearbeitet.¹³⁰ Es wird darauf hingewiesen, dass die Vertrauensstelle über das Intranet der Bundespolizei kontaktiert werden kann. Hinweise können per Telefon, über ein im Intranet verfügbares Formular, brieflich oder persönlich erfolgen. Auf Verlangen können die Hinweise anonymisiert werden.

¹²⁸ § 258a des Strafgesetzbuchs bezieht sich unter anderem auf Beamtinnen und Beamten, die an Strafverfahren beteiligt sind und die „absichtlich oder wissentlich ganz oder zum Teil vereitel[n], daß ein anderer dem Strafgesetz gemäß wegen einer rechtswidrigen Tat bestraft oder einer Maßnahme unterworfen wird“; diesen kann eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren auferlegt werden (oder in weniger schweren Fällen eine Freiheitsstrafe von drei Jahren oder eine Geldstrafe). § 13 des Strafgesetzbuchs wiederum bestimmt: „Wer es unterläßt, einen Erfolg abzuwenden, der zum Tatbestand eines Strafgesetzes gehört, ist nach diesem Gesetz nur dann strafbar, wenn er rechtlich dafür einzustehen hat, daß der Erfolg nicht eintritt, und wenn das Unterlassen der Verwirklichung des gesetzlichen Tatbestandes durch ein Tun entspricht.“

¹²⁹ Die zuständigen staatlichen Stellen berichten, dass diese Bestimmung zur Umsetzung von Artikel 9 des Zivilrechtsübereinkommens über Korruption (CETS 174) in das Bundesbeamtengesetz aufgenommen wurde (im Zivilrechtsübereinkommen über Korruption wird das Folgende bestimmt: „Jede Vertragspartei sieht in ihrem innerstaatlichen Recht vor, dass Beschäftigte, die den zuständigen Personen oder Behörden in redlicher Absicht einen begründeten Korruptionsverdacht mitteilen, angemessen vor ungerechtfertigten Nachteilen geschützt werden.“)

¹³⁰ siehe auch den Bericht (englisch) an die deutsche Regierung über den Besuch in Deutschland des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 25. November 2015 bis 7. Dezember 2015 (S. 18), in dem dies als positives Beispiel genannt wird.

163. Des Weiteren können sich die Beschäftigten sowohl des Bundeskriminalamts als auch der Bundespolizei an die Ombudsperson gegen Korruption wenden, die zu diesem Zweck vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat für seine ausführenden Behörden ernannt worden ist. Seit Januar 2015 wird diese Funktion durch drei Rechtsanwälte der Rechtsanwaltskanzlei GÖRG ausgeübt. Die bei der Ombudsperson gegen Korruption eingehenden Hinweise werden an die Abteilungen für die Interne Revision des Bundeskriminalamts und der Bundespolizei weitergeleitet, ohne die Identität der den Hinweis gebenden Person offenzulegen. Die Beschäftigten können auf Wunsch ihre Beschwerde auch anonym vorbringen (erhalten dann jedoch keine Rückmeldung von GÖRG über den Stand ihrer Beschwerde). Die Möglichkeiten zur Kontaktaufnahme mit der Ombudsperson sind auf dem Intranet der beiden Behörden veröffentlicht; auf diese Möglichkeit wird bei Schulungen und bei sonstigen Sensibilisierungsveranstaltungen verwiesen. Des Weiteren können die Hinweisgeberstellen, Abteilungen für Meldungen und kostenlosen Hotlines der Landespolizeibehörden genutzt werden – beispielsweise sind in Berlin, Niedersachsen und Baden-Württemberg anonyme elektronische Hinweisgeberstellen eingerichtet worden. Die entsprechenden Hinweise würden dann an die zuständigen Einheiten der Bundespolizei und des Bundeskriminalamts weitergeleitet (bzw., wenn die Hinweise Straftaten betreffen, an die entsprechenden Abteilungen der Landespolizei).

164. Das GET begrüßt die klaren Anweisungen des Verhaltenskodex gegen Korruption, Vorgesetzte auf Anhaltspunkte für korruptes Verhalten hinzuweisen, und ebenso, dass ein entsprechendes Versäumnis zu Disziplinarmaßnahmen führen kann. Das GET erkennt außerdem die verschiedenen internen und externen Meldekanäle an, die den Beschäftigten zur Verfügung gestellt werden, um Verdachtsfälle von Korruption und/oder sonstigem Fehlverhalten oder Straftaten zu melden, wie auch die über diese Kanäle im Intranet und bei Schulungen gebotenen Informationen und die klaren Bestimmungen, nach denen Hinweisgebende von den Vorschriften zur Vertraulichkeit von Informationen ausgenommen sind.

Schutz von Hinweisgebenden

165. Wie bereits oben erwähnt, hält das GET die den Beschäftigten des Bundeskriminalamts und der Bundespolizei zur Verfügung stehenden internen und externen Kommunikationskanäle für die vertrauliche (oder anonyme) Meldung von Verdachtsfällen von Korruption und anderem Fehlverhalten, wie auch die Maßnahmen, mit denen die Beschäftigten auf diese Möglichkeiten hingewiesen werden, für positive Aspekte dieses Hinweisgebersystems. Jedoch ist das GET hinsichtlich des Schutzes vor Vergeltung bei Bekanntwerden der Identität der Hinweisgebenden (etwa in Form von Mobbing oder jede andere Form von Sanktion oder diskriminierender Behandlung) der Ansicht, dass der derzeitige Rahmen noch verbessert werden könnte. Die bloße Möglichkeit, Hinweisgebende an eine andere Arbeitsstelle zu versetzen, wird nicht als ausreichend erachtet.¹³¹ Bei der Erörterung dieser Themen vor Ort wurde dem GET mitgeteilt, die zuständigen staatlichen Stellen seien derzeit mit der Entwicklung eines Gesetzesentwurfs zur Umsetzung der EU-

¹³¹ Zu den Schutzmaßnahmen (etwa die Beweislastumkehr bei Gerichtsverfahren bezüglich des von einem Whistleblower erlittenen Schadens, vorläufige Maßnahmen bis zum Abschluss des gerichtlichen Verfahrens etc.) siehe die Empfehlung [CM/Rec\(2014\)7](#) des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Schutz von Whistleblowern.

Richtlinie zu Hinweisgebenden befasst.¹³² Das GET begrüßt es, dass in diesem Zusammenhang Möglichkeiten zur Ausweitung der Gesetzgebung auf andere Verstöße außer denen gegen das europäische Recht erörtert werden. In Erwartung dieser Gesetzgebung, die die Problemstellung in einem weiteren Kontext als ausschließlich dem des Bundeskriminalamts und der Bundespolizei angehen würde, **empfiehlt GRECO die Stärkung des Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern im Bundeskriminalamt und in der Bundespolizei gewährten Schutzes.**

Der Öffentlichkeit zur Verfügung stehende Rechtsbehelfsverfahren

166. Beschwerden der Öffentlichkeit können unmittelbar an das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei gerichtet werden: per Telefon, Brief, Kontaktformular oder E-Mail. Bezüglich dieser Beschwerden bestehen keine Formerfordernisse. Anrufe, Briefe und E-Mails an das Bundeskriminalamt werden an die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit weitergeleitet, die die Angelegenheit aufnimmt und sie dann der Abteilung Geheimschutz, interne Ermittlungen übergibt, sofern es dabei um Fehlverhalten geht (siehe Ziffer 155), oder der Internen Revision (sofern es sich dabei um strukturelle Probleme oder mit Korruption im Zusammenhang stehende Problemstellungen handelt). Bei der Bundespolizei werden alle Beschwerden vom Vorgesetzten des Beschäftigten, gegen den sich die Beschwerde richtet, aufgenommen und zunächst bearbeitet; anschließend wird der Fall an eine Einheit der Internen Revision weitergeleitet und an die Rechtsabteilung, sofern durch die internen Ermittlungen Fehlverhalten zutage gefördert wird. Die eine Beschwerde erhebenden Bürgerinnen und Bürger erhalten stets eine automatisierte Antwort auf ihre Beschwerde, auf die zu einem späteren Zeitpunkt ein Sachstandsbericht folgt. Auf anonyme Beschwerden wird eingegangen, wenn sie strafrechtliche oder disziplinarische Verstöße betreffen oder in sonstiger Weise auf strukturelle Probleme bei der Bundespolizei hinweisen.

167. Ist die die Beschwerde erhebende Person nicht mit der Art und Weise zufrieden, in der das Bundeskriminalamt oder die Bundespolizei der Beschwerde nachgegangen ist, kann sie ihre Beschwerde an übergeordnete Empfänger richten, beispielsweise das Bundespolizeipräsidium (wenn die Angelegenheit eine der Regionaldirektionen der Bundespolizei betrifft) oder das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Eine jede Person kann sich außerdem an den Petitionsausschuss des Bundestags wenden (siehe obenstehend Ziffer 67).¹³³

168. Über die Anzahl der beim Bundeskriminalamt und bei der Bundespolizei eingehenden Beschwerden wie auch darüber, wie diesen Beschwerden nachgegangen wird, liegen nur wenige Informationen vor. Dadurch fällt die Einschätzung schwer, wie mit diesen Beschwerden umgegangen wird. Wie im Folgenden erörtert wird (siehe Ziffer 175), würde es das GET begrüßen, wenn beide Strafverfolgungsbehörden in dieser Hinsicht die Verfahren zur Aufnahme von Beschwerden und zur Berichterstattung über Beschwerden verbessern

¹³² Richtlinie 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

¹³³ Dem GET wurde mitgeteilt, dass die oben genannte Ombudsperson gegen Korruption (mit anderen Worten die Rechtsanwaltskanzlei GÖRG) ebenfalls von den Bürgerinnen und Bürgern kontaktiert werden kann. Da jedoch weder auf der Website des Bundeskriminalamts noch der der Bundespolizei die entsprechende Möglichkeit angegeben ist (die entsprechenden Einzelheiten sind nur auf dem jeweiligen Intranet der beiden Behörden veröffentlicht), dürfte das in der Praxis nur mit geringer Wahrscheinlichkeit vorkommen. Ein Ausnahmefall wäre es, wenn die Ombudsperson gegen Korruption von Personen kontaktiert würde, die zuvor in der Bundesverwaltung tätig war.

würden. In allgemeinerer Hinsicht nimmt das GET zur Kenntnis, dass im Bundeskriminalamt eine andere Abteilung die Beschwerden bearbeitet als die, in der die Polizeibeamtin oder der Polizeibeamte tätig ist, gegen die oder den sich die Beschwerde richtet. Das GET würde es begrüßen, wenn die Bundespolizei sich diesen Ansatz ebenfalls zu Eigen machen könnte. Darüber hinaus wird bei Beschwerden, bei denen es um eine mögliche Straftat geht, die von einer oder einem Beschäftigten der Bundespolizei oder des Bundeskriminalamts verübt worden ist, von einer anderen Polizeibehörde ermittelt. Dessen ungeachtet bleiben Bedenken hinsichtlich der Art der Bearbeitung der Beschwerden, da hier eindeutig „die Polizei gegen sich selbst ermittelt“.¹³⁴ Das GET verweist auf die von anderen GRECO Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht gemachten Erfahrungen, die entweder gesonderte Stellen eingerichtet haben, die mit den Ermittlungen von Fehlverhalten bei der Polizei betraut sind oder die Möglichkeiten einer Prüfung der Beschwerde durch eine von der Polizei unabhängige Stelle bieten; das GET lädt die zuständigen staatlichen Stellen ein, dieser Problemstellung weitere Überlegungen zu widmen.

Durchsetzung und Sanktionen

Disziplinarverfahren

169. Im Bundesdisziplinalgesetz werden zwei Arten von Disziplinarverfahren dargestellt: Disziplinarmaßnahmen nach dem behördlichen Disziplinarverfahren (d.h. Verweis, Geldbuße oder Kürzung der Dienstbezüge) und gravierendere Disziplinarmaßnahmen, die von der Kammer für Disziplinarsachen des einschlägigen Verwaltungsgerichts verhängt werden (d.h. Zurückstufung oder Entfernung aus dem Beamtenverhältnis). In denjenigen Fällen, in denen eine Entfernung aus dem Beamtenverhältnis wahrscheinlich erscheint, bestimmt § 38 des Bundesdisziplinalgesetzes, dass die betreffende Beamtin oder der betreffende Beamte vorläufig des Dienstes enthoben werden kann und dass ihre/seine Bezüge einbehalten werden können. Gegen jede ausgesprochene Disziplinarmaßnahme kann ein Rechtsbehelf eingelegt werden. Im Falle von nach dem behördlichen Disziplinarverfahren verfügten Disziplinarmaßnahmen ist ein Widerspruchsverfahren innerhalb der Behörde vor einer Erhebung einer Klage durchzuführen.

Strafverfahren

170. Beschäftigte der Bundespolizei und des Bundeskriminalamts genießen keine Immunität oder sonstige verfahrensrechtliche Privilegien. Sie unterliegen dem normalen Strafrecht. Wie bereits erwähnt, wird bei von Beschäftigten der Bundespolizei und des Bundeskriminalamts begangenen Straftaten nicht von der Bundespolizei oder dem Bundeskriminalamt selbst, sondern von der Landespolizei desjenigen Bundeslandes ermittelt, in dem das Vergehen vorgeblich begangen worden ist; das Verfahren wird von der Staatsanwaltschaft geführt.¹³⁵

¹³⁴ Siehe Ziffer 61 der Empfehlung Rec(2001)10 zum Europäischen Kodex der Polizeiethik, in der es heißt: „Die öffentliche Hand muss wirksame und unparteiische Beschwerdeverfahren gegen die Polizei einrichten“; in der Begründung wird deutlich gemacht, dass „Ermittlungen der Polizei gegen sich selbst grundsätzlich Zweifel an der Unparteilichkeit dieser Ermittlungen auslösen.“

¹³⁵ Es sollte angemerkt werden, dass die Bundespolizei ohnehin auf Grund ihres Mandats für ein solches Ermittlungsverfahren nicht zuständig ist.

171. In der Regel werden Disziplinarverfahren parallel mit den strafrechtlichen Ermittlungen eingeleitet, werden jedoch üblicherweise ausgesetzt, bis das Strafverfahren abgeschlossen ist. Wird die Bundesbeamtin oder der Bundesbeamte in einem Strafverfahren zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr verurteilt, endet das Beamtenverhältnis mit der Rechtskraft des Urteils (§ 41 Bundesbeamtengesetz). Dies ist auch die Folge, wenn die Bundesbeamtin oder der Bundesbeamte zu einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten verurteilt wird wegen einer Tat, die nach den Vorschriften über Friedensverrat, Hochverrat, Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates oder Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit oder, soweit sich die Tat auf eine Diensthandlung im Hauptamt bezieht, Bestechlichkeit strafbar ist. In einem solchen Fall ist das Disziplinarverfahren einzustellen. Allerdings kann das Disziplinarverfahren unter Umständen fortgeführt werden, wenn das Gericht das Verfahren einstellt oder ein milderes Urteil verhängt als die oben genannte Freiheitsstrafe. Dem GET wurde mitgeteilt, dass sowohl die Bundespolizei als auch das Bundeskriminalamt eine eigene Einschätzung erstellen, wie diese Fälle intern zu behandeln sind (indem etwa geprüft wird, ob interne Kontrollmaßnahmen stringenter gestaltet werden müssen, oder ob bestimmte Aspekte des von der oder dem Beschäftigten an den Tag gelegten Verhaltens zwar keine Straftat darstellen, aber ein Disziplinarverfahren rechtfertigen würden etc.).

Statistik

172. Einzelheiten der disziplinarrechtlich und strafrechtlich relevanten Fälle mit konkretem Bezug zu Korruption, die Beschäftigte in der Bundesverwaltung betreffen, finden sich im [Jahresbericht](#) des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zur „Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“. In diesem Jahresbericht 2018 etwa wird ein Fall eines im Jahr 2018 gegen einen Beschäftigten der Bundespolizei eingeleiteten Ermittlungsverfahrens wegen des Verdachts der Korruption genannt (von sechs Fällen für alle dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat untergeordneten Bundesbehörden), zwei Fälle, in denen Polizistinnen und Polizisten der Bundespolizei die Annahme von Bestechungsgeldern (in Höhe von jeweils 25 € und 50.000 €) abgelehnt haben und ein im Vorjahr aufgetretener Fall von Bestechlichkeit eines Beschäftigten der Bundespolizei, der inzwischen abgeschlossen worden ist.¹³⁶

173. Eine Statistik zu von allen Behörden des Bundes ergriffenen Disziplinarmaßnahmen ([Disziplinarstatistik](#)) (in der um die 280.000 Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten erfasst werden) wird vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat auf seiner Website veröffentlicht. Bei seinem Besuch vor Ort wurde dem GET berichtet, dass – abgesehen von der Disziplinarstatistik und der Beschreibung der konkreten Fälle von Korruption im oben genannten Jahresbericht – in Disziplinarverfahren ergangene Urteile nicht veröffentlicht

¹³⁶ Die laufenden Ermittlungen betrafen einen Beamten der Bundespolizei, welcher dienstlich bei der Beschaffung mitwirkte und im Rahmen seiner Nebentätigkeit für eines der potenziell als Vertragspartner der Bundespolizei in Frage kommenden Unternehmens tätig war. Bei der Beantragung seiner Nebentätigkeit hatte der Beamte diesbezüglich unvollständige/falsche Angaben gemacht. Gegen ihn ermittelte die Staatsanwaltschaft im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens wegen eines Beschaffungsvorganges; ein Disziplinarverfahren wurde eingeleitet. Der abgeschlossene Fall betraf einen chinesischen Touristen, der sich im Transit auf der Weiterreise befand und irrtümlich die Einreisekontrolle passierte. Um seinen Weiterflug zu erreichen, passierte er erneut die Grenzkontrolle (Ausreise). Dort gab er dem kontrollierenden Beamten 200 Dollar. Als er im Gegenzug keine Quittung erhielt, wandte er sich an einen weiteren Beamten. Der betreffende Beamte wurde wegen Bestechlichkeit und Erpressung zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr verurteilt, deren Vollstreckung zur Bewährung ausgesetzt wurde. Das Beamtenverhältnis endete (automatisch).

werden (wobei schwerere Fälle auf Grund der Gerichtsverfahren unter Umständen doch öffentlich bekannt werden).

174. Im Anschluss an seinen Besuch wurde dem GET eine Liste von Disziplinar- und Strafverfahren zugeleitet, die in den vergangenen drei Jahren für das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei eingeleitet worden waren. Beim Bundeskriminalamt handelte es sich um zehn Verfahren im Jahr 2017, neun im Jahr 2018 und zehn im Jahr 2019. Dabei ging es um Dienstpflichtverletzungen wie die missbräuchliche Verwendung von Kommunikationssystemen, Urinieren in der Öffentlichkeit und Verstoß gegen die Dienstanweisung zum Einsatz von Waffen (wofür Disziplinarmaßnahmen wie Verweise, Geldbußen, Abmahnungen und Zurückstufungen verhängt wurden) sowie um Straftaten wie (den Verdacht) der sexuellen Nötigung, (den Verdacht) der Körperverletzung, Unterschlagung und Diebstahl. Für die Bundespolizei wurden 269 Fälle für das Jahr 2017 genannt, 355 Fälle für 2018 und 326 für das Jahr 2019. Dabei ging es um eine breite Spanne von Dienstpflichtverletzungen und von Straftaten, angefangen von Ordnungswidrigkeiten im Verkehr über Diebstahl, sexuelle Belästigung, Alkoholenuss im Dienst, Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz, bis hin zu Verletzungen des Dienstgeheimnisses und IT-Rechtsverstößen (etc.). Ungefähr ein Drittel dieser Fälle führte auch zur Einleitung von Strafverfahren.

175. Das GET erkennt die detailreich erhobene Statistik an, wie auch die diese illustrierenden Informationen des Jahresberichts zur Korruptionsprävention des Bundesverwaltungsministeriums des Innern, für Bau und Heimat, wie auch die Veröffentlichung der Disziplinarstatistik. In Anbetracht der Tatsache, dass es sich bei letzterer um eine Zusammenstellung für alle Bundesministerien und deren untergeordnete Behörden handelt, werden damit keine größeren Einsichten in den Umgang mit Disziplinarfällen durch das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei gewonnen. Dem GET wurde mitgeteilt, dieser Ansatz sei absichtlich gewählt, um eine Fokussierung auf einzelne Behörden zu vermeiden. Wie bereits oben im Hinblick auf Beschwerden erwähnt, würde das GET dennoch eine größere Offenheit in diesem Bereich begrüßen. Eindeutig genießen das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei ein hohes Maß an öffentlichem Vertrauen. Das GET hält Transparenz für ein wesentliches Mittel zur Bewahrung dieses Vertrauens, mit dem die Öffentlichkeit über Abhilfemaßnahmen informiert werden kann und mögliche Vorurteile hinsichtlich der Imagepflege der Behörden abgebaut werden können. Folglich **empfiehlt GRECO, 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 eventuell die einschlägigen Urteile, sämtlich unter Wahrung der Anonymität der betroffenen Personen, veröffentlichen.**

VI. Empfehlungen und Folgemaßnahmen

176. In Anbetracht der Erkenntnisse des vorliegenden Berichts empfiehlt GRECO Deutschland Folgendes:

Im Hinblick auf Zentralregierungen (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive)

- i. (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 Geschenke, Nebentätigkeiten, Kontakte zu Dritten, Lobbying etc.) und (ii) die Kopplung eines solchen Kodex mit einem Kontroll- und Durchsetzungsmechanismus (Ziffer 43);**
- ii. 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 (Ziffer 49);**
- iii. (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 (Ziffer 57);**
- iv. wesentliche Beiträge zu Gesetzesentwürfen, die vor der Einleitung des Beteiligungsverfahrens eingehen, nebst deren Quelle zu identifizieren, zu dokumentieren und offenzulegen (Ziffer 60);**
- v. (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) (Ziffer 63);**
- vi. (i) die Einführung klarer Bestimmungen und Orientierungshilfen für Bundesministerinnen und Bundesminister sowie für parlamentarische Staatssekretärinnen und parlamentarische Staatssekretäre zur Verhinderung und Handhabung von Interessenkonflikten (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 (Ziffer 72);

- vii. (i) Maßnahmen zur Gewährleistung der Einheitlichkeit und Transparenz der Entscheidungen zu ergreifen, mit denen Staatssekretärinnen und Staatssekretären sowie Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleitern 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. (Ziffer 91);**
- viii. (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 (Ziffer 95);**

Im Hinblick auf Strafverfolgungsbehörden

- ix. (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 (Ziffer 113);**
- x. den Ausbau der im Rahmen der Ausbildung und als Fortbildungsmaßnahmen vorgesehenen Integritätsschulungen für die Bundespolizei sowie die verbesserte Strukturierung und Ausrichtung dieser Schulungen auf die Bedarfe und das Risiko der verschiedenen Beschäftigtengruppen (Ziffer 119);**
- xi. eine Stärkung der Hintergrundüberprüfung von seitens der Bundespolizei einzustellenden Personen und die Wiederholung dieser Hintergrundüberprüfungen in regelmäßigen Abständen während der Polizeilaufbahn (Ziffer 132);**
- xii. Maßnahmen zur Förderung einer strikteren internen Aufsicht innerhalb der Bundespolizei unter Anwendung eines proaktiven Ansatzes mit umfassenden Überwachungskapazitäten (Ziffer 156);**
- xiii. die Stärkung des Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern im Bundeskriminalamt und in der Bundespolizei gewährten Schutzes (Ziffer 165);**

- xiv. **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 eventuell die einschlägigen Urteile, sämtlich unter Wahrung der Anonymität der betroffenen Personen, veröffentlichen (Ziffer 175).**

177. GRECO fordert die zuständigen staatlichen Stellen nach Artikel 30 Absatz 2 der Geschäftsordnung auf, bis zum 30. April 2022 einen Bericht über die Maßnahmen, die zur Umsetzung der oben genannten Empfehlungen ergriffen wurden, vorzulegen. GRECO wird diese Maßnahmen im Rahmen seines speziellen Umsetzungsverfahrens prüfen.

178. GRECO bittet die zuständigen staatlichen Stellen in Deutschland, die Veröffentlichung des vorliegenden Berichts so bald wie möglich zu genehmigen, der Öffentlichkeit eine Übersetzung in der Landessprache zugänglich zu machen.

About GRECO

The Group of States against Corruption (GRECO) monitors the compliance of its 49 member states with the Council of Europe’s anti-corruption instruments. GRECO’s monitoring comprises an “evaluation procedure” which is based on country specific responses to a questionnaire and on-site visits, and which is followed up by an impact assessment (“compliance procedure”) which examines the measures taken to implement the recommendations emanating from the country evaluations. A dynamic process of mutual evaluation and peer pressure is applied, combining the expertise of practitioners acting as evaluators and state representatives sitting in plenary.

The work carried out by GRECO has led to the adoption of a considerable number of reports that contain a wealth of factual information on European anti-corruption policies and practices. The reports identify achievements and shortcomings in national legislation, regulations, policies and institutional set-ups, and include recommendations intended to improve the capacity of states to fight corruption and to promote integrity.

Membership in GRECO is open, on an equal footing, to Council of Europe member states and non-member states. The evaluation and compliance reports adopted by GRECO, as well as other information on GRECO, are available at: www.coe.int/greco.