

Verabschiedet: 19. März 2025  
Veröffentlicht: 8. August 2025

GrecoRC5(2025)8

# FÜNFTE EVALUIERUNGSRUNDE

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

## ZWEITER UMSETZUNGSBERICHT

# DEUTSCHLAND



Verabschiedet durch GRECO  
auf der 99. Vollversammlung  
(Straßburg, 17. – 19. März 2025))



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## I. EINFÜHRUNG

1. Die fünfte GRECO-Evaluierungsrunde hat die „Korruptionsprävention und Integritätsförderung in Zentralregierungen (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive) und Strafverfolgungsbehörden“ zum Gegenstand.
2. Der Zweite Umsetzungsbericht enthält eine Bewertung der Maßnahmen der deutschen Behörden zur Umsetzung der Empfehlungen aus dem Evaluierungsbericht der fünften Runde über Deutschland, der von GRECO auf ihrer 86. Vollversammlung (29. Oktober 2020) verabschiedet und nach Freigabe durch Deutschland am 15. Dezember 2020 veröffentlicht wurde. Der entsprechende Umsetzungsbericht wurde von GRECO auf ihrer 92. Vollversammlung (2. Dezember 2022) verabschiedet und nach Freigabe durch Deutschland am 16. März 2023 veröffentlicht.
3. Wie von der GRECO-Geschäftsordnung vorgeschrieben, legten die deutschen Behörden einen Sachstandsbericht zu den Maßnahmen vor, die zur Umsetzung der Empfehlungen ergriffen wurden. Dieser Bericht ging am 26. September 2024 ein und diente als Grundlage für den Zweiten Umsetzungsbericht.
4. GRECO wählte Polen (für hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger in Zentralregierungen) und Liechtenstein (für Strafverfolgungsbehörden) zur Benennung von Berichterstattern für das Umsetzungsverfahren aus. Als Berichterstatter wurden Frau Alicja KLAMCZYŃSKA für Polen und Herr Fabian RITTER für Liechtenstein benannt. Bei der Erstellung des vorliegenden Berichts wurden sie durch das GRECO-Sekretariat unterstützt.

## II. ANALYSE

5. GRECO hat in ihrem Evaluierungsbericht 14 Empfehlungen an Deutschland gerichtet. Im Umsetzungsbericht kommt GRECO zu dem Schluss, dass Empfehlung x zufriedenstellend umgesetzt, die Empfehlungen i, ii, v, vi und ix teilweise umgesetzt und die Empfehlungen iii, iv, vii, viii und xi bis xiv nicht umgesetzt wurden. Die Umsetzung der noch ausstehenden Empfehlungen wird im Folgenden behandelt.

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

### Empfehlung i

6. *Im Evaluierungsbericht empfahl GRECO (i) die Verabschiedung eines konkret auf hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive zugeschnittenen Verhaltenskodexes, ergänzt durch entsprechende Orientierungshilfen zu Interessenkonflikten und anderen Angelegenheiten mit Integritätsbezug (beispielsweise Geschenke, Nebentätigkeiten, Kontakte zu Dritten, Lobbying etc.) und (ii) die Kombination eines solchen Kodexes mit einem Kontroll- und Durchsetzungsmechanismus.*
7. GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung teilweise umgesetzt wurde. GRECO akzeptierte, dass die neue Orientierungshilfe für Mitglieder der Bundesregierung und

Parlamentarische Staatssekretäre in Verbindung mit der Korruptionspräventionsrichtlinie und dem Verhaltenskodex dem Ziel der Empfehlung entspricht. GRECO kam daher zu dem Schluss, dass Teil (i) der Empfehlung in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden ist. In Bezug auf Teil (ii) der Empfehlung stellte GRECO fest, dass die Behörden die bestehenden Rechtsvorschriften für ausreichend erachteten und darauf verwiesen, dass die Einhaltung der genannten Regeln vom Parlament kontrolliert werde. GRECO wies jedoch erneut darauf hin, dass es vorteilhaft wäre, ein Verfahren einzuführen, mit dem die Einhaltung der in der Orientierungshilfe und im Verhaltenskodex für Korruptionsbekämpfung enthaltenen Integritätsstandards gezielt überwacht werden könnte. GRECO war daher der Auffassung, dass dieser Teil der Empfehlung noch nicht umgesetzt worden sei.

8. Was Teil (ii) der Empfehlung angeht, so berichten die deutschen Behörden, dass es sich bei der Überwachung der Einhaltung des Verhaltenskodexes für Korruptionsbekämpfung um eine grundlegende Verantwortung aller Vorgesetzten handelt, wie sich aus dem Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen ergibt.<sup>1</sup> So haben nach diesem Leitfaden alle Führungskräfte eine Vorbildfunktion und Fürsorgepflicht gegenüber den ihnen unterstellten Beschäftigten. In dem Leitfaden sind z.B. Schwachstellen und Einfallstore für Korruption aufgeführt, denen mit gezielten Maßnahmen zu begegnen ist, um eine ausreichende Kontrolle zu gewährleisten. Hierzu zählt auch, die Beschäftigten zu beaufsichtigen und ihnen gegenüber eine hohe Aufmerksamkeit an den Tag zu legen, um frühzeitig mögliche Korruptionsgefahren zu erkennen. Als Hilfestellung zur Identifizierung möglicherweise korrupten Verhaltens von Beschäftigten sind eine Vielzahl von (Warn-)Indikatoren genannt, bei deren Vorliegen die Führungskraft prüfen muss, ob das Auftreten eines Indikators zusammen mit den Umfeldbedingungen eine tatsächliche Korruptionsgefahr anzeigt. Bei konkreten und nachvollziehbaren Anhaltspunkten für einen Korruptionsverdacht muss die Führungskraft sich unverzüglich mit der Ansprechperson für Korruptionsprävention beraten und die Personalverwaltung bzw. Behördenleitung informieren. Die Ansprechperson muss sich an die Behördenleitung wenden, den Verdachtsfall melden und unmittelbare Maßnahmen empfehlen, die zu ergreifen sind, um eine Verschleierung zu verhindern. So kann die Personalabteilung unter anderem Vorgänge entziehen, ein Verbot des Zugangs zu Akten erteilen und den Arbeitsraum sichern. Darüber hinaus muss die Behördenleitung interne Ermittlungen anstoßen bzw. bei einem begründeten Verdacht die Strafverfolgungsbehörden umgehend in Kenntnis setzen. Die Personalabteilung ergreift Disziplinarmaßnahmen. Dazu gehören Verweise, Geldbußen, Gehaltskürzungen, Herabstufungen, die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis und Kürzungen oder die Aberkennung des Ruhegehalts. Disziplinarmaßnahmen lassen etwaige strafrechtliche Ermittlungen, strafrechtliche Verfolgung und strafrechtliche Sanktionen unberührt. Das Maß und der Umfang der gebotenen Maßnahmen richten sich nach den Umständen des Einzelfalles. Bei Verletzung dieser Pflichten können sich Führungskräfte eines Dienstvergehens strafbar machen. Das Versäumnis, den Verdacht von korruptem Verhalten zu melden, stellt eine Verletzung der Treue-, Beratungs- und Unterstützungspflicht im öffentlichen Dienst dar und müsste entsprechend der Schwere des Fehlverhaltens im Einzelfall bestraft werden. Wenn Vorgesetzte den Verdacht von

---

Anhang 2 der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung:

korruptem Verhalten hegen und diesen nicht melden, können sie nach dem Disziplinarrecht zur Verantwortung gezogen werden (s.o.), aber auch nach dem Strafrecht, z.B. wegen Beihilfe zu Korruption.

9. Die Behörden geben außerdem an, dass es kein Verfahren gibt, mit dem die Einhaltung der in der Orientierungshilfe und im Verhaltenskodex für Korruptionsbekämpfung enthaltenen Integritätsstandards gezielt überwacht und Verstöße geahndet werden könnten. Jedoch haben Bundesministerinnen und Bundesminister ihr Handeln und Verhalten politisch zu verantworten. Auch ist ihre Entlassung – ebenso wie die der Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Parlamentarischen Staatssekretäre gem. § 9 Absatz 2 Bundesministergesetz bzw. § 4 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre jederzeit möglich – so ggf. auch in Fällen von Fehlverhalten. Zudem unterliegt der betroffene Personenkreis auch einer parlamentarischen Kontrolle.
10. Was Teil (ii) der Empfehlung angeht, nimmt GRECO die von den deutschen Behörden zur Verfügung gestellten Angaben und die Möglichkeit zur Kenntnis, in Verdachtsfällen von Korruption Vorsichtsmaßnahmen zu treffen. Darüber hinaus gibt es jedoch kein Verfahren, mit dem zielgerichtet überwacht werden könnte, ob und wie hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive die Integritätsregeln einhalten, oder mit dem Verstöße geahndet werden könnten. Deshalb kann dieser Teil der Empfehlung nicht als umgesetzt betrachtet werden.
11. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung i weiterhin teilweise umgesetzt worden ist.

Empfehlung ii

12. *GRECO empfahl eine systematische Unterrichtung der Bundesministerinnen und Bundesminister sowie der Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Parlamentarischen Staatssekretäre zu Fragen der Integrität, zunächst bei Amtsantritt und danach in regelmäßigen Abständen.*
13. GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung teilweise umgesetzt wurde. GRECO stellte fest, dass den Mitgliedern der neuen Bundesregierung zu deren Amtsübernahme Schreiben zu Integritätsfragen übermittelt wurden und bewertete diese Maßnahme positiv. GRECO betonte jedoch, dass weitere, regelmäßige Maßnahmen erforderlich seien.
14. Die Behörden haben bisher keine neuen Angaben zur Umsetzung dieser Empfehlung gemacht.
15. GRECO kommt zu dem Schluss, dass angesichts fehlender Fortschritte die Empfehlung ii weiterhin teilweise umgesetzt worden ist.

### Empfehlung iii

16. GRECO empfahl (i) das Informationsfreiheitsgesetz einer unabhängigen und gründlichen Überprüfung zu unterziehen, wobei besonderes Augenmerk auf den Umfang der in diesem Gesetz und in jüngeren Rechtsvorschriften 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.
17. GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung nicht umgesetzt wurde. Vorbereitende Arbeiten wurden aufgenommen, um das Informationsfreiheitsgesetz zu einem Bundestransparenzgesetz weiterzuentwickeln. Bis Ende 2022 sollte hierzu ein Eckpunktepapier vorgelegt werden.
18. Die Behörden weisen darauf hin, dass sich die Umsetzung der Verpflichtung aus dem Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode hinsichtlich des Informationsfreiheitsgesetzes in Arbeit befindet.
19. GRECO nimmt die Angaben der Behörden zur Kenntnis. Da zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine weitere Entwicklung zu verzeichnen ist, kommt GRECO zu dem Schluss, dass die Empfehlung iii weiterhin nicht umgesetzt ist.

### Empfehlung iv

20. *GRECO empfahl wesentliche Beiträge Externer zu Gesetzesentwürfen, die vor der Einleitung des Beteiligungsverfahrens eingehen, nebst deren Quelle zu identifizieren, zu dokumentieren und offenzulegen.*
21. GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung nicht umgesetzt wurde. GRECO stellte fest, dass die Bundesregierung beabsichtigte, einen „legislativen Fußabdruck“ einzuführen, um nach- und rückverfolgen zu können, welche Interessengruppen versuchen, Einfluss auf bestimmte Rechtstexte zu nehmen und daran mitzuwirken. Dieser „Fußabdruck“ war in den Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode aufgenommen worden und sollte zusammen mit anderen Transparenzmaßnahmen umgesetzt werden. Für GRECO war es jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch zu früh, um die Empfehlung auch als nur teilweise umgesetzt anzusehen.
22. Nach Angaben der Behörden hat am 6. März 2024 das Bundeskabinett gemäß den Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode Bestimmungen für einen exekutiven Fußabdruck durch Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) beschlossen. Die Bundesministerien müssen diese Bestimmungen seit dem 1. Juni 2024 anwenden. Durch den exekutiven Fußabdruck sind die Bundesministerien verpflichtet, in der Begründung von Gesetzesentwürfen anzugeben, inwieweit Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sowie von Bundesministerien beauftragte Dritte wesentlich zum Inhalt des Gesetzentwurfs beigetragen haben. Interessenvertreterinnen oder Interessenvertreter sind alle

natürlichen oder juristischen Personen, Personengesellschaften oder sonstigen Organisationen, auch in Form von Netzwerken, Plattformen oder anderen Formen kollektiver Tätigkeiten, die Interessenvertretung selbst betreiben oder in ihrem Namen in Auftrag geben. Interessenvertretung ist jede Kontaktaufnahme zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess der Bundesregierung. Neben dem Einfluss von Interessenvertreterinnen und -vertretern ist auch anzugeben, inwieweit von den Bundesministerien beauftragte Dritte wesentlich zum Inhalt des Gesetzentwurfs beigetragen haben. Hierunter können zum Beispiel die Beauftragung von Rechtsanwaltskanzleien, von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie von externen Gutachten oder die Einbindung von Beratungsfirmen durch das federführende oder ein beteiligtes Ministerium fallen.

23. Die Behörden fügen hinzu, dass jeder wesentliche Einfluss auf den Inhalt der gesetzlichen Regelungen offengelegt werden muss, unabhängig davon, wann der Vorschlag vorgelegt wurde, damit insbesondere auch wesentliche Beiträge, die vor der formellen Einleitung der Konsultationen eingegangen sind, erfasst werden. Der Begriff der Einflussnahme umfasst die Aufnahme einer Regelung ebenso wie den Verzicht auf einen ursprünglich angedachten Regelungsinhalt oder eine nicht unerhebliche Änderung vorgesehener Regelungsinhalte. Es müssen solche Einflussnahmen genannt werden, die sich tatsächlich auf das Ergebnis, also im Sinne eines "Abdrucks", ausgewirkt haben ("Wesentlichkeitsschwelle"). Die Formulierung "inwieweit" ist daher im Lichte des Ergebnisses auszulegen. Das heißt, es ist anzugeben, inwieweit der Inhalt eines Gesetzentwurfs der Bundesregierung beeinflusst wurde. Wesentlich ist die Interessenvertretung, wenn sie Niederschlag in der Ausrichtung der Hauptanliegen des Gesetzentwurfs gefunden hat oder durch sie der ursprünglich vorgesehene Inhalt des Gesetzentwurfs durch einen Vortrag in zentralen Fragen geändert worden ist. Über die Bewertung, ob ein Einfluss wesentlich ist, entscheidet das für den jeweiligen Regelungsinhalt federführend zuständige Ministerium. Unabhängig davon stellt die Bundesregierung im Rahmen des parlamentarischen Fragerechts derartige Aufstellungen zu Kontakten der Bundesregierung mit Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern anlassbezogen zusammen-
24. Zudem besteht im Rahmen einer IFG-Anfrage stets die Möglichkeit der nachträglichen Kontrolle des Regierungshandelns und Einsichtnahme in die von der Bundesregierung gepflegten Kontakte. Darüber hinaus müssen Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter seit dem 1. März 2024 im Lobbyregister konkretere Angaben zu den Zielen ihrer Interessenvertretung machen und dabei auch angeben, auf welche konkreten Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben sich ihre Aktivitäten beziehen sowie grundlegende Stellungnahmen und Gutachten dazu im Lobbyregister veröffentlichen (siehe § 3 Abs. 1 Nr. 5 des neuen Lobbyregistergesetzes (LobbyRG), siehe auch unten zu Empfehlung v).
25. GRECO begrüßt die Änderungen der GGO der Bundesministerien, mit denen ein exekutiver Fußabdruck vorgesehen wird. Danach sind die Bundesministerien verpflichtet, Angaben dazu zu machen, inwieweit Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sowie von den Bundesministerien beauftragte Dritte auch vor der Einleitung des Beteiligungsverfahrens wesentlich zum Inhalt des Gesetzentwurfs

beigetragen haben. Dementsprechend ist die Transparenz von Gesetzgebungsprozessen verbessert worden und wesentliche Beiträge von Externen müssen dokumentiert und offengelegt werden. GRECO akzeptiert, dass der durch die geänderten Bestimmungen vorgesehene exekutive Fußabdruck der Anforderung der Empfehlung entspricht.

26. GRECO kommt daher zu dem Schluss, dass die Empfehlung iv in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden ist.

#### Empfehlung v

27. *GRECO empfahl (i) die Einführung detaillierter Regelungen über die Art und Weise, in der hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive Kontakte mit Lobbyistinnen und Lobbyisten und sonstigen Dritten, die die gesetzgeberischen und sonstigen Tätigkeiten der Regierung zu beeinflussen suchen, unterhalten; und (ii) die Offenlegung ausreichender Angaben über die mit diesen Kontakten verfolgten Zwecke, wie etwa die Identität der Person oder Personen, mit der oder denen (oder in deren Namen) das Gespräch oder die Gespräche geführt wurden sowie die jeweilige(n) konkrete(n) Gesprächsinhalt(e).*
28. GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung teilweise umgesetzt wurde. GRECO begrüßte das Inkrafttreten des Lobbyregistergesetzes am 1. Januar 2022 und die Schaffung eines Lobbyregisters für Interessenvertretungen. GRECO wies jedoch darauf hin, dass es mehrere Ausnahmen von der Registrierungspflicht gibt und dass sich die Verpflichtung zur Registrierung nur auf reguläre Aktivitäten der Interessenvertretung bezieht. Teil (i) der Empfehlung gilt als teilweise umgesetzt. GRECO war ferner der Auffassung, dass die Behörden weitere Regelungen in Bezug auf Teil (ii) der Empfehlung treffen und ausreichende Informationen über den Zweck von Kontakten mit Lobbyisten und anderen Dritten offenlegen sollten, die Entscheidungen oder Handlungen der Regierung zu beeinflussen suchen, damit das in der Empfehlung vorgegebene Ziel der Transparenz erreicht wird.
29. Die deutschen Behörden berichten, dass die Bundesregierung ihre Pläne, das Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz) zu verschärfen, in der 20. Wahlperiode umgesetzt hat. Insbesondere hat sie den Anwendungsbereich des Lobbyregistergesetzes ausgeweitet, Kontakte bis hinunter auf Referatsleiter Ebene aufgenommen und die Offenlegungspflichten geändert. Es wurden folgende Änderungen vorgenommen:
- Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter müssen sich nun registrieren, wenn sie innerhalb der vorangegangenen drei Monate mehr als 30 Einzelkontakte zum Zweck der Interessenvertretung hatten (zuvor war eine Registrierung erst ab 50 Kontakten erforderlich). Hierbei sind Kontakte mit Amtsträgern bis hinunter zur Referatsleiter Ebene erfasst (zuvor war eine Registrierung erst ab Unterabteilungsleiter Ebene erforderlich).
  - Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter müssen jetzt konkretere Angaben zu den Zielen ihrer Interessenvertretung machen und auch angeben, auf welche konkreten Gesetzgebungs- oder Regelungsvorhaben sich ihre Aktivitäten beziehen. Sie müssen grundlegende Stellungnahmen und Gutachten in das Lobbyregister eintragen und somit

die Zielsetzung ihrer Interessenvertretung im Lobbyregister selbst transparenter machen.

- Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter müssen konkretere Angaben zu ihren Finanzierungsquellen machen. Sie müssen jetzt ihre Hauptfinanzierungsquellen und Mitgliedsbeiträge im Lobbyregister angeben. Die Möglichkeit, die Angabe von Finanzinformationen zu verweigern, wurde abgeschafft. Es besteht die Pflicht, bei Schenkungen oder anderen lebzeitigen Zuwendungen Dritter, die einen Gesamtwert von 10.000 Euro und zugleich 10 % bezogen auf die jährliche Gesamtsumme der Schenkungen und anderen Zuwendungen im jeweiligen Geschäftsjahr übersteigen, den Namen der Geberin bzw. des Gebers anzugeben.

- Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter, die die Interessenvertretung im Auftrag Dritter betreiben, müssen Angaben zu den für die Interessenvertretung eingesetzten Personen und den aufgewendeten Kosten machen. Demzufolge ist es nunmehr möglich, festzustellen, welche Ressourcen einer Interessenvertreterin oder einem Interessenvertreter für ihre Arbeit zur Verfügung stehen.

- Wenn Regierungsmitarbeiter oder Amtsträger die Seite wechseln und als Interessenvertreterin oder Interessenvertreter tätig werden („Drehtür“), müssen sie aktuelle und frühere amtliche Funktionen und Tätigkeiten offenlegen, indem sie die entsprechenden Angaben in das Lobbyregister eintragen.

30. Die Behörden geben an, dass diese Änderungen am 1. März 2024 in Kraft getreten sind. Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter mussten ihre Registereinträge bis zum 30. Juni 2024 an die neuen Anforderungen anpassen. Die registerführende Stelle legt erstmals am 31. März 2025 einen Bericht über die Führung des Lobbyregisters vor. Ergänzt wird diese Offenlegungsverpflichtung durch den exekutiven Fußabdruck. Durch diesen wird offengelegt, ob und in welchem Maße die wesentlichen Einflussnahmen tatsächlich Erfolg hatten und sich in einem Änderungsvorschlag im Referentenentwurf niedergeschlagen haben (s. oben unter Empfehlung iv). Die vielfältigen neuen Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten werden zudem weiterhin flankiert von den Rechten nach dem Informationsfreiheitsgesetz und dem parlamentarischen Fragewesen. Diese mit den neuen Regelungen erwirkte erweiterte Datengrundlage ermöglicht zielgenauere parlamentarische Fragestellungen und allgemeine Auskunftersuchen nach dem Informationsfreiheitsgesetz.

31. GRECO ist erfreut darüber, dass das Lobbygesetz mit dem Ziel geändert wurde, seinen Anwendungsbereich zu erweitern. Diese Änderungen sind zum 1. März 2024 in Kraft getreten. Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter müssen seither im Lobbyregister konkretere Angaben zu ihren Finanzierungsquellen, ihrer früheren Rolle als Amtsträger und zu den Zielen ihrer Interessenvertretung machen und grundlegende Stellungnahmen und Gutachten zu spezifischen Gesetzesvorschlägen im Lobbyregister veröffentlichen. GRECO hätte es zwar vorgezogen, wenn die Veröffentlichungspflichten den Regierungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern auferlegt worden wären, erkennt jedoch an, dass mit dieser Änderung der Rahmen zur Wahrung der Transparenz von Lobbyaktivitäten gestärkt wurde und dass die Interaktion zwischen Lobbyistinnen und Lobbyisten und hochrangigen Entscheidungsträgerinnen und -trägern der Exekutive entsprechend der Zielsetzung der Empfehlung geregelt wurde. Vor diesem Hintergrund ist Teil (i) der Empfehlung in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden. Dennoch stellt GRECO fest, dass die Offenlegung von Angaben zu direkten Kontakten und Treffen



mit Lobbyistinnen und Lobbyisten und sonstigen Dritten, die die gesetzgeberischen und sonstigen Tätigkeiten der Regierung zu beeinflussen suchen, immer noch unzureichend ist. GRECO erwartet die Ergreifung weiterer Maßnahmen, bevor Teil (ii) der Empfehlung als erfüllt angesehen werden kann.

32. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung v weiterhin teilweise umgesetzt worden ist.

Empfehlung vi

33. *GRECO empfahl (i) die Einführung klarer Bestimmungen und Orientierungshilfen für Bundesminister sowie für Parlamentarische Staatssekretäre zur Verhinderung und Handhabung von Interessenkonflikten und (ii) die Einführung einer Ad-hoc-Offenlegungspflicht für hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive, wenn es zu Konflikten zwischen ihren privaten Interessen und ihren Amtsaufgaben kommt.*

34. GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung teilweise umgesetzt wurde. GRECO stellte fest, dass die Orientierungshilfe keine eindeutige Verpflichtung enthält, verschiedene Interessenkonflikte bei deren Auftreten (ad hoc) offenzulegen. GRECO zeigte auf, dass die Orientierungshilfe ergänzt werden sollte und dass die Behörden in Erwägung ziehen sollten, praktische Ratschläge zum Erkennen von und Umgang mit Interessenkonflikten und aus dem Leben gegriffene Beispiele von möglicherweise auftretenden Situationen aufzunehmen.

35. Die Behörden verweisen auf ihre Stellungnahmen im Vorbericht. Sie weisen zu Teil (ii) auf die zahlreichen gesetzlichen und untergesetzlichen ad-hoc Offenlegungspflichten im Hinblick auf Sachverhalte hin, die zu Interessenkonflikten führen können.

36. GRECO nimmt die Angaben der Behörden, die die bereits im Umsetzungsbericht dargelegten Informationen beschreiben, zur Kenntnis. Dies zeigt, dass zur Umsetzung der Empfehlung keine neuen Maßnahmen ergriffen wurden, obwohl Fälle in der jüngsten Vergangenheit das Erfordernis strengerer Regeln belegt haben.<sup>2</sup>

37. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung vi weiterhin teilweise umgesetzt worden ist.

Empfehlung vii

38. *GRECO empfahl (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*

---

<sup>2</sup> siehe z.B. LobbyControl, [Lobbyreport 2024](#), S. 65.

*einzuführen für Fälle, in denen Entscheidungen der Bundesregierung in dieser Hinsicht nicht Folge geleistet wird.*

39. GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung nicht umgesetzt wurde. GRECO war der Auffassung, dass zur Umsetzung des ersten Teils der Empfehlung weitere Maßnahmen erforderlich sind. Darüber hinaus rief GRECO die deutschen Behörden dazu auf, die Diskussion der vom zweiten Teil der Empfehlung betroffenen Themen wieder aufzunehmen.
40. Die deutschen Behörden geben an, dass die Rechtslage in Bezug auf Aktivitäten nach Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst mit Wirkung vom 1. April 2024 verschärft wurde. Mit dem geänderten § 105 Bundesbeamtengesetz (BBG) wird ein abgestuftes System aus Anzeige- und Genehmigungspflicht für ehemalige politische Beamtinnen und politische Beamte sowie Beamtinnen und Beamte, die vor ihrem Ruhestand sicherheitsüberprüft waren, eingeführt. Die Behörden unterstreichen, dass Anschlussstätigkeiten ehemaliger hochrangiger Bundesbeamtinnen und Bundesbeamter nach der neuen Rechtslage einem besonders strengen Regelungsregime unterliegen. Die Verschärfung des § 105 Bundesbeamtengesetz (BBG) erlaubt nach Angaben der Behörden unter anderem ein enges Monitoring des weiteren beruflichen Werdegangs der besonders im Fokus der öffentlichen Wahrnehmung stehenden früheren politischen Beamtinnen und Beamten. Dazu gehört zum einen eine generelle Anzeigepflicht für jegliche nachamtliche Erwerbstätigkeiten und sonstige Beschäftigungen und zum anderen eine erhebliche Ausdehnung der Anzeigeverpflichtung in zeitlicher Hinsicht auf maximal sieben Jahre.
41. Konkret sind von der Gesetzesänderung zwei Gruppen von ehemaligen Beamtinnen und Beamten betroffen. Zum einen sind dies Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamte, die vor Eintritt in den Ruhestand politische Beamtinnen oder politische Beamte nach § 54 BBG waren. Von „politischen“ Beamten wird gesprochen, wenn diese ein Amt bekleiden, bei dessen Ausübung sie in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Bundesregierung stehen müssen. Hierzu zählen beispielsweise Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter der Bundesministerien. Zum anderen sind Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamte von der Verschärfung der Rechtslage betroffen, die vor Eintritt in den Ruhestand mit sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten im Sinne des § 1 Absatz 2 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (SÜG) betraut waren, bei denen also mindestens eine einfache Sicherheitsüberprüfung nach § 8 SÜG durchgeführt wurde.
42. Angehörige dieser beiden Personenkreise sind mit Inkrafttreten des geänderten § 105 BBG verpflichtet, jede Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes vor ihrer Aufnahme anzuzeigen. Für sie gilt zudem, dass die beschriebene verschärfte Anzeigepflicht fortan für fünf Jahre bei Eintritt in den Ruhestand mit Erreichen der Regelaltersgrenze und in allen anderen Fällen der Beendigung des Beamtenverhältnisses für sieben Jahre gilt. Für alle Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten gilt im Übrigen fortan eine Anzeigefrist von einem Monat vor Aufnahme der geplanten Tätigkeit. Die Entscheidung darüber, ob Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie Abteilungsleiterinnen und

Abteilungsleiter im Anschluss an ihre Tätigkeit im öffentlichen Dienst eine neue Beschäftigung aufnehmen dürfen, wird weiterhin vom ehemaligen Dienstherrn getroffen, der dies innerhalb einer Monatsfrist untersagen kann. Diese Untersagung kann längstens für den Zeitraum bis zum Ende der Anzeigepflicht ausgesprochen werden.

43. Um eine einheitliche Handhabung der Regelungen zu Anschlussstätigkeiten zu gewährleisten, hat das Bundesministerium des Innern und für Heimat ein Rundschreiben erstellt, das konkretisierende Hinweise zu Auslegung und Anwendung des § 105 BBG enthält.<sup>3</sup>
44. GRECO erkennt die Bemühungen der Behörden zur Umsetzung des ersten Teils der Empfehlung betreffend die Beschränkungen der nachamtlichen Aufnahme einer Tätigkeit für Beamtinnen und Beamte an. Nach dem geänderten § 105 Bundesbeamtengesetz sind ehemalige politische Beamte (und damit auch Staatssekretäre und Abteilungsleiter) verpflichtet, ihren letzten Arbeitgeber im öffentlichen Dienst über jede nachamtliche Erwerbstätigkeit zu unterrichten. Zuvor mussten neue Tätigkeiten nur angezeigt werden, wenn sie möglicherweise die Interessen des öffentlichen Dienstes beeinträchtigten, wodurch diese Einschätzung im Ermessen des betreffenden Beamten oder der Beamtin lag. Darüber hinaus ist die für Staatssekretäre und Abteilungsleiter geltende Karenzzeit ebenfalls von fünf auf sieben Jahre erhöht worden. Außerdem nimmt GRECO zur Kenntnis, dass ein Rundschreiben mit konkreten Empfehlungen zur Auslegung und Anwendung des § 105 veröffentlicht wurde.<sup>4</sup> Nach GRECOs Auffassung wurden eindeutige Fortschritte gemacht, wenn es darum geht, die Einheitlichkeit der Entscheidungen sicherzustellen, mit denen Staatssekretärinnen und Staatssekretären sowie Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleitern die Aufnahme einer nachamtlichen Beschäftigung genehmigt wird. GRECO geht davon aus, dass es in Folge dieser Maßnahmen ebenfalls zu einer erhöhten Transparenz kommen wird. Vor diesem Hintergrund kommt GRECO zu dem Schluss, dass der Teil (i) der Empfehlung in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden ist.
45. GRECO stellt fest, dass die Behörden den Fragestellungen nach Teil (ii) der Empfehlung nicht ausreichend Rechnung getragen haben. GRECO führt erneut aus, dass es begrüßenswert wäre, wenn das Fehlen eines Durchsetzungsmechanismus zur Karenzzeit (Evaluierungsbericht, Absatz 90) und die Verlängerung der Karenzzeit für Minister und Parlamentarische Staatssekretäre sowie die Zusammensetzung des beratenden Gremiums überdacht würden. Deshalb ist dieser Teil der Empfehlung weiterhin nicht umgesetzt.
46. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung vii teilweise umgesetzt worden ist.

---

<sup>3</sup> Das Rundschreiben ist [online](#) verfügbar (nur auf Deutsch), *Rundschreiben Anschlussstätigkeiten der Beamtinnen und Beamten des Bundes*, 17. April 2024.

<sup>4</sup> Das Rundschreiben erklärt deutlich, wie der Begriff der Beeinträchtigung dienstlicher Interessen auszulegen ist. Gemäß dem Rundschreiben muss eine Erwerbstätigkeit untersagt werden, wenn dies erforderlich ist, um das Vertrauen in die Integrität des Berufsbeamtentums zu erhalten. Dies ist anzunehmen, wenn die Tätigkeit nachteilige Rückschlüsse auf die frühere Amtsführung zulässt. Es genügt die Besorgnis der Interessenbeeinträchtigung.

#### Empfehlung viii

47. GRECO empfahl (i) hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive zu verpflichten, ihre finanziellen Interessen regelmäßig öffentlich zu erklären; (ii) zu erwägen, Angaben zur finanziellen Situation von Ehepartnerinnen und Ehepartnern sowie von Unterhaltsberechtigten in diese Erklärungen aufzunehmen (wobei gilt, dass letztere Angaben nicht notwendigerweise zu veröffentlichen sind); und (iii) die Erklärungen einer angemessenen Überprüfung zu unterziehen.
48. GRECO erinnert daran, dass die Empfehlung nicht umgesetzt wurde, da es keinen greifbaren Fortschritt gab. GRECO erinnerte daran, dass im Evaluierungsbericht festgestellt wurde, dass die Transparenz der finanziellen und geschäftlichen Interessen der Bundesministerinnen und -minister und der Parlamentarischen Staatssekretärinnen und -sekretäre (und gegebenenfalls der beamteten Staatssekretärinnen und -sekretäre und Abteilungsleitungen) erheblich verbessert werden muss, insbesondere um potenzielle Interessenkonflikte aufzudecken. GRECO hielt die Behörden an, sich weiterhin um die Umsetzung dieser Empfehlung zu bemühen.
49. Die Behörden verweisen auf ihre Stellungnahmen im Vorbericht. Zusätzlich heben sie hervor, dass in Deutschland der Bundeskanzler sowie Bundesminister und Bundesministerinnen schon per Gesetz (§ 5 Abs. 1 BMinG) kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben dürfen. Sie dürfen weder der Leitung noch ohne Zustimmung des Bundestages dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören (Art. 66 GG).
50. GRECO nimmt zur Kenntnis, dass die Behörden keine neuen Angaben zur Umsetzung dieser Empfehlung gemacht haben.
51. Da zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine weitere Entwicklung zu verzeichnen ist, kommt GRECO zu dem Schluss, dass die Empfehlung viii weiterhin nicht umgesetzt ist.

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

#### Empfehlung ix

52. *GRECO empfahl (i) die Erweiterung des Verhaltenskodexes 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 Kodexes durch wirksame Aufsichts- und Durchsetzungsmaßnahmen.*
53. GRECO erinnert daran, dass diese Empfehlung teilweise umgesetzt wurde. GRECO war erfreut darüber, dass am 8. März 2022 ein auf die Belange des Bundeskriminalamts zugeschnittener Verhaltenskodex angenommen und dem Personal zur Verfügung gestellt wurde. Für die Bundespolizei war ein eigener Verhaltenskodex in Vorbereitung. Da der Wortlaut des Verhaltenskodexes der Bundespolizei noch nicht vorlag und die Frage der wirksamen Kontrolle und Durchsetzung noch ausstand, konnte GRECO diese

Empfehlung noch nicht als vollständig umgesetzt betrachten, nahm jedoch die erfreulichen Fortschritte zur Kenntnis.

54. Die deutschen Behörden berichten nun, dass die Bundespolizei einen auf die eigenen Bedürfnisse zugeschnittenen Verhaltenskodex erstellt hat. Dieser „Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention in der Bundespolizei“, der am 14. Februar 2023 in Kraft getreten ist, gliedert sich in sechs Teile und adressiert Fragen zum Umgang mit Geschenken/Gratifikationen (Dankeszuwendungen), die Weitergabe von behördeninternen Informationen, den Umgang mit sozialen Medien, Fortbildungsmaßnahmen im Bereich der Korruptionsprävention und Ansprechpersonen zur Korruptionsvorsorge. Um die Wirksamkeit der Kodexinhalte flächendeckend und nachhaltig durchzusetzen, hat die Bundespolizei verschiedene Umsetzungsmaßnahmen veranlasst. Der Kodex ist allen Bundespolizeibehörden und den diesen nachgeordneten Dienststellen sowie im Bundespolizeipräsidium elektronisch bekannt gegeben. Der Kodex ist durch alle Beschäftigten im Intranet der Bundespolizei als neues Präventionsprodukt abrufbar. Zusätzlich ist der Kodex als Handbroschüre (Ratgeber) für alle Dienststellen der Bundespolizei zur Verfügung gestellt. Bundesweit behandeln Fortbildungs- und Sensibilisierungsveranstaltungen zur behördlichen Korruptionsprävention den Kodex thematisch, welchen der zu sensibilisierende Teilnahmekreis ergänzend als Broschüre erhält. Im Rahmen der Neueinstellung von Beschäftigten in die Bundespolizei müssen diese bestätigen, dass ihnen der Verhaltenskodex ausgehändigt wurde. Gegenwärtig entwickelt die Bundespolizei einen E-Learning-Kurs als weiteres Instrument zur Korruptionsprävention. Der Kodex soll im E-Learning-Kurs in Theorie und Praxis integriert werden. Abschließend soll der Kodex bei aufkommenden Ergänzungs- und Änderungsbedarfen fortgeschrieben und seine flächendeckende Nutzung im Rahmen der innerbehördlichen Präventionsarbeit evaluiert werden.
55. Was den zweiten Teil der Empfehlung angeht, so geben die Behörden an, dass Beschäftigte nicht nur die Verhaltenskodizes einhalten müssen, sondern auch dazu angehalten werden, etwaiges Fehlverhalten von Kolleginnen und Kollegen zu melden. Es können verschiedene Aufsichtstools eingesetzt werden, um die Einhaltung der Kodizes zu überwachen und Verstöße aufzudecken. Dazu gehören die Kontrolle elektronischer Information und Kommunikationsmedien; Ortungssysteme, Zeitaufzeichnungssysteme, die Sicherheitsüberprüfung von Beschäftigten, Ein-/Ausgangskontrollen und die Überprüfung von Spinden, körperliche Durchsuchungen und der Einsatz von Ermittlern. Beschäftigte, die gegen die Regelwerke verstoßen, begehen ein Dienstvergehen. Die Sanktionierung eines solchen Dienstvergehens erfolgt auf Grundlage des Bundesdisziplinargesetzes (BDG). Liegen ausreichende tatsächliche Anhaltspunkte zur Begründung des Verdachts eines Vergehens vor, sind die Vorgesetzten verpflichtet, ein Disziplinarverfahren einzuleiten. Der übergeordnete Dienstvorgesetzte und die oberste Dienstbehörde stellen im Rahmen ihrer Aufsicht die Einhaltung dieser Verpflichtung sicher. Disziplinarverfahren können jederzeit eingeleitet werden. Die Einleitung muss schriftlich festgehalten werden. Die Ermittlung muss darauf abzielen, das relevante Verhalten und die Umstände einschließlich der möglichen Rechtfertigung des Verhaltens und mildernder bzw. erschwerender Umstände aufzuzeigen. Die Ermittlung kann dazu führen, dass Disziplinarmaßnahmen wie Abmahnungen, Geldbußen, Gehaltskürzungen, Herabstufungen und die Entfernung aus

dem Dienst verhängt werden. Zu den Disziplinarmaßnahmen, die gegen Ruhestandsbeamtinnen und -beamte ergriffen werden können, gehören die Kürzung und Aberkennung des Ruhegehalts. Außerdem stellt das Versäumnis, den Verdacht auf korruptes Verhalten zu melden, eine Verletzung der Treue-, Beratungs- und Unterstützungspflicht im öffentlichen Dienst dar und müsste entsprechend der Schwere des Fehlverhaltens im Einzelfall bestraft werden. Für das strafrechtliche Ermittlungsverfahren in Korruptionsverdachtsfällen sind die Staatsanwaltschaften zuständig.

56. GRECO begrüßt die Verabschiedung eines auf die Besonderheiten der Bundespolizei zugeschnittenen Verhaltenskodexes. Dieses Regelwerk trat am 14. Februar 2023 in Kraft und wurde im Intranet der Bundespolizei veröffentlicht. Es geht auf einschlägige Fragen der Integrität ein und enthält gemäß den Anforderungen der Empfehlung konkrete Erläuterungen bezüglich des von Bundespolizisten erwarteten Verhaltens. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass bereits im März 2022 ein Verhaltenskodex für das Bundeskriminalamt verabschiedet wurde, ist GRECO der Auffassung, dass der erste Teil der Empfehlung zufriedenstellend umgesetzt worden ist. Was den zweiten Teil der Empfehlung angeht, hat sich GRECO davon überzeugt, dass die Aufsicht über und die Umsetzung der beiden Regelwerke dadurch sichergestellt sind, dass bei Verstößen disziplinar- und/oder strafrechtliche Verfahren gegen die entsprechenden Beschäftigten eingeleitet und je nach Schwere des Verstoßes oder des Fehlverhaltens Sanktionen verhängt werden können.
57. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung ix zufriedenstellend umgesetzt worden ist.

#### Empfehlung xi

58. *GRECO empfahl eine Stärkung der Verfahren für die Sicherheitsüberprüfungen von seitens der Bundespolizei einzustellenden Personen und die Wiederholung dieser Sicherheitsüberprüfungen in regelmäßigen Abständen während der Polizeiaufbahn.*
59. GRECO erinnert daran, dass die Empfehlung nicht umgesetzt wurde. GRECO stellte fest, dass Beratungen über eine Novellierung des Bundespolizeigesetzes, die eine Sicherheitsüberprüfung für alle von der Bundespolizei neu eingestellten Personen vorschreiben würde, stattgefunden haben, dass es aber bezüglich dieser Empfehlung noch keine konkreten Ergebnisse gibt.
60. Die deutschen Behörden sehen vor, dass nach § 75 des Gesetzentwurfs zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes (BPolG-E) für Personen, die für die Bundespolizei tätig werden sollen, eine einfache Sicherheitsüberprüfung nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz durchzuführen ist.<sup>5</sup> Der Zweck dieses neuen Paragraphen besteht in einem besseren Schutz vor Extremisten, die im Falle einer Beschäftigung bei der Bundespolizei versuchen könnten, die Aufgaben der Bundespolizei zu behindern, zu gefährden oder zu infiltrieren. Paragraph 75 des Gesetzentwurfs zur Neustrukturierung

---

<sup>5</sup> [Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes](#), 21.02.2024, § 75. Von der einfachen Sicherheitsüberprüfung kann abgesehen werden, wenn Art oder Dauer der Tätigkeit es zulassen.

des Bundespolizeigesetzes sieht jedoch keine Aktualisierungen und Wiederholungen der Sicherheitsüberprüfungen vor.

61. Die Behörden führen aus, dass es sich bei den auf Grundlage des § 75 BPolG-E i.V.m. § 8 Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) initiierten Sicherheitsüberprüfungen nach dem Gesetzeszweck (Schutz vor Extremisten) um einmalige Einstellungsüberprüfungen handelt. Nach der aktuellen Rechtslage gemäß Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) ist eine Sicherheitsüberprüfung innerhalb der Bundespolizei nur dann zulässig, wenn eine Person mit einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit aus Gründen des Geheimschutzes und/oder Sabotageschutzes im Sinne des § 1 Absatz 2 und Absatz 4 des SÜG betraut werden soll. Aktualisierungen und Wiederholungsüberprüfungen dieser Sicherheitsüberprüfungen finden statt, solange die betroffene Person eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausübt.
62. GRECO nimmt zur Kenntnis, dass im BPolG-E eine einmalige Sicherheitsüberprüfung für alle Neueinstellungen bei der Bundespolizei vorgesehen ist. GRECO stellt jedoch fest, dass der Gesetzentwurf noch nicht angenommen worden ist und dass die darin vorgesehenen Sicherheitsüberprüfungen nicht den Überprüfungen im Sinne der Empfehlung entsprechen, da sie die zuständigen Behörden nicht in die Lage versetzen, die Korruptionsgefährdung von Polizeibeamtinnen und -beamten bei der Einstellung einzuschätzen. Laut Gesetzentwurf zielt die neue Regelung darauf ab, extremistische Tendenzen bei der Bundespolizei zu verhindern, weshalb bei Neueinstellungen die persönlichen Lebensverhältnisse und Bezüge zu extremistischen Gruppierungen zu überprüfen sind.<sup>6</sup> Dies ist ein lobenswertes Ziel, das durch zusätzliche Maßnahmen ergänzt werden sollte, um die Empfehlung umzusetzen. Da es keine umfangreicheren Überprüfungen für neu eingestellte Personen gibt, kann GRECO nur zu der Aussage gelangen, dass die Empfehlung nicht eingehalten wurde.
63. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung xi weiterhin nicht umgesetzt ist.  
  
Empfehlung xii
64. GRECO empfahl die Ergreifung von Maßnahmen zur Förderung einer strikteren internen Aufsicht innerhalb der Bundespolizei unter Anwendung eines proaktiven Ansatzes mit umfassenden Überwachungskapazitäten.
65. GRECO erinnert daran, dass die Empfehlung nicht umgesetzt wurde. GRECO nahm die Position der Behörden zur Kenntnis, die eine proaktive anlasslose Überwachung der Bediensteten der Bundespolizei ablehnten. GRECO bekräftigte noch einmal, dass zur Aufdeckung von durch Beschäftigte der Bundespolizei begangenen Straftaten ein proaktiverer Ansatz verfolgt werden sollte, so wie es im Evaluierungsbericht befürwortet wird.
66. Die Behörden weisen erneut darauf hin, dass eine anlasslose Überwachung, die über den üblichen Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht hinausgeht, mit Blick auf das Führungsverständnis in der Bundespolizei nicht praktiziert wird. Es werden gezieltere

---

<sup>6</sup> ebenda, S. 131

Überprüfungen durchgeführt, zum Beispiel solche im Zusammenhang mit datenschutzrechtlichen Bestimmungen. Die Aufsicht über ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter obliegt den Führungskräften. Gegenwärtig werden die Vorgaben für polizeiliches Führungsverhalten reformiert und es ist vorgesehen, im Führungsverständnis die Vorbildfunktion bezogen auf Werte wie Integrität, Verantwortungsbewusstsein und Organisationsverantwortung zu verankern.

67. GRECO nimmt zur Kenntnis, dass es bezüglich der internen Aufsicht innerhalb der Bundespolizei keine nennenswerten Entwicklungen gegeben hat.
68. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung xii weiterhin nicht umgesetzt ist.

#### Empfehlung xiii

69. *GRECO empfahl, dass der Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern im Bundeskriminalamt und in der Bundespolizei gestärkt werden sollte.*
70. GRECO erinnert daran, dass die Empfehlung nicht umgesetzt wurde. GRECO nahm die laufenden Initiativen und einen entsprechenden Gesetzentwurf zur Stärkung des Schutzes von hinweisgebenden Personen, auch außerhalb des Bundeskriminalamtes und der Bundespolizei, sowie zur Ausweitung der Gesetzgebung auf andere Verstöße außer denen gegen das Unionsrecht zur Kenntnis.
71. Die Behörden teilen nun mit, dass das Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, welches als neues Stammgesetz das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) enthält, am 2. Juli 2023 in Kraft getreten ist. Der Anwendungsbereich des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen<sup>7</sup> (im Folgenden Hinweisgeberschutzgesetz) ist umfassend und steht im Einklang mit Richtlinie (EU) 2019/1937. Umfasst werden alle Personen, die im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit Informationen über Verstöße erlangt haben. Dies können neben Angestellten sowie Beamtinnen und Beamten beispielsweise auch Selbstständige, Anteilseignerinnen und Anteilseigner oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Lieferanten sein. Sämtliche Beschäftigte der Bundespolizei (BPOL) und des Bundeskriminalamtes (BKA) fallen somit unter den Schutz des HinSchG. Der Anwendungsbereich des Gesetzes beinhaltet die durch die EU-Richtlinie vorgegebenen Rechtsbereiche, geht aber deutlich über die Vorgaben der Richtlinie hinaus. So sind in den Anwendungsbereich insbesondere alle Verstöße einbezogen worden, die mit strafrechtlichen Sanktionen bewehrt sind (einschließlich sämtlicher Korruptionsstraftaten), sowie bestimmte bußgeldbewehrte Verstöße. Außerdem umfasst der Anwendungsbereich, teilweise über die nach der Richtlinie einzubeziehenden Rechtsakte der Europäischen Union hinausgehend, in begrenztem Umfang auch nationale Vorschriften aus dem jeweiligen Regelungsbereich. Institutionelles Kernstück des Hinweisgeberschutzsystems sind die Kanäle, die hinweisgebenden Personen für eine Meldung von Verstößen zur Verfügung stehen. Entsprechend den Richtlinienvorgaben steht es hinweisgebenden Personen frei, für ihre

---

<sup>7</sup> Eine englische Version ist über folgenden Link abrufbar: [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_hinschg/](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_hinschg/)



Meldung die internen oder direkt die externen Stellen zu wählen. Die internen und externen Meldestellen prüfen die eingegangenen Meldungen und ergreifen die erforderlichen Folgemaßnahmen.

72. Die Behörden führen weiter aus, dass die Bundespolizei und das Bundeskriminalamt bereits 2023 interne Meldestellen eingerichtet haben. Als externe Meldestelle wurde auch eine zentrale Meldestelle beim Bundesamt für Justiz (BfJ) eingerichtet. Daneben werden die bestehenden Meldestellen bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) sowie beim Bundeskartellamt (BKartA) als weitere externe Meldestellen mit Sonderzuständigkeiten weitergeführt. Das HinSchG enthält entsprechend den Vorgaben der EU-Richtlinie verschiedene Schutzmaßnahmen für hinweisgebende Personen. Ein zentrales Element ist das Verbot von Repressalien. Hierzu zählen alle ungerechtfertigten Nachteile wie beispielsweise Kündigung, Abmahnung, Versagung einer Beförderung, geänderte Aufgabenübertragung oder Disziplinarmaßnahmen, die eine hinweisgebende Person infolge einer Meldung oder Offenlegung erleidet. Zudem enthält das Hinweisgeberschutzgesetz eine Beweislastumkehr zugunsten der geschützten Person.
73. Darüber hinaus ist seit dem 28. Februar 2024 das Gesetz über die Polizeibeauftragte oder den Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag (Polizeibeauftragengesetz, PolBeauftrG) in Kraft. Dieses weist dem oder der Polizeibeauftragten des Bundes die Aufgabe zu, strukturelle Mängel, Fehlentwicklungen und mögliches Fehlverhalten aufzudecken und zu untersuchen. Zur Aufklärung von Eingaben werden dem oder der Beauftragten entsprechende Ermittlungsbefugnisse an die Hand gegeben.
74. GRECO nimmt zur Kenntnis, dass das Hinweisgeberschutzgesetz verabschiedet wurde und im Juli 2023 in Kraft getreten ist. Insbesondere schützt das Gesetz Beamtinnen und Beamte und andere Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, die Hinweise geben, einschließlich aller Beschäftigten der Bundespolizei und des Bundeskriminalamts, und sorgt für interne und externe Meldewege. Zusätzlich zu den von der EU Hinweisgeberschutzrichtlinie festgelegten Bereichen erstreckt sich der Anwendungsbereich des Gesetzes auf sämtliche mit strafrechtlichen Sanktionen bewehrte Verstöße, einschließlich aller Korruptionsstraftaten. GRECO begrüßt, dass der Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern im Bundeskriminalamt und in der Bundespolizei verstärkt worden ist. GRECO hofft, dass die Umsetzung des Gesetzes von weiteren zukünftigen Sensibilisierungsmaßnahmen begleitet wird, damit Beschäftigte des Bundeskriminalamts und der Bundespolizei regelmäßig über Maßnahmen zum Schutz von hinweisgebenden Personen informiert werden.<sup>8</sup>
75. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung xiii zufriedenstellend umgesetzt worden ist.

---

<sup>8</sup> Eine Studie kam 2024 zu dem Schluss, dass Polizeibeamte nicht ausreichend über das neue Hinweisgeberschutzgesetz informiert waren: siehe *GFF-Studie zu Whistleblowing: Großteil der Polizist\*innen fürchtet Konsequenzen bei Meldung von Fehlverhalten*, 14. März 2024, <https://freiheitsrechte.org/ueber-die-gff/presse/pressemitteilungen-der-gesellschaft-fur-freiheitsrechte/pm-quantitative-studie-mm>.

## Empfehlung xiv

76. *GRECO empfahl, dass das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei Informationen über die eingegangenen Beschwerden, die diesbezüglich ergriffenen Maßnahmen und die über ihre Beschäftigten verhängten Disziplinar- oder Strafmaßnahmen sowie eventuell die einschlägigen Urteile, sämtlich unter Wahrung der Anonymität der betroffenen Personen, veröffentlichen sollten.*
77. GRECO erinnert daran, dass die Empfehlung nicht umgesetzt wurde. GRECO stellte fest, dass keine Fortschritte erreicht wurden in Bezug auf die Offenlegung von Informationen über beim Bundeskriminalamt und bei der Bundespolizei eingegangene Beschwerden und dass diesbezüglich vor allem auf die Unschuldsvermutung und den Schutz der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen verwiesen wurde.
78. Die Behörden geben an, dass sämtliche Korruptionsverdachtsfälle innerhalb des Bundeskriminalamts und der Bundespolizei im jährlichen Bericht über die Integrität in der Bundesverwaltung veröffentlicht werden. Für das jeweilige Berichtsjahr werden die Korruptionsfälle insgesamt erfasst und die abgeschlossenen Verfahren aufgeschlüsselt nach Ermittlungsverfahren, strafrechtlichen Verfahren, Disziplinarverfahren und arbeitsrechtlichen Schritten dargestellt. Zudem wird die Anzahl der verdächtigen Personen genannt und auch hier nach Beamten, Soldaten, externen Beschäftigten und externen Dritten aufgeschlüsselt. Die Fallübersicht enthält auch die konkreten Fallbeschreibungen. Der jeweilige Sachverhalt wird nach einzelnen Ressorts sortiert und unter Nennung der einzelnen Behörde beschrieben. Dieser Bericht ist öffentlich auf der Seite des Bundesministeriums des Innern und für Heimat abrufbar.<sup>9</sup>
79. GRECO begrüßt es, dass der jährlich von der Bundesregierung veröffentlichte Integritätsbericht nach Ministerien aufgegliederte Informationen und Statistiken zu internen Ermittlungen und den Umgang mit Disziplinar- und Strafverfahren gegen Beamtinnen und Beamte enthält. Dies ist eine positive Entwicklung, allerdings stellt GRECO fest, dass dieser Bericht der Öffentlichkeit keinen Zugang zu spezifischen Statistiken über das Bundeskriminalamt und der Bundespolizei bietet. GRECO stellt fest, dass solche Statistiken nur auf eine parlamentarische Anfrage hin erstellt und veröffentlicht werden.<sup>10</sup> GRECO fordert die Behörden auf, dies proaktiver anzugehen, damit die Empfehlung als vollständig umgesetzt angesehen werden kann.
80. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung xiv teilweise umgesetzt worden ist.

### III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

81. Im Lichte des Vorgegangenen kommt GRECO zu dem Schluss, dass Deutschland vier der vierzehn Empfehlungen des Evaluierungsberichts der fünften Runde

---

<sup>9</sup><https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/integritaet-der-verwaltung/integritaetsberichte/integritaetsberichte-artikel.html>

<sup>10</sup> Siehe *Interne Ermittlungen bei Bundespolizeibehörden und dem Zoll seit 2023*, 26.07.2024, [BT-Drucksache 20/12414](#) (Antwort der Bundesregierung).

zufriedenstellend umgesetzt hat. Von den noch ausstehenden zehn Empfehlungen wurden sechs teilweise und vier nicht umgesetzt.

82. Konkret sind die Empfehlungen iv, ix, x und xiii zufriedenstellend, Empfehlungen i, ii, v, vi, vii und xiv teilweise und die Empfehlungen iii, viii, xi and xii nicht umgesetzt worden.
83. Bezüglich hochrangiger Personen mit Entscheidungsverantwortung, stellt GRECO insgesamt Fortschritte fest. Ein exekutiver Fußabdruck wurde eingeführt, durch den nachvollziehbar wird, welche Interessenvertreterinnen und -vertreter sowie von den Bundesministerien beauftragte Dritte wesentlich zu bestimmten Rechtstexten beigetragen haben. Der Anwendungsbereich des Lobbyregistergesetzes wurde ausgeweitet und Interessenvertreterinnen und -vertreter müssen mehr Informationen angeben, wodurch die Lobbyarbeit transparenter wird. Die Änderung des § 105 des Bundesbeamtengesetzes verschärfte die Beschränkungen, denen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter im Hinblick auf die Aufnahme einer Tätigkeit nach Ausscheiden aus dem Amt unterliegen. Gleichzeitig sind weitere Anstrengungen erforderlich, um bestimmte noch ausstehende Empfehlungen umzusetzen, die sich vor allem auf Folgendes beziehen: die notwendige Einführung eines Verfahrens, mit dem die Einhaltung der in der Orientierungshilfe und im Verhaltenskodex für Korruptionsbekämpfung enthaltenen Integritätsstandards gezielt überwacht werden könnte; Sicherstellung einer systematischen Unterrichtung der Bundesministerinnen und Bundesminister sowie der Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Parlamentarischen Staatssekretäre zu Fragen der Integrität; Verbesserung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen auf Bundesebene; Offenlegung ausreichender Informationen über Treffen von hochrangigen Entscheidungsträgerinnen und -trägern der Exekutive mit Lobbyistinnen und Lobbyisten und sonstigen Dritten; Einführung einer eindeutigen Verpflichtung, verschiedene Interessenkonflikte bei deren Auftreten sowie finanzielle Interessen regelmäßig offenzulegen.
84. Hinsichtlich der Strafverfolgungsbehörden begrüßt GRECO die Verabschiedung eines auf die Besonderheiten der Bundespolizei zugeschnittenen Verhaltenskodexes. Eine weitere positive Entwicklung ist die Verabschiedung und das Inkrafttreten des Hinweisgeberschutzgesetzes, welches sämtlichen Beschäftigten der Bundespolizei und des Bundeskriminalamts Schutz vor Vergeltung bietet. Die derzeitigen Anstrengungen zur Veröffentlichung von Informationen und Statistiken zu internen Ermittlungen und den Umgang mit Disziplinar- und Strafverfahren gegen Polizeibeamte sollten fortgeführt werden. Die Behörden sollten auch weitere Maßnahmen zur Stärkung des Überprüfungsprozesses bei Neueinstellungen bei der Bundespolizei ergreifen und eine striktere, proaktivere Aufsicht innerhalb der Bundespolizei sicherstellen.
85. Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen kommt GRECO zu dem Schluss, dass Deutschland die Empfehlungen des Evaluierungsberichts der fünften Runde gemäß geänderter Regel 31, Absatz 10 der Geschäftsordnung nicht in ausreichendem Maße erfüllt. GRECO beschließt daher, Absatz 2 (i) der geänderten Regel 32 anzuwenden und fordert die deutsche Delegationsleitung auf, bis zum 31. März 2026 einen Bericht über den Fortschritt bei der Umsetzung der noch ausstehenden Empfehlungen vorzulegen (d.h. Empfehlungen i-iii, v-viii, xi, xii und xiv).

86. Gemäß Absatz 2 Unterabsatz (ii) Buchstabe (b) der geänderten Regel 32 bittet GRECO zudem den Präsidenten des Sitzungsausschusses, einen Brief an die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland beim Europarat zu schreiben (in Kopie auch an die deutsche Delegationsleitung), in dem darauf hingewiesen wird, dass die entsprechenden Empfehlungen nicht eingehalten werden und entschlossenes Handeln notwendig ist, um so schnell wie möglich spürbare Fortschritte zu erzielen.
87. Schließlich ruft GRECO die deutschen Behörden dazu auf, so bald wie möglich die Veröffentlichung dieses Berichts zu genehmigen, den Bericht in die Landessprache zu übersetzen und die Übersetzung zu veröffentlichen.