



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 18. Juli 2022
(OR. en)

11408/22
ADD 5

JAI 1044
FREMP 157
AG 91
POLGEN 111

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	14. Juli 2022
Empfänger:	Generalsekretariat des Rates
Nr. Komm.dok.:	SWD(2022) 505 final
Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2022) 505 final.

Anl.: SWD(2022) 505 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Luxemburg, den 13.7.2022
SWD(2022) 505 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland

Begleitunterlage zur

**Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen
Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen**

Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

{COM(2022) 500 final} - {SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} -
{SWD(2022) 503 final} - {SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 506 final} -
{SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} - {SWD(2022) 509 final} -
{SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} - {SWD(2022) 512 final} -
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Das deutsche Justizsystem wird weiterhin als sehr unabhängig wahrgenommen und funktioniert größtenteils effizient. Die Wiedereinführung des Erfordernisses einer einschlägigen Erfahrung als Auswahlkriterium für vorsitzende Richter an den Bundesgerichten wurde von der Justiz begrüßt. Die Regierung plant, die Befugnis der Justizminister, Staatsanwälten in Einzelfällen Weisungen zu erteilen, im Rahmen einer Reform neu zu regeln, nachdem bei einem Gesetzesentwurf des Bundesministeriums der Justiz in der letzten Legislaturperiode keine Fortschritte erzielt wurden. Ferner wurde angekündigt, dass der Pakt für den Rechtsstaat ausgebaut werden soll, um für die Justiz weitere Ressourcen bereitzustellen. Die Länder haben die Bundesregierung aufgefordert, diesbezüglich Verhandlungen einzuleiten. Dennoch gibt es nach wie vor langfristige Herausforderungen in Bezug auf die Einstellung und die Gehälter von Richterinnen und Richtern. Die Bemühungen um eine stärkere Digitalisierung der Justiz werden fortgesetzt und sind auch Teil des neuen Pakts für den Rechtsstaat.

Deutschland aktualisiert derzeit seinen strategischen Rahmen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung sowie seine Vorschriften zum Schutz von Hinweisgebern. Es sind mehrere Reformen zur Korruptionsprävention geplant, unter anderem um mehr Transparenz bei der Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Zu den geplanten Initiativen im Rahmen des neuen Koalitionsvertrags zählen neue Rechtsvorschriften für die Lobbyarbeit während des Gesetzgebungsverfahrens (sogenannter Fußabdruck) und die Überarbeitung der Regeln für die Parteienfinanzierung. Mängel bestehen nach wie vor bei den Vorschriften über die Offenlegung von Vermögenswerten von Abgeordneten und Regierungsbeamten, insbesondere was die fragmentierten und uneinheitlichen Vorschriften für die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem Dienst und für Karenzzeiten anbelangt. Da der in Deutschland durch Korruption nachweislich verursachte finanzielle Schaden im Jahr 2020 erheblich gestiegen ist und die Bestechung im öffentlichen Sektor deutlich zugenommen hat, hat Deutschland die strafrechtlichen Sanktionen für Abgeordnetenbestechung verschärft. Deutschland kann bei der Strafverfolgung von Einzelpersonen, die Auslandsbestechung begehen, eine solide Bilanz aufweisen, jedoch fehlen gesetzliche Bestimmungen zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen.

Medienfreiheit und -pluralismus sind in Deutschland weiterhin stark ausgeprägt. Die Medien sowie die zuständigen Aufsichtsbehörden genießen ein hohes Maß an Unabhängigkeit. Es gibt eine stark pluralistisch geprägte Medienlandschaft mit nationalen und regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie einen etablierten Presserat. Die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich ist gewährleistet. Vertreter von Journalisten weisen darauf hin, dass der Rahmen für den Zugang von Journalistinnen und Journalisten zu Informationen noch verbessert werden sollte. Dieses Thema ist auch Gegenstand des neuen Koalitionsvertrags. Behörden der Länder, der Presserat und andere Medienakteure erörtern derzeit eine Aktualisierung der bestehenden Verhaltensgrundsätze für Medien und Polizei, um die Sicherheit von Journalisten bei Protesten zu verbessern.

Was die Gewaltenteilung anbelangt, so wurden Pläne zur Verbesserung der Transparenz und Inklusivität der Rechtsetzung angekündigt. Damit sollen die von den Interessenträgern ermittelten Herausforderungen angegangen werden. Restriktive Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie unterliegen weiterhin der verfassungsrechtlichen und gerichtlichen Überprüfung sowie der parlamentarischen

Kontrolle. Das Verfahren zur Besetzung der Leitung der Antidiskriminierungsstelle, die in den vergangenen vier Jahren kommissarisch geführt wurde, wurde reformiert. Was die Zivilgesellschaft anbelangt, so gibt es noch immer Unsicherheiten hinsichtlich der Vorschriften zum Steuerbefreiungsstatus. Die Regierung hat zwar angekündigt, den einschlägigen Rechtsrahmen zu reformieren, doch wurde bisher noch kein konkreter Vorschlag vorgelegt.

EMPFEHLUNGEN

Deutschland wird empfohlen,

- seine Bemühungen im Rahmen des neuen Pakts für den Rechtsstaat fortzusetzen, angemessene Ressourcen für das Justizsystem bereitzustellen, auch in Bezug auf die Besoldung von Richterinnen und Richtern, und dabei europäische Standards für die Ressourcen und die Vergütung im Justizsystem zu berücksichtigen;
- die Pläne zur Einführung eines „Fußabdrucks“ im Gesetzgebungsverfahren weiterzuverfolgen, um die Überwachung und Rückverfolgung aller Interessenvertreter, die Einfluss auf bestimmte Legislativtexte nehmen und dazu beitragen wollen, zu ermöglichen;
- die bestehenden Vorschriften zum Drehtüreffekt durch Verbesserung der Kohärenz der einzelnen anwendbaren Vorschriften, eine höhere Transparenz von Genehmigungen für eine künftige Beschäftigung hochrangiger Amtsträger und eine Verlängerung der Karenzzeiten für Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre zu stärken;
- den Plan zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für ein Informationsrecht der Presse in Bezug auf Bundesbehörden unter Berücksichtigung europäischer Standards für den Zugang zu Dokumenten weiterzuverfolgen;
- den Plan zur Anpassung der Steuerbefreiung von gemeinnützigen Organisationen weiterzuverfolgen, um die Herausforderungen anzugehen, die mit den derzeit geltenden Vorschriften für deren Betrieb in der Praxis verbunden sind, wobei europäische Standards für die Finanzierung zivilgesellschaftlicher Organisationen zu berücksichtigen sind.

I. JUSTIZSYSTEM

Das Gerichtssystem in Deutschland ist föderal aufgebaut. Die Rechtsprechung wird von Bundesgerichten und von den Gerichten der 16 Bundesländer ausgeübt. Der größte Teil der Zuständigkeiten und der Arbeitsbelastung im Bereich der Rechtspflege liegt bei den Ländern.¹ Die Gerichtsbarkeit besteht einerseits aus den ordentlichen Gerichten (Zivil- und Strafgerichte) und andererseits aus den Fachgerichten (Verwaltungs-, Finanz-, Arbeits- und Sozialgerichte). Die Ernennung von Richtern und Staatsanwälten – mit Ausnahme der Richterinnen und Richter bei den Bundesgerichten und des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof – fällt in die Zuständigkeit der Länder. Zwar unterscheiden sich die Ernennungsverfahren von Land zu Land im Detail, doch haben alle gemeinsame Kernelemente, insbesondere das Leistungsprinzip² und die gerichtliche Überprüfbarkeit des Ernennungsverfahrens und der Ernennungsentscheidungen. Die Richter der Bundesgerichte werden von einem Richterwahlausschuss gewählt, dessen Mitglieder von der Exekutive ernannt werden. Der Präsidialrat des Gerichts, für das ein neuer Richter bestellt werden soll, muss in dem Ernennungsverfahren konsultiert werden.³ Derzeit gibt es in den 16 Bundesländern 638 Amtsgerichte, 115 Landgerichte und 24 Oberlandesgerichte sowie 51 Verwaltungsgerichte und 15 Oberverwaltungsgerichte.⁴ Es gibt fünf Bundesgerichte: den Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht, den Bundesfinanzhof, das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht. In Deutschland gibt es ein Bundesverfassungsgericht sowie die Verfassungsgerichte der einzelnen Länder. Die Staatsanwaltschaften in Deutschland sind Teil der Exekutive; auf Bundesebene gibt es den Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof. Die Länder verfügen jeweils über ihre eigene Staatsanwaltschaft. Deutschland beteiligt sich an der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSa). Die 27 regionalen Anwaltskammern⁵ in Deutschland sind unter dem Dach der Bundesrechtsanwaltskammer organisiert.

Unabhängigkeit

Die Unabhängigkeit der deutschen Justiz wird von der breiten Öffentlichkeit weiterhin als sehr hoch wahrgenommen; auch die Unternehmen beurteilen sie in der aktuellen Erhebung als sehr hoch. Im Jahr 2022 bewerten insgesamt 76 % der Gesamtbevölkerung und 77 % der Unternehmen die Unabhängigkeit der Gerichte und Richter als „eher gut“ oder

¹ Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 dargelegt, wird die Unabhängigkeit der deutschen Justiz durch eine Vielzahl von Garantien, zu denen die gerichtliche Kontrolle von Ernennungen, Beurteilungen, Beförderungen, Disziplinarstrafen und Entlassungen gehört, sowie durch eine Reihe von Elementen der richterlichen Selbstverwaltung gewährleistet. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 3.

² Das Leistungsprinzip ist in Artikel 33 Absatz 2 GG verankert; ausschlaggebend sind vor allem die Noten in den beiden juristischen Staatsexamen.

³ Der Richterwahlausschuss besteht zu gleichen Teilen aus den zuständigen Ministern der Länder und vom Bundestag gewählten Mitgliedern. Siehe Richterwahlgesetz und Deutsches Richtergesetz, §§ 54 und 55. In einigen, aber nicht allen Ländern gibt es ähnliche Ausschüsse. Darüber hinaus unterliegen das Verfahren und die Entscheidung über die Ernennung bzw. Nichtbestellung in vollem Umfang der gerichtlichen Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte.

⁴ Darüber hinaus gibt es 18 Finanzgerichte, 108 Arbeitsgerichte, 18 Landesarbeitsgerichte, 68 Sozialgerichte und 14 Landessozialgerichte. Bundesministerium der Justiz (2020), Gerichte des Bundes und der Länder.

⁵ Darüber hinaus gibt es mit der Rechtsanwaltskammer beim Bundesgerichtshof eine besondere Anwaltskammer für Rechtsanwälte, die für zivilrechtliche Verfahren beim Bundesgerichtshof zugelassen sind.

„sehr gut“.⁶ Dem EU-Justizbarometer 2022 zufolge ist der Wert seit 2016 sowohl in der breiten Öffentlichkeit als auch bei den Unternehmen konstant hoch. Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz in der breiten Öffentlichkeit ist im Vergleich zu 2021 (80 %) zwar zurückgegangen, liegt aber immer noch höher als im Jahr 2016 (69 %). Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz bei den Unternehmen ist im Vergleich zu 2021 (68 %) sowie 2016 (73 %) gestiegen.

Die Wiedereinführung des Erfordernisses einer einschlägigen Erfahrung als Auswahlkriterium für vorsitzende Richterinnen und Richter an den Bundesgerichten wurde von der Justiz begrüßt. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021⁷ dargelegt, hatte die Justizministerin im September 2020 entschieden, das Erfordernis einer in der Regel fünfjährigen Erfahrung beim jeweiligen Bundesgericht⁸ für die Ausübung des Amtes eines vorsitzenden Richters zu streichen. Diese Entscheidung, die ohne Einbeziehung der Bundesgerichte und während eines laufenden Einstellungsverfahrens getroffen worden war, wurde in Justizkreisen⁹ kritisiert. Im Februar 2022 beschloss der neue Justizminister, wieder zu den früheren Auswahlkriterien – auch im Hinblick auf die geforderte Erfahrung¹⁰ – zurückzukehren, was von den Interessenträgern¹¹ begrüßt wurde. Dadurch konnten die Bundesgerichte die Ernennungsverfahren für vorsitzende Richter, die zwischenzeitlich ausgesetzt worden waren, für eine Reihe unbesetzter Stellen fortsetzen.¹² Was die im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021¹³ genannten freien Ämter beim Bundesfinanzhof betrifft, so wurde im Januar 2022 ein neuer Präsident ernannt¹⁴, nachdem die Klage einer Bewerberin abgewiesen worden war. Darüber hinaus stellte ein Verwaltungsgericht zweiter Instanz im Berufungsverfahren gegen die Ernennung einer Bewerberin als Vizepräsidentin des Bundesfinanzhofs fest, dass das Auswahlverfahren gegen die Anforderungen des Artikels 33 Absatz 2 GG (Grundsatz der Leistung)¹⁵ verstoßen habe. Das Verfahren muss daher wiederholt werden¹⁶. Im Koalitionsvertrag wird allgemein angekündigt, dass die Wahl und

⁶ EU-Justizbarometer 2022, Schaubilder 50 und 52. Der Grad der wahrgenommenen Unabhängigkeit der Justiz wird wie folgt eingeteilt: sehr niedrig (unter 30 % der Befragten empfinden die Unabhängigkeit der Justiz als eher gut und sehr gut), niedrig (zwischen 30 und 39 %), durchschnittlich (zwischen 40 und 59 %), hoch (zwischen 60 und 75 %), sehr hoch (über 75 %).

⁷ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 3-4.

⁸ Ausnahmen vom Kriterium der fünfjährigen Erfahrung waren bereits möglich.

⁹ Deutsche Richterzeitung (1/22), Interview mit Bettina Limperg, Präsidentin des Bundesgerichtshofs; Beiträge des Deutschen Richterbundes zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 10, und zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 6.

¹⁰ Es sei darauf hingewiesen, dass nach diesen Kriterien grundsätzlich Ausnahmen von der fünfjährigen Erfahrung möglich sind.

¹¹ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Richterbund erhaltene Informationen; Legal Tribune Online (2022), Wieder fünf Jahre Erfahrung für Führung eines Bundesgerichts.

¹² Deutsche Richterzeitung (3/22), Personeller Aufbruch an den obersten Bundesgerichten.

¹³ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 3-4.

¹⁴ Bundesfinanzhof (2022), Dr. Hans-Josef Thesling neuer Präsident des Bundesfinanzhofs.

¹⁵ Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 1. Februar 2022, 6 CE 21.2708, mit dem die erstinstanzliche Entscheidung bestätigt wurde. Gegen das Urteil kann kein weiteres Rechtsmittel eingelegt werden.

¹⁶ Das Gericht hat festgestellt, dass der von der Bundesregierung durchgeführte Leistungsvergleich der Bewerberinnen und Bewerber anhand der dienstlichen Beurteilungen rechtsfehlerhaft war. Ob die Kriterien für vorsitzende Richter für Präsidenten und Vizepräsidenten von Gerichten gelten, ist weiterhin umstritten; auf diesen Aspekt wurde im Gerichtsurteil nicht eingegangen. Die Interessenträger sind der Ansicht, dass insbesondere Vizepräsidenten vor allem richterliche Zuständigkeiten wahrnehmen und daher die Kriterien bezüglich der Erfahrung erfüllen sollten. Der Gerichtshof stellt in seinem Urteil vom 1. Februar 2022, 6 CE

die Beförderungsentscheidungen für Richterinnen und Richter an den obersten Bundesgerichten unter den Kriterien Qualitätssicherung, Transparenz und Vielfalt reformiert werden sollen¹⁷. Bislang wurden allerdings noch keine entsprechenden Schritte eingeleitet. Nach Ansicht der Interessenträger funktioniert das derzeitige System insgesamt gut.¹⁸

Es wurde ein neuer Reformvorschlag angekündigt, mit dem die Befugnis der Justizminister, Staatsanwälten in Einzelfällen Weisungen zu erteilen, neu geregelt werden soll. In der letzten Legislaturperiode wurde der Reformvorschlag des Bundesministeriums für Justiz, das Einzelweisungsrecht gegenüber der Staatsanwaltschaft lediglich im Hinblick auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der EU und auf internationaler Ebene abzuschaffen, nicht vorangebracht¹⁹. Im neuen Koalitionsvertrag wird weiterhin die Absicht genannt, das ministerielle Einzelfallweisungsrecht entsprechend den Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs anzupassen.²⁰ Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind noch keine weiteren Einzelheiten bekannt, jedoch sind die Interessenträger und die Länder nach wie vor geteilter Meinung über die Notwendigkeit einer solchen Reform. Eine Reihe von Ländern sowie andere Interessenträger sind der Auffassung, dass die Weisungsbefugnis beibehalten werden muss, um dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der demokratischen Legitimität²¹ Rechnung zu tragen. Weitere Interessenträger hingegen sprechen sich für eine Abschaffung aus, um jeglichen Anschein politischer Einflussnahme²² zu vermeiden. Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen hat Deutschland im November 2021 ferner empfohlen, Gesetzesreformen in Erwägung zu ziehen, um die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft effektiv zu gewährleisten.²³ Nach der Empfehlung des Europarates muss – wenn die Regierung ermächtigt ist, für einen bestimmten Fall eine Anklageerhebung anzuordnen – eine solche Weisung mit ausreichenden Garantien

21.2708, Rn. 29, fest, dass es nicht zu beanstanden ist, wenn das Justizministerium die Verwaltungsaufgaben des Vizepräsidenten für bedeutsamer ansieht als die Rechtsprechungsaufgaben. Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 3-4.

¹⁷ Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 106.

¹⁸ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Deutschen Richterbund erhaltene Informationen; Deutsche Richterzeitung (1/22), Interview mit Bettina Limperg, Präsidentin des Bundesgerichtshofs.

¹⁹ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 3.

²⁰ Im Koalitionsvertrag wird ferner darauf hingewiesen, dass es für den Vollzug eines Europäischen Haftbefehls einer richterlichen Entscheidung bedarf. Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 106. Es sei darauf hingewiesen, dass es in der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs um die Definition des Begriffs „Justizbehörde“ im Zusammenhang mit der Anwendung des Europäischen Haftbefehls geht. Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 27. Mai 2019, OG und PI, verbundene Rechtssachen C-508/18 und C-82/19 PPU, und vom 24. November 2020, Rechtssache C-510/19, ECLI:EU:C:2019:456.

²¹ Gemeinsames Schreiben der Bundesländer Hessen, Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Niedersachsen und Schleswig-Holstein vom 3. Februar 2021 und im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Ausschuss für EU-Angelegenheiten der Justizministerkonferenz erhaltene Informationen. Siehe auch den Beitrag des Deutschen Anwaltvereins zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 7.

²² Beitrag des Deutschen Richterbundes zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 7; Positionspapier der Neuen Richtervereinigung zum Entwurf eines Gesetzes über Weisungen für Staatsanwälte aus dem Jahr 2021.

²³ Beitrag des Menschenrechte-Regionalbüros Europa der VN zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 – Deutschland; OHCHR (2021), International Covenant on Civil and Political Rights – Concluding observations on the seventh periodic review of Germany (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte – Abschließende Bemerkungen zur siebten regelmäßigen Überprüfung Deutschlands), Rn. 41.

einhergehen, dass Transparenz und Gerechtigkeit im Einklang mit dem nationalen Recht gewahrt werden.²⁴

Einige Länder erwägen die Einführung regelmäßiger Sicherheitsüberprüfungen als Voraussetzung für die Ernennung in das Richteramt und ergreifen entsprechende Maßnahmen. In den meisten Ländern führen die nationalen Sicherheitsbehörden nur auf ausdrücklichen Antrag der Einstellungsbehörde Sicherheitsüberprüfungen zu einem bestimmten Kandidaten für das Richteramt durch.²⁵ In Bayern werden seit 2016 alle Kandidaten standardmäßig von der Sicherheitsbehörde überprüft. Die Betroffenen müssen allerdings ihre Zustimmung erteilen²⁶ und haben das Recht, auf etwaige im Rahmen der Prüfung geäußerte Bedenken zu reagieren. Im Mai 2021 führte Mecklenburg-Vorpommern ein System ein, wonach alle Richteramtsanwärter systematisch einer Sicherheitsüberprüfung durch die nationale Sicherheitsbehörde unterzogen werden.²⁷ Richteramtsanwärter müssen über das Verfahren informiert werden²⁸ und haben das Recht, vor einem Verwaltungsgericht eine gerichtliche Überprüfung zu beantragen²⁹. In Bremen und Niedersachsen gibt es derzeit Überlegungen, ein System für systematischere Sicherheitsüberprüfungen einzuführen.³⁰ Dadurch soll festgestellt werden, ob die Richteramtsanwärter den Grundsatz der Verfassungstreue achten.³¹ Gemäß europäischen Standards³² muss der Einhaltung der Grundsätze der Gewaltenteilung und der Kontrolle und Gegenkontrolle größte Aufmerksamkeit geschenkt werden, wenn Sicherheits-/Integritätsüberprüfungen nicht von den Selbstverwaltungseinrichtungen der Justiz selbst, sondern von einer externen Stelle durchgeführt werden.³³

Qualität

Der Pakt für den Rechtsstaat wird erweitert, um weitere Ressourcen für die Justiz bereitzustellen, doch bestehen nach wie vor langfristige Herausforderungen in Bezug auf die Einstellung und die Gehälter von Richtern. Nach einem erneuten Ersuchen der

²⁴ Empfehlung Rec(2000)19 des Ministerkomitees des Europarates, Rn. 13 Buchstaben d und e. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 festgestellt wurde, scheint die Tatsache, dass von diesem Recht in der Praxis selten Gebrauch gemacht wird, in Verbindung mit den bestehenden rechtlichen Garantien das Risiko eines Missbrauchs des Weisungsrechts zu mindern; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 3.

²⁵ EU-Justizbarometer 2022, Schaubild 56.

²⁶ Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung über die Pflicht zur Verfassungstreue im öffentlichen Dienst.

²⁷ EU-Justizbarometer 2022, Schaubild 56. Landesrichtergesetz Mecklenburg-Vorpommern, § 3a.

²⁸ Landesbeamtengesetz Mecklenburg-Vorpommern, § 12a.

²⁹ Im Rahmen der allgemeinen Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung des gesamten Ernennungsverfahrens; siehe auch Fußnote 3.

³⁰ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom EU-Ausschuss der Justizministerkonferenz erhaltene Informationen.

³¹ Nach § 9 des deutschen Richtergesetzes müssen Richter die Gewähr dafür bieten, dass sie jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintreten. Diskussionen über die Rückkehr eines Politikers, der während seiner Amtszeit rechtsextremistische Ansichten geäußert hatte, in sein früheres Richteramt, haben jüngst die Frage der Verfassungstreue aufgeworfen. Siehe die Stellungnahme des Deutschen Richterbundes (2022): Alle rechtlichen Möglichkeiten im Fall Maier ausschöpfen.

³² Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2021)046), Rn. 16.

³³ Auch wenn – insbesondere bei bestimmten richterlichen Ämtern – ein berechtigtes Interesse an der Durchführung einer Sicherheitsüberprüfung besteht, sollte diese unter uneingeschränkter Achtung der Unabhängigkeit der Justiz erfolgen. Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL(2022)005), Rn. 14.

Länder im November 2021³⁴ und wiederholten Forderungen von Interessenträgern³⁵ (siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021³⁶) enthält der neue Koalitionsvertrag der Bundesregierung die Zusage, den „Pakt für den Rechtsstaat“³⁷ von 2019 fortzuführen. Am 2. Juni 2022 ersuchten die Länder die Bundesregierung förmlich um die Aufnahme von Verhandlungen über den neuen Pakt für den Rechtsstaat³⁸; die Verhandlungen wurden am 9. Juni 2022³⁹ eingeleitet. Der ursprüngliche Pakt wurde weiter umgesetzt: Bis Juni 2021⁴⁰ wurden bereits mehr als 2700 Stellen für Richter und Staatsanwälte geschaffen, womit die Zusage, bis Ende 2021 insgesamt 2000 neue Stellen zu schaffen, bereits übertroffen wurde. Ein Abschlussbericht der Länder über die Umsetzung des Pakts wird 2022 vorgelegt.⁴¹ Vertreter der Justizverbände erkennen zwar die bisher erzielten Fortschritte an, halten jedoch aufgrund der neuen Aufgaben für die Justiz rund 1500 bis 2000 zusätzliche Stellen für Richter und Staatsanwälte⁴² sowie zusätzliche Mittel zur Schaffung neuer Stellen für Gerichtsbedienstete⁴³ für notwendig. In diesem Zusammenhang fordern sie die enge Einbeziehung aller Akteure der Justiz, einschließlich der Rechtsanwälte⁴⁴, in die Vorbereitung des neuen Pakts für den Rechtsstaat. Darüber hinaus bestehen angesichts der bevorstehenden Pensionierungswellen bei Richterinnen und Richtern⁴⁵ nach wie vor langfristige Herausforderungen. So gibt es weiterhin Bedenken hinsichtlich der allgemeinen Attraktivität des Berufs, wobei die Interessenträger sowohl auf das allgemeine Gehaltsniveau als auch die diesbezüglichen regionalen Unterschiede hinweisen.⁴⁶ Aus einer im Januar 2022 veröffentlichten Studie des Deutschen Richterbundes⁴⁷ geht hervor, dass die Gehaltsdifferenz bei Berufseinsteigern im Ländervergleich⁴⁸ bis zu 13 % betragen kann.

Die Bemühungen um eine stärkere Digitalisierung der Justiz werden fortgesetzt und sollen auch Teil des erweiterten Pakts für den Rechtsstaat sein. Die neue

³⁴ Justizministerkonferenz (2021), Pakt für den Rechtsstaat. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 festgestellt, sprachen sich die Länder bereits im Juni 2021 für eine Fortschreibung des Pakts aus; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 5.

³⁵ Beiträge des Deutschen Richterbundes, der Bundesrechtsanwaltskammer und des Deutschen Anwaltvereins zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

³⁶ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 4-5.

³⁷ Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 105.

³⁸ Justizministerkonferenz (2022), Pakt für den Rechtsstaat – Stärkungspakt Justiz. Siehe auch Bayerisches Justizministerium, Presseerklärung vom 2. Juni 2022 zur Justizministerkonferenz.

³⁹ Es sei darauf hingewiesen, dass die föderale Struktur der deutschen Justiz die Finanzierung der Gerichte der Länder nur innerhalb enger, durch das Grundgesetz vorgegebener Grenzen zulässt.

⁴⁰ Bis Juni 2021 waren etwa 2500 dieser Stellen besetzt. Darüber hinaus wurden mehr als 3800 Stellen für sonstige Justizbedienstete geschaffen, von denen rund 2500 besetzt wurden. Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 7.

⁴¹ Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 7.

⁴² Beitrag der Europäischen Vereinigung der Richter zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 15; Beitrag des Deutschen Richterbundes zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 12.

⁴³ Beitrag der Bundesrechtsanwaltskammer zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 13.

⁴⁴ Beitrag des Deutschen Anwaltvereins zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 12.

⁴⁵ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 5.

⁴⁶ Beitrag des Deutschen Richterbundes zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 11.

⁴⁷ Deutscher Richterbund (2022), Schere bei Einstiegsbesoldung bleibt weit geöffnet.

⁴⁸ Nach europäischen Standards sollten die Bezüge von Richterinnen und Richtern ihrer Rolle und Verantwortung entsprechen und hinreichend sein, um sie vor Druck von außen, der ihre Entscheidungen beeinflussen soll, zu schützen. Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten zur Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortung von Richtern, Rn. 54. Siehe auch Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rn. 33.

Bundesregierung hat angekündigt, dass der bestehende „Pakt für den Rechtsstaat“⁴⁹ um einen „Digitalpakt für die Justiz“⁵⁰ erweitert werden soll. Für Zivil-, Straf- und Verwaltungsverfahren gibt es in Deutschland umfassende Verfahrensregeln für den Einsatz digitaler Instrumente⁵¹. Die elektronischen Kommunikationsinstrumente für Gerichte und Staatsanwaltschaften sind vollständig implementiert.⁵² Die digitalen Lösungen für die Einleitung und Verfolgung von Verfahren in Zivil- und Verwaltungssachen sind allgemein sehr gut.⁵³ Allerdings gibt es bei Strafsachen nach wie vor Lücken, z. B. was die Möglichkeit der Angeklagten anbelangt, bei Fernverhandlungen vertraulich mit ihrem Rechtsbeistand zu kommunizieren.⁵⁴ Wie in den Berichten über die Rechtsstaatlichkeit 2020 und 2021 festgestellt wurde, sollen Gerichte und Staatsanwaltschaften verpflichtet werden, Gerichts- und Verfahrensakten ab dem 1. Januar 2026 ausschließlich elektronisch zu führen.⁵⁵ Bezüglich dieser Umstellung laufen drei Projekte auf Länderebene.⁵⁶ Die Digitalisierung der Justiz im Rahmen des erweiterten Pakts für den Rechtsstaat findet bei den Interessenträgern zwar breite Unterstützung, jedoch wurde darauf hingewiesen, dass es größerer Anstrengungen bedarf, um bundesweit eine kohärente, wirksame und praktische Nutzung digitaler Instrumente zu gewährleisten, die je nach Gericht und Bundesland unterschiedlich sein können.⁵⁷ Aufbauend auf den Erfahrungen mit der Anwendung der bestehenden zivilrechtlichen Verfahrensregeln für digitale Anhörungen⁵⁸ forderte die Justizministerkonferenz die Bundesregierung im November 2021 auf, die Vorschriften für Anhörungen in der Zivilprozessordnung zu modernisieren⁵⁹. Das Bundesministerium der Justiz arbeitet derzeit an einem Vorschlagsentwurf.⁶⁰

⁴⁹ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland.

⁵⁰ Koalitionsvertrag 2012-2025, S. 105.

⁵¹ EU-Justizbarometer 2022, Schaubild 42.

⁵² EU-Justizbarometer 2022, Schaubilder 43-44.

⁵³ EU-Justizbarometer 2022, Schaubilder 46-47.

⁵⁴ EU-Justizbarometer 2022, Schaubilder 46-47.

⁵⁵ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 4, und Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 5.

⁵⁶ Die Länder arbeiten an drei großen Projekten zur vollständigen Digitalisierung von Gerichtsakten: eAS (4 Länder), eIP (6 Länder) und e2A (6 Länder). Dies umfasst die schrittweise Einführung der elektronischen Akte bei Gerichten zur Pilotanwendung sowie zur regulären Nutzung. Da die Sortierung und Ablage von Dokumenten bei einer elektronischen Akte zeitaufwendiger als bei einer Papierakte ist, v. a. da Metadaten erfasst und die Dokumente benannt oder kategorisiert werden müssen, wurde in Rheinland-Pfalz das SMART-Projekt gestartet, mit dem diese Prozesse mittels künstlicher Intelligenz automatisiert werden sollen. Derzeit wird ein Pilotprojekt bei einem Gericht vorbereitet. Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 10, sowie im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom EU-Ausschuss der Justizministerkonferenz erhaltene Informationen.

⁵⁷ Die Bundesrechtsanwaltskammer verwies unter anderem auf die Notwendigkeit einer besseren technischen Ausstattung und Infrastruktur sowie einer konsequenten Umsetzung und Weiterentwicklung des elektronischen Rechtsverkehrs. Beitrag der Bundesrechtsanwaltskammer zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 14. Der Deutsche Richterbund hält weitere Investitionen für erforderlich, um bis Januar 2026 (d. h. dem geplanten Termin für Nutzung der elektronischen Akte) den Umstieg auf eine vollständig digitalisierte Justiz zu gewährleisten. Beitrag des Deutschen Richterbundes zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 12, und Deutscher Richterbund (2021), Nach dem Pakt ist vor dem Pakt. Der Deutsche Anwaltverein wies darauf hin, dass Rechtsanwälte, Behörden oder juristische Personen des öffentlichen Rechts den Gerichten seit Januar 2022 ausschließlich elektronische Schriftsätze vorzulegen haben, wohingegen eine solche Verpflichtung zur elektronischen Kommunikation nicht für die Gerichte gilt. Beitrag des Deutschen Anwaltvereins zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 13.

⁵⁸ Artikel 128a der deutschen Zivilprozessordnung.

⁵⁹ Justizministerkonferenz (2021), Weiterentwicklung der Videoverhandlung im Gerichtsverfahren.

⁶⁰ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Bundesministerium der Justiz erhaltene Informationen.

Die Einrichtung von Spezialkammern für Handelssachen, die Verfahren in englischer Sprache führen können, wird fortgesetzt. Infolge eines Legislativvorschlags des Bundesrats (siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021⁶¹) enthält der Koalitionsvertrag die Zusage, Spezialkammern für internationale Handels- und Wirtschaftsstreitigkeiten einzurichten, die Verfahren in englischer Sprache führen können⁶². Der Vorschlag war mit dem Ende der Legislaturperiode hinfällig geworden, wurde aber vom Bundesrat im März 2022 erneut beim Bundestag eingebracht.⁶³ Im Jahr 2021 wurde in Berlin bereits eine neue Internationale Kammer für Handels- und Wettbewerbssachen eingerichtet.⁶⁴ Daneben gibt es weitere Projekte für eine stärkere Spezialisierung von Gerichten im Zusammenhang mit großen internationalen Verfahren, u. a. das Projekt „QualityLaw NRW“, das die Zentralisierung gewisser Arten von Rechtsstreitigkeiten an bestimmten Oberlandesgerichten vorsieht (z. B. Streitigkeiten im Bereich Unternehmensverkäufe und -transaktionen mit Streitwert über 500 000 Euro beim Oberlandesgericht Düsseldorf).⁶⁵ Ziel ist es, Fachwissen in komplexen und sich rasch wandelnden Rechtsbereichen zu zentralisieren und so eine effiziente und qualitativ hochwertige Rechtsprechung zu gewährleisten.

Effizienz

Das Justizsystem funktioniert insgesamt weiterhin effizient, auch wenn die zivilgerichtlichen Massenverfahren⁶⁶ eine Herausforderung darstellen. Während die Dispositionszeit im Jahr 2020 bei Verwaltungssachen gestiegen ist (426 Tage im Jahr 2020 im Vergleich zu 397 Tagen im Jahr 2019), ist die Verfahrensabschlussquote (110 % im Jahr 2020 gegenüber 109 % im Jahr 2019) stabil geblieben, was den positiven Trend bei der Effizienz in Verwaltungssachen bestätigt.⁶⁷ Die Zahl der anhängigen Verwaltungsverfahren hat sich 2020 leicht verringert, ist jedoch mit 0,9 Fällen pro 100 Einwohner nach wie vor relativ hoch.⁶⁸ Gleichzeitig war bei den Verwaltungsgerichten im Jahr 2021 im Vergleich zum Jahr 2020 ein erheblicher Anstieg von Beschwerden im Zusammenhang mit Einschränkungen aufgrund der COVID-19-Pandemie zu verzeichnen, deren Bearbeitung sich noch über das gesamte Jahr 2022 hinziehen kann.⁶⁹ Die Leistungsindikatoren für zivil- und handelsrechtliche Streitsachen sind stabil geblieben (wobei sich die

⁶¹ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 6.

⁶² Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 106.

⁶³ Bundesrat (2021), Gesetzentwurf zur Stärkung der Gerichte in Wirtschaftsstreitigkeiten.

⁶⁴ Landgericht Berlin (2021), Internationale Kammern beim Landgericht Berlin. Ähnliche Kammern gibt es bereits in Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Hamburg und im Saarland.

⁶⁵ Darüber hinaus werden Streitigkeiten im Bereich Informationstechnologie und Medientechnik bzw. erneuerbare Energien mit Streitwert über 100 000 EUR zentral an den Gerichten in Köln bzw. Essen und Bielefeld bearbeitet. Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit für Streitigkeiten aus den Bereichen der Unternehmenstransaktionen (Mergers & Acquisitions), der Informationstechnologie und Medientechnik sowie der Erneuerbaren Energien.

⁶⁶ Hierbei geht es normalerweise um eine Vielzahl individueller zivilrechtlicher Klagen, die in der Regel dieselben oder sehr ähnliche faktische Merkmale aufweisen.

⁶⁷ EU-Justizbarometer 2022, Abbildungen 5, 9 und 13.

⁶⁸ EU-Justizbarometer 2022, Schaubild 16.

⁶⁹ Beispielsweise wurden im Jahr 2021 bei den nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichten, die für etwa ein Viertel der Bundesbevölkerung zuständig sind, 10 442 erstinstanzliche Klagen gegen COVID-19-Einschränkungen (sowohl Hauptsachen als auch einstweilige Maßnahmen) eingereicht; 1903 Fälle wurden beschieden. Im Vergleich dazu waren im Jahr 2020 insgesamt 1473 Fälle zu verzeichnen. Der Anteil dieser Fälle an allen neuen Streitsachen vor den Verwaltungsgerichten Nordrhein-Westfalens ist somit von rund 3 % im Jahr 2020 auf 20 % im Jahr 2021 gestiegen. Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (2022), Jahresbericht, S. 3 und S. 12.

Verfahrensabschlussquote von 98,8 % im Jahr 2019 auf 98,1 % im Jahr 2020 leicht verringert hat).⁷⁰ Wie von den Interessenträgern⁷¹ hervorgehoben wurde, ist das Phänomen der zivilgerichtlichen Massenverfahren (wie im Zusammenhang mit dem sogenannten *Dieseltgate*-Skandal⁷²) für die Richter, die die Rechtssachen innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens bearbeiten müssen, ein ernstes Problem.⁷³ Auch die Justizministerkonferenz vom November 2021 und Juni 2022 erachtete die Problematik als dringend und forderte die Bundesregierung auf, die Möglichkeit von Gesetzesänderungen zu prüfen, um eine effiziente Abwicklung von zivilgerichtlichen Massenverfahren zu ermöglichen.⁷⁴

II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

In Deutschland gibt es mehrere Behörden, die auf Bundesebene für die Korruptionsprävention zuständig sind, darunter das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sowie der Bundesrechnungshof. Die Zuständigkeiten für die strategische Koordinierung und die Korruptionsprävention in den 16 Innenministerien der Bundesländer hängen von den bestehenden Rahmen für die Korruptionsbekämpfung ab. Dem Bundesrechnungshof⁷⁵ und den Rechnungshöfen der Bundesländer kommt bei der Überwachung der öffentlichen Ausgaben, einschließlich der Korruptionskontrolle, eine präventive Rolle zu. Bei der Korruptionsbekämpfung verfolgt Deutschland einen dezentralen Ansatz. Die 16 Bundesländer sind für die Ermittlung bei und die Verfolgung von Korruptionsdelikten in Deutschland zuständig. In einigen Bundesländern gibt es auf Korruption spezialisierte Polizei- und Strafverfolgungsbehörden. Das Bundeskriminalamt spielt eine Rolle beim Informationsaustausch zwischen der internationalen und der lokalen Ebene sowie zwischen den Polizeibehörden auf Länderebene.

Bei Experten sowie Führungskräften aus der Wirtschaft wird die Korruption im öffentlichen Sektor nach wie vor als gering wahrgenommen. Im Korruptionswahrnehmungsindex 2021 von Transparency International belegt Deutschland mit 80 von 100 Punkten in der EU Platz 5 und weltweit Platz 10.⁷⁶ Diese Wahrnehmung ist in

⁷⁰ EU-Justizbarometer 2022, Schaubild 12.

⁷¹ Deutsche Richterzeitung (12/21), S. 438 und (03/22), S. 102, sowie im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Deutschen Richterbund erhaltene Informationen.

⁷² Dem Deutschen Richterbund zufolge stieg die Zahl der Rechtssachen im Zusammenhang mit dem sogenannten *Dieseltgate*-Skandal an den Oberlandesgerichten im Jahr 2021 um 25 % auf etwa 37 500 Fälle. Deutsche Richterzeitung (03/22), S. 102.

⁷³ Beitrag der Europäischen Vereinigung der Richter zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 21-22; Beitrag des Deutschen Richterbundes zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 10.

⁷⁴ Dem Vorschlag der Justizministerkonferenz zufolge könnten sich die Gesetzesänderungen auf das Zivilrecht, das Zivilprozessrecht, die Rechtsvorschriften über freiberufliche und juristische Dienstleistungen sowie die Gerichtsgebühren und -kosten erstrecken. Justizministerkonferenz (2021), Dringender Reformbedarf zur Bewältigung von Massenverfahren.

⁷⁵ Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof die Aufgabe, die Umsetzung der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention zu bewerten. Er kann Empfehlungen bezüglich Korruptionsrisiken und Korruptionsprävention aussprechen.

⁷⁶ Transparency International (2022), Corruption Perceptions Index 2021 (Korruptionswahrnehmungsindex 2021). Der Grad der wahrgenommenen Korruption wird wie folgt kategorisiert: gering (die Wahrnehmung von Korruption im öffentlichen Sektor durch Experten und Führungskräfte der Wirtschaft entspricht einem Wert über 79); relativ gering (Werte zwischen 79 und 60), relativ hoch (Werte zwischen 59 und 50), hoch (Werte unter 50).

den letzten fünf Jahren⁷⁷ relativ stabil geblieben. Die Eurobarometer-Sonderumfrage 2022 zur Korruption zeigt, dass 53 % der Befragten Korruption in ihrem Land für weitverbreitet halten (EU-Durchschnitt: 68 %) und 8 % der Befragten sich in ihrem Alltag persönlich von Korruption betroffen fühlen (EU-Durchschnitt: 24 %).⁷⁸ Was die Unternehmen betrifft, so sind 44 % von ihnen der Ansicht, dass Korruption weit verbreitet ist (EU-Durchschnitt: 63 %), während 17 % der Auffassung sind, dass Korruption für ihre geschäftlichen Tätigkeiten ein Problem darstellt (EU-Durchschnitt: 34 %).⁷⁹ Zudem sind 34 % der Befragten der Meinung, dass die Strafverfolgung genügend Wirkung zeigt, um von Korruption abzuschrecken (EU-Durchschnitt: 34 %)⁸⁰, und 35 % der Unternehmen glauben, dass Personen und Unternehmen, die bei der Bestechung eines höheren Amtsträgers ertappt werden, angemessen bestraft werden (EU-Durchschnitt: 29 %)⁸¹.

Deutschlands strategischer Rahmen zur Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene wird weiter umgesetzt und derzeit überprüft.⁸² Die „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ umfasst die zentralen Aspekte der Strategie des Bundesregierung zur Korruptionsprävention, die für alle Kategorien von Bediensteten, Behörden und Ämtern des Bundes gilt, einschließlich der obersten Bundesbehörden, der Bundeswehr und der staatseigenen Unternehmen.⁸³ Die Überarbeitung der Richtlinie unter der Federführung des Innenministeriums wird voraussichtlich Ende 2022 abgeschlossen sein.⁸⁴ Deutschland wurde im Rahmen der UNCAC-Überprüfung ersucht, gegebenenfalls Beiträge von Interessenträgern außerhalb des öffentlichen Sektors einzuholen.⁸⁵ Auch die derzeitige Überarbeitung der 2004 erlassenen Vorschriften über das Verbot der Annahme von Zuwendungen und Geschenken, in deren Rahmen geprüft werden soll, ob aktuellere und stärker harmonisierte Vorschriften sowie mehr Rechtssicherheit erforderlich sind, dauert länger als ursprünglich geplant. Sie soll 2023 abgeschlossen werden.⁸⁶ Der detaillierte zusammenfassende Bericht 2020 zur Integrität in der Bundesverwaltung, der eigentlich schon

⁷⁷ 2017 lag der Wert bei 81, im Jahr 2021 bei 80. Der Wert steigt/sinkt erheblich, wenn er sich um mehr als fünf Punkte ändert; verbessert/verschlechtert sich (bei Veränderungen zwischen 4 und 5 Punkten); ist in den letzten fünf Jahren relativ stabil (bei Veränderungen von 1 bis 3 Punkten).

⁷⁸ Eurobarometer-Sonderumfrage 523 zu Korruption (2022). Die Eurobarometer-Daten zur Korruptionswahrnehmung und -erfahrung von Bürgern werden alle zwei Jahre aktualisiert. Der vorherige Datensatz entstammt dem Spezial-Eurobarometer 502 (2020).

⁷⁹ Eurobarometer-Blitzumfrage 507 zu den Einstellungen von Unternehmen zur Korruption in der EU (2022). Die Eurobarometer-Daten zu den Einstellungen von Unternehmen zur Korruption werden alle zwei Jahre aktualisiert. Der vorherige Datensatz entstammt der Eurobarometer-Blitzumfrage 482 (2019).

⁸⁰ Eurobarometer-Sonderumfrage 523 zu Korruption (2022).

⁸¹ Eurobarometer-Blitzumfrage 507 zu den Einstellungen von Unternehmen zur Korruption in der EU (2022).

⁸² Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 7.

⁸³ UNCAC, Länderbericht Deutschland, Überprüfungszyklus 2016-2021 (2020), S. 29 und S. 31-32. Die Strategie ist auf die Bundesebene sowie thematisch auf die Korruptionsprävention beschränkt. Die Interessenträger sind der Auffassung, dass das bestehende System zur Überwachung der Umsetzung der Richtlinie umfassend ist und gut funktioniert (von LobbyControl im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland erhaltene Informationen).

⁸⁴ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Innenministerium erhaltene Informationen. Eine interministerielle Arbeitsgruppe, der Ansprechpartner für Korruptionsprävention und Experten der Stellen für internes Audit angehören, bereitet die Überarbeitung vor und legt die überarbeitete Fassung allen Bundesministerien zur Genehmigung und dem Bundeskabinett zur Annahme vor.

⁸⁵ Länderbericht Deutschland im Rahmen des Überprüfungszyklus 2016-2021 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (2020), S. 30.

⁸⁶ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Innenministerium erhaltene Informationen. Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 7.

für 2021 geplant war, wurde schließlich im Frühjahr 2022 veröffentlicht. Er enthält unter anderem einschlägige Daten zu Fällen von Korruption und Korruptionsverdacht in der Bundesverwaltung.⁸⁷

Die Regierung beabsichtigt, den Rechtsrahmen für Korruption weiter zu stärken. Korruption wird in Deutschland bereits umfassend unter Strafe gestellt.⁸⁸ Nach der Einführung höherer Strafmaße, die im Oktober 2021 in Kraft traten, umfasst der neue Koalitionsvertrag darüber hinaus Reformpläne, um den Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung und -bestechlichkeit wirksamer auszugestalten.⁸⁹ Ferner sieht er eine neue Initiative zur Überarbeitung der geltenden Sanktionen vor, nachdem die Initiative des Justizministeriums zur Einführung eines Gesetzes zu Unternehmenssanktionen⁹⁰ im Juni 2021 gescheitert war⁹¹. Ein Gesetz über die strafrechtliche Haftung von Unternehmen⁹² könnte die führende Rolle Deutschlands unter den OECD-Ländern bei der strafrechtlichen Verfolgung von Auslandsbestechung⁹³ weiter untermauern. Außerdem trat ein neues Gesetz zur Änderung des bestehenden Transparenzregisters in Kraft, wonach alle juristischen

⁸⁷ Innenministerium (2021), Integrität in der öffentlichen Verwaltung – Jahresbericht 2020.

⁸⁸ Korruption wird in Deutschland umfassend unter Strafe gestellt, einschließlich Bestechung und Bestechlichkeit (siehe §§ 331-337 StGB). Zudem werden Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr in den §§ 299-300 StGB und Bestechung und Bestechlichkeit von Mandatsträgern in § 108e StGB unter Strafe gestellt. In Deutschland gibt es spezifische Bestimmungen für die Bestechung ausländischer Bediensteter (§ 335a StGB; Artikel 1 Absätze 2 und 4 des Gesetzes zur Bekämpfung internationaler Bestechung).

⁸⁹ § 108e des Strafgesetzbuches. Bestechung und Bestechlichkeit, bei der Abgeordnete involviert sind, gilt seit Oktober 2021 als Straftat, die mit einer Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren (in minder schweren Fällen mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren) bestraft wird. Da eine solche Handlung nunmehr als Straftat eingestuft wird, ist somit auch ein Bestechungsversuch, in den ein Abgeordneter involviert ist, strafbar. Nach derzeitigem Stand kann ein Gericht eine Person, die in ihrer Funktion als Abgeordnete(r) eine Bestechung anbietet oder annimmt, mit einer Freiheitsstrafe belegen und ihr zusätzlich die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.

⁹⁰ Gesetz zur Sanktionierung von verbandsbezogenen Straftaten.

⁹¹ Nach der Vorlage eines Ministerentwurfs und eines Regierungsgesetzes sowie nach mehreren Debatten über die geplanten Bestimmungen wurde der Gesetzgebungsplan nach mehr als drei Jahren aufgrund mangelnder Unterstützung durch den konservativen Koalitionspartner, insbesondere hinsichtlich der geplanten Abwicklung interner Untersuchungen, fallen gelassen. Der vorherige Gesetzesentwurf von 2020 sowie die Beiträge zur zugehörigen öffentlichen Konsultation sind auf der Website des Bundesministeriums der Justiz (2020) öffentlich zugänglich (Gesetz zur Stärkung der Geschäftsintegrität).

⁹² Unternehmen haften für Korruptionsdelikte ihrer Vertreter nach dem allgemeiner gefassten Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG), wobei sie mit einer Geldbuße von bis zu 10 Mio. EUR belegt werden und von ihnen Erträge eingezogen werden können (verwaltungsrechtliche Unternehmenshaftung). Laut der OECD hat die mangelnde Durchsetzung gegen juristische Personen die Grenzen der verwaltungsrechtlichen Haftung in Deutschland aufgezeigt (OECD 2021, Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen, Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung, Phase 4 – Zweijahres-Folgebericht zu Deutschland, S. 4).

⁹³ OECD (2021), Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen, Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung, Phase 4 – Zweijahres-Folgebericht zu Deutschland. In dem Bericht wird darauf hingewiesen, dass sich die Durchsetzung in erster Linie gegen natürliche Personen richtet, die Wirtschaftsdelikte begehen, wohingegen die Unternehmenshaftung in Deutschland nach wie vor in sehr geringem Umfang Anwendung findet. Siehe auch Correctiv (2022), Exportmeister Deutschland: Die Korruptions-Akte; in dem Artikel wird der Verteidigungssektor als Sektor mit hohem Korruptionsrisiko bezeichnet.

Personen nunmehr verpflichtet sind, Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten von Unternehmen im Register zu erfassen.⁹⁴

Der durch Korruption verursachte finanzielle Schaden ist 2020 erheblich gestiegen.⁹⁵ Das Bundeskriminalamt veröffentlicht jährlich einen soliden analytischen Lagebericht, der die Bemühungen Deutschlands zur Eindämmung der Korruption veranschaulicht. Der Bericht könnte durch eine Aufschlüsselung der Informationen nach den 16 Bundesländern weiter verbessert werden.⁹⁶ Laut dem jüngsten Bericht des Bundeskriminalamts von 2021 wurden im Jahr 2020 5510 Korruptionsfälle polizeilich registriert.⁹⁷ Dies entspricht einem geringfügigen Anstieg der Zahl der Fälle um 1,5 % gegenüber 2019.⁹⁸ Dem Bericht zufolge ist die Zahl der Verdächtigen um 14,5 % gesunken. Die Zahl der Bestechungsfälle hat jedoch stark zugenommen.⁹⁹ Barzahlungen sind die gängigste Form der Korruption. Gleichzeitig stieg der Wert der ungerechtfertigten Vorteilsnahme durch Bestechung erheblich an.¹⁰⁰ Insgesamt hat sich der durch Korruption nachweislich verursachte finanzielle Schaden im Jahr 2020 verglichen mit dem Vorjahr (2019) um 72,3 % auf 81,2 Mio. EUR erhöht. Von denjenigen, die sich bestechen ließen, waren 71 % Beamte, was einem Anstieg um 4 % im Vergleich zum Vorjahr entspricht. Der Dienstleistungssektor ist am stärksten betroffen, wobei die öffentliche Verwaltung das bevorzugte Ziel darstellt.¹⁰¹ Somit ist der durch Korruption nachweislich verursachte finanzielle Schaden in Deutschland im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr insgesamt deutlich gestiegen¹⁰², wobei die Bestechung im öffentlichen Sektor erheblich zugenommen hat.

Das verbindliche Lobbyregister und ein Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sind in Kraft getreten, und gemäß dem Koalitionsvertrag soll die Transparenz von Lobbyarbeit weiter erhöht werden. Das deutsche verbindliche Lobbyregister¹⁰³, das vom Bundestag verwaltet wird und für den Bundestag, die Bundesregierung und die Bundesministerien, einschließlich der Direktorebene und höherer Ebenen, gilt, ist im Januar 2022 in Kraft getreten¹⁰⁴. Die neue Bundesregierung plant, den

⁹⁴ Früher mussten Unternehmen keine Eintragung im Transparenzregister vornehmen, wenn die Informationen über den wirtschaftlich Berechtigten anderen Registern entnommen werden konnten. Transparenzregister- und Finanzinformationsgesetz. Für die Umsetzung gilt ein Übergangszeitraum bis zum 1. Dezember 2022.

⁹⁵ Bundeskriminalamt (2021), Bundeslagebild Korruption 2020.

⁹⁶ Der Bericht basiert auf Informationen des Bundeskriminalamtes und der Landeskriminalämter, der Bundespolizei und des Zollkriminalamtes unter Verwendung eines auf nationaler Ebene standardisierten Fragebogens. Er wird jeden Januar für das vorangehende Jahr veröffentlicht.

⁹⁷ Bundeskriminalamt (2021), Bundeslagebild Korruption 2020.

⁹⁸ Somit liegt die Zahl der polizeilich registrierten Korruptionsdelikte etwas über dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre.

⁹⁹ Bundeskriminalamt (2021), Bundeslagebild Korruption 2020. Dies umfasst Bestechung (§ 334 StGB) und Bestechlichkeit (§ 332 StGB).

¹⁰⁰ Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass Personen, die bestechen, oft eine Vorteilsnahme anstreben, z. B. große Aufträge, deren Wert um ein Vielfaches höher ist als der Bestechungsbetrag selbst, der zur Erreichung dieses Ziels aufgewendet wird. Vgl. Bundeskriminalamt (2021), Bundeslagebild Korruption 2020.

¹⁰¹ Bundeskriminalamt (2021), Bundeslagebild Korruption 2020.

¹⁰² Der Wert liegt unter dem Fünfjahres-Durchschnitt von 133 Mio. EUR.

¹⁰³ Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters (16. April 2021). Für weitere Einzelheiten siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 9.

¹⁰⁴ Die Notwendigkeit, die Transparenz der Lobbyarbeit zu verbessern, war schon seit langem thematisiert worden. Siehe beispielsweise GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht Deutschland, Rn. 63, und UNODC, Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption – Zusammenfassung – Deutschland. Nur fünf der 16 Bundesländer verfügen über ein

Kreis der eintragungspflichtigen Interessenvertretungen zu erweitern¹⁰⁵ und im Rahmen der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben und der Erstellung von Gesetzentwürfen auch Kontakte zu Ministerien ab Referentenebene einzubeziehen¹⁰⁶. Das Register wird flankiert von einem Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter¹⁰⁷. Ein erster Vorschlag von Interessenträgern zur Einrichtung einer unabhängigen Aufsichtsstelle wurde nicht umgesetzt¹⁰⁸, sodass sich die Verwaltung des Bundestags auf eine Einhaltungüberwachung durch Dritte stützen wird¹⁰⁹. Die neue Regierung plant die Einführung eines „legislativen Fußabdrucks“¹¹⁰ oder eines digitalen Legislativportals, auf dem veröffentlicht werden soll, wer auf Gesetzentwürfe Einfluss nehmen wollte¹¹¹. Die Erhebung und Offenlegung umfassender Informationen darüber, wer bei wem Einfluss auf den Entscheidungsprozess nimmt, würde zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Interessenvertreter und zu ausgewogenen legislativen Ergebnissen beitragen.¹¹² Sie würde auch dazu beitragen, das Risiko von Korruption, Interessenkonflikten und der Vereinnahmung von Rechtsvorschriften zu verringern und gleichzeitig das öffentliche Interesse in den Mittelpunkt der Rechtsvorschriften zu stellen. Was den Zeitplan für die Einführung des neuen Transparenzinstruments anbelangt, so ist Ende 2022 anvisiert.¹¹³

Lobbyregister. Auskünfte von Transparency International im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland. Für weitere Einzelheiten siehe das Lobbyranking der Bundesländer 2022, <https://lobbyranking.de/>.

¹⁰⁵ Die Änderungen sollen zum Schutz der Grundrechte differenziert erfolgen. Nach Angaben von LobbyControl im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland müsste eine Änderung, die Bedenken im Hinblick auf die weitreichenden Ausnahmeregelungen für Interessenvertreter Rechnung tragen soll, Kirchen und Glaubensgemeinschaften, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände mit einschließen, damit auch diese Gruppen, die zu den wichtigsten Lobbying-Akteuren in Deutschland gehören und die sich bislang nicht eintragen müssen, der obligatorischen Eintragung in das Lobbyregister unterliegen. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 9.

¹⁰⁶ Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 10. Gemäß den im Rahmen der Mitgliedstaatskonsultation von der Regierung erhaltenen Informationen soll dies auch für Abteilungsleiter und Beamte gelten.

¹⁰⁷ Deutscher Bundestag (2022), Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zur Eintragung in das Lobbyregister. Verstöße gegen den Kodex werden für einen Zeitraum von 24 Monaten registriert, wobei die jeweiligen Lobbyisten aus dem Register ausgeschlossen werden. Das Versäumnis, sich als Lobbyist eintragen zu lassen, führt zu Sanktionen, einschließlich Geldbußen von bis zu 50 000 EUR.

¹⁰⁸ LobbyControl (2021), Das Lobbyregister kommt – Unsere Auswertung, ähnlich der Beitrag von Transparency International Deutschland zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 1. Stattdessen soll Regierungsangaben zufolge das Generalsekretariat des Bundestages die Verwaltungsbehörde werden.

¹⁰⁹ Die Interessenträger haben Bedenken hinsichtlich der Obergrenze für Geldbußen von 50 000 EUR, die insbesondere für größere und weltweit operierende Unternehmen als zu niedrig erachtet wird, sowie hinsichtlich des Mangels an öffentlichen Informationen darüber, ob Verstöße mit Geldbußen geahndet wurden, da Reputationsrisiken größere Auswirkungen haben können als Geldbußen. Beitrag von Transparency International Deutschland zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 1; Auskünfte von LobbyControl im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland. Das Lobbyregistergesetz sieht insbesondere vor, dass nicht unerhebliche Verstöße von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern gegen den Verhaltenskodex veröffentlicht werden; damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Reputationsrisiken schwerer wiegen können als Geldbußen. Nach dem Lobbyregistergesetz müssen die vorgesehenen Maßnahmen zudem verhältnismäßig sein und dürfen nicht restriktiver als erforderlich sein.

¹¹⁰ Ein legislativer Fußabdruck ist eine umfassende öffentliche Erfassung des Einflusses von Lobbyisten auf einen Rechtsakt.

¹¹¹ Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 10.

¹¹² Im Fokus stand insbesondere der Einfluss von Großunternehmen und Wirtschaftsverbänden, darunter aus der deutschen Automobilindustrie, die erhebliche Ressourcen einsetzen, um den Entscheidungsprozess in Deutschland zu beeinflussen, und in jüngster Zeit gab es mehrere Skandale wie die Wirecard- und die Maskenaffäre. Siehe z. B. LobbyControl (2021), Lobbyismus höhlt die Demokratie aus: – Zehn Thesen.

¹¹³ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von der Verwaltung des Bundestags erhaltene Informationen.

Unterschiedliche Vorschriften für die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem Dienst geben nach wie vor Anlass zur Sorge¹¹⁴. Bestehen Bedenken in Bezug auf eine Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses, kann die Bundesregierung hochrangigen Beamten die Aufnahme einer neuen Beschäftigung ganz oder teilweise untersagen.¹¹⁵ Für Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre sind die Karenzzeiten mit 12-18 Monaten wesentlich kürzer als die für Staatssekretäre und Generaldirektoren geltenden Karenzzeiten von drei bis fünf Jahren, sodass eine längere obligatorische Karenzzeit gerechtfertigt sein könnte.¹¹⁶ Trotz internationaler Empfehlungen¹¹⁷ plant die Bundesregierung derzeit nicht, die nach wie vor bestehenden Bedenken hinsichtlich der unterschiedlichen Anwendung der deutschen Vorschriften zum „Drehtüreffekt“, einschließlich unterschiedlicher Karenzzeiten und des großen Ermessensspielraums bei der Entscheidung von Vorgesetzten in Bezug auf eine künftige Beschäftigung von Staatssekretären und Generaldirektoren, anzugehen.

Die Verwaltung des Bundestages erarbeitet derzeit Leitlinien zur Auslegung der Vorschriften über vergütete Nebentätigkeiten von Bundestagsabgeordneten. Das im Juni 2021 verabschiedete Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes¹¹⁸ regelt Integritätsfragen in Bezug auf Abgeordnete¹¹⁹. Die Novelle umfasst ein Verbot für Abgeordnete, vergütete Lobbytätigkeiten als Nebentätigkeiten auszuüben und bezahlte Vorträge im Zusammenhang mit ihrer parlamentarischen Arbeit zu halten. Die Aufsicht und Durchsetzung kann in der Praxis auf Hindernisse stoßen, da es kein völlig unabhängiges Aufsichtsgremium oder eine Ethik-Kommission mit einem Mandat zur Untersuchung von Verstößen gibt.¹²⁰ Die Novelle sieht zudem nicht vor, dass die für Nebentätigkeiten tatsächlich aufgewendete Zeit offengelegt wird.¹²¹ Ebenso wenig muss ad hoc offengelegt

¹¹⁴ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 9.

¹¹⁵ Es wird davon ausgegangen, dass die künftige Beschäftigung das öffentliche Interesse beeinträchtigt, wenn sie in einem Bereich ausgeübt wird, in dem das Regierungsmitglied oder der Parlamentarische Staatssekretär während seiner Amtszeit tätig war, oder wenn sie anderweitig das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität der Bundesregierung untergraben könnte. Für weitere Einzelheiten zum Verfahren siehe GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht, Rn. 86 ff.; es werden einige Fälle erwähnt, in denen Beschränkungen für eine künftige Beschäftigung auferlegt wurden (vgl. Fußnote 89).

¹¹⁶ Interessenträger wie LobbyControl und Transparency International fordern eine dreijährige Karenzzeit, um das Risiko einer unzulässigen Einflussnahme besser zu verhindern und zu verringern, siehe z. B. LobbyControl, Lobbypedia – Karenzzeit.

¹¹⁷ GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht, Rn. 89 und 91. Politische Beamte und Generaldirektoren unterliegen der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beamtenverhältnisses gemäß § 105 BBG; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 9. Beschränkungen des „Drehtüreffekts“ und flankierende Offenlegungspflichten für derzeitige und ehemalige Mitglieder der Bundesregierung und für Parlamentarische Staatssekretäre sind in §§ 6a und 6b des Bundesministergesetzes (BMinG), die entsprechend für Parlamentarische Staatssekretäre gelten, sowie im Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG) festgelegt.

¹¹⁸ Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Verbesserung der Transparenzregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages.

¹¹⁹ UNODC, Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption, Zusammenfassung – Deutschland, Implementation Review Group (Januar 2020); GRECO, Vierte Evaluierungsrunde – Interim Compliance Report.

¹²⁰ Auskünfte von LobbyControl und Transparency International im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland. Die Verwaltung des Bundestages hat ein begrenztes Untersuchungsmandat und wird von politischen Parteien besetzt. Siehe auch GRECO, Vierte Evaluierungsrunde – Interim Compliance Report, Rn. 36, S. 8.

¹²¹ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 10.

werden, wenn im Zusammenhang mit einer Angelegenheit, die im Bundestag erörtert wird, ein Konflikt mit spezifischen privaten Interessen eines Abgeordneten auftritt.¹²² Es gab mehrere Verzögerungen bei der Berichterstattung über die Nebentätigkeiten von Abgeordneten im Jahr 2021.¹²³

Deutschland hat die interne Überprüfung seiner Vorschriften über Vermögenserklärungen 2021 abgeschlossen, aber es bleiben einige Bedenken. Die Überprüfung hat nicht dazu geführt, dass das Problem fehlender Vorschriften zur Offenlegung von Vermögenswerten und Immobilien durch Abgeordnete behoben wurde.¹²⁴ Für Bundestagsabgeordnete wurden die Kategorien von Informationen, die in ihren Finanzerklärungen anzugeben sind, auch nicht auf Verbindlichkeiten und wesentliche Vermögenswerte ausgeweitet, wie z. B. Beteiligungen an privaten Unternehmen unterhalb des derzeitigen Schwellenwerts¹²⁵. Ebenso wenig beabsichtigt Deutschland, den Umfang der Erklärungen auf Informationen über Ehegatten und unterhaltsberechtigten Familienangehörigen auszuweiten.¹²⁶ Das Vermögen und die finanziellen Interessen der Abgeordneten müssen offengelegt werden, wenn der betreffende Abgeordnete für eine Angelegenheit in einem parlamentarischen Ausschuss zuständig ist und gleichzeitig eine Vergütung durch eine Nebentätigkeit erhält.¹²⁷

Deutschland plant, seine Vorschriften für die Parteienfinanzierung zu überarbeiten, um für mehr Transparenz bei der Entscheidungsfindung zu sorgen. Die Parteienfinanzierung ist im Abgeordnetengesetz und im Parteiengesetz geregelt.¹²⁸ Der neue Koalitionsvertrag

¹²² GRECO, Vierte Evaluierungsrunde – Interim Compliance Report, Rn. 14-17, S. 4.

¹²³ Transparency International Deutschland (2021), Mehr als 20 000 EUR: Auch Özdemir hat vergessen, Sonderzahlungen zu melden; Transparency International Deutschland (2021), Lauterbach meldet Honorare nach; Transparency International Deutschland (2021), Nebeneinkünfte: Hunderttausende Euro von Abgeordneten blieben jahrelang unentdeckt. Abgeordnetenwatch (2021), Zahlreiche Abgeordnete verstießen gegen Transparenzvorschriften.

¹²⁴ GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht, Rn. 95. Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 10, und Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 7. Auskünfte des Bundesministeriums der Justiz, des Bundesministeriums des Innern, der Verwaltung des Bundestags und von Transparency International im Rahmen des Länderbesuchs.

¹²⁵ Abgeordnete sind nur dann verpflichtet, Beteiligungen an privaten Kapitalgesellschaften oder Personengesellschaften offenzulegen, wenn sie mehr als 25 % der Stimmrechte besitzen. GRECO, Vierte Evaluierungsrunde – Interim Compliance Report, Rn. 37, S. 8. UNCAC, Länderbericht Deutschland, Überprüfungszyklus 2016-2021, S. 5. Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 10, wonach die Änderung des Abgeordnetengesetzes eine Bestimmung über die Offenlegung der Beteiligungen von Abgeordneten an Gesellschaften ohne eigene Rechtspersönlichkeit und an Unternehmen mit Aktienkapital von mehr als 5 % sowie der Einnahmen aus diesen Beteiligungen enthielt.

¹²⁶ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Bundesministerium der Justiz erhaltene Informationen. Siehe jedoch GRECO, Vierte Evaluierungsrunde – Interim Compliance Report, Empfehlung iii, Rn. 18 und 19.

¹²⁷ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 10.

¹²⁸ Internationale Prüfer haben wiederholt auf die Notwendigkeit niedrigerer Schwellenwerte und einer verschärften Dokumentationspflicht hingewiesen, während Sponsoring trotz seines Potenzials, sich den Zugang zu wichtigen Regierungsbeamten zu erkaufen, nach wie vor weitgehend nicht geregelt ist. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 11. Siehe auch UNCAC, Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption, Überprüfungszyklus 1 (Kapitel III und IV), Zusammenfassung: Deutschland, Implementation Review Group (Juli 2020), und Überprüfungszyklus 2 (Kapitel II und V), Zusammenfassung: Deutschland, Implementation Review Group (Januar 2019).

enthält Pläne zur Regulierung des Sponsoring und der versteckten Wahlkampffinanzierung durch Dritte.¹²⁹ In diesem Zusammenhang müssten künftig Parteispenden über 35 000 EUR (statt 50 000 EUR, wie dies derzeit der Fall ist) dem Präsidenten des Bundestages gemeldet und veröffentlicht werden. Darüber hinaus soll der Schwellenwert für Spenden, die von den Parteien in ihrem jährlichen Rechenschaftsbericht¹³⁰ offengelegt werden müssen, von 10 000 EUR auf 7500 EUR gesenkt werden. Außerdem ist geplant, die personellen und finanziellen Ressourcen der Verwaltung des Bundestages aufzustocken, um seine diesbezügliche Aufsichts- und Kontrollfunktion zu stärken.¹³¹ Unklar ist jedoch, ob sie Zugang zu den Steuerinformationen der Spender haben würde, um die Ordnungsmäßigkeit der Parteienfinanzierung überwachen und die Angaben während des Verfahrens der Überprüfung der Rechnungslegung der politischen Parteien überprüfen zu können.¹³² Es bestehen nach wie vor Bedenken hinsichtlich der erheblichen Zeitspanne zwischen den Einnahmen der Parteien und deren Meldung.¹³³

Neue Vorschriften zum Schutz von Hinweisgebern sind noch immer in der Ausarbeitungsphase. Die Gesetzesinitiative des Bundesministeriums der Justiz zur Einführung eines umfassenden Gesetzes zum Schutz hinweisgebender Personen erhielt 2021 nicht die volle Unterstützung der Regierungskoalition.¹³⁴ Im April 2022 wurde ein neuer Gesetzentwurf veröffentlicht.¹³⁵ Bis zur Annahme ist der allgemeine Schutz vor Repressalien für Hinweisgeber nach wie vor in mehreren Rechtsvorschriften zersplittert geregelt.¹³⁶ In der Praxis gibt es auch mehrere Kontaktstellen für Informationen von Hinweisgebern auf Bundes- und Landesebene¹³⁷, die die Offenlegung und Untersuchung von Korruptionsdelikten erleichtern. An der Fragmentierung zwischen Institutionen und Verwaltungsebenen wurde Kritik geübt, da potenzielle Hinweisgeber Schwierigkeiten haben könnten, geeignete Offenlegungskanäle zu ermitteln.¹³⁸ Die Bundespolizei weist darauf hin,

¹²⁹ Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 10.

¹³⁰ Die politischen Parteien sind nach dem Parteiengesetz verpflichtet, dem Präsidenten des Bundestages jährlich einen Rechenschaftsbericht vorzulegen, der auch das Vermögen, die Verbindlichkeiten, die Einnahmen und die Ausgaben der politischen Parteien sowohl im Wahlkampf als auch außerhalb der Wahlkampfzeiträume umfasst. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 10 und 11.

¹³¹ Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 10.

¹³² Siehe UNCAC, Länderbericht Deutschland, Überprüfungszyklus 2016-2021, S. 67, zu entsprechenden Bedenken.

¹³³ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 10. Auskünfte von LobbyControl im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland, wonach keine Absicht besteht, die Zeitspanne zu verkürzen. Insbesondere dürften die Rechenschaftsberichte für 2021 im Jahr 2023 veröffentlicht werden.

¹³⁴ Entwurf eines Gesetzes zum Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz). Mit dem Gesetzentwurf sollte die Richtlinie (EU) 2019/1937 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, umgesetzt werden, aber am Ende der Legislaturperiode scheiterte er, da sich die Koalitionspartner der früheren Regierung nicht darauf einigen konnten.

¹³⁵ Pressemitteilung des Ministeriums der Justiz (2022), Besserer Schutz für Hinweisgeber.

¹³⁶ Schutz gibt es im Grundgesetz, im Strafgesetzbuch, im Zivilgesetzbuch, im Arbeitsrecht und in der Rechtsprechung, siehe UNCAC, Länderbericht Deutschland, Überprüfungszyklus 2016-2021, S. 5.

¹³⁷ Dazu gehören die Korruptionsbekämpfungsbeauftragten, Sonderbeauftragte wie die Wehrbeauftragte des Bundestages sowie auf Länderebene die Bürgerbeauftragten und Vertrauensanwälte. Vgl. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 10.

¹³⁸ Transparency International Deutschland (2018), Comments and Recommendations to UNCAC Second Review Cycle (Anmerkungen und Empfehlungen zum Zweiten UNCAC-Überprüfungszyklus), S. 3.

dass in den vergangenen Jahren etwa drei Viertel der Korruptionsverfahren wegen Offenlegungen aus Quellen wie Hinweisgebern eingeleitet wurden.¹³⁹

Es besteht nach wie vor ein mit der Pandemie zusammenhängendes Korruptionsrisiko, wobei derzeit mehrere Fälle untersucht werden und zusätzliche Präventivmaßnahmen ergriffen wurden. Es wurden mehrere Aufträge zur Beschaffungen von Schutzmasken, die von aktuellen und ehemaligen Abgeordneten und ihren Angehörigen gegen Provision für Vertragsabschlüsse vermittelt worden waren, entdeckt, woraufhin Ermittlungen eingeleitet und im Jahr 2021 weitergeführt wurden¹⁴⁰. Ein Fall mutmaßlicher Bestechlichkeit von Parlamentsmitgliedern, die Maskengeschäfte vermittelt haben, ist vor dem Bundesgerichtshof (BGH) anhängig.¹⁴¹ Seit Dezember 2021 ist in Deutschland das elektronische Wettbewerbsregister zur Unterstützung öffentlicher Vergabeverfahren, das die Korruptionsprävention während und nach der COVID-19-Pandemie verbessert, in Betrieb.¹⁴² Seitdem besteht die Pflicht, einschlägige Straftaten und Vergehen bei dem vom Bundeskartellamt geführten Register zu melden. In dem Register werden Informationen für öffentliche Auftraggeber erfasst und gekennzeichnet, die für den Ausschluss von Bietern von der Auftragsvergabe relevant sind, unter anderem Informationen über rechtskräftige Verurteilungen, Strafbefehle und Geldbußen wegen Korruption, Bestechung, Geldwäsche, Steuerhinterziehung und anderer schwerer Straftaten.¹⁴³ Öffentliche Auftraggeber sind seit dem 1. Juni 2022 zur Einsichtnahme in das Wettbewerbsregister verpflichtet.¹⁴⁴

III. MEDIENPLURALISMUS UND MEDIENFREIHEIT

In Deutschland bilden das Grundgesetz und das Sekundärrecht einen etablierten Rechtsrahmen, der Medienfreiheit und Medienpluralismus sowie das Recht auf Zugang zu Informationen garantiert.¹⁴⁵ Die Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich liegt im Wesentlichen bei den Ländern, die Staatsverträge schließen, um einen gemeinsamen medienpolitischen Rahmen festzulegen, insbesondere den Medienstaatsvertrag.¹⁴⁶ Ergänzt wird dies durch nationale Rechtsvorschriften, verfassungsrechtliche Garantien und die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Die föderale Struktur führt zu einer Vielzahl von Rechtsrahmen, Aufsichtsstrukturen und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die einen zusätzlichen Schutz für Medienpluralismus und Medienfreiheit bieten.¹⁴⁷

¹³⁹ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Bundeskriminalamt erhaltene Informationen.

¹⁴⁰ Siehe z. B. Bayerischer Rundfunk (2021), Maskendeals – Steuerermittlungen gegen Andrea Tandler; Tagesschau (2021), Maskenaffäre – Bussis und Provisionen.

¹⁴¹ Die Zeit (2021), BGH muss sich mit Maskenaffäre befassen.

¹⁴² Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 20. Siehe auch § 123 Absätze 1 und 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Das Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz - WRegG) trat am 29. Juli 2017 in Kraft. Das Register wird beim Bundeskartellamt geführt. UNCAC, Länderbericht Deutschland, Überprüfungszyklus 2016-2021, S. 32.

¹⁴³ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 11.

¹⁴⁴ Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 20.

¹⁴⁵ Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2020 und 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland.

¹⁴⁶ Die Landesmediengesetze regeln nicht die Presse (mit Ausnahme der digitalen Presse). Für die Presse bestehen Landespressegesetze.

¹⁴⁷ Auf der Rangliste der Pressefreiheit 2022 von Reporter ohne Grenzen rangiert Deutschland auf Platz 16 im Vergleich zum Platz 13 im vergangenen Jahr.

Die Unabhängigkeit der 14 Landesmedienanstalten¹⁴⁸, die als Regulierungsbehörden für kommerzielle Rundfunkanstalten fungieren, ist weiterhin gewährleistet¹⁴⁹. Seit dem Bericht 2021 hat sich der Rechtsrahmen für die Landesmedienanstalten nicht wesentlich geändert. Ihre finanzielle Unabhängigkeit ist nach wie vor gewährleistet, wobei das Budget durch einen Teil der Rundfunkgebühren für Haushalte sichergestellt wird.¹⁵⁰ Die Medienanstalten haben nun alle ihre nach dem überarbeiteten Medienstaatsvertrag erforderlichen Satzungen angenommen und wenden den überarbeiteten Rahmen, der im November 2020 in Kraft trat, in vollem Umfang an.¹⁵¹

Die Selbstregulierung der Presse ist nach wie vor wirksam, aber die Ausweitung des Rahmens auf neue Online-Medien geht mit Herausforderungen einher.¹⁵² Die Zahl der Beschwerden, die beim selbstregulierenden Deutschen Presserat eingegangen sind, der sich aus Journalisten- und Verlagsverbänden zusammensetzt, ist im Jahr 2021 deutlich zurückgegangen, bleibt jedoch auf einem hohen Niveau (2556 Beschwerden im Jahr 2021 im Vergleich zu 4085 im Jahr 2020 und 2175 im Jahr 2019).¹⁵³ Insgesamt erteilte der Presserat im Jahr 2021 60 öffentliche Rügen, von denen 80 % veröffentlicht wurden. Etwa ein Drittel dieser Rügen bezog sich auf Verletzungen des Schutzes der Privatsphäre im Sinne des Pressekodexes.¹⁵⁴ Mit der letzten Überarbeitung des Medienstaatsvertrags erhielten bestimmte Online-Medien mit journalistischen Inhalten die Möglichkeit, ihrer Verpflichtung zur Einhaltung anerkannter journalistischer Grundsätze nachzukommen, indem sie dem Presserat beitreten und sich zu dessen Pressekodex verpflichten.¹⁵⁵ Journalistenvertreter weisen darauf hin, dass der Presserat noch weitere Erfahrungen sammeln und Verfahren festlegen muss, wie mit dieser neuen Art von Medienunternehmen am besten umzugehen ist.¹⁵⁶ Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2022 sieht keine Gefahr einer kommerziellen oder politischen Einflussnahme auf redaktionelle Entscheidungen.¹⁵⁷

Es gibt keine Hinweise auf Probleme im Zusammenhang mit der gut entwickelten Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich. Kommerzielle Rundfunkanstalten sind gesetzlich verpflichtet, Angaben zu den Eigentumsverhältnissen zu machen und Pläne, die sich auf die Struktur der Anteilseigner auswirken, zu melden. Außerdem sind die Anforderungen an Rundfunklizenzen gesetzlich festgelegt. Zusätzliche Bestimmungen gewährleisten die Transparenz der Eigentumsverhältnisse für Online-Nachrichtenmedien und die Presse.¹⁵⁸ Der Zugang zu den Informationen über Fernsehen,

¹⁴⁸ Die 14 Landesmedienanstalten sind auf Länderebene eingerichtet, wobei Berlin und Brandenburg sowie Hamburg und Schleswig-Holstein sich auf jeweils gemeinsame Landesmedienanstalten geeinigt haben.

¹⁴⁹ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2022, S. 10 und 11.

¹⁵⁰ Medienstaatsvertrag, § 112.

¹⁵¹ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von den Medienanstalten erhaltene Informationen.

¹⁵² Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 12.

¹⁵³ Deutscher Presserat (2022), Jahresbericht 2021.

¹⁵⁴ Deutscher Presserat (2022), Jahresbericht 2021. Eine öffentliche Rüge, mit der das betroffene Medienunternehmen zur Veröffentlichung einer Berichtigung verpflichtet wird, ist die weitreichendste Sanktion des Deutschen Presserats (zum Schutz der Betroffenen kann der Rat auch beschließen, eine nicht-öffentliche Rüge auszusprechen, wie es bei einer Rüge im Jahr 2021 der Fall war).

¹⁵⁵ Medienstaatsvertrag, § 19.

¹⁵⁶ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Deutschen Journalisten-Verband (DJV) und der Deutschen Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) erhaltene Informationen.

¹⁵⁷ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2022, S. 13 und 14.

¹⁵⁸ Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 12.

Radio, Presse und Online-Medien ist nach wie vor über eine öffentliche Datenbank der von den Landesmedienbehörden eingesetzten Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) gewährleistet.¹⁵⁹ Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2022 kommt zu dem Schluss, dass ein geringes Risiko in Bezug auf die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich besteht.¹⁶⁰

Die Länder haben das Verfahren zur Aktualisierung der Vorschriften über Medienkonzentration eingeleitet. Während die Landesmediengesetze Bestimmungen über die Medienkonzentration in Presse und Rundfunk enthalten, reguliert der Medienstaatsvertrag die Eigentumskonzentration im Fernsehen unter der regulatorischen Aufsicht durch die KEK.¹⁶¹ Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2022 gibt ein mittleres Risiko bei seinem Indikator für die Konzentration bei Nachrichtenmedien an. Darin heißt es, dass das derzeitige System zur Kontrolle der Medienkonzentration, das für ein traditionelles Medienumfeld geschaffen wurde und sich auf den landesweiten linearen Rundfunk konzentriert, ein hohes Maß an horizontaler Eigentumskonzentration nicht verhindert und aktualisiert werden sollte, um dem heutigen digitalen Umfeld Rechnung zu tragen.¹⁶² Die Notwendigkeit, einen zukunftssicheren Rahmen für die Medienkonzentration zu schaffen, wurde bereits in einer Protokollerklärung aller Länder im Kontext des Abschlusses des Medienstaatsvertrags im Jahr 2020 festgelegt.¹⁶³ Die zuständige Arbeitsgruppe der Länder hat nun begonnen, eine künftige Überarbeitung der derzeitigen Konzentrationsregeln zu erörtern.¹⁶⁴

Der Rechtsrahmen garantiert die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ein pluralistisches Angebot. Das in ARD und ZDF zusammengeschlossene System der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten¹⁶⁵ auf regionaler und nationaler Ebene gewährleistet eine pluralistische Struktur und Programmgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Der Rechtsrahmen sowohl für die regionalen als auch für die nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gewährleistet unabhängige Aufsichtsstrukturen, insbesondere in Form von Rundfunkräten, die für die Überwachung der Programmgestaltung der Rundfunkanstalten zuständig sind, und von Verwaltungsräten, die für die Aufsicht über die Verwaltung und die Finanzen der Rundfunkanstalten zuständig sind.¹⁶⁶ Die Aufsichtsgremien sollen die Gesellschaft reflektieren, wobei ihre Mitglieder von einschlägigen gesellschaftlichen Gruppen wie Vertretern von Arbeitgeber- und Berufsverbänden, Arbeitnehmerorganisationen, Kirchen, Kultur- oder Bildungseinrichtungen sowie Vertretern der Länder und ihrer Parlamente benannt werden.¹⁶⁷ Die Mitglieder der Aufsichtsräte sollen unabhängig handeln. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Zahl der politischen Vertreter in

¹⁵⁹ KEK (2022), Medienkonzentration.

¹⁶⁰ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2022, S. 12.

¹⁶¹ Medienstaatsvertrag, § 60.

¹⁶² Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2022, S. 13. Der Überwachungsmechanismus 2022 kommt zu dem Schluss, dass es im Bereich der Marktvielfalt drei Bereiche mit mittlerem Risiko gibt: Konzentration der Nachrichtenmedien, Konzentration von Online-Plattformen und Durchsetzung des Wettbewerbsrechts sowie wirtschaftliche Tragfähigkeit des Mediensektors.

¹⁶³ Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland.

¹⁶⁴ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von den Medienanstalten erhaltene Informationen.

¹⁶⁵ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk Deutschlands besteht aus dem ZDF, dem Deutschlandradio und der ARD, dem Rundfunkverbund der neun Landesrundfunkanstalten Deutschlands.

¹⁶⁶ Beiträge von ARD, ZDF und Reporter ohne Grenzen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

¹⁶⁷ Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 28.

solchen Aufsichtsgremien auf ein Drittel der Mitglieder begrenzt.¹⁶⁸ Die Finanzierung über Rundfunkgebühren gewährleistet die finanzielle Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Insgesamt bestehen solide Garantien für die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten¹⁶⁹, was eine pluralistische Programmgestaltung gewährleistet. Im November 2021 leiteten die Länder eine öffentliche Konsultation über das künftige Mandat und die künftige Struktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein, um eine Reform zu erarbeiten, die dem digitalen Wandel im Mediensektor Rechnung trägt.¹⁷⁰ Auf der Grundlage der Ergebnisse der Konsultation verständigten sich die Länder im Juni 2022 auf einen Gesetzgebungsvorschlag zur Änderung des Medienstaatsvertrags, der in den kommenden Monaten angenommen werden soll.¹⁷¹

Es gibt einen soliden Rahmen für den Zugang von Journalistinnen und Journalisten zu Informationen, doch Interessenträger sehen noch Spielraum für Verbesserungen. Auf nationaler Ebene ist der Zugang zu Informationen im Grundgesetz und im Informationsfreiheitsgesetz geregelt.¹⁷² Wie bereits im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 festgestellt¹⁷³, sehen Journalistenvertreter jedoch gewisse Lücken im Rahmen, insbesondere in Bezug auf Anträge auf Zugang zu Informationen von Bundesbehörden.¹⁷⁴ Die GRECO hat an Deutschland auch eine Empfehlung zum Informationsfreiheitsgesetz gerichtet.¹⁷⁵ In einem kürzlich ergangenen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts wurde bestätigt, dass Journalistinnen und Journalisten einen Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden haben.¹⁷⁶ In den meisten Ländern gibt es Pressegesetze, die den Zugang von Journalistinnen und Journalisten zu Informationen garantieren. Es bestehen jedoch bemerkenswerte Unterschiede in den Rechtsvorschriften der Länder.¹⁷⁷ Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag angekündigt, dass sie eine gesetzliche Grundlage für den Auskunftsanspruch der Presse gegenüber Bundesbehörden schaffen wird.¹⁷⁸

Zwar unternehmen Bundes- und Landesbehörden Anstrengungen, um die Sicherheit von Journalistinnen und Journalisten zu erhöhen, insbesondere im Rahmen der Berichterstattung über Proteste, doch geben Vorfälle im Zusammenhang mit

¹⁶⁸ Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 25. März 2014, 1 BvF 1/11, Rn. 1 bis 135.

¹⁶⁹ Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2022 kommt zu dem Schluss, dass ein geringes Risiko in Bezug auf die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien und ihre Finanzierung in Deutschland besteht.

¹⁷⁰ Rundfunkkommission der Länder (2021), Entwurf eines Diskussionspapiers zur Ordnung und strukturellen Optimierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

¹⁷¹ Landesregierung Rheinland-Pfalz (2022), Änderungen des Medienstaatsvertrags angenommen – Markenkern des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gestärkt.

¹⁷² Grundgesetz, Artikel 5 Absatz 1.

¹⁷³ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 13.

¹⁷⁴ Reporter ohne Grenzen Deutschland; Beitrag von Reporter ohne Grenzen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 18. Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Deutschen Journalisten-Verband (DJV) und der Deutschen Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) erhaltene Informationen.

¹⁷⁵ Die GRECO hat empfohlen, das Informationsfreiheitsgesetz einer unabhängigen Evaluierung zu unterziehen und auf dieser Grundlage mögliche Verbesserungen zu prüfen, insbesondere hinsichtlich der Ausnahmen, die es erlauben, Anträge nach dem Gesetz abzulehnen. Siehe GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht, Rn. 57.

¹⁷⁶ Deutscher Journalisten-Verband, Presserechtlicher Auskunftsanspruch bei Bundesbehörden; Bundesverwaltungsgericht, Zusammenfassung der Rechtsprechung zum Auskunftsanspruch gegen den Bundesnachrichtendienst.

¹⁷⁷ Open Knowledge Foundation (2021), Transparenzranking.

¹⁷⁸ Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 124.

Körperverletzung und Online-Bedrohungen nach wie vor Anlass zu ernster Besorgnis.¹⁷⁹ Wie im Jahr 2020 waren auch im Jahr 2021 Proteste im Zusammenhang mit COVID-19-Maßnahmen/Impfstoffen ein besonderer Brennpunkt für Aggressionen gegen Journalistinnen und Journalisten.¹⁸⁰ Vorläufige Polizeistatistiken für 2021 weisen insgesamt 276 registrierte Straftaten in der allgemeinen Zielkategorie „Medien“ aus.¹⁸¹ Diese 276 Fälle umfassten 49 Drohungen und 30 Gewalttaten, von denen 27 als Körperverletzung eingestuft wurden.¹⁸² Darüber hinaus sind Berichten zufolge verbale Angriffe sowie Hetze und Drohungen gegen Journalistinnen und Journalisten im Internet verbreitet.¹⁸³ Seit dem letzten Bericht hat die Plattform des Europarates zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten fünf Warnmeldungen im Zusammenhang mit Ereignissen in Deutschland verzeichnet.¹⁸⁴ Für das Jahr 2021 wurden im Rahmen des Projekts Mapping Media Freedom 119 Warnmeldungen erfasst.¹⁸⁵ Die registrierten Vorfälle betreffen körperliche Angriffe, verbale Beleidigungen sowie Online-Bedrohungen gegen Journalistinnen und Journalisten. Insgesamt haben diese Bedenken erhebliche Auswirkungen auf das berufliche Umfeld für Journalistinnen und Journalisten und insbesondere auf ihre Berichterstattung über Proteste. Medienunternehmen stellen häufig private Wachleute zum Schutz von Journalistinnen und Journalisten bei Protesten zur Verfügung.¹⁸⁶ Das Projekt Mapping Media Freedom und Reporter ohne Grenzen verweisen auch auf mutmaßliche Fälle von Aggressionen oder Drohungen von Polizeibeamten gegen Journalisten.¹⁸⁷ Es ist jedoch unklar, ob und in welchem Maß diese mutmaßlichen Fälle behördlich untersucht oder bestätigt wurden. Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Innenministerkonferenz – IMK), der Deutsche Presserat und weitere Medienakteure erörtern derzeit eine Aktualisierung der bestehenden Verhaltensgrundsätze für Medien und Polizei.¹⁸⁸ In einigen Regionen haben die Polizeibehörden ihre Bemühungen verstärkt, Journalistinnen und Journalisten bei Protesten zu schützen, beispielsweise durch die Schaffung sicherer Räume für Medienschaffende.¹⁸⁹ Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2022 kommt zu dem Schluss, dass die zunehmende Gewalt gegen Journalistinnen und Journalisten als besorgniserregend einzustufen ist.¹⁹⁰

¹⁷⁹ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von dem Deutschen Journalisten-Verband (DJV) und der Deutschen Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) erhaltene Informationen; Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 31 bis 32; Reporter ohne Grenzen Deutschland.

¹⁸⁰ Mapping Media Freedom – Monitoring Report 2021, S. 21.

¹⁸¹ Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage zu Angriffen auf Medienschaffende im Zusammenhang mit pandemiebedingten Protesten (Bundestag Drucksache 20/949). 39 in diesen Statistiken erfasste Fälle stehen im Zusammenhang mit COVID-19-Protesten.

¹⁸² Ebenda.

¹⁸³ Beitrag von Reporter ohne Grenzen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 17.

¹⁸⁴ Europarat, Plattform zum Schutz des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten, Deutschland.

¹⁸⁵ Mapping Media Freedom – Monitoring Report 2021, S. 11. Dem Monitoringbericht 2021 von Mapping Media Freedom zufolge lässt sich die hohe Anzahl von Warnungen zwar teilweise durch die Stärke des MFRR-Netzwerks in Deutschland erklären, doch bestätigt sie eindeutig eine tendenzielle Verschlechterung der Presse- und Medienfreiheit, insbesondere im Hinblick auf die Berichterstattung über Demonstrationen.

¹⁸⁶ Mapping Media Freedom – Monitoring Report 2021, S. 21.

¹⁸⁷ Mapping Media Freedom, Länderprofil Deutschland; Reporter ohne Grenzen (2022), Nahaufnahme Deutschland.

¹⁸⁸ Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 31; Deutscher Presserat (2022), Jahresbericht 2021, S. 20.

¹⁸⁹ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Deutschen Journalisten-Verband (DJV) und der Deutschen Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) erhaltene Informationen; Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 31.

¹⁹⁰ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2022, S. 10.

Die Zivilgesellschaft und Journalistenverbände weisen auf einige weitere besorgniserregende Entwicklungen hinsichtlich des beruflichen Umfelds für Journalistinnen und Journalisten hin. Zwar ist der Rechtsrahmen im Allgemeinen nach wie vor wirksam, um gegen Journalisten gerichtete strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPP) zu verhindern¹⁹¹, doch gibt es auch in Deutschland Fälle missbräuchlicher Klagen gegen Journalisten¹⁹², wie aus einem diesbezüglichen Aufruf von Medienorganisationen und zivilgesellschaftlichen Organisationen im Jahr 2021 hervorgeht¹⁹³. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Journalistenverbände sehen nach wie vor die potenzielle Gefahr, dass Journalistinnen und Journalisten elektronischen Überwachungsmaßnahmen durch Nachrichtendienste unterzogen werden, insbesondere wenn sie mit potenziellen Informanten interagieren, und haben eine gemeinsame Beschwerde gegen die im Juni 2021 verabschiedete Gesetzesreform angekündigt, die es den deutschen Nachrichtendiensten ermöglicht, Softwaretools zur Überwachung der Kommunikation zu verwenden.¹⁹⁴

IV. SONSTIGE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER GEWALTENTEILUNG

Deutschland ist eine Bundesrepublik, in der die Staatsgewalt zwischen dem Bund und den 16 Ländern verteilt ist. Die Gewaltenteilung ist im Grundgesetz¹⁹⁵ und in den Verfassungen der Länder verankert. Auf Bundesebene liegt die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes beim Bundestag sowie beim Bundesrat, in dem die Länder vertreten sind.¹⁹⁶ Gesetzgebungsvorschläge können von der Bundesregierung, dem Bundesrat oder Mitgliedern des Bundestags eingebracht werden.¹⁹⁷ Die verfassungsrechtliche Prüfung wird durch das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsgerichte der Länder gewährleistet. Das Deutsche Institut für Menschenrechte und die Antidiskriminierungsstelle des Bundes tragen zur Wahrung der Grundrechte bei.

Die Regierung plant, die Transparenz und Inklusivität der Rechtsetzung zu verbessern, wodurch den von Interessenträgern in der Vergangenheit ermittelten Herausforderungen begegnet werden könnte. Der Koalitionsvertrag enthält jedoch eine allgemeine Verpflichtung zur Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung, einschließlich einer frühzeitigen Einbindung der betroffenen Kreise und der Schaffung eines digitalen Gesetzgebungsportals, auf dem die aktuelle Phase eines Vorhabens einsehbar ist und

¹⁹¹ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2022, S. 10; Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von dem Deutschen Journalisten-Verband (DJV) und der Deutschen Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) erhaltene Informationen. In vielen Fällen führen vorprozessuale Verfahren dazu, dass Klagen, bei denen es sich möglicherweise um strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung (sogenannte SLAPP-Klagen) handelt, zurückgewiesen werden, bevor sie das Gericht erreichen. Den deutschen Behörden zufolge gaben die Gerichte im Mai 2022 an, dass ihnen keine SLAPP-Fälle vorgelegt worden seien.

¹⁹² Reporter ohne Grenzen Deutschland; Beitrag von Reporter ohne Grenzen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 19.

¹⁹³ Deutscher Journalisten-Verband (2021), Pressemitteilung – SLAPPS: Gegen Klagemissbrauch.

¹⁹⁴ Reporter ohne Grenzen (2021), RSF und Journalisten klagen gegen Staatstrojaner; Beitrag von Human Rights Watch zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 17. Human Rights Watch (2021), Deutschland: Neue Überwachungsgesetze erlauben Einsatz von Staatstrojanern.

¹⁹⁵ Artikel 20 Grundgesetz.

¹⁹⁶ Artikel 70 ff. Grundgesetz.

¹⁹⁷ Vorschläge des Bundestags müssen von (mindestens) 5 % seiner Mitglieder eingereicht werden. In der Praxis stammen die meisten Vorschläge von der Bundesregierung.

öffentliche Kommentierungsmöglichkeiten erprobt werden.¹⁹⁸ Auch wenn noch keine konkreten Einzelheiten bekannt sind, könnte damit auf Kritik eingegangen werden, die einige Interessenträger in kurzen oder sehr unterschiedlichen Konsultationszeiträumen geäußert haben, insbesondere (aber nicht ausschließlich) im Zusammenhang mit Maßnahmen, die im Zuge der COVID-19-Pandemie ergriffen wurden¹⁹⁹, oder mit insgesamt unzureichend transparenten Konsultationsverfahren zu Gesetzesentwürfen²⁰⁰. Derzeit werden auf der zentralen Plattform der Bundesregierung für Konsultationsverfahren lediglich Informationen über die bestehenden Websites von Ministerien und Agenturen zusammengestellt.²⁰¹

Die in Deutschland im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie eingeführten Einschränkungen wurden schrittweise gelockert und einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung unterzogen. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 dargelegt, enthielt das Infektionsschutzgesetz (IfSG) Befugnisse der Bundesregierung und der Länder zum Erlass von Maßnahmen nach dem IfSG²⁰², die nur für die Dauer einer vom Bundestag festgestellten „epidemischen Lage“²⁰³ ausgeübt werden konnten. Am 18. November 2021 verabschiedete das Parlament Änderungen zum IfSG, die es der Regierung ermöglichten, bestimmte Einschränkungen und Pflichten²⁰⁴ zur Bekämpfung der Pandemie bis zum 19. März 2022 aufrechtzuerhalten, während die „epidemische Lage“ am 25. November 2021 auslief²⁰⁵. Infolgedessen konnten die Länder bestimmte restriktive Maßnahmen beschließen²⁰⁶, soweit eine konkrete Epidemiegefahr bestand und die Landesparlamente zustimmten²⁰⁷. Im Jahr 2021 betraf ein erheblicher Teil der Verfassungsbeschwerdeverfahren Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie.²⁰⁸ Zwischen März 2021 und Februar 2022

¹⁹⁸ Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 9 und 10.

¹⁹⁹ Dies kann bei zivilgesellschaftlichen Organisationen den Eindruck erwecken, dass Konsultationen reine Formsache sind. Beitrag des ENNHRI zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 – Deutschland, S. 6. Ein konkretes Beispiel bezieht sich auf die Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit dem Auslaufen der nationalen epidemiologischen Lage (siehe auch unten) – Beitrag des Deutschen Anwaltvereins zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 18.

²⁰⁰ Interessenträger haben z. B. kritisiert, dass Gesetzesentwürfe möglicherweise nur über die Presse oder einzelne Kontakte weitergegeben, aber nicht rechtzeitig für einen Konsultationsprozess veröffentlicht werden. Beitrag der Bundesrechtsanwaltskammer zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 23.

²⁰¹ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 15.

²⁰² Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 16.

²⁰³ Erstes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite.

²⁰⁴ Zum Beispiel die Möglichkeit, ein Abstandsgebot, die Maskenpflicht oder die Vorlage von Impf-, Genesenen- oder Testnachweisen anzuordnen. Bundestag (2021), Folgeregulungen anlässlich der Aufhebung der epidemischen Lage beraten.

²⁰⁵ Bundesministerium für Gesundheit (2021), Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und anderer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite. Bundestag (2021), Folgeregulungen anlässlich der Aufhebung der epidemischen Lage beraten.

²⁰⁶ Die Länder konnten jedoch weder eine Ausgangssperre noch eine flächendeckende vorsorgliche Schließung der Schulen und Kindertagesstätten, der Gastronomie oder des Einzelhandels beschließen. Ebenso wenig war es möglich, ein flächendeckendes Verbot von Gottesdiensten und Versammlungen oder sportlichen Aktivitäten zu erlassen oder Reisen und Übernachtungen zu untersagen. Bundesministerium für Gesundheit (2021), Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und anderer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite.

²⁰⁷ Der Deutsche Anwaltverein begrüßte das Auslaufen der epidemischen Lage. Er betonte, dass die Länder auch nach dem Auslaufen noch in der Lage seien, Exekutiventscheidungen zu treffen, und forderte eine stärkere Einbeziehung der Landesparlamente. Beitrag des Deutschen Anwaltvereins zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 19.

²⁰⁸ Bundesverfassungsgericht (2022), Jahresbericht 2021, S. 36.

gingen beim Bundesverfassungsgericht 465 neue Verfassungsbeschwerden gegen Pandemiemaßnahmen ein und wurden 318 solcher Verfahren entschieden.²⁰⁹ Beschwerden gegen die restriktiven Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie stellten auch einen großen Teil der Verfahren bei den Verwaltungsgerichten dar.²¹⁰ Am 19. November 2021 entschied das Bundesverfassungsgericht eine Reihe von Verfassungsbeschwerden, mit denen die Verfassungsmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit der im April 2021 verabschiedeten Änderungen („Notbremse“)²¹¹ infrage gestellt worden waren, die bis zum 30. Juni 2021 galten²¹². Obwohl die zur Notbremse gehörenden Maßnahmen einen schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte darstellten, sah das Bundesverfassungsgericht sie als verhältnismäßig und mit dem Grundgesetz vereinbar an.²¹³

Nach der förmlichen Zusage Deutschlands, den Vorrang des Unionsrechts eindeutig anzuerkennen, hat die Kommission das Vertragsverletzungsverfahren wegen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 eingestellt.²¹⁴ Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 dargelegt, hatte die Kommission am 9. Juni 2021 beschlossen, ein Aufforderungsschreiben an Deutschland zu richten, weil das Land gegen die Grundsätze der Autonomie, des Vorrangs, der Wirksamkeit und der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts sowie den Grundsatz der Achtung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union nach Artikel 267 AEUV verstieß.²¹⁵ Am 2. Dezember 2021 gab die Kommission bekannt, dass sie das Vertragsverletzungsverfahren angesichts der eindeutigen Zusage Deutschlands in der Antwort auf das Aufforderungsschreiben eingestellt hatte. Insbesondere erklärt Deutschland förmlich, die Grundsätze der Autonomie, des Vorrangs, der Wirksamkeit und der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts zu bekräftigen und anzuerkennen. Die Autorität des Gerichtshofs der Europäischen Union wird ausdrücklich anerkannt, ebenso die Tatsache, dass Maßnahmen der EU-Organe nicht aufgrund von Verfassungsbeschwerden unmittelbar überprüft werden können und dass die Gerichte der Mitgliedstaaten nach Artikel 267 AEUV verpflichtet sind, Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen und den Gerichtshof erforderlichenfalls auch ein zweites Mal anzurufen, um klären zu lassen, ob eine EU-Maßnahme die Zuständigkeiten der EU überschreitet oder unter Verstoß gegen Artikel 4 Absatz 2 EUV die nationale Identität eines Mitgliedstaats verletzen könnte. Die Bundesregierung sagte zu, alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen, um die uneingeschränkte Anerkennung der dem Gerichtshof mit den EU-Verträgen übertragenen Rechtsprechungsbefugnisse zu gewährleisten, insbesondere seine Befugnis, bindende und

²⁰⁹ Im Rahmen des Länderbesuchs vom Bundesverfassungsgericht erhaltener schriftlicher Beitrag, S. 2.

²¹⁰ Vor den nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichten beispielsweise wurden Einschränkungen aufgrund von COVID-19 im Jahr 2021 in 10 442 Fällen (Hauptsache- und Eilverfahren) in erster Instanz angefochten; im Jahr 2020 waren es noch 1473 Fälle gewesen. Der Anteil dieser Fälle an allen neuen Streitsachen vor den Verwaltungsgerichten Nordrhein-Westfalens ist dadurch von rund 3 % im Jahr 2020 auf 20 % im Jahr 2021 gestiegen. Gleichzeitig wurden beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 2021 664 Verfahren (Hauptsache- und Eilverfahren) eingeleitet, gegenüber 483 im Jahr 2020. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (2022), Jahresbericht, S. 12 und 20.

²¹¹ Unter anderem war die automatische Einführung bestimmter restriktiver Maßnahmen durch Bundesrecht vorgesehen, wenn in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt an drei aufeinanderfolgenden Tagen eine bestimmter Schwellenwert für COVID-19-Fälle überschritten wird. Siehe den neuen § 28b IfSG. Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, beschlossen am 21. April 2021.

²¹² Nach § 28b Absatz 10 Satz 1 IfSG in der am 23. April 2021 geltenden Fassung.

²¹³ Bundesverfassungsgericht (2021), Verfassungsbeschwerden betreffend „Bundesnotbremse“ erfolglos.

²¹⁴ Europäische Kommission (2021), Vertragsverletzungsverfahren im Dezember: wichtigste Beschlüsse.

²¹⁵ Europäische Kommission (2021), Vertragsverletzungsverfahren im Juni: wichtigste Beschlüsse; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 16-17.

endgültige Entscheidungen über die Auslegung des EU-Rechts und die Gültigkeit von EU-Maßnahmen zu erlassen.

Am 1. Januar 2022 musste Deutschland noch 13 Leiturteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte durchführen.²¹⁶ Zu diesem Zeitpunkt lag der Anteil der Leiturteile aus den letzten 10 Jahren, die noch nicht durchgeführt worden waren, im Falle Deutschlands bei 37 %, und bis zur Durchführung eines Urteils vergingen im Durchschnitt drei Jahre und zwei Monate.²¹⁷ Das älteste Leiturteil, das seit sechs Jahren auf seine Durchführung wartet, betrifft den Zugang zur Justiz und deren effizientes Funktionieren im öffentlichen Prozess.²¹⁸ Am 1. Juli 2022 lag die Zahl der noch nicht durchgeführten Leiturteile nach wie vor bei 13.²¹⁹

Das Verfahren für die Besetzung der Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, die in den vergangenen vier Jahren kommissarisch wahrgenommen wurde, ist reformiert worden. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 dargelegt, war die Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes während der gesamten letzten Legislaturperiode unbesetzt geblieben.²²⁰ Einer Ankündigung im Koalitionsvertrag²²¹ entsprechend beschloss der Deutsche Bundestag Gesetzesänderungen, die am 28. Mai 2022 in Kraft traten und vorsehen, dass die Leitung der Stelle, die bisher vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ernannt wurde, nunmehr auf Vorschlag der Bundesregierung vom Deutschen Bundestag gewählt und vom Bundespräsidenten für fünf Jahre ernannt wird, sodass sich ihre Amtszeit von der Legislaturperiode entkoppelt. Im Rahmen der Änderungen wurde auch eine Reihe von Qualifikationskriterien festgelegt und bestimmt, dass die Stelle von der oder dem Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung geleitet wird.²²² Diese Änderungen entsprechen auch einem früheren Vorschlag des Beirats der Stelle²²³. Im Koalitionsvertrag wird ferner zugesagt, die

²¹⁶ Der Erlass der Maßnahmen, die für die Durchführung eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte erforderlich sind, wird vom Ministerkomitee des Europarates überwacht. Verfahren gegen einen Staat, die ähnliche Durchführungsmaßnahmen, insbesondere allgemeine Maßnahmen, erfordern, werden in der Praxis des Ministerkomitees zu Gruppen zusammengefasst und gemeinsam geprüft. Das erste Verfahren in der Gruppe wird im Hinblick auf die Überwachung der allgemeinen Maßnahmen als Leitverfahren bezeichnet, und die gleichartigen Verfahren innerhalb der Gruppe können abgeschlossen werden, wenn festgestellt wird, dass alle möglichen Einzelmaßnahmen getroffen wurden, die erforderlich sind, um für den Beschwerdeführer Abhilfe zu schaffen. Deutschland weist darauf hin, in allen diesen Fällen abschließende Aktionsberichte (und einen Aktionsplan) vorgelegt zu haben.

²¹⁷ Alle Zahlen wurden vom European Implementation Network berechnet und beruhen auf der Zahl der Verfahren, die am jährlichen Stichtag 1. Januar 2022 als anhängig galten. Siehe den Beitrag des European Implementation Network zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 44.

²¹⁸ Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 9. Juni 2016, Madaus gegen Deutschland, 44164/14, seit 2016 noch nicht durchgeführt.

²¹⁹ Daten aus der Online-Datenbank des Europarates (HUDOC).

²²⁰ Das Ergebnis des Auswahlverfahrens für die neue Leitung war wegen Verstoßes gegen das verfassungsrechtliche Leistungsprinzip durch gerichtliche Entscheidung aufgehoben worden. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 17.

²²¹ Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 121. Im Koalitionsvertrag wird auch zugesagt, die Unabhängigkeit und eine angemessene Mittelausstattung der Institution zu gewährleisten.

²²² Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes vom 23. Mai 2022.

²²³ Darin war die Wahl der Leitung durch den Deutschen Bundestag auf Vorschlag der Bundesregierung für fünf Jahre (zwecks Entkoppelung ihrer Amtszeit von der Legislaturperiode) mit der Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl vorgesehen. Um eine größere Unabhängigkeit der Stelle zu ermöglichen, wurde ferner gefordert, die Einzelheiten des Auswahlverfahrens im Gleichbehandlungsgesetz zu regeln, und dabei auch auf die Empfehlung (EU) 2018/951 der Kommission zu Standards für Gleichstellungsstellen verwiesen.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit zusätzlichen Kompetenzen und angemessenen finanziellen und personellen Ressourcen auszustatten. Für das Deutsche Institut für Menschenrechte wird im Koalitionsvertrag eine Aufstockung der finanziellen und personellen Mittel zugesagt, was einer langjährigen Forderung des Instituts entspricht, das derzeit häufig auf eine projektbezogene Finanzierung angewiesen ist²²⁴. Die erneute Akkreditierung des Instituts, das als nationale Menschenrechtsinstitution fungiert, wurde vom Unterausschuss für Akkreditierung (Sub-Committee on accreditation – SCA) der Globalen Allianz der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (Global Alliance of National Human Rights Institutions – GANHRI) während der Sitzung vom März 2022 um 18 Monate verschoben. In seinem Beschluss zur Verschiebung der Akkreditierung forderte der SCA das Deutsche Institut für Menschenrechte insbesondere auf, sich für Änderungen an seinem Mandat einzusetzen, mit denen sein Schutzauftrag gestärkt würde, einschließlich der Befugnis, Orte der Freiheitsentziehung zu überwachen und Zugang zu ihnen zu haben.²²⁵ Das Institut hat vorgeschlagen, dass der Deutsche Bundestag seine Geschäftsordnung ändert, um sicherzustellen, dass das Institut von Amts wegen zu parlamentarischen Anhörungen eingeladen wird, statt auf Einladungen bestimmter Fraktionen angewiesen zu sein, auch um jeden Anschein einer Politisierung zu vermeiden.²²⁶

Die Zivilgesellschaft steht nach wie vor praktischen Herausforderungen gegenüber, da die Unsicherheit hinsichtlich ihrer Befreiung von der Steuerpflicht noch nicht beseitigt ist; eine Reform der Vorschriften wurde jedoch angekündigt. Während der zivilgesellschaftliche Raum in Deutschland – wie in den Berichten über die Rechtsstaatlichkeit 2020 und 2021 dargelegt – weiter als „offen“²²⁷ angesehen wird, stellt die Rechtsunsicherheit im Zusammenhang mit der politischen Tätigkeit steuerbefreier zivilgesellschaftlicher Organisationen in der Praxis nach wie vor eine Herausforderung dar²²⁸. Zwar enthält ein Anwendungserlass vom Januar 2022 Klarstellungen zur derzeitigen Lage, die der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs Rechnung tragen²²⁹, jedoch äußern die Interessenträger nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Einschränkungen, die für zivilgesellschaftliche Organisationen gelten, wenn diese eine politische Tätigkeit ausüben, gleichzeitig aber ihre Steuerbefreiung behalten wollen²³⁰. Insbesondere können bestimmte Vereinigungen ihren gemeinnützigen Zweck möglicherweise nicht ohne den Einsatz politischer Mittel²³¹ erfüllen. Die Zivilgesellschaft berichtet in diesem Zusammenhang auch

Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Beirat – Empfehlungen zur Änderung des Verfahrens zur Besetzung der Leitung.

²²⁴ Beitrag des ENNHRI zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 – Deutschland, S. 4.

²²⁵ Bericht und Empfehlungen der virtuellen Sitzung des SCA, 14.-25. März 2022. Darüber hinaus nennt der SCA eine Reihe von Punkten im Zusammenhang mit der Auswahl und Ernennung des oder der Vorsitzenden des Vorstands der nationalen Menschenrechtsinstitution, der Zusammensetzung des Kuratoriums, der Amtszeit des Vorstands und der angemessenen Finanzierung des Instituts.

²²⁶ Beitrag des ENNHRI zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 – Deutschland, S. 4.

²²⁷ Bewertung von Civicus, Deutschland. Die Bewertung erfolgt anhand einer fünfstufigen Skala: offen (open), eingeschränkt (narrowed), behindert (obstructed), unterdrückt (repressed) und verschlossen (closed).

²²⁸ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 12, und Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 17.

²²⁹ Bundesministerium der Finanzen (2022), Änderung des Anwendungserlasses zur Abgabenordnung.

²³⁰ Beitrag der Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 18-19. Beitrag des ENNHRI zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 5. Beitrag der Civil Liberties Union for Europe zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 – Deutschland, S. 8-9.

²³¹ Hierzu zählen auch Mittel wie Proteste oder Petitionen. Darüber hinaus können nicht alle gemeinnützigen Organisationen in der Abgabenordnung einen definierten gemeinnützigen Zweck finden, der ihre Tätigkeit

weiterhin von Fällen, in denen politische Akteure durch rechtliche Schritte und Drohungen im Zusammenhang mit der Steuerbefreiung Druck auf zivilgesellschaftliche Organisationen ausgeübt haben²³², was diese davon abhalten kann, politische Standpunkte einzunehmen oder bestimmte Interessen zu vertreten, und hat damit begonnen, solche Fälle systematisch zu dokumentieren²³³. Der Koalitionsvertrag enthält die Zusage, eine Gesetzesänderung einzubringen, mit der klargestellt wird, dass sich eine gemeinnützige Organisation innerhalb ihrer steuerbegünstigten Zwecke politisch betätigen kann sowie auch gelegentlich darüber hinaus zu tagespolitischen Themen Stellung nehmen kann.²³⁴ In Empfehlungen des Europarates wird betont, dass für jede Form der öffentlichen Unterstützung nichtstaatlicher Organisationen klare und objektive Kriterien gelten sollten.²³⁵ Zur Unterstützung der Zivilgesellschaft beabsichtigt die neue Bundesregierung ferner, 2023 ein „Demokratiefördergesetz“ einzubringen, das der Forderung zivilgesellschaftlicher Organisationen entspricht, einen nachhaltigeren Rahmen für die Finanzierung demokratischen Engagements durch den Bund zu schaffen²³⁶, sowie mit der Zivilgesellschaft eine neue nationale Engagementstrategie zu erarbeiten²³⁷.

erfasst. Franet (2022), Länderrecherche – Rechtliches Umfeld und Raum für zivilgesellschaftliche Organisationen bei der Unterstützung der Grundrechte – Deutschland, S. 4. Siehe auch den Beitrag der Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 18-19, und den Beitrag von Civil Society Europe zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 9.

²³² Dies kann z. B. in Form von parlamentarischen Anfragen geschehen, in denen gefordert wird, Organisationen, die sich gegen Rechtsextremismus engagieren und einzelne politische Parteien oder deren Handlungen kritisiert haben, die Steuerbefreiung zu entziehen. Beiträge der Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung und der Civil Liberties Union for Europe zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 – Deutschland.

²³³ Es wurde ein Bündnis deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen gebildet, das sich für einen Wandel in diesem Bereich einsetzt und Beispiele für einen solchen Druck auf zivilgesellschaftliche Organisationen in konkreten Fällen sammelt (Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung). Siehe eine anonymisierte Liste von Beispielen für Organisationen, die vom Verlust der Steuerbefreiung oder damit zusammenhängenden Drohungen betroffen sind: <https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/beispiele-fuer-gemeinnuetzigkeitsprobleme/>.

²³⁴ Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 117.

²³⁵ Empfehlung Rec(2007)14 des Ministerkomitees des Europarates über den rechtlichen Status von Nichtregierungsorganisationen in Europa, Rn. 58.

²³⁶ Beitrag des ENNHRI zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 – Deutschland, S. 5. Engagementpolitische Empfehlungen des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (2021) für ein Regierungsprogramm der 20. Legislaturperiode.

²³⁷ Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 117.

Anhang I: Liste der Quellen in alphabetischer Reihenfolge*

* Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 eingegangen sind, ist abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/publications/2022-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en.

Abgeordnetenwatch (2021), Zahlreiche Abgeordnete verstießen gegen Transparenzvorschriften (<https://www.abgeordnetenwatch.de/recherchen/nebentaetigkeiten/zahlreiche-abgeordnete-verstiessen-gegen-transparenzvorschriften>).

Amt der Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte (2021), *International Covenant on Civil and Political Rights – Concluding observations on the seventh periodic review of Germany* (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte – Abschließende Bemerkungen zur siebten regelmäßigen Überprüfung Deutschlands) (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/357/46/PDF/G2135746.pdf?OpenElement>).

Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Beirat – Empfehlungen zur Änderung des Verfahrens zur Besetzung der Leitung (https://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ueber-uns/beirat/beschluesse_des_beirats/beschluesse_des_beirats_node.html).

ARD (2022), Beitrag der ARD zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

Bayerischer Rundfunk (2021), Maskendeals: Steuerermittlungen gegen Andrea Tandler (<https://www.br.de/nachrichten/bayern/maskendeals-steuerermittlungen-gegen-andrea-tandler,SrUydO1>).

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 1. Februar 2022, 6 CE 21.2708.

Bayerisches Staatsministerium der Justiz (2022), Pressemitteilung vom 2. Juni 2022 zur Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (<https://www.justiz.bayern.de/presse-und-medien/pressemitteilungen/archiv/2022/99.php>).

Bundesankammer (2022), Beitrag der Bundesankammer zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

Bundesfinanzhof (2022), Dr. Hans-Josef Thesling neuer Präsident des Bundesfinanzhofs (<https://www.bundesfinanzhof.de/de/presse/pressemeldungen/detail/dr-hans-josef-thesling-neuer-praesident-des-bundesfinanzhofs/>).

Bundeskriminalamt (2021), Bundeslagebild Korruption 2020 (<https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Korruption/korruptionBundeslagebild2020.html;jsessionid=CAD4A2CA52733E972C2ED787931E94B3.live602?nn=28078>).

Bundesministerium der Finanzen (2022), Änderung des Anwendungserlasses zur Abgabenordnung (https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Weitere_Steuertlemen/Abgabenordnung/AO-Anwendungserlass/2022-01-12-aenderung-des-anwendungserlasses-zur-abgabenordnung-AEAO.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

Bundesministerium der Justiz (2020), Gerichte des Bundes und der Länder (https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Anzahl_der_Gerichte_des_Bundes_und_der_Laender.pdf;jsessionid=2F6B80E7093D8B4F32366E2443C2259C.2_cid334?__blob=publicationFile&v=3).

Bundesministerium der Justiz (2020), Gesetz zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft (https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Staerkung_Integritaet_Wirtschaft.html).

Bundesministerium der Justiz (31. April 2022), Besserer Schutz für Hinweisgeber (https://www.bmj.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2022/0413_Hinweisgeberschutz.html).

Bundesministerium des Innern (2021), Integrität in der Bundesverwaltung – Jahresbericht 2020 (https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/integritaet-der-verwaltung/integritaetsbericht2020.pdf;jsessionid=B6E3588608AF5FCBE802891194D5CCBB.1_cid295?_blob=publicationFile&v=1).

Bundesministerium für Gesundheit (2021), Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite (<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/ministerium/gesetze-und-verordnungen/guv-20-1p/ifsg-aend.html>).

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (2021), Engagementpolitische Empfehlungen des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE) für ein Regierungsprogramm der 20. Legislaturperiode (Langfassung) (https://www.b-b-e.de/fileadmin/Redaktion/06_Service/02_Publikationen/2021/2021-bbe-reihe-positionen-003.pdf).

Bundesrat (2021), Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Gerichte in Wirtschaftsstreitigkeiten ([https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2022/0001-0100/79-22\(B\).pdf?_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2022/0001-0100/79-22(B).pdf?_blob=publicationFile&v=1)).

Bundesregierung (2022), Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

Bundesregierung, Antwort auf eine Kleine Anfrage zu Angriffen auf Medienschaffende im Kontext von pandemiebezogenen Protesten (Deutscher Bundestag, Drucksache 20/949) (<https://dserver.bundestag.de/btd/20/009/2000949.pdf>).

Bundesverfassungsgericht (2021), Verfassungsbeschwerden betreffend Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen im Vierten Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite („Bundesnotbremse“) erfolglos (<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-101.html>).

Bundesverfassungsgericht (2022), Jahresbericht 2021 (https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresbericht/jahresbericht_2021.pdf;jsessionid=F5E6DF8DE85081613AE79D68540DC5BC.2_cid506?_blob=publicationFile&v=8).

Bundesverfassungsgericht, Schriftlicher Beitrag des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen des Länderbesuchs.

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 25. März 2014, 1 BvF 1/11 (https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/03/fs20140325_1bvf000111.html).

Bundesverwaltungsgericht, Zusammenfassung der Rechtsprechung zum Auskunftsanspruch gegen den Bundesnachrichtendienst (<https://www.bverwg.de/entscheidungen/pdf/080721U6A10.20.0.pdf>).

Civicus, *Monitor tracking civic space* (Überwachungsprogramm zur Beobachtung des zivilen Raums) – Deutschland (<https://monitor.civicus.org/country/germany/>).

Civil Liberties Union for Europe (2022), Beitrag der Civil Liberties Union for Europe zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

Correctiv (2022), Exportmeister Deutschland: Die Korruptions-Akte (<https://correctiv.org/aktuelles/korruption/2022/03/10/exportmeister-deutschland-die-korruptions-akte/>).

Deutsche Richterzeitung (1/22), Interview mit Bettina Limperg, Präsidentin des Bundesgerichtshofs.

Deutsche Richterzeitung (12/21), Ziviljustiz an Beginn einer tiefen Krise.

Deutsche Richterzeitung (3/22), Personeller Aufbruch an den obersten Bundesgerichten.

Deutscher Anwaltverein (2021), Beitrag des Deutschen Anwaltvereins zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Deutscher Anwaltverein (2022), Beitrag des Deutschen Anwaltvereins zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

Deutscher Bundestag (2021), Folgeregulungen anlässlich der Aufhebung der epidemischen Lage beraten (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw45-de-infektionsschutzgesetz-867578>).

Deutscher Bundestag (2022), Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zur Eintragung in das Lobbyregister (<https://www.lobbyregister.bundestag.de/informationen-und-hilfe/handbuch>).

Deutscher Journalisten-Verband (2021), Pressemitteilung – SLAPPS: Gegen Klagemissbrauch (<https://www.djv.de/startseite/profil/der-djv/pressebereich-download/pressemitteilungen/detail/news-gegen-klagemissbrauch>).

Deutscher Journalisten-Verband, Presserechtlicher Auskunftsanspruch bei Bundesbehörden (<https://www.djv.de/startseite/info/themen-wissen/presserechtlicher-auskunftsanspruch>).

Deutscher Richterbund (2021), Beitrag des Deutschen Richterbunds zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Deutscher Richterbund (2021), Nach dem Pakt ist vor dem Pakt (<https://www.drj.de/newsroom/presse-mediencenter/nachrichten-auf-einen-blick/nachricht/news/nach-dem-pakt-ist-vor-dem-pakt>).

Deutscher Richterbund (2022), Alle rechtlichen Möglichkeiten im Fall Maier ausschöpfen (<https://www.drj.de/newsroom/presse-mediencenter/nachrichten-auf-einen-blick/nachricht/news/alle-rechtlichen-moeglichkeiten-im-fall-maier-ausschoepfen>).

Deutscher Richterbund (2022), Beitrag des Deutschen Richterbunds zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

Deutscher Richterbund (2022), Schere bei Einstiegsbesoldung bleibt weit geöffnet (<https://www.richterbesoldung.de/besoldung-versorgung/besoldungsmeldungen/meldung/news/schere-bei-einstiegsbesoldung-bleibt-weit-geoeffnet>).

Die Zeit (2021), BGH muss sich mit Maskenaffäre befassen (<https://www.zeit.de/news/2021-11/18/bgh-muss-sich-mit-maskenaffaere-befassen>).

Europäische Kommission (2020), Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland.

Europäische Kommission (2021), Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland.

Europäische Kommission (2021), Vertragsverletzungsverfahren im Dezember: wichtigste Beschlüsse (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_6201?fbclid=IwAR1w6wbHhdcA5vxlqXT0hUjxcgF7mJbpSBxTXjxaNWXpMJ0MIzb9Zyuwv7I).

Europäische Kommission (2021), Vertragsverletzungsverfahren im Juni: wichtigste Beschlüsse (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/INF_21_2743).

Europäische Kommission (2022), EU-Justizbarometer 2022.

Europäische Vereinigung der Richter (2022), Beitrag der Europäischen Vereinigung der Richter zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 9. Juni 2016, Madaus gegen Deutschland, 44164/14.

Europäisches Netzwerk nationaler Menschenrechtsinstitutionen (European Network of National Human Rights Institutions – ENNHRI) (2021), Beitrag des Europäischen Netzwerks nationaler Menschenrechtsinstitutionen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (2021), *Mapping Media Freedom – Monitoring Report 2021* (Kartierung der Medienfreiheit – Überwachungsbericht 2021).

Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit, *Mapping Media Freedom – Country profile: Germany* (Kartierung der Medienfreiheit – Länderprofil: Deutschland).

Europarat, Plattform zum Schutz des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten (Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists) – Deutschland (<https://fom.coe.int/en/alerte?years=2022&typeData=1&time=1653914309287>).

Europarat: Ministerkomitee (2000), *Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers on the role of public prosecution in the criminal justice system* (Empfehlung Rec(2000)19 des Ministerkomitees zur Rolle der Staatsanwaltschaft in der Strafjustiz).

Europarat: Ministerkomitee (2007), *Recommendation Rec(2007)14 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the legal status of non-governmental organisations in Europe* (Empfehlung Rec(2007)14 des Ministerkomitees des Europarates über den rechtlichen Status von Nichtregierungsorganisationen in Europa).

Europarat: Ministerkomitee (2010), *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities* (Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees an die Mitgliedsstaaten zur Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortung von Richtern).

Europarat: Venedig-Kommission (2021), *Republic of Moldova – Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on some measures related to the selection of candidates for administrative positions in bodies of self-administration of judges and prosecutors and the amendment of some normative acts* (Republik Moldau – Gemeinsame Stellungnahme der Venedig-Kommission und der Generaldirektion Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (DGI) des Europarates zu einigen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Auswahl von Bewerbern für Verwaltungspositionen in Gremien der Selbstverwaltung von Richtern und Staatsanwälten und zur Änderung einiger normativer Rechtsakte) (CDL-AD(2021)046).

Europarat: Venedig-Kommission (2022), *Opinion no. 1073/2021 on the Introduction of the procedure of renewal of security vetting through amendments to the Courts Act* (Stellungnahme Nr. 1073/2021 zur Einführung des Verfahrens zur Erneuerung der Sicherheitsüberprüfung durch Änderungen zum Gerichtsgesetz) (CDL(2022)005).

European Implementation Network (2022), Beitrag des European Implementation Network zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

Franet, Deutsches Institut für Menschenrechte (2022), *Country research – Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights – Germany* (Länderrecherche – Rechtliches Umfeld und Raum für zivilgesellschaftliche Organisationen bei der Unterstützung der Grundrechte – Deutschland), Wien, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (<https://fra.europa.eu/en/publication/2022/civic-space-2022-update#country-related>).

Generaldirektion Kommunikation (2019), *Flash Eurobarometer 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU* (Eurobarometer-Blitzumfrage 482: Einstellungen von Unternehmen zur Korruption in der EU).

Generaldirektion Kommunikation (2020), *Special Eurobarometer 502: Corruption* (Eurobarometer-Sonderumfrage 502: Korruption).

Generaldirektion Kommunikation (2022), *Flash Eurobarometer 507: Businesses' attitudes towards corruption in the EU* (Eurobarometer-Blitzumfrage 507: Einstellungen von Unternehmen zur Korruption in der EU).

Generaldirektion Kommunikation (2022), *Special Eurobarometer 523: Corruption* (Eurobarometer-Sonderumfrage 523: Korruption).

Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 24. November 2020, AZ, C-510/19, ECLI:EU:C:2020:953.

Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 27. Mai 2019, Minister for Justice and Equality v OG and PI, C-508/18 und C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456.

Globale Allianz der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (Global Alliance of National Human Rights Institutions – GANHRI) (2021), *Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation* (Bericht und Empfehlungen der virtuellen Sitzung des Unterausschusses für Akkreditierung) (https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/SCA-Report-October-2021_E.pdf).

GRECO (2020), Fünfte Evaluierungsrunde – *Evaluation Report on Germany on Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies* (Evaluierungsbericht für Deutschland über Korruptionsprävention und Förderung der Integrität auf zentraler Regierungsebene (höchste Führungspositionen) und in Strafverfolgungsbehörden).

GRECO (2021), Vierte Evaluierungsrunde – *Interim compliance report Germany on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors* (Vorläufiger Umsetzungsbericht für Deutschland über Korruptionsprävention in Bezug auf Mitglieder des Parlaments, Richter und Staatsanwälte).

Hessen, Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Niedersachsen und Schleswig-Holstein (2021), Gemeinsames Schreiben vom 3. Februar 2021.

Human Rights Watch (2021), Deutschland: Neue Überwachungsgesetze erlauben Einsatz von Staatstrojanern (<https://www.hrw.org/news/2021/06/24/germanys-new-surveillance-laws-raise-privacy-concerns>).

Human Rights Watch (2022), Beitrag von Human Rights Watch zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) (2022), Medienkonzentration (<https://www.kek-online.de/medienkonzentration>).

Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2021), Dringender Reformbedarf zur Bewältigung von Massenverfahren (https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2021/Herbstkonferenz_2021/TOP-I_-11---Dringender-Reformbedarf-zur-Bewaeltigung-von-Massenverfahren.pdf).

Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2021), Pakt für den Rechtsstaat – Stärkungspakt Justiz (https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2021/Herbstkonferenz_2021/TOP-I_-14---Pakt-fuer-den-Rechtsstaat.pdf).

Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2021), Weiterentwicklung der Videoverhandlung im Gerichtsverfahren (https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2021/Herbstkonferenz_2021/TOP-I_-1---Videoverhandlungen.pdf).

Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2022), Pakt für den Rechtsstaat – Stärkungspakt Justiz (https://www.justiz.bayern.de/media/pdf/top_i.14_-_pakt_f%C3%BCr_den_rechtsstaat.pdf).

Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (2020), Implementation Review Group, Zusammenfassung – Deutschland (<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries2/V2000216e.pdf>).

Landesregierung Rheinland-Pfalz (2022), Änderungen des Medienstaatsvertrags angenommen – Markenkern des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gestärkt (<https://www.rlp.de/de/aktuelles/einzelansicht/news/News/detail/aenderungen-des-medienstaatsvertrags-angenommen-markenkern-des-oeffentlich-rechtlichen-rundfunks-ges/>).

Landgericht Berlin (2021), Internationale Kammern beim Landgericht Berlin (<https://www.berlin.de/gerichte/landgericht/das-gericht/zustaendigkeiten/internationale-kammern/artikel.1034131.php>).

Legal Tribune Online (2022), Wieder fünf Jahre Erfahrung für Führung eines Bundesgerichts (<https://www.lto.de/recht/justiz/j/bundesjustizminister-marco-buschmann-bundesgerichte-bundesrichter-fuehrung-praesident-anforderung-erfahrung-korrigiert/>).

LobbyControl (2021), Das Lobbyregister kommt – Unsere Auswertung (<https://www.lobbycontrol.de/2021/03/das-lobbyregister-kommt/>).

LobbyControl (2021), Lobbyismus höhlt die Demokratie aus: Zehn Thesen (<https://www.lobbycontrol.de/lobbyismus-hoeholt-die-demokratie-aus-zehn-thesen/>).

LobbyControl, Lobbypedia – Karenzzeit (<https://lobbypedia.de/wiki/Karenzzeit>).

Lobbyranking der Bundesländer 2022 (<https://lobbyranking.de/>).

Netz europäischer Organisationen der Zivilgesellschaft „Civil Society Europe“ (2022), Beitrag von Civil Society Europe zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

Neue Richtervereinigung, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über Weisungen an Staatsanwälte aus dem Jahr 2021 (https://www.neuerichter.de/fileadmin/user_upload/fg_strafrecht/2021-01_FG_StrR_Stn_externer_Weisung_StA.pdf).

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (2022), Jahresbericht.

OECD (2021), Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen – Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung, Phase 4 – Folgebericht nach zwei Jahren: Deutschland (<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/germany-phase-4-follow-up-report.pdf>).

Open Knowledge Foundation (2021), Transparenzranking (<https://transparenzranking.de/static/files/ifg-ranking.pdf>).

Presserat (2022), Jahresbericht 2021 (<https://www.presserat.de/files/presserat/bilder/Downloads%20Jahresberichte/Jahresbericht2021-vero%CC%88ffentlicht.pdf>).

Rechtssicherheit für politische Willensbildung (2022), Beitrag der Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

Reporter ohne Grenzen – Deutschland (<https://rsf.org/en/country/germany>, in englischer Sprache).

Reporter ohne Grenzen (2022), Beitrag von Reporter ohne Grenzen für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

Reporter ohne Grenzen (2022), Nahaufnahme Deutschland (<https://www.reporter-ohne-grenzen.de/nahaufnahme/2022>).

Reporter ohne Grenzen (28. Oktober 2021), RSF und Journalisten klagen gegen Staatstrojaner (<https://www.reporter-ohne-grenzen.de/deutschland/alle-meldungen/meldung/journalisten-klagen-gegen-staatstrojaner>).

Rundfunkkommission der Länder (2021), Diskussionsentwurf zu Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Synopse_MAESTV_Reform_OERR_Nov2021.pdf).

SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP (2021), Koalitionsvertrag 2021-2025 (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>).

Tagesschau (2021), Maskenaffäre – Bussis und Provisionen (<https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/emix-masken-provisionen-103.html>).

Transparency International (2022), Korruptionswahrnehmungsindex 2021.

Transparency International Deutschland (2018), *Comments and Recommendations on UNCAC Second Review Cycle (Chapters II and V) – Review of Germany* (Anmerkungen und Empfehlungen zum Zweiten UNCAC-Überprüfungszyklus (Kapitel II und IV) – Überprüfung Deutschlands) (https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Aktuelles/Stellungnahmen/2018/18-09-10_Comments_and_Recommendations UNCAC Second Review Cycle.pdf).

Transparency International Deutschland (2021), Nebeneinkünfte: Hunderttausende Euro von Abgeordneten blieben jahrelang unentdeckt (<https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/nebeneinkuenfte-hunderttausende-euro-von-abgeordneten-blieben-jahrelang-unentdeckt/>).

Transparency International Deutschland (2022), Beitrag von Transparency International Deutschland zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

Transparency International Deutschland (21. Mai 2021), Mehr als 20.000 Euro: Auch Özdemir hat vergessen, Sonderzahlungen zu melden (<https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/mehr-als-20000-euro-auch-oezdemir-hat-vergessen-sonderzahlungen-zu-melden/>).

Transparency International Deutschland (24. Mai 2021), Lauterbach meldet Honorare nach (<https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/lauterbach-meldet-honorare-nach/>).

Vereinte Nationen, Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (2016), *Country Review Report of the Federal Republic of Germany - Review by the Czech Republic and Denmark of the implementation by Germany of articles 15 - 42 of Chapter III "Criminalization and law enforcement" and articles 44 - 50 of Chapter IV "International cooperation" of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2010 – 2015* (Länderbericht über die Überprüfung der Bundesrepublik Deutschland – Überprüfung der Durchführung der Artikel 15 bis 42 in Kapitel III „Kriminalisierung und Strafverfolgung“ und der Artikel 44 bis 50 in Kapitel IV „Internationale Zusammenarbeit“ des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption durch Deutschland, vorgenommen von der Tschechischen Republik und Dänemark im Rahmen des Überprüfungszyklus 2010-2015) (https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2022_02_04_Germany Cycle I Country Report EN.pdf).

Vereinte Nationen, Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (2020), *Review by Greece and Croatia of the implementation by Germany of articles 5-14 and 51-59 of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2016-2021* (Überprüfung der Durchführung der Artikel 5 bis 14 und 51 bis 59 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption durch Deutschland, vorgenommen von Griechenland und Kroatien im Rahmen des Überprüfungszyklus 2016-2021) (https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2020_11_06_Germany Final Country Report.pdf).

Vereinte Nationen, Menschenrechte-Regionalbüro für Europa (OCHCR) (2022), Beitrag des Menschenrechte-Regionalbüros für Europa zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

ZDF (2022), Beitrag des ZDF zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

Zentrum für Medienpluralismus und -freiheit (Centre for Media Pluralism and Media Freedom – CMPF) (2022), Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2022.

Anhang II: Länderbesuch in Deutschland

Im März 2022 fanden virtuelle Treffen der Kommissionsdienststellen mit den folgenden Teilnehmern statt:

- ARD
- Ausschuss für EU-Angelegenheiten der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister
- Bundesanwaltskammer
- Bundesgerichtshof
- Bundeskriminalamt, Referat für Korruptionsbekämpfung
- Bundesministerium der Justiz
- Bundesministerium des Innern
- Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement
- Bundesverfassungsgericht
- Bundesverwaltungsgericht
- Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union
- Deutscher Anwaltverein
- Deutscher Journalisten-Verband
- Deutscher Richterbund
- Deutscher Verlegerverband
- Deutsches Institut für Menschenrechte
- Gemeinsame Geschäftsstelle der Medienanstalten
- Gesellschaft für Freiheitsrechte
- LobbyControl DE
- Richtervereinigung
- Staatsanwaltschaft
- Staatsministerin für Kultur und Medien
- Transparency International Deutschland
- ZDF

* Darüber hinaus fand eine Reihe horizontaler Treffen der Kommission mit den folgenden Organisationen statt:

- Amnesty International
- Article 19
- Civil Liberties Union for Europe
- Europäische Journalisten Föderation
- Europäische Partnerschaft für Demokratie
- Europäisches Bürgerforum
- Europäisches Jugendforum
- Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit
- Free Press Unlimited
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Internationale Föderation für Menschenrechte (FIDH)
- Internationales Presse-Institut
- Netz europäischer Organisationen der Zivilgesellschaft „Civil Society Europe“
- Open Society European Policy Institute (OSEPI)
- Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa
- Philea

- Reporter ohne Grenzen
- Transparency International Europa