



Rat der  
Europäischen Union

194181/EU XXVII. GP  
Eingelangt am 29/07/24

Brüssel, den 26. Juli 2024  
(OR. en)

12605/24  
ADD 5

JAI 1253  
FREMP 336  
AG 148  
POLGEN 123

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	26. Juli 2024
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	SWD(2024) 805 final
Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland Begleitunterlage zur MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN WIRTSCHAFTS - UND SOZIALAUSSCHUSS UND DES AUSSCHUSS DER REGIONEN Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2024) 805 final.

Anl.: SWD(2024) 805 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 24.7.2024  
SWD(2024) 805 final

## **ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

### **Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland**

*Begleitunterlage zur*

## **MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN WIRTSCHAFTS - UND SOZIALAUSSCHUSS UND DES AUSSCHUSS DER REGIONEN**

### **Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024**

{COM(2024) 800 final} - {SWD(2024) 801 final} - {SWD(2024) 802 final} -  
{SWD(2024) 803 final} - {SWD(2024) 804 final} - {SWD(2024) 806 final} -  
{SWD(2024) 807 final} - {SWD(2024) 808 final} - {SWD(2024) 809 final} -  
{SWD(2024) 810 final} - {SWD(2024) 811 final} - {SWD(2024) 812 final} -  
{SWD(2024) 813 final} - {SWD(2024) 814 final} - {SWD(2024) 815 final} -  
{SWD(2024) 816 final} - {SWD(2024) 817 final} - {SWD(2024) 818 final} -  
{SWD(2024) 819 final} - {SWD(2024) 820 final} - {SWD(2024) 821 final} -  
{SWD(2024) 822 final} - {SWD(2024) 823 final} - {SWD(2024) 824 final} -  
{SWD(2024) 825 final} - {SWD(2024) 826 final} - {SWD(2024) 827 final} -  
{SWD(2024) 828 final} - {SWD(2024) 829 final} - {SWD(2024) 830 final} -  
{SWD(2024) 831 final}

## ZUSAMMENFASSUNG

Mehrere Initiativen zur Stärkung der Resilienz der deutschen Justiz sind auf den Weg gebracht worden. Derzeit wird über eine mögliche Reform diskutiert, mit der die Resilienz des Bundesverfassungsgerichts durch Aufnahme bestimmter Garantien in die Verfassung verbessert werden soll. Das Bundesministerium der Justiz hat einen Vorschlag zur Einführung weiterer Garantien für die Ausübung der Befugnis der Justizminister auf Bundes- und Landesebene vorgelegt, Staatsanwälten in Einzelfällen Weisungen zu erteilen. Maßnahmen, mit denen die Achtung der verfassungsmäßigen Werte durch Laienrichter und durch Berufsrichter vor deren erster Ernennung weiter gefördert werden soll, werden zurzeit im Parlament geprüft. Es wurden zwar einige Schritte unternommen, um die Gesamtressourcen für die Justiz durch zusätzliche Investitionen zu ergänzen, die Höhe der Richterbesoldung stellt aber nach wie vor ein Problem dar. Die Digitalisierungsmaßnahmen in der Justiz werden durch ein mehrjähriges Investitionsprogramm und eine Reihe spezieller Gesetzgebungsinitiativen unterstützt. Die Beratungen über den Vorschlag zur Einführung einer digitalen Dokumentation der strafgerichtlichen Hauptverhandlung sind jedoch ins Stocken geraten. Die Justiz insgesamt funktioniert weiterhin effizient, und im Parlament werden Maßnahmen zur Bewältigung zivilgerichtlicher „Massenverfahren“ erörtert.

Die Aktualisierung des strategischen Rahmens Deutschlands zur Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene steht noch aus. Eine Reihe von Gesetzesreformen zur Erhöhung der Transparenz und zur Verbesserung der Korruptionsprävention ist in Kraft getreten, die unter anderem das Lobbyregister, Vorschriften für die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem Dienst, den Schutz von Hinweisgebern sowie die Parteien- und Wahlkampffinanzierung betreffen. Die Arbeiten zur Einführung des legislativen Fußabdrucks sind in Bezug auf die Minister vorangekommen, in Bezug auf das Parlament jedoch noch nicht. Mängel bestehen nach wie vor bei der Durchsetzung der Vorschriften über Interessenkonflikte für Abgeordnete und Regierungsbeamte. Im Wege einer Strafrechtsreform wurde die unzulässige Interessenwahrnehmung unter Strafe gestellt, allerdings nur dann, wenn sie von Abgeordneten und unter bestimmten Umständen begangen wird. Änderungen im Ordnungswidrigkeitenrecht, mit denen die Haftung juristischer Personen und die entsprechenden Sanktionen verschärft werden, um Auslandsbestechung wirksamer zu bekämpfen, stehen noch aus. Korruption auf hoher Ebene wird bekämpft; systemische Schwächen wurden nicht festgestellt.

Der Rechtsrahmen für die Landesmedienanstalten und die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich ist unverändert geblieben; darüber hinaus wird derzeit über eine Überarbeitung des Rahmens für die Medienkonzentration nachgedacht. Nachdem 2023 stärkere Compliance-Garantien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vereinbart wurden, soll im Herbst 2024 ein Vorschlag für eine weitere Reform des Systems vorgelegt werden. Die Regierung hält zwar an ihren Plänen fest, den Auskunftsanspruch der Presse gegenüber Bundesbehörden gesetzlich zu verankern, und plant, 2024 einen Reformentwurf vorzulegen, konkrete weitere Schritte wurden bisher aber nicht unternommen. Behörden und Journalisten arbeiten zusammen, um angesichts einer zunehmend feindseligen Haltung gegenüber Journalisten und Medien in der Gesellschaft mit Risiken für die Sicherheit von Journalisten bei der Ausübung ihres Berufs umzugehen.

Was das Gesetzgebungsverfahren betrifft, so gelten für die Konsultation der Interessenträger auf Bundesebene in der Praxis unterschiedliche Zeitrahmen, und die zugesagte Einrichtung eines zentralen Portals für alle Gesetzgebungsvorhaben steht noch aus. Das Deutsche Institut für Menschenrechte wurde im Oktober 2023 erneut mit dem Status „A“ akkreditiert. Bisher wurden keine konkreten Schritte unternommen, um die Unsicherheit in Bezug auf die Steuerbefreiung für gemeinnützige Organisationen zu beseitigen, sodass die sich daraus ergebenden praktischen Bedenken weiterbestehen. Darüber hinaus hat sich die Lage des zivilgesellschaftlichen Raums insgesamt etwas verschlechtert, wobei bestimmte Einschränkungen im Zusammenhang mit dem Demonstrationsrecht gerichtlich überprüft werden.

## **EMPFEHLUNGEN**

Insgesamt ist festzustellen, dass Deutschland bei der Umsetzung der Empfehlungen des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit 2023

- einige Fortschritte dabei erzielt hat, seine Bemühungen zu intensivieren, angemessene Ressourcen für das Justizsystem bereitzustellen, auch in Bezug auf die Vergütung von Richterinnen und Richtern, und dabei europäische Standards für die Ressourcen und die Vergütung im Justizsystem zu berücksichtigen;
- einige Fortschritte dabei erzielt hat, die Bemühungen um die Einführung eines „Fußabdrucks“ im Gesetzgebungsverfahren fortzusetzen, um die Überwachung und Rückverfolgung aller Interessenvertreter, die Einfluss auf bestimmte Legislativtexte nehmen und dazu beitragen wollen, zu ermöglichen;
- einige weitere Fortschritte dabei erzielt hat, 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;
- keine weiteren Fortschritte dabei erzielt hat, den Plan zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für ein Informationsrecht der Presse in Bezug auf Bundesbehörden unter Berücksichtigung europäischer Standards für den Zugang zu amtlichen Dokumenten voranzubringen;
- noch keine Fortschritte dabei erzielt hat, 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.

Auf dieser Grundlage und unter Berücksichtigung anderer Entwicklungen im Bezugszeitraum wird Deutschland empfohlen,

- Maßnahmen zu treffen, um eine angemessene Besoldung der Richter und Staatsanwälte zu gewährleisten und dabei europäische Standards für die Besoldung in der Justiz zu berücksichtigen;
- den „legislativen Fußabdruck“ durch Offenlegung der Beiträge aller Interessenvertreter zur Gesetzgebung und durch Ausweitung seines Anwendungsbereichs auf die parlamentarische Phase des Gesetzgebungsverfahrens weiter zu stärken;
- die bestehenden Vorschriften zum Drehtüreffekt durch 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 amtlichen Dokumenten voranzubringen;
- 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 sechzehn Bundesländer ausgeübt. Der größte Teil der Zuständigkeiten und der Arbeitsbelastung im Bereich der Rechtspflege liegt bei den Ländern.<sup>1</sup> Die Gerichtsbarkeit untergliedert sich in die ordentliche Gerichtsbarkeit (Zivil- und Strafgerichte) und die Fachgerichtsbarkeit (Verwaltungs-, Finanz-, Arbeits- und Sozialgerichte). Die Ernennung der Richter und Staatsanwälte – mit Ausnahme der Richter an 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 Leistungsprinzip<sup>2</sup> und die gerichtliche Überprüfbarkeit des Ernennungsverfahrens und der Ernennungsentscheidungen. Die Richter an den Bundesgerichten werden von einem Richterwahlausschuss gewählt und dann von der Exekutive ernannt; der Präsidialrat des Gerichts, für das ein neuer Richter bestellt werden soll, muss in dem Ernennungsverfahren gehört werden.<sup>3</sup> Derzeit gibt es in den 16 Ländern zusammen 638 Amtsgerichte, 115 Landgerichte und 24 Oberlandesgerichte sowie 51 Verwaltungsgerichte und 15 Oberverwaltungsgerichte.<sup>4</sup> Es gibt fünf Bundesgerichte: den Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht, den Bundesfinanzhof, das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht. Deutschland hat ein Bundesverfassungsgericht sowie die Verfassungsgerichte der einzelnen Länder. Die Staatsanwaltschaften sind in Deutschland Teil der Exekutive. Auf Bundesebene gibt es den Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof. Die Länder verfügen jeweils über eine eigene Staatsanwaltschaft. Deutschland beteiligt sich an der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa). Die 27 regionalen Anwaltskammern in Deutschland<sup>5</sup> sind unter dem Dach der Bundesrechtsanwaltskammer organisiert.

### **Unabhängigkeit**

**Die Unabhängigkeit der deutschen Justiz wird von der Öffentlichkeit nun als hoch wahrgenommen; auch die Unternehmen beurteilen sie weiterhin als hoch.** Im Jahr 2024 bewerten insgesamt 72 % der Gesamtbevölkerung und 69 % der Unternehmen die Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter als „eher gut oder sehr gut“.<sup>6</sup> Die

---

<sup>1</sup> Die Unabhängigkeit der deutschen Justiz wird durch eine Vielzahl von Garantien, zu denen die gerichtliche Kontrolle von Ernennungen, Beurteilungen, Beförderungen, Disziplinarmaßnahmen 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.

<sup>2</sup> Das Leistungsprinzip ist in Artikel 33 Absatz 2 Grundgesetz verankert; ausschlaggebend sind vor allem die Noten in den beiden juristischen Staatsexamen.

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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Daneben gibt es eine besondere Anwaltskammer für Rechtsanwälte, die für Zivilsachen beim Bundesgerichtshof zugelassen sind.

<sup>6</sup> EU-Justizbarometer 2024, Schaubilder 51 und 53, und EU-Justizbarometer 2022, Schaubilder 50 und 52. Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz wird wie folgt kategorisiert: sehr gering (weniger als 30 % der Befragten nehmen die Unabhängigkeit der Justiz als eher gut oder sehr gut wahr), gering (zwischen 30 und 39 %), mittelmäßig (zwischen 40 und 59 %), hoch (zwischen 60 und 75 %), sehr hoch (über 75 %).



Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz in der Öffentlichkeit ist im Vergleich zu 2023 (77 %) sowie 2020 (76 %) zurückgegangen. Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz durch die Unternehmen ist im Vergleich zu 2023 (71 %) sowie 2020 (73 %) zurückgegangen.<sup>7</sup>

**Derzeit wird über eine mögliche Reform diskutiert, mit der die Resilienz des Bundesverfassungsgerichts durch Aufnahme bestimmter Garantien in die Verfassung verbessert werden soll.** Im geltenden Rechtsrahmen sind mehrere zentrale institutionelle Merkmale des Bundesverfassungsgerichts, etwa die Bindungswirkung seiner Urteile, die Zahl seiner Senate und Richter, deren nicht verlängerbare Amtszeit sowie die Wahl seiner Richter mit Zweidrittelmehrheit im Parlament (wobei Bundestag und Bundesrat jeweils die Hälfte der Richter wählen), nur einfachgesetzlich geregelt<sup>8</sup>. Dies bedeutet, dass das Parlament sie mit einfacher Mehrheit ändern kann. Im November 2023 beschloss die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder (unter Beteiligung des Bundesministeriums der Justiz) eine Arbeitsgruppe „Wehrhafter Rechtsstaat“ einzurichten, die damit beauftragt wurde, Maßnahmen zur Verhinderung einer möglichen Schwächung des Rechtsstaats zu prüfen.<sup>9</sup> Auf der Justizministerkonferenz vom Juni 2024 erörterten die Länder den Bericht der Arbeitsgruppe, der den Entwurf eines Gesetzes enthielt, mit dem die oben genannten Elemente in der Verfassung verankert<sup>10</sup> und Änderungen des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht von der Zustimmung des Bundesrats abhängig gemacht werden<sup>11</sup>. Der Entwurf enthält auch einen Mechanismus zur Auflösung von Blockaden; in Fällen, in denen es dem Bundesrat bzw. dem Bundestag nicht gelingt, innerhalb eines Jahres einen neuen Richter zu wählen, würde stattdessen die jeweils andere Kammer den Richter wählen.<sup>12</sup> Parallel dazu wurden auf hoher politischer Ebene Gespräche zwischen Vertretern der Koalitionsparteien und einer Oppositionsfraktion im Deutschen Bundestag über eine

---

<sup>7</sup> 59 % der Unternehmen in Deutschland sind eher sicher oder sehr sicher, dass ihre Investitionen durch die Gesetze und Gerichte des Mitgliedstaats geschützt werden. Nur 15 % der befragten Unternehmen sehen die Qualität, die Effizienz oder die Unabhängigkeit der Justiz als Hauptgründe für Bedenken in Bezug auf den Investitionsschutz im Land. EU-Justizbarometer 2024, Schaubilder 55 und 56.

<sup>8</sup> Nämlich im Gesetz über das Bundesverfassungsgericht. In der Verfassung ist nur festgelegt, dass die Richter je zur Hälfte von den beiden Kammern des Parlaments gewählt werden (Artikel 94 Grundgesetz) und welche Zuständigkeiten das Bundesverfassungsgericht hat.

<sup>9</sup> Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister, Wehrhafter Rechtsstaat – Wie lassen sich die freiheitliche demokratische Grundordnung und ihre Institutionen gegen Verfassungsfeinde verteidigen? Die Vorbereitungen erfolgten unter anderem in Absprache mit zwei ehemaligen Richtern des Bundesverfassungsgerichts.

<sup>10</sup> Mit dem im Entwurf vorliegenden Gesetz würden insbesondere die Bindungswirkung der Urteile des Bundesverfassungsgerichts, die Zahl der Richter und Senate, ihre Wahl mit Zweidrittelmehrheit, die Dauer ihrer Amtszeit und die Unvereinbarkeit mit bestimmten politischen Mandaten in der Verfassung festgeschrieben. Dies bedeutet, dass in Zukunft eine Zweidrittelmehrheit erforderlich wäre, um diese Bestimmungen zu ändern.

<sup>11</sup> Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht ist ein Bundesgesetz, das vom Bundestag ohne ausdrückliche Zustimmung des Bundesrats erlassen werden kann. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2024), Anlage zum Bericht der Arbeitsgruppe „Wehrhafter Rechtsstaat“ – Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung.

<sup>12</sup> Die Venedig-Kommission hat festgestellt, dass das Verfahren für die Ernennung der Verfassungsrichter zu den wichtigsten und schwierigsten Fragen der Verfassungsgerichtsbarkeit und der Wahrung eines glaubwürdigen Systems der Verfassungsstaatlichkeit gehören. Sie betonte, wie wichtig es ist, sowohl die Unabhängigkeit der Richter des Verfassungsgerichts zu gewährleisten als auch verschiedene staatliche Organe und politische Kräfte in das Ernennungsverfahren einzubeziehen, damit Richter nicht nur als Instrument der einen oder der anderen politischen Kraft gesehen werden. Venedig-Kommission, CDL-AD(2004)043, Rn. 18. Siehe auch EU-Justizbarometer 2024, Schaubild 66.



mögliche Reform des Bundesverfassungsgerichts geführt, für die das Bundesministerium der Justiz im März 2024 intern einen Entwurf von Verfassungsänderungen als Grundlage für weitere Beratungen ausgearbeitet hatte.<sup>13</sup> Der Bundespräsident hat Reformen gefordert, um das Bundesverfassungsgericht besser vor extremistischen Parteien im Parlament zu schützen.<sup>14</sup> Das Bundesverfassungsgericht selbst hat zwar nicht Stellung genommen, sein Präsident hat aber auf die Bedeutung einer ruhigen, sorgfältigen und abgewogenen Debatte hingewiesen.<sup>15</sup> Die Interessenträger haben im Großen und Ganzen ihre Unterstützung<sup>16</sup> für eine Reform zur Verbesserung der Resilienz des Bundesverfassungsgerichts zum Ausdruck gebracht, mit der einigen ihrer langjährigen Forderungen<sup>17</sup> Rechnung getragen wird. Gleichzeitig weisen sie darauf hin, wie wichtig eine breit angelegte, inklusive Debatte über eine solche Reform ist, und fordern Maßnahmen zur Verbesserung der Garantien im Zusammenhang mit der Ernennung von Richtern nicht nur am Bundesverfassungsgericht.<sup>18</sup> Im Bericht der Arbeitsgruppe „Wehrhafter Rechtsstaat“ wird auch eine Bilanz der laufenden Reflexionsprozesse zur Verbesserung der Garantien für die Ernennung von Richtern an den Landesverfassungsgerichten gezogen.<sup>19</sup> In diesem Zusammenhang sei an die Zusage im Koalitionsvertrag erinnert, die Garantien für die Unabhängigkeit der Justiz hinsichtlich des Ernennungsverfahrens für Bundesrichter zu stärken<sup>20</sup>.

**Das Bundesministerium der Justiz hat einen Vorschlag zur Einführung weiterer Garantien für die Ausübung der Befugnis der Justizminister auf Bundes- und Landesebene vorgelegt, Staatsanwälten in Einzelfällen Weisungen zu erteilen.** Wie bereits in früheren Berichten über die Rechtsstaatlichkeit dargelegt<sup>21</sup>, wird im Koalitionsvertrag die Absicht genannt, das Recht der Justizminister, Staatsanwälten in Einzelfällen Weisungen zu erteilen, entsprechend den Anforderungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union<sup>22</sup> anzupassen, worüber in Deutschland schon seit

---

<sup>13</sup> Legal Tribune Online (2024), Bundesjustizministerium schlägt Grundgesetzänderung vor.

<sup>14</sup> Bundesregierung (2024), Rede von Bundespräsident Dr. Frank-Walter Steinmeier beim Debattenforum zum Zustand und Zukunft unserer Demokratie am 29. Februar in Berlin. Die Bedenken beziehen sich unter anderem auf die Möglichkeit einer Sperrminorität, wenn die für die Ernennung erforderliche Zweidrittelmehrheit im Parlament nicht mehr erreicht werden könnte, sowie auf einen möglichen Einfluss auf die Benennung von Richtern.

<sup>15</sup> Legal Tribune Online (2024), Harbarth befürwortet sorgfältige und abgewogene Diskussion.

<sup>16</sup> Gemeinsame Stellungnahme des Deutschen Richterbunds, des Deutschen Anwaltsvereins, des Deutschen Juristentags und des Deutschen Juristinnenbunds, Rechtsstaat besser absichern.

<sup>17</sup> Siehe z. B. Beitrag des Deutschen Anwaltsvereins zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 4.

<sup>18</sup> Gemeinsame Stellungnahme des Deutschen Richterbunds, des Deutschen Anwaltsvereins, des Deutschen Juristentags und des Deutschen Juristinnenbunds (2024), Rechtsstaat besser absichern.

<sup>19</sup> Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2024), Bericht der Arbeitsgruppe „Wehrhafter Rechtsstaat“.

<sup>20</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 4. Siehe hierzu auch: Beitrag des Deutschen Anwaltsvereins zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 7-8, Beitrag des Deutschen Richterbunds zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 10, und Beitrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte im Rahmen von Civil Liberties Europe zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 7-8.

<sup>21</sup> Zuletzt im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 4.

<sup>22</sup> In der einschlägigen Rechtsprechung geht es um die Definition des Begriffs „Justizbehörde“ im Zusammenhang mit der Anwendung des Europäischen Haftbefehls. Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 27. Mai 2019, OG und PI, C-508/18 und C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456, und vom 24. November 2020, AZ, C-510/19, ECLI:EU:C:2020:953.

Langem diskutiert wird<sup>23</sup>. Am 2. Mai 2024 legte das Bundesministerium der Justiz den Entwurf einer Änderung<sup>24</sup> des Gerichtsverfassungsgesetzes vor, um die Transparenz von Weisungen gegenüber der Staatsanwaltschaft zu erhöhen. Insbesondere würde damit ausdrücklich im Gesetz verankert, dass Weisungen mit dem Legalitätsprinzip<sup>25</sup> im Einklang stehen müssen und dass sie außerdem nur zulässig sind, um rechtswidrige Entscheidungen zu verhindern oder wenn aufgrund tatsächlicher oder rechtlicher Umstände ein Ermessensspielraum besteht. Die Weisungen könnten nicht auf außerrechtliche Erwägungen gestützt werden. Ferner müssten die Weisungen schriftlich erteilt und begründet werden.<sup>26</sup> Dies stünde mit den europäischen Standards im Einklang, in denen ausreichende Transparenz- und Billigkeitsgarantien empfohlen werden, z. B. dass Weisungen begründet und schriftlich erteilt werden müssen.<sup>27</sup> In den europäischen Standards wird ferner empfohlen, vorher eine schriftliche Stellungnahme des zuständigen Staatsanwalts einzuholen und die Weisungen vor der Verhandlung in die Verfahrensakte aufzunehmen.<sup>28</sup> Die Einführung solcher zusätzlichen Garantien wurde zwar grundsätzlich begrüßt<sup>29</sup>, doch gibt es auch Forderungen, die Weisungsbefugnis weiter einzuschränken, insbesondere einen Vorschlag Nordrhein-Westfalens, diese strikt auf Fälle fehlerhafter Rechtsanwendung zu beschränken<sup>30</sup>, und einige Interessenträger würden sie lieber ganz abschaffen<sup>31</sup>.

**Maßnahmen, mit denen die Achtung der verfassungsmäßigen Werte durch Laienrichter und durch Berufsrichter vor deren erster Ernennung weiter gefördert werden soll, werden zurzeit im Parlament geprüft.** Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023

---

<sup>23</sup> Einige Interessenträger haben sich dafür ausgesprochen, die Möglichkeit von Weisungen in Einzelfällen vollständig abzuschaffen, um den Anschein politischer Einflussnahme zu vermeiden; Beitrag des Deutschen Richterbands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 12. Dagegen sind Bund und Länder der Auffassung, dass das derzeitige System bestehen bleiben muss, damit das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip gewahrt und dadurch die Rechenschaftspflicht der Staatsanwaltschaft sichergestellt wird. Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 3, sowie Begründung des neuen Gesetzentwurfs (siehe Fußnote 24).

<sup>24</sup> Bundesministerium der Justiz (2024), Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung der Transparenz von Weisungen gegenüber der Staatsanwaltschaft.

<sup>25</sup> Das Legalitätsprinzip ist bereits nach § 152 der deutschen Strafprozessordnung allgemein anwendbar, war jedoch bisher im Gerichtsverfassungsgesetz, in dem die Weisungsbefugnis gegenüber der Staatsanwaltschaft geregelt ist, nicht eigens festgelegt.

<sup>26</sup> Wird die Weisung aus besonderen Gründen nur mündlich oder ohne Begründung erteilt, so muss sie schriftlich bestätigt und spätestens am folgenden Tag begründet werden.

<sup>27</sup> Empfehlung Rec(2000)19 des Ministerkomitees des Europarates, Rn. 13 Buchstaben d und e. Einen Überblick über Garantien in Bezug auf Weisungen an Staatsanwälte in Einzelfällen bietet das EU-Justizbarometer 2020, Schaubild 55.

<sup>28</sup> Ebenda, Rn. 13 Buchstabe d Nummern 1 und 3.

<sup>29</sup> Siehe z. B. die Beiträge des Deutschen Anwaltsvereins, der Bundesanwaltskammer und des Beamtenbunds zur öffentlichen Konsultation zum Gesetzentwurf, wobei die Bundesanwaltskammer jedoch betont, dass die Aufnahme der Weisungen in die Verfahrensakte auch für die Verbesserung der Transparenz unerlässlich wäre. Bundesministerium der Justiz (2024), Gesetzgebungsverfahren – Gesetz zur Erhöhung der Transparenz von Weisungen gegenüber der Staatsanwaltschaft.

<sup>30</sup> Der auf der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister vom Juni 2024 erörterte Vorschlag wurde jedoch von einer Mehrheit der anderen Länder nicht unterstützt. Nordrhein-Westfalen (2024), Nordrhein-Westfalen fordert mehr Unabhängigkeit für Staatsanwaltschaften.

<sup>31</sup> Beiträge des Deutschen Richterbands und der Neuen Richtervereinigung zur öffentlichen Konsultation zum Gesetzentwurf, in denen beide Verbände die Auffassung vertreten, dass die vorgeschlagenen Änderungen nicht ausreichen, damit die Staatsanwaltschaft im Zusammenhang mit dem Europäischen Haftbefehl als „Justizbehörde“ angesehen werden könne. Bundesministerium der Justiz (2024), Gesetzgebungsverfahren – Gesetz zur Erhöhung der Transparenz von Weisungen gegenüber der Staatsanwaltschaft.

dargelegt<sup>32</sup>, hat das Bundesministerium der Justiz einen Gesetzesentwurf vorgelegt, in dem vorgesehen ist, dass die Missachtung verfassungsmäßiger Werte einen zwingenden Grund für den Ausschluss von der Tätigkeit als Laienrichter darstellt. Dieser Gesetzesentwurf wurde im August 2023 im Parlament eingebracht, wo er derzeit geprüft wird.<sup>33</sup> Was die Einführung einer Sicherheitsüberprüfung für Richter vor deren erster Ernennung angeht, mit der bestätigt werden soll, dass sie die Verfassungsgrundsätze achten<sup>34</sup>, sieht der Koalitionsvertrag für Hessen vom Dezember 2023 die Einführung solcher Überprüfungen für Richter, Staatsanwälte und Polizeibeamte vor<sup>35</sup>. In Brandenburg wird am 1. September 2024 ein Gesetz in Kraft treten, das für jeden neuen Beamten und Richter eine Regelanfrage beim Verfassungsschutz (ohne Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel) ermöglicht.<sup>36</sup>

## Qualität

**Es wurden zwar einige Fortschritte dabei erzielt, die Gesamtreourcen für die Justiz durch zusätzliche Investitionen zu ergänzen, die Höhe der Richterbesoldung stellt aber nach wie vor ein Problem dar.** Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 wurde Deutschland empfohlen, „seine Bemühungen zu intensivieren, angemessene Ressourcen für das Justizsystem bereitzustellen, auch in Bezug auf die Vergütung von Richterinnen und Richtern, und dabei europäische Standards für die Ressourcen und die Vergütung im Justizsystem zu berücksichtigen“<sup>37</sup>. Die Ausgaben Deutschlands für das Justizsystem im Verhältnis zum BIP sind auf einem vergleichsweise hohen Niveau<sup>38</sup> stabil geblieben. Neben den zusätzlichen Investitionen des Bundes in die Digitalisierung der Justiz, mit denen die angespannten Haushalte der Länder entlastet werden sollen<sup>39</sup>, haben einige Länder in ihren Haushaltsplänen für 2023/24 zusätzliche Stellen in der jeweiligen Landesjustiz geschaffen, zusammen rund 340 neue Vollzeitstellen für Staatsanwälte und Richter<sup>40</sup>. Gestützt auf das

<sup>32</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 5.

<sup>33</sup> Im Januar 2024 fand eine Expertenanhörung statt, die im Großen und Ganzen bestätigte, dass die Interessenträger die Reform gutheißen. Deutscher Bundestag (2024), Experten: Änderung des Richtergesetzes notwendig.

<sup>34</sup> Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2022 und 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 5-6 (2022) bzw. S. 4-5 (2023).

<sup>35</sup> Koalitionsvertrag für Hessen 2024-2029, S. 37.

<sup>36</sup> Gesetz zur Änderung des Beamtengesetzes für das Land Brandenburg vom 14. Mai 2024. Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 4.

<sup>37</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 2. Im Jahr 2023 kam die Kommission zu dem Schluss, dass hinsichtlich dieser Empfehlung, die im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 ausgesprochen worden war, „keine Fortschritte“ zu verzeichnen waren.

<sup>38</sup> 0,39 % des BIP im Jahr 2022; EU-Justizbarometer 2024, Schaubild 24.

<sup>39</sup> Zwischen 2023 und 2025 wird der Bund hierfür 200 Mio. EUR bereitstellen (siehe unten). Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 1-3. Im November 2023 forderten die Länder eine Fortsetzung der finanziellen Beteiligung des Bundes im Rahmen des früheren „Pakts für den Rechtsstaat“; Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister, Wehrhafter Rechtsstaat – Wie lassen sich die freiheitliche demokratische Grundordnung und ihre Institutionen gegen Verfassungsfeinde verteidigen? Siehe auch Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (Juni 2024), Bericht der Arbeitsgruppe „Wehrhafter Rechtsstaat“, in dem diese Forderung bekräftigt wird.

<sup>40</sup> Zu den 2023 und/oder 2024 geschaffenen zusätzlichen Stellen gehören: 67,5 in Baden-Württemberg, 150 in Bayern (alle Berufe in der Justiz zusammen), 38 in Berlin (plus 5 für 2025), 8 in Brandenburg (eine weitere Aufstockung ist aufgrund von Haushaltszwängen nicht zu erwarten), 31 in Hamburg (nach 2021), 100 in Hessen, 5 in Mecklenburg-Vorpommern, 59 in Niedersachsen (2022-24), 40 in Nordrhein-Westfalen, 20 in Rheinland-Pfalz, 23 in Sachsen und 33 in Schleswig-Holstein. In Bremen wurde zwar ein Bedarf von rund

gemeinsame Personalbedarfsberechnungssystem der Länder (PEBB§Y)<sup>41</sup> schätzt der Richterbund jedoch, dass derzeit allein für Strafsachen rund 1 500 weitere Stellen für Staatsanwälte und Richter benötigt werden<sup>42</sup>, da Arbeitsbelastung und Bearbeitungszeiten zunehmen<sup>43</sup>. Derartige Probleme dürften sich durch die bevorstehenden Pensionierungswellen bis 2030 noch verschärfen.<sup>44</sup> Im Juni 2024 beschlossen die Länder, eine gemeinsame „Rechtsstaatskampagne“ zur Förderung der Nachwuchsgewinnung in der Justiz zu erarbeiten.<sup>45</sup> Die Interessenträger haben auch auf Schwierigkeiten bei der Einstellung von Gerichtsbediensteten und insbesondere IT- Fachkräften für die Umsetzung der laufenden Digitalisierungsinitiativen hingewiesen.<sup>46</sup> Bei der Richterbesoldung werden fast alle Länder und der Bund den jüngsten Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst<sup>47</sup>, in dem Pauschalzahlungen zum Ausgleich der Inflation und eine Erhöhung der Bezüge spätestens ab Februar 2025 vorgesehen sind<sup>48</sup>, auf die Justiz anwenden. Allerdings sind die Jahresbezüge von Richtern zu Beginn ihrer Laufbahn im Vergleich zu den Durchschnittsgehältern insgesamt nach wie vor die niedrigsten in der EU.<sup>49</sup> Richtervertreter kritisieren fortgesetzt diese Situation, die in einigen Ländern zu offenen Briefen und Protesten von Richtern geführt

---

21 zusätzlichen Stellen ermittelt, es standen jedoch keine Haushaltsmittel dafür zur Verfügung. In Sachsen-Anhalt und Thüringen wurden keine zusätzlichen Stellen geschaffen. Schriftlicher Beitrag des Ausschusses für EU-Angelegenheiten der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland. Zur besseren Einordnung sei darauf hingewiesen, dass es in Deutschland derzeit insgesamt mehr als 20 000 Richter und rund 6 500 Staatsanwälte gibt. CEPEJ (2024), *Studie zur Funktionsweise der Justizsysteme in den EU-Mitgliedstaaten*.

<sup>41</sup> PEBB§Y ist ein mathematisch-analytisches System für die Berechnung des Personalbedarfs der Länder anhand der Bearbeitungszeiten, die von Angehörigen der Rechtsberufe in einer empirischen Studie über einen Zeitraum von sechs Monaten registriert wurden. Die sich daraus ergebenden durchschnittlichen Bearbeitungszeiten können mit der Zahl der anhängigen und erwarteten neuen Fälle bei Gerichten und Staatsanwaltschaften multipliziert werden, um den Personalbedarf in den einzelnen Abteilungen zu berechnen. Es wurde zuletzt 2014 vollständig aktualisiert. Bei bestimmten Gelegenheiten überprüfen die Kommission der Landesjustizverwaltungen für Fragen der Personalbedarfsberechnung und ihre Länderarbeitsgruppen, ob aufgrund von Änderungen Anpassungen der Basiszahlen oder der Produktstruktur erforderlich sind (eine Aktualisierung der Berechnung ist für 2027 geplant). Die PEBB§Y-Zahlen sind unabhängig davon, wie viele Stellen derzeit unbesetzt sind. Gutachten – PEBB§Y Fortschreibung 2014.

<sup>42</sup> Die Dauer der Strafverfahren vor den Landesgerichten hat stetig zugenommen und lag 2022 bei 8,6 Monaten (gegenüber 8,2 Monaten im Jahr 2021 und rund 4 Monaten im Jahr 2012); siehe Deutsche Richterzeitung 10/23, Akten stapeln sich, Hilferufe häufen sich, und Statistisches Bundesamt (2023), Statistischer Bericht – Strafgerichte – 2022.

<sup>43</sup> Da die Rechtspflege in die Zuständigkeit der Länder fällt, gibt es keine konsolidierte Zahl für ganz Deutschland, und die Berechnungen werden nicht von allen Ländern veröffentlicht. In Rheinland-Pfalz, wo die PEBB§Y-Berechnungen jedes Jahr zur Verfügung gestellt werden, zeigen die Indikatoren, dass 2023 46 zusätzliche Staatsanwälte benötigt worden wären. Ministerium der Justiz des Landes Rheinland-Pfalz, Personalbedarfsberechnung 2023 – Staatsanwaltschaften.

<sup>44</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 6.

<sup>45</sup> Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2024), Rechtsstaatskampagne von Bund und Ländern zur Förderung der Nachwuchsgewinnung in der Justiz.

<sup>46</sup> Beitrag des Deutschen Richterbunds zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 13.

<sup>47</sup> Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 3. Ausnahmen sind bisher das Saarland, Thüringen und Hessen; allerdings wurde in Hessen, das nicht mehr der Tarifgemeinschaft deutscher Länder angehört, ein gesonderter, ähnlicher Tarifvertrag geschlossen. Schriftlicher Beitrag des Ausschusses für EU-Angelegenheiten der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

<sup>48</sup> Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 3, 5-6.

<sup>49</sup> EU-Justizbarometer 2024, Schaubild 35. Die Einstiegsbesoldung der Staatsanwälte gehört im Verhältnis zum durchschnittlichen Bruttojahresgehalt ebenfalls zu den niedrigsten in der EU.



hat.<sup>50</sup> Die Kritik hat deutlich gemacht, wie schwierig es angesichts der Gehälter in der Privatwirtschaft für die Justiz ist, qualifizierte Bewerber einzustellen.<sup>51</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt Urteile erlassen, in denen das sich aus der Verfassung ergebende Erfordernis einer angemessenen Beamtenbesoldung ausgelegt wird<sup>52</sup>, und es wird erwartet, dass 2024 weitere Fälle entschieden werden<sup>53</sup>. Auch bei der Einstiegsbesoldung für Richter sind die regionalen Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern nach wie vor erheblich und betragen bis zu 15 %.<sup>54</sup> Nach europäischen Standards sollte die Besoldung von Richtern ihrem Beruf und ihrer Verantwortung entsprechen und hinreichend sein, um sie vor Druck von außen, der ihre Entscheidungen beeinflussen soll, zu schützen.<sup>55</sup> Da die Ressourcen etwas aufgestockt wurden, gleichzeitig jedoch weiter Probleme im Zusammenhang mit der Richterbesoldung bestehen, sind bei der Umsetzung der im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 ausgesprochenen Empfehlung insgesamt einige Fortschritte zu verzeichnen.

**Die Digitalisierungsmaßnahmen in der Justiz werden durch ein mehrjähriges Investitionsprogramm und eine Reihe spezieller Gesetzgebungsinitiativen unterstützt.**

Der Grad der Digitalisierung der Justiz in Deutschland ist insgesamt sehr gut, insbesondere was den Einsatz digitaler Technologie und elektronischer Kommunikationsmittel durch Gerichte und Staatsanwaltschaften<sup>56</sup> oder die Regelungen für maschinenlesbare Urteile angeht.<sup>57</sup> Es gelten Prozessordnungen, nach denen digitale Technologie bei Gericht in Zivil-, Handels- und Verwaltungssachen zugelassen ist. In Bezug auf Strafsachen<sup>58</sup> bestehen nach wie vor einige Lücken bei digitalen Lösungen für die Durchführung und Verfolgung von Gerichtsverfahren<sup>59</sup>. Im Rahmen einer Digitalisierungsinitiative für die Justiz sind Mittel von

---

<sup>50</sup> Deutscher Richterbund (2024), Besoldungs-Proteste in den Ländern.

<sup>51</sup> Deutscher Richterbund (2024), Justiz wird beim Einkommen abgehängt.

<sup>52</sup> Siehe zuletzt Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Mai 2020, 2 BvL 6/17 und andere. Dieses Urteil betraf die Anforderungen an Familienzuschläge. Inzwischen haben die Länder im Allgemeinen Maßnahmen zur Umsetzung dieses Urteils und zur Anpassung der Familienzuschläge getroffen. Schriftlicher Beitrag des Ausschusses für EU-Angelegenheiten der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland. Die Bundesregierung plant zwar, Rechtsvorschriften über die Beamtenbesoldung zur Umsetzung dieser Rechtsprechung vorzulegen, jedoch ist über einen 2022 vom Bundesministerium des Innern ausgearbeiteten Entwurf innerhalb der Bundesregierung noch keine Einigung erzielt worden, was in der Regierungspressekonferenz vom 20. Dezember 2023 bestätigt wurde. Die Interessenträger weisen darauf hin, dass mit der Angemessenheit der Familienzuschläge noch nicht die Frage der Grundgehälter der Richter geklärt ist. Auskünfte des Deutschen Richterbunds im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

<sup>53</sup> Bundesverfassungsgericht, Jahresvorschau 2024. Schriftlicher Beitrag des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

<sup>54</sup> Deutscher Richterbund (2024), Bezüge der Justizjuristen fallen weiter auseinander.

<sup>55</sup> Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten zur Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortung von Richtern, Rn. 54 und 33. Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, Rn. 45.

<sup>56</sup> EU-Justizbarometer 2024, Schaubilder 42, 43 und 44.

<sup>57</sup> Wie auch von den Interessenträgern festgestellt wurde, besteht bei der Online-Veröffentlichung von Urteilen noch Verbesserungsbedarf. EU-Justizbarometer 2024, Schaubilder 47 und 48. Beitrag des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Rahmen des ENNHRI zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 7.

<sup>58</sup> Die Lücken betreffen die Zulässigkeit von Beweisen, die nur in digitaler Form vorgelegt werden, und die Durchführung der mündlichen Verhandlung ausschließlich über Fernkommunikationstechnologie. EU-Justizbarometer 2024, Schaubild 41.

<sup>59</sup> EU-Justizbarometer 2024, Schaubild 46.

bis zu 200 Mio. EUR für den Zeitraum 2023-2026 vorgesehen.<sup>60</sup> Im Jahr 2023 wurde die Finanzierung von zwölf Projekten des Bundes und der Länder in Höhe von insgesamt 112 Mio. EUR für den Zeitraum 2023-2026 genehmigt und ausgeführt, weitere Projekte sind in Vorbereitung.<sup>61</sup> Ferner einigten sich Bund und Länder im November 2023 darauf, dass die Digitalisierung der Justiz mit einer Modernisierung der Prozessordnungen einhergehen muss. Zu diesem Zweck beschlossen sie, eine gemeinsame Reformkommission einzuberufen, die ihre Arbeit im Juli 2024 aufnehmen und Vorschläge für den Zivilprozess der Zukunft erarbeiten soll.<sup>62</sup> Darüber hinaus legte die Regierung dem Parlament im März 2024 einen Gesetzgebungsvorschlag zur weiteren Digitalisierung der Justiz vor. Der Vorschlag umfasst eine Vereinfachung der elektronischen Einreichung bestimmter Anträge von Rechtsanwälten und Parteien, flexiblere Lösungen für den Übergang zu vollständig elektronischen Gerichtsakten ab 2026<sup>63</sup> und die Möglichkeit, dass die Parteien im Wege der Videokonferenz an der Revisionshauptverhandlung in Strafsachen vor dem Bundesgerichtshof teilnehmen<sup>64</sup>. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 dargelegt, hatte die Bundesregierung dem Bundesrat im Mai 2023 einen Vorschlag für eine weitere Ausweitung der Möglichkeiten für den Einsatz von Videokonferenztechnik in der Zivilgerichtsbarkeit und den Fachgerichtsbarkeiten vorgelegt, der am 14. Juni 2024 angenommen wurde<sup>65</sup>. Ferner verabschiedete das Parlament im März 2024 ein Gesetz über die Einführung der elektronischen Einreichung von Schriftstücken und die Verwendung elektronischer Dateien beim Bundesverfassungsgericht.<sup>66</sup>

---

<sup>60</sup> Das Budget des Bundesministeriums der Justiz umfasst hierfür einen eigenen und gesonderten Titel, der für den betreffenden Zeitraum mit 50 Mio. EUR pro Jahr ausgestattet ist. Alle geförderten Projekte müssen dem Prinzip „Einer für alle“ entsprechen, d. h., die Projekte müssen so konzipiert sein, dass sie sowohl auf alle Länder als auch auf den Bund ausgedehnt und von ihnen genutzt werden können.

<sup>61</sup> Die Mittel für die Digitalisierungsprojekte des Bundes in den Haushaltsjahren 2023 und 2024 belaufen sich auf 17 Mio. EUR, die Mittel für die Projekte der Länder in den Haushaltsjahren 2023-2026 auf 95 Mio. EUR. Die Finanzierung weiterer Projekte ist in Vorbereitung. Zu den zwölf finanzierten Projekten gehören die Entwicklung und Erprobung eines Online-Zivilgerichtsverfahrens, ein Videoportal der Justiz, eine KI-Strategie und eine KI-Plattform. Schriftlicher Beitrag des Bundesministeriums der Justiz im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

<sup>62</sup> Die Kommission wird sich aus Vertretern der Gerichte, der Anwaltschaft, der Verbraucherverbände, der Wirtschaft und der Wissenschaft zusammensetzen. Sie soll im Jahr 2024 Überarbeitungen des Prozessrechts vorbereiten. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2023), Gemeinsame Erklärung – Bund-Länder-Digitalgipfel am 10. November 2023.

<sup>63</sup> Der Übergang zu einer vollständig digitalen Akte in der Justiz ist im Gange, da Gerichte und Staatsanwaltschaften verpflichtet sind, Gerichts- und Verfahrensakten spätestens ab 1. Januar 2026 als elektronische Akten zu führen. Dieser Übergang kommt gut voran und ist in einigen Ländern weitgehend abgeschlossen. Schriftlicher Beitrag des Ausschusses für EU-Angelegenheiten der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

<sup>64</sup> Bundesministerium der Justiz (2024), Gesetz zur weiteren Digitalisierung der Justiz.

<sup>65</sup> In der im Vermittlungsausschuss angenommenen endgültigen Fassung des Gesetzes ist vorgesehen, dass eine mündliche Verhandlung per Videokonferenz nur möglich ist, wenn sich die Sache dafür eignet und ausreichende Kapazitäten vorhanden sind. Ist dies der Fall, so kann der Richter durch Beschluss, gegen den die Parteien innerhalb von zwei Wochen Widerspruch einlegen können, die Durchführung einer mündlichen Verhandlung per Videokonferenz gestatten oder anordnen. Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 7-8.

<sup>66</sup> Deutscher Bundestag (2023), Zehntes Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes – Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs mit dem Bundesverfassungsgericht. Das Bundesverfassungsgericht erwartet, dass die elektronische Aktenverwaltung von der Verwaltung des Bundesverfassungsgerichts ab Herbst 2024 genutzt wird; für den Rechtsprechungsbereich ist vorgesehen, im selben Jahr eine Arbeitsgruppe für die Einführung der elektronischen Aktenverwaltung einzusetzen. Schriftlicher Beitrag des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

**Die Beratungen über den Vorschlag zur Einführung einer digitalen Dokumentation der strafgerichtlichen Hauptverhandlung sind ins Stocken geraten, da Bund und Länder unterschiedliche Ansichten vertreten.** Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 dargelegt<sup>67</sup>, war der Vorschlag der Bundesregierung zur Einführung einer digitalen Dokumentation der strafgerichtlichen Hauptverhandlung mittels Tonaufzeichnungen<sup>68</sup> im Mai 2023 dem Parlament vorgelegt worden<sup>69</sup>. Der Vorschlag wurde am 17. November 2023 im Bundestag angenommen, fand jedoch keine Mehrheit im Bundesrat, der daraufhin den **Vermittlungsausschuss** aufrief, einen Kompromiss zu finden.<sup>70</sup> Die Länder warfen Fragen im Zusammenhang mit Zeitplan, Kosten und Inhalt des Vorschlags auf. Sie verwiesen auf die potenziellen Auswirkungen auf die Aussagebereitschaft von Opfern und beschuldigten Personen sowie auf die mögliche Gefahr, dass Aufzeichnungen an die Öffentlichkeit gelangen.<sup>71</sup> Nach Auffassung der Bundesregierung wird mit der Einführung einer digitalen Dokumentation ein zuverlässiges, objektives und einheitliches Instrument zur Unterstützung der Arbeit aller Verfahrensbeteiligten bereitgestellt.<sup>72</sup> Die Meinungen der Interessenträger über den Vorschlag gehen nach wie vor auseinander. Der Richterbund teilt die Bedenken der Länder hinsichtlich der Auswirkungen der digitalen Dokumentation auf Strafverfahren.<sup>73</sup> Der Deutsche Anwaltsverein und Anwaltsvereinigungen haben den Vorschlag begrüßt, der ihrer Ansicht nach die Rückverfolgbarkeit und Transparenz der Verfahren auch im Interesse der Zeugen verbessern wird, wobei sie darauf hinweisen, dass ähnliche Lösungen in anderen europäischen Ländern gang und gäbe sind.<sup>74</sup> Die ursprünglich für Februar 2024 angesetzten Beratungen im **Vermittlungsausschuss** wurden vertagt.<sup>75</sup>

**Mehrere Gesetzgebungsvorschläge zielen darauf ab, Deutschland als Justizstandort für Zivil- und Handelssachen attraktiver zu machen.** Als Folgemaßnahme zu der Studie des

---

<sup>67</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 8-9.

<sup>68</sup> Die Tonaufzeichnung soll dann mit einer Transkriptionssoftware in ein schriftliches Protokoll umgewandelt werden. Derzeit wird in Strafverfahren vor den Land- und Oberlandesgerichten nur ein förmliches Protokoll angefertigt, in dem die Verfahrensschritte, nicht aber der Inhalt oder die Interventionen festgehalten werden, weshalb sich Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte eigene Notizen machen. In dem Vorschlag ist auch die Einführung von Videoaufzeichnungen als Möglichkeit vorgesehen, die in das Ermessen der Länder gestellt wird.

<sup>69</sup> Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur digitalen Dokumentation der strafgerichtlichen Hauptverhandlung.

<sup>70</sup> Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat vom 15. Dezember 2023 – Hauptverhandlungsdokumentationsgesetz.

<sup>71</sup> Ebenda.

<sup>72</sup> Bundesregierung, Begleitpapier zum Entwurf eines Gesetzes zur digitalen Dokumentation der strafgerichtlichen Hauptverhandlung. Es sei darauf hingewiesen, dass in Zivil- und Strafverfahren vor den Amtsgerichten bereits ein vollständiges Protokoll vorgesehen ist.

<sup>73</sup> Deutscher Richterbund, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zur digitalen Dokumentation der strafgerichtlichen Hauptverhandlung.

<sup>74</sup> Deutscher Anwaltverein (2024), Warum die Dokumentation des Strafprozesses unverzichtbar ist. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 8-9.

<sup>75</sup> Auskünfte des Bundesministeriums der Justiz und des Ausschusses für EU-Angelegenheiten der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland. Falls der Entwurf wie vorgeschlagen angenommen wird, wäre die digitale Dokumentation nach einer Pilotphase ab 2030 in vollem Umfang anwendbar.



Bundesministeriums der Justiz aus dem Jahr 2023<sup>76</sup>, in der der erhebliche Rückgang neuer Zivilsachen zwischen 2005 und 2019 untersucht wurde, hat Deutschland mehrere Initiativen vorgelegt, um diesem Phänomen zu begegnen. Am 4. Juli 2024 nahm das Parlament einen Vorschlag zur Einführung von „Commercial Courts“ an, durch die die deutsche Justiz für große und internationale Wirtschaftsstreitigkeiten attraktiver werden soll.<sup>77</sup> Diese Commercial Courts können von den Ländern in Form von Spezialsenaten an einem Oberlandesgericht eingerichtet werden, die für erstinstanzliche Wirtschaftszivilsachen ab einem Streitwert von 500 000 EUR zuständig sind und die Möglichkeit haben, die Verfahren in englischer Sprache zu führen.<sup>78</sup> Mit diesem Vorschlag soll langjährigen Forderungen der Länder<sup>79</sup> entsprochen werden. Der Bundesrat hat den Vorschlag grundsätzlich begrüßt, aber die Beschränkung auf bestimmte Rechtsgebiete und auf Streitigkeiten, an denen Unternehmen beteiligt sind, kritisiert.<sup>80</sup> Auch die Interessenträger<sup>81</sup> brachten zwar insgesamt ihre Unterstützung zum Ausdruck, Vertreter der Wirtschaft<sup>82</sup> stellten jedoch die hohe Streitwertgrenze infrage. Mit einem ähnlichen Ziel, nämlich um die Attraktivität Deutschlands als Standort für Schiedsverfahren zu erhöhen, brachte die Bundesregierung am 26. Juni 2024 einen Vorschlag für die Modernisierung des Schiedsrechts im Parlament ein.<sup>83</sup> Vorgesehen sind darin unter anderem die Möglichkeit, Gerichtsverfahren, die mit einem Schiedsverfahren in Zusammenhang stehen, in englischer Sprache zu führen, eine stärkere Digitalisierung der Schiedsverfahren und die Möglichkeit, Schiedssprüche mit Zustimmung der Parteien zu veröffentlichen. Außerdem enthält ein Gesetzgebungsvorschlag, der dem Parlament am 5. Juni 2024 vorgelegt wurde, weitere den Zivilprozess betreffende Maßnahmen, insbesondere die Stärkung der Amtsgerichte durch Anhebung der Streitwertgrenze für die von ihnen zu verhandelnden Rechtssachen<sup>84</sup>, und eine Präzisierung der Zuständigkeitsverteilung zwischen Amts- und Landgerichten, die die Spezialisierung fördern soll<sup>85</sup>.

---

<sup>76</sup> Bundesministerium der Justiz (2023), Rückgang der Eingangszahlen bei den Zivilgerichten: Forschungsbericht an das Bundesjustizministerium übergeben. Als Gründe wurden unter anderem die mangelnde Spezialisierung und die schleppende Digitalisierung der Justiz genannt.

<sup>77</sup> Bundesregierung (2023), Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Justizstandorts Deutschland.

<sup>78</sup> Darüber hinaus ist in dem Vorschlag die Möglichkeit vorgesehen, ein detaillierteres Protokoll zu führen und in einem ersten Gerichtstermin die Organisation des Verfahrens zu erörtern.

<sup>79</sup> Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2021 und 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 6 bzw. S. 8.

<sup>80</sup> Auskünfte des Ausschusses für EU-Angelegenheiten der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

<sup>81</sup> Beitrag des Deutschen Anwaltvereins zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 13.

<sup>82</sup> DIHK, Stellungnahme zum Justizstandort-Stärkungsgesetz.

<sup>83</sup> Bundesministerium der Justiz (2024), Modernisierung des deutschen Schiedsverfahrensrechts.

<sup>84</sup> Der Höchststreitwert, der seit 1993 nicht erhöht worden ist, würde unter Berücksichtigung der Inflation von 5 000 EUR auf 8 000 EUR steigen. Damit soll die Zahl der erstinstanzlichen Zivilsachen, die von den Amtsgerichten bearbeitet werden, erhöht werden.

<sup>85</sup> In Zivilsachen ist in erster Instanz je nach Art des Falles das Amtsgericht oder das Landgericht zuständig. In dem Entwurf ist vorgesehen, dass unabhängig vom Streitwert bestimmte Rechtssachen, z. B. einige nachbarrechtliche Streitigkeiten, immer von den Amtsgerichten bearbeitet werden, während andere, z. B. Vergabesachen, immer von den Landgerichten bearbeitet werden. Der Rückgang der Zivilsachen ist vor allem für die Gerichte an kleineren Standorten ein Problem, da sie die geringeren Fallzahlen nicht durch einen Abbau von Planstellen ausgleichen können und daher Gefahr laufen, ganz geschlossen zu werden. Bundesministerium der Justiz (2024), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zuständigkeitsstreitwerts der Amtsgerichte, zum Ausbau der Spezialisierung der Justiz in Zivilsachen sowie zur Änderung weiterer prozessualer Regelungen.

## Effizienz

**Die Justiz insgesamt funktioniert weiterhin effizient, und über Maßnahmen zur Bewältigung zivilgerichtlicher „Massenverfahren“<sup>86</sup> wird verhandelt.** Die Zahl der neuen streitigen Zivil- und Handelssachen ist wie in den letzten Jahren weiter rückläufig (1,2 erstinstanzliche Rechtssachen je 100 000 Einwohner im Jahr 2022 gegenüber 1,3 im Jahr 2021).<sup>87</sup> Die Dispositionszeit bei Verwaltungssachen in erster Instanz ging weiter zurück (von 422 Tagen im Jahr 2021 auf 408 Tage im Jahr 2022)<sup>88</sup>, stieg aber bei streitigen Zivil- und Handelssachen in erster Instanz leicht an (von 231 Tagen im Jahr 2021 auf 241 Tage im Jahr 2022)<sup>89</sup>. Gleichzeitig ging die Zahl der anhängigen streitigen Zivil- und Handelssachen sowie der Verwaltungssachen in erster Instanz zurück.<sup>90</sup> Das Phänomen der zivilgerichtlichen „Massenverfahren“ stellt die Justiz jedoch weiter vor große Herausforderungen. Im Juni 2023 stellte das Bundesministerium der Justiz dem Bundesgerichtshof den Entwurf eines Gesetzgebungsvorschlags für ein Leitentscheidungsverfahren vor, das es ermöglichen soll, einige dieser Fälle effizienter zu bearbeiten<sup>91</sup>; im August 2023 wurde der Entwurf dann dem Parlament vorgelegt. Im Oktober 2023 äußerte der Bundesrat jedoch Vorbehalte<sup>92</sup> gegen bestimmte Elemente des Vorschlags.

## II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

In Deutschland gibt es mehrere Behörden, die auf Bundesebene für die Korruptionsprävention zuständig sind, darunter das Bundesministerium des Innern und für Heimat sowie der Bundesrechnungshof. Die Zuständigkeiten für die politische Koordinierung und die Korruptionsprävention in den 16 Innenministerien der Bundesländer hängen von den

---

<sup>86</sup> Dabei handelt es sich in der Regel um eine große Zahl von Einzelklagen, die dieselben zentralen Rechtsfragen aufwerfen und mit denen gleichgelagerte Ansprüche geltend gemacht werden, z. B. nach dem sogenannten Diesel-Skandal oder in verbraucherrechtlichen Streitigkeiten im Zusammenhang mit Versicherungs- oder Bankverträgen.

<sup>87</sup> Dieser Trend ist im EU-Justizbarometer seit 2012 zu beobachten. Derselbe Trend ist auch bei neuen Verwaltungssachen in erster Instanz zu beobachten (0,6 Rechtssachen je 100 000 Einwohner im Jahr 2022 gegenüber 0,7 in den Jahren 2021 und 2020 und 0,8 im Jahr 2019). EU-Justizbarometer 2024, Schaubilder 3 und 4.

<sup>88</sup> EU-Justizbarometer 2024, Schaubild 8.

<sup>89</sup> EU-Justizbarometer 2024, Schaubild 6.

<sup>90</sup> EU-Justizbarometer 2024, Schaubilder 13 und 14.

<sup>91</sup> Dieser Vorschlag soll zu einer effizienteren Bearbeitung zivilgerichtlicher Massenverfahren beitragen und es dem Bundesgerichtshof ermöglichen, zentrale Rechtsfragen für eine große Zahl gleichgelagerter Rechtssachen zu klären, die bei Gerichten unterer Instanzen anhängig sind. Der Bundesgerichtshof könnte eine Revisionssache zu einem Leitentscheidungsverfahren bestimmen. Die Instanzgerichte könnten bei ihnen anhängige Parallelverfahren mit Zustimmung der Parteien aussetzen. Vor allem aber hätte der Bundesgerichtshof die Möglichkeit, über Rechtsfragen von allgemeinerer Bedeutung auch dann in Form der Leitentscheidung zu befinden, wenn die Parteien die Revision später zurücknehmen oder sich das Revisionsverfahren auf andere Weise erledigt. Bundesministerium der Justiz (2023), Gesetz zur Einführung eines Leitentscheidungsverfahrens beim Bundesgerichtshof.

<sup>92</sup> Der Bundesrat sieht es als problematisch an, dass ein Rechtsstreit erst die unteren Instanzen durchlaufen muss, bevor er den Bundesgerichtshof erreicht. Nach seiner Auffassung sollte es vielmehr möglich sein, dem Bundesgerichtshof die einschlägigen Rechtsfragen bereits in der ersten Instanz vorzulegen. Zudem hält er ein Gesamtkonzept für die Bewältigung von Massenverfahren für notwendig, das z. B. auch eine mögliche Konzentration der Beweisaufnahme umfassen sollte.

bestehenden Rahmen für die Korruptionsbekämpfung ab. Dem Bundesrechnungshof<sup>93</sup> 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 kümmert sich um den Informationsaustausch zwischen der internationalen und der lokalen Ebene sowie zwischen den Polizeibehörden auf Länderebene.

**Von Sachverständigen und Führungskräften der Wirtschaft wird die Korruption im öffentlichen Sektor nach wie vor als relativ gering wahrgenommen.** Im Korruptionswahrnehmungsindex 2023 von Transparency International belegt Deutschland mit 78 von 100 Punkten in der EU Platz 5 und weltweit Platz 9.<sup>94</sup> Diese Wahrnehmung ist in den letzten fünf Jahren relativ konstant geblieben.<sup>95</sup> Die Eurobarometer-Sonderumfrage 2024 zur Korruption zeigt, dass 51 % der Befragten Korruption in ihrem Land für weitverbreitet halten (EU-Durchschnitt: 68 %) und 11 % der Befragten sich in ihrem Alltag persönlich von Korruption betroffen fühlen (EU-Durchschnitt: 27 %).<sup>96</sup> Was die Unternehmen betrifft, so sind 47 % von ihnen der Ansicht, dass Korruption weitverbreitet ist (EU-Durchschnitt: 65 %), während 20 % der Auffassung sind, dass Korruption ein Problem für ihre Geschäftstätigkeit darstellt (EU-Durchschnitt: 36 %).<sup>97</sup> Zudem sind 32 % der Befragten der Meinung, dass die Strafverfolgung genügend Wirkung zeigt, um von Korruption abzuschrecken (EU-Durchschnitt: 32 %)<sup>98</sup>, und 40 % der Unternehmen glauben, dass Personen und Unternehmen, die bei der Bestechung eines höheren Amtsträgers bzw. einer höheren Amtsträgerin ertappt werden, angemessen bestraft werden (EU-Durchschnitt: 31 %)<sup>99</sup>.

**Die Aktualisierung des strategischen Rahmens Deutschlands zur Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene und die Überarbeitung der Vorschriften zu Geschenken stehen noch aus.** Die Überarbeitung der „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ von 2003 unter der Federführung des Innenministeriums, in der die Strategie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention

---

<sup>93</sup> 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.

<sup>94</sup> Transparency International (2024), Korruptionswahrnehmungsindex 2023. Die Wahrnehmung von Korruption wird wie folgt kategorisiert: gering (die Wahrnehmung von Korruption im öffentlichen Sektor durch Sachverständige und Führungskräfte der Wirtschaft entspricht einem Wert von über 79); relativ gering (Werte zwischen 79 und 60), relativ hoch (Werte zwischen 59 und 50), hoch (Werte unter 50).

<sup>95</sup> 2019 lag der Wert bei 80, 2023 bei 78. Auf die letzten fünf Jahre bezogen verbessert/verschlechtert sich die Punktzahl erheblich, wenn sie sich um mehr als fünf Punkte ändert, verbessert/verschlechtert sich, wenn die Änderung zwischen 4-5 Punkten liegt, und ist relativ stabil, wenn die Änderung 1-3 Punkte beträgt.

<sup>96</sup> Eurobarometer-Sonderumfrage 548 zur Einstellung der Bürgerinnen und Bürger zur Korruption in der EU (2024). Die Eurobarometer-Daten zu Korruptionswahrnehmung und -erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger werden jedes Jahr aktualisiert. Der vorherige Datensatz entstammt der Eurobarometer-Sonderumfrage 534 (2023).

<sup>97</sup> Eurobarometer-Blitzumfrage 543 zu den Einstellungen von Unternehmen zur Korruption in der EU (2024). Die Eurobarometer-Daten zu den Einstellungen von Unternehmen zur Korruption werden jedes Jahr aktualisiert. Der vorherige Datensatz stammt aus der Eurobarometer-Blitzumfrage 524 (2023).

<sup>98</sup> Eurobarometer-Sonderumfrage 548 zur Einstellung der Bürgerinnen und Bürger zur Korruption in der EU (2024).

<sup>99</sup> Eurobarometer-Blitzumfrage 543 zu den Einstellungen von Unternehmen zur Korruption in der EU (2024).

festgelegt ist<sup>100</sup>, sollte ursprünglich Ende 2022 abgeschlossen sein<sup>101</sup>, wurde jedoch seit 2021 mehrfach verzögert. Die Überarbeitung der Richtlinie soll nach der derzeitigen Planung nach der Verabschiedung der vorgeschlagenen EU-Richtlinie zur strafrechtlichen Bekämpfung der Korruption abgeschlossen werden, die nicht vor 2025 erwartet wird.<sup>102</sup> Daher wurden noch keine Beiträge von Interessenträgern eingeholt.<sup>103</sup> Die Überarbeitung der Vorschriften von 2004 über das Verbot der Annahme von Zuwendungen und Geschenken ist ebenfalls noch im Gange<sup>104</sup>, soll jedoch noch 2024 abgeschlossen werden<sup>105</sup>. Der detaillierte zusammenfassende Bericht 2022 zur Integrität in der Bundesverwaltung wurde im September 2023 veröffentlicht. Er enthält unter anderem konkrete Daten zu Korruptions- und Korruptionsverdachtsfällen in der Bundesverwaltung.<sup>106</sup>

**Das Strafrecht wurde in Deutschland in Bezug auf Korruptionsdelikte strenger, doch geht es mit den Plänen für die Sanktionierung von Unternehmen für Auslandsbestechung noch nicht voran.** Während Bestechung im öffentlichen und privaten Sektor einschließlich Parlamentsmitgliedern in Deutschland bereits weitgehend unter Strafe steht, hat der Bundestag im Mai 2024 ein neues Gesetz verabschiedet, das im Juni 2024 in Kraft trat.<sup>107</sup> Mit diesem Gesetz wurde der Straftatbestand der unzulässigen Interessenwahrnehmung unter Beteiligung von Mandatsträgern eingeführt.<sup>108</sup> Die neue Bestimmung stellt insbesondere die – tatsächliche oder vermeintliche – unzulässige Interessenwahrnehmung durch Mandatsträger und damit unethisches Geschäftsgebaren<sup>109</sup> durch die Interessenwahrnehmung außerhalb der amtlichen parlamentarischen Tätigkeiten unter Strafe. Somit ergänzt die neue Bestimmung die bereits bestehenden Vorschriften über Parlamentsmitglieder und schließt eine Regelungslücke im Bereich der strafrechtlichen

---

<sup>100</sup> Sie gilt für alle Kategorien von Bediensteten, Behörden und Ämtern des Bundes, die obersten Bundesbehörden, die Bundeswehr und die staatseigenen Unternehmen. Die Strategie ist auf die Bundesebene und auf die Korruptionsprävention beschränkt. Nach Auffassung der GRECO bildet die Richtlinie einen soliden Rahmen, siehe GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde, Evaluierungsbericht Deutschland (2019), S. 4.

<sup>101</sup> Siehe auch Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2023, 2022 und 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 11 (für 2023), S. 10 (für 2022) und S. 7 (für 2021).

<sup>102</sup> Auskünfte des Justizministeriums/Innenministeriums im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

<sup>103</sup> Deutschland wurde im Rahmen der Überprüfung des VN-Übereinkommens gegen Korruption (UNCAC) ersucht, gegebenenfalls Beiträge von Interessenträgern außerhalb des öffentlichen Sektors einzuholen. UNCAC, Länderbericht Deutschland, Überprüfungszyklus 2016-2021 (2020), S. 30. Deutschland wurde ursprünglich kritisiert, weil es die Folgen seiner Korruptionspräventionsstrategie, vor allem in korruptionsgefährdeten Bereichen, nicht bewertet hat, und erhielt die Empfehlung, die Richtlinie zu überarbeiten, siehe UNCAC, Zusammenfassung, S. 3.

<sup>104</sup> Mit der Überarbeitung soll bewertet werden, ob aktuellere, einheitliche Vorschriften und mehr Rechtssicherheit erforderlich wären. In den Auskünften des Innenministeriums im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland wurde angemerkt, dass die Vorschriften thematisch umfassender werden und konkrete Beispiele für die Unterrichtung der Beamten enthalten sollen. Siehe auch Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2023, 2022 und 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 11 (für 2023), S. 10 (für 2022) und S. 7 (für 2021).

<sup>105</sup> Auskünfte des Innenministeriums im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

<sup>106</sup> Bundesministerium des Inneren (4. September 2023), Integrität in der Bundesverwaltung – Jahresbericht 2022.

<sup>107</sup> Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Strafbarkeit der unzulässigen Interessenwahrnehmung. Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Strafbarkeit der unzulässigen Interessenwahrnehmung, 20/10376, 20. Februar 2024, Einfügung des neuen § 108f. StGB.

<sup>108</sup> Ebenda. Siehe auch die Pressemitteilung von LobbyControl (22. Februar 2024) „Abgeordnetenkorruption: Ampel zieht Konsequenzen aus Maskenaffäre“, in der der Vorschlag weitgehend begrüßt wird.

<sup>109</sup> Im Gegensatz zu Beamten ist es Abgeordneten nicht verboten, unternehmerisch tätig zu sein. § 108e Strafgesetzbuch.



Verantwortung.<sup>110</sup> Da zudem die Nebentätigkeiten von Abgeordneten unzureichend geregelt sind, sind hier Bedenken angebracht.<sup>111</sup> Was die vormals gemeldeten Pläne zur Verschärfung der Sanktionen gegen Unternehmen wegen Auslandsbestechung betrifft, so gibt es noch keinen konkreten Zeitplan für die vom Justizminister geplanten Präzisierungen im Gesetz über Ordnungswidrigkeiten<sup>112</sup>, die auch eine Anpassung der Höhe der Sanktionen für juristische Personen betreffen sollen; die Änderungen sind weiterhin für 2025 geplant. Durch eine schärfere strafrechtliche Unternehmenshaftung<sup>113</sup> könnte die Vollstreckung von Entscheidungen im Rahmen der strafrechtlichen Verfolgung von Auslandsbestechung leichter werden.<sup>114</sup>

**Insgesamt ist Deutschland bei der Korruptionsbekämpfung effektiv.** Wie in den Vorjahren wurden von den Interessenträgern keine Bedenken in Bezug auf Systemschwächen beim Umgang mit Korruptionsfällen auf hoher Ebene oder bei der Untersuchung, Verfolgung oder rechtskräftigen Verurteilung von Korruption, darunter auf hoher Ebene, geäußert.<sup>115</sup> Es wurden keine Korruptionsfälle oder Probleme der Zusammenarbeit zwischen den deutschen Behörden und der EUSTa bei korruptionsbezogenen Ermittlungen gemeldet.<sup>116</sup> Die Personal- und Finanzausstattung sowie der hohe Spezialisierungsgrad im Bereich Korruption bei der Polizei, der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit, FIU), den Strafverfolgungsbehörden und den Gerichten sind allgemein als für die effektive Wahrnehmung ihrer Aufgaben ausreichend anzusehen.<sup>117</sup> Es wird berichtet, dass die FIU daran arbeitet, die operative Wirksamkeit ihrer Arbeitsweisen und bezüglich

---

<sup>110</sup> Der neue § 108f StGB ergänzt die bereits bestehende Regelung des § 108e StGB, der Bestechung unter Beteiligung von Mandatsträgern unter Strafe stellt. Er schließt die Regelungslücke im Bereich der strafrechtlichen Verantwortung, die sich daraus ergab, dass § 108e nur für Bestechung als Gegenleistung dafür, dass das Mitglied des Parlaments in Wahrnehmung seines Mandats eine Handlung vornimmt, gilt.

<sup>111</sup> Siehe Aufforderung des Bundesgerichtshofs an den Gesetzgeber, diese Regelungslücke zu schließen. Bundesgerichtshof, Beschluss vom 5. Juli 2022, StB 7-9/22. Es gibt im deutschen Recht keine Einzelnorm über unzulässige Interessenwahrnehmung, siehe UNODC, Country Review Report of the Federal Republic of Germany (2017), S. 55. Die GRECO hielt Deutschland an, seine Vorbehalte zu überprüfen und einen eigenständigen Straftatbestand der missbräuchlichen Einflussnahme in Betracht zu ziehen. GRECO, Dritte Evaluierungsrunde – Zweiter Nachtrag zum Zweiten Umsetzungsbericht zu Deutschland 2019, Empfehlung ix.

<sup>112</sup> Auskünfte des Bundesministeriums der Justiz im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland. Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 12.

<sup>113</sup> 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 können und der Wert ihrer Taterträge eingezogen werden kann (verwaltungsrechtliche Unternehmenshaftung).

<sup>114</sup> Dem Bundeskriminalamt (15.9.2023), Bundeslagebericht – Korruption 2022, S. 11, zufolge gab es 2022 zwei Fälle. Siehe auch 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 die Durchsetzung in erster Linie auf natürliche Personen abzielt, die Wirtschaftsdelikte begehen, wohingegen die Unternehmenshaftung in Deutschland nach wie vor in sehr geringem Umfang Anwendung findet. Transparency International, Exporting Corruption 2022, S. 8, 48-49, wo die fehlende strafrechtliche Unternehmenshaftung als größte Schwäche genannt wird.

<sup>115</sup> Auskünfte der Staatsanwaltschaft, des Deutschen Richterbunds und des Deutschen Anwaltvereins im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

<sup>116</sup> Jahresbericht 2023 der EUSTa (2024), S. 33, schriftlicher Beitrag der EUSTa zum Rechtsstaatlichkeitsbericht 2024, S. 4.

<sup>117</sup> Auskünfte des Innenministeriums, des Bundeskriminalamts, der Staatsanwaltschaft und der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland. Siehe auch den schriftlichen Beitrag der FIU im Rahmen des Länderbesuchs.

Bearbeitungsrückständen zu verbessern.<sup>118</sup> Um die Zusammenarbeit zwischen der Financial Intelligence Unit (FIU) und den Strafverfolgungsbehörden – etwa in Fällen, in denen es um Korruption als Vortat geht, – zu erleichtern, traten am 18. November 2023 Änderungen des Geldwäschegesetzes in Kraft.<sup>119</sup> Der Lagebericht 2023 des Bundeskriminalamts beleuchtet in einer umfassenden jährlichen Analyse die neuesten Trends, Entwicklungen und Statistiken zur Korruption sowie die Antikorruptionsmaßnahmen Deutschlands.<sup>120</sup> 2022 wurden dem Bericht zufolge 3 600 Korruptionsstraftaten polizeilich registriert, was einem enormen Rückgang von etwa 51 % gegenüber 2021 entspricht.<sup>121</sup> Der Rückgang ist bei fast allen korruptionsbezogenen Straftaten zu beobachten, so der Bericht.<sup>122</sup> Demnach ist der Rückgang auf die Komplexität der Korruptionsermittlungen und auf einige umfangreiche Ermittlungen in mehreren Bundesländern zurückzuführen, bei denen im Vorjahr sehr viele Einzelstraftaten untersucht wurden. Der Medizin- und Pharmabereich ist am stärksten von Korruptionsdelikten betroffen, während der Wirtschaftsbereich und die öffentliche Verwaltung die bevorzugten Ziele darstellten. Zudem werden die Strafverfolgungs- und Justizbehörden dem Bericht zufolge zunehmend zum Ziel korruptionsbezogener Straftaten.<sup>123</sup>

**Strengere Vorschriften für das deutsche Lobbyregister sind in Kraft getreten.** Das Lobbyregister wird immer größer und enthielt Ende 2023 mehr als 6 000 Einträge von Interessenvertretern.<sup>124</sup> Mit dem am 1. März 2024 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des Lobbyregistergesetzes<sup>125</sup> werden die Entscheidungsprozesse in Deutschland noch transparenter. Das vom Bundestag verwaltete verpflichtende Lobbyregister sieht nun einen breiteren Kreis von potenziellen Lobbyzielen in der öffentlichen Verwaltung<sup>126</sup> und

---

<sup>118</sup> Die FIU (8. Dezember 2023) meldete in ihrem Jahresbericht 2022 einen Anstieg der Analyseberichte über Verdachtsmeldungen, die von der FIU an die Polizei und die Strafverfolgungsbehörden übermittelt wurden, um 31 % gegenüber 2021. Siehe auch ACAMS-moneylaundering.com (13. September 2023), After Years of Turmoil, Germany Seeks to Reinvigorate, Modernise FIU.

<sup>119</sup> Schriftlicher Beitrag der FIU im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland, S. 1. Bundesministerium der Finanzen (Oktober 2023), Neuausrichtung der Bekämpfung von Finanzkriminalität, und Gesetz vom 13. November 2023 zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen.

<sup>120</sup> Die Daten basieren auf Informationen des Bundeskriminalamts und der Landeskriminalämter, der Bundespolizei und des Zollkriminalamts unter Verwendung eines auf nationaler Ebene standardisierten Fragebogens. Die Daten sind nicht nach den 16 Bundesländern aufgeschlüsselt, was dazu beitragen könnte, regionale Unterschiede und Gebiete zu ermitteln, die besondere Aufmerksamkeit verdienen. Der Bericht wird jährlich veröffentlicht.

<sup>121</sup> Bundeskriminalamt (5. September 2023), Korruption, Bundeslagebild 2022. Insgesamt ist die Zahl der ermittelten bestechlichen Beamten nach wie vor auf dem niedrigsten Stand der letzten fünf Jahre. Der durch Korruption nachweislich verursachte finanzielle Schaden ist 2022 gegenüber dem Vorjahr (2021) deutlich zurückgegangen, und zwar um knapp 56 % auf 27 Mio. EUR. Der Anteil der Amtsträger an denjenigen, die sich bestechen ließen, betrug 51 %, was einem Rückgang um vier Prozentpunkte gegenüber 2021 entspricht.

<sup>122</sup> Mit der einzigen bemerkenswerten Ausnahme der in § 108b geregelten Wählerbestechung, bei der im Vergleich zum Vorjahr ein leichter Anstieg von zwei auf sieben Fälle zu verzeichnen ist.

<sup>123</sup> Hier betrug der Anstieg mehr als elf Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr. Diese Daten belegen eine Veränderung gegenüber dem Vorjahr, in dem das Baugewerbe am stärksten betroffen war, während der Anteil der Strafverfolgungs- und Justizbehörden bei 7,6 % (Daten von 2022 für 2021) gegenüber 18,8 % (Daten von 2023 für 2022) lag. Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 13.

<sup>124</sup> Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 20; bis März 2023 wurden 5 500 Einträge registriert.

<sup>125</sup> Konsolidierte Fassung des Lobbyregistergesetzes (1. März 2024).

<sup>126</sup> Natürliche oder juristische Personen, Verbände oder sonstige Organisationen mussten die Kontaktaufnahme zu Mitgliedern, Organen, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestags sowie der Bundesregierung,

umfassendere Veröffentlichungspflichten für Lobbyisten vor. Dazu gehören die Verpflichtung zur Angabe der Finanzierungsquellen der Lobbyorganisation, der zuletzt wahrgenommenen Wahl- und sonstigen Ämter der Interessenvertreterinnen und -vertreter (Drehtüreffekte)<sup>127</sup>, Lobbytätigkeiten im Namen Dritter, der konkreten Rechtsvorschriften, auf die sich die Lobbyarbeit richtet, und der Bandbreite der potenziellen Lobbyziele<sup>128</sup>. Die Interessenträger sehen diese Initiative positiv und vertreten die Ansicht, sie Sorge für mehr Transparenz in einem Umfeld in Deutschland, das von einer starken Interessenvertretung der Wirtschaft geprägt ist.<sup>129</sup> Bis zum 30. Juni 2024 müssen alle Interessenvertreter ihre Einträge aktualisieren.<sup>130</sup> Die Bundestagsverwaltung überwacht alle Einträge und überprüft und verfolgt verdächtige Dateninhalte im Register<sup>131</sup>, wobei sie zunehmend auch die Kontrolle der Regelkonformität durch Dritte berücksichtigt. Im Berichtszeitraum wurde das erste Verwaltungsverfahren gegen eine Lobbygruppe eingeleitet, die sich nicht ins Register hat eintragen lassen, obwohl sie zu Lobbyzwecken mit einem Minister Kontakt hatte.<sup>132</sup> Das kann eine Geldbuße bis zu 50 000 EUR nach sich ziehen. Das Lobbyregister soll mit einem künftigen digitalen Legislativportal vernetzt werden, um die Transparenz bei den politischen Entscheidungsprozessen weiter zu erhöhen, doch gibt es dafür noch keinen vorläufigen Zeitplan.<sup>133</sup>

**Fortschritte sind bei der Einführung eines legislativen Fußabdrucks für transparentere Entscheidungsprozesse zu verzeichnen.** Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 wurde Deutschland empfohlen, „die Bemühungen um die Einführung eines ‚Fußabdrucks‘ im Gesetzgebungsverfahren fortzusetzen, um die Überwachung und Rückverfolgung aller

---

einschließlich der Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Parlamentarischen Staatssekretäre, Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter sowie anderer hochrangiger Amtsträger zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung bereits registrieren. Nun müssen sie sich auch registrieren lassen, wenn sich ihre Lobbyarbeit an die Fachebene in den Ministerien bis zur Ebene der Referatsleiterinnen und -leiter richtet.

<sup>127</sup> Die Veröffentlichungspflicht erstreckt sich auf alle Mitglieder des Bundestags und der Regierung sowie auf alle aktuell oder in den letzten fünf Jahren von Bundestagsmitgliedern oder in der Bundesverwaltung ausgeübten Funktionen.

<sup>128</sup> Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 21. Interessenvertreter müssen auch alle aktuellen, geplanten oder angestrebten Regelungsvorhaben auf Bundes- oder EU-Ebene angeben, auf die sich die Lobbyarbeit richtet. Auch Stellungnahmen und Gutachten zu den angegebenen Regelungsvorhaben, die gegenüber den Lobbyadressatinnen oder -adressaten abgegeben wurden, die wesentliche Argumente oder Positionen in Bezug auf konkrete Regelungsvorhaben enthalten, müssen im PDF-Format und hinsichtlich des Textinhalts in maschinenlesbarer Form vorgelegt werden; diese Beiträge werden allerdings im exekutiven Fußabdruck nicht erwähnt (mehr dazu siehe nächster Abschnitt). Siehe auch GRECO (2024), Vierte Evaluierungsrunde – Nachtrag zum zweiten Umsetzungsbericht Deutschland, Empfehlung (i), Rn. 9-16, S. 3-4. Im Einzelnen empfahl die GRECO, „die Transparenz des parlamentarischen Verfahrens weiter zu verbessern, beispielsweise indem geregelt wird, wie Abgeordnete Kontakte mit Lobbyisten und anderen Dritten pflegen, die Einfluss auf die parlamentarische Arbeit anstreben.“

<sup>129</sup> Auskünfte von LobbyControl/Allianz Rechtssicherheit/Bündnis Bürgerschaftliches Engagement im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland, in denen lediglich auf die anhaltenden Mängel in Bezug auf Ausnahmen für Kirchen, Arbeitgeber und Gewerkschaften sowie auf die fehlende Echtzeitmeldung von Treffen mit Lobbyisten hingewiesen wird.

<sup>130</sup> Andernfalls werden die Registerdaten gelöscht, und es dürfen keine Lobbytätigkeiten mehr ausgeführt werden, da dies eine Ordnungswidrigkeit darstellen würde.

<sup>131</sup> Nach den Angaben der Bundestagsverwaltung im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland wurden mehr als 2 500 E-Mails an Interessenvertreter zum Zweck der Berichtigung der Daten versandt.

<sup>132</sup> Der SPIEGEL (16. Februar 2024), Fischerei-Verband droht Bußgeld vom Bundestag – Ordnungswidrigkeitsverfahren gegen Lobbygruppe.

<sup>133</sup> Auskünfte der Bundestagsverwaltung im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.



Interessenvertreter, die Einfluss auf bestimmte Legislativtexte nehmen und dazu beitragen wollen, zu ermöglichen.“<sup>134</sup> Am 6. März 2024 hat die Bundesregierung ihre Geschäftsordnung überarbeitet und einen legislativen Fußabdruck<sup>135</sup> für die Exekutive eingeführt, von der die meisten Gesetzesvorschläge stammen.<sup>136</sup> Seit Juni 2024 sind die Beamten in den Bundesministerien<sup>137</sup> verpflichtet, den Einfluss von Lobbyisten auf Gesetzesentwürfe offenzulegen. Die Änderungen werden von den Interessenträgern weitgehend begrüßt, doch enthalten sie weder die Pflicht, persönliche Treffen mit Lobbyisten zu melden, noch die Offenlegung schriftlicher Beiträge, die von der Regierung letztlich nicht berücksichtigt wurden.<sup>138</sup> Da nur Vorschläge von Lobbyisten, die in erheblichem Umfang zu Änderungen von Kernaspekten des jeweiligen Gesetzesentwurfs beigetragen haben oder dazu geführt haben, unter die Offenlegungspflicht fallen, besteht ein weiterer Ermessensspielraum.<sup>139</sup> Die Einführung eines legislativen Fußabdrucks für den Bundestag und eines gemeinsamen digitalen Legislativportals für Regierung und Bundestag verzögert sich weiterhin.<sup>140</sup> Das breiter aufgestellte Projekt E-Gesetzgebung befindet sich nach wie vor in einer konzeptionellen Phase; Ergebnisse sind Ende 2025 zu erwarten.<sup>141</sup> In Anbetracht des Vorstehenden sind einige Fortschritte hinsichtlich der Empfehlung des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit 2023 zu verzeichnen.

**In Bezug auf strengere Vorschriften für die Beschäftigung hochrangiger Amtsträger nach dem Ausscheiden aus dem Dienst wurden einige weitere Fortschritte erzielt – neue Vorschriften und höhere Transparenzstandards.** Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 wurde Deutschland empfohlen, „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.“<sup>142</sup> Zu den kürzlich für das Lobbyregister eingeführten strengeren

---

<sup>134</sup> Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2022 und 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 2. Laut dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 wurden bei der Umsetzung der Empfehlung von 2022 einige Fortschritte erzielt.

<sup>135</sup> Ein legislativer Fußabdruck ist eine umfassende öffentliche Erfassung des Einflusses von Lobbyisten auf einen Rechtsakt.

<sup>136</sup> Bundesministerium des Innern, Entwurf einer Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) zur Umsetzung der Vorhaben „Exekutiver Fußabdruck“ und „Synopsis“. Siehe auch Bundesministerium des Innern (6. März 2024), Pressemitteilung: Exekutiver Fußabdruck: Gesetzgebung des Bundes wird transparenter und leichter nachvollziehbar. Etwa 80-90 % der Gesetzesentwürfe werden von der Regierung ausgearbeitet.

<sup>137</sup> Die Interessenträger fordern einen breiteren Anwendungsbereich, der sich auch auf Lobbykontakte mit Referatsleiterinnen und -leitern oder sogar mit Referentinnen und Referenten erstreckt. Abgeordnetenwatch (22. Juni 2023), Lobbyregister 2.0? Volle Lobbytransparenz gibt es immer noch nicht; LobbyControl (6. März 2024), Ampel-Regierung beschließt endlich Lobby-Fußspur.

<sup>138</sup> LobbyControl (6. März 2024), ebenda, mit dem Hinweis, dass es für die Öffentlichkeit relevant sei zu wissen, welche Argumente der Lobbyisten im Gesetzentwurf nicht berücksichtigt wurden und wie ausgewogen Interessengruppen beteiligt waren.

<sup>139</sup> Es besteht jedoch die Pflicht, Angaben zum Lobbying im Lobby-Register zu machen, siehe Abschnitt oben.

<sup>140</sup> Wie zuvor berichtet, ist die Einführung dieses legislativen Fußabdrucks für Ende 2024 vorgesehen, siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 16.

<sup>141</sup> Auskünfte der Bundestagsverwaltung im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

<sup>142</sup> Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2022 und 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 2. Laut dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 wurden bei der Umsetzung der Empfehlung von 2022 einige Fortschritte erzielt.

Vorschriften zählt die neue Pflicht zur Offenlegung aktuell oder zuletzt von Interessenvertretern wahrgenommener öffentlicher Ämter oder Wahlämter<sup>143</sup>, was von den Interessenträgern weitgehend begrüßt wurde.<sup>144</sup> Am 1. April 2024 traten Änderungen<sup>145</sup> in Kraft, mit denen ein mehrstufiges System von Anzeige- und Genehmigungspflichten für ehemalige hochgestellte Beamte eingeführt wurde, darunter politische Beamte und solche, bei denen vor ihrem Eintritt in den Ruhestand eine Sicherheitsüberprüfung durchgeführt wurde.<sup>146</sup> Anstatt nur auf die mit den dienstlichen Tätigkeiten der letzten fünf Dienstjahre in Zusammenhang stehenden Tätigkeiten erstreckt sich die Verpflichtung nun auf alle Tätigkeiten nach Beendigung des Beamtenverhältnisses und auf die Dauer von sieben Jahren nach Beendigung des Beamtenverhältnisses.<sup>147</sup> Eine anschließende Beschäftigung wird nicht genehmigt, wenn die neue Tätigkeit die Interessen der öffentlichen Verwaltung beeinträchtigt.<sup>148</sup> Der Verstoß gegen das Verbot einer anschließenden Beschäftigung gilt als Disziplinarvergehen.<sup>149</sup> Es gelten weiterhin unterschiedliche Karenzzeiten.<sup>150, 151</sup> Somit wurden bezüglich der in den Vorjahren ausgesprochenen Empfehlungen einige weitere Fortschritte erzielt.

**Die Überwachung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten stellt weiterhin eine Herausforderung dar.** Es gelten bestimmte Verbote für vergütete Lobbytätigkeiten von Parlamentsabgeordneten<sup>152</sup>, doch besteht weder die Verpflichtung, offenzulegen, wieviel Zeit sie tatsächlich dafür aufwenden<sup>153</sup>, noch muss jedes Mal im Plenum offengelegt werden, wenn ein persönlicher Interessenkonflikt im Zusammenhang mit einer im Parlament

<sup>143</sup> Siehe weiter oben im Abschnitt über Lobbyarbeit. Die Veröffentlichungspflicht erstreckt sich auf alle Mitglieder des Bundestags und der Regierung sowie auf alle aktuell oder in den letzten fünf Jahren von Bundestagsmitgliedern oder in der Bundesverwaltung ausgeübten Funktionen. Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 21.

<sup>144</sup> Auskünfte von LobbyControl/Allianz Rechtssicherheit/ Bündnis Bürgerschaftliches Engagement im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

<sup>145</sup> Zu § 105 Bundesbeamtengesetz.

<sup>146</sup> Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 18.

<sup>147</sup> Eine neue Beschäftigung muss einen Monat vor Aufnahme der Tätigkeit angezeigt werden. Wird die Frist nicht eingehalten, so kann die Aufnahme der neuen Tätigkeit für die Dauer eines Monats untersagt werden.

<sup>148</sup> Die Gerichte haben sich in mehreren Grundsatzentscheidungen ausführlich zur Auslegung der Beeinträchtigung der Interessen der öffentlichen Verwaltung nach den §§ 105 und 41 Bundesbeamtengesetz geäußert.

<sup>149</sup> Siehe § 77 Absatz 2 Bundesbeamtengesetz. Die Verfolgung von Dienstvergehen richtet sich nach dem Bundesdisziplinargesetz.

<sup>150</sup> Für Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre sind die Karenzzeiten mit 12-18 Monaten kürzer als die für Staatssekretäre und Abteilungsleiter geltenden Karenzzeiten von drei bis fünf Jahren, sodass eine längere obligatorische Karenzzeit gerechtfertigt sein könnte, wie von der GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht, Rn. 89, empfohlen. Bundesminister und parlamentarische Staatssekretäre sind kürzer im Amt. In diesem Zusammenhang fordern Interessenträger wie LobbyControl und Transparency International eine dreijährige Karenzzeit, um das Risiko einer unzulässigen Einflussnahme besser zu verhindern und zu verringern, siehe z. B. LobbyControl, Lobbypedia – Karenzzeit.

<sup>151</sup> GRECO (2023), Fünfte Evaluierungsrunde, Umsetzungsbericht Deutschland, Rn. 37-45; eine Liste relevanter Fälle solcher Seitenwechsel ist in LobbyControl, Lobbyreport 2024, S. 36-37, enthalten; dort werden wirksame Kontrollmechanismen gefordert, da es derzeit in der Praxis keine Folgen hat, wenn eine neue Tätigkeit nicht angezeigt oder eine verhängte Karenzzeit nicht eingehalten wird. Auch hat die Regierung keine derartigen Folgen in der Praxis gemeldet.

<sup>152</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 17-18, und Abgeordnetenwatch (2023), Einkünfte veröffentlicht: das verdienen die Abgeordneten des Bundestags nebenher.

<sup>153</sup> Seit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 10.

erörterten Angelegenheit auftritt<sup>154</sup>. Mehrere Fälle von Verstößen durch Abgeordnete in jüngerer Zeit wurden im Berichtszeitraum gemeldet, denen erst danach nachgegangen wurde.<sup>155</sup> Allerdings bleiben Fragen zur systematischen Aufsicht und Rechtsdurchsetzung offen, die in der Praxis immer noch auf Hindernisse stoßen.<sup>156</sup> Es liegen keine Informationen über die praktische Anwendung der bestehenden Sanktionen im Berichtszeitraum vor, etwa in Form von Geldbußen. Da die Bundestagsverwaltung nur über begrenzte Befugnisse zu Ermittlungen gegen das Präsidium des Bundestags verfügt und dem Präsidium untergeordnet ist, weisen die Interessenträger wie in den Vorjahren erneut darauf hin, dass es kein völlig unabhängiges Aufsichtsgremium oder einen Ethikausschuss mit dem Mandat zur Untersuchung von Verstößen gibt.<sup>157</sup>

**Schwachstellen bleiben bei Interessenkonflikten und Vorschriften für die Offenlegung von Vermögenswerten und deren Durchsetzung.** In Bezug auf hochgestellte Führungskräfte gab es keine Entwicklungen für eine bessere Aufsicht und mehr Transparenz bezüglich der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen von Bundesministern, parlamentarischen Staatssekretären, Staatssekretären und Abteilungsleitern, mögliche Interessenkonflikte offenzulegen, wie von der GRECO empfohlen wurde.<sup>158</sup> Mehrere Fälle von Interessenkonflikten wurden in der Öffentlichkeit aufmerksam verfolgt, und Forderungen nach einer Modernisierung der geltenden Vorschriften für Beamte wurden laut.<sup>159</sup> Die Rechtsstellungskommission des Ältestenrats des Bundesrats arbeitet derzeit an einem Bewertungsbericht zu den Regeln für die Offenlegung von Interessen und Vermögenswerten für die Mitglieder des Bundestags.<sup>160</sup> Ihre Finanzerklärungen erstrecken sich nicht auf

---

<sup>154</sup> GRECO, Vierte Evaluierungsrunde – Vorläufiger Umsetzungsbericht, S. 4. Auch Minister und parlamentarische Staatssekretäre sind nicht eindeutig verpflichtet, potenzielle Interessenkonflikte ad hoc offenzulegen, siehe GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde – Umsetzungsbericht, Empfehlung vi, S. 8-9. § 49 Abgeordnetengesetz sieht eine Ad-hoc-Offenlegungspflicht für Ausschussmitglieder und Berichterstatter in Ausschusssitzungen vor.

<sup>155</sup> Abgeordnetenwatch (25. Januar 2024), Umstrittene Nebentätigkeit: Wie Peter Ramsauer einem Unternehmensverband die Tür zur Regierung öffnete; Abgeordnetenwatch (10. Juli 2023), Nebentätigkeiten: Prominente Abgeordnete verstießen offensichtlich gegen Gesetz. Siehe auch die Antwort 20/6919 des Parlaments auf die Kleine Anfrage 20/6696 zu Personalentscheidungen im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.

<sup>156</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 17-18. Siehe auch LobbyControl (2024), Lobbyreport 2024, und GRECO (2024), Vierte Evaluierungsrunde – Nachtrag zum zweiten Umsetzungsbericht Deutschland, Empfehlung (iv), Rn. 21-27, S. 5-6, wo die Stärkung der personellen Ressourcen in der Bundestagsverwaltung für die Kontrolle des Lobbyregisters anerkannt wird.

<sup>157</sup> Auskünfte von LobbyControl und Transparency International im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland. Siehe auch GRECO, Vierte Evaluierungsrunde – Zweiter vorläufiger Umsetzungsbericht (22. November 2022), S. 9, in dem die Frage gestellt wird, ob sich die Bundestagsverwaltung nicht in zu großer Nähe zur Macht befindet, als dass sie Abgeordnete wirksam kontrollieren und nötigenfalls kritisieren könnte.

<sup>158</sup> Auskünfte des Innenministeriums im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland. Die entsprechende GRECO-Empfehlung (viii) wurde nicht umgesetzt, siehe GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde – Umsetzungsbericht, S. 12-13.

<sup>159</sup> LobbyControl (21. Februar 2024), Pressekommentar Wasserstoff-Affäre, und (22. Mai 2023), Nach Graichen: 7 Eckpunkte für strengere Regeln bei Interessenkonflikten; Wirtschaftswoche (22. August 2023), So schützen sich Manager vor Vetternwirtschafts-Vorwürfen.

<sup>160</sup> Auskünfte der Bundestagsverwaltung im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland, die möglicherweise nach Beratung des entsprechenden Bundestagsausschusses teilweise veröffentlicht werden. Deutschland hatte 2021 und 2022 bereits eine umfassende interne Überprüfung der Vorschriften für

Verbindlichkeiten und wesentliche Vermögenswerte, wie z. B. Beteiligungen an privaten Unternehmen unterhalb des derzeitigen Schwellenwerts.<sup>161</sup> Ihre Vermögenswerte und finanziellen Interessen müssen nur angegeben werden, wenn der oder die betreffende Abgeordnete in einem parlamentarischen Ausschuss für eine Angelegenheit zuständig ist und gleichzeitig eine Vergütung für eine Nebentätigkeit erhält.<sup>162</sup>

**Neue Vorschriften sorgen für mehr Transparenz bei der Parteien- und Wahlkampffinanzierung.** Am 14. Dezember 2023 verabschiedete der Bundestag eine Gesetzesänderung, mit der die Obergrenze für die staatliche Parteienfinanzierung angehoben wird und mehr Transparenz bei der Parteienfinanzierung hergestellt wird.<sup>163</sup> Die Änderung ist teilweise auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts von Januar 2023 zurückzuführen.<sup>164</sup> Ferner werden neue Regelungen zum Parteien-Sponsoring und zu verdeckten Parteispenden anderer auf Bundes- und Länderebene eingeführt, wodurch die Parteienfinanzierung insgesamt transparenter wird.<sup>165</sup> Die Interessenträger halten die Gesetzesreform für begrüßenswert, wenngleich sie die fehlende Deckelung der Partei- und Wahlkampfspenden bemängelten; dies könnte für ungleiche Bedingungen sorgen, da Großunternehmen ihren Interessen überproportional viel Gewicht verleihen könnten.<sup>166</sup> In der Praxis sind vier juristische Verwaltungsbedienstete einschließlich des Leiters des Referats für Parteienfinanzierung der Bundestagsverwaltung für die allgemeine Prüfung potenzieller Verstöße und Ordnungswidrigkeiten zuständig, auch bezüglich der Parteien- und Wahlkampffinanzierung.<sup>167</sup> Die Bundestagsverwaltung hat auch keinen Zugang zu den

---

Vermögenserklärungen durchgeführt, die die GRECO als ihrer Empfehlung (iii) der Vierten Evaluierungsrunde, Bewertungsbericht, entsprechend anerkannt hat.

<sup>161</sup> Die Bundestagsabgeordneten sind – mit bestimmten Ausnahmen – verpflichtet, Beteiligungen von mehr als fünf Prozent an privaten Kapital- oder Personengesellschaften offenzulegen. Vgl. § 45 Absatz 2 Nummer 6 und Absatz 3 Abgeordnetengesetz.

<sup>162</sup> Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2023, 2022 und 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 18-19 (für 2023), S. 14 (für 2022) und S. 10 (für 2021). Zwischen 2005 und 2021 wurden zehn Ordnungsgelder für schwerwiegende Verstöße verhängt, die vom Bundestagspräsidenten öffentlich gemacht wurden (siehe Abgeordnetenwatch, 26. Februar 2022, Abgeordnete verstießen hundertfach gegen Transparenzvorschriften – ohne Konsequenzen). Ordnungsgelder bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung können festgesetzt werden, die sich nach der Schwere des Einzelfalles und nach dem Grad des Verschuldens bemessen. Siehe auch Bericht der Präsidentin des Deutschen Bundestages über Prüfverfahren und Sanktionen (23. September 2022).

<sup>163</sup> Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes (20/9147). Die Initiative fällt in die Zuständigkeit des Parlaments. Im November 2023 fand eine erste Lesung statt. Siehe dazu auch Transparency International-Deutschland (27. November 2023), Stellungnahme anlässlich der Anhörung zum Parteiengesetz.

<sup>164</sup> Für außerplanmäßige, zusätzliche Erhöhungen gelten strenge Vorschriften, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 24. Januar 2023, 2 BvF 2/18, bestätigt hat.

<sup>165</sup> Der Schwellenwert für die Meldung von Spenden wurde von 50 000 EUR auf 35 000 EUR gesenkt. Sponsoring-Einnahmen müssen nun in jährlichen Berichten offengelegt werden. Werbemaßnahmen anderer gelten als Spende, sobald sie der Partei angezeigt wurden und diese sich nicht davon distanziert hat.

<sup>166</sup> Auskünfte von LobbyControl/Transparency International im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland. LobbyControl (7. November 2023), Parteienfinanzierung: Ampel und Union einig, aber ein Parteispenden-Deckel fehlt; siehe auch Transparency International-Deutschland (27. November 2023), Stellungnahme anlässlich der Anhörung zum Parteiengesetz.

<sup>167</sup> Das Personal der Bundestagsverwaltung wurde 2023 zur Unterstützung der Aufsichts- und Überwachungsfunktionen weiter aufgestockt. Von 2022-2023 stieg der Personalbestand von vier auf zehn Mitarbeitende, von denen neun feste Stellen für die Kontrolle des Lobbyregisters sind. Diese personelle Aufstockung dient allerdings in erster Linie dazu, das Lobbyregister besser zu beaufsichtigen, nicht jedoch die Parteien- und Wahlkampffinanzierung. Auskünfte der Bundestagsverwaltung im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.



Steuerunterlagen der Geber, um die Angaben bei der Überprüfung der Rechnungslegung der Parteien abgleichen zu können.<sup>168</sup> Die Interessenträger halten es weiterhin für problematisch, dass aufgrund der fehlenden Untersuchungsbefugnisse und begrenzten personellen Ressourcen ein wirksames Vorgehen in der Praxis schwierig sein könnte<sup>169</sup>, und schlagen die Einrichtung eines unabhängigen Kontrollgremiums vor<sup>170</sup>. Ein weiteres praktisches Problem besteht in der langen Dauer, die zwischen den tatsächlichen Parteieinnahmen und deren Meldung liegt.<sup>171</sup>

**Neue Rechtsvorschriften zum Schutz von Hinweisgebern sind in Kraft getreten.** Am 2. Juli 2023 trat – in Umsetzung der Whistleblower-Richtlinie der EU – ein neues Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen in Kraft. Der sachliche Anwendungsbereich des deutschen Gesetzes ist weiter gefasst als der der Whistleblower-Richtlinie und erfasst unter anderem auch Verstöße im Zusammenhang mit Korruptionsdelikten aller Art, ohne dass eine Verbindung zum EU-Haushalt bestehen muss.<sup>172</sup> Auf Bundesebene gibt es mehrere interne Meldestrukturen, darunter in den Einrichtungen zur Korruptionsbekämpfung.<sup>173</sup> Die zentrale externe Meldestelle für Angelegenheiten des öffentlichen und privaten Sektors auf Ebene des Bundes und der Länder wird vom Bundesamt für Justiz betreut.<sup>174</sup> Die Interessenträger halten den neuen Rechtsrahmen für wesentlich zur Unterstützung hinweisgebender Personen, mit deren Hilfe große Korruptionsfälle, Wirtschaftskriminalität und sonstiges Fehlverhalten aufgedeckt werden können<sup>175</sup>, weisen jedoch darauf hin, dass die Bundesländer noch dabei sind, interne Meldekanäle einzurichten, und dabei unterschiedlich

---

<sup>168</sup> Siehe dazu auch UNCAC, Länderbericht Deutschland, Überprüfungszyklus 2016-2021, S. 67.

<sup>169</sup> Süddeutsche Zeitung (10. Oktober 2023), CDU: Selbstanzeige wegen Parteispende an Kölner Verband; Tagesschau (10. Oktober 2023), Korruptionsverdacht bei Kölner CDU; LobbyControl (13. September 2023), Parteienfinanzierung: Gröner-Spenden an die CDU.

<sup>170</sup> Transparency International-Deutschland (27. November 2023), Stellungnahme anlässlich der Anhörung zum Parteiengesetz, in der die Einrichtung eines Lobbybeauftragten (nach dem Beispiel des Datenschutzbeauftragten) vorgeschlagen wird, der mit Ermittlungskompetenzen ausgestattet sein sollte, um von Amts wegen Verfahren zur Kontrolle der Parteienfinanzierung, der Überwachung der Einhaltung von Regeln für den Lobbyismus und das Lobbyregister sowie von Nebeneinkünften der Amtsträger und Drehtüreffekten einzuleiten.

<sup>171</sup> Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2023, 2022 und 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 19 (für 2023), S. 15 (für 2022) und S. 10 (für 2021); siehe auch Transparency International-Deutschland (27. November 2023), Stellungnahme anlässlich der Anhörung zum Parteiengesetz; LobbyControl (2023), Die Parteispenden steigen, die Intransparenz bleibt, wo darauf hingewiesen wird, dass die Rechenschaftsberichte der Parteien für 2021 erst 2023 veröffentlicht wurden.

<sup>172</sup> Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 23, darunter neben allen Straftaten auch Verfehlungen, soweit sie wichtige rechtliche Interessen betreffen.

<sup>173</sup> Auf Bundesebene stehen beim Bundesamt für Justiz, bei der Bundesanstaalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und beim Bundeskartellamt Meldestellen zur Verfügung.

<sup>174</sup> Dem Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024 (S. 23) zufolge wurden seit der Vollstreckung am 2. Juli 2023 bis zum 30. November 2023 im Zusammenhang mit den 309 beim Bundesamt für Justiz eingegangenen Offenlegungsberichten bereits 19 Verfahren abgeschlossen und 23 Fälle an andere zuständige Behörden weitergeleitet. Hinweisgebende Personen können sich interner oder externer Meldekanäle bedienen, während eine Offenlegung als Ultima Ratio gelten muss, es sei denn, es droht unmittelbare Gefahr oder es besteht das Risiko, dass Beweise verloren gehen.

<sup>175</sup> Auskünfte von der Staatsanwaltschaft/Allianz Rechtssicherheit/Bündnis Bürgerschaftliches Engagement im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland. Hinweisgebende Personen trugen zur Aufdeckung von Cum-Ex, Wirecard und Steuerskandalen bei. Frankfurter Rundschau (2023), Trotz Wirecard und Cum-Ex: Kein Schutz für Whistleblower.

weit gediehen sind<sup>176</sup>. 2023 waren den Statistiken der Bundespolizei zufolge 63,5 % der Korruptionsermittlungen auf externe Informationen und Offenlegungen zurückzuführen.<sup>177</sup>

**Vorschläge zur Modernisierung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge sind noch in Vorbereitung.** Die Einstellungen der Unternehmen zur Korruption in der EU zeigen, dass 17 % der Unternehmen in Deutschland (EU-Durchschnitt: 27 %) der Ansicht sind, dass sie in der Praxis wegen Korruption in den letzten drei Jahren bei einer öffentlichen Ausschreibung oder bei einem öffentlichen Auftrag den Zuschlag nicht erhalten haben.<sup>178</sup> Das Legislativpaket zur Vereinfachung, Digitalisierung und Beschleunigung der Vergabeverfahren soll dem Parlament noch 2024 vorgelegt werden.<sup>179</sup> Die im Koalitionsvertrag der Regierung vereinbarte Initiative wurde von Interessenträgern im Großen und Ganzen begrüßt, die darin Potenzial sehen, durch mehr Transparenz eine bessere Korruptionsprävention bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu erreichen.<sup>180</sup>

### **III. MEDIENPLURALISMUS UND MEDIENFREIHEIT**

In Deutschland bildet das Grundgesetz zusammen mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und dem Sekundärrecht einen etablierten Rechtsrahmen, der Medienfreiheit und Medienpluralismus sowie das Recht auf Zugang zu Informationen garantiert. Die Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich liegt im Wesentlichen bei den Bundesländern, die Staatsverträge schließen, um einen gemeinsamen medienpolitischen Rahmen festzulegen, darunter insbesondere der Medienstaatsvertrag<sup>181</sup>. Die föderale Struktur führt zu einer Vielzahl von Rechtsrahmen, Aufsichtsstrukturen und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die einen zusätzlichen Schutz für Medienpluralismus und Medienfreiheit<sup>182</sup> bieten.

**Der Rechtsrahmen für die Landesmedienanstalten und die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich ist unverändert geblieben,** über eine Überarbeitung des Rahmens für die Medienkonzentration wird derzeit beraten. Die Unabhängigkeit der 14 Landesmedienanstalten, die als Regulierungsbehörden für kommerzielle Rundfunkanbieter auf Länderebene fungieren, bleibt gewährleistet.<sup>183</sup> In Bezug auf die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich gibt es Verpflichtungen für kommerzielle Rundfunkanbieter sowie für Online-Nachrichtenmedien und die Presse.<sup>184</sup> Wie

---

<sup>176</sup> Auskünfte der Gesellschaft für Freiheitsrechte im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland, denen zufolge beispielsweise Bayern recht viele Meldekanäle eingerichtet hat, während Mecklenburg-Vorpommern nur einen im Innenministerium bereitstellt.

<sup>177</sup> Bundeskriminalamt, Korruption, Bundeslagebild 2022 (2023), S. 19.

<sup>178</sup> Eurobarometer-Blitzumfrage 543 zu den Einstellungen von Unternehmen zur Korruption in der EU (2024). Dieser Wert liegt demnach 10 Prozentpunkte unter dem EU-Durchschnitt.

<sup>179</sup> Auskünfte des Innenministeriums im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 20-21.

<sup>180</sup> Transparency International-Deutschland (14. Februar 2023), Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Konsultation zur Transformation des Vergaberechts.

<sup>181</sup> Die Medienstaatsverträge regulieren nicht die Presse (mit Ausnahme der digitalen Presse). Hierfür bestehen Landespressegesetze.

<sup>182</sup> Deutschland liegt in der Rangliste der Pressefreiheit 2024 von Reporter ohne Grenzen an 10. Stelle; im Jahr davor belegte es Platz 21.

<sup>183</sup> Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2024, S. 13.

<sup>184</sup> Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2024 stuft das Risiko beim Indikator für die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich als gering ein. Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2024, S. 15; Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2023, S. 13.

bereits zuvor berichtet wurde<sup>185</sup>, ist der Zugang zu Informationen bezüglich der Eigentumsverhältnisse bei Fernsehen, Radio, Presse und Online-Medien nach wie vor über eine öffentliche Datenbank der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)<sup>186</sup> gewährleistet. Seit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 haben die Bundesländer ihre Beratungen zu einer Überarbeitung des Rahmens für die Medienkonzentration fortgesetzt, unter anderem durch eine Konsultation der entsprechenden Interessenträger.<sup>187</sup> Die Vergabe von staatlichen Werbeaufträgen wird in Deutschland nicht als problematisch angesehen.<sup>188</sup>

**Die Selbstregulierung der Presse durch den Deutschen Presserat ist nach wie vor gut etabliert, wobei die Zahl der erteilten Rügen im Jahr 2023 zugenommen hat.** Der Presserat, der sich aus Journalisten- und Verlegerverbänden zusammensetzt, ist weiterhin ein anerkannter Bestandteil der deutschen Medienlandschaft im Printbereich und zunehmend auch für Online-Medien.<sup>189</sup> Im Jahr 2023 stieg die Zahl der beim Presserat eingegangenen Beschwerden über Presseveröffentlichungen leicht an (1 850 Beschwerden im Jahr 2023 gegenüber 1 733 im Jahr 2022 und einem Höchststand von 4 085 Beschwerden im Jahr 2020 im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie).<sup>190</sup> Gleichzeitig stieg die Zahl der vom Presserat erteilten nicht verbindlichen öffentlichen Rügen von 47 im Jahr 2022 auf 73 im Jahr 2023 an, von denen mehr als 80 % veröffentlicht wurden. 60 % dieser Rügen betrafen entweder Verstöße gegen die journalistische Sorgfaltspflicht oder den Schutz der Privatsphäre im Sinne des Pressekodexes.<sup>191</sup>

**Nachdem 2023 strengere Compliance-Garantien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vereinbart wurden, soll im Herbst 2024 ein Vorschlag für eine weitere Reform des Systems vorgelegt werden.** Die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bleibt gewährleistet. Der vierte Medienänderungsstaatsvertrag trat Anfang 2024 in Kraft und soll die unabhängigen Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weiter stärken und die Mechanismen für Compliance, Transparenz und die Vermeidung von Interessenkollision verbessern.<sup>192</sup> Die Überarbeitung erfolgt als Reaktion auf den Skandal aus dem Jahr 2022 im Zusammenhang mit mutmaßlicher Misswirtschaft beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB)<sup>193</sup>. Was die Finanzierung betrifft, so gab die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) im Februar 2024 ihre auf dem von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarf basierende Empfehlung ab, den monatlichen Rundfunkbeitrag ab 2025 um 3,2 % auf

---

<sup>185</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 22.

<sup>186</sup> KEK (2024), Medienkonzentration.

<sup>187</sup> Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 38. Der Medienstaatsvertrag von 2020 enthielt eine Protokollerklärung der Länder, in der das Ziel vereinbart wurde, einen zukunftssicheren Rahmen für die Medienkonzentration zu gewährleisten.

<sup>188</sup> Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2023, S. 17; Euromedia Ownership Monitor (2022), Länderbericht Deutschland; Beitrag von Reporter ohne Grenzen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 17.

<sup>189</sup> Diese Tatsache wurde im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland auch durch Auskünfte des Deutschen Journalisten-Verbands und des Bundesverbands Digitalpublisher und Zeitungsverleger bestätigt.

<sup>190</sup> Deutscher Presserat (2024), Jahresbericht 2023.

<sup>191</sup> Deutscher Presserat (2024), Jahresbericht 2023, S. 2-5.

<sup>192</sup> Vierter Medienänderungsstaatsvertrag (2023).

<sup>193</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 23.



18,94 EUR anzuheben.<sup>194</sup> Im Rahmen der dritten Stufe des gesetzlich vorgesehenen Verfahrens zur Festsetzung der Rundfunkgebühr sprechen sich mehrere Bundesländer dafür aus, die aktuelle Höhe des Rundfunkbeitrags beizubehalten.<sup>195</sup> Allerdings kann aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur in begrenztem Maße von der Empfehlung der KEF abgewichen werden.<sup>196</sup> Darüber hinaus wird derzeit in den Bundesländern über eine mögliche Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems beraten. Die Empfehlungen eines von der Rundfunkkommission der Länder beauftragten unabhängigen Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dienen als Impuls für die Reformdebatte.<sup>197</sup> Für die weiteren Beratungen hat die Rundfunkkommission der Länder ein von der KEF erstelltes Sondergutachten zur Beitragsrelevanz möglicher Reformansätze hinsichtlich des Auftrags und der Strukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks veranlasst.<sup>198</sup> Die Bundesländer wollen bis Herbst 2024 eine Reform der Bestimmungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorlegen.<sup>199</sup>

**Die Bundesregierung plant zwar, im Jahr 2024 einen Vorschlag für den Auskunftsanspruch der Presse gegenüber Bundesbehörden vorzulegen. Jedoch wurden bei diesem Vorhaben bisher keine weiteren Fortschritte erzielt.** Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 wurde Deutschland empfohlen, „den Plan zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für ein Informationsrecht der Presse in Bezug auf Bundesbehörden unter Berücksichtigung europäischer Standards für den Zugang zu amtlichen Dokumenten voranzubringen“<sup>200</sup>, wie es im Koalitionsvertrag 2021 der Bundesregierung vorgesehen war<sup>201</sup>. Während das Recht der Presse auf Zugang zu Informationen auf regionaler Ebene in den Landespressegesetzen aller Bundesländer und auf nationaler Ebene in der Verfassung garantiert ist, weisen die Interessenträger nach wie vor auf Lücken im Rechtsrahmen für den Zugang zu Informationen von Bundesbehörden hin.<sup>202</sup> Darauf wird auch vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sowie von der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten der Bundesländer hingewiesen, die ein Bundespressegesetz fordern, das Journalisten ein Recht auf Zugang zu Informationen

---

<sup>194</sup> KEF (2024), 24. Bericht. In ihrer Empfehlung blieb die KEF etwa 1 EUR unterhalb des von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarfs.

<sup>195</sup> Landtag Sachsen (2024), Positionspapier der Präsidenten der Landtage Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; Rundfunkkommission (2024), Protokollerklärung des Freistaat Bayerns.

<sup>196</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 – 1 BvR 2756/20, Rn. 1-119; Beitrag von Reporter ohne Grenzen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 16.

<sup>197</sup> Der Rat gab zehn wichtige Empfehlungen zur Modernisierung des Systems in Bezug auf den Auftrag, das Angebot und die interne Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ab. Zukunftsrat (2024), Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

<sup>198</sup> Rundfunkkommission (2024), Sondergutachten zur Beitragsrelevanz möglicher Reformansätze.

<sup>199</sup> Rundfunkkommission (2024), Klausurtagung der Rundfunkkommission der Länder 25./26. Januar 2024; Auskünfte der Ländervertreter im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

<sup>200</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 3. Die Kommission ist laut dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 der Ansicht, dass bei der Umsetzung der Empfehlung von 2022 „einige Fortschritte“ erzielt wurden.

<sup>201</sup> Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 124.

<sup>202</sup> Beitrag der Civil Liberties Union for Europe zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 13-16; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 24; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 19.

einräumt. Darüber hinaus fordern sie ein einheitliches Vorgehen auf Länderebene.<sup>203</sup> Wie auch im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 festgestellt, hält die Bundesregierung an ihrem Plan fest, den Auskunftsanspruch der Presse gegenüber Bundesbehörden gesetzlich zu verankern, und hat für 2024 einen entsprechenden Legislativvorschlag angekündigt.<sup>204</sup> Da keine konkreten Informationen zum Stand der Vorbereitungen für diesen Legislativvorschlag vorliegen, wurden hinsichtlich der Empfehlung im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 keine weiteren Fortschritte erzielt.

**Behörden und Journalisten arbeiten zusammen, um den Risiken für die Sicherheit von Journalisten entgegenzuwirken, da die Gesellschaft Journalisten und den Medien im Allgemeinen zunehmend feindselig gegenübersteht, was sich in Hetze und Gewalt niederschlägt.** Seit Juli 2023 hat die Plattform des Europarats für den Schutz des Journalismus und für die Förderung der Sicherheit von Journalisten sechs Warnmeldung zu Deutschland registriert.<sup>205</sup> Im Rahmen des Projekts Mapping Media Freedom (Kartierung der Medienfreiheit) wurden im Jahr 2023 92 Warnmeldungen zur Medienfreiheit in Deutschland registriert (gegenüber 87 Warnmeldungen im Jahr 2022 und 119 im Jahr 2021).<sup>206</sup> Die vorläufige Polizeistatistik für 2023 weist insgesamt 290 registrierte Straftaten in der allgemeinen Zielkategorie „Medien“ aus und verzeichnet damit einen leichten Rückgang im Vergleich zu 320 Fällen im Jahr 2022 und 276 Fällen im Jahr 2021.<sup>207</sup> Bei Protestveranstaltungen kommt es nach wie vor häufig zu gewalttätigen Übergriffen auf Journalisten.<sup>208</sup> Journalisten und Medienvertreter berichten, dass Journalisten zunehmend Hetze oder körperlichen Angriffen ausgesetzt sind.<sup>209</sup> Nach Angaben von Reporter ohne Grenzen hat sich die Lage der Pressefreiheit in Deutschland im Vergleich zum Vorjahr nicht grundlegend geändert. Infolge der Aufhebung der Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und des starken Rückgangs rechtsextremistischer Demonstrationen sank die Zahl der physischen Angriffe auf Medienschaffende im Jahr 2023 auf 41 (gegenüber 103 im Jahr 2022).<sup>210</sup> Zu den Aktionen, die gegen Medienunternehmen verübt wurden, zählten auch Blockaden von Druck- bzw. Pressevertriebszentren und Proteste vor Medienstellen.<sup>211</sup> Berichten zufolge reagieren die Polizeibehörden im Allgemeinen angemessen auf Angriffe

---

<sup>203</sup> BfDI (2023), IFK fordert zeitgemäßes Bundespressegesetz; BfDI (2024), IFK fordert einheitlich hohes Transparenzniveau in Bund und Ländern.

<sup>204</sup> Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 33.

<sup>205</sup> Die Warnmeldungen umfassen Fälle von Einschüchterung, körperlichen Angriffen und Überwachung. Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists (Plattform zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten) (coe.int).

<sup>206</sup> Media Freedom Rapid Response (2023), Kartierung der Medienfreiheit – Überwachungsbericht 2023, S. 4; Media Freedom Rapid Response (2022), Kartierung der Medienfreiheit – Überwachungsbericht 2022, S. 26; Media Freedom Rapid Response (2021), Kartierung der Medienfreiheit – Überwachungsbericht 2021, S. 11.

<sup>207</sup> Diese 290 Fälle umfassen 30 Drohungen und 25 Gewalttaten, von denen 22 als Körperverletzung eingestuft wurden. Bundestag (2024), Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zu Angriffen auf Medienschaffende (Drucksache 20/11127).

<sup>208</sup> Beitrag von Reporter ohne Grenzen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 19. Siehe z. B. dju in ver.di (25. Januar 2024), Gewerkschaft ver.di verurteilt feige Attacke auf Pressevertreter bei Pro-Palästina Demo in Leipzig.

<sup>209</sup> Beitrag des ZDF zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 20. Auskünfte vom Deutschen Journalisten-Verband und vom Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

<sup>210</sup> Reporter ohne Grenzen, Länderbericht Deutschland 2024.

<sup>211</sup> BDZV (5. Februar 2024), BDZV verurteilt Blockade vor Hamburger Presseverteilzentrum; dju in ver.di (5. Februar 2024), ver.di: „Aufruf an uns alle, die Pressefreiheit zu verteidigen!“.

gegen Journalisten.<sup>212</sup> Die Behörden haben ihre Anstrengungen im Kampf gegen Übergriffe auf Journalisten fortgesetzt, indem beispielsweise Schulungsmaßnahmen für Polizeibeamte eingeführt wurden.<sup>213</sup> Im Jahr 2024 könnte eine Einigung über die seit Langem diskutierte Aktualisierung der bestehenden Verhaltensgrundsätze für Medien und Polizei erzielt werden.<sup>214</sup> Medienvertreter betonen, dass sich das erhöhte Risiko physischer Angriffe auf die journalistische Berichterstattung auswirken kann, insbesondere bei kleineren Lokalmedien, die möglicherweise nicht in der Lage sind, hinreichend starke Teams zur Berichterstattung über ein Ereignis mit erhöhtem Risiko zu entsenden.<sup>215</sup> Laut dem Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2024 weist der Indikator Arbeitsbedingungen, Standards und Schutz des Journalismus weiterhin ein geringes Risiko auf, jedoch gibt es zunehmend Anlass zur Sorge, insbesondere bezüglich der Angriffe auf Journalisten.<sup>216</sup>

**Während die beruflichen Rahmenbedingungen für Journalisten nach wie vor gut sind, sehen die Interessenträger Raum für weitere Verbesserungen durch die Abschaffung des Verbots der Veröffentlichung des Wortlauts von amtlichen Dokumenten in Strafverfahren.** Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung, die sich gegen Journalisten richten, spielen in der deutschen Medienlandschaft im Allgemeinen keine Rolle. Allerdings wird weiterhin von mehreren zivilgesellschaftlichen Organisationen auf Fälle missbräuchlicher rechtlicher Maßnahmen gegen Journalisten hingewiesen, mit denen diese von der Berichterstattung abgehalten werden sollen<sup>217</sup>, was insbesondere kleinere Medien oder freiberufliche Journalisten einschüchtern kann. Eine breite Koalition von zivilgesellschaftlichen und Journalistenverbänden fordert außerdem Änderungen des Strafgesetzbuchs, das die Veröffentlichung des Wortlauts amtlicher Dokumente in Strafverfahren verbietet, bevor diese in einer öffentlichen Verhandlung erörtert wurden oder das Verfahren abgeschlossen ist. Sie argumentieren, dass dieses Verbot die Berichterstattung beeinträchtigen könnte und eine ungerechtfertigte Einschränkung der Pressefreiheit darstellt, die Fragen hinsichtlich ihrer Verfassungsmäßigkeit und der Vereinbarkeit mit der Europäischen Menschenrechtskonvention aufwirft.<sup>218</sup>

---

<sup>212</sup> Auskünfte vom Deutschen Journalisten-Verband im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland. Es wurden jedoch auch Ausnahmefälle gemeldet, in denen die Reaktion der Polizeibehörden nicht angemessen war. Siehe MDR (8. Februar 2024), Eisenacher Polizei geht gegen Journalisten vor; DJV (8. Februar 2024), Keine Kriminalisierung von Journalisten.

<sup>213</sup> Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 39.

<sup>214</sup> Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 39; Auskünfte vom Deutschen Presserat im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

<sup>215</sup> Auskünfte vom Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland. Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (2023), Feindbild Journalist:in 7: Berufsrisiko Nähe, S. 29-34.

<sup>216</sup> Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2024, S. 12.

<sup>217</sup> Beitrag von Reporter ohne Grenzen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 19-20; Beitrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte der Civil Liberties Union for Europe zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 15-16.

<sup>218</sup> Gemeinsame Stellungnahme von 7 zivilgesellschaftlichen und Journalistenverbänden (2024), Strafrechtsreform zur Abschaffung von § 353d Nr. 3 StGB. Beispielhaft dafür ist auch ein laufendes Verfahren gegen den Chefredakteur der Nichtregierungsorganisation (NRO) FragDenStaat, in dem der Beschuldigte mit Unterstützung von FragDenStaat und der Gesellschaft für Freiheitsrechte eine Aussetzung des Verfahrens beantragt hat, um den § 353d StGB dem Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung seiner Verfassungsmäßigkeit vorzulegen (Gesellschaft für Freiheitsrechte (1. Dezember 2023), Schreiben an die Staatsanwaltschaft Berlin).

#### IV. SONSTIGE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER GEWALTENTEILUNG

Deutschland ist eine Bundesrepublik, in der die Staatsgewalt zwischen dem Bund und den 16 Bundesländern verteilt ist. Die Gewaltenteilung ist im Grundgesetz<sup>219</sup> und in den Verfassungen der Bundesländer verankert. Auf Bundesebene liegt die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes beim Bundestag sowie beim Bundesrat, in dem die Länder vertreten sind.<sup>220</sup> Gesetzgebungsvorschläge können von der Bundesregierung, dem Bundesrat oder Mitgliedern des Bundestags eingebracht werden.<sup>221</sup> Die verfassungsrechtliche Prüfung wird durch das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsgerichte der Bundesländer gewährleistet. Das Deutsche Institut für Menschenrechte, d. h. die nationale Menschenrechtsorganisation, und die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, die als Gleichstellungsstelle fungiert, tragen zur Wahrung der Grundrechte bei.

**Für die Konsultation der Interessenträger auf Bundesebene gelten in der Praxis unterschiedliche Zeitrahmen und die zugesagte Einrichtung eines zentralen Portals für alle Gesetzgebungsvorhaben steht noch aus.** In der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien wird zur Prüfung von Gesetzesentwürfen ein Konsultationszeitraum von vier Wochen empfohlen.<sup>222</sup> Die Interessenträger berichten jedoch, dass die Konsultationszeiträume in der Praxis nach wie vor uneinheitlich sind und häufig deutlich kürzer als die empfohlenen vier Wochen ausfallen, sodass für eine Reihe wichtiger und komplexer Initiativen nur wenige Tage oder sogar nur Stunden zur Konsultation zur Verfügung stehen.<sup>223</sup> Bisher wurden keine konkreten Schritte unternommen, um der im Koalitionsvertrag enthaltenen Verpflichtung nachzukommen, ein zentrales Portal für alle Gesetzgebungsvorschläge einzurichten<sup>224</sup>. Konkret bedeutet dies, dass die Gesetzesentwürfe auf den Websites der einzelnen Ministerien veröffentlicht werden und es keine zentralisierten Informationen über die Konsultationsverfahren gibt.<sup>225</sup> In Bezug auf das Gesetzgebungsverfahren im Parlament gab das Bundesverfassungsgericht am 5. Juli 2023 einem von einer Oppositionspartei gestellten Eilantrag statt, um die Verabschiedung

---

<sup>219</sup> Artikel 20 Grundgesetz.

<sup>220</sup> Artikel 70 ff. Grundgesetz.

<sup>221</sup> Vorschläge des Bundestags müssen von (mindestens) 5 % seiner Mitglieder eingereicht werden. In der Praxis stammen die meisten Vorschläge von der Bundesregierung.

<sup>222</sup> Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, §§ 45-50. Insgesamt liegt Deutschland bei den Indikatoren für die Konsultation der Interessenträger leicht unter dem Durchschnitt. OECD (2022), Indicators of Regulatory Policy and Governance Europe 2022 (Indikatoren zur Regulierungspolitik und Governance) – Deutschland. Lediglich für 16 % der befragten Investoren sind häufige Gesetzesänderungen oder Bedenken hinsichtlich der Qualität des Gesetzgebungsverfahrens ein Grund für mangelndes Vertrauen in den Investitionsschutz. EU-Justizbarometer 2024, Schaubild 56.

<sup>223</sup> So hatten die Interessenträger beispielsweise nur 24 Stunden Zeit für eine Reaktion auf das neue Gesetz über den Bundesnachrichtendienst. Beitrag des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Rahmen des ENNHRI zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 7. Siehe auch den Beitrag des deutschen Anwaltvereins zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 19, der Gesellschaft für Freiheitsrechte als Teil von Civil Liberties Europe, S. 17-18 (mit weiteren Beispielen) und des Europäischen Bürgerforums (2024), Bericht über den zivilgesellschaftlichen Raum 2024 – Deutschland (Maecenata Stiftung), S. 197.

<sup>224</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 26.

<sup>225</sup> Es ist keine systematische Veröffentlichung der Beiträge der Interessenträger auf diesem Portal nach dessen Einrichtung vorgesehen, allerdings wird das Bereitstellen von Links zum Lobbyregister (in dem die Beiträge der Interessenträger abgerufen werden können) geprüft. Auskünfte des Bundesinnenministeriums im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.



eines bestimmten Gesetzes in der laufenden Parlamentswoche zu verhindern, das im Zuge des parlamentarischen Prozesses erheblich geändert wurde, wobei zwischen diesen Änderungen und der Verabschiedung nur eine Woche vorgesehen war. Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass die Möglichkeit einer Verletzung des Rechts auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung als Mitglied des Parlaments nicht offensichtlich unbegründet war, insbesondere was den vorgesehenen Zeitplan für die zweite und dritte Lesung betrifft.<sup>226</sup> Die Entscheidung im Hauptverfahren steht noch aus.

**Am 1. Januar 2024 musste Deutschland noch 10 Leiturteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ausführen, zwei Urteile weniger als im Vorjahr.**<sup>227</sup> Zu diesem Zeitpunkt lag der Anteil der Leiturteile aus den letzten 10 Jahren, die noch nicht durchgeführt worden waren, im Falle Deutschlands bei 33 % (gegenüber 43 % im Jahr 2023) und bis zur Durchführung eines Urteils vergingen im Durchschnitt vier Jahre (gegenüber vier Jahren und zwei Monaten im Jahr 2023).<sup>228</sup> Das älteste Leiturteil, dessen Durchführung seit sieben Jahren aussteht, betrifft die fehlende Entschädigung für die negativen Auswirkungen der Teilenteignung von Land.<sup>229</sup> Was die Einhaltung von Zahlungsfristen betrifft, so gab es am 31. Dezember 2023 einen Fall mit noch ausstehender Zahlungsbestätigung (gegenüber keinem Fall im Jahr 2022).<sup>230</sup> Am 1. Juli 2024 stieg die Zahl der Leiturteile, deren Durchführung noch aussteht, auf elf.<sup>231</sup>

**Das Deutsche Institut für Menschenrechte wurde im Oktober 2023 erneut mit dem Status „A“ akkreditiert.** Im Rahmen der Re-Akkreditierung forderte der Unterausschuss für Akkreditierung (SCA) der Global Alliance of Human Rights Institutions (GANHRI)<sup>232</sup> das Deutsche Institut für Menschenrechte auf, sich weiterhin für eine Stärkung seines Schutzmandats einzusetzen<sup>233</sup>, die zwei Berichterstattungsstellen für Menschenhandel und

<sup>226</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 5. Juli 2023, 2 BvE 4/23. Die zweite und dritte Lesung hätten zwei Tage nach der Annahme der Stellungnahme des zuständigen Ausschusses stattfinden sollen. Es sei darauf hingewiesen, dass die deutsche Verfassung keinen Mindestzeitrahmen für das Gesetzgebungsverfahren im Parlament vorsieht.

<sup>227</sup> 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.

<sup>228</sup> Alle Zahlen werden vom European Implementation Network berechnet und basieren auf der Anzahl der Fälle, die zum jährlichen Stichtag, dem 1. Januar 2024, anhängig sind. Siehe Beitrag des European Implementation Network zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 4.

<sup>229</sup> Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 19. April 2018, Werra Naturstein GmbH & Co. KG/Deutschland, 32377/12, seit 2017 noch nicht durchgeführt.

<sup>230</sup> Europarat (2024), Überwachung der Vollstreckung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – 17. Jahresbericht des Ministerkomitees – 2023, S. 137.

<sup>231</sup> Daten aus der Online-Datenbank des Europarates (HUDOC).

<sup>232</sup> Beitrag des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Rahmen des ENNHRI zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 3-4.

<sup>233</sup> Dazu gehört auch eine Ausweitung der Ermittlungsfunktion und der Befugnisse zum Zugriff auf Informationen und Daten sowie zur Überwachung von Orten der Freiheitsentziehung. Global Alliance of Human Rights Institutions (2023) Bericht des Unterausschusses für Akkreditierung – September & Oktober 2023, S. 12.

geschlechtsspezifische Gewalt zu ständigen Einrichtungen zu machen und seine Zusammenarbeit mit dem Bundesparlament, einschließlich der Teilnahme an parlamentarischen Anhörungen, zu stärken und zu formalisieren<sup>234</sup>. Darüber hinaus forderte der SCA das Institut dazu auf, auch weiterhin Änderungen in seiner Leitungsstruktur in Bezug auf politische Vertreter im Kuratorium<sup>235</sup> und die Amtszeit des Vorstands<sup>236</sup> zu fordern. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 festgestellt, verfügt das Institut über keinen horizontalen Mechanismus, um die Umsetzung seiner Empfehlungen durch die Behörden zu überwachen. Die Entwicklung eines solchen Mechanismus ist vorgesehen, auch wenn diesbezüglich bisher keine Probleme aufgetreten sind.<sup>237</sup> Das Institut ist der Auffassung, über ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen zu verfügen, um seine Aufgaben erfüllen zu können.<sup>238</sup>

**Bei der Beseitigung der Ungewissheit bezüglich der Steuerbefreiung von gemeinnützigen Organisationen wurden bisher keine Fortschritte erzielt und die daraus resultierenden praktischen Probleme bestehen fort.** Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 wurde Deutschland empfohlen, „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“.<sup>239</sup> Die Regierung hat ihr allgemeines Vorhaben bekräftigt, im Laufe des Jahres 2024 eine Reform vorzulegen, und sie hat eine interministerielle Arbeitsgruppe eingesetzt, um neue Regelungen zu erörtern<sup>240</sup>, die noch 2024 in Kraft treten sollen. Bislang wurden jedoch keine konkreten Schritte unternommen. In der Zwischenzeit sehen sich zivilgesellschaftliche Organisationen weiterhin mit den negativen Folgen der Ungewissheit in Bezug auf ihren steuerlichen Status konfrontiert<sup>241</sup>, wenn sie eine „politische Tätigkeit“ ausüben, auch wenn diese Tätigkeit nur

---

<sup>234</sup> Ebenda, S. 12.

<sup>235</sup> Zwei stimmberechtigte Mitglieder des Kuratoriums des Instituts sind Mitglieder des Bundesparlaments. Der SCA stellte fest, dass das Kuratorium als Gremium des Instituts ebenfalls wichtige Entscheidungen trifft und dass eine nationale Menschenrechtsinstitution in ihrer Zusammensetzung, Arbeitsweise und Entscheidungsfindung von der Regierung unabhängig sein muss. Daher sollten Regierungsvertreter und Mitglieder des Parlaments weder Mitglieder von Organen einer nationalen Menschenrechtsorganisation sein noch sich an deren Entscheidungsprozess beteiligen. Ebenda, S. 13.

<sup>236</sup> Der SCA drückte erneut seine Besorgnis darüber aus, dass die Mitglieder des Vorstands für eine Amtszeit von vier Jahren bestellt werden, wobei eine wiederholte Bestellung zulässig und in den Rechtsvorschriften keine maximale Amtszeit festgelegt ist. Der SCA empfiehlt eine Beschränkung der Amtszeit auf eine erneute Bestellung. Ebenda, S. 14.

<sup>237</sup> Auskünfte vom Deutschen Institut für Menschenrechte im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

<sup>238</sup> Ebenda.

<sup>239</sup> Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2022 und 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 2. Laut dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 waren hinsichtlich dieser Empfehlung, die im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 ausgesprochen worden war, keine Fortschritte zu verzeichnen.

<sup>240</sup> Diese Verpflichtung war erstmals im Koalitionsvertrag 2021 eingegangen worden. Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 117. Auskünfte vom Bundesministerium der Finanzen im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

<sup>241</sup> Beitrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte der Civil Liberties Europe zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 20-22. Europäisches Bürgerforum (2024), Bericht über den zivilgesellschaftlichen Raum 2024 – Deutschland (Maecenata Stiftung), S. 190. Beitrag des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Rahmen des ENNHRI zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 2. Siehe auch die Arbeit von „Allianz Rechtssicherheit“, einem Zusammenschluss von mehr als 200 deutschen NRO, die sich für eine Reform des Steuerrechts einsetzen, wie etwa ihre Erklärung vom 12. Dezember 2023: Unklares Gemeinnützigkeitsrecht gefährdet zivilgesellschaftlichen Freiraum.

gelegentlich erfolgt<sup>242</sup>. Die Angst vor dem Verlust der Steuerbefreiung und die sehr lange Bearbeitungszeit bis zu einer Entscheidung der Steuerbehörden<sup>243</sup> können die Bereitschaft von zivilgesellschaftlichen Organisationen, sich an der öffentlichen Debatte zu beteiligen, beeinträchtigen<sup>244</sup>. Besonders deutlich wurde dies in den Jahren 2023 und 2024 im Zusammenhang mit der Frage, ob gemeinnützige Organisationen zur Teilnahme an Protesten zur Verteidigung demokratischer Werte aufrufen oder diese organisieren dürfen.<sup>245</sup> Das Fehlen oder der Verlust des Steuerbefreiungsstatus kann negative finanzielle Auswirkungen auf Spenden<sup>246</sup> und den Zugang zu anderen öffentlichen Finanzierungsquellen haben, für die die Steuerbefreiung oftmals eine Voraussetzung ist<sup>247</sup>. Am 18. Juni 2024 übermittelten mehr als 100 zivilgesellschaftliche Organisationen ein Schreiben an die Regierung, in dem diese Bedenken bekräftigt werden und auf die dringende Notwendigkeit einer Reform hingewiesen wird.<sup>248</sup> Abgesehen von einer Klarstellung und Ausweitung der geltenden Vorschriften für politische Aktivitäten fordert die Zivilgesellschaft weiterhin eine Ausweitung der Arten von Tätigkeiten, die nach dem Steuerrecht als „gemeinnützig“ eingestuft werden können, insbesondere im Hinblick auf die Förderung von Grundrechten, Frieden und der sozialer Gerechtigkeit.<sup>249</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass sich nach europäischen Standards jede Form der staatlichen Förderung von NRO an klaren und sachlichen Kriterien orientieren sollte.<sup>250</sup> Im Allgemeinen wurden bei der Umsetzung der in den Vorjahren ausgesprochenen Empfehlung noch keine Fortschritte erzielt.

**Die Lage des zivilgesellschaftlichen Raums hat sich insgesamt etwas verschlechtert, wobei bestimmte Einschränkungen im Zusammenhang mit dem Demonstrationsrecht gerichtlich überprüft werden.** Im Dezember 2023 wurde die Bewertung des zivilgesellschaftlichen Raums in Deutschland von „offen“ auf „beeinträchtigt“

---

<sup>242</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs dürfen sich von der Steuer befreite zivilgesellschaftliche Organisationen in politischen Angelegenheiten engagieren, wenn dies zur Ausübung der in der Abgabenordnung genannten Tätigkeiten unbedingt erforderlich ist. In der Praxis besteht jedoch ein großer Ermessensspielraum für die einzelnen Steuerbehörden. Beitrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte der Civil Liberties Europe zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 21.

<sup>243</sup> Wie im Fall des Demokratischen Zentrums Ludwigsburg, bei dem die Finanzbehörden mehr als drei Jahre für die Rücknahme einer ursprünglichen Entscheidung über die Aberkennung der Steuerbefreiung brauchten, die getroffen worden war, nachdem das Zentrum durch seine klare Haltung gegen Rechtsextremismus gegen den Grundsatz der Neutralität verstoßen hatte. Beitrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte der Civil Liberties Europe zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 21.

<sup>244</sup> Gesellschaft für Freiheitsrechte, Rechtsgutachten: Europäische Menschenrechte garantieren die politische Teilhabe zivilgesellschaftlicher Organisationen.

<sup>245</sup> Allianz Rechtssicherheit (2024), Dürfen Vereine gegen Rechtsextremismus demonstrieren?

<sup>246</sup> Europäisches Bürgerforum (2024), Bericht über den zivilgesellschaftlichen Raum 2024 – Deutschland (Maecenata Stiftung), S. 190.

<sup>247</sup> Beitrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte der Civil Liberties Europe zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 22.

<sup>248</sup> Offener Brief vom 24. Juni 2024 von 110 zivilgesellschaftlichen Organisationen an den Bundeskanzler.

<sup>249</sup> Siehe Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“ insbesondere Nummern 1 und 5. Zivilgesellschaftliche Organisationen unterliegen darüber hinaus der „umgekehrten Beweislast“, wenn ihnen die Steuerbefreiung durch eine Erwähnung in den Berichten der Nachrichtendienste des Bundes oder der Länder automatisch entzogen wird, auch wenn es sich nur um eine einzige Erwähnung handelt. Jedoch sind die Quellen dieser Berichte im Allgemeinen vertraulich, sodass nur begrenzte Möglichkeiten bestehen, solche Behauptungen zu widerlegen.

<sup>250</sup> Empfehlung CM/Rec(2007)14 des Ministerkomitees des Europarates über den rechtlichen Status von Nichtregierungsorganisationen in Europa, Rn. 58.



herabgestuft<sup>251</sup>, was insbesondere auf Einschränkungen im Zusammenhang mit Protesten zurückzuführen ist<sup>252</sup>. So wurden beispielsweise von den Gemeinden präventive und pauschale Protestverbote für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten ausgesprochen, die in vielen Fällen später von den Verwaltungsgerichten als unverhältnismäßig aufgehoben wurden.<sup>253</sup> Für die Zeit von Oktober 2023 bis März 2024 haben zivilgesellschaftliche Organisationen 281 bedenkliche Fälle im Zusammenhang mit Protesten und Einzelpersonen dokumentiert.<sup>254</sup> Darüber hinaus haben zivilgesellschaftliche Organisationen ihre Bedenken hinsichtlich des Präventivgewahrsams von Demonstrantinnen und Demonstranten geäußert<sup>255</sup>, sowie über die Tatsache, dass eine an Aktionen des zivilen Ungehorsams beteiligte Organisation unter dem Verdacht der Bildung oder Unterstützung einer kriminellen Vereinigung ins Visier genommen wurde<sup>256</sup>. Bestimmte Techniken, die die Polizei bei Protesten einsetzt, werden vor Gericht angefochten.<sup>257</sup> Auch die in einigen Bundesländern in den Versammlungsgesetzen vorgesehenen Beschränkungen stehen in der Kritik: So ist in Nordrhein-Westfalen eine Verfassungsbeschwerde gegen das Versammlungsgesetz anhängig.<sup>258</sup> Was den Zugang zu Finanzmitteln betrifft, so ist der dem Parlament im Dezember 2022 vorgelegte Entwurf des Demokratiefördergesetzes, mit dem zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich in der Demokratieförderung engagieren, mehr

---

<sup>251</sup> Bewertung von Civicus, Deutschland. Die Einstufung basiert auf einer fünfstufigen Skala: offen, beeinträchtigt, beschränkt, unterdrückt und geschlossen.

<sup>252</sup> Civicus Monitor Press Centre – Deutschland. Siehe auch Brot für die Welt (2024), Atlas der Zivilgesellschaft; Green Legal Spaces Report (2023), Beschränkung politischer Teilhaberechte der Klimabewegung in Deutschland.

<sup>253</sup> Seit Ende 2022 haben mehrere Städte, darunter München, Aschaffenburg, Nürnberg und Braunschweig, langfristige Verbote von Klimaprotesten verhängt, die bei Zuwiderhandlung Geldstrafen von bis zu 3 000 EUR nach sich ziehen. Auch das Bundesverwaltungsgericht hat in der Vergangenheit pauschale Protestverbote als verfassungswidrig eingestuft. Beitrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte als Teil von Civil Liberties Europe, S. 22-23. Weitere Fälle von pauschalen Protestverboten betrafen Proteste im Zusammenhang mit der Lage im Nahen Osten, von denen einige später von den lokalen Verwaltungsgerichten als unverhältnismäßig aufgehoben wurden. Beitrag des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Rahmen des ENNHRI, S. 9. Franet (2024), Länderrecherche – Rechtliches Umfeld und Raum für zivilgesellschaftliche Organisationen bei der Unterstützung der Grundrechte – Deutschland. Weitere Informationen siehe Europäisches Bürgerforum (2024), Bericht über den zivilgesellschaftlichen Raum 2024, S. 362-366.

<sup>254</sup> Europäisches Bürgerforum (2024), Bericht über den zivilgesellschaftlichen Raum 2024, S. 362-366.

<sup>255</sup> Beitrag des Europäischen Bürgerforums zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 5, Beitrag des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Rahmen des ENNHRI, S. 9.

<sup>256</sup> Gemäß § 129 StGB. Europäisches Bürgerforum (2024), Bericht über den zivilgesellschaftlichen Raum 2024 – Deutschland (Maecenata Stiftung), S. 191. Beitrag des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Rahmen des ENNHRI zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 8. Beitrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte der Civil Liberties Europe zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 22-23.

<sup>257</sup> So wurde beispielsweise im Oktober 2023 mit Unterstützung der Gesellschaft für Freiheitsrechte eine Klage beim Verwaltungsgericht Berlin eingereicht, um die Rechtmäßigkeit der von der Polizei angewandten spezifischen Maßnahmen zu überprüfen. Beiträge der Gesellschaft für Freiheitsrechte im Rahmen von Civil Liberties Europe zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 28, und des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Rahmen von ENNHRI, S. 10, zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024. Europäisches Bürgerforum (2024), Bericht über den zivilgesellschaftlichen Raum 2024 – Deutschland (Maecenata Stiftung), S. 192.

<sup>258</sup> Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (2023), Verfassungsbeschwerden gegen Versammlungsgesetz NRW eingegangen. Beitrag des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Rahmen des ENNHRI zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, S. 8-9. Europäisches Bürgerforum (2024), Bericht über den zivilgesellschaftlichen Raum 2024 – Deutschland (Maecenata Stiftung), S. 192.

strukturelle Bundesmittel zur Verfügung gestellt werden sollen<sup>259</sup>, bisher nicht weiter in Richtung Verabschiedung vorangeschritten und befindet sich auf Ausschussebene<sup>260</sup>. Darüber hinaus hat die Regierung in enger Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen die Arbeit an einer „Engagementstrategie“ fortgesetzt, die nach einem einjährigen Konsultationsprozess von Dezember 2022 bis Dezember 2023 von der Bundesregierung bis Ende 2024 verabschiedet werden soll und einen Rahmen zur Erleichterung und Unterstützung des freiwilligen Engagements schaffen wird.<sup>261</sup>

---

<sup>259</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 28.

<sup>260</sup> Europäisches Bürgerforum (2024), Bericht über den zivilgesellschaftlichen Raum 2024 – Deutschland (Maecenata Stiftung), S. 196.

<sup>261</sup> Auskünfte vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland. Siehe auch Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Engagementstrategie des Bundes.

## Anhang I: Liste der Quellen in alphabetischer Reihenfolge\*

\* Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024 eingegangen sind, ist abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation\\_en](https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en).

Abgeordnetenwatch (2022), Abgeordnete verstießen hundertfach gegen Transparenzvorschriften – ohne Konsequenzen, <https://www.abgeordnetenwatch.de/recherchen/nebentaetigkeiten/abgeordnete-verstiessen-hundertfach-gegen-transparenzvorschriften-ohne-konsequenzen>.

Abgeordnetenwatch (2023), Einkünfte veröffentlicht: das verdienen die Abgeordneten des Bundestags nebenher, <https://www.abgeordnetenwatch.de/recherchen/nebentaetigkeiten/das-verdienen-die-abgeordneten-des-bundestags-nebenher>.

Abgeordnetenwatch (2023), Nebentätigkeiten: Prominente Abgeordnete verstießen offensichtlich gegen Gesetz, <https://www.abgeordnetenwatch.de/recherchen/nebentaetigkeiten/prominente-abgeordnete-verstiessen-offensichtlich-gegen-gesetz>.

Abgeordnetenwatch (2024), Umstrittene Nebentätigkeit: Wie Peter Ramsauer einem Unternehmensverband die Tür zur Regierung öffnete, <https://www.abgeordnetenwatch.de/recherchen/lobbyismus/wie-peter-ramsauer-einem-unternehmensverband-die-tuer-zur-regierung-oeffnete>.

Abgeordnetenwatch (22. Juni 2023), Lobbyregister 2.0? Volle Lobbytransparenz gibt es immer noch nicht), <https://www.abgeordnetenwatch.de/kampagnen/lobbyregister-20-volle-lobbytransparenz-gibt-es-immer-noch-nicht>.

ACAMS-moneylaundering.com (2023), After Years of Turmoil, Germany Seeks to Reinvalidate, Modernise FIU (Nach turbulenten Jahren strebt Deutschland eine Neubelebung, Modernisierung der FIU an) <https://www.moneylaundering.com/news/after-years-of-turmoil-germany-seeks-to-reinvalidate-modernize-fiu/>.

Allianz Rechtssicherheit (12. Dezember 2023), Unklares Gemeinnützigkeitsrecht gefährdet zivilgesellschaftlichen Freiraum [Unklares Gemeinnützigkeitsrecht gefährdet zivilgesellschaftlichen Freiraum | Zivilgesellschaft ist gemeinnützig \(zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de\)](https://www.allianz-rechtssicherheit.de/unklares-gemeinnuetzigkeitsrecht-gefaehrdet-zivilgesellschaftlichen-freiraum)

Allianz Rechtssicherheit (2024), Dürfen Vereine gegen Rechtsextremismus demonstrieren? [Dürfen Vereine gegen Rechtsextremismus demonstrieren? | Zivilgesellschaft ist gemeinnützig \(zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de\)](https://www.allianz-rechtssicherheit.de/duerfen-vereine-gegen-rechtsextremismus-demonstrieren)

Allianz Rechtssicherheit, Forderungen zur Änderung der Rechtslage, [Forderungen zur Änderung der Rechtslage | Zivilgesellschaft ist gemeinnützig \(zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de\)](https://www.allianz-rechtssicherheit.de/forderungen-zur-aenderung-der-rechtslage)

Ausschuss für EU-Angelegenheiten der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2024), Schriftlicher Beitrag des Ausschusses für EU-Angelegenheiten der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

BDZV (5. Februar 2024), BDZV verurteilt Blockade vor Hamburger Presseverteilzentrum, [https://www.bdzv.de/service/presse/pressemitteilungen/2024/bdzv-verurteilt-blockade-vor-hamburger-presseverteilzentrum?no\\_cache=1](https://www.bdzv.de/service/presse/pressemitteilungen/2024/bdzv-verurteilt-blockade-vor-hamburger-presseverteilzentrum?no_cache=1).

Brot für die Welt (2024), Atlas der Zivilgesellschaft, [Atlas der Zivilgesellschaft 2024.pdf \(brot-fuer-die-welt.de\)](https://www.brot-fuer-die-welt.de/atlas-der-zivilgesellschaft).

Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) (2023), IFK fordert zeitgemäßes Bundespressegesetz, [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/12\\_IFK-Bundespressegesetz.html?nn=251944](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/12_IFK-Bundespressegesetz.html?nn=251944).

Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI), *IFK fordert einheitlich hohes Transparenzniveau in Bund und Ländern*, [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/19\\_IFK.html?nn=251944](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/19_IFK.html?nn=251944).

Bundesfinanzministerium (Oktober 2023), Neuausrichtung der Bekämpfung von Finanzkriminalität, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/10/Inhalte/Kapitel-2a-Schlaglicht/schlaglicht-neuausrichtung-der-bekaempfung-von-finanzkriminalitaet.html>.

Bundeskriminalamt (2023), Korruption, Bundeslagebild 2022, <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Korruption/korruptionBundeslagebild2022.html?nn=28078>.

Bundesministerium der Justiz (2020), *Gerichte des Bundes und der Länder*, [2020-06-22 Zahl der Gerichte \(bmj.de\)](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2020-06-22_Zahl_der_Gerichte.html).

Bundesministerium der Justiz (2023) *Gesetz zur Einführung eines Leitentscheidungsverfahrens beim Bundesgerichtshof*, [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2023\\_Leitentscheidungsverfahren.html](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2023_Leitentscheidungsverfahren.html).

Bundesministerium der Justiz (2024), *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zuständigkeitsstreitwerts der Amtsgerichte, zum Ausbau der Spezialisierung der Justiz in Zivilsachen sowie zur Änderung weiterer prozessualer Regelungen* [Entwurf eines Gesetzes zur Änderung https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2024\\_Aenderung\\_Zustaendigkeitsstreitwert.html](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2024_Aenderung_Zustaendigkeitsstreitwert.html).

Bundesministerium der Justiz (2024), *Gesetz zur weiteren Digitalisierung der Justiz* [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2023\\_Weitere\\_Digitalisierung\\_Justiz.html](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2023_Weitere_Digitalisierung_Justiz.html).

Bundesministerium der Justiz (2024), *Gesetzgebungsverfahren - Gesetz zur Erhöhung der Transparenz von Weisungen gegenüber der Staatsanwaltschaft*, [BMJ - Aktuelle Gesetzgebungsverfahren - Gesetz zur Erhöhung der Transparenz von Weisungen gegenüber der Staatsanwaltschaft](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2024_Aktuelle_Gesetzgebungsverfahren_-_Gesetz_zur_Erhoe_hung_der_Transparenz_von_Weisungen_gegenueber_der_Staatsanwaltschaft.html)

Bundesministerium der Justiz (2024), *Modernisierung des deutschen Schiedsverfahrensrechts*, [BMJ - Aktuelle Gesetzgebungsverfahren - Modernisierung des deutschen Schiedsverfahrensrechts](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2024_Aktuelle_Gesetzgebungsverfahren_-_Modernisierung_des_deutschen_Schiedsverfahrensrechts.html).

Bundesministerium des Inneren (4. September 2023), *Integrität in der Bundesverwaltung* - Jahresbericht 2022, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/integritaet-der-verwaltung/integritaetsbericht-2022/integritaetsbericht-2022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/integritaet-der-verwaltung/integritaetsbericht-2022/integritaetsbericht-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

Bundesministerium des Innern (2024), *Entwurf einer Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) zur Umsetzung der Vorhaben „Exekutiver Fußabdruck“ und „Synopsis“*, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/ggo-fussabdruck-synopsenpflicht.html>.

Bundesministerium des Innern (6. März 2024) – Pressemitteilung: *Exekutiver Fußabdruck: Gesetzgebung des Bundes wird transparenter und leichter nachvollziehbar*, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2024/03/exekutiver-fussabdruck.html>.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *Engagementstrategie des Bundes*, [BMFSFJ - Engagementstrategie des Bundes](https://www.bmfsfj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschuren/engagementstrategie-des-bundes.pdf).

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz - Antwort der Bundesregierung 20/6919 auf die Kleine Anfrage 20/6696 zu Personalentscheidungen <https://dserver.bundestag.de/btd/20/069/2006919.pdf>.

Bundesrat (2023), *Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat vom 15. Dezember 2024 – Hauptverhandlungsdokumentationsgesetz*, [TOP011=0603-23\(B\)=1040.BR-15.12.23 \(bundesrat.de\)](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RegE/RegE_Justizstandort_Staerkung.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

Bundesregierung (2023), Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Justizstandorts Deutschland, [https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RegE/RegE\\_Justizstandort\\_Staerkung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RegE/RegE_Justizstandort_Staerkung.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

Bundesregierung (2024), *Rede von Bundespräsident Dr. Frank-Walter Steinmeier beim Debattenforum zum Zustand und Zukunft unserer Demokratie am 29. Februar in Berlin*, [Rede von Bundespräsident Dr. Frank-Walter Steinmeier \(bundesregierung.de\)](https://www.bundesregierung.de/breg-de/reden-sprechstunden/2024-02-29-steinmeier).

Bundesregierung Deutschland (2024), Beitrag zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024.

Bundesregierung, *Begleitpapier zum Entwurf eines Gesetzes zur digitalen Dokumentation der strafgerichtlichen Hauptverhandlung*, [https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/Dokumente/DokHVG\\_Hauptverhandlungsdokumentationsgesetz\\_Begleitpapier.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/Dokumente/DokHVG_Hauptverhandlungsdokumentationsgesetz_Begleitpapier.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 – 1 BvR 2756/20.

Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 5. Juli 2023, 2 BvQ 4/23.

Bundesverfassungsgericht, *Jahresvorschau 2024*, [Bundesverfassungsgericht - Jahresvorausschau 2024](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/01/jahresvorschau2024.html).

Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (2017), *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](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2022_02_04_Germany_Cycle_I_Country_Report_EN.pdf).

Civics Monitor Press Centre – Deutschland, <https://monitor.civics.org/presscentre/germany/>.

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

Der SPIEGEL (16. Februar 2024), *Fischerei-Verband droht Bußgeld vom Bundestag – Ordnungswidrigkeitenverfahren gegen Lobbygruppe*, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/fischerei-verband-droht-bussgeld-vom-bundestag-a-eab69af2-e79e-4210-999a-6514ee475c78>.

Deutsche Richterzeitung (10/23), *Akten stapeln sich, Hilferufe häufen sich*.

Deutscher Anwaltverein (2024), Beitrag des Deutschen Anwaltvereins zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024.

Deutscher Anwaltverein (2024), *Warum die Dokumentation des Strafprozesses unverzichtbar ist*, [PM 06/24: DokHVG: Warum die Dokumentation des Strafprozesses unverzichtbar ist - Deutscher Anwaltverein](https://www.dav.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/06/24_dokhvg_warum_die_dokumentation_des_strafprozesses_unverzichtbar_ist.html)

Deutscher Bundestag (2023) *Zehntes Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes - Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs mit dem Bundesverfassungsgericht*



<https://dip.bundestag.de/experten-suche?term=he%3Abr%20AND%20dr%3A94%2F24&f.typ=Vorgang&rows=25>

Deutscher Bundestag (2024) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Strafbarkeit der unzulässigen Interessenwahrnehmung, 20/10376, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/103/2010376.pdf>.

Deutscher Bundestag (2024), *Experten: Änderung des Richtergesetzes notwendig*, [Deutscher Bundestag - Experten: Änderung des Richtergesetzes notwendig](#).

Deutscher Presserat (2024), Jahresbericht 2023, [file:///C:/Users/doerrra/Downloads/DPR-2024-Jahresbericht%202023 BF-1.pdf](file:///C:/Users/doerrra/Downloads/DPR-2024-Jahresbericht%202023%20BF-1.pdf).

Deutscher Richterbund (2023), *Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zur digitalen Dokumentation der strafgerichtlichen Hauptverhandlung*, [DRB 231006 Stn Nr 24 OEff. Anhörung GE DokHVG.pdf](#).

Deutscher Richterbund (2024), *Beitrag des Deutschen Richterbunds zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024*.

Deutscher Richterbund (2024), *Besoldungs-Proteste in den Ländern*, [Besoldungs-Proteste in den Ländern - Deutscher Richterbund \(DRB\)](#).

Deutscher Richterbund (2024), *Bezüge der Justizjuristen fallen weiter auseinander*, [Bezüge der Justizjuristen fallen weiter auseinander - Deutscher Richterbund \(DRB\)](#)

Deutscher Richterbund (2024), *Justiz wird beim Einkommen abgehängt*, [Justiz wird beim Einkommen abgehängt - Deutscher Richterbund \(DRB\)](#).

Deutsches Institut für Menschenrechte im Rahmen des Europäischen Netzwerks nationaler Menschenrechtsinstitutionen (European Network of National Human Rights Institutions – ENNHRI) (2024), *Beitrag des Europäischen Netzwerks nationaler Menschenrechtsinstitutionen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024*.

DIHK (2023), *Stellungnahme zum Justizstandort Stärkungsgesetz*, [DIHK Stellungnahme zum Justizstandort Stärkungsgesetz \(bmj.de\)](#).

dju in ver.di (25. Januar 2024), *Gewerkschaft ver.di verurteilt feige Attacke auf Pressevertreter bei Pro-Palästina Demo in Leipzig*, <https://dju.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++dc04716a-bba1-11ee-bf68-87d3589ac514>.

dju in ver.di (5. Februar 2024), ver.di: „Aufruf an uns alle, die Pressefreiheit zu verteidigen!“, <https://dju.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++12293618-c4d5-11ee-b7fa-95a27bc546e6>.

DJV (8. Februar 2024), *Keine Kriminalisierung von Journalisten*, <https://www.djv.de/startseite/service/news-kalender/detail/news-keine-kriminalisierung-von-journalisten>.

Euromedia Ownership Monitor (2022), *Länderbericht Deutschland 2022*, <https://media-ownership.eu/findings/countries/germany/>.

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

Europäische Kommission (2020), *EU-Justizbarometer 2020*.

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

Europäische Kommission (2022), *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland*.

Europäische Kommission (2022), *EU-Justizbarometer 2022*.

Europäische Kommission (2023), *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland*.

Europäische Kommission (2024), *EU-Justizbarometer 2024*.

Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) (2024), „*Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States*“ (Studie zur Funktionsweise der Justizsysteme in den EU-Mitgliedstaaten).

Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa), Jahresbericht 2023 (2024), <https://www.eppo.europa.eu/en/documents/2023-numbers>.

Europäisches Bürgerforum (2024), *Bericht über den zivilgesellschaftlichen Raum 2024*, [Civic-Space-Report-2024 ECF.pdf \(civic-forum.eu\)](https://www.civic-space-report.eu).

Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (2023), *Feindbild Journalist:in 7: Berufsrisiko Nähe*, <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2023/03/Feindbild-Journalistin-7-Berufsrisiko-Nahe.pdf>.

Europarat (2024), *Überwachung der Vollstreckung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – 17. Jahresbericht des Ministerkomitees – 2023*.

Europarat: Ministerkomitee (2000), *Empfehlung CM/Rec(2000)19 des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten zur Rolle der Staatsanwaltschaft in der Strafjustiz*.

Europarat: Ministerkomitee (2000), *Recommendation CM/Rec(2000)21 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on the freedom of exercise of the profession of lawyer (Empfehlung CM/Rec(2000)21 des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten zur Freiheit der Ausübung des Rechtsanwaltberufs)*.

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

Europarat: *Plattform zur Förderung des Schutzes journalistischer Tätigkeiten und der Sicherheit von Journalisten*.

Europarat: Venedig-Kommission (2004), *Moldova - Opinion on the Proposal to Amend the Constitution of the Republic of Moldova (introduction of the individual complaint to the Constitutional Court) (Moldau - Stellungnahme zum Vorschlag der Änderung der Verfassung der Republik Moldau (Einführung einer Individualbeschwerde vor dem Verfassungsgericht), (CDL-AD(2004)043)*.

European Implementation Network (2024), *Beitrag des European Implementation Network zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024*.

FIU (8. Dezember 2023), FIU-Jahresbericht 2022, [https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Jahresbilanzen/2023/z54\\_fiu\\_jahresbericht.html](https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Jahresbilanzen/2023/z54_fiu_jahresbericht.html).

Franet, Deutsches Institut für Menschenrechte, (2024), *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)*, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/fundamental-rights-report-2024>.

Frankfurter Rundschau (2023), *Trotz Wirecard und Cum-Ex: Kein Schutz für Whistleblower*, <https://www.fr.de/wirtschaft/gastwirtschaft/trotz-wirecard-und-cum-ex-kein-schutz-fuer-whistleblower-92130011.html>.

Gemeinsame Stellungnahme des Deutschen Richterbunds, des Deutschen Anwaltsvereins, des Deutschen Juristentag und des Deutschen Juristinnenbunds (2024), *Rechtsstaat besser absichern*, [Rechtsstaat besser absichern - Deutscher Richterbund \(DRB\)](#).

Gemeinsame Stellungnahme von 7 Organisationen der Zivilgesellschaft und Journalistenverbänden (2024), *Strafrechtsreform zur Abschaffung von § 353d Nr. 3 StGB*, <https://freiheitsrechte.org/uploads/documents/Demokratie/353d/2024-01-11-Gemeinsame-Stellungnahme-353d-Nr.-3-StGB.pdf>.

Generaldirektion Kommunikation (2024), Eurobarometer-Blitzumfrage 543 zu den Einstellungen von Unternehmen zur Korruption in der EU.

Generaldirektion Kommunikation (2024), Eurobarometer-Sonderumfrage 584 zur Einstellung der Bürgerinnen und Bürger zur Korruption in der EU.

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

Gerichtshof der Europäischen Union, Urteile vom 27. Mai 2019, OG und PI, C-508/18 und C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456.

Gesellschaft für Freiheitsrechte (1. Dezember 2023), *Schreiben an die Staatsanwaltschaft Berlin*, [https://freiheitsrechte.org/uploads/documents/Demokratie/353d/20231203\\_staatsanwaltschaft\\_berlin\\_clean.pdf](https://freiheitsrechte.org/uploads/documents/Demokratie/353d/20231203_staatsanwaltschaft_berlin_clean.pdf).

Gesellschaft für Freiheitsrechte (2021), *Rechtsgutachten: Europäische Menschenrechte garantieren die politische Teilhabe zivilgesellschaftlicher Organisationen*, [GFF-Rechtsgutachten: Europäische Menschenrechte garantieren die politische Teilhabe zivilgesellschaftlicher Organisationen - GFF – Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.](#)

Gesellschaft für Freiheitsrechte (2024), *Beitrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte im Rahmen von Civil Liberties Europe zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024*.

Gesellschaft für Freiheitsrechte (28. November 2023), *Gericht ignoriert Pressefreiheit*, [Gericht ignoriert Pressefreiheit: GFF und RSF gehen gegen Abhören des Pressetelefons der Letzten Generation in die nächste Instanz - GFF – Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.](#)

Global Alliance of Human Rights Institutions (2023) *Sub-Committee on Accreditation Report – September & October 2023 (Bericht des Unterausschusses für Akkreditierung – September & Oktober 2023)*, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/nhri/ganhri/SCA-Report-Second-Session-2023-EN-new.pdf>.

GRECO (2019), Dritte Evaluierungsrunde – Zweiter Nachtrag zum Zweiten Umsetzungsbericht zu Deutschland, <https://rm.coe.int/third-evaluation-round-second-addendum-to-the-second-compliance-report/168094c73a>.

GRECO (2019), Fünfte Evaluierungsrunde - Evaluierungsbericht Deutschland, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a0b8d7>.

GRECO (2023), Fünfte Evaluierungsrunde - Umsetzungsbericht zu Deutschland <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680aa89ee>

GRECO (2021), Vierte Evaluierungsrunde – Vorläufiger Umsetzungsbericht, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a26425>.

GRECO (2022), Vierte Evaluierungsrunde – Zweiter vorläufiger Umsetzungsbericht zu Deutschland, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a9173f>.

GRECO (2024), Vierte Evaluierungsrunde – Nachtrag zum Zweiten Umsetzungsbericht zu Deutschland, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680b0d2fd>.

Green Legal Spaces Report (2023), *Beschränkung politischer Teilhaberechte der Klimabewegung in Deutschland*, [Green Legal Spaces 2023](#).

Gutachten – PEBBSY Fortschreibung 2014.  
[https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Belastung/150410\\_PEBBSY\\_Hauptband.pdf](https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Belastung/150410_PEBBSY_Hauptband.pdf).

Koalitionsvertrag für Hessen 2024-2029, [koalitionsvertrag\\_fuer\\_die\\_21.\\_legislaturperiode.pdf](#) (hessen.de).

Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) (2024), *Medienkonzentration*, <https://www.kek-online.de/medienkonzentration>.

Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) (2024), 24. Bericht, <https://kef-online.de/berichte/details/948>.

Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2023) *Gemeinsame Erklärung Bund-Länder-Digitalgipfel* am 10. November 2023  
[https://www.justiz.nrw/JM/jumiko/beschluesse/2023/Herbstkonferenz\\_2023/23-11-06---Gemeinsame-Erklaerung---Modernisierung-der-Prozessordnungen\\_final.pdf](https://www.justiz.nrw/JM/jumiko/beschluesse/2023/Herbstkonferenz_2023/23-11-06---Gemeinsame-Erklaerung---Modernisierung-der-Prozessordnungen_final.pdf)

Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2023), *Wehrhafter Rechtsstaat – Wie lassen sich die freiheitliche demokratische Grundordnung und ihre Institutionen gegen Verfassungsfeinde verteidigen?* [https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2023/Herbstkonferenz\\_2023/TOP-I\\_1---Wehrhafter-Rechtsstaat.pdf](https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2023/Herbstkonferenz_2023/TOP-I_1---Wehrhafter-Rechtsstaat.pdf).

Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2024), *Rechtsstaatskampagne von Bund und Ländern zur Förderung der Nachwuchsgewinnung in der Justiz*, [Beschlüsse | Nds. Justizministerium \(niedersachsen.de\)](#).

Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (Juni 2024), *Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Wehrhafter Rechtsstaat“* und Anhänge,  
<https://www.mj.niedersachsen.de/JuMiKo/beschluesse/beschlusse-228116.html>.

Landtag Sachsen (2024) *Positionspapier der Präsidentinnen und Präsidenten der Landtage von Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*,  
[https://www.landtag.sachsen.de/download/Dokumente/Positionspapier\\_OERR\\_BRB\\_S\\_SA\\_S\\_TH.pdf](https://www.landtag.sachsen.de/download/Dokumente/Positionspapier_OERR_BRB_S_SA_S_TH.pdf).

Legal Tribune Online (2024), *Bundesjustizministerium schlägt Grundgesetzänderung vor* [BVerfG-Schutz: BMJ schlägt Grundgesetzänderung vor \(lto.de\)](#).

Legal Tribune Online (2024), *Harbarth befürwortet sorgfältige und abgewogene Diskussion*,  
<https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/bverfg-schutz-gesprache-union-busmann-harbarth-extremismus/>.

Lobbycontrol (13. September 2023), *Parteienfinanzierung: Grüner-Spenden an die CDU*,  
<https://www.lobbycontrol.de/parteienfinanzierung/groener-spenden-an-die-cdu-parteien-verklagt-den-bundestag-111311/>.

LobbyControl (2024), *Lobbyreport 2024: Großer Fortschritt bei Lobbyregeln*,  
<https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/lobbyreport-2024-web.pdf>

LobbyControl (21. Februar 2024), *Pressekommentar Wasserstoff-Affäre*,  
<https://www.lobbycontrol.de/pressemitteilung/pressekommentar-wasserstoff-affaere-lobbycontrol-fordert-das-bmdv-auf-verantwortung-fuer-lueckenhafte-aufklaerung-zu-uebernehmen-114026/>.

LobbyControl (22. Februar 2024), *Abgeordnetenkorruption: Ampel zieht Konsequenzen aus Maskenaffäre*,  
<https://www.lobbycontrol.de/pressemitteilung/abgeordnetenkorruption-ampel-zieht-konsequenzen-aus-maskenaffaere-114033/>.



LobbyControl (22. Mai 2023), *Nach Graichen: 7 Eckpunkte für strengere Regeln bei Interessenkonflikten*, <https://www.lobbycontrol.de/aus-der-lobbywelt/nach-graichen-7-eckpunkte-fuer-stroengere-regeln-bei-interessenkonflikten-108875/>.

Lobbycontrol (25. Mai 2023), *Die Parteispenden steigen, die Intransparenz bleibt*, <https://www.lobbycontrol.de/parteienfinanzierung/die-parteispenden-steigen-die-intransparenz-bleibt-108977/>.

LobbyControl (6. März 2024), *Ampel-Regierung beschließt endlich Lobby-Fußspur*, <https://www.lobbycontrol.de/lobby-fussspur/ampel-regierung-beschliesst-endlich-lobby-fussspur-114234/>.

Lobbycontrol (7. November 2023), *Parteienfinanzierung: Ampel und Union einig, aber ein Parteispenden-Deckel fehlt*, <https://www.lobbycontrol.de/pressemitteilung/parteienfinanzierung-ampel-und-union-einig-aber-ein-parteispenden-deckel-fehlt-112484/>.

MDR (8. Februar 2024), *Eisenacher Polizei geht gegen Journalisten vor*, <https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/west-thueringen/wartburgkreis/journalist-nazis-rechtsradikal-konzert-polizei-recherche-nord-100.html>.

Ministerium der Justiz des Landes Rheinland-Pfalz, *Personalbedarfsberechnung 2023 – Staatsanwaltschaften*, [Anlage 1 - PBB2023 Veröffentlichung Original.xlsx \(rlp.de\)](#).

Nordrhein-Westfalen (2024), *Nordrhein-Westfalen fordert mehr Unabhängigkeit für Staatsanwaltschaften*, [Nordrhein-Westfalen fordert mehr Unabhängigkeit für Staatsanwaltschaften | Land.NRW](#)

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

OECD (2022), *Indicators of Regulatory Policy and Governance Europe 2022* (Indikatoren zur Regulierungspolitik und Governance) – Deutschland, [638927-Germany-country-profile-EU-report-2022.pdf \(oecd.org\)](#).

Offener Brief vom 24. Juni 2024 von 110 Organisation der Zivilgesellschaft an Bundeskanzler Scholz, [Offener Brief an Kanzler Scholz – Über 100 Vereine: Fehlende Gemeinnützigkeitsreform gefährdet unsere Existenz \(zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de\)](#).

Präsidentin des Deutschen Bundestages (23. September 2022), Bericht über Prüfverfahren und Sanktionen: *Bericht der Präsidentin des Deutschen Bundestages nach § 51 Absatz 6 des Abgeordnetengesetzes*, <https://dsrserver.bundestag.de/btd/20/035/2003500.pdf>.

Regierungspressekonferenz vom 20. Dezember 2023 [Regierungspressekonferenz vom 20. Dezember 2023 \(bundesregierung.de\)](#).

Reporter ohne Grenzen (2024), Beitrag von Reporter ohne Grenzen für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024.

Reporter ohne Grenzen (2024), Länderbericht Deutschland 2024, [https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/RSF\\_Country\\_Report\\_Germany\\_2024.pdf](https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/RSF_Country_Report_Germany_2024.pdf).

Reporter ohne Grenzen (2023), Rangliste der Pressefreiheit 2023.

Rundfunkkommission (2024), *Klausurtagung der Rundfunkkommission der Länder 25./26. Januar 2024*, [https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/RFK\\_25.-26-1-24\\_Eckpunkte\\_zur\\_Reform\\_des\\_oeffentlich-rechtlichen\\_Rundfunks.pdf](https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/RFK_25.-26-1-24_Eckpunkte_zur_Reform_des_oeffentlich-rechtlichen_Rundfunks.pdf).

Rundfunkkommission (2024), *Protokollerklärung des Freistaat Bayerns*, [https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/BY\\_Protokollerklaerung\\_zum\\_RFK-Beschluss\\_25.-26.1.24.pdf](https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/BY_Protokollerklaerung_zum_RFK-Beschluss_25.-26.1.24.pdf).



Rundfunkkommission (2024), *Sondergutachten zur Beitragsrelevanz möglicher Reformansätze*, [https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/2024-03-07\\_RFK\\_Fragen\\_Sondergutachten\\_KEF\\_Reform\\_OERR.pdf](https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/2024-03-07_RFK_Fragen_Sondergutachten_KEF_Reform_OERR.pdf).

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, *Koalitionsvertrag 2021-2025*, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>.

Statistisches Bundesamt (2023), *Statistischer Bericht – Strafgerichte – 2022*, [Statistischer Bericht - Strafgerichte - 2022 - Statistisches Bundesamt \(destatis.de\)](https://www.destatis.de/DE/PresseundPublikationen/Pressemitteilungen/2023/08_Statistischer_Bericht_-_Strafgerichte_-_2022_20230801_001.pdf?__blob=publicationFile).

Süddeutsche Zeitung (10. Oktober 2023), *CDU: Selbstanzeige wegen Parteispende an Kölner Verband*, <https://www.sueddeutsche.de/politik/parteien-berlin-cdu-selbstanzeige-wegen-parteispende-an-koelner-verband-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-231010-99-517899>.

Tagesschau (10. Oktober 2023), *Korruptionsverdacht bei Kölner CDU*, <https://www.tagesschau.de/investigativ/kontraste/korruptionsverdacht-cdu-koeln-100.html>.

Transparency International Deutschland (14. Februar 2023), *Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Konsultation zur Transformation des Vergaberechts („Vergabetransformationspaket“)* durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, <https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/stellungnahme-von-transparency-international-deutschland-ev-im-rahmen-der-oeffentlichen-konsultation-zur-transformation-des-vergaberechts-vergabetransformationspaket>.

Transparency International-Deutschland (14. Februar 2023), *Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Konsultation zur Transformation des Vergaberechts („Vergabetransformationspaket“)* durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, <https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/stellungnahme-von-transparency-international-deutschland-ev-im-rahmen-der-oeffentlichen-konsultation-zur-transformation-des-vergaberechts-vergabetransformationspaket>.

Transparency International-Deutschland (27. November 2023), *Stellungnahme anlässlich der Anhörung zum Parteiengesetz*, <https://www.bundestag.de/resource/blob/979884/5a65362863a0fb68ccf61995d2f64927/20-4-344.pdf>.

Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, *Country Review Report of Germany for the Review Cycle 2016-2021 (2020)* (Länderbericht über die Überprüfung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Überprüfungszyklus 2016-2021) (2020), [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2020\\_11\\_06\\_Germany\\_Final\\_Country\\_Report.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2020_11_06_Germany_Final_Country_Report.pdf).

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (2023), *Verfassungsbeschwerden gegen Versammlungsgesetz NRW eingegangen*, [VerfGH NRW: Verfassungsbeschwerden gegen Versammlungsgesetz NRW eingegangen](https://www.verfgh-nrw.de/verfgh-nrw-verfassungsbeschwerden-gegen-versammlungsgesetz-nrw-eingegangen).

Wirtschaftswoche (2023), *So schützen sich Manager vor Vetternwirtschafts-Vorwürfen*, <https://www.wiwo.de/erfolg/management/vorwurfe-gegen-wissing-so-schuetzen-sich-manager-vor-vetternwirtschafts-vorwuerten/29141800.html>.

Zentrum für Medienpluralismus und -freiheit (2023), *Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2023*.

Zentrum für Medienpluralismus und -freiheit (2024), *Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2024*.

Zukunftsrat (2024), *Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*, [https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZR\\_Bericht\\_18.1.2024.pdf](https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZR_Bericht_18.1.2024.pdf).

## **Anhang II: Länderbesuch in Deutschland**

Im Februar und März 2024 fanden virtuelle Treffen der Kommissionsdienststellen mit den folgenden Teilnehmern statt:

- Allianz Rechtssicherheit
- ARD
- Ausschuss für EU-Angelegenheiten der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister
- Bundesanwaltskammer
- Bundesgerichtshof
- Bundeskriminalpolizei
- Bundesministerium des Inneren
- Bundesministerium für Justiz
- Bundesverfassungsgericht
- Bundesverwaltungsgericht
- Bündnis Bürgerschaftliches Engagement
- Deutsche Industrie- und Handelskammer
- Deutscher Anwaltverein
- Deutscher Journalisten-Verband
- Deutscher Richterbund
- Deutsches Institut für Menschenrechte
- Gemeinsame Geschäftsstelle der Medienanstalten
- Gesellschaft für Freiheitsrechte
- Lobbycontrol Germany
- Parlamentsverwaltung
- Presserat
- Staatsanwaltschaft
- Staatsministerium für Kultur und Medien
- Transparency International Deutschland
- ZDF

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

- Amnesty International EU
- Centre for Democracy and Technology Europe
- Centre for European Volunteering
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Rights Defenders
- Civil Society Europe
- Culture Action Europe
- Democracy Reporting International
- Europäische Journalisten-Föderation
- Europäische Partnerschaft für Demokratie

- Europäisches Bürgerforum
- Europäisches Jugendforum
- European Centre for Non-Profit Law
- Free Press Unlimited
- International Planned Parenthood Föderation
- Internationale Vereinigung für Menschenrechte
- Internationales Presse-Institut
- Irish Council for Civil Liberties
- JEF Europe
- Open Society Foundations
- Philanthropy Europe Association
- PICUM
- Reporter ohne Grenzen
- SOLIDAR
- Transparency International EU