



Brüssel, den 26. Juli 2021  
(OR. en)

10341/21  
ADD 6

JAI 812  
FREMP 202  
AG 61  
POLGEN 127

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 22. Juli 2021

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.: SWD(2021) 706 final

---

Betr.: ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland Begleitunterlage zur MITTELUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2021) 706 final.

---

Anl.: SWD(2021) 706 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 20.7.2021  
SWD(2021) 706 final

## ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

### **Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland**

#### *Begleitunterlage zur*

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

#### **Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -  
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -  
{SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} - {SWD(2021) 709 final} -  
{SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} - {SWD(2021) 712 final} -  
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -  
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -  
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -  
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -  
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

## ZUSAMMENFASSUNG

Das deutsche Justizsystem, in dem den Ländern bei der Rechtspflege eine wichtige Rolle zukommt, weist weiterhin ein sehr hohes Maß an wahrgenommener richterlicher Unabhängigkeit auf. Derzeit wird über einen Legislativvorschlag beraten, mit dem vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die selten in Anspruch genommene Befugnis der Justizminister eingeschränkt werden soll, Staatsanwälten in Einzelfällen Weisungen zu erteilen. Auch sind Diskussionen über die Auswahlkriterien für einige vorsitzende Richter an den Bundesgerichten im Gange, nachdem Richter etwas Kritik an der vorgeschlagenen Abschaffung von Erfahrungsanforderungen geäußert hatten. Die Schaffung zusätzlicher Stellen für Richter und Staatsanwälte im Rahmen des „Pakts für den Rechtsstaat“ von 2019 kommt voran. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 festgestellt wurde, bestehen nach wie vor langfristige Herausforderungen in Bezug auf Einstellungen an den Gerichten, auch angesichts der bevorstehenden Pensionierungswellen bei Richtern. Es werden weiterhin Initiativen zur weiteren Verbesserung der Digitalisierung der Justiz durchgeführt. Spezialisierte Handelsgerichte mit Schwerpunkt auf internationalen Angelegenheiten, die in englischer Sprache arbeiten können, werden in mehreren Bundesländern eingerichtet. Das Justizsystem funktioniert weiterhin effizient und bei Verwaltungssachen waren Verbesserungen zu verzeichnen.

Bei der strategischen Reaktion auf die Korruptionsprävention zeichneten sich weitere positive Entwicklungen ab, die den bereits bestehenden Rahmen für die Korruptionsbekämpfung ergänzen. Deutschland modernisiert seinen strategischen Rahmen für die Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung. Mit einem neuen Gesetz wird bis Januar 2022 ein Lobbyregister eingeführt, wobei jedoch kein „legislativer Fußabdruck“ vorgesehen ist. Mängel bestehen nach wie vor bei der Regulierung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten und bei den Vorschriften über die Offenlegung von Vermögenswerten, wengleich einige Verbesserungen im Gange sind. Die Vorschriften für die Parteienfinanzierung weisen einige rechtliche Lücken auf, unter anderem in Bezug auf Sponsoring, gleichzeitig werden die Obergrenzen für Spenden als zu hoch angesehen. Der finanzielle Schaden durch Korruption ist erheblich zurückgegangen, wobei die klassische Bargeldbestechung rückläufig war. Dafür rücken andere Formen der nicht-monetären Bestechung wie kostenlose Veranstaltungstickets und eine mögliche unzulässige Einflussnahme durch private Abendempfangs für Vertreter aus Wirtschaft und Politik in den Mittelpunkt. Deutschland ist weltweit führend bei der Strafverfolgung von Einzelpersonen, die Auslandsbestechung begehen, aber es fehlen gesetzliche Bestimmungen zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen.

Deutschland verfügt über einen gut funktionierenden Rechtsrahmen für Medienfreiheit und Medienvielfalt. Im Zuge der Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste wurde der Rechtsrahmen für das deutsche Medienrecht aktualisiert, insbesondere durch den im November 2020 in Kraft getretenen Medienstaatsvertrag. Der Grad der Unabhängigkeit der Medien und der jeweiligen Medienanstalten ist nach wie vor hoch. Das deutsche Recht gewährleistet ein hohes Maß an Transparenz in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse im Medienbereich. Trotz eines soliden Rechtsrahmens gibt vor allem die physische Sicherheit von Journalisten, insbesondere im Rahmen der Berichterstattung bei Protesten, Anlass zu Sorge. In diesem Zusammenhang war im Jahr 2020 eine beträchtliche Zahl von Fällen von Aggression gegen Journalisten zu verzeichnen.

Die Gewaltenteilung hat während der COVID-19-Pandemie eine aktive Rolle gespielt. Restriktive Maßnahmen wurden in erster Linie von den Landesregierungen auf der Grundlage des Infektionsschutzgesetzes ergriffen, das mehrfach – wie etwa im November 2020 – geändert wurde, um die Kontrolle durch den Bundestag zu stärken. Diese Maßnahmen waren Gegenstand umfassender gerichtlicher Überprüfungen. Es wurden gewisse Bedenken hinsichtlich eines allgemeinen Trends verkürzter Fristen für die Konsultation der Interessenträger geäußert. Am 9. Juni 2021 hat die Kommission wegen Verstoßes gegen den Grundsatz des Vorrangs des EU-Rechts im Zusammenhang mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Die Zivilgesellschaft profitiert nach wie vor von einem soliden Rahmen, ist jedoch mit Unsicherheit hinsichtlich des Steuerbefreiungsstatus gemeinnütziger Organisationen konfrontiert. Nach Ansicht der Interessenträger kann die Besorgnis über den Verlust dieses Status dazu führen, dass sie davon absehen, zu potenziell sensiblen Fragen Stellung zu nehmen.

## **I. JUSTIZSYSTEM**

Das Gerichtssystem in Deutschland ist föderal aufgebaut. Die Rechtsprechung wird von Bundesgerichten und von den Gerichten der 16 Bundesländer ausgeübt. Der größte Teil der Zuständigkeiten und der Arbeitsbelastung im Bereich der Rechtspflege liegt bei den Ländern.<sup>1</sup> Die Gerichte sind strukturell in ordentliche Gerichte (Zivil- und Strafgerichte) und Fachgerichte (Verwaltungs-, Finanz-, Arbeits- und Sozialgerichte) gegliedert. Die Ernennung von Richtern und Staatsanwälten – mit Ausnahme der Bundesgerichte und des Generalstaatsanwalts 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 Ernennungsentscheidung. Die Richter der Bundesgerichte werden von einem Richterwahlausschuss gewählt, dessen Mitglieder von der Exekutive ernannt werden. Der Präsidialrat des Gerichts, für das ein neuer Richter bestellt werden soll, muss in dem Ernennungsverfahren konsultiert werden.<sup>3</sup> Derzeit gibt es in den 16 Bundesländern 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. Die verfassungsrechtliche Prüfung wird durch das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsgerichte der Länder gewährleistet. Die Staatsanwaltschaft ist in Deutschland Teil der Exekutive. Auf Bundesebene gibt es den

<sup>1</sup> Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 dargelegt, wird die Unabhängigkeit der deutschen Justiz durch eine Vielzahl von Garantien, zu denen die gerichtliche Kontrolle von Ernennungen, Beurteilungen, Beförderungen, Disziplinarstrafen und Entlassungen gehören, sowie durch eine Reihe von Elementen der richterlichen Selbstverwaltung gewährleistet.

<sup>2</sup> Das Leistungsprinzip ist in Artikel 33 Absatz 2 GG verankert; ausschlaggebend sind hauptsächlich die Noten in den beiden juristischen Staatsprüfungen.

<sup>3</sup> Der Richterwahlausschuss besteht zu gleichen Teilen aus den zuständigen Ministern der Länder und vom Bundestag gewählten Mitgliedern. Siehe Richterwahlgesetz und Deutsches Richtergesetz, § 54f. Ähnliche Ausschüsse bestehen in einigen, aber nicht allen Ländern. Darüber hinaus unterliegen das Verfahren und die Entscheidung über die Ernennung bzw. Nichtbestellung 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. Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Generalstaatsanwalt, der beim Bundesgerichtshof angesiedelt ist. Die Länder verfügen jeweils über ihre eigene Staatsanwaltschaft. Deutschland beteiligt sich an der Europäischen Staatsanwaltschaft. In Deutschland gibt es 27 regionale Anwaltskammern<sup>5</sup>, die unter dem Dach der Bundesrechtsanwaltskammer organisiert sind.

## Unabhängigkeit

**Die richterliche Unabhängigkeit gilt weiterhin als sehr ausgeprägt.** Im Jahr 2021 bewerten 80 % der Gesamtbevölkerung und 69 % der Unternehmen die Unabhängigkeit der Gerichte und Richter als „sehr gut“ bzw. „eher gut“.<sup>6</sup> Dieser hohe Grad an wahrgenommener Unabhängigkeit der Justiz blieb in den letzten fünf Jahren stabil und ist bei der breiten Öffentlichkeit im Vergleich zu 2020 leicht steigend, während er bei den Unternehmen im Vergleich zum Stand der Vorjahre leicht zurückgegangen ist.

**Derzeit wird erwogen, die Befugnis der Justizminister zu ändern, Staatsanwälten in Einzelfällen Weisungen zu erteilen.** Im Januar 2021 wurde der Entwurf eines Vorschlags zur Änderung des Systems der Weisungen an Staatsanwälte in Einzelfällen, das in den vergangenen Jahren Gegenstand von Diskussionen war<sup>7</sup>, den Ländern und Interessenträgern zur Konsultation vorgelegt. Mit dem Vorschlag wird unter anderem auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Anwendung des Europäischen Haftbefehls reagiert<sup>8</sup>. Mit dem Vorschlag würde die Verpflichtung zur Einhaltung des Grundsatzes der Rechtmäßigkeit kodifiziert und die Anforderung eingeführt, dass Weisungen in Einzelfällen begründet und schriftlich erteilt werden müssen.<sup>9</sup> Solche geplanten Garantien stünden im Einklang mit den Empfehlungen des Europarates<sup>10</sup>. Darüber hinaus würde der Vorschlag die Möglichkeit von Weisungen in Einzelfällen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in der EU abschaffen, ansonsten aber beibehalten.<sup>11</sup> Während die vorgeschlagenen Garantien von den Interessenträgern weitgehend begrüßt wurden<sup>12</sup>, fielen die Reaktionen auf das letztgenannte Element des Vorschlags gemischt aus. Einige Länder<sup>13</sup> und Interessenträger<sup>14</sup>

---

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

<sup>6</sup> EU-Justizbarometer 2021, Schaubilder 48 und 50. Die Kategorien zur Bewertung der richterlichen Unabhängigkeit sind wie folgt: sehr gering (weniger als 30 % der Befragten nehmen die Unabhängigkeit der Gerichte und Richter als „eher gut“ und „sehr gut“ wahr), gering (zwischen 30 und 39 %), durchschnittlich (zwischen 40 und 59 %), hoch (zwischen 60 und 75 %), sehr hoch (über 75 %).

<sup>7</sup> Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 festgestellt wurde, scheint die Tatsache, dass von diesem Recht in der Praxis selten Gebrauch gemacht wird, in Verbindung mit den bestehenden rechtlichen Garantien das Risiko eines Missbrauchs des Weisungsrechts zu mindern; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 3.

<sup>8</sup> Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 27. Mai 2019, OG und PI, verbundene Rechtssachen C-508/18 und C-82/19 PPU, und vom 24. November 2020, Rechtssache C-510/19.

<sup>9</sup> Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2021), Gesetzentwurf zur Stärkung der Unabhängigkeit der Staatsanwälte und der strafrechtlichen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

<sup>10</sup> Siehe Empfehlung Rec(2000)19 des Ministerkomitees des Europarates, Nummer 13(d-e) (in englischer Sprache). Weitere vom Europarat empfohlene Garantien bestehen darin, die Weisung in die Verfahrensakte aufzunehmen und den Parteien den Zugang zu der Weisung zu ermöglichen.

<sup>11</sup> Konkret bezieht sich der Entwurf auf die Teile 8 bis 11 und 13 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, die unter anderem die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der EU betreffen.

<sup>12</sup> Siehe die in den Fußnoten 13, 14 und 15 genannten Beiträge.

<sup>13</sup> Gemeinsames Schreiben von Hessen, Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Niedersachsen und Schleswig-Holstein vom 3. Februar 2021.

<sup>14</sup> Beitrag des Deutschen Anwaltsvereins zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 7.

sind der Auffassung, dass das derzeitige System von Weisungen beibehalten werden muss, um dem Grundsatz der konstitutionellen Demokratie und damit der Rechenschaftspflicht der Staatsanwaltschaft Rechnung zu tragen. Andere Interessenträger<sup>15</sup> wiederum vertreten die Ansicht, dass die Befugnis zur Erteilung von Weisungen in Einzelfällen vollständig abgeschafft werden sollte und dass mit dem Vorschlag eine künstliche Trennung zwischen nationalen Angelegenheiten und Angelegenheiten, die die justizielle Zusammenarbeit in der EU betreffen, geschaffen würde. Die Regierung überprüft derzeit die Antworten im Rahmen der Konsultation, um zu entscheiden, ob und wie mit dem Vorschlag fortzufahren ist.<sup>16</sup>

**Die Auswahlkriterien für vorsitzende Richter an den Bundesgerichten sind Gegenstand laufender Diskussionen, nachdem einige Kritik an der vorgeschlagenen Abschaffung spezifischer Erfahrungsanforderungen geäußert wurde.** Beförderungen in die Ämter des Präsidenten, des Vizepräsidenten und des vorsitzenden Richters eines Senats<sup>17</sup> an den Bundesgerichten werden vom Bundespräsidenten auf Vorschlag des zuständigen Ministers<sup>18</sup> beschlossen. Der Vorschlag basiert auf einem Verfahren, das die obligatorische Beteiligung des Richterrats des betreffenden Gerichts umfasst. Das Leistungsprinzip für die Auswahl der Kandidaten bestimmt sich nach gesetzlich festgelegten Anforderungen und im Falle des Amts von vorsitzenden Richtern insbesondere nach den Auswahlkriterien für das Amt,<sup>19</sup> Bewerbungen werden insbesondere auf der Grundlage ihrer fachlichen Beurteilung durch den betreffenden Gerichtspräsidenten bewertet. Im September 2020 hat das Ministerium der Justiz seine Auswahlkriterien für das Amt der vorsitzenden Richter an allen in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Bundesgerichten überarbeitet, wobei insbesondere das Erfordernis einer in der Regel fünfjährigen Erfahrung beim jeweiligen Bundesgericht für die Ausübung des Amtes eines vorsitzenden Richters gestrichen wurde.<sup>20</sup> Die Präsidenten der Bundesgerichte<sup>21</sup> und Interessenträger<sup>22</sup> haben dies kritisiert und argumentiert, dass eine solche Erfahrung notwendig sei, um die Aufgaben eines vorsitzenden Richters erfüllen zu können. Zugleich haben sie ihr Bedauern darüber geäußert, dass sie nicht beteiligt waren<sup>23</sup> an der Vorbereitung der Änderungen<sup>24</sup>. Darüber hinaus wurde das Ministerium dafür kritisiert, die Auswahlkriterien während eines laufenden Einstellungsverfahrens zu überprüfen. Nach

---

<sup>15</sup> Beitrag des Deutschen Richterbunds zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 7.

<sup>16</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Ministerium der Justiz erhaltene Informationen.

<sup>17</sup> Die vorsitzenden Richter haben das gleiche Stimmrecht wie die anderen Richter im Senat, leiten aber zudem mündliche Verhandlungen und verfassen fachliche Beurteilungen für Beförderungen. Ihr Amt hat wird auch höhere vergütet.

<sup>18</sup> Der Minister der Justiz ist für den Bundesgerichtshof, den Bundesfinanzhof und das Bundesverwaltungsgericht zuständig, während der Bundesminister für Arbeit und Soziales für das Bundessozialgericht und das Bundesarbeitsgericht zuständig ist.

<sup>19</sup> In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Anwendung des Leistungsprinzips bei Bundesrichtern festgelegt, siehe z. B. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 29. November 2016, 2 BvR 2453/15.

<sup>20</sup> Somit waren nach den früher geltenden Kriterien Ausnahmen von der fünfjährigen Erfahrung möglich.

<sup>21</sup> Siehe z. B. SWR (2021), Bettina Limperg: Das muss sich unbedingt ändern, und im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland erhaltene Informationen.

<sup>22</sup> Beitrag des Deutschen Richterbunds zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 6. Der Richterbund weist auf die Gefahr hin, dass die Wahrnehmung politischer Erwägungen, die sich auf Beförderungen auswirken, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz beeinträchtigen könnte. Deutsche Richterzeitung (4/21), Ein verstörender Verdacht.

<sup>23</sup> Wenngleich eine solche Beteiligung rechtlich nicht vorgeschrieben ist, wurden die bisherigen Auswahlkriterien im Jahr 2016 im Einvernehmen zwischen dem Ministerium der Justiz und den Bundesgerichten festgelegt.

<sup>24</sup> Das Ministerium der Justiz ist der Auffassung, dass die Erfahrung auch bei anderen einschlägigen Gerichten erworben werden kann.

der Kritik steht das Ministerium der Justiz nun im Dialog mit den Bundesgerichten. Anfang 2021 hat das Ministerium dem Bundespräsidenten zwei Kandidaten für die freien Ämter des Vizepräsidenten und Präsidenten des Bundesfinanzhofs vorgeschlagen, die vom Richterwahlausschuss gewählt wurden, ohne das Kriterium der fünfjährigen Erfahrung beim Bundesfinanzhof zu erfüllen.<sup>25</sup> Derzeit sind Beschwerden gegen das Beförderungsverfahren für das Amt des Präsidenten und des Vizepräsidenten anhängig<sup>26</sup>, was eine aufschiebende Wirkung hinsichtlich der Ernennung hat. Dem Europarat zufolge sollten die Verfahren für die Ernennung der Präsidenten von obersten Gerichtshöfen gesetzlich festgelegt sein, dem Leistungsprinzip Rechnung tragen und jede Möglichkeit politischer Einflussnahme formell ausschließen.<sup>27</sup>

## Qualität

**Die Umsetzung des Pakts für den Rechtsstaat von 2019 ist im Gange, doch bestehen nach wie vor längerfristige Herausforderungen in Bezug auf Einstellungen in der Justiz.**<sup>28</sup> Die Schaffung und Besetzung der im Pakt für den Rechtsstaat vorgesehenen 2000 Stellen für Richter und Staatsanwälte in den Ländern kommt voran. In den meisten Bundesländern wurden alle zugewiesenen Stellen geschaffen (in einigen sogar mehr), und in den übrigen Bundesländern sollen bis Dezember 2021 alle verbleibenden Stellen geschaffen werden. Die auf Ebene des Bundes vorgesehenen Stellen wurden ebenfalls geschaffen.<sup>29</sup> Am 10. Juni 2021 wurde ein gemeinsamer Bericht von Bund und Ländern über die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen zum Pakt für den Rechtsstaat vorgelegt, in dem der Schluss gezogen wurde, dass die Umsetzung gut vorangekommen sei. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass bislang über 2700 Stellen für Richter und Staatsanwälte geschaffen und 2500 davon besetzt wurden.<sup>30</sup> Interessenträger<sup>31</sup> sind jedoch der Ansicht, dass weitere Investitionen erforderlich sind, insbesondere im Hinblick auf die Zunahme neuer Aufgaben im Justizwesen, und haben daher eine Verlängerung des Pakts für den Rechtsstaat vorgeschlagen. Mit Beschluss der Justizministerkonferenz vom 16. Juni 2021 sprachen sich die 16 Länder gemeinsam für eine Fortschreibung und Intensivierung des Pakts für die Rechtsstaatlichkeit über das Jahr 2021 hinaus, einschließlich der Finanzierung von

---

<sup>25</sup> Ob die Kriterien für vorsitzende Richter für Präsidenten und Vizepräsidenten von Gerichten gelten, ist umstritten. Die Interessenträger sind der Ansicht, dass insbesondere Vizepräsidenten in erster Linie für Rechtsprechung zuständig seien und daher die Kriterien für die Erfahrung erfüllen sollten. Das Ministerium der Justiz ist der Auffassung, dass die fünfjährige Erfahrung aufgrund der administrativen Zuständigkeiten von Präsidenten und Vizepräsidenten nicht als obligatorisches Kriterium anzusehen sei. Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland erhaltene Informationen.

<sup>26</sup> LTO (2021), Eilanträge gegen Neubesetzung an BFH-Spitze.

<sup>27</sup> Beirat Europäischer Richter (2016), Opinion N°19 - The role of court presidents, para 53 (Stellungnahme Nr. 19 – Die Rolle der Gerichtspräsidenten, Rn. 53). Nach deutschem Recht muss jede Beförderungsentscheidung, darunter die Entscheidungen der Präsidenten der obersten Gerichte, auf dem Leistungsprinzip beruhen (Art. 33 Abs. 2 GG, § 46 DRiG, §§ 9, 22 Abs. 1 BBG). Darüber hinaus unterliegt jede solche Entscheidung der gerichtlichen Überprüfung.

<sup>28</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 4-5.

<sup>29</sup> 24 Stellen beim Bundesgerichtshof und 71 Stellen beim Generalbundesanwalt, Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 9.

<sup>30</sup> Gemeinsamer Bericht von Bund und Ländern über die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen des MPK-Beschlusses vom 31. Januar 2019 zum Pakt für den Rechtsstaat; siehe auch Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2019), Pakt für den Rechtsstaat.

<sup>31</sup> Der Deutsche Richterbund weist auf rund 2000 zusätzliche fehlende Richter- und Staatsanwaltsstellen hin und schlägt vor, den Pakt bis 2025 zu verlängern. Deutsche Richterzeitung (2021), Pakt mit durchwachsender Zwischenbilanz.

Investitionen in die Digitalisierung der Justiz.<sup>32</sup> Wie bereits im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 festgestellt wurde, bestehen angesichts der bevorstehenden Pensionierungswellen nach wie vor langfristige Herausforderungen im Hinblick auf die Einstellung von Richtern und Staatsanwälten.<sup>33</sup> Die Interessenträger weisen in diesem Zusammenhang weiterhin auf das Problem der Wettbewerbsfähigkeit der Einstiegsgehälter für Richter und Staatsanwälte sowie auf die anhaltenden Gehaltsunterschiede in den einzelnen Ländern hin.<sup>34</sup> Insbesondere die östlichen Bundesländer führen eine Reihe von Initiativen durch, um im Vorfeld der in den kommenden Jahren erfolgenden Pensionierung von Richterinnen und Richtern, die nach der Wiedervereinigung eingestellt wurden, Hochschulabsolventen für den Richterberuf zu gewinnen.<sup>35</sup>

**Die Bemühungen zur Verbesserung der Digitalisierung der Justiz werden fortgesetzt, auch im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie.**<sup>36</sup> Für Zivil- und Verwaltungsverfahren gibt es in Deutschland umfassende Verfahrensregeln für den Einsatz digitaler Instrumente. Sie sind jedoch in Hauptverhandlungen in Strafverfahren weniger entwickelt, insbesondere was die Möglichkeit betrifft, mündliche Verfahren im Wege der Fernkommunikation mit dem Beschuldigten durchzuführen.<sup>37</sup> Die elektronischen Kommunikationsinstrumente für Gerichte und Staatsanwaltschaften sind vollständig implementiert.<sup>38</sup> Während digitale Lösungen für die Einleitung und Verfolgung von Verfahren in Zivil- und Verwaltungssachen gut entwickelt sind, trifft dies in der Praxis auf Strafsachen weniger zu.<sup>39</sup> Die drei Projekte auf Länderebene zur Einführung elektronischer Dateien schreiten mit Blick auf das übergeordnete Ziel eines vollständigen Übergangs zu elektronischen Dateien bis 2026 voran. Die Bundesregierung entwickelt in Zusammenarbeit mit den Ländern und Bundesgerichten eine Reihe weiterer Digitalisierungsprojekte, darunter die Einrichtung einer gemeinsamen Videokonferenzplattform für alle Gerichte und einer IT-Anwendung, die es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, bei der Klageerhebung vor Gericht Unterstützung zu erhalten.<sup>40</sup> Die Regierung und die Interessenträger berichten, dass die im Zivilprozessrecht vorgesehenen Möglichkeiten für digitale Anhörungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie die Kontinuität der Tätigkeit der Gerichte erleichterten.<sup>41</sup>

**In mehreren Bundesländern wurden spezialisierte Handelsgerichte mit Schwerpunkt auf internationalen Streitigkeiten eingerichtet.** Im November 2020 hat in Baden-

---

<sup>32</sup> Justizministerkonferenz (2021), Beschluss – Personalverstärkungen nachhaltig fortsetzen und Digitalisierung der Justiz vorantreiben – Pakt für den Rechtsstaat 2.0.

<sup>33</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 4.

<sup>34</sup> Einer Erhebung des Deutschen Richterbundes von 2021 zufolge beträgt der Einkommensunterschied bei jungen Richtern und Staatsanwälten im Ländervergleich zwischen Spitzenreiter und Schlusslicht 685 Euro im Monat. DRB (2021), Große Besoldungsunterschiede zwischen den Bundesländern.

<sup>35</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von den Justizministerien der Länder erhaltene Informationen.

<sup>36</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 4.

<sup>37</sup> EU-Justizbarometer 2021, Schaubild 40. Der Regierung zufolge hängt dies mit der Betonung des Grundsatzes der mündlichen Verhandlung und der Anwesenheit des Beschuldigten in der Hauptverhandlung zusammen.

<sup>38</sup> EU-Justizbarometer 2021, Schaubilder 42-43.

<sup>39</sup> EU-Justizbarometer 2021, Schaubilder 44-45.

<sup>40</sup> Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 14.

<sup>41</sup> Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 14. Beitrag des Deutschen Richterbunds zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 9.



Württemberg ein neues Handelsgericht an den Standorten Mannheim und Stuttgart, das auf größere wirtschaftsrechtliche und internationale<sup>42</sup> Streitverfahren spezialisiert ist, seine Tätigkeit aufgenommen<sup>43</sup>. Das Gerichtsverfahren kann auf Antrag der Parteien ausschließlich in englischer Sprache geführt werden. Ähnliche Fachkammern, die sich mit Handelsstreitigkeiten befassen und Verfahren in englischer Sprache führen können, bestanden bereits an Gerichten in Hessen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland.<sup>44</sup> Das übergeordnete Ziel dieser Initiativen besteht darin, Deutschland als Ort für internationale Handelsstreitigkeiten attraktiver zu machen. In einem Positionspapier der Justizministerkonferenz der Länder vom November 2020 fordern die Länder die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für die fakultative Einführung von Handelsgerichten, die sich ausschließlich mit internationalen, in englischer Sprache verhandelten Handelssachen mit einem Streitwert von über 2 Mio. EUR befassen.<sup>45</sup> Ein von Nordrhein-Westfalen und Hamburg im Bundesrat vorgelegter Gesetzentwurf wurde im Mai 2021 dem Bundestag übermittelt. Darin werden Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes vorgeschlagen wurden, um die Schaffung solcher Gerichte zu ermöglichen.<sup>46</sup>

## Effizienz

**Das Justizsystem funktioniert weiterhin effizient und verzeichnet bei Verwaltungssachen Verbesserungen.**<sup>47</sup> Im Jahr 2019 haben sich bei Verwaltungssachen sowohl die Dispositionszeit (397 Tage im Jahr 2019 gegenüber 435 Tagen im Jahr 2018) als auch die Verfahrensabschlussquote (109 % im Jahr 2019 gegenüber 97,1 % im Jahr 2018) verbessert. Dadurch wurde der Trend der Vorjahre mit einer abnehmenden Effizienz in Verwaltungssachen umgekehrt.<sup>48</sup> Diese Effizienzsteigerung hat auch zu einer Verringerung der Zahl der anhängigen Verwaltungssachen geführt, obwohl sie mit 1,0 Fällen je 100 Einwohner nach wie vor relativ hoch ist.<sup>49</sup> Im Hinblick auf zivil- und handelsrechtliche Streitsachen sind die Leistungsindikatoren stabil geblieben (wobei sich die Verfahrensabschlussquote von 97,2 % im Jahr 2018 auf 98,8 % im Jahr 2019 leicht verbessert hat).<sup>50</sup> Nach Angaben der Interessenträger scheint die COVID-19-Pandemie bislang keine erheblichen Auswirkungen auf die Effizienz des Justizsystems zu haben.<sup>51</sup> Um zu ergründen, warum die Zahl der anhängig gewordenen Zivilsachen stetig abnimmt, hat das Ministerium der Justiz eine Studie zu diesem Thema in Auftrag gegeben.<sup>52</sup>

---

<sup>42</sup> Insbesondere Unternehmensstreitigkeiten, Unternehmenskäufe und erhebliche Finanzstreitigkeiten im B2B-Sektor.

<sup>43</sup> Der Commercial Court: <https://www.commercial-court.de/>.

<sup>44</sup> Im Saarland wurden 2019 eine Kammer für (grenzüberschreitende) Handelsstreitigkeiten sowie eine Kammer für grenzüberschreitende Verbraucherstreitigkeiten geschaffen, wobei die Möglichkeit besteht, die Verfahren in französischer Sprache zu führen.

<sup>45</sup> Justizministerkonferenz (2020), Bericht der Länderarbeitsgruppe „Justizstandort Deutschland: Stärkung der Gerichte in Wirtschaftsstreitigkeiten/Commercial Courts“.

<sup>46</sup> Bundesrat (2021), Gesetzentwurf zur Stärkung der Gerichte in Wirtschaftsstreitigkeiten.

<sup>47</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 5.

<sup>48</sup> Die Zahl der anhängig gewordenen Verwaltungssachen ist nach wie vor sehr hoch. EU-Justizbarometer 2021, Schaubilder 5, 9 und 13.

<sup>49</sup> EU-Justizbarometer 2021, Schaubild 16.

<sup>50</sup> EU-Justizbarometer 2021, Schaubild 12.

<sup>51</sup> Deutsche Richterzeitung (2020), Corona führt zu Digitalisierungsschub, und im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland erhaltene Informationen.

<sup>52</sup> Beitrag der Bundesrechtsanwaltskammer zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 10.

## II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

In Deutschland gibt es mehrere Behörden, die auf Bundesebene für die Korruptionsprävention zuständig sind, darunter das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sowie der Bundesrechnungshof. Die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung von 2004, die den strategischen Rechtsrahmen für die Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung bildet, wird derzeit überarbeitet. Derzeit werden die ergänzenden detaillierten Regeln für Geschenke und Belohnungen für Bundesbeamte sowie im Rahmen der Richtlinie zur Korruptionsbekämpfung auch die umfassenden Verhaltenskodizes, mit denen Korruption auf Bundesebene verhindert werden soll, überarbeitet. In Bezug auf die Korruptionsbekämpfung verfolgt Deutschland einen dezentralisierten Ansatz. Die 16 Bundesländer sind für die Ermittlung bei und die Verfolgung von Korruptionsdelikten in Deutschland zuständig. In einigen Ländern gibt es auf Korruption spezialisierte Polizei- und Strafverfolgungsbehörden. Das Bundeskriminalamt spielt eine Rolle beim Informationsaustausch zwischen der internationalen und der lokalen Ebene sowie zwischen den Polizeibehörden auf Länderebene.

**Bei Experten und Führungskräften der Wirtschaft wird die Korruption im öffentlichen Sektor nach wie vor als gering wahrgenommen.** Im Korruptionswahrnehmungsindex 2020 von Transparency International belegt Deutschland mit 80 von 100 Punkten in der EU Platz 4 und weltweit Platz 9.<sup>53</sup> Diese Wahrnehmung ist in den letzten fünf Jahren<sup>54</sup> relativ stabil geblieben<sup>55</sup>.

**Deutschland hat eine Überarbeitung seines umfassenden strategischen Rahmens zur Korruptionsprävention auf Bundesebene eingeleitet.** In diesem Zusammenhang sind Aktualisierungen nach der „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“<sup>56</sup> von 2004, die den wichtigsten Regelungsrahmen für die Korruptionsprävention darstellt, u. a. im Hinblick auf Korruptionsrisikoanalysen geplant.<sup>57</sup> Die Regeln über das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken von 2004 werden derzeit ebenfalls überarbeitet; dabei wird geprüft, ob aktuellere und einheitlichere Vorschriften und mehr Rechtssicherheit erforderlich sind.<sup>58</sup> Deutschland wird 2021 erstmals einen detaillierten zusammenfassenden Bericht über Integrität in der Bundesverwaltung veröffentlichen.<sup>59</sup>

---

<sup>53</sup> Transparency International, Korruptionswahrnehmungsindex 2020 (2021), S 2-3. Die Wahrnehmung der Korruption wird wie folgt kategorisiert: gering (die Wahrnehmung von Korruption im öffentlichen Sektor durch Experten und Führungskräfte der Wirtschaft liegt bei über 79 Punkten); relativ gering (Punktzahl zwischen 79 und 60), relativ hoch (Punktzahl zwischen 59 und 50), hoch (Punktzahl unter 50).

<sup>54</sup> Die Eurobarometer-Daten vom letzten Jahr zur Wahrnehmung von und Erfahrung mit Korruption seitens der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen werden alle zwei Jahre aktualisiert. Der jüngste Datensatz ist das Spezial-Eurobarometer 502 (2020) und das Flash-Eurobarometer 482 (2019).

<sup>55</sup> 2015 lag der Wert bei 81 Punkten, im Jahr 2020 bei 80 Punkten. 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 sie 1-3 Punkte beträgt.

<sup>56</sup> Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung (2004).

<sup>57</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Ministerium der Justiz erhaltene Informationen.

<sup>58</sup> Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 18.

<sup>59</sup> In diesem Bericht werden Informationen aus drei bereits bestehenden Quellen zusammengestellt: i) Bericht zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung, der unter anderem die Zahl mutmaßlicher Korruptionsfälle enthält und auf Maßnahmen der Korruptionsprävention in den einzelnen Ministerien eingeht; ii) von der öffentlichen Verwaltung akzeptiertes Sponsoring; iii) Umfang des Einsatzes von

**Aufgrund der föderalen Struktur ist der institutionelle Rahmen für die Korruptionsbekämpfung in Deutschland dezentralisiert.** Die 16 Bundesländer sind für die Korruptionsbekämpfung verantwortlich.<sup>60</sup> Die Zuständigkeiten der 16 Innenministerien der Länder hängen vom Rechtsrahmen des jeweiligen Landes ab. Sie können die strategische Koordinierung und Korruptionsprävention sowie in einigen Fällen auch Ermittlungsaufgaben umfassen.<sup>61</sup> Die Polizei, einschließlich der Landeskriminalämter und der örtlichen Polizei, unterliegt dem Recht der 16 Bundesländer. In einigen Ländern wurden besondere Polizeieinheiten und Schwerpunktstaatsanwaltschaften eingerichtet, die auf Wirtschaftskriminalität sowie auf Ermittlungen und Strafverfolgung im Bereich der Korruption spezialisiert sind.<sup>62</sup> Für die Rechtsprechung in Korruptionsfällen gibt es spezielle Strafkammern an Landgerichten, die auf Wirtschaftskriminalität einschließlich Korruption spezialisiert sind. Das Bundeskriminalamt spielt eine wesentliche Rolle bei der Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch zwischen den Ländern und mit internationalen Partnern bei strafrechtlichen Ermittlungen.

**Die Zahl der gemeldeten Korruptionsfälle ist gestiegen, doch nimmt der durch Korruption verursachte finanzielle Gesamtschaden für die Gesellschaft ab.** Informationen über das Vorgehen der deutschen Polizei gegen Korruption, die weitestgehend unter Strafe gestellt wird<sup>63</sup>, sind öffentlich zugänglich. Laut dem jüngsten Bericht des Bundeskriminalamts über Korruption wurden im Jahr 2019 5428 Korruptionsfälle zur Anzeige gebracht.<sup>64</sup> Gegenüber 2018 stellt dies einen erheblichen Anstieg um 42,7 % dar. Dem Bericht zufolge ist die Zahl der Verdächtigen leicht um 3,3 % gestiegen. 67 % der Personen, die sich haben bestechen lassen, waren Beamte. Das öffentliche Auftragswesen ist der am stärksten betroffene Sektor. Klassische Bestechungsgelder in bar sind rückläufig, und der durch Korruption verursachte finanzielle Schaden ist im Jahr 2019 um 61,2 % auf 47 Mio. EUR zurückgegangen. Stattdessen rücken andere Formen der nicht-monetären Bestechung und einer möglichen unzulässigen Einflussnahme in den Mittelpunkt. Dazu gehören vor allem die Bereitstellung kostenloser Veranstaltungstickets, die ansonsten für die Öffentlichkeit nicht erhältlich sind, sowie private Abendempfänge für Vertreter aus Wirtschaft und Politik. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse fordern und veranstalten

---

externem Personal in der deutschen öffentlichen Verwaltung. Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 19.

<sup>60</sup> Auf Bundesebene ist das Ministerium des Innern, für Bau und Heimat für die allgemeine strategische Koordinierung der Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung zuständig. Es verabschiedet Leitlinien für die Umsetzung der Korruptionspräventionsvorschriften für alle Verwaltungsstellen des Bundes und gibt Verhaltenskodizes für Mitarbeiter und Vorgesetzte heraus. Bürger und Arbeitnehmer können sich an spezielle Kontaktstellen für Fragen oder Bedenken im Zusammenhang mit Korruption wenden. Dem Ministerium der Justiz kommt bei der strafrechtlichen Verfolgung von Korruption eine führende Rolle zu. Weder die Bundesanwaltschaft noch das Bundeskriminalamt haben das Mandat, gegen Korruption vorzugehen.

<sup>61</sup> So haben beispielsweise die Innenministerien der Länder Bremen und Hamburg Ermittlungsaufgaben.

<sup>62</sup> In Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Schleswig-Holstein gibt es Schwerpunktstaatsanwaltschaften mit unterschiedlichen Mandaten, die zwischen einer umfassenden Zuständigkeit in Korruptionsfällen für das jeweilige Bundesland und einer spezifischen, lokal begrenzten Zuständigkeit innerhalb des betreffenden Landes variieren.

<sup>63</sup> Korruption wird in Deutschland umfassend unter Strafe gestellt, einschließlich Bestechung und Bestechlichkeit (siehe §§ 331-337 StGB). Zudem werden Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr in den §§ 299-300 StGB und Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern in § 108e StGB unter Strafe gestellt. Deutschland verfügt über ein spezielles Gesetz zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger und regelt auch die strafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen, die mit Geldstrafen von bis zu 10 Mio. EUR belegt werden können.

<sup>64</sup> Bundeskriminalamt, Korruption – Bundeslagebild 2019 (2020), S. 2.

regelmäßig Ausschusssitzungen zu Korruptionsfällen auf hoher Ebene, von denen Regierungsmitglieder oder Bundesministerien betroffen sind. Es bestehen einige Bedenken hinsichtlich der Kapazität, Fälle mutmaßlicher Korruption im Zusammenhang mit Finanzkriminalität aufzudecken und zu untersuchen.<sup>65</sup> Um entsprechende Bedenken auszuräumen, kündigte die deutsche Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit – FIU) an, ihre Kapazitäten in den nächsten drei Jahren auf 800 Mitarbeiter aufzustocken und eine spezielle Software zur Ermittlung von Risikobereichen einzuführen.<sup>66</sup> Bei Auslandsbestechung werden in Deutschland nach wie vor kritisch wenige Unternehmen zur Verantwortung gezogen, obwohl das Land bei der Ermittlung, Verfolgung und Sanktionierung von Einzelpersonen, die ausländische Amtsträger bestechen, führend ist.<sup>67</sup>

**Im März 2021 wurde ein neues Bundesgesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für Interessenvertreter verabschiedet, das am 1. Januar 2022 in Kraft tritt.** Mit dem Gesetz<sup>68</sup> soll die Transparenz der Entscheidungsprozesse des Bundes erhöht werden. Es enthält Vorschriften für Lobbytätigkeiten gegenüber dem Deutschen Bundestag, der Regierung und den Ministerien. Die Interessenträger erkennen den weitreichenden persönlichen Geltungsbereich an, der auch Rechtsanwälte und Mandanten von Beratungsfirmen umfasst, die in ihrem Namen Lobbyarbeit leisten.<sup>69</sup> Akteure wie Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Kirchen und Religionsgemeinschaften als die wichtigsten Lobbyakteure in Deutschland sind jedoch von der Registrierungspflicht ausgenommen. Die Bereitstellung von Finanzinformationen über Investitionen in Lobbytätigkeiten bleibt ebenfalls freiwillig. Darüber hinaus betrifft die Registrierungspflicht nur Treffen mit hochrangigen Regierungsbeamten. Die ministerielle Fachebene, auf der regelmäßig der Großteil der Lobbyarbeit stattfindet, ist ausgenommen, was zur Folge hat, dass es keine Aufzeichnungen zu entsprechenden Treffen geben wird. Verstöße können mit bis zu 50 000 EUR geahndet werden. Das elektronische Lobbyregister wird bis zum 1. Januar 2022 einsatzbereit sein und vom Bundestag gepflegt. Die Einführung eines „legislativen Fußabdrucks“, der die Überwachung und Rückverfolgung aller Interessenvertreter ermöglichen würde, die versuchen, Einfluss auf bestimmte Gesetzestexte zu nehmen und einen Beitrag dazu zu leisten, fand in der Debatte um das Lobbyregister auf Bundesebene keine politische Mehrheit. Die Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) hat auch empfohlen, die Transparenz von externen Beiträgen zu Legislativvorschlägen zu

---

<sup>65</sup> Transparency International Deutschland (2020), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität.

<sup>66</sup> H. Steinharter, Financial Intelligence Unit – Anti-Geldwäsche-Behörde FIU plant Hunderte neue Stellen, Handelsblatt (23. Dezember 2020).

<sup>67</sup> OECD (2021), Phase 4: Folgebericht nach zwei Jahren: Deutschland (2021), S. 3: „Das Fortbestehen der Diskrepanz in der Praxis der Strafverfolgungsbehörden der 16 Bundesländer, infolge derer natürliche statt juristische Personen haftbar gemacht werden und fragmentierte Ermittlungsansätze in Verbindung mit der alternativen Anwendung von Einziehungsanordnungen schränken Deutschlands Fähigkeit, Unternehmen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger zur Rechenschaft zu ziehen, weiterhin stark ein.“

<sup>68</sup> Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz – LobbyRG), (16. April 2021), Bundesgesetzblatt 2021 Teil I Nr. 19 vom 27. April 2021, S. 818, [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#\\_bgbl\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl121s0818.pdf%27%5D\\_1625212991548](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s0818.pdf%27%5D_1625212991548).

<sup>69</sup> Transparency International Germany (2020), Positionspapier zum Gesetzentwurf zur Einführung eines Lobbyregisters, und im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland erhaltene Informationen.

verbessern.<sup>70</sup> Bedenken bestehen nach wie vor auch hinsichtlich der kohärenten Anwendung der deutschen Vorschriften zum „Drehtüreffekt“, einschließlich unterschiedlicher Karenzzeiten und des großen Ermessensspielraums bei der Entscheidung von Vorgesetzten in Bezug auf die künftige Einstellung von Staatssekretären und Generaldirektoren.<sup>71</sup>

**Deutschland verschärft derzeit die Regelungen zu potenziellen Interessenkonflikten für Abgeordnete und Mitglieder der Bundesfinanzaufsicht.** Um die Nebentätigkeiten von Mitgliedern des Bundestags einzuschränken, wurden dem Parlament im Dezember 2020 Änderungen des Abgeordnetengesetzes<sup>72</sup> vorgelegt und im Juni 2021 verabschiedet<sup>73</sup>. Die Reform beinhaltet das Verbot bezahlter Lobbytätigkeiten als Nebentätigkeit von Abgeordneten sowie vergüteter Vorträge, die im Zusammenhang mit ihrer parlamentarischen Arbeit stehen. Nebentätigkeiten in Höhe von mehr als 1000 EUR monatlich bzw. 3000 EUR pro Jahr müssten öffentlich bekannt gemacht werden. Die Änderungen sehen nicht vor, dass die tatsächliche Zeit, die für Nebentätigkeit aufgewendet wurde, offengelegt wird. Das am 1. Juli 2021 in Kraft getretene Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (FISG) verbietet außerdem Mitarbeitern der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) den privaten Handel mit Finanzinstrumenten.<sup>74</sup>

**Die deutschen Vorschriften über Vermögenserklärungen werden derzeit überprüft.** Die Änderung des Abgeordnetengesetzes sieht vor, dass Mitglieder des Bundestags Beteiligungen an Kapital- und Personengesellschaften ab 5 Prozent der Anteile sowie von Aktienoptionen und anderen Optionen auf Gesellschaftsanteile anzeigen müssen.<sup>75</sup> Das Vermögen und die finanziellen Interessen der Abgeordneten müssen offengelegt werden, wenn das betreffende Mitglied des Bundestags für eine Angelegenheit in einem parlamentarischen Ausschuss zuständig ist und gleichzeitig eine Vergütung durch eine Nebentätigkeit erhält. Allerdings bestehen nach wie vor Bedenken hinsichtlich mangelnder Vorschriften zur Offenlegung von Vermögenswerten und Immobilien durch Mitglieder der Bundesregierung.<sup>76</sup>

**Neue Vorschriften zum Schutz von Hinweisgebern werden derzeit ausgearbeitet.** Der Entwurf des Gesetzes zum Schutz von Hinweisgebern zielt darauf ab, die Offenlegung von Verstößen gegen EU-Recht und nationales Recht zu schützen, und umfasst sowohl den privaten als auch den öffentlichen Sektor.<sup>77</sup> In der Praxis gibt es auf Bundes- und Länderebene mehrere Kontaktstellen, bei denen Hinweisgeber Missstände offenlegen können. Dazu gehören Korruptionsbekämpfungsbeauftragte, Sonderbeauftragte wie die

---

<sup>70</sup> GRECO (2020), Fünfte Evaluierungsrunde, Evaluierungsbericht – Deutschland, Rn. 60. Siehe auch Pfeiler IV zu anderen institutionellen Fragen im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung für weitere Informationen zur Transparenz des Entscheidungsprozesses. Siehe auch Abschnitt IV.

<sup>71</sup> GRECO (2020), Fünfte Evaluierungsrunde, Evaluierungsbericht – Deutschland, Rn. 89 und 91. Politische Beamte und Generaldirektoren unterliegen der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beamtenverhältnisses gemäß § 105 BBG.

<sup>72</sup> Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz – AbgG).

<sup>73</sup> Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Verbesserung der Transparenzregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/287/1928784.pdf>.

<sup>74</sup> Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz – FISG), Bundesgesetzblatt Teil I vom 3. Juni 2021, S. 1534.

<sup>75</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland erhaltene Informationen.

<sup>76</sup> GRECO (2020), Fünfte Evaluierungsrunde, Rn. 95, und Darstellung im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 7.

<sup>77</sup> Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 21, und im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland erhaltene Informationen.

Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestags sowie auf Länderebene die Bürgerbeauftragten und Vertrauensanwälte, die die Aufdeckung und Untersuchung von Korruptionsdelikten erleichtern. An der Fragmentierung zwischen Institutionen und Verwaltungsebenen wurde Kritik geübt, da potenzielle Hinweisgeber und Beschwerdeführer Schwierigkeiten haben könnten, geeignete Offenlegungskanäle zu ermitteln.<sup>78</sup>

**Die Finanzierung politischer Parteien ist in einem spezifischen Gesetz geregelt, das hinreichend abschreckende Sanktionen vorsieht.** Die politischen Parteien sind verpflichtet, dem Präsidenten des Bundestags jährlich einen Rechenschaftsbericht vorzulegen, der auch das Vermögen, die Verbindlichkeiten, die Einnahmen und die Ausgaben der politischen Parteien sowohl im Wahlkampf als auch außerhalb der Wahlkampfzeiträume umfasst.<sup>79</sup> Bei Unrichtigkeiten kann die jeweilige Partei mit einem Betrag in Höhe des Doppelten der entsprechenden unrichtigen Angaben sanktioniert werden<sup>80</sup>. Es wurden Bedenken hinsichtlich der erheblichen Zeitspanne zwischen den Einnahmen der Parteien und deren Meldung geäußert.<sup>81</sup> Spenden über 50 000 EUR sind unverzüglich zu melden und auf der Website des Bundestags zu veröffentlichen. Spenden von mehr als 10 000 EUR müssen im jährlichen Rechenschaftsbericht offengelegt werden; die Obergrenze für anonyme Spenden beträgt 500 EUR und für Geldspenden in bar 1 000 EUR. Internationale Prüfer haben wiederholt auf die Notwendigkeit niedrigerer Schwellenwerte und einer verschärften Dokumentationspflicht hingewiesen.<sup>82</sup> Sponsoring ist trotz seines Potenzials, sich den Zugang zu wichtigen Regierungsbeamten zu erkaufen, nach wie vor weitgehend nicht geregelt.<sup>83</sup>

**Die COVID-19-Pandemie wirkte sich auf die Korruptionsbekämpfung in Deutschland aus und zeigte pandemiespezifische Korruptionsrisiken auf.** Bei der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen ging im Zusammenhang mit staatlichen COVID-19-Unterstützungsmaßnahmen eine größere Zahl von Meldungen ein, darunter zu Korruption und hauptsächlich zu Betrug.<sup>84</sup> Darüber hinaus haben mutmaßliche versteckte Provisionen für Abgeordnete, die Schutzmaskenkäufe für die Regierung vermittelt haben, zu öffentlichen Debatten und zur Einleitung von Korruptionsermittlungen geführt.<sup>85</sup> Um die Korruptionsprävention auch während und nach der COVID-19-Pandemie zu verbessern, wird Deutschland im Laufe des Jahres 2021 sein elektronisches Wettbewerbsregister zur

---

<sup>78</sup> Transparency International Deutschland (2018), Comments and Recommendations to UNCAC Second Review Cycle (Anmerkungen und Empfehlungen zum Zweiten Zyklus zur Überprüfung des UNCAC), S. 3.

<sup>79</sup> Das deutsche Parteiengesetz.

<sup>80</sup> Nach § 23 Buchstabe a des Parteiengesetzes. Beziehen sich die Unrichtigkeiten auf Haus- und Grundvermögen oder auf Beteiligungen an Unternehmen in der Vermögensbilanz oder im beigefügten Erläuterungsteil, so beträgt die Forderung 10 % der nicht aufgeführten oder unrichtig ausgewiesenen Vermögenswerte.

<sup>81</sup> Von LobbyControl im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland erhaltene Informationen deuten darauf hin, dass die Daten für das Jahr 2019 im April 2021 noch nicht veröffentlicht worden waren.

<sup>82</sup> Siehe aktuell UNCAC (2019), Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption, Überprüfungszyklus 1 (Kapitel III und IV), Zusammenfassung: Deutschland, Implementation Review Group (Juli 2020), und Überprüfungszyklus 2 (Kapitel II und V), Zusammenfassung: Deutschland, Implementation Review Group, Januar 2019.

<sup>83</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland erhaltene Informationen.

<sup>84</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen erhaltene Informationen.

<sup>85</sup> Zwei Politikern wird vorgeworfen, sechsstellige versteckte Provisionen erhalten zu haben, nachdem sie der Bundesregierung Hersteller von Schutzmasken empfohlen hatten. Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland erhaltene Informationen.

Unterstützung öffentlicher Vergabeverfahren in Betrieb nehmen.<sup>86</sup> Sobald das Register einsatzbereit ist, werden darin Informationen für öffentliche Auftraggeber gespeichert und gekennzeichnet, die für den Ausschluss von Bietern von der Auftragsvergabe relevant sind, unter anderem über rechtskräftige Verurteilungen, Strafbefehle und Geldbußen wegen Korruption, Bestechung, Geldwäsche, Steuerhinterziehung und anderer schwerer Straftaten.

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

Deutschland verfügt über einen bewährten Rahmen für Medienfreiheit und Medienvielfalt, der größtenteils in die Zuständigkeit der Länder fällt. Bei den vierzehn Landesmedienanstalten handelt es sich um unabhängige Regulierungsbehörden, deren politische Unabhängigkeit gesetzlich garantiert ist.<sup>87</sup> Das Grundgesetz und das Sekundärrecht garantieren Journalisten ausdrücklich das Recht, die Vertraulichkeit von Quellen zu schützen, sowie das Recht auf Zugang zu Informationen.<sup>88</sup> Der neue Medienstaatsvertrag und weitere Gesetzgebungsakte<sup>89</sup> wurden verabschiedet, um die überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste<sup>90</sup> in deutsches Recht umzusetzen.<sup>91</sup>

**Der Grad der Unabhängigkeit der Medienbehörden und Rundfunkräte ist nach wie vor hoch.**<sup>92</sup> Mit dem Inkrafttreten des überarbeiteten Medienstaatsvertrags haben die Medienbehörden neue Zuständigkeiten erhalten, insbesondere in Bezug auf Medienintermediäre. Die Medienbehörden werden jedoch nur schrittweise mit der vollständigen Anwendung der neuen Vorschriften beginnen, da sie erst nach und nach ihre Satzungen erlassen müssen, die im Medienstaatsvertrag vorgesehen sind und in denen einige seiner Bestimmungen (z. B. über die Auffindbarkeit von Inhalten, die als für die Bildung der öffentlichen Meinung relevant erachtet werden) konkretisiert werden.<sup>93</sup>

**Die Selbstregulierung der Presse funktioniert weiterhin gut, allerdings wurde auf einige Probleme hinsichtlich der Veröffentlichung von Rügen hingewiesen.**<sup>94</sup> Der Deutsche Presserat setzt sich aus Journalisten- und Verlegerverbänden zusammen. In seinem Jahresbericht 2020 wird ein starker Anstieg der Beschwerden im Zusammenhang mit einer kleinen Zahl kontroverser Presseartikel hervorgehoben (im Jahr 2020 gingen 4085 einzelne

---

<sup>86</sup> Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 23.

<sup>87</sup> Die 14 Medienbehörden sind für die privaten Rundfunkveranstalter zuständig, während die öffentlich-rechtlichen Medien jeweils unter der Aufsicht besonderer Rundfunkräte stehen.

<sup>88</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland.

<sup>89</sup> Insbesondere das Gesetz zur Änderung des Telemediengesetzes und weiterer Gesetze vom 19. November 2020.

<sup>90</sup> Richtlinie (EU) 2018/1808 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten.

<sup>91</sup> Auf der Rangliste der Pressefreiheit 2021 nimmt Deutschland weltweit den 13. Platz und unter den EU-Mitgliedstaaten den 9. Platz ein (Reporter ohne Grenzen Deutschland). In den letzten Jahren ist die Lage stabil geblieben, und das Land genießt weiterhin ein hohes Maß an Medienfreiheit und Schutz von Journalisten. Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 schätzt das Gesamtrisiko für den Medienpluralismus in Deutschland als eher gering ein (2021 Media Pluralism Monitor, S. 8).

<sup>92</sup> 2021 Media Pluralism Monitor, S. 11. Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 8.

<sup>93</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland erhaltene Informationen. Medienstaatsvertrag, § 84.

<sup>94</sup> 2021 Media Pluralism Monitor, S. 13. Eine öffentliche Rüge, mit der das betroffene Medienunternehmen zur Veröffentlichung einer Berichtigung verpflichtet wird, ist die weitreichendste Sanktion des Deutschen Presserats (zum Schutz der Betroffenen kann der Rat auch beschließen, eine nicht-öffentliche Rüge auszusprechen).

Beschwerden ein, im Vergleich zu 2175 im Jahr 2019).<sup>95</sup> Gleichzeitig wird in dem Bericht festgestellt, dass die betroffenen Verleger nur 34 der insgesamt 53 öffentlichen Rügen, die der Presserat 2020 erteilt hat, veröffentlicht haben. Da die Verleger nach dem Pressekodex verpflichtet sind, solche öffentlichen Rügen zu veröffentlichen, könnte dies auf mögliche Probleme hinsichtlich der Wirksamkeit dieses Aspekts des im Rahmen der Selbstregulierung verabschiedeten Pressekodex hindeuten.

**Das deutsche Recht gewährleistet ein hohes Maß an Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich.**<sup>96</sup> Dies ist darauf zurückzuführen, dass kommerzielle Rundfunkveranstalter verpflichtet sind, Angaben zu den Eigentumsverhältnissen zu machen und Pläne, die sich auf die Struktur der Anteilseigner auswirken, zu melden.<sup>97</sup> Zudem müssen Online-Medienunternehmen ihre Eigentumsverhältnisse im Impressum auf ihren Websites transparent machen. Für die Presse sind die Transparenzpflichten für das Impressum in den jeweiligen Landespressegesetzen festgelegt.<sup>98</sup> Die von den Landesmedienbehörden eingesetzte Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) überwacht die Konzentration im privaten Rundfunk und unterhält eine öffentliche Datenbank mit Informationen zu den Eigentumsverhältnissen im Medienbereich, die Fernsehen, Hörfunk, Presse und Online-Medien abdecken.<sup>99</sup> Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 weist auf ein geringes Risiko in Bezug auf die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich und ein mittleres Risiko in Bezug auf die Konzentration bei den Nachrichtenmedien hin.<sup>100</sup> Die Medienkonzentration ist im Medienstaatsvertrag reguliert und unterliegt der regulatorischen Aufsicht durch die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich.<sup>101</sup>

**Medienorganisationen haben von Unterstützungsregelungen im Zusammenhang mit COVID-19 profitiert.** Das Maß an Medienpluralismus in Deutschland ist nach wie vor insgesamt hoch. Gleichzeitig weisen Interessenträger auf die zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten vieler regionaler und lokaler Presseunternehmen hin, durch die die Meinungsvielfalt auf regionaler Ebene gefährdet wird.<sup>102</sup> Medienakteure konnten Unterstützung aus den allgemeinen Hilfsprogrammen der Bundesregierung beantragen, mit

---

<sup>95</sup> Deutscher Presserat (2021), Jahresbericht 2020.

<sup>96</sup> 2021 Media Pluralism Monitor, S. 12; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 9.

<sup>97</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 9.

<sup>98</sup> 2021 Media Pluralism Monitor, S. 12; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 9.

<sup>99</sup> KEK (2021), Medienkonzentration.

<sup>100</sup> Im 2021 Media Pluralism Monitor heißt es dazu: „The audience concentration of the top 4 audiovisual media owners in Germany (ProSiebenSat.1, Mediengruppe RTL, ARD, ZDF) is 89%. The market share of the Top 4 newspaper owners (Springer, KKR, Media Union, Funke) is 60% and the market share of the Top 4 online news media (Bertelsmann, Burda, Springer, United Internet) is 34%“ (Die Zuschauerkonzentration bei den 4 größten Eigentümern audiovisueller Medien in Deutschland (ProSiebenSat.1, Mediengruppe RTL, ARD, ZDF) beträgt 89 %. Der Marktanteil 4 größten Zeitungseigner (Springer, KKR, Medien Union, Funke) beträgt 60 %, der Marktanteil der 4 größten Online-Nachrichtenmedien (Bertelsmann, Burda, Springer, United Internet) 34 %). Während die Landesmediengesetze Bestimmungen über die Medienkonzentration in Presse und Rundfunk enthalten, reguliert der Medienstaatsvertrag die Eigentumskonzentration im Fernsehen, unter der regulatorischen Aufsicht durch die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK).

<sup>101</sup> Medienstaatsvertrag, § 60, und 2021 Media Pluralism Monitor, S. 12.

<sup>102</sup> Reporter ohne Grenzen Deutschland und im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland erhaltene Informationen.



denen die wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Unternehmen und Freiberufler angegangen werden sollen. Darüber hinaus wurde ein gezieltes Unterstützungsprogramm für den Hörfunk aufgelegt.<sup>103</sup> Die öffentlichen Unterstützungsregelungen konnten zwar die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie abmildern, der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus weist aber auf Bedenken hinsichtlich der langfristigen Nachhaltigkeit des Sektors hin, auch wenn die Medienakteure langsam in der Lage sind, mehr Einnahmen aus digitalen Angeboten zu erzielen.<sup>104</sup>

**Es bestehen Schutzvorkehrungen gegen die Kontrolle von Medienunternehmen durch politische Parteien.**<sup>105</sup> Der Indikator des Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 für die politische Unabhängigkeit der Medien deutet auf ein geringes Risiko hin.<sup>106</sup> Politische Werbung ist im Fernsehen, im Hörfunk und in rundfunkähnlichen Telemedien<sup>107</sup> nicht erlaubt, mit Ausnahme eines kurzen Zeitraums vor Wahlen, der in Bezug auf die Aufteilung der Sendezeit zwischen den politischen Parteien streng reguliert ist.<sup>108</sup> In Bezug auf Medieninhalte, die nicht unter diese Vorschriften für rundfunkähnliche Telemedien fallen, wurde mit dem überarbeiteten Medienstaatsvertrag die Transparenzregelung für politische Online-Werbung erweitert und eine angemessene Kennzeichnung dieser Werbung vorgeschrieben.<sup>109</sup>

**Der Rahmen für den Zugang von Journalisten zu Informationen ist vorhanden, doch wurden einige Mängel kritisiert.** Die Verfassung, das Informationsfreiheitsgesetz und die Pressegesetze der meisten Länder gewährleisten den Zugang von Journalisten zu Informationen.<sup>110</sup> Im weltweiten Vergleich wird dieser Rahmen jedoch von Reporter ohne Grenzen als relativ schwach eingeschätzt.<sup>111</sup> Die GRECO hat empfohlen, das Informationsfreiheitsgesetz einer unabhängigen Evaluierung zu unterziehen und auf dieser Grundlage mögliche Verbesserungen zu prüfen, insbesondere hinsichtlich der Ausnahmen, die es erlauben, Anträge nach dem Gesetz abzulehnen.<sup>112</sup>

**Die physische Sicherheit von Journalisten, insbesondere bei der Berichterstattung über Proteste, gibt zunehmend Anlass zur Besorgnis.**<sup>113</sup> Ungeachtet des bestehenden Rahmens

---

<sup>103</sup> Staatsministerin für Kultur und Medien (2020), „Neustart Kultur“: Private Rundfunkveranstalter.

<sup>104</sup> 2021 Media Pluralism Monitor, S. 12 bis 13 und S. 20 bis 22.

<sup>105</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 9.

<sup>106</sup> 2021 Media Pluralism Monitor, S. 14.

<sup>107</sup> Im Sinne des Medienstaatsvertrags ist „rundfunkähnliches Telemedium ein Telemedium mit Inhalten, die nach Form und Gestaltung hörfunk- oder fernsehähnlich sind und die aus einem von einem Anbieter festgelegten Katalog zum individuellen Abruf zu einem vom Nutzer gewählten Zeitpunkt bereitgestellt werden (Audio- und audiovisuelle Mediendienste auf Abruf); Inhalte sind insbesondere Hörspiele, Spielfilme, Serien, Reportagen, Dokumentationen, Unterhaltungs-, Informations- oder Kindersendungen“ (Medienstaatsvertrag, § 2).

<sup>108</sup> Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 31 bis 32.

<sup>109</sup> Medienstaatsvertrag, § 22.

<sup>110</sup> Grundgesetz, Artikel 5 Absatz 1.

<sup>111</sup> Reporter ohne Grenzen Deutschland.

<sup>112</sup> GRECO (2020), Fünfte Evaluierungsrunde, Evaluierungsbericht Deutschland, S. 23.

<sup>113</sup> Beitrag des ZDF zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 5; Beitrag des Europäischen Zentrums für Presse- und Medienfreiheit zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 3 bis 4; Europarat, Plattform zum Schutz des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten; Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit, Plattform zur Kartierung der Medienfreiheit.

für den Schutz von Journalisten<sup>114</sup> berichten Interessenträger über eine Zunahme der Aggressionen gegen Journalisten und Medienschaffende bei der Berichterstattung über Proteste.<sup>115</sup> Insbesondere die Proteste im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie waren durch wiederkehrende Berichte über Gewalt gegen Journalisten gekennzeichnet.<sup>116</sup> Bis Dezember 2020 wurden in den Polizeistatistiken für das Jahr 252 Übergriffe auf Medienvertreter verzeichnet<sup>117</sup> (gegenüber 104 Fällen im Jahr 2019 und 93 Fällen im Jahr 2018<sup>118</sup>). Die 252 Übergriffe umfassten 29 Drohungen und 30 Gewalttaten, von denen 22 als Körperverletzung eingestuft wurden.<sup>119</sup> Seit Oktober 2020 veröffentlichte die Plattform des Europarats zum Schutz des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten wegen aggressiver Handlungen gegen Journalisten während einer Demonstration eine Warnmeldung in Bezug auf Deutschland.<sup>120</sup> Journalistenverbände und -gewerkschaften weisen darauf hin, dass Journalisten bei Protesten von der Polizei nicht geschützt und unterstützt werden.<sup>121</sup> Der Deutsche Presserat fordert einen stärkeren Schutz der Pressefreiheit und hat vorgeschlagen, die bestehenden Verhaltensgrundsätze für Medien und Polizei zu aktualisieren.<sup>122</sup> Die Länder prüfen derzeit eine solche Aktualisierung der Verhaltensgrundsätze. Darüber hinaus haben einige Länder Maßnahmen getroffen, um die Beziehungen zwischen Journalisten und Polizei zu verbessern.<sup>123</sup> Im April 2021 veröffentlichten Journalistenverbände einen Kodex für Medienhäuser, in dem die Verleger aufgefordert werden, sich zu einer Reihe von Maßnahmen zum Schutz von Journalisten vor Gewalt und Drohungen zu verpflichten.<sup>124</sup> Während der Indikator des Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 für den Beruf, die Standards und den Schutz von Journalisten auf ein geringes Risiko hindeutet, weist der entsprechende Indikator für die körperliche Sicherheit von Journalisten ein hohes Risiko aus.<sup>125</sup>

**Es bestehen einige Bedenken hinsichtlich der Privatsphäre von Journalisten im Zusammenhang mit Gerichtsverfahren.** Journalistenverbände weisen auf Bedenken hinsichtlich der privaten Daten von Journalisten und insbesondere darauf hin, dass ihre

---

<sup>114</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 9 bis 10.

<sup>115</sup> Beitrag von Reporter ohne Grenzen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 29; im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland erhaltene Informationen.

<sup>116</sup> Deutscher Journalisten-Verband (3.8.2020), Sicherheit verbessern.

<sup>117</sup> Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung, Drucksache 19/25940, S. 5. In der Polizeilichen Kriminalstatistik werden Angriffe auf Journalisten nicht separat ausgewiesen, sondern als Straftaten gegen die Medien im Allgemeinen gezählt.

<sup>118</sup> Europäische Journalisten Föderation (21.1.2021), Germany: 252 attacks against media workers in 2020 (Deutschland: 252 Angriffe auf Medienschaffende im Jahr 2020).

<sup>119</sup> Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung, Drucksache 19/25940, S. 5.

<sup>120</sup> Europarat, Plattform zum Schutz des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes hatten die deutschen Behörden noch keine Antwort zu diesem Fall übermittelt, der im Mai 2021 unter der Kategorie „Angriffe auf die körperliche Sicherheit und Integrität von Journalisten“ registriert wurde.

<sup>121</sup> Z. B. Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union (8.11.2020), dju in ver.di verurteilt Angriffe auf Medienschaffende bei „Querdenken“-Demo in Leipzig; im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland erhaltene Informationen.

<sup>122</sup> Deutscher Presserat (2020), Verhaltensgrundsätze für Medien und Polizei zur Vermeidung von Behinderungen bei der Durchführung polizeilicher Aufgaben und der freien Ausübung der Berichterstattung; im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland erhaltene Informationen.

<sup>123</sup> Z. B. Pressekodex der Polizei Baden-Württemberg, Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen (21.4.2021), Landesweite Standards für die Pressearbeit; im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland erhaltene Informationen.

<sup>124</sup> Deutscher Journalisten-Verband (2021), Ein Kodex für Medienhäuser.

<sup>125</sup> 2021 Media Pluralism Monitor, S. 10.

Privatanschrift an die Öffentlichkeit gelangen könnte, wenn sie rechtliche Schritte wegen körperlicher Belästigungen und Mobbing im Internet einleiten.<sup>126</sup> Nichtstaatliche Organisationen und Journalistenverbände sehen die potenzielle Gefahr, dass Journalisten elektronischen Überwachungsmaßnahmen durch Nachrichtendienste unterworfen werden, vor allem bei der Interaktion mit möglichen Informanten, und fordern strengere Garantien in den betreffenden Gesetzen, insbesondere im überarbeiteten BND-Gesetz.<sup>127</sup> Im Allgemeinen führen vorprozessuale Verfahren dazu, dass Klagen, bei denen es sich möglicherweise um strategische Klagen gegen die Beteiligung der Öffentlichkeit (sogenannte SLAPP-Klagen – strategic lawsuits against public participation) handelt, zurückgewiesen werden, bevor sie das Gericht erreichen.<sup>128</sup> Obwohl es vielleicht nicht viele aufsehenerregende Fälle gibt, weisen Interessenträger und Studien darauf hin, dass das Problem vorbeugender rechtlicher Schritte oder Drohungen gegen Journalisten auch in Deutschland besteht.<sup>129</sup>

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

Deutschland ist eine demokratische Bundesrepublik, in der die Staatsgewalt zwischen dem Bund und den 16 Ländern verteilt ist. Die Gewaltenteilung ist im Grundgesetz<sup>130</sup> und in den Verfassungen der Länder verankert. Auf Bundesebene liegt die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes beim Bundestag sowie beim Bundesrat, in dem die Länder vertreten sind.<sup>131</sup> Gesetzgebungsvorschläge können von der Bundesregierung, dem Bundesrat oder Mitgliedern des Bundestags eingebracht werden.<sup>132</sup> Das Deutsche Institut für Menschenrechte und die Antidiskriminierungsstelle des Bundes tragen zur Wahrung der Grundrechte bei.

**Es wurden Bedenken hinsichtlich der Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens und der Tendenz zu verkürzten Konsultationsfristen geäußert.** Alles in allem gibt es einen soliden Rahmen für die Konsultation der Interessenträger im Gesetzgebungsverfahren.<sup>133</sup> Im September 2020 hat die Bundesregierung auch eine Plattform eingerichtet, auf der die

---

<sup>126</sup> Beitrag von Reporter ohne Grenzen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 29; im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland erhaltene Informationen. Am 24. Juni 2021 verabschiedete der Deutsche Bundestag ein Gesetz, das die Verbreitung sogenannter „Feindeslisten“ unter Strafe stellt, jedoch nicht das Problem der personenbezogenen Daten von Journalisten angeht, die während eines Gerichtsverfahrens bekannt werden.

<sup>127</sup> Beitrag der GFF zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 4; Reporter ohne Grenzen (26.3.2021), Verpasste Chance für die Pressefreiheit; Deutscher Journalisten-Verband (19.2.2021), BND-Gesetz: Informanten besser schützen. Der Überarbeitung des Gesetzes über den Bundesnachrichtendienst im Jahr 2021 war das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Mai 2020 vorausgegangen, in dem festgestellt wurde, dass die Befugnisse des BND zur Überwachung der Telekommunikation von Ausländern im Ausland gegen im deutschen Grundgesetz verankerte Grundrechte verstoßen (Bundesverfassungsgericht, 19.5.2020, Pressemitteilung Nr. 37/2020).

<sup>128</sup> Beitrag des Europäischen Zentrums für Presse- und Medienfreiheit zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 5.

<sup>129</sup> Beitrag des Europäischen Zentrums für Presse- und Medienfreiheit zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 5; Beitrag von Reporter ohne Grenzen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 33 bis 34; T. Gostomzyk und D. Moßbrucker (2019), „Wenn Sie das schreiben, verklage ich Sie!“, Studie zu präventiven Anwaltsstrategien gegenüber Medien, Otto Brenner Stiftung, Arbeitsbuch 99.

<sup>130</sup> Artikel 20 Grundgesetz.

<sup>131</sup> Artikel 70 ff. Grundgesetz.

<sup>132</sup> Vorschläge des Bundestags müssen von (mindestens) 5 % seiner Mitglieder eingereicht werden. In der Praxis stammen die meisten Vorschläge von der Bundesregierung.

<sup>133</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 10.

Websites verschiedener Ministerien zusammengeführt sind und Interessenträger Informationen über Möglichkeiten für eine (frühzeitige) Beteiligung finden.<sup>134</sup> In einem Positionspapier der Justizministerkonferenz vom November 2020 wird jedoch betont, dass ausreichende Fristen für die Konsultation der Länder zu Gesetzesentwürfen notwendig sind, und gefordert, dass Gesetzgebungsvorschläge des Bundesrats unverzüglich vom Bundestag geprüft werden sollten.<sup>135</sup> Darüber hinaus haben Interessenträger Bedenken hinsichtlich der regelmäßigen Verkürzung der Konsultationsfristen für die Prüfung umfangreicher und komplexer Vorschläge geäußert und zu bedenken gegeben, dass die Beiträge, die das Gesetzgebungsverfahren vor dem förmlichen Konsultationsverfahren beeinflussen, insgesamt nicht transparent sind.<sup>136</sup> Die GRECO hat im Dezember 2020 ebenfalls empfohlen, auch wesentliche externe Beiträge zu Gesetzgebungsvorschlägen anzugeben und offenzulegen, die vor der förmlichen Einleitung der Konsultationen eingehen.<sup>137</sup> Zwar wurden auch im Rahmen der COVID-19-Pandemie Konsultationsfristen verkürzt, die Interessenträger sehen darin aber einen allgemeineren Trend.<sup>138</sup>

**Der Rahmen für Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie wurde mehrfach geändert, und die Maßnahmen wurden umfassend gerichtlich überprüft.** Maßnahmen im Zusammenhang mit der Pandemie werden auf der Grundlage des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) getroffen, das es den Landesregierungen (die für Maßnahmen nach dem IfSG zuständig sind) ermöglicht, durch Rechtsverordnung Beschränkungen einzuführen. Angesichts der COVID-19-Pandemie wurden im März 2020 auch die Befugnisse der Bundesregierung zur Anordnung von Maßnahmen nach dem IfSG erweitert.<sup>139</sup> Die meisten dieser Ermächtigungen können nur ausgeübt werden, solange die vom Bundestag festgestellte „epidemische Lage“ besteht, die jederzeit aufgehoben werden kann und alle drei Monate bestätigt werden muss.<sup>140</sup> Nach Diskussionen über die mangelnde Einbeziehung des Bundestags<sup>141</sup> wurden im November 2020 Änderungen zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle verabschiedet, in erster Linie durch Einführung einer Standardliste von zuvor nicht gesetzlich festgelegten Maßnahmen, die durch Rechtsverordnung angeordnet werden können.<sup>142</sup> Im Wege weiterer Änderungen wurde im April 2021 eine sogenannte „Notbremse“ eingeführt, die die automatische Einführung bestimmter restriktiver Maßnahmen durch Bundesrecht vorsieht, wenn in einer Stadt oder einem Landkreis an drei aufeinanderfolgenden Tagen eine bestimmte Schwelle für

---

<sup>134</sup> Website „Beteiligung auf Bundesebene“: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzgebungsverfahren-beteiligung>. Eine solche Plattform besteht auch für förmliche Konsultationsverfahren verschiedener Ministerien.

<sup>135</sup> Justizministerkonferenz (2020), Föderalismus in der Praxis stärken – Die Beteiligung der Länder an Gesetzgebungsvorhaben des Bundes und die Behandlung von Gesetzesinitiativen des Bundesrates durch die Bundesregierung.

<sup>136</sup> Beitrag des ENNHRI zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 153; siehe auch die Beiträge des Deutschen Anwaltvereins und der Bundesanwaltschaft zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

<sup>137</sup> GRECO (2020), Fünfte Evaluierungsrunde, Evaluierungsbericht Deutschland, Empfehlung iv.

<sup>138</sup> Beitrag des Deutschen Anwaltvereins zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 und im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland erhaltene Informationen.

<sup>139</sup> Erstes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite.

<sup>140</sup> Ursprünglich waren die Änderungen bis zum 31. März 2021 befristet. Siehe § 5 Absatz 1 IfSG.

<sup>141</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass die Kontrolle in diesem Zusammenhang auch von den Parlamenten der Länder ausgeübt wird, die in einigen Fällen Gesetze erlassen haben, die ihre Beteiligung an den COVID-19-bezogenen Maßnahmen vorschreiben.

<sup>142</sup> Siehe den neuen § 28a IfSG. Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, beschlossen am 18. November 2020.

COVID-19-Fälle überschritten wird.<sup>143</sup> Über die Verfassungsmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit dieser Bestimmungen gab es eine lebhafte Debatte.<sup>144</sup> Um sich an die Pandemiebedingungen anzupassen, hat der Bundestag durch Änderung seiner Geschäftsordnung die elektronische Abstimmung in den Ausschüssen ermöglicht und die für eine Abstimmung im Plenum erforderliche Mindestzahl von Abgeordneten verringert.<sup>145</sup> Die im Zusammenhang mit der Pandemie getroffenen Maßnahmen wurden einer umfassenden gerichtlichen Überprüfung unterzogen, in erster Linie durch die Oberverwaltungsgerichte und Verfassungsgerichte der Länder, bei denen bis Ende 2020 über 6000 Fälle registriert wurden.<sup>146</sup> In vielen dieser Fälle hat bisher nur ein Eilverfahren stattgefunden, die Entscheidung im Hauptverfahren steht noch aus. Bis März waren beim Bundesverfassungsgericht 321 Verfassungsbeschwerden im Zusammenhang mit den COVID-19-Maßnahmen eingegangen, 273 Verfahren wurden bereits abgeschlossen.<sup>147</sup>

**Wegen Verstoßes gegen wesentliche Grundsätze des EU-Rechts hat die Kommission im Zusammenhang mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet.** Am 9. Juni 2021 beschloss die Kommission, ein Aufforderungsschreiben an Deutschland zu richten, weil das Land gegen die Grundsätze der Autonomie, des Vorrangs, der Wirksamkeit und der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts sowie den Grundsatz der Achtung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union nach Artikel 267 AEUV verstoßen hat.<sup>148</sup> Mit seinem Urteil vom 5. Mai 2020<sup>149</sup> sprach das Bundesverfassungsgericht einem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union seine Rechtswirkung in Deutschland ab.<sup>150</sup> Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. April 2021, mit dem ein Antrag auf Vollstreckung des Urteils für unzulässig erklärt wurde<sup>151</sup>, ändert nichts an der durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts geschaffenen Rechtslage, insbesondere in Bezug auf den Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts.

**Die Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist nach wie vor unbesetzt.** Nach dem deutschen Gesetz wird die Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes vom

---

<sup>143</sup> Siehe den neuen § 28b IfSG. Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, beschlossen am 21. April 2021.

<sup>144</sup> Nach diesen Reaktionen sind die im Rahmen der „Notbremse“ vorgesehenen automatischen Maßnahmen im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der Regierung bereits begrenzt worden. Zudem ist beim Bundesverfassungsgericht eine Reihe von Klagen anhängig, insbesondere in Bezug auf die Zuständigkeit des Bundes und die automatische Verhängung von Ausgangssperren.

<sup>145</sup> Diese Änderungen sind derzeit bis Juni 2021 befristet, siehe § 126a der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

<sup>146</sup> Deutsche Richterzeitung (2020), Corona-Krise sorgt für tausende Verfahren.

<sup>147</sup> Alle abgeschlossenen Verfahren endeten mit einer Zurückweisung der Verfassungsbeschwerde oder auf andere Weise; 48 Verfahren sind noch anhängig. Zu weiteren Einzelheiten siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 11.

<sup>148</sup> Europäische Kommission (9. Juni 2021), Vertragsverletzungsverfahren im Juni: wichtigste Beschlüsse.

<sup>149</sup> Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020, 2 BvR 859/15.

<sup>150</sup> Zu den Bedenken, zu denen das Urteil Anlass gibt, siehe: Gerichtshof der Europäischen Union, Pressemitteilung Nr. 58/20 vom 8. Mai 2020; Erklärung von Präsidentin von der Leyen, Statement/20/846 vom 10. Mai 2020. Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 11.

<sup>151</sup> Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. April 2021, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15. In seinem Beschluss vertrat das Bundesverfassungsgericht u. a. die Auffassung, der Antrag sei auch unbegründet, weil Bundesregierung und Bundestag sich mit den nach dem Urteil vom 5. Mai 2020 ergangenen Beschlüssen des EZB-Rates vom 3./4. Juni 2020 und der hierbei erfolgten Prüfung und Darlegung der Verhältnismäßigkeit inhaltlich befasst und diese für ausreichend befunden hätten.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf Vorschlag der Bundesregierung ernannt und ist in Ausübung ihres Amtes unabhängig.<sup>152</sup> Seit April 2018 wird die Stelle kommissarisch geleitet, da das Ergebnis des Auswahlverfahrens für die neue Leitung wegen Verstoßes gegen das verfassungsrechtliche Leistungsprinzip durch gerichtliche Entscheidung aufgehoben wurde.<sup>153</sup> Nach Angaben des zuständigen Ministeriums sind mehrere voneinander abweichende Gerichtsentscheidungen zu dem Auswahlverfahren ergangen, die zu Unsicherheit hinsichtlich der Auswahlkriterien geführt haben.<sup>154</sup>

**Die Unsicherheit in Bezug auf die Steuerbefreiung zivilgesellschaftlicher Organisationen stellt trotz einiger leichter Verbesserungen des Rahmens nach wie vor ein Problem dar.**<sup>155</sup> Alles in allem wird der zivilgesellschaftliche Raum weiterhin als „offen“<sup>156</sup> angesehen, und es besteht nach wie vor ein solider Rahmen für die Zivilgesellschaft<sup>157</sup>. Nach einer Reform der Abgabenordnung im Dezember 2020 fallen weitere Kategorien zivilgesellschaftlicher Akteure mit ihren Tätigkeiten unter die Steuerbefreiung für gemeinnützige Organisationen.<sup>158</sup> Diese Reform hat jedoch nicht die Unsicherheit beseitigt, die mit einem Urteil des Bundesfinanzhofs aus dem Jahr 2019<sup>159</sup> geschaffen und durch ein Urteil vom Dezember 2020<sup>160</sup> zum Anwendungsbereich der Steuerbefreiung bestätigt worden war. Nach der Rechtsprechung dürfen sich zivilgesellschaftliche Organisationen nicht allgemein in politischen Angelegenheiten engagieren, sondern nur, wenn dies für die Ausübung der in der Abgabenordnung genannten Tätigkeiten unbedingt erforderlich ist. Obwohl sie die Öffentlichkeit in neutraler Weise informieren können, führt die Auslegung dieser Bedingungen in der Praxis zu einer erheblichen Unsicherheit für zivilgesellschaftliche Organisationen, insbesondere für diejenigen, die sich für Menschenrechte und Demokratie einsetzen.<sup>161</sup> Interessenträger berichten, dass die Furcht vor dem Verlust der Steuerbefreiung dazu führen kann, dass zivilgesellschaftliche Organisationen davon absehen, zu potenziell sensiblen Fragen Stellung zu nehmen, und sie legen dar, wie die Androhung rechtlicher Schritte im Zusammenhang mit dem Steuerstatus auch als politische Taktik genutzt werden kann.<sup>162</sup> Darüber hinaus hat die neu gegründete Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt, die auf eine gemeinsame Initiative mehrerer Bundesministerien zurückgeht und

---

<sup>152</sup> § 26 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes.

<sup>153</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 8. Februar 2019, 7 L 218.18.

<sup>154</sup> Schriftlicher Beitrag des Ministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Rahmen des Länderbesuchs.

<sup>155</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 12.

<sup>156</sup> Bewertung von CIVICUS. Die Bewertung erfolgt anhand einer fünfstufigen Skala: offen (open), eingeschränkt (narrowed), behindert (obstructed), unterdrückt (repressed) und verschlossen (closed).

<sup>157</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 12.

<sup>158</sup> Z. B. Klimaschutz und Schutz gefährdeter Gruppen. Jahressteuergesetz 2020.

<sup>159</sup> Urteil des Bundesfinanzhofs vom 10. Januar 2019, V R 60/17.

<sup>160</sup> Urteil des Bundesfinanzhofs vom 10. Dezember 2020, V R 14/20.

<sup>161</sup> Beiträge des ENNHRI und der Gesellschaft für Freiheitsrechte zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

<sup>162</sup> Beitrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 5. Der Beitrag verweist auf mehrere Fälle, in denen eine rechte politische Partei beantragt hat, zivilgesellschaftlichen Organisationen, die im Bereich der Diskriminierungsbekämpfung tätig sind, die Steuerbefreiung und/oder die öffentliche Finanzierung zu entziehen, da deren Arbeit politischer Natur sei. Zu weiteren Beispielen siehe Gesellschaft für Freiheitsrechte und Open Society Foundations (2020), Shrinking spaces in Germany; shrinking spaces in Europe (Schrumpfender Handlungsspielraum in Deutschland; schrumpfender Handlungsspielraum in Europa).

ihre Tätigkeit im Juli 2020 aufgenommen hat, ein Förderprogramm mit einer Mittelausstattung von 20 Mio. EUR für 2020 aufgelegt, um zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu unterstützen.<sup>163</sup>

---

<sup>163</sup> Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt, Förderprogramm 2020: Gemeinsam wirken in Zeiten von Corona, <https://www.deutsche-stiftung-engagement-und-ehrenamt.de/foerderung/>.

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

\* Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 eingegangen sind, ist abrufbar unter <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Beirat Europäischer Richter (2016), Opinion N°19 - The role of court presidents (Stellungnahme Nr. 19 – Die Rolle der Gerichtspräsidenten)

Beteiligung auf Bundesebene (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzgebungsverfahren-beteiligung>)

Bundesankerkammer (2021), Beitrag der Bundesankerkammer zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021

Bundesfinanzhof, Urteil vom 10. Dezember 2020, V R 14/20

Bundesfinanzhof, Urteil vom 10. Januar 2019, V R 60/17

Bundeskriminalamt (2020), Bundeslagebild Korruption 2019, (<https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Korruption/korruptionBundeslagebild2019.html;jsessionid=BB07C9D8DF5A361AB3C08080C0AC57C7.liv.e0612?nn=28078>)

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2019), Pakt für den Rechtsstaat

Bundesregierung (2021), Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021

Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 29. April 2021, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15

Bundesverfassungsgericht (19.5.2020), Pressemitteilung Nr. 37/2020 (<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/bvg20-037.html>)

Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 29. November 2016, 2 BvR 2453/15

Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 5. Mai 2020, 2 BvR 859/15

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit) (2021), Media pluralism monitor (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus) 2021

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

Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union (2020), dju in ver.di verurteilt Angriffe auf Medienschaffende bei „Querdenken“-Demo in Leipzig (<https://dju.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++79521560-21a6-11eb-bdd1-001a4a16012a>)

Deutsche Richterzeitung (2020), Corona führt zu Digitalisierungsschub

Deutsche Richterzeitung (2020), Corona-Krise sorgt für tausende Verfahren

Deutsche Richterzeitung (2021), Pakt mit durchwachsener Zwischenbilanz

Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt, Förderprogramm 2020: Gemeinsam wirken in Zeiten von Corona (<https://www.deutsche-stiftung-engagement-und-ehrenamt.de/foerderung/>)

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

Deutscher Bundestag (2021), Antwort der Bundesregierung, Drucksache 19/25940 (<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/259/1925940.pdf>)

Deutscher Journalisten-Verband (2020), Sicherheit verbessern (<https://www.djv.de/startseite/profil/der-djv/pressebereich-download/pressemitteilungen/detail/news-sicherheit-verbessern>)



Deutscher Journalisten-Verband (2021), BND-Gesetz: Informanten besser schützen (<https://www.djv.de/suche/meldungen/news-informanten-besser-schuetzen>)

Deutscher Journalisten-Verband (2021), Ein Kodex für Medienhäuser (<https://www.djv.de/startseite/info/themen-wissen/schutzkodex-journalistinnen-vor-gewalt-und-bedrohungen-schuetzen>)

Deutscher Presserat (2020), Verhaltensgrundsätze für Medien und Polizei zur Vermeidung von Behinderungen bei der Durchführung polizeilicher Aufgaben und der freien Ausübung der Berichterstattung ([https://www.presserat.de/files/presserat/dokumente/download/Verhaltensgrunds%C3%A4tze\\_MedienPolizei\\_Entwurf\\_24\\_11\\_2020.pdf](https://www.presserat.de/files/presserat/dokumente/download/Verhaltensgrunds%C3%A4tze_MedienPolizei_Entwurf_24_11_2020.pdf))

Deutscher Presserat (2021), Jahresbericht 2020 (<https://www.presserat.de/jahresberichte-statistiken.html>)

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

Deutscher Richterbund (2021), Große Besoldungsunterschiede zwischen den Bundesländern (<https://www.drbb.de/newsroom/presse-mediencenter/nachrichten-auf-einen-blick/nachricht/news/grosse-besoldungsunterschiede-zwischen-den-bundeslaendern>)

Erklärung von Präsidentin von der Leyen (2020), Statement/20/846

Europäische Journalisten Föderation (2021), Germany: 252 attacks against media workers in 2020 (Deutschland: 252 Angriffe auf Medienschaffende im Jahr 2020) (<https://europeanjournalists.org/blog/2021/01/21/germany-252-attacks-against-media-workers-in-2020/>)

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

Europäische Kommission (2021), EU-Justizbarometer

Europäische Kommission (9. Juni 2021), Vertragsverletzungsverfahren im Juni: wichtigste Beschlüsse ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf\\_21\\_2743](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_2743))

Europäisches Netzwerk nationaler Menschenrechtsinstitutionen (2021), Beitrag des Europäischen Netzwerks nationaler Menschenrechtsinstitutionen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021

Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (2021), Beitrag des Europäischen Zentrums für Presse- und Medienfreiheit zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021

Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit, Platform on mapping media freedom (Plattform zur Kartierung der Medienfreiheit) (<https://www.ecpmf.eu/monitor/mapping-media-freedom/>)

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

Europarat, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists – Germany (Plattform zum Schutz des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten – Deutschland) (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom>)

Generaldirektion Kommunikation (2019), Flash Eurobarometer 482: businesses' attitudes towards corruption in the EU (Einstellung der Unternehmen zur Korruption in der EU)

Generaldirektion Kommunikation (2020), Special Eurobarometer 502: corruption (Korruption)

Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 27. Mai 2019, OG und PI, C-508/18 und C-82/19 PPU, und Urteil vom 24. November 2020, C-510/19

Gerichtshof der Europäischen Union (2020), Pressemitteilung Nr. 58/20

Gesellschaft für Freiheitsrechte (2021), Beitrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021

Gesellschaft für Freiheitsrechte und Open Society Foundations (2020), Shrinking spaces in Germany; shrinking spaces in Europe (Schrumpfender Handlungsspielraum in Deutschland; schrumpfender Handlungsspielraum in Europa)

GFF (2021), Beitrag der GFF zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021

T. Gostomzyk und D. Moßbrucker (2019), „Wenn Sie das schreiben, verklage ich Sie!“ Studie zu präventiven Anwaltsstrategien gegenüber Medien

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

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

Justizministerkonferenz (2020), Bericht der Länderarbeitsgruppe „Justizstandort Deutschland: Stärkung der Gerichte in Wirtschaftsstreitigkeiten/Commercial Courts“

([https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2020/Herbstkonferenz\\_2020/Top-I-25-Bericht-der-Laenderarbeitsgruppe-Justizstandort-Deutschland---Staerkung-der-Gerichte-in-Wirtschaftsstreitigkeiten.pdf](https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2020/Herbstkonferenz_2020/Top-I-25-Bericht-der-Laenderarbeitsgruppe-Justizstandort-Deutschland---Staerkung-der-Gerichte-in-Wirtschaftsstreitigkeiten.pdf))

Justizministerkonferenz (2021), Beschluss – Personalverstärkungen nachhaltig fortsetzen und Digitalisierung der Justiz vorantreiben – Pakt für den Rechtsstaat 2.0

([https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2021/Fruehjahrskonferenz\\_2021/TOP-I\\_-1-u-I\\_-20---Pakt-fuer-den-Rechtsstaat.pdf](https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2021/Fruehjahrskonferenz_2021/TOP-I_-1-u-I_-20---Pakt-fuer-den-Rechtsstaat.pdf))

Justizministerkonferenz (2020), Föderalismus in der Praxis stärken – Die Beteiligung der Länder an Gesetzgebungsvorhaben des Bundes und die Behandlung von Gesetzesinitiativen des Bundesrates durch die Bundesregierung

([https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2020/Herbstkonferenz\\_2020/Top-I-8-Foederalismus-in-der-Praxis-staerken---Die-Beteiligung-der-Laender-an-Gesetzgebungsvorhaben.pdf](https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2020/Herbstkonferenz_2020/Top-I-8-Foederalismus-in-der-Praxis-staerken---Die-Beteiligung-der-Laender-an-Gesetzgebungsvorhaben.pdf))

KEK (2021), Medienkonzentration (<https://www.kek-online.de/medienkonzentration>)

Landesregierung Hamburg (2021), Hamburger Positionspapier zum Pakt für den Rechtsstaat (<https://www.hamburg.de/bjv/unsere-themen/14908648/positionspapier-zum-pakt-fuer-den-rechtsstaat/>)

Landesregierung Hamburg (2021), Hamburger Positionspapier zum Pakt für den Rechtsstaat

LTO (2021), Eilanträge gegen Neubesetzung an BFH-Spitze (<https://www.lto.de/recht/justiz/j/vg-muenchen-eilantraege-neubesetzung-praesident-bmjb-bundesgerichte-richter-auswahl-erfahrung-politische-einflussnahme-bundes-finanzhof/>)

OECD (2021), Phase 4: Folgebericht nach zwei Jahren: Deutschland

(<https://www.oecd.org/corruption/germany-oecdanti-briberyconvention.htm>)

Pressekodex der Polizei Baden-Württemberg, Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen (2021), Landesweite Standards für die Pressearbeit (<https://im.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/landesweite-standards-fuer-die-pressearbeit/>)

Reporter ohne Grenzen (2021), Beitrag von Reporter ohne Grenzen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021

Reporter ohne Grenzen (2021), Rangliste der Pressefreiheit 2021 – Deutschland (<https://rsf.org/en/germany>)

Reporter ohne Grenzen (2021), Verpasste Chance für die Pressefreiheit (<https://www.reporter-ohne-grenzen.de/pressemitteilungen/meldung/verpasste-chance-fuer-die-pressefreiheit>)

Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung (2004) ([https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_30072004\\_04634140151.htm](https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_30072004_04634140151.htm))

Staatsministerin für Kultur und Medien (2020), „Neustart Kultur“: Private Rundfunkveranstalter (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/private-rundfunkveranstalter-1777032>)

H. Steinhardter, Financial Intelligence Unit (2020): Anti-Geldwäsche-Behörde FIU plant Hunderte neue Stellen, Handelsblatt (<https://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/banken/financial-intelligence-unit-anti-geldwaesche-behoerde-fiu-plant-hunderte-neue-stellen/26745786.html?ticket=ST-55488-FuqUZPM3mm6lk6jLHzJ6-ap6>)

SWR (2021), Bettina Limperg: „Das muss sich unbedingt ändern“ (<https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/karlsruhe/bettina-limperg-praesidentin-des-bghs-100.html>)

Transparency International Deutschland (2018), Comments and Recommendations to UNCAC Second Review Cycle (Anmerkungen und Empfehlungen zum Zweiten Zyklus zur Überprüfung des UNCAC) ([https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Aktuelles/Stellungnahmen/2018/18-09-10\\_Comments\\_and\\_Recommendations\\_UNCAC\\_Second\\_Review\\_Cycle.pdf](https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Aktuelles/Stellungnahmen/2018/18-09-10_Comments_and_Recommendations_UNCAC_Second_Review_Cycle.pdf))

Transparency International Deutschland (2020), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters ([https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Aktuelles/Stellungnahmen/2020/Stellungnahme\\_Transparency\\_Deutschland\\_Lobbyregister\\_20-09-29.pdf](https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Aktuelles/Stellungnahmen/2020/Stellungnahme_Transparency_Deutschland_Lobbyregister_20-09-29.pdf))

Transparency International Deutschland (2020), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität ([https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Aktuelles/Stellungnahmen/2020/20-11-09\\_Stellungnahme\\_Transparency\\_Deutschland\\_Referentenentwurf\\_Gesetz\\_zur\\_Staerkung\\_der\\_Finanzmarktaufsicht\\_-\\_Website-Version\\_1\\_.pdf](https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Aktuelles/Stellungnahmen/2020/20-11-09_Stellungnahme_Transparency_Deutschland_Referentenentwurf_Gesetz_zur_Staerkung_der_Finanzmarktaufsicht_-_Website-Version_1_.pdf))

Transparency International (2021), Korruptionswahrnehmungsindex 2020

UNCAC (2019), Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption, Überprüfungszyklus 1 (Kapitel III und IV), Zusammenfassung: *Deutschland, Implementation Review Group (Juli 2020), und Überprüfungszyklus 2 (Kapitel II und V), Zusammenfassung: Deutschland, Implementation Review Group* (<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries2/V2000216e.pdf>)

ZDF (2021), Beitrag des ZDF zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021

## Anhang II: Länderbesuch in Deutschland

Im März 2021 fanden virtuelle Treffen der Kommissionsdienststellen mit den folgenden Teilnehmern statt:

- Ausschuss für europäische Angelegenheiten der Justizministerkonferenz
- Bundesanwaltskammer
- Bundesgerichtshof
- Bundeskriminalamt
- Bundesverwaltungsgericht
- Deutscher Anwaltverein
- Deutscher Richterbund
- Deutsches Institut für Menschenrechte
- Gemeinsame Geschäftsstelle der Medienanstalten
- Gesellschaft für Freiheitsrechte
- Gesundheitsministerium
- Innenministerium
- Justizministerium
- LobbyControl DE
- Presserat
- Spezialisierte Staatsanwaltschaft für die Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftskriminalität München
- Staatsministerin für Kultur und Medien
- Transparency International Deutschland
- Zentrale Meldestelle

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

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- EuroCommerce
- Europäische Journalisten Föderation
- Europäische Partnerschaft für Demokratie
- Europäisches Bürgerforum
- Europäisches Jugendforum
- Europäisches Netzwerk des Internationalen Verbands für Familienplanung (IPPF EN)
- Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit
- European Center for Not-for-Profit Law
- Front Line Defenders
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Internationale Juristenkommission
- Internationaler Bund der Menschenrechtsligen
- Internationales Presse-Institut
- Konferenz Europäischer Kirchen
- Niederländisches Helsinki-Komitee

- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporter ohne Grenzen
- Stiftung Haus der Menschenrechte
- Transparency International EU