

Brüssel, den 5.7.2023
SWD(2023) 805 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

**Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023
Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland**

Begleitunterlage zur

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

Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023

Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

{COM(2023) 800 final} - {SWD(2023) 801 final} - {SWD(2023) 802 final} -
{SWD(2023) 803 final} - {SWD(2023) 804 final} - {SWD(2023) 806 final} -
{SWD(2023) 807 final} - {SWD(2023) 808 final} - {SWD(2023) 809 final} -
{SWD(2023) 810 final} - {SWD(2023) 811 final} - {SWD(2023) 812 final} -
{SWD(2023) 813 final} - {SWD(2023) 814 final} - {SWD(2023) 815 final} -
{SWD(2023) 816 final} - {SWD(2023) 817 final} - {SWD(2023) 818 final} -
{SWD(2023) 819 final} - {SWD(2023) 820 final} - {SWD(2023) 821 final} -
{SWD(2023) 822 final} - {SWD(2023) 823 final} - {SWD(2023) 824 final} -
{SWD(2023) 825 final} - {SWD(2023) 826 final} - {SWD(2023) 827 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Das deutsche Justizsystem funktioniert weiterhin effizient und wird in der breiten Öffentlichkeit als sehr unabhängig wahrgenommen. Der Pakt für den Rechtsstaat wurde nicht verlängert, und auf Bundesebene wurden keine weiteren Schritte unternommen, um weiterhin angemessene Ressourcen für die Justiz bereitzustellen, auch in Bezug auf die Besoldung von Richterinnen und Richtern. Dies stellt nach wie vor eine Herausforderung dar, auch angesichts der bevorstehenden Pensionierungswelle bei Richterinnen und Richtern in den nächsten Jahren. Mit Blick auf die verfassungsmäßigen Werte werden derzeit gezielte Änderungen der Vorschriften über den Richterstatus erörtert. Hinsichtlich der angekündigten Reform des Rechts der Justizminister, Staatsanwälten in Einzelfällen Weisungen zu erteilen, wurden bislang keine Maßnahmen eingeleitet. Im Rahmen einer neuen Digitalisierungsinitiative sind Finanzmittel des Bundes für Digitalisierungsprojekte vorgesehen. Dem Parlament wurde ein überarbeiteter Vorschlag zur Einführung einer digitalen Dokumentation der strafgerichtlichen Hauptverhandlung mittels Tonaufzeichnungen vorgelegt, da die Reaktionen auf den ersten Entwurf gemischt ausgefallen waren.

Die Aktualisierung des strategischen Rahmens Deutschlands zur Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene steht noch aus. Eine Reihe der im Koalitionsvertrag der Regierung vorgesehenen Reformen ist noch nicht umgesetzt, u. a. die Überarbeitung der Vorschriften für die Parteienfinanzierung. Es gibt zwar ein Lobbyregister, aber die Einführung eines „legislativen Fußabdrucks“ ist noch nicht abgeschlossen. Mängel bestehen nach wie vor bei den Vorschriften über die Offenlegung von Vermögenswerten von Abgeordneten und Regierungsbeamten sowie bezüglich der fragmentierten und uneinheitlichen Vorschriften für die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem Dienst und für Karenzzeiten, es gibt jedoch einige Initiativen zur Ausarbeitung neuer präventiver Leitlinien. Im Mai 2023 wurden neue Rechtsvorschriften zum Schutz von Hinweisgebern verabschiedet. Mit Blick auf eine wirksamere Bekämpfung von Auslandsbestechung wurde eine Überarbeitung der Ordnungswidrigkeitsvorschriften angekündigt, um die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen zu erhöhen und die entsprechenden strafrechtlichen Sanktionen zu verschärfen. In einem kürzlich ergangenen Urteil wurde darauf hingewiesen, was der Straftatbestand der Einflussnahme von Mitgliedern des Parlaments umfasst. Der durch Korruption verursachte finanzielle Schaden ging insgesamt zurück, die Zahl der Korruptionsermittlungen hingegen ist im Vergleich zum Vorjahr erheblich gestiegen. Korruption auf hoher Ebene wird bekämpft; systemische Mängel sind nicht erkennbar.

In Deutschland werden Medienpluralismus und -freiheit durch starke rechtliche und institutionelle Garantien gewährleistet; die Landesmedienanstalten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten genießen ein hohes Maß an Unabhängigkeit. Es wurden Änderungen des Medienstaatsvertrags über den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vereinbart. Nach einem Skandal um eine öffentlich-rechtliche Landesrundfunkanstalt werden derzeit weitere Änderungen des Medienstaatsvertrags vorbereitet, um Compliance und Kontrollmechanismen zu verbessern. Die Bundesregierung hält an ihrem Plan fest, den Auskunftsanspruch der Presse gegenüber Bundesbehörden gesetzlich zu verankern, und hat die internen Vorbereitungen hierfür eingeleitet. Behörden und Journalistenvertreter treffen weitere Vorkehrungen, um dem Problem der körperlichen Angriffe auf Journalisten, insbesondere bei der Berichterstattung über Proteste, zu begegnen.

Der zivilgesellschaftliche Raum wird weiterhin als „offen“ betrachtet. Der Entwurf für ein Demokratiefördergesetz sieht langfristige Finanzierungen des Bundes für zivilgesellschaftliche Projekte zum Thema Demokratie, Pluralismus und politische Bildung vor. Bei der Einbeziehung der Interessenträger sind einige Verbesserungen zu verzeichnen, die zugesagte Vorlage eines Vorschlags für eine digitale Rechtsetzung steht allerdings noch aus. Das Deutsche Institut für Menschenrechte bereitet im Vorfeld seiner Re-Akkreditierung im Oktober 2023 Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen der Globalen Allianz der nationalen Menschenrechtsinstitutionen vor. Die Regierung plant die Vorlage eines Rechtsetzungsvorschlags mit genauen Bestimmungen zur Steuerbefreiung von gemeinnützigen Organisationen, bislang wurden allerdings noch keine konkreten Schritte eingeleitet.

EMPFEHLUNGEN

Insgesamt ist festzustellen, dass Deutschland bei der Umsetzung der Empfehlungen des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit 2022

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

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

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

I. JUSTIZSYSTEM

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

Unabhängigkeit

Die Unabhängigkeit der deutschen Justiz wird von der breiten Öffentlichkeit weiterhin als sehr hoch wahrgenommen; auch die Unternehmen beurteilen sie in der aktuellen Erhebung als hoch. Im Jahr 2023 bewerten insgesamt 77 % der Gesamtbevölkerung und 71 % der Unternehmen die Unabhängigkeit der Gerichte und Richter als „eher gut“ oder „sehr gut“.⁶

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

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

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

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

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

⁶ EU-Justizbarometer 2023, Schaubilder 49 und 51. Der Grad der wahrgenommenen Unabhängigkeit der Justiz wird wie folgt eingeteilt: sehr niedrig (unter 30 % der Befragten empfinden die Unabhängigkeit der Justiz als

Dem EU-Justizbarometer 2023 zufolge ist der Wert seit 2016 sowohl in der breiten Öffentlichkeit als auch bei den Unternehmen konstant hoch. Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz in der breiten Öffentlichkeit ist im Vergleich zu 2022 (76 %) sowie 2016 (69 %) gestiegen. Bei den Unternehmen ist sie im Vergleich zu 2022 (77 %) sowie 2016 (73 %) gesunken.

Bezüglich der angekündigten Reform, mit der die Befugnis der Justizminister, Staatsanwälten in Einzelfällen Weisungen zu erteilen, neu geregelt werden soll, wurden bislang keine Schritte unternommen. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022⁷ dargelegt, wird im Koalitionsvertrag die Absicht genannt, das Recht der Justizminister, Staatsanwälten in Einzelfällen Weisungen zu erteilen, entsprechend den Anforderungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union⁸ anzupassen. Bislang wurden jedoch noch keine konkreten Schritte unternommen; ein Zeitplan für die Reform wurde nicht angekündigt.⁹ Die Länder sowie die Interessenträger sind geteilter Meinung hinsichtlich der Notwendigkeit einer solchen Reform.¹⁰ Nach der Empfehlung des Europarates müssen, wenn die Regierung die Befugnis hat, Weisungen zur strafrechtlichen Verfolgung eines bestimmten Falles zu geben, diese Weisungen angemessene Garantien beinhalten, dass Transparenz und Gerechtigkeit gemäß nationalem Recht gewahrt werden.¹¹

Mit Blick auf die verfassungsmäßigen Werte werden derzeit sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene gezielte Änderungen der Vorschriften über den Richterstatus erörtert. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022¹² dargelegt, finden in den meisten Ländern bei Kandidaten für das Richteramt Sicherheitsüberprüfungen durch die nationale Sicherheitsbehörde nur auf ausdrücklichen Antrag der Einstellungsbehörde statt; in zwei Ländern allerdings werden Richter vor ihrer Ernennung einer standardmäßigen Sicherheitsüberprüfungen unterzogen¹³. In Bremen wurden im Februar 2023 Änderungen des Richtergesetzes verabschiedet, wonach die Einstellungsbehörde auf der Grundlage konkreter

eher gut und sehr gut), niedrig (zwischen 30 und 39 %), durchschnittlich (zwischen 40 und 59 %), hoch (zwischen 60 und 75 %), sehr hoch (über 75 %).

⁷ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 4-5.

⁸ Es sei darauf hingewiesen, dass es in der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs um die Definition des Begriffs „Justizbehörde“ im Zusammenhang mit der Anwendung des Europäischen Haftbefehls geht. Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 27. Mai 2019, OG und PI, C-508/18 und C-82/19 PPU, und vom 24. November 2020, C-510/19, ECLI:EU:C:2019:456.

⁹ Schriftlicher Beitrag des Bundesministeriums der Justiz im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

¹⁰ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 5.

¹¹ Empfehlung Rec(2000)19 des Ministerkomitees des Europarates, Rn. 13 Buchstaben d und e. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 festgestellt wurde, scheint die Tatsache, dass von diesem Recht in der Praxis selten Gebrauch gemacht wird, in Verbindung mit den bestehenden rechtlichen Garantien das Risiko eines Missbrauchs des Weisungsrechts zu mindern. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 3.

¹² Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 5-6.

¹³ Bayern und Mecklenburg-Vorpommern. Siehe Schaubild 56, EU-Justizbarometer 2022. Gemäß europäischen Standards muss der Einhaltung der Grundsätze der Gewaltenteilung und der Kontrolle und Gegenkontrolle größte Aufmerksamkeit geschenkt werden, wenn Sicherheits-/Integritätsüberprüfungen nicht von den Selbstverwaltungseinrichtungen der Justiz selbst, sondern von einer externen Stelle durchgeführt werden. Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2021)046), Rn. 16. In anderen Bundesländern gibt es Maßnahmen wie die Vorlage eines Führungszeugnisses, das Ausfüllen eines Fragebogens oder die Abgabe einer förmlichen Erklärung zur Verfassungstreue. Schriftlicher Beitrag des EU-Ausschusses der Justizministerkonferenz im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

Verdachtsmomente Sicherheitsüberprüfungen verlangen kann.¹⁴ In Brandenburg wird ein Gesetzesentwurf zur Einführung regelmäßiger Sicherheitsüberprüfungen derzeit noch im Parlament erörtert¹⁵, und in Niedersachsen prüft das Justizministerium die Möglichkeit, weitere Maßnahmen zur Überprüfung der Verfassungstreue der betreffenden Kandidaten einzuführen.¹⁶ Generell soll bei Richteramtswürdigen vor der Ernennung sichergestellt werden, dass sie den Grundsatz der Verfassungstreue achten.¹⁷ Darüber hinaus wurde im vergangenen Jahr eine Diskussion darüber angestoßen, wie zu verfahren ist, wenn Richter nach der Ausübung eines politischen Amtes, in dem sie verfassungsfeindliche Ansichten geäußert haben, wieder in ihr Amt zurückkehren.¹⁸ Im November 2022 schlug die Justizministerkonferenz der Länder bestimmte Schritte vor, um Disziplinarmaßnahmen im Falle extremistischer Äußerungen wirksamer zu gestalten.¹⁹ Zwar erheben die Interessenträger keine Einwände gegen solche Maßnahmen, sie sind jedoch generell der Ansicht, dass die bestehenden Disziplinarvorschriften für solche Fälle ausreichen.²⁰ Am 8. Januar 2023 legte das Justizministerium zudem einen Gesetzesentwurf vor, der explizit vorsieht, dass Laienrichter²¹ die verfassungsmäßigen Werte achten müssen; bei Nichteinhaltung ist somit ein zwingender Ausschlussgrund gegeben.²² Dieser Grundsatz lässt sich bereits aus der Verfassung und der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts herleiten.²³ Nach einer Konsultation der Interessenträger, die bis zum 22. Februar 2023 lief, beabsichtigt das Ministerium, dem Parlament im Frühjahr einen Vorschlag vorzulegen, der im Sommer oder Herbst 2023 angenommen werden soll.²⁴

Mehrere Bundesländer führen Reformen durch, um eine spezifische Rechtsgrundlage für die Beurteilung von Richtern zu schaffen. In seinem Urteil vom 7. Juli 2021²⁵ hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass grundlegende Vorgaben für die Erstellung von dienstlichen Beurteilungen für Beamte (einschließlich Richtern) in Rechtsnormen geregelt

¹⁴ Gesetz zur Neufassung des Bremischen Richtergesetzes.

¹⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes des Berufsbeamtentums in Brandenburg vor Verfassungsgegnern.

¹⁶ Deutsche Richterzeitung (2/23), Keine Chance für Extremisten, S. 52-55; im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom EU-Ausschuss der Justizministerkonferenz erteilte Auskünfte.

¹⁷ Nach § 9 des deutschen Richtergesetzes müssen Richter die Gewähr dafür bieten, dass sie jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintreten.

¹⁸ Deutsche Richterzeitung (2/23), Keine Chance für Extremisten, S. 52-55. Im Dezember 2022 wurden Änderungen des Bundesdisziplinargesetzes vorgeschlagen, um die Entscheidungsfindung zu beschleunigen; Richter sind hiervon jedoch nicht betroffen. Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Disziplinarverfahren in der Bundesverwaltung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften.

¹⁹ Insbesondere in Bezug auf die Fristen für bestimmte Disziplinarstrafen. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2022), Entschlossenes Vorgehen gegen Extremistinnen und Extremisten im öffentlichen Dienst.

²⁰ Beitrag des Deutschen Anwaltvereins zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 11. Erklärung des Deutschen Richterbundes vom 9. Februar 2022, Alle rechtlichen Möglichkeiten im Fall Maier ausschöpfen. Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Deutschen Richterbund und vom Deutschen Anwaltverein erteilte Auskünfte.

²¹ Zu den Laienrichtern zählen Laienrichter in der Strafgerichtsbarkeit (Schöffen), Richter bei den Kammern für Handelssachen (Handelsrichter) und andere ehrenamtliche Richter bei Fachgerichten. § 45a Deutsches Richtergesetz.

²² Sechstes Gesetz zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes.

²³ Die meisten Interessenträger halten Rechtsvorschriften vor diesem Hintergrund nicht unbedingt für erforderlich, begrüßen aber im Großen und Ganzen die Ziele des Gesetzes. Siehe Beiträge des Bundesverbandes ehrenamtlicher Richterinnen und Richter und des Deutschen Richterbundes im Rahmen der Konsultation der Interessenträger zum Gesetzesentwurf.

²⁴ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Bundesministerium der Justiz erteilte Auskünfte.

²⁵ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. Juli 2021, 2 C 2/21.

werden müssen und aufgrund ihrer Bedeutung für Auswahlentscheidungen nicht allein in Verwaltungsvorschriften festgelegt werden können.²⁶ Zur Umsetzung dieses Urteils hat Nordrhein-Westfalen am 1. Januar 2023 grundlegende Vorschriften für das System zur Beurteilung von Richtern und Staatsanwälten erlassen.²⁷ Andere Länder haben ihre Rechtsvorschriften bereits angepasst²⁸, bereiten derzeit Gesetzesänderungen vor²⁹ oder vertreten die Auffassung, dass ihre Rechtsvorschriften bereits mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in Einklang³⁰ stehen.³¹

Qualität

Hinsichtlich der Bemühungen, weiterhin angemessene Ressourcen für die Justiz bereitzustellen, auch in Bezug auf die Besoldung von Richterinnen und Richtern, wurden keine weiteren Fortschritte erzielt. Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 wurde Deutschland empfohlen, „seine Bemühungen im Rahmen des neuen Pakts für den Rechtsstaat fortzusetzen, angemessene Ressourcen für das Justizsystem bereitzustellen, auch in Bezug auf die Besoldung von Richterinnen und Richtern, und dabei europäische Standards für die Ressourcen und die Vergütung im Justizsystem zu berücksichtigen“³². Der Koalitionsvertrag sieht zwar eine Fortführung des „Pakts für den Rechtsstaat“³³ aus dem Jahr 2019 vor, auf dessen Grundlage den Ländern Mittel aus dem Bundeshaushalt für die Schaffung von 2000 Stellen für Richter und Staatsanwälte zur Verfügung gestellt wurden³⁴, Folgemaßnahmen wurden allerdings nicht getroffen. Das Justizministerium wird nur für Digitalisierungsprojekte Mittel des Bundes bereitstellen.³⁵ Auf der Justizministerkonferenz der Länder vom 10. November 2022³⁶ wurde die Bundesregierung nachdrücklich aufgefordert, den Pakt fortzusetzen, und ersucht, mindestens einen ebenso hohen Betrag wie bei der vorherigen Finanzierung (220 Mio. EUR) bereitzustellen, der zwischen 2023 und 2027 ausgezahlt werden soll. Nach Angaben der Länder und der Interessenträger³⁷ besteht weiterhin ein erheblicher zusätzlicher Personalbedarf, auch aufgrund zusätzlicher Aufgaben, die sich aus dem

²⁶ Dies umfasst das Beurteilungssystem (periodische oder rein anlassbezogene Beurteilung) und die Anforderung, dass sich die endgültigen Schlussfolgerungen auf alle einzelnen Elemente stützen müssen. Der Gesetzgeber kann die Exekutive jedoch ermächtigen, weitere Aspekte (z. B. den Rhythmus der Beurteilungen oder den Inhalt einzelner zu evaluierender Elemente) per Verordnung zu regeln.

²⁷ Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 4.

²⁸ Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt.

²⁹ Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen.

³⁰ Bayern, Hamburg.

³¹ Schriftlicher Beitrag des EU-Ausschusses der Justizministerkonferenz im Rahmen des Länderbesuchs.

³² Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 2.

³³ Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 105.

³⁴ Bis zum 31. Dezember 2021 haben die Länder mehr als 2700 Stellen geschaffen und besetzt sowie 3800 Stellen für außergerichtliches Personal geschaffen. Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 4. Gemeinsamer Bericht von Bund und Ländern über die Umsetzung der Maßnahmen zum Pakt für den Rechtsstaat.

³⁵ Die Bundesregierung führt als Begründung dafür, dass sie den Ländern keine finanzielle Unterstützung gewähren kann, den verfassungsrechtlichen Rahmen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der Rechtspflege an. Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Bundesministerium der Justiz erteilte Auskünfte. Die Länder teilen diesen Standpunkt allerdings nicht; der vorherige Pakt für den Rechtsstaat wurde in demselben verfassungsrechtlichen Rahmen vereinbart.

³⁶ Beschluss der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (10. November 2022), Stärkung des Rechtsstaats als Gemeinschaftsaufgabe – Verstetigung des Paktes für den Rechtsstaat und neuer Digitalpakt für die Justiz.

³⁷ Beiträge des Deutschen Richterbundes, der Bundesrechtsanwaltskammer, des Deutschen Anwaltvereins und der Civil Liberties Union for Europe (Deutschland) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023.

Bundesrecht³⁸ ergeben. Zwischenzeitlich haben einige Länder in ihren Haushaltsplänen für den Zeitraum 2023-2024 neue Stellen für Richter und Staatsanwälte vorgesehen.³⁹ Laut einer Umfrage unter Richtern und Staatsanwälten im Jahr 2022 erachten 88 % der Befragten es für sehr wichtig, dass die Bundesregierung den Pakt für den Rechtsstaat fortsetzt, allerdings halten 78 % der Richter und 92 % der Staatsanwälte die verfügbaren Humanressourcen für unzureichend.⁴⁰ Darüber hinaus ist die Besoldung in der Justiz im Gehaltsvergleich (durchschnittliches Bruttogehalt) nach wie vor sehr niedrig⁴¹ und variiert von Land zu Land erheblich⁴². Zusammen mit den bevorstehenden Pensionierungen von rund 10 000 Richtern bis 2030 stellt dies für die Besetzung von Stellen in der Justiz eine Herausforderung dar.⁴³ Das Verfassungsgericht hat wiederholt Urteile zur Angemessenheit der Besoldung von Richtern⁴⁴ erlassen; mindestens ein weiteres Verfahren ist noch anhängig.⁴⁵ Angaben der Länder⁴⁶ zufolge wurde die Besoldung in neun Bundesländern im Jahr 2021 bzw. 2022 entsprechend der allgemeinen Tarifeinigung im öffentlichen Dienst um durchschnittlich 2,8 % angehoben.⁴⁷ Darüber hinaus wurden infolge der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts in einigen Bundesländern die kinderabhängigen Teile des Familienbonus erhöht.⁴⁸ Nach europäischen Standards sollte die Besoldung von Richtern ihrer Rolle und Verantwortung entsprechen und hinreichend sein, um sie vor Druck von außen, der ihre Entscheidungen beeinflussen soll, zu schützen.⁴⁹ Da keine konkreten Schritte unternommen wurden, um weiterhin angemessene Ressourcen sicherzustellen, sind bei der Umsetzung der Empfehlung des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit 2022 keine weiteren Fortschritte festzustellen.

Eine neue Digitalisierungsinitiative sieht die Bereitstellung von Mitteln des Bundes für Digitalisierungsprojekte vor. Ferner wurde dem Parlament ein Regierungsentwurf mit

³⁸ Einschließlich rund 1000 neuer Stellen für Richter und Staatsanwälte für Strafsachen. Erklärung des Deutschen Richterbundes vom 14. Januar 2023, Richterbund sieht Ampel in der Pflicht.

³⁹ Schriftlicher Beitrag des EU-Ausschusses der Justizministerkonferenz im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

⁴⁰ Roland Rechtsreport 2023, S. 38 und 40. Die Umfrage wurde unter 803 Richtern und Staatsanwälten durchgeführt.

⁴¹ Schaubild 34, EU-Justizbarometer 2023.

⁴² Die Einstiegsbesoldung kann von Land zu Land um bis zu 13 % variieren. Jüngste Daten (Stand: 31. Dezember 2022) des Deutschen Richterbundes, Beispiele für die Besoldung in Deutschland.

⁴³ Erklärung des Deutschen Richterbundes vom 14. Januar 2023, Richterbund sieht Ampel in der Pflicht. Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 6-7.

⁴⁴ Schriftlicher Beitrag des Verfassungsgerichts im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

⁴⁵ Rechtssachen 2 BvL 2/16, 2 BvL 3/16, 2 BvL 4/16, 2 BvL 5/16, 2 BvL 6/16 (Vorlage durch das Verwaltungsgericht Bremen betreffend die Verfassungsmäßigkeit von Bestimmungen zur Höhe der Besoldung von Richtern im bremischen Besoldungsrecht). Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 2.

⁴⁶ Die Zuständigkeit für die Besoldung von Richtern (mit Ausnahme der Richter an den Bundesgerichten) liegt bei den Ländern.

⁴⁷ Schriftlicher Beitrag des EU-Ausschusses der Justizministerkonferenz im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

⁴⁸ Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 2. Der Richterbund hat festgestellt, dass an den Familienstand oder den Wohn-/Dienstort eines Richters geknüpfte Bonuszahlungen nicht Maßnahmen zur Gewährleistung angemessener Grundgehälter ersetzen sollten. Deutscher Richterbund, 10 Leitsätze zur Neuordnung der Besoldung. Der Richterbund hat auch den jüngsten Legislativvorschlag zur Anpassung der Besoldung von Bundesrichtern kritisiert, da er nicht den Erfordernissen gemäß der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts entspricht. Deutscher Richterbund, Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesbesoldungs- und -versorgungsangemessenheitsgesetzes.

⁴⁹ Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten zur Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortung von Richtern, Rn. 54. Siehe auch CM/Rec(2010)12, Rn. 33.

Änderungen bezüglich des Einsatzes von Videokonferenztechnik in der Zivilgerichtsbarkeit und den Fachgerichtsbarkeiten vorgelegt. Der Grad der Digitalisierung der Justiz in Deutschland ist insgesamt sehr gut, insbesondere was die Vorkehrungen für maschinenlesbare Gerichtsentscheidungen⁵⁰ oder digitale Lösungen für die Einleitung und Verfolgung von Verfahren in Zivil-, Handels- und Verwaltungssachen betrifft.⁵¹ Bei der Online-Veröffentlichung von Urteilen bestehen jedoch nach wie vor Lücken.⁵² Im Rahmen einer neuen Digitalisierungsinitiative wird die Bundesregierung im Zeitraum 2023-2026 bis zu 200 Mio. EUR für die Finanzierung gemeinsamer Projekte der Länder und des Bundesjustizministeriums zur Digitalisierung der Justiz bereitstellen.⁵³ Die Länder sind jedoch einhellig der Auffassung, dass dieser Betrag nicht ausreicht, um die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung der Justiz zu bewältigen.⁵⁴ Die schrittweise Einführung⁵⁵ der elektronischen Akte für Gerichte und Staatsanwaltschaften wird derzeit fortgeführt⁵⁶; sie soll bis zum 1. Januar 2026 abgeschlossen sein. Darüber hinaus arbeitet das Bundesjustizministerium an Projekten für die elektronische Einreichung von Anträgen bei Gericht⁵⁷ und für ein Online-Verfahren, das einen einfacheren und kostengünstigeren Zugang zu Gerichten ermöglichen soll; die gesamte Kommunikation soll hierbei elektronisch erfolgen⁵⁸. Im November 2022 legte die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes⁵⁹ zum Einsatz von Videokonferenztechnik in der Zivilgerichtsbarkeit und den Fachgerichtsbarkeiten vor. Der Entwurf wurde von den Interessenträgern generell begrüßt, auch wenn die Ansichten darüber auseinandergehen, unter welchen Umständen

⁵⁰ Schaubild 48, EU-Justizbarometer 2023.

⁵¹ Schaubild 45, EU-Justizbarometer 2023.

⁵² Schaubild 47, EU-Justizbarometer 2023.

⁵³ Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 2 und 6.

⁵⁴ Die Länder haben eine weitere strukturelle Finanzierung der Digitalisierung der Justiz gefordert. Sie sind der Ansicht, dass die Bundesregierung zusätzlich zur Förderung von Projekten bis 2025 eine jährliche strukturelle Finanzierung in Höhe von 350 Mio. EUR bereitstellen sollte. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2022), Stärkung des Rechtsstaats als Gemeinschaftsaufgabe – Verstetigung des Paktes für den Rechtsstaat und neuer Digitalpakt für die Justiz.

⁵⁵ Die elektronische Einreichung von Anträgen bei Gericht (mit Ausnahme des Bundesverfassungsgerichts) ist bereits für Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts verpflichtend. Der Deutsche Anwaltverein bewertet dieses Verfahren im Allgemeinen als erfolgreich, jedoch verfügen noch nicht alle Gerichte über ein internes elektronisches Aktensystem, was zu zusätzlichen Bearbeitungsschritten oder Problemen bei der Übermittlung bestimmter Dokumente an die Gerichte führen kann. Beitrag des Deutschen Anwaltvereins zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 14.

⁵⁶ Die Länder entwickeln und koordinieren drei Projekte zur elektronischen Akte (eAS, eIP and e²A). Die Umstellung aller Gerichte auf die elektronischen Akte wird im Rahmen von Pilotprojekten schrittweise umgesetzt. Die Länder haben die elektronische Akte zunächst in Zivil- und Familiensachen erprobt und gehen nun zum regulären Betrieb über. In einigen Ländern ist die Einführung bei den Fachgerichten (Arbeits-, Sozial-, Verwaltungs- und Finanzgerichte) im Gange oder bereits abgeschlossen. Alle Länder gehen davon aus, dass die elektronische Akte bis zum 1. Januar 2026 vollständig eingeführt ist.

⁵⁷ Den Planungen zufolge soll zunächst eine erste Version angeboten werden, mit der eine bestimmte Art von Antrag an die Gerichte übermittelt wird; noch im Jahr 2023 sollen Verwaltungsgerichte für die Pilotphase ermittelt werden. In der finalen Phase soll es möglich sein, eine Reihe unterschiedlicher Anträge über ein spezielles Portal einzureichen. Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Justizministerium erteilte Auskünfte. Die Möglichkeit, durch eine Anpassung von Verfahrensvorschriften für die digitale Einreichung von Anträgen den Zugang zur Justiz zu verbessern, wird von den Ländern befürwortet. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2022), Abbau von Zugangsbarrieren durch die Ermöglichung einer digitalen Rechtsantragstellung.

⁵⁸ Dieses Projekt befindet sich derzeit noch in der Anfangsphase. Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 7, und im Rahmen des Länderbesuchs vom Justizministerium erteilte Auskünfte.

⁵⁹ Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des Einsatzes von Videokonferenztechnik in der Zivilgerichtsbarkeit und den Fachgerichtsbarkeiten.

Videokonferenztechnik verpflichtend zum Einsatz kommen sollte.⁶⁰ Am 26. Mai 2023 legte die Bundesregierung dem Bundesrat einen überarbeiteten Vorschlag vor.⁶¹ Er sieht die allgemeine Verpflichtung vor, Anhörungen vor diesen Gerichten per Videokonferenz abzuhalten, wenn der Richter dies anordnet. Eine solche Möglichkeit soll auch bestehen, wenn die Vertreter aller Parteien dies beantragen. Gemäß dem Entwurf soll das Gericht nicht nur in der Lage sein, eine Videoanhörung zu gestatten, sondern sie auch anordnen können, wobei der Adressat gegen diese Anordnung Einspruch einlegen kann. Beantragen alle Prozessbevollmächtigten in einem Verfahren eine Videoverhandlung, so ordnet das Gericht diese generell an und kann sie nur in Ausnahmefällen ablehnen.

Nach gemischten Reaktionen der Interessenträger hat die Regierung dem Bundesrat einen überarbeiteten Vorschlag für ein Gesetz zur Einführung einer digitalen Dokumentation der strafgerichtlichen Hauptverhandlung vorgelegt. Am 22. November 2022 legte das Justizministerium den Entwurf eines Legislativvorschlags zur Einführung einer digitalen Dokumentation der strafgerichtlichen Hauptverhandlung, zunächst mittels Ton- und Videoaufzeichnung, zur Konsultation vor. Er sieht vor, dass Tonaufzeichnungen mit einer Transkriptionssoftware in ein schriftliches Protokoll umgewandelt werden sollen.⁶² Derzeit wird für solche Verfahren vor den Land- und Oberlandesgerichten nur ein förmliches Protokoll mit den Verfahrensschritten, nicht aber mit dem Inhalt oder der Intervention erstellt, d. h. Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte erstellen eigene Notizen.⁶³ Das Transkript wäre nur ein unterstützendes Instrument, das das förmliche Protokoll nicht ersetzen und keine neuen Rechtsmittelgründe schaffen würde. Der Deutsche Anwaltverein und die Rechtsanwaltskammern haben dies begrüßt⁶⁴, da damit seit Langem bestehenden Forderungen Rechnung getragen wird. Sie sind der Ansicht, dass damit eine genaue und objektive Dokumentation der Verfahren gewährleistet und das Risiko widersprüchlicher Auslegungen verringert wird. Verbände von Richtern und Staatsanwälten haben den Vorschlag allerdings kritisiert, insbesondere die Nutzung von Videoaufzeichnungen, und Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen auf die Aussagebereitschaft der Opfer, den unzureichenden Schutz der persönlichen Rechte und die Gefahr eines Durchsickerns von Informationen geäußert.⁶⁵ Auch die Länder haben Bedenken geäußert, u. a. in Bezug auf technische Herausforderungen und die Kosten der Reform.⁶⁶ Vor der Ausarbeitung des Vorschlagsentwurfs hatte das Justizministerium eine Expertengruppe eingesetzt, die zu dem Ergebnis kam, dass eine Tonaufzeichnung mit automatischer

⁶⁰ Der Deutsche Richterbund unterstützt den Gesetzesentwurf im Allgemeinen, lehnt jedoch eine mögliche Verpflichtung ab, Gerichtsverfahren per Videokonferenz durchzuführen. Positionspapier des Deutschen Richterbundes zum Entwurf eines Gesetzes über den Einsatz von Videokonferenztechnik. Die Bundesrechtsanwaltskammer ist der Auffassung, dass Anhörungen von Zeugen, Sachverständigen und/oder Parteien in Anwesenheit stattfinden sollten, es sei denn, die Parteien vereinbaren eine Vernehmung per Videokonferenz; sie spricht sich auch gegen die Möglichkeit von Videokonferenzen von Amts wegen aus. Deutsche Bundesrechtsanwaltskammer, Positionspapier zum Entwurf eines Gesetzes über Videokonferenzen.

⁶¹ Bundesministerium der Justiz (2023), Gesetz zur Förderung des Einsatzes von Videokonferenztechnik in der Zivilgerichtsbarkeit und den Fachgerichtsbarkeiten.

⁶² Entwurf eines Gesetzes zur digitalen Dokumentation der strafgerichtlichen Hauptverhandlung.

⁶³ Siehe Begründung des Gesetzesentwurfs; im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Justizministerium bereitgestellte Informationen.

⁶⁴ Siehe u. a. Beiträge der Bundesrechtsanwaltskammer, des Deutschen Anwaltvereins und des Deutschen Strafverteidigerverbands im Rahmen der öffentlichen Konsultation zum Gesetzesentwurf.

⁶⁵ Siehe u. a. Beitrag des Deutschen Richterbundes im Rahmen der öffentlichen Konsultation zum Gesetzesentwurf.

⁶⁶ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom EU-Ausschuss der Justizministerkonferenz erteilte Auskünfte.

Transkription einer Videoaufzeichnung vorzuziehen sei.⁶⁷ Nach den gemischten Reaktionen auf den Entwurf legte die Regierung am 10. Mai 2023 einen geänderten Vorschlag vor, mit dem die digitale Dokumentation nun auf eine Tonaufzeichnung beschränkt wird. Den Ländern steht die Möglichkeit offen, auch eine Videoaufzeichnung zu verlangen.⁶⁸ Der Vorschlag wurde dem Bundesrat vorgelegt; im Falle der Annahme würde die Dokumentation ab 2026 im Rahmen einer Pilotphase eingeführt und erst 2030 vollständig zum Einsatz gelangen.⁶⁹

Effizienz

Das Justizsystem funktioniert insgesamt weiterhin effizient. Die Zahlen zur Effizienz in Verwaltungssachen in erster Instanz scheinen sich stabilisiert zu haben, wobei sich die Dispositionszeit im Jahr 2021 leicht verringert hat (von 426 Tagen im Jahr 2020 auf 422 Tage im Jahr 2021) und nach wie vor eine hohe Verfahrensabschlussquote (110 % im Jahr 2020 und 109,9 % im Jahr 2021) zu verzeichnen ist.⁷⁰ Die Gesamtzahl der anhängigen Verwaltungssachen im Jahr 2021 ist allerdings gegenüber 2020 weiterhin unverändert und mit 0,9 pro 100 Einwohner relativ hoch.⁷¹ Die Leistungsindikatoren für zivil- und handelsrechtliche Streitsachen haben sich von 98,1 % im Jahr 2020 auf 105,1 % im Jahr 2021 verbessert.⁷² Nach einem stetigen Anstieg der Verfahrensdauer bei solchen Fällen von 2012 bis 2020 ist die Dispositionszeit im Jahr 2021 leicht zurückgegangen (231 Tage)⁷³, wobei die Zahl der eingehenden Fälle weiter rückläufig ist⁷⁴. Um den Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Phänomen der zivilgerichtlichen „Massenverfahren“ zu begegnen, hat eine Arbeitsgruppe die Möglichkeit eines Leitentscheidungsverfahrens, das eine effizientere Bearbeitung⁷⁵ dieser Fälle ermöglichen würde, geprüft und dem Justizministerium im Juni einen Entwurf für ein solches Verfahren beim Bundesgerichtshof vorgelegt⁷⁶. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 dargelegt, stellen die „Massenverfahren“ für die Richter, die

⁶⁷ Justizministerium, Bericht der Expertinnen- und Expertengruppe zur Dokumentation der strafgerichtlichen Hauptverhandlung.

⁶⁸ Dies kann auch auf bestimmte Arten von Gerichten oder Verfahren beschränkt werden. Gesetzentwurf der Bundesregierung zur digitalen Dokumentation der strafgerichtlichen Hauptverhandlung.

⁶⁹ Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur digitalen Dokumentation der strafgerichtlichen Hauptverhandlung.

⁷⁰ EU-Justizbarometer 2023, Schaubilder 8 und 12. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 dargelegt, war bei den Verwaltungsgerichten im Jahr 2021 ein erheblicher Anstieg von Fällen im Zusammenhang mit Einschränkungen aufgrund der COVID-19-Pandemie zu verzeichnen. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 8. Den Daten für 2022 zufolge sind diese Fälle im Vergleich zu 2021 erheblich zurückgegangen. Siehe beispielsweise Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (2022), Jahresbericht, S. 16.

⁷¹ Schaubild 15, EU-Justizbarometer 2023.

⁷² Schaubild 11, EU-Justizbarometer 2023.

⁷³ Schaubild 6, EU-Justizbarometer 2023.

⁷⁴ Schaubild 3, EU-Justizbarometer 2023. Einer Studie des Justizministeriums zufolge ist der beobachtete Rückgang u. a. maßgeblich auf folgende Aspekte zurückzuführen: das zunehmende Interesse an präventiver und einvernehmlicher Konfliktlösung bei Geschäftstätigkeiten und im privaten Umfeld, die Tatsache, dass Gerichtsverfahren als belastend, unwirtschaftlich und zeitaufwendig empfunden werden und somit verstärkt auf „Legal-Tech“-Firmen zurückgegriffen wird, die Tatsache, dass Rechtsanwälte häufiger von Klagen abraten und Versicherungsunternehmen ihre rechtliche Abdeckung eingeschränkt haben. Bundesministerium der Justiz (2023), Rückgang der Eingangszahlen bei den Zivilgerichten: Forschungsbericht an das Bundesjustizministerium übergeben.

⁷⁵ Schriftlicher Beitrag des EU-Ausschusses der Justizministerkonferenz im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

⁷⁶ Justizministerium (2023), Gesetz zur Einführung eines Leitentscheidungsverfahrens beim Bundesgerichtshof.

die Rechtssachen innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens bearbeiten müssen, ein ernstes Problem dar.⁷⁷

II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

In Deutschland gibt es mehrere Behörden, die auf Bundesebene für die Korruptionsprävention zuständig sind, darunter das Bundesministerium des Innern und für Heimat sowie der Bundesrechnungshof. Die Zuständigkeiten für die strategische Koordinierung und die Korruptionsprävention in den 16 Innenministerien der Bundesländer hängen von den bestehenden Rahmen für die Korruptionsbekämpfung ab. Dem Bundesrechnungshof⁷⁸ und den Rechnungshöfen der Bundesländer kommt bei der Überwachung der öffentlichen Ausgaben, einschließlich der Korruptionskontrolle, eine präventive Rolle zu. Bei der Korruptionsbekämpfung verfolgt Deutschland einen dezentralen Ansatz. Die 16 Bundesländer sind für die Ermittlung bei und die Verfolgung von Korruptionsdelikten in Deutschland zuständig. In einigen Bundesländern gibt es auf Korruption spezialisierte Polizei- und Strafverfolgungsbehörden. Das Bundeskriminalamt spielt eine Rolle beim Informationsaustausch zwischen der internationalen und der lokalen Ebene sowie zwischen den Polizeibehörden auf Länderebene.

Bei Experten sowie Führungskräften aus der Wirtschaft wird die Korruption im öffentlichen Sektor nach wie vor als gering wahrgenommen. Im Korruptionswahrnehmungsindex 2022 von Transparency International belegt Deutschland mit 79 von 100 Punkten in der EU Platz 5 und weltweit Platz 9.⁷⁹ Diese Wahrnehmung ist in den letzten fünf Jahren relativ konstant geblieben.⁸⁰ Das Spezial-Eurobarometer 2023 zur Korruption zeigt, dass 57 % der Befragten Korruption in ihrem Land für weitverbreitet halten (EU-Durchschnitt: 70 %) und 7 % der Befragten sich in ihrem Alltag persönlich von Korruption betroffen fühlen (EU-Durchschnitt: 24 %).⁸¹ Was die Unternehmen betrifft, so sind 47 % von ihnen der Ansicht, dass Korruption weitverbreitet ist (EU-Durchschnitt: 65 %), während 14 % der Auffassung sind, dass Korruption ein Problem für ihre geschäftlichen Tätigkeiten darstellt (EU-Durchschnitt: 35 %).⁸² Zudem sind 30 % der Befragten der Meinung, dass die Strafverfolgung genügend Wirkung zeigt, um von Korruption abzuschrecken (EU-Durchschnitt: 32 %)⁸³, und 33 % der Unternehmen glauben, dass Personen und Unternehmen,

⁷⁷ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 9.

⁷⁸ Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof die Aufgabe, die Umsetzung der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention zu bewerten. Er kann Empfehlungen bezüglich Korruptionsrisiken und Korruptionsprävention aussprechen.

⁷⁹ Transparency International (2023), Korruptionswahrnehmungsindex 2022. Der Grad der wahrgenommenen Korruption wird wie folgt kategorisiert: gering (die Wahrnehmung von Korruption im öffentlichen Sektor durch Experten und Führungskräfte der Wirtschaft entspricht einem Wert über 79); relativ gering (Werte zwischen 79 und 60), relativ hoch (Werte zwischen 59 und 50), hoch (Werte unter 50).

⁸⁰ 2018 lag der Wert bei 80, im Jahr 2022 bei 79. 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.

⁸¹ Eurobarometer-Sonderumfrage 534 zu Korruption (2023). Die Eurobarometer-Daten zur Korruptionswahrnehmung und -erfahrung von Bürgern werden jedes Jahr aktualisiert. Der vorherige Datensatz entstammt der Eurobarometer-Sonderumfrage 523 (2022).

⁸² Eurobarometer-Blitzumfrage 524 zu den Einstellungen von Unternehmen zur Korruption in der EU (2023). Die Eurobarometer-Daten zu den Einstellungen von Unternehmen zur Korruption werden jedes Jahr aktualisiert. Der vorherige Datensatz stammt aus der Eurobarometer-Blitzumfrage 507 (2022).

⁸³ Eurobarometer-Sonderumfrage 534 zu Korruption (2023).

die bei der Bestechung eines höheren Amtsträgers ertappt werden, angemessen bestraft werden (EU-Durchschnitt: 30 %) ⁸⁴.

Die Aktualisierung des strategischen Rahmens Deutschlands zur Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene und die Überarbeitung der Vorschriften zu Geschenken stehen noch aus. ⁸⁵ Die Überarbeitung der „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ von 2003, in der die zentralen Aspekte der Strategie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention festgelegt sind ⁸⁶, unter der Federführung des Innenministeriums sollte ursprünglich Ende 2022 abgeschlossen sein ⁸⁷, verzögert sich jedoch. Eine genaue Zeitplanung gibt es noch nicht, doch wird ein Abschluss bis Ende 2023 für möglich gehalten. ⁸⁸ Deutschland wurde im Rahmen der Überprüfung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) ersucht, gegebenenfalls Beiträge von Interessenträgern außerhalb des öffentlichen Sektors einzuholen ⁸⁹, was noch nicht geschehen ist. Die noch laufende Überarbeitung der 2004 erlassenen Vorschriften über das Verbot der Annahme von Zuwendungen und Geschenken, in deren Rahmen geprüft werden soll, ob aktuellere, einheitlichere Vorschriften sowie mehr Rechtssicherheit erforderlich sind, dauert ebenfalls länger als ursprünglich geplant. Sie soll in der zweiten Hälfte des Jahres 2023 abgeschlossen werden. ⁹⁰ Die Veröffentlichung des nächsten detaillierten zusammenfassenden Berichts 2022 zur Integrität in der Bundesverwaltung ist für

⁸⁴ Eurobarometer-Blitzumfrage 524 zu den Einstellungen von Unternehmen zur Korruption in der EU (2023).

⁸⁵ Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2022 und 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 10 (für 2022) und S. 7 (für 2021).

⁸⁶ Sie gilt für alle Kategorien von Bediensteten, Behörden und Ämtern des Bundes, die obersten Bundesbehörden, die Bundeswehr und die staatseigenen Unternehmen. UNCAC, Länderbericht Deutschland, Überprüfungszyklus 2016-2021 (2020), S. 29 und S. 31-32. Die Strategie ist auf die Bundesebene und auf die Korruptionsprävention beschränkt. Die Interessenträger sind der Auffassung, dass das System zur Überwachung der Richtlinie gut funktioniert (im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von LobbyControl erteilte Auskünfte). Auskünften des Innenministeriums im Rahmen des Länderbesuchs zufolge soll mit der Überarbeitung keine komplette inhaltliche Neufassung, sondern vielmehr eine redaktionelle Modernisierung der Richtlinie erreicht werden. Nach Auffassung der GRECO bildet die Richtlinie einen soliden Rahmen, siehe GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde, Evaluierungsbericht zu Deutschland (2019), S. 4.

⁸⁷ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland 2022 vom Innenministerium erteilte Auskünfte. Eine interministerielle Arbeitsgruppe, der Ansprechpersonen für Korruptionsprävention und Sachverständige der internen Revision angehören, bereitet die Überarbeitung vor und legt die überarbeitete Fassung allen Bundesministerien zur Genehmigung und dem Bundeskabinett zur Annahme vor. Die OECD und die GRECO haben insbesondere Deutschlands System der Ansprechpersonen für Korruptionsprävention gelobt und diese Praxis anderen OECD-Mitgliedstaaten empfohlen. Siehe Innenministerium (2021), Integrität in der Bundesverwaltung – Jahresbericht 2020, S. 58, 3. GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde, Evaluierungsbericht zu Deutschland (2019), S. 4.

⁸⁸ Es gibt keine genaue Zeitplanung, doch soll die Überarbeitung den Auskünften des Innenministeriums im Rahmen des Länderbesuchs zufolge bis Ende 2023 abgeschlossen werden.

⁸⁹ Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, Überprüfungszyklus 2016-2021, Länderbericht Deutschland (2020), S. 30. Die Vereinten Nationen haben Deutschland ursprünglich kritisiert, weil es die Folgen seiner Korruptionspräventionsstrategie, vor allem in korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten, nicht bewertet hat, und empfehlen eine Überarbeitung der Richtlinie, siehe UNCAC, Zusammenfassung, S. 3.

⁹⁰ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Innenministerium erteilte Auskünfte, in denen angemerkt wird, dass die Vorschriften thematisch wesentlich umfassender werden und konkrete Beispiele enthalten sollen, mit denen die Beamten informiert werden sollen. Siehe auch Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2022 und 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 10 (für 2022) und S. 7 (für 2021).

Ende 2023 geplant. Er enthält unter anderem einschlägige Daten zu Korruptions- und Korruptionsverdachtsfällen in der Bundesverwaltung.⁹¹

Wie im Koalitionsvertrag der Regierung vorgesehen, gibt es Pläne, um den Rechtsrahmen für die Korruptionsbekämpfung zu stärken, die sich noch im Anfangsstadium befinden. Korruption steht in Deutschland bereits umfassend unter Strafe.⁹² Wie im Rechtsstaatlichkeitsbericht 2022 festgestellt, umfasste der Koalitionsvertrag der Regierung darüber hinaus Reformpläne, mit denen der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung und -bestechlichkeit wirksamer ausgestaltet werden soll.⁹³ Derzeit werden unethische unternehmerische Tätigkeiten von Abgeordneten⁹⁴, bei denen diese ihren Einfluss außerhalb der Wahrnehmung ihres Mandats geltend machen – etwa die Vermittlung von Geschäften zur Beschaffung von COVID-19-Masken durch die Regierung, bei denen persönliche finanzielle Vorteile in Form hoher Provisionen erlangt wurden – nicht vom Strafgesetzbuch erfasst, wie der Bundesgerichtshof jüngst bestätigte.⁹⁵ Da zudem die Nebentätigkeiten von Abgeordneten unzureichend geregelt sind, besteht hier Anlass zur Sorge.⁹⁶ Deutschland hat unlängst eine allgemeine Streichung veralteter oder unverhältnismäßiger strafrechtlicher Bestimmungen eingeläutet⁹⁷, und mit Gesetzesänderungen zur Behebung dieser Regelungslücke in Bezug auf Mandatsträger ist Ende 2023 zu rechnen.⁹⁸ Der Justizminister plant, im Gesetz über Ordnungswidrigkeiten

⁹¹ Der erste detaillierte zusammenfassende Bericht 2020 über die Integrität in der Bundesverwaltung wurde im Frühjahr 2022 veröffentlicht, siehe Innenministerium (2021), Integrität in der Bundesverwaltung – Jahresbericht 2020. Der Bericht besteht aus drei Bestandteilen, die letztes Jahr erstmals in einem zusammenfassenden Bericht gemeinsam erfasst wurden – der jährlichen Berichterstattung über die Korruptionsprävention, über die Bundesverwaltung und über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung.

⁹² Korruption steht in Deutschland umfassend unter Strafe, und zwar sowohl Bestechung als auch Bestechlichkeit (siehe §§ 331-337 StGB). Zudem werden Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr in den §§ 299-300 StGB und Bestechung und Bestechlichkeit von Mandatsträgern in § 108e StGB unter Strafe gestellt. In Deutschland gibt es spezifische Bestimmungen für die Bestechung ausländischer Bediensteter (§ 335a StGB; Artikel 1 Absätze 2 und 4 des Gesetzes zur Bekämpfung internationaler Bestechung).

⁹³ § 108e Strafgesetzbuch. Neben der Verhängung einer Freiheitsstrafe von bis zu zehn Jahren für Bestechung einer oder eines Abgeordneten kann ein Gericht einer Person die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten gewählt zu werden oder zu wählen, aberkennen.

⁹⁴ Im Gegensatz zu Beamten ist es Abgeordneten in Deutschland nicht verboten, unternehmerisch tätig zu sein.

⁹⁵ Bundesgerichtshof, Beschluss vom 5. Juli 2022, StB 7-9/22. Der Gerichtshof stellte fest, dass Abgeordnete ihren Einfluss geltend machen und persönliche finanzielle Vorteile annehmen dürfen, wenn sie als Privatpersonen, d. h. nicht in ihrer Funktion als Mandatsträger handeln. Ihr Mandat ist definiert als Wirken im Parlament, mithin im Plenum sowie in Ausschüssen, Fraktionen oder mit Parlamentsmitgliedern besetzten Kommissionen. Handlungen als Privatpersonen wie im Falle der Vermittlung der Maskengeschäfte gelten somit nicht als Bestechung, doch ist das Risiko von Interessenkonflikten groß. Insbesondere gibt es keine Einzelnorm über unstatthafte Einflussnahme im deutschen Recht, siehe UNODC, Country Review Report of the Federal Republic of Germany (2017), S. 55. Die GRECO forderte Deutschland auf, seine Vorbehalte gegen Artikel 12 des Strafrechtsübereinkommen zu überdenken und einen eigenen Straftatbestand der Einflussnahme zu erwägen, siehe GRECO (2019), Dritte Evaluierungsrunde, Zweiter Nachtrag zum zweiten Umsetzungsbericht zu Deutschland, Empfehlung ix, Rn. 17.

⁹⁶ In diesem Sinne fordert auch der Bundesgerichtshof den Gesetzgeber auf, die Regelungslücke zu schließen. Bundesgerichtshof, Beschluss vom 5. Juli 2022, StB 7-9/22. Siehe weiter unten, S. 19-20, detailliertere Angaben über systemische Schwächen in Bezug auf Nebentätigkeiten von Parlamentariern.

⁹⁷ Nach Verlautbarungen des Justizministers, siehe Frankfurter Allgemeine, Buschmann will das Strafrecht ausmisten (31. Dezember 2022).

⁹⁸ Auskünften des Justizministeriums im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland zufolge werden von Justizministerium und Parlament drei Optionen erörtert, und zwar eine Änderung von § 108e StGB, die Einführung einer neuen Vorschrift ins StGB sowie die Einführung einer neuen Vorschrift ins

Bestimmungen zu präzisieren und in dem Zusammenhang die Sanktionierung juristischer Personen anzupassen⁹⁹; eine andere umfassende Gesetzesreform ist hingegen nicht geplant.¹⁰⁰ Eine schärfere strafrechtliche Haftung von Unternehmen¹⁰¹ könnte Deutschland die Vollstreckung von Entscheidungen im Rahmen der strafrechtlichen Verfolgung von Auslandsbestechung¹⁰² erleichtern.

Die strafrechtliche Verfolgung von Korruption, einschließlich der Korruption auf hoher Ebene, zeigt in der Praxis keine systemischen Schwächen. Von den Interessenträgern wurden keine Bedenken in Bezug auf die Behandlung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene oder die Untersuchung, Verfolgung oder rechtskräftige Verurteilung von Korruption, darunter auf hoher Ebene, geäußert.¹⁰³ Die Personal- und Finanzausstattung sowie der hohe Spezialisierungsgrad im Bereich Korruption in der Polizei, den Strafverfolgungsbehörden und den Gerichten sind allgemein als für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben angemessen anzusehen.¹⁰⁴ Die Zusammenarbeit zwischen den relevanten Antikorruptionsstellen, einschließlich der Staatsanwaltschaft, der Polizei, der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit, FIU) und anderer einschlägiger Einrichtungen, ist den Angaben zufolge gut¹⁰⁵, auch wenn früheren Berichten zufolge Bedenken hinsichtlich der operativen Wirksamkeit der FIU in der Praxis und Bearbeitungsrückständen¹⁰⁶ geäußert wurden, wobei Letztere den Angaben der Bundesregierung zufolge bis Ende Mai aufgearbeitet wurden¹⁰⁷. Das Finanzministerium hat angekündigt, die Ermittler zu stärken, die Digitalisierung voranzutreiben und einen neuen FIU-

Abgeordnetengesetz über vergütete unethische Tätigkeiten von Unternehmen zur Beeinflussung von Abgeordneten.

⁹⁹ Die Pläne umfassen die Erhöhung der höchstens möglichen Geldbuße von 10 Mio. EUR zur Sanktionierung von Unternehmen, um die Abschreckungswirkung insbesondere auf große, weltweit operierende Unternehmen zu erhöhen; außerdem wird den Auskünften des Justizministeriums im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland zufolge die Einführung gewinnabhängiger Geldbußen erwogen.

¹⁰⁰ Gesetz zur Sanktionierung von verbandsbezogenen Straftaten. Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 11.

¹⁰¹ Unternehmen haften für Korruptionsdelikte ihrer Vertreter nach dem allgemeiner gefassten Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG), wobei sie mit einer Geldbuße von bis zu 10 Mio. EUR belegt und von ihnen Erträge eingezogen werden können (verwaltungsrechtliche Unternehmenshaftung).

¹⁰² OECD (2021), Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen, Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung, Phase 4 – Zweijahres-Folgebericht zu Deutschland. In dem Bericht wird darauf hingewiesen, dass die Durchsetzung in erster Linie auf natürliche Personen abzielt, die Wirtschaftsdelikte begehen, wohingegen die Unternehmenshaftung in Deutschland nach wie vor in sehr geringem Umfang Anwendung findet. Siehe auch Correctiv (2022), Exportmeister Deutschland: Die Korruptions-Akte; in dem Artikel wird der Verteidigungssektor als Sektor mit hohem Korruptionsrisiko bezeichnet. Siehe auch Transparency International, Exporting Corruption (Korruptionsexport) (2022), S. 8, 48-49, wo auf eine moderate Strafverfolgung in Fällen von Auslandsbestechung, darunter 16 eröffnete Ermittlungen, 6 eingeleitete Verfahren und 40 mit Sanktionen abgeschlossene Verfahren von 2018 bis 2021, hingewiesen und die fehlende strafrechtliche Haftung von Unternehmen als größte Schwäche genannt wird.

¹⁰³ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von der Staatsanwaltschaft, dem Deutschen Richterbund und dem Deutschen Anwaltverein erteilte Auskünfte.

¹⁰⁴ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von der Staatsanwaltschaft, dem Innenministerium und dem Bundeskriminalamt erteilte Auskünfte. Siehe den Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 25.

¹⁰⁵ Auch die EUSTa hat keine Bedenken hinsichtlich der Zusammenarbeit mit Deutschland geäußert.

¹⁰⁶ Im Dezember 2022 trat der Leiter der FIU zurück, Süddeutsche Zeitung, Financial Intelligence Unit, Deutschlands Anti-Geldwäsche-Behörde versinkt im Chaos (2. März 2023), und Die Zeit, Financial Intelligence Unit: Bitte schön sauber (22. Dezember 2022). Vgl. auch den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 8.

¹⁰⁷ Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023.

Leiter einzusetzen, der sich mit Finanzkriminalität auskennt und sein Amt am 1. Juli 2023 antreten soll.¹⁰⁸

Die Zahl der Korruptionsermittlungen ist erheblich gestiegen, während der durch Korruption verursachte finanzielle Schaden im Vergleich zum Vorjahr insgesamt zurückging.¹⁰⁹ Laut dem jüngsten amtlichen Lagebericht 2022 wurden im Jahr 2021 insgesamt 7433 Korruptionsfälle polizeilich registriert, was einen enormen Anstieg von etwa 35 % gegenüber 2020 bedeutet.¹¹⁰ Wie im Vorjahr sind die hohen Zahlen auf Ermittlungen von Bestechung und Bestechlichkeit zurückzuführen, wobei die Fälle schwerer Bestechung mit besonders hohen ungerechtfertigten finanziellen Vorteilen wesentlich zunahmen.¹¹¹ Darüber hinaus sind die hohen Zahlen in diesem Berichtszeitraum auch mit Fällen schwerer Korruption im Rahmen von kriminellen Vereinigungen verbunden. Zugleich ist die Zahl der bestechlichen Amtsträger auf das niedrigste Niveau der letzten fünf Jahre gesunken, was auf die Schließung von öffentlichen Verwaltungen während der COVID-19-Pandemie zurückzuführen sein könnte.¹¹² Der durch Korruption nachweislich verursachte finanzielle Schaden ist 2021 verglichen mit dem Vorjahr (2020) deutlich zurückgegangen, und zwar um 25 % auf 61 Mio. EUR. Von denjenigen, die sich bestechen ließen, waren 55 % Beamte, was einem Rückgang um 16 % gegenüber 2020 entspricht. Das Baugewerbe ist am stärksten betroffen, wobei Unternehmen und öffentliche Verwaltung die bevorzugten Ziele darstellen.¹¹³ Der Bericht, der in einer soliden jährlichen Analyse die neuesten Tendenzen, Entwicklungen und Statistiken zum Phänomen der Korruption und zu den Maßnahmen Deutschlands zur Eindämmung der Korruption darstellt, ließe sich mit einer Aufschlüsselung der Angaben nach den 16 Bundesländern¹¹⁴ und Bezugnahmen auf den Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität verbessern¹¹⁵.

¹⁰⁸ Bundesministerium der Finanzen, Pressemitteilung: Financial Intelligence Unit bekommt neuen Leiter (29. März 2023).

¹⁰⁹ Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Korruption 2021 (15. September 2022).

¹¹⁰ Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Korruption 2021 (15. September 2022). Die Schwankungen in den Daten sind dem Bericht zufolge der Komplexität der Korruptionsermittlungen und der Tatsache, dass in mehreren Bundesländern umfangreiche Ermittlungsverfahren mit einer großen Anzahl an Einzelstraftaten durchgeführt wurden, zuzuschreiben.

¹¹¹ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 12.

¹¹² Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Korruption 2021 (15. September 2022).

¹¹³ Diese Daten zeigen eine Veränderung zum Vorjahr, als der Dienstleistungssektor am stärksten betroffen war und die öffentliche Verwaltung das alleinige bevorzugte Ziel darstellte, siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 12.

¹¹⁴ Die Daten basieren auf Informationen des Bundeskriminalamts und der Landeskriminalämter, der Bundespolizei und des Zollkriminalamts unter Verwendung eines auf nationaler Ebene standardisierten Fragebogens des Bundeskriminalamts. Das Lagebild wird zu Beginn eines jeden Jahres für das jeweils vorangegangene Jahr veröffentlicht.

¹¹⁵ Die Rolle der Korruption in der organisierten Kriminalität wird im Bundeslagebild Korruption beschrieben (siehe dort, S. 18), könnte aber durchaus prominenter behandelt werden, um tiefere Einblicke zu vermitteln, etwa in ein neues Projekt zur Korruption in Häfen. Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Bundeskriminalamt erteilte Auskünfte. Hierbei sei angemerkt, dass das Lagebild Organisierte Kriminalität (21. September 2022) Feststellungen und Daten zur Rolle der Korruption in der organisierten Kriminalität enthält.

Geplant ist eine weitere Stärkung der Regelungen über das verbindliche Lobbyregister. Das deutsche verbindliche Lobbyregister¹¹⁶, das am 1. Januar 2022 in Kraft trat¹¹⁷, wird beim Deutschen Bundestag geführt und enthält nach 15 Monaten seines Bestehens mehr als 5500 Einträge von Interessenvertretern¹¹⁸. Alle natürlichen oder juristischen Personen, Verbände oder sonstige Organisationen müssen sich registrieren, wenn sie zu Mitgliedern, Organen, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestags sowie der Bundesregierung, einschließlich der Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Parlamentarischen Staatssekretäre, Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter sowie anderer hochrangiger Amtsträger zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung Kontakt aufnehmen. Im Juni startete im Bundestag das Gesetzgebungsverfahren zu den Vorschlägen der Bundesregierung, den Kreis der eintragungspflichtigen Interessenvertretungen zu erweitern¹¹⁹ und im Rahmen der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben und der Erstellung von Gesetzesentwürfen auch Kontakte zu Ministerien ab Referentenebene einzubeziehen¹²⁰. Diese Pläne wurden noch nicht umgesetzt. Derzeit wird über die im Lobbyregister geltende Transparenzpflicht diskutiert, Spenden von Dritten an registrierte Organisationen im Wert von über 20 000 EUR offenzulegen, da potenzielle negative Auswirkungen auf die künftige Spendenbereitschaft zu befürchten sind.¹²¹ Es wurde auch bemängelt, dass die eingegebenen Daten über die Kosten

¹¹⁶ Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz – LobbyRG) vom 16. April 2021. Zu dem Register steht ein Verhaltenskodex für Lobbyisten zur Verfügung, Deutscher Bundestag (2022), Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zur Eintragung in das Lobbyregister. Verstöße gegen den Kodex werden für einen Zeitraum von 24 Monaten registriert, wobei die jeweiligen Lobbyisten aus dem Register ausgeschlossen werden. Das Versäumnis, sich als Lobbyist eintragen zu lassen, führt zu Sanktionen einschließlich Geldbußen von bis zu 50 000 EUR. Siehe in dem Zusammenhang auch GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde – Vorläufiger Umsetzungsbericht (2020), Rn. 57. Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 9.

¹¹⁷ Die Notwendigkeit, die Transparenz der Lobbyarbeit zu verbessern, wird schon seit langem thematisiert. Siehe beispielsweise GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht Deutschland, Rn. 63, und UNODC, Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption – Zusammenfassung – Deutschland. Angaben darüber, welches Niveau die Transparenz der Lobbyarbeit in den 16 Bundesländern erreicht, enthält das Lobbyranking der Bundesländer 2022 von Transparency International, ebenso wie einen Überblick über verfügbare Lobbyregister, den jeweiligen legislativen Fußabdruck, Karenzeiten und Verhaltenskodizes auf lokaler Ebene. Siehe in dem Zusammenhang auch Abgeordnetenwatch, Ein Flickenteppich: Die unzureichenden Lobbyregister-Regelungen der Bundesländer (19. Januar 2023)

¹¹⁸ Das Lobbyregister ist abrufbar unter www.bundestag.de/lobbyregister.

¹¹⁹ Siehe Gesetzesentwurf des Deutschen Bundestags zur Änderung des Lobbyregistergesetzes (20/7346). Die erste Lesung fand am 23. Juni 2023 statt; Bundestag (2023), Änderung des Lobbyregistergesetzes. Die Änderungen werden zum Schutz der Grundrechte in differenzierter Form vorgeschlagen. Auskünften von LobbyControl im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland zufolge müsste eine Änderung, die den Bedenken im Hinblick auf die weitreichenden Ausnahmeregelungen Rechnung tragen soll, Kirchen und Glaubensgemeinschaften, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände mit einschließen, damit auch diese Gruppen, die zu den wichtigsten Lobbying-Akteuren in Deutschland gehören, die sich bislang nicht eintragen müssen, der obligatorischen Eintragung unterliegen. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 9. Siehe auch Abgeordnetenwatch, Intransparente Lobbykontakte von Abgeordneten, kaum Regelkontrollen: Bericht des Europarats kritisiert Deutschland erneut wegen mangelnder Reformen (30. November 2022).

¹²⁰ Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 10. Gemäß den im Rahmen der Mitgliedstaatskonsultation von der Regierung erteilten Auskünften soll dies auch für Abteilungsleiter und Sachbearbeiter gelten.

¹²¹ Siehe Handelsblatt, Ampel will Lobbyregeln für gemeinnützige Organisationen entschärfen (23. Februar 2023). Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland auch vom Justizministerium, Transparency International und LobbyControl erteilte Auskünfte; es wurden auch Bedenken hinsichtlich der potenziell

der Lobbytätigkeit nicht vergleichbar sind¹²² und sich Unternehmen, die ihre Lobby-Aktivitäten an eine Kette aus mehreren Subunternehmen ausgelagert haben, häufig nicht registrieren, wodurch die Feststellung, welche Interessenvertretungen tatsächlich hinter den Lobbytätigkeiten stecken, erschwert wird¹²³. Die Bundestagsverwaltung fasst nur bei Einträgen nach, die besonders unplausibel sind oder offensichtliche formale Fehler enthalten¹²⁴, und überprüft die eingegebenen Daten auf verdächtige Inhalte¹²⁵. Die Verwaltung verlässt sich in dieser Hinsicht auf die Beobachtung durch Dritte, wobei im ersten Jahr des Registers bisher keine fehlenden oder falschen Einträge gemeldet wurden.¹²⁶ Folglich wurden 2022 auch keine Sanktionen verhängt.¹²⁷ Nach einem Jahr sind die Interessenvertretungen nun auch verpflichtet, ihre Registereinträge erstmalig mit ihrer Unterschrift zu bestätigen.¹²⁸ Eine offizielle Bewertung des Lobbyregisters ist im Frühjahr 2025 vorgesehen.

Bei den laufenden Beratungen innerhalb der Bundesregierung über die Einführung eines „legislativen Fußabdrucks“ der Interessenvertretung in Gesetzgebungsverfahren sind einige Fortschritte zu verzeichnen. Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 wurde Deutschland empfohlen, „die Pläne zur Einführung eines ‚Fußabdrucks‘ im Gesetzgebungsverfahren weiterzuvorführen, um die Überwachung und Rückverfolgung aller

ungünstigen Auswirkungen der Pflicht auf die Zivilgesellschaft gegenüber anderen Interessenvertretungen geäußert, wobei jedoch ein Jahr nach Einführung des Lobbyregisters kein offenkundiger Rückgang der Spenden zu verzeichnen sei. Es wird diskutiert, einen bestimmten Prozentsatz des Jahresbudgets der Organisation oder bestimmte Bandbreiten anstelle eines Schwellenwerts einzuführen.

¹²² Auskünften von Transparency International im Rahmen des Länderbesuchs zufolge geben einige Interessenvertretungen alle Bürokosten an, während andere ausschließlich die Kosten angeben, die konkret im Zusammenhang mit den Lobbytätigkeiten stehen. Die für die Offenlegung von Finanzdaten geltenden Ausnahmeregeln werden als zu allgemein und in der Praxis zu ausgiebig beansprucht angesehen; jedoch gibt es keine Folgemaßnahmen der Bundestagsverwaltung. Auch die Schwelle von 50 Kontakten innerhalb von drei Monaten, die eine Registrierungspflicht begründet, wird als zu hoch betrachtet.

¹²³ Die verpflichtende Registrierung gilt auch für Organisationen, die externe Lobbydienste in Auftrag geben, siehe Bundestag, Lobbyregister, Informationen für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter. Gleichwohl wird in LobbyControl, Ein Jahr Lobbyregister (2023), auf den besonderen und doch häufigen Fall hingewiesen, dass Unternehmen externe Beratungsfirmen unter Vertrag nehmen, die wiederum andere Agenturen beauftragen, in deren Auftrag unabhängige Lobbyisten die Interessenvertretung für das Unternehmen wahrnehmen.

¹²⁴ Auskünften der Bundestagsverwaltung im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland zufolge hat sich im ersten Jahr des Lobbyregisters gezeigt, dass den Interessenvertretungen viel mehr Informationen als erwartet bereitgestellt werden müssen, damit die Qualität der Registerdaten besser wird, denn viele nicht plausible Zahlen und fehlerhafte Einträge kamen hauptsächlich aufgrund von Missverständnissen zustande.

¹²⁵ Ein erster Vorschlag von Interessenträgern zur Einrichtung einer unabhängigen Aufsichtsstelle wurde nicht umgesetzt. LobbyControl, Das Lobbyregister kommt – Unsere Auswertung (2021), ähnlich der Beitrag von Transparency International Deutschland zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, S. 1.

¹²⁶ Von der Bundestagsverwaltung sowie von LobbyControl und Transparency International im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland erteilte Auskünfte. Entdeckte falsche Einträge können Geldbußen von bis zu 50 000 EUR nach sich ziehen. Die Interessenträger erachten die Obergrenze für Geldbußen insbesondere für größere und weltweit operierende Unternehmen als zu niedrig und kritisieren, dass nicht öffentlich darüber informiert wird, ob Verstöße mit Geldbußen geahndet wurden, da Reputationsrisiken mehr Wirkung zeigen könnten als Geldbußen. Beitrag von Transparency International Deutschland zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 1; von LobbyControl im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland erteilte Auskünfte. Das Lobbyregistergesetz sieht insbesondere vor, dass erhebliche Verstöße von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern gegen den Verhaltenskodex veröffentlicht werden.

¹²⁷ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von der Verwaltung des Bundestags erteilte Auskünfte. Siehe auch LobbyControl, Ein Jahr Lobbyregister (2. Januar 2023).

¹²⁸ Auskünften der Verwaltung des Bundestags im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland zufolge sind die Interessenvertretungen dieser jährlichen Pflicht noch nicht nachgekommen, da das Register bereits länger als ein Jahr besteht.

Interessenvertreter, die Einfluss auf bestimmte Legislativtexte nehmen und dazu beitragen wollen, zu ermöglichen“¹²⁹. Die Einführung eines solchen „legislativen Fußabdrucks“¹³⁰ oder eines digitalen Legislativportals, auf dem veröffentlicht werden soll, wer auf Gesetzentwürfe Einfluss nehmen wollte, wurde verschoben¹³¹. Die Beratungen innerhalb der Bundesregierung werden fortgesetzt.¹³² Die Beschlussfassung befindet sich noch in einem frühen Stadium, da erwogen wird, anstelle einer Reform des Lobbyregisters¹³³ den legislativen Fußabdruck mit einer umfassenderen Initiative zur Einführung eines E-Gesetzgebungsverfahrens¹³⁴ zu verbinden, die über die ausschließliche Aufgabe des Parlaments hinausgeht und einen Koordinierungsprozess mit der Regierung erfordert. Derzeit wird eine Machbarkeitsstudie erwogen, die Informationen für den Koordinierungsprozess liefern soll.¹³⁵ Die Erhebung und Offenlegung umfassender Informationen darüber, wer bei wem Einfluss auf den Entscheidungsprozess nimmt, würde zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Interessenvertreter und zu ausgewogenen legislativen Ergebnissen beitragen.¹³⁶ Dadurch würde auch das Risiko von Korruption, Interessenkonflikten und der Vereinnahmung von Rechtsvorschriften verringert und gleichzeitig das öffentliche Interesse in den Mittelpunkt künftiger Rechtsvorschriften gestellt. Eine Entscheidung darüber, ob der legislative Fußabdruck mit der E-Gesetzgebungsinitiative verbunden werden soll, soll Ende 2023 getroffen werden, während die Einführung des legislativen Fußabdrucks für Ende 2024 vorgesehen ist.¹³⁷ In Anbetracht des Vorstehenden sind einige Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit 2022 zu verzeichnen.

Zusätzliche Leitlinien für die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem Dienst sind in Arbeit, werden jedoch nicht für die benötigte Abstimmung zwischen den verschiedenen Vorschriften sorgen.¹³⁸ Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 wurde Deutschland empfohlen, „die bestehenden Vorschriften zum Drehtüreffekt durch Verbesserung der Kohärenz der einzelnen anwendbaren Vorschriften, eine höhere Transparenz von Genehmigungen für eine künftige Beschäftigung hochrangiger Amtsträger und eine Verlängerung der Karenzzeiten für Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre zu

¹²⁹ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 2.

¹³⁰ Ein legislativer Fußabdruck ist eine umfassende öffentliche Erfassung des Einflusses von Lobbyisten auf einen Rechtsakt; dieser Fußabdruck sollte ursprünglich Ende 2022 eingeführt werden. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 13.

¹³¹ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von der Verwaltung des Bundestags erteilte Auskünfte. Siehe auch Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 10.

¹³² Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 15.

¹³³ Auskünften von Transparency International im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland zufolge sehen Organisationen der Zivilgesellschaft die thematische und zeitliche Trennung der Reform des Lobbyregisters und der Einführung des legislativen Fußabdrucks aufgrund des engen thematischen Zusammenhangs kritisch.

¹³⁴ Weitere Informationen über die E-Gesetzgebungsinitiative siehe Bundesregierung, E-Gesetzgebung, E-Gesetzgebungsverfahren des Bundes.

¹³⁵ Die Machbarkeitsstudie würde der Regierung unter anderem dabei helfen, die Frage zu klären, zu welchem Zeitpunkt im Entscheidungsprozess die Veröffentlichung des Beitrags von Interessenvertretungen geboten wäre und welcher Zeitpunkt als zu früh und der Entwicklung interner Positionen abträglich anzusehen wäre. Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von der Verwaltung des Bundestags erteilte Auskünfte.

¹³⁶ Im Fokus stand insbesondere der Einfluss von Großunternehmen und Wirtschaftsverbänden, darunter aus der deutschen Automobilindustrie, die erhebliche Ressourcen einsetzen, um den Entscheidungsprozess in Deutschland zu beeinflussen, und zugleich gab es mehrere Skandale wie die Wirecard- und die Maskenaffäre. Siehe z. B. LobbyControl (2021), Lobbyismus höhlt die Demokratie aus: Zehn Thesen.

¹³⁷ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von der Verwaltung des Bundestags erteilte Auskünfte.

¹³⁸ Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2022 und 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 13 (für 2022) und S. 9 (für 2021).

stärken“¹³⁹. Trotz internationaler Empfehlungen¹⁴⁰ plant die Bundesregierung nicht, auf die nach wie vor bestehenden Bedenken hinsichtlich der unterschiedlichen Anwendung der deutschen Vorschriften zum „Drehtüreffekt“, einschließlich unterschiedlicher Karenzzeiten und des großen Ermessensspielraums bei der Entscheidung von Vorgesetzten in Bezug auf eine künftige Beschäftigung von Staatssekretären und Generaldirektoren, hin tätig zu werden.¹⁴¹ Insbesondere im Falle von Bedenken in Bezug auf eine Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses kann die Bundesregierung hochrangigen Beamten die Aufnahme einer neuen Beschäftigung ganz oder teilweise untersagen.¹⁴² Für Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre sind die Karenzzeiten mit 12-18 Monaten kürzer als die für Staatssekretäre und Generaldirektoren geltenden Karenzzeiten von drei bis fünf Jahren, sodass eine längere obligatorische Karenzzeit gerechtfertigt sein könnte, wie von der GRECO empfohlen.¹⁴³ Für die Bundesregierung werden neue präventive Leitlinien vorbereitet, um aus dem Dienst scheidende Beamte zu sensibilisieren.¹⁴⁴ Da – wenn auch begrenzte – Maßnahmen getroffen wurden, um die bestehenden Vorschriften zum Drehtüreffekt zu stärken, sind einige Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit 2022 festzustellen.

Die Überwachung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten stellt eine Herausforderung dar. Wie im vorigen Jahr gab es Verzögerungen bei der Berichterstattung über die Nebentätigkeiten von Abgeordneten im Jahr 2022, die sich 2023 fortsetzten.¹⁴⁵ Die Veröffentlichung der Erklärungen über Nebentätigkeiten der Abgeordneten war im April 2023

¹³⁹ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 2.

¹⁴⁰ GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht, Rn. 89 und 91. Politische Beamte und Generaldirektoren unterliegen der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beamtenverhältnisses gemäß § 105 BBG; Beschränkungen des „Drehtüreffekts“ und flankierende Offenlegungspflichten für derzeitige und ehemalige Mitglieder der Bundesregierung und für Parlamentarische Staatssekretäre sind in §§ 6a und 6b des Bundesministergesetzes (BMinG), die entsprechend für Parlamentarische Staatssekretäre gelten, sowie im Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG) festgelegt.

¹⁴¹ Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 12-14, einschließlich der Gründe, aus denen die Regierung lieber einen Ermessensspielraum zur Abwägung widerstreitender Verfassungsrechte und zur Differenzierung je nach Karriereaussichten beispielsweise von Ministern mit befristeter Amtszeit oder Beamten auf Lebenszeit einräumt.

¹⁴² Es wird davon ausgegangen, dass die künftige Beschäftigung das öffentliche Interesse beeinträchtigt, wenn sie in einem Bereich ausgeübt wird, in dem das Regierungsmitglied oder der Parlamentarische Staatssekretär während seiner Amtszeit tätig war, oder wenn sie anderweitig das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität der Bundesregierung untergraben könnte. Für weitere Einzelheiten zum Verfahren siehe GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht, Rn. 86 ff.; es werden einige Fälle erwähnt, in denen Beschränkungen für eine künftige Beschäftigung auferlegt wurden.

¹⁴³ Siehe GRECO, Empfehlung in der Fünften Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht, Rn. 89, in der hervorgehoben wird, dass der Regierung zufolge der Unterschied zwischen der Länge der Karenzzeit zwischen politischen Beamten (drei bis fünf Jahre) und Ministern bzw. Parlamentarischen Staatssekretären (12-18 Monate) der Tatsache Rechnung trägt, dass Beamte in der Regel auf Lebenszeit ernannt werden und ihre berufliche Tätigkeit aus Altersgründen endet, während Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre ihr Amt für eine begrenzte Zeit innehaben. In diesem Zusammenhang fordern Interessenträger wie LobbyControl und Transparency International eine dreijährige Karenzzeit, um das Risiko einer unzulässigen Einflussnahme besser zu verhindern und zu verringern, siehe z. B. LobbyControl, Lobbypedia – Karenzzeit.

¹⁴⁴ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Bundesministerium der Justiz erteilte Auskünfte.

¹⁴⁵ Abgeordnetenwatch, Abgeordnete als Lobbyisten (7. Juli 2022), sowie Auskünfte von LobbyControl im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland. Das Thema bleibt aktuell, siehe Transparency International Deutschland (2021), Mehr als 20 000 EUR: Auch Özdemir hat vergessen, Sonderzahlungen zu melden; Transparency International Deutschland (2021), Lauterbach meldet Honorare nach; Transparency International Deutschland (2021), Nebeneinkünfte: Hunderttausende Euro von Abgeordneten blieben jahrelang unentdeckt; Abgeordnetenwatch (2021), Zahlreiche Abgeordnete verstießen gegen Transparenzvorschriften.

mit Ausnahme einiger Einzelfälle abgeschlossen.¹⁴⁶ Im September 2022 aktualisierte die Verwaltung des Bundestags ihre Verhaltensregeln für die Mitglieder des Bundestags, einschließlich der Vorschriften für vergütete Nebentätigkeiten.¹⁴⁷ Dies folgte einer Änderung des 2021 verabschiedeten Abgeordnetengesetzes¹⁴⁸, mit der Integritätsfragen in Bezug auf Abgeordnete geregelt wurden¹⁴⁹. Die Novelle führte ein Verbot für Abgeordnete ein, vergütete Lobbytätigkeiten als Nebentätigkeiten auszuüben und bezahlte Vorträge im Zusammenhang mit ihrer parlamentarischen Arbeit zu halten.¹⁵⁰ Die Aufsicht und Durchsetzung stoßen in der Praxis auf Hindernisse, da es kein völlig unabhängiges Aufsichtsgremium oder eine Ethik-Kommission mit einem Mandat zur Untersuchung von Verstößen gibt.¹⁵¹ Die Novelle sieht außerdem nicht vor, dass die für die Nebentätigkeiten tatsächlich aufgewendete Zeit offengelegt werden muss.¹⁵² Ebenso wenig muss ad hoc offengelegt werden, wenn im Zusammenhang mit einer Angelegenheit, die im Bundestag erörtert wird, ein Konflikt mit spezifischen privaten Interessen eines Abgeordneten auftritt.¹⁵³

Vorschriften über die Offenlegung von Vermögenswerten von Abgeordneten sind lückenhaft.¹⁵⁴ Der Regierung zufolge haben sich die bestehenden Transparenzmaßnahmen als geeignet erwiesen, um in der Praxis Korruption zu verhindern, und es besteht kein Bedarf und keine Rechtfertigung für Gesetzesänderungen.¹⁵⁵ Wie zuvor berichtet, erstrecken sich für Bundestagsabgeordnete die Kategorien von Informationen, die in ihren Finanzerklärungen

¹⁴⁶ Ende April 2023 waren die Erklärungen von 739 Abgeordneten veröffentlicht. Die Erklärung von nur einem Parlamentsmitglied war aufgrund von offenen rechtlichen Fragen noch nicht veröffentlicht. Darüber hinaus lief die Frist für ein anderes Mitglied noch, das nachgerückt war. Siehe auch LobbyControl, Nebeneinkünfte noch immer nicht öffentlich (6. September 2022). Siehe auch Abgeordnetenwatch, Nebentätigkeiten, Abgeordnete als Lobbyisten (7. Juli 2022).

¹⁴⁷ Deutscher Bundestag, Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages (September 2022).

¹⁴⁸ Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Verbesserung der Transparenzregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages.

¹⁴⁹ UNODC, Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption, Zusammenfassung – Deutschland, Implementation Review Group (Januar 2020); GRECO, Vierte Evaluierungsrunde – Interim Compliance Report. Insbesondere wurden auch für die Auslegung und Anwendung des Rechts wichtige Durchführungsbestimmungen zum Inhalt und Umfang der im Abgeordnetengesetz festgelegten Pflichten erlassen und im Mai 2022 vom Ältestenrat angenommen.

¹⁵⁰ Siehe auch die vorstehende Erörterung zur strengeren Regelung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung.

¹⁵¹ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von LobbyControl und Transparency International erteilte Auskünfte. Die Verwaltung des Bundestags hat ein begrenztes Untersuchungsmandat und ist dem Bundestagspräsidium unterstellt. Siehe auch Vierte GRECO-Evaluierungsrunde – Zweiter vorläufiger Umsetzungsbericht (22. November 2022), Rn. 38, S. 9, in dem die Frage gestellt wird, ob die Verwaltung nicht zu nah an der Macht ist, um die Mitglieder des Parlaments effektiv kontrollieren und gegebenenfalls kritisieren zu können.

¹⁵² Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 10.

¹⁵³ GRECO, Vierte Evaluierungsrunde – Interim Compliance Report, Rn. 14-17, S. 4.

¹⁵⁴ GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht, Rn. 95. Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 10, und Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 7. Im Rahmen des Länderbesuchs vom Bundesministerium der Justiz, vom Bundesministerium des Innern, von der Bundestagsverwaltung und von Transparency International erteilte Auskünfte.

¹⁵⁵ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland auch vom Justizministerium, Transparency International und LobbyControl erteilte Auskünfte, denen zufolge eine weitere legislative Tätigkeit Fragen nach der Verhältnismäßigkeit aufwerfen könnte. Deutschland hat eine umfassende interne Überprüfung der Vermögenserklärungen 2021-2022 vorgenommen, die die GRECO als ihrer Empfehlung iii der Vierten Bewertungsgrunde, Bewertungsbericht, entsprechend anerkannt hat, siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit, S. 14.

anzugeben sind, nicht auf Verbindlichkeiten und wesentliche Vermögenswerte, wie z. B. Beteiligungen an privaten Unternehmen unterhalb des derzeitigen Schwellenwerts.¹⁵⁶ Ihr Vermögen und ihre finanziellen Interessen müssen offengelegt werden, wenn der oder die betreffende Abgeordnete für eine Angelegenheit in einem parlamentarischen Ausschuss zuständig ist und gleichzeitig eine Vergütung für eine Nebentätigkeit erhält.¹⁵⁷

Mit der Überarbeitung der deutschen Vorschriften für die Parteienfinanzierung wurde noch nicht begonnen¹⁵⁸, obwohl das Bundesverfassungsgericht die außerplanmäßige, zusätzliche Erhöhung der Parteienfinanzierung für verfassungswidrig erklärt hat. Die Parteienfinanzierung ist im Abgeordnetengesetz und im Parteiengesetz geregelt.¹⁵⁹ Der Koalitionsvertrag 2021 enthält Pläne zur Regulierung des Sponsorings und der versteckten Wahlkampffinanzierung durch Dritte¹⁶⁰, ein vorläufiger Zeitrahmen wurde dafür jedoch bisher nicht festgelegt.¹⁶¹ Darüber hinaus hat die Verwaltung des Bundestages ihre personellen und finanziellen Ressourcen noch nicht aufgestockt, um die Aufsichts- und Kontrollfunktion des Parlaments zu stärken¹⁶². Die Bundestagsverwaltung hat keinen Zugang zu den Steuerinformationen der Spender, um die Ordnungsmäßigkeit der Parteienfinanzierung überwachen und die Angaben während des Verfahrens der Überprüfung der Rechnungslegung

¹⁵⁶ Die Bundestagsmitglieder sind verpflichtet, Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften, wenn der Anteil mehr als 5 % beträgt und soweit die Tätigkeit der Personengesellschaften nicht ausschließlich die Vermietung und Verpachtung im Rahmen der privaten Vermögensverwaltung betrifft, sowie die Höhe der jeweiligen Einkünfte offenzulegen (vgl. § 45 Absatz 2 Nummer 6 und Absatz 3 Abgeordnetengesetz). GRECO, Vierte Evaluierungsrunde – Vorläufiger Umsetzungsbericht, Rn. 37, S. 8. UNCAC, Länderbericht Deutschland, Überprüfungszyklus 2016-2021, S. 5. Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 10, wonach die Änderung des Abgeordnetengesetzes eine Bestimmung über die Offenlegung der Beteiligungen von Abgeordneten an Gesellschaften ohne eigene Rechtspersönlichkeit und an Unternehmen mit Aktienkapital von mehr als 5 % sowie der Einnahmen aus diesen Beteiligungen enthielt. Auskünften des Justizministeriums im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland zufolge beabsichtigt Deutschland nicht, den Umfang der Erklärungen auf Informationen über Ehegatten und unterhaltsberechtignte Familienangehörige auszuweiten. Siehe jedoch GRECO, Vierte Evaluierungsrunde – Vorläufiger Umsetzungsbericht, Empfehlung iii, Rn. 18 und 19.

¹⁵⁷ Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2022 und 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 14 (für 2022) und S. 10 (für 2021). Seit 2005 wurden zehn Ordnungsgelder wegen schwerwiegender Verstöße verhängt, die vom Bundestagspräsidenten öffentlich gemacht wurden, siehe Abgeordnetenwatch, Abgeordnete verstießen hundertfach gegen Transparenzvorschriften – ohne Konsequenzen (26. Februar 2022), wo berichtet wird, dass in den ersten zehn Monaten 2021 96 Verstöße gemeldet wurden, von denen sich 71 bestätigten. Siebenmal erhielten Abgeordnete eine Ermahnung. In 64 Fällen wurden die Abgeordneten an die Verhaltensregeln erinnert, ohne dass Sanktionen verhängt wurden. Nach dem Abgeordnetengesetz können Ordnungsgelder bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung festgesetzt werden, die sich nach der Schwere des Einzelfalles und nach dem Grad des Verschuldens bemessen. Siehe auch Bericht der Präsidentin des Deutschen Bundestages nach § 51 Absatz 6 des Abgeordnetengesetzes (23. September 2022), <https://dserver.bundestag.de/btd/20/035/2003500.pdf>.

¹⁵⁸ Die Initiative fällt in die Zuständigkeit des Parlaments. Laut Angaben des Justizministeriums ist derzeit weder ein konkreter Legislativvorschlag noch ein Zeitplan verfügbar.

¹⁵⁹ Internationale Prüfer haben wiederholt auf die Notwendigkeit niedrigerer Schwellenwerte und einer verschärften Dokumentationspflicht hingewiesen, allerdings ist Sponsoring trotz seines Potenzials, sich den Zugang zu wichtigen Regierungsbeamten zu erkaufen, nach wie vor weitgehend nicht geregelt. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 11. Siehe auch UNCAC, 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).

¹⁶⁰ Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 10.

¹⁶¹ Transparency International und LobbyControl begrüßten die Pläne der Regierung; siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland.

¹⁶² Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 10.

der politischen Parteien überprüfen zu können.¹⁶³ Es bestehen nach wie vor Bedenken hinsichtlich der erheblichen Zeitspanne zwischen den Einnahmen der Parteien und deren Meldung.¹⁶⁴ Am 24. Januar 2023 erklärte das Bundesverfassungsgericht die außerplanmäßige, zusätzliche Aufstockung der staatlichen Mittel für die Finanzierung politischer Parteien im Jahr 2018 um rund 25 Mio. EUR auf insgesamt 190 Mio. EUR für verfassungswidrig.¹⁶⁵ Da die politischen Parteien die zusätzlichen Mittel zurückzahlen müssen, wurde auf die Gefahr ihrer Abhängigkeit von privaten Spenden hingewiesen.¹⁶⁶

Es wurden Rechtsvorschriften zum Schutz von Hinweisgebern verabschiedet.¹⁶⁷ Ein neuer Gesetzentwurf wurde im April 2022 veröffentlicht¹⁶⁸ und am 16. Dezember 2022 vom Bundestag verabschiedet¹⁶⁹, nachdem ein erster Versuch im Jahr 2021 gescheitert war. Der Gesetzentwurf wurde von Interessenträgern weitgehend begrüßt, da er mehrere Verbesserungen gegenüber dem vorherigen Entwurf vorsah.¹⁷⁰ Der Gesetzentwurf erhielt jedoch am 10. Februar 2023 nicht die Zustimmung des Bundesrates.¹⁷¹ Am 9. Mai einigte sich der Vermittlungsausschuss auf einen Kompromissvorschlag, der am 31. Mai angenommen wurde.¹⁷² Im Jahr 2022 wurden 76,7 % der Korruptionsermittlungen auf der Grundlage externer Informationen und Offenlegungen eingeleitet¹⁷³, was auf die Notwendigkeit eines horizontalen Schutzes von Hinweisgebern hindeutet.

Ein neues Paket zur Transformation des Vergaberechts, mit dem das öffentliche Beschaffungswesen modernisiert werden soll, ist auf den Weg gebracht worden und bietet

¹⁶³ Zu entsprechenden Bedenken siehe UNCAC, Länderbericht Deutschland, Überprüfungszyklus 2016-2021, S. 67.

¹⁶⁴ Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2021 und 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 10 (2021) bzw. S. 15 (2022). Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von LobbyControl erteilte Auskunft, dass keine Absicht besteht, die Zeitspanne zu verkürzen. Insbesondere dürften die Rechenschaftsberichte für 2021 erst im Jahr 2023 veröffentlicht werden.

¹⁶⁵ Es ist nicht ungewöhnlich, dass die staatlichen Mittel für die Finanzierung politischer Parteien erhöht werden, häufig nach Maßgabe der Preisentwicklung. Für außerplanmäßige, zusätzliche Erhöhungen gelten jedoch strenge Vorschriften, die das Verfassungsgericht in seinem Urteil vom 24. Januar 2023, 2 BvF 2/18, bestätigt hat. Bundesverfassungsgericht, Anhebung der „absoluten Obergrenze“ für die staatliche Parteienfinanzierung ist verfassungswidrig, Pressemitteilung Nr. 9/2023 vom 24. Januar 2023.

¹⁶⁶ Im Rahmen des Länderbesuchs von LobbyControl erteilte Auskünfte.

¹⁶⁷ Bundesgesetzblatt 2023 I Nr. 140 (<https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2023/140/VO.html>).

¹⁶⁸ Pressemitteilung des Bundesministeriums der Justiz (2022), Besserer Schutz für Hinweisgeber.

¹⁶⁹ Bundestag, Besserer Schutz für hinweisgebende Personen im beruflichen Umfeld beschlossen (16. Dezember 2022).

¹⁷⁰ Als eine solche Verbesserung wurde insbesondere die Verpflichtung für Unternehmen und öffentliche Verwaltungen genannt, zusätzlich zu den obligatorischen Meldekanälen auch Möglichkeiten für anonyme Meldungen einzuführen. Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von Transparency International und LobbyControl erteilte Auskünfte. Siehe auch Transparency International, Endlich Schutz für Hinweisgebende: Bundestag beschließt Gesetz (16. Dezember 2022); in dieser Pressemitteilung wird auf einige weitere Bereiche hingewiesen, in denen Verbesserungen möglich gewesen wären, z. B. um den Mangel an Verfahren für eine finanzielle Unterstützung von Hinweisgebern zu beheben und die zu weit gefassten Ausnahmen aus Gründen der nationalen Sicherheit anzugehen.

¹⁷¹ Bundestag – Pressemitteilung, Bundesrat stimmt Hinweisgeberschutzgesetz nicht zu (17. Februar 2023).

¹⁷² Dieser Vorschlag geht nicht auf das am vorherigen Gesetzentwurf kritisierte Fehlen einer gesetzlichen Verpflichtung für Unternehmen ein, anonyme Meldungen entgegenzunehmen und weiterzuverfolgen, und er verringert – im Vergleich zum vorherigen Gesetzentwurf – die maximalen Geldbußen für Unternehmen, die die neuen Vorschriften nicht einhalten (von 100 000 EUR auf jetzt 50 000 EUR). Legal Tribune Online, Whistleblower-Gesetz könnte noch Mitte Juni kommen (10. Mai 2023). Bundesgesetzblatt 2023 I Nr. 140 vom 2.6.2023.

¹⁷³ Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Korruption 2021 (2022), S. 17, aus dem ein Anstieg um 31,6 % (gegenüber 45,1 % im Jahr 2021) hervorgeht.

Potenzial für eine bessere Korruptionsprävention. Bis Mitte Februar 2023 lief eine öffentliche Konsultation zum Paket des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz zur Vereinfachung, Digitalisierung und Beschleunigung der öffentlichen Beschaffung.¹⁷⁴ Die im Koalitionsvertrag der Regierung vereinbarte Initiative wurde von Interessenträgern im Großen und Ganzen begrüßt¹⁷⁵, die darin Potenzial sehen, die Transparenz und damit die Korruptionsprävention bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu verbessern¹⁷⁶. In dem Korruptionsskandal im Zusammenhang mit der Beschaffung medizinischer Ausrüstung, über den bereits berichtet wurde, hat der Bundesgerichtshof zur Bestechlichkeit von Abgeordneten, die Maskengeschäfte vermittelt haben, entschieden, dass ein solches Verhalten zwar unethisch sein dürfte, nach geltendem Recht aber keine Bestechlichkeit darstellt.¹⁷⁷ Für alle öffentlichen Auftraggeber, die nicht verpflichtet sind, das elektronische Wettbewerbsregister abzufragen¹⁷⁸, gelten weiterhin die derzeitigen Pflichten zur Abfrage der Korruptionsregister der Länder und des Gewerbezentralregisters¹⁷⁹.

III. MEDIENPLURALISMUS UND MEDIENFREIHEIT

In Deutschland bilden das Grundgesetz und das Sekundärrecht einen etablierten Rechtsrahmen, der Medienfreiheit und Medienpluralismus sowie das Recht auf Zugang zu Informationen garantiert.¹⁸⁰ Die Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich liegt im Wesentlichen bei den Ländern, die Staatsverträge schließen, um einen gemeinsamen medienpolitischen Rahmen festzulegen, darunter insbesondere der Medienstaatsvertrag.¹⁸¹ Der im November 2022 geschlossene 3. Medienänderungsstaatsvertrag wird zurzeit ratifiziert und soll im Juli 2023 in

¹⁷⁴ Öffentliche Konsultation zur Transformation des Vergaberechts (29. Dezember 2022).

¹⁷⁵ Siehe z. B. Transparency International, Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Konsultation zur Transformation des Vergaberechts durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (14. Februar 2023).

¹⁷⁶ Die Einstellungen von Unternehmen zur Korruption in der EU zeigen, dass 27 % der Unternehmen in Deutschland (EU-Durchschnitt 26 %) der Ansicht sind, dass sie in der Praxis wegen Korruption in den letzten drei Jahren bei einer öffentlichen Ausschreibung oder bei einem öffentlichen Auftrag den Zuschlag nicht erhalten haben. Damit liegen sie einen Prozentpunkt über dem EU-Durchschnitt.

¹⁷⁷ Bundesgerichtshof, BGH entscheidet zur Strafbarkeit wegen Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern in der sog. Maskenaffäre (12. Juli 2022). Handlungen als Privatpersonen, wie im Falle der Vermittlung der Maskengeschäfte, gelten somit nicht als Bestechung, lassen allerdings viel Raum für Interessenkonflikte. Zu weiteren Einzelheiten siehe auch weiter oben in diesem Text.

¹⁷⁸ Wie bereits berichtet wurde, können öffentliche Auftraggeber seit dem 1. Juni 2022 das elektronische Wettbewerbsregister zur Unterstützung öffentlicher Vergabeverfahren abfragen, in dem Informationen erfasst und gekennzeichnet werden, die für den Ausschluss von Bietern von der Auftragsvergabe relevant sind, unter anderem Informationen über rechtskräftige Verurteilungen, Strafbefehle und Geldbußen wegen Korruption, Bestechung, Geldwäsche, Steuerhinterziehung und anderer schwerer Straftaten. Eine Pflicht zur Abfrage besteht nur bei Auftragswerten von über 30 000 EUR und für öffentliche Auftraggeber, die für die Bereiche Wasser, Energie, Verkehr und Postdienste zuständig sind, ab dem EU-Schwellenwert. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 11. Das Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen ist am 29. Juli 2017 in Kraft getreten. Das Register wird beim Bundeskartellamt geführt. UNCAC, Länderbericht Deutschland, Überprüfungszyklus 2016-2021, S. 32.

¹⁷⁹ Bundeskartellamt, Das Wettbewerbsregister beim Bundeskartellamt. Soweit eine Pflicht zur Abfrage des elektronischen Wettbewerbsregisters besteht, sind die Pflichten zur Abfrage des Gewerbezentralregisters und der Korruptionsregister der Länder in Vergabeverfahren entfallen. Die Möglichkeit, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis abzufragen, bleibt noch bis zum 31. Mai 2025 erhalten.

¹⁸⁰ Berichte über die Rechtsstaatlichkeit 2022, 2021 und 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland.

¹⁸¹ Die Medienstaatsverträge regeln nicht die Presse (mit Ausnahme der digitalen Presse). Für die Presse bestehen Landespressegesetze.

Kraft treten.¹⁸² Ein 4. Medienänderungsstaatsvertrag wurde unlängst von den Regierungen der Länder geschlossen, und die Parlamente der Länder haben das Ratifizierungsverfahren eingeleitet.¹⁸³ Ergänzt wird dies durch nationale Rechtsvorschriften, verfassungsrechtliche Garantien und die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Die föderale Struktur führt zu einer Vielzahl von Rechtsrahmen, Aufsichtsstrukturen und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die einen zusätzlichen Schutz für Medienpluralismus und Medienfreiheit bieten.¹⁸⁴

Die 14 Landesmedienanstalten fungieren nach wie vor als Regulierungsbehörden für kommerzielle Rundfunkanbieter auf Länderebene. Wie bereits berichtet wurde, ist die Unabhängigkeit dieser Behörden weiterhin gewährleistet, auch in Bezug auf die Finanzierung.¹⁸⁵ Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2023 kommt zu dem Schluss, dass es 2022 keine Anzeichen für eine Abhängigkeit von den staatlichen Medienbehörden gab.¹⁸⁶

Die Selbstregulierung der Presse durch den Deutschen Presserat ist etabliert und gut entwickelt. Der Presserat, der sich aus Journalisten- und Verlegerverbänden zusammensetzt, ist ein allgemein anerkannter Akteur in der deutschen Medienlandschaft. Im Jahr 2022 ging die Zahl der beim Presserat eingegangenen Beschwerden über Presseveröffentlichungen deutlich auf das Volumen zurück, das vor der COVID-19-Pandemie verzeichnet wurde, die in den vergangenen Jahren Gegenstand zahlreicher Beschwerden war (1733 Beschwerden im Jahr 2022 gegenüber 2556 im Jahr 2021 und einem Höchststand von 4085 Beschwerden im Jahr 2020).¹⁸⁷ Der Presserat erteilte im Jahr 2022 insgesamt 47 öffentliche Rügen, von denen mehr als 80 % veröffentlicht wurden. Über die Hälfte dieser Rügen bezog sich auf die unzureichende Trennung von redaktionellen und werblichen Inhalten und Verletzungen des Persönlichkeitsschutzes des Pressekodex.¹⁸⁸

Die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich ist weiterhin in hohem Maße gewährleistet. Der Medienstaatsvertrag von 2020 enthielt eine Protokollerklärung der Länder, in der das Ziel vereinbart wurde, einen zukunftssicheren Rahmen für die Medienkonzentration zu gewährleisten. Die Länder beraten derzeit über erste Vorschläge für eine Überarbeitung des derzeitigen Rahmens.¹⁸⁹ Wie in vielen anderen Mitgliedstaaten wird das deutsche Mediensystem weiterhin von der Digitalisierung der Medien und einem Wandel der Geschäftsmodelle beeinflusst.¹⁹⁰ Anfang 2023 kündigten große Verlagshäuser einen

¹⁸² Landesregierung Rheinland-Pfalz (2023), Länder unterzeichnen 3. Medienänderungsstaatsvertrag zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

¹⁸³ Landesregierung Rheinland-Pfalz (2023), Reform des Rundfunks schreitet voran: mehr Transparenz, Compliance, stärkere Gremienkontrolle.

¹⁸⁴ Auf der Rangliste der Pressefreiheit 2023 von Reporter ohne Grenzen rangiert Deutschland auf Platz 21 im Vergleich zu Platz 16 im vergangenen Jahr.

¹⁸⁵ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 17; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 12.

¹⁸⁶ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2023, S. 11.

¹⁸⁷ Deutscher Presserat (2023), Jahresbericht 2022.

¹⁸⁸ Deutscher Presserat (2023), Jahresbericht 2022, S. 6.

¹⁸⁹ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von den Ländervertretern erteilte Auskünfte.

¹⁹⁰ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2023, S. 14; Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2022, S. 13; im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger erteilte Auskünfte.

Personalabbau an.¹⁹¹ In Bezug auf die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich gibt es Rechtsvorschriften für kommerzielle Rundfunkanbieter sowie für Online-Nachrichtenmedien und die Presse.¹⁹² Wie bereits 2021 und 2022 berichtet wurde, ist der Zugang zu den Informationen über Fernsehen, Radio, Presse und Online-Medien nach wie vor über eine öffentliche Datenbank der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) gewährleistet.¹⁹³ Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2023 stuft das Risiko beim Indikator für die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich als gering ein.¹⁹⁴

Im Jahr 2022 wurde eine Aktualisierung des Programmmandats für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vereinbart.¹⁹⁵ Mit dem 3. Medienänderungsstaatsvertrag sollen Auftrag und Programmgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an die sich ändernden Sehgewohnheiten angepasst werden, insbesondere durch ein flexibleres Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Stärkung der Kontrollmechanismen in den Bereichen Programmgestaltung und Finanzen.¹⁹⁶

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk werden strengere Compliance-Garantien ausgearbeitet. Dies ist eine Reaktion auf den 2022 aufgedeckten Skandal im Zusammenhang mit mutmaßlicher Misswirtschaft beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB)¹⁹⁷, der letztendlich zur Entlassung seiner Intendantin führte, die zum damaligen Zeitpunkt auch den Vorsitz der ARD innehatte¹⁹⁸. Nach Ansicht vieler Beobachter deutet dieser Vorfall auf bestimmte Schwächen im besonderen Fall des RBB hin, nicht aber auf ein allgemeines Problem im System.¹⁹⁹ Es wird jedoch davon ausgegangen, dass er das Image der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beeinträchtigt hat.²⁰⁰ Deshalb soll der 4. Medienänderungsstaatsvertrag die Mechanismen für Compliance, Transparenz und unabhängige Aufsichtsgremien stärken.²⁰¹ Der Vorfall kann auch indirekte Auswirkungen auf künftige Diskussionen über die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben, die auch von der gestiegenen Inflation betroffen sind.²⁰² Gleichzeitig sind die Garantien für die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien nach wie vor stark, und es gibt einen etablierten Mechanismus für die Ermittlung des Finanzierungsbedarfs. In diesem Zusammenhang wurde die gesetzliche Verpflichtung, für eine angemessene Finanzierung der

¹⁹¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung (2023), Döpfners Radikalkur; Süddeutsche Zeitung (2023), RTL plant Wegfall von 700 Stellen bei Gruner + Jahr.

¹⁹² Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 17; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 12.

¹⁹³ KEK (2023), Medienkonzentration.

¹⁹⁴ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2023, S. 13.

¹⁹⁵ Laut Eurobarometer-Blitzumfrage des Europäischen Parlaments zum Thema Nachrichten und Medien 2022 gaben 62 % der Befragten in Deutschland an, den öffentlichen Fernseh- und Radiosendern zu vertrauen, was über dem EU-Durchschnitt von 49 % liegt.

¹⁹⁶ 3. Medienänderungsstaatsvertrag (2022); Begründung zum Dritten Medienänderungsstaatsvertrag (2022).

¹⁹⁷ Tagesschau (2022), Falsche Abrechnungen und fehlerhafte Verträge.

¹⁹⁸ Die ARD ist der Verbund der neun regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten des Landes. Zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland gehören ferner das ZDF und das Deutschlandradio.

¹⁹⁹ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von der Deutschen Journalistinnen- und Journalisten-Union und dem Deutschen Journalisten-Verband erteilte Auskünfte.

²⁰⁰ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von der Deutschen Journalistinnen- und Journalisten-Union erteilte Auskünfte.

²⁰¹ Landesregierung Rheinland-Pfalz (2023), Reform des Rundfunks schreitet voran: mehr Transparenz, Compliance, stärkere Gremienkontrolle.

²⁰² ARD (2022), Bericht über die wirtschaftliche und finanzielle Lage der Landesrundfunkanstalten.

öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu sorgen, in einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2021²⁰³ bestätigt. Der nächste Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten ist 2024 vorzulegen. Zur Entwicklung einer langfristigen Perspektive haben die Länder einen „Zukunftsrat“ aus Sachverständigen eingesetzt, der Empfehlungen für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erarbeiten soll.²⁰⁴

Die Bundesregierung hält an ihrem Plan fest, den Auskunftsanspruch der Presse gegenüber Bundesbehörden gesetzlich zu verankern, und bei der Einleitung der internen Vorbereitungen²⁰⁵ wurden einige Fortschritte erzielt. Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 wurde Deutschland empfohlen, „den Plan zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für ein Informationsrecht der Presse in Bezug auf Bundesbehörden unter Berücksichtigung europäischer Standards für den Zugang zu Dokumenten weiterzuverfolgen“²⁰⁶, was Teil des Koalitionsvertrags der Bundesregierung war²⁰⁷. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat das Recht der Presse auf nationaler Ebene bestätigt, auf der Grundlage der Verfassung Zugang zu Informationen zu verlangen.²⁰⁸ Auf regionaler Ebene bestehen Pressegesetze, die den Zugang von Journalisten zu Informationen in den meisten Ländern garantieren.²⁰⁹ Wie bereits berichtet wurde²¹⁰, sehen zivilgesellschaftliche Organisationen, Journalistenvertreter und Verlage jedoch Lücken im Rechtsrahmen für den Zugang zu Informationen bei Bundesbehörden, die durch das geplante Gesetz geschlossen werden könnten.²¹¹ Die Bundesregierung hält an ihrem Plan fest und weist darauf hin, dass mit den internen Vorbereitungen begonnen wurde, ohne jedoch nähere Angaben zu machen.²¹² Die GRECO kam Ende 2022 zu dem Schluss, dass ihre Empfehlung, das Informationsfreiheitsgesetz einer unabhängigen Evaluierung zu unterziehen und mögliche Verbesserungen zu prüfen, noch nicht umgesetzt wurde.²¹³ Da inzwischen mit Vorbereitungen begonnen wurde, sind einige Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit 2022 zu verzeichnen.

Behörden und Journalistenvertreter begegnen weiterhin dem Problem der körperlichen Angriffe auf Journalisten. Im Rahmen des Projekts Mapping Media Freedom wurden 2022 in Deutschland 87 Verletzungen der Medienfreiheit verzeichnet, wobei sich mehr als zwei von

²⁰³ Bundesverfassungsgericht (2021), Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 – 1 BvR 2756/20.

²⁰⁴ Landesregierung Rheinland-Pfalz (2023), Sitzung der Rundfunkkommission am 8. März 2023

²⁰⁵ Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 124.

²⁰⁶ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 2.

²⁰⁷ Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 124.

²⁰⁸ Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 26; Artikel 5 Absatz 1 Grundgesetz; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 19.

²⁰⁹ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 19.

²¹⁰ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 13; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 19.

²¹¹ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von der Deutschen Journalistinnen- und Journalisten-Union, dem Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger, Transparency International Deutschland und der Gesellschaft für Freiheitsrechte erteilte Auskünfte.

²¹² Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 26; im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von der Staatsministerin für Kultur und Medien erteilte Auskünfte.

²¹³ GRECO (2023), Fünfte Evaluierungsrunde, Umsetzungsbericht Deutschland, S. 5.

drei Vorfällen bei Protesten ereigneten; 2021 gab es demgegenüber 119 Warnmeldungen.²¹⁴ Dieser Abwärtstrend könnte zum Teil durch den Rückgang der Proteste gegen die COVID-19-Maßnahmen zu erklären sein, in deren Rahmen in den Jahren 2020 und 2021 Angriffe gegen Journalisten stattfanden.²¹⁵ Die vorläufige Polizeistatistik für 2022 weist insgesamt 320 registrierte Straftaten in der allgemeinen Zielkategorie „Medien“ aus und verzeichnet damit einen leichten Anstieg im Vergleich zu 276 Fällen 2021.²¹⁶ Seit dem letzten Bericht wurden auf der Plattform des Europarats zur Förderung des Schutzes journalistischer Tätigkeiten und der Sicherheit von Journalisten fünf Warnmeldungen zu Veranstaltungen in Deutschland registriert.²¹⁷ Der Presserat hält es nach wie vor für notwendig, Journalisten besser zu schützen, wenn sie über Proteste oder große öffentliche Veranstaltungen berichten, und Journalistenvertreter weisen nach wie vor darauf hin, dass sie ein hohes Risiko für Journalisten wahrnehmen, wenn sie über gesellschaftliche Gruppen berichten, die den Medien feindselig gegenüberstehen.²¹⁸ Die Bemühungen um einen stärkeren Austausch zwischen Polizei und Journalisten werden fortgesetzt, z. B. durch Initiativen wie Schulungen des Presserats in Polizeiakademien sowie weitere Maßnahmen zum Schutz von Journalisten und zur Sensibilisierung von Polizeibeamten auf Länderebene.²¹⁹ Darüber hinaus beraten Länder, Presserat und Medienakteure weiter über eine Aktualisierung der bestehenden Verhaltensgrundsätze für Medien und Polizei.²²⁰ Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2023 stuft das Risiko beim Indikator für den Beruf, die Standards und den Schutz von Journalisten als gering ein, kommt jedoch zu dem Schluss, dass das Risiko in diesem Bereich steigt, insbesondere aufgrund von Angriffen auf Journalisten.²²¹

Die Zivilgesellschaft und Journalistenverbände sehen noch Spielraum für weitere Verbesserungen des allgemeinen beruflichen Umfelds für Journalisten. Während strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung, die sich gegen Journalisten richten, nicht als großes Problem angesehen werden, weisen die Zivilgesellschaft und Journalistenverbände nach wie vor darauf hin, dass es einige Fälle von Klagemissbrauch gegen Journalisten gibt.²²²

²¹⁴ Media Freedom Rapid Response (2022), Kartierung der Medienfreiheit – Überwachungsbericht 2022, S. 26; Media Freedom Rapid Response (2021), Kartierung der Medienfreiheit – Überwachungsbericht 2021, S. 11.

²¹⁵ Media Freedom Rapid Response (2021), Kartierung der Medienfreiheit – Überwachungsbericht 2021, S. 21; Media Freedom Rapid Response (2022), Kartierung der Medienfreiheit – Überwachungsbericht 2022, S. 19; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 19.

²¹⁶ Diese 320 Fälle umfassten 41 Drohungen und 46 Gewalttaten, von denen 41 als Körperverletzung eingestuft wurden. Siehe Bundestag (2023), Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zu Angriffen auf Medienschaffende (Drucksache 20/5934); Bundestag (2022), Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zu Angriffen auf Medienschaffende im Kontext von pandemiebezogenen Protesten (Drucksache 20/949).

²¹⁷ Europarat, Plattform zur Förderung des Schutzes journalistischer Tätigkeiten und der Sicherheit von Journalisten, Deutschland.

²¹⁸ Deutscher Presserat (2023), Jahresbericht 2022, S. 14; Kartierung der Medienfreiheit – Überwachungsbericht 2022, S. 27.

²¹⁹ Deutscher Presserat (2023), Jahresbericht 2022, S. 14; Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 29 bis 30; Bayerische Staatskanzlei (2023), Staatsregierung beschließt „4-Punkte-Programm zur Verbesserung des Schutzes von Journalistinnen und Journalisten in Bayern“ (Pressemitteilung Nr. 170).

²²⁰ Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 29; im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Deutschen Presserat erteilte Auskünfte.

²²¹ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2023, S. 11.

²²² dju in ver.di (2023), Zivilgesellschaftliches Bündnis warnt: EU-Richtlinie zum Schutz vor Einschüchterungsklagen in Gefahr; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der

Im Januar 2023 gaben Reporter ohne Grenzen und die Gesellschaft für Freiheitsrechte bekannt, beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz über den Bundesnachrichtendienst erhoben zu haben, da sie die potenzielle Gefahr sehen, dass Journalisten elektronischen Überwachungsmaßnahmen durch Nachrichtendienste unterworfen werden, vor allem bei der Interaktion mit möglichen Informanten.²²³ Im März 2023 wurde in von der Bundesregierung veröffentlichten Informationen hervorgehoben, dass Bundesministerien renommierten Journalisten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und privatrechtlicher Medien insbesondere für die Moderation von Veranstaltungen erhebliche Vergütungen gezahlt hatten, was eine Debatte über potenzielle Interessenkonflikte dieser Journalisten ausgelöst hat.²²⁴

IV. SONSTIGE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER GEWALTENTEILUNG

Deutschland ist eine Bundesrepublik, in der die Staatsgewalt zwischen dem Bund und den 16 Ländern verteilt ist. Die Gewaltenteilung ist im Grundgesetz²²⁵ 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.²²⁶ Gesetzgebungsvorschläge können von der Bundesregierung, dem Bundesrat oder Mitgliedern des Bundestags eingebracht werden.²²⁷ Die verfassungsrechtliche Prüfung wird durch das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsgerichte der Länder gewährleistet. Das Deutsche Institut für Menschenrechte und die Antidiskriminierungsstelle des Bundes tragen zur Wahrung der Grundrechte bei.

Bei der Einbeziehung der Öffentlichkeit sind einige Verbesserungen zu verzeichnen, die zugesagte Vorlage eines Vorschlags für eine digitale Rechtsetzung steht allerdings noch aus. Was die im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022²²⁸ festgestellte Verpflichtung im Koalitionsvertrag zur Gewährleistung einer frühzeitigen Einbindung der Interessenträger anbelangt, so berichten Interessenträger eine allgemeine Verbesserung ihrer Einbindung in den Prozess der Politikgestaltung, wenngleich diese vom zuständigen Ministerium abhängig scheint.²²⁹ Insbesondere kurze Stellungnahmefristen zu einzelnen Gesetzesvorhaben stehen weiterhin in der Kritik.²³⁰ Aus einer 2023 veröffentlichten Studie zur Beteiligung von

Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 20; im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von der Deutschen Journalistinnen- und Journalisten-Union, dem Deutscher Journalisten-Verband und der Gesellschaft für Freiheitsrechte erteilte Auskünfte.

²²³ Gesellschaft für Freiheitsrechte (2023), GFF und Reporter ohne Grenzen erheben erneut Verfassungsbeschwerde gegen das BND-Gesetz – Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts wurden missachtet; Reporter ohne Grenzen (2023), Neue Verfassungsbeschwerde gegen BND-Gesetz; Beitrag Deutschlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 31.

²²⁴ Bundestag (2023), Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zu Zahlungen von Bundesministerien an Journalisten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und privatrechtlicher Medien (Drucksache 20/5822); TAZ (2023), Linda Zervakis auf der Republica; T-Online (2023), Ist die Regierung zu nah dran?

²²⁵ Artikel 20 Grundgesetz.

²²⁶ Artikel 70 ff. Grundgesetz.

²²⁷ Vorschläge des Bundestags müssen von (mindestens) 5 % seiner Mitglieder eingereicht werden. In der Praxis stammen die meisten Vorschläge von der Bundesregierung.

²²⁸ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 21.

²²⁹ Beiträge der Bundesrechtsanwaltskammer, des Deutschen Richterbundes, des Deutschen Anwaltvereins und des ENNHRI (Deutschland) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023.

²³⁰ Deutscher Anwaltverein, 13. März 2023, Verbändeanhörung: Kurze Fristen führen Prozess ad absurdum.

Sachverständigengremien bei der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen geht hervor, dass diese Gremien zwar an Bedeutung zu gewinnen scheinen, es aber an Transparenz bei der Auswahl von Sachverständigen fehlt und die Zivilgesellschaft nur eingeschränkt vertreten ist.²³¹ Hinsichtlich der Bestrebung der Regierung, ein digitales Gesetzgebungsportal zu schaffen, gab es keine Neuigkeiten.

Am 1. Januar 2023 musste Deutschland noch 12 Leiturteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte durchführen, ein Urteil weniger als im Vorjahr.²³² Zu diesem Zeitpunkt lag der Anteil der noch nicht durchgeführten Leiturteile aus den letzten 10 Jahren im Falle Deutschlands bei 43 % (verglichen zu 37 % im Jahr 2022), und bis zur Durchführung eines Urteils vergingen im Durchschnitt vier Jahre und zwei Monate (verglichen mit drei Jahren und zwei Monaten im Jahr 2022).²³³ Das älteste Leiturteil, das seit sechs Jahren auf seine Durchführung wartet, betrifft den Zugang zur Justiz und deren effizientes Funktionieren im öffentlichen Prozess.²³⁴ Am 15. Juni 2023 lag die Zahl der noch nicht durchgeführten Leiturteile nach wie vor bei 12.²³⁵

Das Deutsche Institut für Menschenrechte bereitet im Vorfeld seiner Re-Akkreditierung im Oktober 2023 Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen vor. Wie im Koalitionsvertrag²³⁶ angekündigt, wurden die finanziellen und personellen Ressourcen des Instituts aufgestockt, und dem Institut zufolge ist diese Mittelaufstockung zur Wahrnehmung seiner Aufgaben angemessen.²³⁷ In Vorbereitung seiner Re-Akkreditierung bereitet das derzeit mit A-Status akkreditierte Institut Klarstellungen aus, um die Empfehlungen des Unterausschusses für Akkreditierung (SCA) der Globalen Allianz der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (GANHRI) zur Struktur des Instituts, zu seinem Mandat und den anwendbaren Rechtsrahmen anzugehen, einschließlich durch externe Rechtsberatung zu möglichen Wegen zur Stärkung seines Mandats.²³⁸ Wie bereits berichtet, wurde die Re-Akkreditierung des Instituts durch den

²³¹ Otto-Brenner-Stiftung (2023), Studie zur Rolle der Zivilgesellschaft in Sachverständigengremien.

²³² Der Erlass der Maßnahmen, die für die Durchführung eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte erforderlich sind, wird vom Ministerkomitee des Europarates überwacht. Verfahren gegen einen Staat, die ähnliche Durchführungsmaßnahmen, insbesondere allgemeine Maßnahmen, erfordern, werden in der Praxis des Ministerkomitees zu Gruppen zusammengefasst und gemeinsam geprüft. Das erste Verfahren in der Gruppe wird im Hinblick auf die Überwachung der allgemeinen Maßnahmen als Leitverfahren bezeichnet, und gleichartige Verfahren innerhalb der Gruppe können abgeschlossen werden, wenn festgestellt wird, dass alle möglichen Einzelmaßnahmen getroffen wurden, die erforderlich sind, um für den Beschwerdeführer Abhilfe zu schaffen.

²³³ Alle Zahlen wurden vom European Implementation Network berechnet und beruhen auf der Zahl der Verfahren, die am jährlichen Stichtag 1. Januar 2023 als anhängig galten. Siehe Beitrag des European Implementation Network zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 4.

²³⁴ Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 9. Juni 2016, Madaus gegen Deutschland, 44164/14, seit 2016 noch nicht durchgeführt.

²³⁵ Daten aus der Online-Datenbank des Europarates (HUDOC-EXEC).

²³⁶ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 24.

²³⁷ Im Jahr 2022 hat der Bundestag im Einklang mit dem durch das Deutsche Institut für Menschenrechte ermittelten Bedarf den Haushalt für das Institut um mehr als 2 Millionen EUR aufgestockt, und darüber hinaus wurden 22 zusätzliche unbefristete Stellen geschaffen. Das ist für das Institut die erste erhebliche Mittelaufstockung seit seiner Gründung 2001. Im Rahmen des Länderbesuchs vom Deutschen Institut für Menschenrechte erteilte Auskünfte und Beitrag des ENNHRI zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 269.

²³⁸ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Deutschen Institut für Menschenrechte erteilte Auskünfte und Beitrag des ENNHRI zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 268.

Unterausschuss für Akkreditierung um 18 Monate bis Oktober 2023 aufgeschoben.²³⁹ Das Institut hatte 2022 bereits vorgeschlagen, einen Status zu erhalten, um von Amts wegen an parlamentarischen Anhörungen teilnehmen und Standpunkte zu Gesetzentwürfen, die sich auf die Menschenrechte auswirken, darlegen zu können.²⁴⁰ Jedoch wurde der Vorschlag von den einschlägigen Behörden nicht aufgegriffen.²⁴¹ Das Institut verfügt über keinen horizontalen Mechanismus, um die Umsetzung seiner Empfehlungen durch die Behörden zu überwachen, beabsichtigt jedoch, in der Zukunft einen zu entwickeln. Die Umsetzung wird mit Blick auf die spezifischen Empfehlungen individuell überwacht und wurde bislang als erfolgreich erachtet.²⁴²

Die Regierung plant einen Gesetzentwurf vorzulegen, um die Steuerbefreiung von gemeinnützigen Organisationen zu präzisieren, jedoch wurden diesbezüglich noch keine konkreten Fortschritte erzielt. Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 wurde empfohlen, den Plan zur Anpassung der Steuerbefreiung von gemeinnützigen Organisationen weiterzuverfolgen, um die Herausforderungen anzugehen, die mit den derzeit geltenden Vorschriften für deren Betrieb in der Praxis verbunden sind, wobei europäische Standards für die Finanzierung zivilgesellschaftlicher Organisationen zu berücksichtigen sind.²⁴³ Im Einklang mit der Verpflichtung im Koalitionsvertrag²⁴⁴ beabsichtigt die Regierung, einen Gesetzesvorhaben vorzulegen, um die aktuelle Lage 2023 klarzustellen²⁴⁵; allerdings wurden bislang keine konkreten Schritte unternommen. Wenngleich der im Januar 2022 erlassene Anwendungserlass²⁴⁶ anscheinend hauptsächlich zu Verbesserung für zivilgesellschaftliche Organisationen geführt hat, die sich gelegentlich für Tätigkeiten engagieren, die als politische Tätigkeiten angesehen werden können²⁴⁷, so stellen Interessenträger fest, dass einige Bestimmungen des Erlasses nicht ausreichend klar sind und in der Praxis zu neuen Herausforderungen führen.²⁴⁸ Darüber hinaus bestätigen zivilgesellschaftliche Organisationen, dass aufgrund der derzeit geltenden Rechtsvorschriften, die nicht in den Anwendungsbereich dieses Erlasses fallen²⁴⁹, in der Praxis nach wie vor Herausforderungen bestehen, und dass

²³⁹ Der Unterausschuss für Akkreditierung forderte das Deutsche Institut für Menschenrechte insbesondere auf, sich für Änderungen einzusetzen, mit denen sein Schutzauftrag gestärkt würde, einschließlich der Befugnis, Orte der Freiheitsentziehung zu überwachen und Zugang zu ihnen zu haben, Zugang zu Verschlussachen zu erhalten und bestimmte Einrichtungen zu besichtigen. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 24, und Beitrag des ENNHRI zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 268.

²⁴⁰ Das Institut kann nur an Anhörungen teilnehmen, wenn es von einer politischen Partei eingeladen wird. Beitrag des ENNHRI zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 266.

²⁴¹ Ebenda.

²⁴² Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland vom Deutschen Institut für Menschenrechte erteilte Auskünfte.

²⁴³ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 2.

²⁴⁴ Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 117.

²⁴⁵ Allianz für Rechtssicherheit, 29. September 2022, Ministerin Paus kündigt umfassende Reform Gemeinnützigkeit 2023 an.

²⁴⁶ Bundesministerium der Finanzen (2022), Änderung des Anwendungserlasses zur Abgabenordnung. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 24.

²⁴⁷ Beitrag der Allianz für Rechtssicherheit zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 19.

²⁴⁸ Allianz für Rechtssicherheit, Klarstellung zu politischen Mitteln im Anwendungserlass zur Abgabenordnung. Der Erlass beinhaltet zudem begrenzte Beispiele für zulässige Tätigkeiten, dies kann zu dem Rückschluss führen, dass nicht aufgeführte Tätigkeiten nicht zulässig sind. Beitrag der Civil Liberties Union for Europe (Deutschland) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 – Deutschland, S. 19.

²⁴⁹ Beitrag der Civil Liberties Union for Europe (Deutschland), S. 19, des Europäischen Bürgerforums – Deutschland S. 4, des ENNHRI (Deutschland), S. 270, und Beitrag der Allianz für Rechtssicherheit, S. 19, zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023. Franet (2023), Länderrecherche – Rechtliches Umfeld und Raum für zivilgesellschaftliche Organisationen bei der Unterstützung der Grundrechte – Deutschland, S. 4.

zivilgesellschaftliche Organisationen zunehmend Drohungen und rechtlichen Schritten durch politische Gegner ausgesetzt sind, die sie von der Teilnahme an politischen Debatten abhalten wollen, indem sie mit dem Verlust des Status der Gemeinnützigkeit drohen.²⁵⁰ Aus einer im März 2023 veröffentlichten repräsentativen Umfrage zivilgesellschaftlicher Organisationen geht hervor, dass 5 % der zivilgesellschaftlichen Organisationen gerne politisch aktiver wären, jedoch aus Angst vor dem Verlust des Status der Gemeinnützigkeit davon Abstand nehmen.²⁵¹ In Empfehlungen des Europarates wird betont, dass für jede Form der öffentlichen Unterstützung nichtstaatlicher Organisationen klare und objektive Kriterien gelten sollten.²⁵² Da keine konkrete Reform vorangebracht wurde und die Herausforderungen in der Praxis weiterbestehen, konnte bislang kein Fortschritt bei der Umsetzung der Empfehlungen 2022 verzeichnet werden.

Ein neuer Entwurf für ein Gesetz zur Förderung der Demokratie soll eine langfristige, altersunabhängige und eine an den Bedürfnissen orientierte Finanzierung von Projekten der Zivilgesellschaft zu Demokratie, Pluralismus und politischer Bildung durch den Bund bieten. Der zivilgesellschaftliche Raum wird weiterhin als „offen“ erachtet²⁵³, wengleich Interessenträger – sowohl online als auch physisch – einige Angriffe auf die Zivilgesellschaft und Aktivisten feststellen, beispielsweise im Zusammenhang mit klimabezogenen Protesten.²⁵⁴ Die Regierung legte am 14. Dezember 2022 einen Entwurf für ein Gesetz zur Förderung der Demokratie²⁵⁵ vor, das auf eine langfristige Finanzierung im Bereich Demokratie, Stärkung gesellschaftlicher Vielfalt, Extremismusprävention und politischer Bildung abzielt. Damit erhält der Bund ein ausdrückliches Mandat, um Projekte im nationalen Interesse zu fördern. Derzeit kann die Bundesregierung oftmals nur Pilotprojekte auf jährlicher Basis und Jugendprojekte finanzieren. Die Mittel für das Bundesprogramm *Demokratie leben* wurde ebenfalls auf 182 Millionen EUR aufgestockt.²⁵⁶ Interessenträger haben den Gesetzentwurf im Allgemeinen befürwortet, da er eine nachhaltigere Finanzierung²⁵⁷ vorsieht, wengleich sie kritisiert haben, dass der Status der Gemeinnützigkeit zur Steuerbefreiung eine Voraussetzung für eine Förderung ist, angesichts der in diesem Zusammenhang nach wie vor bestehenden Herausforderungen.²⁵⁸ Das Gesetz sieht vor, dass zivilgesellschaftliche Organisationen, die bislang diesen Status nicht haben, durch andere Mittel nachweisen können, dass ihre Ziele generell mit dem Status der Gemeinnützigkeit vereinbar sind.²⁵⁹ Das Gesetz wird derzeit im Parlament beraten. Die Verpflichtung im

²⁵⁰ Beitrag der Civil Liberties Union for Europe (Deutschland) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 – Deutschland, S. 19.

²⁵¹ Diese Zahlen sind insbesondere hoch bei Organisationen, die im Bereich Umweltfragen (11 %), internationale Solidarität (10 %) und Medien (9 %) aktiv sind. ZivizSurvey 2023: Zivilgesellschaft in Krisenzeiten: Politisch aktiv mit geschwächten Fundamenten.

²⁵² Empfehlung Rec(2007)14 des Ministerkomitees des Europarates über den rechtlichen Status von Nichtregierungsorganisationen in Europa, Rn. 58.

²⁵³ Bewertung von Civicus, Deutschland. Die Bewertung erfolgt anhand einer fünfstufigen Skala: offen (open), eingeschränkt (narrowed), behindert (obstructed), unterdrückt (repressed) und verschlossen (closed).

²⁵⁴ Beitrag des Europäischen Bürgerforums (Deutschland) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 6, und Beitrag der Civil Liberties Union for Europe (Deutschland) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, Deutschland, S. 18.

²⁵⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Maßnahmen zur Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung, Extremismusprävention und politischen Bildung.

²⁵⁶ Bundeshaushaltsplan 2023 – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, S. 19.

²⁵⁷ Beitrag des Europäischen Netzwerks nationaler Menschenrechtsinstitutionen (Deutschland) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 13, und Beitrag des Europäischen Bürgerforums (Deutschland) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 10.

²⁵⁸ Beitrag der Allianz für Rechtssicherheit zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023, S. 20.

²⁵⁹ § 5 Absatz 2 des Gesetzentwurfs.

Koalitionsvertrag zu einer nationalen Engagementstrategie²⁶⁰ wird als eigenständige Initiative von der Deutschen Stiftung für Engagement und einem Bundesnetzwerk von Freiwilligenorganisationen vorgebracht, die einen partizipativen Prozess im Hinblick auf die Ausarbeitung einer Strategie einleiten werden.²⁶¹

²⁶⁰ Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 117.

²⁶¹ Im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland von den Medienanstalten erteilte Auskünfte.

Anhang I: Liste der Quellen in alphabetischer Reihenfolge*

* Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 eingegangen sind, ist abrufbar unter https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_de.

Abgeordnetenwatch (19. Januar 2023), Ein Flickenteppich: Die unzureichenden Lobbyregister-Regelungen der Bundesländer (<https://www.abgeordnetenwatch.de/kampagnen/ein-flickenteppich-die-unzureichenden-lobbyregister-regelungen-der-bundeslaender>).

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

Abgeordnetenwatch (26. Februar 2022), Abgeordnete verstießen hundertfach gegen Transparenzvorschriften – ohne Konsequenzen (<https://www.abgeordnetenwatch.de/recherchen/nebentaetigkeiten/abgeordnete-verstiessen-hundertfach-gegen-transparenzvorschriften-ohne-konsequenzen>).

Abgeordnetenwatch (30. November 2022), Intransparente Lobbykontakte von Abgeordneten, kaum Regelkontrollen: Bericht des Europarats kritisiert Deutschland erneut wegen mangelnder Reformen (<https://www.abgeordnetenwatch.de/kampagnen/intransparente-lobbykontakte-von-abgeordneten-kaum-regelkontrollen-bericht-des-europarats-kritisiert-deutschland-erneut-wegen-mangelnder>).

Abgeordnetenwatch (7. Juli 2022), Abgeordnete als Lobbyisten (<https://www.abgeordnetenwatch.de/recherchen/lobbyismus/abgeordnete-als-lobbyisten>).

Abgeordnetenwatch (7. Juli 2022), Nebentätigkeiten, Abgeordnete als Lobbyisten (<https://www.abgeordnetenwatch.de/recherchen/lobbyismus/abgeordnete-als-lobbyisten>).

Allianz für Rechtssicherheit (2023), Beitrag der Allianz für Rechtssicherheit zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023.

Allianz für Rechtssicherheit (29. September 2022), Ministerin Paus kündigt umfassende Reform Gemeinnützigkeit 2023 an (<https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/paus-kuendigt-modernisierung-gemeinnuetzigkeit-2023-an/>).

Allianz für Rechtssicherheit, Klarstellung zu politischen Mitteln im Anwendungserlass (<https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/aeao-klarstellung-zu-politischen-mitteln/>).

Bayerische Staatskanzlei (2023), Staatsregierung beschließt „4-Punkte-Programm zur Verbesserung des Schutzes von Journalistinnen und Journalisten in Bayern“ (Pressemitteilung Nr. 170) (<https://www.bayern.de/bericht-aus-der-kabinettsitzung-vom-23-mai-2023/>).

Begründung zum Dritten Medienänderungsstaatsvertrag, 2022 (https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/3_MAE_StV_Begruendung_final.pdf).

Bericht der Expertinnen- und Expertengruppe zur Dokumentation der strafgerichtlichen Hauptverhandlung (https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/News/PM/0701_Dokumentation_Hauptverhandlung.pdf;jsessionid=B59D3F681976B0C72B5D05CBE2386E88.2_cid289?_blob=publicationFile&v=1).

Bericht der Präsidentin des Deutschen Bundestages nach § 51 Absatz 6 des Abgeordnetengesetzes (23. September 2022) (<https://dserver.bundestag.de/btd/20/035/2003500.pdf>).

Bundesgerichtshof, Beschluss vom 5. Juli 2022, StB 7-9/22 (<https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=pm&Datum=2022&nr=130580&linked=bes&Blank=1&file=dokument.pdf>).

Bundeshaushaltsplan 2023, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (<https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2023/soll/epl17.pdf#page=18>).

Bundeskriminalamt (15. September 2022), Bundeslagebild Korruption 2021 (https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Korruption/korruption_node.html).

Bundeskriminalamt (21. September 2022), Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2021 (https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/OrganisierteKriminalitaet/organisiertekriminalitaet_node.html).

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

Bundesministerium der Finanzen (29. März 2023), Pressemitteilung: Financial Intelligence Unit (FIU) bekommt neuen Leiter (<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2023/03/2023-03-29-financial-intelligence-unit-bekommt-neuen-leiter.html>).

Bundesministerium der Justiz (2022), Pressemitteilung, Besserer Schutz für Hinweisgeber (https://www.bmj.de/SharedDocs/Artikel/DE/2022/0413_Hinweisgeberschutzgesetz.html).

Bundesministerium der Justiz (2023), Gesetz zur Einführung eines Leitentscheidungsverfahrens beim Bundesgerichtshof (<https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Leitentscheidungsverfahren.html>).

Bundesministerium der Justiz (2023), Gesetz zur Förderung des Einsatzes von Videokonferenztechnik in der Zivilgerichtsbarkeit und den Fachgerichtsbarkeiten (<https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Videokonferenztechnik.html?nn=6705022>).

Bundesministerium der Justiz (2023), Gesetzgebungsverfahren zum Gesetz zur digitalen Dokumentation der strafgerichtlichen Hauptverhandlung (https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/DokHVG_Hauptverhandlungsdokumentationsgesetz.html).

Bundesministerium der Justiz (2023), Rückgang der Eingangszahlen bei den Zivilgerichten: Forschungsbericht an das Bundesjustizministerium übergeben (https://www.bmj.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/0424_Abschlussbericht_Eingangszahlen_Zivilgerichte.html).

Bundesministerium der Justiz (2023), Schriftlicher Beitrag des Bundesministeriums der Justiz im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

Bundesministerium der Justiz (2023), Sechstes Gesetz zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes (https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Aenderung_DRiG_6.html;jsessionid=FDA1233EE6FE244DFECC3B62067EC614.2_cid297).

Bundesministerium des Innern (2021), Integrität in der Bundesverwaltung – Jahresbericht 2020 (https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/integritaet-der-verwaltung/integritaetsbericht-2021/integritaetsbericht2021.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

Bundesrechtsanwaltskammer (2023), Beitrag der Bundesrechtsanwaltskammer zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023.

Bundesregierung (2023), Beitrag zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023.

Bundesregierung, E-Gesetzgebungsverfahren des Bundes
(<https://www.cio.bund.de/Webs/CIO/DE/digitale-loesungen/it-konsolidierung/dienstekonsolidierung/it-massnahmen/e-gesetzgebung/e-gesetzgebung-node.html>).

Bundesregierung, Projekt E-Gesetzgebung (https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Gesetzgebung/Projekt_eGesetzgebung/projekt_E_gesetzgebung_node.html).

Bundestag – Pressemitteilung (17. Februar 2023), Bundesrat stimmt Hinweisgeberschutzgesetz nicht zu (<https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-934750>).

Bundestag (16. Dezember 2022), Besserer Schutz für hinweisgebende Personen im beruflichen Umfeld beschlossen (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw50-de-hinweisgeber-926806#:~:text=federf%C3%BChrenden%20Rechtsausschuss%20%C3%BCberwiesen.-.Gesetzentwurf%20der%20Bundesregierung,auch%20externe%20Meldestellen%20eingrichtet%20werden>).

Bundestag (2022), Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zu Angriffen auf Medienschaffende im Kontext von pandemiebezogenen Protesten, Drucksache 20/949 (<https://dserver.bundestag.de/btd/20/009/2000949.pdf>).

Bundestag (2023), Änderung des Lobbyregistergesetzes (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw25-de-lobbyregister-953426>).

Bundestag (2023), Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zu Angriffen auf Medienschaffende, Drucksache 20/5934 (<https://dserver.bundestag.de/btd/20/059/2005934.pdf>).

Bundestag (2023), Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zu Zahlungen von Bundesministerien an Journalisten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und privatrechtlicher Medien, Drucksache 20/5822 (<https://dserver.bundestag.de/btd/20/058/2005822.pdf>).

Bundestag, Lobbyregister, Informationen für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter (<https://www.lobbyregister.bundestag.de/informationen-und-hilfe/informationen-fuer-interessenvertreter-863572#WerLo>).

Bundesverfassungsgericht (2023), Beitrag des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

Bundesverfassungsgericht (24. Januar 2023), Anhebung der „absoluten Obergrenze“ für die staatliche Parteienfinanzierung ist verfassungswidrig, Pressemitteilung Nr. 9/2023 (<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/bvg23-009.html>).

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

Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 24. Januar 2023, 2 BvF 2/18.

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 7. Juli 2021, 2 C 2/21.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit) (2022), Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2022.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit) (2023), Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2023.

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

Civil Liberties Union for Europe (Union für bürgerliche Freiheiten in Europa) (2023), Beitrag der Civil Liberties Union for Europe (Deutschland) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023.

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

Deutsche Richterzeitung (2/23), Keine Chance für Extremisten.

Deutscher Anwaltverein (2023), Beitrag des Deutschen Anwaltvereins zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023.

Deutscher Anwaltverein, 13. März 2023, Verbändeanhörung: Kurze Fristen führen Prozess ad absurdum (<https://anwaltverein.de/de/newsroom/verbaendeanhoerung-kurze-fristen-fuehren-prozess-ad-absurdum>).

Deutscher Bundestag (2022), Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zur Eintragung in das Lobbyregister (<https://www.bundestag.de/resource/blob/871508/3d2a9ad7b473bc8c5b986c67c8e29897/Handbuch-data.pdf>).

Deutscher Bundestag (September 2022), Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages (https://www.bundestag.de/resource/blob/194754/587380ffe13174071810677313667ea0/web_Verhaltensregeln_2021-data.pdf).

Deutscher Richterbund (2023), Beitrag des Deutschen Richterbunds zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023.

Deutscher Richterbund, 10 Leitsätze zur Neuordnung der Besoldung (https://www.drj.de/fileadmin/DRB/pdf/Besoldung/2107_10_Leitsaetze_zur_Neuordnung_der_Besoldung_A5_1_01.pdf).

Deutscher Richterbund, Musterfälle R-Besoldung in Deutschland (https://www.richterbesoldung.de/fileadmin/Richterbesoldung/Dokumente/2022/DRB_Musterberechnung_R-Besoldung_2022_Tabelle.pdf).

Deutscher Richterbund, Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesbesoldungs- und -versorgungsgesetzes (<https://www.drj.de/positionen/stellungnahmen/stellungnahme/news/5-2023>).

Die Zeit (22. Dezember 2022), Financial Intelligence Unit: Bitte schön sauber (https://www.zeit.de/2022/53/financial-intelligence-unit-geldwaesche-bekaempfung?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.de%2F).

dju in ver.di (2023), Zivilgesellschaftliches Bündnis warnt: EU-Richtlinie zum Schutz vor Einschüchterungsklagen in Gefahr (https://dju.verdi.de/++file++64130736050df36b07ecf53f/download/PressemitteilungFinal_No-SLAPP-Bu%CC%88ndnis_%20Warnung%20vor%20Verwa%CC%88sserung%20von%20Anti-SLAPP%20Schutz.pdf).

Dritter Medienänderungsstaatsvertrag, 2022 (https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/3_MAE_StV_final_Druckfassung.pdf).

Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur digitalen Dokumentation der strafgerichtlichen Hauptverhandlung (https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/DokHVG_Hauptverhandlungsdokumentationsgesetz.html;jsessionid=AA14F6546411F2A828FD98F510BBCCF4.1_cid324).

Entwurf des Bundestages für ein Gesetz zur Änderung des Lobbyregistergesetzes (Drucksache 20/7346) (<https://dsrserver.bundestag.de/btd/20/073/2007346.pdf>).

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Disziplinarverfahren in der Bundesverwaltung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/GE-Reform-BDG.html>).

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des Einsatzes von Videokonferenztechnik in der Zivilgerichtsbarkeit und den Fachgerichtsbarkeiten

https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RefE_%20Videokonferenztechnik.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Maßnahmen zur Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung, Extremismusprävention und politischen Bildung (<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/207618/74e22fd6031602da1157b0cb0386a426/gesetzsentwurf-demokratiefoerdergesetz-data.pdf>).

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes des Berufsbeamtentums in Brandenburg vor Verfassungsgegnern (https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/drs/ab_6100/6164.pdf).

Entwurf eines Hinweisgeberschutzgesetzes (<https://dserver.bundestag.de/btd/20/034/2003442.pdf>).

Erklärung des Deutschen Richterbundes vom 14. Januar 2023, Richterbund sieht Ampel in der Pflicht (<https://www.drj.de/newsroom/presse-mediencenter/nachrichten-auf-einen-blick/nachricht/news/richterbund-sieht-ampel-in-der-pflicht>).

Erklärung des Deutschen Richterbundes vom 9. Februar 2022, Alle rechtlichen Möglichkeiten im Fall Maier ausschöpfen (<https://www.drj.de/newsroom/presse-mediencenter/pressemeldungen-auf-einen-blick/pressemeldung/news/alle-rechtlichen-moeglichkeiten-im-fall-maier-ausschoepfen>).

EU-Ausschuss der Justizministerkonferenz (2023), Schriftlicher Beitrag des EU-Ausschusses der Justizministerkonferenz im Rahmen des Länderbesuchs in Deutschland.

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

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

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

Europäische Kommission (2023), EU-Justizbarometer 2023.

Europäisches Bürgerforum (2023), Beitrag des Europäischen Bürgerforums (Deutschland) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023.

Europarat (2023), Plattform zur Förderung des Schutzes journalistischer Tätigkeiten und der Sicherheit von Journalisten – Deutschland (<https://fom.coe.int/en/pays/detail/11709520>).

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

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

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

Franet, Deutsches Institut für Menschenrechte (2023), *Country research – Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights – Germany* (Länderrecherche – Rechtliches Umfeld und Raum für zivilgesellschaftliche Organisationen bei der Unterstützung der Grundrechte – Deutschland), Wien, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (<https://fra.europa.eu/en/country-data/2023/civic-space-report-2023>).

Frankfurter Allgemeine (31. Dezember 2022), Buschmann will das Strafrecht ausmisten (<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/justizminister-buschmann-will-das-strafrecht-ausmisten-18570193.html>).

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2023), Döpfners Radikalkur (<https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/bild-und-welt-springer-chef-mathias-doepfner-streicht-stellen-18712905.html>).

Gemeinsamer Bericht von Bund und Ländern über die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen des MPK-Beschlusses vom 31. Januar 2019 zum Pakt für den Rechtsstaat (https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/News/PM/210610_Bericht_PaktRechtsstaat.pdf;jseid=F1E10521090D8C70932458E4D112D7B8.2_cid289?__blob=publicationFile&v=1).

Gesellschaft für Freiheitsrechte (2023), GFF und Reporter ohne Grenzen erheben erneut Verfassungsbeschwerde gegen das BND-Gesetz – Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts wurden missachtet (<https://freiheitsrechte.org/ueber-die-gff/presse/pressemitteilungen-der-gesellschaft-fur-freiheitsrechte/pm-vb-bndg-2>).

Gesetz zur Neufassung des Bremischen Richtergesetzes (https://www.bremische-buergerschaft.de/drs_abo/2023-02-16_Drs-20-1782_4d0b4.pdf).

GRECO (2017), Vierte Evaluierungsrunde – Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte, Umsetzungsbericht zu Deutschland.

GRECO (2019), Dritte Evaluierungsrunde – Transparenz der Parteienfinanzierung, Zweiter Nachtrag zum zweiten Umsetzungsbericht zu Deutschland.

GRECO (2019), Fünfte Evaluierungsrunde – Korruptionsprävention und Integritätsförderung in Zentralregierungen (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive) und Strafverfolgungsbehörden, Evaluierungsbericht zu Deutschland.

GRECO (2022), Vierte Evaluierungsrunde – Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte, Zweiter vorläufiger Umsetzungsbericht zu Deutschland.

GRECO (2023), Fünfte Evaluierungsrunde – Korruptionsprävention und Integritätsförderung in Zentralregierungen (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive) und Strafverfolgungsbehörden, Umsetzungsbericht zu Deutschland.

Handelsblatt (23. Februar 2023), Ampel will Lobbyregeln für gemeinnützige Organisationen entschärfen (<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/umgang-mit-spenden-ampel-will-lobbyregeln-fuer-gemeinnuetzige-organisationen-entschaerfen/28997386.html>).

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

Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2022) Entschlossenes Vorgehen gegen Extremistinnen und Extremisten im öffentlichen Dienst (https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2022/Herbstkonferenz_2022/TOP-I_19---Extremisten.pdf).

Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2022), Abbau von Zugangsbarrieren durch die Ermöglichung einer digitalen Rechtsantragstellung (https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2022/Herbstkonferenz_2022/TOP-I_10---Digitale-Rechtsantragstellung.pdf).

Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2022), Stärkung des Rechtsstaats als Gemeinschaftsaufgabe – Verstetigung des Paktes für den Rechtsstaat und neuer Digitalpakt für die Justiz (https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2022/Herbstkonferenz_2022/TOP-I_16---Pakt-fuer-den-Rechtsstaat.pdf).

Landesregierung Rheinland-Pfalz (2023), Länder unterzeichnen 3. Medienänderungsstaatsvertrag zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (<https://rundfunkkommission.rlp.de/rundfunkkommission-der-laender/reform-ard-zdf-deutschlandradio>).

Landesregierung Rheinland-Pfalz (2023), Reform des Rundfunks schreitet voran: mehr Transparenz, Compliance, stärkere Gremienkontrolle (<https://www.rlp.de/service/pressemitteilungen/detail/reform-des-rundfunks-schreitet-voran-mehr-transparenz-compliance-staerkere-gremienkontrolle>).

Landesregierung Rheinland-Pfalz (2023), Sitzung der Rundfunkkommission am 8. März 2023 (https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/2023-03-08_BEschluss_RFK_TOP_1_Reform_OERR_Zukunftsrat.pdf).

Legal Tribune Online (10. Mai 2023), Whistleblower-Gesetz könnte noch Mitte Juni kommen (<https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/einigung-vermittlungsausschuss-whistleblower-hinweisgeber-schutz-gesetz/>).

LobbyControl (2. Januar 2023), Ein Jahr Lobbyregister (<https://www.lobbycontrol.de/lobbyregister/ein-jahr-lobbyregister-105729/>).

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

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

LobbyControl (6. September 2022), Nebeneinkünfte noch immer nicht öffentlich (<https://www.lobbycontrol.de/nebeneinkuenfte/bundestagsabgeordnete-nebeneinkuenfte-noch-immer-nicht-oeffentlich-101272/>).

Media Freedom Rapid Response (2021), *Mapping Media Freedom – Monitoring Report 2021* (Kartierung der Medienfreiheit – Überwachungsbericht 2021) (<https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2022/02/MFRR-Monitoring-Report.pdf>).

Media Freedom Rapid Response (2022), *Mapping Media Freedom – Monitoring Report 2022* (Kartierung der Medienfreiheit – Überwachungsbericht 2022) (<https://www.mappingmediafreedom.org/wp-content/uploads/2023/02/MFRR-Monitoring-Report-2022.pdf>).

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (2022), Jahresbericht 2022 (<https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/jahrespressegespraeche/Jahresbericht-2022.pdf>).

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

Öffentliche Konsultation zur Transformation des Vergaberechts (<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/oeffentliche-konsultation-zur-transformation-des-vergaberechts.html>).

Otto-Brenner-Stiftung (2023), Studie zur Rolle der Zivilgesellschaft in Sachverständigengremien (<https://www.otto-brenner-stiftung.de/zivilgesellschaft-in-sachverstaendigengremien/>).

Presserat (2023), Jahresbericht 2022 (https://www.presserat.de/jahresberichte-statistiken.html?file=files/presserat/bilder/Downloads%20Jahresberichte/DPRE-2022-02403_Jahresbericht%202022_BF.pdf).

Reporter ohne Grenzen (2023), *A second constitutional complaint against Germany's Federal Intelligence Service Act* (Zweite Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz über den Bundesnachrichtendienst) (<https://rsf.org/en/second-constitutional-complaint-against-germanys-federal-intelligence-service-act>).

Reporter ohne Grenzen (2023), Neue Verfassungsbeschwerde gegen BND-Gesetz (<https://www.reporter-ohne-grenzen.de/deutschland/alle-meldungen/meldung/neue-verfassungsbeschwerde-gegen-bnd-gesetz>).

Roland Rechtsreport 2023 (2023) (https://www.roland-rechtsschutz.de/media/roland-rechtsschutz/pdf-rr/042-presse-pressemitteilungen/roland-rechtsreport/roland_rechtsreport_2023.pdf).

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

Süddeutsche Zeitung (2. März 2023), Financial Intelligence Unit, Deutschlands Anti-Geldwäsche-Behörde versinkt im Chaos (<https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/geldwaesche-financial-intelligence-unit-christian-lindner-finanzministerium-1.5761105?reduced=true>).

Süddeutsche Zeitung (2023), RTL plant Wegfall von 700 Stellen bei Gruner + Jahr (<https://www.sueddeutsche.de/medien/medien-rtl-plant-wegfall-von-700-stellen-bei-gruner-jahr-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-230207-99-501738>).

Tagesschau (2022), Falsche Abrechnungen und fehlerhafte Verträge (<https://www.tagesschau.de/investigativ/kontraste/rbb-zwischenbericht-101.html>).

TAZ (2023), Linda Zervakis auf der Republica (<https://taz.de/Linda-Zervakis-auf-der-Republica!/5908929/>).

T-Online (2023), Ist die Regierung zu nah dran? (https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/innenpolitik/id_100139730/ard-und-zdf-bundesregierung-zahlte-1-5-mio-euro-an-journalisten.html).

Transparency International (14. Februar 2023), Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Konsultation zur Transformation des Vergaberechts durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Aktuelles/Stellungnahmen/2023/23-02-14_Transparency_Deutschland_Stellungnahme_Vergabetransformationspaket-ohne_Unterschrift.pdf).

Transparency International (2022), Endlich Schutz für Hinweisgebende: Bundestag beschließt Gesetz (<https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/default-a0dbf32ed3aa4d4c4ce96d3b6ce85682b>).

Transparency International (2022), *Exporting Corruption* (Korruptionsexport) (<https://www.transparency.org/en/publications/exporting-corruption-2022>).

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

Transparency International (2023), Korruptionswahrnehmungsindex 2022.

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

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

Transparency International Deutschland (2023), Beitrag von Transparency International Deutschland zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023.

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

Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, Überprüfungszyklus 2016-2021, Länderbericht Deutschland (2020).

UNODC (2017), *Country Review Report of the Federal Republic of Germany – Review by the Czech Republic and Denmark of the implementation by Germany of articles 15 - 42 of Chapter III “Criminalization and law enforcement” and articles 44 - 50 of Chapter IV “International cooperation” of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2010 – 2015* (Länderbericht über die Überprüfung der Bundesrepublik Deutschland – Überprüfung der Durchführung der Artikel 15 bis 42 in Kapitel III „Kriminalisierung und Strafverfolgung“ und der Artikel 44 bis 50 in Kapitel IV „Internationale Zusammenarbeit“ des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption durch Deutschland, vorgenommen von der Tschechischen Republik und Dänemark im Rahmen des Überprüfungszyklus 2010-2015)
(https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2022_02_04_Germany_Cycle_I_Country_Report_EN.pdf).

ZivizSurvey (2023), *Zivilgesellschaft in Krisenzeiten: Politisch aktiv mit geschwächten Fundamenten*
(https://www.ziviz.de/sites/ziv/files/ziviz-survey_2023_trendbericht.pdf).

Anhang II: Länderbesuch in Deutschland

Im Februar und März 2023 fanden virtuelle Treffen der Kommissionsdienststellen mit den folgenden Teilnehmern statt:

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

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

- ALDA (Verband der Agenturen für lokale Demokratie)
- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Culture Action Europe
- Europäische Journalisten Föderation
- Europäische Partnerschaft für Demokratie
- Europäisches Bürgerforum
- Europäisches Jugendforum
- Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders

- ILGA-Europe
- International Planned Parenthood Föderation – Europäisches Netzwerk
- Internationale Föderation für Menschenrechte (FIDH)
- Internationale Juristenkommission
- Internationales Presse-Institut
- JEF Europe
- Netz europäischer Organisationen der Zivilgesellschaft „Civil Society Europe“
- Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa
- Philea
- Reporter ohne Grenzen
- SOLIDAR
- Transparency International EU