



Die  
Bundesregierung

**Beitrag der Bundesregierung**  
**zum Zweiten Bericht der Europäischen Kommission**  
**zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Union und in ihren**  
**Mitgliedstaaten**

Die Rechtsstaatlichkeit ist einer der Grundpfeiler der Europäischen Union – ihr kommt überragende Bedeutung im institutionellen Gefüge, als Garant aller anderen Rechte und Freiheit, aber auch für das Selbstverständnis der Union zu. Zu ihr haben sich alle Mitgliedsstaaten in Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union bekannt. Sie ist Fundament der europäischen Zusammenarbeit und des europäischen Zusammenhalts.

Die Bundesregierung begrüßt daher sehr, dass der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission im vergangenen Jahr unter deutscher Ratspräsidentschaft einen Rechtsstaatsmechanismus geschaffen haben, der sich zum Ziel gesetzt hat, die Rechtsstaatlichkeit in der Union zu vertiefen und weiterzuentwickeln. Für die Aussprachen im Rat der Europäischen Union am 13. Oktober und 10. November zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Union als Ganzes und in den ersten fünf Mitgliedsstaaten hat der Erste Bericht der Kommission eine objektive und abgewogene Grundlage geliefert.

Zu dem Zweiten Bericht der Kommission zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Union und in ihren Mitgliedsstaaten übermittelt die Bundesregierung den vorliegenden Beitrag, der die der Bundesregierung von der Kommission im Februar 2021 übermittelten Fragen vollumfänglich beantwortet.

Die Bundesregierung sieht auf dieser Grundlage dem (virtuellen) Länderbesuch der Kommission im März 2021 entgegen.

# I. JUSTIZWESEN

## A. Unabhängigkeit

### 1. Ernennung und Auswahl von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sowie Präsidentinnen und Präsidenten bzw. Direktorinnen und Direktoren eines Gerichts

In das Richterverhältnis darf nach § 9 Deutsches Richtergesetz (DRiG) nur berufen werden, wer

- Deutscher im Sinne des Grundgesetzes ist,
- die Gewähr dafür bietet, dass er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt (Verfassungstreue),
- die Befähigung zum Richteramt besitzt und
- über die erforderliche soziale Kompetenz verfügt.

Die Befähigung zum Richteramt erwirbt, wer ein rechtswissenschaftliches Studium an einer Universität mit der ersten Prüfung und einen Vorbereitungsdienst mit der zweiten Staatsprüfung abschließt.

Aufgrund der föderalen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland wird die Rechtsprechung von den Bundesgerichten und den Gerichten der 16 Bundesländer ausgeübt. Entsprechend erfolgt auch die Berufung/Ernennung der Richterinnen und Richter entweder durch den Bund oder das jeweilige Bundesland. Nachwuchsjuristen werden zunächst in das Richterverhältnis auf Probe berufen. Spätestens nach 5 Jahren erfolgt die Ernennung zur Richterin oder zum Richter auf Lebenszeit (§ 12 Absatz 2 Satz 1 DRiG). Die Kriterien über die Einstellung ergeben sich aus Artikel 33 Absatz 2 Grundgesetz (GG). Danach hat jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistungen gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt. Dementsprechend sind öffentliche Ämter nach Maßgabe des Grundsatzes der Bestenauslese zu besetzen. Als Entscheidungsgrundlage für die Eignung dienen in erster Linie die Ergebnisse der beiden juristischen Staatsprüfungen sowie die während des Vorbereitungsdienstes erteilten Beurteilungen. Daneben werden aber auch Auswahlgespräche geführt, die die soziale Kompetenz der Bewerberinnen und Bewerber überprüfen sollen. An diese Kriterien des Artikel 33 Absatz 2 GG sind die Ministerinnen und Minister und - soweit beteiligt - die Richterwahlausschüsse gebunden.

Über die Berufung der Richterinnen und Richter an die obersten Gerichtshöfe des Bundes entscheidet ein Richterwahlausschuss gemeinsam mit der zuständigen Bundesministerin oder dem zuständigen Bundesminister. Der Richterwahlausschuss besteht je zur Hälfte aus den zuständigen Landesministerinnen und -ministern sowie vom Bundestag gewählten Mitgliedern, die nach

gängiger Praxis der entsprechenden Sitzverteilung im Bundestag folgend aus allen Fraktionen stammen. Die Richterschaft wird durch die Präsidialräte der Gerichte, konkret durch deren Voten zur persönlichen und fachlichen Eignung der zu wählenden Personen, in das Verfahren der Bundesrichterwahl einbezogen. Insgesamt führt das beschriebene Verfahren, nicht zuletzt durch die Einbeziehung aller maßgeblichen politischen Richtungen, zu einer breit legitimierten und sachgerechten Entscheidung bei der Berufung der Richterinnen und Richter der obersten Bundesgerichte.

Die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts werden je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat mit 2/3-Mehrheit gewählt (§ 5 Absatz 1, §§ 6 und 7 Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG). Die Besetzungsregeln für das Bundesverfassungsgericht sind damit in besonderer Weise auf Konsens ausgerichtet.

Die Voraussetzungen für die Ernennung zur Staatsanwältin oder zum Staatsanwalt und die Auswahlkriterien entsprechen denen bei Richterinnen und Richtern. Insbesondere kann zur Staatsanwältin oder zum Staatsanwalt nur berufen werden, wer über die Befähigung zum Richteramt verfügt. Die Länder berufen Nachwuchsjuristen in der Regel in das Richterverhältnis auf Probe, gleichviel ob sie das Amt der Staatsanwältin bzw. des Staatsanwalts oder der Richterin bzw. des Richters anstreben. Nach erfolgreicher Probezeit kann die Richterin oder der Richter auf Probe zur Staatsanwältin oder zum Staatsanwalt unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit ernannt werden. Die Ernennung erfolgt ebenfalls durch die Justizministerin oder den Justizminister des jeweiligen Landes.

Ein Großteil der Länder sieht obligatorisch oder fakultativ in der Probezeit einen Wechsel zwischen richterlichem und staatsanwaltschaftlichem Dienst vor, der ein Erfahrungswissen über die unterschiedlichen Sichtweisen, Arbeitsmethoden und Aufgabenbereiche der Justiz vermitteln soll.

Bei der Ernennung zur Präsidentin bzw. zum Präsident oder zur Direktorin bzw. zum Direktor eines Gerichts handelt es sich um eine Beförderung. Hinsichtlich des Ablaufs eines Besetzungsverfahrens, das einer Ernennung vorgeschaltet ist, sowie der für die Ernennung maßgeblichen Kriterien gelten daher ohne Besonderheiten die Ausführungen unter Ziffer I.A.3.

## **2. Unabsetzbarkeit von Richterinnen und Richtern, inkl. Versetzung, Amtsenthebung und Ruhestandsregelungen für Richterinnen und Richter, Präsidentinnen und Präsidenten bzw. Direktorinnen und Direktoren eines Gerichts sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte**

Der Grundsatz der Unabsetzbarkeit von Richterinnen und Richtern hat in Deutschland Verfassungsrang. Der vom Grundgesetz vorgegebene Regeltypus des Richters ist der hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellte Richter im Sinne des Artikel 97 Absatz 2 GG. Ihm ist grundsätzlich als Richter auf Lebenszeit ein Richteramt bei einem bestimmten Gericht übertragen. Im Bund und in den meisten Bundesländern tritt die Richterin oder der Richter mit Vollendung des 67. Lebensjahres kraft Gesetzes in den Ruhestand. In den Ruhestand versetzt werden kann eine Richterin oder ein Richter auf ihren/seinen Antrag in der Regel frühestens mit Vollendung des 63. Lebensjahres.

Ohne seine/ihre Zustimmung kann ein endgültig und planmäßig hauptamtlich angestellter Richter oder eine solche Richterin weder in ein anderes Amt versetzt noch des Amtes enthoben werden. Dies ist nur möglich im Verfahren über die Richteranklage bei einem Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder bei schweren Verstößen im gerichtlichen Disziplinarverfahren. Welche Verstöße ein Disziplinarverfahren auslösen können, ist gesetzlich geregelt. Jede Disziplinarentscheidung der Verwaltung ist zudem gerichtlich überprüfbar.

Präsidentinnen und Präsidenten bzw. Direktorinnen und Direktoren eines Gerichts sind Richterinnen und Richter (vgl. § 19a Abs. 1 DRiG, Art. 97 Abs. 2 GG). Die Regelungen zur Versetzung, Amtsenthebung und der Versetzung in den Ruhestand gelten daher auch für sie ohne Besonderheiten.

Staatsanwältinnen und Staatsanwälte werden nach der Probezeit in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit berufen. Wie auch bei Richterinnen und Richtern, tritt die Staatsanwältin oder der Staatsanwalt im Bund und in den meisten Ländern mit Vollendung des 67. Lebensjahres kraft Gesetzes in den Ruhestand. In den Ruhestand versetzt werden kann eine Staatsanwältin oder ein Staatsanwalt auf ihren/seinen Antrag frühestens mit Vollendung des 62. Lebensjahres. Ein Versetzen in den Ruhestand vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze gegen den Willen der Staatsanwältin oder des Staatsanwalts ist nicht möglich. Eine Ausnahme besteht allein für die Generalbundesanwältin oder den Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof als Leiterin bzw. Leiter der Bundesanwaltschaft als einziger Staatsanwaltschaft des Bundes. Sie oder er kann als politische Beamtin oder politischer Beamte jederzeit von der Bundespräsidentin oder dem Bundespräsidenten in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden.

Gegen seinen Willen kann eine auf Lebenszeit ernannte Staatsanwältin oder ein auf Lebenszeit ernannter Staatsanwalt nur unter engen Voraussetzungen entlassen werden. Insbesondere die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis kann als schwerste Disziplinarmaßnahme nur durch ein Gericht verhängt werden und auch nur dann, wenn die Staatsanwältin bzw. der Staatsanwalt ein schweres Dienstvergehen begangen hat.

### **3. Beförderung von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten**

In Deutschland gibt es für Richterinnen und Richter keine eigentliche Laufbahn: Das Richteramt an einem erstinstanzlichen Gericht ist – anders als beispielsweise das Eingangsamtsamt für die beamtenrechtliche Laufbahn im höheren Dienst – kein Amt für den ersten Abschnitt der beruflichen Laufbahn, sondern im Grunde ein Lebenszeitamt. Ein erheblicher Prozentsatz von Richtern und Richterinnen tritt aus diesem Amt in den Ruhestand. Wegen der gesetzlich festgelegten Richterfunktionen gibt es nur eine eng begrenzte Zahl von Beförderungsstellen. Bei einer Entscheidung über eine Beförderung ist die Beteiligung von Präsidialräten, die sich aus Richterinnen und Richtern der betroffenen Gerichtsbarkeit zusammensetzen, zwingend vorgesehen.

Auch die Entscheidung über die Auswahl eines Bewerbers für ein richterliches oder staatsanwaltliches Beförderungsamtsamt hat auf der Grundlage des Artikels 33 Absatz 2 GG und dementsprechend nach dem Grundsatz der Bestenauslese zu erfolgen. Die Auswahlentscheidung

nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung der Bewerber hat vor allem anhand aktueller dienstlicher Beurteilungen zu erfolgen. Um nicht in die richterliche Unabhängigkeit einzugreifen, kann das Ergebnis richterlicher Entscheidungen nicht Gegenstand der Beurteilung des Richters sein. Jede Auswahlentscheidung kann zudem gerichtlich überprüft werden.

#### **4. Verteilung von Verfahren in Gerichten**

Für alle Gerichtszweige gilt, dass für die Aufgabe, die bei einem Gericht nach den allgemeinen gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen anfallenden Verfahren auf die einzelnen dort tätigen Richterinnen und Richter zu verteilen, das Präsidium zuständig ist. Die entsprechenden Regelungen finden sich im Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) in den §§ 21a bis 21j GVG.

Die Geschäftsverteilung durch das Präsidium, welches ein eigenständiges, zentrales Organ richterlicher Selbstverwaltung ist, verwirklicht – in Ergänzung der gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen – die verfassungsrechtliche Vorgabe des Artikel 101 Absatz 1 Satz 2 GG (gesetzlicher Richter). Die Geschäftsverteilung muss nach allgemeinen, abstrakten, sachlich-objektiven Merkmalen erfolgen. Es muss im Voraus genau und so eindeutig wie möglich feststehen, welcher Richter bzw. welche Richterin im Einzelfall zur Entscheidung berufen ist und welcher Richter bzw. welche Richterin im Vertretungsfalle eintritt. Durch geeignete Anordnungen muss dafür Sorge getragen werden, dass kein Einfluss auf die Zuteilung genommen werden kann, z.B. durch Justizverwaltungsstellen oder den Geschäftsstellenbeamten. Die Geschäftsverteilung wird dabei für die Dauer eines Geschäftsjahres beschlossen und darf im Laufe des Geschäftsjahrs nur geändert werden, wenn dies wegen Überlastung oder ungenügender Auslastung eines Richters oder einer Richterin oder Spruchkörpers oder infolge Wechsels oder dauernder Verhinderung einzelner Richterinnen oder Richter nötig wird.

Seit 2018 ist in Zivilverfahren bundesweit die Einrichtung von Spezialspruchkörpern bei den Land- und Oberlandesgerichten in Bau-, Arzthaftungs-, Bank- und Versicherungssachen gesetzlich vorgeschrieben. Entsprechende Spruchkörper sind ab dem 1. Januar 2021 auch in Pressesachen, erbrechtlichen Streitigkeiten sowie insolvenzrechtlichen Streitigkeiten und Anfechtungssachen nach dem Anfechtungsgesetz zu bilden. Damit soll sichergestellt werden, dass Erfahrungen und Sachkunde in bestimmten Rechtsmaterien bei allen Gerichten gebündelt werden.

#### **5. Unabhängigkeit (inkl. Zusammensetzung und Ernennung der Mitglieder) und Befugnisse des für die Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz zuständigen Gremiums (z.B. Justizrat)**

Die Unabhängigkeit der Justiz ist in Deutschland uneingeschränkt gewährleistet. Artikel 97 GG garantiert die Unabhängigkeit der Richter und Richterinnen. Da nur der unabhängige Richter gesetzlicher Richter im Sinne des Artikel 101 Absatz 1 Satz 2 GG ist, können Verletzungen der Unabhängigkeit von jedem Verfahrensbeteiligten im Wege der Verfassungsbeschwerde (vgl. Artikel 93 Absatz 1 Nummer 4a GG) gerügt werden. Das deutsche Justizsystem sieht zudem folgende Selbstverwaltungsgremien vor:

- Die Mitwirkung der Präsidialräte dient dazu, die Interessen der Gerichtsbarkeit gegenüber der zuständigen obersten Dienstbehörde und dem Richterwahlausschuss, der ebenfalls an der Berufung von Richterinnen und Richtern beteiligt ist, zu vertreten. Bei der Beförderung von Richterinnen und Richtern ist die Mitwirkung zwingend vorgesehen. Den Präsidialräten der obersten Bundesgerichte gehören nicht nur von der Richterschaft unmittelbar gewählte Mitglieder, sondern außer dem Präsidenten des Gerichts, der den Vorsitz im Präsidialrat führt, auch Mitglieder des Gerichtspräsidiums an. In den Bundesländern sind ebenfalls Präsidialräte zu bilden, wobei das Gesetz den Bundesländern einen Spielraum hinsichtlich der Gestaltung im Einzelnen (Zusammensetzung und Aufgaben) einräumt.
- Ein Präsidium wird bei jedem Gericht gebildet und besteht aus dem Gerichtspräsidenten oder der Gerichtspräsidentin und je nach Größe des Gerichts maximal zehn weiteren Richterinnen und Richtern, die grundsätzlich von den Richterinnen und Richtern des jeweiligen Gerichts gewählt werden. Es ist zuständig für die Geschäftsverteilung und die Besetzung der Spruchkörper des Gerichts. Das Präsidium und seine Mitglieder treffen die Entscheidungen in vollständiger richterlicher Unabhängigkeit.
- Richterräte ermöglichen es der Richterschaft, ihre Sicht in Entscheidungsprozesse einzubringen, schaffen hierdurch einen Interessensausgleich, regeln Konflikte und steigern die Effizienz des Verwaltungshandelns. Sie setzen sich auf Bundes- und Landesebene aus unmittelbar und geheim aus der Mitte der Richterschaft zu wählenden Mitgliedern zusammen.

Die genannten Gremien erfüllen damit in richterlicher Selbstverwaltung viele Funktionen, die andernorts durch zentrale richterliche Selbstverwaltungen wahrgenommen werden.

## **6. Verantwortlichkeit von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, inkl. Disziplinarregeln und –gremien sowie Ethikregeln, richterliche Immunität und strafrechtliche Verantwortlichkeit von Richterinnen und Richtern**

Nach Artikel 98 Absatz 1 und 3 GG sind Bundes- und Landesgesetzgeber verpflichtet, die Rechtsstellung der Richterinnen und Richter in speziellen formellen Gesetzen zu regeln. Dies ist Ausdruck des besonderen Status der Richterinnen und Richter, die ihre richterliche Tätigkeit in persönlicher und sachlicher Unabhängigkeit ausüben (Artikel 97 GG). Zusätzlich wird die Richterin oder der Richter durch die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Artikel 33 Absatz 5 GG) individuell geschützt.

Die Richterin oder der Richter unterliegt einer Dienstaufsicht, die in § 26 Absatz 1 DRiG geregelt ist, aber so ausgestaltet und gehandhabt werden muss, dass seine Unabhängigkeit nach Artikel 97 GG nicht beeinträchtigt wird. Zuständig für die Ausübung der Dienstaufsicht ist der Dienstvorgesetzte. Dienstaufsichtsführende Stelle ist regelmäßig der Präsident des Gerichts, an dem die Richterin oder der Richter tätig ist.

Nach § 839 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) in Verbindung mit Artikel 34 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) haftet die anvertrauende öffentliche Körperschaft grundsätzlich für Schäden, die eine Person dadurch erleidet, dass eine Richterin oder ein Richter die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht vorsätzlich oder fahrlässig verletzt. Allerdings begründet das sogenannte Richterspruchprivileg des § 839 Absatz 2 Satz 1 BGB eine Haftungsbeschränkung. Danach ist eine Richterin oder ein Richter, der bei einem Urteil oder einer vergleichbar abschließenden richterlichen Entscheidung eine drittgerichtete Amtspflicht verletzt, für den daraus entstehenden Schaden nur dann verantwortlich, wenn die Pflichtverletzung in einer Straftat (z.B. Rechtsbeugung) besteht.

Richterinnen und Richter können sich nach dem deutschen Strafrecht wegen „Rechtsbeugung“ strafbar machen (§ 339 StGB). Wegen des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit erfasst der Straftatbestand jedoch nur besonders schwerwiegende, vorsätzliche Verstöße. Nicht jede unrichtige oder auch nur unvertretbare Entscheidung erfüllt den Tatbestand. Die Richterin oder der Richter muss bei der richterlichen Tätigkeit vielmehr einen elementaren Verstoß gegen die Rechtspflege begehen, was in der Praxis eine sehr hohe Schwelle darstellt. Deutsche Richterinnen und Richter können in keinem Fall für die Einleitung von Vorabentscheidungsersuchen und die Anwendung von EuGH-Urteilen belangt werden. Die Rechtsfindung als Kernbereich richterlicher Tätigkeit ist deshalb auch der Dienstaufsicht von vornherein entzogen. Daher sind der Dienstaufsicht nur solche Tätigkeiten des Richters oder der Richterin überhaupt zugänglich, die die äußere Form der Erledigung eines Amtsgeschäfts betreffen (z. B. Durchführung von Sitzungen in Sitzungssälen, die Verwendung von einheitlichen Vordrucken). Das Recht gewährleistet jeder Richterin und jedem Richter die Befugnis, ein Gericht (Dienstgericht) anzurufen, wenn er der Auffassung ist, dass eine Maßnahme, etwa der Justizverwaltung oder des Gerichtspräsidenten, seine Unabhängigkeit beeinträchtigt (§ 26 Absatz 3 DRiG).

Richterinnen und Richter am Bundesverfassungsgericht können nur wegen dauernder Dienstunfähigkeit oder grober Pflichtverletzungen und nur aufgrund einer mit 2/3-Mehrheit getroffenen Entscheidung des Plenums des Bundesverfassungsgerichts selbst vorzeitig in den Ruhestand versetzt oder entlassen werden (§ 105 BVerfGG); sie unterliegen keiner weiteren Dienstaufsicht.

In § 147 GVG ist geregelt, wem jeweils die Ausübung des Rechts der Aufsicht und Leitung über die Staatsanwälte im Bundes- und Landesdienst zusteht. Das Aufsichtsrecht beinhaltet die Befugnis, die ordnungswidrige Ausführung eines Amtsgeschäfts zu rügen und zu einer sachgerechten Erledigung zu ermahnen. Die Entscheidung über Dienstaufsichtsbeschwerden ist ebenso Teil des Aufsichtsrechts. Liegen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vor, die den Verdacht eines Dienstvergehens einer Staatsanwältin oder eines Staatsanwalts rechtfertigen, hat die oder der Dienstvorgesetzte die Dienstpflicht, ein Disziplinarverfahren nach dem Bundesdisziplinargesetz (BDG) oder den entsprechenden Regelungen der Länder einzuleiten (§ 17 Absatz 1 BDG). Ergibt das Disziplinarverfahren, dass ein Dienstvergehen vorliegt, wird eine Disziplinarmaßnahme verhängt, und zwar – je nach Schwere – von der oder dem Dienstvorgesetzten oder vom zuständigen Gericht.

Die deutsche Justiz zeichnet sich in allen Bereichen auch durch hohe ethische Standards aus. Der historisch gewachsenen Struktur des deutschen Rechts entsprechend finden sich die Regelungen zur Normierung ethischer Standards im jeweiligen Sachzusammenhang, in dem die ethisch relevante Frage auftritt, wie z. B. bei der Durchführung von Gerichtsverfahren, der Ausgestaltung des richterlichen Dienstrechts im Hauptamt sowie bei möglichen Nebentätigkeiten. Dementsprechend werden dort zielgenau die ethischen Maßstäbe und Anforderungen geregelt.

## **7. Besoldung / Zulagen für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte**

Die Grundlage für die Besoldung von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten ist das sogenannte Alimentationsprinzip, welches zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt und durch Artikel 33 Absatz 5 GG garantiert wird. Nach dem Alimentationsprinzip ist die Gewährung der Dienstbezüge nicht als Entgelt für geleistete Arbeit zu verstehen, sondern als Sicherung des amtsangemessenen Unterhalts. Es soll sicherstellen, dass sich die Betroffene oder der Betroffene ganz dem Beruf widmen kann und wirtschaftlich unabhängig ist. Bei der Bemessung der Besoldungshöhe verfügt der Gesetzgeber über eine gewisse Gestaltungsfreiheit; die Bestandteile der Besoldung und die Berechnungsgrundlagen müssen sowohl im Bund als auch in den Ländern durch ein Gesetz vorgegeben werden. Vorgaben, in welchem Rahmen sich die Richter-Alimentation bewegen kann, ergeben sich aus für den Besoldungsgesetzgeber in Bund und Ländern maßgeblichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2015 und 4. Mai 2020.

Richter und Richterinnen sowie Staatsanwälte und Staatsanwältinnen werden nach einer eigenen Besoldungsordnung R besoldet. Die Höhe richtet sich nach dem Amt und in den unteren Besoldungsgruppen zusätzlich nach der beruflichen Erfahrung.

Leistungszulagen für Richterinnen und Richter, die ihr richterliches Amt ausüben, sind nicht zulässig. Dagegen kann das Bundes- oder Landesrecht vorsehen, dass an Staatsanwältinnen und Staatsanwälte Leistungszulagen ausgekehrt werden.

## **8. Unabhängigkeit / Autonomie der Staatsanwaltschaft**

In Deutschland gibt es Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Bundesdienst und Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Landesdienst. Die Staatsanwaltschaften gehören trotz ihrer organisatorischen Eingliederung in die Justiz zur Exekutive. Die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte unterstehen daher der parlamentarischen Kontrolle.

Die Generalbundesanwältin oder der Generalbundesanwalt ist die ranghöchste Staatsanwältin oder der ranghöchste Staatsanwalt im Bundesdienst und steht der Bundesanwaltschaft vor. Als politische Beamtin oder als politischer Beamter muss sie oder er mit den politischen Zielen der Bundesregierung in ihren oder seinem Aufgabenbereich übereinstimmen. Sie oder er kann jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden. Der Generalbundesanwältin oder dem

Generalbundesanwalt sind eine Ständige Vertreterin oder ein Ständiger Vertreter sowie mehrere Bundesanwältinnen und Bundesanwälte beim Bundesgerichtshof – Oberstaatsanwältinnen und Oberstaatsanwälte sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte beim Bundesgerichtshof – zugeordnet.

Die Staatsanwältin oder der Staatsanwalt bearbeitet die Verfahren in eigener Zuständigkeit und berichtet den Vorgesetzten in bestimmten Fällen über das Verfahren und die durchgeführten oder geplanten Maßnahmen. Das Weisungsrecht der Vorgesetzten wird gesetzlich durch den Legalitätsgrundsatz (§ 152 Absatz 2 Strafprozessordnung – StPO) beziehungsweise das Rechtsstaatsprinzip (Artikel 20 Absatz 3 GG) eng begrenzt. Weisungen müssen objektiven Erfordernissen entsprechen und frei von sachfremden Erwägungen sein. Nach dem Legalitätsprinzip ist die Staatsanwaltschaft verpflichtet, wegen aller verfolgbaren Straftaten einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen. Ergänzt wird das Legalitätsprinzip durch das Opportunitätsprinzip, nach dem unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit besteht, die Strafverfolgung einzustellen. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn die Schuld der Täterin oder des Täters gering erscheint. Aufgrund des Rechtsstaatsprinzips ist die Staatsanwaltschaft bei ihren Maßnahmen an Recht und Gesetz gebunden.

Die Staatsanwaltschaft ist in ihren amtlichen Verrichtungen von den Gerichten unabhängig.

## **9. Unabhängigkeit der Rechtsanwaltschaft (Kammer/Verband von Rechtsanwälten) und der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte**

Nach § 1 der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) sind Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte unabhängige Organe der Rechtspflege. Sie sind daher allein dem Willen ihrer Mandantschaft verpflichtet und in ihrer Berufsausübung frei von staatlicher Einflussnahme. Die berufsrechtliche Kontrolle über die Rechtsanwaltschaft wird von den Selbstverwaltungskörperschaften, den Rechtsanwaltskammern, ausgeübt. Die Rechtsanwaltskammern unterliegen nach § 62 Absatz 2 BRAO lediglich einer Staatsaufsicht durch die Landesjustizverwaltungen. Das heißt, dass sich die Aufsicht darauf beschränkt, dass die Kammern Gesetz und Satzung beachten und die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen. Eine fachliche Einflussnahme des Staates ist daher auch insoweit ausgeschlossen.

## **10. Bedeutende Entwicklungen, die geeignet sind, die Wahrnehmung, die die Öffentlichkeit von der Unabhängigkeit hat, zu beeinflussen**

Als Teil des im Koalitionsvertrag beschlossenen „Pakt für den Rechtsstaat“ hat die Bundesregierung 2019 eine deutschlandweite Imagekampagne umgesetzt. Die Kampagne des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz soll die Bedeutung und Vorteile des Rechtsstaats für jede Einzelne und jeden Einzelnen stärker ins Bewusstsein rücken und den Rechtsstaat als tragende Säule der demokratischen Ordnung herausstellen. Sie richtet sich an die Gesamtbevölkerung.

Die Stärke eines Rechtsstaats zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass sich die Bürgerinnen und Bürger mit seinen Regeln identifizieren und es eine hohe Akzeptanz der rechtsstaatlichen Werte gibt. Einer in diesem Sinne verstandenen Stärkung des Rechtsstaats dienen die verschiedenen Rechtskundeangebote, die – den föderalen Zuständigkeiten für Schule und Bildung folgend – von einem Großteil der Länder umgesetzt werden. In diesem Rahmen gibt es zum Beispiel Rechtskundeunterricht durch Justizangehörige für Schülerinnen und Schüler höherer Jahrgangsstufen, in dem die grundlegenden Prinzipien und Werte der deutschen Rechtsordnung vermittelt werden, oder Rechtsbildungsunterricht für Asylbewerberinnen und Asylbewerber und Flüchtlinge.

## **B. Qualität der Justiz**

### **11. Zugänglichkeit von Gerichten (z.B. Gerichtsgebühren, Prozesskostenhilfe, Sprache)**

Der Zugang zu den Gerichten wird der rechtssuchenden Person durch eine transparente gesetzliche Kostenstruktur erleichtert. So richten sich unter anderem im Zivilprozess die Gerichtsgebühren und die Rechtsanwaltsgebühren regelmäßig nach dem Wert der im Streit stehenden Sache. Die Gerichts- und Rechtsanwaltsgebühren können daher grundsätzlich für alle Rechtszüge bis hin zur Vollstreckung vom rechtssuchenden Personen bereits vor der Einleitung des Verfahrens kalkuliert werden.

Die unterliegende Partei hat im Zivilprozess die Kosten des Rechtsstreits zu tragen und insbesondere die der gegnerischen Partei erwachsenen Kosten zu erstatten, soweit sie zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung notwendig waren. Stets zu erstatten sind die gesetzlichen Gebühren und Auslagen des Rechtsbeistands der obsiegenden Partei (Kostentragungsgrundsatz).

In vorwiegend im Allgemeininteresse stehenden Verfahren, wie solchen gegen unlauteren Wettbewerb oder in Musterfeststellungsverfahren, ist der Streitwert gesetzlich auf einen Höchstbetrag begrenzt. Das Kostenrisiko wird hierdurch minimiert und die Geltendmachung von Ansprüchen erleichtert. Um den Zugang zu den Arbeits- und Sozialgerichten zu erleichtern, gilt dort teilweise der Kostentragungsgrundsatz nicht oder die Verfahren sind gerichtskostenfrei.

In Deutschland muss niemand aus finanzieller Not auf die Durchsetzung seiner Rechte verzichten. Das Beratungshilfegesetz sichert Menschen mit niedrigem Einkommen gegen eine Eigenleistung in Höhe von 15 Euro Rechtsberatung und Rechtsvertretung außerhalb eines gerichtlichen Verfahrens zu. Sollte es zu einem Verfahren vor deutschen Gerichten kommen, haben Personen mit niedrigem Einkommen und ohne Vermögen zudem die Möglichkeit, auf Antrag Prozess- bzw. Verfahrenskostenhilfe zu erhalten. Voraussetzung hierfür ist, dass eine Partei nach ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Kosten der Prozessführung nicht, nur zum Teil oder nur in Raten aufbringen kann und die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet und nicht mutwillig erscheint. Im Strafverfahren wird die Durchsetzung der Rechte des oder der Beschuldigten durch das Institut der notwendigen

Verteidigung abgesichert. Die Regelungen sind durch das am 13.12.2019 in Kraft getretene Gesetz zur Neuregelung des Rechts der notwendigen Verteidigung an die Vorgaben der Richtlinie (EU) 2016/1919 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.10.2016 über Prozesskostenhilfe für Verdächtige und beschuldigte Personen in Strafverfahren sowie für gesuchte Personen in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls angepasst worden. In allen Fällen, in denen Vorwürfe von erheblichem Gewicht im Raum stehen, die nicht nur einfach gelagert sind oder in denen der oder die Beschuldigte besonders schutzbedürftig ist, wird dem oder der Beschuldigten auf Wunsch oder von Amts wegen unabhängig von seinen oder ihren Vermögensverhältnissen ein Verteidiger oder eine Verteidigerin an die Seite gestellt.

Bereits seit dem 1. Januar 2018 sind die Gerichte des Bundes und der Länder in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und den Fachgerichtsbarkeiten für die Bürgerinnen und Bürger, die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, die Behörden und für die übrigen Prozessbeteiligten elektronisch erreichbar. Klagen, Anträge oder sonstige Schriftsätze wie auch alle anderen verfahrensbezogenen Dokumente können wirksam bei Gericht als elektronisches Dokument eingereicht werden.

In Deutschland ist sichergestellt, dass Prozessbeteiligte die sie betreffenden Verfahrensvorgänge verstehen und sich im Verfahren verständlich machen können. Im gesamten gerichtlichen Verfahren ist – soweit mündlich verhandelt wird – eine Dolmetscherin oder ein Dolmetscher hinzuzuziehen, wenn eine Beteiligte oder ein Beteiligter der deutschen Sprache nicht mächtig ist (§ 185 Absatz 1 GVG). Entscheidend sind allein die Sprachkenntnisse und nicht, ob es sich ausländische oder deutsche Beteiligte handelt. Sind sämtliche anwesenden Prozessbeteiligten zur Verständigung in einer fremden Sprache in der Lage, kann zudem nach pflichtgemäßen Ermessen des Gerichts auf die Hinzuziehung einer Dolmetscherin oder eines Dolmetschers verzichtet und in dieser fremden Sprache verhandelt werden (§ 185 Absatz 2 GVG). Regelungen zur Sicherstellung der Verständigung mit einer hör- und sprachbehinderten Person (§ 186 GVG) werden ebenso getroffen wie zur Sicherstellung der Wahrnehmbarkeit von Schriftsätzen und anderen Dokumenten für blinde oder sehbehinderte Personen (§ 191a GVG). In Strafsachen wird darüber hinaus für Beschuldigte oder verurteilte Personen, die der deutschen Sprache nicht hinreichend mächtig sind, für das gesamte Strafverfahren eine Dolmetscherin oder ein Dolmetscher oder eine Übersetzerin oder ein Übersetzer herangezogen, soweit dies zur Ausübung der prozessualen Rechte erforderlich ist (§ 187 GVG). Das Gericht ist verpflichtet, die Beschuldigte oder den Beschuldigten oder die verurteilte Person in einer für sie oder ihm verständlichen Sprache darauf hinzuweisen, dass sie oder er insoweit für das gesamte Strafverfahren die unentgeltliche Hinzuziehung einer Dolmetscherin oder eines Dolmetschers oder einer Übersetzerin oder eines Übersetzers beanspruchen kann. Der oder die Beschuldigte oder Verurteilte braucht die durch die Heranziehung der Dolmetscherin oder des Dolmetschers oder der Übersetzerin oder des Übersetzers angefallenen Kosten nicht zu tragen.

## **12. Ressourcen der Justiz (personelle/finanzielle/materiell)**

Damit ein Justizsystem gut funktioniert, sind angemessene Ressourcen (einschließlich der Zurverfügungstellung angemessener Büro- und Sitzungsräume) und eine ausreichende personelle Ausstattung unerlässlich. Während der COVID-19 Pandemie gehören hierzu auch die sachgerechte

Ausstattung von Büroräumen und Sitzungssälen mit Schutzvorrichtungen und die Beschaffung und Verteilung von persönlicher Schutzausrüstung wo notwendig. Im Bund und in den Ländern wird das Budget für die Justiz jeweils in einem Haushaltsgesetz unter Mitwirkung der Justizministerin oder des Justizministers festgelegt.

Um das Justizsystem und den Rechtsstaat nachhaltig und auf Dauer zu stärken, haben der Bund und die Länder am 31. Januar 2019 einen Pakt für den Rechtsstaat beschlossen. Mit diesem Pakt stellt der Bund den Ländern einmalig Mittel in Höhe von 220 Mio. Euro zur Verfügung. Im Rahmen ihrer Personalhoheit schaffen und besetzen die Länder im Justizbereich im Zeitraum vom 1. Januar 2017 bis 31. Dezember 2021 insgesamt 2.000 neue Stellen für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zuzüglich des dafür notwendigen Personals für den nicht-richterlichen und nicht-staatsanwaltschaftlichen Bereich. Zusätzlich hat der Bund in seinem Zuständigkeitsbereich beim Bundesgerichtshof 24 und beim Generalbundesanwalt 71 neue Stellen zur Stärkung der Justiz geschaffen. Die Standorte des Bundesgerichtshofs und des Generalbundesanwalts in Karlsruhe und Leipzig sind hierfür durch Anmietung zusätzlicher Liegenschaften erweitert worden.

Nach der vom Bundesamt für Justiz erstellten aktuellen Richterstatistik zum 31. Dezember 2018 waren Richter und Richterinnen mit 456,4 Vollzeitkraftäquivalenten bei den Bundesgerichten und bei den Gerichten der Bundesländer Richter und Richterinnen mit 20.882,51 Vollzeitkraftäquivalenten tätig. Bei den Staatsanwaltschaften von Bund und Ländern waren insgesamt 5882,32 Vollzeitkraftäquivalente ausgewiesen, wovon 147,31 auf den Bundesdienst entfallen.

### **13. Aus- und Fortbildung von Angehörigen der Rechtsberufe (einschließlich Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, Gerichtspersonal)**

Sowohl im Rahmen der von allen späteren Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sowie Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten zu durchlaufenden Juristenausbildung als auch im Rahmen der übrigen Ausbildungsgänge der Justiz werden in Deutschland alle Auszubildenden für die fundamentale Bedeutung rechtsstaatlicher Prinzipien, insbesondere auch mit Blick auf die Grund- und Menschenrechte, mit Schwerpunktsetzung für die jeweiligen berufsbezogenen Aufgaben sensibilisiert.

Für Richter und Richterinnen sowie für Staatsanwälte und Staatsanwältinnen gibt es in Deutschland auf drei Ebenen, nämlich der Ebene der Länder, der Ebene des Bundes und der europäischen Ebene ein sehr vielfältiges Fortbildungsangebot.

Die Bundesländer haben eigene Fortbildungskonzepte, die auch Gerichtspersonal fortbilden. Diese gestalten sie selbständig aus. Einige Bundesländer unterhalten eigene Justizakademien. Fortbildungsangebote werden sowohl als Präsenz- als auch als Onlineveranstaltungen angeboten. Das Angebot umfasst neben Einführungstagungen für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte u.a. Seminare zum richterlichen bzw. staatsanwaltschaftlichen

Selbstverständnis, auch im europäischen und historischen Kontext. Zudem gibt es eine Vielzahl von Fachtagungen zu einzelnen Rechtsgebieten, etwa im Bereich des Zivil- oder Strafrechts (einschließlich der internationalen Zusammenarbeit) oder der entsprechenden Prozessordnungen, aber beispielsweise auch Seminare zur Presse- und Medienarbeit der Justiz, Tagungen zur Förderung der interkulturellen Kompetenz oder Seminare zur Konfliktbewältigung, Gefährerkennung und Deeskalation. Auf Ebene des Bundes stellt die Deutsche Richterakademie ein umfassendes Fortbildungsangebot zur Verfügung. Auch hier wurde bedingt durch die COVID-19-Pandemie das Angebot an digitalen Fortbildungsveranstaltungen erheblich ausgeweitet. Die Deutsche Richterakademie wird vom Bundesministerium der Justiz und den Ländern getragen. Schließlich werden über das Europäische Justizielle Fortbildungsnetzwerk europarechtliche Fortbildungsangebote bereitgestellt.

Wegen statistischer Angaben zur justiziellen Fortbildung wird zudem auf das Justizbarometer 2020 und den Bericht der Generaldirektion Justiz und Verbraucher der Kommission „European judicial training 2020“ verwiesen.

Nach § 43a Absatz 6 BRAO gehört es zu den Grundpflichten der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, sich fortzubilden. Verlangt wird eine stets aktuelle Kenntnis der deutschen Gesetze und der höchstrichterlichen Rechtsprechung.

Sofern sie nicht dozierend oder publizierend tätig sind, müssen sich Fachanwältinnen und Fachanwälte nach § 15 der Fachanwaltsordnung in einem Umfang von mindestens 15 Zeitstunden jährlich fortbilden. Eine Verletzung dieser Pflicht ermächtigt die Rechtsanwaltskammer, die Erlaubnis zum Führen der Fachanwaltsbezeichnung zu widerrufen, § 43c Absatz 4 Satz 2 BRAO.

#### **14. Digitalisierung (z. B. Einsatz digitaler Technologien, insbesondere elektronischer Kommunikationsmittel, innerhalb des Justizwesens und mit Gerichtsnutzern, einschließlich der Widerstandsfähigkeit und Belastbarkeit der Justizsysteme während der COVID-19 Pandemie)**

Im Zuge der Covid-19-Pandemie hat sich der Bedarf an Möglichkeiten des digitalen Zugangs zu den Dienstleistungen der Justiz verstärkt und wird voraussichtlich auch nach einem Ende der Pandemie auf erhöhtem Niveau dauerhaft bestehen bleiben. Die Ermöglichung der Beteiligungen an Gerichtsverfahren ohne physische Präsenz erhöht die Resilienz der Justiz in Zeiten von Kontaktbeschränkungen, senkt aber auch außerhalb solcher Krisen die Schwelle für die Rechtssuchenden und stellt einen modernen und effizienten Zugang zum Recht dar.

In der föderalen Organisationsstruktur der deutschen Justiz sind die Länder für die Organisation des Großteils der Gerichte zuständig. Die Entwicklung und Bereitstellung solcher digitalen Dienste ist eine große organisatorische und technische Herausforderung. Im Zuge der COVID-19-Pandemie ist es indessen auch in Deutschland zu einer Beschleunigung der Digitalisierung der Justiz gekommen. Zunehmend werden technische Voraussetzungen geschaffen und genutzt, um die Möglichkeit zur Verhandlung per Video (§ 128a ZPO) oder zur Vernehmung von Zeugen bzw. Sachverständige per Video (§§ 58a, 247a StPO) zu nutzen. Die Ausstattung der Gerichte mit der dafür notwendigen

technischen Ausstattung (Videokonferenzenanlagen, Software etc.) wird in vielen Ländern mit Nachdruck vorangetrieben. Zudem werden vielfach für Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie andere Justizbedienstete Möglichkeiten zum Arbeiten aus dem Homeoffice geschaffen. So werden vielfach Notebooks beschafft und die weiteren technischen Voraussetzungen für eine Arbeit über VPN (getunnelter Zugang) geschaffen. Optimal gestaltet sich die Telearbeit zusammen mit einem dienstlichen mobilen Gerät mit getunneltem Zugang zur Behörden-IT-Infrastruktur bei eingeführter elektronischer Akte. Aus diesem Grund wurde insbesondere die Einführung der elektronischen Akte nach Beginn der Pandemie nach Kräften fortgesetzt. Für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte werden z.B. über das besondere elektronische Anwaltspostfach oder das elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP) Möglichkeiten geschaffen, digital mit den Gerichten sicher zu kommunizieren. Das Schiffsregister in Hamburg wurde zu einem Online-Portal umgebaut.

In Zusammenarbeit mit den Ländern und den Bundesgerichten entwickelt zudem das BMJV derzeit eine gemeinsame Plattform für die Bereitstellung von Videokonferenzdiensten an den Gerichten und erarbeitet einen Prototyp für einen Chatbot, der die Arbeit in den Rechtsantragstellen der Gerichte unterstützen soll. Beide Projekte sind geeignet, den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen neue Zugangsmöglichkeiten zur Justiz zu schaffen. Zugleich stärken diese Projekte die digitale Souveränität der Justizverwaltung und ermöglichen einen lückenlosen Datenschutz.

### **15. Verwendung von Bewertungsinstrumenten und -standards (z. B. IKT-Systeme für Fallmanagement, Gerichtsstatistiken und ihrer Transparenz, Aufsicht, Evaluierung, Umfragen unter Rechtssuchenden oder Angehörigen von Rechtsberufen)**

Bewertungsinstrumente zur Beobachtung und Evaluierung der Gerichtsarbeit tragen dazu bei, Schwachstellen und Erfordernisse festzustellen und das Justizsystem dadurch so zu gestalten, dass es auf aktuelle und künftige Herausforderungen im Sinne eines effektiven Rechtsschutzes zugunsten der Rechtssuchenden besser reagieren kann. Aufgrund der föderalen deutschen Justizstrukturen sind für solche Maßnahmen der Justizverwaltung die 16 Bundesländer zuständig; insoweit wird auf die Antworten Deutschlands zum Fragebogen der Kommission für das EU-Justizbarometer 2020 Bezug genommen.

Darüber hinaus verlangt effektiver Rechtsschutz, dass eine gerichtliche Entscheidung von den Rechtssuchenden zeitnah erlangt werden kann. Jedoch wären Standards mit strikten Zeitvorgaben für die Verfahrensdauer aus deutscher Sicht nur schwer mit dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit (Artikel 97 GG) in Einklang zu bringen, welcher den Kernbereich der richterlichen Tätigkeit schützt. Sie können einer unzulässigen Einmischung in die richterliche Entscheidungsfindung und den dazu gehörigen Abläufen gleichkommen. Darüber hinaus dienen sie auch nicht uneingeschränkt den Interessen der Rechtssuchenden. Richterinnen und Richter müssen die Möglichkeit haben, auf die Besonderheiten des einzelnen Falls ausreichend Rücksicht zu nehmen, indem sie das Vorbringen der Parteien bewerten und umfassend würdigen sowie den weiteren Verfahrensgang leiten. Deswegen gewährleistet das deutsche Recht zügige Verfahren grundsätzlich nicht durch strikte Fristvorgaben, sondern durch allgemeine verfahrensrechtliche und gerichtsorganisationsrechtliche Regelungen zur Beschleunigung. Des Weiteren sieht das deutsche

Recht besondere rechtliche Instrumente zur Verhinderung einer überlangen Verfahrensdauer in Gestalt der Verzögerungsrüge und der Entschädigungsklage (§ 198 GVG) grundsätzlich für alle Gerichtsbarkeiten einschließlich der obersten Bundesgerichte und des Bundesverfassungsgerichts vor. Für strafrechtliche Verfahren sowie besonders eilige Kindschaftsverfahren gelten spezielle Regelungen, die den dortigen Besonderheiten Rechnung tragen.

Eine im Auftrag des Deutschen Bundestages durchgeführte Evaluierung des ÜGRG hat ergeben, dass sich das genannte Rechtsschutzinstrumentarium im Wesentlichen bewährt hat (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2950). Der EGMR hat die deutsche Rechtslage wiederholt als EMRK-konform bestätigt (vgl. etwa: T./.Deutschland, Nr. 53126/07, Rn. 40; K./.Deutschland, Nr. 62198/11, Rn. 139). Auch insoweit wird ergänzend auf die Antworten Deutschlands zum Fragebogen der Kommission für das EU-Justizbarometer 2020 Bezug genommen.

## **16. Geographische Verteilung und Anzahl der Gerichte/Gerichtsbarkeiten („judicial map“) und ihrer Fachrichtungen**

Ein wesentliches Kennzeichen der Gerichtsorganisation ist die Aufgliederung in fünf selbständige Fachgerichtsbarkeiten, nämlich die ordentliche Gerichtsbarkeit, die Arbeitsgerichtsbarkeit, die allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Finanzgerichtsbarkeit und die Sozialgerichtsbarkeit. Daneben gibt es noch das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsgerichte der Länder. Die Anzahl der verschiedenen Gerichte innerhalb dieser Gerichtsbarkeiten und in den sechzehn Ländern ergibt sich aus der beigefügten Anlage zu Punkt 16.

Die ordentlichen Gerichte sind zuständig für alle Entscheidungen in Zivil- und Strafsachen. In dieser Gerichtsbarkeit entscheiden als Gerichte der Länder die Amtsgerichte, die Landgerichte und die Oberlandesgerichte. In letzter Instanz ist als Gericht des Bundes der Bundesgerichtshof zuständig. Die Arbeitsgerichte sind im Wesentlichen zuständig für arbeitsrechtliche Streitigkeiten zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern aus dem Arbeitsverhältnis, aber auch für Streitigkeiten der Tarifvertragsparteien aus dem kollektiven Arbeitsrecht. In dieser Gerichtsbarkeit entscheiden die Arbeitsgerichte und die Landesarbeitsgerichte als Gerichte der Länder und das Bundesarbeitsgericht als Gericht des Bundes. Die allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit ist für alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zwischen Privatpersonen und Behörden bzw. öffentlich-rechtlichen Körperschaften und zwischen diesen Körperschaften untereinander zuständig, soweit nicht – wie für die finanz- und sozialrechtlichen Streitigkeiten – die Zuständigkeit einer besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit gegeben ist. Es entscheiden die Verwaltungsgerichte und Obergerichtsgerichte als Gerichte der Länder und das Bundesverwaltungsgericht als Gericht des Bundes. Die Finanzgerichtsbarkeit ist als besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit zuständig für Rechtsstreitigkeiten über die Rechtmäßigkeit von Steuerbescheiden der Finanzämter, aber auch für Zollstreitigkeiten. Es entscheiden die Finanzgerichte als Gerichte der Länder und der Bundesfinanzhof als Gericht des Bundes. Diese Gerichtsbarkeit hat als einzige einen lediglich zweistufigen Instanzenzug.

Die Sozialgerichtsbarkeit ist als besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit im Wesentlichen zuständig für Angelegenheiten der in Deutschland bestehenden gesetzlichen Sozialversicherung, d.h. der gesetzlichen Krankenversicherung, der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen

Arbeitslosenversicherung. Sie wird durch die Sozialgerichte und die Landessozialgerichte als Gerichte der Länder und das Bundessozialgericht als Gericht des Bundes ausgeübt.

Neben bzw. über den Fachgerichtsbarkeiten steht die Verfassungsgerichtsbarkeit. Das Bundesverfassungsgericht kann u.a. von jeder Bürgerin und jedem Bürger mit der Behauptung angerufen werden, durch die öffentliche Gewalt in seinen verfassungsrechtlich garantierten Grundrechten verletzt worden zu sein. Entsprechendes gilt für die Landesverfassungsgesetze, die für die Auslegung der Landesverfassungen zuständig sind.

## **C. Effizienz des Justizsystems**

### **17. Verfahrensdauer**

Die deutsche Justiz arbeitet – insgesamt betrachtet – zügig und qualitativ auf sehr hohem Niveau. Dies belegen die folgenden Zahlen aus dem Jahr 2019:

Die durchschnittliche Verfahrensdauer lag in der ordentlichen Gerichtsbarkeit in erster Instanz bei den Landgerichten bei 8,0 Monaten (Strafgerichtsbarkeit; Clearance-Rate [CR] 97,2) bzw. 10,3 Monaten (Zivilgerichtsbarkeit; CR 96,3). In der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit lag sie in erster Instanz bei den Verwaltungsgerichten bei 15,3 Monaten (CR 122,1), in der Finanzgerichtsbarkeit in erster Instanz bei den Finanzgerichten bei 13,6 Monaten (CR 102,0) und in der Sozialgerichtsbarkeit in erster Instanz bei den Sozialgerichten bei 14,0 Monaten (CR 105,5).

Für weitere Angaben auch zu den Rechtsmittelinstanzen wird auf die beiliegende Anlage verwiesen.

## **II. KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG**

### **A. Wirksamkeit des institutionellen Rahmens zur Korruptionsbekämpfung (Prävention und Ermittlung/Verfolgung)**

**18. Liste der für Korruptionsprävention, -aufdeckung, -ermittlung und -verfolgung zuständigen Behörden (z.B. nationale Stellen, Einrichtungen). Bitte die jeweils zur Verfügung stehenden Ressourcen angeben (ggf. personelle, finanzielle, rechtliche und praktische), z. B. in Tabellenform.**

Für die Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung ist das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat federführend zuständig. Die Korruptionsprävention in den Landesverwaltungen ist Zuständigkeit der Länder.

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ist zuständig für das Korruptionsstrafrecht. Die Strafverfolgung von Korruption liegt grundsätzlich ebenfalls in der Zuständigkeit der Länder.

### **B. Prävention**

**19. Rechtsrahmen zur Integrität, einschließlich Unvereinbarkeitsvorschriften (z. B. „revolving doors“)**

**20. Allgemeine Transparenz von öffentlicher Entscheidungsfindung (inkl. öffentlicher Zugang zu Informationen wie z. B. Lobbyismus, Regeln zur Offenlegung von Vermögenswerten und Transparenz der Finanzierung politischer Parteien)**

**21. Regelungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten im öffentlichen Sektor**

Die Fragen 19 bis 21 werden wegen ihres engen Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet:

Korruptionsprävention ist ein unverzichtbares Element guter Regierungsführung. Unerlässlich dafür ist eine Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Die Bundesregierung setzt bei ihrer Korruptionspräventionsstrategie auf klare Verhaltensregeln für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, insbesondere für den Umgang mit Dritten und die Handhabung von möglichen Interessenskonflikten, sowie auf klare Organisationsstrukturen, die Aufgaben und Verantwortung zweifelsfrei zuordnen.

Deutschland gehört im weltweiten Vergleich zu den Ländern, die von Korruption am wenigsten betroffen sind. Auf Bundesebene bewegen sich die Verdachtsfälle im niedrigen zweistelligen Bereich. Im Berichtsjahr 2019 wurden 22 neue Verdachtsfälle gemeldet. Neun Fälle wurden bereits im Berichtsjahr abgeschlossen. Davon wurden ein internes Ermittlungsverfahren mangels hinreichenden Anfangsverdachts und fünf strafrechtlichen Ermittlungsverfahren mangels

hinreichenden Tatverdachts eingestellt. So ergaben sich im Berichtsjahr 2019 in 13 Fällen Verdachtsmomente der Korruption gegen insgesamt 25 Bundesbedienstete.

Der auf Zulieferungen der Landeskriminalämter, des Bundeskriminalamts, der Bundespolizei und des Zollkriminalamts beruhende Korruptionslagebericht 2019 des Bundeskriminalamts verzeichnet bundesweit 5428 Korruptionsstraftaten mit 2.539 Tatverdächtigen. Im Lagebericht sind neben den o.a. Fällen durch Bundesbedienstete auch Straftaten durch Verwaltungsangehörige der Länder und Kommunen sowie durch Privatpersonen verzeichnet.

Die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004<sup>1</sup> ist die rechtliche Grundlage der Maßnahmen zur Korruptionsprävention. Sie listet konkrete Maßnahmen auf, die in allen Dienststellen der Bundesverwaltung zur Korruptionsprävention zu ergreifen sind. Ergänzt wird die Richtlinie von weiteren Regelungen, wie dem Verhaltenskodex gegen Korruption und dem Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen. Empfehlungen erleichtern die Umsetzung der Richtlinie. Besonderer Wert wird auf die Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete und daran anknüpfende Maßnahmen sowie die Sensibilisierung der Beschäftigten gelegt. Derzeit wird zudem geprüft, inwiefern das Rundschreiben zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken überarbeitet werden muss, um zeitgemäße und grundsätzlich einheitlichere Regeln und mehr Rechtsklarheit zu erreichen.

In der Bundesverwaltung sind Ansprechpersonen für Korruptionsprävention bestellt, deren Aufgaben sich ebenfalls nach der Richtlinie zur Korruptionsprävention richten. Sie klären Beschäftigte etwa durch regelmäßige Informationsveranstaltungen auf, beraten Beschäftigte und Dienststellenleitung zu Fragen der Korruptionsprävention und wirken bei der Fortbildung mit. Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zur Korruptionsprävention sind sie weisungsunabhängig.

Für die Beschäftigten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) sieht der derzeit im parlamentarischen Verfahren befindliche Entwurf des Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetzes (FISG) ein weitgehendes Verbot des privaten Handels mit Finanzinstrumenten vor, insbesondere bezogen auf beaufsichtigte Unternehmen (§ 11a FinDAG-E). Am 16. Oktober 2020 hat die BaFin bereits durch eine interne Neuregelung den Beschäftigten den privaten Handel mit Finanzinstrumenten finanzieller Kapitalgesellschaften untersagt. Das interne Kontrollsystem beinhaltet nunmehr auch einen Genehmigungsvorbehalt für bestimmte private Finanzgeschäfte und weiterhin eine Pflicht zur unverzüglichen Anzeige privater Finanzgeschäfte, soweit diese noch zulässig sind. Die angezeigten privaten Finanzgeschäfte unterliegen der Überprüfung durch die Zentrale Compliance der BaFin.

Die Bundesregierung berichtet<sup>2</sup> dem Deutschen Bundestag regelmäßig über Entwicklungen und Ergebnisse der Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung einschließlich der Korruptionsverdachtsfälle in der gesamten Bundesverwaltung im jeweiligen Berichtsjahr sowie der spezifischen Maßnahmen zur Korruptionsprävention in den einzelnen Ressorts. Weitere

---

<sup>1</sup> <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-regelungen-zur-integritaet.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-jahresbericht-2018.html>

Berichtspflichten gegenüber dem Deutschen Bundestag bestehen zu von der Bundesverwaltung angenommenen Sponsoringleistungen<sup>3</sup> und zum Einsatz externer Personen<sup>4</sup> in der Bundesverwaltung. Alle drei Berichte werden im Sinne einer transparenten Korruptionsprävention auf der Webseite des Bundesministeriums des Inneren veröffentlicht.

2021 werden die Berichte zu Entwicklungen und Ergebnissen der Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung einschließlich der Korruptionsverdachtsfälle sowie der spezifischen Maßnahmen zur Korruptionsprävention in den einzelnen Ressorts, zu von der Bundesverwaltung angenommenen Sponsoringleistungen und zum Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung das erste Mal zu einem Integritätsbericht zusammengefasst.

Die Maßnahmen der Bundesregierung zur Korruptionsprävention werden neben der Berichterstattung an den Deutschen Bundestag auch regelmäßig durch den Bundesrechnungshof überprüft.

Besonders erwähnenswert ist die 2015 eingeführte gesetzliche Karenzzeitregelung für ausscheidende Bundeskanzlerinnen oder Bundeskanzler, Ministerinnen und Minister sowie für Parlamentarische Staatssekretärinnen und Parlamentarische Staatssekretäre. Danach haben amtierende und ehemalige Mitglieder der Bundesregierung es der Bundesregierung anzuzeigen, wenn sie beabsichtigen, innerhalb von 18 Monaten nach ihrem Ausscheiden aus der Bundesregierung einer Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes nachzugehen. Parlamentarische Staatssekretärinnen und Parlamentarische Staatssekretäre haben die Anzeige gegenüber dem zuständigen Mitglied der Bundesregierung vorzunehmen. Dabei kann die angestrebte Beschäftigung untersagt werden, wenn durch ihre Aufnahme öffentliche Interessen beeinträchtigt werden können. Die Untersagung soll in der Regel ein Jahr nicht überschreiten, in Ausnahmefällen kann sie bis zu 18 Monate betragen. Zur Umsetzung der Karenzzeitregelung wurde ein unabhängiges Gremium eingerichtet, welches eine Empfehlung an die Bundesregierung abgibt. Die Entscheidung der Bundesregierung wird veröffentlicht.

Seit 2006 gibt es in Deutschland ein Informationsfreiheitsgesetz (IFG), das zum Ziel hat, das Vertrauen zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern zu stärken, indem öffentliches Verwaltungshandeln für Bürger transparenter und nachvollziehbar gemacht wird. Das Gesetz gewährt innerhalb bestimmter Regeln den freien Zugang zu amtlichen Informationen der öffentlichen Stellen des Bundes und die Einsicht in deren Verwaltungsvorgänge.

Gegen eine ablehnende oder einschränkende Entscheidung über den Antrag auf Informationszugang kann der Klageweg beschritten werden. Zudem kann jeder den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes als verletzt ansieht. Der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit kann die dem IFG unterliegenden Bundesbehörden zu einer Stellungnahme auffordern, gegebenenfalls vermitteln und auf ein ordnungsgemäßes Verfahren hinwirken. Liegt nach seiner Auffassung ein Verstoß gegen das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes vor, kann er

---

<sup>3</sup> <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/sponsoring-open-data.html>

<sup>4</sup> <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/externe-personen-in-der-bundesverwaltung/18-bericht.pdf>

dies formell beanstanden und hiervon die vorgesetzte Stelle und gegebenenfalls den Deutschen Bundestag unterrichten.

Um die Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens weiter zu stärken, hat das Bundeskabinett am 15. November 2018 beschlossen, die in der vorangegangenen Legislaturperiode begonnene Praxis fortzusetzen, dass Stellungnahmen von Verbänden zu Gesetzentwürfen des Bundes im Internet veröffentlicht werden, sofern die betroffenen Verbände der Veröffentlichung nicht widersprechen. Es soll insbesondere hierzu zukünftig eine elektronische Beteiligungsplattform für alle veröffentlichten Gesetzentwürfe geschaffen werden, die der transparenten Beteiligung von Bürgern und Verbänden dient. Bis diese Online-Plattform zur Verfügung steht, veröffentlichen die Bundesministerien die Verbändestellungnahmen zu ihren Gesetzentwürfen auf ihrer jeweiligen Internetseite. Links dazu befinden sich auf der bereits bestehenden Unterseite "Gesetzesvorhaben der Bundesregierung" auf [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).<sup>5</sup>

Derzeit wird zudem der Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines öffentlich zugänglichen Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag verhandelt. Die erste Lesung des Entwurfs fand am 11. September 2020 statt (<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/221/1922179.pdf>). Mit einer Verabschiedung des Gesetzes in einer auf die Interessenvertretung gegenüber der Bundesregierung erweiterten und auch in anderen Punkten angepassten Form ist noch in dieser Legislaturperiode zu rechnen. Der Entwurf einer Formulierungshilfe für die Regelungen über die Interessenvertretung gegenüber der Bundesregierung soll am 17. März 2021 vom Bundeskabinett beschlossen werden.

#### In Bezug auf Parteienfinanzierung gilt Folgendes:

Das Grundgesetz verpflichtet die Parteien, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben (Art. 21 Abs. 1 Satz 4 Grundgesetz). Einzelheiten regelt das Parteiengesetz (§§ 23 ff. PartG).

Danach ist von jeder Partei dem Präsidenten des Deutschen Bundestages jährlich ein Rechenschaftsbericht vorzulegen, der Angaben zu Einnahmen, Ausgaben, dem Vermögen und den Schulden der Partei enthalten muss. Der Präsident des Deutschen Bundestages veröffentlicht den Bericht als Bundestagsdrucksache (§ 23 Abs. 1 und 2 PartG) und prüft dessen inhaltliche und formale Richtigkeit. Unrichtigkeiten können zu Sanktionen nach dem Parteiengesetz, unter Umständen auch zu strafrechtlichen Konsequenzen führen (§§ 31a ff. PartG).

Das deutsche Recht begrenzt das grundsätzliche Recht der Parteien, Spenden entgegenzunehmen, durch 1.) das Verbot bestimmter Arten von Spenden, 2.) Veröffentlichungspflichten zur Herstellung von Transparenz über Einkünfte und Ausgaben der Parteien und 3.) Grenzen der staatlichen Finanzierung von Parteien. So sind 1.) nach § 25 PartG Barspenden über 1000 €, Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, politischen Stiftungen, Auslandsspenden über 1000 €, weitergeleitete Spenden, Spenden von Unternehmen der öffentlichen Hand, anonyme Spenden über 500 € und Einflussspenden verboten. Spenden einer Person, die in einem Jahr einen Gesamtwert von 10.000 € übersteigen, sind 2.) mit dem Namen und der Anschrift des Spenders im

---

<sup>5</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben>

Rechenschaftsbericht der Partei zu verzeichnen und werden mit diesem veröffentlicht. Einzelspenden über 50.000 € sind zusätzlich unverzüglich dem Bundestagspräsidenten anzugeben und zu veröffentlichen. Die staatliche Parteienfinanzierung für alle Parteien ist 3.) nach § 18 PartG durch eine absolute Obergrenze begrenzt. Zudem darf die staatliche Finanzierung bei keiner Partei die Selbstfinanzierung der Partei durch Mitgliedsbeiträge und Spenden aus der Gesellschaft übersteigen (relative Obergrenze).

## **22. Ergriffene Maßnahmen zum Schutz vom Hinweisgebern und zur Förderung von Meldungen von Korruption**

Die Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, wird derzeit vorbereitet. Gegenwärtig ist der Schutz von Hinweisgebern je nach berührter Rechtsmaterie verschiedenartig ausgestaltet.

Zur Möglichkeit von Meldungen von Korruption im Gesundheitswesen siehe unter 23.

Darüber hinaus empfiehlt der Deutsche Corporate Governance Kodex (DCGK), Beschäftigten die Möglichkeit einzuräumen, geschützt Hinweise auf Rechtsverstöße im Unternehmen zu geben; auch Dritten sollte diese Möglichkeit eingeräumt werden. Dieser Kodex ist für die Unternehmen insofern verbindlich, als er Grundlage für die jährlich abzugebende Entsprechenserklärung nach § 161 AktG wird. Nach dieser Vorschrift haben die Unternehmen jährlich einmal eine Erklärung darüber abzugeben, welchen Empfehlungen des Kodex sie folgen und welchen nicht sowie warum nicht. Durch diese gesetzliche Entsprechenserklärung wird der Kodex für die Unternehmen zwar nicht verbindlich, der Druck, die Empfehlungen zu befolgen oder jedenfalls gut zu begründen, weshalb man ihnen nicht folgt, ist aber doch erheblich. Dementsprechend wurden in zahlreichen Unternehmen Hinweisgeberschutzsysteme etabliert, die den Beschäftigten auch die anonyme Anzeige von relevanten Missständen ermöglichen.

## **23. Sektoren mit hohem Korruptionsrisiko und ergriffene/beabsichtigte Maßnahmen zur Korruptionsprävention und Vermeidung von Interessenskonflikten in diesen Sektoren (z.B. öffentliches Vergabewesen, Gesundheitswesen, andere)**

## **25. Sonstige Maßnahmen zur Korruptionsprävention im öffentlichen und im privaten Sektor**

Die Fragen 23 und 25 werden wegen ihres engen Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet:

### Gesundheitswesen

Jede Person kann sich mit Hinweisen auf korruptes Verhalten im Gesundheitswesen an die bei den gesetzlichen Kranken- und Pflegekassen sowie bei dem Spitzenverband der Gesetzlichen Krankenkassen (GKV-Spitzenverband) eingerichteten Stellen zur Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen wenden. Die Ermittlungs- und Prüfstellen gehen allen Hinweisen und

Sachverhalten nach, die auf Unregelmäßigkeiten oder auf rechtswidrige oder zweckwidrige Nutzung von Finanzmitteln hindeuten, und schalten gegebenenfalls die Staatsanwaltschaften ein.

Die Ermittlungs- und Prüfstellen arbeiten dabei sowohl untereinander als auch mit weiteren Akteuren, wie etwa den Kassenärztlichen Vereinigungen, den Trägern der Sozialhilfe, Polizeibehörden und den für das Gesundheitswesen eingerichteten Schwerpunktstaatsanwaltschaften zusammen. Sie organisieren außerdem Erfahrungsaustausche und Schulungen und sensibilisieren für besondere Formen betrügerischen Vorgehens. Ziel der engen Zusammenarbeit ist der Aufbau eines bundesweiten Netzwerks gegen Fehlverhalten im Gesundheitswesen.

Der GKV-Spitzenverband erstellt alle zwei Jahre einen Bericht über die Tätigkeit der Ermittlungs- und Prüfstellen, der im Internet veröffentlicht wird.<sup>6</sup>

Für den besonders sensiblen Bereich der außerklinischen Intensivpflege sind mit dem am 29.10.2020 in Kraft getretenen Gesetz zur Stärkung von intensivpflegerischer Versorgung und medizinischer Rehabilitation in der gesetzlichen Krankenversicherung (Intensivpflege- und Rehabilitationsstärkungsgesetz - GKV-IPReG) weitere gesetzliche Maßnahmen ergriffen worden, um Missbrauch und Betrug in diesem Bereich entgegenzuwirken. So wird einmal jährlich vor Ort bei den Versicherten überprüft werden, ob die Leistungsvoraussetzungen für eine außerklinische Intensivpflege (weiter-) bestehen und ob die medizinische und pflegerische Versorgung tatsächlich und dauerhaft sichergestellt werden kann. Einen entsprechenden Gesetzentwurf hat das Bundeskabinett im Januar 2020 beschlossen.

In die Bekämpfung von Korruption im Gesundheitswesen wird auch die Privatwirtschaft einbezogen. Derzeit existieren in Deutschland zwei Organisationen zur freiwilligen Selbstkontrolle im Bereich der pharmazeutischen Industrie, der Verein Freiwillige Selbstkontrolle für die Arzneimittelindustrie e.V.<sup>7</sup> und der Verein Arzneimittel und Kooperation im Gesundheitswesen AKG e.V.<sup>8</sup>. Beide Vereine haben Verhaltenskodizes für ihre Mitgliedsunternehmen erarbeitet, die die korrekte Zusammenarbeit von pharmazeutischen Unternehmen mit Ärzten, Apothekern sowie weiteren Angehörigen der medizinischen Fachkreise und den Organisationen der Patientenselbsthilfe garantieren sollen.

Zu den mit dem Gesetz zur Bekämpfung von Korruption im Gesundheitswesen von 2016 ergriffenen strafrechtlichen Maßnahmen siehe Ziffer 26.

### Öffentliche Auftragsvergabe

Mit dem Wettbewerbsregistergesetz wurde 2017 die gesetzliche Grundlage zur Einrichtung eines modernen elektronischen Registers geschaffen, das öffentliche Auftraggeber einfach und ohne

---

<sup>6</sup> [https://www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/presse/presse\\_themen/fehlverhalten/Bericht\\_Fehlverhalten\\_2018-2019\\_Internet.pdf](https://www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/presse/presse_themen/fehlverhalten/Bericht_Fehlverhalten_2018-2019_Internet.pdf)

<sup>7</sup> <https://www.fsa-pharma.de>

<sup>8</sup> <https://www.ak-gesundheitswesen.de>

Zeitverlust abfragen können, um zuverlässig Informationen über das Vorliegen von vergaberechtlichen Ausschlussgründen (insbesondere Korruptionsvorfälle) zu erhalten. Öffentliche Auftraggeber müssen auf Grundlage der in deutsches Recht umgesetzten EU-Vergaberichtlinien in allen Vergabeverfahren prüfen, ob sogenannte Ausschlussgründe vorliegen. Bislang ist es jedoch für öffentliche Auftraggeber praktisch schwierig nachzuprüfen, ob es bei einem Unternehmen zu Straftaten gekommen ist.

In das neue Register einzutragen sind insbesondere rechtskräftige Verurteilungen, Strafbefehle oder bestandskräftige Bußgeldentscheidungen wegen der Delikte, die zwingend zum Ausschluss aus dem Vergabeverfahren führen (insbesondere Bestechung, Menschenhandel, Bildung krimineller Vereinigungen, Terrorismusfinanzierung, Geldwäsche, Vorenthalten von Sozialabgaben, Steuerhinterziehung). Öffentliche Auftraggeber, etwa Kommunen, Landesbehörden oder Bundesministerien, sind ab bestimmten Auftragswerten – in der Regel ab einem Wert von 30.000 Euro – verpflichtet, vor Erteilung des Zuschlags für einen öffentlichen Auftrag beim Wettbewerbsregister elektronisch abzufragen, ob das Unternehmen, das den Auftrag erhalten soll, eingetragen ist. Auch unterhalb der Wertgrenzen können Auftraggeber das Register abfragen

Die praktischen und technischen Voraussetzungen befinden sich in ihrer finalen Phase, damit das Register im Laufe des Jahres 2021 seinen Betrieb aufnehmen kann.

Zur wirksamen Vermeidung von Interessenkonflikten in Vergabeverfahren und zum Schutz des vergaberechtlichen Wettbewerbs regelt das deutsche Recht in Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien ein Mitwirkungsverbot von „befangenen“ Personen auf Seiten des öffentlichen Auftraggebers, Sektorenauftraggebers oder Konzessionsgebers in Vergabeverfahren (§ 6 VgV, § 6 SektVO, § 5 KonzVgV). Die deutsche Umsetzungsvorschrift zeichnet sich durch einen klar gefassten Anwendungsbereich und eine eindeutige Rechtsfolge aus: Soweit eine Situation vorliegt, die geeignet ist, die Unparteilichkeit oder Unabhängigkeit einer am Vergabeverfahren beteiligten Person zu beeinträchtigen, ist die betroffene Person von der Mitwirkung an dem Verfahren auszuschließen. Über die Vorgaben der Richtlinien hinaus wird eine (widerlegbare) Vermutung für das Vorliegen eines Interessenkonflikts in bestimmten besonders praxisrelevanten Konstellationen der personellen Verflechtung mit dem Bewerber oder Bieter aufgestellt. Die Vermutungswirkung greift sowohl im Hinblick auf den unmittelbar für den öffentlichen Auftraggeber Tätigen als auch gegenüber dessen nahen Angehörigen.

Außerdem ist als „*ultima ratio*“ im Verhältnis zu dem beschriebenen Mitwirkungsverbot auch ein fakultativer Ausschluss des von dem Interessenkonflikt betroffenen Unternehmens möglich.

## **24. Ergriffene Maßnahme zur Adressierung von Korruptionsrisiken im Kontext der COVID-19 Pandemie**

Während der COVID-19 Krise waren die in der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung festgeschriebenen organisatorischen Maßnahmen und Sicherungen ebenso weiterhin gültig wie die in der Vergabeverordnung festgelegten Regelungen zu Interessenskonflikten. Schenkungs- und Sponsoringangebote von Firmen (z.B. freie

Nutzung von Kommunikationssystemen) wurden nach Maßgabe der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater behandelt.

Die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung schreibt neben anderen organisatorischen Maßnahmen wie z.B. das Mehr-Augen-Prinzip vor, besonders korruptionsanfällige Arbeitsgebiete zu identifizieren und zu analysieren. Die die Richtlinie begleitende Empfehlung und Handreichung nennt als Schlüsselkriterien hierfür u.a., dass der Einfluss des Personals auf die Entscheidungsfindung zu einem erheblichen Vorteil für Dritte führen könnte, sowie die Bewirtschaftung von großen Haushaltsbudgets und die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, Subventionen, Fördermitteln und anderer Zuwendungen. Diese Erhebung und Feststellung hat regelmäßig zu erfolgen und die Ergebnisse sind auch während der Covid-19 Pandemie gültig.

## **C. Repressive Maßnahmen**

### **26. Strafbarkeit von Korruption und ähnlichen Vergehen**

Deutschland hat Korruption umfassend unter Strafe gestellt im Einklang mit dem VN-Übereinkommen gegen Korruption, dem Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats und dessen Zusatzprotokoll sowie dem OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr. Ebenfalls umgesetzt sind die Vorgaben der EU zum Korruptionsstrafrecht insbesondere das Übereinkommen vom 26. Mai 1997 über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind, der Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor und die Richtlinie (EU) 2017/1371 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug.

Die Bestechlichkeit und Bestechung von Amtsträgern sind nach §§ 331 bis 337 des Strafgesetzbuches (StGB) unter Strafe gestellt. Die Regelungen gehen über die internationalen und europäischen Vorgaben hinaus und sind teilweise auch weiter als die entsprechenden Strafvorschriften anderer Mitgliedstaaten. So setzt die Strafbarkeit nach §§ 331, 333 StGB nicht voraus, dass dem Amtsträger ein Vorteil als Gegenleistung für eine bestimmte Diensthandlung gewährt wird. Vielmehr sind Zuwendungen an Amtsträger bereits dann strafbar, wenn sie einen Bezug zur dienstlichen Stellung des Vorteilsnehmers haben. Das gilt bspw. für Geschenke und Einladungen mit denen die Beziehungen zu einem Amtsträger gepflegt werden sollen und das allgemeine Wohlwollen des Amtsträgers gesichert werden soll, ohne dass von dem Amtsträger dabei eine konkrete Gegenleistung erwartet wird. Dass die Zuwendung im Zusammenhang mit einer bestimmten Diensthandlung steht, ist also für die Strafbarkeit nicht erforderlich und muss dementsprechend auch nicht nachgewiesen werden.

Soll das Bestechungsgeld nicht nur das allgemeine Wohlwollen des Amtsträgers erkaufen, sondern der Amtsträger zu einer pflichtwidrigen Diensthandlung veranlasst werden, greifen die strengeren Vorschriften der §§ 332, 334, 335 StGB.

Die Regelungen über die Amtsträgerbestechung gelten nicht nur für Bedienstete deutscher Behörden, sondern insbesondere auch für Bedienstete der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union. Eine Ergänzung dieser Vorschriften ist zuletzt 2019 mit § 3 des Gesetzes zur Stärkung des Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Union erfolgt, der klarstellt, dass einer Verletzung der dienstlichen oder richterlichen Pflichten (wie sie in §§ 332, 334 StGB vorausgesetzt ist) eine Beschädigung oder Gefährdung des Vermögens der Europäischen Union gleichsteht.

Die Strafbarkeit ausländischer und internationaler Amtsträger ergibt sich aus § 335a StGB. In ihrem Phase 4-Bericht über Deutschland hat die OECD Working Group on Bribery betont, dass Deutschland zu den aktivsten Ländern bei der Durchsetzung des Übereinkommens zur Bekämpfung der Bestechung gehört, und Deutschland ihre Anerkennung dafür ausgesprochen, dass es die Täter von Auslandsbestechung konsequent zur Rechenschaft zieht.<sup>9</sup>

Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (also die Bestechung von Angestellten und Beauftragten von Unternehmen) sind in §§ 299, 301 StGB unter Strafe gestellt. Besonders schwere Fälle dieser Straftaten sind in § 300 StGB erfasst.

Darüber hinaus wurden 2016 mit dem Gesetz zur Bekämpfung von Korruption im Gesundheitswesen eigenständige Straftatbestände der Bestechlichkeit und Bestechung im Gesundheitswesen geschaffen (§§ 299a, 299b StGB). Die Vorschrift erfasst insbesondere freiberuflich tätige Ärzte, die nicht als Amtsträger, Angestellte oder Beauftragte gelten und daher nicht unter die Straftatbestände der Amtsträgerbestechung und der Bestechung im geschäftlichen Verkehr fallen. Besonders schwere Fälle dieser Straftaten sind in § 300 StGB erfasst.

Schließlich wurden 2017 zwei neue Straftatbestände geschaffen, die korrupte Handlungen im Zusammenhang mit der Manipulation von sportlichen Wettbewerben erfassen: Sportwettbetrug nach § 265c StGB sowie die Manipulation berufssportlicher Wettbewerbe nach § 265d StGB. Besonders schwere Fälle dieser Straftaten sind in § 265e StGB erfasst.

Die Strafbarkeit der Bestechlichkeit und Bestechung von deutschen, ausländischen und internationalen Mandatsträgern (also insbesondere von Parlamentsabgeordneten) ist in § 108e StGB geregelt. Die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) hatte Deutschland 2012 empfohlen, die Pönalisierung der Bestechung und Bestechlichkeit von Mandatsträgern deutlich zu erweitern, um den Tatbestand in Einklang mit dem Strafrechtsübereinkommen über Korruption zu bringen. Eine entsprechende Ausweitung des Tatbestands ist 2014 in Kraft getreten. GRECO hat diese Neuregelung begrüßt und in ihrem Compliance-Bericht von 2014 festgestellt, dass Deutschland damit die Empfehlung in zufriedenstellender Weise umgesetzt hat.<sup>10</sup> Die von GRECO erbetene fortdauernde Überprüfung der praktischen Anwendung des Straftatbestands wurde vorgenommen,

---

<sup>9</sup> <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Germany-Phase-4-Report-GER.pdf>

<sup>10</sup> <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6394>, Absätze 18 und 19

ohne dass dabei bislang Probleme bei der wirksamen Anwendung der Vorschrift zutage getreten sind.

Die Strafbarkeit der Bestechung ausländischer Abgeordneter im Zusammenhang mit internationalem geschäftlichen Verkehr ist außerdem noch in § 2 des Gesetzes zur Bekämpfung internationaler Bestechung geregelt.

Die Verantwortlichkeit juristischer Personen und Personenvereinigung ist in §§ 30, 130 OWiG geregelt. Im Einklang mit den europäischen und internationalen Vorgaben kann danach gegen juristische Personen und Personenvereinigung eine Geldbuße von bis zu zehn Millionen Euro festgesetzt werden, wenn eine ihrer Leitungsperson eine Straftat (einschließlich Korruption) begeht; zur Abschöpfung des wirtschaftlichen Vorteils kann die Geldbuße die Höchstgrenze von 10 Millionen Euro übersteigen. Eine solche Geldbuße kann auch dann festgesetzt werden, wenn eine Leitungsperson ihre Aufsichtspflichten verletzt hat und dadurch die Begehung der Straftat durch eine andere Person erleichtert hat. Die Bundesregierung plant eine Neuregelung der Sanktionierung von Unternehmen für Straftaten. Dazu hat das Bundeskabinett am 16. Juni 2020 den Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft beschlossen und dem Parlament zugeleitet.<sup>11</sup>

## **27. Informationen zu Ermittlungen und verhängten Sanktionen wegen Korruption (inkl. für juristische Personen und hochrangigen und komplexen Korruptionsfällen) und ihrer Transparenz, auch in Bezug auf die Implementierung von EU-Mitteln**

Im Rahmen der Erhebung für das Bundeslagebild „Korruption“ werden durch die Landeskriminalämter, die „Zentrale Antikorruptionsstelle“ (ZAKS) Bremen, das „Dezernat für Interne Ermittlungen“ (DIE) Hamburg, die Bundespolizei, die Generalzolldirektion und das BKA Korruptionsstraftaten gemeldet, die im jeweiligen Berichtsjahr erstmalig polizeilich bekannt geworden sind (Eingangsstatisik). Zu beachten ist, dass Korruptionsverfahren, in welchen Ermittlungen durch die Staatsanwaltschaft ohne Einbindung der Polizei geführt werden, im Bundeslagebild Korruption des BKA keine Berücksichtigung finden.

Aus der Anzahl der dort polizeilich registrierten Straftaten lässt sich außerdem nicht die Anzahl der Ermittlungsverfahren an sich und auch nicht die Anzahl der Ermittlungsverfahren, die abgeschlossen oder eingestellt wurden, ableiten.

Die Daten zu den erstmalig polizeilich registrierten Korruptionsstraftaten wurden aus den Bundeslagebildern 2017, 2018 und 2019 entnommen und stellen sich wie folgt dar:

2017: 4.894 Straftaten, 2.939 Tatverdächtige, davon 1.425 Nehmer (davon 73% Amtsträger)

2018: 3.804 Straftaten, 2.485 Tatverdächtige, davon 1.534 Nehmer (davon 77% Amtsträger)

2019: 5.428 Straftaten, 2.539 Tatverdächtige, davon 1.116 Nehmer (davon 67% Amtsträger)

---

<sup>11</sup> <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/235/1923568.pdf>

Die Daten aus 2020 liegen aktuell noch nicht vor.

## **28. Mögliche Hindernisse für die Ermittlung und Verfolgung von hochrangigen und komplexen Korruptionsfällen (z.B. Regelungen über politische Immunität)**

Besondere Hindernisse für die Verfolgung von komplexen Korruptionsfällen oder von Korruptionsfällen mit hochrangigen Betroffenen sind nicht bekannt.

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestags genießen nach Artikel 46 Absatz 2 des Grundgesetzes Immunität. Das heißt, dass sie wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung nur mit Genehmigung des Deutschen Bundestages zur Verantwortung gezogen oder verhaftet werden dürfen, es sei denn, dass sie bei Begehung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages festgenommen werden. Das Immunitätsrecht bezweckt vornehmlich, die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Bundestages sicherzustellen. Es schützt den Bundestag als Verfassungsorgan vor Übergriffen der Exekutive und Judikative auf allen Ebenen der staatlichen Verwaltung und ist damit ein wichtiges Element von Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit. Der Bundestag pflegt in ständiger Übung die Genehmigung zur Erhebung einer Anklage, zum Erlass eines Strafbefehls oder zum Vollzug eines gerichtlichen Durchsuchungsbeschlusses nach Prüfung der jeweiligen Voraussetzungen zu erteilen. Die Praxis des Deutschen Bundestages zielt damit darauf ab, seine Mitglieder im Falle eines Strafverfahrens oder anderer Zwangsmaßnahmen nicht anders als die übrigen Bürger zu behandeln.<sup>12</sup>

Wie bei anderen Strafverfahren sind auch bei der Verfolgung von Korruptionsstraftaten die Grenzen einzuhalten, die sich aus der Unschuldsvermutung und dem Prinzip des fairen Verfahrens ergeben. Es handelt sich dabei um rechtsstaatliche Grundsätze, die auch und gerade bei Korruptionsverfahren einzuhalten sind, da auch der Schutz des Rechtsstaats vor Korruption nur mit rechtsstaatlichen Mitteln erfolgen darf.

---

<sup>12</sup>

[https://www.bundestag.de/resource/blob/195580/95ad1f52c32c6ea5cc319c636e35ba4b/Erlaeuterungen\\_zum\\_Immunitaetsrecht-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/195580/95ad1f52c32c6ea5cc319c636e35ba4b/Erlaeuterungen_zum_Immunitaetsrecht-data.pdf)

### III. MEDIENVIELFALT

#### A. Behörden und Gremien für die Medien<sup>13</sup>

In Deutschland existieren Regulierungsbehörden und -gremien nach derzeit geltendem Recht für die Bereiche von Rundfunk und Telemedien. Der Begriff „Rundfunk“ wird dabei technologieneutral verstanden und meint alle linearen Fernseh- und Hörfunkangebote, unabhängig davon, ob sie über klassische Netze (Kabel, Satellit, Terrestrik) oder über das Internet verbreitet werden. Unter den Begriff „Telemedien“ fallen nicht-lineare Dienste, wie beispielsweise Video-on-Demand-Angebote und solche der Online-Presse. Der Rundfunk gliedert sich in Deutschland in den öffentlich-rechtlichen und in den privaten Rundfunk. Während der öffentlich-rechtliche Rundfunk einer Kontrolle durch pluralistisch besetzte Gremien unterliegt, erfolgt im Bereich des privaten Rundfunks und der privaten Telemedien eine gegenüber den Veranstaltern „externe“ Kontrolle durch 14 Landesmedienanstalten mit ebenfalls pluralistisch besetzten Gremien.

Der Pressebereich kennt keine speziellen presserechtlichen Regulierungsbehörden und -gremien; er kontrolliert sich selbst auf Basis des vom Deutschen Presserat herausgegebenen und laufend aktualisierten Pressekodex.

#### 29. Unabhängigkeit, Durchsetzungsbefugnisse und Angemessenheit der Ausstattung der Regulierungsbehörden und -gremien

##### Unabhängigkeit

Die Staatsferne und damit die Unabhängigkeit der Medien ist in Deutschland verfassungsrechtlich abgesichert. Aufgrund dieses Gebots sind die Rundfunkanstalten und die Landesmedienanstalten nicht weisungsgebunden und unterliegen nur einer eingeschränkten Rechtsaufsicht.

##### **Privater Rundfunk**

Die für den privaten Rundfunk zuständigen Landesmedienanstalten („LMA“) sind unabhängige Einrichtungen der Länder, die für einen rechtsstaatlichen Schutz der medienrechtlichen Grundwerte sorgen.<sup>14</sup> Sie sind rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts und haben das Recht der Selbstverwaltung. Vielfaltsrelevante Entscheidungen werden durch ihre plural besetzten Gremien getroffen, deren Mitglieder unabhängig und an Weisungen nicht gebunden sind. Die Aufgaben der LMA können hier abgerufen werden: <https://www.die-medienanstalten.de/en/about-the-media-authorities/responsibilities>.

---

<sup>13</sup> Art. 30 der Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten.

<sup>14</sup> Die jeweiligen Landesmediengesetze sind abrufbar unter <https://www.die-medienanstalten.de/service/rechtsgrundlagen>

Die Beaufsichtigung des bundesweiten privaten Rundfunks erfolgt über gemeinsame Kommissionen, die sich aus Vertretern der Landesmedienanstalten (und teilweise externen Sachverständigen) zusammensetzen (Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK), Kommission für Jugendmedienschutz (KJM), Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)). Näheres dazu findet sich hier: <https://www.die-medienanstalten.de/en/about-the-media-authorities/organisation>.

## **Öffentlich-rechtlicher Rundfunk**

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk verwaltet sich selbst, ist staatsfern organisiert und wird durch pluralistisch besetzte Aufsichtsgremien kontrolliert. Die Rolle des Staates beschränkt sich auf eine eingeschränkte Rechtsaufsicht. Eine gute Zusammenfassung der Gremienaufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bieten die Rn. 24 ff. der Entscheidung E 3/2005<sup>15</sup> der Kommission vom 24.04.2007. Für die weiteren Konsequenzen des Staatsfernegebots siehe den Bericht „Staatsferne im Rahmen der Rundfunk- und Pressefreiheit“<sup>16</sup> des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages sowie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum ZDF-Staatsvertrag (Urt. v. 25.03.2014, 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9–68).<sup>17</sup>

Die pluralistisch besetzten Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind zuständig für die Wahl des Intendanten, für die Genehmigung des Haushaltsplans und die Richtlinien für die Sendungen.

### Durchsetzungsbefugnisse

Wichtigstes Kontrollgremium für die Medienvielfalt ist in Deutschland die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK): <https://www.die-medienanstalten.de/en/about-the-media-authorities/organisation/commission-on-concentration-in-the-media-kek/>. Die Mitglieder der KEK sind weisungsunabhängig, ihre Beschlüsse sind bindend.

Im Fall vorherrschender Meinungsmacht tritt die KEK mit dem betroffenen Medienanbieter in Kontakt und schlägt diesem gemäß § 60 Absatz 4 Medienstaatsvertrag (MStV)<sup>18</sup> geeignete Maßnahmen vor, um die Meinungsmacht zu reduzieren (bspw. Verkauf einzelner Beteiligungen). Für den Fall, dass eine Einigung nicht zustande kommt, sind so viele Fernsehprogrammzulassungen zu widerrufen bis keine vorherrschende Meinungsmacht des betreffenden Medienanbieters mehr existiert.

### Angemessenheit der Ausstattung

Die Landesmedienanstalten stellen der KEK die notwendigen personellen und sachlichen Mittel zur Verfügung. Die Landesmedienanstalten selbst werden durch den Rundfunkbeitrag staatsfern finanziert. Die Höhe des Rundfunkbeitrags wird durch die staatsferne Kommission zur Ermittlung

---

<sup>15</sup> <https://www.ard.de/download/74354/index.pdf>

<sup>16</sup> <https://www.bundestag.de/resource/blob/491782/8c8d23b7383fcfc5ba6c7471081e9538/wd-10-056-16-pdf-data.pdf>

<sup>17</sup> [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/03/fs20140325\\_1bvf000111.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/03/fs20140325_1bvf000111.html)

<sup>18</sup> <https://www.rlp.de/de/regierung/staatskanzlei/medienpolitik/rundfunkkommission/medienstaatsvertrag/>

des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) vorgeschlagen; eine Abweichung von diesem Vorschlag müssen die Länder nachprüfbar begründen.

### **30. Bedingungen und Verfahren zur Benennung und Entlassung von Mitgliedern der Regulierungsbehörden und -gremien**

Das wesentliche Entscheidungsorgane der Landesmedienanstalten sind die pluralistisch zusammengesetzten Gremien. Das genaue Entsendungsverfahren bestimmt sich nach Landesrecht. Die Mitglieder sind unabhängige Sachwalter der Allgemeinheit und unterliegen keinen Weisungen. Die Zusammensetzung der Gremien soll möglichst umfassend die verschiedenen Perspektiven der Gesellschaft umfassen und diese im Ganzen repräsentieren. Die Gremien (bspw. Artikel 15 Bayerisches Mediengesetz oder § 100 Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen) wählen den Präsidenten bzw. den Direktor der Landesmedienanstalt, den sie bei wichtigem Grund auch mit Zwei-Drittel-Mehrheit abwählen können.

Für die KEK werden sechs Sachverständige und zwei Ersatzmitglieder von den Ministerpräsidenten der Länder für die Dauer von fünf Jahren einvernehmlich berufen. Sechs weitere Vertreter der Landesmedienanstalten und zwei Ersatzmitglieder werden durch die Landesmedienanstalten für die Amtszeit der KEK gewählt. Im Übrigen wird für die Besetzung der bundesweit agierenden gemeinsamen Kommissionen der Landesmedienanstalten auf § 104 MStV<sup>19</sup> verwiesen.

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk: Die Gremienmitglieder werden auch hier aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen gewählt, um ein möglichst umfassendes Abbild der Gesellschaft abzugeben. Die Einzelheiten der Zusammensetzung und des Zusammensetzungsverfahrens variieren zwischen den Ländern. Als beispielhaftes Gremium kann der ZDF-Fernsehrat genannt werden, dessen Zusammensetzung sich aus § 21 ZDF-Staatsvertrag ergibt<sup>20</sup>.

### **31. Vorhandensein und Funktionen von Medienräten oder anderen Gremien der Selbstkontrolle**

Der vom Deutschen Presserat herausgegebene und laufend aktualisierte Pressekodex<sup>21</sup> mit Richtlinien zur Berichterstattung stellt eine freiwillige Selbstverpflichtung der Presse dar. Auch die Unterwerfung der Presse unter die Entscheidungen des Beschwerdeausschusses des Presserates beruht auf der freiwilligen Selbstverpflichtung der Presse. Über die Presse übt der Staat weder eine Rechts- noch eine Fachaufsicht aus. Die Presse unterliegt auch keiner Zulassung. Dies ist in den Pressegesetzen der einzelnen Länder der Bundesrepublik Deutschland abgesichert.

---

<sup>19</sup> <https://www.rlp.de/de/regierung/staatskanzlei/medienpolitik/rundfunkkommission/medienstaatsvertrag/>

<sup>20</sup> Vertiefte Informationen unter <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/zdf-fernsehrat-mitglieder-100.html>

<sup>21</sup> <https://www.presserat.de/pressekodex.html>

## **B. Transparenz hinsichtlich Medienbeteiligungen und staatliche Eingriffe**

Die Zulässigkeit von Medienbeteiligungen richtet sich in Deutschland nicht nur nach den Fusionskontrollvorschriften des deutschen und europäischen Wettbewerbsrechts und der Außenwirtschaftsverordnung. Aufgrund der dem Medienbereich eigentümlichen Gefahr von Meinungskonzentration – insbesondere im Bereich des breitenwirksamen Fernsehens – enthält der MStV<sup>22</sup> zudem eine eigene Regelung in § 60 (siehe auch schon oben unter Ziffer 29.), in der auch die cross-mediale Konzentration für das Verbot von Zusammenschlüssen betrachtet wird; im Übrigen verbleibt es für den Presse- und Internetbereich bei der fusionskontrollrechtlichen Eingriffsschwelle.

Auch betreffend staatlicher Werbung herrschen unterschiedliche Rechtsregime zwischen dem Rundfunkbereich einerseits und dem Presse- bzw. Internetbereich andererseits.

### **32. Transparenz staatlicher Werbung (einschließlich einschlägiger Regelungen); andere Schutzmaßnahmen gegen staatliche/politische Einwirkung**

In Deutschland gilt gemäß §§ 52, 53 Absatz 3, 54 Absatz 4 Satz 2 MStV das Verbot des Staatsrundfunks. Auf die hierauf basierende Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden und internen Gremien wurde bereits oben unter Ziffer 29 hingewiesen.

Das Bundesverfassungsgericht begrenzt staatliche Öffentlichkeitsarbeit insbesondere von Regierungen zudem auf sachgerechte, objektiv gehaltene Information.

In den Medien gelten für die Zulässigkeit sonstiger Werbung mit politischem, religiösem oder sonst weltanschaulichem Inhalt unterschiedliche Vorgaben je nach dem Verbreitungsmedium.

Für den Bereich der gedruckten Presse existieren in Deutschland keine speziell staatliche bzw. politische Werbung betreffenden Vorschriften. Die Pressegesetze der Länder sehen Werbung betreffend grundsätzlich vor, dass sie als solche erkennbar sein muss (z. B. § 10 Landespressegesetz Nordrhein-Westfalen<sup>23</sup> (LPrG NRW)); bei Verstoß kann dem Verleger ein Bußgeld auferlegt werden (siehe z. B. § 23 Absatz 1 Nr. 2 LPrG NRW<sup>24</sup>).

Im Rundfunk und in rundfunkähnlichen Telemedien hingegen ist „Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art“ – und damit je nach Inhalt auch staatliche Werbung – aufgrund der besonderen Breitenwirkung dieses Mediums untersagt (§§ 8 Absatz 9, 74 MStV<sup>25</sup>). Eine Ausnahme gilt insoweit nur für Wahlwerbung politischer Parteien innerhalb kurzer Zeiträume vor Wahlen (§ 68 Absatz 2 MStV) bzw. entsprechend für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nach staatsvertraglichen

---

<sup>22</sup> <https://www.rlp.de/de/regierung/staatskanzlei/medienpolitik/rundfunkkommission/medienstaatsvertrag/>

<sup>23</sup> [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_detail?sg=0&menu=1&bes\\_id=4493&anw\\_nr=2&aufgehoben=N&det\\_id=405332](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?sg=0&menu=1&bes_id=4493&anw_nr=2&aufgehoben=N&det_id=405332)

<sup>24</sup> [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_detail?sg=0&menu=1&bes\\_id=4493&anw\\_nr=2&aufgehoben=N&det\\_id=405353](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?sg=0&menu=1&bes_id=4493&anw_nr=2&aufgehoben=N&det_id=405353)

<sup>25</sup> <https://www.rlp.de/de/regierung/staatskanzlei/medienpolitik/rundfunkkommission/medienstaatsvertrag/>

bzw. landesrechtlichen Bestimmungen (z.B. Artikel 5 Absatz 5 Bayerisches Mediengesetz (BayMG)<sup>26</sup> oder § 11 ZDF-Staatsvertrag<sup>27</sup>).

Darüber hinaus gelten bei politischer Werbung in sonstigen Telemedien die Transparenzvorschriften des § 22 Absatz 1 MStV, nach welcher auf den Werbetreibenden oder Auftraggeber in angemessener Weise deutlich hingewiesen werden muss.

Nicht vom Verbot politischer Werbung umfasst sind amtliche Verlautbarungen sowie „unentgeltliche Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit“ (§ 8 Absatz 9 Satz 2 MStV). Die zuletzt genannte Ausnahme zielt auf Äußerungen, die an das Allgemeinwohl appellieren, z. B. Spendenaufrufe.

### **33. Regeln zur Transparenz über Medienbeteiligungen und öffentliche Verfügbarkeit dieser Informationen**

Die Landesmedienanstalten veröffentlichen gemeinsam alle drei Jahre oder auf Anforderung der Länder einen Bericht der KEK (zur KEK vgl. oben Nr. 29) über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk unter Berücksichtigung von

1. Verflechtungen zwischen Fernsehen und medienrelevanten verwandten Märkten,
2. horizontalen Verflechtungen zwischen Rundfunkveranstaltern in verschiedenen Verbreitungsgebieten und
3. internationalen Verflechtungen im Medienbereich (§ 60 Absatz 6 MStV<sup>28</sup>).

Die Landesmedienanstalten veröffentlichen zudem jährlich eine von der KEK zu erstellende Programmliste. In die Programmliste sind alle Programme, ihre Veranstalter und deren Beteiligte aufzunehmen (§ 60 Absatz 7 MStV).

## **C. Rechtsrahmen für den Schutz von Journalisten**

Der Rahmen für den Schutz von Journalisten in Deutschland wird vorgegeben durch die grundrechtlich verbürgte Presse- und Rundfunkfreiheit (Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG). Dieser Rahmen wird ausgefüllt durch die von den Ländern erlassenen Pressegesetze bzw. den von den Ländern gemeinsam beschlossenen MStV<sup>29</sup>. Denn soweit es um die Wahrnehmung von Presse- und Rundfunkfreiheit geht, gehört das Recht der Medien zur Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Die Pressegesetze regeln etwa die freie Errichtung von Verlagen und das Auskunftsrecht von Journalisten, der Rundfunkstaatsvertrag enthält u. a. Vorschriften zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks oder zu der grundsätzlich freien, aber mit Genehmigungsvorbehalt versehenen Zulassung von privaten Rundfunkanstalten.

---

<sup>26</sup> <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayMG-5>

<sup>27</sup> [https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/ZDF\\_StV](https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/ZDF_StV)

<sup>28</sup> <https://www.rlp.de/de/regierung/staatskanzlei/medienpolitik/rundfunkkommission/medienstaatsvertrag/>

<sup>29</sup> <https://www.rlp.de/de/regierung/staatskanzlei/medienpolitik/rundfunkkommission/medienstaatsvertrag/>

### **34. Regeln und Praktiken zur Gewähr von Unabhängigkeit und Sicherheit von Journalisten**

Die Unabhängigkeit von Journalisten wird in Deutschland durch die Grundrechte der Pressefreiheit und der Rundfunkfreiheit (Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG) gesichert. Diese beiden – in ihrer Gesamtheit alle Medien abdeckenden – Grundrechte werden vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) regelmäßig als „schlechthin konstituierend für die freiheitlich-demokratische Grundordnung“ bezeichnet (siehe etwa BVerfG, Urteil vom 27.2.2007, 1 BvR 538/06, 1 BvR 2045/06, BVerfGE 117, 244–272, Rn 42<sup>30</sup>), was den besonderen Stellenwert dieser Grundrechte in der deutschen Verfassungsordnung verdeutlicht. Daher ist jede Einwirkung des Staates auf Medieninhalte unzulässig, soweit sich diese nicht auf die allgemeinen Gesetze im Sinne des Artikel 5 Absatz 2 GG stützt. Allgemeine Gesetze in diesem Sinne sind Gesetze, die nicht gegen die Meinungs-, Presse- oder Rundfunkfreiheit als solche gerichtet sind und nicht an eine bestimmte Meinung anknüpfen, sondern allgemein dem Schutz eines überwiegenden Rechtsguts dienen<sup>31</sup> (z.B. das strafrechtliche Verbot von Beleidigungen oder der Jugendschutz). Etwaige Verstöße gegen das Einwirkungsgebot können gerichtlich geltend gemacht werden.

Ein weiterer Aspekt liegt in dem u.a. in der Strafprozessordnung (StPO)<sup>32</sup> normierten Zeugnisverweigerungsrecht (§ 53 Absatz 1 Satz 1 Nr. 5 StPO) sowie im Beschlagnahmeverbot (§ 97 Absatz 5 StPO) jeweils zugunsten des dort definierten Personenkreises von Medienschaffenden.

### **35. Kapazitäten von Polizei und Justiz zum Schutz von Journalisten und zur Aufklärung von Angriffen auf Journalisten**

In Deutschland gibt es kein spezielles Gesetz zum Schutz von Journalisten vor Straftaten bzw. zur Aufklärung entsprechender Straftaten. Journalisten werden aber auf Basis der für alle geltenden Strafgesetze genauso umfassend vor Straftaten geschützt wie andere Personen.

Die polizeiliche Kriminalstatistik wertet Angriffe auf Journalisten nicht gesondert aus. Es gibt jedoch anderweitige statistische Anhaltspunkte. So beauftragt das Bundeskriminalamt (BKA) statistische Anfragen zu Straftaten der „Politisch motivierten Kriminalität“ auf der Grundlage der Ländermeldungen zum „Kriminalpolizeilichen Meldedienst – Politisch motivierte Kriminalität“ (KPMd-PMK). Zum 1. Januar 2016 wurde unter dem Oberbegriff „Konfrontation/Politische Einstellung“ das Unterthema „Gegen Medien“ eingeführt. Zwar wurden auch vor dem 1. Januar 2016 Straftaten aus einer politischen Motivation gegen Medien/Medienvertreter gemeldet und registriert, die automatisierte trennscharfe Abbildung von politisch motivierten Straftaten „gegen Medien“ ist jedoch erst seit diesem Zeitpunkt möglich. Die Non-Profit-Organisation „European Centre for Press & Media Freedom“ in Leipzig kommt in einer aktuellen [Studie](#)<sup>33</sup> zu dem Ergebnis, dass es zwischen

<sup>30</sup> [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/02/rs20070227\\_1bvr053806.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/02/rs20070227_1bvr053806.html)

<sup>31</sup> BVerfG, Urteil vom 27.02.2007, 1 BvR 538/06, 1 BvR 2045/06, BVerfGE 117, 244–272, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/02/rs20070227\\_1bvr053806.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/02/rs20070227_1bvr053806.html); BVerfG, Urteil vom 15.01.1958, 1 BvR 400/51, BVerfGE 7, 198–230, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1958/01/rs19580115\\_1bvr040051.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1958/01/rs19580115_1bvr040051.html).

<sup>32</sup> <https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/>

<sup>33</sup> <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2020/03/FeindbildPresse-IV.pdf>

März 2015 und März 2020 zu 119 Angriffen auf Journalisten in Deutschland kam, in fast allen Fällen aus politischen Gründen. Diese Angriffe bestanden aus Körperverletzungen und Bedrohungen, welche sich nach Angaben der Organisation<sup>34</sup> im Jahr 2020 fortgesetzt haben.

Die Aufklärungsquote bezüglich aller Straftaten betrug im Jahr 2019 (*Anm.: Statistik für 2020 war zum Redaktionsschluss noch nicht veröffentlicht.*) laut der polizeilichen Kriminalstatistik 56,2 Prozent, nur knapp unter dem bisherigen Höchststand von 56,5 Prozent im Vorjahr. Bezüglich Körperverletzungen betrug sie 90,7 Prozent (nach 90,8 Prozent im Vorjahr), bezüglich Bedrohungen 91,4 Prozent (nach 91,7 Prozent im Vorjahr).

### **36. Zugang zu Informationen und öffentlichen Dokumenten**

a) Ein Auskunftsanspruch der Presse gegen Behörden ist in Deutschland in den Pressegesetzen der Länder geregelt (z. B. Artikel 4 Bayerisches Pressegesetz<sup>35</sup>, § 12a Landesmediengesetz Rheinland-Pfalz<sup>36</sup>, § 4 Landespressegesetz Schleswig-Holstein<sup>37</sup>). Auskunftsansprüche für Rundfunkveranstalter ergeben sich aus § 5 MStV<sup>38</sup>. Diese Vorschrift findet nach § 18 Absatz 4 MStV auch für Telemedien Anwendung.

Diese Auskunftsansprüche beziehen sich auf Auskünfte von Landesbehörden; für Auskünfte von Bundesbehörden können sich Journalisten direkt auf das Grundrecht der Pressefreiheit (Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG) berufen (siehe BVerwG, Urteil vom 18.09.2019, 6 A 7.18, Rn 13).

Nach den genannten Auskunftsansprüchen ist grundsätzlich ein ungehinderter Zugang zu umfassenden und wahrheitsgetreuen Informationen zu gewähren; der Anspruch ist aber begrenzt auf bereits existierende Informationen, nicht etwa müssen Informationen bei einem geltend gemachten Auskunftsanspruch extra beschafft werden (siehe BVerfG, Beschluss vom 27.07.2015, 1 BvR 1452/13, Rn 15<sup>39</sup>).

Sowohl gegenüber Landes- als auch gegenüber Bundesbehörden kann der Auskunftsanspruch allerdings auf Basis der Abwägung mit entgegenstehenden und hinreichend gewichtigen Rechtspositionen eingeschränkt werden, etwa zugunsten des Persönlichkeitsrechts der von einer Veröffentlichung betroffenen Person (Artikel 2 Absatz 1 i.V.m. Artikel 1 Absatz 1 GG), des Schutzes von Betriebsgeheimnissen (Artikel 12, 14 Absatz 1 GG) oder der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Institutionen.

b) Parallel zum speziellen presserechtlichen Auskunftsanspruch können Journalisten sich gegenüber Bundesbehörden – wie jedermann – auf den Auskunftsanspruch nach § 1 Informationsfreiheitsgesetz

---

<sup>34</sup> Siehe <https://www.ecpmf.eu/monitor/mapping-media-freedom/>

<sup>35</sup> <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayPrG/true>

<sup>36</sup> [http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/1ex0/page/bsrlpprod.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=i&eventSubmit\\_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-LMGRP2018pP12a&doc.part=S&toc.poskey=#focuspoint](http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/1ex0/page/bsrlpprod.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=i&eventSubmit_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-LMGRP2018pP12a&doc.part=S&toc.poskey=#focuspoint)

<sup>37</sup> <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=PresseG+SH&psml=bsshoprod.psml&max=true&aiz=true>

<sup>38</sup> <https://www.rlp.de/de/regierung/staatskanzlei/medienpolitik/rundfunkkommission/medienstaatsvertrag/>

<sup>39</sup> [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/07/rk20150727\\_1bvr145213.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/07/rk20150727_1bvr145213.html)

(IFG) berufen bzw. in den Ländern auf entsprechende Regelungen (z. B. § 3 Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein<sup>40</sup>).

### **37. Prozesse und Verurteilungen gegen Journalisten (inkl. Verleumdungsfälle) und Schutzmaßnahmen gegen Missbrauch**

Es liegen keine Daten zur Anzahl der zivil- und strafrechtlichen Verfahren vor, die in Deutschland gegen Journalisten im Zusammenhang mit ihrer Berufsausübung geführt werden. Ebenso gibt es keine Daten zur Anzahl entsprechender Verurteilungen.

Deutschland ist sich der generellen Gefahr bewusst, die von sog. strategischen Klagen gegen die Öffentlichkeitsbeteiligung (SLAPPs – „strategic lawsuit against public participation“) ausgeht. Hierbei handelt es sich um sachlich unbegründete Klagen, die lediglich der Selbstzensur oder Einschüchterung dienen. Insbesondere für die freie journalistische Berichterstattung als unverzichtbarem Element des demokratischen Rechtsstaats ist diese Bedrohung potenziell gegeben. Allerdings ist dieses spezifische Phänomen in Deutschland bislang nicht relevant, einzelne Fälle sind nicht bekannt. Deutschland verfolgt die Entwicklung dennoch weiterhin aufmerksam und evaluiert, wie ein möglicher Missbrauch des Rechtssystems verhindert werden kann.

---

<sup>40</sup> [http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/portal/t/1ipk/page/bsshoprod.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=5&eventSubmit\\_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-InfoZGSHpP3&doc.part=S&toc.poskey=#focuspoint](http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/portal/t/1ipk/page/bsshoprod.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=5&eventSubmit_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-InfoZGSHpP3&doc.part=S&toc.poskey=#focuspoint)

## **IV. ANDERE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT CHECKS AND BALANCES**

### **A. Das Verfahren der Vorbereitung und Verabschiedung von Gesetzen**

#### **38 und 39. Beteiligung von Interessengruppen und der Öffentlichkeit (insb. Beteiligung der Justiz zu Justizreformen), Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens, Regelungen und Anwendung von Eil- und Notfallverfahren (z.B. der prozentuale Anteil von im Eil-/Notfallverfahren angenommenen Beschlüssen).**

Zum Entwurf einer Gesetzesvorlage der Bundesregierung sind die Länder, kommunalen Spitzenverbände, Fachkreise und Verbände nach § 47 Absatz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) frühzeitig zu beteiligen. Die Unterrichtung anderer Stellen (z.B. Presse, Dritte) ist nach § 48 Absatz 1 GGO möglich.

Die Bundesregierung hat sich mit der Teilnahme an der Open Government Partnership zur Offenheit und Transparenz im Regierungshandeln bekannt. Die Bundesministerien haben daher beschlossen, alle Gesetzentwürfe seit Beginn der 18. Legislaturperiode (22. Oktober 2013) und die im Rahmen der sogenannten Verbändebeteiligung eingeholten Stellungnahmen hierzu im Internet zu veröffentlichen.

Gesetzesvorlagen werden in aller Regel durch die Bundesregierung erstellt und zunächst dem Bundesrat und dann, nach Stellungnahme durch den Bundesrat, dem Deutschen Bundestag zugeleitet. Nach Beschlussfassung des Gesetzes durch den Deutschen Bundestag wird die Vorlage noch einmal dem Bundesrat abschließend zugeleitet. Die Bundesregierung kann eine Vorlage bei Zuleitung an den Bundesrat ausnahmsweise als besonders eilbedürftig bezeichnen. Dann kann sie die Vorlage dem Deutschen Bundestag bereits drei bzw. sechs Wochen später übermitteln, auch wenn die Stellungnahme des Bundesrates noch nicht bei ihr eingegangen ist; sie hat die Stellungnahme des Bundesrates unverzüglich nach Eingang dem Deutschen Bundestag nachzureichen (zum Ganzen: Artikel 76 Absatz 2 GG).

In besonderen Fällen bestehen auch weitere Möglichkeiten zur Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens. Dies setzt jedoch ein Einvernehmen zwischen den beteiligten Gesetzgebungsorganen voraus. So können sich die bei der Erstellung eines Gesetzentwurfs der Bundesregierung zu beteiligenden Ministerien beispielsweise mit einer Verkürzung der nach der GGO vorgesehenen Fristen einverstanden erklären. Die für reguläre Gesetzgebungsverfahren nach § 47 GGO insbesondere vorgeschriebene Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden kann bei besonderer Eilbedürftigkeit ebenfalls mit sehr kurzen Fristen erfolgen oder ganz entfallen. In besonders eiligen Fällen kann dann auch ein Beschluss des Bundeskabinetts im Umlaufverfahren statt im Präsenzwege herbeigeführt werden. Eine weitere Möglichkeit zur Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens besteht darin, dass eine von der Bundesregierung erarbeitete Gesetzesvorlage zugleich als sog. Formulierungshilfe für eine Gesetzesvorlage der Mehrheitsfraktionen des Deutschen Bundestages dient und dann parallel zur Zuleitung des Regierungsentwurfs an den Bundesrat sogleich in den Bundestag eingebracht wird und

dort schon beraten werden kann. In Fällen ganz besonderer Eilbedürftigkeit kann der Gesetzentwurf auch nur über eine solche Fraktionsinitiative sogleich in den Bundestag eingebracht werden. Die Beteiligung des Bundesrates erfolgt dann lediglich im sog. zweiten Durchgang nach dem bereits erfolgten Gesetzesbeschluss des Bundestags. Für die Beratung von Gesetzesvorlagen innerhalb des Bundestages und des Bundesrates bestehen nach der jeweiligen Geschäftsordnung ebenfalls Möglichkeiten einer deutlichen Verkürzung von Fristen und Beratungsabläufen, die es erlauben, ein Gesetz notfalls binnen weniger Tage vom Entwurf bis zur Verkündung im Bundesgesetzblatt zum Inkrafttreten zu bringen.

#### **40. System zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen**

Das Grundgesetz sieht in Artikel 93 Absatz 1 und Artikel 100 Absatz 1 verschiedene Verfahrensarten zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen vor dem Bundesverfassungsgericht vor. Diese Verfahrensarten werden im Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) weiter ausgestaltet.

Eine direkte und umfassende Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen findet im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle nach Artikel 93 Absatz 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG statt. Auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestages kann unabhängig von einer eigenen Rechtsverletzung die Vereinbarkeit aller Normen des Bundes- oder Landesrechts mit dem Grundgesetz geprüft werden. Eine umfassende Prüfung der vorgelegten Norm erfolgt auch im Zuge der Konkreten Normenkontrolle nach Artikel 100 Absatz 1 GG, §§ 13 Nr. 11, 80 ff. BVerfGG. Hält ein Fachgericht in einem laufenden Rechtsstreit ein entscheidungserhebliches Gesetz für verfassungswidrig, hat es dieses dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen. Wie bei der abstrakten Normenkontrolle wird entweder die Nichtigkeit, die Unvereinbarkeit oder die Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Grundgesetz festgestellt. Beide Verfahren sind an keine bestimmte Frist seit Erlass des zu prüfenden Gesetzes gebunden.

Ggf. kann die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen auch im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde nach Artikel 93 Absatz 1 Nr. 4 GG oder der Kommunalverfassungsbeschwerde nach Artikel 93 Absatz 1 Nr. 4b GG überprüft werden. Die Verfassungsbeschwerde nach Artikel 93 Absatz 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG kann von natürlichen und juristischen Personen erhoben werden. Sie dient der Geltendmachung einer Verletzung in Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten durch Hoheitsakte aller drei Staatsgewalten. In der Regel ist vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde der Rechtsweg zu erschöpfen. Gegen gerichtliche Entscheidungen beträgt die Antragsfrist einen Monat, gegen Gesetze und andere Hoheitsakte ein Jahr. Gemeinden und Gemeindeverbände können im Wege der Kommunalverfassungsbeschwerde nach Artikel 93 Absatz 1 Nr. 4a GG ihr Recht auf Selbstverwaltung geltend machen.

Das Organstreitverfahren und der Bund-Länder-Streit dienen der Wahrung der Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Im Organstreitverfahren nach Artikel 93 Absatz 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG können oberste Bundesorgane oder andere diesen gleichgestellte Beteiligte die Verletzung oder Gefährdung eigener verfassungsmäßiger Rechte durch den Antragsgegner geltend machen. Im Bund-Länder-Streit nach Artikel 93 Absatz 1 Nr. 3 GG, §§ 13 Nr. 7, 68 ff. BVerfGG können Bund und Länder eine Verletzung oder Gefährdung in eigenen föderalen Rechten durch den Antragsgegner geltend machen. Geprüft werden jeweils nur die eigenen verfassungsmäßigen Rechte des

Antragstellers. Es gilt eine Antragsfrist von sechs Monaten ab Kenntnis von dem gerügten Verhalten. Eine weiterführende Darstellung (auf Deutsch und Englisch) findet sich auch auf der Homepage des Bundesverfassungsgerichts.<sup>41</sup>

#### **41. COVID-19: Aktualisierung hinsichtlich bedeutender Entwicklungen mit Blick auf Notfallregelungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie:**

- **rechtliche (einschließlich verfassungsrechtliche) Bewertung von Notfallregelungen und -maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie**
- **parlamentarische Kontrolle von Notfallregelungen und –maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie**
- **ergriffene Maßnahmen, um das fortgesetzte parlamentarische Tätigwerden zu gewährleisten (einschließlich möglicher „best practices“)**

Auch für gesundheitliche Krisensituationen gelten die allgemeinen Bestimmungen des Grundgesetzes und damit die Grundrechtsbindung für Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung gemäß Art. 1 Abs. 3 GG. **Ziel des zur Pandemiebekämpfung erlassenen Infektionsschutzrechtes** ist der Gesundheitsschutz. Damit kommt der Staat seiner **grundrechtlichen Schutzpflicht von Leib und körperlicher Unversehrtheit** gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG nach.

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Infektionsschutzrecht ergibt sich im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG für Maßnahmen gegen übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren. Er hat von seiner Gesetzgebungskompetenz mit dem Infektionsschutzgesetz (IfSG) Gebrauch gemacht. Im Rahmen dieses Berichtes wird auf die nationalen, d.h. bundesrechtlichen Regelungen näher eingegangen.

Der **Vollzug des IfSG** fällt in die Zuständigkeit der Länder. Dies soll u.a. sicherstellen, dass verhältnismäßige, an die regionale Lage angepasste infektionsschutzrechtliche Maßnahmen getroffen werden. Abstimmungen zwischen den Ländern und dem Bund erfolgen in entsprechenden fachlichen bzw. politischen Gremien (AG Infektionsschutz, Gesundheitsministerkonferenz, Ministerpräsidentenkonferenz je gemeinsam mit dem Bund). Die in den gemeinsamen Telefonschaltkonferenzen zwischen der Bundeskanzlerin und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vereinbarten Maßnahmen stellen im Rahmen des kooperativen Föderalismus politische Absichtserklärungen ohne Rechtswirkungen dar und bedürfen ihrerseits einer Umsetzung in den dafür vorgesehenen Verfahren.

Nach dem Grundgesetz sind **für einen nationalen Gesundheitsnotstand keine Vollzugskompetenzen** auf Bundesebene vorgesehen. Gemäß Art. 80 Abs. 1 GG besteht die Möglichkeit, dass u.a. die Bundesregierung oder ein Bundesminister durch Gesetz zum Erlass von **Rechtsverordnungen** ermächtigt wird. Von dieser Möglichkeit wurde im Rahmen der COVID-19-Pandemie im IfSG Gebrauch gemacht, sodass die Bundesregierung oder das Bundesministerium für Gesundheit bei Vorliegen einer vom Deutschen Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite in spezifischen Bereichen Rechtsverordnungen als Instrument des Krisenmanagements einsetzen kann.

---

<sup>41</sup> [https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/wichtige-verfahrensarten\\_node.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/wichtige-verfahrensarten_node.html)

Im Rahmen der COVID-19-Pandemie wurden die Befugnisse der Bundesregierung bzw. des Bundesministeriums für Gesundheit zum Erlass von Rechtsverordnungen auf der Grundlage des IfSG im Gesetzgebungsverfahren durch den Deutschen Bundestag erweitert, insbesondere durch § 5 IfSG. Diese Befugnisse wurden **zeitlich befristet** (siehe § 5 Abs. 2 und 4 IfSG). Die Befugnisse dürfen zudem nur ausgeübt werden, wenn gemäß § 5 Abs. 1 IfSG vom Deutschen Bundestag eine **epidemische Lage von nationaler Tragweite** festgestellt worden ist. Auch die Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite wird vom Deutschen Bundestag beschlossen (siehe § 5 Abs. 1 S. 2 IfSG). Zudem dürfen die entsprechenden Rechtsverordnungen inhaltlich nicht über die vom Gesetzgeber festgelegten Vorgaben des § 5 IfSG hinausgehen.

Darüber hinaus lässt sich der Deutsche Bundestag fortlaufend von der Bundesregierung, hier insbesondere durch den Bundesminister für Gesundheit, über den aktuellen Stand der Pandemieentwicklung sowie die auf Bundesebene zu ergreifenden Maßnahmen unterrichten.

Viele der pandemiebezogenen Rechtsverordnungen (Übersicht siehe Anlage) enthalten, über die Bindung an das Bestehen der epidemischen Lage von nationaler Tragweite hinaus, zeitliche Befristungen, wie z.B. die Coronavirus-Schutzverordnung.

Der Deutsche Bundestag kann nach den geltenden Regelungen jederzeit die epidemische Lage von nationaler Tragweite aufheben, womit die Verordnungsermächtigungen und die auf ihrer Grundlage erlassenen Regelungen außer Kraft treten. Die Voraussetzungen für das Vorliegen einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite sind im § 5 Abs. 1 S. 4 IfSG aufgeführt. Es steht dem Deutschen Bundestag frei, jederzeit zu prüfen, ob die Voraussetzungen für das Bestehen einer solchen epidemischen Lage fortbestehen und bei Wegfall dieser Voraussetzungen die epidemische Lage aufzuheben.

Die zur Pandemiebekämpfung angeordneten Maßnahmen unterliegen gerichtlicher Kontrolle, die vor allem von den Verwaltungsgerichten und den Verfassungsgerichten von Bund und Ländern wahrgenommen wird. Auch die Verabschiedung von Regelungen in beschleunigten Verfahren wirkt sich nicht auf die Rechtsschutzmöglichkeiten aus, die den Bürgern zur Verfügung stehen. Von diesen Rechtsschutzmöglichkeiten wurde auch umfassend Gebrauch gemacht, was der hohen Zahl an Urteilen im Zusammenhang mit Corona-Maßnahmen zu entnehmen ist.

Bei den staatlichen Maßnahmen wurde das Unionsrecht und in diesem Rahmen der bestehende Kompetenzrahmen (für Gesundheitsfragen Art. 168 AEUV) genutzt. Die Maßnahmen wurden auf ihre Verhältnismäßigkeit überprüft und Abwägungen zwischen der uneingeschränkten Gewährung der Binnenmarktfreiheiten und der Verpflichtung des Staates, Gesundheit und Leben seiner Bürgerinnen und Bürger zu schützen (Gefährlichkeit des Virus, Ansteckungsgefahr, Impfesistenz), getroffen. Dabei wurde die jeweilige Gefährdungslage berücksichtigt, auch im Hinblick darauf, welche Ausnahmeregelungen, Fristen und Kriterien zur Rücknahme einer Maßnahme es gibt.

## **B. Unabhängige Behörden**

### **42. Unabhängigkeit, Kapazität und Befugnisse von Menschenrechtsinstitutionen, Bürgerbeauftragten und Gleichbehandlungsstellen**

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt über eine Vielzahl von staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen, die zum Schutz der Menschenrechte beitragen, indem sie auf politischer Ebene den menschenrechtlichen Dialog und die Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben fördern.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte e. V. wirkt als unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution gemäß dem Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMRG) auf die Einhaltung der Menschenrechte hin. Das DIMR ist bei den Vereinten Nationen gemäß den „Pariser Prinzipien“<sup>42</sup> für Nationale Menschenrechtsinstitutionen mit A-Status akkreditiert. Der gemeinnützige Verein leistet Forschungs- und Informationsarbeit zu menschenrechtlichen Themen, berät Bund und Länder bei der Umsetzung internationaler Menschenrechtsabkommen und berichtet dem Deutschen Bundestag jährlich über aktuelle menschenrechtliche Entwicklungen. Ferner überwacht das Institut mit eigenen Monitoring-Stellen die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention.

Die Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt unterbreitet dem Bundesaußenminister Vorschläge zur Gestaltung der deutschen Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen. Sie nimmt am internationalen Menschenrechtsdiskurs teil und steht in engem Kontakt mit den politischen Akteuren von Bund und Ländern und den internationalen Gremien und Einrichtungen des Menschenrechtsschutzes.

Nach Artikel 17 GG ist jedermann dazu berechtigt, sich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden. Der Bundestag bestellt gemäß Artikel 45c GG für die Behandlung der an ihn gerichteten Bitten zur Gesetzgebung und Beschwerden über die Tätigkeit von Bundesbehörden jede Legislaturperiode einen Petitionsausschuss, dessen Rechte sich u. a. aus dem Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes) ergeben.

Zudem existieren in Deutschland verschiedene weitere außergerichtliche Beschwerdemechanismen, die zur Durchsetzung geltenden Rechts beitragen. So ist beispielsweise bei jeder Bundespolizeidirektion eine an die Stabsstelle Presse- und Öffentlichkeitsarbeit angebundene Beschwerdestelle für externe Hinweise von Bürgerinnen und Bürgern auf etwaiges Fehlverhalten von Bundespolizistinnen und Bundespolizisten vorhanden. Interne Beschwerden können vertraulich an eine dem Präsidenten des Bundespolizeipräsidiums unterstellte Vertrauensstelle gerichtet werden. Für externe Hinweise über Fehlverhalten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundeskriminalamts steht das Dienstaufsichtsbeschwerdeverfahren oder aber die Möglichkeit einer Anzeige bei der zuständigen Staatsanwaltschaft oder Landespolizeibehörde offen. Beschwerden werden durch das in der Zentralabteilung angesiedelte Justitiariat des Bundeskriminalamts bearbeitet.

---

<sup>42</sup> National institutions for the promotion and protection of human rights, G.A. res. 48/134, 48 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 252, U.N. Doc. A/48/49 (1993) ("Paris Principles").

In den meisten Ländern gibt es mittlerweile ebenfalls Anlaufstellen für externe und interne Hinweise auf Fehlverhalten von Polizistinnen und Polizisten.

Im Falle von Diskriminierungen im Arbeitsleben oder bei Alltagsgeschäften berät die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, die fachlich unabhängig und beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend angesiedelt ist.<sup>43</sup> Daneben gibt es Landesantidiskriminierungsstellen in acht Ländern, bundesweit circa 14 kommunale Antidiskriminierungsstellen und ein Netz an Beauftragten auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Für alle Dienststellen der Bundes- und Landesverwaltung gibt es zudem weisungsfrei agierende Gleichstellungsbeauftragte.

Weitere Beschwerdemöglichkeiten bestehen auch bei nicht eigens dafür eingerichteten Stellen, wie u.a., Personalvertretungen und dem Sozialmedizinischen Dienst. Das Beschwerderecht nach Artikel 77 Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) wird durch mehrere unabhängige Datenschutzaufsichtsbehörden gewährleistet, namentlich die/den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, dessen Zuständigkeit sich nach § 9 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) u.a. auf die öffentlichen Stellen des Bundes erstreckt, sowie die Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder. Für einige Kirchen – u.a. für die römisch-katholische Kirche und die Evangelische Kirche in Deutschland – bestehen eigene Regelungen für die Datenschutzaufsicht im Rahmen von Art. 91 DSGVO<sup>44</sup>. Auch für den Rundfunk gibt es spezifische Institutionen für die Datenschutzkontrolle.

### **C. Zugänglichkeit und gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen**

#### **43. Modalitäten der Veröffentlichung von Verwaltungsentscheidungen und Umfang der gerichtlichen Überprüfung**

#### **44. Umsetzung endgültiger Gerichtsentscheidungen durch die öffentliche Verwaltung und Staatliche Institutionen**

### **D. Die Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft**

#### **45. Maßnahmen bzgl. der Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Organisationen**

Die Antworten für C.43 bis D.45 werden zusammengefasst:

In Deutschland ist das staatliche Verwaltungshandeln umfassend in einer Vielzahl von Fachgesetzen geregelt. Daneben haben der Bund und die Länder jeweils für ihre Behörden eigene (weitestgehend gleichlautende) Verwaltungsverfahrensgesetze. Diese legen als zentrale Kodifikationen grundsätzliche Regeln für die Behörden fest. Sie garantieren einen umfassenden Schutz der Rechte und Interessen der Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen und gewährleisten zugleich, dass sie

---

<sup>43</sup> [www.antidiskriminierungsstelle.de](http://www.antidiskriminierungsstelle.de).

<sup>44</sup> Vgl. etwa für die römisch-katholische Kirche in Deutschland §§ 42 ff. des Gesetzes über den Kirchlichen Datenschutz vom 29. Dezember 2017, sowie §§ 39 ff. des Kirchengesetzes über den Datenschutz der Evangelischen Kirche in Deutschland vom 15. November 2017.

ihre Interessen und Anliegen wirksam geltend machen können. Zugleich unterliegt jegliches staatliches Verwaltungshandeln der Kontrolle unabhängiger Gerichte, zu denen jeder, der die Verletzung seiner Rechte geltend macht und – in gesetzlich festgelegten Fällen für bestimmte Rechtsbereiche – anerkannte Vereinigungen, die satzungsgemäß Gemeinwohlinteressen verfolgen, leichten Zugang haben.

Zivilgesellschaftliche Organisationen können in Deutschland ihrer Tätigkeit ungehindert nachgehen.

## **E. Initiativen, um eine Kultur der Rechtsstaatlichkeit zu fördern**

### **46. Maßnahmen, um eine Kultur der Rechtsstaatlichkeit zu fördern**

Als Teil des im Koalitionsvertrag beschlossenen "Pakt für den Rechtsstaat" hat die Bundesregierung 2019 eine deutschlandweite Imagekampagne umgesetzt. Die Kampagne des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz soll die Bedeutung und Vorteile des Rechtsstaats für jede Einzelne und jeden Einzelnen stärker ins Bewusstsein rücken und den Rechtsstaat als tragende Säule der demokratischen Ordnung herausstellen. Sie richtet sich an die Gesamtbevölkerung. Im Mittelpunkt der Kampagne stehen die Grundrechte, die der Rechtsstaat allen Bürgerinnen und Bürgern garantiert; darüber hinaus werden wichtige rechtsstaatliche Prinzipien wie die Unschuldsvermutung oder die richterliche Unabhängigkeit aufgegriffen. 2020 und 2021 wurde die Kampagne durch einen Podcast – „Recht so?! – der Rechtsstaats-Podcast“ fortgesetzt, in dem die Bedeutung des Justizsystems für jeden einzelnen Menschen herausgestellt wird.

Zudem hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 2018/2019 eine Kampagne geschaltet, die verschiedene Berufsfelder der Justiz über Portraits realer Protagonistinnen und Protagonisten vorstellt.

Neben diesen bundesweiten Kampagnen sind aber auch die Länder sehr aktiv daran beteiligt, Maßnahmen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit durch Information der Bürgerinnen und Bürger zu ergreifen. Ein Beispiel sind dabei die verschiedenen Rechtskundeangebote, die – den föderalen Zuständigkeiten für Schule und Bildung folgend - von einem Großteil der Länder umgesetzt werden. In diesem Rahmen gibt es zum Beispiel Rechtskundeunterricht durch Justizangehörige für Schülerinnen und Schüler höherer Jahrgangsstufen, in dem die grundlegenden Prinzipien und Werte der deutschen Rechtsordnung vermittelt werden, oder Rechtsbildungsunterricht für Asylbewerber und Flüchtlinge.

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz fördert außerdem eine Informationskampagne des Vereins „Gesicht zeigen! Für ein weltoffenes Deutschland e.V.“ zur Vermittlung und Vernetzung zwischen Geflüchteten und Mehrheitsgesellschaft. Ziel ist die Produktion journalistischer Beiträge durch aktive Medienschaffende aus unterschiedlichen Kulturen und Herkunftsländern, die die Mitte der Gesellschaft aus Sicht von Geflüchteten erreichen. So wird ein Beitrag für kritischen Journalismus und das Verteidigen der Werte einer demokratischen Gesellschaft geleistet sowie der Zusammenhalt in einer durch Vielfalt geprägten Gesellschaft gestärkt.

Unabhängig von den genannten Kampagnen wurde mit dem am 17. Mai 2019 in Kraft getretenen Forum-Recht-Gesetz (ForumRG) eine dauerhafte Struktur, nämlich die rechtsfähige bundesunmittelbare “Stiftung Forum Recht” geschaffen. Die Stiftung wird ein Kommunikations-, Informations- und Dokumentationsforum zu aktuellen Fragen von Recht und Rechtsstaat in der Bundesrepublik Deutschland sein. Sie soll sich an ihren beiden neu zu errichtenden Standorten in Karlsruhe und Leipzig ebenso wie im virtuellen Raum mit Rechtsstaatlichkeit als Grundvoraussetzung einer funktionsfähigen und lebendigen Demokratie befassen und diese für alle gesellschaftlichen Gruppen in Ausstellungen und Aktivitäten vor Ort, mobil und im virtuellen Raum erfahrbar werden lassen.