



Betreff: Beitrag der Bundesregierung zum ersten Bericht der Kommission über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der EU und ihren Mitgliedstaaten

Bezug: Aufforderung der Europäischen Kommission vom 23. März 2020

Berlin, 4. Mai 2020

Die Bundesregierung begrüßt die Mitteilungen der Europäischen Kommission vom 3. April 2019 und 17. Juli 2019 zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union.¹ Die Grundwerte der Europäischen Union wie die Rechtsstaatlichkeit können nur gemeinsam mit allen Mitgliedstaaten in der Europäischen Union gestärkt werden. Für die Bundesregierung ist es daher wichtig, dass der gesamteuropäische Dialog zu Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union intensiviert wird. Rechtsstaatlichkeit gehört zu den fundamentalen Prinzipien der Europäischen Union, zu denen sich alle Mitgliedstaaten in Artikel 2 des EU-Vertrags bekannt haben. Sie ist zentral für das Funktionieren der europäischen Rechtsordnung und damit das Fundament der europäischen Zusammenarbeit und des europäischen Zusammenhalts. Auch für den Binnenmarkt und ein gutes Investitionsklima sind Rechtsstaatlichkeit und ein verlässliches Regelungsumfeld Grundvoraussetzungen. Rechtsstaatlichkeit ist mithin für die Funktionsfähigkeit der Europäischen Union als gemeinsamer Rechts- und Wirtschaftsraum unabdingbar und schützt die Bürgerinnen und Bürger.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die Bundesregierung auch die Ankündigung der Europäischen Kommission, einen neuen Europäischen Rechtsstaatsmechanismus zu schaffen und in diesem Rahmen im September 2020 ihren ersten jährlichen Bericht über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union und maßgebliche Entwicklungen des vergangenen Jahres in all ihren Mitgliedstaaten zu veröffentlichen. Basierend auf den Prinzipien von Objektivität und Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten soll dieser Bericht die Grundlage bilden für ein präventives Instrument zur Vertiefung des Dialogs, der Kooperation und des Bewusstseins für die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union. Unter der bevorstehenden deutschen Ratspräsidentschaft wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass sich der Rat der Europäischen Union umfassend mit dem geplanten Bericht befasst.

Nachstehend kommt die Bundesregierung der Aufforderung der Europäischen Kommission an die Mitgliedstaaten vom 23. März 2020 nach, nationale Beiträge zum ersten Rechtsstaatsbericht gemäß der vorgegebenen Gliederung einzureichen.

¹ Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zur Mitteilung der Kommission „Die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union - Aktuelle Lage und mögliche nächste Schritte“ vom 3. April 2019, https://ec.europa.eu/info/publications/stakeholder-contributions_de

I. JUSTIZWESEN

A. Unabhängigkeit

1. Ernennung und Auswahl von Richtern/innen und Staatsanwälten/innen

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 zum Richter oder zur Richterin 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 Bewerber/Bewerberinnen 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 dem/der zuständigen Bundesminister/in. 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 Richter/innen 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 Bundesverfas-

sungsgerichtsgesetz – BVerfGG). Die Besetzungsregeln für das Bundesverfassungsgericht sind damit in besonderer Weise auf Konsens ausgerichtet.

Die Voraussetzungen für die Ernennung zum Staatsanwalt und zur Staatsanwältin und die Kriterien über ihre Auswahl entsprechen denen bei Richtern. Insbesondere kann zum Staatsanwalt und zur Staatsanwältin 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 des Staatsanwalts oder des Richters anstreben. Nach erfolgreicher Probezeit kann der Richter auf Probe zum Staatsanwalt unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit ernannt werden. Seine Ernennung erfolgt ebenfalls durch die Justizministerinnen und Justizministern der Länder.

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.

2. Unabsetzbarkeit von Richtern/innen, inkl. Versetzungen und Amtsenthebung

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 der Richter/die Richterin mit Vollendung des 67. Lebensjahres kraft Gesetzes in den Ruhestand. In den Ruhestand versetzt werden kann ein Richter/eine Richterin auf ihren/seinen Antrag 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 entho-ben 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 Disziplinaentscheidung der Verwaltung ist zudem gerichtlich überprüfbar.

3. Beförderung von Richtern/innen und Staatsanwälten/innen

In Deutschland gibt es für Richter keine eigentliche Laufbahn: Das Richteramt an einem erstinstanzlichen Gericht ist – anders als beispielsweise das Eingangsamt 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 Beförderungstellen. Bei einer Entscheidung über eine Beförderung ist die Beteiligung von Präsidialräten, die sich aus Richterinnen und Richtern des betroffenen Gerichts zusammensetzen, zwingend vorgesehen.

Auch die Entscheidung über die Auswahl eines Bewerbers für ein richterliches oder staatsanwaltliches Beförderungsamts 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/einer Richterin oder Spruchkörpers oder infolge Wechsels oder dauernder Verhinderung einzelner 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/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 Richtern beteiligt ist, zu vertreten. Bei der Beförderung von 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/der Gerichtspräsidentin und je nach Größe des Gerichts maximal zehn weiteren Richtern/innen, die grundsätzlich von den Richtern/innen 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 Richtern/innen und Staatsanwälten/innen, inkl. Disziplinar- und Ethikregeln (z.B. Justizrat)

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

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. Zudem können sich Richterinnen und Richter 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 Dienst-

aufsicht nur solche Tätigkeiten des Richters/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 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.

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 Richter/innen und Staatsanwälte/innen

Die Grundlage für die Besoldung von Richtern 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 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 einer für den Besoldungsgesetzgeber in Bund und Ländern maßgeblichen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2015.

Richter und Richterinnen sowie Staatsanwälte und Staatsanwältinnen werden nach einer eigenen Besoldungsgruppe R vergütet. Die Höhe wird durch den Dienstrang und das Dienstalder mitbestimmt.

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

8. Unabhängigkeit / Autonomie der Staatsanwaltschaft

In Deutschland gibt es Staatsanwälte im Bundesdienst und Staatsanwälte im Landesdienst. Die Staatsanwaltschaften gehören trotz ihrer organisatorischen Eingliederung in die Justiz zur Exekutive. Die Staatsanwälte unterstehen daher der parlamentarischen Kontrolle und – in engen Grenzen – einem Weisungsrecht ihrer Vorgesetzten.

Der Generalbundesanwalt ist der ranghöchste Staatsanwalt im Bundesdienst und steht der Bundesanwaltschaft vor. Als politischer Beamter muss er mit den politischen Zielen der Bundesregierung in seinem Aufgabenbereich übereinstimmen. Er kann ohne Begründung entlassen werden. Dem Generalbundesanwalt sind ein Ständiger Vertreter des Generalbundesanwalts sowie mehrere Bundesanwälte beim Bundesgerichtshof – Oberstaatsanwälte und Staatsanwälte beim Bundesgerichtshof – zugeordnet.

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 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)

Nach § 1 der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) ist der Rechtsanwalt ein unabhängiges Organ der Rechtspflege. Er ist daher allein dem Willen seiner Mandantschaft verpflichtet und in seiner 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 Asylbewerber und Flüchtlinge.

11. Sonstiges

Entfällt

B. Qualität der Justiz

12. Zugänglichkeit von Gerichten (z.B. Gerichtsgebühren, Prozesskostenhilfe)

Der Zugang zu den Gerichten wird dem Rechtssuchenden 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 bereits vor der Einleitung des Verfahrens kalkuliert werden.

Die unterliegende Partei hat die Kosten des Rechtsstreits zu tragen und insbesondere die dem Gegner erwachsenen Kosten zu erstatten, soweit sie zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung notwendig waren. Stets zu erstatten sind die gesetzlichen Gebühren und Auslagen des Rechtsanwalts 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 zudem die Möglichkeit, auf Antrag Prozesskostenhilfe 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.

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.

13. Ressourcen der Justiz (personelle/finanzielle)

Damit ein Justizsystem gut funktioniert, sind angemessene Ressourcen und ausreichende personelle Ausstattung unerlässlich. Im Bund und in den Ländern wird das Budget für die Justiz jeweils in einem Haushaltsgesetz unter Mitwirkung des/der Justizminister/in 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 schafft der Bund in seinem Zuständigkeitsbereich beim Bundesgerichtshof 24 und beim Generalbundesanwalt 71 neue Stellen zur Stärkung der Justiz.

Nach der vom Bundesamt für Justiz erstellten aktuellen Richterstatistik zum 31. Dezember 2018 waren Richter/Richterinnen mit 456,4 Vollzeitkraftäquivalenten bei den Bundesgerichten und bei den Gerichten der Bundesländer Richter/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.

14. Verwendung von Bewertungsinstrumenten und -standards (z.B. IKT-Systeme für Fallmanagement, Gerichtsstatistiken, 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 2019 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 richter-

lichen 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. 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 gilt eine spezielle Regelung, die den dortigen Besonderheiten Rechnung trägt.

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 2019 Bezug genommen.

15. Sonstiges

Entfällt

C. Effizienz des Justizsystems

16. Verfahrensdauer

Die deutsche Justiz arbeitet – insgesamt betrachtet – zügig und qualitativ auf sehr hohem Niveau. Dies belegen die folgenden Zahlen aus dem Jahr 2018:

Die durchschnittliche Verfahrensdauer lag in der ordentlichen Gerichtsbarkeit in erster Instanz bei den Landgerichten bei 7,8 Monaten (Strafgerichtsbarkeit; Clearance-Rate [CR] 97,7) bzw. 10,4 Monaten (Zivilgerichtsbarkeit; CR 89,9). In der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit lag sie in erster Instanz bei den Verwaltungsgerichten bei 11,7 Monaten (CR 110,9), in der Finanzgerichtsbarkeit in erster Instanz bei den Finanzgerichten bei 13,6 Monaten (CR 100,8) und in der Sozialgerichtsbarkeit in erster Instanz bei den Sozialgerichten bei 15,1 Monaten (CR 88,0).

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

17. Vollstreckung von Gerichtsurteilen

Die Vollstreckung privatrechtlicher Ansprüche ist vor allem in den §§ 704 ff der Zivilprozessordnung (ZPO) und im Gesetz über die Zwangsversteigerung und Zwangsverwaltung

(ZVG) geregelt. Die Regelungen zielen in erster Linie darauf ab, einen angemessenen Ausgleich zwischen den Rechten des Gläubigers und dem Schutz des Schuldners herzustellen. Je nach Art des zugesprochenen Anspruchs sieht das Gesetz unterschiedliche Möglichkeiten der Vollstreckung vor. So kann ein Gläubiger beispielsweise Auskunft über das Vermögen des Schuldners erhalten, Forderungen oder körperliche Sachen pfänden und die Zwangsversteigerung von Immobilien betreiben. Die Durchsetzung erfolgt ausschließlich durch staatliche Vollstreckungsorgane. Dem Schuldner ist bei jeder Vollstreckungsmaßnahme rechtliches Gehör zu gewähren. Eine Überprüfung der Maßnahme kann durch Einlegung des entsprechenden Rechtsbehelfs erfolgen. Derzeit wird der Pfändungsschutz auf Bankkonten überarbeitet: So wurde von der Bundesregierung im März 2020 ein Gesetzentwurf beschlossen, der den Kontopfändungsschutz transparenter gestalten und bisherige Praxisprobleme beseitigen soll (Pfändungsschutzkonto-Fortentwicklungsgesetz – PKoFoG).

18. Sonstiges

Entfällt

II. KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

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

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

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.

Die Strafverfolgung von Korruption liegt grundsätzlich ebenfalls in der Zuständigkeit der Länder.

B. Prävention

- 20. Rechtsrahmen zur Integrität: Regeln zur Offenlegung von Vermögenswerten, Lobbyismus, „revolving doors“ und allgemeine Transparenz von öffentlicher Entscheidungsfindung (inkl. öffentlicher Zugang zu Informationen)**

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

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. So wurden im Berichtsjahr 2018 von den Strafverfolgungsbehörden insgesamt 22 strafrechtliche Ermittlungsverfahren gegen 36 Bundesbedienstete eingeleitet, die im Zusammenhang mit Korruptionsdelikten im engeren Sinne standen oder auch typische Begleitdelikte, wie z. B. Betrug und Untreue, betrafen. In fünf dieser Fälle wurden die strafrechtlichen Ermittlungsverfahren gegen Bundesbedienstete noch im Berichtsjahr wegen mangelnden Tatverdachts eingestellt. Damit ergaben sich im Berichtsjahr 2018 in 17 Fällen entsprechende strafrechtliche Verdachtsmomente gegen insgesamt 31 Bundesbedienstete. Deutschlandweit sind die Fallzahlen seit Jahren rückläufig. Der auf Zulieferungen der Landeskriminalämter, des Bundeskriminalamts, der Bundespolizei und des Zollkriminalamts beruhende Korruptionslagebericht 2018 des Bundeskriminalamts verzeichnet bundesweit 3.804 Korruptionsstraf-taten mit 2.458 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 2004² 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.

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.

Die Bundesregierung berichtet³ 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 Berichtspflichten gegenüber dem Deutschen Bundestag bestehen zu von der Bundesverwaltung angenommenen Sponsoringleistungen⁴ und zum Einsatz externer Personen⁵ in der Bundesverwaltung. Alle drei Berichte werden im Sinne einer transparenten Korruptionsprävention auf der Webseite des Bundesministeriums des Inneren veröffentlicht.

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 Karenzzeitrege-

² <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-regelungen-zur-integritaet.pdf>

³ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-jahresbericht-2018.html>

⁴ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/sponsoring-open-data.html>

⁵ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/externe-personen-in-der-bundesverwaltung/18-bericht.pdf>

lung wurde ein unabhängiges Gremium eingerichtet, welches eine Empfehlung an die Bundesregierung abgibt. Die Entscheidung der Bundesregierung wird veröffentlicht.

Seit 2006 gib 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 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.⁶

Zu Interessenkonflikten siehe unter 23.

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 jähr-

⁶ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben>

lich 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 in diesen Sektoren (z.B. öffentliches Vergabewesen, Gesundheitswesen, andere)

24. Sonstige Maßnahmen zur Korruptionsprävention im öffentlichen und im privaten Sektor

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.⁷

Für den besonders sensiblen Bereich der außerklinischen Intensivpflege sind weitere gesetzliche Maßnahmen in Vorbereitung, die auch dazu beitragen, Missbrauch und Betrug in diesem Bereich entgegenzuwirken. So soll 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 Selbstkon-

⁷ https://www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/presse/presse_themen/fehlverhalten/Bericht_Fehlverhalten_2016-17_barrierefrei.pdf

trolle im Bereich der pharmazeutischen Industrie, der Verein Freiwillige Selbstkontrolle für die Arzneimittelindustrie e.V.⁸ und der Verein Arzneimittel und Kooperation im Gesundheitswesen AKG e.V.⁹. 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 25.

Öffentliche Auftragsvergabe

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

Zurzeit werden die praktischen und technischen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass das Register möglichst bis Ende 2020 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

⁸ <https://www.fsa-pharma.de>

⁹ <https://www.ak-gesundheitswesen.de>

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.

C. Repressive Maßnahmen

25. 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.¹⁰

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.¹¹ Die von GRECO erbetene fortdauernde Überprüfung der praktischen Anwendung des Straftatbestands wurde vorgenommen, 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. Ein dazu vom Bun-

¹⁰ <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Germany-Phase-4-Report-GER.pdf>

¹¹ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6394>, Absätze 18 und 19

desministerium der Justiz und für Verbraucherschutz erarbeiteter Gesetzentwurf wurde am 21. April 2020 veröffentlicht.¹²

26. Überblick zu verhängten Sanktionen (strafrechtliche und andere) wegen Korruption (inkl. für juristische Personen)

Siehe beigefügte Tabelle; siehe auch oben unter 20.

27. 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.¹³

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.

¹² https://www.bmju.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Staerkung_Integritaet_Wirtschaft.html

¹³ https://www.bundestag.de/resource/blob/195580/95ad1f52c32c6ea5cc319c636e35ba4b/Erlaeuterungen_zum_Immunitaetsrecht-data.pdf

III. MEDIENVIELFALT

A. **Regulierungsbehörden und -gremien für die Medien**¹⁴

In Deutschland existieren Regulierungsbehörden und -gremien nach derzeit geltendem Recht nur für die Bereiche von Rundfunk und Telemedien. Der Pressebereich kennt keine speziellen presserechtlichen Regulierungsbehörden und -gremien. Der vom Deutschen Presserat herausgegebene und laufend aktualisierte Pressekodex¹⁵ 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 einfachgesetzlich in den Pressegesetzen der einzelnen Länder der Bundesrepublik Deutschland abgesichert.

Der Rundfunk gliedert sich in Deutschland in den öffentlich-rechtlichen und in den privaten Rundfunk. Während der öffentlich-rechtliche Rundfunk sich binnenplural verhält, sind im Bereich des privaten Rundfunks und der privaten Telemedien 14 Landesmedienanstalten zuständig für die Zulassung und die Rechtsaufsicht.

28. 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 Rechtsaufsicht. Für die weiteren Konsequenzen des Staatsfernegebots siehe den Bericht „Staatsferne im Rahmen der Rundfunk- und Pressefreiheit“¹⁶ 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).¹⁷

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk verhält sich selbst, ist staatsfern organisiert und wird durch binnenplurale Aufsichtsgremien kontrolliert. Die Rolle des Staates beschränkt sich auf eine Rechtsaufsicht. Eine gute Zusammenfassung der Gremienaufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bieten die Rn. 24 ff. der Entscheidung E 3/2005¹⁸ der Kommission vom 24.04.2007.

Die für den privaten Rundfunk zuständigen Landesmedienanstalten („LMA“) sind unabhängige Einrichtungen der Länder, die für einen rechtsstaatlichen Schutz der medienrechtli-

¹⁴ 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.

¹⁵ <https://www.presserat.de/pressekodex.html>

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

¹⁷ https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/03/fs20140325_1bvf000111.html

¹⁸ <https://www.ard.de/download/74354/index.pdf>

chen Grundwerte sorgen.¹⁹ 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 stehen hier: <https://www.die-medienanstalten.de/en/about-the-media-authorities/responsibilities>.

Die Beaufsichtigung des bundesweiten 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 hier: <https://www.die-medienanstalten.de/en/about-the-media-authorities/organisation>.

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 § 26 Absatz 4 RStV 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 des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) vorgeschlagen; eine Abweichung von diesem Vorschlag müssen die Länder nachprüfbar begründen.

29. Bedingungen und Verfahren zur Benennung und Entlassung von Mitgliedern der Regulierungsbehörden und -gremien

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird binnenplural durch Gremien kontrolliert. Sie sind zuständig für die Wahl des Intendanten, für die Genehmigung des Haushaltsplans und die Richtlinien für Sendungen. Die Gremienmitglieder werden 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.²⁰

¹⁹ Die jeweiligen Landesmediengesetze sind abrufbar unter <https://www.die-medienanstalten.de/service/rechtsgrundlagen>

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

Gleiches gilt für die Gremien der Landesmedienanstalten. Auch hier bestimmt sich das genaue Entsendungsverfahren nach Landesrecht. Wiederum gilt aber, dass die Gremienmitglieder ein Abbild der Gesellschaft sind und diese im Ganzen repräsentieren. Nach Artikel 15 Bay. Mediengesetz oder § 100 Mediengesetz NRW wählen beispielsweise die pluralistisch zusammengesetzten Gremien den Präsidenten, den sie bei wichtigem Grund auch mit zwei-Drittel-Mehrheit abwählen können.

Für die Besetzung der bundesweit agierenden gemeinsamen Kommissionen der Landesmedienanstalten wird auf §§ 36 ff. des RStV²¹ verwiesen.

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.

B. Transparenz hinsichtlich Medienbeteiligungen und staatliche Eingriffe

Die Zulässigkeit von Medienbeteiligungen richtet sich in Deutschland nicht nur nach dem (allgemeinen) Kartellrecht und der Außenwirtschaftsverordnung. Aufgrund der dem Medienbereich eigentümlichen Gefahr von Meinungskonzentration – insbesondere im Bereich des breitenwirksamen Fernsehens – enthält der Rundfunkstaatsvertrag²² insoweit eine eigene Regelung in § 26 (siehe auch schon oben unter Ziffer 28.), 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 kartellrechtlichen Eingriffsschwelle.

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

30. Transparenz staatlicher Werbung (einschließlich einschlägiger Regelungen)

Die Zulässigkeit staatlicher Werbung in Deutschland unterscheidet sich nach dem Verbreitungsmedium. Außerdem wird aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwischen dem grundsätzlich zulässigen Informationshandeln der Bundesregierung und politischer Werbung unterschieden.

Für den Bereich der 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 (z. B. § 10 Landespressegesetz Nordrhein-Westfalen²³ (LPrG NRW)); bei Verstoß kann dem Verleger ein Bußgeld auferlegt werden (siehe z. B. § 23 Absatz 1 Nr. 2 LPrG NRW²⁴).

²¹ <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/RFunkStVertr-35>

²² https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV.pdf

²³ https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?sg=0&menu=1&bes_id=4493&anw_nr=2&aufgehoben=N&det_id=405332

²⁴ https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?sg=0&menu=1&bes_id=4493&anw_nr=2&aufgehoben=N&det_id=405353

Im Rundfunk und in fernsehähnlichen Telemedien hingegen ist „Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art“ – und damit auch staatliche Werbung – aufgrund der besonderen Breitenwirkung dieses Mediums untersagt (§§ 7 Absatz 9, 58 Absatz 3 Rundfunkstaatsvertrag²⁵ (RStV); eine Ausnahme gilt insoweit nur für Wahlwerbung politischer Parteien innerhalb kurzer Zeiträume vor Wahlen, § 42 Absatz 2 RStV). Nicht vom Verbot politischer Werbung umfasst sind amtliche Verlautbarungen sowie „unentgeltliche Beiträge im Dienste der Öffentlichkeit“ (§ 7 Absatz 9 Satz 3 RStV). Die zuletzt genannte Ausnahme zielt auf Äußerungen, die an das Allgemeinwohl appellieren, z. B. eine Imagekampagne zugunsten der Freiwilligen Feuerwehr oder ein Aufruf zur Abfallvermeidung. Stets muss das allgemeine Wohl und nicht die Positionierung im Meinungswettbewerb das Ziel sein.

Die Verbreitung politischer Werbung über das Internet ist nicht speziell reguliert.

31. Öffentliche Informationskampagnen zu Fragen der Rechtsstaatlichkeit (z.B. zu Richtern und Staatsanwälten, Journalisten, Zivilgesellschaft)

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.

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.

²⁵ https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV.pdf

32. Regeln zur Transparenz über Medienbeteiligungen

Die Landesmedienanstalten veröffentlichen gemeinsam alle drei Jahre oder auf Anforderung der Länder einen Bericht der KEK 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 (§ 26 Absatz 6 RStV).

Die Landesmedienanstalten veröffentlichen zudem jährlich eine von der KEK zu erstellende Programmliste. In die Programmliste sind alle Programme, ihre Veranstalter und deren Beteiligte aufzunehmen (§ 26 Absatz 7 RStV).

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 Rundfunkstaatsvertrag²⁶ (RStV). Denn soweit es um die Wahrnehmung von Presse- und Rundfunkfreiheit geht, gehört das Recht der Medien zur Gesetzgebungskompetenz der Länder. Entsprechendes gilt für das Recht der Polizei.

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.

33. Regeln und Praktiken zur Gewähr von Unabhängigkeit und Sicherheit von Journalisten und zum Schutz journalistischer und anderer Medientätigkeit vor staatlicher Einwirkung

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 42²⁷), 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

²⁶ https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV.pdf

²⁷ https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/02/rs20070227_1bvr053806.html

sind und nicht an eine bestimmte Meinung anknüpfen, sondern allgemein dem Schutz eines überwiegenden Rechtsguts dienen²⁸ (z.B. das strafrechtliche Verbot von Beleidigungen oder der Jugendschutz). Etwaige Verstöße gegen das Einwirkungsgebot können gerichtlich geltend gemacht werden.

Des Weiteren sind in der Strafprozessordnung (StPO) ein Zeugnisverweigerungsrecht (§ 52 Absatz 1 Satz 1 Nr. 5 StPO) und ein Beschlagnahmeverbot (§ 97 Absatz 5 StPO) zugunsten des dort definierten Personenkreises von Medienschaffenden definiert.

34. 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 vor Straftaten geschützt wie andere Personen.

Die polizeiliche Kriminalstatistik wertet Angriffe auf Journalisten nicht gesondert aus. Ein eigenes Gesetz zum Schutz von Journalisten und eine separate Erfassung von Angriffen scheinen vor dem Hintergrund der vorliegenden Statistiken nicht erforderlich. 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 Studie²⁹ zu dem Ergebnis, dass es zwischen 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.

Die Aufklärungsquote bezüglich aller Straftaten betrug im Jahr 2019 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).

²⁸ 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; 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.

²⁹ <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2020/03/FeindbildPresse-IV.pdf>

35. 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 Pressegesetz³⁰, § 12a Landesmediengesetz Rheinland-Pfalz³¹, § 4 Landespressegesetz Schleswig-Holstein³²). Auskunftsansprüche für Rundfunkveranstalter ergeben sich aus § 9a RStV. Diese Vorschrift findet nach § 55 Absatz 3 RStV auch für Telemedien Anwendung.

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 15³³).

Diese Auskunftsansprüche beziehen sich allerdings nur 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 13³⁴).

Sowohl gegenüber Landes- als auch gegenüber Bundesbehörden kann der Auskunftsanspruch allerdings auf Basis der Abwägung mit entgegenstehenden Rechtspositionen eingeschränkt werden. Da der Auskunftsanspruch der Verwirklichung des objektiv-rechtlichen Gehalts der Pressefreiheit (Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG) dient, können insoweit jedoch nur Rechtspositionen entgegenstehen, die sich ebenfalls aus der Verfassung speisen – etwa das Persönlichkeitsrecht der von einer Veröffentlichung betroffenen Person (Artikel 2 Absatz 1 i.V.m. Artikel 1 Absatz 1 GG), ein Betriebsgeheimnis (Artikel 14 Absatz 1 GG) oder die 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 (IFG) berufen bzw. in den Ländern auf entsprechende Regelungen (z. B. § 3 Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein³⁵).

36. Sonstiges

Entfällt

³⁰ <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayPrG/true>

³¹ 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

³² <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=PresseG+SH&psml=bssshoprod.psml&max=true&aiz=true>

³³ https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/07/rk20150727_1bvr145213.html

³⁴ <https://www.bverwg.de/180919U6A7.18.0>

³⁵ http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/portal/t/1ipk/page/bssshoprod.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=5&eventSubmit_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-InfoZGSHp3&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

37. 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).

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

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 und die im Rahmen der sogenannten Verbändebeteiligung eingeholten Stellungnahmen im Internet zu veröffentlichen.

Die Bundesregierung kann eine Vorlage, die sie bei der Zuleitung an den Bundesrat ausnahmsweise als besonders eilbedürftig bezeichnet hat, nach drei Wochen oder, wenn der Bundesrat ein Verlangen nach Satz 3 geäußert hat, nach sechs Wochen dem Bundestag zuleiten, auch wenn die Stellungnahme des Bundesrates noch nicht bei ihr eingegangen ist; sie hat die Stellungnahme des Bundesrates unverzüglich nach Eingang dem Bundestag nachzureichen, Artikel 76 Absatz 2 Satz 4 GG.

38. 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.³⁶

B. Unabhängige Behörden

39. 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“³⁷ 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.

³⁶ https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/wichtige-verfahrensarten_node.html

³⁷ 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").

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 Bürgern auf etwaiges Fehlverhalten von Bundespolizisten vorhanden. Interne Beschwerden können vertraulich an eine dem Präsidenten des Bundespolizeipräsidiums unterstellte Vertrauensstelle gerichtet werden. Für externe Hinweise über Fehlverhalten von 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.

In den meisten Ländern gibt es mittlerweile ebenfalls Anlaufstellen für externe und interne Hinweise auf Fehlverhalten von 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.³⁸ 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 Datenschutzbehörden gewährleistet namentlich 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 Landesdatenschutzbehörden. Für Kirchen und Rundfunk gibt es spezifische Institutionen für die Datenschutzkontrolle.

³⁸ www.antidiskriminierungsstelle.de.

C. Zugänglichkeit und gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen

40. Modalitäten der Veröffentlichung von Verwaltungsentscheidungen und Umfang der gerichtlichen Überprüfung

41. Umsetzung endgültiger Gerichtsentscheidungen durch die öffentliche Verwaltung und Staatliche Institutionen

D. Die Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft

42. Maßnahmen bzgl. der Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Organisationen

Die Antworten für C.40 bis D.42 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 Bürger und Unternehmen und gewährleisten zugleich, dass sie 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 grundsätzlich ungehindert nachgehen.

Anlage zu 16. Verfahrensdauer

Verfahrensdauer in Monaten (Length of proceedings)		First instance courts					Second instance courts (appeal):					Highest instance courts (Supreme Court):				
		2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
1.	Zivilsachen											*kein Durchschnittswert ausgewiesen				
a)	Amtsgerichte	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9										
b)	Landgerichte	9,1	9,9	9,8	10	10,4	6,4	6,5	6,6	6,9	7,2					
c)	Oberlandesgerichte						9	9,2	9,5	9,5	9,6					
2.	Familiensachen	6,6	6,1	5,9	6,1	6	5,1	5,1	4,6	4,6	4,5					
3.	Strafsachen											kein Durchschnittswert ausgewiesen				
a)	Amtsgerichte	3,8	4	3,9	4	4,2										
b)	Landgerichte	7,2	7,3	7,4	7,9	7,8	4,6	4,9	4,8	4,9	5,1					
c)	Oberlandesgerichte	6,5	14,8	9,5	14	11,1	1,2	1,3	1,2	1,3	1,3					
4.	Verwaltungsgerichte	9,9	10,1	11,4	8,6	11,7	10,4	10	9,1	7,8	7,5	6,6	6,7	6,5	7,4	6,5
a)	darunter Asylverfahren	8,6	7,8	6,6	6,8	11,5	7,2	5,4	4,4	3,6	4,2	kein Durchschnittswert ausgewiesen				
5.	Finanzgerichte	15,4	15,1	14,3	13,6	13,6						8	8	7	8	8
6.	Staatsanwaltschaften	1,6	1,5	1,6	2,6	2,1	26,7	8,7	7,4	7,7	9,9					
7.	Sozialgerichte	14,6	15,1	15,1	15,1	15,1	16,2	16,6	16,9	16,8	17,6	kein Durchschnittswert ausgewiesen				
8.	Arbeitsgerichte											kein Durchschnittswert ausgewiesen				
a)	Urteilsverfahren	3,1	3	3	3,1	3,2	6,1	6,8	7,1	7,2	7,8					
b)	Beschlussverfahren	3,7	3,6	3,7	4,2	4,3	5,1	5,4	5,4	5,8	6,1					

* Angaben zur Verfahrensdauer werden lediglich in der Form ausgewiesen, dass die Verfahrensdauer gruppiert angegeben werden; diese Angaben erlauben es nicht, einen Durchschnittswert zu errechnen.

Erledigte Verfahren (Clearance rate)		First instance courts					Second instance courts (appeal):					Highest instance courts (Supreme Court):				
		2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
1.	Zivilsachen	#####	#####	#####	#####	#####	105.176	101.424	100.324	93.736	92.194	6.443	6.228	6.328	6.889	6.204
a)	Amtsgerichte	#####	#####	#####	925.413	923.179										
b)	Landgerichte	334.499	332.085	322.371	308.026	303.993	55.386	52.932	51.064	46.346	43.030					
c)	Oberlandesgerichte						49.790	48.492	49.280	47.380	49.164					
2.	Familiensachen	648.930	657.600	651.883	587.476	564.468	30.148	28.430	26.186	23.742	22.181					
3.	Strafsachen	692.000	683.596	675.372	667.518	662.297	51.729	49.968	51.133	50.975	51.149	3.293	3.325	3.386	3.871	3.469
a)	Amtsgerichte	679.123	670.787	662.412	654.537	648.918										
b)	Landgerichte	12.860	12.786	12.984	12.933	13.327	45.727	44.099	45.289	45.186	45.387					
c)	Oberlandesgerichte	17	23	26	48	52	6.002	5.869	5.844	5.789	5.762					
4.	Verwaltungsgerichte	129.615	148.333	165.002	204.277	221.607	13.723	13.461	14.249	18.576	20.627	1.407	1.412	1.664	1.407	1.441
a)	darunter Asylverfahren	30.684	48.097	69.435	122.136	137.237	2.374	2.563	2.961	8.127	11.610	36	47	55	191	131
5.	Finanzgerichte	39.564	37.777	36.675	34.986	32.928						3.049	2.721	2.705	2.571	2.571
6.	Staatsanwaltschaften	#####	#####	#####	#####	#####	18	27	57	175	382					
7.	Sozialgerichte	386.460	372.538	367.908	355.488	347.900	27.032	28.394	27.421	26.925	26.229	2.539	2.529	2.831	2.376	2.065
8.	Arbeitsgerichte	403.637	386.419	373.724	351.222	329.373	17.023	16.646	17.043	15.102	329.373	2.596	2.407	2.136	2.299	1.837
a)	Urteilsverfahren	392.061	374.095	361.626	339.794	319.381	15.631	15.122	15.349	13.557	13.472					
b)	Beschlussverfahren	11.576	12.324	12.098	11.428	9.992	1.392	1.524	1.694	1.545	1.376					

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2-1-28

Neuzugänge (Clearance rate 2)		First instance courts					Second instance courts (appeal):					Highest instance courts (Supreme Court):				
		2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
1.	Zivilsachen	#####	#####	#####	#####	#####	104.425	101.398	99.151	91.640	93.235	6.230	6.467	6.531	6.316	6.117
a)	Amtsgerichte	#####	#####	986.139	936.979	923.933										
b)	Landgerichte	332.044	330.035	321.996	307.718	338.021	54.981	52.742	49.198	45.192	41.686					
c)	Oberlandesgerichte						49.444	48.656	49.953	46.448	51.549					
2.	Familiensachen	648.930	657.600	651.883	587.476	564.468	30.148	28.430	26.186	23.742	22.181					
3.	Strafsachen	692.389	677.682	683.304	671.154	673.637	51.929	50.145	52.112	51.282	50.390	3.412	3.328	3.526	3.779	3.651
a)	Amtsgerichte	679.438	664.857	670.036	657.774	659.932										
b)	Landgerichte	12.932	12.783	13.222	13.323	13.646	45.943	44.234	46.253	45.476	44.642					
c)	Oberlandesgerichte	19	32	46	57	59	5.986	5.911	5.859	5.806	5.748					
4.	Verwaltungsgerichte	143.875	145.558	231.630	353.286	200.078	13.057	14.000	16.082	20.820	24.160	1.372	1.469	1.658	1.469	1.344
a)	darunter Asylverfahren	38.543	50.422	141.047	260.164	108.920	2.282	2.600	4.743	11.224	15.388	41	47	57	187	153
5.	Finanzgerichte	35.914	35.016	35.169	33.643	32.654						2.736	2.632	2.554	2.496	2.344
6.	Staatsanwaltschaften	#####	#####	#####	#####	#####	29	61	160	523	341					
7.	Sozialgerichte	371.607	362.000	356.724	342.900	395.468	27.370	27.729	27.147	26.732	25.925	2.400	2.854	2.533	2.418	2.118
8.	Arbeitsgerichte	393.781	382.038	374.302	341.182	330.133	17.913	17.100	15.918	15.668	14.851	2.273	2.271	2.305	1.876	1.755
a)	Urteilsverfahren	381.965	369.584	361.639	330.832	320.094	16.484	15.458	14.273	14.178	13.548					
b)	Beschlussverfahren	11.816	12.454	12.663	10.350	10.039	1.429	1.642	1.645	1.490	1.303					

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2-1-28

Bestand an unerledigten Verfahren zum 31.12. ... (Pending cases)		First instance courts					Second instance courts (appeal):					Highest instance courts (Supreme Court):				
		2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
1.	Zivilsachen	782.964	754.864	719.662	703.920	738.819	68.466	68.430	67.257	65.161	66.211	5.034	5.272	5.475	4.920	4.833
a)	Amtsgerichte	490.516	464.466	429.639	414.205	414.898										
b)	Landgerichte	292.448	290.398	290.023	289.715	323.921	29.792	29.602	27.736	26.582	25.246					
c)	Oberlandesgerichte						38.664	38.828	39.521	38.579	40.965					
2.	Familiensachen	389.106	385.888	391.894	340.132	342.764	11.457	10.336	9.449	8.759	8.600					
3.	Strafsachen	230.698	224.784	231.175	236.382	246.940	19.468	18.591	20.614	20.921	20.164	743	662	763	723	872
a)	Amtsgerichte	222.804	216.894	224.508	227.745	238.028										
b)	Landgerichte	7.869	7.866	6.655	8.544	8.858	18.859	17.950	19.958	20.248	19.500					
c)	Oberlandesgerichte	25	34	12	63	54	599	641	655	673	654					
4.	Verwaltungsgerichte	125.197	122.532	189.173	338.078	316.576	10.687	11.236	13.079	15.323	18.855	622	685	685	723	620
a)	darunter Asylverfahren	30.122	32.447	104.060	242.088	213.845	1.124	1.161	2.943	6.040	9.824	10	10	12	8	30
5.	Finanzgerichte	41.180	38.419	36.913	35.580	35.312						1.946	1.857	1.716	1.641	1.819
6.	Staatsanwaltschaften	644.330	671.312	697.225	723.510	701.852	35	69	172	520	509					
7.	Sozialgerichte	479.726	469.251	488.053	445.523	493.135	39.695	39.020	38.746	38.553	38.334	918	1.244	949	991	1.044
8.	Arbeitsgerichte	114.468	96.067	110.655	100.615	101.231	9.991	10.445	9.320	9.885	9.856	1.585	1.449	1.618	1.195	1.113
a)	Urteilsverfahren	110.211	92.302	105.713	96.751	97.329	9.264	9.600	8.524	9.145	9.185					
b)	Beschlussverfahren	4.247	3.765	4.942	3.864	3.902	727	845	796	741	671					

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2-1-28

Anlage zu 26. Überblick zu verhängten Sanktionen

StGB	Jahr	Verurteilte nach verhängter Sanktion									
		insgesamt	nach allgemeinem Strafrecht				nach JGG				
			insgesamt	Geldstrafe	Freiheitsstrafe		insgesamt	Erziehungs- maßregeln	Zuchtmit- tel	Jugendstrafe	
insgesamt	mit Straf- aussetzung	insgesamt			mit Straf- aussetzung						
§ 108e	2016	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0
	2017	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2018	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
§ 265c	2016	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2017	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2018	2	1	1	0	0	1	0	1	0	0
§ 265d	2016	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2017	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2018	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
§ 265e	2016	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2017	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2018	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
§ 299	2016	17	17	14	3	3	0	0	0	0	0
	2017	13	13	7	6	6	0	0	0	0	0
	2018	14	14	13	1	1	0	0	0	0	0
§ 299a	2016	nicht statistisch erfasst, da erst am 4. Juni 2016 in Kraft getreten									
	2017	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2018	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
§ 299b	2016	nicht statistisch erfasst, da erst am 4. Juni 2016 in Kraft getreten									
	2017	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2018	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
§ 300	2016	35	34	5	29	27	1	0	1	0	0
	2017	18	18	1	17	16	0	0	0	0	0
	2018	7	7	1	6	6	0	0	0	0	0
§ 301	2016	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2017	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2018	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
§ 331	2016	5	5	2	3	2	0	0	0	0	0

	2017	6	6	4	2	2	0	0	0	0	0
	2018	4	4	4	0	0	0	0	0	0	0
§ 332	2016	19	18	4	14	12	1	0	1	0	0
	2017	28	28	5	23	21	0	0	0	0	0
	2018	19	19	5	14	13	0	0	0	0	0
§ 333	2016	13	13	13	0	0	0	0	0	0	0
	2017	18	18	13	5	4	0	0	0	0	0
	2018	15	15	12	3	2	0	0	0	0	0
§ 334	2016	86	84	45	39	38	2	0	1	1	0
	2017	126	124	87	37	28	2	0	0	2	1
	2018	116	116	88	28	22	0	0	0	0	0
§ 335	2016	18	18	0	18	12	0	0	0	0	0
	2017	22	22	0	22	13	0	0	0	0	0
	2018	12	12	0	12	8	0	0	0	0	0
§ 335a iVm 332 334, 335	2016	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2017	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2018	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
§ 336	2016	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2017	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2018	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
§ 2 IntBestG	2016	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2017	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0
	2018	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Strafverfolgung.