



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 30.9.2020
SWD(2020) 304 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

**Verslag over de rechtsstaat 2020
Landenhoofdstuk over Duitsland**

bij

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Verslag over de rechtsstaat 2020
Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 305 final} -
{SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} - {SWD(2020) 308 final} -
{SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} -
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

SAMENVATTING

Het Duitse rechtsstelsel wordt gekenmerkt door de federale structuur van het land en de belangrijke rol van de deelstaten in de rechtsbedeling. De perceptie van de rechterlijke onafhankelijkheid is hoog. Over de waarborgen voor de onafhankelijkheid van aanklagers is recent gedebatteerd. Het Duitse rechtsstelsel werkt meestal efficiënt, maar enkele indicatoren wijzen op een achteruitgang van de algemene prestaties. Er worden bijzondere inspanningen gedaan om de digitalisering van het rechtsstelsel verder te ontwikkelen, want dat zou ook bijdragen aan het verbeteren van de efficiëntie en de kwaliteit ervan. Het “Pact voor de rechtsstaat” van 2019 tussen het federale niveau en de deelstaten zal tegen eind 2021 leiden tot aanvullende financiering voor het rechtsstelsel en de aanstelling van 2 000 extra rechters en aanklagers. Dit is ook relevant in het licht van het toenemende aantal rechters en aanklagers die de komende jaren met pensioen gaan.

Het juridische, regelgevende en institutionele kader voor corruptiebestrijding is over het algemeen operationeel en de uitvoering van een repressief anticorruptiebeleid en de vervolging van misdrijven ligt bij de deelstaten. Op het federale niveau en in de meeste deelstaten is er beleid tegen “draaideurpraktijken”. Wat lobbyactiviteiten betreft, ontbreekt de verplichte registratie van contacten met leden van de Bondsdag en leden van de Bondsregering, maar er wordt wel overwogen om hervormingen door te voeren op dit gebied. De bescherming van klokkenluiders in Duitsland is gebaseerd op een systeem dat in bedrijven is geïntegreerd en waarbij personen een extra meldkanaal, naast het institutionele, kunnen gebruiken.

Duitsland beschikt over een duidelijk vastgelegde regelgeving met betrekking tot mediavrijheid en -pluriformiteit, die voornamelijk onder de bevoegdheid van de deelstaten valt. De veertien regelgevende instanties voor de media zijn openbare instellingen, met een wettelijke garantie dat zij onafhankelijk zijn van politieke en commerciële invloeden. Er is een grote mate van transparantie op het gebied van eigendom van de mediakanalen en er zijn waarborgen die politieke inmenging in de media voorkomen. In de grondwet en in de secundaire wetgeving wordt het recht van journalisten om de vertrouwelijkheid van hun bronnen te beschermen uitdrukkelijk gewaarborgd en worden regels vastgesteld inzake het recht op toegang tot informatie. De afgelopen jaren is bezorgdheid ontstaan over het stijgende aantal aanvallen op journalisten.

Het systeem van controles en waarborgen functioneert goed. Het kader voor effectbeoordelingen en de betrokkenheid van belanghebbenden dragen bij tot de kwaliteit van het wetgevingsproces. Grondwettelijke toetsing gebeurt zowel op het federale niveau als op het niveau van de deelstaten. Een stimulerend kader voor het maatschappelijk middenveld en een beleid om informatie toegankelijk te maken voor burgers zijn operationeel. Maatschappelijke organisaties kunnen vrij functioneren in Duitsland. Regelmatige besprekingen over onderwerpen met betrekking tot de rechtsstaat, zowel vanuit nationaal als vanuit Europees oogpunt, worden bevorderd, onder andere door middel van een voorlichtings- en publiciteitscampagne die in 2019 in het hele land werd gevoerd in het kader van het “Pact voor de rechtsstaat” en waarin werd gefocust op het communiceren van het belang van de rechtsstaat en de garanties die deze biedt voor de individuele burger en voor de democratische samenleving.

I. JUSTITIEEL STELSEL

Het stelsel van rechtbanken in Duitsland is federaal gestructureerd. De rechtsmacht wordt uitgeoefend door de federale rechtbanken en door de rechtbanken van de 16 deelstaten (*Länder*). Het grootste deel van de bevoegdheden en de werklast met betrekking tot de rechtsbedeling ligt bij de deelstaten. De rechtbankstructuur is onderverdeeld in de gewone jurisdictie en gespecialiseerde rechtbanken. De gewone jurisdictie bestaat uit de civiele en de strafrechtelijke rechtspraak. De gespecialiseerde rechtbanken zijn de administratieve rechtbanken, de financiële rechtbanken, de arbeidsrechtbanken en de sociale rechtbanken. De rechtbanken van de deelstaten worden doorgaans beheerd door hun respectieve ministeries van justitie. De benoeming van rechters en aanklagers, behalve voor de federale rechtbanken, valt binnen de bevoegdheid van de deelstaten. De details van de benoemingsprocedures verschillen tussen de deelstaten, maar de belangrijkste elementen, met name het verdienstebeginsel (*Leistungsprinzip*)¹, zijn wel overal dezelfde, evenals de rechterlijke toetsing van de procedure en de beslissing betreffende de benoeming. Voor de federale rechtbanken selecteert het selectiecomité (*Richterwahlausschuss*) de rechters die worden benoemd door de uitvoerende macht, en de raad van rechters (*Präsidialräte*) van de relevante rechtbanken moet tijdens deze procedure worden geraadpleegd². Momenteel maken 638 lokale rechtbanken, 115 regionale rechtbanken en 24 hogere regionale rechtbanken deel uit van de gewone jurisdictie. Verder zijn er 51 administratieve rechtbanken, 15 hogere administratieve rechtbanken, 18 financiële rechtbanken, 108 arbeidsrechtbanken, 18 hogere arbeidsrechtbanken, 68 sociale rechtbanken en 14 hogere sociale rechtbanken, verspreid over de 16 deelstaten³. Op federaal niveau is de minister van Justitie verantwoordelijk voor het federaal hof van justitie, de federale bestuursrechtbank en de federale rechtbank in belastingzaken. Het ministerie van Arbeid en Sociale Zaken is verantwoordelijk voor de federale arbeidsrechtbank en de federale rechtbank in sociale zaken. Grondwettelijke toetsing wordt gewaarborgd door het federaal Grondwettelijk Hof en door de grondwettelijke hoven van de deelstaten. Het Openbaar Ministerie maakt in Duitsland deel uit van de uitvoerende macht, op federaal niveau met de procureur-generaal in het federaal hof van justitie. Op het niveau van de deelstaten heeft elke deelstaat zijn eigen Openbaar Ministerie. Er zijn 27 regionale balies in Duitsland⁴. De overkoepelende organisatie van de 28 ordes in Duitsland, is de Duitse federale orde van advocaten in Berlijn.

Onafhankelijkheid

De perceptie van de onafhankelijkheid van rechtbanken en rechters bij het grote publiek en bij bedrijven blijft hoog. In totaal beschouwen 76 % van de bevolking en 73 % van de bedrijven de mate van onafhankelijkheid van rechtbanken en rechters als “redelijk goed of zeer goed”⁵. Deze hoge perceptie van de rechterlijke onafhankelijkheid is de

¹ Dit is vastgelegd in artikel 33, lid 2, van de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland; voornamelijk op basis van de behaalde resultaten in de twee wettelijke staatsexamens.

² Het selectiecomité (*Richterwahlausschuss*) bestaat uit een gelijk aantal verantwoordelijke ministers van de deelstaten en leden die zijn geselecteerd door de Bondsdag. Zie de wet betreffende de verkiezing van rechters (*Richterwahlgesetz*) en de Duitse wet betreffende rechters (*Deutsches Richtergesetz*), artikelen 54-55. In bepaalde deelstaten bestaan soortgelijke comités. Bovendien zijn de procedure en de beslissing voor de benoeming of de niet-benoeming onderworpen aan rechterlijke toetsing in de administratieve rechtbanken.

³ Bondsministerie van Justitie en Consumentenbescherming (2020).

⁴ Daarnaast is er een speciale orde voor advocaten met het recht in burgerlijke zaken te pleiten in het federaal hof van justitie.

⁵ EU-scorebord voor justitie 2020, grafieken 44 en 46. Het niveau van de gepercipieerde onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt als volgt ingedeeld: zeer laag (minder dan 30 % van de respondenten)

afgelopen jaren stabiel gebleven⁶. Dit werd ook bevestigd door belanghebbenden, zoals de Duitse vereniging van rechters en aanklagers, de Duitse orde van advocaten en de Duitse federale orde⁷. De onafhankelijkheid van het Duitse rechtsstelsel wordt op meerdere manieren gewaarborgd, onder andere met name door rechterlijke toetsing van de wettigheid van beslissingen met betrekking tot justitie, zoals benoemingen, professionele beoordelingen, bevorderingen, disciplinaire sancties en ontslagen⁸. Bovendien bevat het Duitse rechtsstelsel een aantal elementen van gerechtelijk zelfbestuur⁹.

Het recht van de ministers van Justitie om aanklagers te instrueren in individuele zaken staat ter discussie. Er werd een wijziging voorgesteld om een einde te maken aan dit recht, als reactie op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie betreffende de toepassing van het Europees aanhoudingsbevel¹⁰, waarin werd gesteld dat de Duitse openbare ministeries onvoldoende waarborgen bieden voor de onafhankelijkheid van de uitvoerende macht met het oog op de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel. Deze wijziging werd op 28 mei 2020 verworpen door de Bondsdag¹¹. Structureel gezien zijn de openbare ministeries onderdeel van de uitvoerende macht. Daarom en zoals is vastgelegd in de relevante bepalingen van de wet op de rechterlijke organisatie¹², kunnen de ministers van Justitie van de deelstaten en de federale minister van Justitie aanklagers instructies geven in individuele zaken. Voor deze bevoegdheid gelden juridische waarborgen. Naast het legaliteitsbeginsel¹³, waarin elke activiteit van de openbare ministeries is omschreven, en het constitutionele beginsel van de rechtsstaat¹⁴, zijn er nog aanvullende waarborgen op federaal niveau en op het niveau van de deelstaten¹⁵. De algemene bedoeling is ervoor te zorgen dat eventuele instructies in een specifieke zaak in geen geval verder kunnen gaan dan wat in de

beoordeelt de rechterlijke onafhankelijkheid als redelijk goed en zeer goed); laag (30 tot 39 %), gemiddeld (40 tot 59 %), hoog (60 tot 75 %), zeer hoog (meer dan 75 %).

⁶ EU-scorebord voor justitie 2013 tot 2020.

⁷ Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan het land en het raadplegingsproces voor het verslag, bv. bijdrage van de Duitse federale orde van advocaten.

⁸ Met name artikel 97 van de grondwet betreffende rechterlijke onafhankelijkheid.

⁹ Bijdrage van Duitsland aan het verslag over de rechtsstaat 2020, punt 5.

¹⁰ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 27 mei 2019, OG en PI, Gevoegde zaken C-508/18 en C-82/19 PPU. Naar aanleiding van het arrest worden Europese aanhoudingsbevelen nu uitgevaardigd door een rechter in Duitsland. Zie ook het verslag van de Europese Commissie over de uitvoering van het Kaderbesluit van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, COM (2020) 270 final, blz. 5-6.

¹¹ De wijziging werd voorgesteld door een oppositiepartij en kreeg geen meerderheid in het parlement. Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll 19/163*, 28 mei 2020.

¹² Met name de punten 146-147 van de Duitse wet op de rechterlijke organisatie ("*Gerichtsverfassungsgesetz*").

¹³ Lid 152 van het Duitse wetboek van strafvordering ("*Strafprozessordnung*").

¹⁴ Artikel 20, lid 3, van de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland.

¹⁵ EU-scorebord voor justitie 2020, grafiek 55; bv. het federale ministerie van Justitie en de regeringspartijen van Saksen hebben zich ertoe verbonden hun rechten om instructies te geven niet uit te oefenen. Het ministerie van Thüringen heeft zich ertoe verbonden geen instructies uit te vaardigen in individuele zaken, en het ministerie van Noordrijn-Westfalen en de regering van Nedersaksen hebben zich ertoe verbonden individuele instructies alleen in uitzonderlijke gevallen uit te vaardigen. Er zijn geen federale wetten, maar er zijn bepaalde deelstaatswetten alsook federale en deelstaatregelgeving en -richtsnoeren waarin regels over instructies worden uiteengezet. Instructies van het federale ministerie van Justitie en de ministeries van Noordrijn-Westfalen en Thüringen moeten schriftelijk worden afgegeven, in Thüringen moeten die ook met redenen omkleed zijn, in Nedersaksen moeten die in schriftelijke vorm zijn als er geen overeenstemming wordt bereikt en in Sleeswijk-Holstein moeten die in schriftelijke vorm zijn en aan de voorzitter van het parlement worden meegedeeld.

¹⁵ Bijdrage van Duitsland aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

wet is vastgesteld¹⁶. Bovendien verklaarden zowel de autoriteiten als de belanghebbenden dat dit recht op instructie in werkelijkheid slechts in zeer zeldzame gevallen wordt uitgeoefend¹⁷. Deze praktijk, in combinatie met de bestaande juridische waarborgen, blijkt het risico op misbruik van het recht op instructie te beperken¹⁸.

Kwaliteit

De digitalisering van het stelsel van rechtbanken maakt vorderingen, maar blijft op langere termijn een uitdaging. Op 1 januari 2018 trad de wet betreffende de invoering van elektronische dossiers in justitie en de verdere verbetering van de elektronische communicatie omtrent juridische zaken in werking. Volgens deze wet zijn rechtbanken en openbare aanklagers verplicht om uiterlijk vanaf 1 januari 2026 de gerechtelijke en procedurele dossiers uitsluitend elektronisch te bewaren. De belanghebbenden gaven aan dat het gebruik van IT-instrumenten momenteel per rechtbank verschilt, ongeacht de deelstaat waarin die zich bevindt¹⁹. De deelstaten werken aan drie grootschalige netwerken om de gerechtelijke dossiers volledig te digitaliseren (“*elektronische Akte*”)²⁰. Het federale niveau is betrokken bij sommige van deze netwerken, afhankelijk van de respectieve federale rechtbank. Verdere digitalisering zal ervoor zorgen dat meer inspanningen worden geleverd om de kwaliteit van het rechtsstelsel te bevorderen. Duitsland voorziet met name in regelingen voor de productie van machineleesbare rechterlijke beslissingen, de bevordering van en stimulansen voor het gebruik van alternatieve geschillenbeslechting, regelingen om het rechtsstelsel kindvriendelijker te maken, opleidingen voor rechters en het gebruik en de follow-up van enquêtes voor gebruikers van het rechtsstelsel²¹. Duitsland blijkt evenwel relatief hoge gerechtskosten te hanteren voor bepaalde soorten zaken, zoals vorderingen van consumenten met een lage waarde of specifieke handelszaken met een grensoverschrijdend element²².

De komende jaren zal het rechtsstelsel te maken krijgen met een groot aantal rechters en aanklagers die de pensioenleeftijd bereiken. Zowel de autoriteiten als de belanghebbenden gaven aan dat in veel deelstaten, met name in het oosten, het aantal pensioneringen de komende jaren aanzienlijk zal stijgen. Het ministerie van Justitie en het ministerie van Financiën moeten hier aandacht aan besteden en ervoor zorgen dat er voldoende nieuwe rechters en aanklagers worden aangeworven. De belanghebbenden hebben bezorgdheid geuit over het gebrek aan competitieve aanvangssalarissen voor nieuwe rechters en aanklagers, met name in vergelijking met de particuliere praktijk, waardoor het moeilijker wordt om voldoende, gekwalificeerde afgestudeerden te vinden voor de rechtbanken en de

¹⁶ Bijdrage van Duitsland aan het verslag over de rechtsstaat 2020, punt 8.

¹⁷ Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan het land en het raadplegingsproces voor het verslag, bv. schriftelijke bijdrage van de Duitse orde van advocaten.

¹⁸ Zie ook Aanbeveling Rec(2000)19 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, punt 13, onder d): wanneer de overheid bevoegd is instructies uit te vaardigen voor de vervolging in een bepaalde zaak, moeten dergelijke instructies vergezeld gaan van passende waarborgen dat transparantie en billijkheid worden geëerbiedigd in overeenstemming met het nationaal recht. Zie lid 13, onder d) en onder e), voor de waarborgen.

¹⁹ Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan het land en het raadplegingsproces voor het verslag, bijv. schriftelijke bijdrage van de Duitse orde van advocaten.

²⁰ eAS (Baden-Württemberg, Saksen, Sleeswijk-Holstein, Thüringen), eIP (Beieren, Berlijn, Brandenburg, Hamburg, Rijnland-Palts, Mecklenburg-Voor-Pommeren), e2A (Bremen, Hessen, Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen, Saksen-Anhalt, Saarland).

²¹ EU-scorebord voor justitie 2020, grafieken 29, 30, 31, 38, 39, 41.

²² EU-scorebord voor justitie 2020, grafieken 24 en 25.

openbare ministeries²³. Deze uitdaging is mogelijk meer uitgesproken in bepaalde delen van het land, aangezien de salarisoniveaus tussen de deelstaten tot 17 % kunnen verschillen²⁴.

Om het rechtsstelsel en de rechtsstaat te versterken, voert Duitsland een “Pact voor de rechtsstaat”²⁵ in, met daarin bijkomende middelen, zowel op het federale niveau als op het niveau van de deelstaten. Het federale niveau en de deelstaten bereikten op 31 januari 2019 overeenstemming over een “Pact voor de rechtsstaat”. Hiermee wordt een bijkomende financiering van 220 miljoen EUR van het federale niveau toegekend aan de deelstaten, zodat uiterlijk 31 december 2021 2 000 extra banen voor rechters en aanklagers, met inbegrip van het noodzakelijke administratieve personeel, kunnen worden gecreëerd. Daarnaast creëert het federale niveau, voor zover dat hiertoe bevoegd is, 24 extra banen in het federaal hof van justitie en 71 banen bij de procureur-generaal van het hof van justitie, om zo het rechtsstelsel te versterken²⁶. Het “Pact voor de rechtsstaat” wordt zeer positief ontvangen door de belanghebbenden, met name door de Duitse vereniging van rechters en aanklagers, aangezien het een antwoord biedt op de vele stemmen die reeds lang opgingen om de middelen in het rechtsstelsel uit te breiden²⁷, hetgeen ook relevant is in het licht van de verwachte bijkomende uitdagingen met betrekking tot de komende golf van pensioneringen.

Efficiëntie

Het Duitse rechtsstelsel werkt meestal efficiënt, maar enkele indicatoren wijzen op een achteruitgang van de algemene prestaties. De rechtbanken in eerste aanleg voor litigieuze burgerlijke en handelszaken slagen er grotendeels in om hun werklast de baas te blijven, zoals ook uit het afhandelingspercentage van bijna 100 % blijkt. In 2018 daalde het afhandelingspercentage evenwel tot 97,2 %²⁸. De duur van de procedures voor litigieuze burgerlijke en handelszaken in eerste aanleg is sinds 2012 gestaag toegenomen²⁹. Dit werd ook aangegeven door de belanghebbenden³⁰. De administratieve rechtbanken werken doorgaans efficiënt, met name in derde aanleg, waar de tijd die nodig is om de zaken op te lossen duidelijk korter is dan in de administratieve rechtbanken in eerste en tweede aanleg³¹. De administratieve rechtbanken hebben evenwel te maken gekregen met een relatief hoog aantal binnenkomende zaken³², hetgeen zich ook vertaalt naar een relatief hoog aantal hangende zaken³³.

²³ Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan het land en het raadplegingsproces voor het verslag, bv. de schriftelijke bijdrage van de Duitse vereniging van rechters en aanklagers, blz. 7.

²⁴ Autoriteiten en belanghebbenden benadrukten dat de loonkloof de afgelopen jaren is gedicht, na een relevant besluit van het federaal Grondwettelijk Hof van 5 mei 2015 (2 BvL 17/09), maar dat deze nog steeds kan oplopen tot 17 % in de beginrang van R1; zie in dit opzicht de bijdrage van de Duitse vereniging van rechters en aanklagers aan het verslag over de rechtsstaat 2020, blz. 7.

²⁵ Pakt für den Rechtsstaat. Bondsministerie van Justitie en Consumentenzaken (2019), Pact voor de rechtsstaat.

²⁶ Bijdrage van Duitsland aan het verslag over de rechtsstaat 2020, punt 13.

²⁷ Bijdrage van de Duitse vereniging van rechters en aanklagers aan het verslag over de rechtsstaat 2020, blz. 9.

²⁸ EU-scorebord voor justitie 2020, grafiek 11.

²⁹ EU-scorebord voor justitie 2020, grafiek 6.

³⁰ Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan het land en het raadplegingsproces voor het verslag over de rechtsstaat 2020, bv. bijdrage van de Duitse orde van advocaten.

³¹ EU-scorebord voor justitie 2020, grafiek 9.

³² EU-scorebord voor justitie 2020, grafiek 4.

³³ EU-scorebord voor justitie 2020, grafiek 15.

II. CORRUPTIEBESTRIJDING

In Duitsland zijn verscheidene autoriteiten verantwoordelijk voor de preventie en de vervolging van corruptie, waaronder het federale ministerie van Binnenlandse Zaken, Bouw en Gemeenschap, het federale ministerie van Justitie en Consumentenzaken, de Rekenkamer, de financiële inlichtingendienst, het federaal bureau voor Justitie, de federale recherche-informatiedienst en de bevoegde autoriteiten (openbare ministeries en rechtbanken) van de deelstaten. In sommige deelstaten zijn gespecialiseerde openbare ministeries voor corruptiemisdrijven voorhanden, in andere deelstaten zit de specifieke expertise op het gebied van corruptie verspreid over alle openbare ministeries. In de richtlijn met betrekking tot de preventie van corruptie binnen de federale overheid is het rechtskader inzake de preventie vastgesteld. Dat wordt aangevuld met gedetailleerde richtsnoeren en uitvoerige gedragscodes ter preventie van corruptie op het federale niveau.

Duitsland behaalt 80/100 op de corruptieperceptie-index van Transparency International en staat op de vijfde plaats in de Europese Unie en wereldwijd op de negende plaats. 53 % van de respondenten op de Eurobarometer van 2020 betreffende corruptie meent dat corruptie vaak voorkomt in hun land (EU-gemiddelde 71 %), maar slechts 9 % van de mensen voelt zich persoonlijk getroffen door corruptie in hun dagelijks leven (EU-gemiddelde 26 %). Van de bedrijven is 31 % van mening dat corruptie wijdverspreid is (EU-gemiddelde 63 %). Volgens de enquêtes is 22 % van de bedrijven van mening dat corruptie een probleem is wanneer zij zakendoen (EU-gemiddelde 37 %). Ook vindt 33 % van de mensen dat er voldoende succesvolle vervolgingen zijn om mensen van corrupt gedrag te weerhouden (EU-gemiddelde 36 %) terwijl 41 % van de bedrijven meent dat mensen en bedrijven die worden betrappt op omkoping van een hooggeplaatste ambtenaar daarvoor een gepaste straf krijgen (EU-gemiddelde 31 %).

Duitsland beschikt over een uitvoerig institutioneel kader voor de bestrijding van corruptie. Het federale institutionele kader voor corruptiebestrijding omvat het Bondsministerie van Binnenlandse Zaken, Bouw en Heimat, het Bondsministerie van Justitie en Consumentenzaken, de Rekenkamer en het Bundeskriminalamt. Er is ook een netwerk van contactpersonen ter bestrijding van corruptie opgericht, hetgeen door de OESO op internationaal niveau is gemarkeerd als “goede praktijk”³⁴. Deze contactpersonen verlenen burgers en werknemers bijstand en advies bij vragen of bezorgdheden in verband met corruptie³⁵.

De uitvoering van een repressief anticorruptiebeleid en de vervolging van misdrijven ligt bij de deelstaten. Het officiële politierapport inzake corruptie vermeldt 4 894 door de politie geregistreerde corruptiezaken in 2017³⁶. In vergelijking met het jaar daarvoor is dat een daling met 25 %. Het aantal verdachten is evenwel toegenomen met 15 %. De financiële schade als gevolg van corruptie liep op tot 291 miljoen EUR, een stijging met 137 %. In sommige deelstaten zijn gespecialiseerde openbare ministeries voor corruptiemisdrijven voorhanden, in andere deelstaten zit de specifieke expertise op het gebied van corruptie verspreid over alle openbare ministeries. Ten aanzien van onderzoeken van heeft het

³⁴ Bondsministerie van Binnenlandse Zaken, Bouw en Heimat (2019), Preventie van corruptie bij de federale overheid: jaarverslag voor 2018.

³⁵ Bondsministerie van Binnenlandse Zaken, Bouw en Heimat (2019), Preventie van corruptie bij de federale overheid: jaarverslag voor 2018.

³⁶ Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Korruption 2017, Bundeskriminalamt, 2019, blz. 2.

buitenlandse omkoping is het land beoordeeld als een van de strengste handhavers van het Corruptieverdrag³⁷.

Duitsland beschikt over een solide kader ter preventie van corruptie. Het kader voor de preventie van corruptie is zowel op federaal niveau als op het niveau van de deelstaten opgenomen in allerlei bepalingen. In de richtlijn met betrekking tot de preventie van corruptie binnen de federale overheid is het rechtskader inzake de preventie van corruptie in de federale regering vastgesteld³⁸. Op de uitvoering ervan wordt toegezien door verschillende organen, zoals de leidinggevende eenheid binnen het federale ministerie van Binnenlandse Zaken en de federale Rekenkamer. Het federale ministerie van Binnenlandse Zaken is momenteel bezig met een herziening van de richtlijn ter preventie van corruptie. De richtlijn ter preventie van corruptie wordt aangevuld met gedetailleerde uitvoeringsrichtsnoeren (gedragscode, gids voor leidinggevend en overheidsinstanties, focus op risicobeoordeling). Daarnaast ontwikkelen de ministeries hun eigen uitvoeringsrichtlijn (*Umsetzungsrichtlinie*).

Duitsland heeft integriteits- en preventiemaatregelen ingevoerd voor ambtenaren en overheidspersoneel. Regels met betrekking tot contacten met derden, het aanvaarden van geschenken, bijberoepen en activiteiten na uitdiensttreding zijn opgenomen in de gedragscode voor corruptiebestrijding en de gids voor opdrachtgevers en hoofden van administratieve diensten, en verder uitgebreid met de bepalingen in het wetboek van strafrecht, de wet inzake federale ambtenaren en de wet inzake het statuut van federale ambtenaren en de collectieve arbeidsovereenkomst voor het overheidspersoneel (TVöD). Omkopingsmisdrijven zijn ruim omschreven en met name strafrechtelijke aansprakelijkheid kan al van toepassing zijn wanneer een geschenk louter wordt aanvaard³⁹.

De regels inzake belangenconflicten en vermogensverklaringen voor de leden van de Bondsdag werden herzien. De openbaarmaking van betaalde nevenactiviteiten en andere externe banden van leden van de Bondsdag wordt geregeld door de wet betreffende de leden van de Bondsdag⁴⁰, de gedragscode voor leden van de Bondsdag en de uitvoeringsbepalingen van de gedragscode voor leden van de Bondsdag⁴¹. In de meeste deelstaten moeten de betaalde activiteiten van parlementsleden, die niet verboden zijn, verplicht openbaar worden gemaakt, maar in sommige deelstaten ontbreekt wetgeving op dit gebied⁴². Wat betreft financiële belangen en contracten met overheidsinstanties bestaat er voor leden van de Bondsdag geen verbod of beperking op het hebben van financiële belangen of op het aangaan van een contract met overheidsinstanties⁴³. De leden van de Bondsdag moeten hun aandelenbezit openbaar maken, maar alleen indien ze meer dan 25 % van de stemrechten hebben in een bedrijf. Het aantal personeelsleden op de administratieve dienst van de Bondsdag, dat verantwoordelijk is voor het toezicht op belangenconflicten en vermogensverklaringen, werd in 2019 verhoogd. De Greco merkte op dat de middelen voor

³⁷ Implementing the OECD anti-bribery convention, phase 4 report, 2018.

³⁸ *Die Bundesregierung, Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung*, 2004.

³⁹ *Die Bundesregierung, Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung*, 2004.

⁴⁰ *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages, Bundesamt für Justiz: Gesetze im Internet*.

⁴¹ *Deutscher Bundestag, Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages* zoals afgekondigd op 18 juni 2013 (BGBl. I, S. 1645).

⁴² Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Voor-Pommeren, Rijnland-Palts, Thüringen.

⁴³ Volgens regel 2 van de gedragscode voor leden van de Bondsdag moeten leden die advocaat zijn de voorzitter van het federaal parlement echter op de hoogte brengen wanneer zij in de rechtbank of daarbuiten optreden als vertegenwoordiger van de Bondsrepubliek Duitsland als die vertegenwoordiging wordt vergoed.

een doeltreffende controle op de uitvoering van de regels moeten worden versterkt⁴⁴. Wat betreft de leden van de federale regering zijn er relevante bepalingen vastgelegd in de wet op het juridische statuut van de leden van de federale regering⁴⁵. Volgens deze wet mogen leden van de federale regering geen nevenfuncties bekleden en moeten ze geschenken die ze in verband met hun ambt hebben ontvangen, aangeven⁴⁶. Er zijn geen regels vastgesteld inzake de openbaarmaking van vermogensbestanddelen en bezittingen. Ook hoeven leden van de Bondsdag hun bezit van vermogensbestanddelen of financiële belangen niet mee te delen.

Op het federale niveau en in de meeste deelstaten is er beleid voor het reglementeren van “draaideurpraktijken”. In 2015 werd een wettelijke afkoelingsperiode ingevoerd voor aftredende bondskanseliers, ministers en staatssecretarissen. De huidige en de voormalige leden van de federale regering moeten de federale regering op de hoogte brengen wanneer ze van plan zijn om binnen 18 maanden nadat ze de federale regering hebben verlaten, buiten de openbare sector te gaan werken. Staatssecretarissen moeten die kennisgeving doen aan het verantwoordelijke lid van de federale regering⁴⁷. Sommige deelstaten hebben ook afkoelingsperiodes ingevoerd. In totaal zijn zulke bepalingen ingevoerd in zeven deelstaten en lopen er momenteel besprekingen over de invoering ervan in drie deelstaten⁴⁸.

Wat lobbyactiviteiten betreft, zijn er verschillende regels met betrekking tot contacten met derden voor leden van de Bondsdag, medewerkers van Bondsministeries en ambtenaren van de federale overheid. Voor de contacten tussen leden van de Bondsdag en lobbyisten bestaat er in Duitsland nog geen lobbyregister. De voorzitter van de Bondsdag houdt een openbare lijst bij, en vertegenwoordigers van verenigingen die lobbyen bij de Bondsdag of de Bondsregering kunnen pas door de commissies van de Bondsdag worden gehoord indien zij zich op deze lijst hebben geregistreerd. De registratie gebeurt evenwel vrijwillig en is alleen verplicht voor vertegenwoordigers van verenigingen, dus niet voor bedrijven, zelfstandige lobbyisten en andere categorieën⁴⁹. Wat ambtenaren van de federale overheid betreft, bevat de strategie ter voorkoming van corruptie richtsnoeren voor contacten tussen ambtenaren en derden.

In verscheidene sectorspecifieke wetten zijn bepalingen inzake de bescherming van klokkenluiders en meldingsprocedures voor klokkenluiders opgenomen. In de huidige regels bestaat bijvoorbeeld de verplichting om meldingskanalen vast te stellen voor de ontvangst en behandeling van bepaalde informatie afkomstig van klokkenluiders in de zorgsector⁵⁰. Bovendien hebben veel bedrijven systemen ter bescherming van klokkenluiders ingevoerd naar aanleiding van de aanbevelingen van de Duitse codex voor corporate governance⁵¹. De belanghebbenden hebben bezorgdheid geuit over het gevaar van onvoldoende bescherming voor klokkenluiders, afhankelijk van de geldende wetgeving.

⁴⁴ GRECO Fourth Evaluation Round — Second Compliance Report, aanbeveling IV, blz. 6.

⁴⁵ *Bundesministergesetz* (BGBl. I S. 1328).

⁴⁶ Wereldbank, Landprofiel Duitsland.

⁴⁷ Bijdrage van Duitsland aan het verslag over de rechtsstaat 2020, punt 21.

⁴⁸ In Brandenburg, Hamburg, Hessen, Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen, Sleeswijk-Holstein en Thüringen zijn bepalingen ingevoerd. In Berlijn, Mecklenburg-Voor-Pommeren en Saksen zijn besprekingen hierover aan de gang.

⁴⁹ GRECO Fourth Evaluation Round — Evaluation Report.

⁵⁰ Bijdrage van Duitsland aan het verslag over de rechtsstaat 2020, blz. 15.

⁵¹ Bijdrage van Duitsland aan het verslag over de rechtsstaat 2020, blz. 14.

III. MEDIAPLURIFORMITEIT

De vrijheid van meningsuiting, de persvrijheid⁵² en het recht op informatie worden gewaarborgd in de grondwet (grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland)⁵³. De onafhankelijkheid van de veertien media-instanties is op nationaal niveau neergelegd in door de deelstaten overeengekomen verdragen en op het niveau van de deelstaten in deelstaatspecifieke omroep- en mediawetten⁵⁴. In de Duitse wet zijn transparantieregels vastgelegd omtrent de openbaarmaking van eigendom in de nieuwsmediasector en de openbaarmaking van eventuele betrokkenheid in mediaorganisaties door politieke partijen.

De inhoudelijke mediaregulering is voornamelijk een bevoegdheid van de deelstaten. De regelgeving inzake particuliere radio- en televisiezenders is vastgesteld door de 14 verschillende onafhankelijke regelgevende instanties van de deelstaten (*Medienanstalten*), die verantwoordelijk zijn voor het verlenen van vergunningen, het toekennen van frequenties en het toezicht op particuliere radio- en televisiezenders⁵⁵. Zij zien toe op de naleving van de regels voor reclame en de bepalingen betreffende de bescherming van de jeugd, en bevorderen projecten die de mediageletterdheid verbeteren. Zij bieden voorts ondersteuning voor de invoering van nieuwe omroeptechnologie en helpen de diversiteit op particuliere zenders te waarborgen⁵⁶. De 14 media-instanties zijn openbare instellingen, met een wettelijke garantie dat zij onafhankelijk zijn van politieke en commerciële invloeden. Zij hebben uitgebreide regelgevende bevoegdheden en hun beslissingen kunnen worden betwist in de administratieve rechtbanken. Volgens de monitor voor de pluriformiteit van de media 2020 ("MPM 2020") wijst de indicator voor de onafhankelijkheid en de doeltreffendheid van de media-autoriteit op een zeer laag risico in Duitsland⁵⁷.

De Duitse persraad is een zelfregulerende instantie die is opgericht door media-uitgevers⁵⁸. De doeltreffende toepassing van de grondwet, die de persvrijheid garandeert en censuur verbiedt, waarborgt de onafhankelijkheid van de pers en vrijwaart haar zelfregulerende instanties van politieke inmenging. De persraad is georganiseerd als een geregistreerde vereniging, bestaande uit twee uitgevers- en twee journalistenorganisaties: de vereniging van Duitse krantenuitgevers (BDZV), de Duitse journalistenfederatie (DJV), de Duitse journalistenbond (dju) binnen de Duitse vakbond van verenigde handelsdiensten (dju in ver.di) en de vereniging van Duitse tijdschriftuitgevers (VDZ). Door klachten over het gedrag van de pers te behandelen, houdt de persraad toezicht op de naleving van de ethische regels voor het dagelijkse werk van journalisten, zoals die zijn vastgelegd in de Duitse perswet, en kan hij de betrokken persorganisatie publiekelijk berispen voor inbreuken op de perswet. De werkzaamheden van de persraad worden gefinancierd uit bijdragen van ledenverenigingen en de klachtendienst wordt gefinancierd door de Duitse federale regering.

⁵² Duitsland staat op de 11e plaats in de World Press Freedom Ranking 2020 van Verslaggevers zonder grenzen.

⁵³ Artikel 5, lid 1, van de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland.

⁵⁴ Medienanstalten, webpagina over de rechtsgrondslag van de media-instanties.

⁵⁵ Openbare omroepen worden gecontroleerd door hun eigen raden van toezicht.

⁵⁶ Medienanstalten, webpagina over de media-instanties.

⁵⁷ Monitor voor de pluriformiteit van de media 2020. De goede reputatie en de onafhankelijkheid van de regulerende instanties werd verder bevestigd door de informatie die werd ontvangen in het kader van het bezoek aan het land.

⁵⁸ De relevante Duitse perscodex is een zelfregulerend kader dat is opgericht door de Duitse persraad.

Wat betreft de transparantie op het gebied van eigendom, zijn in de Duitse wetgeving specifieke bepalingen opgenomen omtrent de openbaarmaking van eigendom in de mediasector⁵⁹. Commerciële omroepen moeten informatie over de eigendom melden om een aanvraag voor een zendvergunning te kunnen doen en deze te kunnen krijgen, en ze moeten opgeven of er plannen zijn die invloed hebben op de structuur van de aandeelhouders. Online mediaorganisaties moeten hun eigendomsinformatie transparant maken via een colofon op hun websites. Voor de pers zijn deze transparantieverplichtingen omtrent colofons vastgesteld in de perswetten van de betreffende deelstaat. Politieke partijen moeten hun betrokkenheid in mediaorganisaties bekendmaken in overeenstemming met de wet op de politieke partijen van 1967⁶⁰. Volgens de monitor voor de pluriformiteit van de media 2020 wijst de indicator voor de transparantie betreffende de eigendom van media op een laag risico⁶¹.

Duitsland beschikt over goed functionerende waarborgen tegen de formele controle van politieke partijen over de media. De indicator voor de politieke onafhankelijkheid van de media wijst op een laag risico⁶². In het door de deelstaten overeengekomen verdrag inzake omroepen en telemedia wordt reclame van politieke, ideologische of religieuze aard over het algemeen verboden op de radio, televisie en kiesvideo's⁶³. Reclame van politieke aard is alleen toegelaten tijdens verkiezingsperioden, waarbij alle partijen die aan de verkiezingen deelnemen, zendtijd moeten krijgen in overeenstemming met het beginsel van gelijke kansen⁶⁴. De zendtijd voor politieke reclameboodschappen is gratis en er kan geen bijkomende zendtijd worden aangekocht. De verspreiding van politieke reclame via het internet (met uitzondering van kiesvideo's) is momenteel niet aan regelgeving onderworpen. Het nieuwe door de deelstaten overeengekomen mediaverdrag zal een transparantiebepaling inzake politieke reclame bevatten. Politici en hun partijen brengen doorgaans geen verslag uit over de bedragen die ze uitgeven aan reclameboodschappen op online platformen.

Het kader voor de bescherming van journalisten is aanwezig, maar er bestaat bezorgdheid omtrent het toenemende aantal aanvallen op journalisten. Het kader voor de bescherming van journalisten is bepaald door de persvrijheid en de vrijheid van omroep, die worden gewaarborgd in de grondwet van de Bondsrepubliek⁶⁵. Het wordt verder aangevuld door de relevante pers- en mediawetten van de deelstaten. Journalisten hebben het recht om hun bronnen te beschermen en om niet te getuigen in straf-, burger- en bestuursrechtelijke zaken. Op grond van een rechtmatig belang wordt het recht op toegang tot informatie gewaarborgd door de grondwet en wordt de toegang tot informatie van de federale regering geregeld door de wet inzake de vrijheid van informatie. Dertien deelstaten hebben soortgelijke kaders vastgesteld. De bescherming van journalisten tegen strafbare feiten is gebaseerd op de strafwetgeving die voor alle burgers geldt. Momenteel bestaat er in Duitsland geen specifieke wet die journalisten beschermt tegen criminele handelingen of om de relevante misdaad te onderzoeken. In de politiecijfers inzake criminaliteit worden de aanvallen op journalisten niet afzonderlijk beoordeeld, maar die cijfers maken wel melding van strafbare feiten tegen de media in het algemeen. De Duitse overheid meent evenwel dat

⁵⁹ Onderdeel 26 van het door de deelstaten overeengekomen verdrag inzake omroepen en telemedia.

⁶⁰ *Gesetz über die politische Parteien* (BGBl. I S. 149).

⁶¹ Monitor voor de pluriformiteit van de media 2020, blz. 12. Deze bevinding werd ook bevestigd door de informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan het land.

⁶² Monitor voor de pluriformiteit van de media 2020, blz. 13.

⁶³ Onderdelen 7, 58, alinea 3, van het door de deelstaten overeengekomen verdrag inzake omroepen en telemedia.

⁶⁴ Onderdeel 42 van het door de deelstaten overeengekomen verdrag inzake omroepen en telemedia.

⁶⁵ Artikel 5 van de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland.

een aparte wetgeving voor de bescherming van journalisten en een aparte registratie van de aanvallen niet noodzakelijk is tegen de achtergrond van de beschikbare statistieken over de omvang van het probleem⁶⁶. In Duitsland kan laster worden bestraft met gevangenneming, maar er moet worden opgemerkt dat dit in de praktijk zeer zelden voorkomt⁶⁷. Volgens de monitor voor de pluriformiteit van de media 2020 wijzen de algemene basisindicatoren met betrekking tot het beroep van journalist en de normen en de bescherming van journalisten op een laag risico. De relevante indicator van de monitor voor de pluriformiteit van de media 2020 met betrekking tot fysieke veiligheid wijst evenwel op een hoog risico. Verslaggevers zonder grenzen verklaarde dat in 2018 ten minste 22 en in 2019 ten minste 13 gewelddadige aanvallen op journalisten waren gemeld⁶⁸. In 2019 en 2020 heeft het platform van de Raad van Europa ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten vijf waarschuwingen over Duitsland gepubliceerd in verband met aanvallen op de fysieke veiligheid, pesterijen en intimidatie van journalisten en andere handelingen met afschrikkende gevolgen voor de mediavrijheid⁶⁹.

IV. ANDERE INSTITUTIONELE KWESTIES IN VERBAND MET CONTROLES EN WAARBORGEN

Duitsland is een federale democratische republiek die uit zestien deelstaten (*Länder*) bestaat. De bevoegdheden zijn verdeeld tussen de federale regering en de regeringen van de deelstaten. De scheiding der machten is neergelegd in de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland⁷⁰ en de grondwetten van de deelstaten. Op federaal niveau is de federale wetgevende macht toegekend aan de Bondsdag (*Bundestag*) en de representatieve instantie van de deelstaten (*Bundesrat*)⁷¹. De regering, de *Bundesrat* en de leden van de *Bundestag* kunnen wetgevingsvoorstellen indienen⁷². Het Duitse mensenrechteninstituut en het federaal agentschap voor de bestrijding van discriminatie dragen bij tot de bescherming van de grondrechten.

Het uitvoeren van effectbeoordelingen en het raadplegen van belanghebbenden zijn bestaande praktijken voor het vaststellen van wetgeving. In Duitsland bestaat er sinds 2006 een nationale instantie voor betere regelgeving die de federale regering advies verstrekt over deze kwesties. Om de transparantie van het wetgevingsproces op federaal niveau te versterken, heeft de federale regering in november 2019 besloten alle bijdragen van belanghebbenden met betrekking tot federale wetgevingsvoorstellen online te publiceren. Ook de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa toonde zich verheugd over deze ontwikkeling en omschreef deze als een belangrijke stap vanuit de federale overheid om de transparantie van het wetgevingsproces te verbeteren⁷³. Er zijn plannen om dit verder te verenigen in één platform, want momenteel publiceren de federale ministeries zulke bijdragen op hun eigen website⁷⁴.

⁶⁶ Bijdrage van Duitsland aan het verslag over de rechtsstaat 2020, punt 34.

⁶⁷ Monitor voor de pluriformiteit van de media 2020, blz. 9.

⁶⁸ Intimidatiecampagnes, met name via sociale media, aanvallen van rechts-extremisten, de politie die verhindert dat journalisten hun werk kunnen doen tijdens bepaalde demonstraties. Verslaggevers zonder grenzen (2019, 2020), World Press Freedom Index, blz. 3.

⁶⁹ Raad van Europa, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists.

⁷⁰ Artikel 20 van de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland.

⁷¹ Artikelen 70 e.v. van de grondwet.

⁷² Voorstellen van de *Bundestag* kunnen door (ten minste) 5 % van de leden worden ingediend. In de praktijk gaan de meeste voorstellen uit van de regering.

⁷³ GRECO Fourth Evaluation Round — Second Compliance Report, punt 38.

⁷⁴ Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan het land en de bijdrage van Duitsland aan het verslag over de rechtsstaat 2020, punt 21.

De eerbiediging van de grondrechten en de constitutionele rechten wordt op verscheidene manieren gewaarborgd. Grondwettelijke toetsing gebeurt zowel op het federale niveau als op het niveau van de deelstaten. Op het federale niveau voorziet de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland in verschillende procedures die grondwettelijke toetsing door het federaal Grondwettelijk Hof mogelijk maken⁷⁵. Hierbij gaat het onder andere om de algemene rechterlijke toetsing van statussen, de specifieke rechterlijke toetsing van statussen, de geschillen tussen het federale niveau en de deelstaten en de geschillen tussen de constitutionele organen en individuele grondwettelijke klachten, waaronder, in uitzonderlijke gevallen, ook de grondwettelijke toetsing van statussen kan vallen. Het federaal Grondwettelijk Hof kan ook interlocutoire vonnissen uitspreken. Grondwettelijke toetsing gebeurt ook op het niveau van de deelstaten. Voor de deelstaatwetten wordt dit verricht door de respectieve grondwettelijke hoven van de deelstaten. Het algemene stelsel voor grondwettelijke toetsing wordt in het algemeen doeltreffend geacht. Het recente arrest van het federaal Grondwettelijk Hof van 5 mei 2020⁷⁶ heeft evenwel aanleiding gegeven tot bezorgdheid met betrekking tot de reikwijdte van de grondwettelijke toetsing ten aanzien van de rechtsorde van de Europese Unie⁷⁷. De belanghebbenden wezen ook op specifieke aspecten met betrekking tot de bestaande mechanismen voor het toezicht op de tenuitvoerlegging van de arresten van het federaal Grondwettelijk Hof. Het is een punt van zorg dat er geen doeltreffend mechanisme bestaat om te waarborgen dat arresten binnen een bepaalde termijn worden uitgevoerd, zoals ook is gebleken uit het gebrek aan juridische follow-up van de uitvoering van een baanbrekend arrest inzake successiebelastingwetgeving van 2014⁷⁸, of op het niveau van bepaalde deelstaten waar de uitvoerende macht de uitspraken van administratieve rechtbanken op het gebied van de EU-wetgeving inzake luchtkwaliteit niet heeft uitgevoerd⁷⁹. Een ander aspect dat ter sprake werd gebracht, is het gebrek aan een versnelde grondwettelijke toetsing van nieuwe wetten, wanneer er twijfel bestaat over de grondwettigheid ervan en er redenen zijn om aan te nemen dat de wetgever de eerdere arresten van het federaal Grondwettelijk Hof niet volledig uitvoert. De enige mogelijke oplossing in dit specifieke geval bestaat erin een nieuwe klacht in te dienen, die tot aanzienlijke lasten kan leiden voor de klagende partij⁸⁰. In het kader van de COVID-19-pandemie is bij het federaal Grondwettelijk Hof een zaak aanhangig gemaakt met betrekking tot bepaalde maatregelen die waren goedgekeurd om de pandemie te bestrijden⁸¹ en heeft het Hof interlocutoire vonnissen⁸² uitgesproken tegen sommige maatregelen. Bovendien werden in de administratieve rechtbanken in heel Duitsland zaken aanhangig gemaakt in kort geding of voor interlocutoire vonnissen met betrekking tot bepaalde overheidsmaatregelen in

⁷⁵ Artikel 93 en artikel 100 van de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland; ook “Bundesverfassungsgericht” genoemd.

⁷⁶ Arrest van het federaal Grondwettelijk Hof van 5 mei 2020, 2 BvR 859/15.

⁷⁷ Hof van Justitie van de Europese Unie, Persbericht nr. 58/20 van 8 mei 2020; Verklaring van voorzitter Von der Leyen, STATEMENT/20/846 van 10 mei 2020.

⁷⁸ Arrest van het federaal Grondwettelijk Hof van 17 december 2014, 1 BvL 21/12.

⁷⁹ Bv. de bijdrage van de Duitse vereniging van rechters en aanklagers aan het verslag over de rechtsstaat 2020, blz. 14 e.v. en de daar opgenomen verwijzingen of de bijdrage van de Duitse orde van advocaten aan het verslag over de rechtsstaat 2020, blz. 14 e.v. en de daar opgenomen verwijzingen.

⁸⁰ Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan het land en het raadplegingsproces voor het verslag, bv. de schriftelijke bijdrage van de Duitse orde van advocaten.

⁸¹ Duitsland heeft geen noodtoestand afgekondigd en geen specifieke uitzonderingstoestand vastgesteld; de maatregelen werden op federaal niveau op basis van de wet inzake epidemieën en op het niveau van de deelstaten genomen. Grondwettelijk Hof.

⁸² Hierbij ging het onder andere om de tijdelijke schorsing van een totaalverbod op religieuze diensten, besluit van het federaal Grondwettelijk Hof van 29 april 2020, 1 BvQ 44/20; zie ook het besluit van het federaal Grondwettelijk Hof van 15 april 2020, 1 BvR 828/20, betreffende de vrijheid van vergadering. Een aantal andere inzendingen is niet-ontvankelijk verklaard.

verband met de COVID-19-pandemie, soms met succes, maar de belangrijkste procedures lopen nog⁸³.

Onafhankelijke autoriteiten spelen een rol bij de bescherming van de grondrechten. Het Duitse nationaal instituut voor de mensenrechten heeft, in overeenstemming met de zogenoemde Beginselen van Parijs⁸⁴, de *A-Status* gekregen van de Global Alliance of National Human Rights Institutions. Wat betreft het federaal agentschap voor de bestrijding van discriminatie, de nationale instantie voor gelijke kansen, blijkt de procedure voor de benoeming van de leidinggevendenden gevoelig te zijn voor vertraging en wrijving. Sinds april 2018 wordt het uitsluitend op ad interim-basis beheerd⁸⁵. Naast het federaal agentschap voor de bestrijding van discriminatie zijn ook in acht deelstaten agentschappen voor de bestrijding van discriminatie opgericht.

Er is een stimulerend kader voor het maatschappelijk middenveld en een beleid om informatie toegankelijk te maken voor de burgers. Maatschappelijke organisaties kunnen vrij functioneren in Duitsland⁸⁶. Er is enige discussie omtrent een uitspraak van de federale rechtbank in belastingzaken van 2019 betreffende de criteria waaraan maatschappelijke organisaties moeten voldoen om de belastingvoordelen van non-profitverenigingen van algemeen nut te kunnen genieten⁸⁷. De belanghebbenden, met inbegrip van het nationaal instituut voor de mensenrechten, zijn van mening dat deze uitspraak de ruimte voor het maatschappelijk middenveld inkrimpt⁸⁸.

Regelmatige debatten en publicaties over onderwerpen met betrekking tot de rechtsstaat, zowel vanuit nationaal als Europees oogpunt, dragen bij tot de bevordering van een dynamische rechtsstaatscultuur. Een veelgelezen platform voor besprekingen over onderwerpen met betrekking tot de rechtsstaat⁸⁹ heeft de afgelopen jaren aan belang gewonnen en is een forum geworden voor zowel nationale als Europese besprekingen over de rechtsstaat. Het ministerie van Justitie en Consumentenzaken voerde in 2019, als onderdeel van het “Pact voor de rechtsstaat” een nationale voorlichtings- en publiciteitscampagne. In deze campagne werd gefocust op het communiceren van het belang van de rechtsstaat en de garanties die deze biedt voor de individuele burger en voor de democratisch samenleving, en dit wordt verder weerspiegeld in het programma van het Duitse voorzitterschap van de Raad (2020).

⁸³ Zie voor met succes aangevochten zaken bv. hogere administratieve rechtbank Baden-Württemberg (VGH Baden-Württemberg), 5 mei 2020, zaak nr. 1 S 1623/20 betreffende het indicatief criterium voor het toegelaten aantal klanten [20 m² per persoon met inbegrip van personeel] dat als waarschijnlijk onrechtmatig werd beschouwd; hogere administratieve rechtbank Baden-Württemberg (VGH Baden-Württemberg), 30 juli 2020, zaak nr. 1 S 2087/20 betreffende de onvoorwaardelijke verplichting voor het personeel van een slachthuis om zich (tweemaal per week) te laten testen, werd onevenredig bevonden.

⁸⁴ UN Human Rights Office of the High Commissioner (1993), Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles).

⁸⁵ Bijdrage van het federaal agentschap voor de bestrijding van discriminatie aan het verslag over de rechtsstaat 2020, blz. 11.

⁸⁶ Het maatschappelijk middenveld werd aangemerkt als open. Score gegeven door CIVICUS; beoordelingen zijn op een schaal van vijf categorieën gedefinieerd als: open, gekrompen, belemmerd, onderdrukt en gesloten.

⁸⁷ Arrest van de federale rechtbank in belastingzaken van 10 januari 2019, V R 60/17.

⁸⁸ Bijdrage van het Europees netwerk van instituten voor de mensenrechten aan het verslag over de rechtsstaat 2020, blz. 109.

⁸⁹ Verfassungsblog.

Bijlage I: lijst van bronnen in alfabetische volgorde*

* De lijst van de bijdragen die zijn ontvangen in het kader van de raadpleging voor het verslag over de rechtsstaat 2020 is te vinden op (COM-website).

Bundeskriminalamt (2018), *Bundeslagebild Korruption 2017*.

<https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Korruption/korruptionBundeslagebild2017.html?nn=28078>

Bundeskriminalamt (2019), *Bundeslagebild Korruption 2018*.

Bundesregierung (2004), *Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung*.

http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_30072004_O4634140151.html

Bundestag (2020), *Plenarprotokoll 19/163*.

Bundesverfassungsgericht, arrest van 17 december 2014, 1 BvL 21/12.

Bundesverfassungsgericht, arrest van 5 mei 2015, 2 BvL 17/09.

Bundesverfassungsgericht, arrest van 5 mei 2020, BvR 859/15.

Bundesverfassungsgericht, besluit van 15 april 2020, 1 BvR 828/20.

Bundesverfassungsgericht, besluit van 29 april 2020, 1 BvQ 44/20.

Bundesverfassungsgericht, webpagina met soorten procedures.

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

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), *2020 Media pluralism monitor*

<https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>

CIVICUS, *Monitor tracking civic space: Germany*. <https://monitor.civicus.org/country/germany/>

Der Spiegel (2017), *Was Abgeordnete nebenher verdienen*.

<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/nebeneinkuenfte-in-den-landtagen-das-sind-die-top-verdiener-a-1136866.html>

Die Linke, voorstel voor de invoering van een verplicht transparantieregister:

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/000/1900015.pdf>

Directoraat-generaal Communicatie (2019, 2020), *Flash Eurobarometer 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Directoraat-generaal Communicatie (2020), *Speciale Eurobarometer 502 over corruptie*.

Duitse federale orde van advocaten (2020), Bijdrage van de Duitse federale orde van advocaten aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

Duitse orde van advocaten (2020), Bijdrage van de Duitse orde van advocaten aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

Duitse persraad, Duitse perscodex. <https://www.presserat.de/pressekodex.html>

Duitse regering (2020), Bijdrage van Duitsland aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

Duitse vereniging van rechters en aanklagers (2020), Bijdrage van de Duitse vereniging van rechters en aanklagers aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

European Network of Human Rights Institutions (2020), *Contribution from the European Network of Human Rights Institutions for the 2020 Rule of Law Report*.

European University Institute, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, *Media Pluralism Monitor 2020*, 2020.

Europese Commissie (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020), *EU-scorebord voor justitie*.

Europese Commissie (2019), *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad ter beoordeling van de mate waarin de lidstaten de noodzakelijke maatregelen hebben genomen om te voldoen aan Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de bestrijding van corruptie in de privé-sector*, COM(2019)355 final.

Europese Commissie (2020), *Verslag over de uitvoering van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten*, COM(2020) 270 final.

Federaal agentschap voor de bestrijding van discriminatie (2020), Bijdrage van het federaal agentschap voor de bestrijding van discriminatie aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

Federale rechtbank in belastingzaken, arrest van 10 januari 2019, V R 60/17.

GRECO (2015), *Fourth Evaluation Round — Evaluation Report on Germany on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors*.

GRECO (2019), *Fourth Evaluation Round — Second Compliance Report on Germany on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors*.

Hof van Justitie van de Europese Unie (2020), Persbericht naar aanleiding van het arrest van het Duitse Grondwettelijk Hof van 5 mei 2020, nr. 58/20.

Hof van Justitie, arrest van 27 mei 2019, OG en PI, Gevoegde zaken C-508/18 en C-82/19.

Medienanstalten, webpagina over de media-instanties. <https://www.die-medienanstalten.de/en/about-the-media-authorities>

Medienanstalten, webpagina over de rechtsgrondslag van de media-instanties. <https://www.die-medienanstalten.de/service/rechtsgrundlagen>

Ministerie van Binnenlandse Zaken, Bouw en Heimat (2019), Preventie van corruptie bij de federale overheid: jaarverslag voor 2018. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/themen/moderne-verwaltung/korruption-prevention-report-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Ministerie van Justitie en Consumentenzaken (2017), Rechtbanken van de federale en deelstaatregeringen. https://www.bmjjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Anzahl_der_Gerichte_des_Bundes_und_der_Laender.pdf?__blob=publicationFile

Ministerie van Justitie en Consumentenzaken (2019), Pact voor de rechtsstaat. https://www.bmjjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2019/020119_Rechtstaat.html

OECD (2018), *Implementing the OECD anti-bribery convention – Phase 4 report: Germany*. <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Germany-Phase-4-Report-ENG.pdf>

Raad van Europa, *Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists*. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>

Raad van Europa: Comité van ministers (2000), *Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system*.

Reporters without Borders (2019, 2020), *World press freedom index*. <https://rsf.org/en/ranking/2019>
<https://rsf.org/en/ranking/2020>

Transparency International (2019), *Corruption Perceptions Index*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/deu>

UN Human Rights Office of the High Commissioner (1993), *Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles) — Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993*.

UN Office on Drugs and Crime (2019), *Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption — Executive summary: Germany*.

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/17-18December2019/V1911805e.pdf>

Verfassungsblog: blog over grondwettelijke zaken. <https://verfassungsblog.de/>

Virtueel landbezoek aan Duitsland in het kader van het verslag over de rechtsstaat 2020.

Voorzitter van de Europese Commissie Ursula von der Leyen (2020), *Verklaring van voorzitter Von der Leyen*, STATEMENT/20/846.

Wereldbank, *Country Profile: Germany*. <https://star.worldbank.org/sites/star/files/germany-ad-country-profile.pdf>

Bijlage II: landbezoek aan Duitsland

De diensten van de Commissie hebben in juni 2020 virtueel vergaderd met:

- Bondsministerie van Binnenlandse Zaken
- Bondsministerie van Justitie en Consumentenbescherming
- Duitse advocatenvereniging (DAV)
- Duitse orde van advocaten (BRAK)
- Duitse rechtersvereniging
- European Committee of the Conference of Justice Ministers of the Federal States
- Federale recherche
- Gezamenlijk bestuur van media-instanties
- Kanselarij van de deelstaat Beieren
- Transparency International Duitsland

* De Commissie heeft eveneens de volgende organisaties ontmoet in een aantal horizontale vergaderingen:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Federation for Human Rights
- International Press Institute
- Lifelong learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporters without Borders
- Transparency International EU