



Bundesarbeitskreis  
Christlich-Demokratischer Juristen  
(BACDJ)

**CDU**

## RECHTSPOLITISCHES PROGRAMM DES BACDJ ZUR BUNDESTAGSWAHL 2021

**RECHT SICHERT FREIHEIT - DIE STÄRKE DES  
RECHTSSTAATES IN UNSICHEREN ZEITEN**

# Inhalt

I.	Präambel .....	5
II.	Gute Gesetze als Standortfaktor – Vom Bürokratieabbau zu agiler Gesetzgebung.....	5
III.	Straf- und Strafprozessrecht.....	9
1.	Starker Rechtsstaat als Fundament unserer Gesellschaft .....	9
2.	Konsequente und umfassende Bekämpfung von Kindesmissbrauch .....	10
3.	Straftaten im Internet und Darknet besser aufklären, Vorratsdatenspeicherung einfordern, Cybercrime verfolgen, intelligente Technik einsetzen .....	11
4.	Bundeseinheitliche Sicherheitstechnik etablieren .....	13
5.	Vorschriften zu den vorsätzlichen Tötungsdelikten nicht verändern .....	14
6.	Abschaffung der „Kettenbewahrung“ .....	14
7.	Betäubungsmittelstraftaten ahnden – gesellschaftliche Debatte befrieden.....	14
8.	Wiederaufnahme zu Ungunsten des Anklagten .....	15
9.	Jugendstrafrecht restriktiv anwenden .....	16
10.	Wirtschaftsstrafrecht konkretisieren .....	16
11.	Opferschutz im Strafverfahren.....	17
12.	Schutz am Ende des Lebens .....	17
13.	Leistungserschleichung beim Schwarzfahren eindämmen, wertvolle Ressourcen sinnvoller einsetzen .....	18
IV.	Zivil- und Zivilprozessrecht.....	19
1.	Justiz sinnvoll entlasten – Verfahrenskosten reduzieren .....	19
2.	Effektivere gerichtliche Verfahren durch Musterfeststellung .....	20
V.	Wirtschaftsrecht .....	21
1.	Unternehmertum rechtlich fördern .....	21
2.	Beschlussmängelrecht reformieren – Kleinaktionäre stärken.....	24
3.	Antworten auf die Digitalisierung geben .....	26
4.	Handels-, Steuer- und Strafrecht harmonisieren.....	28
VI.	Urheberrecht .....	28
1.	Urheberrecht und geistiges Eigentum .....	28
2.	Vergütung .....	29
3.	Diensteanbieter.....	29
4.	Leistungsschutzrechte.....	29
5.	Schranken.....	30
VII.	Zuwanderung und Integration.....	30
VIII.	Arbeits- und Sozialrecht .....	32
1.	Abgrenzung Selbständige von Arbeitnehmern.....	32
2.	Arbeitszeitrecht .....	33

3.	<b>Vereinbarkeit von Familie und Beruf</b> .....	33
4.	<b>Homeoffice</b> .....	33
5.	<b>Tarifvertragsparteien</b> .....	33
6.	<b>Betriebliche Mitbestimmung</b> .....	34
7.	<b>Betriebsrat und Betriebsverfassung</b> .....	34
8.	<b>Betriebliche Altersversorgung</b> .....	35
9.	<b>Arbeitskampfmaßnahmen</b> .....	35
IX.	<b>Europarecht</b> .....	35
1.	<b>Schutz und Sicherheit als Aufgabe der EU</b> .....	35
2.	<b>Solidarität ist keine Einbahnstraße: Corona-Wiederaufbauplan und Rechtsprinzip der Konditionalität</b> .....	37
3.	<b>Verbesserte Handlungsfähigkeit der EU: Weniger, aber effizienter und flexibler</b> .....	39
4.	<b>Flexibles Handeln durch Vorreitergruppen</b> .....	39
5.	<b>Verbesserte Kompetenzkontrolle der EU und Sicherung der Rechtsstaatlichkeit</b> .....	40
X.	<b>Justiz</b> .....	42
1.	<b>Effizienz der Justiz stärken</b> .....	42
2.	<b>Qualitätskontrolle in der Justiz modernisieren</b> .....	42
3.	<b>Digitalisierung</b> .....	43
4.	<b>Prozessrecht neu denken</b> .....	43
5.	<b>Personal</b> .....	44
6.	<b>Fortbildungsrecht und Fortbildungspflicht</b> .....	45
7.	<b>Weisungsrecht</b> .....	45
XI.	<b>Zur Pandemiebekämpfung den Rechtsstaat stärken</b> .....	45
XII.	<b>Juristenausbildung</b> .....	48
XIII.	<b>Recht der Digitalisierung</b> .....	49
1.	<b>Datenschutz</b> .....	49
2.	<b>Verantwortung im Internet</b> .....	49
3.	<b>Schutz der Demokratie: Bekämpfung von Hass und Hetze im Internet</b> .....	51
4.	<b>Meinungs- und Wissenschaftsfreiheit achten</b> .....	51
5.	<b>Geistiges Eigentum</b> .....	51
6.	<b>Legal Tech</b> .....	52
7.	<b>Datenschutz und Digitalisierung im Gesundheitswesen</b> .....	52
8.	<b>Provozierte Schadensersatzansprüche nach Datenschutz-Grundverordnung unterbinden</b> .....	53
XIV.	<b>Verbraucherschutz</b> .....	53
1.	<b>Verbraucher auf Augenhöhe bringen</b> .....	53
2.	<b>Fortentwicklung des Verbraucherrechts</b> .....	54

<b>3. Digitale Angebote .....</b>	<b>54</b>
<b>4. Durchsetzung der Verbraucherrechte stärken .....</b>	<b>56</b>

## **I. Präambel**

### **Recht sichert Freiheit – ein funktionierender Rechtsstaat schafft Akzeptanz**

Allein der Rechtsstaat gewährleistet, dass wir unser Leben nach unseren eigenen Vorstellungen frei und verlässlich gestalten können. Zwei Dinge zeichnen einen starken Rechtsstaat: verlässliche Rechtsgarantien und deren effektive Durchsetzung. Ein Rechtsstaat, der die Rechte aller Bürger gleichermaßen schützt und durchsetzt, sorgt für Akzeptanz und schafft Vertrauen in den Staat und seine Institutionen. Das ist heute wichtiger denn je, wie jüngst die COVID-Pandemie deutlich vor Augen geführt hat. Staat und Politik sind auf nationaler und, wo immer erforderlich, auf EU-Ebene nicht zuletzt aufgrund grenz- und systemüberschreitender Datenströme - gefordert, persönliche Freiheit und innere Sicherheit, soziale Absicherung und eine funktionierende Wirtschaftsordnung gleichermaßen zu garantieren. Ein Staat und seine Rechtsordnung, die Akzeptanz und Vertrauen genießen, sind der Garant für Freiheit, Sicherheit und wirtschaftliche Dynamik – und die beste Waffe gegen Populismus und Polarisierung. Dies gilt im Hinblick auf grenzüberschreitende Herausforderungen auch für unser Handeln auf Ebene der Europäischen Union, gleich ob es um den europäischen Binnenmarkt oder den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (sog. Schengen Raum) geht.

## **II. Gute Gesetze als Standortfaktor – Vom Bürokratieabbau zu agiler Gesetzgebung**

Eine verlässliche und effektive Rechtsordnung sichert Interessenausgleich und Rechtsfrieden in der Gesellschaft und ist zudem ein wesentlicher Standortfaktor für die Wirtschaft, gerade auch im internationalen Wettbewerb. Wir wollen anwenderfreundliche, wirksame und verständliche Gesetze ohne unnötigen Aufwand. Zudem setzt die Digitalisierung von Entscheidungsprozessen bzw. deren Unterstützung in Verwaltung und Wirtschaft klar strukturierte Gesetze in einer nachvollziehbaren Systematik voraus. Dazu wollen wir digitales Knowhow an zentralen Stellen in der Bundesregierung bereitstellen, die die Ministerien schon bei der Erarbeitung von Gesetzestexten projektbezogen unterstützt. Auch sollte das gesamte Bundesrecht künftig fortlaufend verbindlich digital bekanntgemacht werden.

Schon heute werden gesetzliche oder behördliche Maßnahmen evaluiert. Allerdings nicht strategisch, nicht standardisiert und oft viel zu spät. Wir müssen unser Handeln besser messen, prüfbar machen und es regelmäßig anpassen. Ein so entstehender lernender Staat

kann Maßnahmen so zuschneiden, dass sie zielgenau und schnell das Beste für die Bürger erreichen. Wir wollen evidenzbasierte Politikgestaltung in allen Bereichen staatlichen Handelns ermöglichen und richten ein Kompetenzzentrum ein, das Ministerien beim Auf- und Umsetzen datengetriebener Evaluationsprozesse unterstützt.

Gesetze, die gut sind, erzielen Erfolge. Gesetze, die keine Erfolge erzielen, müssen nachgebessert werden, bis sie gut sind. Diese Logik soll ein Standard in der künftigen Regierungsarbeit sein: Wir brauchen einen klaren Mechanismus für die Erfolgskontrolle von Gesetzen in festgelegten Zeiträumen.

Auf diese Weise muss sich der Gesetzgeber also öffentlich und transparent einer Leistungskontrolle stellen. Ernten wird er zielgenauere und bessere Regulierung und damit mehr Vertrauen der Bürger.

Daher wollen wir den Einstieg in eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung, die nicht nur die Gesetzesinitiativen auf ihre Wirksamkeit sowie ihre „Nebenwirkungen“ hin untersucht, sondern alle wesentlichen Aspekte schon bei der Erarbeitung von Entwürfen mitdenkt. So schaffen wir die Voraussetzung für evidenzbasierte und an der Lebenswirklichkeit orientierte politische Beratungen und Entscheidungen. Deshalb setzen wir auch auf neue und digitale Werkzeuge, die eine praktische Erprobung von angestrebten Regelungen vor Beschlussfassung unter Beteiligung von Anwendern und Rechtsunterworfenen sowie Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden gleichermaßen ermöglichen. So kann aus einem agilen Gesetzgebungsprozess besseres Recht folgen.

Um bessere, wirksame Gesetzgebung zu erreichen, wollen wir drei konkrete Schritte für eine agile Gesetzgebung umsetzen: - einen neuen Prozess für die Erarbeitung von den Entwürfen bis zur Gesetzgebung- eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung, die neben der Kosten- auch die Nutzenseite von Gesetzen betrachtet- eine fortlaufende „Entrümpelung“ und Verschlinkung staatlicher Regulierung durch Bürokratiekostenmessung und -abbau.

Als ersten Schritt schlagen wir, um die Umsetzung von Gesetzen zu durchdenken, bevor sie Inkrafttreten, vor, die verbindliche Einführung eines Verlaufscharts vor, das gleichzeitig mit dem Entwurf einzubringen ist. Im Verlaufschart wird gezeigt, wie das Gesetz in der Praxis

funktionieren soll: Wer bei der Gesetzesanwendung in welcher Reihenfolge welche Aufgaben erfüllen muss.

Das Verlaufschart sollte gemeinsam von Verwaltungspraktikern vor Ort, Juristen, Programmieren und ggfls. weiteren Stakeholdern erstellt werden. Solche Verlaufscharts werden heute schon nach der Beschlussfassung über Gesetze in einigen Fällen in sogenannten Digitallaboren erarbeitet. Das wollen wir grundsätzlich ändern, indem wir diesen Verfahrensschritt in das Gesetzgebungsverfahren integrieren. Die Vorteile liegen auf der Hand: Wenn man sich nicht von Anfang an konkret damit beschäftigt, wie man ein Gesetz umsetzen will, wird die Realisierung oft mangelhaft sein. Das von uns vorgeschlagene Prozessmodell zwingt die Gesetzgeber bei allen Verwaltungsgesetzen zu dieser eingehenden Beschäftigung mit der Umsetzung ihrer Vorschriften. Denn für erfolgreiche Gesetze brauchen wir beides: Sie müssen handwerklich sauber gemacht und in der Umsetzung gut durchdacht sein.

Nahezu alle Gesetze verlangen etwas von Bürgern, Behörden und Unternehmen. Dabei ist der Service-Gedanke des Staates bei diesen Mehrbelastungen selten Teil der politischen Debatte. Mehrbelastungen werden verabschiedet, ohne dass eine bequeme Umsetzung, z. B. über digitale Beantragung oder Erbringung von Nachweisen, möglich ist. Wenn wir diesen Schritt erst nachträglich in Angriff nehmen, kristallisieren sich bei der Digitalisierung oft große Umsetzungsprobleme heraus. Diese sind dann nur noch mit Gesetzeskorrekturen zu beheben. Damit aber verliert man Zeit, sodass stattdessen regelmäßig aufwendige Umwege bei der Programmierung gewählt werden. Wird dann das Gesetz aus anderen Gründen im Laufe der Zeit verändert, verursachen diese Umsetzungswege wiederum zusätzlichen Programmieraufwand.

Das alles lässt sich vermeiden, wenn wir vor der Gesetzgebung einen Digital-TÜV etablieren. Gesetze treten erst dann in Kraft, wenn die digitale Lösung für alle Verpflichteten einsatzbereit ist. Die Programmierung der digitalen Lösung für die Umsetzung des Gesetzes sowie für die Interaktion mit den Gesetzes-Betroffenen wird dabei Teil des Ausarbeitungsprozesses und keine nachgelagerte Verzögerung.

Als zweiten Schritt wollen wir erreichen, dass neben den Kosten künftig auch der Nutzen von Gesetzen untersucht und standardisiert dargestellt wird. Eine Nutzenbetrachtung sollte

im Hinblick auf die Zielerreichung des Gesetzes ausdrücklich auch langfristige Effekte für Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und Staat in den Blick nehmen, z. B. die Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung. Dazu sollen auch vermehrt die an verschiedenen Stellen in der Bundesverwaltung und der Wissenschaft bereits vorhandenen aussagefähigen Daten herangezogen werden. Mit einer Nutzendarstellung wird Transparenz geschaffen und eine fundierte politische Abwägung ermöglicht, in welchem Verhältnis Nutzen und Kosten eines Gesetzes zueinander, sowie auch zur Regelungsdichte des Gesetzes, insgesamt stehen.

Und als dritten Schritt wollen wir eine Fortschreibung der Erfolgsgeschichte des Bürokratieabbaus:

Eine wesentliche und bewährte Säule der Gesetzesfolgenabschätzung bildet seit 15 Jahren der unabhängige Normenkontrollrat. Der Normenkontrollrat und die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt haben als „Bürokratie-TÜV“ das gesteckte Ziel, 25 % der gesetzlichen Informationspflichten für die Wirtschaft abzubauen, erreicht; das entlastet damit die deutsche Wirtschaft um jährlich über 10 Mrd. Bürokratieabbau und ist damit ein „Konjunkturprogramm zum Nulltarif“ geworden! Diesen erfolgreichen Ansatz bauen wir aus, in dem der „Bürokratie-TÜV“ zu einem durchsetzungsstarken „Qualitäts-TÜV“ weiterentwickelt wird.

Wir wollen außerdem für die nächste Legislaturperiode neue, in konkreten Geldbeträgen ausgedrückte Abbauziele festlegen. Die „one in-one out“-Regel hat sich in den letzten Jahren sehr bewährt - danach müssen Betroffene für jede Belastung, die durch neues Recht entsteht, an anderer Stelle von den zuständigen Ministerien entlastet werden. Wir wollen eine „one in-two out“-Regel für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung einführen. Damit wird das Recht spürbar „entrümpelt“ und verschlankt.

Der Normenkontrollrat und die Geschäftsstelle Bürokratieabbau sollen zusammen mit Ländern und kommunalen Spitzenverbänden verstärkt an einer umfassenden Gesetzesfolgenabschätzung bereits in der Entstehungsphase auch von EU-Rechtsakten mitwirken, damit wir auch diese einer frühzeitigen Folgenabschätzung und verstärkter Subsidiaritätskontrolle unterziehen. Die deutsche Zustimmung in den Gremien der EU wollen wir von den Ergebnissen dieser Untersuchungen abhängig machen können.

Zudem wollen wir darauf hinwirken, dass künftig auch die Gesetzentwürfe aus der Mitte von Bundestag und Bundesrat mit einer Gesetzesfolgenabschätzung versehen und systematisch evaluiert werden.

Für eine gute Standortpolitik und die Transformation der Wirtschaft brauchen wir effiziente und unbürokratische Genehmigungsverfahren. Deshalb wollen wir im Rahmen eines umfassenden Planungsmodernisierungsgesetzes die derzeitigen Regelungen auf den Prüfstand stellen und an die aktuellen Entwicklungen anpassen. Wir wollen die Genehmigungsverfahren beschleunigen, modernisieren und rechtssicher ausgestalten.

### **III. Straf- und Strafprozessrecht**

#### **1. Starker Rechtsstaat als Fundament unserer Gesellschaft**

Die CDU steht für einen starken Rechtsstaat; dieser erfordert eine starke Justiz. Fundament des Rechtsstaats sind gut ausgestattete, unabhängige Gerichte und leistungsfähige Staatsanwaltschaften. Der Wert einer starken Justiz hat sich in den letzten Jahren ganz besonders gezeigt: Banden- und Clankriminalität, islamistischer Terror, rechtsradikale Anschläge, aber auch massenhafte Asylverfahren und zehntausende Diesel-Klagen, monströse Großverfahren wie etwa Cum-Ex und zuletzt Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Die Justiz steht vor gewaltigen Herausforderungen. Die CDU hat daher in der vergangenen Legislaturperiode die Justiz sachlich und vor allem personell erheblich gestärkt. Diese Politik wollen wir weiter fortsetzen.

Ein starker Rechtsstaat sichert die Freiheit jedes Einzelnen von uns. Er dient dem Schutz der Grundrechte aller Einwohnerinnen und Einwohner unseres Landes vor Gefahren durch Terrorismus und Kriminalität. Sicherheit ist die Grundvoraussetzung für ein freies und selbstbestimmtes Leben, für das Zusammenleben in der Familie ebenso wie in der Gesellschaft. Daher setzen wir uns dafür ein, dass die Strafverfolgungsbehörden und die Polizei diejenigen Instrumente an die Hand bekommen, die sie benötigen, um auch im Bereich der digitalen Strukturen schlagkräftig agieren zu können. Rechtsfreie Räume und Paralleljustiz wollen wir bekämpfen und das staatliche Gewaltmonopol konsequent durchsetzen. Wir brauchen einen starken Staat, der sich schützend vor seine Bürgerinnen

und Bürger stellt. Es gilt die Stärke des Rechts und nicht das Recht des Stärkeren. Für uns gilt bei der Kriminalitätsbekämpfung der Null-Toleranz-Grundsatz.

Dabei muss eine moderne Justiz- und Rechtspolitik bürgernah, verständlich und serviceorientiert sein, um die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger immer wieder neu zu gewinnen. Dies ist vor dem Hintergrund, dass die Kritik in der Bevölkerung an der Überlastung der Gerichte zuletzt auf einen Höchststand angewachsen ist (laut des 2019 veröffentlichten Roland Rechtsreports waren 88 % der Befragten mit der Bearbeitung ihres Anliegens bei einem Gericht unzufrieden), von zunehmender Wichtigkeit. Denn der Rechtsstaat lebt von der Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger. Wir verstehen den Rechtsstaat als Auftrag und wollen dafür sorgen, dass die Justiz das Handwerkszeug hat, in angemessener Zeit überzeugend Recht zu sprechen.

Angriffen auf die Unabhängigkeit der Justiz, wie sie derzeit in Osteuropa zu sehen sind, werden wir uns entgegenstellen. Wir wollen mit dem deutschen Rechtsstaat Vorbild in der Welt sein und betrachten es auch als unseren Auftrag, international für die Durchsetzung der rechtsstaatlichen Prinzipien zu werben.

## **2. Konsequente und umfassende Bekämpfung von Kindesmissbrauch**

Mit sexueller Gewalt fügen Täter Kindern unermessliches Leid zu. Die CDU hat sich daher erfolgreich dafür stark gemacht, Kinderpornografie schärfer als bisher zu bestrafen. Als treibende Kraft in der Regierung hat die CDU jüngst bereits einiges erreicht:

- Es wurde unter Strafe gestellt, Missbrauchs-Bilder zu verbreiten.
- Der Schutz vor Cybergrooming wurde verbessert.
- Der Zugang der Ermittler zu kinderpornographischem Material ist im Darknet durch computergeneriertes Material nach Freigabe durch einen Richter möglich.
- Die Anbieter sozialer Netzwerke sollen ein System einrichten, wonach bestimmte strafbare Inhalte an das Bundeskriminalamt zu melden sind. Diese Meldungen sollen auch die Verbreitung kinderpornografischer Aufnahmen umfassen.
- Wir haben auf Bundesebene das Amt des Unabhängigen Beauftragte für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs geschaffen, der sich mit besonderer Expertise für die Anliegen von Betroffenen und deren Angehörigen einsetzt, den Dialog mit

Expertinnen und Experten aus Praxis und Wissenschaft sucht und eine Anlaufstelle für alle Menschen in Politik und Gesellschaft bietet, die sich gegen sexuelle Gewalt engagieren.

Wir betrachten den Kampf gegen Kindesmissbrauch aber damit noch nicht als gewonnen, sondern wollen zusätzliche Maßnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass es nicht zu Übergriffen auf Kinder kommt. Dazu wollen wir eine umfassende Gesetzeskonzeption erreichen, die bereits bei den Kindern selbst ansetzt. In frühkindlicher Bildung sollen Projekte über Aufklärung und Abgrenzung informieren; dazu gehören etwa sexualpädagogische Schutzkonzepte in Kitas, Grundschulen und weiterführenden Schulen. Schulgesetze sollten bundeseinheitlich Schutzkonzepte vorsehen. Wir möchten mehr Schutz unserer Kinder in der digitalen Welt erreichen, die Medienkompetenz der Kinder selbst fördern und treten auch für die Verpflichtung von Telemedienanbietern ein, für (bessere) Kinderschutzkonzepte zu sorgen.

Rechtskräftig verurteilte Pädosexuelle dürfen keinen erleichterten Zugang zu Kindern mehr haben. Wir halten es deshalb für erforderlich, dass Einträge wegen einschlägiger Taten im Bundeszentralregister dauerhaft bestehen bleiben. Wir wollen sicherstellen, dass die Abstimmung verschiedener Gerichtsverfahren gewährleistet ist, kindliche Opferzeuginnen und -zeugen schonend behandelt werden und dafür eine kind- und jugendgerechte Justiz zur Verfügung steht. Die Qualifizierung und Fortbildung unserer Justizangehörigen und Richter wollen wir fördern, um Anreize für bestmögliche Leistungen zu setzen.

### **3. Straftaten im Internet und Darknet besser aufklären, Vorratsdatenspeicherung einfordern, Cybercrime verfolgen, intelligente Technik einsetzen**

a) Allein die Anhebung der einschlägigen Strafobergrenzen reicht nicht aus, um Kindesmissbrauch effektiv zu bekämpfen. Einzelne Täter härter zu bestrafen wäre zu kurz gesprungen, wenn gleichzeitig eine Vielzahl weiterer Täter nicht ermittelt werden können. Erhöhte Strafrahmen können ihre Wirkung nur dann entfalten, wenn die Täter auch ausfindig gemacht und verurteilt werden konnten. Seit langem weisen wir deshalb immer wieder auf die Erforderlichkeit der Vorratsdatenspeicherung hin. Der Ankauf und Austausch von kinder- und jugendpornografischem Material finden weitgehend über das Internet statt. Verbindungsdaten sind die neuen Fingerabdrücke. Durch die Zuordnung von IP-Adressen zu einer Person kann herausgefunden werden, wer Kinderpornografie auf einer

Internetseite aufgerufen hat; Täter könnten so ermittelt werden. Ohne die Möglichkeit, die genutzten IP-Adressen Personen zuzuordnen, erweist sich die Identifikation der Täter hingegen meist als unmöglich, die Täter verschwinden in der Anonymität des Netzes. So scheiterte etwa im Jahr 2017 die Aufklärung von rund 8.400 Fällen von Kinderpornographie am Fehlen der Vorratsdaten. Dieser Zustand ist untragbar. Der Verlust der Vorratsdaten ist im Interesse einer funktionierenden Strafrechtspflege nicht hinnehmbar. Wir wollen deshalb mit Nachdruck daraufhin wirken, auf europäischer Ebene eine sinnvolle und ausreichende Regelung zur Speicherung und zum Abruf von Verbindungsdaten zu schaffen. Die Speicherpflicht muss außerdem auch auf Telemedienanbieter wie Messenger-Dienste erweitert werden. Der Absender einer Nachricht über Telegram oder den Facebook-Messenger muss ebenso auffindbar sein, wie der einer SMS. Nur so können wir diesen rechtsfreien Raum schließen. Dabei verlieren wir den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht aus dem Blick. Unsere Forderung erstreckt sich nur auf die Speicherung von Verbindungsdaten, Kommunikationsinhalte sind davon nicht betroffen. Wir wollen Straftaten aufklären, die Bürgerinnen und Bürger werden dadurch in keiner Weise ausgeforscht. Die Speicherdauer ist zudem zeitlich begrenzt und der Zugriff der Ermittlungsbehörden darauf nur bei schwerwiegenden Straftaten möglich.

**b)** Die effektive Bekämpfung von Cybercrime verdient hohe Beachtung. Der Rechtsstaat muss im digitalen Zeitalter auch im Darknet hinsehen können, handlungsfähig sein und konsequent durchgreifen. Digitalisierung und innovative Technologien bieten hier Chancen für die Bekämpfung von Straftaten, etwa beim Erkennen bestimmter Muster in den Bereichen der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Diese wollen wir weiter entwickeln und Tätern perspektivisch auch durch den Einsatz künstlicher Intelligenz auf die Spur kommen. Wir befürworten insoweit die schnelle Entwicklung förderlicher Produkte und Tools, die wir möglichst schnell - unter Beachtung datenschutzrechtlicher Grundsätze und Regelungen – durch die zuständigen Behörden einsetzen wollen. Beispielhaft bestehen bereits Erfahrungen mit dem Tool „Dark Web Monitor“. Es handelt sich dabei um eine Art Suchmaschine für das Darknet, das Täter und Taten rasterartig erkennt und verfolgt. Das Darknet wird gleichsam nach Straftaten durchleuchtet. Die ersten Ermittlungserfahrungen damit sind durchwegs positiv. Wir wollen uns deshalb dafür einsetzen, fortschrittliche Technologien weiterzuentwickeln und unsere Ermittlungsbehörden in die Lage zu versetzen, diese erfolgreich zu nutzen. Dafür wollen wir in den Ländern spezialisierte

Ermittlungsstrukturen schaffen und für die erforderliche juristische, technische und ermittlungstaktische Ausbildung unserer Sicherheitskräfte sorgen. Die Infrastrukturen der Strafverfolgungsbehörden wollen dabei auf ein so fortschrittliches digitales Level anheben, dass eine effektive Strafverfolgung auch in diesem Bereich gelingt.

c) Effektive Prävention und Verfolgung von Straftaten erfordert effektive Ermittlungsmaßnahmen. Insbesondere für Delikte, die via Internet oder unter Nutzung von Telekommunikation begangen werden, sind die Strafverfolgungsbehörden darauf angewiesen, auch Verbindungsdaten oder Inhalte von Kommunikation aufklären zu können. Diese Möglichkeiten wollen wir für klar definierte Fälle schwerer Kriminalität und unter der Voraussetzung richterlicher Genehmigung erweitern. Der Rahmen hierfür wird durch europäische Richtlinien und eine restriktive Rechtsprechung des EuGH bisher zu eng gesetzt und erschwert insbesondere die Verhinderung und Aufklärung von Straftaten wie Kinderpornographie, organisierter Kriminalität in den Bereichen Drogen-, Waffen- oder Menschenhandel und Terrorismus. Grund hierfür ist u. a. die Sorge, dass nicht überall in gleichem Maße davon ausgegangen werden kann, dass eine unabhängige Justiz präventiv solche staatlichen Ermittlungsmaßnahmen und die damit verbundenen Grundrechtseingriffe auf das notwendige und verhältnismäßige Maß begrenzen kann und diese Ermittlungsbefugnisse nicht zu politischen Zwecken missbraucht werden. Deshalb wollen wir uns dafür einsetzen, dass europäische Vorgaben (ob als Richtlinie, Verordnung oder EuGH-Urteil) an besondere Voraussetzungen anknüpfen können, etwa an den Nachweis, dass die jeweilige nationale Justiz in besonderem Maße die notwendige Qualifikation und Unabhängigkeit gegenüber der Regierung und den Ermittlungsbehörden aufweist. An Bewertungen im Rahmen des Rechtsstaatsmechanismus kann dabei angeknüpft werden.

#### **4. Bundeseinheitliche Sicherheitstechnik etablieren**

Es darf in den Bundesländern keine Zonen unterschiedlicher Sicherheit geben. Wir wollen den Ausbau modernster Technik, die der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger ebenso wie der Angehörigen der Polizei dient, weiter vorantreiben. An öffentlichen Gefahrenorten, etwa in Einkaufszentren, vor großen Sport- oder Veranstaltungshallen und an Verkehrsknotenpunkten wollen wir den Einsatz intelligenter Videotechnik auch zu Fahndungszwecken weiter verstärken.

## **5. Vorschriften zu den vorsätzlichen Tötungsdelikten nicht verändern**

Wir lehnen eine substantielle Änderung der Strafnormen zu den vorsätzlichen Tötungsdelikten ab. Die grundsätzlich lebenslange Freiheitsstrafe bei Mord ist ein Eckpfeiler unseres Strafrechts und steht für uns nicht zur Disposition.

## **6. Abschaffung der „Kettenbewährung“**

Die Aussetzung einer Strafe zur Bewährung soll nach dem Gesetz nur dann verhängt werden, wenn Umstände ersichtlich sind, dass der Verurteilte sich schon die Verurteilung zur Warnung dienen lässt und künftig auch ohne die Einwirkung des Strafvollzugs keine Straftaten mehr begehen wird. Wird wegen einer Straftat innerhalb laufender Bewährungszeit erneut eine Freiheitsstrafe wegen einer vorsätzlichen Straftat verhängt, so soll diese zukünftig in der Regel nicht erneut zur Bewährung ausgesetzt werden dürfen. Ausnahmen sollen nur zugelassen werden, wenn aufgrund von besonderen Umständen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit der Schluss gerechtfertigt ist, dass der Täter die Erwartung künftig straffreier Führung nicht erneut enttäuschen wird. Damit wollen wir auch dem Interesse der Bevölkerung an einem Schutz vor Wiederholungstätern gerecht werden. An den Straftäter wird damit das klare Signal gesendet, seine Bewährungschance ernst zu nehmen; der Richterschaft bleiben dennoch die Möglichkeit erhalten, in besonders gelagerten Ausnahmefällen abweichend zu entscheiden.

## **7. Betäubungsmittelstraftaten ahnden – gesellschaftliche Debatte befrieden**

Wir treten für eine konsequente Verfolgung des Handels mit illegalen Betäubungsmitteln ein, von den internationalen Handelswegen über die Vermarktung im Clear- und Darknet bis zum Straßenhandel. Eine Legalisierung illegaler Drogen, auch von Cannabis, lehnen wir ab. Zu groß sind die gesundheitlichen Folgen für den Einzelnen und der Auswirkungen auf Familie und Umfeld.

Auch bei der Reduzierung der Nachfrage sind größere Anstrengungen erforderlich: Suchtprävention muss flächendeckend, Beratung umfassend und Behandlung leitliniengerecht sein. Auch die betäubungsmittelrechtlichen Sanktionen sollten klarer auf Konsumreduktion und Konsumverzicht ausgerichtet werden. Die in vielen Ländern verbreitete Praxis der „de facto-Legalisierung“ von Cannabis-Eigenbedarfsdelikten durch eine regelhafte Einstellung von Ermittlungsverfahren lehnen wir entschieden ab. Was wir

aber brauchen sind massentauglichere Sanktionen, die der Tat auf dem Fuße folgen und unmittelbar zur Wahrnehmung von Beratungs- und Therapieangeboten veranlassen.

Um einem verbreiteten Drogen-Tourismus Einhalt zu gebieten, halten wir für eine bundesweit einheitliche Festlegung der Cannabis-Eigenbedarfsmenge bei maximal 6 g für geboten.

### **8. Wiederaufnahme zu Ungunsten des Anklagten**

Nach der derzeitigen Rechtslage ist eine Wiederaufnahme zu Ungunsten eines rechtskräftig Freigesprochenen nach § 362 StPO neben den in den Nummern 1 bis 3 geregelten Manipulations- und Amtspflichtverletzungen nur dann möglich, wenn dieser nach § 362 Nr. 4 StPO vor Gericht oder außergerichtlich ein glaubhaftes Geständnis ablegt. Während es zu Wiederaufnahmeverfahren zugunsten des Verurteilten in der Praxis nahezu ausschließlich aufgrund „neuer Tatsachen oder Beweismittel“ im Sinne von § 359 Nr. 5 StPO kommt, fehlt dieser Grund für eine Wiederaufnahme zu Ungunsten des Freigesprochenen. Die Beschränkung der Wiederaufnahme zu Ungunsten des Angeklagten auf ein gerichtliches oder außergerichtliches glaubwürdiges Geständnis des Freigesprochenen als einziger bedeutender Wiederaufnahmegrund reicht allerdings nicht aus. Einige (wenige) spektakuläre Fälle, in denen am Ende durchgeführter Strafprozesse freigesprochene Angeklagte viele Jahre später aufgrund moderner technischer Einrichtungen, vornehmlich der DNA-Analyse, des Mordes überführt werden konnten, zeigen, dass an dieser Stelle Änderungsbedarf besteht. Dem Vertrauen des freigesprochenen Mörders in den Bestand des Urteils selbst dann Vorrang vor der Gerechtigkeit im Einzelfall einzuräumen, wenn seine Täterschaft infolge kriminaltechnischer Neuerungen, die im ersten Urteil noch gar nicht berücksichtigt werden konnten, später belegbar geworden ist, entspricht nicht dem Verständnis des modernen Rechtsstaats. Ebenso liegt es, wenn sich eine Zeugenaussage, die zum Freispruch geführt hat, im Nachhinein als nachweislich falsch erweist. Wir wollen eine Wiederaufnahme des Verfahrens zu Ungunsten des Angeklagten innerhalb des verfassungsrechtlich durch Art. 103 Abs. 3 GG vorgegebenen Rahmens in den Fällen zulassen, in denen ein Angeklagter wegen neuer Tatsachen und Beweismittel eines Mordes, Völkermordes oder eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit überführt ist.

## **9. Jugendstrafrecht restriktiv anwenden**

Bei Heranwachsenden muss ein Gleichgewicht hergestellt werden zwischen den Rechten und Pflichten ihrer Volljährigkeit und ihrer strafrechtlichen Verantwortung. Wir treten dafür ein – auch im europäischen und internationalen Vergleich - eine Anpassung des Jugendstrafrechts an die geänderten gesellschaftlichen Verhältnisse herzustellen. Nach der Vorstellung des Gesetzgebers sollte die Anwendung des Jugendstrafrechts auf Heranwachsende die Ausnahme darstellen, Regelfall sollte hingegen die Anwendung von Erwachsenenstrafrecht sein. In der Praxis hat sich dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis jedoch seit langem in das Gegenteil verkehrt. Vor allem bei schweren Straftaten werden Heranwachsende regelmäßig nach Jugendstrafrecht geahndet (z. B. 90 % bei Tötungsdelikten, 97 % bei Raub und Erpressung, 93 % bei Vergewaltigung und 92 % bei Betäubungsmitteldelikten nach der Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamts für 2013). Demgegenüber müssen bundesweit etwa ein Drittel der nach Jugendstrafrecht verurteilten Heranwachsenden nachträglich aus dem Jugendvollzug herausgenommen werden, weil ihre Nichteignung für den Jugendvollzug festgestellt wird.

Dem wollen wir entgegentreten. Die Anwendbarkeit von Jugendstrafrecht auf Heranwachsende soll abgeschafft und stattdessen ein für das allgemeine Strafrecht geltender fakultativer Strafmilderungsgrund für Heranwachsende geschaffen werden. Zivilrechtlich werden Heranwachsende als uneingeschränkt gleichberechtigte Teilnehmer am Rechtsleben betrachtet. Ihnen stehen alle staatsbürgerlichen Rechte zu. Ihnen strafrechtlich einen Sonderstatus zuzuerkennen, ist grundsätzlich nicht geboten. Um dem Alter dieser Täter gerecht werden zu können, wollen wir in Anlehnung an die bisherige Regelung zur Anwendung von Jugendstrafrecht einen fakultativen Strafmilderungsgrund schaffen. Wir wollen damit nicht grundsätzlich höhere, sondern schuldangemessenere Strafen für Heranwachsende mit den daran anknüpfenden Folgen erreichen.

## **10. Wirtschaftsstrafrecht konkretisieren**

Strafrecht muss die „ultima ratio“ des Staates bei schweren Verstößen gegen die Rechtsordnung sein. Dabei darf es den Bürger jedoch nicht aus Angst vor Strafe von legalem Handeln abhalten. Bei komplexen Tatbeständen wie der Untreue und den Insolvenzstraftaten brauchen wir daher klare Regelungen, aus denen absehbar ist, welches Handeln erlaubt und welches verboten ist. Außerdem möchten wir überprüfen, ob bei Verstößen gegen Formvorschriften nicht das Strafrecht eine unverhältnismäßige Sanktion

ist und nicht andere Formen wie Verwarnungen und Geldbußen oder naming and shaming, hier angemessener lenken können.

### **11. Opferschutz im Strafverfahren**

Für die CDU geht Opferschutz vor Täterschutz. Die auf der Grundlage der EU-Opferschutzrichtlinie in den letzten Jahren in das Strafprozessrecht aufgenommenen Informations- und Beteiligungsrechte für Opfer von Straftaten wollen wir ausbauen und mit Leben füllen. Dazu gehört für uns u. a., dem Opferschutz ein stärkeres Gewicht in der polizeilichen und justiziellen Aus- und Weiterbildung zukommen zu lassen, um Polizei und Justiz besser zu befähigen, opferschützende Regelungen in der Praxis auch anzuwenden. Die psychosoziale Unterstützung der Opfer von Straftaten ist uns ein zentrales Anliegen.

Den Opfern von sexualisierter oder häuslicher Gewalt soll flächendeckend angeboten werden, die Spuren gerichtsfest dokumentieren zu lassen, ohne dass ein Ermittlungsverfahren von Amts wegen eingeleitet werden muss (vertrauliche Spurensicherung).

Wir treten für die Stärkung und den Ausbau der psychosozialen Prozessbegleitung ein und wollen einen Rechtsanspruch auf kostenlose Opferhilfe umsetzen. Das Amt des Unabhängigen Beauftragten für Fragen des sexuellen Missbrauchs von Kindern (UBSKM) wollen wir weiter stärken und zusammen mit dem Betroffenenrat auf gesetzlicher Grundlage dauerhaft fortführen.

### **12. Schutz am Ende des Lebens**

Wir wollen Menschen auch am Ende ihres Lebens die bestmögliche Begleitung und Unterstützung geben. Hierzu zählen neben einer noch weiter zu verbessernden hospizlichen und palliativen Betreuung auch der Ausbau von Angeboten der Suizidprävention.

Wir halten an dem Verbot der Tötung auf Verlangen (§ 216 StGB) fest und lehnen die aktive Tötung physisch oder psychisch schwerkranker Menschen ab.

Wir wollen auch keine Gesellschaft, in der professionelle Angebote der Suizidassistenten zu einem Normalfall der Lebensbeendigung werden. Denn mit der überwältigenden Mehrheit

der Mitglieder des Deutschen Bundestages, die im Jahr 2015 das Verbot der geschäftsmäßigen Suizidbeihilfe beschlossen hat, sehen wir hierin die Gefahr, dass gerade alte, kranke und einsame Menschen unter Druck geraten können, diesen tödlichen Ausweg zu wählen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seiner umstrittenen Entscheidung zu § 217 StGB vom 26.02. 2020 eingeräumt, dass der Gesetzgeber nachvollziehbar eine solche gesellschaftliche Entwicklung prognostiziert und die damit verbundenen Risiken angenommen hat.

Dem wollen wir Rechnung tragen und setzen uns daher für ein ganzheitliches Schutzkonzept am Ende des Lebens ein. Staatliches Handeln steht in der Verpflichtung, die Würde und die Selbstbestimmung jedes einzelnen Menschen sowie die uneingeschränkte Achtung für das Leben in all seinen Phasen in den Mittelpunkt gesetzlicher Regelungen und staatlicher Maßnahmen zu stellen. Zum Schutz der Selbstbestimmung des Menschen in den verletzlichsten Lebenssituationen wollen wir Regelungen treffen, die einer Normalisierung von Angeboten der Suizidassistenz und den damit verbundenen Risiken effektiv entgegenwirken.

### **13. Leistungerschleichung beim Schwarzfahren eindämmen, wertvolle Ressourcen sinnvoller einsetzen**

Unsere Justiz ist eine wertvolle Ressource, die wir effektiv und sinnvoll einsetzen wollen. Dazu gehört auch der Strafvollzug, der auch deshalb hochbelastet ist, weil es vielfach zu Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen an Tätern kommt, die wegen Delikten minderen Gewichts zu einer Geldstrafe verurteilt wurden und diese Strafe nicht bezahlen. Viele dieser Fälle betreffen Schwarzfahrer (Erschleichen von Leistungen gem. § 265a StGB). Hier wollen wir Verurteilungen bereits im Ansatz vermeiden, indem wir Täter mit einer Pflicht zum kostenpflichtigen Erwerb von regionalen ÖPNV-Tickets belegen.

Hier wollen wir Verurteilungen bereits im Ansatz vermeiden, indem wir Sozialleistungsempfängern automatisch ein Ticket für den ÖPNV zur Verfügung stellen, das zum Teil über den im Regelbedarf vorgesehenen Posten für Mobilität finanziert wird. Konkret sollen dabei die einzelnen Kommunen entscheiden dürfen, ob sie z. B. (bis zu) 80 % des für Verkehr vorgesehenen Betrags im Regelsatz einbehalten und dafür den Betroffenen ein Sozialticket zur Verfügung stellen. Dadurch würde für diese Bevölkerungsgruppe das „Schwarzfahren“ faktisch unmöglich. In der Folge könnten entsprechende Strafverfahren

vermieden werden und die Vollstreckung etwaiger Ersatzfreiheitsstrafen entfielen, wodurch kostenintensive Haftplätze einer sinnvolleren Verwendung offen stünden. Darüber hinaus könnten Fahrkartenkontrollen und die Beitreibung erhöhter Beförderungsentgelte signifikant reduziert werden. Schließlich hätte dieses dem Studententicket vergleichbare System zudem den Vorteil höherer, kontinuierlicher und sicherer Einnahmen für die Verkehrsverbände.

#### **IV. Zivil- und Zivilprozessrecht**

##### **1. Justiz sinnvoll entlasten – Verfahrenskosten reduzieren**

Wir stehen für eine bürgernahe und effiziente Justiz, die schnell und effektiv Recht spricht. Wir wollen außergerichtliche alternative Konfliktlösungsmöglichkeiten bei privaten Rechtsstreitigkeiten, wie Mediation und Schiedsverfahren, fördern und so die Justiz von Bagatellverfahren entlasten. Unabdingbar dabei ist, dass unsere Rechtsordnung dabei den materiell-rechtlichen Rahmen setzt. Im Zivilprozessrecht streben wir eine weitreichende Öffnung für elektronische Formen der Verfahrensführung an. Damit soll der Zugang zu den Gerichten für alle Bürger vereinfacht, das Verfahren schneller, effektiver und kostengünstiger werden und die Justiz insgesamt transparenter werden. Auch Pauschalierungen und einfache, weitgehend automatisierte und formalisierte Verfahren können hier zu einer Entlastung von Bürgern und Justiz beitragen. Daher unterstützen wir die Arbeitsgruppe „Modernisierung des Zivilprozesses“ der Präsidentinnen und Präsidenten von OLG, KG, BayObLG und BGH. Sie haben im Januar 2021 ein „Diskussionspapier“ vorgelegt, über das der Zivilrichtertag kurz danach beraten hat.

Auch das Beweisrecht im Zivilprozess muss überprüft werden. Das betrifft beispielsweise die Möglichkeit schriftlicher Zeugenaussagen, deren Verwertung über das bisher schon mögliche Maß (§ 377 Abs. 3 ZPO) hinaus jedenfalls dann ermöglicht werden sollte, wenn weder das Gericht noch eine Partei eine mündliche Vernehmung als zwingend erforderlich ansehen.

Als große Exportnation ist Deutschland auch auf eine international anerkannte und attraktive Justiz angewiesen. Wir unterstützen daher die Initiativen verschiedener Bundesländer, attraktive Internationale Handelsgerichte („Commercial Courts“) oder Kammern für Internationale Handelskammern einzurichten und wollen die gesetzlichen

Möglichkeiten für deren Tätigkeit, etwa im Hinblick auf die Verfahrenssprache ausbauen. Dabei werden wir sorgfältig prüfen, ob sich daraus auch Fortentwicklungsmöglichkeiten für andere Verfahren ergeben.

Dabei muss die Vergütung von Rechtsanwälten, Notaren und Insolvenzverwaltern so ausgestaltet sein, dass zum einen auch kleine Verfahren in hoher Qualität durchgeführt werden, auf der anderen Seite aber bei Verfahren mit hohem Streitwert keine übermäßigen Vergütungen anfallen.

Ferner müssen Anreize gesetzt werden, berechtigte Forderungen von Bürgern zeitnah zu begleichen und andererseits erkennbar unberechtigte Forderungen nicht geltend zu machen.

## **2. Effektivere gerichtliche Verfahren durch Musterfeststellung**

Wir wollen sowohl gerichtliche Verfahren als auch die Rechtsdurchsetzung effektiver machen. Dazu haben wir bereits die Feststellung von Schäden, die viele Verbraucher betreffen (Massenschäden), in einem Musterfeststellungsverfahren gebündelt. Das spart Zeit und Geld, und zwar sowohl für Verbraucher und beklagte Unternehmen, die rasch Rechtssicherheit bekommen, als auch für die Justiz – d. h. den Steuerzahler.

Außerdem sollen Verbraucher auch Streuschäden - d.h. von Schäden mit sehr geringer Schadenshöhe, deren gerichtliche Verfolgung sich daher nicht lohnt – ersetzt bekommen. Unseriöse Anbieter sollen nicht die Möglichkeit haben, sich hier durch Rechtsbrüche Wettbewerbsvorteile zu verschaffen, indem sie bereits einkalkulieren, dass sie wegen solcher vielen kleinen Streuschäden nicht verklagt werden. Daher wollen wir die Abtretbarkeit und Bündelung von Streuschäden gesetzlich verankern, damit solche Streuschäden gebündelt für die Verbraucher gerichtlich geltend gemacht werden können. Sammelklagen nach amerikanischem Vorbild lehnen wir hingegen ab.

Bei Verspätung oder Annullierung von Flügen und anderen Beförderungsleistungen steht dem Passagier oder Fahrgast ein europarechtlich bezifferter Entschädigungsanspruch zu. In der Realität ist die Durchsetzung dieser Ansprüche jedoch schwierig. Deshalb wollen wir ein System etablieren, in dem diese Ansprüche, etwa unter Verwendung von *smart contracts*, dem Passagier oder Fahrgast automatisch ausbezahlt werden.

Musterfeststellungsklagen führen zu einer doppelten Belastung der Justiz: Zahlt der Schuldner aufgrund eines Feststellungsurteils nicht, kommt es zu einer Leistungsklage. Daher wollen wir nach Wegen suchen, solche Doppelbelastungen zu vermeiden. Das wird sich auch bei den „KapMuG-Klagen“ wegen der Börsengänge der Deutschen Telekom AG zeigen. Die ZPO kennt keinen Weg, die sich abzeichnenden -zigtausend Leistungsklagen effizient zu handhaben. Außerdem sehen wir, dass hier nicht nur für Verbraucher, sondern auch für andere wie Gewerbetreibende und Anleger ein Rechtsschutzdefizit besteht. Daher ist das am 31. Dezember 2023 auslaufende Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz entsprechend zu überarbeiten. Hier ist bei den Darlegungslasten zudem zu berücksichtigen, dass die Anspruchsinhaber häufig über keinen oder einen nur eingeschränkten Zugang zu den Beweismitteln verfügen.

## **V. Wirtschaftsrecht**

### **Wirtschaft und Recht – Verlässlichkeit durch klaren Ordnungsrahmen**

Wir stehen für einen klaren Ordnungsrahmen für die Wirtschaft. Zielgenaues und unbürokratisches Recht zeigt Grenzen auf und sorgt für Verlässlichkeit bei unternehmerischen Entscheidungen.

#### **1. Unternehmertum rechtlich fördern**

Wir wollen, dass das Recht unternehmerisches Handeln unterstützt und gerade jungen und kleinen Unternehmern keine unnötigen Hindernisse in den Weg legt. Dabei müssen Unternehmensgründungen für unsere Bürger schnell und unkompliziert, aber gleichzeitig sicher und für den Rechtsverkehr verlässlich sein. Auch dürfen die Folgen vorübergehender unternehmerischer Schwierigkeiten das Engagement nicht zu Nichte machen.

Digitale Gesellschaftsanteile sind der nächste logische Schritt. Die Digitalisierung des Gesellschaftsrechts und der damit verbundenen Verfahren sind nicht zuletzt ein Thema, das von der Europäischen Union stark verfolgt wird. Die anstehende Änderung der EU-Richtlinie 2017/32 sieht eine enorme Beschleunigung, Vereinfachung und Nutzung von Online-Tools für GmbH-Gründungen und deren Betrieb vor. Deutschland kann sich darüber hinaus als Pionier positionieren, wenn wir die Übertragung der Gesellschaftsanteile deutscher Kapitalgesellschaften auch jenseits der Börsennotierung erleichtern, was besonders für Startups und deren Finanzierung von Interesse ist. Damit setzen wir auch die Ziele des

Koalitionsvertrags um. Im Mittelpunkt steht dabei, dass Anteile ähnlich wie elektronische Wertpapiere digitalisiert und registriert werden können. Die Digitalisierung der Anteile soll mehreren Zwecken dienen: der schnelleren, rechtssicheren Gründung; der einfacheren Eigenkapitalbeschaffung und der Mitarbeiterkapitalbeteiligung. Die hohen Kosten und die rechtliche Komplexität bei der Übertragung von Anteilen nach deutschem Recht gelten als Hauptgrund dafür, wieso Mitarbeiter nicht am Kapital einer Gesellschaft beteiligt werden. Stattdessen behilft man sich mit sog. virtuellen Anteilen bzw. sog. Phantom-Stock-Programmen. Diese gesetzlich nicht spezifisch regulierten Vertragswerke bilden Eigenkapitalbeteiligungen nach, erreichen aber nicht denselben Status wie echte gesellschaftsrechtliche Beteiligungen. Sog. VestingMechanismen (Anwachungsregeln) sollen automatisch umgesetzt werden können. Diese sind gerade bei Mitarbeiterbeteiligungen wichtig, weil sich Mitarbeiter ihre Beteiligung über einen bestimmten Zeitraum verdienen. Digitale Anteile ermöglichen nicht nur Kleinsttransaktionen von Anteilen, sondern erlauben auch eine Automatisierung der Zuteilung. Unabhängig davon sollte Deutschland ein alternatives Blockchain-basiertes Handelsregister schaffen und sich für die gegebenenfalls erforderlichen Rechtsänderungen auf europäischer Ebene einsetzen. Das würde marktinduzierte Verbesserungen der Informationsfunktion des Handelsregisters ermöglichen. Zudem könnten die Registergerichte dadurch entlastet werden. Wie in der erwähnten EU-Richtlinie vorgesehen, sollen Online-Gründungen von Kapitalgesellschaften vereinfacht werden. Hier könnte der Identifikationsprozess durch die Einführung einer digitalen Identität (dazu sogleich) erleichtert werden. Dass dies möglich ist und auf großes internationales Interesse stößt, hat Estland bereits mit der E-Residency bewiesen. Ein ähnliches System sollte auch in Deutschland implementiert werden. Bei Onlineregistrierungen von Gesellschaften setzen wir uns – auch auf europäischer Ebene – für effektive präventive Kontrollen und zuverlässige Identitätsprüfungen ein, um die Richtigkeit der Eintragungen und den Vertrauensschutz öffentlicher Register zu gewährleisten.

Im Aktienrecht wollen wir, aufbauend auf den im Rahmen der Umsetzung der zweiten Aktionärsrechterichtlinie erreichten Verbesserungen, eine ausgewogenere Balance zwischen den Aktionären (als Eigentümern der Gesellschaft) und den Verwaltungen erreichen. Eine digitale Hauptversammlung wollen wir auch nach Ende der Corona-Pandemie gestatten; die darf aber nicht zur Verringerung der Mitwirkungsrechte der

Aktionäre missbraucht werden, sondern sollte sie stärken. Dazu gehört bei Publikumsgesellschaften auch ein verlässlicher Informationsanspruch, der zum Beispiel nach einem Delisting über die gesetzlichen Regelinformationen hinausgeht.

Im GmbH-Recht sollte eine Einziehung erst mit Zahlung der Abfindung wirksam werden. Dafür entfallen Ausfallhaftung der Mitgesellschafter und Erfordernis ausreichend freien Vermögens im Zeitpunkt der Beschlussfassung. Zudem sollte die Gesellschafterliste zum GmbH-Grundbuch mit voller Publizität aufgewertet werden.

Ein Verbandsstrafrecht lehnen wir ab. Regress gegen die verursachenden Personen (die Vorstände bzw. Geschäftsführer und die Aufsichtsräte) muss aber möglich sein, statt nur die Unternehmen zu bestrafen. Ansonsten käme es zur Schädigung von Aktionären und Mitarbeitern, die aber regelmäßig keinen wirklichen Einfluss auf die Verursacher haben.

Im Insolvenzrecht werden wir den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Gläubiger ohne Einschränkung bewahren und das Instrumentarium zur Sanierung von Unternehmen und den Erhalt von Arbeitsplätzen stärken. Deshalb werden wir prüfen, ob die in Umsetzung europäischen Rechts zum 1. Januar 2021 geschaffenen neuen Sanierungsinstrumente dieses Ziel erreichen.

Im Lichte der Erfahrungen der aktuellen Pandemie wollen wir prüfen, ob wir besondere Regeln für Unternehmen brauchen, die im Fall einer außergewöhnlichen volkswirtschaftlichen Situation in unvorhersehbare Schwierigkeiten geraten, die sich nicht im Rahmen des üblichen unternehmerischen Risikos bewegen.

Neben der Einführung einer EU-weit einheitlichen Privatgesellschaft („SPE“), die den deutschen Ansprüchen an Rechtssicherheit, Transparenz, Mitarbeiterbeteiligung und Gläubigerschutz genügt, werden wir auch das Recht für digitale Gründungen nach deutschem Recht fit machen und die Kriterien für den Eintritt der Insolvenzreife von Unternehmen fortdauernd überprüfen. Wir werden die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Sitzverlegung in deutsches Recht konstruktiv begleiten.

Wir setzen uns dafür ein, dass sich große Unternehmen, wenn sie untereinander Verträge unter Verwendung Allgemeiner Geschäftsbedingungen (AGB) schließen, darauf verlassen können, dass das im Rahmen der Privatautonomie Vereinbarte auch von den Gerichten anerkannt wird.

## **2. Beschlussmängelrecht reformieren – Kleinaktionäre stärken**

Die Anleger finanzieren mit ihren Steuern die Infrastruktur, partizipieren aber als Aktionäre nicht an den Ertragspotenzialen der Volkswirtschaft. In anderen vergleichbaren Volkswirtschaften sind die Aktionärsquote und das Haushaltsvermögen weitaus größer. Das mag auch daran liegen, dass Kleinaktionäre am Neuen Markt, bei der Telekom und zuletzt Wirecard große Vermögensverluste hinnehmen mussten. Damit steht die Verbesserung des Anlegerschutzes auf unserer Agenda, der mit dem Beschlussmängelrecht beginnt.

Wo insbesondere Kleinaktionäre nicht in das operative Geschäft eines Unternehmens eingreifen können, müssen sie vor missbräuchlichen und rechtswidrigen Entscheidungen von Geschäftsführern und Vorständen geschützt werden. Dazu ist das bestehende langwierige und teure Spruchverfahrens- und Beschlussmängelrecht unter besonderer Berücksichtigung der Interessen von Minderheitsaktionären und Kleinanlegern zu reformieren. Die Abfindung ausscheidender Aktionäre – auch außerhalb von regulierten Märkten (Freiverkehr) – ist mit Blick auf das erhebliche Manipulationspotenzial des Börsenkurses am inneren Wert des Unternehmens zu orientieren. Das Ertragswertverfahren sichert hier alle Investitionsstrategien ab, die sich an einem Zukunftserfolgswert orientieren. Kommt es aber nur noch auf einen Börsenwert an, erschwert das für Anleger den Zugang zum inneren Wert. Das Spruchverfahren lässt sich vor allem durch modifizierte Beweislastregeln und die Einführung von Mehrheitsvergleichen beschleunigen. Die Verfahrensdauer lässt sich auch hier – wie schon im Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz (KapMuG) – durch eine Auswahl von Musteranträgen beschleunigen.

Zudem ist ein Gleichgewicht beim Zugang zu haftungs- oder bewertungsrelevanten Informationen herzustellen. Zu stärken sind aber alternative Instrumente zur Sanktionierung des Fehlverhaltens von Organmitgliedern - etwa in Form von Tätigkeitsverboten.

Dass der regulierte Kapitalmarkt grundsätzlich auch für Kleinanleger zugänglich ist, ist eine wesentliche Voraussetzung für einen nachhaltigen Vermögensaufbau. Bei Finanzierungen darf der Anlegerschutz aber nicht außer Acht gelassen werden. Die BaFin sorgt bereits mit ihren hohen Standards für eine erfolgreiche Aufsicht über die Finanzdienstleister und wird von der Blockchain-Szene als kompetente Ansprechpartnerin wahrgenommen. Die zunehmend internationalen Sachverhalte stellen aber neue Anforderungen - vor allem für Kleinanleger dar. So sollte die Rechtsdurchsetzung auch für ausländische Investoren leicht zugänglich sein. Besonders qualifizierte Notare sollten dabei eine wichtige Rolle bekleiden. Die notarielle Vollstreckungstreuhand ist eine sinnvolle Ergänzung rund um die Schaffung digitaler Wertpapiere. Emittenten digitaler Wertpapiere sollen sich optional vor der Emission der sofortigen Zwangsvollstreckung in das Vermögen unterwerfen können. Hierfür ist eine notarielle Urkunde notwendig, die zum Zwecke der Zwangsvollstreckung ausgefertigt werden kann. Anleger könnten auf Grundlage dieses Tokens ihre Zahlungsansprüche zügig durchsetzen, ohne einen Gerichtsprozess durchlaufen zu müssen. Zahlt ein Emittent auf fällige Forderungen aus den digitalen Wertpapieren nicht, hätte er so nun die Möglichkeit, schnellstmöglich die Forderungen durchzusetzen. Die Rechte aus den digitalen Wertpapieren können dabei auch leichter kollektiv, etwa auf der Grundlage des Schuldverschreibungsrechts, durchgesetzt werden. So soll ein einfaches Verfahren ermöglicht werden, das dem (Klein-)Anlegerschutz dient. In einem etwaigen Insolvenzverfahren würde der Titel wie jeder andere Titel behandelt werden und würde nicht als solcher zu einer Privilegierung führen. Wenn Emittenten elektronische Wertpapiere per Smart Contract selbst verwalten können, sollte gewährleistet werden, dass weitere Personen Zugriff auf den Smart Contract erlangen, um Anweisungen der BaFin oder Gerichtsentscheidungen (z. B. Einstellungsverfügungen) durchführen zu können. Dazu sollte eine Kopie des privaten Schlüssels in einer Hardware-Wallet in einem Schließfach entweder bei einer Bank oder einem Notar hinterlegt werden, mit dem einzelne elektronische Wertpapiere transferiert und einzelne oder alle elektronischen Wertpapiere eingefroren bzw. wieder fungibel gemacht werden. Dadurch soll erreicht werden, dass die Vollstreckung auch im internationalen Kontext möglich bleibt. Während eines Streits zwischen Anlegern können die befangenen Wertpapiere etwa eingefroren werden und je nach Ausgang wieder fungibel gemacht werden.

Außerdem ist im Hinblick auf die Insolvenz von Wirecard zu beobachten, ob die beschlossenen Maßnahmen ausreichen. Jedenfalls wird den Risiken irreführender oder manipulierender Kapitalmarktkommunikation und einer etwaigen Haftung dafür ein besonderes Augenmerk zu gelten haben.

Die Genossenschaft als besonders sichere und insolvenzfeste Rechtsform wollen wir bewahren und weiter stärken.

Im Kontext des Stiftungs- und Gesellschaftsrechts werden wir prüfen, ob die jüngsten Reformen im Stiftungsrecht ausreichen, um nachhaltige nicht gewinnorientierte Unternehmensführung zu ermöglichen. Umgehungen des Gläubiger- und Arbeitnehmerschutzes wie des Steuerrechts in diesem Zusammenhang lehnen wir dabei aber ab. Im Übrigen sehen wir die Einführung eines digitalen bundesweiten Stiftungsregisters auf der Blockchain als ein schnell umsetzbares Pilotprojekt, das Fälschungssicherheit und einen effizienten Betrieb gewährleistet. Damit soll der Verwaltungsmehraufwand beschränkt und Transparenz über geleistete öffentliche Fördermittel geschaffen werden. Die öffentliche Verwaltung kann den Einsatz der Blockchain-Technologie erproben und praxisbezogenes Know-how gewinnen. Die Erkenntnisse daraus können wiederum für die Umsetzung der weiteren o.g. Anwendungsfelder genutzt werden.

Nach der von uns angestoßenen Reform des Rechts der BGB-Gesellschaft werden wir deren Umsetzungsprozess proaktiv begleiten.

### **3. Antworten auf die Digitalisierung geben**

Wir wollen auf neue technische Entwicklungen positiv reagieren, positive fördern und das Wirtschaftsrecht entsprechend anpassen. Neue Formen von Zahlungsmitteln wie Bitcoins oder Blockchain-Transaktionen bedürfen klarer Regeln. Zudem erfordert die aktuelle Niedrig-Zinsphase Anpassungen der zivil- und handelsrechtlichen Zinsen genauso wie eine Überprüfung von Abzinsungssätzen im Bilanzrecht.

Auf Innovationen in der Unternehmensfinanzierung folgten in der Geschichte regelmäßig Innovationen in der Realwirtschaft (z. B. allgemeines Aktienrecht und Eisenbahnbau). Deshalb wollen wir im Grundsatz den Token der bislang das Wertpapierrecht prägenden (schriftlichen) Urkunde gleichstellen. Die tokenbasierte Unternehmensfinanzierung hat das

Potenzial, eine solche Innovationskette in Gang zu setzen. Im Kontext der Distributed Ledger Technologie (DLT) bieten Token-Emissionen zur Unternehmensfinanzierung das derzeit wohl größte Anwendungspotenzial. Die Chance der agilen und kostengünstigen Unternehmensfinanzierung verschafft deutschen Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil und steigert die Attraktivität Deutschlands als Gründungsstandort, insbesondere weil eine unmittelbare Investitionsmöglichkeit auch für kleinere Beträge geschaffen wird. Die Tokenisierung von Assets, z. B. bei Immobilieninvestments, ermöglicht Kleinstinvestitionen. Somit erhalten private Anleger aus einem potentiell globalen Anlegerkreis die Möglichkeit in Asset-Klassen zu investieren, die ihnen zuvor nicht zugänglich waren, weil Mindestinvestitionssummen nicht erreicht werden konnten. Gerade Wallets, die Kryptoassets traden (werden), werden sich für den normalen Anleger zu einem praktischen Tool entwickeln, in diesem Bereich auch finanzielle Anlagen durchzuführen. In den vergangenen Jahren hat sich Deutschland zu einem der attraktivsten und dynamischsten Standorte für die Ansiedlung von internationalen DLT-Startups entwickelt. Diese Entwicklung kann mit einer Regulierung der tokenbasierten Unternehmensfinanzierung weiter gefördert werden. Es sind nur wenige Gesetzesanpassungen notwendig, um Unternehmen diese Art der Finanzierung zu ermöglichen. Im Sinne des Anlegerschutzes kann dies durch die Einführung digitaler Wertpapiere erreicht werden, die mittels DLT weltweit emittiert und gehandelt werden können. Wir stellen sicher, dass digitale Wertpapiere sowohl auf privaten als auch auf öffentlichen Blockchains bzw. mit entsprechend geeigneten Technologien emittiert werden können. Wir begrüßen die Klarstellung der BaFin, Token ohne weitere Lizenz begeben zu können. Hieran soll festgehalten werden. Eine über die bereits bestehende Lizenzierungspflicht hinausgehende Schaffung neuer Erlaubnistatbestände – etwa zum Betreiben der Register – lehnen wir ab. Die Digitalisierung im Finanzsektor erlaubt es, Deutschland als attraktiven Standort für die Ansiedlung digitaler Unternehmungen zu positionieren, gerade auch im Wettbewerb der europäischen Finanzplätze. Deutschland kann und soll in diesem Bereich eine Vorreiterrolle einnehmen. Voraussetzung ist eine angemessene Regulierung. Insbesondere soll sichergestellt werden, dass der Aufwand für die Begebung von Security-Token angemessen ist. Wir haben mit dem gerade neu geschaffenen Prospektrecht eine verbesserte Grundlage geschaffen, das sowohl Anlegerschutzinteressen berücksichtigt als auch den regulatorischen und ökonomischen Aufwand für die Begebung von SecurityToken handhabbar macht.

#### **4. Handels-, Steuer- und Strafrecht harmonisieren**

Gleiche Sachverhalte sollen in allen Rechtsgebieten möglichst gleich beurteilt werden. Dazu wollen wir das Steuerrecht und das Handelsrecht wieder annähern und so Unternehmer u. a. von Doppelstrukturen in der Buchführung befreien. Dazu gehört es, die Aufbewahrungsfristen für Handelsbücher/-briefe genauso wie z. B. Zinssätze zu vereinheitlichen, aber auch konsistente Regelungen im Insolvenzsteuerrecht zu verankern. Auch müssen strafrechtliche Verurteilungen wegen Steuerhinterziehungen der Wiederaufnahme zugänglich sein, wenn die Finanzgerichte den Steuersachverhalt abschließend anders beurteilt haben.

### **VI. Urheberrecht**

#### **1. Urheberrecht und geistiges Eigentum**

Die digitale Welt ist vor allem dadurch geprägt, dass kreative geistige Schöpfungen und Werke keiner Verkörperung bedürfen. Durch die potentielle Allverfügbarkeit ohne physischen Werkträger, bietet der digitale Raum schier grenzenlose Chancen für geistige Schöpfungen. Gleichzeitig bliebe der Bildschirm ohne diese Schöpfungen leer. Umso mehr ist es notwendig, Urheberrechte dort besonders zu schützen, denn ohne physische Verkörperung sind Rechte das einzig mögliche Schutzgut im Digitalen. Der Schutz von Urheber- und Leistungsschutzrechten ist für uns daher im digitalen Raum besonders wichtig. Wir brauchen auch in der digitalen Welt, genauso wie in der körperlichen, eine klare Zuordnung von Rechten und ihre wirksame Durchsetzung. Nur so kann bei geistigen Innovationen dauerhaft fair und gerecht eine Wertschöpfung erfolgen.

Unsere Rechtsordnung bietet für den Schutz geistigen Eigentums das Urheber-, Patent-, Geschmacksmuster- und Markenrecht. Auch in der digitalen Welt muss das Urheberrecht Dreh- und Angelpunkt für den Schutz kreativen Schaffens und Arbeitens sein. Das Urheberrecht muss dabei dualistisch ausgerichtet bleiben: Es ist sowohl Ausdruck des Persönlichkeitsrechts wie des Eigentumsrechts. Damit dient das Urheberrecht zuvörderst dem Schutz des Urhebers. Es ist privatnützig ausgestaltet und auch wenn Nutzerinteressen eine wichtige Rolle spielen, lehnen wir einen generellen Vorbehalt zugunsten von Nutzerinteressen ab. Angesichts der Allverfügbarkeit werden kollektive Verwertungssysteme ohne Frage im digitalen Raum an Bedeutung gewinnen. Wir treten

dafür ein, dass es eine angemessene Austarierung zwischen Exklusivrechten, kollektiver Rechtswahrnehmung und Schrankenregelung gibt; immer ausgerichtet auf das Ziel, angemessene Lizenzierungen und angemessene Vergütungen zu erreichen. Wo sich Wertschöpfungslücken aufgrund rechtlicher Rahmenbedingungen ergeben, setzen wir uns dafür ein, etwaige „value gaps“ weiter zu schließen.

## **2. Vergütung**

Dass der Bildschirm ohne Inhalt leer bliebe, ist der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland nicht nur bewusst, der hohe Wert geistigen Eigentums wird auch anerkannt. Die gesellschaftliche Wertschätzung des geistigen Eigentums, die sich auch in der selbstverständlichen Bereitschaft vieler zeigt, für geschützte Inhalte auch im Internet zu bezahlen, müssen wir wachhalten und stärken. Dazu gehört auch die Bereitschaft, für diejenige Technik, mit der Vervielfältigungen urheberrechtlich geschützter Werke möglich sind, Vergütungen an die Urheber zu leisten. Wir setzen uns dafür ein, das System so zu reformieren, dass Hersteller und Lieferanten Planungs- und Kostensicherheit haben, aber gleichzeitig angemessene Vergütungen für die Urheber fließen. Insbesondere müssen Schlupflöcher, die den Wettbewerb verzerren, geschlossen werden.

## **3. Diensteanbieter**

Mit der DSM-Richtlinie und ihrer Umsetzung sind wir in Europa und Deutschland erste Schritte gegangen, Diensteanbieter im Internet stärker in die Verantwortung zu nehmen. Diensteanbieter bieten nicht nur die Plattformen für verschiedenste Inhalte und entwickeln daraus für sich lukrative Geschäftsmodelle. Sie müssen auch Verantwortung dafür tragen, was dort geschieht. Soweit es notwendig ist, werden wir uns für eine weitere differenzierte Anpassung der Haftungsregelungen von Diensteanbietern unter Beachtung der Meinungs-, Presse- und Medienfreiheit einsetzen, damit die Anbieter ihrer Verantwortung für die Rechtmäßigkeit der Inhalte auf ihren Seiten und Portalen nachkommen. Sie müssen sich ihrer Verantwortung stellen und akzeptieren, dass diejenigen, die die Kreativleistung erbringen, einen fairen Anteil am immensen wirtschaftlichen Vorteil der Diensteanbieter erhalten.

## **4. Leistungsschutzrechte**

In der digitalen Welt werden Wertschöpfungsketten, die bisher in einer Hand gelegen haben, mehr und mehr aufgebrochen. Damit können Schutzlücken einhergehen, die sich mit

dem Urheberrecht allein nicht schließen lassen. Verwandte Schutzrechte sind bereits seit Jahrzehnten deshalb ein adäquates Mittel, wirkungsgleich wie durch das Urheberrecht rechtlichen Schutz für geistige Leistungen zu bieten. Soweit sich die Notwendigkeit zeigt, Schutzlücken durch Leistungsschutzrechte zu schließen, werden wir uns dafür einsetzen.

## **5. Schranken**

Das Urheberrecht ist und bleibt ein privates Schutzrecht. Damit haben Nutzungen im Einklang mit dem privatrechtlichen Grundsatz der Vertragsfreiheit vorrangig auf vertraglicher Grundlage oder durch eine kollektive Rechtswahrnehmung zu erfolgen. Schranken bedürfen demgegenüber als Eingriffe der besonderen Rechtfertigung und sind restriktiv auszulegen.

Insgesamt ist das kontinentaleuropäische Schrankenmodell gegenüber dem US-amerikanischen Modell des so genannten „fair use“ bewährt und bietet vor allem Rechtssicherheit. Ein undifferenziertes „fair-use“-Modell lehnen wir ebenso ab wie weitreichende Generalklauseln neben den schon jetzt bestehenden, sehr umfangreichen Schranken. Wir setzen uns vielmehr dafür ein, auf europäischer Ebene ein einheitliches Schrankensystem regeln, um das Urheberrecht für neue technische und wirtschaftliche Möglichkeiten und Entwicklungen offen zu halten und seinen Schutz zeitgemäß stärken.

## **VII. Zuwanderung und Integration**

Nach den Regeln des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems werden Asylbegehren nach der Einreise im Gebiet der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union geprüft. Diese Verfahrensweise birgt erhebliche Missbrauchsanreize, weil die Asylbegehrenden während des Asylverfahrens bereits einen Großteil der rechtlichen und materiellen Vorzüge genießen, die an einen erfolgreichen Asylantrag geknüpft sind. Das Gelingen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems hängt daher entscheidend davon ab, dass die Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, in denen über das Bestehen eines Anspruchs auf Flüchtlingsschutz entschieden wird, zügig zu einem Ende geführt und die sich daraus ergebenden Rechtsfolgen anschließend konsequent durchgesetzt werden.

Für die Verwaltungs- und Gerichtsverfahren bedeutet dies, dass Verzögerungspotentiale konsequent begrenzt werden müssen, ohne die Funktion dieser Verfahren zu beeinträchtigen, eine inhaltlich richtige Entscheidung zu erreichen.

Im Verwaltungsverfahren muss daher jeder Antragsteller Gelegenheit erhalten, die Tatsachen, auf die er sein Asylbegehren stützt, vollständig vorzutragen. Hierzu ist ihm eine Frist mit Präklusionswirkung zu setzen, die sowohl für das Verwaltungs- als auch für ein eventuell nachfolgendes Gerichtsverfahren wirkt. Dort ist zu prüfen, ob der vom Antragsteller vorgetragene Sachverhalt zutreffend ist und, soweit dies bejaht wird, einen Anspruch auf Flüchtlingsschutz trägt.

Im erstinstanzlichen Gerichtsverfahren ist die Möglichkeit zu begrenzen, das Verfahren durch Beweis- und Befangenheitsanträge zu verzögern. Die Verpflichtung des Verwaltungsgerichts, über Beweisanträge vor Verkündung seines Urteils zu entscheiden, soll aufgehoben werden. Die Befugnis eines abgelehnten Richters, das Verfahren unter dem Vorbehalt der Zurückweisung des Befangenheitsantrags fortzuführen, soll auf Befangenheitsanträge ausgedehnt werden, die nach der Ladung zur mündlichen Verhandlung angebracht werden. Die Verpflichtung des Verwaltungsgerichts zur Abfassung eines vollständigen Urteils sollte zudem auf die Fälle begrenzt werden, in denen der Kläger dem Bescheid in der Sache entgegentritt und zur mündlichen Verhandlung erscheint. Dadurch werden dort Kapazitäten frei, um der Sache nach streitigen Fällen zu bearbeiten.

Das Verfahren in den Rechtsmittelinstanzen sichert eine einheitlich hohe Qualität erstinstanzlicher Gerichtsentscheidungen. Um diesen Zweck zu erreichen, genügt es, den Weg in die Berufungsinstanz nur dann zu eröffnen, wenn das Verfahren Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung betrifft, ein Fall der Divergenz oder ein Verfahrensfehler vorliegt. Nicht bewährt hat sich der prozessuale Weg, auf dem das Vorliegen eines der genannten Gründe bei der Berufungsinstanz geltend gemacht werden kann. Die insoweit statthaften Berufungszulassungsanträge der Beteiligten eines Asylprozesses nehmen die genannten Zulassungsgründe häufig nicht in den Blick, sondern stellen ihr individuelles Verfolgungsschicksal in umfangreichen Ausführungen in den Mittelpunkt. Der dadurch ausgelösten Belastung der Berufungsinstanz sollte durch eine Verlagerung der Entscheidungskompetenz für die Zulassung der Berufung wegen grundsätzlicher

Bedeutung und Divergenz auf die Verwaltungsgerichte entgegengewirkt werden, die darüber von Amts wegen ohne die Möglichkeit eines hierauf bezogenen Rechtsmittels der Beteiligten zu entscheiden hätten. Zugleich sollten die Gründe, mit denen die Beteiligten des Asylprozesses im Berufungszulassungsverfahren einen Zugang zur Berufungsinstanz erstreiten können, auf den Zulassungsgrund des Verfahrensfehlers begrenzt werden. Zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsanwendung sollte zudem die Möglichkeit einer Zulassung der Beschwerde wegen grundsätzlicher Bedeutung in Fällen geschaffen werden, die sich typischerweise vor Durchlaufen des Hauptsachverfahrens erledigen. Um eine einheitliche Rechtsanwendung auch bei der Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse im Herkunftsstaat zu sichern, sollte zudem der Weg in die Revisionsinstanz auch zur höchstrichterlichen Klärung solcher Fragen eröffnet werden.

Zudem sollte erwogen werden, das asylgerichtliche Sonderprozessrecht, das sich grundsätzlich bewährt hat, auf ausländerrechtliche Gerichtsverfahren zu erstrecken. Denn auch in diesen Verfahren stehen regelmäßig tatsächliche Fragen im Mittelpunkt, zu deren Klärung eine gerichtliche Instanz grundsätzlich ausreichend ist.

Religiöser, ethischer und nationalistischer Intoleranz zwischen Flüchtlingen müssen wir entschieden entgegentreten. Der Rechtsstaat muss hier seine volle Wirkung zum Schutz der Betroffenen und zur Verfolgung der Täter entfalten können, insbesondere wenn es um die Rechte unseres Grundgesetzes wie die Glauben- und Gewissensfreiheit geht.

## **VIII. Arbeits- und Sozialrecht**

Das Arbeitsrecht braucht weiterhin eine angemessene Balance zwischen dem Arbeitnehmerschutz, der Voraussetzung für gute Arbeit ist, und der unternehmerischen Freiheit, die es braucht, damit Arbeitsplätze bestehen und geschaffen werden können. Dabei sind Antworten insb. auch auf die Herausforderungen der Digitalisierung zu finden: Hierbei ist insbesondere dem Ziel größerer Rechtssicherheit Rechnung zu tragen.

### **1. Abgrenzung Selbständige von Arbeitnehmern**

Die Abgrenzung von Selbständigen einerseits und von Arbeitnehmern und Beschäftigten andererseits soll rechtssicherer werden. Hierfür soll das Statusfeststellungsverfahren rechtssicherer ausgestaltet werden. Die personelle Ausstattung der Clearingstelle soll

verbessert werden. Bei projektbezogenen Fremdpersonaleinsätzen soll auftragsbezogen durch alle an der Vertragskonstruktion Beteiligten eine umfassende Klärung des SV-Status erreicht werden können. Auch beanstandungsfreie Betriebsprüfungen sind durch einen Verwaltungsakt abzuschließen, der insbesondere den Umfang, die geprüften Personen und das Ergebnis der Betriebsprüfung festhält.

## **2. Arbeitszeitrecht**

Das Arbeitszeitrecht muss auch in digitalisierten Arbeitswelten einen wirksamen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sicherstellen, darf aber auch nicht in Bevormundung umschlagen. Vertrauensarbeitszeit muss möglich sein, wo beide Seiten dies wollen. Der Arbeitgeber ist jedoch stets verpflichtet, ein verlässliches System der Arbeitsaufzeichnung bereitzustellen, das der Arbeitnehmer nutzen kann. Für Arbeitnehmer, die weitgehend selbständig über Lage und Dauer der Arbeitszeit entscheiden, wollen wir Flexibilisierungen ermöglichen im Rahmen der europarechtlichen Vorgaben.

## **3. Vereinbarkeit von Familie und Beruf**

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist notwendige Voraussetzung für eine kinderfreundliche Gesellschaft und die Möglichkeit der Pflege durch Angehörige. Hier wollen wir mehr Anreize für Arbeitgeber setzen. Dazu sollen Arbeitgeber verpflichtet werden, bei der einseitigen Festlegung der Arbeitszeit die familiäre Belastung zu berücksichtigen. Auch wollen wir ein Verbot der Benachteiligung wegen der Übernahme familiärer Verantwortung schaffen.

## **4. Homeoffice**

Für die Möglichkeit zum Home-Office soll ein rechtsicherer Rahmen zur Ermöglichung von individuellen oder kollektiven Vereinbarungen geschaffen werden. Insbesondere die damit verbundenen datenschutzrechtlichen Probleme und die Grenzen des Arbeitsschutzes erweisen sich hier in der Praxis als Hemmnis. Die Freiwilligkeit des Home-Office auf beiden Seiten ist dabei zu beachten.

## **5. Tarifvertragsparteien**

Das Wirken der Tarifvertragsparteien dient der Sicherung angemessener Arbeitsbedingungen. Die Tarifautonomie wollen wir stärken, indem wir Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften die Möglichkeit eröffnen, durch Tarifvertrag

weitergehende Gestaltungen des Arbeitslebens zu erreichen. Weitere Möglichkeiten tarifdispositiven Rechts sind dabei zu prüfen. Wir wollen steuerliche Anreize zur Tarifbindung für die Arbeitgeber wie für die Arbeitnehmerseite schaffen.

## **6. Betriebliche Mitbestimmung**

Betriebliche Mitbestimmung ist seit über 100 Jahren ein zentraler Pfeiler des deutschen Arbeitsrechts. Sie dient dem Ausgleich von Belegschafts- und Unternehmensinteressen und schafft den Rahmen für den Dialog im Interesse des Unternehmens. Um eine Betriebsverfassung auf Augenhöhe zu gewährleisten, braucht es eine hinreichende Ausstattung und Gestaltungspielräume.

## **7. Betriebsrat und Betriebsverfassung**

Betriebsräte sollen die Möglichkeit erhalten gemeinsam mit dem Arbeitgeber die betrieblichen Zuständigkeiten und Abgrenzungen rechtssicher festzuschreiben. Was ein Betrieb ist, soll betriebsnah und flexibel festgelegt werden können, um hierbei gegebenenfalls auch solche Belegschaftsteile einbeziehen zu können, die bislang ohne betriebsverfassungsrechtlichen Schutz sind.

Betriebsverfassung soll effektiver werden. Hierfür sollen Richtfristen in der Mitbestimmung einrichtet werden können, die den Prozess der Entscheidungsfindung zwischen Arbeitgeber- und Betriebsratsseite beschleunigen können.

Betriebsräte leben von der Legitimation durch die Belegschaft. Wir wollen die Wahlbeteiligung erhöhen. Dafür soll die Möglichkeit von Onlinewahlen geschaffen werden, wo der Wahlvorstand diese befürwortet.

Das Betriebsratsamt ist ein Ehrenamt. Doch Betriebsräten dürfen aus ihrer Tätigkeit keine Nachteile erwachsen. Wir wollen Rechtsicherheit in der Ausstattung von Betriebsräten schaffen ebenso wie in deren Vergütung. Hierzu bedarf es klarer Vorgaben, wann eine unzulässige Benachteiligung oder Begünstigung vorliegt. Den Sozialpartnern ist hier Spielraum zur einvernehmlichen Vereinbarung rechtssicherer Maßstäbe einzuräumen.

Betriebsvereinbarungen sollen als Instrumente zur Sicherung des Datenschutzes genutzt werden. Wo die Betriebspartner sich zusammentun, um sinnvolle Lösungen zu finden, ist im Zweifel von einer Rechtskonformität auszugehen. Das wollen wir gesetzlich klarstellen.

## **8. Betriebliche Altersversorgung**

Betriebliche Altersversorgung ist ein zentraler Baustein nachhaltiger Absicherung im Alter. Wir wollen die Anpassung von Versorgungszusagen für die Zukunft rechtssicherer gestalten, damit Arbeitgeber vor diesem Instrument nicht aufgrund von Rechtsrisiken zurückschrecken. Die aus dem Gebot von Treu und Glauben hergeleitete Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts ist entsprechend zu verdeutlichen und zu konkretisieren.

## **9. Arbeitskampfmaßnahmen**

Arbeitskampfmaßnahmen sollen so ausgestaltet sein, dass die Öffentlichkeit nicht mehr in Mitleidenschaft gezogen wird als zur Gewährleistung gleichgewichtiger Verhandlung auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite erforderlich. Dies gilt insbesondere für Einrichtungen der Daseinsvorsorge.

# **IX. Europarecht**

## **1. Schutz und Sicherheit als Aufgabe der EU**

Der Schutz der Bürger ist in der heutigen Welt eine zentrale Verantwortung von EU und Mitgliedstaaten. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind auf die Prinzipien der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verpflichtet. Insoweit gehören Freiheit und Sicherheit als zwei Seiten einer Medaille untrennbar zusammen. Sicherheit ist ein vielschichtiger Begriff. Er umfasst in der digitalen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft neben der „klassischen“ physischen Sicherheit in ihrer innen- und außenpolitischen Dimension, die Cybersicherheit und die ökologische Sicherheit.

**a)** Im Hinblick auf den Schengenraum muss die durch den Wegfall der Binnengrenzen ermöglichte Freizügigkeit der Bürger aufrechterhalten werden. Dies setzt ein effektives Grenzmanagement der Außengrenzen der EU voraus. Dazu gehört der Aufbau einer angemessen ausgestatteten europäischen Grenz- und Küstenwache, die in der Lage ist, die Mitgliedstaaten mit Außengrenzen unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips wirksam zu unterstützen. Auf dieser Grundlage ist zum einen auf eine europäische Asyl-, Flüchtlings-

und Einwanderungspolitik hinzuwirken, die nicht nur mit den Werten (Art. 2 EUV), sondern auch mit den Möglichkeiten und Bedürfnissen der EU im Einklang steht. Einheitliche europäische Regeln und Verfahren müssen den Schengenraum steuern. Mittelfristig sind daher europäische Behörden erforderlich, die die Mitgliedstaaten im Falle ihrer Überforderung finanziell, technisch und personell unterstützen. Mit Blick auf ein effektives Grenzmanagement sollte die europäische Grenz- und Küstenwache personell und in ihren Zuständigkeiten gestärkt werden. Überdies sollte eine echte europäische Asylagentur geschaffen werden, die in einer Krisensituation überforderte Mitgliedstaaten entlastet, indem sie mit europäischen Beamten Asylverfahren nach einheitlichen europäischen Standards durchführt.

Zum anderen sollte eine europäische Sicherheitspolitik entwickelt werden, die die immer sichtbarer werdenden Defizite bei der grenzüberschreitenden Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität behebt. Innere Sicherheit muss im Schengenraum unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips verstärkt als europäische Aufgabe verstanden werden. Insoweit ist eine Pflicht der Mitgliedstaaten erforderlich, ihnen vorliegende sicherheitsrelevante Informationen zu teilen. Dies setzt über das bestehende Schengen Informationssystem hinaus ein gemeinsames System voraus, in dem alle Informationen über Ein- und Ausreise in die EU mit polizeilichen Informationssystemen nach einheitlichen Kriterien gekoppelt werden. Notwendig ist insoweit aber auch eine verbesserte Koordinierung und Kooperation, die durch eine Stärkung der bestehenden europäischen Institutionen, vor allem Europol und Eurojust, bewirkt werden kann. Operativ sollten daher die personellen und fachlichen Kompetenzen von Europol gestärkt und die Zuständigkeiten der Europäischen Staatsanwaltschaft ausgeweitet werden. In strategischer Hinsicht sollte eine europäische Plattform etabliert werden, auf der sich alle nationalen und europäischen Akteure im Bereich der Inneren Sicherheit einschließlich der Geheimdienste vertrauensvoll austauschen und europäische Strategien der grenzüberschreitenden Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität entwickeln können, die dann in enger Zusammenarbeit mit den mitgliedstaatlichen Behörden umgesetzt werden.

Wir begrüßen die Vorschläge für eine verstärkte Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich, wie sie etwa nachdrücklich von der Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung angestoßen wurden.

**b)** Ein zukunftsfähiger digitaler Binnenmarkt (Industrie 4.0; KI) bedarf einer effizienten Gewährleistung von Cybersicherheit. Insoweit bedarf es eines Ausbaus von ENISA zu einer echten Agentur für Cybersicherheit, die im Verbund mit den nationalen Behörden strategische und – wenn es auf nationaler Ebene Ausfälle gibt – auch operative Befugnisse hat.

**c)** Im Bereich äußerer Sicherheit muss die Außenpolitik durch den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen (Nutzung der Brückenklausel des Art. 31 Abs. 3 EUV) effizienter werden. Die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik als europäischer Pfeiler der NATO sollte durch einen eigenständigen Rat der Verteidigungsminister und einen Europäischen Sicherheitsrat, der die Expertise nationaler und europäischer Experten auf europäischer Ebene zusammenführt und Empfehlungen für den Europäischen Rat ausarbeitet, gestärkt werden.

**d)** Die Umsetzung der Vorgaben aus dem Pariser Klimaabkommen obliegt der EU und den Mitgliedstaaten, die insoweit ein wirksames und kohärentes Schutzkonzept entwickeln müssen. Ein europäisches Klimaschutzgesetz mit klaren Verantwortlichkeiten, die durch einen kontinuierlichen Monitoring-Prozess abgesichert und insoweit finanziell unterlegt sein müssen, sollte die effiziente und kohärente Umsetzung sicherstellen. Wir unterstützen insoweit die Überlegungen des im Jahr 2019 aus den Reihen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion erarbeiteten Positionspapiers „Auf dem Weg zur Grünen Null“.

## **2. Solidarität ist keine Einbahnstraße: Corona-Wiederaufbauplan und Rechtsprinzip der Konditionalität**

Das Stabilitätsprinzip ist Geschäftsgrundlage der WWU. Jedwede solidarische Hilfe ist in diesem Rahmen aber nur zulässig, wenn sie dazu dient, die durch einen Mitgliedstaat gefährdete Stabilität des Euroraums wiederherzustellen (vgl. Art. 136 Abs. 3 AEUV). Konditionalität gewährleistet, dass finanzielle Hilfen allein dazu dienen, Reformen zu ermöglichen, die die Stabilität des Euroraums gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund sollte der RRF nunmehr – so eng wie möglich - mit den Prinzipien (z. B. Konditionalität) und Mechanismen (z. B. Europäisches Semester) des Euroraums

verzahnt und im Hinblick auf eine gesamthänderische direkte parlamentarische Kontrolle entsprechend den Strukturfonds in das System des EU-Haushaltes eingegliedert werden.

Dabei kann dem Prinzip der Konditionalität ganz einfach dadurch entsprochen werden, dass jedweder Zugang zu Instrumenten der Solidarität an die grundsätzliche Bereitschaft zur Einhaltung der vereinbarten Regeln der WWU, konkret an den Stabilitäts- und Wachstumspakt, das Europäische Semester sowie die Mindeststandards der Rechtsstaatlichkeit, gekoppelt ist.

Auf eine Wirtschafts- und/oder Finanzkrise müssen die Länder der Eurozone noch besser vorbereitet sein. Dafür ist es wichtig, den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) weiterzuentwickeln. Gleichzeitig kann der ESM seine Aufgaben nur erfüllen, wenn wir seine Eigenständigkeit bewahren und ihm klare Regeln an die Hand geben. Für den Umgang mit Staaten, die von einer Wirtschafts- und/oder Finanzkrise betroffen sind, benötigen wir geordnete Verfahren bis hin zu einem Insolvenzverfahren für Staaten. So sorgen wird dafür, dass Krisen schnell und besser überwunden werden.

Der vorgeschlagene EWF hat auch inhaltlich in der bisherigen Form keinen erheblichen Mehrwert gegenüber dem bestehenden ESM. Essenziell sind für uns: Krisenprävention, eine frühzeitige Erkennung drohender Notlagen, die Überwachung und Begleitung von Anpassungsprogrammen und eine im Vorhinein geregelte und strukturierte Beteiligung von privaten Gläubigern über die Möglichkeit von Schuldenrestrukturierungen, welche über Collective Action Clauses hinausgeht (Insolvenzverfahren für Staaten).

Wir wollen die Bankenunion und die Kapitalmarktunion unter Stabilitätsaspekten weiterentwickeln. Dabei müssen bestehende Risiken im Bankensystem zunächst zwingend reduziert werden. Insbesondere sollen Staatsanleihen nicht mehr als risikolos gelten und von Banken – genauso wie andere Anlageformen – mit Eigenkapital unterlegt werden müssen. Bankenrettungen aus Steuermitteln lehnen wir ab. Bei allen Änderungen auf europäischer Ebene müssen die Besonderheiten unseres bewährten Drei-Säulen-Systems aus Privatbanken, öffentlich-rechtlichen Banken und Genossenschaftsbanken erhalten bleiben.

### **3. Verbesserte Handlungsfähigkeit der EU: Weniger, aber effizienter und flexibler**

Die EU verspricht den Bürgern viel, kann diese Versprechen aber mit ihren Kompetenzen und Ressourcen nicht immer einlösen. Insoweit geht es darum, dass sich die EU in ihrem Handeln gemäß dem Subsidiaritätsprinzip auf die grenzüberschreitenden Aufgaben, die einen erkennbaren europäischen Mehrwert mit sich bringen, konzentriert und entsprechende Prioritäten setzt. Im Hinblick auf diese Prioritäten muss die EU sodann effizienter werden.

#### **a) Nutzung der Brückenklauseln für Mehrheitsentscheidungen im Rat**

Gesetzgebungsvorschläge sollten sich im Schwerpunkt auf diese Prioritäten konzentrieren und im Rat – gegebenenfalls unter Nutzung der sog. Brückenklauseln, die ohne Vertragsänderung einen Übergang von der Einstimmigkeit zur Mehrheit ermöglichen (vgl. z. B. Art. 48 Abs. 7 EUV, Art. 31 Abs. 3 EUV, Art. 192 Abs. AEUV) – mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden.

#### **b) Effizienten Vollzug des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten gewährleisten**

Effizientes Handeln bedeutet auch, dass der Vollzug der beschlossenen europäischen Regeln verbessert werden. Wenn mitgliedstaatliche Behörden insoweit überfordert sind und dadurch europäische Interessen (europäische öffentliche Güter) gefährdet werden, kommt den europäischen Institutionen und Behörden eine zentrale Verantwortung zu. Nach dem Vorbild des europäischen Kartellrechts sollten insoweit Modelle kooperativer Rechtsdurchsetzung entwickelt werden. Dies setzt funktionsfähige nationale Behörden voraus, die gegebenenfalls mit europäischer Hilfe aufgebaut werden müssten. Auf dieser Basis müssen Formen der Zusammenarbeit entwickelt werden, die vom Informationsaustausch bis hin zu einer fachlichen, personellen, technischen und finanziellen Unterstützung durch die europäische Ebene reichen können. Vor allem aber müssen Kontrollmechanismen vorhanden sein, die europäische Handlungsmöglichkeiten im Sinne einer Auffangverantwortung für den Fall vorsehen, dass nationale Behörden nicht fähig oder willens sind, die gemeinsamen Ziele und Vorgaben umzusetzen bzw. anzuwenden. Ein gutes Beispiel stellt die Neuorganisation des Managements der Außengrenzen durch die Europäische Grenz- und Küstenwache ("Frontex 2.0") dar.

### **4. Flexibles Handeln durch Vorreitergruppen**

Die Mitgliedschaft in der EU ist – wie die Austrittsklausel des Art. 50 EUV unterstreicht – auf Freiwilligkeit gegründet. Wenn aufgrund ihrer innenpolitischen Präferenzen nicht alle Mitgliedstaaten an den notwendigen Reformen und Integrationsschritten mitwirken wollen oder können, sollte die zukünftige Architektur der EU durch "Koalitionen der Willigen und Fähigen" flexibler und damit dynamischer gestaltet werden. Vorreitergruppen müssen im Rahmen der EU vorangehen können und im Wege vertiefter Integration, basierend auf Mehrheitsentscheidungen, ein positives Beispiel schaffen können, das den europäischen Mehrwert gemeinsamen Handelns aufzeigt und andere Mitgliedstaaten dazu motiviert, sich anzuschließen. Die jeweiligen Vorreitergruppen müssen allen Mitgliedstaaten der EU offenstehen, die willens und in der Lage sind, deren ambitioniertere Ziele zu verwirklichen. Sollte ein Mitgliedstaat überfordert sein und ihm angebotene Hilfe nicht annehmen oder aber aus anderen Gründen, z. B. nach einer Wahl mit Regierungswechsel, nicht mehr willens sein, die ambitionierten Ziele der Vorreitergruppe zu erfüllen, dann muss (analog zu Art. 46 Abs. 4 EUV) ein Mechanismus vorgesehen sein, der seinen Ausschluss ermöglicht.

## **5. Verbesserte Kompetenzkontrolle der EU und Sicherung der Rechtsstaatlichkeit**

### **a) Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch verbindliches und einheitliches Prüfraster verbessern**

Subsidiarität ist im Recht der EU (Art. 5 EUV) als Rechtsprinzip, das die Ausübung konkurrierender Zuständigkeiten steuert, anerkannt. Ziel ist es, soziale, kulturelle, wirtschaftliche und politische Vielfalt zu schützen. Diese Vielfalt erlaubt Spielraum für "Experimente" bei der Lösung von politischen Herausforderungen. Deshalb begrüßen wir, dass sich der Deutsche Bundestag jetzt auch in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof einbringen kann und wird.

Wenn das Subsidiaritätsprinzip praktische Wirksamkeit entfalten soll, bedarf es eines einheitlichen Verständnisses und einer gemeinsamen Sprache der Subsidiarität. In rechtlicher Hinsicht müssen daher für alle Akteure auf der europäischen Ebene verbindliche Prüfkriterien gelten, die gerichtlich kontrollierbar sind. Das von der Task Force Subsidiarität vorgeschlagene und in die diesbezügliche Mitteilung der Kommission übernommene Prüfraster fand auf der Subsidiaritätskonferenz der österreichischen Ratspräsidentschaft und in der Erklärung von Bregenz "Das Subsidiaritätsprinzip als Bauprinzip der EU" vom 16.11.2018 breite Unterstützung. In Verbindung mit einer am Leitbild "Weniger, aber

effizienter und flexibler" orientierten Arbeitsweise wird eine europäische Subsidiaritätskultur gefördert, die den Mitgliedstaaten und ihren nationalen Parlamenten durch den gänzlichen Verzicht auf europäische Maßnahmen oder europäische Mindeststandards bzw. eine flexiblere Regulierung ("better regulation") Spielräume eröffnet.

## **b) Stärkung der richterlichen Kontrolle**

Weder die EU-Kommission noch der Europäische Gerichtshof haben bislang, eine wirksame Kontrolle der von der EU in Anspruch genommenen Kompetenzen vorgenommen oder Kompetenzüberschreitungen sanktioniert. Dieser Zustand ist unbefriedigend in einer Europäischen Union, die als Rechtsgemeinschaft begründet wurde. Um auf Dauer zu verhindern, dass solche Kompetenzüberschreitungen erst und ausschließlich durch nationale Gerichtsentscheidungen in wachsender Zahl beanstandet werden, ist auf EU-Ebene ein neuer und effektiver Mechanismus der Kompetenzkontrolle einzuführen.

Langfristiges Ziel kann ein europäischer Kompetenzgerichtshof sein, der sich aus Richtern des EuGHs und Richtern nationaler Verfassungsgerichte zusammensetzt. Hierdurch wären Richter beider Ebenen erstmals zu einem echten Dialog auf Augenhöhe und zu gemeinsamen Entscheidungen angehalten.

Allein die rechtspolitische Diskussion über ein solches Ziel könnte bereits eine stärkere Bereitschaft des EuGHs zu einer ernsthaften Kompetenzkontrolle auslösen.

Bis dahin sollte eine umgekehrte Vorlagepflicht eingeführt werden, im Zuge derer der EuGH in Fällen gravierender Kompetenzkonflikte, die die nationalen Verfassungsgerichte im Wege einer Vorlage präventiv einbindet und um Auslegungshilfen bittet. Eine solche Lösung würde den EuGH als föderales Kompetenzgericht in die Pflicht nehmen, ihn proaktiv in einen kooperativen Dialog mit den nationalen Verfassungsgerichten bringen und solchermaßen für die mitgliedstaatlichen Belange sensibilisieren.

Ergänzend könnte man eine europäische Richter-Plattform schaffen, auf der sich Präsidenten der nationalen Verfassungsgerichte und die für das Europarecht zuständigen nationalen Verfassungsrichter treffen, um Kompetenz- und Verfassungskonflikte zu

diskutieren und im Wege einer Stellungnahme zu entschärfen. Die Zuständigkeit der Plattform sollte insoweit jedoch auf Fragen der Verfassungsidentität (Art. 4 Abs. 2 EUV) und der europäischen Werte (Art. 2 EUV) einschließlich der Rechtsstaatlichkeit beschränkt bleiben. Ihre Stellungnahme könnte – vergleichbar den Arbeiten der Venedig-Kommission im Bereich der Grund- und Menschenrechte – in die Praxis einfließen.

## **X. Justiz**

### **1. Effizienz der Justiz stärken**

Deutschland braucht eine große Justizreform. Die Justiz der Zukunft muss bei gleichbleibender Qualität effizienter und schneller werden. Nur so kann sie auf Dauer das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger erhalten und in der Konkurrenz mit anderen Rechtssystemen und einer wachsenden Schiedsgerichtsbarkeit attraktiv bleiben.

Die Länder tragen die Verantwortung für die Funktionsfähigkeit der Instanzgerichte und somit für den weitaus überwiegenden Teil der Justiz. Durch die Gesetzgebung, insbesondere die Verfahrensordnungen, schafft der Bund aber die maßgeblichen Rahmenbedingungen. Die Arbeit der Justiz wird entscheidend durch das anzuwendende materielle Recht geprägt; ein wesentlicher Baustein für eine wirksame Entlastung der Justiz sind weniger und einfacher anzuwendende Gesetze.

### **2. Qualitätskontrolle in der Justiz modernisieren**

Die Regelungen in den Verfahrensordnungen sind stärker auf die mit dem jeweiligen Gerichtsverfahren verfolgten Zwecke zu fokussieren. Dies betrifft insbesondere die Kontrolle gerichtlicher Entscheidungen durch Rechtsmittelinstanzen. Der Zeitbedarf für das Durchlaufen aller Instanzen und einer anschließenden Verfassungsbeschwerde entspricht den Geschwindigkeitserwartungen der Rechtsschutzsuchenden nicht mehr. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Verfahrenslaufzeiten in den Instanzen kaum noch reduziert werden können. Signifikante Beschleunigungsgewinne in den Instanzen lassen sich im Wesentlichen durch eine Erweiterung der Präklusionsmöglichkeiten und deren konsequente Anwendung erreichen. Wir halten es für unbedingt erforderlich zu prüfen, in welchen Fällen eine einzige Rechtsmittelinstanz den Grundsätzen des Rechtsstaatsgebots genügt. Dies könnte etwa die Einführung eines Wahlrechtsmittels gegen Entscheidungen der Amtsgerichte in Strafsachen, die Einschränkung der Revision gegen

Berufungsentscheidungen der Landgerichte in Zivilsachen oder den Wegfall der dritten Instanz bei Abschiebeentscheidungen betreffen. Eine Erweiterung des Zugangs zur dritten Instanz in Familiensachen lehnen wir ab.

### **3. Digitalisierung**

Die Corona-Pandemie hat die bestehenden und teilweise erheblichen Defizite auch in der Justiz offengelegt. Der Rückblick auf die Krise vermittelt uns die Chance gegenzusteuern. Ohne eine leistungs- und anschlussfähige Justiz gerät ein Grundpfeiler unseres demokratischen Rechtsstaats in Gefahr.

Die Justiz ist so aufzustellen, dass sie auch in Zukunft ihrer verfassungsmäßigen Funktion der Freiheitssicherung und Konfliktbewältigung im Rahmen des staatlichen Gewaltmonopols gerecht werden kann.

Die begonnene Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs kann nur ein erster Schritt sein. Unser Ziel ist der system- und medienbruchlose Informationsfluss innerhalb der Justiz und zur Justiz. Durch den verstärkten Ausbau digitaler Zugangsmöglichkeiten wollen wir den schnellen und kostengünstigen Zugang zu Rechtsprechung und Rechtsberatung sowie zügige und kommunikationstechnisch zeitgemäße Verfahren sicherstellen.

Richtern und Staatsanwälten sind dieselben digitalen Arbeitsumgebungen zu schaffen, wie in der Anwaltschaft und der freien Wirtschaft. Die gemeinsamen Anstrengungen von Bund und Ländern sind in einem Pakt für den digitalen Rechtsstaat 2.0 zu bündeln.

### **4. Prozessrecht neu denken**

Das Prozessrecht muss aus dem Blickwinkel der Potentiale kollaborativer Software neu gedacht werden. Die Arbeitsabläufe und Strukturen der deutschen Justiz sind im vergangenen Jahrhundert auf der Grundlage eines Austausches von auf Papier verkörperten Argumenten gewachsen. Heute entsprechen Sie weder den berechtigten Erwartungen der Rechtssuchenden an Geschwindigkeit und Nutzungskomfort, noch den berechtigten Erwartungen der Beschäftigten an ein modernes Arbeitsumfeld. Es reicht nicht aus, die bestehenden Arbeitsabläufe und Strukturen elektronisch abzubilden, um die beschriebenen Defizite abzubauen. Derzeit entsteht ein Nebeneinander unterschiedlichster Systeme, deren Kompatibilität – auch mit den Ermittlungsbehörden, der Verwaltung und der Finanzverwaltung – aufwändig sichergestellt werden muss. Diese Systeme perpetuieren

schwerfällige Arbeitsabläufe. Die, dem bisherigen papierhaften Arbeiten grundsätzlich immanente Flexibilität der Arbeitsabläufe, soll in die digitale Welt übertragen werden. Die Möglichkeiten der Digitalisierung sind in einer grundsätzlichen Neuausrichtung des deutschen Gerichtsverfahrens abzubilden.

Ausgangspunkt müssen die für Rechtsstreitigkeiten schlechthin konstitutiven Gesichtspunkte sein: abgrenzbarer Streitgegenstand, hierauf bezogener Austausch von Argumenten, mündliche Erörterung dieser Argumente zwischen den Parteien und mit dem Gericht und abschließende verbindliche Entscheidung.

Hiervon ausgehend ist es Aufgabe des Bundes, künftig bundeseinheitlich Anwendungsprogramme für die Abwicklung von Rechtsstreitigkeiten zur Verfügung zu stellen. Ausgangspunkt bei der Gestaltung dieser Anwendungsprogramme muss sein, dass ein Rechtsstreit mit den beschriebenen konstitutiven Merkmalen im Kern Arbeit in einer Gruppe – bestehend aus den Prozessparteien und dem Gericht – darstellt. Kollaborative Software ist daher besonders geeignet, den beschriebenen Anforderungen an die Durchführung von Rechtsstreitigkeiten zu entsprechen. Diese Software stellt eine in sich geschlossene Kommunikationsplattform dar, innerhalb derer die Gruppenmitglieder grundsätzlich alle gruppenbezogenen Handlungen vornehmen können. Sie zielt darauf, möglichst leichte, für alle Mitglieder der Gruppe gleichermaßen sichtbare Kommunikation zu ermöglichen. Und sie zeichnet sich durch besonders hohe Anpassbarkeit an die jeweiligen Gruppenbedürfnisse aus.

Bei der Schulung der Richter und Staatsanwälte muss der Bund die Länder, etwa über die Deutsche Richterakademie finanziell maßgeblich unterstützen.

## **5. Personal**

Organisatorisch steht die Justiz vor großen Herausforderungen. Wegen einer stark alterszentrierten Personalstruktur ist in vielen Ländern, vor allem im Bereich des höheren Justizdienstes, ein Generationenwechsel zu vollziehen. Deshalb werden wir gemeinsam mit den Ländern die Attraktivität der juristischen Berufe in allen Laufbahnen der Justiz und für die freien Berufe der Rechtspflege weiter steigern. Dazu können z. B. eine bessere Vereinbarung von Familie und Beruf, innovative Dienstmodelle (Home-Office), hochwertige Fortbildungsangebote und vor allem aber ein effektives Personalmanagement beitragen.

Zur Attraktivität juristischer Berufe im öffentlichen Dienst gehört auch eine angemessene Besoldung, die den herausgehobenen Aufgaben gerecht wird. Dem Auseinanderdriften der Besoldungshöhe im Vergleich der Länder und des Bundes wollen wir begegnen.

## **6. Fortbildungsrecht und Fortbildungspflicht**

„Der Grundsatz des lebenslangen Lernens gilt auch für die Bediensteten in der Justiz. Angesichts der besonderen Unabhängigkeit der Richterschaft wollen wir eine gesetzliche Regelung einführen, dass Richter verpflichtet sind, sich fortzubilden. Die dienstliche Fortbildung ist vom Dienstherrn durch geeignete Maßnahmen zu fördern.“

## **7. Weisungsrecht**

Am Weisungsrecht der Justizminister über die Staatsanwaltschaften wollen wir aus Gründen der Einheitlichkeit der Rechtsanwendung und der parlamentarischen Verantwortlichkeit festhalten. Die Wahrnehmung in Einzelfällen muss schriftlich erfolgen.

## **XI. Zur Pandemiebekämpfung den Rechtsstaat stärken**

Die Corona-Pandemie stellt Politik und Recht in Deutschland weiterhin vor bislang ungeahnte Herausforderungen. Einerseits führt sie zu einer Bedrohung von Leben und Gesundheit, die nach Ausbreitung und Schwere, über das bisher in der Bundesrepublik Deutschland Bekannte hinausgeht. Andererseits beschränken staatliche Maßnahmen zum Zwecke des Infektionsschutzes die Ausübung der Freiheitsgrundrechte über lange Zeit in einem seit Inkrafttreten des Grundgesetzes nicht dagewesenen Ausmaß. Die Funktion des Rechts, Sicherheit und Freiheit in angemessener Weise zu verbinden, muss sich gerade in einer solchen Situation bewähren. Auch in Krisensituationen haben staatlichen Maßnahmen die Vorgaben unserer Verfassung jederzeit zu erfüllen. Auch während der Pandemie gilt: Nicht die Inanspruchnahme eines Grundrechts bedarf der Rechtfertigung, sondern der jeweilige staatliche Eingriff.

Die Verpflichtung aller staatlichen Stellen, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen ist unser höchster Verfassungsauftrag. In seiner Konsequenz schützt das Grundgesetz den Einzelnen vor ungerechtfertigten Eingriffen in Leben und körperliche Unversehrtheit und gebietet staatliches Handeln zum Schutz dieser Werte. Ebenso gilt aber: Je länger die Pandemiebekämpfung andauert, desto schwerer wiegen zu diesem Zweck

angeordneten Beschränkungen der Freiheitsgrundrechte. Unverhältnismäßige und zu unbestimmte Regelungen hatten und haben vor den Gerichten zu Recht keinen Bestand. Staatliches Handeln ist auch zum Schutz der Freiheitsgrundrechte geboten. Denn sie sind unverzichtbare Voraussetzung der von der Garantie der Menschenwürde vorausgesetzten Möglichkeit selbstbestimmter Lebensführung jedes einzelnen Menschen. Mit zunehmender Dauer der Pandemie wachsen unsere Erkenntnisse über Verbreitung, Wirkung und Behandlung des Covid-19-Virus. Dies eröffnet Spielräume für passgenauere Maßnahmen und für eine eingehendere und gründlichere Abwägung der Vor- und Nachteile einzelner Maßnahmen. Diese gilt es konsequent zu nutzen. Der zentrale Ort für diese Abwägung sind die Parlamente. Sie haben sich in der aktuellen Krise als arbeitsfähig erwiesen und Regierungsentscheidungen, wenngleich in unterschiedlichem Maße, begleitet. Die Mitwirkungsrechte und -pflichten der Legislative nach dem Infektionsschutzgesetz sind für die Zukunft allerdings deutlich klarer zu fassen und auszubauen, um dem Wesentlichkeitsgrundsatz unserer Verfassungsordnung, nach dem wesentliche Fragen der Grundrechtsausübung und Grundrechtseinschränkungen einer unmittelbaren Parlamentsbeteiligung bedürfen, gerecht zu werden. Die im November 2020 erfolgte Änderung des Infektionsschutzgesetzes war hierzu ein erster Schritt, dem nach Überzeugung des BACDJ eine umfassende Reform folgen muss, sobald die aktuelle Krisensituation überwunden ist.

Die Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der kooperative Föderalismus, hat sich auch bei der Pandemiebekämpfung im Wesentlichen bewährt. Besser als zentralistisch organisierte Gemeinwesen können die Länder und Kommunen in unserem Land auf regionale Unterschiede des Infektionsgeschehens vor Ort reagieren und dadurch auch einen wichtigen Beitrag zur Verhältnismäßigkeit von Eindämmungsmaßnahmen leisten. Der BACDJ erteilt allen Vorschlägen zur allgemeinen Zentralisierung der Pandemiebekämpfung in Deutschland eine klare Absage.

Zugleich glauben wir, dass insbesondere in konkreten Fragen des Bevölkerungsschutzes Kompetenzfragen vor dem Hintergrund der aktuellen Erfahrungen kritisch überprüft werden müssen.

Die Begleiterscheinungen der Corona-Pandemie haben uns die Bedeutung und Dringlichkeit schnellerer Schritte zur Digitalisierung auch von Verwaltung und Justiz vor Augen geführt. Durch die Schaffung der rechtlichen Grundlagen, ebenso wie der entsprechende IT-Infrastruktur, müssen insbesondere die elektronische Kommunikation mit den Verfahrensbeteiligten, eine digitale Aktenführung sowie Online-Verhandlungen, überall in Deutschland ermöglicht werden.

Datendienste und Apps zur Pandemiebekämpfung einzusetzen ist ein rechtliches und ethisches Gebot. Insbesondere vor dem Hintergrund der Bekämpfung von COVID müssen digitale Anwendungen zur Gesundheitsvorsorge und Kontaktverfolgung unter Ausschöpfung der datenschutzrechtlichen Möglichkeiten nach der Datenschutz-Grundverordnung etabliert und sinnvoll ausgebaut werden. Der Gefahr den Datenschutz im Vergleich zu übrigen Verfassungsgütern über zu bewerten ist hoch. Im Rahmen der Evaluation der Datenschutzgrundverordnung sollten Ausnahmen zugunsten der Pandemiebekämpfung erwogen werden.

Entschädigungszahlungen für Unternehmen und Soloselbständige infolge von Eingriffen in den Gewerbebetrieb erreichen in Summe schnell ein Ausmaß, das sonstige Einzelpositionen und Budgets im Bundeshaushalt bei weitem übersteigt und Tilgungsverpflichtungen für viele Jahre auslöst. Auch sie sind deshalb „wesentlich“ für künftige finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten. Sie müssen deshalb zumindest in ihren Grundzügen vom Parlament als Haushaltsgesetzgeber geregelt und im Rahmen des hierfür zur Verfügung gestellten Budgets als Entschädigungsanspruch, nicht als Billigkeitsleistung ausgestaltet werden.

Der BACDJ hält in diesem Zusammenhang eine grundlegende Neuregelung und umfassende Kodifikation des staatlichen Entschädigungs- und Haftungsrechts für dringend geboten.

Wir setzen uns ferner dafür ein, dass den Mitgliedstaaten der EU künftig mehr Spielraum, bei Wirtschaftshilfen in außerordentlichen Krisensituationen - wie der COVID-Pandemie - gelassen wird und dass künftig in transparenteren Verfahren und mit der Möglichkeit des schnellen Rechtsschutzes gegen einschränkende Vorgaben der Kommission entschieden wird.

## **XII. Juristenausbildung**

Die Juristenausbildung ist - nach Jahren der Diskussion um grundlegenden Strukturen - gut aufgestellt. Das Modell einer in der Verantwortung der Länder stehenden einheitlichen Ausbildung für alle in der Rechtspflege, den Verwaltungen und in der Wirtschaft tätigen Volljuristen hat sich ebenso bewährt, wie die Ausbildung in den besonderen Fachlaufbahnen der Justiz. Hierfür sprechen die insgesamt gleichwertigen Abschlüsse auf einem qualitativ hohen und international anerkannten Niveau.

Für den höheren Justizdienst müssen Studium und juristischer Vorbereitungsdienst auch in Zukunft jeweils durch eine in staatlicher Verantwortung organisierte Prüfung in Form eines Staatsexamens abgeschlossen werden.

Das anerkanntermaßen hohe Niveau der juristischen Ausbildung wollen wir durch maßvolle Anpassung an die sich wandelnden Anforderungen der Rechtspraxis bewahren und sichern. Wir wollen, die sich als valide herausgestellten Prüfungsformen beibehalten und zugleich neue Entwicklungen in Rechtswissenschaft und Praxis fördern. Hierzu gehören für Studium und Referendariat eine stärkere Betonung der auf die Digitalisierung bezogenen Rechtsgebiete einschließlich der Einbeziehung von Legal Tech.

Darüber hinaus sind die durch die zunehmende Digitalisierung in der Justiz zu verlangenden Kompetenzen stärker zu fördern. Digitaler Wissenserwerb und moderne Online-Methoden sollen Teil der juristischen Ausbildung sein. Die Vorbereitung auf den elektronischen Rechtsverkehr erfolgt im juristischen Vorbereitungsdienst.

Die Zeit handschriftlicher Prüfungsleistungen nähert sich ihrem Ende. Eine Ergänzung des Deutschen Richtergesetzes ermöglicht computergeschriebene Klausuren in den juristischen Staatsprüfungen. Ab der Mitte des laufenden Jahrzehnts werden examensrelevante Prüfungsleistungen digital erbracht werden. Wir werden dafür Sorge tragen, dass damit keine Beeinträchtigung der Qualität und der Validität beider Examen einhergeht. Das gilt auch für sich eröffnende Möglichkeiten, Prüfungsinhalte und -abläufe stärker an die tatsächlichen beruflichen Anforderungen anzupassen, die methodischen Fertigkeiten erfordern und weniger Wert auf Detailwissen legen. Auf jeden Fall müssen zukünftige Prüfungsformate immer den Ansprüchen an eine Eigenleistung genügen; das gilt auch für Computerklausuren, die als Aufsichtsarbeiten zu organisieren sind.

Wir werden uns gemeinsam mit den Ländern für die Stärkung des juristischen Vorbereitungsdienstes einsetzen. Die Schaffung der Möglichkeit eines Teilzeitreferendariats mag dazu ein erster Schritt sein. Ohne einen attraktiven Vorbereitungsdienst verlieren die Berufe in der Rechtspflege wertvolle Talente. Daher gilt es neben einer guten Ausbildung dafür zu sorgen, dass Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare in der Justiz sachlich hinreichend ausgestattet und finanziell nicht schlechter gestellt sind als vergleichbare Anwärter anderer Berufe des öffentlichen Dienstes.

### **XIII. Recht der Digitalisierung**

#### **1. Datenschutz**

Die Datenschutzgrundverordnung sorgt europaweit für einheitliche Standards und muss mit Augenmaß weiterentwickelt werden. Es gilt dabei, Innovationen zu ermöglichen und Chancen nutzen. Die Datenschutzbeauftragten in den Betrieben haben dabei eine wichtige Rolle und müssen zur Erfüllung ihrer betrieblichen Aufgaben erhalten werden. Datentreuhandmodelle können neue datenschutzkonforme Wege zur Einbindung der Datenwirtschaft sein.

Der datenschutzrechtliche Rahmen für die Nutzung elektronischer Kommunikationsdienste (ePrivacy-Verordnung) muss dringend an die Datenschutzgrundverordnung angepasst werden. Die Nutzung rein funktionaler Cookies entsprechend der jüngsten Rechtsprechung muss auch weiterhin möglich sein.

Datentransfers in Drittstaaten außerhalb der EU müssen schnellstmöglich wieder rechtssicher möglich sein. Neben verlässlichen Standardvertragsklauseln braucht es auch Vereinbarungen mit wichtigen Wirtschaftspartnern wie den USA. Die Anforderungen der Datenschutzgrundverordnung müssen auch international anschlussfähig und umsetzbar sein.

#### **2. Verantwortung im Internet**

Die Digitalisierung ermöglicht viele neue Geschäftsmodelle und die Plattformökonomie bietet viele Vorteile und Chancen. In der sozialen Marktwirtschaft tragen große Plattformen

aber auch entsprechende Verantwortung und es ist daher richtig, die Haftungsmaßstäbe europaweit weiterzuentwickeln.

Medienintermediäre wechseln ihre Rolle. Sie sind nicht mehr nur „Protokollanten“ des Netzes und technische Mittler, sondern sie greifen als Moderatoren durch Warnungen, Löschungen und Sperrungen inhaltlich ein und machen sich Inhalte zu eigen. Ihre Haftungsprivilegierung nach § 10 Telemediengesetz greift nicht mehr.

Über Medienangebote wie Facebook News, Google News Showcase und Apple News kaufen diese Intermediäre Medieninhalte von Verlagen an und verbreiten diese in eigener Herrschaft und nach eigenen Regeln der personalisierten Kundenansprache. Sie werden auf diese Weise zu „Metaverlegern“ und „Überherausgebern“. In dieser Funktion müssen Sie sich ihrer inhaltlich medienrechtlichen Verantwortung stellen. Der Gesetzgeber sollte diese neuen Funktionen im Telemediengesetz berücksichtigen.

Um die Grenzen der Meinungsfreiheit nicht ausschließlich den „Nutzungsbedingungen“ der Anbieter Sozialer Netzwerke zu überlassen, sollte der Gesetzgeber Muster-AGB für Soziale Netzwerke im Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch bereitstellen, die in Ergänzung zum Netzwerkdurchsuchungsgesetz einen Rahmen für erlaubte und verbotene Aussagen stecken. So kann Overblocking wirksam entgegengewirkt werden.

Bei Verwendung dieser Muster-AGB würden Anbieter sozialer Netzwerke und Nutzer sich in einem rechtssicheren Rahmen für die „Netiquette“ im Netz bewegen. Das „digitale Hausrecht“ würde den Rang einer faktischen privaten Parallelrechtsordnung für die Kommunikation in Sozialen Netzwerken verlieren. Das „Hausrecht“ würde nicht per mittelbarer Grundrechtswirkung ausgelegt werden müssen, sondern gesetzlich überformt.

Online-Marktplätze und andere Plattformen im Internet sollen noch transparenter werden und die Grundrechte berücksichtigen müssen. Gegen Anbieter illegaler Inhalte auf ihren Plattformen muss europaweit einheitlich vorgegangen werden. Sehr große Online-Plattformen müssen besser mit den Behörden zusammenarbeiten und auf besondere Compliance-Vorgaben verpflichtet werden. Um die Rückverfolgbarkeit im Netz zu

ermöglichen, sollte der Gesetzgeber unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Vorgaben eine Klarnamenpflicht bei der Nutzung von Onlinediensten unterstützen.

### **3. Schutz der Demokratie: Bekämpfung von Hass und Hetze im Internet**

Soziale Medien sind wichtige Plattformen für den gesamtgesellschaftlichen Meinungs austausch und für die demokratische Willensbildung. Hass und Hetze, aber auch Lügen und Propaganda, sind nicht von der verfassungsrechtlich garantierten Meinungsfreiheit geschützt und müssen daher konsequent und schnell entfernt werden. Das Netzwerkdurchsuchungsgesetz hat sich hierbei bewährt und soll von Deutschland aus europäisch weiterentwickelt werden.

Als Beschwerdeinstanz und für schwierige Fälle soll möglichst ein plural besetztes Gremium der regulierten Selbstregulierung eingerichtet werden, das weder Weisungen staatlicher Stellen, noch der betroffenen Unternehmen unterliegt.

Der Staat muss Wahlen schützen und Medienintermediäre auf das Recht verpflichten. Zugleich sollten sich Soziale Netzwerke in einem Social-Media-Kodex zum Recht bekennen. Das fordert auch der Entwurf des Digital Services Act.

### **4. Meinungs- und Wissenschaftsfreiheit achten**

Die Grenzen der Meinungsfreiheit und des wissenschaftlichen Diskurses werden durch das Grundgesetz und die Rechtsprechung – im Rahmen der grundrechtlichen Drittwirkung - bestimmt. Alle moralischen und politischen Überzeugungen müssen grundsätzlich geschützt werden, solange sie verfassungsrechtlich zulässig sind. Boykotte oder eine überzogene Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit sind daher stets mit der Meinungsfreiheit abzuwägen. Es ist zu prüfen, ob und wie der Rechtsschutz für Opfer von Cybermobbing, „cancel culture“ und digitalen Hetzkampagnen, unter Wahrung unternehmerischer Freiheit, verbessert werden kann.

### **5. Geistiges Eigentum**

Die Innovationskraft unserer Wirtschaft beruht auf Erfindungen, Designs, kreativen Werkschöpfungen und starken Marken. Diese Leistungen müssen umfassend gefördert und konsequent geschützt werden. Daher sollte die Wirtschaftsförderung und der rechtliche Rahmen einheitlich in einem Bundesministerium verankert werden.

## **6. Legal Tech**

Unser Rechtsstaat muss für die Bürgerinnen und Bürger spürbar und erlebbar bleiben. Zentrale Forderungen sind daher Effektivierung und Verkürzung von Verfahren und ein niedrigschwelliger Zugang zum Recht, vor allem bei Alltagsproblemen. Legal Tech-Anwendungen eignen sich besonders zur Beurteilung von Rechtsansprüchen und deren Durchsetzung im kleinteiligen Bereich und dienen damit auch dem Verbraucherschutz. Ein Beispiel ist die Geltendmachung von Fluggastrechten: Legal-tech-Anwendungen ermöglichen es, trotz der im Einzelfall geringen Streitwerte hochprofessionell und dennoch ohne Kostenrisiko für den Verbraucher das Bestehen von Ansprüchen zuverlässig abschätzen, mit Fluggesellschaften auf Augenhöhe zu verhandeln und notfalls auf einer breiten Wissensbasis sachlich fundiert einzuklagen. Gleiches gilt für die Massenverfahren im Bezug zum Dieselskandal. In der Justiz können Legal-Tech-Tools z. B. die richterliche Arbeit entlasten, indem sie etwa die Verwaltung, strukturierte Erfassung und Auswertung einer Vielzahl an Dokumenten nach unterschiedlichen Gesichtspunkten ermöglichen und dadurch auch und gerade in komplexen Verfahren den Überblick über den Streitstoff erleichtern.

Daher sind die Entwicklung und Verwendung von Legal-Tech-Anwendungen aktiv weiter zu fördern und zu erleichtern. Der Einsatz von Algorithmen ist sorgfältig zu begleiten, die judikative Letztentscheidung muss immer von Menschen getroffen werden.

Dabei werden wir die materiellen Auswirkungen auf die Rechtsanwaltschaft im Auge behalten. Deren Qualifikation muss sich in einer angemessenen Vergütung wiederfinden. Rechtsanwaltskanzleien müssen auch weiterhin in der Fläche, auch in wirtschaftlich weniger attraktiven Regionen, rentabel bleiben, um die rechtliche Beratung und Vertretung durch Rechtsanwälte flächendeckend zu gewährleisten.

## **7. Datenschutz und Digitalisierung im Gesundheitswesen**

Die Corona-Krise hat gezeigt, wie leistungsfähig unser deutsches duales Gesundheitssystem ist – gerade auch im internationalen Vergleich. Die gesetzliche und die private Krankenversicherung ergänzen und stärken sich wechselseitig. Wir wollen unser hohes Versorgungsniveau zukunfts fest unter Wahrung eines Datenschutzes mit Augenmaß weiterentwickeln und die Chancen der Digitalisierung dafür nutzen. Der Zugang zu digitalen

Gesundheitsservices muss unabhängig von privater oder gesetzlicher Krankenversicherung gleichermaßen möglich sein.

Die Entwicklungen rund um die Elektronische Patientenakte, Appbasierte Gesundheitsservices, datenschutzkonforme Videosprechstunden mit klaren rechtlichen Rahmenbedingungen für die Sicherheitsanforderungen sind wichtig.

Beim Einsatz neuer Technologien, wie Künstlicher Intelligenz, braucht es klare Regeln für die Anonymisierung und Pseudonymisierung von personenbezogenen Daten.

Wir setzen uns insgesamt für weitere Klarstellungen und ein praxisorientiertes Verständnis der Datenschutzgrundverordnung ein. Nationale Spielräume wollen wir dabei nach der Empfehlung der Datenethikkommission aktiv nutzen.

## **8. Provozierte Schadensersatzansprüche nach Datenschutz-Grundverordnung unterbinden**

Eine unrichtige Datenverarbeitung kann Schadensersatzansprüche auch für immaterielle Schäden nach Art. 82 Datenschutz-Grundverordnung auslösen. Darauf gestützt und vielfach auf der Basis einer extensiven Auslegung der zahlreichen unbestimmten Datenschutz-Grundverordnung Normen spricht ein Teil der Rechtsprechung selbst bei Bagatelverstößen oder formalen Fehlern Schmerzensgeld zu. Ein besonderes Problem ist dabei der Inhalt einer Selbstauskunft nach Art. 15 Datenschutzgrundverordnung. Deren notwendiger Umfang ist bisher unklar und in Rechtsprechung, Schrifttum und bei den Aufsichtsbehörden umstritten. In der Praxis ist bereits der Versuch erkennbar, dieses Auskunftsrecht und andere Betroffenenrechte der Datenschutz-Grundverordnung u. weila. mittels gezielter Provokation von Bearbeitungsfehlern oder auf andere Weise für datenschutzfremde Zwecke zu missbrauchen. Dies darf kein Geschäftsmodell werden. Der Gesetzgeber muss solchem missbräuchlichen Verhalten entgegenwirken, unter anderem durch Deckelung der Anwaltsgebühren für derartige Verfahren, so dass sie für Anwälte nicht lukrativ sind.

## **XIV. Verbraucherschutz**

### **1. Verbraucher auf Augenhöhe bringen**

Unser Leitbild für das Verbraucherschutzrecht ist der mündige Verbraucher. Mündig ist der Verbraucher, wenn er auf Augenhöhe am Markt teilnimmt und eigenverantwortlich entscheiden kann. Aufgabe des Verbraucherschutzrechts ist es daher, diese Augenhöhe

zwischen Anbieter und Verbraucher herzustellen. Daher muss Verbraucherschutz als Querschnittsthema in allen Politikfeldern mitgedacht werden, so lässt sich auch mehr Übersichtlichkeit bei der Regulierung und Normklarheit erreichen.

## **2. Fortentwicklung des Verbraucherrechts**

Im Verbraucherrecht beobachten wir, dass einerseits in bestimmten Bereichen spürbare Schutzdefizite erkennbar, andererseits aber bestehende Regelungen zu kompliziert sind. So hat die Datenschutz-Grundverordnung neben einem besseren Schutz auch viel Bürokratie für den einzelnen Bürger, mit sich gebracht, etwa bei der Erklärung des Einverständnisses mit der Nutzung von Cookies. Das Bürgerliche Vertragsrecht werden wir auf seinen Modernisierungsbedarf überprüfen. Das gilt insbesondere für den elektronischen Rechtsverkehr.

## **3. Digitale Angebote**

Transparenz allein ist gerade bei digitalen Angeboten oft nicht hinreichend, damit der Verbraucher die Tragweite einer Entscheidung wirklich abschätzen kann. Daher ist hierfür ein Rechtsrahmen erforderlich, den der Verbraucher nachvollziehen und auf den er bei seiner Entscheidung vertrauen kann. Daher wollen wir für Angebote, die der Verbraucher „mit seinen Daten“ bezahlen kann, entsprechende Offenlegungspflichten einführen und standardmäßig erlaubte Verwendungen für solche Daten regeln. Ferner wollen wir volle Transparenz darüber herstellen, welche Daten im Rahmen von SmartHome und digitalen Assistenten erhoben und wie sie verwendet werden.

Für den Verbraucher ist in aller Regelfall nicht mehr nachvollziehbar, in welche Verwendung seiner Daten er einwilligt, wenn er Verträge im Internet schließt, Apps herunterlädt oder schon, wenn er nur z. B. einer Cookie-Einstellung auf einer Seite im Internet zustimmt. Daher wollen wir standardisierte verbraucherfreundliche Voreinstellungen verpflichtend einführen, die den Willen des Kunden auf der Ebene der Betriebssysteme und Browser respektieren müssen. Europäische Dienste, die sicher Identitäten zur Nutzung von Online-Angeboten vorgeben, sollen verpflichtend neben die Identifikationsangebote von „GAFA-Anbietern“ treten.

Unter den Bedingungen der Corona-Pandemie haben digitale Angebote gerade aus Verbrauchersicht eine ganz neue Bedeutung erhalten. Dieser ständig wachsenden

Bedeutung digitaler Geschäftsmodelle wollen wir auch dadurch Rechnung tragen, dass wir das Gesetz zur Bekämpfung unlauterer Geschäftspraktiken weiterentwickeln und die Verbraucherbildung dementsprechend ausrichten und weiter ausbauen. Auch die beim vzbv angesiedelte „Marktbeobachtung“ wollen wir mit dem vzbv evaluieren und entsprechend dieser neuen Anforderungen weiterentwickeln.

Da smart contracts als, gewissermaßen „sich selbst erfüllende Verträge“, die Verbraucherrechte gerade auch bei einer Nicht- oder Schlechterfüllung durch eine automatische Rückabwicklung stärken und dadurch auch Rechtsstreitigkeiten vermeiden können, wollen wir deren Entwicklung gezielt fördern und einen Rechtsrahmen dafür schaffen. Auch weil z. B. immer mehr Haushaltsgeräte ohne Internetzugang nur eingeschränkt nutzbar sind, wollen wir einen Anspruch auf Software-Updates in regelmäßigen Intervallen für die durchschnittliche Lebensdauer von elektronischen Geräten schaffen. Um Tachomanipulationen beim Gebrauchtwagenkauf zu begegnen, wollen wir eine Datenbank einführen, in die Fahrzeughalter freiwillig ihre Tachostände einspeisen können, damit Verbraucher vor Erwerb eines Fahrzeugs eine Abfrage auf Unregelmäßigkeiten durchführen können.

Durch die Anonymität im Internet ist Identitätsdiebstahl z. B. durch Bestellung von Waren auf fremde Namen zu einem Problem geworden. Um Verbraucher, die hiervon Opfer geworden sind, vor weiteren Belastungen zu schützen, wollen wir die Einführung eines Identitätsdiebstahlsregisters prüfen, bei dem Versandhändler und Inkasso-Dienstleister vor einem Tätigwerden Bestelladressen abgleichen. Ferner wollen wir den Umgang mit Internet- und Social-Media-Konten sowie dem digitalen Nachlass Verstorbener in einem digitalen Erbrecht regeln. Die EU-Richtlinie zur Einführung der Europäischen Verbandsklage wollen wir so in unser Zivilprozessrecht umsetzen, dass Verbraucherrechte gestärkt werden, aber Rechtsmissbrauch ausgeschlossen bleibt.

Dafür wollen wir vor allen Dingen die Anforderungen sowie die Voraussetzungen für die Anerkennung der klageberechtigten „qualifizierten Einrichtungen“ mit den entsprechenden Anforderungen für die Klageberechtigung anderer kollektiver Rechtsschutzinstrumente vereinheitlichen. Dazu wollen wir die Anforderungen an qualifizierte Einrichtungen und an ihre jeweilige Aufgabenwahrnehmung insgesamt evaluieren.

#### **4. Durchsetzung der Verbraucherrechte stärken**

Verbraucherschlichtung ist ein geeignetes Instrument, um Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden. Daher wollen wir den Ausbau der Verbraucherschlichtung und ihre Erstreckung auf weitere Branchen fördern. Dafür werden wir die Ergebnisse des begleitenden Forschungsprojekts der Arbeit der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle während der ersten fünf Jahre heranziehen. Entscheidend ist, dass hier passgenaue branchenspezifische Lösungen gefunden werden, eine verpflichtende allgemeine Schlichtung lehnen wir ab.

Wir wollen eine Reform und bessere Ausstattung des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen prüfen. Dafür wollen wir die Arbeit des Sachverständigenrates vom Wissenschaftsrat evaluieren lassen, um Empfehlungen für seine Stärkung zu erhalten. Im Reisevertragsrecht wollen wir die Zahlungsfristen und insbesondere die Vorausleistungen überprüfen und neu regeln.