



Brüssel, den 30.9.2020
SWD(2020) 318 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

**Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020
Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in den Niederlanden**

Begleitunterlage zur

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

**Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020
Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Das niederländische Justizsystem zeichnet sich dadurch aus, dass die Unabhängigkeit der Justiz in einem sehr guten Ruf steht und ein besonderes Augenmerk auf der Verbesserung der Qualität der Justiz liegt. Derzeit werden mehrere Initiativen zur weiteren Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz durchgeführt oder erörtert. Sie haben unter anderem das Verfahren zur Zuweisung von Rechtssachen an die einzelnen Richter und die Verfahren zur Ernennung der Mitglieder des Rates für Rechtsprechung (Raad voor de rechtspraak) und des Obersten Gerichtshofs (Hoge Raad) zum Gegenstand. Was die Qualität des Justizsystems betrifft, so laufen gegenwärtig zahlreiche kleine Projekte zur Förderung des Zugangs zur Justiz, deren Ausweitung bereits begonnen hat. Ferner ist eine Reform des Systems der Prozesskostenhilfe geplant, die unter Angehörigen der Rechtsberufe nicht unumstritten ist. Darüber hinaus ist das Justizwesen durch ein anhaltend hohes Maß an Effizienz gekennzeichnet.

Umfragen zufolge zählen die Niederlande in der EU und weltweit in der öffentlichen Wahrnehmung zu den Ländern mit der geringsten Korruption. Im öffentlichen Dienst herrscht eine solide Integritätskultur. Der rechtliche und institutionelle Rahmen für die Korruptionsbekämpfung ist gegeben, und es laufen mehrere Initiativen zur weiteren Stärkung des Rahmens für die Aufdeckung, Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung von Korruption; diese Initiativen zielen insbesondere auf den Finanzsektor ab. Das Gesetz über die Hinweisgeber wird derzeit einer Evaluierung unterzogen, die möglicherweise eine Überarbeitung des Mandats der Meldestelle für Hinweisgeber nach sich ziehen wird. Im Integritätsrahmen bestehen einige Lücken, insbesondere im Hinblick auf Strafverfolgungsbehörden sowie auf Personen, die oberste Exekutivfunktionen bekleiden. Zudem wurden einige Bedenken bezüglich der Lobbyarbeit, der „Drehtüreffekte“ und der Transparenz der Parteienfinanzierung geäußert. Um diese Schwachstellen zu beheben, wurden jedoch bereits einige Maßnahmen in die Wege geleitet.

Der Medienpluralismus hat in den Niederlanden eine lange Tradition und ist in einem soliden rechtlichen und institutionellen Rahmen verankert. Die unabhängige Regulierungsstelle für audiovisuelle Medien (Commissariaat voor de Media, CvdM) spielt bei der Gewährleistung der Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Mediensektor eine wichtige Rolle. Die Behörden unterstützen den unabhängigen Journalismus insbesondere durch die Zuweisung von Mitteln an den Förderfonds für Journalisten (Stimuleringsfonds voor de Journalistiek). Insgesamt gibt es einen stabilen Rahmen für den Schutz von Journalisten. Der Journalistenrat (Raad voor de Journalistiek) dient als Einrichtung der Selbstregulierung und ist befugt, Stellungnahmen zu Beschwerden über journalistische Praktiken abzugeben. Medienschaffende, darunter Journalisten, Fotografen und Karikaturisten, sind sowohl innerhalb als auch außerhalb des Internets gelegentlich mit Drohungen konfrontiert. Der Schutz von Journalisten stand in den letzten Jahren im Zentrum der Aufmerksamkeit. Dies führte zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen Journalistenverbänden, der Polizei und der Staatsanwaltschaft. Ein gutes Beispiel hierfür ist die kürzlich ins Leben gerufene Initiative „Pers Veiling“, in deren Rahmen Journalisten dabei unterstützt werden, Drohungen zu melden und damit umzugehen.

Das System der Gewaltenteilung ist gut etabliert, und das Gesetzgebungsverfahren ist partizipativ. Der Rahmen für Gesetzesfolgenabschätzungen und die Einbeziehung der Interessengruppen tragen zur Qualität und Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens bei, das auch eine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit umfasst. Mehrere unabhängige Behörden,

darunter auch das Institut für Menschenrechte (College voor de Rechten van de Mens) und der nationale Bürgerbeauftragte, tragen zur Wahrung der Grundrechte bei. Die Regierung pflegt den Dialog mit der Zivilgesellschaft und macht ihre Informationen den Bürgerinnen und Bürgern zugänglich. Regelmäßige Erörterungen in den Generalstaaten sowie Initiativen und Überlegungen unterschiedlicher Behörden zu Fragen der Rechtsstaatlichkeit sind einer dynamischen Kultur der Rechtsstaatlichkeit förderlich.

I. JUSTIZSYSTEM

Das Justizsystem umfasst elf Bezirksgerichte (rechtbanken), vier allgemeine Berufungsgerichte (gerechtshofen), zwei Fachgerichte¹, den Staatsrat (Raad van State)² und den Obersten Gerichtshof (Hoge Raad). Der unabhängige Rat für Rechtsprechung (Raad voor de rechtspraak) spielt eine entscheidende Rolle bei der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Justiz und hat die Aufgabe, ihre Qualität zu verbessern. In diesem Zusammenhang ist er auch für die Zuweisung von Finanzmitteln an die Gerichte zuständig.³ Die Richteramtsanwärter werden vom nationalen Richterwahlausschuss⁴ ausgewählt. Anschließend werden die Richter von der Exekutive⁵ auf Vorschlag des Justizministers auf Lebenszeit ernannt.⁶ Die Staatsanwaltschaft ist nicht Teil des Justizministeriums, fällt jedoch in die politische Zuständigkeit des Ministers. Die Rechtsanwaltskammer wurde per Gesetz errichtet. Sie ist von der Regierung unabhängig und wird ausschließlich durch die Jahresbeiträge der Rechtsanwälte finanziert.⁷

Unabhängigkeit

Die wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz ist sehr hoch, und es werden nach wie vor Anstrengungen unternommen, um die Unabhängigkeit der Justiz weiter zu verbessern. Die Unabhängigkeit der Justiz wurde in den letzten Jahren sowohl von der breiten Öffentlichkeit (77 % der Befragten erachten sie als eher gut oder sehr gut) als auch von den Unternehmen (81 % halten sie für eher gut oder sehr gut) durchweg als sehr hoch wahrgenommen.⁸ Ungeachtet dieser hohen wahrgenommenen Unabhängigkeit der Justiz wurden neue Initiativen auf den Weg gebracht, um die traditionell starke Unabhängigkeit der Justiz weiter zu verbessern. In diesen Initiativen kommt die besondere Rolle der unabhängigen Beratungsgremien und des Dialogs mit der Justiz zum Tragen.

¹ Das Zentrale Berufungsgericht (Centrale Raad van Beroep) und das Berufungsgericht für Wirtschaftssachen (College van Beroep voor het bedrijfsleven).

² Die Abteilung Verwaltungsrechtsprechung (Afdeling bestuursrechtspraak) des Staatsrates stellt in bestimmten Bereichen das höchste Verwaltungsgericht dar. Die Abteilung Beratung (Afdeling advisering) des Staatsrates gibt Gutachten zu Gesetzentwürfen ab.

³ Gerichtsverfassungsgesetz.

⁴ Im nationalen Richterwahlausschuss sind sechs Richter und sechs nichtrichterliche Mitglieder vertreten, darunter mindestens ein Staatsanwalt und ein Rechtsanwalt.

⁵ Der Ernennungsbeschluss ergeht durch einen königlichen Erlass, der vom König unterzeichnet und vom Minister für Justiz und Sicherheit gegengezeichnet wird. Der Minister prüft lediglich, ob der Richteramtsanwärter die rechtlichen Voraussetzungen für die Ernennung erfüllt. Bislang ist der Minister in allen Fällen der Empfehlung des Rates für Rechtsprechung gefolgt.

⁶ Gesetz über den Rechtsstatus der Richter und Staatsanwälte; der Rat für Rechtsprechung hat diese Aufgabe an den nationalen Richterwahlausschuss delegiert, der sich aus Richtern, Staatsanwälten, Rechtsanwälten, Vertretern der öffentlichen Verwaltung und Wissenschaftlern zusammensetzt. Der Minister für Justiz und Sicherheit ist bislang in allen Fällen der Empfehlung des Rates für Rechtsprechung gefolgt.

⁷ Rechtsanwaltsgesetz.

⁸ EU-Justizbarometer 2013 bis 2020, Global Competitiveness Reports (Berichte über die globale Wettbewerbsfähigkeit) des Weltwirtschaftsforums, Eurobarometer-Umfragen. Während 27 % bzw. 50 % der Befragten aus der breiten Öffentlichkeit und 37 % bzw. 44 % der Unternehmen angaben, die Unabhängigkeit der Justiz als „sehr gut“ bzw. „eher gut“ zu empfinden, erklärten nur 10 % der Befragten aus der breiten Öffentlichkeit und 7 % der Unternehmen, die Unabhängigkeit der Justiz als „eher schlecht“ oder „sehr schlecht“ wahrzunehmen. EU-Justizbarometer 2020, Schaubilder 44 und 46; Eurobarometer-Umfrage. Für den Grad der wahrgenommenen Unabhängigkeit der Justiz wird die folgende Einteilung herangezogen: sehr gering (unter 30 % der Befragten empfinden die Unabhängigkeit der Justiz als eher gut oder sehr gut), gering (zwischen 30 % und 39 %), durchschnittlich (zwischen 40 % und 59 %), hoch (zwischen 60 % und 75 %) und sehr hoch (über 75 %).

Anfang 2020 wurde eine neue Vorschrift über die Zuweisung von Rechtssachen an die einzelnen Richter angenommen. Die neue Vorschrift über die Zuweisung von Rechtssachen wurde vom Rat für Rechtsprechung im Einvernehmen mit den Gerichten, der Staatsanwaltschaft und der Rechtsanwaltskammer angenommen und zielt darauf ab, die Transparenz bei der Zuweisung von Rechtssachen innerhalb der Gerichte zu verbessern. Die Aufteilung der Zuständigkeiten der einzelnen Gerichte ist gesetzlich geregelt, die Zuweisung der Rechtssachen jedoch nicht. Nach der neuen Vorschrift werden Rechtssachen den Richtern grundsätzlich nach dem Zufallsprinzip zugewiesen, wobei Abweichungen von dieser Regel in den Verwaltungsakten der Gerichtsverwaltungen veröffentlicht werden.⁹ Darüber hinaus ist vorgesehen, dass jede Übertragung einer Rechtssache an einen anderen Richter den Parteien mitzuteilen und ihnen gegenüber zu begründen ist. Die Gerichtsverwaltungen werden auf der Grundlage der neuen Vorschrift über die Zuweisung von Rechtssachen ausführlichere Regelungen für die einzelnen Gerichtsstände ausarbeiten.

Die Regierung hat Pläne zur Änderung des Verfahrens zur Ernennung der Richter des Obersten Gerichtshofs angekündigt. Entsprechend den Empfehlungen einer unabhängigen staatlichen Kommission¹⁰ aus dem Jahr 2018 kündigte die Regierung die Ausarbeitung einer Verfassungsänderung an, mit der das Verfahren zur Ernennung der Richter des Obersten Gerichtshofs geändert werden soll. Nach dem derzeit geltenden Verfahren erstellt ein Ausschuss aus Richtern des Obersten Gerichtshofs eine Liste mit sechs Kandidaten und legt sie der Zweiten Kammer der Generalstaaten vor, die drei Kandidaten auswählt, eine Einstufung vornimmt und den am höchsten eingestuften Kandidaten zu einem Gespräch einlädt. Der ausgewählte Kandidat wird anschließend vom Justizminister zur Ernennung durch die Exekutive vorgeschlagen.¹¹ Die staatliche Kommission hat die Einsetzung eines Ausschusses empfohlen, der sich aus einem von der Zweiten Kammer der Generalstaaten benannten Mitglied der Generalstaaten, einem vom Präsidenten des Obersten Gerichtshofs benannten Mitglied des Obersten Gerichtshofs und einem von der Zweiten Kammer der Generalstaaten und vom Obersten Gerichtshof gemeinsam benannten Sachverständigen zusammensetzt.¹² Dieser Ausschuss hätte die Aufgabe, neue Richter des Obersten Gerichtshofs vorzuschlagen. Dies obliegt derzeit der Zweiten Kammer der Generalstaaten. Die Kandidaten würden zur Ernennung durch die Exekutive vorgeschlagen, wobei diese an den Vorschlag gebunden wäre. Die Regierung hat eine Gesetzesvorlage für eine Änderung der Verfassung vorgelegt, um diese Empfehlung umzusetzen. Zu dieser Vorlage wurde zwischen Dezember 2019 und März 2020 eine Online-Konsultation der Interessenträger durchgeführt. Ziel der geplanten Reform ist es, die Beteiligung von Exekutive und

⁹ Nach den Normen des Europarates sollte die Zuweisung von Rechtssachen innerhalb eines Gerichts nach objektiven, vorab festgelegten Kriterien erfolgen, damit das Recht auf einen unabhängigen und unparteiischen Richter gewährleistet ist. Vgl. insbesondere die Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarates, Rn. 24; Beirat europäischer Richterinnen und Richter (CCJE) (2016), Stellungnahme Nr. 19: Die Rolle der Gerichtspräsidenten; Europäisches Netz der Räte für das Justizwesen (European Network of Councils for the Judiciary, ENCJ), Minimum Judicial Standards IV – Allocation of Cases: ENCJ Report 2013–2014 (Mindeststandards für die Justiz IV – Zuweisung von Rechtssachen: ENCJ-Bericht 2013–2014).

¹⁰ Staatliche Kommission für das parlamentarische System der Niederlande (Staatscommissie Parlementair Stelsel).

¹¹ Der Ernennungsbeschluss ergeht durch königlichen Erlass. Vgl. oben.

¹² Staatliche Kommission für das parlamentarische System der Niederlande (2018), Democracy and the Rule of Law in Equilibrium: Final report of the State Commission on the Parliamentary System in the Netherlands (Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Gleichgewicht: Abschlussbericht der Staatlichen Kommission für das parlamentarische System der Niederlande), S. 216.

Legislative an der Ernennung von Richtern des Obersten Gerichtshofs im Einklang mit den Empfehlungen des Europarates weiter einzuschränken.¹³

Derzeit werden Überlegungen über die Verfahren zur Ernennung der Mitglieder des Rates für Rechtsprechung und der Leitungsgremien der Gerichte angestellt. Der Rat für Rechtsprechung spielt eine entscheidende Rolle bei der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Justiz. Gegenwärtig wird erörtert, ob Richter größeren Einfluss auf das Verfahren zur Ernennung der Mitglieder der Leitungsgremien der Gerichte¹⁴ und des Rates für Rechtsprechung¹⁵ haben sollten. Es wurde eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des Rates für Rechtsprechung und der Richtervereinigung gebildet, um das Verfahren zur Ernennung der Mitglieder der Leitungsgremien der Gerichte und die Beteiligung der Richter an diesem Verfahren zu erörtern. Was den Rat für Rechtsprechung betrifft, so hat der Minister für Rechtsschutz ein Gesetz zur Änderung des Verfahrens zur Ernennung der Mitglieder dieses Rates angekündigt.¹⁶ Nach dem derzeitigen Verfahren erstellen der Minister für Rechtsschutz und der Rat für Rechtsprechung gemeinsam eine Liste von höchstens sechs Personen, um einen freien Posten zu besetzen.¹⁷ Diese Liste wird einem Empfehlungsausschuss¹⁸ vorgelegt, der wiederum eine Liste aus höchstens drei Personen erstellt und dem Minister vorlegt, der anschließend das neue Mitglied des Rates zur Ernennung durch die Exekutive für sechs Jahre vorschlägt.¹⁹ Mit dem angekündigten Gesetz würde die Rolle des Ministers im Ernennungsverfahren insofern eingeschränkt, als dieser künftig kein Mitglied des Empfehlungsausschusses mehr ernennen würde und nicht länger an der Erstellung der Liste von sechs Personen beteiligt wäre.²⁰ Des Weiteren wurde die Regierung in einem Antrag der Generalstaaten²¹ aufgefordert, den Staatsrat um ein Gutachten über mögliche Schwachstellen im Rechtsrahmen für die Ernennung von Mitgliedern des Rates für Rechtsprechung und der Leitungsgremien der Gerichte zu ersuchen und die Zweite Kammer darüber zu unterrichten. Im Februar 2020 bat der Minister den Staatsrat diesbezüglich um Beratung. Ziel dieser Überlegungen ist es, den Einfluss von Exekutive und Legislative auf die Ernennung der

¹³ Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarates, Rn. 47. Zu den Aspekten der richterlichen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit im Verfahren zur Ernennung von Richtern vgl. auch das Urteil des Gerichtshofs vom 19. November 2019, A.K. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), verbundene Rechtssachen C-585/18, C-624/18 und C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, Rn. 124–125 und 133–134 sowie das Urteil des Gerichtshofs vom 9. Juli 2020, Land Hessen, C-272/19, ECLI:EU:C:2020:535, Rn. 54–60.

¹⁴ Die Leitungsgremien der Gerichte setzen sich jeweils aus drei Mitgliedern zusammen – zwei Richtern und einem nichtrichterlichen Mitglied –, die für die Leitung und Verwaltung des Gerichts zuständig sind. Die Mitglieder der Leitungsgremien werden von der Exekutive auf Vorschlag des Justizministers ernannt, wobei der Empfehlung des Rates für Rechtsprechung gefolgt wird, der seinerseits das Leitungsgremium des betreffenden Gerichts anhört.

¹⁵ Schreiben des Ministers für Rechtsschutz an die Zweite Kammer der Generalstaaten vom 17. September 2019: „Wege zur Schaffung eines starken Justizsystems“.

¹⁶ Schreiben des Ministers für Rechtsschutz an die Zweite Kammer der Generalstaaten vom 17. September 2019: „Wege zur Schaffung eines starken Justizsystems“, S. 10.

¹⁷ Gerichtsverfassungsgesetz.

¹⁸ Der Empfehlungsausschuss setzt sich zusammen aus einem Gerichtspräsidenten, einem Vertreter der niederländischen Vereinigung für das Justizwesen, einem Mitglied des Kollegiums der Vertreter der Gerichte, einem nichtrichterlichen Mitglied einer Gerichtsverwaltung und einem vom Minister ernannten Mitglied.

¹⁹ Der Ernennungsbeschluss ergeht durch königlichen Erlass.

²⁰ Schreiben des Ministers für Rechtsschutz an die Zweite Kammer der Generalstaaten vom 17. September 2019: „Wege zur Schaffung eines starken Justizsystems“, S. 10.

²¹ Antrag der Mitglieder der Zweiten Kammer der Generalstaaten Maarten Groothuizen und Michiel van Nispen bezüglich möglicher Schwachstellen im Gerichtsverfassungsgesetz.

Mitglieder des Rates für Rechtsprechung in Einklang mit den Empfehlungen des Europarates weiter einzuschränken.²²

Die Befugnis des Justizministers, der Staatsanwaltschaft spezifische Anordnungen zu erteilen, unterliegt Garantien und wird in der Praxis nicht wahrgenommen. Die Staatsanwaltschaft fällt in die politische Zuständigkeit des Justizministers, obwohl sie nicht Teil des Ministeriums ist.²³ Der Minister wird von der Staatsanwaltschaft regelmäßig über wichtige Rechtssachen unterrichtet und kann im Einzelfall anordnen, dass die Staatsanwaltschaft Anklage erhebt oder auf Anklageerhebung verzichtet. Um die Möglichkeit eines willkürlichen Eingreifens zu begrenzen, gelten spezifische rechtliche Garantien: Der Minister ist verpflichtet, das Kollegium der Generalstaatsanwälte zu unterrichten; zudem werden seine schriftliche Anordnung sowie die Stellungnahme des Kollegiums in die Verfahrensakte aufgenommen. Die Anordnung, auf eine Anklageerhebung zu verzichten, sowie die diesbezügliche Stellungnahme des Kollegiums der Generalstaatsanwälte sind darüber hinaus der Zweiten Kammer der Generalstaaten und dem Senat vorzulegen, soweit dies nicht den Interessen des Staates zuwiderliefe. Den Angaben der niederländischen Behörden zufolge wurden seit Jahrzehnten keine spezifischen Anordnungen erteilt. Eine etwaige Gefahr für die Autonomie der Staatsanwaltschaft wird offenbar durch die genannten Garantien und die Tatsache eingedämmt, dass der Justizminister seine Befugnis, der Staatsanwaltschaft im Einzelfall Anordnungen zu erteilen, nicht wahrnimmt.²⁴ Entsprechend der jüngsten Rechtsprechung des Gerichtshofs bezüglich des Europäischen Haftbefehls²⁵ änderten die Niederlande aufgrund dieses Rechts, Anordnungen zu erteilen, im Jahr 2019 ihr Verfahren zur Ausstellung dieser Haftbefehle.²⁶

Qualität

Es ist geplant, die Reform des Systems der Prozesskostenhilfe bis 2024 abzuschließen. Das System der Prozesskostenhilfe ist mehrstufig. Zum einen können die Bürgerinnen und Bürger im Internet Informationen abrufen; zum anderen gibt es Rechtsberatungsstellen, die kostenlose Beratung anbieten („erste Anlaufstellen“) und an private Rechtsanwälte und Mediatoren („zweite Anlaufstellen“) weiterverweisen können. Letztere erhalten von der

²² Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarates, Rn. 27, 46 und 47. Der Europäische Gerichtshof erklärte zur Frage der Ernennung von Richtern durch die Exekutive auf Vorschlag des Rates für das Justizwesen, dass die Einschaltung eines solchen Rates zur Objektivierung dieses Verfahrens beitragen kann, dieser Rat jedoch von der Legislative und der Exekutive sowie dem Organ, dem es einen solchen Ernennungsvorschlag übermitteln soll, hinreichend unabhängig sein sollte (Urteil des Gerichtshofs vom 19. November 2019, A.K. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), verbundene Rechtssachen C-585/18, C-624/18 und C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, Rn. 137–138).

²³ Es ist darauf hinzuweisen, dass in einem derzeit beim Gerichtshof anhängigen Vorabentscheidungsverfahren die Frage aufgeworfen wurde, ob die niederländische Staatsanwaltschaft unter den Begriff „Justizbehörde“ im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten fällt; vgl. Gerichtshof, Openbaar Ministerie (Faux en écritures), C-510/19.

²⁴ Empfehlung des Ministerkomitees Rec(2000)19, Rn. 13 Buchstabe d: „wenn die Regierung befugt ist, Anweisungen zur Strafverfolgung in einer besonderen Angelegenheit zu erteilen, [müssen] diese mit ausreichenden Transparenz- und Billigkeitsgarantien entsprechend den innerstaatlichen Rechtsvorschriften versehen [sein]“. Zu den Garantien vgl. Rn. 13 (Buchstaben d bis e).

²⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 27. Mai 2019, OG und PI, verbundene Rechtssachen C-508/18 und C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456.

²⁶ Seit dem 13. Juli 2019 stellt der Untersuchungsrichter auf Antrag des Staatsanwalts Europäische Haftbefehle aus; vgl. Gesetz über die Übergabe von Personen, Artikel 17 und 18. Vgl. auch den Bericht der Europäischen Kommission über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, S. 6 und 7.

Zentralstelle für Prozesskostenhilfe (Raad voor Rechtsbijstand) ein festes Honorar, dessen Höhe sich nach der Art der betreffenden Rechtssache richtet. Die Bürgerinnen und Bürger können auch direkt einen Rechtsanwalt oder Mediator wählen und Prozesskostenhilfe beantragen. Die Prozesskostenhilfe wird größtenteils aus öffentlichen Mitteln finanziert. Etwa 38 % der Bevölkerung haben Anspruch auf Prozesskostenhilfe.²⁷ In der geplanten Reform des Systems der Prozesskostenhilfe sind weitere Verbesserungen bei der Bereitstellung von Informationen für die Bürgerinnen und Bürger sowie eine Erhöhung der Zahl der Rechtsberatungsstellen geplant. Des Weiteren ist vorgesehen, verstärktes Augenmerk auf außergerichtliche Lösungen zu legen und neben Rechtsanwälten und Mediatoren auch andere Diensteanbieter als „zweite Anlaufstellen“ zuzulassen. Zwar zielt die Reform darauf ab, die Prozesskostenhilfe an die Bedürfnisse der Bevölkerung anzupassen, jedoch könnte sich die Einführung eines Beratungsgremiums, das überprüfen kann, welche Fälle für die Gewährung von Prozesskostenhilfe in Frage kommen, nachteilig auf den Zugang zu Justiz auswirken.²⁸ Mehrere Interessenträger, darunter die Rechtsanwaltskammer und die Vereinigung für das Justizwesen, haben Kritik an der geplanten Reform geäußert und betont, dass das Recht auf Zugang zur Justiz gewährleistet sein muss.²⁹ Darüber hinaus wurden einige Bedenken hinsichtlich der für das System der Prozesskostenhilfe zur Verfügung stehenden Mittel geäußert.³⁰

Bei der Digitalisierung der Justiz gibt es Raum für Verbesserungen. Für die breite Öffentlichkeit werden im Internet umfassende Informationen über das Justizsystem bereitgestellt, jedoch besteht nach wie vor nur teilweise die Möglichkeit, auf elektronischem Wege Klage zu erheben, Ladungen zu übermitteln und das Verfahren zu verfolgen.³¹ Zwar sind Urteile von Gerichten aller Instanzen online verfügbar, allerdings ist der Anteil der veröffentlichten Urteile noch immer eher gering;³² diesbezüglich ist jedoch für die nächsten drei Jahre eine Steigerung geplant.³³ Im Jahr 2018 rief der Rat für Rechtsprechung ein Programm zur Verbesserung des digitalen Zugangs zur Justiz ins Leben.³⁴

Gegenwärtig laufen zahlreiche kleine Projekte zur Förderung des Zugangs zur Justiz, deren Ausweitung bereits begonnen hat. Das Programm für eine „sozial wirksame Justiz“³⁵ umfasst zahlreiche Projekte, die darauf abzielen, das Justizsystem an die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger anzupassen. Im Rahmen dieses Programms wird eine Vielzahl lokaler Pilotprojekte durchgeführt und anschließend evaluiert. Ziel ist es, jene Projekte, durch die der Zugang zur Justiz verbessert wird, auf Gerichte im ganzen Land zu erweitern. Zu diesen Projekten zählen beispielsweise der „Nachbarschaftsrichter“, der dabei hilft,

²⁷ Weitere Informationen sind dem EU-Justizbarometer 2020 zu entnehmen.

²⁸ Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen (2019): Der Ausschuss empfahl den Niederlanden, die laufenden Reformmaßnahmen für das System der Rechtsmittelhilfe zu überprüfen, um sicherzustellen, dass die Bürgerinnen und Bürger aller Länder des Königreichs der Niederlande, darunter auch die besonders gefährdeten Personengruppen, das neue System gleichberechtigt in Anspruch nehmen können, und in diesen Ländern den Zugang der gesamten Bevölkerung zur Justiz zu verbessern.

²⁹ „Sta op voor de rechtsstaat!“ (Aufstehen für die Rechtsstaatlichkeit!), gemeinsame Erklärung der niederländischen Rechtsanwaltskammer, der niederländischen Vereinigung für das Justizwesen, Sociala Werk Nederland, Federatie Opvang und RIBW Alliantie.

³⁰ Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen (2019), Rn. 46.

³¹ EU-Justizbarometer 2020, Schaubilder 22 und 28.

³² Derzeit liegt die Veröffentlichungsquote bei etwa 2 % bis 3 %.

³³ Antwort des Ministers für Rechtsschutz auf eine Anfrage der Generalstaaten vom 27. März 2020: Für die nächsten drei Jahre ist eine Steigerung auf 5 % geplant.

³⁴ Schreiben des Präsidenten des Rates für Rechtsprechung an den Minister für Rechtsschutz vom 10. April 2018: „Reset digitalisering van de Rechtspraak“ (Neustart der Digitalisierung des Justizwesens).

³⁵ Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak.

Streitigkeiten bereits zu einem frühen Zeitpunkt zu lösen, und der „Schuldenrichter“, der alle Fälle eines Schuldners zeitgleich innerhalb eines einzigen Umschuldungsverfahrens behandelt. Durch die Schaffung eines Rahmens für die Erprobung, Evaluierung und mögliche Ausweitung kleiner Projekte soll ein günstiges Umfeld für die kontinuierliche Verbesserung der Qualität des Justizwesens und des Zugangs zur Justiz geschaffen werden.

Die COVID-19-Pandemie hatte Auswirkungen auf die Funktionsweise der Justiz. Interessenträger äußerten sich besorgt über die Wirksamkeit der Gewährleistung des Rechts auf ein faires Verfahren und die Qualität der Justiz während der COVID-19-Pandemie.³⁶ Zudem ist die Zahl der Strafverfahren, in denen noch keine Anhörung stattgefunden hat, im Zuge der Krise deutlich gestiegen. Diesbezüglich hat die Staatsanwaltschaft im Einvernehmen mit der Justiz angekündigt, ihre Befugnis, in bestimmten Strafsachen selbst eine Entscheidung zu treffen, verstärkt wahrzunehmen.³⁷ Dies könnte sich auf das Recht auf ein faires Verfahren auswirken, insbesondere wenn die Betroffenen nicht ordnungsgemäß unterrichtet werden.³⁸ Andererseits führte die COVID-19-Pandemie dazu, dass im Rahmen der Verfahren häufiger digitale Techniken zum Einsatz kommen, wie etwa Live-Streams und Online-Gerichtsverhandlungen.

Effizienz

Das Justizsystem ist durch ein anhaltend hohes Maß an Effizienz gekennzeichnet. Die Effizienz des Justizsystems war in den letzten Jahren kontinuierlich hoch.³⁹ Insbesondere in erstinstanzlichen Zivil- und Handelssachen ist die Dispositionszeit der Gerichte gering.⁴⁰ Die Verfahrensabschlussquote liegt konstant bei etwa 100 %; das bedeutet, dass das Justizsystem insgesamt in der Lage ist, die Zahl der neuen Rechtssachen wirksam zu bewältigen.⁴¹ Diese Feststellung wird dadurch bestätigt, dass in Zivil-, Handels- und Verwaltungssachen kein gravierender Rückstand festzustellen ist.⁴² Die Effizienz der Justiz wird durch Projekte wie „Dispositionszeiten im Wandel“⁴³ weiter verbessert; im Rahmen dieses Projekts wurden mögliche Optionen für die Steigerung der Effizienz der Justiz ermittelt. Die Effizienz wettbewerbsrechtlicher Verfahren ist hoch, während die Dauer von Verfahren zur gerichtlichen Überprüfung in den Bereichen elektronische Kommunikation, Verbraucherschutz und Geldwäsche dem Durchschnitt entspricht. Ungeachtet dessen hat der

³⁶ Diese Information wurde im Rahmen des virtuellen Länderbesuchs erteilt. Vgl. beispielsweise auch: Niederländisches Juristenkomitee für Menschenrechte (Nederlands Juristen Comité voor de Mensen-rechten, NJCM) (2020), Schreiben über Bedenken hinsichtlich der Corona-Maßnahmen in der Strafjustiz.

³⁷ Mit diesen Entscheidungen der Staatsanwaltschaft dürfen keine Freiheitsstrafen verhängt werden; darüber hinaus können sie gerichtlich angefochten werden. Vgl. das Schreiben des Ministers für Justiz und Sicherheit sowie des Ministers für Rechtsschutz an die Zweite Kammer der Generalstaaten vom 25. Juni 2020: „Konturen des Ansatzes zur Aufarbeitung von Rückständen in der Strafjustiz“. Vgl. auch die Ankündigungen des Rates für Rechtsprechung und der Staatsanwaltschaft vom 25. Juni 2020: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechtspraak-en-OM-werken-corona-achterstanden-weg.aspx> und <https://www.om.nl/onderwerpen/coronavirus/nieuws/2020/06/25/wegwerken-corona-achterstanden-strafrechtketen-voor-eind-2021>.

³⁸ Vgl. hierzu: Nationaler Bürgerbeauftragter, Ordnungsgemäße Bereitstellung von Informationen ist die Grundlage für den Zugang zur Justiz – Engpässe bei der Bereitstellung von Informationen über Strafen und Entlassungsbeschlüsse.

³⁹ EU-Justizbarometer 2013–2020.

⁴⁰ EU-Justizbarometer 2020, Schaubilder 5 und 6.

⁴¹ EU-Justizbarometer 2020, Schaubild 10.

⁴² EU-Justizbarometer 2020, Schaubild 13.

⁴³ Lenkungsgruppe Dispositionszeiten (2019), Dispositionszeiten im Wandel! Abschlussbericht des Projekts „Dispositionszeiten im Wandel“.

Rat für öffentliche Verwaltung (Raad voor het Openbaar Bestuur, ROB) unterstrichen, dass die Arbeitsbelastung im Justizwesen Anlass zu einigen Bedenken gibt.⁴⁴

II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Für die Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung von Korruptionsfällen sind mehrere staatliche Stellen zuständig. Die Abteilung für interne Ermittlungen der nationalen Polizei (Rijksrecherche) untersucht Fehlverhalten innerhalb der Regierung. Der Steuerfahndungs- und Informationsdienst (Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst, FIOD) ist für Ermittlungen im Bereich der Finanzkriminalität zuständig, darunter auch in Fällen von Auslandsbestechung und Bestechung im geschäftlichen Verkehr. Die nationale Staatsanwaltschaft befasst sich insbesondere mit der Inlandsbestechung von Amtsträgern, während das bei der nationalen Staatsanwaltschaft angesiedelte Amt für schweren Betrug, Umweltkriminalität und die Einziehung von Vermögenswerten für Ermittlungen in Fällen von Bestechung im geschäftlichen Verkehr und Auslandsbestechung zuständig ist. Die Meldestelle für Hinweisgeber (Huis voor klokkenluiders) unterstützt und berät Personen, die Missstände an ihrem Arbeitsplatz im öffentlichen und privaten Sektor melden möchten. Im Rahmen neuer Initiativen sollen die für die Mitglieder der Generalstaaten geltenden Integritätsrahmen gestärkt werden. Darüber hinaus wird gegenwärtig das Parteienfinanzierungsgesetz überarbeitet.

Im jüngsten Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International belegen die Niederlande mit 82 von 100 Punkten in der Europäischen Union Platz 4 und weltweit Platz 8.⁴⁵ Im Rahmen der Umfrage zum Eurobarometer Spezial 502 äußerten 47 % der niederländischen Befragten die Auffassung, dass Korruption in ihrem Land weit verbreitet ist (EU-Durchschnitt: 71 %), während nur 4 % erklärten, in ihrem Alltagsleben persönlich von Korruption betroffen zu sein (EU-Durchschnitt: 26 %).⁴⁶ Ebenso vertraten bei der Umfrage zum Flash Eurobarometer 482 nur 12 % der Unternehmen die Auffassung, dass Korruption für ihre geschäftlichen Tätigkeiten in den Niederlanden ein Problem darstellt (EU-Durchschnitt: 37 %). Darüber hinaus waren 53 % der Befragten der Meinung, dass die Strafverfolgung in den Niederlanden genügend Wirkung zeigt, um vor Korruptionspraktiken abzuschrecken (EU-Durchschnitt: 36 %), während 38 % der Unternehmen die Auffassung vertraten, dass Personen und Unternehmen, die wegen Bestechung eines hochrangigen Beamten gefasst werden, in ihrem Land angemessen bestraft werden (EU-Durchschnitt: 31 %).⁴⁷

Der Rechtsrahmen für die Korruptionsbekämpfung ist weitgehend vorhanden. Bestechung stellt nach dem Strafgesetzbuch einen Straftatbestand dar.⁴⁸ Alle Empfehlungen der GRECO im Hinblick auf die Kriminalisierung von Korruption wurden bis 2010 umgesetzt.⁴⁹ Die Möglichkeit der strafrechtlichen Verfolgung von Mitgliedern der Generalstaaten, Ministern und Staatssekretären wegen Amtsdelikten ist gesetzlich verankert.⁵⁰ Bei Straftaten, die von Ministern, Mitgliedern der Generalstaaten und

⁴⁴ Empfehlung des Rates für öffentliche Verwaltung, Stärkere Rechtsstaatlichkeit – Vernetzung und Schutz in einer pluralistischen Gesellschaft.

⁴⁵ Transparency International (2020), Korruptionswahrnehmungsindex 2019.

⁴⁶ Spezial-Eurobarometer 502 (2020).

⁴⁷ Flash Eurobarometer 482 (2019).

⁴⁸ Wetboek van Strafrecht.

⁴⁹ GRECO, Dritte Evaluierungsrunde: Evaluationsbericht und Umsetzungsbericht.

⁵⁰ Gesetz über die Rechenschaftspflicht der Mitglieder der Zweiten Kammer der Generalstaaten sowie der Minister und Staatssekretäre.

Staatssekretären im Amte begangen werden, ist nach Artikel 119 der Verfassung ein spezielles Verfahren vorgesehen. Diese Regelung betrifft unterschiedliche Straftatbestände, darunter auch passive Bestechung und Amtsmissbrauch. In solchen Fällen können Minister, Mitglieder der Generalstaaten und Staatssekretäre nur auf Beschluss der Regierung oder der Generalstaaten vor dem Hohen Rat zur Verantwortung gezogen werden. Im Jahr 2018 empfahl die GRECO den Niederlanden sicherzustellen, dass dieses Verfahren die strafrechtliche Verfolgung von Korruptionsdelikten nicht behindert.⁵¹ Das Verfahren wird gegenwärtig von einem eigens eingerichteten Ausschuss überprüft.

Für die Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung von Korruptionsdelikten sind mehrere Behörden zuständig. Die Abteilung für interne Ermittlungen der nationalen Polizei (Rijksrecherche) untersucht strafbares Verhalten innerhalb der Regierung und ist unter anderem für Fälle zuständig, in denen öffentliche Bedienstete oder Polizeibeamte einer Straftat wie Betrug oder Bestechung verdächtigt werden. Sie untersteht dem Kollegium der Generalstaatsanwälte. Der Steuerfahndungs- und Informationsdienst (Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst, FIOD) ist der spezialisierte Ermittlungsdienst der Steuer- und Zollverwaltung und für Ermittlungen im Bereich der Finanzkriminalität zuständig, darunter auch in Fällen von Auslandsbestechung und Bestechung im geschäftlichen Verkehr. Die Staatsanwaltschaft wird vom Kollegium der Generalstaatsanwälte geleitet und ist für die Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung von Straftaten zuständig. Der Schwerpunkt der Tätigkeit der nationalen Staatsanwaltschaft liegt auf der internationalen organisierten Kriminalität und der Inlandsbestechung von Amtsträgern. Das bei der nationalen Staatsanwaltschaft angesiedelte Amt für schweren Betrug, Umweltkriminalität und die Einziehung von Vermögenswerten ist für Ermittlungen in den Bereichen Betrug und Umweltkriminalität zuständig, darunter auch in Fällen von Bestechung im geschäftlichen Verkehr und Auslandsbestechung.

Die Meldestelle für Hinweisgeber, die sowohl für den öffentlichen als auch für den privaten Sektor zuständig ist, unterstützt und berät Personen, die Missstände an ihrem Arbeitsplatz melden möchten. Diese zentrale Behörde wurde 2016 geschaffen und ist unter anderem befugt, Ermittlungen zu Fällen von Fehlverhalten anzustellen. Sie erbringt ihre Dienste unter Wahrung der Vertraulichkeit und unentgeltlich. In den ersten Jahren ihrer Tätigkeit war die Meldestelle mit einigen Problemen konfrontiert. Hierzu zählten beispielsweise langwierige oder ineffiziente Verfahren. Berichten zufolge waren diese Probleme in erster Linie auf alte und komplizierte Fälle zurückzuführen, die von der Behörde bei ihrer Errichtung übernommen wurden. Im Jahr 2019 begann die Meldestelle für Hinweisgeber mit der Bearbeitung von 331 Beratungsanträgen, wobei sie die Antragsteller in 27 Fällen tatsächlich als Hinweisgeber einstufte, bei deren Meldung ein hinreichender Verdacht auf einen Missstand bestand.⁵² Im Rahmen der Umfrage zum Eurobarometer Spezial 502 erklärten 57 % der niederländischen Befragten, nicht zu wissen, an wen sie sich wenden könnten, wenn sie Opfer oder Zeuge eines Falls von Korruption werden sollten. Zudem gaben 49 % der Befragten an, dass sie einen Fall von Korruption möglicherweise nicht melden würden, weil ihnen kein angemessener Schutz gewährt wird.⁵³ Das Gesetz über die Meldestelle für Hinweisgeber⁵⁴ wird gegenwärtig einer Evaluierung unterzogen. Der Abschlussbericht wurde bereits vorgelegt, jedoch soll im September ein weiterer

⁵¹ GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde: Evaluierungsbericht.

⁵² Meldestelle für Hinweisgeber (2019), Jahresbericht 2019.

⁵³ Spezial-Eurobarometer 502 (2020).

⁵⁴ Wet Huis voor Klokkenluiders.

Untersuchungsbericht veröffentlicht werden. Dies könnte eine Neufassung des Mandats der Meldestelle für Hinweisgeber nach sich ziehen.

In jüngster Zeit wurden mehrere Initiativen in die Wege geleitet, um die institutionellen Kapazitäten zur Bekämpfung der Korruption zu stärken. Dem Jahresbericht 2019 der Staatsanwaltschaft ist zu entnehmen, dass die Abteilung für interne Ermittlungen der nationalen Polizei 61 Ermittlungen zu Korruptionsdelikten von Bediensteten der öffentlichen Verwaltung durchgeführt hat. Einige der Ermittlungen betrafen die unbefugte Weitergabe sensibler Informationen und Kontakte zu Gruppierungen der organisierten Kriminalität.⁵⁵ In den letzten Jahren wurde die institutionelle Kapazität zur Bekämpfung der Korruption gestärkt. Unter anderem hat die Regierung seit 2016 die diesbezüglich bereitgestellten Haushaltsmittel aufgestockt, sodass der Staatsanwaltschaft und dem Steuerfahndungs- und Informationsdienst für die Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche seit 2018 jährlich 20 Mio. EUR mehr zur Verfügung stehen. Infolgedessen wurde im September 2016 innerhalb des Steuerfahndungs- und Informationsdienstes eine spezialisierte Antikorruptionsstelle geschaffen. Darüber hinaus wurde beim Amt für schweren Betrug, Umweltkriminalität und die Einziehung von Vermögenswerten im Jahr 2017 ein „Korruptionsteam“ gegründet, das sich schwerpunktmäßig mit Ermittlungen in Fällen von Auslandsbestechung und Korruption im geschäftlichen Verkehr befasst. Eine im November 2019 verabschiedete Rechtsvorschrift gestattet die Speicherung „weicher Daten“ über die Bestechung von Amtsträgern in einem zentralen Register. Ziel des neuen Registers ist die Speicherung und längerfristige Verwendung polizeilicher Daten. Damit wird die Abteilung für interne Ermittlungen der nationalen Polizei die Möglichkeit haben, diese Daten zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen einer Ermittlung heranzuziehen oder auf der Grundlage mehrerer Hinweise neue Ermittlungen einzuleiten.

Es wurden innovative Tools eingeführt, um Korruption wirksamer zu bekämpfen. Unter anderem wurde ein Projekt in die Wege geleitet, das vorbildliche Verfahren im Zusammenhang mit Meldungen verdächtiger Transaktionen zum Gegenstand hat. Die Antikorruptionsstelle des Steuerfahndungs- und Informationsdienstes verfolgt einen projektbasierten Ansatz, in dessen Rahmen Steuer-, Bank- und Buchführungsdaten sowie Geldbewegungen abgeglichen werden, um gemeinsame Hinweise und wiederkehrende Modi Operandi aufzudecken. Ein Beispiel für ein bewährtes Verfahren ist die gemeinsame Aktenanalyse durch die Antikorruptionsstelle und die zentrale Meldestelle, durch die sichergestellt wird, dass Kenntnisse weitergegeben und ungewöhnliche Transaktionen, die mit Korruption in Zusammenhang stehen, effizienter und umfassender analysiert werden. Der größte Mehrwert des Projekts „Meldungen verdächtiger Transaktionen“ besteht in der Sensibilisierung für die unterschiedlichen Formen und Merkmale der Korruption und die entsprechenden Indikatoren, sodass sowohl die Zahl als auch die Qualität der Meldungen erhöht und somit Effizienz und Wirksamkeit der gesamten Meldekette verbessert werden.

Es wurde eine öffentlich-private Partnerschaft geschaffen, um die Integrität des Finanzsektors zu stärken. Zwar wird die Korruption insgesamt als gering wahrgenommen, jedoch besteht im Finanzsektor diesbezüglich ein hohes Schadenspotential.⁵⁶ Die Partnerschaft zwischen den Behörden, die im Finanzsektor Aufsichts-, Kontroll-, Strafverfolgungs- oder Ermittlungsfunktionen wahrnehmen, soll Präventivmaßnahmen ermöglichen, um Gefahren für die Integrität dieses Sektors zu ermitteln und zu bekämpfen.

⁵⁵ Openbaar Ministerie, Jaarbericht 2019, S. 22–23.

⁵⁶ Tax Justice Network, Financial Secrecy Index (Schattenfinanzindex) 2020; in diesem Index werden die Länder mit den höchsten Geheimhaltungswerten im Bereich der Finanzdienstleistungen gelistet.

Bei der Verbreitung von Informationen spielt auch das Finanzkompetenzzentrum (Financieel Expertise Centrum) eine entscheidende Rolle. In seinem Jahresplan 2020 nennt das Kompetenzzentrum Korruption als vorrangiges Thema und weist darauf hin, dass ein spezifisches Projekt zur Verbesserung der Prävention und Aufdeckung von Korruption durch Banken ins Leben gerufen wurde.⁵⁷

Integrität ist ein zentrales Element des Rahmens für die öffentliche Verwaltung. Im Gesetz über den öffentlichen Dienst⁵⁸ wird ein Verhaltenskodex für die öffentliche Verwaltung vorgeschrieben; zudem enthält das Gesetz Bestimmungen über die Offenlegung der Vermögensverhältnisse. Die für öffentliche Bedienstete geltenden Integritätsvorschriften sind im nationalen Integritätskodex der Regierung (Gedragscode Integriteit Rijk, GIR) verankert. Darüber hinaus steht derzeit noch die Verabschiedung eines Gesetzes über die Förderung der Integrität der (angehenden) Bediensteten der dezentralen (regionalen oder kommunalen) Gebietskörperschaften aus. Die ressortübergreifende Plattform für das Integritätsmanagement (Interdepartementaal Platform Integriteitsmanagement, IPIM) befasst sich schwerpunktmäßig mit der ressortübergreifenden Integritätsstrategie, der Überwachung und Registrierung von Verstößen und der Entwicklung neuer Instrumente in der öffentlichen Verwaltung. Im Jahr 2015 wurde ein Beratungsteam für Integritätsermittlungen (Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers) eingerichtet, das Amtsträger mit politischer Verantwortung unabhängig berät. Ungeachtet dessen waren bei der Umfrage zum Eurobarometer Spezial 502 50 % bzw. 55 % der Befragten der Meinung, dass das Zahlen und Annehmen von Bestechungsgeldern sowie Machtmissbrauch mit dem Ziel persönlicher Bereicherung unter Beamten, die öffentliche Aufträge vergeben, bzw. unter Beamten, die Baugenehmigungen erteilen, weit verbreitet sind. Auf kommunaler Ebene wurden innovative Instrumente zur Förderung der Integrität geschaffen. So ist beispielsweise das Integritätsbüro⁵⁹ (Teil der Stadtverwaltung von Amsterdam) für die Förderung der Integrität auf politischer und administrativer kommunaler Ebene sowie bei Dienstleistern und Unternehmen zuständig. Dies ist ein bewährtes Verfahren, insbesondere da der Prozess der Dezentralisierung Interessenträgern zufolge angesichts der möglicherweise bestehenden Korruptionsgefahr sorgfältig beobachtet werden muss.

Zwar wurden neue Initiativen zur Verbesserung der für die Mitglieder der Generalstaaten geltenden Integritätsrahmen in die Wege geleitet, jedoch bestehen nach wie vor Bedenken bezüglich Personen, die oberste Exekutivfunktionen bekleiden. Für beide Kammern der Generalstaaten wurden neue Integritätsmaßnahmen ergriffen. Der Senat verabschiedete im Jahr 2019 für seine Mitglieder einen Verhaltenskodex mit Leitlinien für Kontakte zu Dritten, darunter auch zu Lobbyisten. Die Zweite Kammer der Generalstaaten befasst sich derzeit mit der Annahme eines Verhaltenskodex und der Einführung eines Systems für die Aufsicht über die Einhaltung der Offenlegungspflichten.⁶⁰ Mit Blick auf die Integrität von Personen, die oberste Exekutivfunktionen bekleiden, sind gewisse Schwachstellen festzustellen. Dieses Thema wurde auch von der GRECO aufgegriffen, die empfiehlt, dass geeignete Leitlinien für Interessenkonflikte und Integritätsfragen bereitgestellt werden. Zudem sollten Personen, die oberste Exekutivfunktionen bekleiden,

⁵⁷ Financieel Expertise Centrum, Jahresplan 2020.

⁵⁸ Ambtenarenwet.

⁵⁹ Bureau Integriteit.

⁶⁰ Diese Reformen folgen den Empfehlungen der GRECO: GRECO, Vierte Evaluierungsrunde zur Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte: Evaluierungsbericht und Umsetzungsbericht.

etwaige Konflikte zwischen ihren privaten Interessen und ihrem Amt im Einzelfall unverzüglich melden und ihre finanziellen Interessen regelmäßig offenlegen.⁶¹

Die Strafverfolgungsbehörden genießen mit Blick auf die Korruptionsbekämpfung hohes Vertrauen. Im Rahmen der Umfrage zum Eurobarometer Spezial 502 erklärten 60 % der Befragten, hinsichtlich des Umgangs mit Korruption der Polizei am meisten zu vertrauen.⁶² Allerdings waren 34 % der Befragten der Auffassung, dass das Zahlen und Annehmen von Bestechungsgeldern sowie Machtmissbrauch mit dem Ziel persönlicher Bereicherung bei Polizei und Zollbehörden weit verbreitet sind.⁶³ Diesbezüglich ergab eine Studie aus dem Jahr 2017, dass mehr unternommen werden könnte, um in den Strafverfolgungsbehörden gegen Korruption und andere Verstöße gegen die Integrität vorzugehen.⁶⁴ So lautet beispielsweise eine Empfehlung der GRECO, dass die Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden während ihrer gesamten Dienstzeit in regelmäßigen Abständen Sicherheitsüberprüfungen unterzogen und die Kontrollmaßnahmen für den Zugang zu vertraulichen Informationen und deren Nutzung verbessert werden sollten, um dem unbefugten Zugang zu Informationen und deren unrechtmäßiger Weitergabe vorzubeugen.⁶⁵ Gegenwärtig ist ein Gesetzentwurf anhängig, mit dem die Sicherheitsüberprüfungen von Polizeibeamten und externen Beratern sowohl vor der Aufnahme ihrer Tätigkeit als auch während ihrer gesamten Dienst- bzw. Beschäftigungszeit ausgeweitet werden sollen.

Die Regelungen zur Prävention von „Drehtüreffekten“ beinhalten auch ein Verbot der Lobbyarbeit ehemaliger hochrangiger Amtsträger. Ehemalige Minister und Staatssekretäre dürfen nach Ablauf ihres Mandats für einen Zeitraum von zwei Jahren in keiner Weise als Lobbyisten im Namen von Unternehmen, halbstaatlichen Einrichtungen oder Lobbyorganisationen mit Bediensteten ihrer ehemaligen Ministerien zusammenarbeiten. Zudem dürfen sie im Rahmen geschäftlicher Kontakte gegenüber dem Ministerium nicht als Vermittler oder Bevollmächtigte auftreten. Allerdings haben Interessenträger darauf hingewiesen, dass für Personen, die oberste Exekutivfunktionen bekleidet haben und nach Ende ihrer Amtszeit eine Beschäftigung im privaten Sektor aufnehmen möchten, keine allgemeinen Regelungen über Lobbyarbeit oder andere Einschränkungen gelten. Dies wurde auch von der GRECO hervorgehoben.⁶⁶

Für die Parteienfinanzierung gelten nur wenige Einschränkungen, die zudem nicht auf lokale Parteien oder lokale Organisationen nationaler Parteien anwendbar sind. Dies wirft Fragen bezüglich der Anforderung der Registrierung und Kontrolle von Spenden auf. Gegenwärtig wird die Parteienfinanzierung erörtert und das Parteienfinanzierungsgesetz überarbeitet.⁶⁷ Die geplanten Änderungen zielen beispielsweise darauf ab, die Transparenz von Zuwendungen an Parteien zu verbessern und Zuwendungen aus Ländern außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums zu verbieten. Es ist vorgesehen, dass Zuwendungen aus Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums unabhängig von ihrer Höhe stets offengelegt werden müssen. Spenden aus den Niederlanden sollen weiterhin nur offengelegt werden müssen, wenn sie den Schwellenwert von 4500 EUR überschreiten. Nicht geplant ist die Einführung von Regelungen über die Finanzierung lokaler und regionaler

⁶¹ GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde: Evaluierungsbericht.

⁶² Spezial-Eurobarometer 502 (2020).

⁶³ Spezial-Eurobarometer 502 (2020).

⁶⁴ Organisierte Kriminalität und Integritätsverstöße in Strafverfolgungsbehörden (2017).

⁶⁵ GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde: Evaluierungsbericht.

⁶⁶ GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde: Evaluierungsbericht.

⁶⁷ Wet financiering politieke partijen.

Parteiorganisationen. Einige dieser Probleme wurden auch in den Berichten der GRECO über die Transparenz der Parteienfinanzierung genannt.⁶⁸ Dies wird im Rahmen der Ausarbeitung des neuen Parteiengesetzes berücksichtigt. Voraussichtlich wird der Gesetzentwurf Transparenzvorschriften für die Finanzierung lokaler Parteien oder lokaler Organisationen nationaler Parteien enthalten. Bei der Umfrage zum Eurobarometer Spezial 502 waren 50 % der niederländischen Befragten der Meinung, dass die Transparenz und Überwachung der Parteienfinanzierung in den Niederlanden unzureichend ist. Des Weiteren äußerten 43 % die Auffassung, dass das Zahlen und Annehmen von Bestechungsgeldern sowie Machtmissbrauch mit dem Ziel persönlicher Bereicherung in den Parteien weit verbreitet ist.⁶⁹

III. MEDIENPLURALISMUS

Der Rechtsrahmen für den Medienpluralismus basiert auf einer Reihe verfassungsmäßiger und gesetzlicher Garantien. Das Recht auf Information ist in der Verfassung verankert. Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu amtlichen Dokumenten der öffentlichen Verwaltung ist im Gesetz über die Verwaltungstransparenz⁷⁰ geregelt. Die unabhängige Regulierungsstelle für audiovisuelle Medien gewährleistet die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich. Die Behörden bemühen sich um die Stärkung des Schutzes von Journalisten vor Gewalt und Aggression, insbesondere im Rahmen der hierfür eigens eingerichteten Lenkungsgruppe.⁷¹

Die Regulierungsstelle für audiovisuelle Mediendienste (Commissariaat voor de Media, CvDM) ist eine unabhängige Behörde, die mit dem Mediengesetz aus dem Jahr 2008 als öffentliche Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit errichtet wurde. Die Behörde ist gesetzlich verpflichtet, ihre Entscheidungen zu veröffentlichen, und gilt als transparent.⁷² Im Medienpluralismus-Monitor (Media Pluralism Monitor, MPM) für die Jahre 2018 und 2019 wird ein sehr geringes Risiko für die Unabhängigkeit der Behörde ausgewiesen.⁷³ Nach dem Rahmengesetz für unabhängige Behörden⁷⁴ werden der Vorsitzende und die Mitglieder des Kollegiums der Medienbehörde vom Minister für Bildung, Kultur und Wissenschaft ernannt. In einem derzeit von den Generalstaaten noch zu verabschiedenden Gesetzentwurf wird eine Änderung des Ernennungsverfahrens vorgeschlagen: Es ist vorgesehen, dass der Minister den Vorsitzenden und die Mitglieder des Kollegiums künftig auf einstimmigen Vorschlag eines von der Medienbehörde zu errichtenden unabhängigen Ernennungsausschusses ernannt. Der Minister könnte von diesem Vorschlag nur abweichen, wenn die Geschäftsordnung missachtet wurde oder eine Ernennung gesetzeswidrig wäre. Suspendierungen und Entlassungen können nur wegen fehlender Eignung für die besetzte Stelle, Inkompetenz oder anderer mit der betreffenden Person verbundener zwingender Gründe vorgenommen werden. Durch diese Stärkung der Garantien für die Unabhängigkeit

⁶⁸ GRECO, Dritte Evaluierungsrunde: Evaluationsbericht und Umsetzungsbericht. Die GRECO empfiehlt beispielsweise, die Offenlegungsschwelle von 4500 EUR zu senken und die Anwendbarkeit der Vorschriften über Spenden auf die lokalen und regionalen Organisationen der Parteien auszuweiten.

⁶⁹ Spezial-Eurobarometer 502 (2020).

⁷⁰ Wet Openbaarheid van Bestuur.

⁷¹ Im Jahr 2020 liegen die Niederlande auf der von Reporter ohne Grenzen veröffentlichten weltweiten Rangliste der Pressefreiheit auf Platz 5. Vgl. <https://rsf.org/en/ranking>.

⁷² Ihre veröffentlichten Entscheidungen sind abrufbar unter: <https://www.cvdm.nl/>.

⁷³ Media Pluralism Monitor 2020.

⁷⁴ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

der Behörde wird das Risiko für den Medienpluralismus weiter eingedämmt.⁷⁵ Darüber hinaus ist der Journalistenrat (Raad voor de Journalistiek), der als Einrichtung der Selbstregulierung dient, befugt, Stellungnahmen zu Beschwerden über journalistische Praktiken abzugeben. Dieser Rat setzt sich zu gleichen Teilen aus Journalisten und anderen Mitgliedern zusammen, bei denen es sich in erster Linie um Rechtsexperten handelt, und arbeitet eigenständig.

Es gelten keine medienspezifischen Rechtsvorschriften über die öffentliche Offenlegung der Eigentumsverhältnisse. Daher werden Informationen der Öffentlichkeit über die Eigentumsverhältnisse im Medienbereich über den von der Regulierungsstelle für audiovisuelle Mediendienste veröffentlichten Medienmonitor zugänglich gemacht. Im Medienpluralismus-Monitor (Media Pluralism Monitor, MPM) wurde für die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich in den Niederlanden ein mittleres Risiko ausgewiesen, da keine medienspezifischen Vorschriften über die öffentliche Offenlegung der Eigentumsverhältnisse gelten. In der Praxis werden Informationen der Öffentlichkeit über die Eigentumsverhältnisse im Medienbereich über den von der Regulierungsstelle für audiovisuelle Mediendienste veröffentlichten Medienmonitor zugänglich gemacht.⁷⁶ Darüber hinaus können die Bürgerinnen und Bürger gegen eine geringe Gebühr die bei der Handelskammer erfassten Dokumente einsehen, um diesen sachdienliche Informationen zu entnehmen.⁷⁷ Interessenträger⁷⁸ haben darauf hingewiesen, dass diese Transparenz umso wichtiger ist, als die Eigentumsverhältnisse im Medienbereich und insbesondere in der Presselandschaft von einer hohen Konzentration geprägt sind. Die Medienbehörde überwacht die Auswirkungen der Entwicklungen an den Finanzmärkten und in der Wirtschaft sowie die Auswirkungen der Konsolidierung der Eigentumsverhältnisse auf den Medienpluralismus und die Unabhängigkeit der Bereitstellung von Informationen in den Niederlanden. Die Regierung unterstützt die Förderung des unabhängigen Journalismus. Diese Unterstützung erfolgt über den Förderfonds für Journalisten (Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, SVDJ), der von dem für die Medienpolitik zuständigen Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft verwaltet wird, sowie über den Fonds für investigativen Journalismus (Fonds BJP).⁷⁹

Das Recht auf Zugang zu Informationen ist gesetzlich verankert. Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu amtlichen Dokumenten der öffentlichen Verwaltung wird im Gesetz über die Verwaltungstransparenz geregelt. Es bestehen Zweifel an der Vereinbarkeit der in diesem Gesetz aufgeführten absoluten Gründe für die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit.⁸⁰ Einige

⁷⁵ In der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) ist eine Reihe konkreter Garantien für die Unabhängigkeit und Wirksamkeit der für audiovisuelle Medien zuständigen nationalen Regulierungsstellen festgelegt.

⁷⁶ Medienbehörde, Medienmonitor: Medienkonzentration. Diesbezüglich ist daran zu erinnern, dass in der Empfehlung CM/Rec(2018)1 des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten zu Medienpluralismus und Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich (Recommendation CM/Rec(2018)1 of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership) Transparenzanforderungen formuliert werden.

⁷⁷ Nach der überarbeiteten AVMD-Richtlinie können die Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften erlassen, nach denen Mediendienstanbieter Informationen über ihre Eigentümerstruktur einschließlich der wirtschaftlichen Eigentümer zugänglich machen müssen.

⁷⁸ Diese Information wurde im Rahmen des virtuellen Länderbesuchs erteilt. Vgl. beispielsweise auch: Niederländisches Juristenkomitee für Menschenrechte (Nederlands Juristen Comité voor de Mensen-rechten, NJCM) (2020), Schreiben über Bedenken hinsichtlich der Corona-Maßnahmen in der Strafjustiz.

⁷⁹ Regierung der Niederlande, Safeguarding press freedom.

⁸⁰ Media Pluralism Monitor 2020.

Interessenträger berichten, dass die Behörden Anträgen auf Zugang zu Informationen zügig stattgeben und es keine besonderen Probleme gibt. Jedoch kritisieren Journalistenvertreter, dass die Behörden zu viel Zeit benötigen, um auf Anträge auf Zugang zu Informationen zu reagieren. Einige Behörden verfolgen eine aktive Transparenzpolitik, indem sie Informationen über ihre Tätigkeit veröffentlichen.

Es gibt einen umfassenden Rahmen für den Schutz von Journalisten. Dem Medienpluralismus-Monitor (Media Pluralism Monitor, MPM) zufolge werden die strafrechtlichen⁸¹ und zivilrechtlichen Einschränkungen, wie sie beispielsweise für die Haftung in Fällen von Verleumdung gelten, in der Praxis nicht missbräuchlich eingesetzt und stellen keine Behinderung für die sehr rege öffentliche Meinungsäußerung dar. Seit 2014 bzw. 2019 stellen Blasphemie und Majestätsbeleidigung keine Straftatbestände mehr dar. Interessenträger berichten, dass Medienschaffende, darunter Journalisten, Fotografen und Karikaturisten, sowohl innerhalb als auch außerhalb des Internets gelegentlich mit Drohungen konfrontiert sind. Im Juli 2018 schloss die Lenkungsgruppe Aggression und Gewalt gegen Journalisten, in der Staatsanwaltschaft, Polizei, die Niederländische Gesellschaft von Chefredakteuren (Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren) und der Journalistenverband vertreten sind, eine Vereinbarung über die Stärkung der Position von Journalisten gegenüber Gewalt und Aggression.⁸² In der Folge wurde das „PersVeilig“-Protokoll verabschiedet, das darauf abzielt, Drohungen, Gewalt und Aggression gegen Journalisten einzudämmen. Das PersVeilig-Protokoll wurde zwar nicht als unmittelbare Reaktion auf die Empfehlung des Europarates zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienschaffenden (Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors) erarbeitet, jedoch steht es in Einklang mit den darin festgehaltenen Leitlinien und wird von Medienexperten als bewährtes Verfahren erachtet. Interessenträger berichteten über gute Erfahrungen mit dem neuen Protokoll und begrüßten das vor zwei Jahren verabschiedete Gesetz über den Quellenschutz. Einige Bedenken bestehen hinsichtlich des im Juli 2017 verabschiedeten und später geänderten Gesetzes über die nationalen Nachrichten- und Sicherheitsdienste (WIV), das auch als „Schleppnetzgesetz“ bezeichnet wird. Das Gesetz gestattet den nationalen Nachrichten- und Sicherheitsdiensten die Massenspeicherung von Internet- und Telefondaten der Bevölkerung zu Ermittlungszwecken.⁸³ Der Journalistenverband äußerte die Sorge, dass dadurch der Schutz journalistischer Quellen untergraben werden könnte.⁸⁴ Im Jahr 2019 veröffentlichte der Europarat auf seiner Plattform zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten (Platform to promote the protection of

⁸¹ Zu den geplanten Sanktionen für Verleumdung zählen unter anderem Haftstrafen.

⁸² Professor Tarlach McGonagle (2018), Agreement of the Steering Group on Aggression and Violence against Journalists (Vereinbarung der Lenkungsgruppe Aggression und Gewalt gegen Journalisten). <https://www.ivir.nl/publicaties/download/Agreement-of-the-Steering-Group-on-Aggression-and-violence-against-journalists-EN-translation.pdf>.

⁸³ Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Das Gesetz wurde verabschiedet und umgesetzt, obwohl es im März 2018 im Rahmen eines konsultativen Referendums abgelehnt worden war.

⁸⁴ Diesbezüglich ist daran zu erinnern, dass nach den Standards des Europarates ein umfassender Rechtsrahmen empfohlen wird, der es Journalisten und anderen Medienschaffenden ermöglicht, wirksam und frei von Angst einen Beitrag zur öffentlichen Debatte zu leisten. Vgl. Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors (Empfehlung CM/Rec(2016)4 des Europarates an die Mitgliedstaaten zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienschaffenden).

journalism and safety of journalists) zwei Warnmeldungen für die Niederlande.⁸⁵ Eine Warnungen betraf einen Fernsehreporter, der kurzzeitig in Haft genommen wurde, weil er sich in einem Mordprozess weigerte, eine Quelle preiszugeben. Die andere hatte ein neues Gesetz zum Gegenstand, nach dem Bürger, die in ein „von terroristischen Vereinigungen kontrolliertes“ Gebiet reisen möchten, eine Genehmigung des Justizministeriums einholen müssen.⁸⁶ Ähnliche Warnungen wurden auf der Plattform Mapping Media Freedom veröffentlicht.⁸⁷

IV. SONSTIGE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER GEWALTENTEILUNG

Die Niederlande haben ein parlamentarisches Regierungssystem, in dem eine Vorabprüfung von Gesetzentwürfen auf ihre Verfassungsmäßigkeit vorgesehen ist. Die Generalstaaten (das Parlament) setzen sich aus der Ersten Kammer (Senat)⁸⁸ und der Zweiten Kammer⁸⁹ zusammen. Gesetzesvorlagen können von der Regierung sowie von Mitgliedern der Zweiten Kammer der Generalstaaten eingebracht werden. Der Staatsrat erarbeitet Gutachten zu Gesetzentwürfen. Unabhängige Behörden und die Zivilgesellschaft spielen im System der Gewaltenteilung eine wichtige Rolle.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens sind Folgenabschätzungen und die Konsultation der Interessenträger gängige Praxis. Die von der Regierung oder Mitgliedern der Zweiten Kammer der Generalstaaten eingebrachten Gesetzesvorlagen werden der Abteilung Beratung des Staatsrates zur Begutachtung zugeleitet.⁹⁰ Wenn die Vorlage von der Zweiten Kammer und anschließend vom Senat⁹¹ angenommen wurde, wird sie vom König und dem zuständigen Minister unterzeichnet und wird damit Gesetz. Gesetzesvorlagen werden im Rahmen einer Folgenabschätzung geprüft, bevor sie den Generalstaaten vorgelegt werden.⁹² Im Zuge der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften führt die Regierung grundsätzlich eine vierwöchige offene Internetkonsultation zu den Gesetzentwürfen durch.⁹³ Eine kurze Zusammenfassung der eingegangenen Bemerkungen, in der auch angegeben wird, inwieweit diese berücksichtigt wurden, wird im Internet veröffentlicht.⁹⁴ Es ist darauf hinzuweisen, dass der Rat für Rechtsprechung konsultiert wird, wenn neue Gesetze die Rechtspflege betreffen. Der Rat nimmt seine Stellungnahmen nach Konsultation der Gerichte an. Darüber hinaus spielen ständige Beratungsgremien, wie etwa der Rat für öffentliche Verwaltung (Raad voor het Openbaar Bestuur, ROB) eine Rolle im System der Gewaltenteilung, indem sie aus eigener Initiative oder auf Ersuchen der Regierung oder der Generalstaaten unabhängige Stellungnahmen abgeben.

⁸⁵ Ähnliche Warnungen wurden auf der Plattform Mapping Media Freedom veröffentlicht; vgl. Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (European Centre for Press and Media Freedom, ECPMF), Mapping media freedom: Netherlands.

⁸⁶ Europarat, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists (Plattform zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten).

⁸⁷ Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (European Centre for Press and Media Freedom, ECPMF), Mapping media freedom: Netherlands.

⁸⁸ Erste Kamer der Staten-Generaal.

⁸⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁹⁰ Das Gutachten des Staatsrates ist maßgebend, aber nicht verbindlich.

⁹¹ Der Senat kann die Gesetzesvorlage nur annehmen oder ablehnen; er hat weder ein Änderungsrecht noch ein Initiativrecht.

⁹² <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>

⁹³ In Ausnahmefällen kann dieser Zeitraum verkürzt oder auf die Internetkonsultation verzichtet werden.

⁹⁴ Mit Ausnahme anonym eingereichter Bemerkungen.

Derzeit ist ein Gesetzentwurf anhängig, mit dem eine spezifische Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie geschaffen werden soll. Im Juli 2020 unterbreitete die Regierung den Generalstaaten eine Vorlage für ein befristetes Gesetz über COVID-19-Maßnahmen. Mit dem Gesetz soll eine tragfähige Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie geschaffen werden. Diese Maßnahmen wurden bislang häufig in Form von Dringlichkeitsanordnungen erlassen.⁹⁵ Zudem sollen den Generalstaaten und den kommunalen Vertretungsorganen⁹⁶ mehr Befugnisse im Hinblick auf die Prüfung dieser Maßnahmen übertragen werden. Im Mai 2020 erklärte der Staatsrat in einem Gutachten, eine tragfähige Rechtsgrundlage für diese Maßnahmen werde umso dringender benötigt, je länger die Krise andauere.⁹⁷ Das Gesetz wird voraussichtlich im Herbst 2020 in Kraft treten.

Die Achtung der Grundrechte und der verfassungsmäßigen Rechte wird durch mehrere Regelungen gewährleistet. Gesetzesvorlagen werden Erläuterungen beigelegt, in denen ihre Verfassungsmäßigkeit erörtert wird; für öffentliche Bedienstete stehen diesbezüglich Handbücher zur Verfügung. Zudem prüft der Staatsrat in seinen Gutachten die Verfassungsmäßigkeit der Gesetzentwürfe. Anschließend beraten die Generalstaaten über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetzentwürfe; in diesem Zusammenhang werden insbesondere im Senat ausführliche Debatten geführt. Da es kein zentrales Verfassungsgericht gibt, können die ordentlichen Gerichte eine Art dezentrale Prüfung der „Verfassungsmäßigkeit“ vornehmen. Von den Generalstaaten eingebrachte Gesetze können zwar nicht auf ihre Verfassungsmäßigkeit, aber auf ihre Vereinbarkeit mit allgemein verbindlichen Verträgen geprüft werden.⁹⁸ In der Praxis bedeutet das, dass alle Gesetze unter anderem darauf geprüft werden können, ob sie mit der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar sind.

Unabhängige Behörden tragen zur Gewährleistung der Grundrechte bei. Zu den unabhängigen Behörden der Niederlande zählen das Kollegium für Menschenrechte (College voor de Rechten van de Mens), das die Aufgabe hat, die Menschenrechte zu schützen, das Bewusstsein für die Menschenrechtsnormen zu verbessern und die Einhaltung dieser Normen zu fördern, und der nationale Bürgerbeauftragte. Das Kollegium fungiert zudem als unabhängige Gleichstellungsstelle und ist für die Überwachung und Förderung der Gleichstellung zuständig. Ihm wurde von der Globalen Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI) hinsichtlich seiner Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen der A-Status zuerkannt. Neben weiteren Empfehlungen wurde das Kollegium von der GANHRI angehalten, sich für die Formalisierung eines klaren, transparenten und partizipatorischen Auswahl- und Ernennungsverfahrens einzusetzen. Das Büro des nationalen Bürgerbeauftragten ist eine unabhängige und in der Verfassung verankerte Einrichtung, die befugt ist, zu konkreten Handlungen von Behörden nicht verbindliche Beurteilungen abzugeben. Darüber hinaus kann der Bürgerbeauftragte Beschwerden von Bürgern untersuchen, über die dabei gewonnenen Erkenntnisse Bericht erstatten und gegebenenfalls Empfehlungen aussprechen.

⁹⁵ Auf der Grundlage des bereits geltenden Gesetzes über die öffentliche Gesundheit.

⁹⁶ Gemeenteraden (Gemeinderäte).

⁹⁷ Gutachten W04.20.0139/I/Vo des Staatsrates vom 25. Mai 2020.

⁹⁸ Alle übrigen Rechtsinstrumente können auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung und anderen höherrangigen Normen geprüft werden.

Die Regierung pflegt den Dialog mit der Zivilgesellschaft und macht ihre Informationen den Bürgerinnen und Bürgern zugänglich. Die Niederlande sind von einer offenen zivilgesellschaftlichen Landschaft geprägt.⁹⁹ Im Jahr 2019 verabschiedete die Regierung eine Strategie für den Rahmen für zivilgesellschaftliche Organisationen, in der mit Blick auf die Ziele für nachhaltige Entwicklung die Gründung von Partnerschaften (z. B. Power of Voices and Women, Peace and Security) vorgesehen ist. Den Generalstaaten wurden Gesetzentwürfe vorgelegt, die darauf abzielen, den Zugang zu den Verwaltungsentscheidungen der einzelnen Behörden durch die Einführung eines zentralen Portals zu verbessern. Über das Portal können die Bürgerinnen und Bürger auch Mitteilungen über Rechtsvorschriften oder Verwaltungsentscheidungen erhalten, die ihr jeweiliges Umfeld betreffen.

In Politik und Gesellschaft erfreuen sich Rechtsstaatlichkeits-Themen großer Aufmerksamkeit. Im Senat finden regelmäßig politische Debatten über den Stand der Rechtsstaatlichkeit¹⁰⁰ statt, die den Mitgliedern des Senats die Möglichkeit geben, mit Ministern zu diskutieren und Anträge zu Themen einzureichen, die die Rechtsstaatlichkeit betreffenden.¹⁰¹ Beispielsweise wurden im März 2020 von Mitgliedern des Senats acht neue Anträge vorgelegt, die unter anderem die eigenständige Verwaltung der für die Justiz bereitgestellten Mittel zum Gegenstand hatten. Diese Praxis des Senats wurde von der Zweiten Kammer der Generalstaaten übernommen. Im Januar 2020 organisierte der Ausschuss für Justiz und Sicherheit der Zweiten Kammer eine Konferenz, bei der Vertreter der Justiz, Rechtsanwälte und Politiker das Thema „Rechtsstaatlichkeit im 21. Jahrhundert“ erörterten. Diese Initiativen bieten ein Forum, um Fragen der Rechtsstaatlichkeit zu diskutieren und das Bewusstsein für diese Themen zu schärfen. Als im September 2019 ein Rechtsanwalt ermordet wurde, der an einem vielbeachteten Strafprozess beteiligt war, wurde dies als Angriff auf die Rechtsstaatlichkeit empfunden, sodass sich die Regierung veranlasst sah, weitere Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu ergreifen und zusätzliche Mittel für den Schutz von Kommunalpolitikern, Richtern, Staatsanwälten, Polizeibeamten, Rechtsanwälten und Journalisten bereitzustellen.¹⁰² Zugleich löste eine Reihe wegweisender Gerichtsurteile¹⁰³ eine politische Debatte über die Rolle der Justiz gegenüber den übrigen Staatsgewalten aus.¹⁰⁴ Diese Entwicklungen zogen Überlegungen und Initiativen zur weiteren Förderung der Kultur der Rechtsstaatlichkeit nach sich. In ihren jüngsten Berichten wiesen der Rat für öffentliche Verwaltung¹⁰⁵ und der Staatsrat¹⁰⁶ darauf hin, dass die Rechtsstaatlichkeit seit einigen Jahren ein wichtiges Diskussionsthema darstellt. Der Rat für öffentliche Verwaltung empfahl der Regierung, eine „politische Agenda für die Rechtsstaatlichkeit“ zu erarbeiten, um die Kultur der Rechtsstaatlichkeit zu fördern.¹⁰⁷ Der Staatsrat gab seine Absicht bekannt, „Gespräche über die Rechtsstaatlichkeit“ zu

⁹⁹ Vgl. die CIVICUS-Einstufung; die Einstufung basiert auf einer fünfstufigen Skala: offen, beeinträchtigt, beschränkt, unterdrückt und geschlossen.

¹⁰⁰ Staat van de Rechtsstaat.

¹⁰¹ Diese politischen Debatten fanden in den Jahren 2014, 2018, 2019 und 2020 statt.

¹⁰² Regierung der Niederlande, Maßnahmen gegen die den Rechtsstaat untergrabende Kriminalität (ondermijning criminaliteit).

¹⁰³ Darunter das Urteil des Obersten Gerichtshofs der Niederlande vom 13. September 2019, Urgenda, ECLI:NL:HR:2019:2007 und das Urteil des Staatsrates vom 29. Mai 2019, Stickstoff-Aktionsprogramm, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

¹⁰⁴ Empfehlung des Rates für öffentliche Verwaltung, Stärkere Rechtsstaatlichkeit – Vernetzung und Schutz in einer pluralistischen Gesellschaft.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Jahresbericht 2019 des Staatsrates.

¹⁰⁷ Empfehlung des Rates für öffentliche Verwaltung, Stärkere Rechtsstaatlichkeit – Vernetzung und Schutz in einer pluralistischen Gesellschaft.

organisieren, um einen Meinungsaustausch zwischen Vertretern der unterschiedlichen staatlichen Institutionen zu ermöglichen, die für die Rechtsstaatlichkeit eine Rolle spielen.

Anhang I: Verzeichnis mit Quellenangaben (alphabetisch geordnet)*

* Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 eingegangen sind, ist abrufbar unter (Website der Kommission).

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), Media pluralism monitor 2020. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CIVICUS, Monitor tracking civic space: Netherlands. <https://monitor.civicus.org/country/netherlands/>.

Beirat europäischer Richterinnen und Richter (CCJE) (2016), Stellungnahme Nr. 19: Die Rolle der Gerichtspräsidenten.

Rat für öffentliche Verwaltung (2020), Stärkere Rechtsstaatlichkeit – Vernetzung und Schutz in einer pluralistischen Gesellschaft.

Europarat, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists: Netherlands. https://www.coe.int/en/web/media-freedom/all-alerts?p_p_id=sojdashboard_WAR_coesoportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1&sojdashboard_WAR_coesoportlet_keywords=&sojdashboard_WAR_coesoportlet_selectedStringFilters=year.2019&sojdashboard_WAR_coesoportlet_selectedCategories=11709554.

Europarat: Ministerkomitee (2000), Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the role of public prosecution in the criminal justice system.

Europarat: Ministerkomitee (2010), Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities.

Europarat: Ministerkomitee (2016), Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors.

Europarat: Ministerkomitee (2018), Recommendation CM/Rec(2018)1 of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership.

Staatsrat (2019), Jahresbericht 2019.

Staatsrat, Gutachten W04.20.0139/I/Vo vom 25. Mai 2020.

Staatsrat, Urteil vom 29. Mai 2019, Stickstoff-Aktionsprogramm, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

Rat der Europäischen Union (2002), Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten.

Urteil des Gerichtshofs vom 19. November 2019, A.K. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), verbundene Rechtssachen C-585/18, C-624/18 und C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

Urteil des Gerichtshofs vom 27. Mai 2019, OG und PI, verbundene Rechtssachen C-508/18 und C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456.

Urteil des Gerichtshofs vom 9. Juli 2020, Land Hessen, C-272/19, ECLI:EU:C:2020:535.

Gerichtshof, anhängiges Vorabentscheidungsverfahren, Openbaar Ministerie (Faux en écritures), C-510/19.

Generaldirektion Kommunikation (2016–2020), Eurobarometer: Perceived independence of the national justice system in the EU among the general public.

Generaldirektion Kommunikation (2019), Flash-Eurobarometer-Umfrage 482: Einstellung der Unternehmen zur Korruption in der EU.

Generaldirektion Kommunikation (2020), Eurobarometer Spezial 502: Corruption.

Niederländische Rechtsanwaltskammer, niederländische Vereinigung für das Justizwesen, Sociaal Werk Nederland, Federatie Opvang, RIBW Alliantie (2019), Aufstehen für den Rechtsstaat! <https://www.advocatenorde.nl/nieuws/gezamenlijke-verklaring-nova-nvvr-en-swn-sta-op-voor-de-rechtsstaat>.

Regierung der Niederlande (2020), Beitrag der Niederlande zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Regierung der Niederlande, Funds for the media. <https://www.government.nl/topics/the-media-and-broadcasting/funds-for-the-media>.

Regierung der Niederlande, Maßnahmen gegen den Rechtsstaat untergrabende Kriminalität (ondermijnende criminaliteit). <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondermijning/maatregelen-tegen-ondermijnende-criminaliteit>.

Regierung der Niederlande, Safeguarding press freedom. <https://www.government.nl/topics/the-media-and-broadcasting/safeguarding-press-freedom>.

Niederländische Medienbehörde, Medienmonitor: Medienkonzentration. <https://www.mediamonitor.nl/mediabedrijven/>.

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (2019), IRIS Spezial 2019-1: Die Unabhängigkeit der Medienregulierungsbehörden in Europa. <https://rm.coe.int/die-unabhaengigkeit-der-medienregulierungsbehorden-in-europa/168097f227>.

European Centre for Press and Media Freedom, Mapping media freedom: Netherlands. <https://mappingmediafreedom.org/country-profiles/netherlands/>.

Europäische Kommission (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020), EU-Justizbarometer.

Europäische Kommission (2020), Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, COM(2020) 207 final.

Europäische Kommission (2019), Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Umfang, in dem die Mitgliedstaaten die für die Einhaltung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor erforderlichen Maßnahmen getroffen haben, COM(2019) 355 final.

European Network of Councils for the Judiciary (2013–2014), Minimum Judicial Standards IV: Allocation of Cases.

Finanzkompetenzzentrum (2019), FEC-Jahresplan 2020.

GRECO (2008), Third Evaluation Round: Evaluation Report on the Netherlands on „Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)“.

GRECO (2008), Third Evaluation Round: Evaluation Report on the Netherlands on „Transparency of Party Funding“.

GRECO (2010), Third Evaluation Round: Compliance Report on the Netherlands: „Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)“, „Transparency of Party Funding“.

GRECO (2012), Fourth Evaluation Round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report Netherlands.

GRECO (2012), Third Evaluation Round: Second Compliance Report on the Netherlands „Transparency of Party Funding“.

GRECO (2015), Fourth Evaluation Round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Compliance Report Netherlands.

GRECO (2018), Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, Evaluation Report Netherlands.

Meldestelle für Hinweisgeber (2019), Jahresbericht 2019 der Meldestelle für Hinweisgeber.

Mitglieder der Zweiten Kammer der Generalstaaten Maarten Groothuizen und Michiel van Nispen (2019), Antrag bezüglich möglicher Schwachstellen im Gerichtsverfassungsgesetz.

Minister für Justiz und Sicherheit Ferdinand Grapperhaus (2020), Antwort auf die Anfrage des Mitglieds der Zweiten Kammer der Generalstaaten Groothuizen bezüglich des Berichts, demzufolge das Justizministerium in Korruptionsfällen versagt.

Minister für Justiz und Sicherheit Ferdinand Grapperhaus und Minister für Rechtsschutz Sander Dekker (2020), Antwort auf Anfragen der Mitglieder der Zweiten Kammer der Generalstaaten Buitenweg und Van den Berge zur Strafverfolgung in Zeiten von COVID-19.

Minister für Justiz und Sicherheit Ferdinand Grapperhaus und Minister für Rechtsschutz Sander Dekker (2020), Schreiben an die Zweite Kammer der Generalstaaten bezüglich der Konturen des Ansatzes zur Aufarbeitung von Rückständen in der Strafjustiz.

Minister für Rechtsschutz Sander Dekker (17. September 2019), Schreiben an die Zweite Kammer der Generalstaaten bezüglich der Wege zur Schaffung eines starken Justizsystems.

Minister für Rechtsschutz Sander Dekker (2020), Antwort auf Anfragen des Mitglieds der Zweiten Kammer der Generalstaaten Groothuizen bezüglich der algorithmischen Analyse von Urteilen.

Ministerium für Justiz und Sicherheit, Integraler Bewertungsrahmen für Politik und Rechtsvorschriften. <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>.

Nationaler Bürgerbeauftragter (2020), Ordnungsgemäße Bereitstellung von Informationen ist die Grundlage für den Zugang zur Justiz – Engpässe bei der Bereitstellung von Informationen über Strafen und Entlassungsbeschlüsse.

Niederländisches Juristenkomitee für Menschenrechte (2020), Schreiben über Bedenken hinsichtlich der Corona-Maßnahmen in der Strafjustiz. <https://njcm.nl/wp-content/uploads/2020/05/NJCM-brief-aan-minister-Grapperhaus-gewijzigde-aanhef.pdf>.

OECD (2015), The Netherlands: follow-up to the phase 3 report & recommendations.

Amtsblatt des Königreiches der Niederlande (2019), Verordnung vom 28. November 2019 zur Änderung der Verordnung über Polizeidaten im Hinblick auf die Themenverarbeitung zur Bekämpfung der Bestechung von Amtsträgern sowie zur Änderung der Verordnung über Polizeidaten von Sonderermittlungsdiensten im Hinblick auf die Themenverarbeitung zur Bekämpfung des Menschenhandels.

Präsident des Rates für Rechtsprechung (2018), Schreiben an den Minister für Rechtsschutz über einen Neustart der Digitalisierung der Justiz.

Free Press Unlimited (2019), Dutch Senate: make a clear exemption for journalists. <https://www.freepressunlimited.org/en/news/dutch-senate-make-a-clear-exemption-for-journalists>.

Professor Tarlach McGonagle (2018), Agreement of the steering group on aggression and violence against journalists. <https://www.ivir.nl/publicaties/download/Agreement-of-the-Steering-Group-on-Aggression-and-violence-against-journalists-EN-translation.pdf>.

Staatliche Kommission für das parlamentarische System in den Niederlanden (2018), Democracy and the Rule of Law in Equilibrium: Final Report of the State Commission on the Parliamentary System in the Netherlands.

Lenkungsgruppe Dispositionszeiten (2019), Dispositionszeiten im Wandel! Abschlussbericht des Projekts „Dispositionszeiten im Wandel“.

Oberster Gerichtshof der Niederlande, Urteil vom 13. September 2019, Urgenda, ECLI:NL:HR:2019:2007.

Tax Justice Network (2020), Financial Secrecy Index 2020.

Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen (2019), Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte: Concluding observations on the fifth periodic report of the Netherlands.

Virtueller Länderbesuch in den Niederlanden im Zusammenhang mit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Weltwirtschaftsforum (2013–2015), The Global Competitiveness Report.

Anhang II: Länderbesuch in den Niederlanden

Im Mai und Juni 2020 fanden virtuelle Treffen der Kommissionsdienststellen mit den folgenden Teilnehmern statt:

- Wissenschaftlicher Sachverständiger
- Rat für öffentliche Verwaltung
- Rat für Rechtsprechung
- Niederländische Vereinigung für das Justizwesen
- Niederländische Rechtsanwaltskammer
- Niederländische Medienbehörde
- Meldestelle für Hinweisgeber
- Institut für Finanzkriminalität
- Ministerium für auswärtige Angelegenheiten
- Ministerium für Justiz und öffentliche Sicherheit
- Ministerium für Inneres und Königreichsbeziehungen
- Journalistenverband der Niederlande

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

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Konferenz Europäischer Kirchen
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (European Centre for Press and Media Freedom, ECPMF)
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Internationale Juristenkommission (International Commission of Jurists, ICJ)
- Internationale Föderation für Menschenrechte (Fédération internationale pour les droits humains, FIDH)
- Internationales Presseinstitut (International Press Institute, IPI)
- Lifelong Learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporter ohne Grenzen
- Transparency International EU