



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 23. Mai 2022  
(OR. en)

9304/22  
ADD 1

JAI 686  
FREMP 103  
POLGEN 64  
JUSTCIV 73  
CONSOM 124  
DROIPEN 65  
EJUSTICE 55

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	19. Mai 2022
Empfänger:	Generalsekretariat des Rates

---

Nr. Vordok.:	ST 9304 2022 INIT (part 1/2)
Nr. Komm.dok.:	COM(2022) 234 final

---

Betr.:	MITTEILUNG DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN EU-Justizbarometer 2022
--------	---

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2022) 234 final.

---

Anl.: COM(2022) 234 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 19.5.2022  
COM(2022) 234 final

PART 2/2

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

**EU-Justizbarometer 2022**

### 3.3. Unabhängigkeit

Die richterliche Unabhängigkeit, die für die richterliche Entscheidungsfindung unerlässlich ist, ergibt sich aus dem Grundsatz des wirksamen Rechtsschutzes nach Artikel 19 EUV und aus dem in Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Recht, einen wirksamen Rechtsbehelf bei einem Gericht einzulegen.<sup>(1)</sup> Dieses Erfordernis setzt voraus, dass:

a) die betreffende Einrichtung ihre Aufgaben **in Unabhängigkeit nach außen** autonom ausführt, ohne einem hierarchischen Zwang unterworfen oder einer anderen Stelle unterstellt zu sein und ohne Weisungen oder Anordnungen irgendeiner Stelle entgegenzunehmen, sodass sie vor Beeinflussung oder Druck von außen geschützt ist, die geeignet sind, das unabhängige Urteil ihrer Mitglieder zu beeinträchtigen und ihre Entscheidungen zu beeinflussen, und

b) die betreffende Stelle **intern unabhängig und unparteilich handeln** kann, wenn in Bezug auf den Streitgegenstand eine gleiche Entfernung von den Verfahrensbeteiligten und ihren jeweiligen Interessen gewahrt bleibt.<sup>(2)</sup>

Die Unabhängigkeit der Justiz sorgt dafür, dass alle Rechte, die dem Einzelnen aus dem EU-Recht erwachsen, geschützt werden und dass die in Artikel 2 EUV verankerten gemeinsamen Werte der Mitgliedstaaten, insbesondere die Rechtsstaatlichkeit, gewahrt werden.<sup>(3)</sup> Die Wahrung der Rechtsordnung in der EU ist für alle Bürger und Unternehmen, deren Rechte und Freiheiten nach EU-Recht geschützt sind, von grundlegender Bedeutung.

Eine deutlich wahrgenommene Unabhängigkeit ist von größter Bedeutung für das Vertrauen, das die Justiz in einer rechtsstaatlich verfassten Gesellschaft bei den Einzelnen schaffen muss, und trägt zu einem wachstumsfreundlichen Unternehmensumfeld bei, da ein wahrgenommener Mangel an Unabhängigkeit Investoren abschrecken kann<sup>(4)</sup>. Zusätzlich zu aus unterschiedlichen Quellen stammenden Indikatoren über die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz zeigt das Justizbarometer anhand verschiedener Indikatoren, wie die Justizsysteme organisiert sind, um die richterliche Unabhängigkeit in bestimmten Situationen zu schützen, in denen sie gefährdet sein könnte. Unter Berücksichtigung der Beiträge des ENCJ, des NPSJC und der EGMLTF enthält das Justizbarometer Indikatoren zu Sicherheitsüberprüfungen von Richtern, zu der Möglichkeit für höherrangige Gerichte/Oberste Gerichte, aus eigener Initiative über die Kohärenz der Rechtsprechung niedrigerrangiger Gerichte zu entscheiden, zu Garantien bei Drehtüreffekten in Bezug auf Richter und Staatsanwälte sowie zu einer eingehenderen Prüfung der Möglichkeit der Überprüfung einer Entscheidung eines Staatsanwalts, auf eine Strafverfolgung zu verzichten.

---

<sup>1</sup> Siehe <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=DE>.

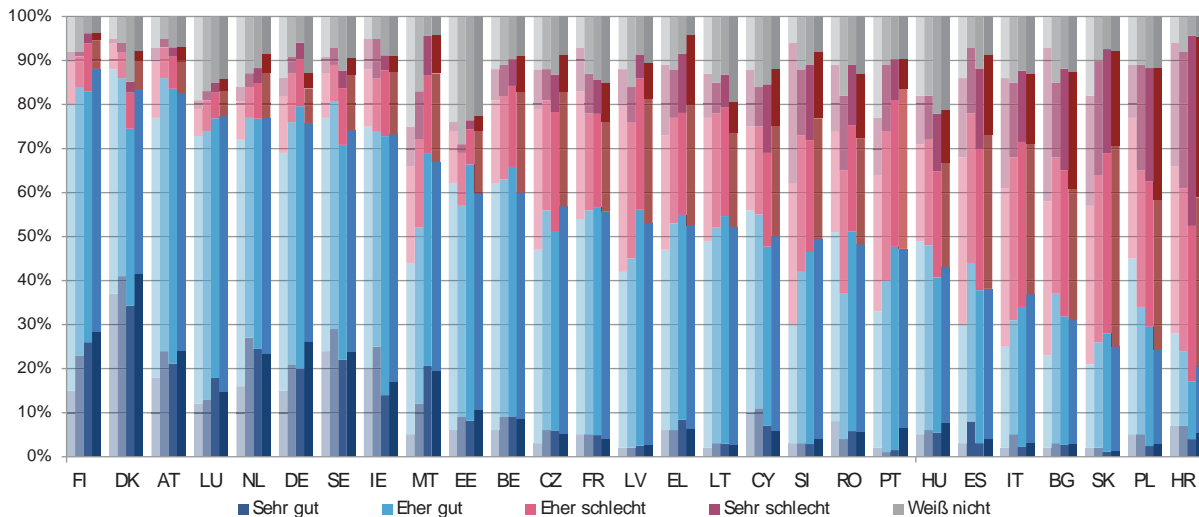
<sup>2</sup> Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 16. November 2021, Strafverfahren gegen WB und andere, verbundene Rechtssachen C-748/19 bis C-754/19; Urteil vom 6. Oktober 2021, W. Z., C-487/19; Urteil vom 15. Juli 2021, Kommission/Polen, C-791/13; Urteil vom 2. März 2021, A.B., C-824/18; Urteil vom 19. November 2019, A. K. und andere, C-585/18, C-624/18 und C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, Rn. 121 und 122; Urteil vom 5. November 2019, Kommission/Polen, C-192/18; Urteil vom 24. Juni 2019, Kommission/Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, Rn. 73 und 74; Urteil vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C- 64/16, ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 44; Urteil vom 25. Juli 2018, Minister for Justice and Equality, C- 216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, Rn. 65.

<sup>3</sup> Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 24. Juni 2019, Kommission/Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, Rn. 44.

<sup>4</sup> In den Jahren 2020 und 2021 veröffentlichte das Weltwirtschaftsforum die Ranglisten des Wettbewerbsindex des Weltwirtschaftsforums (Global Competitiveness Index, GCI) nicht.

### 3.3.1. Wahrnehmung der richterlichen Unabhängigkeit und Wirksamkeit des Investitionsschutzes

**Schaubild 50: Wie die breite Öffentlichkeit die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern wahrnimmt (\*) (Quelle: Eurobarometer<sup>5</sup>) – helle Farben: 2016, 2020 und 2021, dunkle Farben: 2022).**

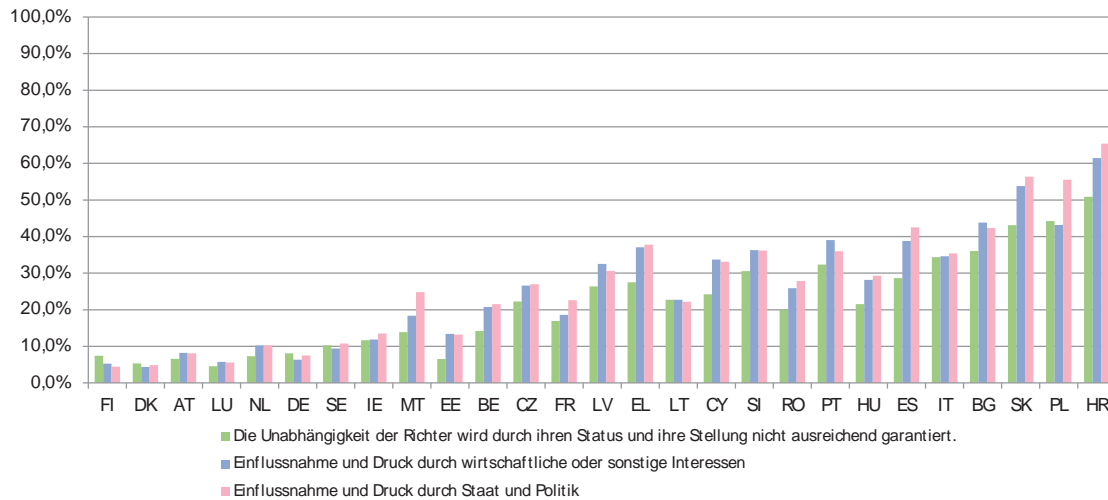


(\*) Die Mitgliedstaaten sind zunächst nach dem prozentualen Anteil der Befragten sortiert, die angegeben haben, dass die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern sehr gut oder eher gut ist (insgesamt gut). Wenn für einige Mitgliedstaaten der Anteil der insgesamt guten Bewertung gleich ist, sind die Mitgliedstaaten nach dem prozentualen Anteil der Befragten sortiert, die angegeben haben, dass die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern eher schlecht oder sehr schlecht ist (insgesamt schlecht). Wenn für einige Mitgliedstaaten der Anteil der insgesamt guten und der insgesamt schlechten Bewertung gleich ist, sind die Mitgliedstaaten nach dem prozentualen Anteil der Befragten sortiert, die angegeben haben, dass die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern sehr gut ist. Wenn für einige Mitgliedstaaten der Anteil der insgesamt guten, der insgesamt schlechten und der sehr guten Bewertung gleich ist, sind die Mitgliedstaaten nach dem prozentualen Anteil der Befragten sortiert, die angegeben haben, dass die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern sehr schlecht ist.

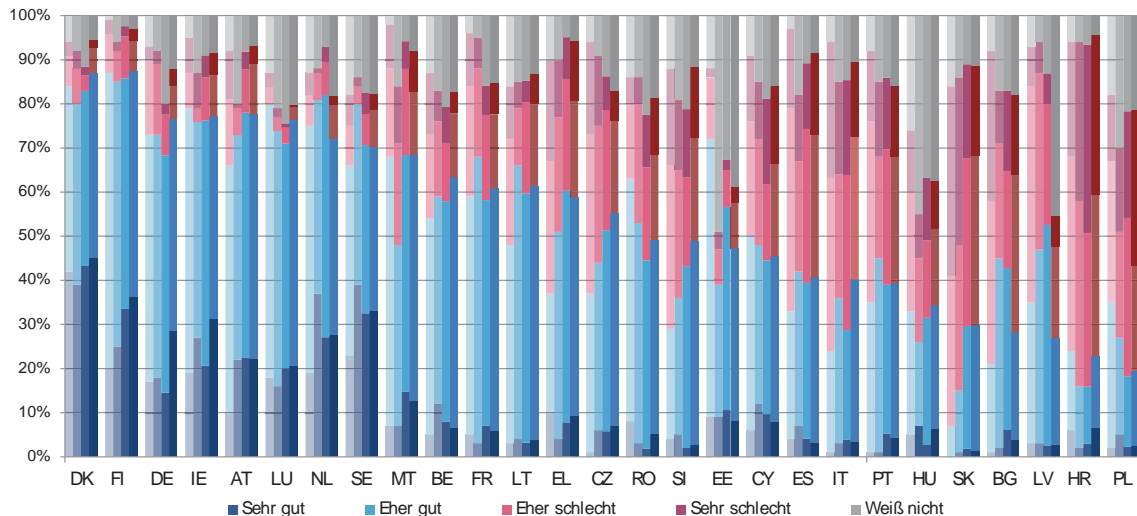
In Schaubild 51 sind die Hauptgründe für den von den Befragten wahrgenommenen Mangel an Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern dargestellt. Die Befragten aus der breiten Öffentlichkeit, die die Unabhängigkeit des Justizsystems als „eher schlecht“ oder „sehr schlecht“ bewerteten, hatten drei Optionen, um ihre Bewertung zu begründen. Die Mitgliedstaaten sind in derselben Reihenfolge wie in Schaubild 50 aufgelistet.

<sup>5</sup> Zwischen dem 17. und dem 24. Januar 2022 durchgeführte Eurobarometer-Umfrage FL503. Antworten auf die Frage: „Wie würden Sie nach dem, was Sie wissen, das Justizsystem in (Ihrem Land) mit Blick auf die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern bewerten? Sehr gut, eher gut, eher schlecht oder sehr schlecht?“, siehe: [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_de).

**Schaubild 51: Hauptgründe für den von der breiten Öffentlichkeit wahrgenommenen Mangel an Unabhängigkeit** (Anteil aller Befragten – höhere Werte bedeuten mehr Einfluss) (Quelle: Eurobarometer <sup>(6)</sup>)



**Schaubild 52: Wie Unternehmen die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern wahrnehmen (\*)** (Quelle: Eurobarometer <sup>(7)</sup> – helle Farben: 2016, 2020 und 2021, dunkle Farben: 2022).



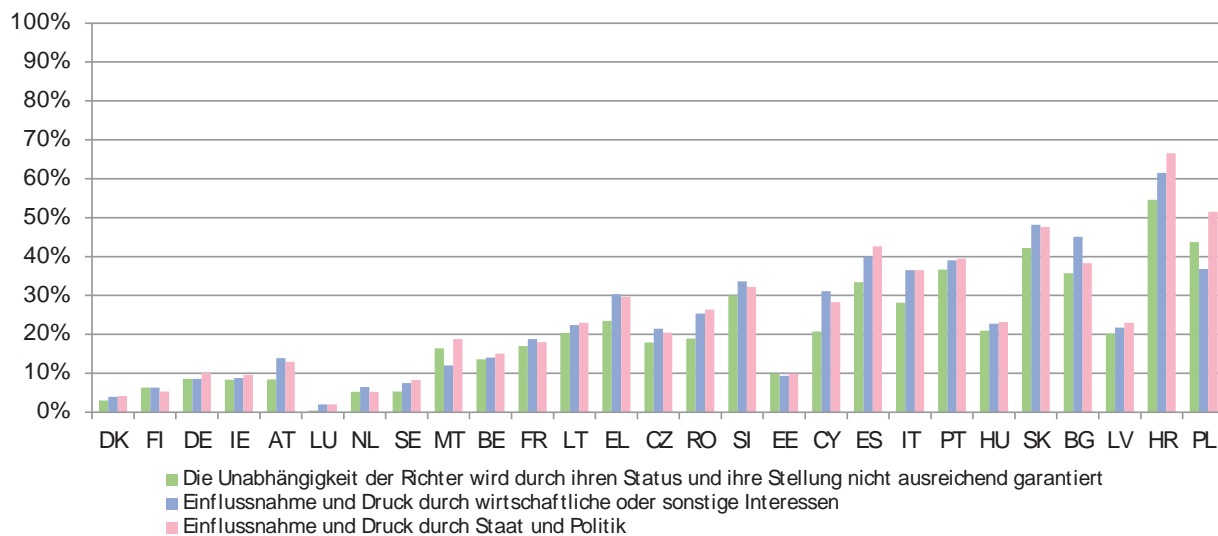
<sup>6</sup> Eurobarometer-Umfrage FL503, Antworten auf die Frage: „Inwieweit erklären die folgenden Gründe Ihre Bewertung der Unabhängigkeit der Justiz in (unserem Land): sehr, in gewissem Maße, eher nicht, überhaupt nicht?“, wenn die Antwort auf Frage 1 „eher schlecht“ oder „sehr schlecht“ lautet.

<sup>7</sup> Zwischen dem 17. und dem 24. Januar 2022 durchgeführte Eurobarometer-Umfrage FL504. Antworten auf die Frage: „Wie würden Sie nach dem, was Sie wissen, das Justizsystem in (unserem Land) mit Blick auf die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern bewerten? Sehr gut, eher gut, eher schlecht oder sehr schlecht?“; siehe: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard\\_de](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_de); Ab dem Jahr 2021 wurde der Stichprobenumfang der befragten Unternehmen für alle Mitgliedstaaten auf 500 erhöht, mit Ausnahme von MT, CY und LU, bei denen die Stichprobe 250 betrug. In den Vorjahren lag der Stichprobenumfang der befragten Unternehmen für alle Mitgliedstaaten bei 200, mit Ausnahme von DE, ES, FR, PL und IT, bei denen die Stichprobe 400 betrug.

(\*) Die Mitgliedstaaten sind zunächst nach dem prozentualen Anteil der Befragten sortiert, die angegeben haben, dass die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern sehr gut oder eher gut ist (insgesamt gut). Wenn für einige Mitgliedstaaten der Anteil der insgesamt guten Bewertung gleich ist, sind die Mitgliedstaaten nach dem prozentualen Anteil der Befragten sortiert, die angegeben haben, dass die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern eher schlecht oder sehr schlecht ist (insgesamt schlecht). Wenn für einige Mitgliedstaaten der Anteil der insgesamt guten und der insgesamt schlechten Bewertung gleich ist, sind die Mitgliedstaaten nach dem prozentualen Anteil der Befragten sortiert, die angegeben haben, dass die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern sehr gut ist. Wenn für einige Mitgliedstaaten der Anteil der insgesamt guten, der insgesamt schlechten und der sehr guten Bewertung gleich ist, sind die Mitgliedstaaten nach dem prozentualen Anteil der Befragten sortiert, die angegeben haben, dass die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern sehr schlecht ist.

In Schaubild 53 sind die Hauptgründe für den von den Befragten wahrgenommenen Mangel an Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern dargestellt. Die Befragten aus Unternehmen, die die Unabhängigkeit des Justizsystems als „eher schlecht“ oder „sehr schlecht“ bewerteten, hatten drei Optionen, um ihre Bewertung zu begründen. Die Mitgliedstaaten sind in derselben Reihenfolge wie in Schaubild 52 aufgelistet.

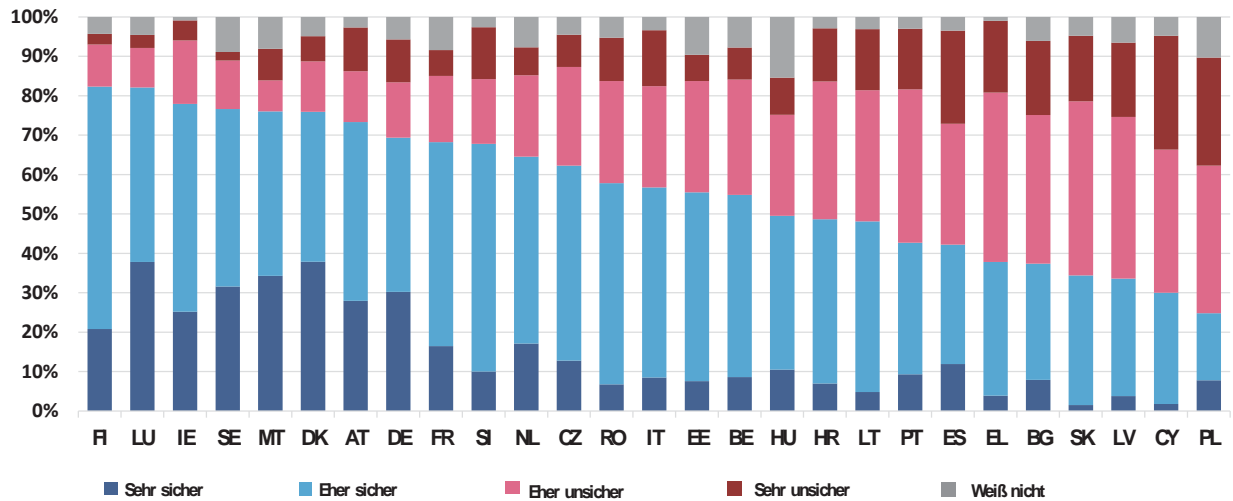
**Schaubild 53: Hauptgründe für den von Unternehmen wahrgenommenen Mangel an Unabhängigkeit** (Anteil aller Befragten – höhere Werte bedeuten mehr Einfluss) (Quelle: Eurobarometer<sup>8</sup>)



<sup>8</sup> Eurobarometer-Umfrage FL504; Antworten auf die Frage: „Inwieweit erklären die folgenden Gründe Ihre Bewertung der Unabhängigkeit der Justiz in (Ihrem Land): sehr, in gewissem Maße, eher nicht, überhaupt nicht?“, wenn die Antwort auf Frage 1 „eher schlecht“ oder „sehr schlecht“ lautete.

Schaubild 54 beinhaltet einen neuen Indikator dafür, wie Unternehmen die Wirksamkeit des Investitionsschutzes durch Gesetze und Gerichte in Bezug auf nach ihrer Meinung ungerechtfertigte Entscheidungen oder Untätigkeit des Staates wahrnehmen.

**Schaubild 54: Wie Unternehmen die Wirksamkeit des Investitionsschutzes durch Gesetze und Gerichte wahrnehmen** (Quelle: Eurobarometer<sup>9</sup>)

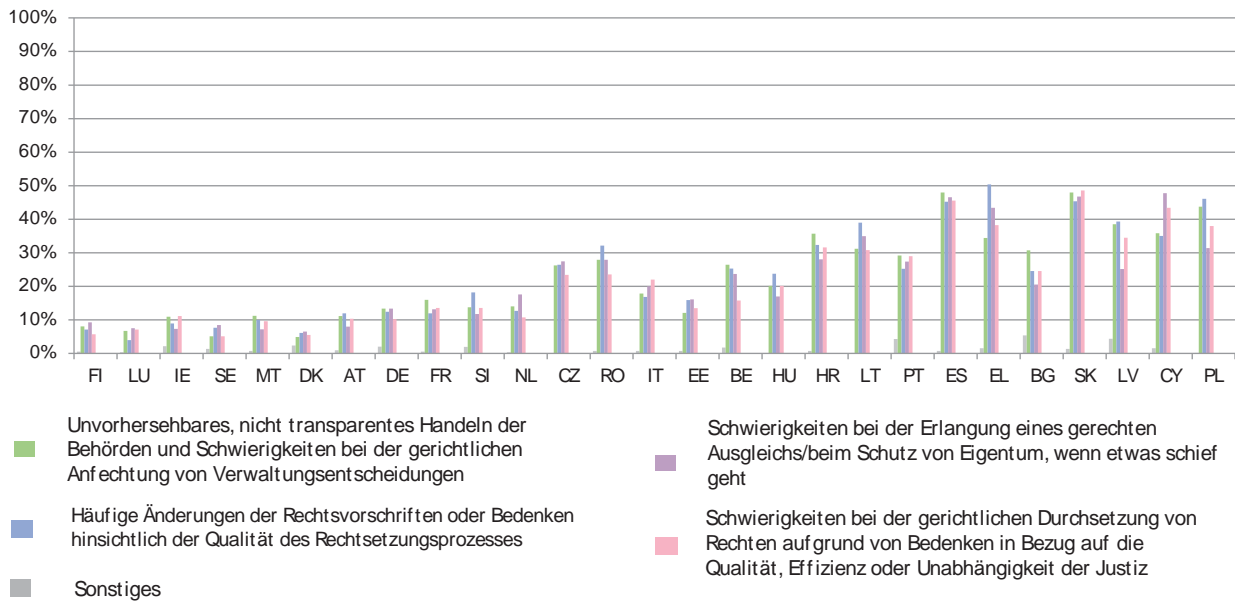


(\*) Die Mitgliedstaaten sind zunächst nach dem prozentualen Anteil insgesamt der Befragten sortiert, die in Bezug auf den Schutz von Investitionen durch Gesetze und Gerichte mit „sehr sicher“ oder „sicher“ (insgesamt sicher) geantwortet haben.

<sup>9</sup> Eurobarometer-Umfrage FL504; Antworten auf die Frage: „Wie sicher sind Sie sich, dass Ihre Investitionen durch Gesetze und Gerichte in (Ihrem Land) geschützt sind, wenn etwas schief geht?“ Für die Zwecke der Umfrage wurden Investitionen definiert als Vermögenswerte jeder Art, die Eigentum oder unter der Kontrolle eines Unternehmens sind, und die Merkmale wie die Bindung von Kapital oder anderen Ressourcen, die Erwartung von Wertzuwachs oder Gewinn oder die Übernahme von Risiken oder eine gewisse Dauer aufweisen.

In Schaubild 55 sind die Hauptgründe für die von den Befragten wahrgenommene fehlende Wirksamkeit des Investitionsschutzes dargestellt. Den Befragten aus Unternehmen, die in Bezug auf den Schutz ihrer Investitionen „eher unsicher“ oder „sehr unsicher“ waren, wurden vier Optionen für die Begründung ihrer Bewertung angeboten (einige wählten auch „Sonstiges“). Die Mitgliedstaaten sind in derselben Reihenfolge wie in Schaubild 54 aufgelistet.

**Schaubild 55: Hauptgründe für die von den Unternehmen wahrgenommene fehlende Wirksamkeit des Investitionsschutzes (Quelle: Eurobarometer<sup>10</sup>)**



<sup>10</sup> Eurobarometer-Umfrage FL504; Antworten auf die Frage: „Was sind die Hauptgründe für Ihre Bedenken in Bezug auf die Wirksamkeit des Investitionsschutzes?“, wenn die Antwort auf Frage 3 „eher unsicher“ oder „sehr unsicher“ lautete.



### 3.3.2. Strukturelle Unabhängigkeit

Die Garantien für die strukturelle Unabhängigkeit setzen voraus, dass es Regeln insbesondere für die Zusammensetzung des Gerichts und die Ernennung, die Amtsdauer und die Gründe für Enthaltung, Ablehnung und Abberufung seiner Mitglieder gibt, die es ermöglichen, bei den Rechtsunterworfenen jeden berechtigten Zweifel an der Unempfänglichkeit dieses Gerichts für äußere Faktoren und an seiner Neutralität in Bezug auf die widerstreitenden Interessen auszuräumen.<sup>(11)</sup> Diese Regeln müssen insbesondere so beschaffen sein, dass nicht nur jede unmittelbare Einflussnahme in Form von Weisungen ausgeschlossen ist, sondern auch solche, die eher indirekter Art sind und sich eher auf die Entscheidungen der betroffenen Richter auswirken können.<sup>(12)</sup>

Es wurden europäische Standards entwickelt, insbesondere vom Europarat, z. B. in seiner Empfehlung von 2010 mit dem Titel „Council of Europe Recommendation on judges: independence, efficiency and responsibilities“<sup>(13)</sup>. Im EU-Justizbarometer werden bestimmte Indikatoren zu Themen dargestellt, die bei der Bewertung, wie die Justizsysteme organisiert sind, um die richterliche Unabhängigkeit zu schützen, relevant sind.

Diese Ausgabe des Justizbarometers enthält neue Indikatoren zu i) den beteiligten Behörden und der Häufigkeit möglicher Sicherheitsüberprüfungen von Richtern (Schaubild 56), ii) der Möglichkeit für höherrangige Gerichte/Oberste Gerichte, aus eigener Initiative über die Kohärenz der Rechtsprechung zu entscheiden (Schaubild 57) und iii) den bestehenden Garantien in Bezug auf die befristete Beschäftigung von Richtern/Staatsanwälten in politischen Ämtern (Schaubild 58)<sup>(14)</sup>. Außerdem wird ein detaillierterer Überblick über die Möglichkeit gegeben,

---

<sup>11</sup> Siehe Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 16. November 2021, Strafverfahren gegen WB und andere, in den verbundenen Rechtssachen C-748/19 bis C-754/19, Rn. 67; Urteil vom 6. Oktober 2021, W. Z., C-487/19, Rn. 109; Urteil vom 15. Juli 2021, Kommission/Polen, C-791/19, Rn. 59; Urteil vom 2. März 2021, A.B., C-824/18, Rn. 117; Urteil vom 19. November 2019, A. K. und andere (Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts), C-585/18, C-624/18 und C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, Rn. 121 und 122; Urteil vom 24. Juni 2019, Kommission/Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, Rn. 73 und 74; Urteil vom 25. Juli 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, Rn. 66; Urteil vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C- 64/16, ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 44. Siehe auch Rn. 46 und 47 der Empfehlung „Recommendation CM/Rec(2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibility“ (vom Ministerkomitee des Europarats am 17. November 2010 angenommen) und Begründung, wonach die für Entscheidungen über Auswahl und Karriere von Richtern zuständige Behörde von Exekutive und Legislative unabhängig sein sollte. Mindestens die Hälfte der Mitglieder der Behörde sollten Richter sein, die von ihresgleichen gewählt werden, damit ihre Unabhängigkeit gewährleistet ist. Wenn jedoch verfassungsrechtliche oder sonstige gesetzliche Bestimmungen vorschreiben, dass das Staatsoberhaupt, die Regierung oder die gesetzgebende Gewalt Entscheidungen über Auswahl und Karriere der Richter trifft, sollte eine unabhängige zuständige Behörde, die (unbeschadet der in Kapitel IV enthaltenen Vorschriften über Räte für das Justizwesen) zu einem wesentlichen Teil aus Vertretern des Justizwesens besteht, zur Abgabe von Empfehlungen oder Stellungnahmen berechtigt sein, die für die betreffende Einstellungsbehörde in der Praxis ausschlaggebend sein sollten.

<sup>12</sup> Siehe Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 2. März 2021, A.B., C-824/18, Rn. 119; Urteil vom 19. November 2019, A. K. und andere (Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts), C-585/18, C-624/18 und C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, Rn. 123; Urteil vom 24. Juni 2019, Kommission/Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, Rn. 112.

<sup>13</sup> Siehe Empfehlung „Recommendation CM/Rec(2010) 12 on judges: independence, efficiency and responsibility“, vom Ministerkomitee des Europarats am 17. November 2010 angenommen, mit Begründung (im Folgenden „Empfehlung CM/Rec(2010) 12“).

<sup>14</sup> Die Zahlen basieren auf den Antworten auf einen aktualisierten Fragebogen, den die Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem ENCJ erstellt hat. Die Antworten auf den aktualisierten Fragebogen aus

eine Entscheidung eines Staatsanwalts zum Verzicht auf eine Strafverfolgung bei einer Straftat mit Opfer oder einer „Straftat ohne Opfer“ (z. B. bei Korruption oder Geldwäsche) zu überprüfen (Schaubild 59), und werden die Stellen genannt, die zur Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen befugt sind (Schaubild 60)<sup>(15)</sup>. Die Schaubilder spiegeln die nationalen Rahmenbedingungen wider, die im Dezember 2021 galten.

Durch die im Justizbarometer vorgestellten Zahlen wird die Wirksamkeit der Garantien weder bewertet noch in quantitativen Daten wiedergegeben. Sie sollen nicht dazu dienen, die Verfahren und begleitenden Garantien in ihrer Komplexität und ihren Einzelheiten widerzuspiegeln. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass auch die Umsetzung von Strategien und Verfahrensweisen zur Förderung der Integrität und zur Verhütung von Korruption innerhalb des Justizsystems unerlässlich ist, um die richterliche Unabhängigkeit zu garantieren. Letztlich kann die richterliche Unabhängigkeit neben notwendigen Vorschriften auch durch eine Kultur der Integrität und Unvoreingenommenheit sichergestellt werden, der sich alle Richter verpflichtet fühlen und die von der breiten Gesellschaft geachtet wird.

Die besondere Stellung der Justiz im System der Gewaltenteilung und die Betonung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz erfordern, dass Gesetze, die die Beurteilung oder Bewertung der beruflichen Pflichten von Richtern regeln, mit großer Sorgfalt formuliert und angewandt werden und dass die Rolle der Exekutive oder Legislative in diesem Prozess auf das absolut Notwendige beschränkt wird.<sup>(16)</sup>

In Schaubild 56 wird gezeigt, ob die nationale Sicherheitsbehörde in den Mitgliedstaaten an der Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen von – angehenden oder etablierten – Richtern beteiligt ist und wie oft diese Überprüfungen durchgeführt werden.

Im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Justiz ist die Beteiligung der nationalen Sicherheitsbehörden, die der Exekutive angehören, an der Ernennung und dem Status von Richtern besonders heikel. Auch wenn insbesondere bei bestimmten richterlichen Ämtern ein berechtigtes Interesse an der Durchführung einer Sicherheitsüberprüfung besteht<sup>(17)</sup>, sollte diese unter uneingeschränkter Achtung der Unabhängigkeit der Justiz erfolgen. Nach europäischen

---

Mitgliedstaaten, die keinen Rat für das Justizwesen haben, nicht Mitglied des ENCJ sind oder deren Mitgliedschaft im ENCJ ruht (CZ, DE, EE, CY, LU, AT und PL), wurden in Zusammenarbeit mit dem Netz der Präsidenten der obersten Gerichtshöfe der EU eingeholt. Die Garantien in Bezug auf Staatsanwälte in Schaubild 57 basieren auf den Antworten auf einen aktualisierten Fragebogen, den die Kommission in enger Zusammenarbeit mit der Expertengruppe für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erstellt hat.

<sup>15</sup> Die Zahlen basieren auf den Antworten auf einen aktualisierten Fragebogen, den die Kommission in enger Zusammenarbeit mit der Expertengruppe für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erstellt hat.

<sup>16</sup> Venedig-Kommission, Stellungnahme Nr. 819/2015 zum Entwurf eines Gesetzes zur Integritätsprüfung in der Ukraine (in englischer Sprache), CDL-AD(2015)031, 25. Oktober 2015, Rn. 40, und Venedig-Kommission, Stellungnahme Nr. 789/2014, Amicus-Curiae-Stellungnahme für das moldauische Verfassungsgericht zu bestimmten Bestimmungen des Gesetzes über die Prüfung der beruflichen Integrität (in englischer Sprache), CDL-AD(2014)039-e, 15. Dezember 2014, Rn. 14.

<sup>17</sup> „Die Autorität der Justiz kann nur aufrechterhalten werden, wenn a) im Rechtssystem angemessene Mechanismen geschaffen werden, um sicherzustellen, dass Bewerber nicht zum Richter ernannt werden, wenn sie nicht über die erforderlichen Kompetenzen verfügen oder nicht den höchsten Integritätsstandards genügen, und b) Personen aus der Justiz entfernt werden, die nachweislich inkompetent oder korrupt sind oder mit dem organisierten Verbrechen in Verbindung stehen“ (Venedig-Kommission, Stellungnahme Nr. 1073/2021 zur Einführung des Verfahrens zur Verlängerung der Sicherheitsüberprüfung durch Änderungen des Gerichtsgesetzes, CDL(2022)002, 18. März 2022, Rn. 14.

Standards bedeutet „Unabhängigkeit, dass die Justiz frei von Druck von außen ist und keiner politischen Einflussnahme oder Manipulation, insbesondere durch die Exekutive, ausgesetzt ist“<sup>(18)</sup>. Sicherheitsüberprüfungen von Richtern, insbesondere durch ein Exekutivorgan, können einen solchen „Druck von außen“<sup>(19)</sup> darstellen. Wenn Sicherheits-/Integritätsüberprüfungen nicht von den Selbstverwaltungseinrichtungen der Justiz selbst, sondern von einer externen Stelle durchgeführt werden, muss der Einhaltung der Grundsätze der Gewaltenteilung und der Kontrolle und Gegenkontrolle größte Aufmerksamkeit geschenkt werden.<sup>(20)</sup>

**Schaubild 56: Nationale Sicherheitsüberprüfungen von Richtern: beteiligte Behörden und zeitlicher Ablauf (\*)<sup>(21)</sup>**



<sup>18</sup> Venedig-Kommission, CDL-AD(2016)007, Rule of Law Checklist (Verzeichnis der Kriterien zur Bewertung der Rechtsstaatlichkeit), Rn. 74.

<sup>19</sup> Venedig-Kommission, Stellungnahme Nr. 1073/2021 zur Einführung des Verfahrens zur Verlängerung der Sicherheitsüberprüfung durch Änderungen des Gerichtsgesetzes CDL(2022)002 (in englischer Sprache), 18. März 2022, Rn. 13.

<sup>20</sup> Venedig-Kommission, CDL-AD(2021)046, Republik Moldau – Gemeinsame Stellungnahme der Venedig-Kommission und der Generaldirektion Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (DGI) des Europarats zu einigen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Auswahl von Bewerbern für Verwaltungspositionen in Gremien der Selbstverwaltung von Richtern und Staatsanwälten und zur Änderung einiger normativer Rechtsakte (in englischer Sprache), Rn. 16.

<sup>21</sup> Die Daten wurden mittels eines aktualisierten Fragebogens erhoben, den die Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem ENCJ erstellt hat. Die Antworten auf den aktualisierten Fragebogen aus Mitgliedstaaten, die keinen Rat für das Justizwesen haben, nicht Mitglied des ENCJ sind oder deren Mitgliedschaft im ENCJ ruht, wurden in Zusammenarbeit mit dem Netz der Präsidenten der obersten Gerichtshöfe der EU (NPSJC) eingeholt.

(\*) **DE:** In allen Bundesländern kann die nationale Sicherheitsbehörde auf ausdrückliche Aufforderung vor der Ernennung von Richtern prüfen, ob in ihren Akten ein Eintrag zu dem Bewerber vorhanden ist. In zwei Bundesländern prüft die nationale Sicherheitsbehörde ihre Akten im Hinblick auf angehende Richter vor deren Ernennung: in Bayern (wenn ein Bewerber für das Richteramt der Prüfung der Akten nicht zustimmt, kann er nicht ernannt werden); seit 2021 in Mecklenburg-Vorpommern (Zustimmung des Bewerbers ist nicht erforderlich). Per Gesetz führen die nationale Sicherheitsbehörde bzw. die Landesbehörden nur dann Überprüfungen durch, wenn Richter mit Aufgaben innerhalb der Gerichtsverwaltung betraut werden sollen und dafür Zugang zu Verschlussachen erhalten müssen. Abgesehen davon sind Richter rechtlich von Sicherheitsüberprüfungen ausgenommen, wenn ihnen Zugang zu Verschlussachen gewährt wird, da solche Verfahren die Unabhängigkeit der Justiz beeinflussen könnten. **EE:** Das Sicherheitspolizeiamt führt die Sicherheitsüberprüfung eines Bewerbers für ein Richteramt durch, es sei denn, der Bewerber verfügt über eine gültige Zugangsgenehmigung zu als streng geheim eingestuftem Staatsgeheimnissen oder hat eine Stelle inne, die kraft ihres Amtes den Zugang zu Staatsgeheimnissen aller Sicherheitsstufen beinhaltet. Das Sicherheitspolizeiamt legt dem für den Richter zuständigen Prüfungsausschuss die im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung gesammelten Informationen vor und gibt eine Stellungnahme dazu ab, ob die antragstellende Person die Voraussetzungen für die Erteilung einer Genehmigung für den Zugang zu Staatsgeheimnissen erfüllt. **HR:** Der Sicherheits- und Geheimdienst führt bei allen Bewerbern um Richterämter und allen etablierten Richtern (und Staatsanwälten) alle fünf Jahre Sicherheitsüberprüfungen durch. Per Gesetz übermittelt er nach einer Sicherheitsüberprüfung und einem Gespräch seinen Bericht über die etablierten Richter an den Präsidenten des Obersten Gerichtshofs, der ihn dann einem Gremium aus fünf Richtern des Obersten Gerichts zuleitet, das entscheidet, ob Sicherheitsbedenken bestehen. Ist dies der Fall, wird dies dem Justizminister, dem Präsidenten des Gerichtshofs und dem Rat der Richter sowie dem Präsidenten des höherrangigen Gerichts, an dem der betreffende Richter tätig ist, mitgeteilt. Der Justizminister wird die Satzungen zur Regelung des Verfahrens für die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen festlegen. **FR:** Wie alle Staatsbediensteten werden alle angehenden Richter einer Prüfung des Vorstrafenregisters/einer verwaltungsrechtlichen Untersuchung unterzogen, die von der Polizei unter Aufsicht des Generalstaatsanwalts durchgeführt wird (Überprüfung von Akten, Verschlussachen, moralischem Verhalten usw.). **IT:** Das Diagramm gibt Aufschluss über die Situation der Richter an Zivil- und Strafgerichten. An dem Verfahren zur Ernennung von Verwaltungsrichtern sind die nationalen Sicherheitsbehörden nicht beteiligt. **HU:** Alle Präsidenten, Vizepräsidenten und Richter an Regionalgerichten, die die Erhebung nachrichtendienstlicher Daten oder die Bearbeitung von Fällen im Zusammenhang mit Verschlussachen gestatten, müssen einer Sicherheitsüberprüfung durch die Nationale Sicherheitsbehörde unterzogen werden. Die Sicherheitsüberprüfung wird vor der Amtsübernahme und anschließend alle fünf Jahre durchgeführt (Artikel 71/C Absatz 7 des Gesetzes CXXV von 1995 über die nationale Sicherheit und §§ 42/A bis 42/C des Gesetzes CLXII von 2011 über die Rechtsstellung und Vergütung von Richtern). **NL:** Vor der Ernennung eines Richters muss vom jeweiligen Bewerber ein Führungszeugnis (VOG) ausgehändigt werden. Dies geschieht nur bei der erstmaligen Ernennung zum Richter bzw. wenn ein Richter Präsident eines Gerichts wird. Die für die Ausstellung des Führungszeugnisses zuständige Stelle heißt Justis und ist eine Prüfbehörde mit unabhängiger Verwaltung, die formell dem Ministerium für Justiz und Sicherheit untersteht. Sie überprüft, ob die (gerichtliche) Vorgeschichte eines Bewerbers der Übernahme des neuen Amtes entgegensteht. Sie ist nicht der Nationale Sicherheitsdienst AIVD. Die Entscheidung über die Ausstellung des Führungszeugnisses liegt in ihrem Ermessen. Wenn gegen diese Entscheidung Rechtsmittel eingelegt werden sollen, kann der Fall vor einen Verwaltungsrichter gebracht werden. **PL:** Wenn sich eine Person zum ersten Mal um ein richterliches Amt bewirbt, bittet der Präsident des zuständigen Gerichts (mit der entsprechenden Stellenvakanz) den regionalen Polizeipräsidenten um Auskunft über den Bewerber. **RO:** Die Richter geben jedes Jahr eine förmliche Erklärung ab, dass sie nicht für die Nachrichtendienste arbeiten, auch nicht als verdeckte Ermittler, diese nicht informieren und nicht mit ihnen zusammenarbeiten. **SE\*:** Die für die Ernennung von Richtern zuständige Stelle, eine unabhängige Justizbehörde, führt bei Präsidenten des Gerichtshofs aller Sicherheitsebenen auf der Grundlage eines Fragebogens ein Überprüfungsverfahren durch. Jedes Gericht führt das Überprüfungsverfahren für alle Sicherheitsebenen für Richter erster oder zweiter Instanz durch. Der Schwedische Sicherheitsdienst nimmt eine Aktenprüfung vor (dabei wird geprüft, ob in ihren Akten ein Eintrag in Bezug auf den Bewerber vorhanden ist), die durchgeführt wird, bevor eine Person an sicherheitsrelevanten Tätigkeiten teilnehmen kann (der Sicherheitsdienst holt keine Daten mittels eines Fragebogens ein; das ist Aufgabe der für die Ernennung von Richtern zuständigen Stelle). Bei Präsidenten des Gerichtshofs entscheidet die Regierung, für welche Positionen die höchste Sicherheitsstufe gilt; für welche Positionen eine niedrigere Sicherheitsstufe gilt, entscheidet die Regierungsbehörde. Bei Richtern erster oder zweiter Instanz entscheidet die Regierung, für welche Positionen die höchste Sicherheitsstufe gilt; für welche Positionen eine niedrigere Sicherheitsstufe gilt, entscheidet das Gericht.

Aus Schaubild 57 geht hervor, ob Gerichte oder Richter die Möglichkeit haben, aus eigener Initiative über die Kohärenz der Rechtsprechung niedrigerrangiger Gerichte zu entscheiden. Diese Entscheidungen können entweder beratender oder verbindlicher Natur sein und nur für einen bestimmten Fall oder für alle ähnlich gelagerten Fälle gelten. Das nachfolgende Schaubild zeigt vier unterschiedliche Situationen in den Mitgliedstaaten: höherrangige Gerichte/Richter können i) eine solche Entscheidung nicht aus eigener Initiative erlassen, ii) beratende (nicht verbindliche) Entscheidungen mit allgemeiner Geltung erlassen, die für alle Gerichte/Richter bei bestimmten Verfahrensarten gelten (z. B. Praxiserklärungen), iii) verbindliche Entscheidungen mit konkreter Geltung erlassen, die nur für eine bestimmte gerichtliche Entscheidung gelten (z. B. eine Entscheidung, die einen Richter/eine Kammer dazu verpflichtet, den Urteilsentwurf zu ändern), oder iv) verbindliche Entscheidungen erlassen, die für alle Gerichte/Richter bei bestimmten Verfahrensarten gelten.

Oberste Gerichtshöfe, als letztinstanzliche Gerichte, und höherrangige Gerichte/Berufungsgerichte im Allgemeinen sind für die Sicherstellung der einheitlichen Anwendung der Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten unerlässlich. Dennoch sollte die hierarchische Organisation der Justiz die Unabhängigkeit des Einzelnen nicht untergraben.<sup>(22)</sup> Höherrangige Gerichte sollten Richtern keine Anweisungen geben, wie in Einzelfällen zu entscheiden ist, sofern es sich nicht um nationale Vorabentscheidungen handelt oder sie nicht über gesetzlich vorgesehene Rechtsmittel entscheiden.<sup>(23)</sup> Der Venedig-Kommission zufolge wäre eine hierarchische Organisation der Justiz im Sinne einer Unterordnung von Richtern bezüglich ihrer richterlichen Entscheidungstätigkeit unter höhere Instanzen ein eindeutiger Verstoß gegen den Grundsatz der internen Unabhängigkeit.<sup>(24)</sup> Jedes Verfahren zur Vereinheitlichung der Rechtsprechung muss den Grundprinzipien der Gewaltenteilung entsprechen, und auch nach einer solchen Entscheidung eines höherrangigen/Obersten Gerichts müssen alle Gerichte und Richter dafür zuständig bleiben, ihre Fälle unabhängig und unparteiisch zu beurteilen und neue Rechtssachen von der zuvor einheitlichen Auslegung durch einen höherrangigen/Obersten Gericht zu unterscheiden.

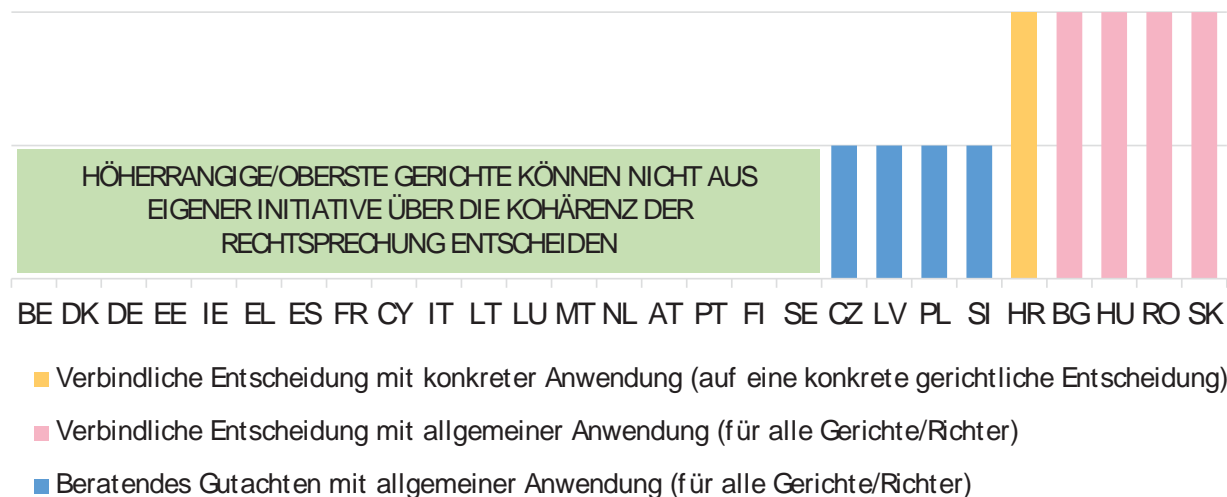
---

<sup>22</sup> Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rn. 22.

<sup>23</sup> Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rn. 23.

<sup>24</sup> Venedig-Kommission, Report on the Independence of the Judicial System, Part I: the independence of courts, Study No 494/2008 (Bericht über die Unabhängigkeit des Justizsystems, Teil I: Die Unabhängigkeit der Gerichte, Studie Nr. 494/2008), 16. März 2010, CDL-AD(2010)004, Rn. 68–72.

**Schaubild 57: Möglichkeit für höherrangige Gerichte/Oberste Gerichte, aus eigener Initiative über die Kohärenz der Rechtsprechung niedrigerrangiger Gerichte zu entscheiden (\*)**



(\*) **BG:** Bei der Beurteilung der Friedensrichter, bei der es sich um eine objektive Beurteilung ihrer beruflichen, geschäftlichen und moralischen Eigenschaften bei der Ausübung ihres Amtes handelt, wird nicht der verbindlichen Entscheidung oder einer allgemeinen Anweisung für bestimmte Arten von Fällen gefolgt. **CZ:** Der Oberste Gerichtshof und das Oberste Verwaltungsgericht können vereinheitlichende Stellungnahmen abgeben, die für die Gerichte der unteren Ebene nicht formal bindend sind. Die Verbindlichkeit der vereinheitlichenden Stellungnahmen beruht nicht auf ihrem formalen Status, sondern auf der Autorität der obersten Gerichte und der Überzeugungskraft ihrer Argumentation. Vereinheitlichende Stellungnahmen verwendet der Oberste Gerichtshof bei Rechtsfragen, die seiner Ansicht nach von besonderer Bedeutung sind. Was die Möglichkeit einer Abweichung betrifft, so ist ein Richter bei seiner Entscheidungsfindung nur an das Gesetz gebunden. Eine Abweichung ist somit möglich, sollte aber angemessen begründet werden. **HR:** Es gibt Registerrichter an jedem Landgericht und am Hohen Handelsgericht, am Hohen Strafgericht, am Hohen Verwaltungsgericht, am Obersten Strafgericht und am Obersten Gerichtshof, die die Urteile eintragen, damit sie den Parteien zugestellt werden können; sie können ebenso einen Richter/eine Kammer benachrichtigen, wenn ein Urteilsentwurf von der früheren Rechtsprechung abweicht, und vorschlagen, die Abweichung in einer Abteilungssitzung gemäß Artikel 40 des Gerichtsgesetzes zu erörtern, um eine Entscheidung der Abteilung zu erlassen, die für alle Richter des Gerichts verbindlich ist. **LV:** Die Plenarversammlung (die Versammlung aller Richter des Obersten Gerichtshofs) und die Generalversammlung der Richter der Abteilungen des Obersten Gerichtshofs können Stellungnahmen zu Fragen der Auslegung und Anwendung von Rechtsnormen in Form eines Beschlusses annehmen, der auf der Website veröffentlicht wird. **HU:** Ein Richter kann von der verbindlichen Entscheidung nur abweichen, „wenn sich der betreffende Sachverhalt vom Sachverhalt der verbindlichen Entscheidung unterscheidet oder wenn in Rechtsfragen unterschiedliche Gründe vorliegen.“ **PL:** Unter anderem können der Erste Präsident des Obersten Gerichts oder die Präsidenten der Kammern des Obersten Gerichts oder der Präsident des Obersten Verwaltungsgerichts aus eigener Initiative vorschlagen, dass eine „abstrakte Rechtsfrage“ durch einen Spruchkörper aus sieben Richtern des Obersten Gerichts/Obersten Verwaltungsgerichts geklärt wird, wenn gerichtliche Entscheidungen/Urteile der Gerichte nicht einheitlich sind. Diese abstrakte EntschlieÙung, die von sieben Richtern angenommen wird und eine Rechtsauslegung darstellt, ist für die niedrigerrangigen Gerichte nicht verbindlich und wirkt sich nur auf die Befugnisse des Obersten Gerichts/Obersten Verwaltungsgerichts und auf die Überzeugungskraft ihrer Argumentation aus. Solche EntschlieÙungen zu abstrakten Rechtsfragen können für den Obersten Gerichtshof nur bindend sein, wenn der Spruchkörper aus sieben Richtern dies so entscheidet, es sei denn, seine Entscheidung wird von einem größeren Spruchkörper aufgehoben (z. B. EntschlieÙung einer ganzen Kammer des Obersten Gerichtshofs oder des gesamten Obersten Gerichts; Artikel 88 des Gesetzes über das Oberste Gericht). **RO:** Um eine einheitliche Auslegung und Anwendung des Rechts durch alle Gerichte zu gewährleisten, legt der Oberste Gerichts- und Kassationshof „im Interesse des Gesetzes“ von Amts wegen oder auf Antrag der Verfahrensbeteiligten in Bezug auf Rechtsfragen, bei denen von den Gerichten unterschiedlich entschieden wurde, „Rechtsmittel ein“. Entscheidungen dieser Art haben keine Auswirkungen auf die zu prüfenden Urteile oder den

Status der Verfahrensbeteiligten in diesen Rechtssachen. Nach Artikel 99 des Gesetzes Nr. 303/2004 über das Statut der Richter und Staatsanwälte stellt die Nichtbefolgung von Rechtsmitteln im Interesse des Rechts des Obersten Gerichts- und Kassationshofs ein Disziplinarvergehen dar. Dies bedeutet, dass ein Disziplinarverfahren gegen den betreffenden Richter eingeleitet werden kann. **SI:** Grundsätzliche Rechtsgutachten zu Fragen, die für die einheitliche Anwendung von Gesetzen wichtig sind, haben den Charakter eines normativen Einzelrechtsakts, dessen Anwendungsbereich über einen konkreten Fall hinausgeht. Dieser ist für alle Gremien des Obersten Gerichtshofs und nur mit entsprechender Begründung für niedrigerrangige Gerichte verbindlich, für die es verfassungsrechtlich akzeptabel ist, von dem angenommenen grundsätzlichen Rechtsgutachten abzuweichen, wie es im Fall einer Abweichung von der ständigen Rechtsprechung der Fall ist, wenn eine solche Abweichung durch eine Begründung gestützt wird. **SK:** Ein Gericht/Richter ist an die verbindliche Entscheidung des hierarchisch übergeordneten Gerichts gebunden. In bestimmten Fällen kann das hierarchisch untergeordnete Gericht von der verbindlichen Entscheidung des übergeordneten Gerichts bzw. Richters abweichen. Dies kann aus folgenden drei Hauptgründen geschehen: aufgrund i) einer Änderung des Sachverhalts, ii) einer unterschiedlichen Rechtsauffassung im Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union und iii) einer Gesetzesänderung. Bei bestimmten Verfahren kann gegen einen Richter ein Disziplinarverfahren am Obersten Gerichtshof eingeleitet werden.

Schaubild 58 veranschaulicht die bestehenden Garantien für den Fall, dass Richter oder Staatsanwälte beschließen, sich vorübergehend in politisch exponierten Positionen zu betätigen, insbesondere als Politiker, Minister, Regierungsbeamte, Kabinettsmitglieder oder in anderen politischen Ämtern. Es wird angegeben, ob Richter oder Staatsanwälte eine solche Tätigkeit ausüben und anschließend wieder auf ihre Stelle als Richter oder Staatsanwalt zurückkehren dürfen oder ob spezifische Vorschriften zur Wahrung ihrer Unparteilichkeit bestehen.

### Schaubild 58: Garantien in Bezug auf die vorübergehende Beschäftigung von Richtern/Staatsanwälten als Politiker/Minister/Regierungsbeamte/Kabinettsmitglieder und in anderen politischen Ämtern (\*)



Für jeden Mitgliedstaat stellen die beiden Säulen die Regelungen dar für:

1. Richter
2. Staatsanwälte

- Ein Richter/Staatsanwalt benötigt für sein vorübergehendes Ausscheiden aus dem Amt die Genehmigung eines Gremiums
- Karenzzeit vor der Rückkehr auf die Stelle eines Richters/Staatsanwalts
- Benachrichtigung eines speziellen Gremiums bzw. entsprechende Erklärung des Richters/Staatsanwalts über seine vorübergehende Beschäftigung
- Keine konkreten Regelungen, aber es gelten die allgemeinen ethischen Grundsätze
- Sonstige Regelungen

(\*) **BG:** Friedensrichter können diese Ämter vorübergehend bekleiden. Für ihre Wiederernennung zu Richtern/Staatsanwälten/Ermittlungsrichtern gibt es besondere Verfahrensvorschriften, wonach sie innerhalb von 14 Tagen nach ihrer Entlassung aus dem anderen (vorübergehenden) Amt beim zuständigen Gremium des Obersten

Justizrats einen Antrag auf Wiedereinstellung stellen müssen. **DE:** Wird ein Staatsanwalt in den Bundestag gewählt bzw. zu einem Mitglied der Bundesregierung ernannt, so werden die Rechte und Pflichten, die sich aus der Beschäftigung im öffentlichen Dienst ergeben, für die Dauer des Mandats bzw. der Bekleidung des Amtes ausgesetzt (mit Ausnahme der Dienstgeheimnisse und des Verbots, Belohnungen oder Gratifikationen zu akzeptieren); nach Ende des Bundestagsmandats kann der betreffende Beamte (innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten nach Ende des Mandats) die Wiedereinstellung in das frühere Dienstverhältnis beantragen, die innerhalb von drei Monaten nach dem Antrag und in gleicher oder gleichwertiger Ebene wie zuvor erfolgen muss (falls keine Wiedereinstellung beantragt wird, bleiben die sich aus dem öffentlichen Dienst ergebenden Rechte und Pflichten ausgesetzt). Im Falle der Rückkehr eines Beamten nach einer Tätigkeit als Regierungsmitglied, die grundsätzlich mit Zustimmung beider Seiten möglich ist (andernfalls gilt ein Ruhestandsstatus), gelten die spezifischen Vorschriften (gesetzliche Offenlegungspflichten oder damit zusammenhängende Möglichkeiten für ein vorübergehendes Verbot der Aufnahme bestimmter Tätigkeiten) nicht – diese Anforderungen gelten nur, wenn nachfolgende Tätigkeiten im privaten Sektor von einem früheren Mitglieder der Regierung geplant sind. **DK:** Voraussetzung ist, dass der Staatsanwalt nach seiner Rückkehr in die Staatsanwaltschaft zugelassen werden kann und die zuvor erteilte Sicherheitsgenehmigung erneut erhält. **EE:** Richter: Obwohl es keine spezifische Regelung gibt, wonach die Tätigkeitsbereiche eines Richters eingeschränkt wären, gilt im Falle seiner Rückkehr in den Richterstand eine wichtige Bedingung: Ein Richter kann auf eine freie Richterstelle in demselben Gericht zurückkehren, wenn er dies dem Präsidenten des betreffenden Gerichts mindestens einen Monat im Voraus mitteilt. Hat ein Richter nach seinem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst nicht die Möglichkeit, auf eine freie Richterstelle desselben Gerichts zurückzukehren, und wünscht er auch keine Versetzung an ein anderes Gericht, wird er aus dem Amt entlassen und erhält eine Entschädigung in Höhe seines Gehalts für sechs Monate. Staatsanwälte: Ein Staatsanwalt darf nicht Mitglied einer politischen Partei sein. **ES:** Richter: Richter, die Mitglied des Parlaments oder der Regierung werden, können nach dem Ende ihres politischen Mandats in dasselbe Gerichts- oder Richteramt zurückkehren. Die einzige Ausnahme von diesen Vorschriften betrifft Richter am Obersten Gericht, die bei der Rückkehr in das Dienstverhältnis ihr Richteramt am Obersten Gericht verlieren und an einem niedrigerrangigen Gericht tätig werden müssen. Darüber hinaus gelten die allgemeinen Regeln für die Abberufung und Ablehnung, wenn ein Richter über einen Fall entscheiden muss, der Politiker oder politische Interessen berührt, nachdem er sein Richteramt wiederaufgenommen hat. Staatsanwälte: Personen, die in die Staatsanwaltschaft zurückkehren, dürfen nicht in Angelegenheiten, an denen politische Parteien oder Fraktionen oder deren Mitglieder, die ein öffentliches Amt innehaben oder -hatten, beteiligt sind, einbezogen werden und können gegebenenfalls abgelehnt werden. **FR:** Wenn ein Richter, der zuvor Politiker/Minister/Regierungsbeamter/Kabinettsmitglied war, wieder Richter werden möchte, muss er sich um eine neue Stelle bewerben, und der Rat muss seine Ernennung förmlich genehmigen. Vor der Rückkehr in den Richterstand ist in dem Bereich, in den das öffentliche Amt fiel, eine „Karenzzeit“ von fünf Jahren abzuwarten; im Falle einer Mitgliedschaft im Europäischen Parlament beträgt diese Karenzzeit drei Jahre. **HR:** Es gibt besondere Vorschriften für die Stellen, zu denen Staatsanwälte vorübergehend abgeordnet werden können, sowie über die entsprechenden Verfahren. **IT:** Das Diagramm gibt Aufschluss über die Situation an Zivil- und Strafgerichten. Der Oberste Rat für das Gerichtswesen muss Richtern an Zivil- und Strafgerichten eine Genehmigung erteilen. Verwaltungsrichter können in beratenden Abteilungen des Staatsrats oder in Gerichtsbezirken tätig werden, die nicht für Angelegenheiten zuständig sind, die mit der früheren Tätigkeit des Richters in Zusammenhang stehen. Staatsanwälte, die bei Parlamentswahlen kandidieren, können nur in die Staatsanwaltschaft zurückkehren, wenn sie in einem anderen Bezirk als demjenigen, in dem sie kandidieren, arbeiten (unabhängig davon, ob sie gewählt wurden oder nicht). Bei Parlamentswahlen dürfen Staatsanwälte nicht in dem Bezirk kandidieren, in dem sie in den letzten sechs Monaten vor ihrer Kandidatur tätig waren. Bei Regional- und Kommunalwahlen dürfen Staatsanwälte in der Region, in der sie ihr Amt ausüben, nicht kandidieren. **LV:** Richter können in keiner Eigenschaft am politischen Leben beteiligt werden (auch nicht als Mitglieder einer Partei). **AT:** Staatsanwälte müssen vor ihrer Rückkehr in eine Führungsposition in der Staatsanwaltschaft (z. B. als Leiter einer Staatsanwaltschaft, einer Oberstaatsanwaltschaft, einer Generalstaatsanwaltschaft) eine Karenzzeit von fünf Jahren abwarten. **PL:** Was die Bekleidung politischer Ämter betrifft, so muss der gewählte Richter auf sein richterliches Mandat verzichten, behält jedoch das Recht auf Rückkehr in das Richteramt (auf die zuvor bekleidete Stelle), sofern das politische Amt nicht länger als neun Jahre ausgeübt wurde. Es ist die Zustimmung des Nationalen Justizrats erforderlich. **PT:** Richter und Staatsanwälte benötigen eine vorherige Genehmigung des Obersten Rates der Justiz bzw. des Obersten Rates der Staatsanwaltschaft (CSMP). **SK:** Nach der Rückkehr in das Richteramt darf sich der Richter nicht um das Amt eines Präsidenten oder Vizepräsidenten eines Gerichts bewerben. Das Justizministerium muss 60 Tage vor der Rückkehr benachrichtigt werden.



– Garantien in Bezug auf das Funktionieren der nationalen Staatsanwaltschaften in der EU –

Die Staatsanwaltschaft nimmt eine zentrale Rolle im Strafjustizsystem und bei der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten in Strafsachen ein. Das ordnungsgemäße Funktionieren der nationalen Staatsanwaltschaft ist für die wirksame Bekämpfung von Kriminalität, einschließlich der Wirtschafts- und Finanzkriminalität wie Geldwäsche und Korruption, von entscheidender Bedeutung. Nach der EU-Rechtsprechung des Gerichtshofs im Zusammenhang mit dem Rahmenbeschluss des Rates über den Europäischen Haftbefehl<sup>(25)</sup> kann die Staatsanwaltschaft für die Zwecke des Erlasses und der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls als Justizbehörde eines Mitgliedstaats angesehen werden, sofern sie unabhängig handeln kann, ohne dem Risiko ausgesetzt zu sein, in einem der Europäischen Union bestimmten Fall unmittelbar oder mittelbar Weisungen oder Anordnungen der Exekutive, z. B. des Justizministers, zu unterliegen.<sup>(26)</sup>

Die nationalen Staatsanwaltschaften sind in der EU unterschiedlich organisiert, und es gibt kein einheitliches Modell, das für alle Mitgliedstaaten gilt. Der Europarat hat jedoch eine eindeutige Abkehr von einem System festgestellt, bei dem die Staatsanwaltschaft der Exekutive unterstellt oder darin eingebunden ist, und es zeigt sich die Tendenz zu einer unabhängigeren Staatsanwaltschaft.<sup>(27)</sup> Nach Auffassung des CCPE ist eine leistungsfähige und autonome Staatsanwaltschaft, die sich für die Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte im Rahmen der Rechtsprechung einsetzt, eine der Säulen eines demokratischen Staates.<sup>(28)</sup> Darüber hinaus müssen in einer demokratischen Gesellschaft sowohl die Gerichte als auch die Ermittlungsbehörden frei von politischem Druck bleiben. Das Konzept der Unabhängigkeit bedeutet, dass Staatsanwälte frei sind von unrechtmäßigem Eingreifen in die Erfüllung ihrer Pflichten, um die uneingeschränkte Achtung und Anwendung des Rechts und des Rechtsstaatsprinzips zu gewährleisten, und dass sie keinem politischen Druck oder keiner rechtswidrigen Einflussnahme jeglicher Art ausgesetzt sind.<sup>(29)</sup> Dabei gilt die Unabhängigkeit nicht nur für die Staatsanwaltschaft insgesamt, sondern auch für ihre speziellen Einrichtungen

<sup>25</sup> Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1).

<sup>26</sup> Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 27. Mai 2019, OG und PI (Staatsanwaltschaften Lübeck und Zwickau), in den verbundenen Rechtssachen C-508/18 und C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456, Rn. 73, 74 und 88; Urteil vom 27. Mai 2019, C- 509/18, ECLI:EU:C:2019:457, Rn. 52; siehe auch die Urteile vom 12. Dezember 2019, Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg und Openbaar Ministerie (Staatsanwaltschaften Lyon und Tours), in den verbundenen Rechtssachen C-566/19 PPU und C-626/19, ECLI:EU:C:2019:1077, Openbaar Ministerie (schwedische Staatsanwaltschaft), C-625/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1078 und Openbaar Ministerie (Staatsanwaltschaft Brüssel), C-627/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1079; Urteil vom 24. November 2020, C-510/19, ECLI:EU:C:2020:953, Rn. 54. Siehe auch Urteil vom 10. November 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:861, Rn. 34 und 36, und Urteil vom 10. November 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:858, Rn. 35, zum Begriff „Justiz“, der „nach dem für einen Rechtsstaat kennzeichnenden Grundsatz der Gewaltenteilung von der Exekutive zu trennen ist.“ Siehe auch die vom Beirat Europäischer Staatsanwälte (CCPE) angenommene Stellungnahme Nr. 13(2018) über Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht und Ethik von Staatsanwälten, Empfehlung xii.

<sup>27</sup> CDL-AD(2010)040-e, „Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service“; angenommen von der Venedig-Kommission auf ihrer 85. Plenartagung (Venedig, 17.–18. Dezember 2010), Rn. 26.

<sup>28</sup> CCPE-Stellungnahme Nr. 15(2020) über die Rolle der Staatsanwälte bei Notfällen, insbesondere angesichts einer Pandemie.

<sup>29</sup> CCPE-Stellungnahme Nr. 16(2021) über die Auswirkungen der Entscheidungen internationaler Gerichte und Vertragsorgane auf die praktische Unabhängigkeit von Staatsanwälten, Rn. 13.

und die einzelnen Staatsanwälte.<sup>(30)</sup> Unabhängig vom Modell des nationalen Justizsystems oder der Rechtstradition, in der dieses System verankert ist, wird den Mitgliedstaaten durch die europäischen Standards vorgegeben, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, mit denen sichergestellt wird, dass Staatsanwälte ihre beruflichen Pflichten und Aufgaben unter angemessenen rechtlichen und organisatorischen Bedingungen<sup>(31)</sup> und ohne ungerechtfertigtes Eingreifen<sup>(32)</sup> erfüllen können. Insbesondere für den Fall, dass die Regierung Weisungen allgemeiner Art erlässt, z. B. zur Strafrechtspolitik, müssen diese Weisungen in Schriftform erfolgen und in angemessener Weise veröffentlicht werden.<sup>(33)</sup> Wenn die Regierung ermächtigt ist, für einen bestimmten Fall eine Anklageerhebung anzuordnen, muss eine solche Weisung mit ausreichenden Garantien einhergehen.<sup>(34)</sup> Nach der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats von 2000 sollten Weisungen, auf eine Anklageerhebung zu verzichten, grundsätzlich verboten oder eine Ausnahme sein und bestimmten Garantien unterliegen.<sup>(35)</sup> Beteiligte (u. a. die Opfer) müssen die Möglichkeit haben, die Entscheidung eines Staatsanwalts zum Verzicht auf Anklageerhebung anzufechten<sup>(36)</sup>, was auch eine Form der Rechenschaftspflicht für Staatsanwälte darstellt<sup>(37)</sup>.

Die Entscheidung, auf eine Strafverfolgung zu verzichten, kann eine Frage hinsichtlich der Rechenschaftspflicht von Staatsanwälten aufwerfen, weshalb ein Rechtsbehelf wichtig ist.<sup>(38)</sup> Das nachstehende Schaubild gibt einen detaillierteren Überblick über die Möglichkeit zur Überprüfung einer Entscheidung eines Staatsanwalts, auf eine Strafverfolgung zu verzichten. Diese Schaubilder sind keine Bewertung des wirksamen Funktionierens der Staatsanwaltschaften, welches eine qualitative Bewertung unter Berücksichtigung bestimmter Umstände eines jeden Mitgliedstaats voraussetzt.

In Schaubild 59 sind die Behörden dargestellt, die über einen Antrag auf Überprüfung einer Entscheidung eines Staatsanwalts entscheiden, in einem Einzelfall ohne Opfer (z. B. Geldwäsche oder Korruption) und in einem Fall mit Opfer (z. B. Körperverletzung) auf eine Strafverfolgung

---

<sup>30</sup> CCPE-Stellungnahme Nr. 16(2021) über die Auswirkungen der Entscheidungen internationaler Gerichte und Vertragsorgane auf die praktische Unabhängigkeit von Staatsanwälten, Rn. 13.

<sup>31</sup> Empfehlung „Recommendation Rec(2000)19 on the role of public prosecution in the criminal justice system“, angenommen vom Ministerkomitee des Europarats am 6. Oktober 2000 („Empfehlung von 2000“), Rn. 4.

<sup>32</sup> Empfehlung von 2000, Rn. 11 und 13. Siehe auch die vom CCPE angenommene Stellungnahme Nr. 13(2018) über Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht und Ethik von Staatsanwälten, Empfehlungen i und iii; Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO), vierte Bewertungsrunde, „Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors“ – in einer Vielzahl von Empfehlungen wird die Einführung von Vorkehrungen gefordert, um die Staatsanwaltschaft vor ungebührlicher Einflussnahme und Einmischung in die Ermittlungen in Strafsachen zu schützen.

<sup>33</sup> Empfehlung von 2000, Rn. 13 Buchstabe c.

<sup>34</sup> Empfehlung von 2000, Rn. 13 Buchstabe d.

<sup>35</sup> Empfehlung von 2000, Rn. 13 Buchstabe f. Siehe auch die vom Beirat Europäischer Staatsanwälte (CCPE) angenommene Stellungnahme Nr. 13(2018) über Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht und Ethik von Staatsanwälten, Empfehlung iv.

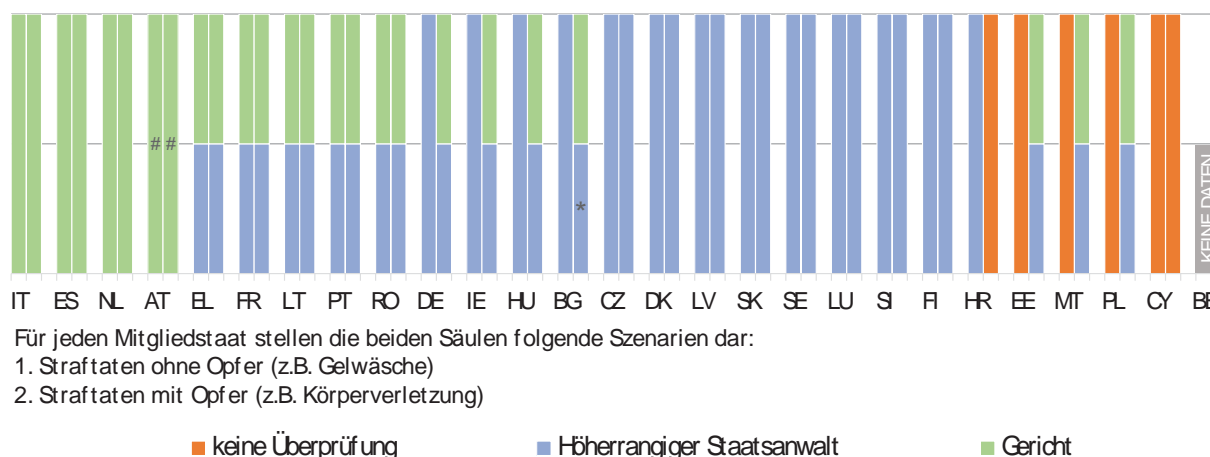
<sup>36</sup> Empfehlung von 2000, Rn. 34.

<sup>37</sup> CDL-AD(2010)040-e, „Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service“; angenommen von der Venedig-Kommission auf ihrer 85. Plenartagung (Venedig, 17.–18. Dezember 2010), Rn. 45.

<sup>38</sup> CDL-AD(2010)040-e, „Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service“; angenommen von der Venedig-Kommission auf ihrer 85. Plenartagung (Venedig, 17.–18. Dezember 2010), Rn. 45.

zu verzichten.<sup>(39)</sup> Es ist dargestellt, wer die Tätigkeit einzelner Staatsanwälte prüft, was sich auf die Funktionsweise der Staatsanwaltschaft auswirkt. In einigen Mitgliedstaaten wird die Entscheidung, auf eine Strafverfolgung zu verzichten, von unterschiedlichen Behörden überprüft: entweder von höherrangigen Staatsanwälten (gegebenenfalls auch dem Generalstaatsanwalt) oder von einem Gericht. In einigen Mitgliedstaaten wird die Entscheidung zunächst von den höherrangigen Staatsanwälten überprüft und kann dann vor einem Gericht angefochten werden (Länder mit zweifarbigen Säulen). Bei Ländern mit einfarbiger Säule kann die Entscheidung, auf eine Strafverfolgung zu verzichten, entweder nur vom höherrangigen Staatsanwalt oder nur vom Gericht überprüft werden. In einigen Mitgliedstaaten kann die Entscheidung nicht überprüft werden.

**Schaubild 59: Behörde, die die Entscheidung eines Staatsanwalts, auf eine Strafverfolgung zu verzichten, überprüft (\*) (Quelle: Europäische Kommission und Expertengruppe für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung)**



(\*) Für alle Mitgliedstaaten: Wo bei Straftaten ohne Opfer die Möglichkeit zur Überprüfung gegeben ist, könnte die Entscheidung, auf eine Strafverfolgung zu verzichten, angefochten/aufgehoben werden, und zwar von der höherrangigen Staatsanwaltschaft (in BG, CZ, DE, ES, FR, LV, LU, PL, PT und RO), vom Kläger, der über die mutmaßliche Straftat unterrichtet hat (in DE (über eine Disziplinarbeschwerde)), IE (Nationalpolizei), FR (einschließlich Verwaltungsbehörden), PL (in Bezug auf staatliche und kommunale Einrichtungen sowie private Parteien in bestimmten Fällen, HR, IT, LV, HU, NL, SI und SK) oder von anderen Personen wie beispielsweise Personen, die ein mutmaßliches/berechtigtes Interesse haben (DK, DE, RO), dem Rechtsschutzbeauftragten (AT), jedem Bürger (PT: bei bestimmten Straftaten ohne Opfer) und jedem Bürger (FI). Bei Straftaten mit Opfer kann die Entscheidung, auf eine Strafverfolgung zu verzichten, angefochten werden, und zwar von der höherrangigen Staatsanwaltschaft (in BG, CZ, DE, FR, LV, LU, PT und RO), vom Opfer (in BG, CZ, DE, EE, IE, ES, FR, IT, LV, HU, MT, NL, AT, PT, PL, SI und SK) oder von anderen Personen wie beispielsweise Personen, die ein mutmaßliches/berechtigtes Interesse haben (DK, RO, PL), einer Behörde, die befugt ist, tätig zu werden (FR) und jedem Bürger (FI). Eine Privatklage ist möglich in BG, IE, HR, HU, MT, PL, PT, SI und SE.

<sup>39</sup> Opfer im Sinne von Artikel 2 der Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI meint eine natürliche Person, die eine körperliche, geistige oder seelische Schädigung oder einen wirtschaftlichen Verlust, der direkte Folge einer Straftat war, erlitten hat, oder Familienangehörige einer Person, deren Tod eine direkte Folge einer Straftat ist, und die durch den Tod dieser Person eine Schädigung erlitten haben.

Die Symbole „##“ für **AT**: Im österreichischen Recht gibt es verschiedene Arten von Entscheidungen, auf eine Strafverfolgung zu verzichten. Verzichtet die Staatsanwaltschaft mangels eines Anfangsverdachts auf die Einleitung von Ermittlungen, kann die Entscheidung nicht angefochten werden (die Entscheidung ist jedoch nicht bindend). Entscheidet die Staatsanwaltschaft nach einer Ermittlung (sowohl bei bestimmten Straftaten ohne Opfer als auch bei Straftaten mit Opfer), auf eine Strafverfolgung zu verzichten, kann die Entscheidung vor Gericht angefochten werden. Das Symbol „\*“ für **BG**: Der Staatsanwalt entscheidet, ob die gesetzlichen Anforderungen für die Einleitung eines Vorverfahrens gegeben sind. Anderenfalls erlässt der Staatsanwalt eine Verfügung über den Verzicht auf die Einleitung eines Vorverfahrens (Verzicht auf die Einleitung einer Untersuchung). Gegen diesen Verzicht kann nur bei der höherrangigen Staatsanwaltschaft Rechtsbehelf eingelegt werden. Wurde ein Vorverfahren eingeleitet, kann der Staatsanwalt das Verfahren nach dessen Abschluss beenden oder Klage einreichen (die Entscheidung, eine Strafverfolgung einzuleiten). Gegen die Verfügung, auf die Strafverfolgung bei Straftaten mit Opfern zu verzichten, kann bei Gericht innerhalb von sieben Tagen Rechtsbehelf eingelegt werden. Wird diese Frist nicht eingehalten, kann gegen diese Entscheidung trotzdem Rechtsbehelf eingelegt werden, aber nur bei der höherrangigen Staatsanwaltschaft. Bei Straftaten ohne Opfer kann die Entscheidung, auf eine Strafverfolgung zu verzichten, nur von Amts wegen von der höherrangigen Staatsanwaltschaft per Anündigung oder von Amts wegen widerrufen werden. **EE**: Ein Opfer kann gegen die Entscheidung der Untersuchungsstelle, auf eine Strafverfolgung zu verzichten, bei der Staatsanwaltschaft Rechtsbehelf einlegen. Die Entscheidung der Staatsanwaltschaft, auf die Einleitung einer Strafverfolgung zu verzichten oder diese einzustellen, kann bei der Generalstaatsanwaltschaft angefochten werden. Die Entscheidung der Generalstaatsanwaltschaft kann vor dem Bezirksgericht angefochten werden. **ES**: Ermittlungsrichter ist die Behörde, die befugt ist, über die Einleitung einer Strafverfolgung zu entscheiden. Nach einer Entscheidung, auf eine Strafverfolgung zu verzichten, sollte der Ermittlungsrichter die anderen Verfahrensbeteiligten (d. h. Staatsanwalt und Opfer/Kläger) informieren, die die Entscheidung vor Gericht anfechten können. **IT**: Ist der Staatsanwalt der Auffassung, dass die Voraussetzungen für die Strafverfolgung nicht erfüllt sind (z. B. aufgrund unzureichender Beweise), so stellt er in einem Strafverfahren einen Antrag auf Zurückweisung beim Richter für Vorermittlungen, der entscheidet, ob er dem Antrag des Staatsanwalts stattgibt oder nicht. **CY**: Entscheidet der Generalstaatsanwalt, auf eine Strafverfolgung zu verzichten (auf der Grundlage der vorliegenden Beweise und auf Empfehlung der Staatsanwaltschaft), kann nur der Generalstaatsanwalt diese Entscheidung rückgängig machen. **LT**: Die Entscheidung einer für die gerichtliche Voruntersuchung zuständigen Stelle, keine Voruntersuchung einzuleiten, erfolgt nur mit der Zustimmung des Leiters der für die gerichtliche Voruntersuchung zuständigen Behörde. Der Beschluss, keine Voruntersuchung einzuleiten, muss innerhalb von 24 Stunden an den Staatsanwalt übermittelt werden, der die Entscheidung innerhalb von zehn Tagen prüft. Gegen die zurückgewiesene Entscheidung des Staatsanwalts kann bei Gericht Rechtsbehelf eingelegt werden. Gegen den Beschluss der für die gerichtliche Voruntersuchung zuständigen Stelle kann auch beim Staatsanwalt Rechtsbehelf eingelegt werden. Im Falle der Zurückweisung kann gegen die Entscheidung des Staatsanwalts bei Gericht Rechtsbehelf eingelegt werden. Gegen die Entscheidung des Richters kann wiederum bei dem höheren Gericht Rechtsbehelf eingelegt werden. **HU**: Eine gerichtliche Überprüfung von Straftaten mit Opfer ist nur im Rahmen einer Privatklage (z. B. in Fällen von Verleumdung und übler Nachrede) oder Ersatzprivatklage (nach einer staatsanwältlichen Entscheidung, auf Strafverfolgung zu verzichten) möglich. **MT**: Die Verfolgung von Straftaten wird von der Polizei auf die Generalstaatsanwaltschaft übertragen. Die Übertragung sollte Ende 2025 abgeschlossen sein. Im Oktober 2020 übernahm der Generalstaatsanwalt die Entscheidung, eine Strafverfolgung einzuleiten sowie die Einleitung einer Strafverfolgung vor unteren Gerichten bei bestimmten schweren Straftaten. Eine Verordnung, die im Oktober 2020 in Kraft getreten ist, legt die gerichtliche Überprüfung (vor Zivilgerichten) von Entscheidungen des Generalstaatsanwalts, auf eine Strafverfolgung zu verzichten, aufgrund der Rechtswidrigkeit oder Unverhältnismäßigkeit fest. Liegen die Entscheidung, eine Strafverfolgung einzuleiten, und die Strafverfolgung selbst beim Leiter der obersten Polizeibehörde, können Anfechtungsverfahren vor dem Amtsgericht eingeleitet werden. **PL**: Im Rahmen wird zwischen einer Entscheidung, mit der die Einleitung der Strafverfolgung abgelehnt wird, und einer Entscheidung, die Strafverfolgung einzustellen, unterschieden. Die Einleitung der Strafverfolgung kann vor dem höheren Staatsanwalt und vor Gericht von dem Opfer, dem Staat, der Kommunalverwaltung oder der Gemeinschaftseinrichtung angefochten werden, das bzw. die die mutmaßliche Straftat angezeigt hat. Die Einstellung der Strafverfolgung kann von den Verfahrensparteien, der staatlichen oder kommunalen Einrichtung, die die mutmaßliche Straftat angezeigt hat, und von einer Person angefochten werden, die eine Straftat (betreffend nur bestimmte, im Gesetz aufgeführte Arten von Straftaten) anzeigt, jedoch nur in dem Fall, dass die mutmaßliche Straftat zu einer Verletzung der Rechte dieser Person geführt hat. **PT**: Die Entscheidung eines Staatsanwalts, auf eine Strafverfolgung zu verzichten, kann einerseits durch eine autonome Verfahrensphase, „instrução“ (Wiedereröffnung der Untersuchung), die explizit die richterliche Feststellung der Entscheidung, Anklage zu erheben oder die Untersuchung einzuleiten, vorsieht, überprüft werden. Diese Wiedereröffnung der

Untersuchung kann von einem „assistenten“ beantragt werden, wenn das Verfahren nicht von einer Privatklage abhängt. Die Entscheidung eines Staatsanwalts, auf eine Strafverfolgung zu verzichten, kann auch von einem unmittelbaren Vorgesetzten des Staatsanwalts innerhalb von 20 Tagen ab dem Datum, an dem die Eröffnung der Untersuchung nicht mehr beantragt werden kann, überprüft werden. **SI**: Staatsanwälte können Strafanzeigen hinsichtlich bestimmter Straftaten nicht ohne die Unterschrift des Leiters der Staatsanwaltschaft zurückweisen. Staatsanwälte müssen bestimmte Kategorien von Personen und staatliche Behörden, die Strafanzeige gestellt haben, über ihre Absicht, diese zurückzuweisen, unter Angabe von Gründen in Kenntnis setzen und diesen die Möglichkeit geben, zu den Gründen Stellung zu nehmen. Sobald die Entscheidung, eine Strafanzeige zurückzuweisen oder die Strafverfolgung einzustellen, getroffen wurde ist sie rechtskräftig, allerdings kann der Geschädigte beschließen, ein Privatklageverfahren zu betreiben. **SE**: Die Entscheidung wird veröffentlicht. Sowohl das Opfer der Straftat als auch der Tatverdächtige können eine Überprüfung beantragen. Der Staatsanwalt, der die Entscheidung getroffen hat, ist für die Bearbeitung des Antrags zuständig. Bei neuen Beweisen oder Umständen kann der Staatsanwalt entscheiden, Maßnahmen zu ergreifen. Ohne neue Informationen entscheidet das Entwicklungszentrum über die Wiederaufnahme.

Schaubild 60 gibt einen ersten Überblick über die Einrichtungen und Behörden, die befugt sind, strafrechtliche Ermittlungen in Bezug auf Finanz- und Wirtschaftskriminalität und alle anderen Straftaten durchzuführen. Unabhängige und unparteiische Justizsysteme, die Rechtsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung durch unparteiische Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen wirksam durchsetzen, sind wichtig für eine wirksame Bekämpfung der Korruption<sup>(40)</sup> sowie anderer Finanz- und Wirtschaftskriminalität.

**Schaubild 60: Einrichtungen mit Befugnis zur Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen (\*)** (Quelle: Europäische Kommission und Expertengruppe für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung)

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE
Polizei	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Staatsanwalt	●	●	●		●			●		●	●	●		●		●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●
Untersuchungsrichter/ Friedensrichter	●	●			●			●		●	●	●				●			●	●				●			
Gendarmerie									●										●	●							
Militärische Gremien								●							●												
Steuerbehörde	●	●			●	●	●	●	●			●	●				●		●	●	●				●		●
Nationale Sicherheitsbehörde			●			●														●							
Sonstige (bitte angeben)	●	●	●					●				●		●	●	●			●	●	●					●	

(\*) **CZ**: Zu den Polizeibehörden gehören auch die Generalinspektion der Sicherheitskräfte, der Strafvollzugsdienst, Zollbeamte, die Militärpolizei sowie Organe des Sicherheitsinformationsdienstes und des Auslandsnachrichtendienstes, die Straftaten untersuchen, die von Mitgliedern des Sicherheitsinformationsdienstes bzw. des Auslandsnachrichtendienstes begangen wurden. **EE**: Der Geheimdienst wird eingerichtet, um die nationale

<sup>40</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 – Mitteilung der Kommission zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, S. 13, und Non-Paper des Rates 8478/21 vom 12. Mai 2021, abrufbar unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8478-2021-INIT/en/pdf>.

Sicherheit durch die Erhebung von Informationen und die Durchführung von Präventivmaßnahmen sowie die Ermittlung von Straftaten zu gewährleisten. Er ist nicht nur ein Sicherheitsdienst, sondern auch eine polizeiliche Behörde, die strafrechtliche Ermittlungen hauptsächlich in Bezug auf Terrorismus und große Korruptionsfälle durchführt. **PL:** Das Amt für innere Sicherheit, der Auslandsnachrichtendienst und der Militärische Spionageabwehrdienst/Militärische Nachrichtendienst sollten der Staatsanwaltschaft Beweise für mutmaßliche Straftaten übermitteln. In der Kategorie „Sonstige“ gaben die Mitgliedstaaten Folgendes an: **BE:** mehrere Behörden des öffentlichen Dienstes auf Bundesebene. **BG:** Zollinspektor mit Ermittlungsbefugnis. **ES:** Zollbehörden. **IT:** Die Polizei umfasst die folgenden Strafverfolgungsbehörden: Polizia di Stato, Guardia di Finanza und Carabinieri. Gemäß den Artikeln 55 und 57 der Strafprozessordnung können andere Einrichtungen und Stellen Aufgaben der Kriminalpolizei (Strafverfolgungen) innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Grenzen wahrnehmen (z. B. Zollbeamte). **LV:** Staatssicherheitsdienst, Abteilung für innere Sicherheit des Staatlichen Finanzdienstes, Militärpolizei, lettische Strafvollzugsverwaltung, Amt für Korruptionsprävention und -bekämpfung, Steuer- und Zollpolizei des Staatlichen Finanzdienstes, staatlicher Grenzschutz, Kapitäne von Seeschiffen auf See, Kommandant einer Einheit der lettischen nationalen Streitkräfte im Hoheitsgebiet eines anderen Landes, Amt für innere Sicherheit. **LT:** Staatlicher Grenzschutzdienst, Sonderermittlungsdienst, Ermittlungsdienst für Finanzkriminalität, Zoll der Republik Litauen, Feuerlösch- und Rettungsdienst und Abteilung für Gefängnisse. **LU:** einige vereidigte Beamte (Justizpolizeibeamte) verschiedener Verwaltungen wie beispielsweise Zollverwaltungen. **NL:** besondere Ermittlungsbehörden, nämlich Steuerinformations- und Fahndungsdienst FIOD, Sozialinspektion, Umweltinspektion und Landwirtschaftsinspektion. **PL:** Grenzschutz und zentrales Amt für Korruptionsbekämpfung. **SK:** Das Kriminalamt der Finanzverwaltung (FACO) ist ein Sonderreferat innerhalb der Finanzdirektion der Slowakei, das befugt ist, Straftaten im Bereich der Zoll- und Steuervorschriften aufzudecken und zu untersuchen. **FI:** Auch Zoll, Grenzschutz und Verteidigungskräfte können Straftaten untersuchen. Der Zoll ist befugt, Fälle von Geldwäsche zu untersuchen.

– Unabhängigkeit der Rechtsanwaltskammern und Rechtsanwälte in der EU –

Rechtsanwälte und ihre Kammern sind von wesentlicher Bedeutung für die Sicherstellung des Schutzes der Grundrechte und die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit.<sup>(41)</sup> Ein faires System der Rechtspflege setzt voraus, dass Rechtsanwälte ihre Tätigkeit als Berater und Vertreter ihrer Mandanten frei ausüben können. Die Tatsache, dass Rechtsanwalt ein freier Beruf ist und die Befugnisse, die sich daraus ableiten, unterstützen die Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit, und die Rechtsanwaltskammern sind für die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Rechtsanwälte von großer Bedeutung. In den europäischen Standards werden u. a. die freie Berufsausübung der Rechtsanwälte, die Unabhängigkeit der Rechtsanwaltskammern und die Grundprinzipien für Disziplinarverfahren gegen Rechtsanwälte festgelegt.<sup>(42)</sup>

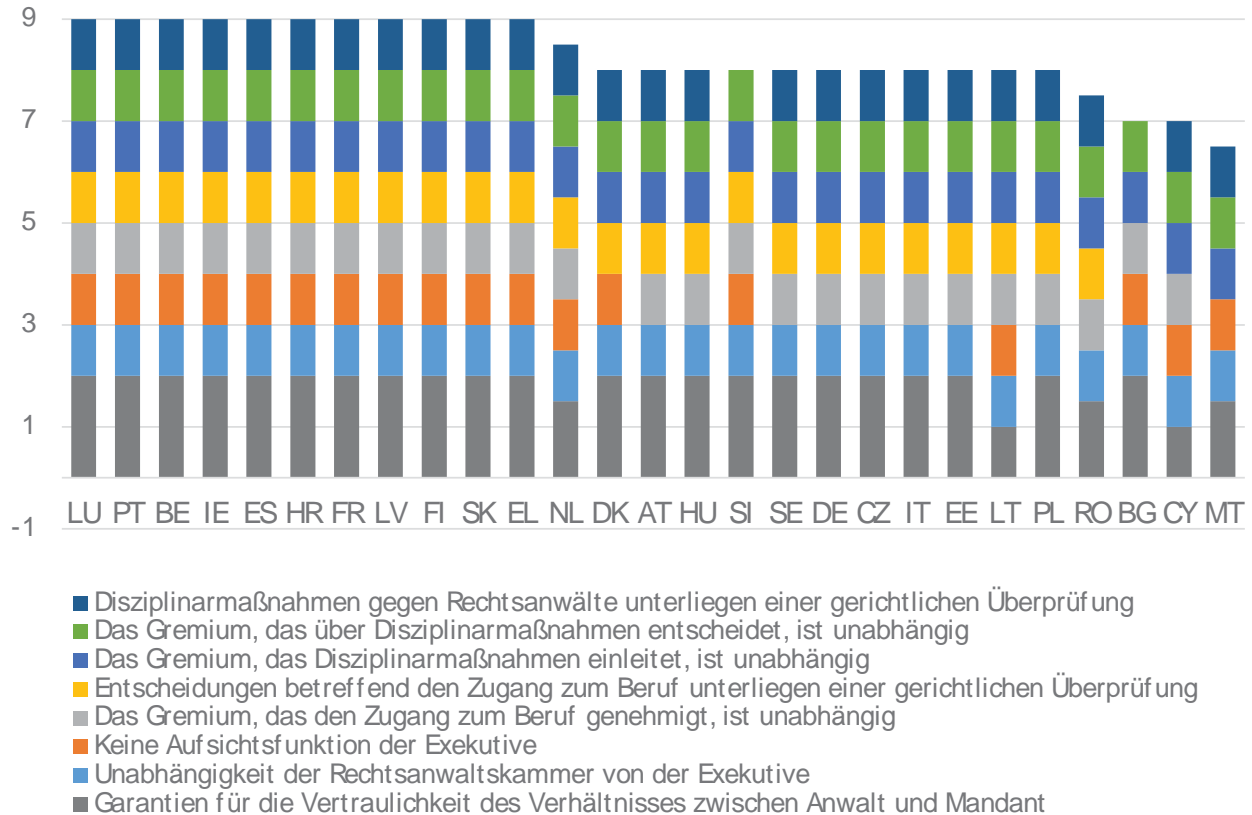
**Schaubild 61: Unabhängigkeit der Rechtsanwaltskammern und der Rechtsanwälte, 2021**  
(\* (Quelle: Europäische Kommission und CCBE<sup>(43)</sup>))

---

<sup>41</sup> „Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte spielen eine wichtige Rolle beim Schutz der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz sowie bei der Achtung der Gewaltenteilung und der Grundrechte.“, Zugang zu Rechtsbeistand und Rechtsstaatlichkeit, Diskussionspapier des Vorsitzes für die Tages des Rates (Justiz und Inneres) am 3./4. März 2022: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6319-2022-INIT/de/pdf>.

<sup>42</sup> Empfehlung Nr. R(2000) 21 des Ministerkomitees des Europarats.

<sup>43</sup> Die Daten für 2021 wurden anhand von Antworten der CCBE-Mitglieder auf einen Fragebogen erhoben.



(\*) Höchstmögliche Punktzahl: 9 Punkte. Umfragezeitpunkt: Ende 2021. Für Fragen in Bezug auf die Gewährleistung der Vertraulichkeit des Verhältnisses zwischen Rechtsanwalt und Mandant wurden für jedes Szenario (Durchsuchung und Beschlagnahme von vom Rechtsanwalt gehaltenen elektronischen Daten, Durchsuchung der Räumlichkeiten des Rechtsanwalts, Überwachung der Kommunikation zwischen Rechtsanwalt und Mandant, Überwachung des Rechtsanwalts oder seiner Räumlichkeiten, Steuerprüfung der Kanzlei und sonstige Verwaltungskontrollen), das vollständig abgedeckt wurde, 0,5 Punkte vergeben. Für alle anderen vollständig erfüllten Kriterien wurde ein Punkt vergeben, während bei Nichterfüllung des Kriteriums kein Punkt vergeben wurde. Aufgrund einer Änderung der Methodik sind die Ergebnisse nicht mit den Ergebnissen in Abbildung 58 des Justizbarometers 2021 vergleichbar. **RO, CY, MT:** Antworten aus dem Jahr 2020, angepasst an die neue Methodik. **FR:** Mit einer Gesetzesänderung im Jahr 2021 wurde die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung von Disziplinarmaßnahmen gegen Rechtsanwälte geschaffen. **DK:** Die Entscheidungen über die Zulassung zur Ausübung des Rechtsanwaltsberufs oder über den Zugang zum Beruf werden vom Justizministerium auf Empfehlung und in Absprache mit der dänischen Anwaltskammer genehmigt. **AT:** Das Justizministerium verfügt über einige strukturelle Kontrollbefugnisse (in Bezug auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Verwaltung der Anwaltskammer), jedoch keine bezüglich des Tagesgeschäfts der Anwaltskammern. **SE:** Der Justizkanzler verfügt über Kontrollbefugnisse in Bezug auf Rechtsanwälte und kann beantragen, dass Disziplinarmaßnahmen vom Disziplinarausschuss gegenüber einem fahrlässig handelnden Mitglied bzw. vom Disziplinarrat gegenüber Mitgliedern, die die formellen Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft nicht mehr erfüllen, ergriffen werden. **CZ:** Das Justizministerium behält in bestimmten Angelegenheiten eine Aufsichtsfunktion. **EE:** Das Justizministerium verfügt über weitreichende Kontrollbefugnisse über die Organisation des Systems der Prozesskostenhilfe. **LT:** Die Tätigkeiten der litauischen Anwaltskammer beruhen auf dem Grundsatz der unabhängigen Selbstverwaltung der Rechtsanwälte. Nach dem Gesetz über die Anwaltskammer, das die Tätigkeiten der litauischen Anwaltskammer regelt, ist die litauische Anwaltskammer jedoch gesetzlich verpflichtet, die Verfahren zu koordinieren, die ausschließlich mit den Tätigkeiten von Rechtsanwälten mit dem Justizministerium zusammenhängen. **PL:** Das Justizministerium hat eine Aufsichtsfunktion über die Anwaltskammer, indem es die Anwaltsprüfung organisiert und die Regelung der Mindestanwaltsgebühren kontrolliert.

### 3.3.3. Zusammenfassung zur richterlichen Unabhängigkeit

Die richterliche Unabhängigkeit ist ein Grundbaustein eines leistungsfähigen Justizsystems. Sie ist maßgeblich für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, für die Fairness von Gerichtsverfahren und für das Vertrauen der Bürger und Unternehmen in das Rechtssystem. Deshalb muss jede Justizreform die Rechtsstaatlichkeit wahren und mit den europäischen Standards für die richterliche Unabhängigkeit im Einklang stehen. Im Justizbarometer 2022 werden Trends bezüglich der Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz seitens der breiten Öffentlichkeit und der Unternehmen aufgezeigt. Außerdem enthält diese Ausgabe einige Indikatoren zu den nationalen Sicherheitsüberprüfungen von Richtern, zu der Möglichkeit für höherrangige Gerichte/Oberste Gerichte, aus eigener Initiative über die Kohärenz der Rechtsprechung niedrigerrangiger Gerichte zu entscheiden, und zu Vorschriften zur Regelung des „Drehtüreffekts“; zudem gibt sie einen ausführlicheren Einblick in die Möglichkeit zur Überprüfung einer Entscheidung eines Staatsanwalts, auf eine Strafverfolgung zu verzichten. Die strukturellen Indikatoren an sich lassen keine Schlussfolgerungen hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz in den Mitgliedstaaten zu, stellen jedoch mögliche Elemente dar, die als Ausgangspunkt für eine solche Analyse herangezogen werden können.

- Im Justizbarometer 2022 ist dargestellt, wie sich die **Wahrnehmung der Unabhängigkeit** in den Umfragen unter der breiten Öffentlichkeit (Eurobarometer) und Unternehmen (Eurobarometer) entwickelt hat:
  - Aus der siebten Eurobarometer-Umfrage unter der breiten Öffentlichkeit (Schaubild 50) geht hervor, dass die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz sich gegenüber 2016 in über drei Fünfteln der Mitgliedstaaten *verbessert* hat. Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit in der breiten Öffentlichkeit hat sich in der Hälfte der Mitgliedstaaten, die vor speziellen Herausforderungen stehen, im Vergleich zu 2016 *verbessert*. Im Vergleich zum Vorjahr *ging* die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz durch die breite Öffentlichkeit jedoch in mehr als der Hälfte aller Mitgliedstaaten und in mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten, die vor speziellen Herausforderungen stehen, *zurück*. In einigen wenigen Mitgliedstaaten ist die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz durch die breite Öffentlichkeit weiterhin besonders gering.
  - Aus der siebten Eurobarometer-Umfrage unter den Unternehmen (Schaubild 52) geht hervor, dass die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz sich gegenüber 2016 in mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten *verbessert* hat. Im Vergleich zum Vorjahr *ging* die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz durch die Unternehmen jedoch in weniger als einem Drittel aller Mitgliedstaaten (während dies zum Vorjahr in mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten der Fall war) und in etwa einem Fünftel der Mitgliedstaaten, die vor speziellen Herausforderungen stehen, *zurück*. In einigen wenigen Mitgliedstaaten ist die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz jedoch nach wie vor besonders gering.
  - Als Gründe für den wahrgenommenen Mangel an Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern wurden *Einflussnahme und Druck durch Staat und Politik* am häufigsten genannt, gefolgt von *Einflussnahme und Druck durch wirtschaftliche oder sonstige Interessen*. Im Vergleich zu vorherigen Jahren fallen beide Gründe bei mehreren Mitgliedstaaten ins Gewicht, in denen die wahrgenommene



Unabhängigkeit sehr gering ist (Schaubilder 51 und 53).

- Zu den Gründen für eine als gut wahrgenommene Unabhängigkeit der Gerichte und Richter gaben knapp vier Fünftel der Unternehmen und der breiten Öffentlichkeit (dies entspricht jeweils 41 % und 42 % aller Befragten) die *Garantien aufgrund von Status und Stellung von Richtern* an.
- Erstmals werden im EU-Justizbarometer die Ergebnisse einer Eurobarometer-Umfrage dazu vorgestellt, wie Unternehmen die Wirksamkeit des Investitionsschutzes durch Gesetze und Gerichte in Bezug auf nach ihrer Meinung ungerechtfertigte Entscheidungen oder Untätigkeit des Staates wahrnehmen (Schaubild 54). Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass das Handeln der Behörden, Stabilität und Qualität des Rechtsetzungsprozesses sowie die Wirksamkeit der Gerichte und des Eigentumsschutzes Schlüsselfaktoren sind, die für das Vertrauen in den Investitionsschutz vergleichbare Bedeutung haben. Zu den Gründen für die Bedenken der Unternehmen bezüglich der Wirksamkeit des Investitionsschutzes (Schaubild 55) gehörten ein *unvorhersehbares, nicht transparentes Handeln der Behörden und Schwierigkeiten bei der gerichtlichen Anfechtung von Verwaltungsentscheidungen*, der am häufigsten genannte Grund, dicht gefolgt von *häufigen Änderungen der Rechtsvorschriften oder Bedenken hinsichtlich der Qualität des Rechtsetzungsprozesses*.
- In Schaubild 56 wird gezeigt, ob die nationale Sicherheitsbehörde in den Mitgliedstaaten an der Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen von – angehenden oder etablierten – Richtern beteiligt ist und wie oft diese Überprüfungen durchgeführt werden.
- Aus Schaubild 57 geht hervor, ob höherrangige Gerichte oder Oberste Gerichte aus eigener Initiative eine Entscheidung über die Kohärenz der Rechtsprechung niedrigerrangiger Gerichte treffen können. Diese Entscheidungen können entweder beratender oder verbindlicher Natur sein und nur für einen bestimmten Fall vor dem niedrigerrangigen Gericht oder für alle ähnlich gelagerten Fälle vor allen Gerichten gelten.
- Schaubild 58 stellt die bestehenden Garantien für den Fall dar, dass Richter oder Staatsanwälte beschließen, sich vorübergehend in politisch exponierten Positionen zu betätigen, insbesondere als Politiker, Minister, Regierungsbeamte, Kabinettsmitglieder oder in anderen politischen Ämtern.
- Aus Schaubild 59 gehen die bestehenden Garantien hervor, wenn ein Staatsanwalt beschließt, auf eine Strafverfolgung zu verzichten. Das aktualisierte Schaubild gibt einen detaillierteren Überblick über die Garantien, die bei Straftaten ohne Opfer (z. B. bei Geldwäsche) und bei Straftaten mit Opfer zur Verfügung stehen. Während in einigen Mitgliedstaaten in beiden Fällen die Möglichkeit besteht, die Entscheidung, auf eine Strafverfolgung vor einem Gericht zu verzichten, anzufechten, kann in den meisten Mitgliedstaaten eine Überprüfung durch eine höherrangige Staatsanwaltschaft, ein Gericht oder durch beide durchgeführt werden. In einigen wenigen Mitgliedstaaten besteht keine Möglichkeit zur Überprüfung einer solchen Entscheidung.
- Schaubild 60 gibt einen ersten Überblick über die Einrichtungen und Behörden, die befugt sind, strafrechtliche Ermittlungen durchzuführen. In den meisten Mitgliedstaaten können strafrechtliche Ermittlungen nicht nur von der Polizei und der Staatsanwaltschaft, sondern auch von verschiedenen anderen Behörden durchgeführt werden.
- Schaubild 61 zeigt, dass obwohl in bestimmten Mitgliedstaaten die Exekutive eine gewisse Aufsichtsfunktion über Rechtsanwaltskammern ausübt, die Unabhängigkeit der

Rechtsanwälte im Allgemeinen gewährleistet ist, dass diese ihre Tätigkeit als Berater und Vertreter ihrer Mandanten frei ausüben können.

#### **4. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Das EU-Justizbarometer 2022 vermittelt einen vielfältigen Einblick in die Leistungsfähigkeit der Justizsysteme in den Mitgliedstaaten. Während der hohe Digitalisierungsgrad des Justizsystems in einigen Mitgliedstaaten während der COVID-19-Pandemie ein fast ungehindertes Arbeiten der Gerichte und Staatsanwaltschaften ermöglichte, führte die vorübergehende Schließung von Gerichten in anderen Mitgliedstaaten zu einem Rückgang der Effizienz, insbesondere bei erstinstanzlichen Gerichten.

Der aktualisierte Abschnitt über die Digitalisierung der Justizsysteme zeigt die Tendenzen bei der weiteren Übernahme digitaler Instrumente durch die Gerichte, Staatsanwaltschaften und Bediensteten auf. Das uneingeschränkte Vertrauen der Bürger in die Rechtssysteme aller Mitgliedstaaten zu gewährleisten, erweist sich nach wie vor als Herausforderung. Die Angaben im EU-Justizbarometer tragen zur Überwachung, die im Rahmen des Europäischen Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit durchgeführt wird, bei, und fließen in den jährlichen Bericht über die Rechtsstaatlichkeit der Kommission ein.