



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 7. Juli 2023
(OR. en)

11327/23

JAI 956
FREMP 207
AG 71
POLGEN 89

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	6. Juli 2023
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2023) 800 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2023) 800 final.

Anl.: COM(2023) 800 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.7.2023
COM(2023) 800 final

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

Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023

Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

{SWD(2023) 801 final} - {SWD(2023) 802 final} - {SWD(2023) 803 final} -
{SWD(2023) 804 final} - {SWD(2023) 805 final} - {SWD(2023) 806 final} -
{SWD(2023) 807 final} - {SWD(2023) 808 final} - {SWD(2023) 809 final} -
{SWD(2023) 810 final} - {SWD(2023) 811 final} - {SWD(2023) 812 final} -
{SWD(2023) 813 final} - {SWD(2023) 814 final} - {SWD(2023) 815 final} -
{SWD(2023) 816 final} - {SWD(2023) 817 final} - {SWD(2023) 818 final} -
{SWD(2023) 819 final} - {SWD(2023) 820 final} - {SWD(2023) 821 final} -
{SWD(2023) 822 final} - {SWD(2023) 823 final} - {SWD(2023) 824 final} -
{SWD(2023) 825 final} - {SWD(2023) 826 final} - {SWD(2023) 827 final}

1. EINLEITUNG

Die Rechtsstaatlichkeit ist neben der Demokratie und den Grundrechten einer der Grundwerte der Union. Sie ist allen Mitgliedstaaten gemeinsam und ein Fundament der Identität der Union. Sie ist ein zentraler Faktor für die politische Stabilität und den wirtschaftlichen Wohlstand in Europa. In den letzten Jahren sind diese Grundwerte weltweit unter Beschuss geraten und haben die Widerstandsfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf den Prüfstand gestellt. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine erinnert tragisch daran, dass diese Werte niemals als selbstverständlich angesehen werden können. Um diese Werte zu wahren und die europäische Gesellschaft angesichts der sich wandelnden Herausforderungen zu schützen, bedarf es kontinuierlicher proaktiver Maßnahmen.

Jedes Jahr trägt der Zyklus der Rechtsstaatlichkeit zu einer starken und gesunden europäischen Demokratie bei. **Im jährlichen Bericht über die Rechtsstaatlichkeit wird ein Überblick über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten und in der EU insgesamt gegeben, neue Herausforderungen werden erkannt und verhindert und Reformen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit werden unterstützt.** Der Bericht stützt sich weiterhin auf eine transparente und objektive Methodik, die den spezifischen nationalen Gegebenheiten und Traditionen Rechnung trägt und die Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten gewährleistet. Seit seiner Einführung im Jahr 2020 diente der jährliche Bericht als Grundlage für konstruktive Diskussionen und einen umfassenden Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten – sowohl auf politischer als auch auf technischer Ebene – im Europäischen Parlament und in den nationalen Parlamenten. Er hat bei den Bemühungen um die Förderung und den Schutz der Rechtsstaatlichkeit in der Praxis eine zentrale Rolle gespielt.

Wie in den Vorjahren werden im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 die Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten im Rahmen von vier Pfeilern untersucht: Justiz, Korruptionsbekämpfung, Medienfreiheit und Medienpluralismus sowie umfassendere institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung. Die Erörterungen im Rat über den Bericht 2022 verliefen positiv und konstruktiv, wobei die Mitgliedstaaten die Ergebnisse und Empfehlungen des Berichts begrüßten. Dies zeigt sich auch in den Bemühungen der Mitgliedstaaten, die Empfehlungen umzusetzen. Fast 65 % der spezifischen Empfehlungen, die im vergangenen Jahr an die Mitgliedstaaten gerichtet wurden, wurden bereits umgesetzt. Dies spiegelt eine positive Entwicklung wider, auch wenn eingeräumt werden sollte, dass es bei bestimmten Reformen der Rechtsstaatlichkeit länger dauern kann, bis sie Früchte tragen.¹

Die regelbasierte Ordnung ist für die Glaubwürdigkeit der EU von zentraler Bedeutung, und in den letzten Jahren wurde ein breiteres Instrumentarium entwickelt, um die Achtung der Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten. Vertragsverletzungsverfahren, institutionelle Mechanismen wie die Verfahren nach Artikel 7 und politische Faktoren wie die Aufbau- und Resilienzfähigkeit haben alle wichtige rechtsstaatliche Dimensionen. Die allgemeine Konditionalitätsregelung bietet ein gezieltes Instrument zum Schutz des EU-Haushalts, wenn Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung oder die finanziellen Interessen der EU beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen.² Mit

¹ Bei mehr als einem Viertel der Empfehlungen wurden erhebliche Fortschritte erzielt oder sie wurden vollständig umgesetzt; bei rund 40 % der Empfehlungen wurden einige Fortschritte erzielt. Bei den übrigen Empfehlungen wurden keine Fortschritte festgestellt.

² Verordnung (EU) 2020/2092 vom 16. Dezember 2020 (ABl. L 433I vom 22.12.2020).

diesen Instrumenten soll sichergestellt werden, dass die Rechtsstaatlichkeit nicht nur ein Grundsatz, sondern eine greifbare Realität ist, auf die sich jede Person und jedes Unternehmen in der EU verlassen kann.

Rechtsstaatlichkeit und eine regelbasierte internationale Ordnung sind ein wichtiger Schutz vor der Ausbreitung autoritärer Regime und der Verletzung des Völkerrechts. Die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit ist daher neben der Festigung der demokratischen Strukturen und dem Schutz der Menschenrechte ein wesentliches Element des auswärtigen Handelns der EU. Sie ist von zentraler Bedeutung für die Zusammenarbeit der EU mit Bewerberländern und potenziellen Bewerberländern im Rahmen des Erweiterungsprozesses, die Zusammenarbeit mit Partnern in der Nachbarschaft sowie ein umfassenderes Engagement der EU gegenüber Ländern weltweit.

2. SCHLÜSSELASPEKTE DER LAGE IM BEREICH DER RECHTSSTAATLICHKEIT IN DEN MITGLIEDSTAATEN

Wie in den Vorjahren werden in diesem Bericht wesentliche gemeinsame Themen und Tendenzen, spezifische Herausforderungen und positive Entwicklungen dargelegt. Die Beispiele spiegeln diese Tendenzen wider und stammen aus den Bewertungen in den 27 Länderkapiteln, die ein integraler Bestandteil dieses Berichts sind und den detaillierten Hintergrund für jeden Mitgliedstaat liefern.³ Der Bericht enthält auch spezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten⁴ und Berichte über die Fortschritte bei der Umsetzung der im vergangenen Jahr abgegebenen spezifischen Empfehlungen⁵. Diese sind in vier zentrale Pfeiler gegliedert:

- Die **Justizsysteme** der Mitgliedstaaten, wobei ihre Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz im Mittelpunkt stehen. Dies sind Schlüsselparame-ter, die die wirksame Anwendung und Durchsetzung des EU-Rechts sowie die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit gewährleisten. Nur gut funktionierende und vollständig unabhängige Justizsysteme können den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen zugutekommen. Sie sind zudem unerlässlich für die justizielle Zusammenarbeit in der EU, das Funktionieren des Binnenmarkts und die Rechtsordnung der EU als Ganzes.
- Die **Rahmen für die Korruptionsbekämpfung**, wobei der Schwerpunkt auf der Wirksamkeit der nationalen Korruptionsbekämpfungsstrategien liegt und die verschiedenen Schlüsselbereiche der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption bewertet werden. Wirksame Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, Transparenz und Integrität tragen dazu bei, die Stärke und Zuverlässigkeit der staatlichen Befugnisse zu gewährleisten, und sind von entscheidender

³ Die Länderkapitel sind [hier](#) abrufbar.

⁴ Die Empfehlungen, auf die im gesamten Bericht in den Fußnoten verwiesen wird, sind im Anhang in der Reihenfolge der Pfeiler in den Länderkapiteln aufgeführt und in die einzelnen Länderkapitel enthalten.

⁵ Die im Länderkapitel enthaltenen Bewertungen greifen künftigen Bewertungen nach Artikel 24 der Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität oder Artikel 15 der Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik nicht vor.

Bedeutung für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen in die Behörden.

- **Medienfreiheit und Medienpluralismus**, wobei der Schwerpunkt auf Kernbereichen wie der Unabhängigkeit der Medienregulierungsbehörden, der Transparenz und Konzentration der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich, der Transparenz und Fairness bei der Zuweisung staatlicher Werbung, der Sicherheit von Journalistinnen und Journalisten und dem Zugang zu Informationen sowie der Verwaltung der öffentlich-rechtlichen Medien liegt. Diese Aspekte sind von entscheidender Bedeutung für die Art und Weise, wie die Medien ihre Rolle in einer gesunden Demokratie wahrnehmen.
- **Institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung**, wobei der Schwerpunkt auf Bereichen liegt, die für die Rechtsstaatlichkeit von zentraler Bedeutung sind, so etwa die Qualität und Inklusivität des nationalen Gesetzgebungsverfahrens, die Rolle der Verfassungsgerichte und von unabhängigen Behörden wie dem Bürgerbeauftragten, Gleichstellungsstellen⁶ und nationalen Menschenrechtsinstitutionen sowie die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen bei der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit.

Methodik des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit und seiner Empfehlungen

Die Bewertung in den Länderkapiteln wurde in Übereinstimmung mit dem Anwendungsbereich und der Methodik erstellt, die bei der Erstellung der vorangegangenen Ausgaben des Berichts zugrunde gelegt wurden.⁷ Die Länderkapitel stützen sich auf eine von der Kommission eigenverantwortlich durchgeführte qualitative Bewertung, deren Schwerpunkt auf einer Synthese der wesentlichen Entwicklungen seit Juli 2022 liegt und in der die in den Mitgliedstaaten ermittelten Herausforderungen und positiven Aspekte dargelegt werden. In den einzelnen Länderkapiteln liegt der Schwerpunkt der Analysen insbesondere auf Themen, bei denen im vorhergehenden Bericht bedeutende Entwicklungen oder Herausforderungen festgestellt wurden, die während dieses Betrachtungszeitraums fortbestanden.

Die Analyse enthält auch eine qualitative Bewertung der Fortschritte, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Empfehlungen für 2022 erzielt haben. Die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen beruhen auf einer qualitativen Bewertung der Entwicklungen seit Juli 2022 unter Berücksichtigung des Gesamtkontextes in den Mitgliedstaaten. Je nach den Fortschritten, die bei den verschiedenen Teilbereichen der einzelnen Empfehlungen erzielt wurden, hat die Kommission die Schlussfolgerungen jeweils in die folgenden Kategorien eingeteilt: keine Fortschritte, einige Fortschritte, erhebliche Fortschritte und vollständige Umsetzung.⁸

Das Ziel der Empfehlungen von 2023 besteht weiterhin darin, den Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines fortwährenden Dialogs dabei zu helfen und sie dabei zu unterstützen,

⁶ Im Dezember 2022 schlug die Kommission Maßnahmen zur Stärkung der Rolle und Unabhängigkeit der Gleichstellungsstellen vor.

⁷ Die Methodik ist [hier](#) abrufbar.

⁸ Die Empfehlungen aus dem Jahr 2022 werden im Allgemeinen in den diesjährigen Bericht aufgenommen, wobei erforderlichenfalls Anpassungen vorgenommen werden, wenn die in den Mitgliedstaaten unternommenen Schritte zu keinen Fortschritten führen oder wenn vor allem nur einige Fortschritte erzielt wurden.

Reformen voranzubringen und zu ermitteln, wo Verbesserungen oder Folgemaßnahmen zu jüngsten Änderungen oder Reformen erforderlich sein könnten.⁹

Der Bericht ist das Ergebnis einer engen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und stützt sich auf eine Vielzahl nationaler, internationaler und sonstiger Quellen.¹⁰ Alle Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, zu dem Prozess beizutragen, schriftliche Beiträge¹¹ zu leisten und an speziellen Länderbesuchen teilzunehmen. Diese Länderbesuche boten Gelegenheit, sich über die Folgemaßnahmen zu den im Bericht von 2022 ausgesprochenen Empfehlungen und über alle anderen wichtigen Entwicklungen auszutauschen.¹² Darüber hinaus hat die Kommission den Bericht auf politischer Ebene mit den nationalen Behörden und Regierungen sowie mit Vertretern in den nationalen Parlamenten erörtert. Eine gezielte Konsultation der Interessenträger lieferte zudem wertvolle bereichsübergreifende und länderspezifische Beiträge.¹³ Darüber hinaus stellte der Europarat eine Übersicht über seine jüngsten Stellungnahmen und Berichte zu den EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung.¹⁴ Vor der Annahme dieses Berichts wurde den Mitgliedstaaten Gelegenheit geboten, aktualisierte sachliche Daten zu ihren Länderkapiteln vorzulegen.

2.1 Justizsysteme

Nur gut funktionierende und vollständig unabhängige Justizsysteme können den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen zugutekommen. Sie sind auch für das Vertrauen in grenzüberschreitende Operationen in der EU und die justizielle Zusammenarbeit sowie für das Funktionieren des Binnenmarkts und der Rechtsordnung der EU insgesamt von entscheidender Bedeutung.¹⁵

Wirksame Justizsysteme sind für die Anwendung und Durchsetzung des EU-Rechts und die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit von entscheidender Bedeutung. Die Unabhängigkeit der Justiz ist ein Erfordernis, das sich aus dem Grundsatz des wirksamen Rechtsschutzes nach Artikel 19 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und aus dem in Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Recht ergibt, einen wirksamen Rechtsbehelf bei einem Gericht einzulegen. Unabhängige Richter und Gerichte gewährleisten

⁹ Die Grundsätze, auf deren Grundlage die Empfehlungen ausgearbeitet wurden, sind dieselben wie im vergangenen Jahr. Siehe COM(2022) 500 final, S. 3-4 und die Methodik für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit. Die Empfehlungen gelten unbeschadet etwaiger Verfahren, die die Kommission im Rahmen anderer Rechtsinstrumente wie Vertragsverletzungsverfahren oder der Konditionalitätsverordnung einleiten kann.

¹⁰ Zu den Quellen, die zur Erstellung dieses Berichts herangezogen wurden, gehören insbesondere die schriftlichen Beiträge der Mitgliedstaaten, die im Rahmen der gezielten Konsultation von Interessenträgern eingegangenen Beiträge, von internationalen Organisationen erstellte Informationen oder von nationalen Behörden und Interessenträgern im Rahmen von Länderbesuchen erhaltene Informationen. Diese Quellen fließen in die Bewertung der Kommission ein und bilden als solche nicht den Standpunkt der Kommission ab. Die Schlussfolgerungen der Kommission bleiben in ihrer eigenen Verantwortung.

¹¹ Siehe [hier](#).

¹² Informationen über die Länderbesuche sind den jeweiligen Länderkapiteln zu entnehmen. Im Zuge dieser online durchgeführten Länderbesuche sprach die Kommission mit den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich Justizbehörden, unabhängiger Stellen und Strafverfolgungsbehörden, sowie mit weiteren Interessenträgern wie Journalistenverbänden und der Zivilgesellschaft.

¹³ Siehe [hier](#).

¹⁴ [Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 – Beitrag der Interessenträger – Europarat Europäische Kommission \(europa.eu\)](#).

¹⁵ Das EU-Justizbarometer 2023 enthält eine vergleichende Analyse der nationalen Justizsysteme.

faire Gerichtsverfahren und den Schutz der Rechte des Einzelnen. Sie sind auch für den Schutz der in Artikel 2 EUV verankerten Werte von wesentlicher Bedeutung.¹⁶

Bei der Reform ihrer Justizsysteme müssen die Mitgliedstaaten die Anforderungen des EU-Rechts und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH)¹⁷ vollständig einhalten. Wichtig ist auch, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung von Reformen die europäischen Standards berücksichtigen. Europäische justizielle Netze und Verbände¹⁸ tragen ebenfalls zur Förderung und Wahrung der Rechtsstaatlichkeit bei, da sie an der Weiterentwicklung europäischer Standards für ihre Berufe und die Rechtsstaatlichkeit im weiteren Sinne arbeiten und wichtige Beiträge zur Ausarbeitung des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit leisten.

Wahrgenommene Unabhängigkeit

Wie im EU-Justizbarometer 2023 dargelegt, zeigen Eurobarometer-Umfragen, die 2023 durchgeführt wurden, dass sich die Wahrnehmung der Unabhängigkeit in der breiten Öffentlichkeit im Vergleich zu 2022 in 12 Mitgliedstaaten verbessert hat.¹⁹ Bei den Unternehmen ergaben Umfragen jedoch eine Verschlechterung der Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz in 13 Mitgliedstaaten. In [Finnland](#), [Dänemark](#), [Österreich](#), [Deutschland](#) und [Luxemburg](#) ist der Grad der wahrgenommenen Unabhängigkeit in der breiten Öffentlichkeit nach wie vor besonders hoch (über 75 %), während er in [Polen](#) und [Kroatien](#) nach wie vor sehr niedrig ist (unter 30 %).

Justizräte und Verfahren für die Ernennung und Entlassung von Richtern als elementare Garantien für die Unabhängigkeit der Justiz

Viele Mitgliedstaaten haben weiterhin Reformen in Bezug auf Schlüsselemente ihres Justizsystems durchgeführt, wie die Verfahren für die Ernennung und Entlassung von Richtern oder in Bezug auf die Justizräte. Es ist wichtig, dass solche Reformen die Unabhängigkeit der Justiz auf der Grundlage der vom EuGH aufgestellten Grundsätze gewährleisten.

Wenn Justizräte eingerichtet werden, fungieren sie – wie in der Rechtsprechung des EuGH²⁰ anerkannt – als wichtige Garanten der Unabhängigkeit der Justiz. Sie können als Puffer zwischen der Justiz und den anderen Gewalten in Angelegenheiten wie der Ernennung und Laufbahn von Richtern oder Staatsanwälten sowie bei der Verwaltung des Justizsystems fungieren. Vom Europarat wurden zentrale europäische Standards für die Art und Weise entwickelt, wie Justizräte eingerichtet werden sollten, um ihre Unabhängigkeit, einschließlich ihrer Zusammensetzung, am besten zu gewährleisten.²¹ Die Justizräte benötigen auch

¹⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 5. Juni 2023, Kommission/Polen, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, Rn. 64 bis 74.

¹⁷ Ein Verweis auf die wichtigsten Urteile seit dem letzten Bericht findet sich in Abschnitt 4.

¹⁸ Wie das Europäische Netz der Räte für das Justizwesen, das Netz der Präsidenten der Obersten Gerichtshöfe der Europäischen Union, die Vereinigung der Staatsräte und der Obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union und der Rat der europäischen Anwaltschaften.

¹⁹ EU-Justizbarometer 2023, Schaubilder 49 und 51.

²⁰ Der EuGH hat anerkannt, dass ein Justizrat, der an einem Ernennungsverfahren teilnimmt, an dem politische Gremien beteiligt sind, dazu beitragen kann, dieses Verfahren objektiver zu gestalten, indem er den Ermessensspielraum begrenzt, über den die politischen Organe bei der Ausübung ihrer Befugnisse verfügen, sofern dieser Rat über eine ausreichende Unabhängigkeit von der Exekutive und der Legislative sowie von der Stelle, der er eine Stellungnahme vorlegt, verfügt. Siehe z. B. Urteil vom 2. März 2021, AB u. a. (Verfahren zur Ernennung zum Richter am Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht)), C-824/18, Rn. 123 bis 125, und zitierte Rechtsprechung.

²¹ Siehe insbesondere Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Europarates.

angemessene Ressourcen, um wirksam arbeiten und ihre Mandate erfüllen zu können, und sie müssen in der Lage sein, ihren Haushalt unabhängig zu verwalten.

Im Anschluss an die Empfehlungen des Berichts aus dem Jahr 2022 wurden in einer Reihe von Mitgliedstaaten die gesetzgeberischen Bemühungen zur Stärkung der Unabhängigkeit und Effizienz der Justizräte abgeschlossen. In anderen Ländern sind die Beratungen noch nicht abgeschlossen. In [Luxemburg](#) wurden zwei wichtige Reformen verabschiedet: eine Verfassungsreform zur Schaffung des Nationalen Justizrats und eine Gesetzesreform, mit der die Zusammensetzung des Nationalen Justizrates an die europäischen Standards angepasst und der Status von Richtern und Staatsanwälten festgelegt wird. In den [Niederlanden](#) sind mehr als die Hälfte der Mitglieder des Justizrates nun Richter. In [Ungarn](#) stärkt ein neues Gesetz die Rolle des Nationalen Justizrates, indem ihm ermöglicht wird, effektiv ein Gegengewicht zu den Befugnissen des Präsidenten des Landesgerichtsamtes zu bilden, unter anderem indem sichergestellt wird, dass seine Stellungnahmen zu einer Reihe wichtiger Fragen verbindlich sind. In [Portugal](#) wurde ein neuer Rechtsrahmen für den Obersten Rat der Verwaltungs- und Finanzgerichte fertiggestellt, der die Verwaltungs- und Finanzautonomie vorsieht. In [Italien](#) wurden nun die unmittelbar anwendbaren Bestimmungen der Reform des Obersten Gerichtsrates in Kraft gesetzt; das volle Ausmaß ihrer Auswirkungen auf die Arbeit des Rates wird derzeit bewertet. In [Schweden](#) hat ein Untersuchungsausschuss seine Arbeit abgeschlossen und Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz empfohlen, einschließlich der Einrichtung einer neuen Gerichtsverwaltungsbehörde, die von der Regierung unabhängiger wäre. In [Finnland](#) setzte die zuvor eingerichtete Nationale Gerichtsverwaltung ihre Arbeit fort und entwickelte neue Initiativen zur weiteren Unterstützung der Gerichte.

In anderen Mitgliedstaaten müssen in Bezug auf die Justizräte noch Bedenken ausgeräumt werden. In der [Slowakei](#) bleibt die Frage unzureichender Garantien in Bezug auf die Entlassung von Mitgliedern der von der Exekutive und dem Parlament ernannten Justizräte bestehen. In [Bulgarien](#) gibt die Zusammensetzung des Obersten Justizrats nach wie vor Anlass zur Sorge. In [Spanien](#) gibt die Lage des Allgemeinen Justizrates Anlass zu ernster Besorgnis, da erstens der Rat trotz der Dringlichkeit nicht neu besetzt wurde und zweitens keine Schritte zur Anpassung des Ernennungsverfahrens für seine Richter unternommen wurden. Diese fehlende Neubesetzung wirkt sich auf die Ernennungen am Obersten Gerichtshof und das Justizsystem insgesamt aus. In [Zypern](#) wurde im Anschluss an die jüngste Reform der Ernennung von Richtern die Zusammensetzung des Obersten Justizrates auf Mitglieder ausgeweitet, die keine Richter sind, um die demokratische Legitimität des Rates zu stärken, auch wenn es noch keine breitere Beteiligung von Richtern gibt, die von ihren Amtskollegen ausgewählt werden, da die richterliche Komponente nach wie vor ausschließlich aus Richtern des Obersten Gerichtshofs besteht. In [Polen](#) müssen noch ernsthafte Bedenken im Zusammenhang mit dem nationalen Justizrat ausgeräumt werden, da berechtigte Zweifel an seiner Unabhängigkeit bestehen.²²

Die Methode für die Ernennung und Entlassung von Richtern ist eine wichtiger Garant für die Unabhängigkeit der Justiz und kann Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Unabhängigkeit in der Öffentlichkeit haben. Wie der EuGH klargestellt hat, dürfen nach dem Unionsrecht zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Justiz materielle Voraussetzungen und Verfahrensmodalitäten für die Ernennung von Richtern keine berechtigten Zweifel an

²² Die Empfehlungen betreffen BG, ES und SK.

deren Unempfänglichkeit für äußere Faktoren und an ihrer Neutralität als Richter aufkommen lassen.²³

Seit dem letzten Bericht haben mehrere Mitgliedstaaten die Verfahren zur Ernennung von Richtern und die Funktionsweise ihrer höchsten Gerichte verbessert, auch als Folgemaßnahme zu den Empfehlungen von 2022. In [Finnland](#) schlug eine Arbeitsgruppe des Justizministeriums Verfassungsänderungen vor, um die Unabhängigkeit der Justiz zu stärken, unter anderem zur Reform des Ernennungsverfahrens für Laienrichter, zur Festlegung einer Höchstzahl von Richtern am Obersten Gerichtshof und zur Festlegung eines obligatorischen Ruhestandsalters für Richter. In [Österreich](#) wurde ein Gesetz verabschiedet, das eine richterliche Mitwirkung bei der Ernennung des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Obersten Gerichtshofs vorsieht, obwohl die fehlende richterliche Mitwirkung bei der Ernennung von Präsidenten der Verwaltungsgerichte weiterhin Anlass zur Sorge gibt. In [Slowenien](#) sehen neue Reformen vor, dass die Befugnis zur Ernennung von Richtern vom Parlament auf den Präsidenten und den Justizrat übertragen wird, wengleich der Mangel an Garantien für die Unabhängigkeit der Justiz Anlass zur Sorge gibt. In [Zypern](#) umfasst ein neues System für die Ernennung von Richtern am Obersten Verfassungsgericht und am Obersten Gerichtshof einen positiven Schritt unter Einbeziehung der Justiz im Einklang mit den europäischen Standards. In [Schweden](#) führten die jüngsten Entwicklungen zu einer umfassenderen gesellschaftlichen Diskussion über das System der Ernennung von Laienrichtern, die über politische Parteien erfolgt und daher Bedenken hinsichtlich der Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit aufkommen lässt. In [Ungarn](#) dürfte das Risiko willkürlicher Entscheidungen über die Laufbahn von Richtern durch ein neues Gesetz begrenzt werden, das sicherstellt, dass der Nationale Justizrat eine verbindliche Stellungnahme abgibt. Mit neuen Gesetzen wurden mehrere Bedenken im Zusammenhang mit der Funktionsweise der Kúria (Oberster Gerichtshof) ausgeräumt, darunter die Abschaffung der Befugnis der Kúria, die Notwendigkeit von Vorabentscheidungsersuchen im Einklang mit den Anforderungen des EU-Rechts zu prüfen. Die Fallzuweisung in der Kúria dürfte nach einer Gesetzesreform und der vollständigen Umsetzung der Reform transparenter werden.

In anderen Mitgliedstaaten bestehen nach wie vor Herausforderungen bei der Besetzung hochrangiger Richterstellen und bei den Posten des Gerichtspräsidenten. In [Malta](#) ist die Justiz nach wie vor nicht in das Verfahren zur Ernennung des Obersten Richters eingebunden. In [Griechenland](#) wurden keine Schritte in Bezug auf die Einbeziehung der Justiz in das Ernennungsverfahren für die Position des obersten Richters unternommen. In [Litauen](#) wurden durch neue Rechtsvorschriften einige Fortschritte bei der Verbesserung der Transparenz bei der Ernennung von Richtern erzielt, wengleich zusätzliche Garantien gefordert werden. In [Lettland](#) wurde kein Verfahren eingeleitet, um angemessene Garantien gegen unzulässige politische Einflussnahme bei der Ernennung von Richtern am Obersten Gerichtshof zu gewährleisten. In [Irland](#) gibt die geplante Zusammensetzung der Kommission für die Ernennung von Richtern weiterhin Anlass zu Bedenken.²⁴

In einigen Mitgliedstaaten bestehen weitere Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz. In der [Slowakei](#) gibt der Straftatbestand des Rechtsmissbrauchs, der für Richter in Bezug auf ihre gerichtlichen Entscheidungen eingeführt wurde, weiterhin Anlass zur

²³ Siehe Urteile vom 15. Juli 2021, Kommission/Polen, C-791/19, Rn. 98 bis 108; vom 20. April 2021, Repubblika/II-Prim Ministru, C-896/19, Rn. 66; vom 2. März 2021, AB u. a. (Verfahren zur Ernennung zum Richter am Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht)), C-824/18, Rn. 66, 124 und 125; vom 19. November 2019, AK u. a., verbundene Rechtssachen C-585/18, C-624/18 und C-625/18, Rn. 137 und 138.

²⁴ Die Empfehlungen betreffen IE, EL, LV, LT, MT, AT, SI, FI und SE.

Besorgnis, da er eine negative psychologische Wirkung auf die Richter hat und auch für die Ermittlungsbehörden eine Belastung darstellt.²⁵

In [Polen](#) bestehen nach wie vor ernsthafte Zweifel daran, ob eine Reihe von Richtern am Obersten Gericht, die in den Jahren 2018 und 2019 ernannt wurden, einschließlich ihres Ersten Präsidenten, die Anforderungen eines durch Gesetz errichteten Gerichts erfüllen. Eine Vorabentscheidung des EuGH im Zusammenhang mit einer Ernennung eines Richters in die Kammer für außerordentliche Überprüfung wurde bisher nicht umgesetzt. In [Ungarn](#) werden Schritte unternommen, um die Etappenziele in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans zu erreichen. Weitere Bedenken betreffen die Fallzuweisungssysteme in unteren Gerichten.²⁶

Autonomie und Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft sind nach wie vor wichtige Reformthemen

In der EU gibt es kein einheitliches Modell für den institutionellen Aufbau der Staatsanwaltschaften. Es bedarf jedoch stets institutioneller Garantien, um sicherzustellen, dass die Staatsanwaltschaft ausreichend autonom handelt, wirksam und unparteiisch ermitteln und Fälle ohne politischen Druck vor Gericht bringen kann. Dies ist nicht nur für das Strafrecht der Mitgliedstaaten und der EU von wesentlicher Bedeutung, sondern wirkt sich auch unmittelbar auf die EU aus, wenn es darum geht, Fragen wie den Schutz der finanziellen Interessen der EU oder die Anwendung von Sanktionen seit der Invasion Russlands in die Ukraine sicherzustellen.

Im Anschluss an die Empfehlungen des Berichts 2022 haben mehrere Mitgliedstaaten Reformen ihrer Staatsanwaltschaften eingeleitet oder fortgesetzt, wobei unterschiedliche Fortschritte erzielt wurden. In [Malta](#) wurde ein neues Disziplinarsystem für Staatsanwälte eingeführt, mit dem unterschiedliche Disziplinarvergehen sowie das anzuwendende Verfahren festgelegt werden. In [Luxemburg](#) stärkt eine Verfassungsreform die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft bei der Durchführung individueller Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen. In den [Niederlanden](#) wird über die Abschaffung der Befugnis der Exekutive, Staatsanwälten in Einzelfällen Anweisungen zu erteilen, diskutiert. In [Tschechien](#) wurde im Parlament ein Gesetzentwurf vorgelegt, mit dem bestimmte Garantien für die Entlassung des Generalstaatsanwalts durch das Justizministerium eingeführt wurden. In [Slowenien](#) werden Gesetzesänderungen vorbereitet, um Garantien für die Unabhängigkeit der Justiz und die Autonomie der Staatsanwälte in die Vorschriften über parlamentarische Untersuchungen aufzunehmen.

Eine Reihe von Problemen, die in früheren Berichten zur Rechtsstaatlichkeit aufgezeigt wurden und sich in den Empfehlungen des Berichts von 2022 widerspiegeln, bleiben jedoch ungelöst. In [Spanien](#) wurden keine Maßnahmen ergriffen, um das Statut des Generalstaatsanwalts zu stärken und die Trennung der Amtszeit des Generalstaatsanwalts von der Amtszeit der Regierung anzugehen. In [Österreich](#) sind die Pläne zur Einrichtung einer unabhängigen Bundesstaatsanwaltschaft, auch um die unabhängige Arbeit der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft sicherzustellen, nicht weiter vorangekommen. In [Zypern](#) ist die Staatsanwaltschaft unter der Leitung des Generalstaatsanwalts Teil des Juristischen Dienstes der Republik, und es gibt keine klare Trennung zwischen dem mit Beratungsaufgaben betrauten Personal und dem mit Strafverfolgungsaufgaben betrauten Personal. Auch das Fehlen der Möglichkeit, Entscheidungen des Generalstaatsanwalts, das

²⁵ Eine Empfehlung betrifft SK.

²⁶ Eine Empfehlung betrifft HU.

Verfahren nicht strafrechtlich zu verfolgen oder einzustellen, zu überprüfen, gibt Anlass zur Sorge. In der [Slowakei](#) gibt die Befugnis des Generalstaatsanwalts, Entscheidungen von Staatsanwälten mit niedrigerem Rang aufzuheben, nach wie vor Anlass zur Sorge, sowohl in Bezug auf die fehlende gerichtliche Überprüfung als auch in Bezug auf ihre Anwendung durch den Generalstaatsanwalt in mehreren prominenten Korruptionsfällen. In [Polen](#) wurden einige Fortschritte bei der Gewährleistung der funktionalen Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft von der Regierung erzielt, doch wurden die Aufgaben des Justizministers und des Generalstaatsanwalts noch nicht getrennt.²⁷

Gewährleistung der Rechenschaftspflicht und Wahrung der Unabhängigkeit in Disziplinarverfahren, an denen Richter und Staatsanwälte beteiligt sind

In seiner Rechtsprechung hat der EuGH wesentliche Garantien festgelegt, um sicherzustellen, dass der disziplinarrechtliche Rahmen nicht als Mittel zur politischen Kontrolle der Justiz genutzt werden kann.²⁸ Zu diesen Garantien gehören Vorschriften, in denen das als Disziplinarvergehen einzustufende Verhalten und die anwendbaren Strafen festgelegt sind. Disziplinarverfahren sind unter Einbeziehung einer unabhängigen Stelle und nach einem Verfahren durchzuführen, mit dem die in den Artikeln 47 und 48 der Charta verankerten Rechte, insbesondere die Verteidigungsrechte, in vollem Umfang gewahrt werden. Die Vorschriften müssen auch die Möglichkeit vorsehen, die Entscheidungen der Disziplinarorgane vor Gericht anzufechten.²⁹

In Fortsetzung der in früheren Berichten über die Rechtsstaatlichkeit beobachteten Tendenz haben einige Mitgliedstaaten Reformen zur Stärkung der Garantien für die Unabhängigkeit der Justiz in Disziplinarverfahren umgesetzt oder sind dabei, solche Reformen vorzubereiten. In der [Slowakei](#) gibt es vor dem Obersten Verwaltungsgericht ein neues Disziplinarverfahren für Richter, Staatsanwälte, Vollstreckungsbedienstete und Notare, das Berichten zufolge gut funktioniert. In [Tschechien](#) wird derzeit eine Reform des Disziplinarverfahrens für Richter vorbereitet, um die Möglichkeit einzuführen, die Entscheidungen eines Disziplinargerichts anzufechten. In [Slowenien](#) werden derzeit Änderungen am Gesetz über den Justizrat ausgearbeitet, die sich auf seine verfahrensrechtliche Rolle in Disziplinarverfahren konzentrieren. In [Kroatien](#) wurden im Anschluss an die letztjährigen Empfehlungen die regelmäßigen Sicherheitsüberprüfungen aller Richter durch eine Entscheidung des Verfassungsgerichts aufgehoben, und die Sicherheitsüberprüfungen aller Staatsanwälte sollen durch die Ausarbeitung von Änderungen aufgehoben werden. In [Rumänien](#) haben Änderungen der zivil- und disziplinarrechtlichen Haftungsregelungen die Unabhängigkeit der Justiz gestärkt.

Es gibt jedoch auch Situationen, in denen der disziplinarrechtliche Rahmen problematisch ist, und es bestehen nach wie vor Bedenken, dass Disziplinarverfahren ein Mittel zur Einschränkung der Unabhängigkeit der Justiz sein könnten. In [Polen](#) wurden gegen eine Reihe von Richtern weiterhin Disziplinaruntersuchungen und -verfahren eingeleitet, die sich auf den Inhalt ihrer gerichtlichen Entscheidungen und Zwangsversetzungen bezogen. Um die Bestimmungen zum Schutz der Richter vor disziplinarrechtlicher Haftbarkeit auf der Grundlage des Inhalts ihrer Gerichtsentscheidungen zu stärken, hat das Parlament ein neues

²⁷ Die Empfehlungen betreffen CZ, ES, CY, AT, PL, SI und SK.

²⁸ Diesen Grundsatz hat der Gerichtshof in Rechtssachen bekräftigt, die die Disziplinarkammer des Obersten Gerichts Polens (Urteil vom 5. Juni 2023, C-204/21, Kommission/Polen) und die Justizinspektion Rumäniens (Urteile vom 11. Mai 2023, Inspecția Judiciară, Rechtssache 817/21, und vom 18. Mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ u. a./Inspecția Judiciară u. a., verbundene Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 und C-397/19) betrafen.

²⁹ Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 25. Juli 2018, LM, C-216/18 PPU, Rn.67 .

Gesetz verabschiedet, das derzeit vom Verfassungsgerichtshof geprüft wird. In [Bulgarien](#) war die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde des Obersten Justizrates, die für die Einleitung von Disziplinarverfahren zuständig ist, von politischer Einflussnahme bedroht.³⁰

Der wirksame Schutz der Unabhängigkeit der Justiz erfordert auch eine Kultur der Integrität und Unparteilichkeit. Mehrere Mitgliedstaaten setzen Strategien und Verfahren zur Förderung der Integrität in der Justiz um. In [Portugal](#) hat der Oberste Gerichtsrat einen Vorschlag zur Regulierung des „Drehtüreffekts“ im Justizwesen vorgelegt. Die Unvereinbarkeitsregelung für Richter gibt in [Spanien](#) jedoch nach wie vor Anlass zur Sorge. In [Belgien](#) prüft die Regierung derzeit die Überarbeitung des Vorschlags zur Einführung regelmäßiger Sicherheitsüberprüfungen aller Richter durch die Nationale Sicherheitsbehörde, nachdem der Hohe Justizrat Kritik geäußert hatte.

Bemühungen zur Verbesserung der Qualität und Effizienz der Justiz

Einer effizienten Justiz gelingt es, Fälle abzuarbeiten, Rückstände abzubauen und gerichtliche Entscheidungen zeitnah zu erlassen. Übermäßig lange Verfahren und erhebliche Rückstände untergraben das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen in die nationalen Justizsysteme. Damit das Justizsystem ordnungsgemäß funktioniert, sind angemessene Ressourcen, einschließlich der erforderlichen Investitionen in die materielle und technische Infrastruktur, sowie qualifiziertes, geschultes und angemessen bezahltes Personal unerlässlich. Dies wurde von einer Reihe von Mitgliedstaaten anerkannt, die in ihren nationalen Aufbau- und Resilienzplänen zusätzliche Ressourcen für die Stärkung der Resilienz der Justiz bereitgestellt und in die Digitalisierung der Justiz investiert haben.

Eine Methode zur Sicherstellung der langfristigen Resilienz der Justiz besteht darin, die Attraktivität der Rechtsberufe unter anderem durch eine angemessene Vergütung zu gewährleisten und die Zahl der offenen Stellen für Richter, Staatsanwälte und Gerichtsbedienstete so gering wie möglich zu halten. Im Anschluss an die Empfehlungen des Berichts 2022 wurden in mehreren Mitgliedstaaten positive Schritte unternommen. In [Irland](#) hat die Regierung im Anschluss an die Empfehlungen einer Arbeitsgruppe für justizielle Planung eine erhebliche Erhöhung der Zahl der Richter angekündigt. In [Spanien](#) ist die Gesamtzahl der Richter gestiegen, und es werden Maßnahmen ergriffen, um den Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Ressourcen im Justizsystem zu begegnen. In [Frankreich](#) haben die personellen und finanziellen Ressourcen für das Justizsystem wieder erheblich zugenommen, und es laufen Initiativen zur weiteren Deckung des aktuellen Bedarfs. In [Finnland](#) wurden die Ressourcen für das Justizsystem aufgestockt. In dem Bericht der Regierung über die Justizverwaltung wird jedoch festgestellt, dass nach wie vor Defizite bestehen. In [Portugal](#) werden Anstrengungen unternommen, um eine angemessene Personalausstattung des Justizsystems sicherzustellen, wenngleich weiterhin Bedenken hinsichtlich des Mangels an außergerichtlichem Personal bestehen.

In anderen Mitgliedstaaten bestehen nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Ressourcen. In [Litauen](#) bestehen ernste Bedenken hinsichtlich der Höhe der Bezüge von Staatsanwälten und Gerichtsbediensteten, die seit 2008 weitgehend unverändert geblieben ist, obwohl neue Rechtsvorschriften erlassen wurden. In [Kroatien](#) wird die Frage hinsichtlich der Höhe der Bezüge von Richtern, Staatsanwälten und Justizbediensteten angegangen, wenngleich nach wie vor Bedenken bestehen. In [Belgien](#) wurden weitere politische und legislative Initiativen ergriffen, um den Haushalts- und Personalmangel im Justizsystem zu beheben, doch trotz dieser erheblichen Investitionen bestehen nach wie vor strukturelle Mängel bei den

³⁰ Eine Empfehlung betrifft BG.

Ressourcen. Obwohl in [Dänemark](#) derzeit Analysen durchgeführt werden, um ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen für das Justizsystem zu gewährleisten, gibt die Ressourcenlage Anlass zur Sorge und wirkt sich zunehmend auf die Verfahrensdauer aus. In den [Niederlanden](#) haben Richter und Staatsanwälte ihre Besorgnis über Personalmangel und schwierige Arbeitsbedingungen aufgrund der hohen Arbeitsbelastung zum Ausdruck gebracht. In [Tschechien](#) sind die Mittel für Hilfspersonal bei Gerichten und Staatsanwaltschaften unzureichend, was zu Schwierigkeiten bei der Einstellung von qualifiziertem Personal und zu einer Beeinträchtigung des ordnungsgemäßen Funktionierens der Staatsanwaltschaft und der Justiz führt. In [Deutschland](#) wurde der Pakt für den Rechtsstaat, mit dem die Bundesmittel für das Justizsystem bereitgestellt worden waren, nicht verlängert, und auf Bundesebene wurden keine weiteren Schritte unternommen, um angemessene Ressourcen für die Justiz und die Höhe der Richtergehälter sicherzustellen. In [Slowenien](#) gibt die seit 2012 weitgehend unveränderte Höhe der Bezüge von Richtern und Staatsanwälten Anlass zur Sorge und wurde vom Verfassungsgericht in Bezug auf die Gehälter der Richter für verfassungswidrig erklärt. In [Polen](#) wirkte sich das Haushaltsgesetz für 2023 negativ auf die Bezüge von Richtern und Staatsanwälten aus. Zu denjenigen, die Bedenken geäußert haben, gehören der Oberste Gerichtshof, der nationale Justizrat, der Bürgerbeauftragte und die Verbände der Richter und Staatsanwälte.³¹ In [Rumänien](#) gibt der zunehmende Mangel an Richtern und Staatsanwälten trotz anhaltender Bemühungen um eine Verbesserung der Lage Anlass zu ernster Besorgnis.³²

Investitionen in personelle und finanzielle Ressourcen und in die Digitalisierung der Justiz sind von entscheidender Bedeutung, um die umfassenderen Effizienzprobleme zu bewältigen, die in einer Reihe von Mitgliedstaaten bestehen. In [Malta](#), [Zypern](#) und [Griechenland](#) haben die Aufstockung der Ressourcen für die Justiz und andere ergriffene Maßnahmen noch nicht zu einer Verkürzung der Verfahrensdauer geführt, und der Verfahrensrückstau stellt nach wie vor eine große Herausforderung dar. In [Kroatien](#) weitete das Justizsystem die elektronischen Kommunikationsinstrumente weiter aus und verringerte den Rückstau, doch bestehen nach wie vor erhebliche Effizienz- und Qualitätsprobleme, da die Verfahrensdauer im Allgemeinen zugenommen hat. In [Italien](#) wurden zwei Gesetzesdekrete zur Umsetzung der zivil- und strafrechtlichen Reformen erlassen, um die Qualität und Effizienz des Justizsystems zu verbessern, auch im Hinblick auf die Verfahrensdauer. Die Wirksamkeit der Reformen bleibt abzuwarten. In [Portugal](#) wurden Maßnahmen zur Bewältigung von Effizienzproblemen, insbesondere an den Verwaltungs- und Finanzgerichten, ergriffen, während andere in Vorbereitung sind. Der portugiesische Aufbau- und Resilienzplan umfasst auch Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der Verwaltungs- und Finanzgerichte.

Die Initiativen zur Verbesserung der Digitalisierung wurden fortgesetzt, und die Mitgliedstaaten ergreifen weitere Schritte in dieser Hinsicht, auch infolge Empfehlungen des Berichts 2022. Es ist besonders wichtig, dafür zu sorgen, dass digitale Instrumente in der Praxis wirksam eingesetzt werden können, auch durch ausreichende Schulungen. In [Estland](#), [Deutschland](#), [Lettland](#), [Polen](#), [Spanien](#), der [Slowakei](#), [Litauen](#), [Ungarn](#) und [Österreich](#) ist die Digitalisierung des Justizwesens insgesamt sehr weit fortgeschritten. In [Kroatien](#) wurde die Nutzung des elektronischen Kommunikationssystems weiter verstärkt, und die meisten verbleibenden Gerichte wurden in ein einheitliches System integriert, das bereits von allen anderen Gerichten genutzt wurde. In [Frankreich](#) sind die Arbeiten zur vollständigen

³¹ Der Präsident des Obersten Verwaltungsgerichts und der Erste Präsident des Obersten Gerichts haben beantragt, dass der Verfassungsgerichtshof die angefochtenen Bestimmungen für verfassungswidrig erklärt (die Rechtssache ist noch anhängig).

³² Die Empfehlungen betreffen BE, DK, DE, FR, HR, LT, PT, RO und SI.

Digitalisierung von Zivil- und Strafverfahren weiter vorangekommen. In den [Niederlanden](#) hat sich der Digitalisierungsgrad durch die Einführung von mehr digitalen Lösungen für Gerichtsverfahren verbessert. In [Estland](#) wurden weitere Verbesserungen bei der Digitalisierung vorgenommen und der systemübergreifende Zugang zu Dokumenten verbessert. In [Bulgarien](#) wurden Schritte zur Änderung der Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Digitalisierung der Justiz unternommen. In [Italien](#) sind bei der Digitalisierung der Zivilgerichtsbarkeit erhebliche Fortschritte zu verzeichnen, während die geänderten Verfahrensvorschriften, die die Digitalisierung in der Strafjustiz ermöglichen, noch vollständig umgesetzt werden müssen.³³

Zugang zur Justiz und die Rolle der Rechtsanwälte im Justizsystem

Rechtsanwälte spielen eine Schlüsselrolle bei der Gewährleistung des Schutzes der Grundrechte und der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, einschließlich des Rechts auf ein faires Verfahren. In mehreren Mitgliedstaaten sind Maßnahmen zur Gewährleistung des Rechts auf Zugang zu einem Rechtsbeistand im Gange. In [Spanien](#) wurde der Rahmen für Prozesskostenhilfe weiter gestärkt, und in [Frankreich](#) wurden die Mittel für Prozesskostenhilfe weiter aufgestockt. In [Finnland](#) bieten die neuen Rechtsvorschriften den Gerichten einen größeren Ermessensspielraum bei der Zuweisung von Gerichtskosten in Zivilsachen, was den Zugang zum Justizsystem verbessern dürfte. In [Bulgarien](#) wurden neue Gesetze über gerichtliche Mediation und Rechtshilfe verabschiedet, um den Zugang zur Justiz zu verbessern. In [Malta](#) wird derzeit an einem Gesetzesentwurf zur Regelung des Rechtsanwaltsberufs gearbeitet. In [Litauen](#) wurden gezielte Änderungen am Prozesskostenhilfesystem vorgenommen, die jedoch nicht den Bedenken hinsichtlich der Arbeitsbelastung und der Bezüge der Anbieter von Prozesskostenhilfe Rechnung tragen. In [Irland](#) steht zwar die Veröffentlichung einer Analyse von Modellen zur Senkung der Prozesskosten noch aus, doch geben die hohen Prozesskosten nach wie vor Anlass zur Sorge, und es wurden keine weiteren Schritte zu ihrer Senkung unternommen. In [Dänemark](#) wurde die im Jahr 2020 begonnene Überprüfung des Systems der Prozesskostenhilfe ausgesetzt. Auch in [Luxemburg](#) steht die Reform zur Erleichterung des Zugangs zu Prozesskostenhilfe noch aus. In [Ungarn](#) konnte der Zugang schutzbedürftiger Gruppen zur Justiz verbessert werden.

Ein wesentliches Element der freien Ausübung der Rechtsberufe ist die Wahrung der Vertraulichkeit der Beziehungen zu den Mandanten, wie in den Standards des Europarates bestätigt.³⁴ In der [Slowakei](#) hat die Anwaltskammer vor wiederholten Verletzungen der Vertraulichkeit zwischen Rechtsanwalt und Mandant durch Strafverfolgungsbehörden bei der Durchsuchung von Geschäftsräumen von Anwaltskanzleien gewarnt. In [Litauen](#) bestehen nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Wahrung des Berufsgeheimnisses von Rechtsanwälten, und diesbezügliche Fragen sind noch vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anhängig. In [Lettland](#) wurde der Schutz des Berufsgeheimnisses für Rechtsanwälte durch neue Vorschriften verstärkt.³⁵

2.2 Rahmen für die Korruptionsbekämpfung

Die Korruptionsbekämpfung ist von wesentlicher Bedeutung zur Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit und zur Wahrung des Vertrauens der Bürger in die öffentlichen

³³ Die Empfehlungen betreffen FR, IT, MT, NL und PT.

³⁴ Recommendation No. R(2000)21 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the freedom of exercise of the profession of lawyer.

³⁵ Die Empfehlungen betreffen LT, LU und IE.

Einrichtungen. Ein umfassendes Konzept für die Korruptionsbekämpfung muss präventive und repressive Maßnahmen miteinander kombinieren. Dazu bedarf es eines soliden rechtlichen und institutionellen Rahmens, ausreichender administrativer und justizieller Kapazitäten, wirksamer Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen sowie des klaren politischen Willens, den Rahmen für die Korruptionsbekämpfung durchzusetzen. Außerdem bedarf es zuverlässiger und wirksamer Integritätsmaßnahmen, um den Spielraum für Korruption zu minimieren.

Korruptionswahrnehmung in der EU

Die Ergebnisse des Korruptionswahrnehmungsindex³⁶ zeigen, dass neun Mitgliedstaaten zu den zwanzig Ländern zählen, die weltweit als am wenigsten korrupt wahrgenommen werden³⁷. Es bestehen nach wie vor Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, wobei einige ihre Werte im Vergleich zu den Vorjahren verbessert haben, während andere nach wie vor deutlich unter dem Durchschnitt liegen.³⁸

Die Eurobarometer-Umfrage von 2023³⁹ zum Thema Korruption zeigt, dass Korruption für die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen in der EU nach wie vor Anlass zu großer Besorgnis ist. Sieben von zehn Europäerinnen und Europäern (70 %) sind der Ansicht, dass Korruption in ihrem Land weitverbreitet ist, und nach Auffassung von mehr als vier von zehn Europäerinnen und Europäern (45 %) hat die Korruption in ihrem Land zugenommen. Mehr als die Hälfte der Bürgerinnen und Bürger (60 %) ist der Ansicht, dass die Bemühungen ihrer Regierung zur Korruptionsbekämpfung nicht wirksam sind. Darüber hinaus ist nach Auffassung der meisten europäischen Unternehmen (65 %) das Problem der Korruption in ihrem Land weitverbreitet, und die Hälfte der Unternehmen (50 %) ist der Ansicht, es sei unwahrscheinlich, dass korrupte Personen oder Unternehmen in ihrem Land gefasst oder bei der Polizei oder Staatsanwaltschaft angezeigt werden.

Nationale Strategien zur Korruptionsbekämpfung und ihre Umsetzung

Die Bedeutung einer wirksamen und koordinierten Korruptionsbekämpfungspolitik ist im internationalen Recht anerkannt⁴⁰. Nationale Strategien zur Korruptionsbekämpfung können sicherstellen, dass die Länder einen umfassenden, kohärenten und integrierten Ansatz verfolgen, der es ermöglicht, die Bestimmungen zur Korruptionsbekämpfung in allen relevanten Politikbereichen durchgängig zu berücksichtigen. Fast alle Mitgliedstaaten verfügen derzeit über nationale Strategien zur Korruptionsbekämpfung. Seit Juli 2022 haben [Tschechien](#), [Italien](#) und [Lettland](#) ihre nationalen Strategien und/oder Aktionspläne

³⁶ Transparency International (2023) <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

³⁷ Vier Mitgliedstaaten (Dänemark, Finnland, Schweden und die Niederlande) erreichen 80/100 oder mehr auf dem Index, weitere fünf (Deutschland, Irland, Estland, Belgien und Frankreich) erreichen mehr als 72/100. Der EU-Durchschnitt liegt bei 64/100.

³⁸ Werte unter 50 sind in Rumänien (46), Bulgarien (43) und Ungarn (42) zu verzeichnen.

³⁹ [Eurobarometer-Sonderumfrage 534](#) zur Korruption (2023) und [Eurobarometer-Blitzumfrage 524](#) zu den Einstellungen von Unternehmen zur Korruption in der EU (2023). Die letzten Datensätze waren die Eurobarometer-Sonderumfrage 523 (2022) und die Eurobarometer-Blitzumfrage 507 (2022).

⁴⁰ Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (United Nations Convention against Corruption – UNCAC) fordert die Vertragsstaaten auf, in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen ihrer Rechtsordnung wirksame und abgestimmte politische Konzepte zur Korruptionsbekämpfung zu entwickeln und umzusetzen oder weiterhin anzuwenden; diese Konzepte müssen die Beteiligung der Gesellschaft fördern und die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, der ordnungsgemäßen Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten und öffentlicher Vermögensgegenstände, der Integrität, Transparenz und Rechenschaftspflicht widerspiegeln. Alle Mitgliedstaaten und die EU sind Vertragsparteien des Übereinkommens. Siehe auch [The Kuala Lumpur Statement on Anti-Corruption Strategies](#).

aktualisiert.⁴¹ [Ungarn](#), [Slowenien](#) und [Frankreich](#) haben mit der Überarbeitung ihrer bestehenden Strategien begonnen, und auch in der [Slowakei](#) und in [Deutschland](#)⁴² sind vorbereitende Überbereitungsverfahren im Gange.

Stärkung der Kapazitäten der Institutionen und des rechtlichen Rahmens für die Korruptionsbekämpfung

Eine wirksame Reaktion auf Korruption hängt von einem soliden rechtlichen und administrativen Rahmen für die Korruptionsbekämpfung⁴³ sowie von starken und unabhängigen Institutionen zur Durchsetzung der Vorschriften ab. Seit dem letzten Bericht über die Rechtsstaatlichkeit und den darin enthaltenen Empfehlungen haben mehrere Mitgliedstaaten Strafrechtsreformen durchgeführt, um die Korruptionsbekämpfung zu verstärken. [Ungarn](#) hat Rechtsvorschriften erlassen, mit denen die Möglichkeit eingeführt wird, dass staatsanwaltliche Entscheidungen, Korruptionsdelikte nicht zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen, gerichtlich überprüft werden können. In [Bulgarien](#) verabschiedete das Parlament gemäß den im Rahmen seines Aufbau- und Resilienzplans eingegangenen Verpflichtungen ein Gesetz, mit dem ein Mechanismus zur Gewährleistung der wirksamen Rechenschaftspflicht und strafrechtlichen Haftung des Generalstaatsanwalts und seiner Stellvertreter sowie eine gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen der Staatsanwaltschaft, keine Ermittlungen einzuleiten, eingeführt wird. In anderen Mitgliedstaaten wird über Reformen im materiellen Strafrecht oder im Strafprozessrecht beraten. [Österreich](#) einen Gesetzesentwurf zur Ausweitung des Straftatbestands der Bestechung auf Kandidaten für öffentliche Ämter vorgelegt und zusätzliche Sanktionen wie das Verbot, ein öffentliches Amt zu bekleiden, vorgesehen.

Obwohl einige Fortschritte erzielt wurden, bestehen in anderen Mitgliedstaaten nach wie vor spezifische Lücken im Strafrecht, und viele damit zusammenhängende Empfehlungen aus dem Bericht 2022 müssen noch vollständig umgesetzt werden. In [Finnland](#) wird derzeit an dem Entwurf eines Vorschlags über den Handel unter Einflussnahme gearbeitet, um den strafrechtlichen Rechtsrahmen für Korruption weiter zu stärken, während ein Vorschlag zur Überarbeitung des Straftatbestands der Auslandsbestechung noch aussteht. In [Schweden](#) wurden Anstrengungen unternommen, um Fälle von Auslandsbestechung strafrechtlich zu verfolgen. Bislang bleiben die begrenzten rechtlichen Definitionen von Auslandsbestechung jedoch unverändert.⁴⁴

Die Fähigkeit der Polizeidienststellen, der Strafverfolgungsbehörden und allgemeiner der Justiz zur Durchsetzung der strafrechtlichen Bestimmungen zur Korruptionsbekämpfung ist für eine wirksame Bekämpfung der Korruption von entscheidender Bedeutung. [Slowenien](#) und [Luxemburg](#) haben Maßnahmen ergriffen, um die Kapazitäten der für die Korruptionsbekämpfung zuständigen Strafverfolgungsbehörden durch die Zuweisung zusätzlicher Ressourcen zu erhöhen. Begrenzte Ressourcen werden von Staatsanwaltschaften in vielen Mitgliedstaaten als Problem benannt, das mitunter durch weitere Mängel noch

⁴¹ Derzeit verfügen 20 Mitgliedstaaten über spezielle Strategien oder Programme zur Korruptionsbekämpfung; fast alle anderen haben Antikorruptionskomponenten in anderen nationalen Strategien und Aktionsplänen.

⁴² Eine Empfehlung betrifft SI.

⁴³ Internationale Standards sind in erster Linie das UNCAC, das Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption, das Zivilrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption und das Übereinkommen der OECD über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr. Auf EU-Ebene schlug die Kommission am 3. Mai 2023 eine Richtlinie zur Korruptionsbekämpfung vor, COM(2023) 234 final, mit der der EU-Rahmen für die Strafjustiz aktualisiert und gestärkt werden soll.

⁴⁴ Die Empfehlungen betreffen FI und SE.

verschärft wird. In [Belgien](#) bekämpfen Polizei und Strafverfolgungsbehörden die Korruption weiterhin mit im Allgemeinen begrenzten Ressourcen. In der [Slowakei](#) werden die personellen und finanziellen Ressourcen für die Bekämpfung von Korruptionsfällen innerhalb der Polizei und der Staatsanwaltschaft als nicht in vollem Umfang angemessen angesehen, um ihre Aufgaben zu erfüllen, insbesondere bei komplexen Korruptionsfällen auf hoher Ebene, und die Koordinierung zwischen den verschiedenen Strafverfolgungsbehörden muss noch verbessert werden. In [Portugal](#) berichten die Interessenträger über schwerwiegende ressourcenbezogene Probleme bei der Verhütung, Untersuchung und Verfolgung von Korruption. In [Zypern](#) werden Anstrengungen unternommen, um die Beschränkungen der personellen, finanziellen und technischen Ressourcen für die Generalstaatsanwaltschaft anzugehen, da sie sich weiterhin auf die Ermittlungen auswirken.⁴⁵

Spezialisierung ist ein weiteres Schlüsselement für den Ausbau der Kapazitäten zur Korruptionsbekämpfung, ebenso wie der Zugang zu relevanten Informationen, die Vernetzung von Registern und die gute Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und anderen Behörden wie zentralen Meldestellen und Steuer-, Prüfungs- und Wettbewerbsbehörden. Als Reaktion auf die Empfehlungen des Berichts 2022 hat [Slowenien](#) die operative Autonomie seines Nationalen Ermittlungsbüros wiederhergestellt und die Befugnis der Staatsanwaltschaft zur Leitung von Ermittlungs- und Strafverfahren ohne Weisung des Innenministeriums wiederhergestellt. [Rumänien](#) hat erhebliche Fortschritte bei der Bewältigung der operativen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Strafverfolgung bei der Korruptionsbekämpfung in der Nationalen Direktion für Korruptionsbekämpfung erzielt, wenngleich die Einstellung von Personal noch weiter verbessert werden muss. In [Bulgarien](#) ist die institutionelle Umstrukturierung der Kommission zur Bekämpfung von Korruption als Teil der Verpflichtungen Bulgariens im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans vorgesehen, und die Entwürfe von Rechtsvorschriften werden derzeit im Parlament erörtert.⁴⁶

Beseitigung von Hindernissen für strafrechtliche Ermittlungen und Strafverfolgung und Einführung abschreckender Sanktionen für Korruption auf hoher Ebene

Verfahrensmängel können die wirksame Ermittlung und Verfolgung von Korruptionsfällen behindern. Beispiele hierfür sind zu umständliche oder unklare Bestimmungen über die Aufhebung von Immunitäten und Verjährungsfristen, die zu kurz sind. Diese Hindernisse können für komplexe Korruptionsfälle besonders schädlich sein, insbesondere wenn langwierige Verfahren bereits ein Problem darstellen, was die Gefahr der Straflosigkeit mit sich bringt und den Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung ihre abschreckende Wirkung nimmt. Laut der Eurobarometer-Sonderumfrage zur Einstellung der Bürger zur Korruption sind etwa sieben von zehn Europäerinnen und Europäern (67 %) der Ansicht, dass Korruptionsfälle auf hoher Ebene nicht ausreichend verfolgt werden.⁴⁷ In einigen Mitgliedstaaten sind Reformen zur Verkürzung der Dauer von Strafverfahren erforderlich, um die Erfolgsbilanz bei rechtskräftigen Urteilen zu verbessern, insbesondere in Fällen von Korruption auf hoher Ebene. In dem letztjährigen Bericht wurden diesbezüglich Empfehlungen an mehrere Mitgliedstaaten ausgesprochen. In [Kroatien](#) untergräbt die Dauer der Verfahren zur Ermittlung, Verfolgung und Verurteilung von Korruptionsdelikten weiterhin die Wirksamkeit des Systems zur Korruptionsbekämpfung; Rechtsvorschriften zur

⁴⁵ Die Empfehlungen betreffen SK und PT.

⁴⁶ Die Empfehlungen betreffen BG und RO.

⁴⁷ [Eurobarometer-Sonderumfrage 534](#) zur Einstellung der Bürgerinnen und Bürger zur Korruption in der EU (2023).

Verkürzung dieser Frist müssen noch verabschiedet werden. [Spanien](#) muss auch die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Dauer von Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen noch angehen, um die Effizienz bei der Bearbeitung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene zu erhöhen. In [Tschechien](#) werden Korruptionsfälle auf hoher Ebene aufgrund von Verzögerungen in einigen Verfahren nach wie vor aufmerksam verfolgt.⁴⁸

In einigen Mitgliedstaaten gab die Immunität von Regierungsmitgliedern im Falle von Korruptionsdelikten Anlass zur Sorge. Einige Länder haben Maßnahmen ergriffen, um hier Abhilfe zu schaffen. In [Luxemburg](#) wurde das ausschließliche Recht des Parlaments, gegen Regierungsmitglieder Anklage zu erheben, durch eine Verfassungsreform abgeschafft. Die Staatsanwaltschaft wurde für die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen gegen Regierungsmitglieder zuständig, die nun für Korruptionsdelikte, die sie in Ausübung ihrer Aufgaben begangen haben, strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können. In [Rumänien](#) verabschiedete der Senat Vorschriften mit objektiven Kriterien für die Entscheidung über Anträge auf Aufhebung der parlamentarischen Immunität, die den bereits im Jahr 2019 vom rumänischen Abgeordnetenhaus angenommenen Vorschriften entsprechen. In [Polen](#) wurden jedoch noch keine Bedenken hinsichtlich des weiten Anwendungsbereichs der Immunität für Personen in hohen Führungspositionen, die auch Mitglieder des Parlaments sind, ausgeräumt, und es wurden neue Bestimmungen zur Straffreiheit angenommen, die Ausnahmen von der strafrechtlichen Verantwortlichkeit schaffen und das Korruptionsrisiko erhöhen.⁴⁹

Einige Mitgliedstaaten konsolidieren weiterhin ihre Erfolgsbilanz bei der Ermittlung, Verfolgung und Sanktionierung von Korruption auf hoher Ebene⁵⁰ im Einklang mit den Empfehlungen des Berichts 2022. In [Kroatien](#) wurden weiterhin wirksame Ermittlungen in Korruptionsfällen auf hoher Ebene durchgeführt, und die Gesamtzahl der Anklagen und Urteile nahm zu. Die Anstrengungen zur Bekämpfung der Korruption auf hoher Ebene wurden auch in der [Slowakei](#) fortgesetzt, wobei mehrere ehemalige hochrangige Beamte wegen Bestechungsdelikten angeklagt waren, sowie in [Österreich](#), wo Staatsanwälte nach wie vor eine hohe Kontrolle in Einzelfällen erfahren. Trotz struktureller und ressourcenbezogener Herausforderungen wurden in [Frankreich](#) bei der Verfolgung und Sanktionierung von Korruptionsdelikten auf hoher Ebene Ergebnisse erzielt. [Rumänien](#) hat bei der Korruptionsbekämpfung, auch in Fällen auf hoher Ebene, weiterhin eine positive Bilanz vorzuweisen.

In anderen Mitgliedstaaten muss noch eine solide Erfolgsbilanz bei der Ermittlung und Verfolgung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene erzielt werden, die zu abschreckenden Sanktionen durch rechtskräftige Verurteilungen führen. [Bulgarien](#) hat noch keine solide Erfolgsbilanz in Form von rechtskräftigen Verurteilungen in Fällen von Korruption auf hoher Ebene vorzuweisen. In [Malta](#) hat die Generalstaatsanwaltschaft in einigen Fällen Strafverfolgungsmaßnahmen eingeleitet, es bestehen jedoch nach wie vor Herausforderungen in Bezug auf die Dauer der Ermittlungen in Korruptionsfällen auf hoher Ebene, und es sind weitere Maßnahmen erforderlich, um eine solide Erfolgsbilanz bei rechtskräftigen Urteilen zu erzielen. Obwohl einige Fälle auf hoher Ebene in [Ungarn](#) die Anklage- und

⁴⁸ Die Empfehlungen betreffen CZ, ES und HR.

⁴⁹ Eine Empfehlung betrifft PL.

⁵⁰ Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 dargelegt, gestaltet es sich aufgrund des Fehlens einheitlicher, aktueller und konsolidierter Statistiken für alle Mitgliedstaaten schwierig, den relativen Erfolg der Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung von Korruptionsdelikten zu messen. Die Bewertung stützt sich auf die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten.

Verurteilungsphase erreicht haben, gibt das Fehlen einer soliden Erfolgsbilanz bei den Ermittlungen zu Korruptionsvorwürfen gegen hochrangige Beamte und ihren unmittelbaren Kreis nach wie vor Anlass zu ernster Besorgnis. Der ungarische Aufbau- und Resilienzplan enthält Verpflichtungen zur Verbesserung der Strafverfolgung in Korruptionsfällen. In [Griechenland](#) wurden zwar einige Fortschritte bei der Strafverfolgung und Verurteilung wegen Bestechungsdelikten erzielt, doch könnte die relativ hohe Zahl von Freisprüchen und Bewährungsstrafen Zweifel an der abschreckenden Wirkung der strafrechtlichen Reaktion aufkommen lassen. In [Slowenien](#) sind strafrechtliche Ermittlungen, Anklageerhebungen und Urteile in Korruptionsfällen nach wie vor begrenzt, auch in Bezug auf Korruption auf hoher Ebene.⁵¹

Stärkung der Maßnahmen zur Korruptionsprävention und Förderung der Integrität im öffentlichen Leben

Die beste Garantie gegen Korruption ist ein politisches und institutionelles System, das auf Integrität, Transparenz und Rechenschaftspflicht im öffentlichen Leben beruht. Aus diesem Grund stützen sich wirksame Antikorruptionsansätze häufig auf die Regulierung von Interessenkonflikten, Lobbyarbeit, „Drehtüreffekten“⁵² etc. sowie auf Schritte zu mehr Transparenz, Ethik und Integrität.

Interessenkonflikte entstehen, wenn ein Beamter ein privates oder berufliches Interesse hat, das die unparteiische und objektive Ausübung seiner Pflichten beeinträchtigen könnte.⁵³ Um solche Interessenkonflikte zu vermeiden, haben die meisten Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, die ein breites Spektrum gewählter und ernannter Amtsträger abdecken. In den [Niederlanden](#) hat die Regierung eine umfassende Strategie zur Integrität im öffentlichen Amt verabschiedet, die Beamte und Inhaber politischer Ämter umfasst. [Litauen](#) hat auch weitere Maßnahmen zur Umsetzung seiner bestehenden Integritätsregeln ergriffen. In [Tschechien](#) werden die Rechtsvorschriften zur Überarbeitung des Systems der Meldung von Interessenkonflikten durch das Parlament vorangetrieben.

In anderen Mitgliedstaaten bestehen nach wie vor Herausforderungen. In [Italien](#), wo es keine umfassenden Vorschriften über Interessenkonflikte gibt, werden neue Gesetzesentwürfe im Parlament erörtert. In [Slowenien](#) weisen die Vorschriften über Interessenkonflikte und die Unvereinbarkeit von Ämtern auf gewisse Überwachungsücken hin, insbesondere auf kommunaler Ebene.

Hochrangige Regierungsbeamte und Parlamentsabgeordnete unterliegen oft besonderen Integritätsregeln. In vielen Mitgliedstaaten gibt es Verhaltenskodizes und Regeln zur Vermeidung von Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten mit anderen Tätigkeiten. Es ist wichtig, dass die praktische Umsetzung dieser Regeln regelmäßig überprüft und bewertet wird. Einige Mitgliedstaaten haben Schritte in diesem Bereich unternommen, auch vor dem Hintergrund der Empfehlungen von 2022. In [Estland](#) wurden neue Verfahren eingeführt, um eine wirksamere Umsetzung der Leitlinien zu Interessenkonflikten für Minister und ihre politischen Berater zu gewährleisten, obwohl es noch an Durchsetzungsmechanismen fehlt. In [Belgien](#) soll der ministerielle Verhaltenskodex für föderale Amtsträger auf alle Mitglieder privater Ministerbüros ausgedehnt werden, und es wurde ein Verhaltenskodex für Minister eingeführt, der Leitlinien zu Interessenkonflikten, Drehtüreffekten sowie Geschenken und

⁵¹ Die Empfehlungen betreffen BG, EL, HU, MT und SI.

⁵² JOIN(2023) 12 final, S. 4.

⁵³ Interessenkonflikte entstehen, wenn ein Beamter ein privates oder berufliches Interesse hat, das die unparteiische und objektive Ausübung seiner Pflichten beeinträchtigen könnte. Siehe Empfehlung des Europäischen Rec(2000)10 über Verhaltenskodizes für Amtsträger.

Zuwendungen enthält. In [Kroatien](#) wurden Verhaltenskodizes für die Mitglieder des Parlaments angenommen, und fast alle lokalen und regionalen Gebietskörperschaften haben sich daran angeschlossen. Die [Niederlande](#) haben einen Verhaltenskodex für Minister und Staatssekretäre angenommen.

In [Finnland](#) fallen Beamte und Personen, die mit Führungsaufgaben betraut sind, unter den Verhaltenskodex, während die Minister nach wie vor ausgeschlossen sind. In [Bulgarien](#) bestehen bei den Integritätsmaßnahmen für Personen in hohen Führungspositionen nach wie vor erhebliche Lücken. In [Portugal](#) bestehen immer noch Bedenken hinsichtlich der Anwendung und Überwachung der Vorschriften über Interessenkonflikte für hochrangige Beamte im Parlament und in der Regierung. In [Spanien](#) werden die Vorschriften über Interessenkonflikte von hochrangigen Führungskräften nicht angemessen umgesetzt. In [Frankreich](#) scheinen nicht alle Mitglieder des Parlaments ihre Interessen im Einklang mit den geltenden Integritätsregeln zu erklären.⁵⁴

Gewährleistung transparenter Lobbytätigkeiten und Regulierung des „Drehtüreffekts“

Um ein legitimer Akt der politischen Teilhabe⁵⁵ zu sein, muss Lobbytätigkeit mit strengen Anforderungen an Transparenz und Integrität einhergehen, um Rechenschaftspflicht und Inklusivität bei der Entscheidungsfindung zu gewährleisten⁵⁶. Die Entwicklungen in diesen Bereichen wurden 2023 fortgesetzt, da einige Mitgliedstaaten ihre Transparenzvorschriften für Lobbytätigkeiten im Einklang mit den Empfehlungen von 2022 überarbeitet haben. In [Lettland](#) wurde ein neues Gesetz über Lobbytätigkeiten verabschiedet, das die Einrichtung eines Lobbyregisters vorsieht. In [Estland](#) haben die Behörden weitere Anstrengungen unternommen, um die Leitlinien für Lobbytätigkeiten wirksam umzusetzen. [Zypern](#) hat eine Durchführungsverordnung über Lobbytätigkeiten angenommen, in der das Verfahren für die Meldung, Erfassung und Veröffentlichung von Lobbytätigkeiten präzisiert wird. In [Litauen](#) haben die geltenden Vorschriften über Lobbytätigkeiten zu positiven Ergebnissen bei den eingereichten Erklärungen geführt. In [Belgien](#), [Tschechien](#), [Kroatien](#), [Spanien](#), [Irland](#) und [Portugal](#) sind derzeit Diskussionen zu neuen Gesetzen über Lobbytätigkeiten im Gange. In der [Slowakei](#) gibt es noch keine speziellen Vorschriften für Lobbytätigkeiten, und in [Österreich](#), [Deutschland](#), [Frankreich](#), [Luxemburg](#), den [Niederlanden](#), [Polen](#), [Rumänien](#) und [Ungarn](#) könnten die bestehenden Rechtsvorschriften verbessert werden.⁵⁷

Die Regulierung und Durchsetzung der Vorschriften über den „Drehtüreffekt“ zwischen öffentlichen und privaten Funktionen wird in vielen Mitgliedstaaten zunehmend zu einem Schwerpunktbereich, auch zur Verhinderung ausländischer Einflussnahme. In [Schweden](#) wird gegenwärtig eine Bewertung der Vorschriften für hochrangige Regierungsbeamte nach dem Ausscheiden aus dem Dienst durchgeführt. Die Erörterungen zur Einführung oder Überarbeitung bestehender Regelungen zum Drehtüreffekt kommen in [Finnland](#) und den [Niederlanden](#) voran. In anderen Mitgliedstaaten waren die Fortschritte langsamer. In [Ungarn](#) sind die Beschränkungen nach dem Ausscheiden aus dem Dienst und die Karenzzeiten fragmentiert und gelten nur für eine kleine Gruppe von Beamten, aber es ist geplant, weitere Leitlinien für Beschränkungen nach dem Ausscheiden aus dem Dienst bereitzustellen. In

⁵⁴ Die Empfehlungen betreffen BE, BG, CZ, EE, IT, SK und FI.

⁵⁵ OECD (2021) Lobbying in the 21st century.

⁵⁶ OECD (2010), Empfehlung zu Grundsätzen für Transparenz und Integrität (Recommendation on Principles for Transparency and Integrity); Standards des Europarats zur Transparenz der Lobbyarbeit, Empfehlung CM/Rec(2017)2.

⁵⁷ Die Empfehlungen betreffen BE, CZ, DK, DE, IE, ES, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, RO und SK.

[Dänemark](#) wurden keine Schritte unternommen, um Drehtüreffekt-Vorschriften für Minister einzuführen.⁵⁸

Offenlegung von Vermögenswerten und Interessen

Vermögens- und Interessenerklärungen von Beamten tragen zur Förderung der Transparenz und der Rechenschaftspflicht im öffentlichen Sektor bei und sind wichtige Instrumente zur Förderung der Integrität und der Verhütung von Korruption. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es Vorschriften, mit denen sichergestellt wird, dass Verantwortliche des öffentlichen Sektors der Offenlegung von Vermögenswerten und Interessen unterliegen. Gleichwohl bestehen große Unterschiede in Bezug auf den Umfang, die Transparenz und die Zugänglichkeit der offengelegten Informationen sowie in Bezug auf den Umfang und die Wirksamkeit der Überprüfung und der Durchsetzungsmaßnahmen.

In mehreren Mitgliedstaaten wurden im Jahr 2023 Reformen durchgeführt, um die in den Empfehlungen von 2022 behandelten Themen anzugehen. In [Tschechien](#) wurde das System für Vermögenserklärungen überarbeitet, um es mit einem Urteil des Verfassungsgerichts in Einklang zu bringen, und die Erklärungen werden erneut öffentlich zugänglich gemacht, wenn auch auf Anfrage. In [Griechenland](#) trat ein neues Gesetz zur Stärkung des Systems und des Verfahrens für Überprüfungen in Kraft. [Lettland](#) und [Rumänien](#) setzen ihre elektronischen Systeme für Vermögenserklärungen weiterhin erfolgreich um.

In einigen anderen Mitgliedstaaten hat sich das Reformtempo verlangsamt, und es bestehen nach wie vor Herausforderungen. In [Portugal](#) verzögert sich die Inbetriebnahme einer neuen Einrichtung, die für die Überwachung und Überprüfung der Vermögenserklärungen zuständig sein wird, nach wie vor. In der [Slowakei](#) wurde noch kein Gremium eingerichtet, das die meisten Vermögenserklärungen überwachen und sich mit Interessenkonflikten, Verstößen gegen Verhaltenskodizes und Lobbytätigkeiten befassen soll. In [Belgien](#) bestehen nach wie vor Mängel bei der Überprüfung und Transparenz von Vermögenserklärungen, da diese Erklärungen nur im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen zugänglich sind. In [Dänemark](#) wurden keine Fortschritte bei den Vermögenserklärungen von hochrangigen Regierungsbeamten erzielt, und es gibt nach wie vor kein Überprüfungs- und Überwachungssystem für Integritätsrisiken. In [Polen](#) fehlt weiterhin ein einheitliches, zentralisiertes Einreichungs- und Überwachungssystem für Vermögenserklärungen, und der Grad der Digitalisierung der Vermögenserklärungen von Politikern ist nach wie vor gering. In [Österreich](#) wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, um die Vorschriften für die Offenlegung von Vermögenswerten und Zinsen für die Mitglieder des Parlaments weiterzuerfolgen. Bislang wurden jedoch noch keine konkreten Ergebnisse gemeldet. Auch in [Zypern](#) ist das System der Vermögenserklärungen nach wie vor unvollständig, da sich der entsprechende Rechtsakt noch im Parlament befindet. In [Irland](#) wurden einige Schritte unternommen, um die Vorschriften über die Offenlegung von Vermögenswerten zu verschärfen.⁵⁹

Schutz von Hinweisgebern

Der Schutz von Hinweisgebern spielt eine wesentliche Rolle bei der Aufdeckung und Verhütung von Korruption. Wie im letztjährigen Bericht festgestellt, hat die Umsetzung der EU-Richtlinie über den Schutz von Hinweisgebern⁶⁰ in vielen Mitgliedstaaten zu überarbeiteten oder neuen Rechtsvorschriften geführt. Seit Juli 2022 wurden Gesetze zur

⁵⁸ Die Empfehlungen betreffen BE, CZ, DK, DE, HU, NL und SE [...].

⁵⁹ Die Empfehlungen betreffen DK, IE, ES, CY, HU, AT, PL, PT und SK.

⁶⁰ Richtlinie (EU) 2019/1937 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. L 305 vom 26.11.2019).

Umsetzung der Richtlinie oder zur sonstigen Stärkung des Schutzes von Hinweisgebern erlassen und/oder sind in Kraft getreten.⁶¹

In der Praxis gibt es jedoch immer noch große Hindernisse für die Meldung von Korruptionsfällen: Weniger als die Hälfte der Europäerinnen und Europäer (45 %) wissen, wo sie einen Korruptionsfall melden können, und 30 % der Europäerinnen und Europäer glauben, dass Korruptionsfälle nicht gemeldet werden, weil eine Meldung sinnlos wäre, da die Verantwortlichen nicht bestraft würden.⁶² Legislative Schritte werden durch weitere Anstrengungen zur Umsetzung der neuen Rechtsvorschriften und zur Ermutigung von Hinweisgebern, die neuen Meldekanäle zu nutzen, ergänzt. Die Dienststelle für den Schutz von Hinweisgebern in der [Slowakei](#) investiert in Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit, um das anhaltend niedrige Meldenniveau anzugehen. In [Zypern](#) wurden Sensibilisierungsmaßnahmen eingeleitet, da bisher keine Beschwerden von Hinweisgebern eingegangen sind. [Dänemark](#) und [Malta](#) haben neue Leitlinien und Informationsinstrumente entwickelt.

Umgang mit Bereichen mit hohem Risiko

Kein Sektor oder Tätigkeitsbereich ist vor Korruptionsrisiken gefeit, aber allgemeine Hochrisikobereiche verdienen besondere Aufmerksamkeit. Meist sind dies Bereiche, die erhebliche öffentliche Mittel verwalten oder Zugang zu Genehmigungen bzw. zu kritischen Dienstleistungen haben. Sektoren wie das Gesundheitswesen, das Bauwesen oder die Stadtplanung sind daher anfällig, und öffentliche Investitionen müssen neuen korruptionsbezogenen Risiken Rechnung tragen. Eine permanente Überwachung erfordern auch Gegenden, in denen das Risiko schwerer Kriminalität besteht, etwa Häfen als zentrale Punkte, an denen Gruppierungen der organisierten Kriminalität dem Drogenhandel nachgehen. Andere Risikobereiche betreffen die Parteienfinanzierung sowie Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren.⁶³

Die *Finanzierung politischer Parteien* ist ein Bereich mit hohem Korruptionsrisiko, der in einer Reihe von Empfehlungen aus dem Jahr 2022 angesprochen wurde. Mehrere Mitgliedstaaten haben Reformen zur Erhöhung der Transparenz und der Aufsicht in diesem Bereich beschlossen oder erwägen diese. In [Österreich](#) wurde eine umfassende Reform des Rahmens für die Parteienfinanzierung abgeschlossen, mit der die Rolle des Rechnungshofs gestärkt wurde. In den [Niederlanden](#) traten überarbeitete Vorschriften über die Parteienfinanzierung in Kraft, mit denen ausländische Spenden verboten und die Transparenz und die Berichtspflichten erhöht wurden, und es wurden weitere Gesetzesreformen auf den Weg gebracht. In [Belgien](#) wird die Reform der Parteienfinanzierung weiterhin ausführlich erörtert, wenngleich noch keine konkreten Ergebnisse erzielt wurden. In [Polen](#) sind neue Maßnahmen in Kraft getreten, die die Transparenz der Parteienfinanzierung erhöhen, wenngleich weiterhin Bedenken hinsichtlich Parteispenden und Wahlkampagnen bestehen. In [Spanien](#) bleibt das Gesetz über die Parteienfinanzierung trotz einer förmlichen Aufforderung des Rechnungshofs unverändert. In [Tschechien](#) wurden einige Schritte zur Reform des Rahmens für die Parteienfinanzierung unternommen. In [Dänemark](#) wurde ein neues Gesetz

⁶¹ Österreich, Bulgarien, Tschechien, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Luxemburg, Irland, Italien, Ungarn, Niederlande, Rumänien, Slowenien, Spanien. Die Kommission prüft derzeit die Konformität der mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen in Bezug auf die Richtlinie (EU) 2019/1937.

⁶² [Eurobarometer-Sonderumfrage 534](#) zur Einstellung der Bürgerinnen und Bürger zur Korruption in der EU (2023).

⁶³ Gemeinsame Mitteilung über die Bekämpfung der Korruption, JOIN(2023) 12 final, Brüssel, 3.5.2023, S. 7.

über die öffentliche Parteienfinanzierung verabschiedet, und es wurden Gespräche über eine Gesetzesinitiative zur privaten Parteienfinanzierung aufgenommen.

In anderen Mitgliedstaaten bestehen weiterhin Herausforderungen. In [Italien](#) bleibt die Praxis, Spenden über politische Stiftungen und Vereinigungen zu kanalisieren, unverändert, obwohl die Beratungen über einen Gesetzesentwurf im Parlament begonnen haben. Die Überprüfung der Parteienfinanzierung in [Slowenien](#) erfolgt nicht systematisch, und der Rechnungshof prüft, wie die Wirksamkeit der Prüfungen politischer Parteien verbessert werden kann. In [Deutschland](#) steht eine Reihe von Reformen, die im Koalitionsvertrag der Regierung vorgesehen sind, noch aus, darunter die Überarbeitung der Regeln für die Parteienfinanzierung.⁶⁴

Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren bergen Korruptionsrisiken. Sie geben auch Anlass zu Besorgnis in Bezug auf Sicherheit, Geldwäsche und Steuerhinterziehung⁶⁵ sowie den Einsatz solcher Systeme zur Vermeidung von Auslieferung, Umgehung von Sanktionen und Waschen illegaler Erträge. Die Regelungen können auch die Bestechung von Amtsträgern und privaten Vermittlern fördern. Darüber hinaus ist die Kommission der Auffassung, dass die Gewährung der Unionsbürgerschaft als Gegenleistung für im Voraus festgelegte Zahlungen oder Investitionen ohne echte Verbindung zu dem betreffenden Mitgliedstaat den Wesensgehalt der Unionsbürgerschaft untergräbt und gegen EU-Recht verstößt, und hat Schritte unternommen, um sicherzustellen, dass alle Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren in der EU abgeschafft werden.⁶⁶ [Bulgarien](#) hat ein Verfahren eingeleitet, mit dem die bulgarische Staatsbürgerschaft, die zuvor im Rahmen seiner (jetzt abgeschafften) Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren gewährt worden war, entzogen wird, wenn Investoren den nationalen Rechtsrahmen nicht einhalten. [Zypern](#) hat die Anwendung seiner Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren in der Praxis eingestellt, obwohl der Rechtsrahmen der Regelung weiterhin in Kraft ist. [Malta](#) betreibt seine Regelung weiter, obwohl es die Einbürgerung russischer und belarussischer Investoren eingestellt hat.⁶⁷ Sowohl [Zypern](#) als auch [Malta](#) haben Investoren, die zuvor im Rahmen ihrer Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren eingebürgert worden waren, die Staatsbürgerschaft entzogen und damit die Empfehlung der Kommission zu Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren umgesetzt, die im Zusammenhang mit der russischen Invasion in der Ukraine veröffentlicht wurde⁶⁸. Aufenthaltsregelungen für Investoren sind nach wie vor sehr anfällig für korruptionsbezogene Risiken und erfordern weiterhin eine sorgfältige Risikoprüfung. Im Bericht der Kommission von 2019 über Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren wurden 19 Mitgliedstaaten mit einer Aufenthaltsregelung für Investoren ermittelt.⁶⁹ In jüngster Zeit haben einige Mitgliedstaaten ihre Systeme beendet oder sind dabei, sie zu beenden⁷⁰, und in

⁶⁴ Eine Empfehlung betrifft IT.

⁶⁵ Bericht der Kommission „Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der Europäischen Union“ vom 23. Januar 2019, COM(2019) 12 final.

⁶⁶ Die Kommission hat wegen der von Zypern und Malta angewandten Regelungen Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

⁶⁷ Die Kommission hat Malta am 21. März 2023 vor dem Gerichtshof der Europäischen Union verklagt (Rechtssache C-181/23 anhängig).

⁶⁸ Empfehlung im Kontext der russischen Invasion der Ukraine in Bezug auf Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren, angenommen am 28. März 2022, C(2022) 2028.

⁶⁹ Folgende 19 Mitgliedstaaten wandten Aufenthaltsregelungen für Investoren an: Bulgarien, Tschechien, Estland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien und Slowakei.

⁷⁰ Irland, Portugal und die Niederlande.

anderen Mitgliedstaaten wird derzeit daran gearbeitet, spezifische Risiken zu bewerten und/oder Maßnahmen zur Risikominderung zu ergreifen⁷¹.

In vielen Mitgliedstaaten sind das *öffentliche Auftragswesen* und der *Gesundheitssektor* nach wie vor die Hauptbereiche, in denen ein hohes Korruptionsrisiko besteht. Weitere Bereiche, die wegen ihres Korruptionsrisikos hervorgehoben wurden, sind der Umweltschutz, der Schutz des kulturellen Erbes und der Energiesektor. Weitere Arbeiten sind erforderlich, um gemeinsame Bereiche mit hohem Risiko zu erfassen, da sich die Korruptionsaktivitäten ständig weiterentwickeln und an neue Gelegenheiten angepasst werden. Die Kommission hat sich verpflichtet, diesbezüglich mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten. Eine der ersten Aufgaben des neuen EU-Netzes zur Korruptionsbekämpfung, das die Kommission einrichten wird, besteht darin, bis 2024 gemeinsame Risikobereiche zu erfassen.⁷² Einige Mitgliedstaaten unternehmen Anstrengungen, um Korruptionsrisiken in bestimmten Bereichen zu mindern, insbesondere im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge. Die Eurobarometer-Blitzumfrage zu den Einstellungen von Unternehmen zur Korruption in der EU zeigt, dass 26 % der Unternehmen in der EU der Ansicht sind, dass Korruption sie in den letzten drei Jahren daran gehindert hat, eine öffentliche Ausschreibung zu gewinnen oder einen öffentlichen Auftrag zu erhalten.⁷³ [Finnland](#) organisiert maßgeschneiderte Schulungen zur Bewältigung von Risiken im öffentlichen Auftragswesen. In [Slowenien](#) wurden die Bemühungen um mehr Transparenz fortgesetzt, indem das Register für öffentliche Aufträge um detailliertere Informationen über den gesamten Lebenszyklus öffentlicher Aufträge erweitert wurde. In [Litauen](#) wird die Einführung eines neuen e-Vergabe-Systems abgeschlossen, mit dem Ziel, Verbindungen zu anderen staatlichen Registern zu schaffen, um die Nutzung zu erleichtern.

2.3 Medienpluralismus und Medienfreiheit

Ein freies und pluralistisches Medienumfeld ist für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit von entscheidender Bedeutung, da unabhängige und freie Medien Macht und Institutionen zur Rechenschaft ziehen, wenn sie ihre Rolle als Wächter der Demokratie wahrnehmen. Politischer und staatlicher Druck oder Kontrolle über die Medien untergraben die Medienfreiheit sowie die Freiheit, Informationen zu suchen, zu empfangen und weiterzugeben. Ein stark konzentrierter Markt, der von nur wenigen Akteuren beherrscht wird, kann auch den Medienpluralismus untergraben, insbesondere wenn es keine starken Garantien für die redaktionelle Unabhängigkeit gibt. Die Mitgliedstaaten der EU haben die Pflicht, für ein förderliches Umfeld für Journalisten zu sorgen, ihre Sicherheit zu schützen sowie Medienpluralismus und Medienfreiheit zu fördern.

Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus⁷⁴ (Media Pluralism Monitor, MPM) dient zur Bewertung der Risiken für die Medienfreiheit und für den Medienpluralismus in

⁷¹ Spanien und Litauen.

⁷² Die Kommission wird diese Arbeiten in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten leiten. Dies wird eine wichtige Komponente bei der Entwicklung künftiger Initiativen zur Korruptionsbekämpfung sein. Siehe Gemeinsame Mitteilung über die Bekämpfung der Korruption, JOIN(2023) 12 final.

⁷³ [Eurobarometer-Blitzumfrage 524](#) zu den Einstellungen von Unternehmen zur Korruption in der EU (2023).

⁷⁴ Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus ist eine wichtige Informationsquelle für die Rechtsstaatlichkeitsberichte der Kommission. Er ist ein wissenschaftliches und ganzheitliches Instrument zur Dokumentation der Rahmenbedingungen für Medien, wobei Gefahren für den Medienpluralismus und für die Medienfreiheit in den Mitgliedstaaten und in bestimmten Bewerberländern detailliert beleuchtet werden. Er wird von der EU kofinanziert und vom Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit seit 2013/2014 unabhängig und regelmäßig erstellt. Die Kommission hat entsprechend den Angaben in den Länderkapiteln auch andere Quellen herangezogen, darunter die Rangliste der Pressefreiheit von Reporter

allen Mitgliedstaaten. Dabei konzentriert er sich auf vier Bereiche: den grundlegenden Schutz der Medienfreiheit, die Pluralität des Marktes, die politische Unabhängigkeit, und die soziale Inklusion der Medien. Die jüngsten Ergebnisse des Überwachungsmechanismus (MPM 2023) zeigen, dass sich in diesen Bereichen seit dem letzten MPM-Bericht keine wesentlichen Änderungen ergeben haben, obwohl es innerhalb dieser allgemeinen Bereiche gewisse Veränderungen bei den spezifischen Indikatoren gab. Die Indikatoren für den Berufsstand der Journalisten und den Schutz von Journalisten sowie für den Zugang zu Informationen bleiben insgesamt unverändert, da bei beiden das gleiche mittelschwere Risiko besteht. Der Indikator für die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich hat sich weiter verbessert, was auch auf die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften durch mehrere Mitgliedstaaten zurückzuführen ist. In Bezug auf die Konzentration der Nachrichtenmedien⁷⁵ besteht in der gesamten EU weiterhin ein hohes Risiko, während bei der politischen Unabhängigkeit weiterhin ein mittelschweres Risiko besteht. In der diesjährigen Gesamtrangfolge wird das Risiko für den Medienpluralismus in fünf Mitgliedstaaten als „hoch“ und in vier Mitgliedstaaten als „sehr hoch“ eingestuft.⁷⁶

Stärkung der Unabhängigkeit der Medienaufsicht

Die funktionale und wirksame Unabhängigkeit der Medienaufsichtsbehörden ist eine wesentliche Voraussetzung für die Wahrung des Medienpluralismus. Die Medienaufsichtsbehörden benötigen außerdem ausreichende Ressourcen und müssen in der Lage sein, ihre Befugnisse auf unparteiische und transparente Weise auszuüben. Alle Mitgliedstaaten verfügen über Rechtsvorschriften, in denen die Zuständigkeiten und die Unabhängigkeit der Medienaufsichtsbehörden festgelegt sind, da die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) eine klare Liste von Anforderungen enthält, die die Mitgliedstaaten in Bezug auf ihre Medienaufsichtsbehörden sicherstellen müssen: Unabhängigkeit von der Regierung, Unparteilichkeit, Transparenz, Rechenschaftspflicht, angemessene Ressourcen, Ernennungs- und Entlassungsverfahren und wirksame Beschwerdemechanismen.⁷⁷ Die Kommission prüft derzeit eingehend die Umsetzung der AVMD-Richtlinie durch die Mitgliedstaaten, auch im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Medienaufsichtsbehörden.

Seit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 sind [Tschechien](#), [Litauen](#) und [Irland](#) anderen Mitgliedstaaten gefolgt und haben Bestimmungen erlassen, um die Unabhängigkeit der Medienbehörden zu erhöhen oder die Befugnisse der Behörden auf neue Bereiche auszuweiten. In [Estland](#), [Spanien](#) und [Schweden](#) sind Umstrukturierungsverfahren im Gange oder in Vorbereitung.

In mehreren Mitgliedstaaten bestehen nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit oder der funktionalen Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden in der Praxis. Einige dieser Bedenken beziehen sich auf unzureichende Schutzmaßnahmen gegen unzulässige politische Einflussnahme auf das Ernennungsverfahren oder die Arbeitsweise der Aufsichtsbehörden,

ohne Grenzen und die Plattform des Europarats für den Schutz des Journalismus und für die Förderung der Sicherheit von Journalisten.

⁷⁵ Dieser Indikator wurde im MPM 2023 in „Pluralität der Medienanbieter“ umbenannt.

⁷⁶ In aufsteigender Reihenfolge des Risikos gelten Kroatien, Zypern, Griechenland, Slowenien und Malta als Länder mit „hohem Risiko“, während Bulgarien, Polen, Rumänien und Ungarn als Länder mit „sehr hohem Risiko“ gelten. Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus fordert angesichts der unterschiedlichen verwendeten Methoden, Indikatoren und Anwendungsbereiche Vorsicht bei jedem Vergleich zwischen seinen Wertungen und denjenigen, die von anderen Indizes (wie der Rangliste der Pressefreiheit von Reporter ohne Grenzen) veröffentlicht werden.

⁷⁷ Richtlinie (EU) 2018/1808 vom 14. November 2018.

wie dies in [Ungarn](#), [Slowenien](#) und [Polen](#) der Fall ist. In [Griechenland](#) und [Rumänien](#) reichen die Ressourcen nach wie vor nicht aus, damit die Behörden ihre Aufgaben in vollem Umfang erfüllen können.⁷⁸

Erhöhung der Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich

Die Eigentumsverhältnisse im Medienbereich können zu einer direkten oder indirekten Kontrolle über die redaktionellen Entscheidungen und die bereitgestellten Nachrichteninhalte oder zu einem erheblichen Einfluss darauf führen. Die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich ermöglicht es den Nutzern daher, sich ein fundierteres Urteil zu bilden. Europäische Standards⁷⁹ ermutigen die Mitgliedstaaten, spezifische Maßnahmen in diesem Bereich zu ergreifen.⁸⁰ Seit dem letzten Bericht wurden in [Griechenland](#), [Luxemburg](#) und [Schweden](#) neue Rechtsvorschriften zur Erhöhung der Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich oder zur Verbesserung der öffentlichen Verfügbarkeit von Informationen über die Eigentumsverhältnisse im Medienbereich verabschiedet und in [Zypern](#) wurden sie verschärft. In [Bulgarien](#) wurden weitere Überlegungen angestellt, um eine wirksamere Durchsetzung der Verpflichtungen in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse im Medienbereich zu gewährleisten. Im Anschluss an die Empfehlungen des Berichts 2022 wurden der Medienaufsichtsbehörde in [Tschechien](#) zusätzliche Rechte auf Zugang zu Daten über Eigentumsverhältnisse im Medienbereich im Besitz des Justizministeriums eingeräumt, doch die Rechtsvorschriften zur Klärung der Definition des Begriffs „Eigentum“ stehen noch aus. In [Frankreich](#) wurden Gespräche über die Überarbeitung der Vorschriften über die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich aufgenommen, da Bedenken hinsichtlich der Transparenz in Bezug auf komplexe Beteiligungsstrukturen geäußert wurden.⁸¹

Schutz der Medien vor Druck und Einflussnahme von politischer Seite

Ungebührlicher Druck und Einflussnahme von politischer Seite auf die Medien, insbesondere durch staatliche Stellen und Regierungsparteien, untergraben die Unabhängigkeit der Medien und können sich dadurch negativ auf die Rechtsstaatlichkeit auswirken. Transparente Regeln für eine faire Verteilung staatlicher Werbung und strenge Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Politisierung öffentlich-rechtlicher Medien sind in diesem Zusammenhang besonders wichtig.

Die *staatliche Werbung* umfasst alle Verwendungen von Mitteln des Staatshaushalts auf allen Ebenen oder von staatlich kontrollierten Unternehmen für Werbezwecke und Kampagnen. Es ist wichtig, dass die Werbemittelzuweisungen transparent sind und auf der Grundlage fairer Kriterien erfolgen, damit verhindert wird, dass staatliche Werbung als Mittel der politischen Einflussnahme und die Mittelzuweisung zur Begünstigung bestimmter Medienunternehmen eingesetzt wird. In mehreren Mitgliedstaaten sind im Einklang mit den Empfehlungen des Berichts 2022 Entwicklungen zu verzeichnen, aber es bestehen nach wie vor Herausforderungen. In [Österreich](#) hat das Parlament ein Gesetz verabschiedet, mit dem die

⁷⁸ Eine Empfehlung betrifft HU.

⁷⁹ Recommendation CM/Rec(2018)11 of the Committee of Ministers to Member States on media pluralism and transparency of media ownership.

⁸⁰ Auch das EU-Recht enthält einschlägige Bestimmungen: Richtlinie (EU) 2010/13 vom 10. März 2010, geändert durch Richtlinie EU 2018/1808 vom 14. November 2018; Allgemeine (nicht sektorspezifische) Transparenzpflichten bezüglich des wirtschaftlichen Eigentums in den Geldwäscherichtlinien (Richtlinie (EU) 2018/843 vom 30. Mai 2018 und Richtlinie (EU) 2015/849 vom 20. Mai 2015); Bestimmungen zur Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich sind auch im [Europäischen Rechtsakt zur Medienfreiheit – Vorschlag für eine Verordnung und Empfehlung](#) – enthalten.

⁸¹ Die Empfehlungen betreffen CZ und FR.

Transparenz der staatlichen Werbung verbessert wird, während die Fairness ihrer Mittelvergabe nach wie vor unangetastet bleibt. In [Bulgarien](#) wurde eine Expertengruppe eingesetzt, um diese Frage zu prüfen, da das Fehlen eines klaren Rahmens zur Gewährleistung von Transparenz bei der Zuweisung staatlicher Werbeausgaben nach wie vor Anlass zur Sorge gibt. In [Litauen](#) sieht ein neues Gesetz vor, dass öffentliche Einrichtungen und Stellen online Informationen über die Mittel veröffentlichen müssen, die sie für staatliche Werbung bereitgestellt haben.

In anderen Mitgliedstaaten sind Maßnahmen erforderlich, um die Transparenz und Fairness bei der Zuweisung staatlicher Werbemittel zu erhöhen. In [Ungarn](#) wurden keine Maßnahmen ergriffen oder geplant, um die Weiterleitung erheblicher Mengen an staatlicher Werbung an Medienunternehmen gerechter zu gestalten. In [Kroatien](#) wurden seit der letzten Gesetzesreform im Jahr 2021 keine weiteren Schritte unternommen, um den Rahmen für das öffentliche Ausschreibungsverfahren für staatliche Werbung in lokalen und regionalen Medien weiter zu stärken.⁸²

Ein Rechtsrahmen und Garantien, die die *unabhängige Führung und redaktionelle Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien* gewährleisten, sind von entscheidender Bedeutung, um politische Einflussnahme zu verhindern. Die Finanzierung, die Rundfunkanstalten zur Erfüllung dieser öffentlichen Dienstleistung gewährt wird, fällt in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten, solange die Handels- und Wettbewerbsregeln der EU eingehalten werden.⁸³ Alle Mitgliedstaaten haben sich jedoch auf eine Reihe von europäischen Standards und Leitprinzipien geeinigt, die sich auf die Unabhängigkeit, den rechtlichen und politischen Rahmen, die Finanzierung, die Ernennungen, die Rechenschaftspflicht, die Verwaltung, die Transparenz und die Offenheit in diesem Bereich beziehen.⁸⁴

In mehreren Mitgliedstaaten sind Reformen zur Stärkung der Unabhängigkeit der nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Gange. In [Luxemburg](#) wurde mit den Rechtsvorschriften ein neuer öffentlich-rechtlicher Radiosender eingeführt, der seine Unabhängigkeit stärkt, seinen Auftrag präzisiert und einen stabilen Finanzrahmen bietet. In [Slowenien](#) wurde ein neues Gesetz zur Reform der Leitungsstruktur der öffentlich-rechtlichen Medien verabschiedet und Garantien für ihre Unabhängigkeit eingeführt. In [Deutschland](#) wurden Änderungen in Bezug auf den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vereinbart und weitere Änderungen zur Verbesserung der Einhaltung und der Kontrollmechanismen vorbereitet. [Estland](#) hat die Mittel für öffentlich-rechtliche Medien aufgestockt. In der [Slowakei](#) wurde die unabhängige Verwaltung der öffentlich-rechtlichen Medien verbessert, doch ihre nachhaltige Finanzierung gibt nach wie vor Anlass zur Sorge. In [Tschechien](#) dürfte ein kürzlich verabschiedetes Gesetz die Unabhängigkeit der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Medien stärken. Reformen werden derzeit in [Zypern](#), [Irland](#) und [Schweden](#) erörtert. In [Rumänien](#), [Malta](#), [Polen](#) und [Ungarn](#)⁸⁵ wurden jedoch keine Maßnahmen zur Verbesserung der unabhängigen Leitung und der redaktionellen Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien ergriffen.

Zugang zu Informationen

⁸² Die Empfehlungen betreffen BG, HR, CY, HU und AT.

⁸³ Dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügtes Protokoll (Nr. 29) über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten.

⁸⁴ Council of Europe Recommendation CM/Rec(2012)1 on public service media governance.

⁸⁵ Die Empfehlungen betreffen CZ, CY, HU, MT, PL, RO und SK.

Das Recht auf Zugang zu Informationen, die sich im Besitz von Behörden befinden, ist eines der wichtigsten Instrumente für Transparenz und Rechenschaftspflicht, das der Zivilgesellschaft und den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung steht, und ist für Journalisten von grundlegender Bedeutung, damit sie ihre Arbeit verrichten können. Der Bericht 2022 enthielt eine Reihe von Empfehlungen in diesem Bereich. Seit der Veröffentlichung des Berichts haben mehrere Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften vorgeschlagen oder eingeführt oder Verfahren eingeführt, die das Recht auf Zugang zu öffentlichen Informationen erleichtern oder einen oder mehrere Aspekte dieses Rechts klären sollen. In [Tschechien](#) wurde das Gesetz über den Zugang zu Informationen, die sich im Besitz von Behörden befinden, geändert. In [Litauen](#) wurden Maßnahmen ergriffen, um den Zugang von Journalisten zu Informationen, die sich im Besitz von Behörden befinden, zu verbessern. In der [Slowakei](#) wurde das Gesetz über die Informationsfreiheit geändert, um die Liste der Einrichtungen, die Zugang zu Informationen gewähren müssen, zu erweitern. In [Spanien](#) arbeitet die Regierung an einem Gesetzentwurf über den Zugang zu Verschlussachen. In [Ungarn](#) zielt eine neue Reform darauf ab, den Zugang zu öffentlichen Informationen zu erleichtern, unter anderem dadurch, dass die Erhebung von Gebühren eine Ausnahme darstellt. [Luxemburg](#) hat Schritte unternommen, um die Verzögerungen bei der Bearbeitung von Anträgen von Journalisten auf Offenlegung offizieller Dokumente zu verringern, obwohl es noch keine Option für ein beschleunigtes Verfahren für Journalisten gibt. In [Kroatien](#) wurden die Rechtsvorschriften über den allgemeinen Zugang zu Informationen und öffentlichen Dokumenten überarbeitet, wenngleich in einigen Fällen Verzögerungen in der Praxis nach wie vor ein Problem darstellen. [Deutschland](#) hat mit internen Vorbereitungen begonnen, um das Vorhaben, das Recht auf Information der Presse gegenüber den Bundesbehörden gesetzlich zu verankern, weiterzuverfolgen.

Die im letztjährigen Bericht aufgezeigten Probleme werden in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor nicht angegangen. In [Malta](#), wo Bürgerinnen und Bürger und Medienhäuser nach wie vor auf Hindernisse stoßen, wenn sie Zugang zu Informationen beantragen, steht die Überarbeitung des Gesetzes über die Informationsfreiheit noch aus. In [Österreich](#) wurden zwar die Beratungen fortgesetzt, bei den geplanten Änderungen der Rechtsvorschriften über die Informationsfreiheit wurden jedoch keine Fortschritte erzielt. In [Finnland](#) wurde ein Vorschlag zur Reform des Gesetzes vorgelegt, in dem die Ausnahmen vom Zugang zu Dokumenten in Strafverfahren präzisiert werden, der jedoch noch nicht in Kraft getreten ist.⁸⁶

Verbesserung der Sicherheit und des Schutzes von Journalisten und Vorgehen gegen rechtliche Drohungen und missbräuchliche Gerichtsverfahren gegen die Beteiligung der Öffentlichkeit

Bedrohungen der körperlichen Sicherheit, Online-Angriffe, Verleumdungskampagnen, rechtliche Bedrohungen und Zensur gefährden die Sicherheit von Journalisten, obwohl die Plattform des Europarates im Jahr 2022 einen Rückgang der Warnmeldungen in den EU-Mitgliedstaaten um 25 % gegenüber 2021 verzeichnete.⁸⁷ Die Empfehlung der Kommission aus dem Jahr 2021 zur Sicherheit von Journalisten⁸⁸ umfasst Maßnahmen in Bezug auf wirksame und unparteiische Ermittlung und Verfolgung von Straftaten, unabhängige

⁸⁶ Die Empfehlungen betreffen BE, DK, DE, EE, ES, LU, MT, AT und FI.

⁸⁷ Warnmeldungen werden von der Plattform des Europarates für den Schutz des Journalismus und für die Förderung der Sicherheit von Journalisten und der Plattform Mapping Media Freedom (MMF) registriert. Zwischen 2021 und 2022 verzeichnete die Plattform Mapping Media Freedom in den EU-Mitgliedstaaten einen Rückgang der Warnmeldungen um 10 %.

⁸⁸ Empfehlung 2021 zur Gewährleistung der Sicherheit von Journalisten (C(2021) 6650 vom 16. September 2021)

Reaktions- und Unterstützungsmechanismen, Zugang zu Veranstaltungsorten und Informationsquellen, Sicherheit bei Demonstrationen, Schulung und Online-Sicherheit und Stärkung der digitalen Kompetenzen. In den kommenden Monaten werden die Mitgliedstaaten voraussichtlich über die zur Umsetzung dieser Empfehlung ergriffenen Maßnahmen Bericht erstatten.⁸⁹

Mehrere Mitgliedstaaten haben im Einklang mit den Empfehlungen des Berichts 2022 Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit von Journalisten ergriffen. In [Griechenland](#) wurde eine spezielle Taskforce eingerichtet, deren Tätigkeit u. a. die Einrichtung einer Beobachtungsstelle zur Erfassung von Drohungen und Angriffen auf Journalisten und ein spezielles internationales Schulungszentrum für die Sicherheit von Journalisten und Medienschaffenden umfasst. In [Belgien](#) wurden Maßnahmen wie Schulungen für Journalisten, Ad-hoc-Unterstützung in rechtlicher und nicht-rechtlicher Hinsicht und eine Plattform zur Meldung von Angriffen ins Leben gerufen. In [Schweden](#) hat die Regierung Schritte unternommen, um den strafrechtlichen Schutz von Journalisten zu verbessern, da immer mehr Fälle von Hetze, Drohungen und Beleidigungen gemeldet wurden. In [Finnland](#) wurde das Strafgesetzbuch geändert, um Online-Bedrohungen gegen Journalistinnen zu begegnen, indem Zwangsmaßnahmen gegen die Täter wirksamer gestaltet werden. In [Irland](#) richteten der nationale Journalistenverband und andere Medienorganisationen mit der nationalen Polizei eine „Medienarbeitsgruppe“ ein, um Bedrohungen und Gewalt gegen Journalisten zu erörtern und ihre Sicherheit zu überwachen, mit dem Vorhaben, als direktes Meldesystem für die Polizei zu dienen. In einer Reihe anderer Mitgliedstaaten stehen die Reformen noch aus.

Strategische Klagen gegen die Beteiligung der Öffentlichkeit (SLAPP) sind eine besondere Form der Schikane gegen Journalisten und Rechtheverteidiger, die sich in Fragen von öffentlichem Interesse für eine Beteiligung der Öffentlichkeit engagieren. Um zu verhindern, dass dadurch Journalisten mundtot gemacht werden und eine Abschreckungswirkung auf die Medien- und Meinungsfreiheit ausgeht, bedarf es wirksamer Garantien.⁹⁰

Verleumdung gehört zu den häufigsten Gründen für strategische Klagen gegen Journalisten. Um der Bedrohung durch Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung zu begegnen und auf die Empfehlungen des Berichts 2022 zu reagieren, planen mehrere Mitgliedstaaten die Einführung spezifischer Verfahrensgarantien und/oder die Überarbeitung ihrer Verleumdungsgesetze. In [Litauen](#) wurden Rechtsvorschriften erlassen, die die vorzeitige Einstellung solcher Fälle und die Überprüfung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit für Verleumdung ermöglichen sollen. In [Italien](#) wurde mit der Reform der Bestimmungen über Verleumdung und Schutz des Berufsgeheimnisses und journalistischer Quellen begonnen. In der [Slowakei](#) wird ein Gesetzentwurf zur Stärkung des Schutzes von Journalisten, unter anderem durch die Änderung der strafrechtlichen Bestimmungen über Verleumdung, im Parlament erörtert. Die angekündigten Reformen stehen in [Malta](#) und [Irland](#)⁹¹ noch aus.

⁸⁹ Ein strukturierter Dialog zu diesem Thema soll auf dem Europäische Nachrichtenmedienforum („European News Media Forum“) im November 2023 stattfinden.

⁹⁰ Die Empfehlung der Kommission aus dem Jahr 2022 zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren (C(2022) 2428 vom 27. April 2022) enthält Maßnahmen im Zusammenhang mit geltenden Rahmenbedingungen, einschließlich Verleumdung, Schulung, Sensibilisierung, Unterstützungsmechanismen, Datenerhebung, Berichterstattung und Überwachung. Es wird erwartet, dass die Mitgliedstaaten der Kommission bis Ende 2023 einen Bericht über die Umsetzung dieser Empfehlung übermitteln.

⁹¹ Die Empfehlungen betreffen HR, EL, IE, IT, MT, SI und SK.

2.4 Sonstige institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung

Ein gut funktionierendes System der institutionellen Gewaltenteilung stellt sicher, dass die von einem Staat ausgeübte Befugnis der Kontrolle durch andere unterliegt. Auch wenn die nationalen Modelle von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sein können, müssen sie aufgrund ihrer unterschiedlichen Verfassungstraditionen einem solchen System unterliegen, damit die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Normen gewährleistet ist. Ein wichtiger Bestandteil des Systems der gegenseitigen Kontrolle ist eine starke Rolle der Institutionen und Organisationen, die eine unabhängige Stimme haben. Am 1. Juni 2023 trat in [Polen](#) ein Gesetz in Kraft, das einen Verwaltungsausschuss ermächtigt, zu beurteilen und zu entscheiden, ob Einzelpersonen das Recht auf Ausübung eines öffentlichen Amtes im Zusammenhang mit der Verwaltung öffentlicher Mittel für bis zu zehn Jahre entzogen werden sollte, was Anlass zu ernststen Bedenken gibt, dass es genutzt werden könnte, um die Möglichkeit von Einzelpersonen, für ein öffentliches Amt zu kandidieren, zu beeinträchtigen. Änderungsanträge werden derzeit geprüft.⁹²

Inklusivität, Qualität und Transparenz der Rechtsetzung und des Gesetzgebungsverfahrens

Wie bereits in den vorangegangenen Ausgaben des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit und in den Empfehlungen des Berichts 2022 festgestellt wurde, wird weiterhin daran gearbeitet, die Qualität des Gesetzgebungsverfahrens zu verbessern und eine angemessene Einbeziehung der Interessenträger und der Zivilgesellschaft sicherzustellen, und in mehreren Mitgliedstaaten sind Fortschritte zu verzeichnen. In [Estland](#) wird eine neue digitale Plattform zur weiteren Verbesserung des Gesetzgebungsverfahrens mit zusätzlichen Funktionen zur besseren Einbeziehung von Interessenträgern ins Leben gerufen. In [Luxemburg](#) wurde eine Verfassungsreform verabschiedet, die eine Möglichkeit für Gesetzesinitiativen von Bürgerinnen und Bürgern vorsieht. In [Portugal](#) wurden die Vorschriften für Folgenabschätzungen geändert, um die Qualität der Rechtsvorschriften weiter zu verbessern und die Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens zu erhöhen. In [Lettland](#) wurden Maßnahmen ergriffen, um die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Entscheidungsfindung auf lokaler Ebene durch ein neues Gesetz über die Kommunalverwaltung zu erhöhen. In [Rumänien](#) zielen neue Instrumente darauf ab, die Transparenz und Qualität der Entscheidungsfindung und der Gesetzgebung zu verbessern. In [Dänemark](#) hat sich die Regierung verpflichtet, eine politische Vereinbarung zur Stärkung der Kontrolle der Regierung durch das Parlament weiterzuverfolgen.

Einige Mitgliedstaaten haben Maßnahmen in diesem Bereich eingeführt, die sich noch in einem frühen Stadium befinden oder noch nicht zu den erwarteten Ergebnissen geführt haben. In [Ungarn](#) dürften Änderungen der Vorschriften über öffentliche Konsultationen das Gesetzgebungsverfahren verbessern, ihre praktischen Auswirkungen müssen jedoch noch bewertet werden. In [Zypern](#) zielt die Einrichtung einer elektronischen Plattform für öffentliche Konsultationen darauf ab, die Zugänglichkeit und Transparenz des Rechtsetzungsprozesses zu verbessern, während weitere Schritte erforderlich sind, um eine wirksame und rechtzeitige Konsultation der Interessenträger sicherzustellen. In [Bulgarien](#)

⁹² Erklärung der Europäischen Kommission vom 30. Mai 2023 zum polnischen Gesetz über die Einsetzung eines staatlichen Ausschusses zur Untersuchung des russischen Einflusses auf die innere Sicherheit Am 2. Juni 2023 legte der Präsident der Republik Änderungen des Gesetzes vor, die derzeit vom Senat geprüft werden.

bestehen nach wie vor Bedenken hinsichtlich des Rechtsetzungsprozesses in Bezug auf die praktische Umsetzung der neuen Verfahrensvorschriften.

Eine inklusive Beteiligung der Interessenträger auf der Grundlage formaler Regeln trägt dazu bei, die Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens und die Qualität seiner Ergebnisse zu verbessern. In einer Reihe von Mitgliedstaaten bestehen nach wie vor Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Fehlen formeller Rahmenbedingungen für die Konsultation der Interessenträger oder der unzureichenden Anwendung dieser Rahmenbedingungen in der Praxis. [Malta](#) verfügt über kein formalisiertes Verfahren für die Beteiligung der Öffentlichkeit am Gesetzgebungsverfahren, während in [Griechenland](#) die für öffentliche Konsultationen vorgesehene Zeit nicht immer ausreicht. In anderen Mitgliedstaaten wurden Bedenken hinsichtlich der Gesetzgebungspraxis geäußert. In [Spanien](#) gibt es zwar Garantien, die eine öffentliche Konsultation zu von der Regierung ausgearbeiteten Legislativvorschlägen gewährleisten, doch bestehen Bedenken hinsichtlich bestimmter Praktiken im Parlament, die sich auf die Qualität der Rechtsvorschriften auswirken könnten. In der [Slowakei](#) gibt der Grad der Einbeziehung der Interessenträger in den Rechtsetzungsprozess nach wie vor Anlass zur Sorge, insbesondere im Zusammenhang mit der Anwendung von beschleunigten Verfahren und Vorschlägen des Parlaments. In [Polen](#) ist es immer noch gängige Praxis, Gesetze im Wege von Verfahren zu erlassen, die nur eine begrenzte Konsultation erfordern. Polen hat sich im Rahmen seines Aufbau- und Resilienzplans verpflichtet, die Geschäftsordnung des Sejm, des Senats und des Ministerrates zu ändern, um die Nutzung öffentlicher Konsultationen und Folgenabschätzungen im Rechtsetzungsprozess zu verbessern. In [Rumänien](#) gibt es noch Spielraum für Fortschritte bei der Gewährleistung einer wirksamen öffentlichen Konsultation, und die Regierung hat sich verpflichtet, den Prozess zu verbessern. In [Luxemburg](#) hat sich das Gesetzgebungsverfahren in Bezug auf die Offenheit der öffentlichen Konsultationen nicht verbessert.⁹³

Wichtige Entwicklungen bei obersten Gerichten und Verfassungsgerichten im Zusammenhang mit dem System der gegenseitigen Kontrolle

Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist ein wesentliches Element der gegenseitigen Kontrolle in einer konstitutionellen Demokratie. Verfassungsgerichte spielen eine Schlüsselrolle bei der wirksamen Anwendung des EU-Rechts und bei der Gewährleistung der Integrität der Rechtsordnung der EU. Auch wenn ihre Einrichtung, Zusammensetzung und Funktionsweise in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, müssen die Mitgliedstaaten bei der Ausübung dieser Zuständigkeit ihren Verpflichtungen aus dem Unionsrecht und insbesondere den Werten, auf die sich die EU gründet, nachkommen.⁹⁴ Ernsthaftige Bedenken hinsichtlich des Verfassungsgerichtshofs in [Polen](#) haben die Kommission dazu veranlasst, Polen wegen Verstößen gegen das EU-Recht durch den Verfassungsgerichtshof und seine Rechtsprechung vor dem Europäischen Gerichtshof zu verklagen.⁹⁵

Relevante Entwicklungen können in anderen Mitgliedstaaten festgestellt werden. Seit Juli 2023 verfügt [Zypern](#) über einen neuen Obersten Gerichtshof, der befugt ist, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen im Zusammenhang mit spezifischen Fällen, mit denen er befasst wird, zu beurteilen. In [Portugal](#) und [Spanien](#) wurden nach Verzögerungen neue Richter an den jeweiligen Verfassungsgerichten ernannt. In [Ungarn](#) kann das

⁹³ Die Empfehlungen betreffen EL, CY, LU, MT, PT, RO und SK.

⁹⁴ EuGH, Urteil vom 22. Februar 2022, RS (Wirkung der Entscheidungen eines Verfassungsgerichts), C-430/21, EU:C:2022:99, Rn. 38.

⁹⁵ Siehe [Pressemitteilung](#).

Verfassungsgericht nicht mehr von Behörden angerufen werden, kann aber immer noch endgültige Entscheidungen der ordentlichen Gerichte überprüfen.

In einigen Mitgliedstaaten haben die Verfassungsgerichte wichtige Entscheidungen über die Organisation der nationalen Justizsysteme getroffen. In [Litauen](#) präzisierte das Verfassungsgericht die Grundsätze für die Entlassung von Richtern an höheren Gerichten und bekräftigte die Rolle des Justizrates. In [Portugal](#) wurde das Verfassungsgericht aufgefordert, über die Auswirkungen des Gesetzentwurfs über Berufsverbände auf die Unabhängigkeit der Rechtsanwälte zu entscheiden, die es für mit der Verfassung vereinbar hielt.

Fragen der Rechtsstaatlichkeit im Zusammenhang mit der Ausrufung des Notstands

Da die im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie ergriffenen Sofortmaßnahmen schrittweise aufgehoben wurden, sind in einigen Mitgliedstaaten wie [Belgien](#) und [Litauen](#) nach wie vor die Verfassungsgerichte aufgerufen, dafür zu sorgen, dass bei den ergriffenen Maßnahmen die verfassungsrechtlichen Normen eingehalten werden. In einigen Mitgliedstaaten wurden aus der Anwendung des Notstands während der COVID-19-Pandemie Lehren zur Einleitung von Reformen gezogen. In [Portugal](#) wird derzeit über eine neue Rechtsgrundlage für Sofortmaßnahmen beraten, auch im Zusammenhang mit der laufenden Überarbeitung der Verfassung. In [Finnland](#) wurde eine Änderung des Notstandsgesetzes verabschiedet, die die Grundlage für die Ausrufung des Notstands auch im Falle schwerwiegender hybrider Bedrohungen schafft.

Der Rückgriff auf Notstandsbefugnisse wurde auch im Zusammenhang mit anderen Krisen fortgesetzt, was in einigen Fällen Anlass zur Sorge gibt. In [Lettland](#) wurde der Notstand aufrechterhalten, der den Zugang zur Grenze zwischen Lettland und Belarus, auch für die Medien und Organisationen der Zivilgesellschaft, einschränkte. In [Ungarn](#) hat die Regierung ihre Notstandsbefugnisse seit 2020 weiterhin umfassend genutzt, wodurch die Rechtssicherheit untergraben und die Tätigkeiten und die Stabilität der Unternehmen im Binnenmarkt beeinträchtigt werden.

Die Rolle der Bürgerbeauftragten, der nationalen Menschenrechtsinstitutionen, der Gleichstellungsstellen und anderer unabhängiger Behörden als Kernelemente des Systems der gegenseitigen Kontrolle

Nationale Menschenrechtsinstitutionen⁹⁶, Bürgerbeauftragte⁹⁷, Gleichstellungsstellen⁹⁸ und andere unabhängige Behörden spielen in den nationalen Systemen der gegenseitigen Kontrolle eine wichtige Rolle. In einigen Mitgliedstaaten wurde der Status dieser Stellen weiter gestärkt und ihre Bedeutung in kritischen Situationen hervorgehoben. In [Zypern](#) wurde der Bürgerbeauftragte nach der Stärkung des Rechtsrahmens zu einer nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status aufgewertet. In der [Slowakei](#) trat ein neuer Bürgerbeauftragter sein Amt an, nachdem die Stelle länger unbesetzt war, und es wurde eine Verfassungsänderung verabschiedet, um eine solche Situation in Zukunft zu verhindern. In [Luxemburg](#) wurde der Bürgerbeauftragte nach der Verabschiedung einer Verfassungsreform in der Verfassung verankert. In [Portugal](#) hat die Umstrukturierung des Büros des Bürgerbeauftragten eine wirksamere Steuerung der Arbeitsbelastung und eine bessere

⁹⁶ In den Pariser Grundsätzen der Vereinten Nationen, die 1993 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (Entschließung A/RES/48/134) angenommen wurden, sind die wichtigsten Kriterien verankert, die die nationalen Menschenrechtsinstitutionen erfüllen müssen. Die nationalen Menschenrechtsinstitutionen werden regelmäßig vom Unterausschuss für Akkreditierung der Globalen Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen akkreditiert.

⁹⁷ Venice Commission Principles for Ombudspersons.

⁹⁸ COM(2022) 688 final und COM(2022) 689 final.

Fokussierung auf prioritäre Bereiche ermöglicht und wurde positiv bewertet. In [Polen](#) wurden einige Fortschritte bei der Verbesserung des Rahmens erzielt, in dem der Bürgerbeauftragte im Bereich der Finanzierung tätig ist. In [Slowenien](#) wurden gesetzliche Garantien für die Haushaltsautonomie der unabhängigen Stellen eingeführt.

In anderen Mitgliedstaaten sind die nationalen Menschenrechtsinstitutionen jedoch nach wie vor mit Herausforderungen konfrontiert. In [Litauen](#) bestehen weiterhin Bedenken hinsichtlich der Angemessenheit der personellen und finanziellen Ressourcen, die dem Büro der parlamentarischen Bürgerbeauftragten zugewiesen werden. In [Ungarn](#) bestehen noch immer Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit und der wirksamen Arbeitsweise des Grundrechtebeauftragten. Obwohl sich die Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen des Bürgerbeauftragten in [Kroatien](#) verbessert haben, bestehen noch einige Herausforderungen bei der Gewährleistung des Zugangs zu Informationen.⁹⁹

In den vier Mitgliedstaaten, die bisher keine nationalen Menschenrechtsinstitutionen im Einklang mit den Pariser Grundsätzen der Vereinten Nationen eingerichtet haben, wurden unterschiedliche Fortschritte erzielt, und die Empfehlungen des Berichts 2022 wurden nur teilweise umgesetzt. In [Italien](#) wurden Gesetzesentwürfe zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution vorgelegt, indem der bestehenden Datenschutzbehörde zusätzliche Befugnisse übertragen und die Schaffung einer separaten Stelle durch eine Verfassungsänderung vorgeschlagen wurden. In [Tschechien](#) wird derzeit eine Änderung ausgearbeitet, mit der dem Bürgerbeauftragten die Befugnisse einer nationalen Menschenrechtsinstitution übertragen werden. Allerdings gab es weder in [Malta](#) Fortschritte bei der Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution noch in [Rumänien](#) bei der Erlangung der Akkreditierung für die bestehende nationale Menschenrechtsinstitution.¹⁰⁰

Verzögerungen bei der Ernennung verschiedener unabhängiger Behörden haben sich in mehreren Mitgliedstaaten, darunter [Bulgarien](#), [Spanien](#) und [Österreich](#), als Herausforderung erwiesen. In [Polen](#) wurden keine Schritte unternommen, um eine systematischere Weiterverfolgung der Feststellungen des Obersten Rechnungshofs und die rasche Ernennung seiner Mitglieder zu gewährleisten, wodurch das wirksame Funktionieren des Obersten Rechnungshofs gefährdet würde.¹⁰¹

Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Die Erfolgsbilanz bei der Durchführung von Leiturteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) wurde erstmals im vergangenen Jahr in den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit aufgenommen und ist ein wichtiger Indikator für das Funktionieren der Rechtsstaatlichkeit in einem Land. Die Länderkapitel enthalten daher erneut systematische Indikatoren für die Durchführung von Leiturteilen des EGMR durch alle Mitgliedstaaten, die auch die Veränderungen im Vergleich zum Vorjahr aufzeigen.¹⁰² Die Durchführung ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat nach wie vor unterschiedlich. Ähnlich wie im Vorjahr, wurden etwa 40 % der Leiturteile, die der EGMR in den letzten zehn Jahren in Bezug auf EU-Mitgliedstaaten abgegeben hat, noch nicht umgesetzt.¹⁰³

Günstige Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft

⁹⁹ Die Empfehlungen betreffen HR, LT und PL.

¹⁰⁰ Die Empfehlungen betreffen CZ, IT, MT und RO.

¹⁰¹ Eine Empfehlung betrifft PL.

¹⁰² Der Erlass der Maßnahmen, die für die Durchführung eines EGMR-Urteils erforderlich sind, wird vom Ministerkomitee des Europarates überwacht.

¹⁰³ https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en

Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger sind unerlässlich, um die im Vertrag über die Europäische Union und in der Charta der Grundrechte verankerten Werte und Rechte zu verwirklichen und zu schützen. In Anerkennung der wesentlichen Rolle, die Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Förderung der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und der Grundrechte vor Ort spielen, widmete die Kommission den Jahresbericht 2022 über die Anwendung der Charta der Grundrechte dem Thema des zivilgesellschaftlichen Raums.¹⁰⁴

In den meisten Mitgliedstaaten ist das Umfeld für die Zivilgesellschaft förderlich und unterstützend und der zivilgesellschaftliche Raum wird weiterhin als „offen“¹⁰⁵ eingestuft, wobei weitere Anstrengungen unternommen werden, um ihre Situation zu verbessern. In [Malta](#) wird die Bestandsaufnahme im gemeinnützigen Sektor fortgesetzt, mit der ein günstiger Rechtsrahmen für den zivilgesellschaftlichen Raum geschaffen werden sollte. In [Irland](#) wird derzeit daran gearbeitet, rechtliche Hindernisse für die Finanzierung zivilgesellschaftlicher Organisationen zu beseitigen. In [Bulgarien](#) hat der Rat für die Entwicklung der Zivilgesellschaft seine Arbeit aufgenommen und arbeitet derzeit an einem nationalen Finanzierungsmechanismus für diesen Sektor. In [Litauen](#) werden Nichtregierungsorganisationen zunehmend als Partner in Entscheidungsprozessen anerkannt. In [Deutschland](#) beabsichtigt die Regierung, einen Gesetzesvorschlag zur Klärung der Steuerbefreiung von gemeinnützigen Organisationen vorzulegen, obwohl noch keine konkreten Schritte unternommen wurden. In [Schweden](#) müssen die Auswirkungen der Reformen des Rechtsrahmens für die Finanzierung und den Betrieb zivilgesellschaftlicher Organisationen auf das Engagement der Zivilgesellschaft noch ermittelt werden.

Wie bereits in früheren Berichten festgestellt, waren Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger jedoch zunehmend mit Herausforderungen im Zusammenhang mit der Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Raums konfrontiert, und einige der Empfehlungen des Berichts 2022 wurden nur teilweise umgesetzt. In [Zypern](#) stehen zivilgesellschaftliche Organisationen aufgrund des finanziellen und administrativen Aufwands vor Schwierigkeiten. In [Griechenland](#) gibt die Lage der Zivilgesellschaft Anlass zur Sorge, insbesondere in Bezug auf Organisationen, die in bestimmten Bereichen tätig sind. In [Spanien](#) waren die Verhandlungen im Parlament über Änderungen des Gesetzes über die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger nicht erfolgreich, was Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen des Gesetzes auf den zivilgesellschaftlichen Raum hätte ausräumen können. In [Italien](#) wurden die Steuer- und Finanzvergünstigungen für zivilgesellschaftliche Organisationen verbessert, allerdings wurden mehrere neue Dekrete erlassen, die sich negativ auf ihre Arbeit auswirken könnten. In [Frankreich](#) sind die finanziellen Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Organisationen zwar nach wie vor günstig, doch äußern die Interessenträger Bedenken hinsichtlich der Umsetzung von Rechtsvorschriften, die den Zugang zu öffentlichen Mitteln von der Einhaltung der Grundwerte der Französischen Republik abhängig machen.

In einigen Mitgliedstaaten ist die Zivilgesellschaft nach wie vor mit ernsthaften Herausforderungen oder systematischen Einschränkungen ihres Handlungsspielraums konfrontiert. In [Ungarn](#) sind zivilgesellschaftliche Organisationen weiterhin von Hindernissen betroffen und stehen nach wie vor unter Druck. Es bestehen weiterhin

¹⁰⁴ COM(2022) 716 final.

¹⁰⁵ Laut Rating der Nichtregierungsorganisation CIVICUS. Die Ratings erfolgen auf einer fünfstufigen Skala: offen (open), eingeschränkt (narrowed), behindert (obstructed), unterdrückt (repressed) und verschlossen (closed). Im Vergleich zu 2022 wurde ein Mitgliedstaat von „eingeschränkt“ auf „behindert“ herabgestuft.

Bedenken hinsichtlich der Rolle des Staates bei der Finanzierung der Zivilgesellschaft. In [Polen](#) wurden keine Fortschritte bei der Verbesserung des zivilgesellschaftlichen Raums erzielt, und Interessenträger äußerten Bedenken über anhaltende Angriffe von Vertretern öffentlicher Behörden auf nichtstaatliche Organisationen, insbesondere auf Organisationen, die humanitäre Hilfe an der polnisch-belarussischen Grenze leisten, Abtreibungsaktivisten und Vertreter der LGBTIQ-Gemeinschaft.¹⁰⁶

Nationale Kontrollen und Gegenkontrollen in Bezug auf den Einsatz von Spähsoftware

Selbst wenn der Einsatz von Spähsoftware mit der nationalen Sicherheit verbunden ist, sind nationale Kontrollen und Gegenkontrollen erforderlich, um sicherzustellen, dass Schutzvorkehrungen getroffen werden. Grundrechte wie der Schutz personenbezogener Daten, das Recht, Informationen zu empfangen und weiterzugeben, das Recht auf freie Meinungsäußerung und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht, sollten im Einklang mit dem EU-Recht, einschließlich der Charta der Grundrechte, geachtet werden.

Aufbauend auf dem letztjährigen Bericht wurden im Jahr 2023 neue Entwicklungen im Zusammenhang mit dem mutmaßlichen illegalen Einsatz von Spähsoftware (wie „Pegasus“ und gleichwertige Überwachungs-Spähsoftware) gegen Journalisten, Rechtsanwälte, nationale Politiker, MdEP und Bürgerinnen und Bürger in mehreren Mitgliedstaaten ermittelt. Auch wenn die Gewährleistung der nationalen Sicherheit Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, haben sie dabei doch das einschlägige EU-Recht, darunter auch die Rechtsprechung des EuGH, zu befolgen. Die Rechtsstaatlichkeit erfordert, dass der Einsatz solcher Instrumente durch die Sicherheitsdienste der Mitgliedstaaten einer ausreichenden Kontrolle unterliegt und das EU-Recht, einschließlich der Grundrechte wie des Schutzes personenbezogener Daten und des Rechts auf freie Meinungsäußerung sowie der Sicherheit von Journalisten, vollumfänglich geachtet wird. In [Griechenland](#) wird die Frage der Überwachung durch Abhören und Spähsoftware sowohl vom nationalen Parlament als auch von Justizbehörden und unabhängigen Behörden untersucht. In [Ungarn](#) gab der Einsatz von Spähsoftware gegen bestimmte investigative Journalisten und Medienschaffende nach wie vor Anlass zu ernster Besorgnis, und es wurden weitere Bedenken geäußert, da es keine wirksame Aufsicht über den Einsatz geheimer Überwachungsmaßnahmen außerhalb von Strafverfahren gibt. In [Polen](#) wurde ein neuer Fall der Verwendung von Pegasus-Software entdeckt, und der Bürgerbeauftragte und der Präsident des Obersten Rechnungshofs äußerten diesbezüglich Bedenken.

3. ENTWICKLUNGEN UND MAßNAHMEN AUF EU-EBENE ZUR RECHTSSTAATLICHKEIT

3.1 Dialog und Folgemaßnahmen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit

Interinstitutioneller Dialog

Der Rat hat daran festgehalten, seinen jährlichen Dialog über die Rechtsstaatlichkeit auf der Grundlage des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit zu führen. Die horizontale Aussprache über die allgemeinen Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit fand im September 2022 im Rat (Allgemeine Angelegenheiten) statt, gefolgt von länderspezifischen Beratungen

¹⁰⁶ Die Empfehlungen betreffen DE, IE, EL, HU, PL und SE.

im Dezember 2022¹⁰⁷ und März 2023¹⁰⁸. Der erste vollständige Zyklus mit 27 länderspezifischen Beratungen in den Mitgliedstaaten wurde daher unter schwedischem Vorsitz abgeschlossen, wobei gleichzeitig ein zweiter Zyklus eingeleitet wurde. Das Verfahren im Rat wird, wie in den Schlussfolgerungen des finnischen Vorsitzes von 2019 dargelegt, im zweiten Halbjahr 2023 bewertet.¹⁰⁹

Wie in den Vorjahren führte der Rat „Justiz“ auch spezifische Aussprachen über Themen im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit, wobei die Ministerinnen und Minister im Oktober 2022 einen Gedankenaustausch über die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten und ihre Auswirkungen auf den Zugang zur Justiz und im März 2023 über Hindernisse für den Zugang zur Justiz führten. Die Mitgliedstaaten betonten den Nutzen des Dialogs für den offenen und transparenten Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren.

Die Rechtsstaatlichkeit war nach wie vor eine Priorität des Europäischen Parlaments. In seiner Entschließung zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, die am 30. März 2023¹¹⁰ angenommen wurde, begrüßte das Europäische Parlament die Aufnahme von Empfehlungen und betonte gleichzeitig, dass wirksame Folgemaßnahmen ergriffen werden müssen. In der Entschließung wurde auch die Aufnahme neuer Themen begrüßt und die Kommission für ihre Bemühungen um die Zusammenarbeit mit nationalen Interessenträgern gewürdigt. Das Parlament bekräftigt seine Forderung an die Kommission, die Zivilgesellschaft auf kohärente und sinnvolle Weise einzubeziehen.

Die Gruppe für die Beobachtung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte, die dem Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres im Europäischen Parlament (LIBE) angehört, hat weiterhin Beobachtungsmissionen in die Mitgliedstaaten organisiert.¹¹¹ Insgesamt besuchte die Gruppe für die Beobachtung Spanien, Slowenien, Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Malta und die Slowakei und führte Folgegespräche über ihre Ergebnisse. Sie hat auch eine Reihe thematischer Debatten organisiert, z. B. über die Etappenziele der Rechtsstaatlichkeit in den Aufbau- und Resilienzplänen und die Anwendung des allgemeinen Konditionalitätsmechanismus der Rechtsstaatlichkeit und anderer Haushaltsinstrumente, um die Achtung der Werte der EU zu gewährleisten.

Ebenso haben der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) in seiner Ad-hoc-Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit und der Ausschuss der Regionen in seiner Fachkommission für Unionsbürgerschaft, Regieren, institutionelle Fragen und Außenbeziehungen die Debatte über die Rechtsstaatlichkeit auf EU-Ebene fortgeführt. Im September 2022 veranstaltete der EWSA eine Konferenz zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

Dialog mit Mitgliedstaaten

¹⁰⁷ Im Mittelpunkt der Beratungen standen die wichtigsten Entwicklungen in Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien und Schweden.

¹⁰⁸ Im Mittelpunkt der Beratungen standen die wichtigsten Entwicklungen in der Slowakei, Finnland, Belgien, Bulgarien und Tschechien.

¹⁰⁹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes über die Bewertung des jährlichen Rechtsstaatlichkeitsdialogs, 19. November 2019.

¹¹⁰ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 30. März 2023 zu dem Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit 2022 (P9_TA(2023)0094).

¹¹¹ <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe-democracy-rule-of-law-and-fundament/product-details/20190103CDT02662>

Die Kommission hat ihre Kontaktarbeit auf nationaler Ebene in den Mitgliedstaaten fortgesetzt. Sie forderte die Mitgliedstaaten auf, bei Interesse technische Folgesitzungen abzuhalten, um die erstmals in den Bericht 2022 aufgenommenen Empfehlungen zu erörtern. Mehrere Mitgliedstaaten haben positiv reagiert und einen technischen Dialog aufgenommen. Darüber hinaus finden regelmäßige bilaterale Treffen auf politischer Ebene statt, und die Kommissionsmitglieder erörterten weiterhin den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit mit Vertretern der nationalen Parlamente, die als Gesetzgeber und bei der Rechenschaftspflicht gegenüber der Exekutive eine besonders wichtige Rolle bei der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit spielen.

Das Netz der Kontaktstellen für Rechtsstaatlichkeit, das 2020 im Vorfeld des ersten Berichts eingerichtet wurde, ist weiterhin ein offener Kommunikationskanal für den regelmäßigen Austausch zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, die regelmäßig zusammentreten.¹¹² Das Netz spielt eine aktive Rolle beim jährlichen Zyklus des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit und beim Austausch bewährter Verfahren, auch mit Beiträgen anderer internationaler Organisationen.

Dialog mit und Unterstützung für Organisationen der Zivilgesellschaft

Die Zivilgesellschaft bleibt ein wichtiger Partner bei der Vorbereitung des jährlichen Berichts über die Rechtsstaatlichkeit. Die Kommission erhält weiterhin zahlreiche schriftliche Beiträge von zivilgesellschaftlichen Organisationen und lädt sie zu Treffen im Rahmen der Länderbesuche ein. Die Kommission hat auch bereichsübergreifende Treffen mit einer Reihe wichtiger zivilgesellschaftlicher Netzwerke organisiert. Diese Netze haben auch wertvolle Empfehlungen zum Verfahren für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit abgegeben.¹¹³ Die Kommission hat darauf reagiert, indem sie die Dauer der Konsultation der Interessenträger verlängert und die Transparenz erhöht hat, indem sie vorab Informationen über den Prozess des Länderbesuchs und die Daten auf ihrer Website veröffentlicht hat.¹¹⁴

Nach der Annahme des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit 2022 hat die Kommission gemeinsam mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und nationalen Interessenträgern die ersten „nationalen Dialoge über Rechtsstaatlichkeit“¹¹⁵ organisiert. Ziel ist es, Debatten auf nationaler Ebene auf der Grundlage des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit anzuregen. Die Vertretungen der Kommission in den betreffenden Mitgliedstaaten brachten nationale Interessenträger und Behörden zu einem Rundtischgespräch zusammen, bei dem der Schwerpunkt an den nationalen Kontext angepasst wurde. Die Kommission beabsichtigt, die Mitgliedstaaten nach der Annahme dieses Berichts weiter in die nationalen Dialoge über Rechtsstaatlichkeit einzubeziehen.

Die Kommission wird weiterhin prüfen, wie die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen, professioneller Netzwerke und anderer Interessenträger in den Zyklus der Rechtsstaatlichkeit weiter verstärkt werden kann. Im Anschluss an die Konferenz zur Zukunft Europas und die Forderungen des Europäischen Parlaments wurde die Bewertung der Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Rahmen für die Zivilgesellschaft in den aufeinanderfolgenden Ausgaben des Berichts vertieft. Der diesjährige Bericht behandelt Fragen im Zusammenhang mit der Finanzierung, dem Rechtsrahmen, der Beteiligung der

¹¹² Weitere Informationen über das Netz sind auf der Website der Kommission abrufbar: [Netz nationaler Kontaktstellen für Rechtsstaatlichkeit \(europa.eu\)](https://europa.eu/epd/en/network-for-rule-of-law)

¹¹³ Siehe <https://epd.eu/wp-content/uploads/2023/02/rule-of-law-2023-report-statement.pdf>.

¹¹⁴ [Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 \(europa.eu\)](https://europa.eu/epd/en/report-2023).

¹¹⁵ In Belgien, Deutschland und Kroatien.

Zivilgesellschaft an der Politikgestaltung und einem freien und sicheren Arbeitsumfeld für die Zivilgesellschaft.

Schließlich unterstützt die Kommission im Rahmen des Programms „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ (Citizen Equality Rights and Values, CERV) weiterhin zivilgesellschaftliche Organisationen, insbesondere kleinere örtliche Organisationen, die mit besonderen Zwängen konfrontiert sind. Fast ein Drittel der für das Programm verfügbaren Mittel (1,55 Mrd. EUR) ist speziell für zivilgesellschaftliche Organisationen vorgesehen, wobei mindestens 40 % dieser Mittel der lokalen und regionalen Ebene zugewiesen werden. Neben der Unterstützung spezifischer Projekte gibt es auch Zuschüsse zur Unterstützung des Kapazitätsaufbaus und der Entwicklung zivilgesellschaftlicher Organisationen.

3.2 Maßnahmen der EU zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit

Neue Initiativen zur Korruptionsbekämpfung, zur Schaffung einer Kultur der Integrität, zur Förderung der Medienfreiheit und zur Verteidigung der Demokratie

Die in den vorangegangenen Berichten über die Rechtsstaatlichkeit ermittelten Herausforderungen haben zu mehreren neuen EU-Initiativen geführt. Diese Initiativen erhöhen die Standards und tragen zur Förderung und zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit in der EU bei.

In einem Maßnahmenpaket, das am 3. Mai 2023¹¹⁶ angenommen wurde, hat die Kommission entschiedene Maßnahmen ergriffen, um den rechtlichen und institutionellen Rahmen für die Korruptionsbekämpfung zu stärken. Ein neuer Vorschlag zielt darauf ab, die Vorschriften zur Kriminalisierung von Korruptionsdelikten zu verschärfen und die Strafen in der gesamten EU zu harmonisieren. Ein weiterer Vorschlag der Hohen Vertreterin, der von der Kommission unterstützt wird, würde eine spezielle Sanktionsregelung im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) schaffen, um weltweit gegen schwere Korruptionshandlungen vorzugehen. Bei diesen neuen Maßnahmen liegt der Schwerpunkt auf Prävention und der Schaffung einer Kultur der Integrität. Diese Schritte wurden in Bezug auf die Organe der EU ergänzt, als die Kommission im Juni 2023 eine gemeinsame Vereinbarung zur Einrichtung eines interinstitutionellen Ethikgremiums vorgeschlagen hat, um das Vertrauen in die EU und ihre Organe in Bezug auf Ethik, Transparenz und Integrität zu gewährleisten, und Maßnahmen zur weiteren Erhöhung der Transparenz angenommen hat. Dieses Gremium wird strenge gemeinsame Normen für alle EU-Organe festlegen.¹¹⁷

Der Schutz der Medienfreiheit und des Medienpluralismus in der EU bleibt eine zentrale Priorität.¹¹⁸ Im September 2022 betrat die Kommission Neuland und schlug einen Rechtsakt vor, mit dem gemeinsame EU-Garantien zur Gewährleistung von Medienfreiheit und Medienpluralismus festgelegt werden. Der Vorschlag für ein Europäisches

¹¹⁶ Gemeinsame Mitteilung über die Bekämpfung von Korruption, JOIN(2023) 12 final vom 3. Mai 2023; und Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung der Korruption, COM(2023) 234 final vom 3. Mai 2023.

¹¹⁷ Vorschlag für eine Vereinbarung über die Einrichtung eines interinstitutionellen Gremiums für ethische Normen, COM(2023) 311 final vom 8. Juni 2023.

¹¹⁸ Die Arbeiten an der Empfehlung von 2021 zur Sicherheit von Journalisten (C(2021) 6650 vom 16. September 2021) und den Vorschlägen zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“), C(2022) 2428 und COM(2022) 177 vom 27. April 2022 werden fortgesetzt.

Medienfreiheitsgesetz¹¹⁹ enthält eine Reihe von Vorschriften zum Schutz des Pluralismus und der Unabhängigkeit der Medien in der EU, Schutzmaßnahmen gegen politische Einflussnahme auf redaktionelle Entscheidungen und spezifische Vorschriften gegen den Einsatz von Spähsoftware gegen Journalisten. Der Schwerpunkt liegt auf der Unabhängigkeit und stabilen Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Medien sowie auf der Transparenz in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse im Medienbereich und die Zuweisung staatlicher Werbeausgaben. Ferner werden Maßnahmen zum Schutz der Unabhängigkeit von Redakteuren und zur Offenlegung von Interessenkonflikten gefordert.

Das Europäische Parlament hat mit einem Untersuchungsausschuss zur Untersuchung des Einsatzes von Pegasus und ähnlicher Überwachungs- und Spähsoftware (PEGA-Ausschuss) einen wichtigen Arbeitsschwerpunkt im Bereich Spähsoftware eingerichtet. Ihr Abschlussbericht wurde im Mai 2023¹²⁰ angenommen und enthält eine scharfe Verurteilung des illegalen Einsatzes von Spähsoftware. In den Empfehlungen wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, den Bedenken im Zusammenhang mit dem mutmaßlichen illegalen Einsatz von Spähsoftware Rechnung zu tragen. Der Bericht enthielt auch Empfehlungen für Maßnahmen auf EU-Ebene mit Vorschlägen für den bedingten Verkauf und die Verwendung von Spähsoftware in der EU, die Aufhebung von Ausfuhrgenehmigungen, die nicht mit den EU-Rechtsvorschriften in Einklang stehen, und gemeinsame EU-Standards zur Regelung der Verwendung von Spähsoftware.¹²¹ Die Kommission prüft nun sorgfältig den endgültigen Standpunkt und die Empfehlungen des Europäischen Parlaments.

Um die Probleme und Herausforderungen vieler Gleichstellungsstellen anzugehen und ihre Rolle und Unabhängigkeit in allen Mitgliedstaaten zu stärken, hat die Europäische Kommission im Dezember 2022 zwei Legislativvorschläge zur Festlegung von Standards für das wirksame Funktionieren der Gleichstellungsstellen angenommen.¹²²

Wahrung der Rechtsstaatlichkeit durch den Einsatz aller verfügbaren Instrumente

Der jährliche Bericht über die Rechtsstaatlichkeit ergänzt eine Reihe anderer Mechanismen und Instrumente auf EU-Ebene, die jeweils ihren eigenen Zweck verfolgen.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) zur Rechtsstaatlichkeit hat sich weiter gefestigt, und der EuGH hat Vertragsverletzungsverfahren der Kommission und Vorabentscheidungsersuchen nationaler Gerichte geprüft. In einer kürzlich ergangenen Rechtssache bestätigte der EuGH, dass die Stelle, die für Disziplinarverfahren gegen Richter zuständig ist, unabhängig und unparteiisch sein muss und dass die Regeln für die Kontrolle der Handlungen ihres Direktors so gestaltet sein müssen, dass jeder berechtigte Zweifel ausgeräumt wird.¹²³ Zuletzt hat der EuGH am 5. Juni 2023 die EU-Anforderungen an die richterliche Unabhängigkeit weiter präzisiert und festgestellt, dass alle beanstandeten Bestimmungen des vom polnischen Parlament im Dezember 2019

¹¹⁹ Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt (Europäisches Medienfreiheitsgesetz), COM(2022) 457 vom 16. September 2022.

¹²⁰ Bericht über die Prüfung von behaupteten Verstößen gegen das Unionsrecht und Missständen bei der Anwendung desselben im Zusammenhang mit dem Einsatz von Pegasus und ähnlicher Überwachungs- und Spähsoftware ([2022/2077\(INI\)](#)).

¹²¹ Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments zur Prüfung von behaupteten Verstößen gegen das Unionsrecht und Missständen bei der Anwendung desselben im Zusammenhang mit dem Einsatz von Pegasus und ähnlicher Überwachungs- und Spähsoftware (PEGA/9/11041/2023/2500(RSP)).

¹²² COM(2022) 688 final und COM(2022) 689 final.

¹²³ EuGH, Urteil vom 11. Mai 2023, *Inspeccăia Judiciară*, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391.

verabschiedeten Gesetzes gegen EU-Recht verstoßen, insbesondere gegen die Grundsätze der richterlichen Unabhängigkeit und des wirksamen Rechtsschutzes.¹²⁴

Die Kommission ist weiterhin ihrer Rolle als Hüterin der EU-Verträge gerecht geworden und hat Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, um gegen bestimmte Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit vorzugehen.¹²⁵ In ihrer Mitteilung „Durchsetzung des EU-Rechts für ein Europa, das greifbare Ergebnisse liefert“ aus dem Jahr 2022 betonte die Kommission, dass die EU eine Rechtsgemeinschaft ist, die auf gemeinsamen Werten beruht, die von allen Mitgliedstaaten getragen werden, weshalb die Anwendung und Durchsetzung des EU-Rechts und die Achtung der Rechtsstaatlichkeit das Fundament der EU bilden.¹²⁶

Das Verfahren zum Schutz der gemeinsamen Werte der EU gemäß Artikel 7 EUV, das es dem Rat ermöglicht, festzustellen, ob die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte der EU besteht, und Folgemaßnahmen zu diesen Risiken zu ergreifen, wird in Bezug auf Polen¹²⁷ und Ungarn¹²⁸ fortgesetzt. Der Rat führte im Mai 2023 Anhörungen für Polen und im November 2022 und Mai 2023 für Ungarn durch.

Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit ist nach wie vor eine Grundvoraussetzung für die ordnungsgemäße Verwaltung von EU-Mitteln. Seit dem 1. Januar 2021 schützt die allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union (Konditionalitätsverordnung) die wirtschaftliche Haushaltsführung der Union und die finanziellen Interessen der EU vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit. Als Ergebnis des von der Kommission eingeleiteten Verfahrens¹²⁹ nahm der Rat am 15. Dezember 2022 einen Durchführungsbeschluss¹³⁰ über Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn¹³¹ an.

Eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit – insbesondere im Zusammenhang mit der Wirksamkeit der Justizsysteme, der Korruptionsbekämpfung, dem Zugang zu Informationen sowie der Qualität und Inklusivität des Rechtsetzungsprozesses – sind zudem Teil des Europäischen Semesters, wo sie von makroökonomischer Bedeutung sind und sich auf das Unternehmensumfeld, Investitionen, Wachstum und Beschäftigung auswirken. Um eine Reihe von länderspezifischen Empfehlungen im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit im Rahmen des Europäischen Semesters durch konkrete Reformen und Investitionsmaßnahmen umzusetzen, hat die Kommission mit mehreren Mitgliedstaaten vereinbart, in ihre Aufbau- und Resilienzpläne konkrete Etappenziele und Zielwerte aufzunehmen. Diese wurden anschließend vom Rat förmlich gebilligt und werden nun schrittweise umgesetzt.

¹²⁴ EuGH, Urteil vom 5. Juni 2023, Kommission/Polen, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

¹²⁵ Insbesondere hat die Kommission am 15. Februar 2023 beschlossen, Polen wegen Verletzung des EU-Rechts aufgrund ernsthafter Bedenken in Bezug auf den polnischen Verfassungsgerichtshof und dessen jüngste Rechtsprechung, in der der Vorrang des EU-Rechts angefochten wurde, vor dem Gerichtshof zu verklagen.

¹²⁶ COM(2022) 518 final.

¹²⁷ Das Verfahren wurde im Jahr 2017 von der Kommission eingeleitet.

¹²⁸ Das Verfahren wurde im Jahr 2018 vom Europäischen Parlament eingeleitet.

¹²⁹ Am 27. April 2022 leitete die Kommission erstmals den Verfahrensschritt gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung über eine allgemeine Konditionalitätsregelung ein.

¹³⁰ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/2506 des Rates vom 15. Dezember 2022 über Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, ABl. L 325 vom 20.12.2022, S. 94.

¹³¹ Gemäß der Konditionalitätsverordnung kann Ungarn weitere Verbesserungsvorschläge im Wege einer schriftlichen Mitteilung vorlegen. Ist die Kommission der Ansicht, dass die Probleme teilweise oder vollständig behoben worden sind, unterbreitet sie auf dieser Grundlage dem Rat einen Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss zur Anpassung oder Aufhebung der Maßnahmen.

Im Frühjahrspaket 2023 des Europäischen Semesters hat die Kommission dem Rat weitere Empfehlungen zur Rechtsstaatlichkeit für zwei Mitgliedstaaten vorgeschlagen.¹³² Darüber hinaus leistet die Kommission den Mitgliedstaaten technische Unterstützung, insbesondere über das Instrument für technische Unterstützung, um die Effizienz und Qualität der öffentlichen Verwaltung und Justiz zu stärken und Probleme wie Korruption anzugehen. Die Kommission fördert weiterhin die Justizreform durch das jährliche EU-Justizbarometer. Das EU-Justizbarometer 2023¹³³ enthält mehrere neue Indikatoren, beispielsweise zu Stellen, die an der Korruptionsbekämpfung beteiligt sind, oder zur Ernennung von Generalstaatsanwälten und Präsidenten der obersten Gerichte. Es umfasst auch Umfragedaten darüber, wie die Unternehmen die Wirksamkeit des Investitionsschutzes in den einzelnen Mitgliedstaaten wahrnehmen.¹³⁴ Das Europäische Semester und das Justizbarometer ergänzen den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit und fließen gegebenenfalls in den Bericht ein.

Im Jahr 2007 wurde der Überprüfungs- und Durchsetzungsmechanismus eingerichtet, um die Fortschritte Bulgariens und Rumäniens bei der Justizreform, der Korruptionsbekämpfung und (im Falle Bulgariens) der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu erfassen. Die Zusammenarbeit und die Berichterstattung der Kommission im Rahmen des Überprüfungs- und Durchsetzungsmechanismus haben seit ihrem Beitritt zur EU entscheidend zur Förderung von Reformen in diesen Bereichen in Bulgarien und Rumänien beigetragen.

Die Kommission kam in ihrer Berichterstattung zu dem Schluss, dass beide Mitgliedstaaten die im Rahmen des Überprüfungs- und Durchsetzungsmechanismus festgelegten Verpflichtungen zum Zeitpunkt des Beitritts in zufriedenstellender Weise erfüllt haben.¹³⁵ Die letzten Schritte sind nun eingeleitet worden, und die Kommission leitet die letzten Schritte zur endgültigen Schließung des Überprüfungs- und Durchsetzungsmechanismus für die beiden Mitgliedstaaten ein.

Die Zusammenarbeit mit Bulgarien und Rumänien wird nun im Rahmen des jährlichen Zyklus des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit und im Zusammenhang mit anderen Teilen des Instrumentariums für die Rechtsstaatlichkeit stattfinden, wie bei allen Mitgliedstaaten.

3.3 Rechtsstaatlichkeit im auswärtigen Handeln und in der Erweiterung der EU

Die Rechtsstaatlichkeit ist ein wesentliches Leitprinzip für das Handeln der EU innerhalb der EU und über ihre Grenzen hinaus. Sie ist von zentraler Bedeutung für das Handeln der EU auf globaler Ebene, wo die Zusammenarbeit mit Partnern zur Wahrung der Menschenrechte und zur Stärkung der Demokratien eine Priorität darstellt. Die EU ist entschlossen, die Rechtsstaatlichkeit in ihren bilateralen Beziehungen und auf multilateraler Ebene zu schützen. Dazu gehört auch die Unterstützung des Menschenrechtssystems der Vereinten Nationen.¹³⁶ Die Rechtsstaatlichkeit ist auch für die Zusammenarbeit zwischen der EU und

¹³² [Europäisches Semester 2023: Frühjahrspaket \(EN\)](#).

¹³³ [EU-Justizbarometer 2023 | Europäische Kommission \(europa.eu\)](#).

¹³⁴ EU-Justizbarometer 2023, Schaubilder 53 und 54.

¹³⁵ COM (2019) 498 für Bulgarien, COM (2022) 664 für Rumänien.

¹³⁶ Die EU unterstützt die Umsetzung des Nachhaltigkeitsziels 16 der Agenda 2030, insbesondere das Ziel 16.3: „Die Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene fördern und den gleichberechtigten Zugang aller zur Justiz gewährleisten“. Bei der derzeitigen Vorbereitung des Gipfeltreffens zur Zukunft unterstützt die EU das in unserer Gemeinsamen Agenda verankerte Konzept der Rechtsstaatlichkeit des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, in dem anerkannt wird, dass die Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte im Mittelpunkt unserer größten Herausforderungen stehen und für deren Bewältigung unerlässlich sind. Darüber hinaus setzt sich die EU dafür ein, die Rechenschaftspflicht für schwere Verstöße

dem Europarat von vorrangiger Bedeutung. Internationale Organisationen, insbesondere wichtige Gremien des Europarates¹³⁷ und der OECD, sind wichtige Partner bei der Ausarbeitung dieses Berichts.

Die Arbeit der EU im Bereich der Rechtsstaatlichkeit wurde durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine noch stärker in den Mittelpunkt gerückt. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind der weltweit größte Geber im Bereich der Demokratieförderung, und dies ist ein zentrales Thema für die Zusammenarbeit mit unseren internationalen Partnern, beispielsweise in den Foren der Vereinten Nationen und des Europarates. Die Rechtsstaatlichkeit stand im Mittelpunkt des zweiten Gipfeltreffens für Demokratie im März 2023, an dem die Kommission und eine große Zahl von Mitgliedstaaten aktiv teilnahmen.¹³⁸ Das Gipfeltreffen des Europarates in Reykjavík, das durch den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und seine anschließende Ausweisung aus dem Europarat ausgelöst wurde, bot die Gelegenheit, das europäische Engagement für die Rechtsstaatlichkeit zu stärken. Zu den in der Gipfelerklärung eingegangenen Verpflichtungen gehörte, zu prüfen, wie die Empfehlungen der Venedig-Kommission besser umgesetzt werden können.¹³⁹

Im Rahmen des Erweiterungsprozesses umfassen die in den „Kopenhagen-Kriterien“ festgelegten Kernanforderungen für die EU-Mitgliedschaft die institutionelle Stabilität als Garantie für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Im Erweiterungspaket¹⁴⁰ vom Oktober 2022 werden die Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt bewertet, wobei das Engagement für Reformen der Rechtsstaatlichkeit zusammen mit der Funktionsweise der demokratischen Institutionen und Reformen der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung¹⁴¹ weiterhin zu den grundlegenden Aspekten dieses Prozesses gehört.

Über die Beitrittsverhandlungen hinaus ist die Priorität, die Fragen der Rechtsstaatlichkeit eingeräumt wird, ein zentrales Merkmal der allgemeinen Zusammenarbeit mit allen Bewerberländern und potenziellen Bewerberländern, unabhängig davon, ob Verhandlungen aufgenommen wurden oder nicht. Der historische Beschluss vom Juni 2022, der Ukraine und der Republik Moldau die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft und den Status eines Bewerberlandes zu gewähren, hat wichtige Reformen in diesen Ländern weiter vorangetrieben und klare Empfehlungen für weitere Reformprioritäten gegeben. Trotz der katastrophalen Auswirkungen der anhaltenden militärischen Aggression Russlands haben sowohl die Ukraine als auch Moldau die Reformen weiter vorangetrieben. Reformen der Rechtsstaatlichkeit sind auch ein zentrales Thema der Arbeit im Anschluss an die Anerkennung der europäischen Perspektive Georgiens durch die EU, wobei auch ihre Bereitschaft zum Ausdruck gebracht wird, Georgien den Status eines Bewerberlandes zu gewähren, sobald die in der Stellungnahme der Kommission vom Juni 2022 genannten Prioritäten angegangen wurden.

Auf der informellen Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) vom Juni 2023 legte die Kommission mündlich aktuelle Informationen über die Fortschritte bei der Umsetzung

gegen die internationalen Menschenrechtsnormen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zu stärken und damit der Straflosigkeit ein Ende zu setzen.

¹³⁷ Venedig-Kommission, Gruppe der Staaten gegen Korruption (Groupe d'États contre la corruption, GRECO), Parlamentarische Versammlung des Europarates, der Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR).

¹³⁸ [Erklärung des Gipfeltreffens für Demokratie vom 29. März 2023.](#)

¹³⁹ Siehe [hier](#).

¹⁴⁰ Mitteilung 2022 über die Erweiterungspolitik der EU, COM(2022) 528 vom 12. Oktober 2022.

¹⁴¹ Stärkung des Beitrittsprozesses – Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan, COM(2020) 57 final.

der Reformempfehlungen vom Juni 2022 vor. Sie wird im Erweiterungspaket vom Herbst 2023 umfassend über diese Reformen berichten.

Die EU tritt weltweit nachdrücklich für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein, wie es im Aktionsplan der EU für Menschenrechte und Demokratie 2020-2024¹⁴² deutlich wird und den Zielen für die nachhaltige Entwicklung¹⁴³ entspricht. Auf dieser Grundlage verfolgt die EU in ihrem gesamten auswärtigen Handeln – auf bilateraler, regionaler und internationaler Ebene – einen starken und kohärenten Ansatz, um die Rechtsstaatlichkeit weltweit zu fördern. Die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit steht im Mittelpunkt der Zusammenarbeit der EU mit Drittländern und internationalen und regionalen Organisationen und ist eine der Grundlagen aller Abkommen der EU mit internationalen Partnern. Eine unabhängige Bewertung der EU-Unterstützung für Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung in Partnerländern (2010-2021)¹⁴⁴ hat ergeben, dass es der EU gelungen ist, die Agenda für Rechtsstaatlichkeit voranzubringen, auch in restriktiven Kontexten und in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten. Fragen im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit, darunter das Recht auf ein ordentliches und faires Verfahren, die Verhütung und Bekämpfung von Korruption und die Unabhängigkeit der Justiz werden regelmäßig in Menschenrechtsdialogen mit Partnerländern angesprochen. Die EU unterstützt Partnerländer bei der Stärkung der Justizsysteme, der Korruptionsbekämpfung und der Unterstützung der Zivilgesellschaft, der Menschenrechtsverteidiger und der freien Medien als entscheidende Akteure bei der Förderung der Rechtsstaatlichkeit.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND NÄCHSTE SCHRITTE

Die Rechtsstaatlichkeit ist für ein EU-weit stabiles, resilientes, faires und demokratisches politisches, wirtschaftliches und soziales Umfeld von grundlegender Bedeutung. Sie ist fester Bestandteil der Identität der Europäischen Union.¹⁴⁵ Die Rechtsstaatlichkeit ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen in der EU ihre Rechte uneingeschränkt wahrnehmen können. Angesichts des anhaltenden Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine ist die Notwendigkeit, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in der EU und darüber hinaus proaktiv zu verteidigen und aufrechtzuerhalten, von höchster Priorität.

Dieser Bericht leistet einen wichtigen Beitrag zur Förderung und zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit in der EU, in jedem Mitgliedstaat und in der EU insgesamt. Dies zeigt sich auch an dem Engagement und der Zusammenarbeit, die die Mitgliedstaaten bei der Erstellung des diesjährigen Berichts erneut gezeigt haben. Der Bericht ist zu einer echten Triebkraft für positive Reformen geworden – die diesjährige Ausgabe zeigt, dass in den Mitgliedstaaten erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um die Empfehlungen des Vorjahres umzusetzen und die ermittelten Herausforderungen anzugehen. Dies geschieht in unterschiedlichem Tempo und mit unterschiedlichem Grad an Vollständigkeit, wobei in einigen Mitgliedstaaten noch einige wichtige Bedenken bestehen, aber insgesamt wurden

¹⁴² [EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020-2024](#).

¹⁴³ [Sustainable Development Goals \(Ziele für nachhaltige Entwicklung\)](#).

¹⁴⁴ Die [Evaluierung](#) wurde im Dezember 2022 veröffentlicht. Diese strategische Evaluierung bietet eine unabhängige und faktengestützte Bewertung der Leistung der Unterstützung der Europäischen Union für die Rechtsstaatlichkeit in Partnerländern.

¹⁴⁵ Wie vom EuGH kürzlich hervorgehoben, Urteil vom 5. Juni 2023, Kommission/Polen, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

innerhalb dieses einjährigen Rahmens fast zwei Drittel der im Jahr 2022 abgegebenen Empfehlungen im Zusammenhang mit wichtigen Reformen in den nationalen Justizsystemen, den Rahmen für die Korruptionsbekämpfung, dem Medienpluralismus und anderen institutionellen Kontrollen und Gegenkontrollen zumindest bis zu einem gewissen Grad weiterverfolgt. Die Empfehlungen für 2023 sollen die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen unterstützen, die laufenden Reformen voranzutreiben und zu ermitteln, wo weitere Verbesserungen erforderlich sind, um besondere Probleme zu lösen.

Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit – der hiermit in seiner vierten Ausgabe vorliegt – und der anschließende Gesprächszyklus mit den Mitgliedstaaten unter Beteiligung der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments und des Rates sind inzwischen bewährte Instrumente. Die Kommission wird auch der Bewertung des Dialogs über die Rechtsstaatlichkeit des Rates unter spanischem Vorsitz erwartungsvoll entgegensehen. Wie auch in der Vergangenheit, hat die Kommission diesen Bericht in einem kontinuierlichen Dialog mit den Mitgliedstaaten erstellt, sie bleibt jedoch für ihre Bewertung und die abgegebenen Empfehlungen in vollem Umfang politisch verantwortlich. In der nächsten Ausgabe werden die Entwicklungen weiterverfolgt und die Umsetzung der Empfehlungen 2023 bewertet.

Zu Beginn jedes neuen jährlichen Zyklus des Dialogs über die Rechtsstaatlichkeit ersucht die Kommission den Rat und das Europäische Parlament, ihre allgemeinen und länderspezifischen Debatten auf der Grundlage dieses Berichts fortzuführen und dabei die Empfehlungen auch als Anlass zu nehmen, die konkrete Umsetzung zu prüfen. Die Kommission begrüßt zudem weitere Diskussionen auf nationaler Ebene unter Einbeziehung der nationalen Parlamente, der Zivilgesellschaft und anderer wichtiger Akteure sowie auf europäischer Ebene mit einem verstärkten Engagement der Bürgerinnen und Bürger. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, den in dem Bericht ermittelten Herausforderungen wirksam zu begegnen, und ist bereit, die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Empfehlungen zu unterstützen.