



Brüssel, den 30.9.2020
SWD(2020) 300 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

**Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020
Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Belgien**

Begleitunterlage zur

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

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

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 301 final} - {SWD(2020) 302 final} -
{SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} - {SWD(2020) 305 final} -
{SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} - {SWD(2020) 308 final} -
{SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} -
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Im belgischen Justizsystem finden seit mehreren Jahren Reformen im Zusammenhang mit der Digitalisierung und der Verwaltung von Ressourcen durch die Justiz statt, deren vollständige Umsetzung jedoch noch aussteht. Es wurden verschiedene Initiativen zur Förderung der Qualität und Unabhängigkeit der Justiz umgesetzt, die insbesondere die Gerichtsgebühren, das System der Ersatzrichter und die Untersuchungsbefugnisse des Hohen Justizrates betreffen. Eine Reform des Beschwerdeverfahrens in Bezug auf die Funktionsweise der Justiz sowie eine Initiative zur Förderung der Verwendung einer allgemein verständlichen Sprache in Gerichtsentscheidungen sind im Gange. Die Verfügbarkeit ausreichender personeller und finanzieller Ressourcen stellt eine Herausforderung für das Justizsystem dar, und es besteht weiterhin die Notwendigkeit, den Grad der Digitalisierung zu verbessern. In diesem Zusammenhang ist das Fehlen zuverlässiger und konsistenter Daten zur Effizienz ein seit Langem bestehender Mangel.

Der gesetzliche und institutionelle Rahmen für die Korruptionsbekämpfung ist in Belgien weitgehend vorhanden. Es gibt zwar keine Strategie oder Institution, die die Korruptionsbekämpfung auf allen Regierungsebenen koordiniert, eine spezielle Korruptionsbekämpfungsstelle beaufsichtigt jedoch die Ermittlungen in Korruptionsfällen, und eine föderale Ethikkommission berät Amtsträger in Fragen der Integrität. Es stehen verschiedene legislative Maßnahmen zur Korruptionsprävention zur Verfügung, darunter Meldesysteme und Verhaltenskodizes für Amtsträger, diese haben jedoch auf verschiedenen Regierungsebenen einen fragmentierten Rahmen entstehen lassen. Zwar wurden bestimmte Vorschriften für die Mitglieder des Parlaments und die obersten Exekutivfunktionen erlassen, es bestehen aber nach wie vor Defizite. Derzeit gibt es in Belgien keine allgemeine Regelung zum Schutz von Hinweisgebern.

Belgien verfügt über einen soliden rechtlichen und institutionellen Rahmen für Medienpluralismus. Die unabhängigen Regulierungsbehörden für audiovisuelle Medien spielen eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung der Transparenz des Medieneigentums und die Medienräte sind in ihren jeweiligen Gemeinschaften sehr aktiv. Die Unabhängigkeit der Medien wird geachtet und der Beruf des Journalisten angemessen geschützt, besonders durch das Gesetz zum Schutz journalistischer Informationsquellen. Fälle von Einschüchterung, Bedrohung oder Angriffen auf Journalisten sind relativ selten. Der Zugang zu Informationen im Besitz von Behörden kann noch verbessert werden. Auch die Angemessenheit der Ressourcen, die den Regulierungsbehörden der Französischen und der Deutschsprachigen Gemeinschaft zur Verfügung stehen, gibt Anlass zur Besorgnis.

Der Rechtsetzungsprozess umfasst ein fest etabliertes Verfahren zur Durchführung von Folgenabschätzungen und der Konsultation von Interessenträgern auf zahlreichen Regierungsebenen. Das Verfassungsgericht und andere unabhängige Institutionen, einschließlich der Büros der Bürgerbeauftragten auf verschiedenen Regierungsebenen, spielen eine wichtige Rolle beim Schutz der Grundrechte. Eine neue föderale Menschenrechtsinstitution befindet sich im Aufbau und soll den Schutz der Grundrechte weiter verbessern. Der Staatsrat trägt zur Sicherung der Qualität der Rechtsvorschriften bei, auch wenn er bei seiner Arbeit vor einigen Herausforderungen steht. Nach der Verabschiedung eines Gesetzes im Jahr 2019 haben Organisationen der Zivilgesellschaft mehr Möglichkeiten, ihre Interessen vor Gericht zu verteidigen.

I. JUSTIZSYSTEM

Das Justizsystem besteht aus 13 ordentlichen Gerichten Erster Instanz¹, einer Reihe von Fachgerichten Erster Instanz², fünf Berufungsgerichten und einem obersten Gerichtshof (Kassationsgericht). Die rechtsprechende Abteilung des Staatsrates³ fungiert als oberstes Verwaltungsgericht.⁴ Das Verfassungsgericht ist dafür zuständig, Rechtsvorschriften auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. Die meisten Kompetenzen im Bereich der Justiz verbleiben auf föderaler Ebene. Die Unabhängigkeit des Gerichtswesens und der Staatsanwaltschaft ist in der Verfassung verankert.⁵ Ein unabhängiger Hoher Justizrat⁶ ist mit der Einstellung von Richtern und Staatsanwälten für das Justizwesen und der Förderung der Qualität der Justiz durch Kontrollmechanismen wie Audits sowie mit der Erstellung von Gutachten beauftragt. Anwärter auf das Richteramt werden vom Hohen Justizrat ausgewählt und von der Regierung⁷ auf Vorschlag des Justizministers⁸ auf Lebenszeit ernannt. Das Kollegium der Gerichtshöfe und Gerichte, das aus von ihren Amtskollegen gewählten Gerichtspräsidenten besteht, ist für die allgemeine Arbeitsweise der Gerichte verantwortlich. Die flämische Anwaltskammer (Orde van de Vlaamse balies) und die französisch- und deutschsprachige Anwaltskammer (Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone de Belgique) vertreten Anwälte aus verschiedenen Teilen des Landes.

Unabhängigkeit

Die wahrgenommene richterliche Unabhängigkeit liegt über dem Durchschnittswert und Bemühungen, die Unabhängigkeit weiter zu fördern, werden fortgesetzt. Der Grad der wahrgenommenen Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern liegt in der breiten Öffentlichkeit (63 % halten ihn für recht oder sehr gut) und in den Unternehmen (59 % recht gut oder sehr gut) über dem EU-Durchschnitt.⁹ Die richterliche Unabhängigkeit kann durch eine kürzlich durchgeführte Reform weiter gestärkt werden, indem die Qualität des

¹ Diese Gerichte befassen sich auch mit Berufungen gegen Entscheidungen der Friedensrichter und der Polizeigerichte.

² Darunter 162 Friedensrichter, 15 Polizeigerichte, neun Handelsgerichte, neun Arbeitsgerichte und fünf Verwaltungsgerichte.

³ Der Staatsrat verfügt auch über eine beratende Abteilung, die Gutachten zu Gesetzesentwürfen erstellt.

⁴ Ein nicht ständiger Assisenhof, der aus drei Richtern und einem Geschworenengericht aus zwölf Bürgern besteht, ist für die schwersten Straftaten zuständig.

⁵ Art. 151 der Verfassung.

⁶ Der Hohe Justizrat besteht aus 22 Angehörigen des Justizwesens, acht Rechtsanwälten, sechs Professoren und acht Mitgliedern der Zivilgesellschaft. Die Hälfte seiner Mitglieder ist französischsprachig, die andere Hälfte niederländischsprachig.

⁷ Formell durch den König.

⁸ Die Exekutive kann die Ernennung eines vom Hohen Justizrat vorgeschlagenen Anwärters auf das Richteramt nur aus bestimmten Gründen (z. B. Unregelmäßigkeit oder Unrechtmäßigkeit) ablehnen und nicht die Ernennung eines anderen Anwärters beschließen. Stattdessen muss die Exekutive die Ernennungsakte an den Hohen Justizrat zurückverweisen und einen neuen Vorschlag erbitten. Die Entscheidung der Exekutive, einen Anwärter auf das Richteramt nicht zu ernennen, kann vor dem Staatsrat angefochten werden. Auch die Unrechtmäßigkeit des Vorschlags des Hohen Justizrates kann im Rahmen einer solchen Klage geltend gemacht werden.

⁹ Während 9 % der breiten Öffentlichkeit und 12 % der Unternehmen angeben, dass sie den Grad der richterlichen Unabhängigkeit als „sehr gut“ wahrnehmen, und 54 % der breiten Öffentlichkeit und 47 % der Unternehmen diesen für „recht gut“ halten, nehmen 26 % der breiten Öffentlichkeit und 24 % der Unternehmen den Grad der richterlichen Unabhängigkeit als „ziemlich oder sehr schlecht“ wahr. Schaubilder 44 & 46, EU-Justizbarometer 2020; Eurobarometer-Umfrage. Der Grad der wahrgenommenen richterlichen Unabhängigkeit wird wie folgt aufgegliedert: sehr niedrig (weniger als 30 % der Befragten halten die richterliche Unabhängigkeit für recht gut und sehr gut); niedrig (zwischen 30 und 39 %), durchschnittlich (zwischen 40 und 59 %), hoch (zwischen 60 und 75 %), sehr hoch (über 75 %).

Auswahlverfahrens und der Integritätsrahmen für Ersatzrichter verbessert werden. Das Gerichtssystem ermöglicht die Ernennung von Ersatzrichtern, um die vollständige Zusammensetzung eines Spruchkörpers sicherzustellen.¹⁰ Die Bedingungen für ihre Ernennung wurden geändert, nachdem der Europarat gewisse Bedenken in Bezug auf das Ernennungsverfahren und den Integritätsrahmen für Ersatzrichter sowie mögliche Folgen für das Ansehen und die Integrität des Justizsystems geäußert hatte.¹¹ Während Ersatzrichter vorher nur Bedingungen in Bezug auf Ausbildung und Erfahrung erfüllen mussten¹², wird mit einem Gesetz vom März 2019 die Vorschrift eingeführt, dass die Bewerber ebenfalls eine Prüfung ablegen müssen, um Ersatzrichter zu werden.¹³ Darüber hinaus werden mit dem Gesetz eine obligatorische Schulung für Ersatzrichter, einschließlich eines Ethikmoduls, eingeführt und die Möglichkeit der Ernennung von Ersatzstaatsanwälten abgeschafft. Das Gesetz scheint den Bedenken in Bezug auf Ersatzrichter weitgehend Rechnung zu tragen¹⁴, u. a. durch eine objektivere Gestaltung des Auswahlverfahrens und die Stärkung des geltenden Integritätsrahmens. Darüber hinaus werden die Untersuchungsbefugnisse des Hohen Justizrates durch das Gesetz gestärkt. Der Hohe Justizrat übernimmt eine aktive Rolle; er hat zum Beispiel am 3. September 2020 eine Sonderermittlung über die (laufende) gerichtliche Untersuchung zu den Umständen des Todes von Jozef Chovanec (einem slowakischen Staatsbürger) nach einem Polizeieinsatz auf dem Flughafen Charleroi im Februar 2018 eingeleitet. Im Gesetz ist vorgesehen, dass der Hohe Justizrat sich von den Justizbehörden alle Dokumente und Informationen geben lassen kann, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben, zu denen auch die Durchführung von Audits von Gerichten gehört, für notwendig erachtet.

Die Befugnis des Justizministers, die Staatsanwaltschaft anzuweisen, einen bestimmten Fall zu verfolgen, ist mit Garantien verbunden und wird in der Praxis nicht genutzt. Der Justizminister kann allgemeine Leitlinien für die Staatsanwaltschaft festlegen und diese anweisen, einen Einzelfall zu verfolgen, darf jedoch nicht die Anweisung erteilen, von einer Strafverfolgung abzusehen.¹⁵ Ordnet der Minister die Verfolgung eines bestimmten Falles an, muss diese Weisung der Fallakte beigefügt werden, und die belgischen Behörden geben an, dass von der Befugnis zur Erteilung ausdrücklicher Anweisungen in der Praxis kein Gebrauch gemacht wird. In Verbindung mit den bestehenden rechtlichen Garantien scheint diese Praxis die Gefahr für die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft zu mindern.¹⁶

¹⁰ Gerichtsgesetzbuch, Buch I, Titel VI, Kapitel Vter, Abschnitt 1.

¹¹ GRECO Fourth Evaluation Round – Evaluation Report, S. 32.

¹² Bestimmte Nominierungen enthalten auch Altersanforderungen.

¹³ Gesetz vom 23. März 2019 zur Abänderung des Gerichtsgesetzbuchs zwecks Verbesserung der Funktionsweise des Gerichtswesens und des Hohen Justizrates. Bewerber haben die Möglichkeit, stattdessen ein Gerichtspraktikum zu absolvieren.

¹⁴ Siehe hierzu auch: GRECO Fourth Evaluation Round – Second Interim Compliance Report, S. 12.

¹⁵ Art. 151 der Verfassung.

¹⁶ Siehe auch: Empfehlung des Ministerkomitees Rec(2000)19, 13(d). „wo die Regierung ermächtigt ist, die Weisung zu geben, einen spezifischen Fall zu verfolgen, muss diese eine genügende Garantie für Transparenz und Gerechtigkeit, in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht, beinhalten.“ Zu den Garantien siehe Absatz 13 (Buchstaben d und e); siehe auch das Urteil des Gerichtshofs vom 12. Dezember 2019, Openbaar Ministerie (Procureur du Roi de Bruxelles), C-627/19 PPU, in dem der Gerichtshof in Bezug auf einen von einer belgischen Staatsanwaltschaft zum Zwecke der Vollstreckung einer Freiheitsstrafe erlassenen Europäischen Haftbefehl entschied, dass nationale Rechtsvorschriften, die einer Behörde, die selbst keine Justizbehörde ist, die Befugnis zum Erlass eines solchen Haftbefehls übertragen, nicht unzulässig sind. Siehe auch den Bericht der Europäischen Kommission über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten.

Qualität

Die Entwicklungen in Bezug auf die Digitalisierung des Justizsystems dauern an. Es besteht weiterhin die Notwendigkeit, die Digitalisierung des Justizsystems zu verbessern, insbesondere im Hinblick auf die Online-Zugänglichkeit von Gerichtsurteilen und die Möglichkeiten, eine Sache online vor Gericht zu bringen, Ladungen online zu übermitteln und die Phasen eines Verfahrens online zu überwachen.¹⁷ Was den Online-Zugang zu Gerichtsentscheidungen betrifft, so sieht ein Gesetz vom Mai 2019 die Online-Veröffentlichung aller Urteile ab September 2021 vor.¹⁸ Der Prozess zur Schaffung einer Datenbank zu diesem Zweck hat begonnen, wurde jedoch aufgrund der COVID-19-Pandemie verzögert. Was die Digitalisierung von Geschäftsprozessen im Justizsystem anbelangt, ist die Umsetzung eines einheitlichen Fallverwaltungssystems für Gerichte seit 2007 im Gange. Das System namens MaCH¹⁹ wird derzeit in zahlreichen Gerichten eingesetzt, obwohl unter anderem die ordentlichen Gerichte Erster Instanz und die Berufungsgerichte sich noch anschließen müssen. Die Behebung der mangelnden Digitalisierung des Justizsystems wäre sowohl für die Qualität der Justiz als auch für die wirksame Erhebung konsistenter und zuverlässiger Gerichtsdaten von Vorteil.

Angesichts der COVID-19-Pandemie wurden kürzlich neue Maßnahmen betreffend das Justizsystem angenommen. Mit dem kürzlich vom Parlament verabschiedeten Gesetz wird eine stärkere Nutzung von schriftlichen Verfahren und Videokonferenzen in Gerichtsverfahren eingeführt. Aufgrund der COVID-19-Pandemie werden vorübergehende Bestimmungen sowie dauerhafte Änderungen an der Funktionsweise von Gerichtsverfahren eingeführt.²⁰ Dieses neue Gesetz wurde wegen seiner möglichen Auswirkungen auf das Recht auf ein faires Verfahren kritisiert.²¹ Der Staatsrat und der Hohe Justizrat kritisierten ferner die Dringlichkeit, mit der die Vorschläge eingebracht wurden, und betonten die Notwendigkeit, über dauerhafte Änderungen der Gerichtsverfahren gründlich nachzudenken.²²

Ein Prozess zur Erreichung der selbstständigen Verwaltung der Ressourcen durch die Justiz ist im Gange. 2014 wurde ein Prozess zur Einführung der selbstständigen Verwaltung der Ressourcen durch die Justiz in Gang gesetzt. Dieser Prozess stagniert, teils aufgrund des Fehlens eines zuverlässigen Instruments zur Messung der Arbeitsbelastung, das für eine optimale Verteilung der Ressourcen zwischen den Gerichten nötig ist.²³ Die Interessenträger betonen, wie wichtig es ist, den Prozess der Übertragung der Ressourcenverwaltung auf die

¹⁷ Schaubild 27, EU-Justizbarometer 2020.

¹⁸ Gesetz vom 5. Mai 2019 zur Änderung der Strafprozessordnung und des Gerichtsgesetzbuches. Das Gesetz sah ursprünglich die Online-Veröffentlichung aller Urteile ab September 2020 vor, wurde aber kürzlich durch das Gesetz vom 31. Juli 2020 geändert, das verschiedene Dringlichkeitsbestimmungen im Bereich Justiz enthält.

¹⁹ Mammouth @ Central Hosting.

²⁰ Gesetz zur Einführung von Dringlichkeitsbestimmungen im Bereich Justiz im Kontext der Coronavirus-Pandemie (COVID-19).

²¹ Siehe zum Beispiel: Präsidentin des Hohen Justizrates (2020), Schreiben an den Präsidenten der Abgeordnetenkammer zum Gesetz mit verschiedenen Bestimmungen im Bereich Justiz im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Ausbreitung des Coronavirus.

²² Gutachten 67.516/1-2 des Staatsrates vom 22. Juni 2020. Präsidentin des Hohen Justizrates (2020), Schreiben an den Präsidenten der Abgeordnetenkammer zum Gesetz mit verschiedenen Bestimmungen im Bereich Justiz im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Ausbreitung des Coronavirus.

²³ Hoher Justizrat (2019), Memorandum für eine bessere Funktionsweise der Justiz, S. 3-4.

Justiz selbst abzuschließen.²⁴ Der Mangel an ausreichenden Ressourcen stellt auch eine Herausforderung für das Justizsystem dar, wie in einem gemeinsamen Memorandum der drei höchsten Gerichte betont wird.²⁵ Darüber hinaus wurde der Staat in einem kürzlich ergangenen Urteil verurteilt, weil er der Justiz nicht die im Gesetz vorgesehenen Humanressourcen zur Verfügung stellt.²⁶ Wie der Beirat Europäischer Richter feststellte, dürfte sich der Personalmangel auch negativ auf die Effizienz des Justizsystems auswirken.²⁷ Eine laufende Initiative des Hohen Justizrates zur Steigerung der Attraktivität einer Laufbahn in der Justiz könnte sich als nützlich erweisen, um die Zahl der Anwärter auf das Richteramt zu erhöhen.²⁸

Mehrere andere Reformen im Zusammenhang mit der Qualität des Justizsystems sind ebenfalls im Gange. Eine Reform des Beschwerdeverfahrens bezüglich der Funktionsweise der Justiz wurde mit dem Ziel eingeleitet, die Justiz effizienter und für die Bürger leichter zugänglich zu machen. Die Reform würde das Verfahren modernisieren und den Überblick über Anzahl und Art der Beschwerden verbessern. Darüber hinaus wird eine Initiative zur Förderung der Verwendung einer allgemein verständlichen Sprache in Gerichtsentscheidungen vorangetrieben.²⁹ Was die Kosten von Gerichtsverfahren anbelangt, so wurden die Gebühren für die Anrufung eines Gerichts durch eine Gesetzesreform erhöht und gleichzeitig die Zahlungsmodalitäten geändert; die Gerichtsgebühren werden nun erst bei Abschluss des Verfahrens fällig.³⁰ Mit dieser Reform soll es weniger aufwendig werden, ein Gericht anzurufen, auch wenn die höheren Gebühren diesen Effekt begrenzen könnten. Die Einkommensgrenzen für die volle und Teilprozesskostenhilfe bleiben niedrig, was sich nachteilig auf den Zugang der Bürger zur Justiz auswirken kann. Diesbezüglich stellt die kürzlich erfolgte Anhebung der Einkommensgrenzen eine positive Entwicklung dar und in den kommenden Jahren sind weitere schrittweise Erhöhungen geplant.

Effizienz

Ein umfassendes Bild von der Effizienz des Justizsystems ist aufgrund fehlender Daten nicht verfügbar. Obwohl bestimmte Daten vorhanden sind, ist es aufgrund von Lücken im Datensatz nicht möglich, sich ein umfassendes Bild von der Effizienz des Justizsystems zu verschaffen.³¹ Die Verfahrensabschlussquote für Zivil- und Handelssachen ist in den letzten Jahren gestiegen³², allerdings bestehen Datenlücken in Bezug auf die Verfahrensdauer der Fälle. Belgien ist wegen der übermäßig langen Verfahrensdauer von Zivilsachen in erster Instanz einer verstärkten Überwachung durch das Ministerkomitee des Europarates unterstellt. Was die Verwaltungsgerichtsbarkeit anbelangt, so lag die

²⁴ Vereinigungen von Anwälten und Richtern (2020), Ich glaube an die Rechtsstaatlichkeit!; Hoher Rat für Justiz (2019), Memorandum für eine bessere Funktionsweise der Justiz; Informationen, die im Rahmen des Länderbesuchs eingeholt wurden.

²⁵ Verfassungsgericht, Kassationsgericht und Staatsrat (2019), Gemeinsames Memorandum des Verfassungsgerichts, des Kassationsgerichts und des Staatsrats; Hoher Justizrat (2019), Memorandum für eine bessere Funktionsweise der Justiz.

²⁶ Französischsprachiges Gericht Erster Instanz Brüssel, Urteil vom 13. März 2020.

²⁷ CCJE-BU (2020), Rapport sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe (Ausgabe 2019).

²⁸ Diese Initiative wird durch das Programm der Europäischen Kommission zur Unterstützung von Strukturreformen unterstützt.

²⁹ Siehe vorige Fußnote.

³⁰ Der Richter verurteilt die unterlegene Partei, je nach Ausgang des Rechtsstreits ganz oder teilweise für die Kosten aufzukommen.

³¹ Schaubilder 5, 6, 13, 14, 18, 19 und 20, EU-Justizbarometer 2020.

³² EU-Justizbarometer 2020; CEPEJ (2018), Bewertung der Justizsysteme (Zyklus 2016-2018): Belgien.

Verfahrensabschlussquote in den letzten Jahren über 100 %, obwohl die Verfahren im Durchschnitt nach wie vor langwierig sind.³³ Die Erhebung und Bereitstellung zuverlässiger Daten ist für die Verbesserung der Effizienz des Justizsystems von entscheidender Bedeutung. Die Vollendung von Digitalisierungsprozessen kann dazu beitragen, dieses Ziel zu erreichen.

II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Legislative Maßnahmen zur Korruptionsprävention, darunter Meldesysteme und Verhaltenskodizes für Amtsträger, sowie bestimmte Ethikregeln gelten für die Mitglieder des Parlaments und die obersten Exekutivfunktionen. Die Zentralstelle für Korruptionsbekämpfung (CDBC-OCRC) ist die spezialisierte zentrale Dienststelle innerhalb der Föderalen Polizei, die für die Ermittlung und Unterstützung in Korruptionsfällen zuständig ist. Mehrere nationale staatliche Stellen spielen bei der Korruptionsbekämpfung und der Förderung von Ethik und Integrität eine Schlüsselrolle. Der Rechnungshof übt eine externe Kontrolle der Haushalts-, Rechnungslegungs- und Finanzvorgänge des Föderalstaates aus, während das Interföderale Korps der Finanzinspektion ein öffentlicher Dienst ist, der öffentliche Ausgaben auf ihre Gesetzmäßigkeit, Durchführbarkeit und Angemessenheit überprüft. Das Büro für die Verarbeitung von Finanzinformationen bearbeitet verdächtige Finanztransaktionen im Zusammenhang mit Geldwäsche und schweren Straftaten. Das Bureau d'Éthique et de Déontologie administratives (Büro für Verwaltungsethik und -deontologie) erarbeitet Regeln zur Integrität und unterstützt föderale Verwaltungen bei der Einführung von Integritätsmaßnahmen.

Im Korruptionswahrnehmungsindex 2019 von Transparency International erzielte Belgien 75 von 100 Punkten und gehört mit Platz 7 in der Europäischen Union und Platz 17 weltweit zu den höher eingestuften EU-Mitgliedstaaten. Das Eurobarometer Spezial 2020 zur Korruption zeigt, dass 68 % der Befragten Korruption in ihrem Land für weitverbreitet halten (EU-Durchschnitt: 71 %) und 19 % der Befragten sich in ihrem Alltagsleben persönlich von Korruption betroffen fühlen (EU-Durchschnitt: 26 %). Was die Unternehmen betrifft, so sind 48 % der Unternehmen der Ansicht, dass Korruption weitverbreitet ist (EU-Durchschnitt: 63 %), und 26 % meinen, dass Korruption ein Problem für die Geschäftstätigkeit ist (EU-Durchschnitt: 37 %).³⁴ Zudem sind 40 % der Befragten der Meinung, dass die Strafverfolgung genügend Wirkung zeigt, um von Korruptionspraktiken abzuschrecken (EU-Durchschnitt: 36 %)³⁵, während 40 % der Unternehmen glauben, dass Personen und Unternehmen, die bei der Bestechung eines leitenden Amtsträgers ertappt werden, angemessen bestraft werden (EU-Durchschnitt: 31 %).

Der strafrechtliche Rahmen zur Bekämpfung der Korruption ist weitgehend vorhanden. Das Strafgesetzbuch stellt sowohl die öffentliche und private als auch die aktive und passive Bestechung und die Bestechung von inländischen und ausländischen Amtsträgern unter Strafe.³⁶ Jeder Beamte, der in Ausübung seines Amtes von einem Verbrechen oder Vergehen (insbesondere Korruption) Kenntnis erhält, ist verpflichtet, den Staatsanwalt informieren und alle damit zusammenhängenden Informationen zu übermitteln. Die Gerichte verfügen über eine umfassende Zuständigkeit in Korruptionsfällen, einschließlich Straftaten, die von belgischen Staatsbürgern und Unternehmen im Ausland

³³ Siehe vorige Fußnote.

³⁴ Flash Eurobarometer 482 (2019).

³⁵ Eurobarometer Spezial 502 (2020).

³⁶ Art. 29 des Strafgesetzbuchs.

begangen werden. Die OECD hat unterstrichen, dass der Bekämpfung ausländischer Bestechung Vorrang eingeräumt werden muss und dass die Sanktionen für natürliche Personen verschärft und die anwendbaren Geldstrafen für juristische Personen erhöht werden müssen.³⁷ Um die Aufdeckung ausländischer Bestechung zu erleichtern, verfügt Belgien über einen speziellen Mechanismus, mit dem Amtsträger und Privatunternehmen Verdachtsfälle ausländischer Bestechung melden können, die an die föderale Staatsanwaltschaft weitergeleitet werden. Diese entscheidet nach dem Grundsatz der Zweckmäßigkeit der Strafverfolgung über die Aufnahme von Ermittlungen.

Die Zentralstelle für Korruptionsbekämpfung (CDBC-OCRC) ist die spezialisierte zentrale Dienststelle innerhalb der Föderalen Polizei. Sie untersucht und unterstützt die Untersuchung von Straftaten gegen die Interessen des Staates sowie von Korruptionsdelikten, die mit dem Gesetz vom 10. Februar 1999 zur Korruptionsbekämpfung unter Strafe gestellt wurden.³⁸ Die CDBC-OCRC, die von der föderalen Staatsanwaltschaft überwacht wird, koordiniert die Maßnahmen auf nationaler Ebene, unterstützt andere Polizeidienste durch Anleitung oder Beratung und überwacht den Umgang mit Prioritäten des nationalen Sicherheitsplans. Die CDBC-OCRC umfasst zwei Abteilungen: eine Abteilung für öffentliche Aufträge, die Betrugsfälle im Zusammenhang mit Regierungsaufträgen untersucht, und eine Abteilung für Finanzbetrug, die Betrugsfällen im Zusammenhang mit Subventionen, Zuschüssen oder Bestechung von Beamten und Politikern nachgeht. Innerhalb der CDBC-OCRC gibt es auch zwei Spezialeinheiten: die Einheit Fußballbetrug und ein Verbindungsbüro zur Glücksspielkommission, das gemeinsame Ermittlungen koordiniert. Während es früher erhebliche Kürzungen des Staatshaushalts und Personaleinsparungen in der Strafverfolgung gegeben hat, von denen insbesondere die für die Korruptionsprävention und -bekämpfung zuständigen Abteilungen betroffen waren, wurden in letzter Zeit Schritte zur Stärkung der CDBC-OCRC unternommen.

Auch innerhalb der Polizei wurde ein eigenes Meldesystem eingerichtet. Die Polizei verfügt über eigene Ethik- und Integritätsregeln und -vorschriften, einen Deontologiekodex und eine Deontologiekommission sowie über eigene Inspektionsdienste wie das Comité P (externe Aufsicht) und die Generalinspektion (interne Aufsicht).³⁹ Die Interessenträger sind jedoch der Ansicht, dass eine weitere Aufstockung der Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden nötig ist, um die Korruption aktiv bekämpfen zu können.⁴⁰ Dies wurde auch in der jüngsten Evaluierung der belgischen Strafverfolgung durch GRECO unterstrichen, in der empfohlen wurde, das Personal aufzustocken, die interne Kontrollabteilung mit mehr Mitteln zur aktiven Korruptionsbekämpfung auszustatten und die Behörden prüfen zu lassen, ob es notwendig ist, eine Verpflichtung zur Offenlegung des Vermögens/der Interessen für Führungspositionen und Positionen mit hohem Risiko

³⁷ OECD (2018), Phase 3 evaluation of Belgium: additional written report.

³⁸ UN Office on Drugs and Crime (2016) (UN-Büro zur Bekämpfung von Drogen und Kriminalität), Country review report of Belgium (Überprüfungsbericht zu Belgien): review by Mexico and the Netherlands of the implementation by Belgium of articles 15-42 of chapter III. "Criminalization and law enforcement" and articles 44-50 of chapter IV. "International cooperation" of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2010-2015, pp. 129-136 (police and prosecutor's office) (Überprüfung durch Mexiko und die Niederlande der Umsetzung der Artikel 15-42 des Kapitels III. „Kriminalisierung und Strafverfolgung“ und der Artikel 44-50 des Kapitels IV. „Internationale Zusammenarbeit“ des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption für den Überprüfungszyklus 2010-2015 durch Belgien, S. 129-136 (Polizei und Staatsanwaltschaft)).

³⁹ Art. 15 des königlichen Erlasses vom 24. September 2015 über die Grundausbildung der Mitglieder des Personals im einfachen Dienst der Polizeidienste.

⁴⁰ Informationen, die im Rahmen des Länderbesuchs eingeholt wurden.

einzuführen.⁴¹ Dennoch genießt die Föderale Polizei in der breiten Öffentlichkeit hohes Ansehen und die CDBC-OCRC gilt als tatsächlich von den politischen Behörden unabhängig. Die Polizei ist auch weiterhin die Institution, der die belgischen Bürger hinsichtlich der Bearbeitung von Korruptionsfällen am meisten vertrauen (56 %), noch vor dem Justizsystem (26 %) oder den Medien (18 %).⁴² Offizielle Zahlen zeigen, dass im Jahr 2019 435 Korruptionsfälle registriert wurden, gegenüber 435 im Jahr 2018 und 492 im Jahr 2017. Im Jahr 2019 betrafen 126 Fälle öffentliche Korruption, 119 Veruntreuung durch einen Beamten und 91 Fälschung durch einen Beamten.⁴³

Mehrere nationale staatliche Stellen spielen bei der Korruptionsbekämpfung und der Förderung von Ethik und Integrität eine Schlüsselrolle. Der Rechnungshof übt eine externe Kontrolle der Haushalts-, Rechnungslegungs- und Finanzvorgänge des Föderalstaates aus, während das Büro für die Verarbeitung von Finanzinformationen verdächtige Finanztransaktionen im Zusammenhang mit Geldwäsche und schweren Straftaten bearbeitet. Das auf föderaler Ebene im Juni 2006 eingerichtete Bureau d'Éthique et de Déontologie administratives (Büro für Verwaltungsethik und -deontologie) erarbeitet Regeln zur Integrität und unterstützt föderale Verwaltungen bei der Einführung von Integritätsmaßnahmen. Es spielt eine präventive Rolle bei der Überwachung der Integrität im föderalen öffentlichen Dienst und organisiert Schulungen für Amtsträger. In seiner beratenden Funktion erarbeitet es für Minister Stellungnahmen und Vorschläge zur föderalen Integritätspolitik und sorgt für die Umsetzung des Ethikrahmens und die Lösung von Interessenkonflikten im föderalen öffentlichen Dienst. Die im Jahr 2014 eingerichtete föderale Ethikkommission nimmt ebenfalls eine präventive Aufgabe wahr und dient in erster Linie der Beratung von Amtsträgern in ethischen Fragen oder bei Interessenkonflikten. Sie gibt auf Antrag eines öffentlichen Vertreters, der Abgeordnetenversammlung, des Senats oder der Regierung allgemeine Stellungnahmen ab.

Belgien verfügt zwar nicht über eine eigene nationale Strategie zur Korruptionsprävention, die föderalen Behörden haben aber verschiedene Integritätsmaßnahmen eingeführt.⁴⁴ Der Ethikrahmen für Beamte des föderalen öffentlichen Dienstes⁴⁵ enthält einen Verhaltenskodex für Amtsträger. Der Verhaltenskodex für Amtsträger vom 15. Juli 2018 gilt für Leiter und stellvertretende Leiter von strategischen Gremien des föderalen öffentlichen Dienstes sowie für Direktoren, nicht jedoch für andere Mitglieder strategischer Gremien. Die Interessenträger nannten das Fehlen eines Ethikkodexes für Minister und Mitglieder von Strategieabteilungen eine Schwachstelle. Dies wurde auch von GRECO hervorgehoben, die empfohlen hat, einen Ethikkodex mit einem breiteren Anwendungsbereich anzunehmen und die Mitglieder strategischer Gremien einem klaren und harmonisierten Ethikrahmen zu unterwerfen, der mit angemessenen Aufsichts- und Sanktionsregelungen verbunden ist.⁴⁶

Die Mitglieder des föderalen Parlaments verpflichten sich, einen der Geschäftsordnung beigefügten Deontologiekodex zu beachten⁴⁷. Es besteht jedoch Bedarf an einer

⁴¹ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, recommendations xiv-xxi.

⁴² Eurobarometer-Umfrage.

⁴³ Bureau Statistische Analyse (2020), Informatievraag d.d. 25 mei 2020 door de Europese Commissie met betrekking tot omkoping, S. 3.

⁴⁴ Gemäß der Definition im Vermerk zur Politik der föderalen präventiven Integrität, der vom belgischen Ministerrat am 30. Juni 2006 angenommen wurde.

⁴⁵ Die Vorschriften sind im Rundschreiben Nr. 573 und im Gesetz vom 6. Januar 2014 festgelegt.

⁴⁶ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, recommendation ii, para. 45.

⁴⁷ Geschäftsordnung der Abgeordnetenversammlung.

konsistenten und wirksamen Regulierung und Überwachung von Mitgliedern des Parlaments in Bezug auf Geschenke, Spenden und andere Vorteile sowie an angemessenen Sanktionen, über die die Öffentlichkeit informiert wird, wie GRECO betont. Hinzu kommt, dass die Sanktionsbefugnis des Rechnungshofs in Bezug auf Mandatsträger zwar im Jahr 2019 ausgeweitet wurde, es aber keine Sanktionen gibt, die bei den schwerwiegendsten Verstöße gegen die für Parlamentarier geltenden ethischen Regeln anzuwenden sind.⁴⁸

Interessenkonflikte werden durch verschiedene Rechtsakte geregelt, die jeweils spezifische, ihrem Anwendungsbereich zugeordnete Mechanismen vorsehen. So regelt beispielsweise der Königliche Erlass vom 2. Oktober 1937 den Status von Staatsangestellten, um zu verhindern, dass diese sich in einen Interessenkonflikt begeben, während das Gesetz vom 17. Juni 2016 die öffentlichen Märkte regelt. Während die Vorschriften über Interessenkonflikte von Mitgliedern des Parlaments durch die Deontologiekodizes gedeckt sind, fehlt es an klaren Regeln für die Beschäftigung von Mitgliedern der Strategieabteilungen. Es gibt keine Verfahren zur Überprüfung der Integrität der Mitglieder von Strategieabteilungen und keine Vorkehrungen zur Vermeidung möglicher Interessenkonflikte, die sich aus ihren anderen Tätigkeiten ergeben, mit Ausnahme derjenigen, die bereits dem Verhaltenskodex für Amtsträger unterliegen.⁴⁹ Darüber hinaus mangelt es an Transparenz bei der Zusammensetzung der Strategieabteilungen und der Vergütung ihrer Mitglieder und ihre Ernennungen werden nicht publik gemacht. In diesem Zusammenhang hat GRECO empfohlen, Regeln für die Festlegung der Bedingungen für die direkte Einstellung und Beschäftigung von Mitgliedern der Strategieabteilungen aufzustellen, die den Risiken bezüglich Integrität und Interessenkonflikten Rechnung tragen. Darüber hinaus sollten die Namen und Aufgaben aller Mitglieder der Strategieabteilungen online veröffentlicht werden.⁵⁰ Der potenzielle Nutzen einer Ad-hoc-Berichtspflicht für Personen in obersten Exekutivfunktionen für alle Situationen, in denen es zu Konflikten zwischen ihren privaten Interessen und ihren Amtspflichten kommt, wurde ebenfalls unterstrichen.⁵¹

Beamte und strategische Berater sind verpflichtet, Vermögenserklärungen und eine Liste von Mandaten, Funktionen und Berufen vorzulegen. Gemäß dem Gesetz vom 2. Mai 1995 müssen Beamte ihre Erklärungen bei der Kanzlei des Rechnungshofes einreichen. Mit einem am 14. Oktober 2018 erlassenen Gesetz wurde der Umfang der Verpflichtung zur Vorlage einer Liste von Mandaten, Positionen, Berufen und Vermögen erheblich erweitert.⁵² Ab Januar 2019 müssen auch die vergüteten Mitglieder der Vorstände, Beiräte und Verwaltungsausschüsse der juristischen Personen, auf die die Regierung Einfluss nimmt, ihre Mandate offenlegen. Auch für Regierungskommissare und einige Kabinettsmitarbeiter gelten die neuen Verpflichtungen, die zudem auf Mitarbeiter der Föderalregierung, die für die Politikberatung⁵³ zuständig sind, und auf Regierungsvertreter in den Vorständen von Unternehmen⁵⁴ ausgedehnt wurden. Der Rechnungshof veröffentlicht die Listen der Mandate im Belgischen Staatsblatt und auf seiner Website und ist für Sanktionen zuständig, wenn Verstöße gegen die Regeln zu einer Verwaltungsstrafe oder einer

⁴⁸ GRECO Fourth Evaluation Round – Interim Evaluation Report, recommendation vi.

⁴⁹ Dabei handelt es sich um die Kabinettschefs und ihre Stellvertreter und die Leiter von Verwaltungsorganen von Mitgliedern der Föderalregierung.

⁵⁰ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, recommendation i, para. 36.

⁵¹ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, recommendation viii, para. 77.

⁵² Gesetz zur Änderung der Rechtsvorschriften über Mandats- und Vermögenserklärungen in Bezug auf die Transparenz der Vergütung, die Ausweitung auf staatliche Verwaltungsbeamte, die elektronische Archivierung und die Kontrolle.

⁵³ Collaborateurs de fond.

⁵⁴ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, para. 90.

strafrechtlichen Sanktion führen können. Die Vermögenserklärung wird dem Rechnungshof jedoch in einem versiegelten Umschlag vorgelegt und weder veröffentlicht noch vom Rechnungshof auf ihre Richtigkeit geprüft. Daher empfahl GRECO, dass das derzeitige System der Erklärung durch Informationen zum Einkommen ergänzt, öffentlich bekannt gemacht und über eine offizielle Website leichter zugänglich gemacht werden sollte.

Im Juli 2018 wurden neue Bestimmungen über Lobbyismus in der Abgeordnetenkammer eingebracht. Personen, die bestimmte Organisationen vertreten und Tätigkeiten ausüben, die darauf abzielen, die Politik, die Umsetzung der Politik oder die Entscheidungsbildung der Abgeordnetenkammer direkt oder indirekt zu beeinflussen, müssen bestimmte Verhaltensregeln unterzeichnen und diese einhalten. Diese Maßnahme soll die Transparenz erhöhen und Interessenkonflikte verringern. Das Lobbyregister ist auf der Website der Abgeordnetenkammer abrufbar. Allerdings müssen noch Regeln für den Umgang von Parlamentariern mit Lobbyisten verabschiedet werden und es gibt keine Regeln, die die Beziehung zwischen einigen obersten Exekutivfunktionen und Lobbyisten und anderen Dritten regeln. GRECO hat deshalb die Einführung von Regeln und Leitlinien für die Pflege solcher Kontakte durch Personen, die oberste Exekutivfunktionen ausüben, empfohlen. Sie empfiehlt ferner, Schritte zu unternehmen, um den Zweck solcher Kontakte transparenter zu machen, indem die Personen, mit denen oder in deren Namen der Kontakt stattgefunden hat und das oder die spezifischen Gesprächsthemen angegeben werden. Die Regeln für Amtsträger und Mitglieder des Parlaments regeln in angemessener Weise Fragen im Zusammenhang mit dem „Drehtür-Effekt“. Die im Verhaltenskodex für oberste Exekutivfunktionen festgelegten Regeln wurden jedoch als unzulänglich angesehen, da fast keine Regeln für Minister und gar keine für gewöhnliche Mitglieder von Strategieabteilungen gelten.⁵⁵

In Belgien gibt es keine allgemeine Regelung zum Schutz von Hinweisgebern. Während es auf föderaler Ebene und in Flandern Regelungen gibt, müssen andere Regierungsebenen noch angemessene Systeme zum Schutz von Hinweisgebern einführen. Was den privaten Sektor anbelangt, so beschränkt sich der Schutz auf den Finanzsektor.

III. MEDIENPLURALISMUS

In Belgien gibt es drei Sprach- und Kulturgemeinschaften, die mit Kompetenzen ausgestattet sind, die für den Medienpluralismus relevant sind. Der Rechtsrahmen für den Medienpluralismus beruht auf einer Reihe von verfassungsrechtlichen Garantien, etwa für die Presse und die Meinungsfreiheit, sowie auf Rechtsvorschriften. Die unabhängigen Regulierungsbehörden für audiovisuelle Medien gewährleisten die Transparenz des Medieneigentums.⁵⁶

Drei Regulierungsbehörden für audiovisuelle Medien sind für die Medien zuständig, die in den Zuständigkeitsbereich ihrer jeweiligen Sprachgemeinschaften (Niederländisch, Französisch und Deutsch) fallen. Für die Flämische Gemeinschaft ist die Regulierungsbehörde der Vlaamse Regulator voor de Media (VRM), eine unabhängige Agentur mit Rechtspersönlichkeit nach dem öffentlichen Recht. Die Aufgabe der flämischen Regulierungsbehörde besteht darin, Differenzen im Zusammenhang mit den medienrechtlichen Bestimmungen beizulegen, Rundfunklizenzen und Lizenzen für die

⁵⁵ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, recommendation x, para. 89.

⁵⁶ Im Jahr 2020 belegt Belgien auf dem Weltindex der Pressefreiheit von „Reporter ohne Grenzen“ Platz 12. Siehe: <https://rsf.org/en/ranking>.

Nutzung terrestrischer Rundfunkplattformen zu erteilen und Diensteanbietern die Übertragung von Rundfunkprogrammen in Übereinstimmung mit diesen Bestimmungen zu genehmigen. In der Französischen Gemeinschaft ist die entsprechende Behörde der Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA), ebenfalls eine unabhängige Agentur mit Rechtspersönlichkeit, während der Medienrat für die Deutschsprachige Gemeinschaft zuständig ist. Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (Media Pluralism Monitor, MPM 2020) berichtet über ein sehr geringes Risiko für die Unabhängigkeit der Medienbehörden. Er beschreibt insbesondere, dass Belgien die Unabhängigkeitsgarantien respektiert und dass die Mitgliedschaft in den Medienregulierungsbehörden im Allgemeinen mit einer Position in den Regierungen oder mit Interessen an einem Medien- oder Werbeunternehmen unvereinbar ist. Was die Flämische Gemeinschaft betrifft, so werden die Mitglieder der Kammern der flämischen Medienregulierungsbehörde von der flämischen Regierung ernannt und ersetzt.⁵⁷ Ihr Mandat von fünf Jahren ist verlängerbar. Der Medienrat der Deutschsprachigen Gemeinschaft besteht aus einer Beschlusskammer und einer beratenden Kammer. In der Französischen Gemeinschaft werden die Mitglieder der Regulierungsbehörde von der Föderation Wallonie-Brüssel (auch Französische Gemeinschaft genannt) ernannt. Ihr Mandat von vier Jahren ist ebenfalls verlängerbar. Für letzteres geben die belgischen Behörden an, dass die Ernennungs- und Entlassungsverfahren im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste überarbeitet werden. Mit dieser Richtlinie werden die Garantien für die Unabhängigkeit der Medienregulierungsbehörden im EU-Recht durch die Vorschrift gestärkt, dass sie rechtlich getrennt und funktional unabhängig von ihrer Regierung und von jeder anderen öffentlichen oder privaten Stelle sein müssen. Während des Länderbesuchs wurden einige Bedenken hinsichtlich der Angemessenheit der Ressourcen der Regulierungsbehörden der Französischen und der Deutschsprachigen Gemeinschaft geäußert.

Es gibt zwei sehr aktive Presseräte. Der im Jahr 2009 gegründete Conseil de déontologie journalistique (CdJ)⁵⁸ ist die Selbstregulierungsorganisation der französisch- und deutschsprachigen Medien. Sie setzt sich aus Vertretern der Verleger, Journalisten, Chefredakteure und aus Mitgliedern der Zivilgesellschaft zusammen. In ähnlicher Weise ist der Raad voor de Journalistiek⁵⁹ die Selbstregulierungsorganisation für die niederländischsprachigen Medien, der fast alle Medien entweder direkt oder über Dachverbände von Zeitungen und Zeitschriften angehören. Beide Einrichtungen sind unabhängig und bearbeiten Beschwerden der Öffentlichkeit. Sie unterstützen die Festlegung deontologischer Standards für Journalisten, indem sie Leitlinien herausgeben. Die Interessenträger weisen darauf hin, dass zwischen dem CSA und dem CdJ hinsichtlich der Einhaltung deontologischer Standards bei audiovisuellen Mediendiensten Uneinigkeit besteht.⁶⁰

Sowohl die niederländisch- als auch die französischsprachigen Medienregulierungsbehörden stellen der Öffentlichkeit Informationen über das Medieneigentum zur Verfügung. Der VRM veröffentlicht jährlich einen Bericht über die Medienkonzentration⁶¹, während der CSA eine Website pflegt, auf der das Medienangebot in der Föderation Wallonie-Brüssel⁶² vorgestellt wird. Beide Publikationen sollen die

⁵⁷ Art. 216 des Rundfunk- und Fernsehgesetzes.

⁵⁸ Journalistischer Ethikrat, Website Journalistischer Ethikrat.

⁵⁹ Journalistischer Rat, Website Journalistischer Rat.

⁶⁰ Informationen des CSA, die im Rahmen des Länderbesuchs eingeholt wurden.

⁶¹ Flämische Medienregulierungsbehörde (2019), Flämischer Bericht über Medienkonzentration.

⁶² Oberster Rat für audiovisuelle Medien, Leitfaden für Medien, Unternehmen, Gruppen und Sektoren.

Transparenz des Medieneigentums sicherstellen und werden als gute Praktiken betrachtet, insbesondere im Hinblick auf die überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste.⁶³

Belgien bietet verfassungsmäßigen Schutz für die Presse und die Meinungsfreiheit und gewährleistet den Schutz des Journalistenberufs. Ein Gesetz über den Schutz journalistischer Quellen ist seit dem 7. Mai 2005 in Kraft.⁶⁴ Im Jahr 2019 wurde jedoch ein Gesetzentwurf vorgelegt, wonach jeder, der als Verschlussachen eingestufte Informationen preisgibt, strafrechtlichen Sanktionen ausgesetzt worden wäre.⁶⁵ Nachdem der Staatsrat aufgrund des Schutzes der Informationsfreiheit Kritik geäußert hatte⁶⁶, hat sich die Regierung verpflichtet, den Gesetzesentwurf zu ändern.⁶⁷ Auch Freiheitsstrafen gehören zu den möglichen Sanktionen für Verleumdung. Im MPM 2020 werden Besorgnisse über einen Anstieg der unsicheren Beschäftigungsverhältnisse für Journalisten im Land geäußert. Fälle von Einschüchterung, Bedrohung oder Angriffen auf Journalisten sind relativ selten.⁶⁸ Im Jahr 2020 veröffentlichte die Plattform des Europarates für die Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten fünf Warnmeldungen, die insbesondere die Online-Belästigung von Journalisten durch Privatdetektive betrafen. Als Beispiel für eine gute Praktik richtete der flämische Journalistenverband 2019 eine spezielle Hotline für physische oder verbale Aggressionen gegen Journalisten ein.⁶⁹

Das Recht auf Zugang zu Informationen im Besitz der Regierung ist in der Verfassung verankert.⁷⁰ Es wird jedoch berichtet, dass die für die Erlangung eines solchen Zugangs geltenden Regeln und Verfahren Mängel aufweisen, z.B. im Hinblick auf die Möglichkeit, Rechtsmittel einzulegen.⁷¹ Der MPM 2020 weist auch darauf hin, dass es nur wenige Mechanismen gibt, die z. B. über den Umfang, die Qualifikation oder den verfahrensrechtlichen Status von Whistleblower-Fällen Auskunft geben, obwohl es solche Verfahren gibt und bestimmte Schutzmaßnahmen vorhanden sind.

IV. ANDERE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG DER GEGENSEITIGEN KONTROLLE

Belgien ist ein Föderalstaat mit erheblichen Befugnissen auf der Ebene der Gemeinschaften und Regionen. Auf föderaler Ebene verfügt Belgien über ein parlamentarisches Regierungssystem mit zwei Kammern.⁷² Das Parlament besteht aus der Abgeordnetenkommission und dem Senat. Legislativvorschläge können von der Regierung und von Mitgliedern beider Kammern des Parlaments eingebracht werden.⁷³ Das

⁶³ In diesem Zusammenhang sollte daran erinnert werden, dass die überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste die Mitgliedstaaten ermutigt, Gesetzgebungsmaßnahmen zu erlassen, die vorsehen, dass die Mediendienstanbieter in ihrem Zuständigkeitsgebiet Informationen über ihre Eigentumsstruktur, einschließlich der wirtschaftlichen Eigentümer, zugänglich machen.

⁶⁴ Gesetz vom 7. April 2005 über den Schutz journalistischer Quellen.

⁶⁵ Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 11. Dezember 1998.

⁶⁶ Gutachten 66.143/2 des Staatsrates vom 20. Juni 2019.

⁶⁷ Bis zum 8. September 2020 war der Gesetzesentwurf noch nicht verabschiedet worden.

⁶⁸ Im Jahr 2019 berichteten die Plattform des Europarates für die Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten und „Reporter ohne Grenzen“ über einen angeblichen Einschüchterungsversuch von Journalisten der regionalen Tageszeitung „L’Avenir“.

⁶⁹ VVJ-Meldpunt. Flämischer Journalistenverband, Hotline für physische und verbale Aggressionen gegen Journalisten.

⁷⁰ Art. 32 der Verfassung.

⁷¹ Access Info and Centre for Law and Democracy, Global right to information rating.

⁷² Bestehend aus dem Senat und der Abgeordnetenkommission.

⁷³ Der Senat kann nur in bestimmten Bereichen Gesetze vorschlagen.

Verfassungsgericht ist für die Überprüfung der vom föderalen Parlament und von den Parlamenten der Gemeinschaften und Regionen angenommenen Rechtsakte zuständig. Neben dem Justizsystem spielen unabhängige Behörden eine wichtige Rolle für die gegenseitige Kontrolle.

Die Durchführung von Folgenabschätzungen und die Konsultation von Interessenträgern sind fest etablierte Verfahren im Rechtsetzungsprozess. Die Regierungen auf verschiedenen Ebenen verfügen über Verfahren, um Folgenabschätzungen durchzuführen und Interessengruppen im Rechtsetzungsprozess zu konsultieren, häufig durch beratende Gremien. So gibt es beispielsweise in der flämischen öffentlichen Verwaltung acht strategische Beiräte, denen Organisationen der Zivilgesellschaft und andere Interessenträger sowie Vertreter der lokalen Regierungen und Experten angehören. Die flämische Regierung ist verpflichtet, bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften den Rat dieser Beiräte einzuholen, die auch auf eigene Initiative beratend tätig werden können. Zwar werden Interessenträger im Rechtsetzungsprozess häufig konsultiert, doch liegen keine Statistiken über die Anzahl der öffentlich zugänglichen Konsultationen vor.⁷⁴ Die Einführung einer zentralen und öffentlichen Datenbank aller laufenden Konsultationen von Interessenträgern könnte sich in dieser Hinsicht als vorteilhaft erweisen.⁷⁵

Die Übergangsregierung wurde mit besonderen Befugnissen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie ausgestattet. Am 13. März 2020 verkündete die Regierung die föderale Phase des nationalen Notfallplans.⁷⁶ In der Folge erhielt die Übergangsregierung die vollen Befugnisse einer regulären Regierung sowie Sondervollmachten zur Bewältigung der Krise.⁷⁷ Zu den Sondervollmachten gehörte die Befugnis, durch Königlichen Erlass Maßnahmen zur Durchsetzung der öffentlichen Gesundheit und Ordnung zu verabschieden.⁷⁸ Der Staatsrat legte ein Ex-ante-Gutachten über die Gewährung von Sondervollmachten vor.⁷⁹ Die Übertragung von Sondervollmachten an die Regierung endete am 30. Juni 2020.

Die beratende Abteilung des Staatsrats steht vor einer erheblichen Arbeitsbelastung. Der Staatsrat spielt eine wichtige Rolle bei der Prüfung der Qualität von Gesetzesentwürfen. Die Kombination aus der in den letzten Jahrzehnten stark gestiegenen Arbeitsbelastung und der wachsenden Komplexität der Rechtsfragen, mit denen er sich befasst, bringt Probleme für die effektive Arbeit seiner beratenden Abteilung mit sich.⁸⁰ Der häufige Rückgriff auf

⁷⁴ OECD (2019), Better Regulation Practices across the European Union, S. 128.

⁷⁵ Siehe vorige Fußnote.

⁷⁶ Ministerialerlass vom 13. März 2020 zur Ausrufung der föderalen Phase bezüglich der Koordinierung und Bewältigung der Coronavirus-Krise COVID-19 auf der Grundlage des Königlichen Erlasses vom 31. Januar 2003 für die nationale Ebene und auf der Grundlage des Königlichen Erlasses vom 22. Mai 2019 für die Provinz- und Gemeindeebene.

⁷⁷ Gesetz vom 27. März 2020 zur Ermächtigung des Königs, Maßnahmen zur Bekämpfung der Verbreitung des Coronavirus COVID-19 (II) zu ergreifen.

⁷⁸ Wenn solche durch Königlichen Erlass verabschiedete Maßnahmen nicht innerhalb eines Jahres nach ihrem Inkrafttreten vom Parlament ratifiziert werden, wird davon ausgegangen, dass sie niemals Wirkung gezeigt haben.

⁷⁹ Gutachten 67.142/AV des Staatsrates vom 25. März 2020. Die rechtsprechende Abteilung des Staatsrates hat auch über die Auswirkungen einer Maßnahme zum Verbot bestimmter religiöser Versammlungen entschieden und eine Aussetzung der Maßnahme abgelehnt: Urteil des Staatsrates vom 28. Mai 2020, religiöse Versammlungen, 247.674.

⁸⁰ Memorandum des Staatsrats vom 4. Juli 2019.

Verfahren mit verkürzten Fristen und der Mangel an Ressourcen, unter dem der Rat arbeitet, verschärfen diese Herausforderungen noch.⁸¹

Eine neue nationale Menschenrechtsinstitution befindet sich im Aufbau. Unia, die nationale Gleichbehandlungsstelle, ist eine nationale Menschenrechtsinstitution (NHRI), die von GANHRI die mit B-Status akkreditiert wurde.⁸² Sie ist derzeit für den Bereich Antidiskriminierung für alle Regierungsebenen zuständig.⁸³ Im April 2019 verabschiedete das föderale Parlament ein Gesetz zur Schaffung einer neuen föderalen Menschenrechtsinstitution, deren Mandat sich auf alle Grundrechte erstrecken wird. Obwohl aktuell vorgesehen ist, ihr Mandat auf föderale Angelegenheiten zu beschränken⁸⁴, sieht das Gesetz die Möglichkeit vor, einen Kooperationsrat einzusetzen, wenn eine Kooperationsvereinbarung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen vereinbart wird, um die Zuständigkeit der Institution auf die nicht föderale Ebene auszuweiten. Das Auswahlverfahren für den Vorstand dieser neuen Institution ist nun abgeschlossen und der Vorstand wird im September 2020 erstmals zusammentreten. Darüber hinaus ist eine föderale Ombudsstelle dafür zuständig, Beschwerden über die Funktionsweise der föderalen Verwaltung zu untersuchen sowie Empfehlungen auszusprechen und über ihre Erkenntnisse Bericht zu erstatten. Auch auf regionaler Ebene und für bestimmte Themenbereiche gibt es Büros für Bürgerbeauftragte.

Ein kürzlich verabschiedetes Gesetz bietet Organisationen der Zivilgesellschaft mehr Möglichkeiten, ihre satzungsmäßigen Interessen zu verteidigen. Belgien verfügt über ein Umfeld, das zivilgesellschaftlichen Organisationen offen gegenübersteht⁸⁵, und die Interessenvertreter werden im Gesetzgebungsverfahren regelmäßig konsultiert. Nach einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 2013 erhalten juristische Personen mit einem Gesetz vom Dezember 2018 die Möglichkeit, Rechtsstreitigkeiten zum Schutz der Menschenrechte oder Grundfreiheiten einzuleiten⁸⁶, die zu ihren satzungsmäßigen Interessen gehören. Ferner haben Petenten, die Unterschriften von mehr als 25 000 natürlichen Personen mit Wohnsitz in Belgien sammeln, seit Mai 2019 das Recht, vor der Abgeordnetenkammer angehört zu werden.

⁸¹ Siehe vorige Fußnote.

⁸² The Global Alliance of National Human Rights Institutions.

⁸³ Dies schließt Diskriminierung aufgrund des Geschlechts aus. Das Institut für die Gleichstellung von Frauen und Männern und der flämischen GenderOmbuds wurden als zuständige Gleichstellungseinrichtungen für geschlechtsspezifische Diskriminierung in Flandern benannt.

⁸⁴ Dies würde die Zuständigkeit der neuen Institution für Themen wie Bildung und Gesundheit ausschließen.

⁸⁵ Siehe die Bewertung von CIVICUS; die Bewertungen erfolgen auf einer fünfstufigen Skala, die wie folgt definiert ist: offen, beeinträchtigt, beschränkt, unterdrückt und geschlossen.

⁸⁶ Die in der Verfassung oder in internationalen Verträgen, denen Belgien beigetreten ist, anerkannt sind.

Anhang I: Verzeichnis mit Quellenangaben (alphabetisch geordnet)*

* Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 eingegangen sind, ist abrufbar unter (KOM-Website).

Access Info and Centre for Law and Democracy, Global right to information rating. <https://www.rti-rating.org/country-data/>.

Belgische Regierung (2020), Beitrag Belgiens für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Französischsprachiges Gericht Erster Instanz Brüssel, Urteil vom 13. März 2020.

Bureau Statistische Analyse (2020), Informatievraag d.d. 25 mei 2020 door de Europese Commissie met betrekking tot omkoping.

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

CEPEJ (2018), Bewertung der Justizsysteme (Zyklus 2016-2018): Belgien.

CIVICUS, Monitoring-Bericht: Raum für Zivilgesellschaft: Belgien. <https://monitor.civicus.org/country/belgium/>.

Europarat: CCJE-BU (2020), Bericht über die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz in den Mitgliedstaaten des Europarats (Ausgabe 2019).

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

Europäische Kommission (2020), Das EU-Justizbarometer.

Flämischer Journalistenverband, Hotline für physische und verbale Aggressionen gegen Journalisten. <https://journalist.be/2019/03/vvj-richt-meldpunt-in-voor-agressie-tegen-journalisten>.

Flämische Medienregulierungsbehörde (2019), Flämischer Bericht über Medienkonzentration. <https://www.vlaamseregulatormedia.be/en/documents>.

Französisch- und deutschsprachige Anwaltskammer und andere Richter- und Anwaltskammern (2020), „Ich glaube an die Rechtsstaatlichkeit!“

Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 12. Dezember 2019, *PPU ZB*, C-627/19 PPU.

Generaldirektion Kommunikation (2020), Eurobarometer: Wahrnehmung der richterlichen Unabhängigkeit des nationalen Justizsystems in der EU durch die breite Öffentlichkeit.

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

Gesetz vom 27. März 2020 zur Ermächtigung des Königs, Maßnahmen zur Bekämpfung der Verbreitung des Coronavirus COVID-19 (II) zu ergreifen.

Gesetz vom 31. Juli 2020 mit verschiedenen Dringlichkeitsbestimmungen im Bereich Justiz.

GRECO (2019), Fifth Evaluation Round – Evaluation Report on Belgium on preventing corruption and promoting integrity in central Governments (top executive functions) and law enforcement agencies. (GRECO (2019), fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht über Belgien zur Korruptionsprävention und zur Förderung der Integrität in Zentralregierungen (oberste Exekutivorgane) und Strafverfolgungsbehörden, in englischer Sprache)

GRECO (2019), Fourth Evaluation Round – Second Interim Compliance Report on Belgium on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors. (GRECO (2019), vierte Evaluierungsrunde – zweiter Compliance-Zwischenbericht über Belgien zur Korruptionsprävention in Bezug auf Mitglieder des Parlaments, Richter und Staatsanwälte, in englischer Sprache).

Hoher Justizrat (2019), Memorandum für eine bessere Funktionsweise der Justiz.

Journalistenrat, Website des Journalistenrates. <https://www.rvdj.be/>.

Königlicher Erlass vom 22. Mai 2019 über den Notfallplan und das Notfallmanagement auf Gemeinde- und Provinzebene und über die Rolle der Bürgermeister und Provinzgouverneure bei Krisenereignissen und Situationen, die eine Koordinierung oder Verwaltung auf nationaler Ebene erfordern.

Königlicher Erlass vom 31. Januar 2003 zur Festlegung des Notfallplans für Krisenereignisse und -situationen, die eine Koordinierung oder Verwaltung auf nationaler Ebene erfordern.

Ministerialerlass vom 13. März 2020 zur Ausrufung der föderalen Phase bezüglich der Koordinierung und Bewältigung der Coronavirus-Krise COVID-19.

Ministerrat (2006), Vermerk zur Politik der föderalen präventiven Integrität.

OECD (2018), Phase 3 evaluation of Belgium: additional written report.

OECD (2019), Better regulation practices across the European Union.

Oberster Rat für audiovisuelle Medien, Leitfaden für Medien, Unternehmen, Gruppen und Sektoren. <https://www.csa.be/pluralisme/>.

Präsidentin des Hohen Justizrates Vanessa de Francquen (2020), Schreiben an den Präsidenten der Abgeordnetenkammer zum Gesetz mit verschiedenen Bestimmungen im Bereich Justiz im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Ausbreitung des Coronavirus.

Rat für Berufsethos der Journalisten, Website: <https://www.lecdj.be/fr/>.

Staatsrat, Gutachten 67.142/AV vom 25. März 2020

Staatsrat, Urteil vom 28. Mai 2020, Religiöse Versammlungen, 247.674.

Staatsrat (2019), Memorandum des Staatsrats vom 4. Juli 2019.

UN Office on Drugs and Crime (2016) (UN-Büro zur Bekämpfung von Drogen und Kriminalität), Country review report of Belgium (Überprüfungsbericht zu Belgien): review by Mexico and the Netherlands of the implementation by Belgium of articles 15-42 of chapter III. "Criminalization and law enforcement" and articles 44-50 of chapter IV. "International cooperation" of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2010-2015. (Überprüfung durch Mexiko und die Niederlande der Umsetzung der Artikel 15-42 des Kapitels III „Kriminalisierung und Strafverfolgung“ und der Artikel 44-50 des Kapitels IV. „Internationale Zusammenarbeit“ des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption für den Überprüfungszyklus 2010-2015 durch Belgien, in englischer Sprache)

Verfassungsgericht, Kassationsgericht und Staatsrat (2019), Gemeinsames Memorandum des Verfassungsgerichts, des Kassationsgerichts und des Staatsrats. <http://www.raadvanstate.be/?action=doc&doc=1095>.

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

Anhang II: Länderbesuch in Belgien

Die Kommissionsdienststellen führten im Mai und Juni 2020 virtuelle Besprechungen durch mit:

- Wissenschaftlicher Experte
- Zentralstelle für die Korruptionsbekämpfung
- Kollegium der Gerichtshöfe und Gerichte
- Staatsrat
- Flämische Medienregulierungsbehörde
- Hoher Justizrat
- Hoher Rat für den audiovisuellen Bereich
- Rat für Berufsethos der Journalisten
- Medienrat der Deutschsprachigen Gemeinschaft
- Justizministerium
- Staatsanwaltschaft
- Dienst der Verwaltungsgerichte
- Transparency International Belgium

* Die Kommission traf auch mit den folgenden Organisationen in mehreren horizontalen Sitzungen zusammen:

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