



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 1. Oktober 2020
(OR. en)

11225/20
ADD 8

JAI 751
FREMP 81
AG 45
POLGEN 168

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der
Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 30. September 2020

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der
Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: SWD(2020) 307 final

Betr.: ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN Bericht
über die Rechtsstaatlichkeit 2020 Länderkapitel zur Lage der
Rechtsstaatlichkeit in Griechenland 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

Brüssel, den 30.9.2020
SWD(2020) 307 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

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

Begleitunterlage zur

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

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

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 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

Griechenland hat im Rahmen der drei wirtschaftlichen Anpassungsprogramme eine ganze Reihe von Justizreformen verabschiedet. Die Reformmaßnahmen umfassten Änderungen bei der Gerichtsorganisation, Maßnahmen zur Verbesserung der Gerichtsverwaltung, die Ausweitung des Einsatzes von IT-Instrumenten in der Justiz und die Förderung alternativer Streitbeilegungsverfahren. Die Umsetzungsbilanz ist jedoch durchwachsen und das Justizsystem sieht sich weiterhin mit Qualitäts- und Effizienzproblemen konfrontiert. Die Erreichung konkreter Ergebnisse hängt insbesondere von kontinuierlichen Bemühungen zur effizienten Umsetzung der jüngsten Reformen und weiteren Fortschritten bei der Digitalisierung der Justizsysteme ab.

Griechenland hat in den vergangenen Jahren ein breites Spektrum an Reformen zur Korruptionsbekämpfung in die Wege geleitet und fährt mit der Umsetzung eines umfassenden nationalen Korruptionsbekämpfungsplans fort. Es wurden Anstrengungen mit Blick auf eine Straffung des institutionellen Rahmens und eine bessere Koordinierung der verschiedenen mit der Korruptionsbekämpfung betrauten Behörden und Einrichtungen unternommen. Ein moderner Rechtsrahmen für die Offenlegung von Vermögenswerten und die Parteienfinanzierung ist vorhanden, doch die Umsetzung ist nach wie vor lückenhaft. Einige Hindernisse für die strafrechtliche Verfolgung von Korruption auf hoher Ebene wurden im Rahmen der 2019 durchgeführten Verfassungsrevision durch Änderungen bei den Immunitätsregelungen und Verjährungsfristen beseitigt. Eine Überarbeitung des Strafrechts im Juni 2019 rief zahlreiche Bedenken, insbesondere hinsichtlich der strafrechtlichen Einstufung von Bestechung, hervor. Auch wenn durch spätere Änderungen Abhilfe geschaffen wurde, bleiben die laufenden Fälle betroffen. Lobbyarbeit ist in Griechenland nach wie vor weitgehend unreglementiert und der Rechtsrahmen für den Schutz von Hinweisgebern ist unvollständig.

Die Verfassung gewährleistet den Schutz der Meinungsfreiheit und das Recht auf Zugang zu öffentlichen Informationen. Strukturen zur Gewährleistung von Medienpluralismus und Presserechten sind vorhanden. Es bestehen jedoch Zweifel hinsichtlich der Wirksamkeit der Vorschriften, mit denen Transparenz in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse im Medienbereich gewährleistet werden soll. Besonders bemängelt werden unzureichende Mechanismen zur Sicherstellung der Einhaltung der berufsständischen Standards in der journalistischen Praxis und prekäre Arbeitsbedingungen für Journalisten, die unter anderem auf die Wirtschafts- und Finanzkrise zurückzuführen sind.

Das Prinzip der Gewaltenteilung in Griechenland ist in der Praxis mit einigen Herausforderungen konfrontiert. Insbesondere der Gesetzgebungsprozess stand in den letzten Jahren unter erheblichem Druck, was vor allem auf die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise zurückzuführen war. Die Grundsätze der besseren Rechtsetzung wurden nicht vollständig beachtet, doch die jüngsten umfassenden Rechtsvorschriften in diesem Bereich zielen auf die Bewältigung dieser Herausforderungen ab und werden schrittweise umgesetzt. Grund- und Verfassungsrechte werden durch Gerichte und unabhängige Behörden geschützt. Es besteht kein spezifischer unterstützender Rahmen für die Zivilgesellschaft in Griechenland, und es gibt zivilgesellschaftliche Organisationen, die im Bereich Migration tätig sind, die sich besorgt darüber zeigen, dass sich der zivilgesellschaftliche Handlungsspielraum vor Ort verringert hat.

I. JUSTIZSYSTEM

Das Gerichtssystem in Griechenland beruht auf der Trennung zwischen den ordentlichen Zivil- und Strafgerichten und den Verwaltungsgerichten. Es gibt keine gesonderten Handels-, Arbeits-, Finanz- oder Sozialgerichte. Die entsprechenden Rechtssachen fallen allesamt in die normale Zuständigkeit der Zivil- oder Verwaltungsgerichte. Die Zivilgerichtsbarkeit besteht aus 154 Friedensgerichten, 63 erstinstanzlichen Gerichten, 19 Berufungsgerichten und dem Obersten Gerichtshof, bei dem es sich um ein Kassationsgericht handelt. Die Strafgerichtsbarkeit umfasst 41 Gerichte für Bagatelldelikte, 63 erstinstanzliche Gerichte, 19 Berufungsgerichte und den Obersten Gerichtshof. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit setzt sich zusammen aus 30 Verwaltungsgerichten erster Instanz, 9 Oberverwaltungsgerichten und dem Staatsrat. Des Weiteren sieht die griechische Verfassung eine Reihe von Sondergerichten vor.¹ In einigen Gerichten wurden Sonderabteilungen für spezifische Angelegenheiten eingerichtet, z. B. für Seestreitigkeiten und für Streitigkeiten über Marken und geistiges Eigentum. Der Rechnungshof erfüllt eine doppelte Funktion: Er handelt zum Teil als Gericht und zum Teil als Verwaltungsbehörde, die mit der Rechnungsprüfung der öffentlichen Finanzen betraut ist.² Es gibt kein formelles Verfassungsgericht, alle griechischen Gerichte sind befugt, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zu überprüfen. Richter und Staatsanwälte bilden eine gemeinsame Gruppe von „richterlichen Beamten“, die einem für alle weitgehend einheitlichen System hinsichtlich Einstellung, Laufbahn und Rechte und Pflichten unterliegen. Das griechische System besteht ausschließlich aus Berufsrichtern und Staatsanwälten. Sie werden für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit oder die Verwaltungsgerichtsbarkeit ernannt. Die Strafverfolgungsbehörden bestehen aus 63 Staatsanwaltschaften an den erstinstanzlichen Gerichten, 19 Staatsanwaltschaften an den Berufungsgerichten und dem Generalstaatsanwalt des Obersten Gerichtshofs. Darüber hinaus gibt es einen Staatsanwalt für Wirtschafts- und Finanzkriminalität und einen Staatsanwalt für Korruptionsdelikte. Griechenland besitzt 63 Anwaltskammern, eine am Sitz jedes erstinstanzlichen Gerichts.

Unabhängigkeit

Die drei Zweige der Gerichtsbarkeit verfügen über ein hohes Maß an Selbstverwaltung. Es gibt drei Oberste Justizräte, einen für jeden Hauptzweig der Gerichtsbarkeit.³ Die Exekutive und die Legislative sind in der Zusammensetzung dieser Gremien nicht berücksichtigt.⁴ Diese Räte entscheiden über die Ernennung, Beförderung, Versetzung und

¹ Europäisches Justizportal, Justizsysteme in den Mitgliedstaaten – Griechenland.

² Der Rechnungshof, einer der drei obersten Gerichtshöfe, ist ausschließlich für die Prüfung der Staatsausgaben und damit zusammenhängender Sachen zuständig, beispielsweise Sachen, die sich aus der Prüfung ungerechtfertigter Vermögenszuwächse von Personen ergeben, die zur Vermögenserklärung verpflichtet sind (siehe Artikel 1 des Gesetzes 3213/2003), und für die Rückforderung der Beträge zulasten der Verantwortlichen.

³ Im Einklang mit der Verfassung eingesetzte Sondergerichte können auch über einen eigenen Justizrat verfügen.

⁴ Die drei Obersten Justizräte (einer für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, einer für die Verwaltungsgerichtsbarkeit und einer für den Rechnungshof) setzen sich zusammen aus dem Präsidenten des jeweiligen Gerichts (Oberster Gerichtshof, Staatsrat und Rechnungshof) und per Los ausgewählten Mitgliedern dieses Gerichts sowie zwei Richtern aus dem betreffenden Zweig der Gerichtsbarkeit (ohne Stimmrecht); darüber hinaus umfasst der Oberste Justizrat für Zivil- und Strafgerichtsbarkeit auch den Staatsanwalt und zwei stellvertretende Staatsanwälte des Obersten Gerichtshofs, während den jeweiligen Obersten Justizräten für Verwaltungsgerichtsbarkeit und für den Rechnungshof der Generalkommissar des Staates im Staatsrat bzw. der Generalkommissar des Rechnungshofs angehört (siehe Artikel 90 Absätze 1 bis 4 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 67, 72 und 78 des Gesetzes 1756/1988 – Gesetz über die

Abordnung von Richtern in den jeweiligen Zweigen der Gerichtsbarkeit und – was den Justizrat für Zivil- und Strafgerichtsbarkeit angeht – von Staatsanwälten. Die Berufung für die höchsten Richter- und Staatsanwaltspositionen in Griechenland, wie die des Vorsitzenden und Stellvertretenden Vorsitzenden des Staatsrates oder des Obersten Gerichtshofs, erfolgt gemäß der griechischen Verfassung auf Vorschlag des Ministerrates per Präsidialerlass. Trotz der diesbezüglichen Kritik der Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (GRECO) hat Griechenland den entsprechenden Rechtsrahmen bislang nicht geändert.⁵ Eine Änderung der Auswahlmethode würde auch eine Verfassungsänderung erfordern, da die Art und Weise der Ernennung für die betreffenden Gerichte in der Verfassung⁶ geregelt ist.

Die wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz ist durchschnittlich. 53 % der Befragten der breiten Öffentlichkeit sind der Ansicht, dass die Unabhängigkeit der Justiz eher gut und sehr gut ist, wobei dieser Anteil in den letzten Jahren zurückgegangen ist. Unter den Unternehmen beträgt der entsprechende Anteil unverändert 51 %.⁷

Qualität

Im Rahmen der wirtschaftlichen Anpassungsprogramme wurde in den vergangenen Jahren eine ganze Reihe von Reformen in die Wege geleitet, doch die Umsetzungsbilanz ist durchwachsen. Die Reformmaßnahmen umfassten unter anderem folgende Änderungen in der Gerichtsorganisation: Verringerung der Zahl der Friedensgerichte, Maßnahmen zur Verbesserung der Gerichtsverwaltung und zur Beschleunigung der Rechtsprechung, Ausweitung des Einsatzes von IT-Instrumenten in der Justiz⁸, Einführung und Förderung alternativer Streitbeilegungsverfahren, Überarbeitung kodifizierter Rechtsvorschriften von hoher Bedeutung⁹ sowie Einleitung einer Reform und Konsolidierung des komplexen Rechtsrahmens¹⁰. Die Umsetzungsbilanz der Reform fällt jedoch bislang durchwachsen aus. Es besteht weiterhin eine Reihe von Problemen, wie die mangelnde Verfügbarkeit von Online-Informationen über das Justizsystem für die breite Öffentlichkeit, das Fehlen von Vorkehrungen, um Gerichtsentscheidungen in maschinenlesbarer Form zur Verfügung zu stellen, oder das Fehlen von Umfragen bei Verfahrensbeteiligten oder Angehörigen der

Gerichtsorganisation und den Status der Richter). Erweiterte Zusammensetzungen der oben genannten Räte sind mit Blick auf Beförderungen zu höheren Positionen vorgesehen, d. h. beim Obersten Gerichtshof (Richter und Staatsanwälte), beim Staatsrat und beim Rechnungshof (für die Positionen des Rates und des Generalkommissars) und beim Berufungsgericht (für die Positionen der Fachgruppenvorsitzenden und der Staatsanwälte).

⁵ Vierte Evaluierungsrunde der GRECO – Umsetzungsbericht, Ziffer 57, in der die Auffassung vertreten wird, dass diese Positionen einem möglicherweise starken Einfluss der Exekutive unterliegen, und empfohlen wird, die Auswahlmethode für die höchsten Richter- und Staatsanwaltspositionen dahingehend zu ändern, dass ihresgleichen in das Verfahren einbezogen werden.

⁶ Griechische Verfassung, Artikel 90 Absatz 5. Im Februar 2019 lehnte das Parlament eine Überarbeitung dieser Bestimmung ab.

⁷ Schaubilder 44 und 46, EU-Justizbarometer 2020. Die wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz wird wie folgt kategorisiert: sehr gering (weniger als 30 % der Befragten halten die Unabhängigkeit der Justiz für eher gut und sehr gut); gering (zwischen 30 und 39 %), durchschnittlich (zwischen 40 und 59 %), hoch (zwischen 60 und 75 %), sehr hoch (über 75 %).

⁸ Die Europäische Kommission leistet dem griechischen Justizministerium im Rahmen des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen technische Unterstützung bei der Verbesserung der Gerichtsverwaltung und der Modernisierung des Systems für die Bewertung und Beförderung von Richtern.

⁹ Zivilprozessordnung, Strafprozessordnung, Verwaltungsprozessordnung, Verwaltungsverfahrenordnung, Rechnungshofgesetz, Geschäftsordnung des Rechnungshofs, Strafgesetzbuch, Insolvenzordnung, Justizverwaltungsordnung und Richterstatut (im Gange), Gerichtsbedienstetenordnung (im Gange).

¹⁰ Weitere Einzelheiten siehe Europäische Kommission, Country Report Greece 2019, SWD(2019) 1007 final, S. 57-58; Country Report Greece 2020, SWD(2020) 507 final, S. 62.

Rechtsberufe¹¹. Es wurden jedoch Verbesserungen festgestellt, beispielsweise in Bezug auf die Verfügbarkeit von Mitteln zur elektronischen Erhebung von Klagen oder zur Verfolgung der verschiedenen Verfahrensstufen sowie die Förderung der und Anreize für die Nutzung von Methoden der alternativen Streitbeilegung.¹² Die Behörden berichteten des Weiteren von positiven Trends bei der Inanspruchnahme der Mediation in Handels- und Familien-/Sorgerechtsstreitigkeiten.¹³ Was die Ressourcen betrifft, so scheinen die allgemeinen Ausgaben der Regierung für das Justizsystem fast ausschließlich Bezüge und Gehälter zu decken.¹⁴

Im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie hat Griechenland Anstrengungen unternommen, um die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zu beschleunigen.¹⁵

Im Mai 2020 ermöglichte das Justizministerium in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für digitale Governance über das bestehende Netz von Bürgerdienstzentren die digitale/elektronische Ausstellung von 15 Urkunden, wie z. B. verschiedener Urkunden im Bereich des Erb-¹⁶ und Handelsrechts. Außerdem führte sie 20 insolvenzrechtliche Urkunden zu einer einzigen zusammen, die vom Allgemeinen Handelsregister elektronisch zur Verfügung gestellt wird.

Die Behörden haben kürzlich eine Initiative zur Einrichtung spezialisierter Kammern an Zivil- und Verwaltungsgerichten in die Wege geleitet. Die neuen Kammern würden sich mit bestimmten Kategorien von Rechtssachen befassen, z. B. Rechtssachen mit Schadenersatzansprüchen aufgrund des Verstoßes gegen nationale und EU-Rechtsvorschriften in den Bereichen elektronische Kommunikation, Energie und Schutz personenbezogener Daten.¹⁷ Die Mitglieder der Rechtsgemeinschaft führen derzeit eine Debatte über eine systematischere Reform des Justizwesens, um der aktuellen Demografie, den Entwicklungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie und anderen relevanten Parametern besser Rechnung zu tragen.¹⁸

Effizienz

Die mangelnde Gesamteffizienz des Justizsystems stellt nach wie vor ein Problem dar.

Aus den Statistiken über das Justizwesen geht hervor, dass insbesondere die Effizienz der Zivilgerichtsbarkeit weiterhin zu wünschen übrig lässt: Die für die erstinstanzliche Beilegung zivil- und handelsrechtlicher Streitigkeiten benötigte Zeit ist erneut gestiegen (559 Tage im Jahr 2018 gegenüber 479 Tagen im Jahr 2017)¹⁹. Darüber hinaus sinkt die Produktivität der erstinstanzlichen Gerichte im Hinblick auf die Verfahrensabschlussquote bei streitigen Zivil- und Handelssachen (86,3 % im Jahr 2018 gegenüber 96,0 % im Jahr 2017)²⁰, was bedeutet, dass Griechenland eindeutig mit der Gefahr neuer Rückstände konfrontiert ist²¹.

¹¹ Schaubilder 22, 29, 31, 41 des EU-Justizbarometers 2020.

¹² Schaubilder 27, 30 des EU-Justizbarometers 2020.

¹³ Im Rahmen des Länderbesuchs in Griechenland erhaltene Informationen.

¹⁴ Schaubild 34 des EU-Justizbarometers 2020.

¹⁵ Griechenland hat im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie keinen Ausnahmezustand verhängt.

¹⁶ Communiqué des Justizministeriums vom 25. Mai 2020.

¹⁷ Europäische Kommission, Enhanced Surveillance Report, Mai 2020, S. 28 und 106.

¹⁸ Pikrammenos, „Justizielle Raumplanung: eine Entscheidung des Gesetzgebers mit großer Bedeutung für das Justizsystem“, in: „Justizwesen in Griechenland“, Dianeosis 2019 („Δικαστική Χωροταξία: επιλογή του νομοθέτη με μείζονα σημασία για το δικαστικό σύστημα“, στο συλλογικό έργο „Η Δικαιοσύνη στην Ελλάδα“, Διανέοσις 2019).

¹⁹ Schaubild 6 des EU-Justizbarometers 2020.

²⁰ Schaubild 11 des EU-Justizbarometers 2020.

²¹ Schaubilder 11 und 14 des EU-Justizbarometers 2020.

Interessenträger nannten eine Reihe verfahrenstechnischer Probleme, die mit der reformierten Zivilprozessordnung angegangen werden sollten, aber bis heute bestehen. Diese Probleme betreffen beispielsweise die Dauer von Streitigen zivil- und handelsrechtlichen Verfahren oder Vollstreckungsverfahren. Ein Bericht über die Umsetzung der Zivilprozessordnung befindet sich in Ausarbeitung und es wurden bereits mehrere Empfehlungen formuliert.²² Berichten von Interessenträgern zufolge ist auch die Strafgerichtsbarkeit mit ähnlichen Problemen und erheblichen Verzögerungen bei der Bearbeitung von Rechtssachen konfrontiert.²³ Die Leistung der Verwaltungsgerichtsbarkeit verbessert sich weiter: Die Beilegungsquote bleibt hoch (163,5 % im Jahr 2018), die für die erstinstanzliche Beilegung von Verwaltungsstreitigkeiten benötigte Zeit ist zurückgegangen und der bestehende Rückstand hat sich durch eine höhere Zahl an beigelegten als eingegangenen Rechtssachen verringert.²⁴ Allerdings ist sowohl die für die erstinstanzliche Beilegung von Verwaltungssachen benötigte Zeit (601 Tage im Jahr 2018) als auch die Zahl der anhängigen Verfahren nach wie vor vergleichsweise hoch.²⁵

II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Griechenland hat einen umfassenden strategischen Rahmen für die Korruptionsbekämpfung geschaffen, den Nationalen Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung (NACAP). Die nationale Transparenzbehörde, die die Umsetzung des Plans überwacht, wurde 2019 mit dem Ziel eingerichtet, die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den verschiedenen Prüfbehörden und Kontrollstellen zu verbessern. In den vergangenen Jahren hat das Land eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um den Rechtsrahmen für die Korruptionsbekämpfung zu überarbeiten. Bei der jüngsten Überprüfung der Verfassung im Jahr 2019 erfolgte eine Änderung der Immunitätsregelung für Parlamentsabgeordnete und Minister. Mehrere Antikorruptionsgesetze, die in den letzten Jahren überarbeitet wurden, werden derzeit umgesetzt, beispielsweise im Bereich der Parteienfinanzierung und der Offenlegung von Vermögenswerten. Letztere ist nun über ein Online-System möglich, über das Vermögenserklärungen eingereicht werden können. Über die Regelung zum Schutz von Hinweisgebern wird derzeit beraten. Lobbyarbeit ist nach wie vor unreglementiert.

Während Griechenland 2012 im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International 36 von 100 Punkten erzielte, erfolgte 2019 eine Steigerung auf 48 von 100 Punkten²⁶; damit belegte Griechenland in der EU Platz 17 und weltweit Platz 60. 95 % der Befragten der jüngsten Eurobarometer-Umfrage zur Korruption äußerten die Auffassung, dass Korruption in ihrem Land weitverbreitet ist (EU-Durchschnitt: 71 %) ²⁷. Bei den Unternehmen erachteten 95 % Korruption als weitverbreitet und mehr als die Hälfte (58 %) gab an, dass Korruption ein Problem für ihre geschäftlichen Tätigkeiten darstellt. ²⁸ 36 % der Befragten waren der Ansicht, dass die Strafverfolgung genügend Wirkung zeigt, um Menschen vor Korruptionspraktiken abzuschrecken (EU-Durchschnitt: 36 %), während 20 %

²² Europäische Kommission, Enhanced Surveillance Report, Mai 2020, Institutional Paper Series 127, S. 73.

²³ Beitrag von Transparency International zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S. 11. Nach Informationen, die im Rahmen des Länderbesuchs in Griechenland in Erfahrung gebracht wurden, hat dies regelmäßig zur Folge, dass Ordnungswidrigkeitssachen durch gesetzliche Ad-hoc-Maßnahmen abgeschlossen werden, was *de facto* zu Straffreiheit für eine Vielzahl von Ordnungswidrigkeiten führt (siehe z. B. Artikel 63 des Gesetzes 4689/2020 als aktuelles Beispiel für diese Praxis).

²⁴ Schaubilder 12, 8, 15 des EU-Justizbarometers 2020.

²⁵ Schaubilder 9, 15 des EU-Justizbarometers 2020.

²⁶ Transparency International Griechenland: <https://www.transparency.org/en/countries/greece>.

²⁷ Flash Eurobarometer 502 (2020), Corruption.

²⁸ Flash Eurobarometer 482 (2019), Businesses' attitudes towards corruption in the EU.

der Unternehmen die Auffassung vertraten, dass Personen und Unternehmen, die wegen Bestechung eines hochrangigen Beamten gefasst werden, angemessen bestraft werden (EU-Durchschnitt: 31 %).

Vor Kurzem wurde das Strafrecht überarbeitet und einige weitere Änderungen sind geplant. In den vergangenen Jahren hat Griechenland eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um seinen Rechtsrahmen für die Korruptionsbekämpfung zu überarbeiten, Korruptionsdelikte unter Strafe zu stellen und verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen aufzunehmen. Im Juni 2019 verabschiedete Änderungen, mit denen die aktive Bestechung von einer Straftat zu einer Ordnungswidrigkeit herabgestuft und das damit verbundene Strafmaß gesenkt wurde, wurden im November 2019 aufgehoben. Diese Aufhebung war eine Reaktion auf Bedenken der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD), die diesbezüglich auch eine Reihe von Empfehlungen aussprach.²⁹ Durch den im griechischen Strafrecht geltenden Grundsatz der *lex mitior*³⁰ wird jedoch eine Reihe laufender Rechtssachen aufgrund einer verkürzten Verjährungsfrist oder milderer Strafen betroffen sein.³¹

Die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den verschiedenen Prüfbehörden und Kontrollstellen wurde verstärkt. Mit der im August 2019³² eingerichteten nationalen Transparenzbehörde (NTA) wurden sechs zuvor getrennte Prüfstellen zusammengelegt, um der institutionellen Fragmentierung und dem Mangel an Koordinierung entgegenzuwirken. Die NTA verfügt über sechs Regionalbüros und ist für die Gesamtplanung, Koordinierung, Überwachung und Bewertung der Wirksamkeit aller Kontrollmechanismen zuständig. Die Prävention, Aufdeckung und Bekämpfung von Betrug und Korruption im öffentlichen Sektor sowie die diesbezügliche Sensibilisierung fallen ebenfalls in die Zuständigkeit der NTA. Die Behörde ist für die Gesamtkoordinierung des Nationalen Aktionsplans zur Korruptionsbekämpfung (NACAP) zuständig, der seit 2013 den Rahmen für die Planung und Überwachung der Maßnahmen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung bildet.³³ Die NTA arbeitet mit anderen Verwaltungsstellen und Staatsanwaltschaften zusammen und verfügt über die Befugnis, verwaltungsrechtliche Sanktionen zu verhängen, während ihre Inspektoren/Prüfer auf Anordnung der Staatsanwaltschaft eine vorläufige Prüfung oder eine Untersuchung durchführen können. Die operative Unabhängigkeit und die administrative und finanzielle Autonomie der Behörde sind gesetzlich verankert und ihre Tätigkeit unterliegt der parlamentarischen Kontrolle.

Zwei spezialisierte Antikorruptionseinheiten sind für die Bekämpfung der von Politikern und hochrangigen Beamten begangenen Korruption zuständig. Die für Wirtschaftsstraftaten und die für Korruptionsfälle zuständige Staatsanwaltschaft werden von speziellen Ermittlungsbehörden wie der Generaldirektion für die Verfolgung von Finanz- und Wirtschaftsverbrechen (SDOE) und der Finanzpolizei unterstützt. Griechenland ist derzeit bemüht, die Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden mit angemessenen personellen und

²⁹ Ad-hoc-Bericht der GRECO über Griechenland (Regel 34); Europäische Kommission, Country Report Greece 2020, (SWD(2020) 507 final).

³⁰ Der Grundsatz der *lex mitior* führt dazu, dass grundsätzlich die weniger strengen Rechtsvorschriften angewandt werden; er stellt einen allgemeinen Grundsatz des einzelstaatlichen Strafrechts sowie einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts dar.

³¹ Weitere Einzelheiten siehe Europäische Kommission, Country Report Greece 2020, (SWD(2020) 507 final) S. 64, 65.

³² Gesetz 4622/2019.

³³ Nationale Transparenzbehörde (2018): Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung 2018-2021. Griechenland verabschiedete seinen ersten NACAP im März 2013, im August 2015 erfolgte eine Aktualisierung.

technischen Ressourcen auszustatten und kommt damit spezifischen Empfehlungen der OECD nach.³⁴

Im Rahmen von Verfassungsänderungen wurden wichtige Schritte unternommen, um Hindernisse bei der Verfolgung von Korruption auf hoher Ebene zu beseitigen. 2019 erfolgte eine Änderung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Immunitätsregelung für Parlamentsabgeordnete und amtierende oder ehemalige Minister. Im früheren Rechtsrahmen war die Möglichkeit, im aktiven Dienst stehende und ehemalige Regierungsmitglieder strafrechtlich zu verfolgen, durch ein komplexes und zeitlich eng bemessenes parlamentarisches Genehmigungsverfahren in verschiedenen Phasen des Strafverfahrens stark eingeschränkt. Die spezielle Verjährungsfrist wurde ebenfalls abgeschafft, wodurch einige wichtige rechtliche Hindernisse für die strafrechtliche Verfolgung von Korruption auf hoher Ebene beseitigt wurden; dies gilt insbesondere für die Aufhebung der Frist, innerhalb derer das Parlament einen Antrag auf Strafverfolgung gegen amtierende oder ehemalige Minister stellen muss.³⁵ Die einschlägigen Bestimmungen traten am 28. November 2019 in Kraft und gelten nicht rückwirkend für bereits anhängige Sachen.

Derzeit erfolgt die Umsetzung mehrerer wichtiger Reformen zur Korruptionsbekämpfung, die in der Vergangenheit beschlossen wurden. Nach einer Reihe von Gesetzesreformen wurde ein modernes Gesetz über die Parteienfinanzierung verabschiedet.³⁶ Dessen vollständige Umsetzung scheint jedoch Anlass zur Sorge zu geben, da die Kontrollmechanismen noch nicht vollständig wirksam sind und der zuständige Prüfungsausschuss des Parlaments bislang keine Sanktionen gegen eine politische Partei verhängt hat.³⁷

Griechenland hat mehrere Reformen zur Verbesserung und Stärkung des Rechtsrahmens für das System der Vermögenserklärungen durchgeführt. Seit 2016 werden Vermögenserklärungen für alle betroffenen Kategorien online eingereicht³⁸ und das System ist mittlerweile voll einsatzfähig. Das einschlägige Gesetz über die Abgabe der Erklärungen zu Vermögenswerten und finanziellen Interessen durch erklärungspflichtige Personen wurde jedoch im Jahr 2018 mit der Festlegung, dass alle betroffenen Personen ihre Vermögenserklärungen für die Jahre 2015, 2016 und 2017 erneut einreichen müssen, ein weiteres Mal geändert.³⁹ Vier Hauptbehörden sind für die Entgegennahme und Prüfung von Vermögenserklärungen zuständig: i) der aus 11 Mitgliedern bestehende Parlamentsausschuss für die Untersuchung von Vermögenserklärungen (CIDA), der sogenannte Ausschuss 3-A, der für die Überwachung und Sanktionen im Zusammenhang mit der Finanzierung politischer Einheiten (wie Parteien und Personen) und Vermögenserklärungen zuständig ist. Er wird von einem 20-köpfigen Sonderdienst unter der Leitung eines vom Sondersekretariat der Finanzermittlungsstelle abgeordneten Sachverständigen unterstützt; ii) die mit der Ermittlung der Herkunft von Geldern befasste Einheit der FIU (Behörde für die Bekämpfung von Geldwäsche), die für die Prüfung der Vermögenserklärungen mehrerer Beamtenkategorien sowie für Personen, die Verwaltungsaufgaben bei bestimmten juristischen Personen des Privatrechts wahrnehmen, zuständig ist; iii) das Referat Inneres der Polizei, das für die

³⁴ OECD (2018): Phase 3bis follow-up: additional written report by Greece.

³⁵ Europäische Kommission, Country Report Greece 2020, (SWD(2020) 507 final).

³⁶ Gesetz 3023/2002, geändert durch die Gesetze 4304/2014, 4472/2017, 4475/2017, 4509/2017.

³⁷ Europäische Kommission, Country Report Greece 2020, (SWD(2020) 507 final).

³⁸ Die Vorschriften für die Offenlegung von Vermögenswerten sind im Gesetz 3213/2003 in der nach dem Erlass von Gesetz 4571/2018 geltenden Fassung enthalten.

³⁹ Griechischer Staatsanzeiger 186 /A/ 30.10.2018. Gemäß dem Gesetz 4571/2018 mussten alle Kategorien von Erklärungspflichtigen ihre Vermögenserklärungen für die Jahre 2015, 2016 und 2017 erneut einreichen.

Prüfung der Vermögenserklärung von Polizeibeamten zuständig ist, und iv) der Leiter der nationalen Transparenzbehörde, der für die Entgegennahme und Überprüfung der Vermögenserklärungen der Verwaltungskontrollbehörden (Inspektoren, Prüfer, Ermittler) zuständig ist. Die vier Behörden sind voneinander unabhängig und es besteht kein formeller Kooperationsmechanismus zur Koordinierung ihrer Tätigkeiten. Darüber hinaus können andere Aufsichtsgremien eine Vermögenserklärung *ad hoc* überprüfen, wenn sie eine Beschwerde erhalten haben.⁴⁰

Mit einer kürzlich verabschiedeten Reform wurden neue Bestimmungen zu Interessenkonflikten eingeführt. Sie betreffen Regierungsmitglieder, General- und Sondersekretäre sowie Koordinatoren dezentraler Verwaltungen, Präsidenten oder Leiter unabhängiger Behörden und Präsidenten, Vizepräsidenten, Gouverneure, stellvertretende Gouverneure und Geschäftsführer öffentlicher und privater Rechtspersonen⁴¹, mit Ausnahme derjenigen, die in der Verfassung verankert sind und nur dem Parlament und nicht der Regierung unterstellt sind. Das Beamten-gesetzbuch enthält mehrere Beschränkungen und Unvereinbarkeiten für Beamte. Ähnliche Bestimmungen finden sich für die Parlamentsabgeordneten im Verhaltenskodex für Parlamentarier.⁴² Ein Verstoß gegen diese Bestimmungen kann auf ein Disziplinarvergehen hinauslaufen.⁴³

Lobbyarbeit ist in Griechenland nach wie vor weitgehend unreglementiert und der Rechtsrahmen für den Schutz von Hinweisgebern ist unvollständig. Derzeit bestehen keine spezifischen Verpflichtungen für die Registrierung von Lobbyisten oder die Meldung von Kontakten zwischen Amtsträgern und Lobbyisten. Ein Gesetzentwurf befindet sich jedoch in Ausarbeitung. Ein allgemeiner Rechtsrahmen für den Schutz von Hinweisgebern ist nicht vorhanden. Der Rechtsrahmen für „Zeugen von öffentlichem Interesse“ umfasst einige Bestimmungen⁴⁴, die einen begrenzten Schutz vor strafrechtlicher Verfolgung für Personen vorsehen, die bestimmte Straftaten, darunter Korruption, offenlegen. Es wurden einige Schritte zur Einführung von Leitlinien für den Schutz von Hinweisgebern im privaten Sektor unternommen⁴⁵ und eine Gesetzesinitiative zur Einrichtung eines wirksamen Mechanismus für den Schutz von Hinweisgebern ist Teil des nationalen Aktionsplans zur Korruptionsbekämpfung 2018-2021; die Entwicklung eines allgemeinen Rahmens steht jedoch noch aus.

Im Hinblick auf den „Drehtüreffekt“ erfolgte 2019 eine Änderung des Rechtsrahmens. Zuvor sahen die Rechtsvorschriften vor, dass leitende Beamte während eines Zeitraums von zwei Jahren keiner privaten beruflichen Tätigkeit nachgehen dürfen, die mit ihren früheren Aufgaben vergleichbar ist. Verstöße gegen die Bestimmungen wurden mit mehreren

⁴⁰ Des Weiteren entscheidet der Rechnungshof über Sachen, die sich aus der Prüfung ungerechtfertigter Vermögenszuwächse von Personen ergeben, die zur Vermögenserklärung verpflichtet sind (siehe Artikel 1 des Gesetzes 3213/2003) und gegen die von der Generalstaatsanwaltschaft nach einer Prüfung durch die zuständigen Verwaltungsbehörden beim Rechnungshof Klage eingereicht wird. Ziel der Prüfung ist es, den Vermögenszuwachs, der als aus der Korruption hervorgegangen gilt, ausfindig zu machen und von den Verantwortlichen zurückzufordern (Artikel 3B Absätze 4 und 12 des Gesetzes 3213/2003, Artikel 118 des Gesetzes 4700/2020).

⁴¹ Artikel 71 des Gesetzes 4622/2019.

⁴² Artikel 3 des Verhaltenskodex für Parlamentarier.

⁴³ Vereinte Nationen – Büro für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (Office on Drugs and Crime) (2018): Thematic Compilation of Relevant Information Submitted by Greece – Asset and interest disclosure systems.

⁴⁴ Gesetz 4254/2014.

⁴⁵ OECD (2018) Guidelines on Whistle-blower Protection for Companies in Greece. Diese Leitlinien wurden mit der Unterstützung der EU ausgearbeitet.

Sanktionen geahndet, wie Geldbußen, Verbot der Ernennung zum Beamten der öffentlichen Verwaltung für einen Zeitraum von zehn Jahren und Streichung aus dem einschlägigen nationalen Register.⁴⁶ Diese Bestimmungen wurden jedoch durch neue Änderungen aufgehoben, mit denen die Karenzzeit von zwei Jahren auf ein Jahr verkürzt und Sanktionsbestimmungen gestrichen wurden.⁴⁷ Eine unabhängige Ethikkommission, die innerhalb der nationalen Transparenzbehörde eingerichtet wurde, ist für die Erteilung dieser Genehmigung (oder die Gestattung dieser Tätigkeit unter bestimmten Bedingungen) und das Vorschlagen von Sanktionen im Rahmen des Gesetzes, die vom Leiter der nationalen Transparenzbehörde verhängt werden, zuständig.

III. MEDIENPLURALISMUS

Der griechische Rechtsrahmen für Medienpluralismus beruht auf einer Reihe verfassungsrechtlicher Garantien und gesetzgeberischer Maßnahmen. Insbesondere die Meinungsfreiheit ist in der Verfassung verankert. Strukturen zur Gewährleistung von Medienpluralismus und Presserechten sind vorhanden. Die Wirtschaftskrise hat die griechischen Medien in Mitleidenschaft gezogen und zu einer gestiegenen finanziellen Anfälligkeit von Medienunternehmen und Journalisten geführt.⁴⁸

Die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde für audiovisuelle Mediendienste ist gewährleistet, doch es mangelt an Ressourcen. Der Nationale Rundfunk- und Fernsehrat (National Council for Radio and Television, NCRTV) überwacht und reguliert den Rundfunk- und Fernsehmarkt. Seine Unabhängigkeit ist in der Verfassung⁴⁹ verankert und seine rechtlichen Rahmenbedingungen sind im Mediengesetz⁵⁰ festgelegt. Der NCRTV ist ein neunköpfiges Gremium, das aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und sieben Mitgliedern besteht, die vom Plenum der Präsidenten ernannt werden; dabei handelt es sich um ein besonderes Gremium des Parlaments, in dem alle politischen Parteien vertreten sind und das Ernennungen für die unabhängigen Behörden vornimmt.⁵¹ Seine Unabhängigkeit und Wirksamkeit wurden vom Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (Media Pluralism Monitor, MPM) 2020 („MPM 2020“) als wenig gefährdet bewertet. Aus dem MPM 2020 geht jedoch auch hervor, dass keine spezifischen Schutzvorkehrungen vorhanden sind, um willkürliche Entscheidungen im Namen des Staates hinsichtlich der Haushaltsmittel der Behörde zu verhindern. Zwar gebe es Vorschriften über Unvereinbarkeiten, doch die Ernennungsverfahren seien nicht hinreichend transparent und die erforderlichen Qualifikationen würden allgemein festgelegt, was die Auswahl von Mitgliedern auf der Grundlage politischer Erwägungen nicht ausschließe.⁵² Während des Länderbesuchs wurde darauf hingewiesen, dass der NCRTV nicht über ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen verfüge, um all seine Aufgaben wahrzunehmen, insbesondere im Hinblick auf die Überwachung audiovisueller Mediendienste aus den am weitesten von Athen entfernt liegenden Regionen und Inseln, die in der Hauptstadt nicht empfangen werden können. Die

⁴⁶ Artikel 23 des Gesetzes 4440/2016.

⁴⁷ Gesetz 4622/2019 (Artikel 119) über den „Exekutivstaat: Organisation, Arbeitsweise und Transparenz der Regierung, der Regierungsstellen und der zentralen öffentlichen Verwaltung“, das im August 2019 in Kraft trat.

⁴⁸ 2020 belegte Griechenland auf der Rangliste der Pressefreiheit (World Press Freedom Index) von „Reporter ohne Grenzen“ weltweit Platz 65.

⁴⁹ Artikel 15 Absatz 2 der Verfassung.

⁵⁰ Gesetz 4339/2015 sowie die Gesetze 1866/1989, 2328/1995, 2644/1998, 2863/2000 usw. in der jeweils gültigen Fassung.

⁵¹ Beitrag Griechenlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

⁵² 2020 Media Pluralism Monitor.

Behörden haben mit der Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL)⁵³ begonnen. Mit dieser Richtlinie wird die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden für audiovisuelle Medien gestärkt, indem sichergestellt wird, dass sie rechtlich von Regierungsstellen getrennt und funktionell unabhängig von der Regierung und anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen sind.

Die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich ist nur teilweise gewährleistet, insbesondere bei audiovisuellen Mediendiensten. Während audiovisuelle Medien beauftragt sind, dem NCRTV über ihre Eigentumsstrukturen Bericht zu erstatten⁵⁴, sind die Printmedien nicht verpflichtet, ihren Eigentümer auf ihren Druckerzeugnissen anzugeben. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass Medienunternehmen für die Eintragung im Register der regionalen und lokalen Presse den inländischen Behörden Informationen über die Eigentumsverhältnisse zur Verfügung stellen müssen.⁵⁵ Die Offenlegung der Eigentumsverhältnisse bei den Nachrichtenmedien erfolgt nur teilweise, insbesondere im Hinblick auf die eigentlichen wirtschaftlichen Eigentümer.⁵⁶ Dem MPM 2020 zufolge besteht für die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich ein mittleres Risiko, wobei darauf hingewiesen wurde, dass *„sich die innerstaatlichen Rechtsvorschriften nicht durch klare Bestimmungen über die Offenlegung der Eigentumsverhältnisse im Bereich der Nachrichtenmedien auszeichnen“*. Was die Transparenz der Eigentumsverhältnisse bei Online-Medien betrifft, so berichten die griechischen Behörden, dass das Generalsekretariat für Medien und Kommunikation ein Register für Online-Medien mit der Bezeichnung „e-media“ eingerichtet hat.⁵⁷ Dieses Register richtet sich an alle Medieneigentümer mit Online-Präsenz (Website), die ihre Online-Aktivitäten eintragen lassen sollen.

Die Verteilung indirekter staatlicher Subventionen unterliegt Berichten zufolge fairen Kriterien. Aus dem MPM 2020 geht hervor, dass die Kriterien für indirekte staatliche Subventionen, wie Subventionen für die Postzustellung, reduzierte Mehrwertsteuersätze und ermäßigte Gebühren für elektronische Kommunikationsdienstleistungen, gerecht sind. Interessenträger haben jedoch Bedenken hinsichtlich der mangelnden finanziellen Unterstützung von Journalisten durch die Regierung und der mangelnden Transparenz bei der Vergabe von pandemiebezogener staatlicher Werbung geäußert.⁵⁸ Den griechischen Behörden zufolge überwacht das Generalsekretariat für Kommunikation und Medien die Durchführung der Kommunikationsprogramme und -maßnahmen öffentlicher Dienste und Organisationen. Jede Dienststelle oder Organisation, die ein Kommunikationsprogramm mit einem Budget von über 30 000 EUR durchführt, hat beim Generalsekretariat einen Genehmigungsantrag einzureichen. Dem MPM 2020 zufolge ist die Transparenz der Politik jedoch problematisch, da die Beträge, die die ausgewählten Printmedien erhalten, nicht öffentlich bekannt gegeben werden.

⁵³ Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU.

⁵⁴ In der überarbeiteten AVMD-RL wird den Mitgliedstaaten nahegelegt, Gesetzgebungsmaßnahmen erlassen, nach denen ihrer Rechtshoheit unterliegende Mediendienstanbieter Informationen über ihre Eigentümerstruktur einschließlich der wirtschaftlichen Eigentümer zugänglich machen müssen.

⁵⁵ Artikel 20 und 22 des Gesetzes 4557/2018 über die Bestimmungen für ein zentrales Register der wirtschaftlichen Eigentümer.

⁵⁶ 2020 Media Pluralism Monitor. Nach Angaben der griechischen Behörden sind gemäß einem neuen Ministerbeschluss (667/2020) nunmehr alle in Griechenland tätigen Unternehmen verpflichtet, ein spezielles Register der wirtschaftlichen Eigentümer zu führen, aus dem ihre eigentlichen wirtschaftlichen Eigentümer und die gesamte Eigentums-kette hervorgehen. Dies gilt auch für Medienunternehmen.

⁵⁷ Das Register „e-media“ ist abrufbar unter: <https://emedia.media.gov.gr/>.

⁵⁸ Im Rahmen des Länderbesuchs in Griechenland erhaltene Informationen.

Die Meinungsfreiheit ist in der Verfassung verankert. Im Rahmen der jüngsten Änderungen des Strafgesetzbuchs wurde der Straftatbestand der Blasphemie abgeschafft. Gefängnisstrafen gehören zu den möglichen Sanktionen für Verleumdung. Das Recht auf Information ist in der Verfassung verankert. Sie sieht auch ein Recht auf Zugang zu Dokumenten vor, die sich im Besitz öffentlicher Stellen befinden. Beschränkungen werden im Einklang mit internationalen Standards festgelegt, Beschwerdeverfahren sind vorhanden. Der Rechtsrahmen für den Schutz von Hinweisgebern, die häufig wichtige Quellen für Journalisten sind, ist nach wie vor unvollständig. Dem MPM 2020 zufolge gehören zu den wichtigsten Kritikpunkten unzureichende Mechanismen zur Gewährleistung der Einhaltung der berufsständischen Standards in der journalistischen Praxis. Interessenträger berichteten, dass ethische Gremien in den Journalistenverbänden nicht sehr aktiv und nicht in der Lage sind, ethischen Journalismus oder andere Fragen wirksam zu überwachen, wiesen jedoch gleichzeitig auf eine relativ gesunde Online-Medienlandschaft in Griechenland, insbesondere auf lokaler Ebene, hin.⁵⁹

Journalisten sind mit Herausforderungen in Bezug auf ihre Arbeitsbedingungen und Sicherheit konfrontiert. Die Arbeitsbedingungen von Journalisten sind nach wie vor problematisch und Angriffe oder eine Gefährdung ihrer körperlichen Unversehrtheit sind nicht ausgeschlossen. In jüngster Zeit wurde von mehreren Angriffen auf Journalisten berichtet.⁶⁰ Das Europäische Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (European Centre for Press and Media Freedom, ECPMF) weist darauf hin, dass die größte Bedrohung für die Sicherheit von Journalisten in Griechenland von wenigen Ausnahmen abgesehen von Rechtsextremisten ausgeht.⁶¹ In den Jahren 2019 und 2020 meldeten die Plattform des Europarates für den Schutz des Journalismus und für die Förderung der Sicherheit von Journalisten⁶² sowie die Plattform „Mapping Media Freedom“⁶³ neun Warnungen im Zusammenhang mit Verleumdungskampagnen gegen Journalisten, Angriffen auf Journalisten, die sich mit Migrations- und Flüchtlingsthemen befassen, und der staatlichen Finanzierung von Medien im Rahmen von Covid-19. Die Journalistenverbände in Griechenland bieten rechtliche Unterstützung, begrenzte finanzielle Unterstützung und Schulungen für Journalisten an.

IV. SONSTIGE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER GEWALTENTEILUNG

Griechenland ist eine parlamentarische Demokratie mit einem Einkammerparlament. Die Gewaltenteilung ist in der Verfassung verankert.⁶⁴ Die Gesetzgebungskompetenz liegt beim Parlament und beim Präsidenten⁶⁵, das Recht, Rechtsvorschriften zu erlassen, obliegt dem Parlament und der Regierung.

⁵⁹ 2020 Media Pluralism Monitor.

⁶⁰ Im Dezember 2018 verursachte ein Bombenanschlag auf den Fernsehsender SKAI in Athen erhebliche Schäden. Im Mai 2019 wurde das Auto eines Reporters von CNN Griechenland bei einem Brandanschlag zerstört. Dem Europäischen Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (ECPMF) zufolge haben ebenfalls im Jahr 2019 Anarchisten den Hauptsitz der Zeitung Athens Voice gestürmt und Büroausstattung, Computer und Mobiliar zerstört.

⁶¹ European Centre for Press and Media Freedom (2019), Greece: New democracy – new press freedom?

⁶² Europarat, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists.

⁶³ ECPMF, Mapping Media Freedom.

⁶⁴ Artikel 26 der Verfassung.

⁶⁵ Siehe vorherige Fußnote.

Der Gesetzgebungsprozess wird derzeit reformiert, um die Vorbereitungsphase zu vereinheitlichen und zu straffen und die Qualität zu verbessern. Die griechische Gesetzgebungsrealität war bis vor Kurzem durch mangelnde Kohärenz und ein hohes Maß an Fragmentierung gekennzeichnet. Dieses Phänomen wurde unter den Begriffen „Polynomie“ oder sogar „Kakonomie“ bekannt und durch das Fehlen einer maßgeblichen und umfassenden Kodifizierung der Rechtsvorschriften weiter verschärft.⁶⁶ Um diesen Herausforderungen zu begegnen, wurde 2019 in einer Gesetzgebungsinitiative⁶⁷ der normative Rahmen für gute Rechtsetzungs- und Kodifizierungsverfahren neu definiert und ausgearbeitet. Dies führte zur jüngsten Entwicklung und Annahme standardisierter Methoden, die in den entsprechenden Handbüchern, die in der gesamten Verwaltung verteilt wurden und online verfügbar sind, dargelegt sind.⁶⁸

Eine umfassende Reform der Rechtsetzungsverfahren zielt darauf ab, die Qualität der Rechtsvorschriften zu verbessern. Bis vor Kurzem waren die Durchführung von Folgenabschätzungen und die Konsultation der Interessenträger keine etablierten Verfahren beim Erlass von Rechtsvorschriften. Das Gesetz über den Exekutivstaat von 2019⁶⁹ zielt auf eine umfassende Reform der Rechtsetzungsverfahren auf der Grundlage der Grundsätze und Methoden der besseren Rechtsetzung ab, wobei der Schwerpunkt auf der Stärkung der Rolle von Folgenabschätzungen liegt. Mit dem Gesetz wurde auch ein unabhängiges wissenschaftliches Bewertungsgremium geschaffen, an dem sowohl Rechtsanwälte als auch Wirtschaftswissenschaftler beteiligt sind, und der institutionelle Rahmen für die Kodifizierung und Reform der Rechtsvorschriften gestärkt. Das Gesetz über den Exekutivstaat befindet sich in Umsetzung. Die Behörden haben kürzlich ein detailliertes Handbuch zur Gesetzgebungsmethodik und eine Vorlage für eine umfassende Folgenabschätzung eingeführt.⁷⁰ Interessenträger wie die Greek National Commission for Human Rights⁷¹ oder der griechische Bürgerbeauftragte⁷² wiesen darauf hin, dass sie die Gesetzesentwürfe nicht im Voraus erhielten und daher nicht ausreichend Zeit hätten, zu den Bestimmungen im Einzelnen Stellung zu nehmen. Darüber hinaus ist die Frist für die öffentliche Konsultation oft sehr kurz. Mit dem neuen Rechtsetzungsprozess sollen diese Mängel behoben werden. Die Behörden berichteten ferner über aktuelle Maßnahmen zur Begrenzung des Rückgriffs auf beschleunigte Verfahren und Dringlichkeitsverordnungen im Gesetzgebungsverfahren.

Die Einhaltung der Grund- und Verfassungsrechte wird auf verschiedene Weise gewährleistet, unter anderem durch unabhängige Behörden. Da es in Griechenland kein formelles Verfassungsgericht gibt, ist gemäß der griechischen Verfassung jeder Richter befugt, festzustellen, ob die verfassungsmäßigen Rechte einer Person durch ein verfassungswidriges Gesetz verletzt wurden.⁷³ Angesichts dieses Systems der diffusen

⁶⁶ Sotiropoulos/Christopolous, „Polynomie und Kakonomie in Griechenland“, Dianeosis 2017 („*Πολυνομία Και Κακονομία Στην Ελλάδα*“); siehe auch Europäische Kommission, Country Report Greece 2019, SWD(2019) 1007 final, S. 55.

⁶⁷ Gesetz 4622/2019 über den „Exekutivstaat“, Abschnitt 3 Kapitel C „Rechtsetzungsverfahren und gute Rechtsetzungspraxis“, Artikel 57-64 und Kapitel D „Kodifizierung und Rechtsprüfung“, Artikel 65-67.

⁶⁸ Handbücher zur Kodifizierung der Rechtsvorschriften, Gesetzgebungsmethodik und Folgenabschätzungen.

⁶⁹ Gesetz 4622/2019.

⁷⁰ Die Ausarbeitung erfolgte mit technischer Unterstützung der Europäischen Kommission, siehe Europäische Kommission, Enhanced Surveillance Report, Mai 2020, S. 27, 103.

⁷¹ Im Rahmen des Länderbesuchs in Griechenland erhaltene Informationen.

⁷² ENNRHI, The rule of law in the European Union, S. 115.

⁷³ Artikel 87 Absatz 2 der Verfassung, wonach Richter nicht verpflichtet sind, gegen die Verfassung verstoßende Bestimmungen einzuhalten. Nach Artikel 93 Absatz 4 der Verfassung sind die Gerichte verpflichtet, Gesetze mit verfassungswidrigem Inhalt nicht anzuwenden.

Verfassungskontrolle sind alle Gerichte befugt, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zu überprüfen.⁷⁴ Im Rahmen der Verfassung von 1975 wurde jedoch ein besonderes Ad-hoc-Gericht, der Oberste Sondergerichtshof, eingerichtet.⁷⁵ Seine begrenzte Zuständigkeit umfasst die nachträgliche Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Rechtsvorschriften im Falle von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Obersten Gerichten. Seine Urteile zur Verfassungsmäßigkeit von gesetzlichen Bestimmungen, die seiner Prüfung unterzogen werden, sind für alle Gerichte verbindlich. Der griechische Bürgerbeauftragte, eine 1997 eingerichtete unabhängige Verwaltungsbehörde, hat die Aufgabe, zwischen Bürgern und öffentlichen Stellen, lokalen Behörden, Einrichtungen des öffentlichen Rechts und Versorgungsunternehmen zu vermitteln, um die Bürgerrechte zu schützen, Missstände in der Verwaltungstätigkeit zu bekämpfen und die Einhaltung ordnungsgemäßer Verfahren zu gewährleisten.⁷⁶ Darüber hinaus hat Griechenland 1998 eine Nationale Menschenrechtskommission (National Commission for Human Rights) als nationale Menschenrechtsinstitution eingerichtet, die als unabhängiges Beratungsgremium des Staates in Fragen im Zusammenhang mit dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte fungiert. Sie wurde im März 2017 im Einklang mit den Allgemeinen Grundsätzen der Vereinten Nationen⁷⁷ erneut mit dem Status A akkreditiert.

Der Zugang zu Informationen, auch zu Verwaltungsentscheidungen, ist sichergestellt und Transparenz wird durch eine Politik des Zugangs zu staatlichen Informationen gewährleistet. Seit 2010 betreibt Griechenland eine elektronische Plattform („Di@vgeia“), auf die alle Behörden sämtliche Verwaltungsakte hochladen müssen, einschließlich u. a. Ernennungsbeschlüsse, Zuschussgewährungen, Versetzungen und Entscheidungen über staatliche Beihilfen an Bürger.⁷⁸ In den einschlägigen Rechtsvorschriften ist ferner festgelegt, dass ein Rechtsakt erst dann als gültig gilt, wenn er auf die für alle interessierten Personen direkt zugängliche elektronische Plattform hochgeladen wurde und dort angezeigt wird.⁷⁹

Die Vereinigungsfreiheit ist in der Verfassung verankert, doch gibt es keinen spezifischen begünstigenden Rahmen für die Zivilgesellschaft. Die griechischen Behörden berichteten, dass der derzeitige Rechtsrahmen keine spezifischen Bestimmungen für die Gründung und Tätigkeit von NRO vorsieht.⁸⁰ 2018 wurde jedoch durch einen Gemeinsamen Ministerbeschluss⁸¹ ein „Verzeichnis der Mitglieder griechischer und ausländischer NRO“ eingerichtet, das 2020 weiter reglementiert wurde.⁸² Mit dem entsprechenden Gesetz wurden Vorschriften für die Registrierung und Zertifizierung griechischer und ausländischer NRO, die im Bereich Asyl, Migration und soziale Eingliederung tätig sind, eingeführt und schrittweise erweitert, die Bedingungen für die Registrierung von Organisationen festgelegt

⁷⁴ Siehe z. B. Contiades, Papacharalambous und Papastylianos, *The Constitution of Greece: EU Membership Perspectives*, in: *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*, 2019, S. 642-643.

⁷⁵ Artikel 100 der Verfassung.

⁷⁶ Der griechische Bürgerbeauftragte ist ferner die nationale Gleichstellungsstelle mit dem Auftrag, Diskriminierung zu bekämpfen und den Grundsatz der Gleichbehandlung ungeachtet des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, des familiären oder sozialen Status, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung oder chronischen Erkrankung, des Alters, der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität zu fördern.

⁷⁷ Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen (Pariser Grundsätze), angenommen durch die Resolution 48/134 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1993.

⁷⁸ Die elektronische Plattform ist abrufbar unter: <https://diavgeia.gov.gr/en>.

⁷⁹ Gesetz 4210/2013.

⁸⁰ Beitrag Griechenlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Punkt 45.

⁸¹ Gemeinsamer Ministerbeschluss 7586/18.

⁸² Gesetz 4662/2020, geändert durch das Gesetz 4686/2020.

und dem Ministerium für Migration und Asyl die Befugnis übertragen, zusätzliche Anforderungen für die Registrierung von NRO festzulegen. Dies wird von einer Reihe von Interessenträgern kritisiert, da sie der Ansicht sind, dass die Vorschriften über die Tätigkeit von NRO zu streng und unverhältnismäßige Anforderungen an die Registrierung und Zertifizierung enthalten.⁸³ Darüber hinaus wurde über eine Zunahme der Angriffe auf NRO berichtet, die mit Flüchtlingen und Migranten in Griechenland arbeiten,⁸⁴ und es wurden Bedenken geäußert, dass der zivilgesellschaftliche Handlungsspielraum in Griechenland seit 2019 eine Verengung erfahren hat.⁸⁵

⁸³ Refugee Support Aegean, New Rules on Civil Society Supporting Refugees and Migrants in Greece, 2020, S. 1-3. Expertenrat für NRO-Recht, Konferenz der INGO des Europarates, CONF/EXP (2020) 4, S. 23.

⁸⁴ Beitrag von Front Line Defenders zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S. 2-3.

⁸⁵ Beitrag von Greenpeace zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S. 2; siehe auch Einstufung von CIVICUS Monitor – Tracking Civic Space; die Einstufung erfolgt in fünf Kategorien: offen, beeinträchtigt, beschränkt, unterdrückt und geschlossen.

Anhang I: Verzeichnis mit Quellenangaben (alphabetisch geordnet)*

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

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

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), 2020 Media Pluralism Monitor – Entkriminalisierung von Verleumdung (Infografik). https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf.

CIVICUS Monitor – Tracking Civic Space. <https://monitor.civicus.org/country/greece/>.

Contiades, Papacharalambous und Papastylianos (2019), The Constitution of Greece: EU Membership Perspectives.

Europäische Kommission (2019), Country report Greece, SWD(2019) 1007 final.

Europäische Kommission (2020), Country report Greece, SWD(2020) 507 final.

Europäische Kommission (2020), Enhanced surveillance report: institutional paper 127.

Europäische Kommission (2020), EU-Justizbarometer.

Europäisches Justizportal, Gerichtsorganisation der Mitgliedstaaten – Griechenland. https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-el-de.do?init=true&member=1.

Europarat, Konferenz der INGO, Expertenrat für NRO-Recht, Stellungnahme zur Vereinbarkeit aktueller und geplanter Änderungen der griechischen Rechtsvorschriften über die Registrierung nichtstaatlicher Organisationen mit europäischen Standards, 2. Juli 2020. <https://www.coe.int/en/web/ingo/-/greek-legislation-on-ngo-registration>.

Europarat, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists – Greece. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/greece>.

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

European Centre for Press & Media Freedom, Mapping media freedom: Greece. <https://www.mappingmediafreedom.org/country-profiles/greece/>.

European Centre for Press and Media Freedom (2019), Greece: New democracy – new press freedom? <https://www.ecpmf.eu/greece-new-democracy-new-press-freedom/>.

European Network of National Human Rights Institutions (2020), Beitrag des European Network of National Human Rights Institutions zur Konsultation der Interessenträger zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Front Line Defenders (2020), Beitrag von Front Line Defenders zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Generaldirektion Kommunikation (2019), Flash Eurobarometer 482: businesses' attitudes towards corruption in the EU.

Generaldirektion Kommunikation (2019), Standard Eurobarometer 91.

Generaldirektion Kommunikation (2020), Special Eurobarometer 502: corruption.

GRECO (2018), Fourth evaluation round, on Greece on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Compliance report.

GRECO (2019), Ad hoc report on Greece (Rule 34).

Greenpeace (2020), Beitrag von Greenpeace zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Griechische Regierung (2020), Beitrag Griechenlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

- Griechische Regierung, Online-Plattform Di@vgeia. <https://diavgeia.gov.gr/en>.
- Griechische Regierung, Register für Online-Medien. <https://emediamedia.gov.gr/>.
- Justizministerium (2020), Communiqué vom 25. Mai 2020. <https://www.ministryofjustice.gr/?p=5108>.
- Ministerium für digitale Governance, Di@vgeia: The transparency program initiative. <https://diavgeia.gov.gr/en>.
- Nationale Transparenzbehörde (2018), Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung 2018-2021. <http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/234/National%20Anti-Corruption%20Action%20Plan%202018-2021.pdf>.
- OECD (2018) Guidelines on Whistle-blower Protection for Companies in Greece. <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Guidelines-Whistleblower-Protection-Companies-in-Greece-ENG.pdf>.
- OECD (2018), Assessment and Review of Asset Recovery Institutional Arrangements in Greece.
- OECD (2018), Phase 3bis follow-up: additional written report by Greece. [https://one.oecd.org/document/DAF/WGB\(2018\)43/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/WGB(2018)43/en/pdf).
- Pikrammenos (2019), Justizielle Raumplanung: eine Entscheidung des Gesetzgebers mit großer Bedeutung für das Justizsystem. („Δικαστική Χωροταξία: επιλογή του νομοθέτη με μείζονα σημασία για το δικαστικό σύστημα“, στο συλλογικό έργο „Η Δικαιοσύνη στην Ελλάδα“, Διανέοσις 2019)
- Refugee Support Aegean (2020), New rules on civil society supporting refugees and migrants in Greece. https://rsaegean.org/wp-content/uploads/2020/05/RSA_Comments_NGO_Registry.pdf.
- Reporter ohne Grenzen (2020), World Press Freedom Index. <https://rsf.org/en/ranking>.
- Reuters Institute und University of Oxford, Digital News Report: Greece. <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2020/greece-2020/>.
- Sotiropoulos und Christopolous (2017), Polynomie und Kakonomie in Griechenland. („Πολυνομία Και Κακονομία Στην Ελλάδα“)
- Transparency International (2020), Beitrag von Transparency International zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.
- Transparency International, Corruption Perceptions Index: Greece. <https://www.transparency.org/en/countries/greece>.
- Vereinte Nationen – Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (Office on Drugs and Crime) (2018), Thematic Compilation of Relevant Information Submitted by Greece – Asset and interest Disclosure systems. https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_8_Financial_disclosure_declaration_of_assets/Greece.pdf.
- Virtueller Länderbesuch in Griechenland im Zusammenhang mit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Anhang II: Länderbesuch in Griechenland

Im Juni 2020 hielten die Dienststellen der Kommission virtuelle Sitzungen ab mit:

- 3A Committee
- Amt des stellvertretenden Ministers
- Athener Rechtsanwaltskammer
- Bürgerbeauftragter
- Financial Intelligence Unit
- Generalsekretär für Rechtsfragen und parlamentarische Angelegenheiten
- Griechische nationale Regulierungsbehörde für audiovisuelle Medien
- Journalistenverband von Mazedonien und Thrakien
- Justizministerium
- Nationale Transparenzbehörde
- Oberster Gerichtshof
- Rechnungshof
- Sonderorganisation zur Unterstützung des Prüfungsausschusses für die politische Finanzierung
- Staatsanwaltschaft für Finanzkriminalität und Finanzpolizei
- Staatsrat

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

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