



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 18. Juli 2022  
(OR. en)

11408/22

JAI 1044  
FREMP 157  
AG 91  
POLGEN 111

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	14. Juli 2022
Empfänger:	Generalsekretariat des Rates
Nr. Komm.dok.:	COM(2022) 500 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2022) 500 final.

Anl.: COM(2022) 500 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Luxemburg, den 13.7.2022  
COM(2022) 500 final

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

**Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022**

**Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union**

{SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} - {SWD(2022) 503 final} -  
{SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} - {SWD(2022) 506 final} -  
{SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} - {SWD(2022) 509 final} -  
{SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} - {SWD(2022) 512 final} -  
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -  
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -  
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -  
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -  
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

## 1. EINLEITUNG

Die Europäische Union ist eine Union der Werte, die auf Grundrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gründet. Dies ist das Fundament unserer Gesellschaft und unserer gemeinsamen Identität.<sup>1</sup> Herausforderungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat wirken sich auf die Rechtsordnung und die Funktionsweise der EU als Ganzes aus. Die Rechtsstaatlichkeit kommt allen in der EU zugute, und es hat sich gezeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger in allen Mitgliedstaaten die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit nachdrücklich unterstützen.<sup>2</sup>

In den letzten Jahren sind sowohl hier in der EU als auch weltweit vermehrt Herausforderungen für die Rechtsstaatlichkeit aufgetreten. Die COVID-19-Pandemie hat die Widerstandsfähigkeit der nationalen Systeme bei der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in Krisenzeiten auf die Probe gestellt und dabei Druck auf die etablierten Systeme der verfassungsmäßigen Gewaltenteilung sowie auf die Fähigkeit der demokratischen Institutionen und ihrer Kontrollinstanzen, ihre Arbeit zu leisten, ausgeübt.

Die grundlose und ungerechtfertigte Aggression Russlands gegen die Ukraine und ihr Volk stellt eine unmittelbare Herausforderung für die Werte der EU und die regelbasierte Weltordnung dar. Sie verstößt grob gegen das Völkerrecht und die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und gefährdet nicht nur die Sicherheit und Stabilität in Europa und auf der ganzen Welt, sondern auch die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit. Es ist die gemeinsame Verantwortung der Mitgliedstaaten und der EU-Organe, die demokratischen Institutionen und Werte zu schützen und zu wahren. Dies ist umso wichtiger jetzt, da die EU und ihre Mitgliedstaaten durch feindselige ausländische Kräfte bedroht sind, die mittels Desinformation und Cyberangriffen danach trachten, unsere Demokratien zu untergraben.

Die Kommission erkennt die ihr zukommende Rolle bei der Wahrnehmung dieser gemeinsamen Verantwortung an, sei es indem sie den Wandel antreibt, die Zusammenarbeit fördert oder auf Mängel hinweist und entsprechend tätig wird. Sie erfüllt diese Rolle durch die verschiedenen Instrumente, die ihr zur Verfügung stehen, auf unterschiedliche Weise, doch das Ziel ist stets klar: Die Kommission will die Art und Weise, wie die Bürgerinnen und Bürger die Auswirkungen der Rechtsstaatlichkeit auf ihr tägliches Leben wahrnehmen, konkret verändern. Die Kommission hat auch sichergestellt, dass die Aufbau- und Resilienzfähigkeit der Förderung von Justizreformen, der Korruptionsbekämpfung, der öffentlichen Verwaltung und der Digitalisierung der Justizsysteme in den Mitgliedstaaten als wesentliche Voraussetzung für ein starkes Investitionsklima Priorität einräumt.

Im vergangenen Jahr war die Rechtsstaatlichkeit ein wichtiges Thema auf der europäischen Agenda, wobei der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 einen wesentlichen Beitrag zur politischen und fachlichen Debatte sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene geleistet hat. Der jährliche Bericht über die Rechtsstaatlichkeit ist in der Tat ein Schlüsselement unserer Bemühungen, die Rechtsstaatlichkeit in der EU in der Praxis zu

---

<sup>1</sup> „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“ (Vertrag über die Europäische Union, Artikel 2).

<sup>2</sup> Aus Eurobarometer 508 zu Werten und Identitäten der Bürgerinnen und Bürger in der EU (2021) geht hervor, dass 82 % der Europäerinnen und Europäer diese Grundsätze unterstützen.

fördern und zu wahren. Durch die gebührende Berücksichtigung nationaler Traditionen, die Gewährleistung der Gleichbehandlung und auf der Grundlage einer transparenten und objektiven Methodik ermöglichte der Bericht eine konstruktive Diskussion und einen umfassenden Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten, und dies sowohl im Rat als auch auf technischer Ebene sowie im Rahmen der Diskussionen, die auf der Grundlage des Berichts 2021 im Europäischen Parlament und in den nationalen Parlamenten mit der Kommission geführt wurden. Das gegenseitige Lernen aus Erfahrungen ermöglicht es den Mitgliedstaaten, die beste Vorgehensweise zu finden und zu verhindern, dass Herausforderungen für die Rechtsstaatlichkeit entstehen oder sich verschärfen.

Mit dieser dritten Ausgabe des Berichts geht die Kommission einen Schritt weiter bei ihren Investitionen in die Rechtsstaatlichkeit und nimmt darin erstmals konkrete Empfehlungen an die Mitgliedstaaten auf, wie Präsidentin von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Union 2021 angekündigt hatte.<sup>3</sup> Im Einklang mit der präventiven Ausrichtung des Berichts besteht das Ziel der Empfehlungen darin, die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen zu unterstützen, laufende oder geplante Reformen voranzubringen, positive Entwicklungen zu fördern und ihnen dabei zu helfen, zu ermitteln, wo Verbesserungen oder Folgemaßnahmen zu jüngsten Änderungen oder Reformen erforderlich sein könnten, auch im Hinblick auf die Bewältigung systematischer Herausforderungen in bestimmten Fällen.

Bei der Ausarbeitung der Empfehlungen hat die Kommission besonders darauf geachtet, dass sie zielgerichtet sowie im europäischen Recht und in europäischen Normen verankert bleiben und gleichzeitig den Besonderheiten der nationalen Rechtssysteme Rechnung tragen. Ebenso wichtig sind Kohärenz und Synergien mit anderen Prozessen und Instrumenten wie dem Europäischen Semester, der allgemeinen Konditionalitätsregelung zum Schutz des EU-Haushalts und der Aufbau- und Resilienzfähigkeit. In den nachfolgenden Ausgaben des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit wird geprüft, welche Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen ergriffen wurden.

Wie in den vorangegangenen Ausgaben wird im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 auf Entwicklungen in den nachstehenden Bereichen eingegangen:

- Die **Justizsysteme** der Mitgliedstaaten, wobei ihre Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz im Mittelpunkt stehen. Dies sind Schlüsselparameter, die die wirksame Anwendung und Durchsetzung des EU-Rechts, die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und die Aufrechterhaltung des gegenseitigen Vertrauens gewährleisten. Nur gut funktionierende und vollständig unabhängige Justizsysteme können den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen zugutekommen. Sie sind zudem unerlässlich für die justizielle Zusammenarbeit in der EU, das Funktionieren des Binnenmarkts und die Rechtsordnung der EU als Ganzes<sup>4</sup>.
- Die **Rahmen für die Korruptionsbekämpfung**, wobei der Schwerpunkt auf der Wirksamkeit der nationalen Korruptionsbekämpfungsstrategien liegt und die verschiedenen Schlüsselbereiche der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption bewertet werden. Wirksame Rahmen für die Korruptionsbekämpfung sowie Transparenz und Integrität bei der Ausübung staatlicher Befugnisse stärken die Rechtssysteme und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen in die Behörden.

---

<sup>3</sup> [Rede zur Lage der Union 2021](#).

<sup>4</sup> EU-Justizbarometer 2022.

- **Medienfreiheit und Medienpluralismus**, wobei der Schwerpunkt auf Kernbereichen wie der Unabhängigkeit der Medienregulierungsbehörden, der Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich, der Transparenz und Fairness bei der Zuweisung staatlicher Werbung, der Sicherheit von Journalistinnen und Journalisten und dem Zugang zu Informationen liegt. Im diesjährigen Bericht wird erstmals systematisch auf öffentlich-rechtliche Medien eingegangen. Ein freies und pluralistisches Medienumfeld ist von zentraler Bedeutung für die Rechtsstaatlichkeit, die demokratische Rechenschaftspflicht und die Bekämpfung von Korruption. Die Bedeutung freier und pluralistischer Medien hat in jüngster Zeit zu mehreren Initiativen auf EU-Ebene geführt.<sup>5</sup>
- **Institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung**, wobei der Schwerpunkt auf Bereichen liegt, die für die Rechtsstaatlichkeit von zentraler Bedeutung sind, so etwa die Qualität und Inklusivität des nationalen Gesetzgebungsverfahrens, die Rolle der Verfassungsgerichte und von unabhängigen Behörden wie dem Bürgerbeauftragten, Gleichstellungsstellen<sup>6</sup> und nationalen Menschenrechtsinstitutionen sowie die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen bei der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit. Die sich ändernden Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und die Reaktion darauf werden ebenfalls analysiert. Der diesjährige Bericht enthält erstmals einen Überblick über die Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit geht auch auf wichtige Entwicklungen auf EU-Ebene ein und sollte außerdem im breiteren Kontext anderer Arbeitsbereiche gesehen werden, die zur Wahrung der demokratischen Werte und der Menschenrechte sowohl innerhalb als auch außerhalb der Union beitragen. In diesem Bericht wird zusammengefasst, wie die Kommission Instrumente wie die Aufbau- und Resilienzfazilität, die Konditionalitätsverordnung<sup>7</sup> und das EU-Justizbarometer einsetzt. Die Kommission leitet auch Vertragsverletzungsverfahren ein, wenn Probleme im Bereich der Rechtsstaatlichkeit Verstöße gegen EU-Recht darstellen.

Ein weiteres Beispiel für ergänzende Maßnahmen ist die Förderung der Grundrechte: der Bericht 2022 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union<sup>8</sup> wird sich insbesondere mit dem zivilgesellschaftlichen Raum und seiner Rolle beim Schutz und bei der Förderung dieser Rechte befassen. Die Zivilgesellschaft ist ein wichtiger Partner der EU bei der Umsetzung ihrer Politik im Bereich der Grundrechte, und auf EU-Ebene wird

<sup>5</sup> Empfehlung der Kommission zur Gewährleistung des Schutzes, der Sicherheit und der Handlungskompetenz von Journalisten und anderen Medienschaffenden in der Europäischen Union (C(2021) 6650 vom 16.9.2021); Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“) (COM(2022) 177 vom 27.4.2022); Empfehlung der Kommission zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“) (C(2022) 2428 vom 27.4.2022). Darüber hinaus setzt die Kommission den Aktionsplan für Medien und audiovisuelle Medien um und stockt die EU-Mittel für Projekte zur Förderung von Medienfreiheit und Medienpluralismus auf.

<sup>6</sup> Die Kommission wird im Jahr 2022 Maßnahmen vorschlagen, um die Rolle und die Unabhängigkeit der Gleichstellungsstellen zu stärken.

<sup>7</sup> Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union (ABl. L 4331 vom 22.12.2020, S. 1).

<sup>8</sup> Veröffentlichung voraussichtlich im Dezember 2022.

derzeit eine Debatte darüber geführt, wie sie besser unterstützt und ihre Beteiligung auf EU-Ebene verstärkt werden kann.

Die Invasion der Ukraine durch Russland hat unterstrichen, wie wichtig demokratische Werte, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sind. Die EU spielt eine besondere Rolle, wenn es darum geht, diesen Werten weltweit Geltung zu verschaffen, sowohl als Alternative zu autoritären Modellen, die gegen das Völkerrecht und die Menschenrechte verstoßen, als auch als zentrales Merkmal des Erweiterungsprozesses. Die Glaubwürdigkeit unserer auswärtigen politischen Maßnahmen hängt von der Rechtsstaatlichkeit in der EU selbst ab.

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

In diesem Bericht werden wesentliche gemeinsame Themen und Tendenzen, spezifische Herausforderungen und positive Entwicklungen in den vier Pfeilern dargelegt. Die Beispiele, die diese Tendenzen widerspiegeln, stammen aus den Bewertungen in den 27 Länderkapiteln, die integraler Bestandteil dieses Berichts sind und den detaillierten Hintergrund in jedem Mitgliedstaat liefern<sup>9</sup>. Der Bericht enthält auch spezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten.<sup>10</sup>

### *Methodik des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit und seiner Empfehlungen*

Die in den Länderkapiteln enthaltene Bewertung wurde in Übereinstimmung mit dem Anwendungsbereich und der nach Erörterungen mit den Mitgliedstaaten aktualisierten Methodik durchgeführt.<sup>11</sup> Die Länderkapitel stützen sich auf eine von der Kommission eigenverantwortlich durchgeführte qualitative Bewertung, deren Schwerpunkt auf einer Synthese der wesentlichen Entwicklungen seit Juli 2021 liegt und in der die in den Mitgliedstaaten ermittelten Herausforderungen und positiven Aspekte dargelegt werden. In den einzelnen Länderkapiteln liegt der Schwerpunkt der Analysen insbesondere auf Themen, bei denen im vorhergehenden Bericht wichtige Entwicklungen oder bedeutende Herausforderungen festgestellt wurden, die während des Betrachtungszeitraums fortbestanden.

Im Einklang mit der präventiven Ausrichtung des Berichts besteht das Ziel der Empfehlungen darin, den Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines fortwährenden Dialogs mit ihnen<sup>12</sup> dabei zu helfen und sie dabei zu unterstützen, Reformen voranzubringen und zu ermitteln, wo Verbesserungen oder Folgemaßnahmen zu jüngsten Änderungen oder Reformen erforderlich sein könnten.

Bei der Ausarbeitung der in diesem Bericht enthaltenen Empfehlungen wurden folgende Grundsätze beachtet:

- Für alle Mitgliedstaaten gelten länderspezifische Empfehlungen, wobei die Grundsätze

<sup>9</sup> Die Länderkapitel sind [hier](#) abrufbar.

<sup>10</sup> Die Empfehlungen, auf die im gesamten Bericht in Fußnoten verwiesen wird, sind im Anhang aufgeführt und auch in den einzelnen Länderkapiteln enthalten.

<sup>11</sup> Die Methodik wurde nach Erörterungen mit den Mitgliedstaaten aktualisiert, um insbesondere die Verwendung von Quellen für die Bewertung genauer festzulegen und die Aufnahme von Empfehlungen in den Bericht zu berücksichtigen. Die Methodik ist [hier](#) abrufbar.

<sup>12</sup> Die Empfehlungen gelten unbeschadet etwaiger Verfahren, die die Kommission im Rahmen anderer Rechtsinstrumente wie Vertragsverletzungsverfahren oder der Konditionalitätsverordnung einleiten kann.

der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit uneingeschränkt gewahrt bleiben.

- Die Empfehlungen werden in den Bericht aufgenommen und beruhen auf einer eingehenden Bewertung in den Länderkapiteln unter Anwendung objektiver Kriterien, die auf EU-Recht oder europäischen und internationalen Standards gründen.
- Die Empfehlungen stehen in einem angemessenen Verhältnis zu den ermittelten Herausforderungen. Sie fördern auch die Durchführung positiver Reformanstrengungen.
- Die Empfehlungen sind hinreichend spezifisch, um es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, gegebenenfalls unter Berücksichtigung der nationalen Zuständigkeiten, der Rechtssysteme und des institutionellen Hintergrunds konkrete und praktikable Folgemaßnahmen zu ergreifen.
- Bei der Ausarbeitung der Empfehlungen hat die Kommission in besonderem Maße auf Kohärenz und Synergien mit anderen Prozessen wie dem Europäischen Semester, der Konditionalitätsverordnung und den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen geachtet.<sup>13</sup>
- In den nachfolgenden Ausgaben des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit wird auf die ergriffenen Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen eingegangen.

Der Bericht ist das Ergebnis einer engen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und stützt sich auf eine Vielzahl nationaler, internationaler und sonstiger Quellen.<sup>14</sup> Alle Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, sich an dem Prozess zu beteiligen, schriftliche Beiträge<sup>15</sup> bereitzustellen und sich an zu diesem Zweck zwischen Februar und April 2022 durchgeführten Länderbesuchen zu beteiligen<sup>16</sup>. Eine gezielte Konsultation der Interessenträger lieferte zudem wertvolle horizontale und länderspezifische Beiträge.<sup>17</sup> Darüber hinaus stellte der Europarat eine Übersicht über seine jüngsten Stellungnahmen und Berichte bezüglich EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung<sup>18</sup>. Vor der Annahme dieses Berichts wurde den Mitgliedstaaten Gelegenheit geboten, aktualisierte sachliche Daten zu ihren Länderkapiteln vorzulegen.

## ***2.1 Justizsysteme***

Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz sind wesentliche Parameter für ein wirksames Justizsystem. Wirksame Justizsysteme sind für die Anwendung und Durchsetzung des EU-

---

<sup>13</sup> Gegebenenfalls werden die im Rahmen dieser Verfahren festgelegten Standpunkte der Kommission in Bezug auf den betreffenden Mitgliedstaat vor den Empfehlungen dargelegt.

<sup>14</sup> Zu den Quellen des jährlichen Berichts über die Rechtsstaatlichkeit gehören insbesondere die schriftlichen Beiträge der Mitgliedstaaten, die im Rahmen der gezielten Konsultation von Interessenträgern eingegangenen schriftlichen Beiträge, von internationalen Organisationen erstellte Informationen oder von nationalen Behörden und Interessenträgern im Rahmen von Länderbesuchen erhaltene Informationen. Die Quellen fließen in die Bewertung der Kommission ein und bilden als solche nicht den Standpunkt der Kommission ab.

<sup>15</sup> [Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 – Beiträge der Mitgliedstaaten](#)

<sup>16</sup> Informationen über die Länderbesuche sind den jeweiligen Länderkapiteln zu entnehmen. Im Zuge dieser Länderbesuche führte die Kommission Diskussionen mit den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich Justizbehörden, unabhängiger Stellen und Strafverfolgungsbehörden, sowie mit weiteren Interessenträgern wie Journalistenverbänden und der Zivilgesellschaft.

<sup>17</sup> Die Konsultation wurde zwischen Dezember 2021 und Januar 2022 durchgeführt. [Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 – gezielte Konsultation der Interessenträger](#)

<sup>18</sup> [Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 – Beitrag des Europarates](#)

Rechts und die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit von entscheidender Bedeutung. Die Unabhängigkeit der Justiz ist für faire Gerichtsverfahren unerlässlich. Dies ist ein Erfordernis, das sich aus Grundsatz des wirksamen Rechtsschutzes nach Artikel 19 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und aus dem in Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union<sup>19</sup> verankerten Recht ergibt, einen wirksamen Rechtsbehelf bei einem Gericht einzulegen. Unabhängige Richter und Gerichte garantieren, dass die Rechte, die dem Einzelnen aus dem EU-Recht erwachsen, geschützt werden und dass die in Artikel 2 EUV verankerten gemeinsamen Werte der Mitgliedstaaten, insbesondere die Rechtsstaatlichkeit, gewahrt werden.<sup>20</sup> Bei der Reform ihrer Justizsysteme müssen die Mitgliedstaaten die Anforderungen des EU-Rechts und der Rechtsprechung des EuGH<sup>21</sup> vollständig einhalten.

### *Wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz in der EU*

Laut dem EU-Justizbarometer 2022 und Eurobarometer-Umfragen, die 2022 durchgeführt wurden, hat sich die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz bei den Unternehmen im Vergleich zu 2021 in etwa zwei Dritteln der Mitgliedstaaten verbessert.<sup>22</sup> In der breiten Öffentlichkeit hingegen hat sich laut Umfragen die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz in mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten verschlechtert. Die relative Wahrnehmung in den Mitgliedstaaten hat sich kaum verändert. In Finnland, Dänemark, Österreich, Luxemburg, den Niederlanden und Deutschland ist der Grad der wahrgenommenen Unabhängigkeit in der breiten Öffentlichkeit nach wie vor besonders hoch (über 75 %), während er in der Slowakei, Polen und Kroatien nach wie vor sehr niedrig ist (unter 30 %).

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

Justizräte können gemäß der Rechtsprechung des EuGH besonders wichtige Garanten der Unabhängigkeit der Justiz sein.<sup>23</sup> Sie können als Puffer zwischen der Justiz und den anderen Gewalten in Angelegenheiten wie der Ernennung und Laufbahn von Richtern oder Staatsanwälten sowie ihrer Rolle bei der Verwaltung des Justizsystems fungieren. Im Rahmen des Europarates wurden wichtige europäische Standards für die Art und Weise entwickelt, wie Justizräte eingerichtet werden sollten, um ihre Unabhängigkeit, einschließlich ihrer Zusammensetzung, am besten zu gewährleisten.<sup>24</sup> Die Justizräte benötigen auch angemessene Ressourcen, um wirksam arbeiten und ihr Mandat erfüllen zu können.

In einer Reihe von Mitgliedstaaten wurden Gesetzgebungsinitiativen zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justizräte eingeleitet. In [Luxemburg](#) wurden Gesetzesänderungen vorgelegt, um die Zusammensetzung des künftigen Justizrates an europäische Standards anzugleichen. Demnach sollen die Zuständigkeiten des Justizrates in Bezug auf die Laufbahnentwicklung von Richtern und Staatsanwälten präzisiert und eine neue Disziplinarregelung eingeführt werden. In [Kroatien](#) stärken die jüngsten Änderungen die

---

<sup>19</sup> [Charta der Grundrechte der Europäischen Union](#)

<sup>20</sup> Urteil des EuGH vom 24. Juni 2019, Kommission/Polen, C- 619/18, ECLI:EU:C:2019:531, Rn. 44 und 58.

<sup>21</sup> Ein Verweis auf die wichtigsten Urteile seit dem letzten Bericht findet sich in Abschnitt 4.

<sup>22</sup> EU-Justizbarometer 2022, Schaubilder 50 und 52.

<sup>23</sup> Der EuGH hat anerkannt, dass ein Justizrat eine Garantie für die Unabhängigkeit der Justiz sein kann, sofern eine solche Stelle über eine ausreichende Unabhängigkeit von der Exekutive und der Legislative sowie von der Stelle, der sie eine Stellungnahme vorlegt, verfügt. Siehe z. B. Urteil vom 2. März 2021, AB u.a. (Verfahren zur Ernennung zum Richter am Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht)), C-824/18, Rn. 123 bis 125, und zitierte Rechtsprechung.

<sup>24</sup> Siehe insbesondere Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Europarates.

Rolle der beiden Räte bei der Auswahl von Richtern und Staatsanwälten. In [Italien](#) wurde kürzlich ein neues Gesetz zur Reform des Justizsystems verabschiedet, das die Bildung und Arbeitsweise des Obersten Gerichtsrates regelt, einschließlich der Art und Weise, wie seine Mitglieder gewählt werden. In [Zypern](#) hat das Parlament kürzlich über Reformen im Zusammenhang mit der Zusammensetzung des Obersten Justizrates abgestimmt. In den [Niederlanden](#) sind mögliche Änderungen der Zusammensetzung und Ernennung des Justizrates vorgesehen. In [Schweden](#) prüft seit 2020 ein parteienübergreifender Untersuchungsausschuss, wie die Unabhängigkeit der Justiz gestärkt werden kann, und wird seinen Bericht voraussichtlich bis Februar 2023 vorlegen.

Entwicklungen rund um die nationalen Justizräte sind in mehreren Mitgliedstaaten ein zentrales Thema. In [Spanien](#) bestehen nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Verzögerungen bei der Nachbesetzung des Allgemeinen Justizrates, und es gibt weitere Forderungen nach einer Änderung des Ernennungssystems des Rates. In [Bulgarien](#) bestehen zunehmende Bedenken in Bezug auf die Arbeitsweise des Obersten Justizrats sowie die Notwendigkeit, sich mit seiner Zusammensetzung zu befassen. In [Irland](#) gibt es Bedenken hinsichtlich der vorgeschlagenen Zusammensetzung der geplanten Kommission zur Ernennung von Richtern. In der [Slowakei](#) hat der Justizrat nach der Verfassungsreform neue Aufgaben übernommen, doch gibt die Regelung für die Entlassung seiner Mitglieder nach wie vor Anlass zur Sorge. In [Portugal](#) steht die Fertigstellung des Rechtsrahmens für den Obersten Rat der Verwaltungs- und Finanzgerichte seit 2004 aus, und es wurden neue Maßnahmen ergriffen, um Fragen im Zusammenhang mit der Zuweisung von Rechtssachen vor Gerichten anzugehen.<sup>25</sup>

In anderen Mitgliedstaaten wurden strukturelle oder systemische Bedenken nicht ausgeräumt. In [Polen](#) bleiben ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit des nationalen Justizrats unbeantwortet, obwohl diese in einer Reihe von Urteilen des EuGH und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vorgebracht wurden, was die von der Kommission im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 7 Absatz 1 EUV festgestellten Bedenken bestätigt. Diese Bedenken spiegeln sich auch in der umfassenderen länderspezifischen Empfehlung des Europäischen Semesters zur Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz wider. In [Ungarn](#) steht der Nationale Justizrat weiterhin vor Herausforderungen hinsichtlich der Gegengewichtung der Befugnisse des Präsidenten der Nationalen Justizbehörde in Bezug auf die Verwaltung der Gerichte. Zudem wurde der länderspezifischen Empfehlung zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz, die im Rahmen des Europäischen Semesters abgegeben wurde, sowie damit zusammenhängenden Bedenken, die im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 7 Absatz 1 EUV geäußert wurden, nicht Rechnung getragen.<sup>26</sup>

Das Verfahren für die Ernennung von Richtern kann entscheidenden Einfluss auf die Unabhängigkeit der Justiz und die öffentliche Wahrnehmung ihrer Unabhängigkeit haben. Wie der EuGH klargestellt hat, dürfen nach dem Unionsrecht zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Justiz materielle Voraussetzungen und Verfahrensmodalitäten für die Ernennung von Richtern keine berechtigten Zweifel an deren Unempfänglichkeit für äußere Faktoren und an ihrer Neutralität als Richter aufkommen lassen.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Die Empfehlungen betreffen BG, IE, ES, IT, CY, LU, PT, SK und SE.

<sup>26</sup> Die Empfehlungen betreffen HU.

<sup>27</sup> Siehe Urteil des EuGH vom 2. März 2021, AB u.a. (Verfahren zur Ernennung zum Richter am Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht)), C-824/18, Rn. 117, 119 und 123, sowie zitierte Rechtsprechung. Die Beteiligung unabhängiger Stellen wie Justizräte am Prozess der Ernennung von Richtern kann grundsätzlich

Seit dem letzten Bericht haben einige Mitgliedstaaten die Verfahren zur Ernennung von Richtern verbessert. In [Irland](#) beschränkt der neue Gesetzentwurf über die Ernennung von Richtern den Ermessensspielraum der Regierung im Verfahren. In [Kroatien](#) wurde das Verfahren zur Ernennung des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs abgeschlossen, und das Verfahren für das Auswahlverfahren wurde geändert, um einen möglichen künftigen Stillstand zu vermeiden. In [Tschechien](#) zielen die geänderten Rechtsvorschriften darauf ab, ein transparentes und einheitliches System für die Einstellung und Auswahl von Richtern und Gerichtspräsidenten zu schaffen. In [Zypern](#) hat das Parlament kürzlich über die Reform der Ernennungsverfahren für Richter und Präsidenten des neu vorgeschlagenen Verfassungsgerichts und Obersten Gerichtshofs abgestimmt. In den [Niederlanden](#) werden mehrere Änderungen zur weiteren Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz geprüft, unter anderem in Bezug auf die Ernennung von Richtern am Obersten Gerichtshof.

In anderen Mitgliedstaaten, die Schritte zur Verbesserung dieser Verfahren unternommen haben, bestehen nach wie vor Herausforderungen, insbesondere in Bezug auf die Ernennung an höheren Gerichten und die Ernennung von Gerichtspräsidenten. In [Malta](#) wurden zwar Schritte unternommen, um die Ernennung des Obersten Richters zu entpolitisieren, doch ist die Justiz nach wie vor nicht beteiligt. In [Griechenland](#) bestehen nach wie vor Bedenken hinsichtlich des Ernennungsverfahrens für die Positionen von obersten Richtern und Staatsanwälten, was auch für die mangelnde Beteiligung der Justiz am Auswahlverfahren gilt. In [Österreich](#) wurde eine Reform des Ernennungsverfahrens für den Präsidenten und den Vizepräsidenten des Obersten Gerichtshofs angekündigt, um die mangelnde Beteiligung der Justiz am Verfahren zu beheben, doch bestehen nach wie vor Bedenken hinsichtlich der begrenzten Beteiligung der Justiz an der Ernennung der Präsidenten und Vizepräsidenten der Verwaltungsgerichte.<sup>28</sup>

Die Ernennungsverfahren zur Besetzung hochrangiger Richterstellen sind nach wie vor ein wichtiges Problem. In [Litauen](#) steht die Ernennung des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs seit September 2019 aus, da das Gesetz keine Fristen für das jeweilige Auswahlverfahren vorsieht und dem Präsidenten der Republik einen Ermessensspielraum hinsichtlich des Zeitplans für die Auswahlverfahren für den Obersten Gerichtshof einräumt. In [Lettland](#) war die Ablehnung eines Kandidaten für das Amt eines Richters am Obersten Gerichtshof durch das Parlament von Kontroversen über eine mögliche unzulässige politische Einflussnahme geprägt. In [Polen](#) waren bestimmte Ernennungen zum Obersten Gericht Gegenstand wichtiger Urteile des EuGH und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. In [Ungarn](#) betreffen die Bedenken insbesondere die Möglichkeit von Ermessensentscheidungen in Bezug auf die Ernennung und Beförderung von Richtern, einschließlich der Wahl des Präsidenten der Kuria (oberstes Gericht Ungarns), der Fallzuweisung und der Zahlungen von Boni. In [Bulgarien](#) stellt das Fehlen regelmäßiger Auswahlverfahren für die Ernennung von Richtern auf höhere Richterstellen, gepaart mit extensiven Abordnungen, eine Gefahr für die Unabhängigkeit der Justiz dar.<sup>29</sup>

---

dazu beitragen, dieses Verfahren objektiver zu gestalten, sofern ein solches Organ selbst hinreichend unabhängig von der Legislative und der Exekutive ist (vgl. Urteil vom 15. Juli 2021, Kommission/Polen, C-791/19, Rn. 98 bis 108; Urteil vom 20. April 2021, Repubblica gegen Il-Prim Ministru, C-896/19, Rn. 66; Urteil vom 2. März 2021, AB u.a. (Verfahren zur Ernennung zum Richter am Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht)), C-824/18, Rn. 66, 124 und 125; Urteil vom 19. November 2019, AK u.a., C-585/18, C-624/18 und C-625/18, Rn. 137 und 138).

<sup>28</sup> Die Empfehlungen betreffen EL, CY, MT und AT.

<sup>29</sup> Die Empfehlungen betreffen BG, LV, LT und HU.

## *Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft als wesentliche Elemente für das reibungslose Funktionieren der Strafrechtspflege*

In der EU gibt es zwar kein einheitliches Modell für den institutionellen Aufbau der Staatsanwaltschaft, in jedem Fall sind jedoch institutionelle Garantien notwendig, die gewährleisten, dass die Strafverfolgungsbehörde hinreichend eigenständig arbeiten und frei von politischem Druck wirksame, unparteiische Ermittlungen durchführen und Anklage erheben kann. Dies ist nicht nur für das nationale Strafrecht und das Strafrecht der EU von wesentlicher Bedeutung, sondern auch für viele andere wichtige Fragen wie den Schutz der finanziellen Interessen der EU und die Bekämpfung von Hetze im digitalen Umfeld.

Mehrere Mitgliedstaaten haben Reformen eingeleitet, um die Unabhängigkeit ihrer Staatsanwaltschaft zu stärken. In [Österreich](#) werden die Vorarbeiten für eine Reform der Staatsanwaltschaft mit dem Ziel, ihre Unabhängigkeit zu stärken, fortgesetzt. Mit der in Vorbereitung befindlichen Reform in [Tschechien](#) würden eine feste Amtszeit für den Generalstaatsanwalt und andere leitende Staatsanwälte eingeführt und klare Voraussetzungen für ihre Abberufung festgelegt. In [Bulgarien](#) hat die Regierung im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans zugesagt, einen wirksamen Mechanismus für die Rechenschaftspflicht und die strafrechtliche Haftung des Generalstaatsanwalts und seiner Stellvertreter sowie eine gerichtliche Überprüfung der staatsanwaltlichen Entscheidung, von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens abzusehen, einzuführen. In [Spanien](#) wurden zwar Gesetzesänderungen verabschiedet, mit denen eine größere Transparenz der Beziehungen zwischen der Regierung und dem Generalstaatsanwalt angestrebt wird, Bedenken hinsichtlich des Zusammenfallens der Amtszeit des Generalstaatsanwalts und der Regierung bleiben jedoch bestehen. In der [Slowakei](#) bereitet das Justizministerium eine Änderung vor, mit der die Befugnis des Generalstaatsanwalts zur Aufhebung staatsanwaltlicher Entscheidungen in Einzelfällen eingeschränkt werden soll, nachdem Bedenken hinsichtlich Entscheidungen zur Einstellung des Verfahrens in mehreren Fällen von Korruption auf hoher Ebene geäußert worden waren.<sup>30</sup>

In Bezug auf einige Mitgliedstaaten bestehen jedoch Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der Staatsanwaltschaft. Im Falle [Sloweniens](#) wurden Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen der Befugnis des Innenministers, der Polizei in Einzelfällen Anweisungen zu erteilen, auf die unabhängige Arbeit der Staatsanwaltschaft geäußert. Im Falle [Polens](#) bestehen nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Funktionsweise der Staatsanwaltschaft, da das Amt des Justizministers und das Amt des Generalstaatsanwalts von derselben Person bekleidet werden. Die polnischen Gerichte haben auch darauf hingewiesen, dass die Praxis der Entsendung von Staatsanwälten als Form der Degradierung und Diskriminierung angesehen werden kann. In [Ungarn](#) sind zwar die Vorschriften über die Abberufung des Generalstaatsanwalts geändert worden, der Empfehlung der GRECO zur Streichung der Möglichkeit, den Generalstaatsanwalt nach Ablauf seiner Amtszeit im Amt zu belassen, wurde aber nach wie vor nicht nachgekommen, und die mangelnde Rechenschaftspflicht für das Unterlassen der Einleitung oder für die Einstellung von Ermittlungen gibt Anlass zur Sorge.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Die Empfehlungen betreffen CZ, ES, AT, SK. Der Aufbau- und Resilienzplan Bulgariens enthält ein entsprechendes Etappenziel.

<sup>31</sup> Die Empfehlungen betreffen PL.

## *Disziplinarrechtlicher Rahmen und Rechenschaftspflicht für Richter und Staatsanwälte*

Der EuGH hat seine Rechtsprechung zu den wesentlichen Garantien weiterentwickelt, die gewährleisten, dass der disziplinarrechtliche Rahmen nicht als Instrument für die politische Kontrolle gerichtlicher Entscheidungen genutzt werden kann.<sup>32</sup> Zu diesen Garantien gehören klare Vorschriften, in denen das als Disziplinarvergehen einzustufende Verhalten und die zu verhängenden Sanktionen festgelegt sind. Disziplinarverfahren sind unter Einbeziehung einer unabhängigen Stelle durchzuführen, und in den Verfahren müssen die in den Artikeln 47 und 48 der Charta verankerten Rechte, insbesondere die Verteidigungsrechte, in vollem Umfang gewahrt werden. Außerdem müssen Vorschriften vorhanden sein, die gewährleisten, dass die Entscheidungen der Disziplinarorgane vor Gericht angefochten werden können.<sup>33</sup>

In einigen Mitgliedstaaten sind Reformen zur Stärkung der Garantien für die Unabhängigkeit der Justiz in Disziplinarverfahren im Gange. In [Spanien](#) ist eine neue Disziplinarregelung für Staatsanwälte erlassen worden. In [Slowenien](#) werden auf Initiative der Justiz Änderungen zur Verbesserung des disziplinarrechtlichen Rahmens vorbereitet. In [Belgien](#) sind Standardformulare für die Berichterstattung über Disziplinarmaßnahmen gegen Richter und Staatsanwälte eingeführt worden; ein erster konsolidierter Bericht über Disziplinarverfahren soll vom Hohen Justizrat im Laufe des Jahres 2022 erstellt werden.

In Bezug auf andere Mitgliedstaaten bestehen nach wie vor Bedenken, dass Disziplinarverfahren dazu genutzt werden könnten, die richterliche Unabhängigkeit einzuschränken. In seinem Aufbau- und Resilienzplan hat [Polen](#) zugesagt, die Disziplinarregelung für Richter zu reformieren, die Disziplinarkammer des Obersten Gerichts aufzulösen und Überprüfungsverfahren für Richter einzuführen, die von Entscheidungen dieser Kammer betroffen sind.<sup>34</sup> Der Plan soll dazu dienen, bestimmte Aspekte der Unabhängigkeit der Justiz zu stärken. Inzwischen hat die Disziplinarkammer trotz der Urteile des Gerichtshofs weiter Richter betreffende Rechtssachen entschieden und unter anderem Richter ihres Amtes enthoben. In [Rumänien](#) geben die Verhängung disziplinarrechtlicher Sanktionen und die Rolle der Justizinspektion zwar nach wie vor Anlass zur Sorge, jedoch soll die Disziplinarregelung mit derzeit ausgearbeiteten Gesetzesentwürfen reformiert werden. Für andere Rechenschaftsmechanismen sind ebenfalls Garantien erforderlich. In [Kroatien](#) sind neue Gesetze Anlass zur Besorgnis, die eine regelmäßige Sicherheitsüberprüfung von Richtern und Staatsanwälten durch die nationale Sicherheitsbehörde vorschreiben. In Bezug auf die [Slowakei](#) bestehen weiterhin Bedenken hinsichtlich der Regelung der strafrechtlichen Haftung von Richtern für „Rechtsmissbrauch“. In [Slowenien](#) fehlen in den Vorschriften über parlamentarische Untersuchungen Garantien für die Unabhängigkeit von Richtern und Staatsanwälten.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Diesen Grundsatz hat der Gerichtshof zuletzt in Rechtssachen bekräftigt, die die Disziplinarkammer des Obersten Gerichts Polens (Urteil vom 15. Juli 2021, Europäische Kommission/Republik Polen, C-791/19) und die Justizinspektion Rumäniens (Urteil vom 18. Mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ u. a./Inspeția Judiciară u. a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 und C-397/19) betrafen.

<sup>33</sup> EuGH, Urteil vom 25. Juli 2018, LM, C-216/18 PPU, Rn. 67.

<sup>34</sup> Im Juni 2022 wurde eine Reihe von Gesetzesänderungen verabschiedet.

<sup>35</sup> Die Empfehlungen betreffen HR, PT, RO, SI, SK. Was Polen betrifft, so ist die Disziplinarregelung für Richter Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens. Der nationale Aufbau- und Resilienzplan enthält ein entsprechendes Etappenziel.

## *Investitionen in Qualität und Effizienz der Justiz*

Einer effizienten Justiz gelingt es, Fälle abzuarbeiten, Rückstände abzubauen und gerichtliche Entscheidungen zeitnah zu erlassen. Zwischen den Mitgliedstaaten und innerhalb der Mitgliedstaaten gibt es zwar je nach Verfahrensart (z. B. Zivil- und Handelssachen, Strafsachen oder Verwaltungssachen) und Gerichtsinanz zahlreiche Unterschiede, aber übermäßig lange Verfahren und erhebliche Rückstände untergraben das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger und der Unternehmen in die nationale Justiz und die Wirksamkeit der Korruptionsbekämpfung (siehe auch Abschnitt 2.2). Angemessene personelle und finanzielle Ressourcen sind wesentliche Voraussetzungen für Qualität und Effizienz der Justiz. Dies wurde von einer Reihe von Mitgliedstaaten anerkannt, die in ihren nationalen Aufbau- und Resilienzplänen zusätzliche Ressourcen für die Stärkung der Resilienz der Justiz bereitgestellt und in die Digitalisierung der Justiz investiert haben.

Investitionen in personelle und finanzielle Ressourcen und in die Digitalisierung der Justiz sind von entscheidender Bedeutung, um die umfassenderen Effizienzprobleme zu bewältigen, die in einer Reihe von Mitgliedstaaten bestehen. In [Kroatien](#), [Zypern](#), [Malta](#) und [Portugal](#) laufen Initiativen, mit denen seit Langem bestehende Herausforderungen im Zusammenhang mit der Effizienz der Justiz, unter anderem langwierige Gerichtsverfahren, angegangen werden sollen. In [Italien](#) wurden umfassende Reformen der Zivil- und Strafjustiz verabschiedet, die darauf abzielen, Qualität und Effizienz der Justiz, auch hinsichtlich der Rückstände und der Verfahrensdauer, zu verbessern. In [Griechenland](#) wurden kürzlich neue Rechtsvorschriften über die Gerichtsorganisation und den Status der Richter erlassen, um die Herausforderungen in Bezug auf Effizienz und Qualität der Justiz zu bewältigen. In [Ungarn](#) ist ein neues Gesetz über die finanzielle Entschädigung für Verzögerungen bei Zivilverfahren in Kraft getreten, das im Falle einer Verletzung des Grundrechts auf Abschluss eines Zivilverfahrens innerhalb einer angemessenen Frist eine Entschädigung vorsieht. In [Irland](#) wurde ein Gesetzentwurf zur Einführung einer Entschädigungsregelung für übermäßig lange Gerichtsverfahren eingebracht.

Zur Sicherstellung der langfristigen Resilienz der Justiz gehört auch, die Attraktivität der Rechtsberufe unter anderem durch eine angemessene Vergütung zu gewährleisten und die Zahl der offenen Stellen für Richter, Staatsanwälte und Gerichtsbedienstete so gering wie möglich zu halten. In [Belgien](#) wurden Anstrengungen unternommen, um die der Justiz zugewiesenen Ressourcen aufzustocken. In [Deutschland](#) ist eine Verlängerung des „Pakts für den Rechtsstaat“ angekündigt worden, in deren Rahmen zusätzliche Ressourcen für die Justiz und die Digitalisierung bereitgestellt werden sollen; längerfristige Herausforderungen bestehen aber nach wie vor in Bezug auf die Einstellung und die Besoldung von Richtern. In [Portugal](#) und [Frankreich](#) hat die Regierung Schritte eingeleitet, um dem Mangel an personellen Ressourcen, die der Justiz zugewiesen sind, entgegenzuwirken, doch bleibt noch einiges zu tun. In [Slowenien](#) hat die Regierung ohne Konsultation der Justizbehörden die zuvor vereinbarten Mittel für Gerichte, den Justizrat und die Staatsanwaltschaft gekürzt, und der Justizrat hat Verfahren zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Richterbesoldung eingeleitet. In [Dänemark](#) stellen die im Verhältnis zum BIP geringen Ausgaben für die Justiz und die niedrige Zahl von Richtern nach wie vor eine längerfristige Herausforderung dar, insbesondere im Hinblick auf die Sicherstellung einer effizienten Fallbearbeitung.<sup>36</sup>

Die Initiativen zur Verbesserung der Digitalisierung der Justiz werden in vielen Mitgliedstaaten fortgesetzt und stützen sich häufig auf die während der COVID-19-Pandemie

---

<sup>36</sup> Die Empfehlungen betreffen BE, DK, DE, FR, MT.

gesammelten Erfahrungen. Es ist wichtig, dafür zu sorgen, dass digitale Instrumente in der Praxis wirksam eingesetzt werden. In [Belgien](#), [Bulgarien](#) und [Malta](#) bestehen zwar noch Herausforderungen, Verbesserungen sind aber in den jeweiligen Aufbau- und Resilienzplänen vorgesehen. In [Italien](#) schreitet die Digitalisierung an den Zivilgerichten weiter voran, während die Strafgerichte und Staatsanwaltschaften nach wie vor Herausforderungen gegenüberstehen. Zu den Mitgliedstaaten mit laufenden Projekten zur weiteren Erhöhung des Digitalisierungsgrads der Justiz gehören [Schweden](#), [die Niederlande](#), [Lettland](#), [Portugal](#), [Estland](#), [Dänemark](#), [Österreich](#), [Rumänien](#), [Slowenien](#), [Spanien](#) und [Finnland](#).<sup>37</sup>

### *Rechtsanwälte als zentrale Akteure einer rechtsstaatlichen Justiz*

Rechtsanwälte und ihre Berufsverbände spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, den Rechtsstaat zu stärken und den Schutz der Grundrechte, einschließlich des Rechts auf ein faires Verfahren, zu gewährleisten. Einige Mitgliedstaaten haben Schritte unternommen, um den Zugang zu einem Rechtsanwalt zu erleichtern. In [Lettland](#) bekräftigte der Oberste Gerichtshof, dass die Teilnahme von Rechtsanwälten an Gerichtsverfahren von wesentlicher Bedeutung ist, um das Recht auf ein faires Verfahren zu gewährleisten, und entschied zugunsten des Rechts von Rechtsanwälten, zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Zugang zu Informationen zu erhalten. In [Luxemburg](#) wurden Rechtsvorschriften zur Erleichterung des Zugangs zu Prozesskostenhilfe von Justizministerium und Anwaltskammer gemeinsam erarbeitet. In [Litauen](#) wird derzeit eine Reform des Prozesskostenhilfesystems vorbereitet. In [Irland](#) geben die hohen Verfahrenskosten und die Mängel im System der Prozesskostenhilfe nach wie vor Anlass zur Besorgnis, an der Bewältigung dieser Herausforderungen wird jedoch gearbeitet.<sup>38</sup>

Ein wesentliches Element der freien Ausübung der Rechtsberufe ist die Wahrung der Vertraulichkeit der Beziehungen zu den Mandanten. In Empfehlungen des Europarats wird klargestellt, dass Ausnahmen vom Grundsatz des Berufsgeheimnisses mit den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit vereinbar sein müssen. Im Falle [Litauens](#) sind Fragen im Zusammenhang mit der Wahrung des anwaltlichen Berufsgeheimnisses beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anhängig.

## **2.2 Rahmen für die Korruptionsbekämpfung**

Korruption schadet dem Rechtsstaat und dem Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger und der Unternehmen in die öffentlichen Institutionen. Ein umfassendes Konzept für die Korruptionsbekämpfung muss präventive und repressive Maßnahmen miteinander kombinieren. Dies wiederum erfordert einen soliden rechtlichen und institutionellen Rahmen, ausreichende Kapazitäten in Verwaltung und Justiz sowie den politischen Willen zur Durchsetzung, einschließlich wirksamer Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen. Zuverlässige und wirksame Integritätsmaßnahmen auf der Präventionsseite sind unter anderem die Vermeidung und Bewältigung von Interessenkonflikten, die Sicherstellung der Transparenz von Lobbyarbeit, Systeme für die Offenlegung von Vermögen und Interessen, ein wirksamer Schutz von Hinweisgebern sowie die Transparenz der Finanzierung politischer Parteien.

---

<sup>37</sup> Die Empfehlungen betreffen FR, IT, NL, FI.

<sup>38</sup> Die Empfehlungen betreffen IE, LT, LU.

## *Korruptionswahrnehmung in der EU*

Die Ergebnisse des Korruptionswahrnehmungsindex<sup>39</sup> zeigen, dass zehn Mitgliedstaaten zu den zwanzig Ländern zählen, die weltweit als am wenigsten korrupt wahrgenommen werden; das Durchschnittsergebnis der EU ist insgesamt gut und hat sich gegenüber dem letzten Jahr verbessert<sup>40</sup>. Das Ergebnis einiger Mitgliedstaaten hat sich im Vergleich zu den Vorjahren verbessert, während andere nach wie vor ein Ergebnis erzielen, das deutlich unter dem der anderen EU-Mitgliedstaaten liegt.

Die Eurobarometer-Umfragen von 2022 zum Thema Korruption<sup>41</sup> zeigen, dass Korruption für die EU-Bürgerinnen und -Bürger und die Unternehmen in der EU nach wie vor Anlass zu großer Besorgnis ist. Fast sieben von zehn Europäern (68 %) sind der Ansicht, dass Korruption in ihrem Land weitverbreitet ist, und nach Auffassung von mehr als vier von zehn Europäern (41 %) hat die Korruption in ihrem Land zugenommen. Allerdings sind nur 31 % der Befragten der Meinung, dass die Maßnahmen ihrer Regierung zur Korruptionsbekämpfung wirksam sind. Darüber hinaus ist nach Auffassung von mehr als sechs von zehn europäischen Unternehmen (63 %) das Problem der Korruption in ihrem Land weitverbreitet, und eine Mehrheit der Unternehmen (51 %) ist der Ansicht, es sei unwahrscheinlich, dass korrupte Personen oder Unternehmen in ihrem Land gefasst oder bei der Polizei oder Staatsanwaltschaft angezeigt werden.

## *Nationale Strategien zur Korruptionsbekämpfung und ihre Umsetzung*

Die Mitgliedstaaten sind völkerrechtlich verpflichtet, wirksame und abgestimmte politische Konzepte zur Korruptionsbekämpfung aufrechtzuerhalten.<sup>42</sup> Die gängigste Möglichkeit, dies zu erleichtern, besteht darin, eine nationale Strategie zur Korruptionsbekämpfung festzulegen und umzusetzen.<sup>43</sup> Es ist zwar nicht unbedingt notwendig, über eine solche Strategie zu verfügen, sie ist jedoch für die Umsetzung politischer Verpflichtungen in konkrete Maßnahmen von Belang, damit rechtliche oder institutionelle Lücken in einer kohärenten, umfassenden und koordinierten Weise geschlossen und die Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung an ein sich wandelndes Umfeld angepasst werden.<sup>44</sup> Fast alle

---

<sup>39</sup> Corruption Perceptions Index (CPI), jedes Jahr von Transparency International veröffentlicht: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

<sup>40</sup> Wie im letzten Jahr erreichen sechs Mitgliedstaaten (Dänemark, Finnland, Schweden, die Niederlande, Luxemburg und Deutschland) 80/100 oder mehr auf dem Index, weitere fünf (Österreich, Estland, Irland, Belgien und Frankreich) erreichen mehr als 72/100.

<sup>41</sup> Eurobarometer-Sonderumfrage 523 zur Korruption (2022) und Eurobarometer-Blitzumfrage 507 zu den Einstellungen von Unternehmen zur Korruption in der EU (2022). Die Eurobarometer-Daten zu den Einstellungen von Unternehmen zur Korruption werden alle zwei Jahre aktualisiert. Die Eurobarometer-Daten zu der von Bürgern und Unternehmen wahrgenommenen und erlebten Korruption, wie sie im Vorjahresbericht verwendet wurden, werden ebenfalls alle zwei Jahre aktualisiert. Die letzten Datensätze waren die Eurobarometer-Sonderumfrage 502 (2020) und die Eurobarometer-Blitzumfrage 482 (2019).

<sup>42</sup> Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (*United Nations Convention against Corruption* – UNCAC) verpflichtet die Vertragsstaaten, in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen ihrer Rechtsordnung wirksame und abgestimmte politische Konzepte zur Korruptionsbekämpfung zu entwickeln und umzusetzen oder weiterhin anzuwenden; diese Konzepte müssen die Beteiligung der Gesellschaft fördern und die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, der ordnungsgemäßen Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten und öffentlicher Vermögensgegenstände, der Integrität, Transparenz und Rechenschaftspflicht widerspiegeln. Alle Mitgliedstaaten und die EU sind Vertragsparteien des Übereinkommens.

<sup>43</sup> Siehe auch [The Kuala Lumpur Statement on Anti-Corruption Strategies](#) (Erklärung von Kuala Lumpur zu Strategien zur Korruptionsbekämpfung).

<sup>44</sup> Wie im Vorjahresbericht erwähnt, sind klare und messbare Ziele, angemessene Ressourcen, eine gezielte Unterstützung und Überwachung der Umsetzung, regelmäßige Evaluierungen und klar definierte

Mitgliedstaaten verfügen derzeit über nationale Strategien zur Korruptionsbekämpfung, die sie regelmäßig evaluieren und überarbeiten. Seit Juli 2021 haben [Kroatien](#), [Rumänien](#), [Griechenland](#), [Litauen](#) und [Malta](#) Strategien und begleitende Aktionspläne überarbeitet bzw. verabschiedet; [Deutschland](#), [Tschechien](#), [Italien](#) und [Lettland](#) sind dabei, ihre jeweiligen Strategien zu überarbeiten. Der Umsetzungsprozess hat in einigen Mitgliedstaaten zu wichtigen Reformvorschlägen geführt. In [Portugal](#) wurde ein Paket von Rechtsvorschriften zur Bekämpfung und Verhütung von Korruption sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor verabschiedet, und in [Finnland](#) werden zurzeit die strafrechtlichen Vorschriften zur Korruptionsbekämpfung überarbeitet.<sup>45</sup>

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

Die Mitgliedstaaten verfügen über umfangreiche Rechtsvorschriften, mit denen ihrer Strafjustiz Instrumente für die Korruptionsbekämpfung an die Hand gegeben werden. Mehrere Mitgliedstaaten haben ihre Bemühungen fortgesetzt, Gesetzeslücken zu schließen und die bestehenden Rahmen an die internationalen Standards für die Korruptionsbekämpfung<sup>46</sup> und das EU-Recht<sup>47</sup> anzugleichen. In [Polen](#) wurden die strafrechtlichen Sanktionen für Korruption im öffentlichen Leben verschärft, und [Griechenland](#) hat die Definition von Bestechung und Bestechlichkeit konkretisiert. In anderen Mitgliedstaaten wird über Reformen im materiellen Strafrecht oder im Strafprozessrecht beraten. [Finnland](#) plant, unerlaubte Einflussnahme unter Strafe zu stellen, während die [Slowakei](#) beabsichtigt, die Definition von Bestechung in ihrem nationalen Recht zu erweitern. [Deutschland](#) hat zugesagt, die strafrechtlichen Sanktionen für Bestechung durch Parlamentsmitglieder zu verschärfen. Spezifische Gesetzeslücken bestehen nach wie vor in anderen Mitgliedstaaten. In [Schweden](#) haben Mängel in der Legaldefinition von Auslandsbestechung dazu geführt, dass es nur in einer begrenzten Zahl von Fällen zu Strafverfolgungsmaßnahmen und rechtskräftigen Urteilen kam.<sup>48</sup>

Korruptionsbekämpfung setzt voraus, dass ein solider rechtlicher Rahmen vorhanden ist und dass für seine wirksame Umsetzung gesorgt wird. Die Fähigkeit der Polizei, der Strafverfolgungsbehörden und der Justiz zur Durchsetzung der strafrechtlichen Bestimmungen zur Korruptionsbekämpfung ist für eine wirksame Bekämpfung der Korruption von entscheidender Bedeutung. Sie beruht auf den Kompetenzen und der Eigenständigkeit der zuständigen Stellen sowie auf deren Spezialisierungen, Analysekapazitäten und Ressourcen. Der Zugang zu einschlägigen Informationen und der Verbund von Registern sind für die Befähigung dieser Behörden zu komplexen

---

Zuständigkeiten für spezialisierte Einrichtungen sowie ein starkes Engagement der einschlägigen Interessenträger wichtige Elemente, damit diese Strategien wirksam umgesetzt werden und zu greifbaren Ergebnissen führen (COM(2021) 700 final, S. 13).

<sup>45</sup> Die Empfehlungen betreffen LV, LT, PT, SI, FI.

<sup>46</sup> In erster Linie das Strafrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption, das Zivilrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption, das Übereinkommen der OECD über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr und das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption.

<sup>47</sup> Zu den EU-Rechtsvorschriften, die die Korruptionsbekämpfung erheblich erleichtern, gehören die Vorschriften über die strafrechtliche Verfolgung von Korruption, die Sicherstellung und Einziehung von Vermögenswerten und den Schutz der finanziellen Interessen der EU, die Standards zum Schutz von Hinweisgebern, die überarbeiteten Vorschriften gegen Geldwäsche, insbesondere die Einrichtung von Registern für das wirtschaftliche Eigentum an Unternehmen, sowie weitere Schritte zur Unterstützung des Austausches von Finanzinformationen und zur Beschleunigung von Finanzermittlungen.

<sup>48</sup> Die Empfehlungen betreffen FI, SE.

Finanzermittlungen ebenfalls von zentraler Bedeutung. Erfolgreiche Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen im Bereich der Korruptionsbekämpfung beruhen auch auf einer effizienten Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und anderen Stellen wie zentralen Meldestellen sowie Steuer-, Prüf- und Wettbewerbsbehörden.

Strukturelle und organisatorische Änderungen mit dem Ziel, die Kapazitäten der für die Korruptionsbekämpfung zuständigen Behörden auszubauen, wurden in einigen Mitgliedstaaten vorgenommen oder werden derzeit geprüft. In [Dänemark](#) wurde eine neue nationale Ermittlungseinheit eingerichtet, um das Vorgehen gegen schwere Straftaten, einschließlich komplexer Korruptionsfälle, zu verbessern. In [Bulgarien](#) sind Reformen zur Umstrukturierung der Kommission zur Bekämpfung von Korruption geplant; die spezialisierten Justizbehörden wurden abgeschafft. Gleichzeitig muss bei solchen Reformen der wirksamen Untersuchung von Korruption, insbesondere in Fällen von Korruption auf hoher Ebene, Priorität eingeräumt werden.<sup>49</sup>

Viele Mitgliedstaaten haben Schritte eingeleitet, um die Kapazitäten der für die Korruptionsbekämpfung zuständigen Strafverfolgungsbehörden auszubauen, zum Beispiel durch Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen ([Irland](#), [Lettland](#)) oder ergänzende Schulungen ([Estland](#), [Spanien](#)). Begrenzte Ressourcen werden von Staatsanwaltschaften in vielen Mitgliedstaaten als Problem benannt, das mitunter durch weitere Mängel noch verschärft wird. In [Rumänien](#) wird das erforderliche Dienstalder als Hindernis für die Einstellung spezialisierter Staatsanwälte angesehen. In [Luxemburg](#) und [Portugal](#) wurde festgestellt, dass der Mangel an Ressourcen zu Verzögerungen bei der Verfolgung von Straftaten geführt hat. In der [Slowakei](#) besteht die Gefahr, dass mutmaßlich politisch motivierte Entscheidungen zur Einleitung von Korruptionsermittlungen die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung und die Wirksamkeit der Korruptionsbekämpfung sowie das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität der Institutionen untergraben. Im Falle [Sloweniens](#) wurden Bedenken hinsichtlich der operativen Autonomie der Polizei bei Korruptionsermittlungen geäußert.<sup>50</sup>

#### *Beseitigung von Hindernissen für strafrechtliche Ermittlungen, die Strafverfolgung und die Verhängung abschreckender Sanktionen für Korruption*

Mängel im Prozessrecht können die Ermittlungen und die Strafverfolgung in Korruptionsfällen stark behindern und die Wirksamkeit der Korruptionsbekämpfung untergraben. Beispiele hierfür sind übermäßig umständliche oder unklare Bestimmungen über die Aufhebung der Immunität und kurze Verjährungsfristen, die den Abschluss komplexer Fälle verhindern können, insbesondere, wenn andere Faktoren hinzukommen, die zu einer langen Verfahrensdauer beitragen. Solche Hindernisse können bei Fällen von Korruption auf hoher Ebene und komplexen Korruptionsfällen besonders schädlich sein und die Gefahr der Straflosigkeit mit sich bringen, wodurch die Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung ihrer abschreckenden Wirkung beraubt werden.

Einige Mitgliedstaaten haben Maßnahmen eingeführt, um Hindernisse für wirksame Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen abzubauen. Mit neuen Maßnahmen soll in [Portugal](#) die Effizienz der Justiz bei der Bearbeitung von Korruptionsfällen erhöht und die Arbeit der Staatsanwaltschaft beschleunigt werden, unter anderem durch Verlängerung der

---

<sup>49</sup> Die Empfehlungen betreffen BG.

<sup>50</sup> Die Empfehlungen betreffen CY, IT, FR, LU, RO, SI, SK.

Verjährungsfrist für Korruptionsdelikte. In [Litauen](#) wurde der gesetzliche Rahmen geändert, um eine stärkere Nutzung digitaler Instrumente zu ermöglichen.<sup>51</sup>

Eine übermäßige Dauer von Strafverfahren in Korruptionsfällen kann den zeitnahen Abschluss von Fällen und damit eine solide Erfolgsbilanz in Form von rechtskräftigen Urteilen verhindern. In [Malta](#) wurden zwar insgesamt mehr Ressourcen für Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen bereitgestellt, die Ermittlungen in Fällen von Korruption auf hoher Ebene sind jedoch nach wie vor langwierig. Ergebnisse in Form von rechtskräftigen Urteilen liegen noch nicht vor. Auch in [Tschechien](#) waren Verzögerungen bei der strafrechtlichen Verfolgung von Korruption auf hoher Ebene zu verzeichnen. In [Spanien](#) gibt die Dauer der Korruptionsermittlungen und der Strafverfolgung nach wie vor Anlass zur Besorgnis, insbesondere im Hinblick auf komplexe Fälle von Korruption auf hoher Ebene.<sup>52</sup>

In einigen Mitgliedstaaten gab die Immunität von Regierungsmitgliedern im Falle von Korruptionsdelikten Anlass zur Sorge. [Kroatien](#) hat kürzlich Änderungen verabschiedet, mit denen die Immunität von Regierungsmitgliedern bei Korruptionsdelikten abgeschafft wurde. Bedenken bestehen im Falle [Polens](#) hinsichtlich des weiten Anwendungsbereichs der Immunität hochrangiger Führungskräfte, die auch Parlamentsmitglieder sind, und hinsichtlich Bestimmungen, mit denen Beamten, die Amtsmissbrauch begehen, Straffreiheit gewährt wird.<sup>53</sup>

Einige Mitgliedstaaten konsolidieren ihre Erfolgsbilanz bei der Untersuchung, Verfolgung und Ahndung von Korruption auf hoher Ebene weiter.<sup>54</sup> In [Österreich](#) unterliegen Ermittlungen in Fällen von politischer Korruption auf hoher Ebene einer genauen Prüfung, unter anderem durch einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss. In [Rumänien](#) hat sich die Wirksamkeit der Ermittlungen und die Ahndung von Korruption auf hoher Ebene weiter verbessert, unter anderem durch Fortschritte in Fällen, die aus verfahrenstechnischen Gründen seit Jahren anhängig waren. [Frankreich](#) hat trotz Problemen wegen begrenzter Ressourcen sowie struktureller Schwächen weiterhin greifbare Ergebnisse in Fällen von Korruption auf hoher Ebene erzielt.

In anderen Mitgliedstaaten fehlt noch eine solide Erfolgsbilanz beim Vorgehen gegen Korruption auf hoher Ebene unter anderem durch effiziente Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen und die Verhängung abschreckender Sanktionen durch rechtskräftige Verurteilungen. [Bulgarien](#) hat noch keine solide Erfolgsbilanz in Form von rechtskräftigen Verurteilungen in Fällen von Korruption auf hoher Ebene vorzuweisen. In [Griechenland](#) wurde eine begrenzte Zahl von Strafverfolgungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Korruption vorangetrieben, bei endgültigen Entscheidungen hingegen müssen Fortschritte erst noch erzielt werden. In [Ungarn](#) wurden zwar einige neue Verfahren wegen Korruption auf hoher Ebene eingeleitet, jedoch gibt das Fehlen einer soliden Erfolgsbilanz bei Ermittlungen, Strafverfolgungsmaßnahmen und rechtskräftigen Urteilen

---

<sup>51</sup> Im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans.

<sup>52</sup> Die Empfehlungen betreffen CZ, ES, MT. Ein Etappenziel für die Verringerung der Rückstände und der Verfahrensdauer enthält auch der Aufbau- und Resilienzplan Kroatiens.

<sup>53</sup> Die Empfehlungen betreffen PL.

<sup>54</sup> Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 dargelegt, gestaltet es sich aufgrund des Fehlens einheitlicher, aktueller und konsolidierter Statistiken für alle Mitgliedstaaten schwierig, den relativen Erfolg der Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung von Korruptionsdelikten zu messen. Die Bewertung stützt sich auf die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten.

wegen Korruptionsvorwürfen gegen hochrangige Beamte und ihr unmittelbares Umfeld nach wie vor Anlass zu großer Besorgnis.<sup>55</sup>

### *Stärkung der Korruptionsprävention und des Integritätsrahmens*

Transparente und rechenschaftspflichtige Staatsführung und Integritätsrahmen sind der Schlüssel zur Verhinderung von Korruption auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung und der Regierung. Die Mitgliedstaaten haben im vergangenen Jahr weitere Maßnahmen ergriffen, um die Rahmen für Korruptionsprävention und Integrität zu stärken. Dazu gehören die Aktualisierung ethischer Standards, die bessere Durchsetzung oder Überarbeitung von Vorschriften über die Offenlegung von Vermögenswerten und Interessen, Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte, die Stärkung interner Kontrollmechanismen sowie die Regulierung von Lobbyismus und Drehtüreffekten.

### *Förderung der Integrität im öffentlichen Leben und Vermeidung von Interessenkonflikten*

Interessenkonflikte entstehen, wenn ein Beamter ein privates oder berufliches Interesse hat, das die unparteiische und objektive Ausübung seiner Pflichten beeinträchtigen könnte.<sup>56</sup> Um solche Interessenkonflikte zu vermeiden, haben die meisten Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, die ein breites Spektrum gewählter und ernannter Amtsträger abdecken. In einer Reihe von Mitgliedstaaten wurden Herausforderungen festgestellt, und einige Mitgliedstaaten ergreifen zurzeit Maßnahmen zur Stärkung ihrer Rahmen. In [Spanien](#) hat das Amt für Interessenkonflikte seine Rolle bei der Bereitstellung von Ethikberatung und Schulungsmaßnahmen für Beamte verstärkt. In der [Slowakei](#) wird über die Einrichtung eines Amtes für den Schutz des öffentlichen Interesses diskutiert, das die Umsetzung der neuen Regeln für Interessenkonflikte überwachen soll. In [Malta](#) sind die Integritätsregeln im öffentlichen Dienst und bei der Polizei aktualisiert worden. In den [Niederlanden](#) gehen die Arbeiten am Integritätsrahmen der Polizei zur Schaffung neuer Strukturen weiter. In [Rumänien](#) hat eine verstärkte Konzentration auf die Integrität der Strafverfolgungsbehörden zu positiven Ergebnissen geführt. [Bulgarien](#) hat weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Integrität bestimmter Sektoren wie der Polizei und der Justiz ergriffen. In [Irland](#) zielt eine anstehende Gesetzesreform darauf ab, die Kommission für die Standards im öffentlichen Dienst (Standards in Public Office Commission – SIPO) zu stärken, damit diese den Integritätsrahmen besser durchsetzen kann. In [Estland](#) gibt es zwar Leitlinien zu Interessenkonflikten, doch diese unterliegen keinem wirksamen Überprüfungs- und Durchsetzungsmechanismus.<sup>57</sup>

Hochrangige Regierungsbeamte und Parlamentsabgeordnete unterliegen oft besonderen Integritätsregeln. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es Verhaltenskodizes und Regeln zur Vermeidung von Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten mit anderen Tätigkeiten. Es ist wichtig, dass die praktische Umsetzung dieser Regeln regelmäßig überprüft und bewertet wird. Zu den Entwicklungen des vergangenen Jahres gehören verschärfte Regeln für die außerparlamentarische Arbeit und die Tätigkeiten von Parlamentsmitgliedern, beispielsweise für die Mitwirkung in Vorständen oder Ausschüssen von Unternehmen in [Luxemburg](#). Die Ethikkommission der Nationalversammlung in [Frankreich](#) hat zahlreiche Stellungnahmen abgegeben und Finanzaufstellungen geprüft, um etwaige Interessenkonflikte aufzudecken. In einigen Mitgliedstaaten sind Verbesserungen festgestellt worden oder im Gange. In den [Niederlanden](#) wird zurzeit ein Verhaltenskodex für Minister und Staatssekretäre

<sup>55</sup> Die Empfehlungen betreffen BG, EL, HU.

<sup>56</sup> Empfehlung des Europarates Rec(2000)10 über Verhaltenskodizes für Amtsträger.

<sup>57</sup> Die Empfehlungen betreffen BG, EE, IE und SK.

ausgearbeitet. In [Finnland](#) befindet sich ein Gesetz zur Verschärfung der Vorschriften über Interessenkonflikte für Beamte und Minister in Vorbereitung. In [Belgien](#) gibt es keine umfassende Integritätspolitik für Minister und ihre privaten Ämter sowie für Parlamentsabgeordnete, und die bestehenden Verhaltenskodizes weisen weiterhin Lücken auf. In [Tschechien](#) gibt es keine Ethikkodizes zur Regelung des Rahmens für die Integrität von Parlamentsmitgliedern. In [Italien](#) liegt dem Parlament schon seit mehreren Jahren ein Vorschlag zu Interessenkonflikten bei politischen Amtsträgern einschließlich Parlamentsabgeordneten vor.<sup>58</sup>

- *Lobbying und Drehtüreffekt*

Lobbying ist ein rechtmäßiger Akt der politischen Teilhabe.<sup>59</sup> Es muss jedoch von hohen Anforderungen an Transparenz und Integrität begleitet sein, damit die Rechenschaftspflicht und die Inklusivität in der Entscheidungsfindung sichergestellt sind<sup>60</sup> (siehe auch Abschnitt 2.4). Einige Mitgliedstaaten haben ihre Rahmen überarbeitet, um mehr Transparenz sicherzustellen, während in anderen Mitgliedstaaten noch Vorschriften fehlen oder verbessert werden könnten. [Zypern](#) hat Vorschriften über Lobbying und öffentlich zugängliche Register von Lobbyisten und Zusammenkünften eingeführt. In [Deutschland](#) ist im Jahr 2022 das neue Lobbyregister auf Bundesebene in Kraft getreten. Außerdem wurde die Einführung eines „legislativen Fußabdrucks“ angekündigt.

In anderen Mitgliedstaaten ([Belgien](#), [Kroatien](#), [Italien](#), [Spanien](#) und [Lettland](#)) laufen Diskussionen über neue Lobbying-Gesetze. In [Estland](#) gibt es Leitlinien für Lobbytätigkeiten, und es haben Diskussionen über die Transparenz und Integrität der Gesetzgebung in Bezug auf die Lobbyarbeit stattgefunden. In [Österreich](#) ist eine Arbeitsgruppe, die vor über zwei Jahren mit dem Mandat ausgestattet wurde, einen Vorschlag für eine Reform des Lobbywesens auszuarbeiten, noch zu keiner Einigung gelangt. In [Frankreich](#) bestehen Bedenken hinsichtlich der konsequenten Anwendung der Lobbying-Vorschriften auf alle Arten von Lobbyisten. In einigen Mitgliedstaaten fehlen noch spezielle Vorschriften über das Lobbying oder es besteht Verbesserungsbedarf bei den bestehenden Vorschriften.<sup>61</sup>

Ein weiterer Bereich, der in zahlreichen Mitgliedstaaten im Mittelpunkt der öffentlichen Kontrolle steht, sind die Vorschriften zum „Drehtüreffekt“ zwischen öffentlichen und privaten Funktionen und ihre Durchsetzung. In [Kroatien](#) ist die Karenzzeit für die Ernennung von Beamten in Führungspositionen in den betreffenden Unternehmen von 12 auf 18 Monate verlängert worden. In den [Niederlanden](#) hat die Regierung ihre Absicht angekündigt, strengere Beschränkungen für die Zeit nach derartigen Tätigkeiten einzuführen. In mehreren Mitgliedstaaten sind die bestehenden Vorschriften zum „Drehtüreffekt“ noch lücken- oder mangelhaft. In [Deutschland](#) sind die Vorschriften über Beschäftigungsbeschränkungen und Karenzzeiten nach wie vor fragmentiert und in Bezug auf bestimmte Funktionen uneinheitlich. In [Schweden](#) sind die für hochrangige Regierungsbeamte geltenden „Drehtüreffekt“-Vorschriften insgesamt begrenzt, und die Regierung hat eine Bewertung des derzeitigen Rahmens eingeleitet. In [Dänemark](#) gibt es keine „Drehtüreffekt“-Vorschriften für

---

<sup>58</sup> Die Empfehlungen betreffen BE, CZ und NL.

<sup>59</sup> OECD (2021), Lobbying in the 21<sup>st</sup> century.

<sup>60</sup> OECD (2010), Empfehlung zu Grundsätzen für Transparenz und Integrität (Recommendation on Principles for Transparency and Integrity); Standards des Europarats zur Transparenz der Lobbyarbeit, Empfehlung CM/Rec(2017)2.

<sup>61</sup> Die Empfehlungen betreffen BE, DK, DE, EE, IE, ES, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL, PL, RO und SK. Entsprechende Etappenziele sind auch im nationalen Aufbau- und Resilienzplan Tschechiens enthalten.

Minister(innen). In [Tschechien](#) sind die für Beamte und Regierungsmitglieder geltenden Karenzzeiten nach wie vor begrenzt.<sup>62</sup>

#### - *Offenlegung von Vermögenswerten und Interessen*

Vermögens- und Interessenerklärungen von Beamten tragen zur Förderung der Transparenz und der Rechenschaftspflicht im öffentlichen Sektor und somit zur Förderung der Integrität und der Verhütung von Korruption bei. In allen Mitgliedstaaten gelten Vorschriften, mit denen sichergestellt wird, dass bestimmte Kategorien von Verantwortlichen des öffentlichen Sektors Pflichten hinsichtlich der Offenlegung von Vermögenswerten und Interessen unterliegen. Gleichwohl bestehen Unterschiede in Bezug auf den Umfang, die Transparenz und die Zugänglichkeit der offengelegten Informationen sowie in Bezug auf den Umfang und die Wirksamkeit der Überprüfung und der Durchsetzung.

Während in einigen Mitgliedstaaten die Reformbemühungen voranschreiten, gibt es immer noch Herausforderungen, die bewältigt werden müssen. In [Portugal](#) sind die Vermögenserklärungspflichten politischer Amtsträger und hochrangiger Beamter erweitert und verschärft worden. Die für die Überwachung und Überprüfung zuständige Stelle ist zwar noch nicht einsatzbereit, aber es werden Anstrengungen unternommen, um dieses Problem zu lösen. In [Rumänien](#) ist die elektronische Übermittlung von Vermögens- und Interessenerklärungen seit Januar 2022 verpflichtend. Allerdings bestehen noch Herausforderungen bei der wirksamen Überprüfung der übermittelten Angaben. In [Griechenland](#) werden zwar von einer großen Zahl von Beamten Vermögenserklärungen eingereicht, doch davon wird nur ein begrenzter Teil auf seine Richtigkeit überprüft. Bezüglich [Ungarn](#) besteht nach wie vor Besorgnis wegen der mangelnden systematischen Kontrolle der Vermögenserklärungen und ihrer unzureichenden Beaufsichtigung. In [Belgien](#) besteht, was die Überprüfung und die Transparenz derartiger Erklärungen anbelangt, nach wie vor Anlass zur Sorge, da sich die in den Vermögenserklärungen gemachten Angaben nur im Rahmen einer strafrechtlichen Untersuchung überprüfen lassen. In [Österreich](#) sind Parlamentsabgeordnete nicht zur Offenlegung ihrer Vermögenswerte, Interessen, Schulden und Verbindlichkeiten verpflichtet.<sup>63</sup>

#### - *Schutz von Hinweisgebern*

Die Ermutigung und der Schutz von Personen, die Missstände aufdecken, spielen eine wesentliche Rolle bei der Aufdeckung und Verhütung von Korruption im öffentlichen und im privaten Sektor. Im Zuge der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 über den Schutz von Hinweisgebern<sup>64</sup> haben bereits einige Mitgliedstaaten einschlägige Rechtsvorschriften erlassen, doch viele Mitgliedstaaten sind noch mit der Überarbeitung ihrer bestehenden Rechtsvorschriften befasst oder zurzeit dabei, neue Vorschriften einzuführen und den institutionellen Rahmen für den Umgang mit den Berichten von Hinweisgebern zu verschlanken.

#### *Finanzierung politischer Parteien*

Die Finanzierung politischer Parteien ist ein Bereich mit hohem Korruptionsrisiko. Mehrere Mitgliedstaaten haben Reformen zur Erhöhung der Transparenz und der Aufsicht in diesem

---

<sup>62</sup> Die Empfehlungen betreffen BE, DK, DE, IE, NL und SE.

<sup>63</sup> Die Empfehlungen betreffen CZ, IE, EL, CY, HU, PL, AT, PT und SK. Entsprechende Etappenziele sind auch im nationalen Aufbau- und Resilienzplan Kroatiens enthalten.

<sup>64</sup> Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17).

Bereich beschlossen oder erwägen diese. In [Polen](#) sind die Vorschriften über die Finanzierung der politischen Parteien überarbeitet worden, um die Transparenz zu erhöhen. In den [Niederlanden](#) laufen weiterhin Diskussionen über den Schutz der politischen Parteien gegen Einflussnahmen aus dem Ausland. In [Estland](#) befindet sich ein Gesetzesentwurf in Vorbereitung, der darauf abzielt, die Befugnisse des Ausschusses für die Überwachung der Finanzierung der politischen Parteien zu erweitern. In [Österreich](#) läuft zurzeit im Parlament das Verfahren zur Annahme von Reformen zur Behebung der seit Langem (insbesondere in Bezug auf die Befugnisse des Rechnungshofs) bestehenden Probleme des gegenwärtigen Systems. [Dänemark](#) hat sich die Überarbeitung und Änderung des Parteienfinanzierungssystems zum Ziel gesetzt, ohne jedoch einen konkreten zeitlichen Rahmen vorzusehen. In anderen Mitgliedstaaten stellen sich Herausforderungen, so beispielsweise in [Italien](#), wo die Praxis, Parteispenden über politische Stiftungen zu leiten, ein Hindernis für die öffentliche Rechenschaftspflicht darstellt, weil es kein einheitliches elektronisches Register gibt.<sup>65</sup>

### *Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren*

Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren bergen Korruptionsrisiken und geben Anlass zu Bedenken hinsichtlich Sicherheit, Geldwäsche und Steuerhinterziehung.<sup>66</sup> Die Kommission ist der Auffassung, dass die Verleihung der Unionsbürgerschaft als Gegenleistung für im Voraus festgelegte Zahlungen oder Investitionen ohne echte Verbindung zu dem betreffenden Mitgliedstaat das Wesen der Unionsbürgerschaft untergräbt und gegen das EU-Recht verstößt.<sup>67</sup> Daher hat die Kommission die Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, die Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren abzuschaffen und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Risiken von Aufenthaltsregelungen für Investoren zu beseitigen.<sup>68</sup> [Bulgarien](#) hat seine Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren im März 2022 aufgehoben. [Zypern](#) nimmt schon seit November 2020 keine neuen Anträge mehr an und bearbeitet inzwischen auch keine Anträge mehr. [Malta](#) hat seine Regelung für russische und belarussische Staatsangehörige am 2. März 2022 ausgesetzt, behält sie jedoch für Staatsangehörige anderer Länder bei.<sup>69</sup>

### *Abschwächung der Auswirkungen der Pandemie auf die Korruption*

Der Trend zu erhöhten Korruptionsrisiken im Zusammenhang mit COVID-19 hält seit 2020 an, wobei die Ausstellung von COVID-19-Impf-, Test- oder Genesungsbescheinigungen und die Beschaffung von medizinischer Schutzausrüstung weiterhin zu den Risikobereichen zählen. Der verstärkte Rückgriff auf beschleunigte und vereinfachte Vergabeverfahren hat häufig zu Direktvergaben oder zu außerwettbewerblichen Vergabeverfahren geführt. Um etwaige Korruption bei solchen Verfahren aufzudecken und zu verhindern, haben die Mitgliedstaaten die Transparenz und die Überwachung verstärkt. In mehreren Mitgliedstaaten haben die zuständigen Behörden gezielte Audits ([Österreich](#), [Tschechien](#), [Slowenien](#) und

---

<sup>65</sup> Die Empfehlungen betreffen DK, IT und AT.

<sup>66</sup> Bericht der Kommission „Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der Europäischen Union“ (COM(2019) 12 final vom 23.1.2019).

<sup>67</sup> Die Kommission hat wegen der von Zypern und Malta angewandten Regelungen Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

<sup>68</sup> Empfehlung C(2022) 2028 vom 28. März 2022 im Zusammenhang mit der russischen Invasion der Ukraine in Bezug auf Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren. Folgende 19 Mitgliedstaaten wenden Aufenthaltsregelungen für Investoren an: Bulgarien, Tschechien, Estland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien und Slowakei.

<sup>69</sup> Die Kommission hat die laufenden Vertragsverletzungsverfahren gegen Malta fortgesetzt.

[Portugal](#)) oder Überwachungsmaßnahmen ([Litauen](#)) durchgeführt. In [Belgien](#) hat der Rechnungshof einen speziellen Anzeiger veröffentlicht, mit dem die Transparenz der staatlichen Fördermaßnahmen erhöht werden soll.

### **2.3 Medienpluralismus und Medienfreiheit**

Unabhängige und freie Medien sind Kontrollinstanzen der Demokratie. Eine freie und pluralistische Medienlandschaft trägt wesentlich dazu bei, die Rechtsstaatlichkeit zu verteidigen, indem die Regierenden und die Institutionen zur Rechenschaft gezogen werden. Durch politischen oder staatlichen Druck wie auch durch die Kontrolle über die Medien werden sowohl die Rede- und die Meinungsfreiheit als auch das Recht, Informationen zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben, untergraben. Auch Interessenkonflikte und ein stark konzentrierter Markt, der von einigen wenigen Akteuren beherrscht wird, können der Freiheit der Medien abträglich sein. Die Mitgliedstaaten der EU haben die positive Pflicht, für ein förderliches Umfeld für Journalisten zu sorgen, ihre Sicherheit zu schützen sowie Medienpluralismus und Medienfreiheit zu fördern. Die in den vorangegangenen Rechtsstaatlichkeitsberichten aufgezeigten Herausforderungen in diesem Bereich haben in jüngster Zeit zu mehreren einschlägigen EU-Initiativen geführt, darunter eine Empfehlung zur Sicherheit von Journalisten und ein Maßnahmenpaket zum Schutz vor missbräuchlichen Klagen gegen die Öffentlichkeitsbeteiligung.

#### *Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus*

Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus dient zur Bewertung der Risiken für die Medienfreiheit und für den Medienpluralismus in allen Mitgliedstaaten. Dabei konzentriert er sich auf vier Bereiche: den grundlegenden Schutz der Medienfreiheit, die Pluralität des Marktes, die politische Unabhängigkeit und die soziale Inklusion der Medien.<sup>70</sup> Die neuesten Ergebnisse des Überwachungsmechanismus (MPM 2022) zeigen, dass es in diesen Bereichen seit 2021 keine größeren Veränderungen gegeben hat, obwohl es innerhalb dieser allgemeinen Bereiche gewisse Veränderungen bei den spezifischen Indikatoren gab. Der Indikator für den Berufsstand der Journalisten und seinen Schutz hat sich leicht verschlechtert. Der Indikator für die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Mediensektor hat sich verbessert, nachdem mehrere Mitgliedstaaten EU-Rechtsvorschriften zu diesem Aspekt umgesetzt haben. In Bezug auf die Konzentration der Nachrichtenmedien besteht auf dem gesamten Kontinent weiterhin ein sehr hohes Risiko, während es keine Fortschritte bei der politischen Unabhängigkeit gibt, bei der weiterhin ein mittelschweres Risiko besteht. Erstmals ist im Rahmen des Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus eine Gesamtwertung der Mitgliedstaaten durchgeführt worden. Dabei wurden letztere in fünf Risikostufen eingestuft. Demnach gelten Bulgarien, Griechenland, Ungarn, Malta, Polen, Rumänien und Slowenien als Länder mit hohem Risiko.

---

<sup>70</sup> Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus ist eine wichtige Quelle für die Rechtsstaatlichkeitsberichte der Kommission. Er ist ein wissenschaftliches und ganzheitliches Instrument zur Dokumentation der Rahmenbedingungen für Medien, wobei Gefahren für den Medienpluralismus und für die Medienfreiheit in den Mitgliedstaaten und in bestimmten Bewerberländern detailliert beleuchtet werden. Er wird von der EU kofinanziert und vom Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit seit 2013/14 unabhängig und regelmäßig erstellt. Die Kommission hat entsprechend den Angaben in den Länderkapiteln auch andere Quellen herangezogen, darunter die Rangliste der Pressefreiheit von Reporter ohne Grenzen und die Plattform des Europarats für den Schutz des Journalismus und für die Förderung der Sicherheit von Journalisten.

### *Stärkung der Unabhängigkeit der Medienaufsicht*

Die nationalen Medienaufsichtsbehörden spielen eine wichtige Rolle bei der Wahrung des Medienpluralismus. Dafür müssen sie funktional und effektiv unabhängig sein, über ausreichende Mittel verfügen und ihre Befugnisse unparteiisch und transparent ausüben können. In allen Mitgliedstaaten gibt es Rechtsvorschriften, in denen die Zuständigkeiten und die Unabhängigkeit der Medienaufsichtsbehörden geregelt sind. Die im Jahr 2018 überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste<sup>71</sup> enthält eine Liste von Anforderungen (Unabhängigkeit von der Regierung, Unparteilichkeit, Transparenz, Rechenschaftspflicht, Ressourcen, Ernennung und Entlassung sowie Berufungsmechanismen), deren Erfüllung die Mitgliedstaaten in Bezug auf ihre Medienbehörden sicherstellen müssen. Seit der Veröffentlichung des Rechtsstaatlichkeitsberichts 2021 haben sich [Zypern](#), [Estland](#), [Frankreich](#), die [Niederlande](#), die [Slowakei](#) und [Slowenien](#) anderen Mitgliedstaaten angeschlossen und Bestimmungen zur Stärkung der Unabhängigkeit der Medienbehörden und/oder zur Ausweitung der Zuständigkeiten der Behörden auf neue Bereiche erlassen. In anderen Mitgliedstaaten stehen Reformen an.

In einigen Mitgliedstaaten ist zwar der geltende Rechtsrahmen formal aktualisiert worden, doch es bestehen nach wie vor Bedenken, ob dieser wirksam ist und ob die Regulierungsbehörden in der Praxis funktional unabhängig sind. Einige dieser Bedenken beziehen sich auf eine mögliche unzulässige politische Einflussnahme auf das Ernennungsverfahren bzw. auf die Funktionsweise der Regulierungsbehörden, andere auf unzureichende Ressourcen. In [Ungarn](#) sind zwar ausreichende Finanzmittel und ein detaillierter rechtlicher Rahmen für die Einrichtung und den Betrieb der Medienbehörde vorhanden, aber deren funktionale Unabhängigkeit muss verbessert werden. In [Slowenien](#) stellt sich nach wie vor die Frage, ob der neue Rechtsrahmen die Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme gewährleistet, und die vollständige Umsetzung der umfangreichen Befugnisse mit den verfügbaren Ressourcen bleibt eine Herausforderung. In [Spanien](#) werden der Regulierungsbehörde für den audiovisuellen Sektor durch neue Rechtsvorschriften neue Befugnisse zugewiesen, aber die Bedenken hinsichtlich ihrer Ressourcen bleiben bestehen. Bezüglich [Rumänien](#) bestehen nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Funktionsweise und der Mittelausstattung des nationalen Rates für audiovisuelle Medien, insbesondere mit Blick auf die für die Verbesserung der IT-Systeme erforderlichen Mittel.<sup>72</sup>

### *Verbesserungen und Hindernisse mit Blick auf die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich*

Die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich ist unmittelbar mit der Medienfreiheit und mit dem Medienpluralismus verbunden, insbesondere wenn die Eigentumsverhältnisse zu einer direkten oder indirekten Kontrolle über die angebotenen Inhalte oder zu einem erheblichen Einfluss auf diese führen. Informationen über die Eigentumsverhältnisse ermöglichen es den Nutzern, sich ein besseres Urteil über die Inhalte zu bilden. Europäische Normen<sup>73</sup> ermutigen die Mitgliedstaaten, spezifische Maßnahmen in diesem Bereich zu ergreifen; letzteres sehen auch die einschlägigen Rechtsvorschriften der

---

<sup>71</sup> Richtlinie (EU) 2018/1808 vom 14. November 2018.

<sup>72</sup> Die Empfehlungen betreffen ES und HU.

<sup>73</sup> Empfehlung CM/Rec(2018)11 des Europarates an die Mitgliedstaaten zu Medienpluralismus und Transparenz in Bezug auf Medieneigentumsverhältnisse.

EU<sup>74</sup> vor. Seit dem letzten Bericht wurden in [Kroatien](#), [Zypern](#), [Estland](#), [Griechenland](#), [Polen](#), [Portugal](#) und [Spanien](#) neue Rechtsvorschriften zur Verbesserung der Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich bzw. der öffentlichen Verfügbarkeit von Informationen über die Eigentumsverhältnisse im Medienbereich erlassen. In [Bulgarien](#) und in der [Slowakei](#) werden Gesetze zur Verbesserung der Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich in Betracht gezogen. Praktische Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz sind in [Litauen](#) ergriffen worden, wo ein spezielles Informationssystem für Produzenten und Verbreiter von öffentlichen Informationen eingeführt worden ist.

In einigen Mitgliedstaaten ist die Vorschriftenumsetzung besonders herausfordernd. In [Tschechien](#) müssen die im Jahr 2021 erlassenen Vorschriften zur Verbesserung der Transparenz des wirtschaftlichen Eigentums an Medienunternehmen noch vollständig umgesetzt werden, und es bestehen weiterhin Bedenken hinsichtlich der mangelnden Transparenz der Eigentumsverhältnisse und etwaiger Interessenkonflikte. In den [Niederlanden](#) und in [Frankreich](#) bestehen nach wie vor Herausforderungen in Bezug auf die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich. In [Slowenien](#) bestehen nach wie vor Herausforderungen in Bezug auf die Ermittlung der eigentlichen Eigentumsstruktur bestimmter Medienunternehmen.<sup>75</sup>

#### *Schutz der Medien vor Druck und Einflussnahme von politischer Seite*

Schwachstellen und Risiken in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit nehmen zu, wenn die Medien politischem Druck und politischer Einflussnahme – insbesondere vonseiten der Behörden und der Regierungsparteien – ausgesetzt sind, denn dadurch wird die Unabhängigkeit der Medien untergraben. Transparente und gerechte Regeln für die Zuweisung staatlicher Werbemittel und Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Politisierung der öffentlich-rechtlichen Medien wurden als besonders wichtig eingestuft. Politischer Druck kann auch im Zusammenhang mit der Lizenzvergabe ausgeübt werden.

- *Minderung von Risiken im Zusammenhang mit mangelnder Transparenz und Fairness bei der Zuweisung staatlicher Werbemittel*

Die staatliche Werbung umfasst alle Verwendungen von Haushaltsmitteln des Staates auf allen Ebenen oder von staatlich kontrollierten Unternehmen für Werbezwecke und Kampagnen. Es ist wichtig, dass die Werbemittelzuweisungen transparent sind und auf der Grundlage fairer Kriterien erfolgen, damit verhindert wird, dass staatliche Werbung als Mittel der politischen Einflussnahme und die Mittelzuweisung zur Begünstigung bestimmter Medienunternehmen eingesetzt wird. Während diesbezüglich weiterhin in mehreren Mitgliedstaaten Probleme bestehen, wurden in anderen Mitgliedstaaten Entwicklungen eingeleitet, mit denen konkrete Bedenken hinsichtlich der Transparenz staatlicher Werbung ausgeräumt werden sollen. In [Kroatien](#) sind aktualisierte Regeln für die Transparenz staatlicher Werbung angenommen worden, wobei gleichwohl noch Raum für Verbesserungen besteht. [Malta](#) und [Zypern](#) haben Leitlinien verabschiedet, die zwar nicht per Gesetzgebung verankert wurden, aber Standards für die Zuteilung von staatlichen Werbemitteln und -materialien setzen bzw. sich auf Sensibilisierungs- und Werbekampagnen des staatlichen Presse- und Informationsamtes beziehen. In [Österreich](#) hat die Regierung einen

<sup>74</sup> Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 2010/13/EU vom 10. März 2010 in der durch die Richtlinie (EU) 2018/1808 vom 14. November 2018 geänderten Fassung. Allgemeine (nicht sektorspezifische) Transparenzpflichten bezüglich des wirtschaftlichen Eigentums sind auch in den Geldwäscherichtlinien enthalten (Richtlinie (EU) 2018/843 vom 30. Mai 2018 und Richtlinie (EU) 2015/849 vom 20. Mai 2015).

<sup>75</sup> Die Empfehlungen betreffen CZ und FR.

Reflexionsprozess angekündigt, da Bedenken hinsichtlich der hohen Ausgaben für staatliche Werbung, der Fairness und Transparenz der Mittelvergabe und der politischen Einflussnahme auf den Prozess bestehen.<sup>76</sup>

*- Schutz der Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien*

Regeln für die unabhängige Leitung und redaktionelle Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien sind von zentraler Bedeutung für die Verhinderung politischer Einflussnahme in diesem wichtigen Mediensektor. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Rundfunkanstalten für die Erfüllung ihres öffentlich-rechtlichen Auftrags fällt nach wie vor in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten, sofern diese Finanzierung den Handel und den Wettbewerb in der EU nicht in unzulässiger Weise beeinträchtigt.<sup>77</sup> Gleichwohl gibt es europäische Standards und Leitprinzipien für die Wahrung der Unabhängigkeit, den rechtlichen und politischen Rahmen, die Finanzierung, Ernennungen, die Rechenschaftspflicht, die Verwaltung, die Transparenz und die Offenheit.<sup>78</sup> Alle Mitgliedstaaten verfügen über gesetzliche und institutionelle Regelungen zur Regulierung der öffentlich-rechtlichen Medien, und einige sind bestrebt, die Unabhängigkeit ihrer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu stärken. In [Bulgarien](#) wird eine Gesetzesrevision zur genaueren Festlegung des öffentlich-rechtlichen Auftrags und der diesbezüglichen Mittelausstattung in Erwägung gezogen. In [Rumänien](#) wird eine Reform des Gesetzes über die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten mit dem Ziel ihrer unabhängigeren und professionelleren Leitung erörtert. In [Luxemburg](#) ist dem Parlament ein Gesetzentwurf zur Stärkung der Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien vorgelegt worden. In einigen Mitgliedstaaten können die bestehenden Vorschriften die Unabhängigkeit bisher jedoch nicht ausreichend gewährleisten. Besorgniserregend sind insbesondere die Gefahr der Politisierung der Ernennung und Entlassung von Managern und Vorstandsmitgliedern in [Tschechien](#), in der [Slowakei](#) und in [Zypern](#), die Risiken für die Unabhängigkeit und die Leitung der öffentlich-rechtlichen Medien in [Malta](#) und die praktischen Herausforderungen, die sich vor dem Hintergrund der bestehenden Vorschriften bei der Begrenzung der politischen Einflussnahme in [Slowenien](#) stellen. In Bezug auf [Polen](#) bestehen weiterhin Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien, auch in Bezug auf die Garantien für die Besetzung von Führungspositionen. In [Griechenland](#) werden die öffentlich-rechtlichen Medien zwar durch einen starken rechtlichen Rahmen reguliert, doch es bestehen Bedenken bezüglich möglicher politischer Einflussnahmen bei der Ernennung von Vorstandsmitgliedern. In [Ungarn](#) sind die öffentlich-rechtlichen Medien innerhalb eines komplexen institutionellen Systems tätig, wobei Sorge in Bezug auf die redaktionelle Unabhängigkeit besteht.<sup>79</sup>

*- Politischer Druck und Einflussnahme auf die Medien durch Lizenzbeschränkungen und staatliche Entscheidungen*

Zwar heißt es in der Europäischen Menschenrechtskonvention ausdrücklich, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung die Staaten nicht daran hindert, Rundfunk- und Fernsehunternehmen einem Lizenzierungssystem zu unterwerfen, doch muss die Ausübung dieses Vorrechts der Pluralität der Medienlandschaft Rechnung tragen und auf objektiven und transparenten Verfahren und Kriterien beruhen. In [Polen](#) scheiterte ein Vorschlag für

---

<sup>76</sup> Die Empfehlungen betreffen BG, HR, HU und AT.

<sup>77</sup> Dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügtes Protokoll (Nr. 29) über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten.

<sup>78</sup> [Empfehlung des Europarats CM/Rec\(2012\)1 über die Leitung der öffentlich-rechtlichen Medien](#).

<sup>79</sup> Die Empfehlungen betreffen CZ, CY, HU, MT, PL, RO, SI und SK.

Gesetzesänderungen, der darauf abzielte, Rundfunklizenzen für Betreiber, welche von außerhalb des EWR registrierten Personen kontrolliert werden, zu verbieten, letztendlich am Veto des Staatspräsidenten. Bei der Verlängerung der Lizenzen zweier Fernsehsender durch die Regulierungsbehörde erwiesen sich die betreffenden Verwaltungsverfahren als besonders langwierig.<sup>80</sup>

### *Zugang zu Informationen als unerlässliche Voraussetzung für die Medien, die Zivilgesellschaft und das Vertrauen der Öffentlichkeit*

Das Recht auf Zugang zu Informationen, über die Behörden verfügen, ist von grundlegender Bedeutung für die journalistische Arbeit, die Zivilgesellschaft und die Bürgerinnen und Bürger im Allgemeinen. Seit Veröffentlichung des letzten Rechtsstaatlichkeitsberichts sind in den [Niederlanden](#) neue Rechtsvorschriften in Kraft getreten, die einen umfassenderen und schnelleren Zugang zu öffentlichen Informationen vorsehen. In [Finnland](#) werden Schritte zur Reform des Gesetzes über die Öffentlichkeit der Regierungstätigkeit unternommen, um den verfassungsrechtlich garantierten Zugang zu Dokumenten auszuweiten. In [Spanien](#) sind Gesetzgebungsarbeiten im Gange, um den Zugang zu Informationen durch eine Reform des Amtsgeheimnisgesetzes zu stärken. In [Dänemark](#) laufen politische Gespräche über die mögliche Aufhebung bestimmter Beschränkungen des Rechts auf Zugang zu Informationen. In anderen Mitgliedstaaten bestehen bestimmte praktische oder rechtliche Vorbehalte fort. In [Belgien](#) könnte das Recht auf Zugang zu Informationen und öffentlichen Dokumenten durch die jüngsten Rechtsvorschriften, mit denen neue Ablehnungsgründe und neue Bearbeitungsfristen für Anträge der Öffentlichkeit auf Dokumentenzugang eingeführt wurden, beeinträchtigt werden. In [Litauen](#) gibt es Bedenken, dass die Auslegung der Datenschutzvorschriften durch die Behörden dazu geführt haben könnte, dass der Zugang von Journalistinnen und Journalisten zu Informationen eingeschränkt wurde. In [Österreich](#) bestehen nach wie vor Herausforderungen, weil ein umfassender und durchsetzbarer Rechtsrahmen für den Zugang zu Dokumenten und öffentlichen Informationen fehlt, und die entsprechenden Gesetzesentwürfe stocken. In [Malta](#) stoßen Journalistinnen und Journalisten nach wie vor auf Hindernisse, wenn sie Zugang zu Informationen bei Behörden erlangen wollen. In [Ungarn](#) wurde der Zugang zu öffentlichen Informationen weiterhin im Rahmen der „Gefahrenlage“ behindert.<sup>81</sup>

### *Bedrohungen der Sicherheit von Journalistinnen und Journalisten*

Journalistinnen und Journalisten werden bei ihrer Arbeit nach wie vor bedroht und behindert, wobei in mehreren Mitgliedstaaten auch tätliche Übergriffe gemeldet wurden. Im Jahr 2021 stellten sowohl die Plattform des Europarats für den Schutz des Journalismus und für die Förderung der Sicherheit von Journalisten als auch die Plattform Mapping Media Freedom (MMF) einen erheblichen Anstieg der Warnmeldungen<sup>82</sup> fest, darunter auch eine vermehrte Zahl von Online-Angriffen. Es kam zu verbaler Belästigung, Todesdrohungen, tätlichen Übergriffen, Anschlägen auf das Vermögen, Hetze, Verleumdungskampagnen und Zensur. Die Empfehlung der Kommission von 2021 zur Sicherheit von Journalisten enthält Maßnahmen für eine wirksame und objektive Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung von Straftaten, unabhängige Reaktions- und Unterstützungsmechanismen, den Zugang zu

---

<sup>80</sup> Die Empfehlungen betreffen PL. Gegen HU läuft ein Vertragsverletzungsverfahren.

<sup>81</sup> Die Empfehlungen betreffen BE, DK, DE, EE, ES, LT, LU, MT, AT, FI.

<sup>82</sup> Die Plattform des Europarates zeigt einen Anstieg der Warnmeldungen um 42 %, während die MMF-Plattform in den EU-Mitgliedstaaten von 2020 bis 2021 eine Zunahme der Warnmeldungen um 72 % verzeichnete, wobei es bei einem beachtlichen Teil der Warnmeldungen im Jahr 2021 um Online-Belästigung und Übergriffe bei COVID-19-Demonstrationen ging.

Veranstaltungsorten und Informationsquellen, die Sicherheit bei Demonstrationen, die Bildung sowie die Online-Sicherheit und die digitale Handlungskompetenz.

Einige Mitgliedstaaten haben neue Maßnahmen ergriffen oder bestehende verstärkt, um die Sicherheit von Journalistinnen und Journalisten zu erhöhen. In [Frankreich](#) wurde die Rolle von Journalistinnen und Journalisten bei Demonstrationen gesetzlich anerkannt, und ein Verbindungsausschuss zwischen dem Innenministerium und der Presse ermöglicht nun einen ständigen Dialog über die Sicherheit bei Protesten und Demonstrationen. In den [Niederlanden](#) hat die Regierung den Ausbau, die Finanzierung und die Weiterentwicklung der Plattform „PersVeilig“ fortgeführt und weiterhin eine enge Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaften, Polizei und Medien gefördert. In [Deutschland](#) erörtern die Behörden der Länder, der Presserat und andere Medienakteure derzeit eine Aktualisierung der bestehenden Verhaltensgrundsätze für Medien und Polizei, um die Sicherheit von Journalisten bei Protesten zu verbessern. In [Griechenland](#) wurden Drohungen und tätliche Übergriffe häufig gemeldet, und die Regierung hat sich unlängst auf eine Vereinbarung (Memorandum of Understanding) zum Schutz von Journalisten verständigt. In anderen Mitgliedstaaten wären entschlossener Anstrengungen nötig, um die Lage zu verbessern. In [Kroatien](#) wird das Umfeld für die Journalistentätigkeit durch Verbalattacken gegen Journalistinnen und Journalisten, unter anderem von Politikern, getrübt. In [Slowenien](#) bereiten ein feindseliges Umfeld, Online-Belästigung und Drohungen gegen Journalisten zunehmend Sorge. In der [Slowakei](#) wurde die Verabschiedung des geplanten Gesetzes zum Schutz von Journalisten verschoben.<sup>83</sup>

Die Strafverfahren wegen Journalistenmorden in der EU dauern an. In [Malta](#) wurde ein mutmaßlicher Drahtzieher des Mordes an der Journalistin Daphne Caruana Galizia wegen Beihilfe zum Mord und Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung angeklagt; das Strafverfahren läuft. Der Sonderbericht über die öffentliche Untersuchung der Ermordung wurde im Juli 2021 veröffentlicht und kam zu dem Ergebnis, dass der Staat und seine Einrichtungen die Journalistin nicht vollumfänglich vor den realen und unmittelbaren Gefahren geschützt und nichts unternommen hätten, um ihre Ermordung zu verhindern. Der Bericht enthielt eine Reihe von Empfehlungen zur Rechtsstaatlichkeit, darunter auch zur Medienlandschaft im Land. In der [Slowakei](#) wurde das Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit der Ermordung von Jan Kuciak und seiner Verlobten Martina Kusnirova eröffnet, in den [Niederlanden](#) das Gerichtsverfahren wegen des Mordes an Peter R. de Vries. Die Ermordung des Journalisten Giorgios Karaivaz im April 2021 wird zurzeit von den Behörden in [Griechenland](#) untersucht.

#### *Androhung rechtlicher Schritte und strategische Klagen gegen eine Öffentlichkeitsbeteiligung*

Strategische Klagen gegen die Beteiligung der Öffentlichkeit (SLAPP) sind eine besondere Form der Schikane gegen Journalisten und Rechtheverteidiger, die sich in Fragen von öffentlichem Interesse für eine Beteiligung der Öffentlichkeit engagieren. Dieses Phänomen ist in der EU auf dem Vormarsch. Um zu verhindern, dass dadurch Journalisten mundtot gemacht werden und eine Abschreckungswirkung auf die Medien- und Meinungsfreiheit ausgeht, bedarf es wirksamer Garantien. Verleumdung gehört zu den häufigsten Gründen für strategische Klagen gegen Journalisten.

Um der von solchen Klagen ausgehenden Gefahr zu begegnen, wird in einigen Mitgliedstaaten inzwischen über die Einführung von Verfahrensgarantien diskutiert und/oder erwogen, die gesetzlichen Vorschriften gegen Verleumdung zu überarbeiten. In [Litauen](#)

---

<sup>83</sup> Die Empfehlungen betreffen EL, HR, SI, SK.

werden Gesetzesänderungen vorbereitet, um solche Klagen bereits im Vorfeld abweisen zu können, während zugleich die strafrechtliche Verantwortlichkeit für Verleumdung überarbeitet wird. In [Irland](#) leitete das Justizministerium eine Überprüfung ein, die in Empfehlungen für einen neuen Mechanismus gegen SLAPP-Klagen mündete, sodass diese nun frühzeitig abgewiesen werden können. In [Malta](#) hat die Regierung Gesetzesänderungen vorgeschlagen, um bestimmte Verfahrensaspekte der gesetzlichen Regelungen für den Tatbestand der Verleumdung zu reformieren. In [Italien](#) wurden Freiheitsstrafen wegen Verleumdung nach einem wegweisenden Verfassungsgerichtsurteil von 2021 zwar weitgehend abgeschafft, doch sind die Zunahme von SLAPP-Klagen und die Vermischung von straf- und zivilrechtlicher Verleumdung bedenklich. In der [Slowakei](#) sind Gesetzesänderungen zur Herabsetzung des Strafmaßes für Verleumdung noch anhängig. In [Kroatien](#) kommt Klagemissbrauch gegen Journalisten weiterhin häufig vor, was kleinere lokale Medien sowie freiberufliche Journalistinnen und Journalisten in ihrer Existenz bedroht. Nach wie vor gibt es Beispiele für derartige Klagen von Politikern oder Inhabern öffentlicher Ämter, darunter auch von Richtern, gegen Journalisten. In [Polen](#) sind die Nachrichtenmedien nach wie vor Bedrohungen durch strategische Klagen gegen die Beteiligung der Öffentlichkeit ausgesetzt, die sich offenbar hauptsächlich gegen solche Journalistinnen und Journalisten richten, die Maßnahmen der Regierung unter die Lupe nehmen.<sup>84</sup>

#### ***2.4 Sonstige institutionelle Aspekte in Zusammenhang mit dem System von Kontrolle und Gegenkontrolle***

Institutionelle Kontrollen und Gegenkontrollen sind integraler Bestandteil der Rechtsstaatlichkeit in einer Demokratie. Sie schaffen ein System der gegenseitigen Kontrolle und gewährleisten so, dass die von einer staatlichen Stelle ausgeübte Macht durch andere kontrolliert wird. Zwar kann sich das Modell der Kontrollen und Gegenkontrollen je nach Rechts- und Verfassungstradition von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterscheiden, doch müssen alle einem solchen System unterliegen, damit die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Normen gewährleistet ist. In einer gesunden Demokratie sind Organisationen der Zivilgesellschaft und unabhängige Stellen, etwa für Gleichstellungsfragen, ebenso wie Bürgerbeauftragte und nationale Menschenrechtsinstitutionen unverzichtbarer Bestandteil des Systems der Kontrolle und Gegenkontrolle, und jeder Versuch, ihren Handlungsspielraum einzuschränken, kann die Rechtsstaatlichkeit bedrohen.

##### *Qualität und Inklusivität des Gesetzgebungsverfahrens*

Entsprechend dem in den Rechtsstaatlichkeitsberichten von 2020 und 2021 festgestellten Trend hat eine Reihe von Mitgliedstaaten die Qualität ihres Gesetzgebungsverfahrens weiter verbessert. Durch eine bessere Einbeziehung von Interessenträgern, insbesondere auch von Organisationen der Zivilgesellschaft, können Rechtsvorschriften an Qualität und Verfahren an Transparenz gewinnen. [Bulgarien](#) hat neue Vorschriften erlassen, die den Rechtsetzungsprozess verbessern, während [Spanien](#) Vorstöße unternimmt, um die Öffentlichkeit stärker in die Politikgestaltung einzubeziehen. In [Estland](#) konzentrieren sich die Bemühungen auf die Schaffung neuer digitaler Plattformen für die Beteiligung der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess. In [Frankreich](#) wurde die Praxis landesweiter öffentlicher Konsultationen weiter gestärkt und auf andere Bereiche, darunter das Justizwesen, ausgeweitet. In [Luxemburg](#) wurde der Entwurf einer Verfassungsänderung

---

<sup>84</sup> Die Empfehlungen betreffen IE, HR, IT.

vorgelegt, mit der ein neues Initiativrecht für die Bürger bei der Gesetzgebung eingeführt werden soll.

In einer Reihe von Mitgliedstaaten gibt das Fehlen eines förmlichen Rahmens für die Konsultation der Interessenträger oder dessen unzulängliche Anwendung in der Praxis weiterhin Anlass zu Bedenken. In [Zypern](#) und [Malta](#) gibt es kein formalisiertes Verfahren für öffentliche Konsultationen, und diese spielen bei der Politikgestaltung nur eine begrenzte Rolle. In [Griechenland](#) werden öffentliche Konsultationen zu Gesetzesentwürfen oft so spät durchgeführt, dass zivilgesellschaftliche Organisationen und die Öffentlichkeit keinen Einfluss mehr nehmen können. In [Luxemburg](#) und der [Slowakei](#) bestehen weiterhin allgemeine Bedenken hinsichtlich der Inklusivität des Gesetzgebungsverfahrens. In [Lettland](#) gibt die begrenzte Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen auf lokaler Ebene Anlass zu einigen Bedenken. [Polen](#) hat sich im Rahmen seines Aufbau- und Resilienzplans zu Maßnahmen verpflichtet, die einen besseren und stabileren Rechtsrahmen gewährleisten. In [Ungarn](#) hat sich die Qualität des Regelungsumfelds durch das Fehlen öffentlicher Konsultationen und die Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens weiter verschlechtert. In [Rumänien](#) bestehen nach wie vor Bedenken wegen der regelmäßigen Nutzung von Notverordnungen durch die Regierung und der praktischen Realität öffentlicher Konsultationen, insbesondere was die wirksame Weiterverfolgung von Vorschlägen aus der Zivilgesellschaft angeht.<sup>85</sup>

#### *Lehren aus der Anwendung von Sofortmaßnahmen und aus der COVID-19-Pandemie*

Angesichts der Herausforderungen, die die COVID-19-Pandemie im Herbst und im Winter 2021 abermals mit sich brachte, wurden Notstandsregelungen in einigen Mitgliedstaaten verlängert, während sie in den meisten Mitgliedstaaten, ebenso wie die damit verbundenen Grundrechtseinschränkungen, schrittweise beendet wurden. Einige Mitgliedstaaten ziehen daraus nun Lehren und modernisieren in einigen Fällen ihren Rechtsrahmen, um für künftige Krisen besser gewappnet zu sein. In [Portugal](#) und [Schweden](#) wurden eigens Strukturen geschaffen, um zu prüfen, wie ein dauerhafter Rechtsrahmen für Ausnahmesituationen eingeführt werden könnte; ähnliche Überlegungen werden derzeit in den [Niederlanden](#) angestellt. In [Dänemark](#) wurde die Anwendung des im Februar 2021 erlassenen Epidemiegesetzes von der Regierung überprüft und einer breit angelegten Konsultation der Interessenträger unterzogen. In [Tschechien](#) wurde das Verfahren für den Erlass von Pandemiemaßnahmen vom Gesundheitsministerium überprüft, nachdem mehrere dieser Maßnahmen gerichtlich aufgehoben worden waren. In [Frankreich](#) widmete der Staatsrat seine Jährliche Studie 2021 dem Thema Notlagen und unterbreitete Vorschläge für organisatorische Verbesserungen.

Auch außerhalb des Kontexts der COVID-19-Pandemie wurde von Notstandsbefugnissen im Zusammenhang mit anderen Krisen weiterhin Gebrauch gemacht. Nach der Invasion der Ukraine rief [Ungarn](#) im Rahmen geänderter Verfassungsbestimmungen abermals eine „Gefahrenlage“ aus. [Polen](#) führte den Notstand im Grenzgebiet zu Belarus ein, was bei Interessenträgern Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit und der Einschränkung von Grundrechten hervorrief. Auch [Litauen](#) hat in Reaktion auf die Instrumentalisierung der Migration durch Belarus den Ausnahmezustand erklärt. Beschränkungen für die Tätigkeit von Beobachtungsstellen und Journalisten lösten Kritik aus und wurden schrittweise zurückgenommen.

---

<sup>85</sup> Die Empfehlungen betreffen EE, CY, LV, LU, PT, RO.

## *Die Rolle der Verfassungsgerichte im System der Kontrolle und Gegenkontrolle*

Die Verfassungsgerichte spielen im System der Kontrolle und Gegenkontrolle eine zentrale Rolle, die sie auch im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie weiterhin erfüllt haben. Dies war in Frankreich der Fall, wo das Verfassungsgericht der Exekutive und der Legislative während der Gesundheitsnotlage Grenzen setzte, sowie in [Deutschland](#), [Spanien](#) und [Italien](#), wo die Sofortmaßnahmen gegen die COVID-19-Pandemie einer verfassungsrechtlichen Überprüfung durch die Verfassungsgerichte unterzogen wurden.

Auch in anderen zentralen Bereichen übten die Verfassungsgerichte ihre Kontrollfunktion aus, beispielsweise bei Wahlen. In [Portugal](#) wurde das Verfassungsgericht angerufen, um Wahlen zu überprüfen. Die neue Legislaturperiode begann erst, nachdem diese Überprüfung abgeschlossen war und Wahlen wiederholt worden waren. Überlegungen eher struktureller Art werden in [Zypern](#) angestellt, wo das Parlament noch über die Schaffung eines Verfassungsgerichts debattiert.

In anderen Mitgliedstaaten haben bestimmte Verfassungsgerichtsentscheidungen hinsichtlich des Vorrangs des EU-Rechts Bedenken hervorgerufen. In [Rumänien](#) hat sich die Regierung klar zum Grundsatz des Vorrangs des EU-Rechts bekannt, aber die Anfechtung dieses Grundsatzes durch das Verfassungsgericht gibt weiterhin Anlass zur Sorge.<sup>86</sup> In [Deutschland](#) hat die Regierung förmlich zugesagt, den Vorrang des Unionsrechts eindeutig anzuerkennen, woraufhin die Kommission das Vertragsverletzungsverfahren, das wegen eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts eingeleitet worden war, einstellte. In [Polen](#) hat das Verfassungsgericht den Vorrang des EU-Rechts offen angefochten und einige Bestimmungen der EU-Verträge als verfassungswidrig eingestuft. Die Kommission leitete daraufhin ein Vertragsverletzungsverfahren gegen [Polen](#) ein, das noch andauert.<sup>87</sup>

### *Nationale Menschenrechtsinstitutionen, Bürgerbeauftragte, Gleichstellungsstellen und Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte*

Nationale Menschenrechtsinstitutionen, Bürgerbeauftragte<sup>88</sup>, Gleichstellungsstellen und andere unabhängige Behörden spielten im nationalen System der Kontrolle und Gegenkontrolle weiterhin eine Rolle. In einigen Mitgliedstaaten wurde der Status dieser Einrichtungen weiter gestärkt. In [Schweden](#) nahm die neu gegründete nationale Menschenrechtsinstitution im Januar 2022 ihre Arbeit auf. In [Portugal](#) wurde die interne Struktur des Bürgerbeauftragtenbüros reformiert, um das Mandat des Bürgerbeauftragten

---

<sup>86</sup> In zwei Urteilen entschied der EuGH, dass die nationalen Gerichte befugt sind, eine Entscheidung eines Verfassungsgerichts, die gegen das Unionsrecht verstößt, unangewendet zu lassen, ohne Gefahr zu laufen, disziplinarrechtlich zur Verantwortung gezogen zu werden (Urteil des Gerichtshofs vom 21. Dezember 2021, Euro Box Promotion u. a., verbundene Rs. C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 und C-840/19), und dass das Unionsrecht jeglicher nationalen Regelung oder Praxis entgegensteht, bei der die disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit der nationalen Richter durch jegliche Nichtbeachtung solcher Entscheidungen ausgelöst wird (Urteil des Gerichtshofs vom 22. Februar 2022, Rs. C-430/21, Rn. 87). Bedeutsam ist, dass der rumänische Oberste Kassations- und Gerichtshof die Rechtsprechung des rumänischen Verfassungsgerichts zur Kammerzusammensetzung in mehreren Urteilen aufgehoben hat, um das EuGH-Urteil vom 21. Dezember 2021 und somit den Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts umzusetzen.

<sup>87</sup> Pressemitteilung IP/21/7070 der Kommission vom 22. Dezember 2021. Siehe unten, Abschnitt 3.2.

<sup>88</sup> In den Pariser Grundsätzen der Vereinten Nationen, die 1993 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (Entschließung A/RES/48/134) angenommen wurden, sind die wichtigsten Kriterien verankert, die die nationalen Menschenrechtsinstitutionen erfüllen müssen. Die nationalen Menschenrechtsinstitutionen werden regelmäßig vom Unterausschuss für Akkreditierung der Globalen Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen akkreditiert.

besser widerzuspiegeln, und in [Lettland](#) wurden die Vorschriften für die Ernennung der Bürgerbeauftragten geändert. In [Belgien](#) hat das Föderale Institut zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte in den ersten Jahren seiner Tätigkeit zahlreiche Stellungnahmen und Empfehlungen abgegeben. Wichtiger Bestandteil eines Systems wirksamer Kontrolle und Gegenkontrolle ist es, zu gewährleisten, dass auf Erkenntnisse unabhängiger Institutionen angemessene Maßnahmen folgen.<sup>89</sup>

Um wirksame Arbeit leisten zu können, brauchen nationale Menschenrechtsinstitutionen, Bürgerbeauftragte und Gleichstellungsstellen jedoch nicht nur strukturelle Garantien ihrer Unabhängigkeit, sondern auch ausreichende Ressourcen, was einige von ihnen weiterhin vor Herausforderungen stellt. In [Polen](#) spielt der im Juli 2021 ernannte neue Bürgerbeauftragte weiterhin eine Schlüsselrolle als Garant der Rechtsstaatlichkeit, auch wenn seine Handlungsfähigkeit durch begrenzte Ressourcen eingeschränkt wird. In [Litauen](#) bestehen Bedenken, dass dem Büro der parlamentarischen Bürgerbeauftragten die nötigen Ressourcen für deren Mandat fehlen, und neue Gesetzesentwürfe wurden wegen möglicher negativer Auswirkungen auf deren Arbeit kritisiert. In [Ungarn](#) bestehen weiterhin Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit des Grundrechtebeauftragten, nachdem die Gleichstellungsbehörde in das Büro des Grundrechtebeauftragten eingegliedert wurde, und im März 2022 erneuerte der VN-Unterausschuss für Akkreditierung der Globalen Allianz der nationalen Menschenrechtsinstitutionen seine Empfehlung, die ungarische Menschenrechtsinstitution auf B-Status herabzustufen. In [Kroatien](#) bestehen Herausforderungen, was die Befolgung und Kontrolle der Empfehlungen des Bürgerbeauftragten und was den Zugang zu Informationen angeht. In einer Reihe von Mitgliedstaaten steht die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution nach Maßgabe der Pariser Grundsätze der Vereinten Nationen noch aus. Während [Italien](#), [Malta](#) und [Rumänien](#) diesen Prozess angestoßen haben, bestehen in [Tschechien](#) keine derartigen Pläne.<sup>90</sup>

Die bisherige Durchführung von Leiturteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ist ebenfalls ein wichtiger Indikator für eine funktionierende Rechtsstaatlichkeit in einem Land. Die Länderkapitel enthalten daher zum ersten Mal für alle Mitgliedstaaten systematisch Indikatoren für die Durchführung von EGMR-Leiturteilen.<sup>91</sup> Auch wenn die Durchführung in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ist, wurden doch insgesamt rund 40 % der Leiturteile, die der EGMR in den letzten zehn Jahren in Bezug auf EU-Mitgliedstaaten abgegeben hat, noch nicht umgesetzt.<sup>92</sup>

#### *Nationale Kontrollen und Gegenkontrollen in Bezug auf den Einsatz von Spähsoftware*

Im Juli 2021 deckten Amnesty International und ein Team von Investigativjournalisten auf, dass verschiedene Regierungen weltweit eine besonders intrusive Spähsoftware namens „Pegasus“ eingesetzt hatten. Ins Visier genommen wurden in der EU unter anderem Journalisten, Rechtsanwälte, nationale Politiker und Abgeordnete des Europäischen

---

<sup>89</sup> Die Empfehlungen betreffen HR, NL, PL.

<sup>90</sup> Die Empfehlungen betreffen CZ, IT, LT, MT, PL, RO, SI.

<sup>91</sup> Der Erlass der Maßnahmen, die für die Durchführung eines EGMR-Urteils erforderlich sind, wird vom Ministerkomitee des Europarates überwacht.

<sup>92</sup> European Implementation Network und Democracy Reporting International, Verzögertes Recht und verweigertes Recht: Nichtumsetzung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs und Rechtsstaatlichkeit (Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts Judgments and the Rule of Law).

Parlaments. Dieses Thema hat im vergangenen Jahr zunehmend an Bedeutung gewonnen<sup>93</sup>: Trotz des Bezugs zur nationalen Sicherheit braucht es nationale Kontrollen und Gegenkontrollen, um sicherzustellen, dass Garantien vorhanden sind und Grundrechte geachtet werden. In [Ungarn](#) wurden Ermittlungen, die wegen eines mutmaßlichen Einsatzes der Überwachungssoftware Pegasus gegen Rechtsanwälte und Journalisten eingeleitet worden waren, abgeschlossen, doch bestehen Bedenken, weil eine wirksame gerichtliche Kontrolle hinsichtlich des Einsatzes von heimlichen Überwachungsmaßnahmen außerhalb von Strafverfahren fehlt. In [Polen](#) leitete die Staatsanwaltschaft keine Ermittlungen ein, obschon Vorwürfe hinsichtlich des mutmaßlichen Einsatzes von Pegasus und gleichwertiger Späh- und Überwachungssoftware erhoben worden waren. In [Frankreich](#) leitete die Pariser Staatsanwaltschaft ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren wegen des mutmaßlichen Einsatzes von Überwachungs- und Spähsoftware ein, der sich insbesondere gegen Journalistinnen und Journalisten richtete. In [Spanien](#) war der Einsatz von Pegasus und gleichwertiger Späh- und Überwachungssoftware Gegenstand einer Untersuchung durch den Bürgerbeauftragten und eines Gerichtsverfahrens. Auch wenn die Gewährleistung der nationalen Sicherheit Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, haben sie dabei doch das einschlägige EU-Recht, darunter auch die Rechtsprechung des EuGH, zu befolgen. Rechtsstaatlichkeit verlangt, dass der Einsatz solcher Mittel durch die Sicherheitsdienste der Mitgliedstaaten einer ausreichenden Kontrolle unterliegt, die darauf gerichtet ist, dass das EU-Recht, insbesondere auch Grundrechte wie der Schutz personenbezogener Daten, die Sicherheit von Journalistinnen und Journalisten und das Recht auf freie Meinungsäußerung dabei vollumfänglich geachtet werden. Werden Überwachungsmittel bei strafrechtlichen Ermittlungen eingesetzt, müssen auch die Verfahrensrechte, einschließlich der Rechte des Angeklagten, geachtet werden. Deshalb sind robuste institutionelle Kontrollen und Gegenkontrollen erforderlich, um die Funktionsfähigkeit, die Zusammenarbeit und die gegenseitige Kontrolle staatlicher Organe zu gewährleisten, sodass die von einer staatlichen Behörde ausgeübte Macht durch andere kontrolliert wird.

#### *Organisationen der Zivilgesellschaft als wesentliche Akteure der Rechtsstaatlichkeit*

Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger spielen eine wesentliche Rolle als Kontrollinstanz bei Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit und tragen aktiv dazu bei, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Grundrechte im praktischen Alltag zu befördern. Das EU-Recht<sup>94</sup>, das durch europäische Standards<sup>95</sup> ergänzt wird, legt grundlegende Anforderungen fest, um sicherzustellen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen ohne ungerechtfertigte Einmischung agieren können. Als nach der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine Millionen von Menschen in die EU flüchteten, spielte die Zivilgesellschaft in den jeweiligen Mitgliedstaaten eine zentrale Rolle dabei, sie aufzunehmen und mit dem Nötigsten zu versorgen, unter anderem auch mit psychologischer und medizinischer Hilfe.

In mehreren Mitgliedstaaten werden Schritte unternommen, um die Situation für Organisationen der Zivilgesellschaft zu verbessern. In [Bulgarien](#) hat ein zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen eingesetzter Rat für die Entwicklung der Zivilgesellschaft seine Arbeit aufgenommen. In [Rumänien](#) stehen Organisationen der

---

<sup>93</sup> Das Europäische Parlament hat einen speziellen Untersuchungsausschuss (PEGA) eingesetzt, der sich mit dem Einsatz der Spähsoftware „Pegasus“ und anderer vergleichbarer Technologien in der EU befassen soll.

<sup>94</sup> Urteil vom 18. Juni 2020, *Kommission/Ungarn*, C-78/18, EU:C:2020:476, Rn. 112 und 113.

<sup>95</sup> Siehe insbesondere Empfehlung Rec(2007)14 des Ministerkomitees des Europarates über den rechtlichen Status von Nichtregierungsorganisationen in Europa.

Zivilgesellschaft zwar vor Herausforderungen, doch bestehen Pläne, die Registrierungsverfahren für Nichtregierungsorganisationen zu vereinfachen. In [Schweden](#) werden die Rahmenvorschriften für die Tätigkeit und Finanzierung von Organisationen der Zivilgesellschaft aktuell überprüft. In [Malta](#) wurden bestehende Bedenken hinsichtlich des Finanzierungszugangs zivilgesellschaftlicher Organisationen ausgeräumt. Während das Umfeld für die Zivilgesellschaft in den meisten Mitgliedstaaten förderlich und unterstützend ist und der zivilgesellschaftliche Raum weiterhin als „offen“ eingestuft wird<sup>96</sup>, sehen sich Organisationen der Zivilgesellschaft in einigen Mitgliedstaaten doch vor Herausforderungen gestellt. Dazu zählen bisweilen mühsame Registrierungsverfahren, Schwierigkeiten beim Finanzierungszugang, restriktive Rechtsvorschriften und unzureichender Schutz vor Übergriffen und Drohungen, insbesondere auch vor SLAPP-Klagen und Verleumdungskampagnen. In [Irland](#) bestehen nach wie vor rechtliche Hindernisse für die Finanzierung der Zivilgesellschaft, und in [Deutschland](#) gibt die Steuerbefreiung zivilgesellschaftlicher Organisationen nach wie vor Anlass zu Bedenken, auch wenn dies bei bevorstehenden Reformen angegangen werden könnte. In [Slowenien](#) wurde die Zivilgesellschaft durch die Verbreitung negativer Narrative vor Herausforderungen gestellt, während Fragen im Zusammenhang mit der Finanzierung und mit Einschränkungen der Versammlungsfreiheit angegangen wurden. In [Tschechien](#) bestehen gewisse Bedenken hinsichtlich des Zugangs zivilgesellschaftlicher Organisationen zu öffentlichen Mitteln, während die [Slowakei](#) Organisationen, die für die Gleichstellung der Geschlechter und die Rechte von LGBTIQ-Personen eintreten, nach wie vor von öffentlichen Förderprogrammen ausschließt. In [Zypern](#) hat die Regierung Maßnahmen ergriffen, um die Zivilgesellschaft besser zu unterstützen und die Kommunikation mit den Behörden zu verbessern. In [Italien](#) bleiben die Registrierungsverfahren für Organisationen der Zivilgesellschaft komplex. In [Griechenland](#) werden einige Registrierungsanforderungen nach wie vor als unverhältnismäßig angesehen, während eine Überprüfung der bestehenden Rechtsvorschriften beim Staatsrat anhängig ist. In [Spanien](#) arbeitet das Parlament an der Reform des Bürgersicherheitsgesetzes, nachdem insbesondere auch von der Zivilgesellschaft Bedenken geäußert worden waren. In [Frankreich](#) wurden zwar neue Gesetze erlassen, um die Finanzierungsbedingungen für Verbände zu verbessern, doch hat eine Reihe von Interessenträgern Bedenken angemeldet, wie sich das Gesetz über die Grundsätze der Republik (*loi sur les principes de la république*) auf den zivilgesellschaftlichen Raum auswirken könnte.<sup>97</sup>

In einigen Mitgliedstaaten wurden die Betätigungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft durch systematische Beschränkungen weiter beschnitten, wovon eine abschreckende Wirkung ausgehen könnte. In [Polen](#) hat sich der zivilgesellschaftliche Raum weiter verschlechtert, und die jüngsten Gesetzesentwürfe könnten eine zusätzliche Negativwirkung entfalten. In [Ungarn](#) steht die unabhängige Zivilgesellschaft weiter unter Druck, und Organisationen, die die LGBTIQ-Gemeinschaft vertreten, berichten weiterhin von Verleumdungskampagnen der Regierung, während die Rolle des Staates bei der Finanzierung der Zivilgesellschaft Fragen aufwirft.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Laut Rating der Nichtregierungsorganisation CIVICUS. Die Bewertung erfolgt anhand einer fünfstufigen Skala: offen (*open*), eingeschränkt (*narrowed*), behindert (*obstructed*), unterdrückt (*repressed*) und verschlossen (*closed*). Im Vergleich zu 2021 wurden zwei Mitgliedstaaten von „offen“ auf „eingeschränkt“ und ein Mitgliedstaat von „eingeschränkt“ auf „behindert“ herabgestuft.

<sup>97</sup> Die Empfehlungen betreffen DE, IE, EL, SE.

<sup>98</sup> Die Empfehlungen betreffen HU, PL.

### 3. ENTWICKLUNGEN UND MAßNAHMEN AUF EU-EBENE

#### 3.1 Dialog und Folgemaßnahmen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit

##### *Interinstitutioneller Dialog*

Der Rat hat daran festgehalten, seinen jährlichen Dialog über die Rechtsstaatlichkeit auf der Grundlage des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit zu führen. Im September 2021 organisierte der Ratsvorsitz eine horizontale Diskussion über allgemeine Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit im Rat (Allgemeine Angelegenheiten). Der Rat (Allgemeine Angelegenheiten) führte im November 2021<sup>99</sup> und im April 2022<sup>100</sup> auch länderspezifische Beratungen durch, mit Schwerpunkt auf den Entwicklungen, die im Länderkapitel des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit hervorgehoben worden waren. Beratungen über Themen im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit fanden auch im Rat „Justiz“ statt, wobei sich die Ministerinnen und Minister im Dezember 2021 über die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Arbeitsweise der Gerichte austauschten und im März 2022 das Thema Zugang zu Rechtsbeistand und Rechtsstaatlichkeit erörterten. Die Mitgliedstaaten waren erkennbar daran interessiert, sich über Entwicklungen und bewährte Verfahren auszutauschen und zur Problemprävention beizutragen; dabei gingen sie inklusiv und konstruktiv vor.

Das Europäische Parlament setzte seine Debatten über die Rechtsstaatlichkeit fort. Seit Juli 2021 hat es mehrere Entschlüsseungen zur Rechtsstaatlichkeit und zu spezifischeren Themen wie Medienfreiheit und Zivilgesellschaft angenommen.<sup>101</sup> Darüber hinaus hat das Parlament eine spezifische Entschlüsseung zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021<sup>102</sup> angenommen, in der es insbesondere die Zusage begrüßte, spezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten in den Bericht aufzunehmen. In der Entschlüsseung wurden die zuvor ausgesprochenen Empfehlungen wiederholt, insbesondere in Bezug auf die Ermittlung von Instrumenten für den Fall der Nichtbehebung von Mängeln, und die Unterstützung des Parlaments für eine interinstitutionelle Vereinbarung über einen EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte bekräftigt. Die Kommission schätzt die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und hat deutlich gemacht, dass die interinstitutionelle Zusammenarbeit eine zentrale Rolle bei der Stärkung der Fähigkeit der EU spielt, die Lage im Bereich der Rechtsstaatlichkeit zu beobachten und die Rechtsstaatlichkeit

---

<sup>99</sup> Im Mittelpunkt der Beratungen standen die wichtigsten Entwicklungen in Kroatien, Italien, Zypern, Lettland und Litauen.

<sup>100</sup> Im Mittelpunkt der Beratungen standen die wichtigsten Entwicklungen in Luxemburg, Ungarn, Malta, den Niederlanden und Österreich.

<sup>101</sup> Entschlüsseung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2022 zur Rechtsstaatlichkeit und den Konsequenzen des Urteils des EuGH (P9\_TA(2022)0074); Entschlüsseung des Europäischen Parlaments vom 8. März 2022 zum schrumpfenden Handlungsspielraum für die Zivilgesellschaft in der EU (P9\_TA(2022)0056); Entschlüsseung des Europäischen Parlaments vom 16. Dezember 2021 zu den Grundrechten und der Rechtsstaatlichkeit in Slowenien, insbesondere die verzögerte Ernennung von Staatsanwälten der EUStA (P9\_TA(2021)0512); Entschlüsseung des Europäischen Parlaments vom 15. Dezember 2021 zu den Auswirkungen der organisierten Kriminalität auf die Eigenmittel der EU und auf die Zweckentfremdung von EU-Mitteln mit besonderem Augenmerk auf der geteilten Mittelverwaltung unter dem Gesichtspunkt der Rechnungsprüfung und Kontrolle (P9\_TA(2021)0501); Entschlüsseung des Europäischen Parlaments vom 11. November 2021 zur Stärkung der Demokratie, der Medienfreiheit und des Medienpluralismus in der EU in Anbetracht des unrechtmäßigen Rückgriffs auf zivil- und strafrechtliche Verfahren zur Einschüchterung von Journalisten, nichtstaatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft (P9\_TA(2021)0451).

<sup>102</sup> Entschlüsseung des Europäischen Parlaments vom 19. Mai 2022 zu dem Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit 2021 (P9\_TA(2022)0212).

zu wahren. Mit der Entscheidung, Empfehlungen in den Bericht 2022 aufzunehmen, wird auch einer Forderung des Europäischen Parlaments nachgekommen.

Das Europäische Parlament führte seinerseits länderspezifische Beratungen durch, insbesondere in der Gruppe für die Beobachtung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte, die dem Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres im Europäischen Parlament angehört. Die Gruppe führte Beobachtungsmissionen in Bulgarien, Malta, der Slowakei und Slowenien durch und erörterte deren Ergebnisse. Zusätzlich zu einer Debatte über den Vorrang des EU-Rechts hat das Europäische Parlament eine Entschließung angenommen, in der es dazu auffordert, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um den Bedenken hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit in Polen und Ungarn Rechnung zu tragen.<sup>103</sup>

Ebenso haben der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) in seiner Ad-hoc-Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit<sup>104</sup> und der Ausschuss der Regionen in seiner Fachkommission für Unionsbürgerschaft, Regieren, institutionelle Fragen und Außenbeziehungen<sup>105</sup> die Debatte über die Rechtsstaatlichkeit auf EU-Ebene fortgeführt. Im November 2021 hat der EWSA eine Konferenz ausgerichtet, deren Schwerpunkt auf dem Beitrag der Zivilgesellschaft zum Rechtsstaatlichkeitsmechanismus lag.

#### *Dialog mit Behörden und Interessenträgern in den Mitgliedstaaten*

Die Kommission hat ihre Kontaktarbeit auf nationaler Ebene in den Mitgliedstaaten fortgesetzt. Als Folgemaßnahme zum Bericht 2021 wurden sowohl auf politischer als auch auf technischer Ebene bilaterale Treffen abgehalten, in denen wichtige Reformen erörtert wurden. Die nationalen Parlamente spielen für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit – sowohl als Gesetzgeber als auch im Hinblick auf die Rechenschaftspflicht der Exekutive – eine entscheidende Rolle, und die Gespräche im Anschluss an den Bericht 2021 waren ein wichtiger Aspekt der Besuche von Kommissionsmitgliedern in den nationalen Parlamenten.<sup>106</sup>

Das Netz der Kontaktstellen für Rechtsstaatlichkeit ist ein offener Kommunikationskanal für den regelmäßigen Austausch zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten. Das Netz kam weiterhin regelmäßig zu Vorbereitungsarbeiten für den jährlichen Bericht über die Rechtsstaatlichkeit zusammen und dient zunehmend als Forum, in dem bewährte Verfahren

---

<sup>103</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Mai 2022 zu den laufenden Anhörungen gemäß Artikel 7 Absatz 1 EUV zu Polen und Ungarn (P9\_TA(2022)0204); Das Europäische Parlament hat seit dem 20. Juli 2021 insgesamt drei Entschließungen zur Rechtsstaatlichkeit in Polen und Ungarn angenommen: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. Oktober 2021 zu der Krise im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit in Polen und dem Vorrang des Unionsrechts (P9\_TA(2021)0439) Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. September 2021 zur Medienfreiheit und der weiteren Verschlechterung der Lage der Rechtsstaatlichkeit in Polen (P9\_TA(2021)0395); Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2021 zu Verstößen gegen das EU-Recht und die Rechte von LGBTIQ-Bürgern in Ungarn infolge der im ungarischen Parlament angenommenen Gesetzesänderungen (P9\_TA(2021)0362).

<sup>104</sup> Die Ad-hoc-Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit ist ein horizontales Organ innerhalb des EWSA, das europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft ein Forum für Begegnungen und den Austausch über Einschätzungen der Lage der Grundrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten bietet.

<sup>105</sup> Die Fachkommission für Unionsbürgerschaft, Regieren, institutionelle Fragen und Außenbeziehungen befasst sich mit verfassungsrechtlichen Fragen, Fragen des Regierens, der besseren Rechtsetzung, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

<sup>106</sup> Annual Report 2021 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality and on relations with national parliaments (Jahresbericht 2021 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten).

und Informationen über geplante oder laufende Reformen auf nationaler Ebene ausgetauscht werden.

Die Kommission wird den Dialog mit Interessenträgern und Behörden in den Mitgliedstaaten weiter ausbauen, wobei der Schwerpunkt nicht zuletzt auf den Folgemaßnahmen zu den in diesem Bericht enthaltenen Empfehlungen liegen soll.

### *Dialog mit der Zivilgesellschaft auf EU-Ebene und ihre Unterstützung*

Die Zivilgesellschaft bleibt ein wichtiger Partner der Europäischen Kommission bei der Vorbereitung des jährlichen Berichts über die Rechtsstaatlichkeit. Zusätzlich zu den zahlreichen schriftlichen Beiträgen der Zivilgesellschaft und den Treffen im Rahmen der Länderbesuche hat die Kommission auch horizontale Treffen mit wichtigen Netzen zivilgesellschaftlicher Organisationen und anderen wichtigen Gesprächspartnern organisiert.<sup>107</sup> Diese Netze haben gemeinsame Empfehlungen zum Verfahren für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit abgegeben.<sup>108</sup> Die Zivilgesellschaft kann auch eine wichtige Rolle bei den Folgemaßnahmen zu dem Bericht spielen, und die Kommission wird die in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene ergriffenen Folgemaßnahmen gemeinsam mit den Vertretungen der Kommission und der Agentur für Grundrechte weiterverfolgen.

Im Rahmen des Programms „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ (Citizen Equality Rights and Values, CERV) hat die Kommission ihre Bemühungen zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen – insbesondere kleinerer, örtlicher Organisationen, die mit besonderen Zwängen konfrontiert sind – verstärkt. Von den verfügbaren Mitteln des Programms (1,55 Mrd. EUR) ist knapp ein Drittel den Organisationen der Zivilgesellschaft vorbehalten, wobei mindestens 40 % dieses Betrags für örtliche und regionale zivilgesellschaftliche Organisationen bereitgestellt werden. Neben der Unterstützung spezifischer Projekte sind auch Zuschüsse zur Unterstützung des Kapazitätsaufbaus zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie der Finanzierung ihrer laufenden Kosten und ihrer Entwicklung vorgesehen.

Die Kommission wird weiterhin prüfen, wie die Zivilgesellschaft, berufliche Netzwerke und andere Interessenträger stärker in die Debatte zur Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und EU-Ebene einbezogen werden können. Dies gilt sowohl für die Vorbereitung des Berichts als auch für die Folgemaßnahmen. Allgemein – und als Folgemaßnahme zur Konferenz zur Zukunft Europas – wird die Kommission prüfen, wie sie ihre Arbeit im Bereich der Rechtsstaatlichkeit breiter aufstellen kann, um die Bürgerinnen und Bürger direkter einzubeziehen.

### **3.2. Internationale Zusammenarbeit**

Die Rechtsstaatlichkeit ist ein wesentliches Leitprinzip für die EU auch über ihre Grenzen hinaus. Die Rechtsstaatlichkeit ist ein Kernelement im Handeln der EU auf globaler Ebene: Die Zusammenarbeit mit Partnern zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte und

---

<sup>107</sup> Netz für Menschenrechte und Demokratie, Agentur für Grundrechte, Europäisches Netz der nationalen Menschenrechtsinstitutionen und Civil Society Europe.

<sup>108</sup> [Civil society recommendations: how the Commission can improve the credibility, inclusiveness and impact of the Rule of Law Report, European Partnership for Democracy](#) (Empfehlungen der Zivilgesellschaft: Wie die Kommission die Glaubwürdigkeit, die Inklusivität und die Wirkung des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit verbessern kann, Europäische Partnerschaft für Demokratie).

zur Stärkung der Demokratie weltweit ist eine Priorität. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind die weltweit größten Geber im Bereich der Demokratieförderung. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine zeigt, wie dringend es ist, verstärkt Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung unserer Werte zu ergreifen, mit gutem Beispiel voranzugehen und mit unseren internationalen Partnern zusammenzuarbeiten, etwa in den Gremien der Vereinten Nationen und des Europarates. Die Kommission und mehrere Mitgliedstaaten haben zu den Verpflichtungen auf dem vom Präsidenten der Vereinigten Staaten ausgerichteten Gipfeltreffen für Demokratie zur Stärkung der demokratischen Werte weltweit beigetragen und sind nunmehr führend an den Anstrengungen beteiligt, diese Verpflichtungen während des Aktionsjahrs umzusetzen.

Die EU tritt weltweit nachdrücklich für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein, wie es den UN-Zielen für die nachhaltige Entwicklung entspricht<sup>109</sup> und auch im Aktionsplan der EU für Menschenrechte und Demokratie 2020-2024<sup>110</sup> deutlich wird. Was unsere unmittelbare Nachbarschaft angeht, so gehört zu den – in den „Kopenhagen-Kriterien“ enthaltenen – Kernanforderungen für die EU-Mitgliedschaft die Rechtsstaatlichkeit, die für die europäische Perspektive der Bewerberländer und der möglichen Bewerberländer von zentraler Bedeutung ist. Ebenso wichtig ist die überarbeitete Erweiterungsmethode, die die Rechtsstaatlichkeit in den Mittelpunkt des Beitrittsprozesses stellt. Die EU hält an ihrem kohärenten Konzept bei der Zusammenarbeit mit den Bewerberländern und den möglichen Bewerberländern, den Ländern in der Nachbarschaft und bei allen Maßnahmen im Außenbereich auf bilateraler, regionaler und multilateraler Ebene fest. Die EU befasst sich regelmäßig mit Fragen der Rechtsstaatlichkeit in Menschenrechtsdialogen mit Partnerländern und auf multilateraler Ebene, insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen.

Die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit auf globaler Ebene schließt eine Stärkung der Zusammenarbeit in Fragen der Rechtsstaatlichkeit mit internationalen und regionalen Organisationen ein.<sup>111</sup> Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte stellen weiter die zentralen Prioritäten der Zusammenarbeit zwischen der EU und dem Europarat dar<sup>112</sup>, in deren Kontext die EU ihre Entschlossenheit bekräftigt hat, die unabhängige Zivilgesellschaft zu schützen und zu fördern und gleichzeitig Personen, die für die Menschenrechte eintreten, und die freien Medien zu schützen. Genauso ist das Bekenntnis der EU zur Achtung und zur Verteidigung bzw. Verwirklichung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in allen Bereichen ihres auswärtigen Handelns und zur Unterstützung des Menschenrechtssystems der Vereinten Nationen als Eckpfeiler ihres auswärtigen Handelns ein zentrales Leitprinzip für die Mitarbeit der EU in den Gremien der Vereinten Nationen. Internationale Organisationen, insbesondere die zentralen Gremien im Europarat<sup>113</sup>, sind nach wie vor wichtige Partner für die Vorbereitung des Berichts und die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in Europa, und die Kommission wird weiter eng mit ihnen zusammenarbeiten.

---

<sup>109</sup> [Sustainable Development Goals](#) (Ziele für nachhaltige Entwicklung).

<sup>110</sup> [EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020-2024](#).

<sup>111</sup> Etwa die Vereinten Nationen, der Europarat, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

<sup>112</sup> [Schlussfolgerungen des Rates zu den Prioritäten der EU für die Zusammenarbeit mit dem Europarat \(2020–2022\)](#)

<sup>113</sup> Venedig-Kommission, Gruppe der Staaten gegen Korruption (Groupe d'États contre la corruption, GRECO), Parlamentarische Versammlung des Europarates, der Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR).

Die Kommission will dieses Schlüsselement für ihre Arbeit im Bereich der Rechtsstaatlichkeit weiter stärken, wobei sie auf ihren engen Beziehungen mit dem Europarat und anderen internationalen Gremien aufbaut.

### **3.3 Maßnahmen der EU zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit**

Der jährliche Bericht über die Rechtsstaatlichkeit ist ein Präventionsmechanismus, mit dem die Rechtsstaatlichkeit in der ganzen EU gestärkt werden soll, indem das Bewusstsein für Herausforderungen geschärft und frühzeitig die Suche nach Lösungen erleichtert wird, um eine Verschlechterung der Lage im Bereich der Rechtsstaatlichkeit zu verhindern. Der Bericht ergänzt eine Reihe weiterer Mechanismen und Instrumente auf EU-Ebene mit jeweils eigenem Zweck. Dieser Abschnitt enthält einen Überblick über die einschlägigen Maßnahmen und Mechanismen.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) zur Rechtsstaatlichkeit hat sich weiter gefestigt. Der EuGH hat über eine Reihe von Vorabentscheidungsersuchen nationaler Gerichte entschieden. Im Urteil vom 6. Oktober 2021<sup>114</sup> hat der EuGH präzisiert, in welchen drei Fällen ein innerstaatliches Gericht letzter Instanz davon absehen kann, den EuGH um eine Vorabentscheidung zu ersuchen, wenn ihm eine Frage nach Auslegung des Unionsrechts vorgelegt wird<sup>115</sup>. In einer anderen Rechtssache entschied der EuGH, dass das Unionsrecht ein innerstaatliches Höchstgericht daran hindert, die Rechtswidrigkeit eines Vorabentscheidungsersuchens festzustellen, weil die vorgelegten Fragen nicht erheblich oder erforderlich seien.<sup>116</sup> Der EuGH erklärte ferner, dass innerstaatliche Gerichte aufgrund des Vorrangs des EU-Rechts nicht durch die Gefahr disziplinarrechtlicher Sanktionen daran gehindert werden dürfen, Entscheidungen eines Verfassungsgerichts, die gegen EU-Recht verstoßen, unangewendet zu lassen.<sup>117</sup>

Der EuGH hat weiter die von der Kommission bei ihm angestrebten Vertragsverletzungsverfahren geprüft. Wurde einstweiligen Anordnungen des EuGH nicht Folge geleistet, hat die Kommission den EuGH aufgefordert, finanzielle Sanktionen zu verhängen.<sup>118</sup> Die Kommission ist weiterhin ihrer Rolle als Hüterin der EU-Verträge gerecht

---

<sup>114</sup> Urteil vom 6. Oktober 2021, *Consorzio Italian Management und Catania Multiservizi*, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799.

<sup>115</sup> Der Gerichtshof hatte in der Rechtssache *Cilfit* (Urteil vom 6. Oktober 1982, *Cilfit u. a.*, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335) drei Fälle erläutert, in denen innerstaatliche Gerichte letzter Instanz nicht verpflichtet sind, um eine Vorabentscheidung zu ersuchen: i) die Frage ist für die Entscheidung des Rechtsstreits unerheblich; ii) die fragliche Bestimmung des Unionsrechts war bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof; iii) die richtige Auslegung des Unionsrechts ist derart offenkundig, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt. Sind diese Fälle bei der Frage nach der Auslegung des Unionsrechts hingegen nicht gegeben, so muss das Gericht letzter Instanz den Gerichtshof anrufen.

<sup>116</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 23. November 2021, *IS*, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

<sup>117</sup> Urteil vom 21. Dezember 2021, *Euro Box Promotion u. a.*, in den verbundenen Rechtssachen C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 und C-840/19.

<sup>118</sup> Am 27. Oktober 2021 verhängte der Gerichtshof ein tägliches Zwangsgeld in Höhe von 1 Mio. EUR gegen Polen, solange die einstweilige Anordnung vom 14. Juli 2021, insbesondere im Hinblick auf die Funktionsweise der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts Polens, nicht vollständig umgesetzt worden war.

geworden und hat erforderlichenfalls Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, um gegen bestimmte Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit vorzugehen.<sup>119</sup>

Das Verfahren zum Schutz der gemeinsamen Werte der EU gemäß Artikel 7 EUV wird im Rat in Bezug auf [Polen](#) und [Ungarn](#) fortgeführt. Im Rahmen dieses Verfahrens kann der Rat feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte der Union besteht, und entsprechende Maßnahmen ergreifen. Der Rat hörte im Februar 2022 [Polen](#) und im Mai 2022 [Ungarn](#) an und bilanzierte im Dezember 2021 den Sachstand in Bezug auf beide Mitgliedstaaten<sup>120</sup>.

Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit ist nach wie vor eine Grundvoraussetzung für die ordnungsgemäße Verwaltung von EU-Mitteln. Die Verordnung über eine allgemeine Konditionalitätsregelung<sup>121</sup> soll die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung der Union und die finanziellen Interessen der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit schützen. Die Kommission überwacht die Lage in den Mitgliedstaaten, seitdem die Verordnung über eine allgemeine Konditionalitätsregelung am 1. Januar 2021 in Kraft getreten ist, und hat Leitlinien für die Anwendung der Verordnung erlassen<sup>122</sup>. Der EuGH bestätigte in seinen Urteilen vom 16. Februar 2022<sup>123</sup> die Vereinbarkeit der Verordnung mit den EU-Verträgen. Im April 2022 leitete die Kommission erstmals das förmliche Verfahren der Verordnung über eine allgemeine Konditionalitätsregelung gegen Ungarn ein.<sup>124</sup>

Einen damit verbundenen Rahmen für den Schutz mehrerer EU-Fonds stellt die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen<sup>125</sup> dar, die am 1. Juli 2021 in Kraft trat. Als Teil der „zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzungen“ schreibt sie den Mitgliedstaaten vor, wirksame Mechanismen einzurichten, um zu gewährleisten, dass die aus den Fonds unterstützten Programme und deren Durchführung mit den in der Charta der Grundrechte verankerten Rechten und Grundsätzen vereinbar sind, auch dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein faires Verfahren vor einem zuvor durch Gesetz errichteten unabhängigen und unparteiischen Gericht. Die Mitgliedstaaten haben dafür zu sorgen, dass die zielübergreifende grundlegende Voraussetzung bei der Ausarbeitung eines Programms erfüllt ist und während des gesamten Programmplanungszeitraums erfüllt bleibt.

Eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit – insbesondere im Hinblick auf die Wirksamkeit der Justizsysteme, die Korruptionsbekämpfung und die Qualität und Inklusivität des Rechtsetzungsprozesses – sind zudem Teil des Europäischen Semesters, sofern diese Aspekte von makroökonomischer Bedeutung sind und sich auf

---

<sup>119</sup> So beschloss die Kommission am 22. Dezember 2021, aufgrund ernsthafter Bedenken in Bezug auf den polnischen Verfassungsgerichtshof und dessen jüngste Rechtsprechung, in der der Vorrang des EU-Rechts angefochten wurde, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen einzuleiten.

<sup>120</sup> Das Verfahren nach Artikel 7 EUV wurde 2017 von der Kommission gegen Polen und 2018 vom Europäischen Parlament gegen Ungarn eingeleitet.

<sup>121</sup> Verordnung (EU) 2020/2092 vom 16. Dezember 2020 (ABl. L 4331 vom 22.12.2020, S. 1).

<sup>122</sup> Leitlinien für die Anwendung der Verordnung über eine allgemeine Konditionalitätsregelung (C(2022) 1382 final).

<sup>123</sup> Siehe Rechtssachen C-156/21 und C-157/21. Am 16. Februar 2022 erließ der EuGH seine Urteile und wies die Klagen Polens und Ungarns auf Nichtigerklärung der Verordnung über eine allgemeine Konditionalitätsregelung ab.

<sup>124</sup> Am 27. April 2022 leitete die Kommission erstmals den Verfahrensschritt gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung über eine allgemeine Konditionalitätsregelung ein.

<sup>125</sup> Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021.

Unternehmensumfeld, Investitionen, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung auswirken. Um zu gewährleisten, dass einer Reihe der im Rahmen des Semesters abgegebenen länderspezifischen Empfehlungen mit konkreten Reformen und Investitionen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit nachgekommen wird, hat die Kommission mit mehreren Mitgliedstaaten konkrete Etappenziele erörtert und diese in den nationalen Plänen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität verankert; diese Pläne wurden anschließend vom Rat förmlich gebilligt.

Im Frühjahrspaket 2022 des Europäischen Semesters hat die Kommission dem Rat weitere Empfehlungen zur Rechtsstaatlichkeit an zwei Mitgliedstaaten vorgeschlagen.<sup>126</sup> Die Kommission gewährt den Mitgliedstaaten überdies technische Unterstützung – und zwar insbesondere im Rahmen des Instruments für technische Unterstützung –, um die Effizienz, die Qualität und die Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung und der Justizsysteme zu stärken. Die Förderung der Justizreform setzt die Kommission über das jährliche EU-Justizbarometer<sup>127</sup> fort. Das EU-Justizbarometer 2022 enthält erstmals Umfragedaten darüber, wie wirksam nach Ansicht von Unternehmen der Investitionsschutz in den verschiedenen Mitgliedstaaten ist.<sup>128</sup> Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass das Handeln der Behörden, die Stabilität und die Qualität des Rechtsetzungsprozesses sowie die Wirksamkeit der Gerichte und des Eigentumsschutzes Schlüsselfaktoren sind, die für das Vertrauen in den Investitionsschutz vergleichbare Bedeutung haben. Das Europäische Semester und das Justizbarometer ergänzen den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit und fließen gegebenenfalls in den Bericht ein.

Medienfreiheit und Medienpluralismus sind zu einem wichtigen Handlungsbereich auf EU-Ebene geworden. Im Europäischen Aktionsplan für Demokratie 2020 und im Aktionsplan für Medien und audiovisuelle Medien wurde eine Reihe von Initiativen angekündigt, mit denen Medienfreiheit und Medienpluralismus gefördert und geschützt werden sollen. Im September 2021 legte die Kommission den Mitgliedstaaten eine Empfehlung zur Sicherheit von Journalisten vor.<sup>129</sup> Im April 2022 verabschiedete die Kommission ein Maßnahmenpaket zum Schutz von Journalisten und Organisationen der Zivilgesellschaft vor Klagemissbrauch (SLAPP).<sup>130</sup> Die Kommission arbeitet zudem an einem europäischen Rechtsakt über Medienfreiheit.

#### **4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND NÄCHSTE SCHRITTE**

Die Rechtsstaatlichkeit ist für ein EU-weit stabiles, resilientes, faires und demokratisches politisches, wirtschaftliches und soziales Umfeld von grundlegender Bedeutung. Sie ist zentral für einen gut funktionierenden Binnenmarkt und für die Union als Ganzes. Zudem spiegelt sie die Bestrebungen und Werte der Europäerinnen und Europäer, die in Artikel 2 des Vertrags verankert sind, wider. Als Hüterin der EU-Verträge und des Vorrangs des EU-

---

<sup>126</sup> [Europäisches Semester 2022: Frühjahrspaket \(EN\)](#)

<sup>127</sup> Das EU-Justizbarometer 2022 wurde am 19. Mai 2022 veröffentlicht: [EU-Justizbarometer \(EN\)](#)

<sup>128</sup> EU-Justizbarometer 2022, Abbildungen 54 und 55.

<sup>129</sup> Empfehlung der Kommission zur Gewährleistung des Schutzes, der Sicherheit und der Handlungskompetenz von Journalisten und anderen Medienschaffenden in der Europäischen Union (C(2021) 6650 final vom 16.9.2021).

<sup>130</sup> Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“) (COM(2022) 177 final vom 27.4.2022) und Empfehlung der Kommission zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“) (C(2022) 2428 vom 27.4.2022).

Rechts ist die Kommission entschlossen, die Rechtsstaatlichkeit zu schützen und zu fördern. Für die dynamische Weiterentwicklung der EU zu einer grüneren, digitaleren und sozial gerechteren Gesellschaft braucht es auch in Zukunft ein festes Fundament. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine führt uns vor Augen, dass die von uns so geschätzten Werte der EU keineswegs unangefochten sind. Zum Schutz unserer Bürgerinnen und Bürger und ihrer Rechte bedarf es einer entschlossenen und konsequenten Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit in der gesamten EU.

Der jährliche Bericht über die Rechtsstaatlichkeit ist ein wichtiger Bestandteil der Bemühungen zur Förderung und zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit in der EU, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene. Vor dem Hintergrund eines fortgesetzten Engagements und der kontinuierlichen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zeigt der diesjährige Bericht, dass in vielen Mitgliedstaaten weiterhin wichtige Reformen der Rechtsstaatlichkeit durchgeführt und damit die in früheren Berichten aufgezeigten Herausforderungen angegangen wurden. In manchen Mitgliedstaaten bestehen jedoch weiterhin bedeutende Probleme.

Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit – der hiermit in seiner dritten Ausgabe vorliegt – und der anschließende Gesprächszyklus mit den Mitgliedstaaten unter Beteiligung der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments und des Rates sind inzwischen bewährte Instrumente. Im Einklang mit dem präventiven Charakter des Berichts zielen die in diesem Jahr erstmals darin enthaltenen Empfehlungen darauf ab, die Mitgliedstaaten bei ihren Reformen zu unterstützen. In einigen Fällen werden die Mitgliedstaaten durch Empfehlungen dazu angehalten, Maßnahmen zu ergreifen, um den im Bericht angesprochenen besonderen Bedenken Rechnung zu tragen.

Die Kommission hat diesen Bericht in einem kontinuierlichen Dialog mit den Mitgliedstaaten erstellt, bleibt jedoch für ihre Bewertung und die abgegebenen Empfehlungen in vollem Umfang politisch verantwortlich. In der nächsten Ausgabe werden die Entwicklungen weiterverfolgt und die Umsetzung der Empfehlungen bewertet.

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