

Brüssel, den 24.7.2024
COM(2024) 800 final/2

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

Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024

Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

{SWD(2024) 801 final} - {SWD(2024) 802 final} - {SWD(2024) 803 final} -
{SWD(2024) 804 final} - {SWD(2024) 805 final} - {SWD(2024) 806 final} -
{SWD(2024) 807 final} - {SWD(2024) 808 final} - {SWD(2024) 809 final} -
{SWD(2024) 810 final} - {SWD(2024) 811 final} - {SWD(2024) 812 final} -
{SWD(2024) 813 final} - {SWD(2024) 814 final} - {SWD(2024) 815 final} -
{SWD(2024) 816 final} - {SWD(2024) 817 final} - {SWD(2024) 818 final} -
{SWD(2024) 819 final} - {SWD(2024) 820 final} - {SWD(2024) 821 final} -
{SWD(2024) 822 final} - {SWD(2024) 823 final} - {SWD(2024) 824 final} -
{SWD(2024) 825 final} - {SWD(2024) 826 final} - {SWD(2024) 827 final} -
{SWD(2024) 828 final} - {SWD(2024) 829 final} - {SWD(2024) 830 final} -
{SWD(2024) 831 final}

1. EINLEITUNG

Die Rechtsstaatlichkeit ist eine wesentliche Garantie für das reibungslose Funktionieren unserer Demokratien, den Schutz der Rechte des Einzelnen und damit für die Vitalität und den Wohlstand unserer Gesellschaften und Volkswirtschaften. Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Grundrechte bilden die Grundlage für die Bemühungen der Europäischen Union zur Förderung von Frieden, Wohlstand, Wettbewerbsfähigkeit, sozialem Zusammenhalt und Stabilität auf dem gesamten Kontinent und weltweit. Diese Werte, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind¹, geraten oft unter Druck, wodurch die Widerstandsfähigkeit der demokratischen Gesellschaften und Institutionen ständig auf die Probe gestellt wird. Angesichts großer Veränderungen – sei es die COVID-19-Krise, der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine oder der grüne und der digitale Wandel – sind die Werte der EU für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger so wichtig wie eh und je.

Die EU hat mehr und mehr erkannt, dass ein proaktiver Ansatz zur Förderung und Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit das Herzstück ihres Erfolgs ist.² Dies entspricht im Großen und Ganzen den Ansichten und Erwartungen der EU-Bürgerinnen und -Bürger. In einer kürzlich durchgeführten Eurobarometer-Umfrage gaben 74 % der Befragten an, dass die EU ihrer Meinung nach eine wichtige Rolle bei der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit spielt, und 89 % sind der Ansicht, dass es wichtig ist, dass die Grundwerte der EU von allen EU-Mitgliedstaaten geachtet werden.³

Seit 2020 hat der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit, in dem die Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten systematisch und objektiv untersucht werden, jedes Jahr gezeigt, dass die Rechtsstaatlichkeit für die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen in der gesamten EU von Bedeutung ist. Fünf Jahre später hat sich die Bereitschaft der Mitgliedstaaten und der EU insgesamt, neue Herausforderungen zu erkennen, zu verhindern und zu bewältigen, erheblich verbessert. Dies kommt der Widerstandsfähigkeit unserer europäischen Demokratien und dem gegenseitigen Vertrauen in die EU sowie dem reibungslosen Funktionieren des EU-Binnenmarktes zugute und fördert ein Unternehmensumfeld, das Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltiges Wachstum begünstigt.

Die EU setzt sich für die Förderung der Rechtsstaatlichkeit als Eckpfeiler von Menschenrechten und Demokratie weltweit und in ihrer Nachbarschaft ein.⁴ Über die eindeutigen wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Vorteile einer größeren Union hinaus besteht ein zentrales Ziel der EU-Erweiterung darin, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Grundrechte auf unserem Kontinent fest zu verankern.⁵ Neben den Mitgliedstaaten werden im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024 auch bestimmte Erweiterungsländer⁶ bewertet; dies wird die Reformbestrebungen dieser Länder unterstützen, vor dem Beitritt unumkehrbare Fortschritte in den Bereichen Demokratie und

¹ Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union.

² Instrumentarium für die Rechtsstaatlichkeit auf EU-Ebene: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

³ [Eurobarometer-Sonderumfrage 553](#) zur Rechtsstaatlichkeit (2024).

⁴ Siehe den EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020–2024 (JOIN(2020) 5 final).

⁵ Mitteilung der Kommission über Reformen und Überprüfungen von Politikbereichen im Vorfeld der Erweiterung (COM(2024) 146 final).

⁶ Albanien, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien. Die Auswahl spiegelt die Fortschritte im jeweiligen Beitrittsprozess bzw. den Stand der Vorbereitungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit wider.

Rechtsstaatlichkeit zu erzielen und nach dem Beitritt dauerhaft hohe Standards zu gewährleisten.

2. WAHRUNG DER RECHTSSTAATLICHKEIT ZUM NUTZEN DER BÜRGERINNEN UND BÜRGER UND DER UNTERNEHMEN

In den letzten fünf Jahren hat die Kommission am Aufbau eines Rechtsstaatlichkeitsgefüges gearbeitet, das dazu beitragen soll, der Gefahr zu begegnen, die ein Versagen der Rechtsstaatlichkeit für die einzelnen Mitgliedstaaten und die EU insgesamt darstellt.⁷

Das Ziel dieser Bemühungen bestand in der **Förderung** einer Kultur der Rechtsstaatlichkeit, der **Verhinderung** der Entstehung oder Verschlimmerung von Problemen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und einer wirksamen **Reaktion** auf EU-Ebene auf schwierige und anhaltende Herausforderungen. Dies erforderte eine **Diversifizierung der Rechtsstaatlichkeitsinstrumente**, die auf EU-Ebene eingesetzt werden könnten, um für eine optimale Kalibrierung der Maßnahmen zu sorgen.⁸

Durch das Rechtsstaatlichkeitsgefüge und den verbesserten Kenntnisstand in Bezug auf den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit sowie durch die Reformdynamik in den Mitgliedstaaten wurde das gegenseitige Vertrauen gestärkt und ein besseres gemeinsames Verständnis dafür geschaffen, wie sich ein Umfeld kultivieren lässt, in dem die Rechtsstaatlichkeit gedeihen kann.

Ferner haben seit 2020 verschiedene neue EU-Initiativen – aufbauend auf den Ergebnissen der Überwachung im Rahmen dieses Berichts – eine Anhebung der gemeinsamen Standards in Bereichen mit direkter Bedeutung für die Rechtsstaatlichkeit bewirkt. Diese Initiativen werden zu Folgendem einen Beitrag leisten: Förderung der **Integrität**⁹ und Intensivierung der **Korruptionsbekämpfung**¹⁰, Stärkung der **Transparenz und Rechenschaftspflicht in Entscheidungsprozessen**¹¹, Steigerung der **Kapazität und Qualität öffentlicher Verwaltungen** auf allen Ebenen¹², Schutz der **Medienfreiheit und des**

⁷ In der Mitteilung der Kommission „Die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union“ aus dem Jahr 2019 heißt es: „Wenn der Rechtsstaat nicht in sämtlichen Mitgliedstaaten angemessen geschützt wird, beschädigt dies eine der Grundvoraussetzungen in der Union für Solidarität, Kohäsion und das für die gegenseitige Anerkennung einzelstaatlicher Beschlüsse notwendige Vertrauen sowie den Binnenmarkt insgesamt“ (COM(2019) 164).

⁸ Der Europäische Rechnungshof forderte einen besseren Überblick über die verschiedenen Rechtsstaatlichkeitsinstrumente (siehe die [vom Europäischen Rechnungshof vorgenommene Analyse der Berichterstattung über die Rechtsstaatlichkeit](#)).

⁹ [Vereinbarung über die Einrichtung eines interinstitutionellen Gremiums für ethische Normen für Mitglieder von Organen und beratenden Einrichtungen](#).

¹⁰ Paket zur Korruptionsbekämpfung (JOIN(2023) 12 final) mit einem Vorschlag für eine neue Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von Korruption (COM(2023) 234) und einem Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zur Ausweitung des Instrumentariums für Sanktionen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auf schwere Korruptionshandlungen (HR(2023)108).

¹¹ Vorschlag zur Transparenz der Interessenvertretung im Auftrag von Drittländern (COM(2023) 637).

¹² Die Mitteilung „Den europäischen Verwaltungsraum stärken (CompAct)“ (COM(2023) 667) umfasst einen Rahmen für die Mitgliedstaaten für die Weiterbildung von öffentliche Sachverständigen und die Nutzung von Technologie zwecks Bewältigung der Herausforderungen in den Bereichen gutes Regierungshandeln, Effizienz der Justiz und Korruption.

Medienpluralismus¹³ sowohl online als auch offline, Stärkung **unabhängiger Behörden wie der nationalen Gleichbehandlungsstellen**¹⁴ sowie **Förderung und Schutz eines zivilgesellschaftlichen Raums**¹⁵, in dem die Bürgerinnen und Bürger sowie eine aktive und unabhängige Zivilgesellschaft von den richtigen Bedingungen und Instrumenten für eine sinnvolle Teilhabe und Beteiligung profitieren.

Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit im Mittelpunkt des Rechtsstaatlichkeitsgefüges in der EU

Bei der Einsetzung des neuen Kollegiums der Kommissionsmitglieder im Jahr 2019 hat Präsidentin von der Leyen die Rechtsstaatlichkeit ganz oben auf die politische Agenda gesetzt und den **Bericht über die Rechtsstaatlichkeit** als eine der zentralen politischen Leitlinien für das laufende Mandat festgelegt – eine Verpflichtung, die sie in den nächsten fünf Jahren noch weiter stärken will.

Der Bericht ist als jährlicher Zyklus konzipiert und konzentriert sich auf die Prävention, indem das Bewusstsein für die wichtigsten Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit geschärft wird. Durch das Erkennen von Herausforderungen sollen die Mitgliedstaaten dabei unterstützt werden, gemeinsam mit der Kommission, anderen Mitgliedstaaten und wichtigen Interessenträgern wie der Venedig-Kommission Lösungen zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit zu finden.¹⁶ Der Bericht ist zu einem zentralen Instrument im Instrumentarium der EU für die Rechtsstaatlichkeit sowie zu einem wichtigen Bezugspunkt auf EU- und nationaler Ebene geworden. Die gezielte Überwachung im Rahmen des Berichts hat zu einem besseren gemeinsamen Verständnis der Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten geführt und dabei geholfen, Risiken zu ermitteln, mögliche Lösungen zu erarbeiten und frühzeitig gezielte Unterstützung bereitzustellen.

Alljährlich wird in dem Bericht **eine Bestandsaufnahme der Lage der Rechtsstaatlichkeit in jedem Mitgliedstaat und in der EU insgesamt vorgenommen**, wobei auf strukturierte Weise und rigoros wichtige nationale Entwicklungen – sowohl positive als auch negative – in vier Schlüsselbereichen bewertet werden: **Justiz, Korruptionsbekämpfung, Medienpluralismus und Medienfreiheit sowie institutionelle Gewaltenteilung**. Mit der ihm zugrunde liegenden transparenten und objektiven Methodik, die auf anerkannten rechtsstaatlichen Standards beruht, gewährleistet der Bericht eine faire und gleiche

¹³ Verordnung (EU) 2024/1083 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU (Europäisches Medienfreiheitsgesetz) und Richtlinie (EU) 2024/1069 über den Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“). Die Arbeiten an der Empfehlung von 2021 zur Sicherheit von Journalisten (C(2021) 6650 vom 16. September 2021) und den Vorschlägen zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“) (C(2022) 2428 vom 27. April 2022) werden fortgesetzt.

¹⁴ Richtlinie (EU) 2024/1500 über Standards für Gleichbehandlungsstellen und Richtlinie (EU) 2024/1499 des Rates über Standards für Gleichbehandlungsstellen.

¹⁵ Empfehlung der Kommission zur Förderung der Mitwirkung und der wirksamen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen der Zivilgesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen (C(2023) 8627).

¹⁶ COM(2020) 580 final.

Behandlung aller Mitgliedstaaten, wobei auch den spezifischen nationalen Gegebenheiten und Rechtstraditionen Rechnung getragen wird.

Seit 2022 enthält der Bericht **spezifische Empfehlungen** an die Mitgliedstaaten, um sie in ihren Bemühungen, Reformen voranzubringen, besser zu unterstützen und zu ermitteln, wo Verbesserungen oder Folgemaßnahmen erforderlich sein könnten. Im Jahr 2023 waren fast 65 % der ersten Reihe spezifischer Empfehlungen aus dem Jahr 2022 befolgt worden, was eine positive Reformdynamik in der gesamten EU widerspiegelt. Im Jahr 2024 setzte sich dieser Trend fort: 68 % der Empfehlungen von 2023 wurden befolgt.¹⁷

Dies zeigt, dass die Mitgliedstaaten erhebliche Anstrengungen unternehmen, um den Empfehlungen aus dem Bericht nachzukommen. Gleichzeitig kann die Zeit für die Umsetzung bei gewissen Empfehlungen – je nach Art und Gegenstand – über den jährlichen Zyklus dieser Berichte hinausgehen. Gründe dafür sind zum Beispiel, dass umfangreiche Konsultationen mit Politikern und Interessenvertretern erforderlich sind oder dass Wahlzyklen den Fortschritt der Gesetzgebung unterbrechen können. Der Bericht und die darin enthaltenen Empfehlungen schaffen zudem einen Fokus für die Überwachung der Lage vor Ort sowie der Ergebnisse der Reformen.

Dialog und Folgemaßnahmen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und EU-Ebene

Der Bericht und die darin enthaltenden Empfehlungen sind der Grundstein für einen kontinuierlichen **Dialog** mit und zwischen den Mitgliedstaaten. Dazu gehören verstärkte Kontakte zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, einschließlich der nationalen Parlamente, die als Gesetzgeber und bei der Rechenschaftspflicht gegenüber der Exekutive eine zentrale Rolle bei der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit spielen. Regelmäßige Sitzungen des **EU-Netzes der nationalen Kontaktstellen für Rechtsstaatlichkeit** dienen als Forum für den Erfahrungsaustausch über Themen von gemeinsamem Interesse, die in den Berichten über die Rechtsstaatlichkeit hervorgehoben werden.¹⁸

Der Bericht hat sich zu einem Kernstück der Arbeit der EU-Organe im Bereich der Rechtsstaatlichkeit entwickelt. Der **jährliche Dialog über Rechtsstaatlichkeit** im Rat¹⁹, dem der Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit zugrunde liegt, schafft anerkanntermaßen einen Raum für einen konstruktiven politischen Austausch zwischen den Mitgliedstaaten sowie für den Austausch von bewährten Verfahren und Erkenntnissen. Im Jahr 2023 bewertete der Rat seinen Dialog positiv und strebte eine häufigere Abhaltung an.²⁰ Darüber hinaus hat der Rat (Justiz) während jedes sechsmonatigen Ratsvorsitzes weiterhin

¹⁷ Bei rund 20 % der Empfehlungen wurden erhebliche Fortschritte erzielt oder sie wurden vollständig umgesetzt; bei 50 % der Empfehlungen wurden einige Fortschritte erzielt. Bei den übrigen Empfehlungen wurden keine Fortschritte festgestellt.

¹⁸ [Netz nationaler Kontaktstellen für Rechtsstaatlichkeit \(europa.eu\)](#). Im vergangenen Jahr fand ein Austausch über bewährte Verfahren statt, u. a. in Bezug auf Bürgerbeauftragte und nationale Menschenrechtsinstitutionen, Fallzuweisungssysteme sowie Instrumente zur technischen Unterstützung von Reformen sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in den Erweiterungsländern.

¹⁹ In this context, the General Affairs Council held a horizontal discussion on general rule of law developments in September 2023, and country-specific discussions in October 2023 and January and May 2024.

²⁰ Bewertung des Rechtsstaatlichkeitsdialogs des Rates – [Schlussfolgerungen des Vorsitzes](#). Mit der Bewertung wurde der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit als Grundlage für den jährlichen Dialog formalisiert.

aktuelle Fragen der Rechtsstaatlichkeit erörtert.²¹ Rechtsstaatlichkeitsbezogene Fragen sind auch für die Arbeit anderer Ratsformationen relevant, wie aus der Aussprache im Mai 2024 über die Förderung einer Kultur der Rechtsstaatlichkeit durch Bildung im Rat (Bildung) hervorgeht.

Das **Europäische Parlament** hat sein großes Interesse nicht nur in den jährlichen Debatten über die Berichte über die Rechtsstaatlichkeit, sondern auch in länderspezifischen Debatten und öffentlichen Anhörungen zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten unter Beweis gestellt.²² Die neue Gruppe zur Beobachtung der Wahrung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte bot einen zusätzlichen Schwerpunkt.

Der Bericht trug auch dazu bei, eine umfassendere Debatte über die Rechtsstaatlichkeit anzuregen. Als Beispiel in diesem Zusammenhang zu nennen ist die zweite hochrangige Konferenz der Präsidenten der höchsten Verfassungsgerichtsbarkeiten der EU, die im November 2023 stattfand.²³ Im Januar 2024 war der 13. direkte Dialog zwischen den Bürgermeistern der EU-Hauptstädte und der Kommission dem Thema Rechtsstaatlichkeit gewidmet, wobei die teilnehmenden Bürgermeister die lokale Dimension der vier Säulen des Berichts erörterten.²⁴ Der Europäische Rechnungshof hat zu den weiteren Überlegungen über den Bericht beigetragen und im Februar 2024 eine Analyse der Berichterstattung der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit veröffentlicht.²⁵

Der Bericht wirkte auch als Katalysator für eine stärkere Einbeziehung der **Zivilgesellschaft und der Interessenträger** in Fragen der Rechtsstaatlichkeit. Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung und dem Schutz der in den EU-Verträgen und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Werte und Rechte und tragen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit vor Ort bei. Organisationen der Zivilgesellschaft und Berufsverbände, die Gruppen wie Richter, Staatsanwälte oder Journalisten vertreten, liefern jedes Jahr wesentliche Beiträge zu dem Bericht. Organisationen der Zivilgesellschaft haben ferner wertvolle Empfehlungen zur Verbesserung des Vorbereitungsprozesses für die Berichte abgegeben, was zu einer Verlängerung der Dauer der Konsultation der Interessenträger und zu mehr Transparenz geführt hat.²⁶

Die Kommission hat weiterhin gemeinsam mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte **nationale Dialoge über Rechtsstaatlichkeit** organisiert, um verschiedene nationale Interessenträger auf nationaler Ebene zusammenzubringen und sie stärker in die

²¹ Im März 2024 wurde im Rat (Justiz) die Widerstandsfähigkeit des Justizsystems im Umgang mit kriminellen Vereinigungen in einem Rechtsstaat erörtert. Im Oktober 2023 konzentrierte sich die Aussprache im Rat (Justiz) auf die Stärkung der Effizienz und Qualität des nationalen Justizsystems.

²² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. Februar 2024 zu dem Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit 2023 (2023/2113(INI)), EP P9_TA(2024)0108 sowie spezielle Plenardebatten betreffend Malta (19. Oktober 2023), die Slowakei (17. Januar 2024), Griechenland (7. Februar 2024) und Ungarn (24. April 2024).

²³ Zu den Teilnehmern gehörten der Gerichtshof der Europäischen Union und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte.

²⁴ Im Anschluss an den Dialog legten die Bürgermeister der EU-Hauptstädte ein Positionspapier als Beitrag zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024 vor, in dem unter anderem gefordert wird, der lokalen Dimension der Rechtsstaatlichkeit mehr Aufmerksamkeit zu widmen und zusätzliche EU-Mittel für lokale Bildungsinitiativen in diesem Bereich bereitzustellen.

²⁵ [Vom Europäischen Rechnungshof vorgenommene Analyse der Berichterstattung über die Rechtsstaatlichkeit.](#)

²⁶ Insbesondere im Vorfeld der Länderbesuche, siehe: [2024 Rule of Law Report – Europäische Kommission \(europa.eu\).](#)

Folgemaßnahmen zu den Berichten über die Rechtsstaatlichkeit einzubeziehen. Sie bieten der Kommission und den nationalen Behörden wertvolle Gelegenheiten, Perspektiven der Zivilgesellschaft einzuholen, verschiedene Interessenträger zu versammeln und kooperative Ansätze für die Umsetzung der Empfehlungen auszuloten.²⁷

Unterstützung von Reformen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit

Wirksame Justizsysteme, Korruptionsbekämpfung und eine gute Rechtsetzung sind von unmittelbarer wirtschaftlicher Bedeutung und haben Einfluss auf Investitionen, Wachstum und Beschäftigung und damit auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes. Rechtsstaatlichkeit und verantwortungsvolle Staatsführung sind Eckpfeiler für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts, für ein gesundes Unternehmensumfeld, für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und für wirksame Strukturreformen. Als solche sind sie Teil des **Europäischen Semesters** und der länderspezifischen Empfehlungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters abgegeben werden.

Mehrere Mitgliedstaaten haben zur Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen spezifische Maßnahmen zur Rechtsstaatlichkeit und damit verbundene Etappenziele und Zielwerte in ihre nationalen **Aufbau- und Resilienzpläne (ARP)** aufgenommen. Dies hat dazu beigetragen, wichtige Reformen in Bezug auf die Justizsysteme, die Korruptionsbekämpfung und die allgemeine Transparenz und Inklusivität des Rechtsetzungsprozesses voranzutreiben.²⁸ Insbesondere haben die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, um die Unabhängigkeit der Justiz zu stärken (z. B. Reform der Disziplinarregelung für Richter und Staatsanwälte) und die Leistungsfähigkeit der Justizsysteme zu verbessern (z. B. Reform der Gerichtsstruktur). Im Einklang mit den in ihren Plänen eingegangenen Verpflichtungen haben einige Mitgliedstaaten auch den Kampf gegen die Korruption intensiviert, etwa indem die für die Korruptionsbekämpfung zuständigen Institutionen gestärkt wurden. Überdies haben die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, um die Qualität des Gesetzgebungsverfahrens zu verbessern (z. B. verbindliche Einführung von öffentlichen Konsultationen und Folgenabschätzungen). In bestimmten Fällen wurden diese Verpflichtungen aus den Aufbau- und Resilienzplänen als unerlässlich für den Schutz der finanziellen Interessen der EU erachtet, wobei ihre zufriedenstellende Erfüllung Voraussetzung für den Zugang zu Auszahlungen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität war.

Auch andere **EU-Mittel** haben dazu beigetragen, die Kapazitäten der Justiz, der Medien und der Zivilgesellschaft zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit zu stärken; hinzu kommen technische Unterstützung und Fachwissen für gezielte Reformen, insbesondere über das Instrument für technische Unterstützung, bei dem der Schwerpunkt auf der Verbesserung der Effizienz und Qualität der öffentlichen Verwaltung und der Justiz sowie auf der Bewältigung von Herausforderungen in den Bereichen Korruptionsbekämpfung und Medienpluralismus liegt.²⁹ Dies wurde in den Mitgliedstaaten auch durch den Zugang zu **internationalem Fachwissen** im Rahmen der Zusammenarbeit mit dem Europarat und seinen verschiedenen Gremien³⁰ sowie durch den Austausch mit Praktikern aus anderen Mitgliedstaaten unterstützt.

²⁷ Für weitere Informationen siehe: [National rule of law dialogues – Europäische Kommission \(europa.eu\)](#).

²⁸ See the [Commission Report on the Implementation of the Recovery and Resilience Facility: weitere Fortschritte](#) (COM(2023) 545).

²⁹ Weitere Programme, die wichtige Unterstützung liefern, sind das Programm „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ und das Programm „Kreatives Europa“.

³⁰ Notably the Venice Commission and the Group of States Against Corruption (GRECO).

Ausbau der Kapazitäten zur Reaktion auf Probleme im Bereich der Rechtsstaatlichkeit

Ergänzend zur Entwicklung des Instrumentariums für die Rechtsstaatlichkeit zur Prävention und zur Schaffung von Anreizen für Reformen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit hat die EU auch ihre Kapazitäten zur Reaktion auf Probleme im Bereich der Rechtsstaatlichkeit ausgebaut.

Die Kommission ist weiterhin ihrer Rolle als Hüterin der EU-Verträge gerecht geworden.³¹ Erforderlichenfalls hat sie **Vertragsverletzungsverfahren** eingeleitet, um gegen bestimmte Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit vorzugehen. Die Unabhängigkeit der Justiz steht im Mittelpunkt einer wichtigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) in Fällen, die aufgrund eines Vertragsverletzungsverfahrens der Kommission oder ein Vorabentscheidungsersuchen eines nationalen Gerichts eingeleitet wurden.

Die **allgemeine Konditionalitätsregelung** zum Schutz des Haushalts der Union trat 2021 in Kraft und hat zum Ziel, die wirtschaftliche Haushaltsführung und die finanziellen Interessen der EU vor Verstößen gegen den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit zu bewahren.³² Die Kommission hat die Lage in allen Mitgliedstaaten genau im Blick und ergreift erforderlichenfalls Maßnahmen. Im Jahr 2022 leitete die Kommission ein Verfahren zum Schutz des EU-Haushalts vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn ein.³³ Auf Vorschlag der Kommission beschloss der Rat im Dezember 2022 haushaltspolitische Schutzmaßnahmen.³⁴ Die Umsetzung einiger Abhilfemaßnahmen, die als Reaktion auf das Konditionalitätsverfahren vorgeschlagen wurden, ist zwar im Gange, aber es bestehen weiterhin erhebliche Mängel, und Ungarn hat keine neuen Maßnahmen ergriffen, um die noch bestehenden Bedenken auszuräumen. Daher kam die Kommission am 13. Dezember 2023 zu dem Schluss, dass die vom Rat ein Jahr zuvor erlassenen Maßnahmen weiterhin in Kraft bleiben sollten. Die Kommission ist bereit, weiter mit Ungarn zusammenzuarbeiten, um die verbleibenden Bedenken auszuräumen.³⁵

Ein weiteres Instrument, mit dem Reformen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der **Charta der Grundrechte der Europäischen Union** gefördert wurden, ist die **zielübergreifende grundlegende Voraussetzung** gemäß der Dachverordnung (im Folgenden „zielübergreifende grundlegende Voraussetzung“). Die Mitgliedstaaten müssen wirksame Mechanismen einrichten, um bei der Durchführung von EU-Programmen die Einhaltung der Charta in allen Stadien zu gewährleisten.³⁶ Dazu gehört auch die Einhaltung

³¹ In der Mitteilung „Durchsetzung des EU-Rechts für ein Europa, das greifbare Ergebnisse liefert“ aus dem Jahr 2022 (COM(2022) 518) wurde betont, dass die EU eine Rechtsgemeinschaft ist, die auf gemeinsamen Werten beruht, die von allen Mitgliedstaaten getragen werden, wobei die Anwendung und Durchsetzung des EU-Rechts und die Achtung der Rechtsstaatlichkeit das Fundament der EU bilden.

³² In January 2024, the Commission reported on the operation of the regulation establishing the general regime of conditionality and concluded that the measures adopted until that moment had proved effective in protecting the EU financial interests (COM (2024) 17 final/2).

³³ Am 27. April 2022 leitete die Kommission erstmals den Verfahrensschritt gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Konditionalitätsverordnung ein.

³⁴ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/2506 des Rates vom 15. Dezember 2022.

³⁵ Beschluss C(2023) 8999 final der Kommission vom 13. Dezember 2023. Gemäß der Konditionalitätsverordnung kann Ungarn weitere Vorschläge für Abhilfemaßnahmen vorlegen; ist die Kommission der Ansicht, dass die Probleme teilweise oder vollständig behoben worden sind, unterbreitet sie dem Rat einen Vorschlag zur Anpassung oder Aufhebung der Maßnahmen.

³⁶ Die Dachverordnung umfasst Regelungen für drei kohäsionspolitische Fonds, einen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds und drei Fonds für innere Angelegenheiten – alle mit geteilter Mittelverwaltung. Nach der zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzung müssen die Mitgliedstaaten auch über einen soliden Beschwerdemechanismus verfügen.

des in der Charta verankerten Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein faires Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht. Dieses Instrument hat sich in der Praxis bewährt, denn bisher gab es zwei Fälle, in denen die Kommission EU-Mittel erst freigegeben hat, nachdem die betreffenden Mitgliedstaaten die Reformen durchgeführt hatten, die zur Erfüllung der zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzung in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz erforderlich waren.

Schließlich wurde das **Verfahren nach Artikel 7 Absatz 1 EUV**, das es dem Rat ermöglicht, festzustellen, ob die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte der EU besteht, und Folgemaßnahmen zu diesen Risiken zu ergreifen, im Rat fortgesetzt. Artikel 7 EUV³⁷ ist ein außergewöhnliches Instrument, das die EU nutzen kann, um gegen die schwerwiegendsten Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat vorzugehen. Bisher wurde das Verfahren zweimal eingeleitet: zunächst von der Kommission in Bezug auf Polen im Dezember 2017³⁸ und dann vom Europäischen Parlament in Bezug auf Ungarn im September 2018³⁹. Bei beiden Verfahren führte der Rat mehrere förmliche Anhörungen und Sitzungen zum Stand der Dinge durch, ohne jedoch einen Beschluss über den Übergang in die nächste Verfahrensphase zu fassen.⁴⁰ Nach einer Reihe positiver Entwicklungen in Polen kam die Kommission im Mai 2024 zu dem Schluss, dass die Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung des Verfahrens nicht mehr gegeben sind. Um die im begründeten Vorschlag der Kommission vom Dezember 2017 behandelten Fragen der Unabhängigkeit der Justiz anzugehen, haben die polnischen Behörden einen Aktionsplan verabschiedet, den die Kommission bei ihrer Überwachung heranziehen wird.⁴¹ Da die Kommission der Ansicht war, dass keine eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch Polen mehr besteht, hat sie ihren mit Gründen versehenen Vorschlag zurückgezogen, sodass das Verfahren gegen Polen nun eingestellt ist. Die Überwachung der Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit wird im Rahmen des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit fortgesetzt.

Zusätzliche Garantien sind auch im Rahmen anderer Instrumente vorgesehen. Im Rahmen der **Aufbau- und Resilienzfazilität** nimmt die Kommission eine engmaschige Überwachung der Erfüllung der Etappenziele vor und kann künftige Zahlungen teilweise aussetzen, wenn Etappenziele oder Zielwerte, die zuvor positiv bewertet wurden, rückgängig gemacht werden.⁴² Ist die rückgängig gemachte Maßnahme für den Schutz der finanziellen Interessen der EU von Belang, so werden alle zukünftigen Zahlungen blockiert und können erst bei erneuter Erfüllung wieder freigegeben werden. Gemäß der Dachverordnung müssen die **zielübergreifenden und thematischen grundlegenden Voraussetzungen** während des gesamten Programmplanungszeitraums erfüllt sein. Wenn ein Mitgliedstaat zu irgendeinem Zeitpunkt eine zuvor positiv bewertete grundlegende Voraussetzung nicht mehr erfüllt, könnte eine neue Bewertung zu einer Blockierung von EU-Zahlungen führen.

³⁷ In Artikel 7 EUV sind die Bedingungen festgelegt, unter denen der Europäische Rat feststellen kann, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Wenn der Rat feststellt, dass eine solche schwerwiegende und anhaltende Verletzung vorliegt, kann er die Maßnahmen festlegen, die zu ergreifen sind, um die einem Mitgliedstaat aus den Verträgen erwachsenden Rechte auszusetzen.

³⁸ Vorschlag für einen Beschluss des Rates (COM(2017) 835 vom 20.12.2017).

³⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. September 2018 (2017/2131(INL)).

⁴⁰ Im Falle Ungarns fanden bislang sieben förmliche Anhörungen statt. Im Falle Polens fanden sechs Anhörungen statt, bevor der Vorschlag der Kommission zurückgezogen wurde.

⁴¹ Siehe auch das Länderkapitel zu Polen (SWD(2024) 821).

⁴² Bericht der Kommission zur Durchführung der Aufbau- und Resilienzfazilität: weitere Fortschritte (COM(2023) 545).

Rechtsstaatlichkeit im Zentrum des Erweiterungsprozesses und der Zusammenarbeit mit externen Partnern

Die grundlose und ungerechtfertigte Aggression Russlands gegen die Ukraine und ihr Volk – jetzt schon im dritten Jahr – ist auch ein direkter Angriff auf die Werte der EU. Die Entschlossenheit der EU, die Rechtsstaatlichkeit und die regelbasierte internationale Ordnung aufrechtzuerhalten, ist angesichts des russischen Angriffskrieges nur noch größer geworden. 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, und es immer mehr Beweise für direkte ausländische Eingriffe in unsere demokratischen Strukturen gibt.⁴³ Die Länder in der Nachbarschaft und im westlichen Balkan sind ebenfalls Ziel russischer Einmischungsversuche, wobei Desinformation und antidemokratische und EU-feindliche Rhetorik ein besonderes Problem darstellen.

Die Konsolidierung demokratischer Strukturen, die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Grundrechte stehen im Mittelpunkt der Zusammenarbeit der EU mit den Erweiterungsländern. **Glaubwürdige und nachhaltige Reformen** in diesen Bereichen sind für Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt von entscheidender Bedeutung. Sie gelten als „wesentliche Elemente“ der EU-Erweiterungspolitik.⁴⁴ Mit der vom Rat im Jahr 2020 gebilligten überarbeiteten Verfahrensweise bei der Erweiterung⁴⁵ wurde die zentrale Bedeutung der wesentlichen Elemente zu Beginn und am Ende der Beitrittsverhandlungen bekräftigt, wobei Fortschritte in Bezug auf die wesentlichen Elemente der Schlüssel für den Gesamtfortschritt in den Verhandlungen sind. Sie werden somit während des gesamten Beitrittsprozesses überwacht und bestimmen die Dynamik der Länder auf ihrem Weg zum Beitritt.

Das **jährliche Erweiterungspaket** der Kommission enthält eine Bestandsaufnahme der Gesamtfortschritte der einzelnen Länder auf ihrem Weg zum Beitritt. Nach dem Grundsatz der Beurteilung nach den eigenen Leistungen kann die Kommission nur bei greifbaren und kontinuierlichen Fortschritten im Bereich der Rechtsstaatlichkeit empfehlen, den Beitrittsprozess voranzubringen. Die Rechtsstaatlichkeit ist auch ein wesentliches Element der neuen **Reform- und Wachstumsfazilität für den Westbalkan** und der **Ukraine-Fazilität**. Um diese beiden einzigartigen Unterstützungsmechanismen in vollem Umfang nutzen zu können, müssen die Länder eine vereinbarte Reformagenda ausarbeiten und umsetzen, die konkrete Schritte in Bezug auf die wesentlichen Elemente umfasst.

Wie von Präsidentin von der Leyen in der Rede zur Lage der Union 2023 angekündigt, hat die Kommission beschlossen, die **Beteiligung am Bericht über die Rechtsstaatlichkeit** ab 2024 auszuweiten, um die Arbeit im Rahmen des Beitrittsprozesses zu ergänzen, der nach

⁴³ Zu nennen sind hier beispielsweise Fälle, in denen Abgeordnete im Vorfeld von Wahlen Opfer von Hacking-Angriffen wurden, über Stellvertreter verdecktes Lobbying stattfand oder falsche Forschungsergebnisse herausgegeben wurden, um Menschenrechtsverstöße zu übertünchen, sowie Websites, die vorgeben, unabhängige Medienplattformen zu sein, während sie verdeckt Kampagnen zur politischen Einflussnahme fördern. Siehe die Mitteilung der Kommission über die Verteidigung der Demokratie (COM(2023) 630 final).

⁴⁴ Zusammen mit wirtschaftlichen Kriterien und der Reform der öffentlichen Verwaltung.

⁴⁵ Mitteilung der Kommission „Stärkung des Beitrittsprozesses – Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan“ (COM(2020) 57).

wie vor der ausschließliche Rahmen für die Erweiterungsverhandlungen ist.⁴⁶ Mit der Beteiligung von **Albanien, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien** am Bericht über die Rechtsstaatlichkeit und am EU-Netz der Kontaktstellen für Rechtsstaatlichkeit wird nun auch ein Bild der Fortschritte dieser Länder im jeweiligen Beitrittsprozess bzw. des Stands ihrer Vorbereitung im Bereich der Rechtsstaatlichkeit gezeichnet. Dieser Ansatz macht es möglich, den Bericht in Zukunft auch auf andere Erweiterungsländer auszuweiten. Die Einbeziehung dieser Länder zusammen mit den Mitgliedstaaten wird die Unterstützung der EU für Reformen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit verstärken, den Beitrittsprozess der betreffenden Länder unterstützen und dazu beitragen, dass nach dem Beitritt ein nachhaltiges Muster hoher Standards aufrechterhalten wird.

Voraussetzung dafür, dass die Reformen auch tatsächlich durchgeführt werden, ist der Aufbau von Kapazitäten. Die EU bietet **finanzielle Unterstützung und technische Hilfe**, um sicherzustellen, dass die Reformen europäischen Standards entsprechen. Sie fördert bewährte Verfahren, einschließlich der Konsultation wichtiger Rechtsvorschriften mit der Venedig-Kommission. Peer-Reviews, die Schulung von Angehörigen der Rechtsberufe und die Förderung der institutionellen Zusammenarbeit mit öffentlichen Verwaltungen in den Mitgliedstaaten (Twinning) sind wichtige Formen der EU-Unterstützung in den Erweiterungsländern.

Die EU verfolgt in ihrem gesamten auswärtigen Handeln – auf bilateraler, regionaler und internationaler Ebene – einen starken und kohärenten Ansatz, um die Rechtsstaatlichkeit weltweit zu fördern. Die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit steht im Mittelpunkt des außenpolitischen Engagements der EU und ist eine der Grundlagen aller Abkommen der EU mit internationalen Partnern. Eine unabhängige Evaluierung der Unterstützung der EU für die Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung in Partnerländern (2010–2021)⁴⁷ hat ergeben, dass es der EU gelungen ist, die Agenda für Rechtsstaatlichkeit voranzubringen, auch in restriktiven Kontexten und in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten. Aufbauend auf dieser Evaluierung wurde eine globale Team-Europa-Initiative für Demokratie ins Leben gerufen, um die Arbeiten im Bereich der Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit und der Korruptionsbekämpfung wirksamer und strategischer zu gestalten.⁴⁸ Die EU hat sich auch eindeutig verpflichtet, die Korruption auf globaler Ebene zu bekämpfen; dazu unterstützt sie rechtliche und politische Reformen zum Aufbau von Korruptionsbekämpfungsbehörden und -aufsichtsinstanzen und zur Stärkung der Zivilgesellschaft, von Hinweisgebern, Menschenrechtsverteidigern und unabhängiger Medien als Wächter gegen Korruption. Fragen im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit, darunter das Recht auf ein ordentliches und faires Verfahren, die Bekämpfung von Korruption und die Unabhängigkeit der Justiz werden regelmäßig in Menschenrechtsdialogen

⁴⁶ Es werden Synergien zwischen dem Erweiterungsprozess und dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit geschaffen; der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit enthält keine Empfehlungen für die Erweiterungsländer. Empfehlungen werden weiterhin im jährlichen Erweiterungspaket sowie im Zusammenhang mit den anderen im Rahmen der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen vorgesehenen Verpflichtungen abgegeben. Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit leistet einen Beitrag zur Umsetzung dieser Empfehlungen.

⁴⁷ Die [Evaluierung](#) wurde im Dezember 2022 veröffentlicht. Diese strategische Evaluierung bietet eine unabhängige und faktengestützte Bewertung der Leistung der EU-Unterstützung für die Rechtsstaatlichkeit in Partnerländern.

⁴⁸ „Team Europa Demokratie“ (TED) ist eine weltweite Team-Europa-Initiative (TEI), an der 14 Mitgliedstaaten beteiligt sind und die zur weltweiten Förderung von Demokratie und Menschenrechten ins Leben gerufen wurde. Zentrale Prioritäten der Initiative sind Rechenschaftspflicht und Rechtsstaatlichkeit.

mit Partnerländern angesprochen, und die EU unterstützt gezielt wichtige Akteure, die die Rechtsstaatlichkeit fördern.

3. SCHLÜSSELASPEKTE DER LAGE IM BEREICH DER RECHTSSTAATLICHKEIT AUF NATIONALER EBENE

Wie in den Vorjahren werden in diesem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024 wesentliche gemeinsame Themen und Tendenzen, spezifische Herausforderungen und positive Entwicklungen in den vier Säulen „Justizsysteme“, „Rahmen für die Korruptionsbekämpfung“, „Medienfreiheit und Medienpluralismus“ und „sonstige institutionelle Fragen in Zusammenhang mit der Gewaltenteilung“ dargelegt. Die Beispiele stammen aus den Bewertungen in den 31 Länderkapiteln, die ein integraler Bestandteil dieses Berichts sind und den detaillierten Hintergrund für jeden Mitgliedstaat und jedes teilnehmende Erweiterungsland liefern.⁴⁹ Der Bericht enthält auch spezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten⁵⁰ und eine Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der im vergangenen Jahr abgegebenen spezifischen Empfehlungen⁵¹.

Methodik des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit und seiner Empfehlungen

Die Bewertung in den Länderkapiteln für die einzelnen Mitgliedstaaten und Erweiterungsländer wurde in Übereinstimmung mit einer etablierten Methodik erstellt, die bei der Erstellung der vorangegangenen Ausgaben des Berichts zugrunde gelegt wurde.⁵² Die Länderkapitel stützen sich auf eine von der Kommission eigenverantwortlich durchgeführte qualitative Bewertung, deren Schwerpunkt auf einer Synthese der wesentlichen Entwicklungen seit Juli 2023 liegt. In den einzelnen Länderkapiteln liegt der Schwerpunkt der Analysen insbesondere auf Themen, bei denen im vorhergehenden Bericht bedeutende Entwicklungen oder Herausforderungen festgestellt wurden, die während dieses Betrachtungszeitraums fortbestanden. Die Analyse enthält eine qualitative Bewertung der Fortschritte, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Empfehlungen für 2023 erzielt haben.⁵³ Das Ziel der Empfehlungen von 2024 besteht weiterhin darin, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, Reformen voranzubringen.⁵⁴ Dieser Bericht enthält keine Empfehlungen für Erweiterungsländer; diese Empfehlungen werden im Rahmen des

⁴⁹ Die Länderkapitel sind [hier](#) abrufbar.

⁵⁰ Die Empfehlungen, auf die im gesamten Bericht in den Fußnoten verwiesen wird, sind im Anhang in der Reihenfolge der Pfeiler in den Länderkapiteln aufgeführt und in den einzelnen Länderkapiteln enthalten.

⁵¹ Die in den Länderkapiteln enthaltenen Bewertungen greifen künftigen Bewertungen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (Verordnung (EU) 2021/241 vom 12. Februar 2021), der Dachverordnung (Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021) oder der allgemeinen Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union (Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 vom 22. Dezember 2020) nicht vor.

⁵² Die Methodik ist [hier](#) abrufbar.

⁵³ Je nach den Fortschritten, die bei den verschiedenen Teilbereichen der einzelnen Empfehlungen erzielt wurden, und abhängig davon, ob die Empfehlungen aus dem Bericht von 2022 umgesetzt wurden, hat die Kommission die Schlussfolgerungen jeweils in die folgenden Kategorien eingeteilt: keine (weiteren) Fortschritte, einige (weitere) Fortschritte, erhebliche Fortschritte und vollständige Umsetzung. Je nach Stand der Fortschritte und den erzielten Ergebnissen werden die Empfehlungen aus dem Bericht 2023 in den diesjährigen Bericht aufgenommen, wobei erforderlichenfalls Anpassungen vorgenommen werden.

⁵⁴ Die Grundsätze, auf deren Grundlage die Empfehlungen ausgearbeitet wurden, sind dieselben wie im vergangenen Jahr (siehe COM(2022) 500, S. 3–4). Die Empfehlungen gelten unbeschadet etwaiger Verfahren, die die Kommission im Rahmen anderer Rechtsinstrumente einleiten kann.

jährlichen Erweiterungspakets abgegeben.

Der Bericht ist das Ergebnis einer engen Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden und stützt sich auf eine Vielzahl nationaler, internationaler und sonstiger Quellen⁵⁵ sowie auf die eigene Datenerhebung der Kommission⁵⁶. Die Mitgliedstaaten und die Erweiterungsländer wurden aufgefordert, sich zu beteiligen, schriftliche Beiträge⁵⁷ zu leisten und an speziellen Länderbesuchen⁵⁸ teilzunehmen. Eine gezielte Konsultation der Interessenträger lieferte zudem wertvolle bereichsübergreifende und länderspezifische Beiträge.⁵⁹ Darüber hinaus stellte der Europarat eine Übersicht über seine jüngsten Stellungnahmen und Berichte zur Verfügung.⁶⁰ Vor der Annahme dieses Berichts wurde den nationalen Behörden Gelegenheit geboten, aktualisierte sachliche Daten zu ihren Länderkapiteln vorzulegen. Darüber hinaus erörtert die Kommission – auf politischer und technischer Ebene – den Bericht nach seiner Veröffentlichung mit den nationalen Behörden und Regierungen sowie mit den nationalen Parlamenten.

3.1 *Justizsysteme*

Gut funktionierende, effiziente und vollständig unabhängige Justizsysteme sind für die Anwendung und Durchsetzung des EU-Rechts und des nationalen Rechts sowie für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit von entscheidender Bedeutung. Die Unabhängigkeit der Justiz ist für die richterliche Entscheidungsfindung unerlässlich und ergibt sich aus dem Grundsatz des wirksamen Rechtsschutzes.⁶¹ Unabhängige Richter und Gerichte gewährleisten faire Gerichtsverfahren und den Schutz der Rechte des Einzelnen und sind entscheidend dafür, dass die Justiz zum Nutzen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen arbeitet. Sie sind zudem unerlässlich für die justizielle Zusammenarbeit in der gesamten EU – ein zentrales Ziel im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.⁶² Der

⁵⁵ Zu den Quellen, die zur Erstellung dieses Berichts herangezogen wurden, gehören die schriftlichen Beiträge der Mitgliedstaaten, die im Rahmen der gezielten Konsultation von Interessenträgern eingegangenen Beiträge, von internationalen Organisationen erstellte Informationen sowie die im Rahmen der Länderbesuche gelieferten Beiträge. Diese Quellen fließen in die Bewertung der Kommission ein, doch bleiben die Schlussfolgerungen der Kommission in ihrer eigenen Verantwortung.

⁵⁶ Insbesondere liefert das EU-Justizbarometer vergleichende und zuverlässige Daten über die Effizienz, Qualität und Unabhängigkeit der Justizsysteme in den EU-Mitgliedstaaten. Sein Zweck ist es, die EU und ihre Mitgliedstaaten bei der Verbesserung der Leistungsfähigkeit der nationalen Justizsysteme zu unterstützen. Das Justizbarometer enthält auch Indikatoren zur Unabhängigkeit der Justiz im Hinblick auf die Wirksamkeit des Investitionsschutzes. Es wird schrittweise auf neue Daten ausgeweitet: Im Jahr 2024 enthielt es Daten zu den Gehältern von Fachbediensteten bei Gericht und Staatsanwaltschaft, zur Dauer der Verfahren in Bestechungsfällen und zu den Systemen für Vermögenserklärungen sowie zu den Ernennungs- und Entlassungsverfahren für Staatsanwälte. Das Justizbarometer dient zudem als wichtige Quelle für die Länderberichte im Rahmen des Europäischen Semesters.

⁵⁷ Die Beiträge der Mitgliedstaaten sind [hier](#) abrufbar.

⁵⁸ Informationen über die Länderbesuche sind den jeweiligen Länderkapiteln zu entnehmen. Im Zuge dieser online durchgeführten Länderbesuche sprach die Kommission mit den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich Justizbehörden, unabhängiger Stellen und Strafverfolgungsbehörden, sowie mit weiteren Interessenträgern wie Journalistenverbänden und der Zivilgesellschaft.

⁵⁹ Die Beiträge der Interessenträger sind [hier](#) abrufbar.

⁶⁰ Die Beiträge des Europarates sind [hier](#) abrufbar.

⁶¹ Siehe Artikel 19 des Vertrags über die Europäische Union und Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

⁶² Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union.

Zugang zu unabhängigen Gerichten und die gerichtliche Überprüfung sind von grundlegender Bedeutung für die Rechtsstaatlichkeit.⁶³

Bei der Gestaltung der Reform ihrer Justizsysteme müssen die Mitgliedstaaten die Anforderungen des EU-Rechts und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) vollständig einhalten und sollten auch europäische Standards berücksichtigen. Europäische justizielle Netze und Verbände⁶⁴ tragen ebenfalls zur Förderung und Wahrung der Rechtsstaatlichkeit bei, da sie an der Weiterentwicklung europäischer Standards arbeiten und wichtige Beiträge zur Ausarbeitung des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit leisten.

Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz

Wie im EU-Justizbarometer 2024 dargelegt, zeigen Eurobarometer-Umfragen, die 2024 durchgeführt wurden, dass sich die Wahrnehmung der Unabhängigkeit in der breiten Öffentlichkeit und bei den Unternehmen im Vergleich zu 2023 in den meisten Mitgliedstaaten verbessert hat oder stabil geblieben ist, und zwar auch in Ländern, die mit systemischen Herausforderungen konfrontiert waren.⁶⁵ Gut funktionierende und gänzlich unabhängige Justizsysteme können sich positiv auf das Investitionsklima auswirken, sind wesentlich für den Investitionsschutz und tragen somit zu Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit bei. In [Dänemark](#), [Finnland](#), [Österreich](#), [Schweden](#), [Luxemburg](#) und [Irland](#) ist der Grad der wahrgenommenen Unabhängigkeit in der breiten Öffentlichkeit bzw. bei Unternehmen nach wie vor besonders hoch (über 75 %), während er in [Kroatien](#), [Polen](#) und [Bulgarien](#) nach wie vor sehr niedrig ist (unter 30 %). Für die Erweiterungsländer lassen die Ergebnisse der Eurobarometer-Umfragen einen verhältnismäßig niedrigen Grad der wahrgenommenen Unabhängigkeit erkennen.

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

Die Verfahren für die Ernennung und Entlassung von Richtern sowie die Befugnisse und die Zusammensetzung der Justizräte sind wesentlich für die Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz auf der Grundlage der vom EuGH aufgestellten Grundsätze.

Wo Justizräte eingerichtet wurden, leisten diese einen wichtigen Beitrag zur Unabhängigkeit der Justiz⁶⁶ und können als Puffer zwischen der Justiz und den anderen Gewalten in Angelegenheiten wie der Ernennung und Laufbahn von Richtern oder Staatsanwälten sowie

⁶³ On 18 June 2024, the EU announced its decision to adhere to the 2023 OECD Recommendation on Access to Justice and people-centred justice systems. Die Kommission hat sich den 22 Mitgliedstaaten, die Mitglieder der OECD sind, bei der Ausarbeitung der Empfehlung angeschlossen und arbeitet weiter daran, sie voranzubringen.

⁶⁴ Wie das Europäische Netz der Räte für das Justizwesen, das Netz der Präsidenten der Obersten Gerichtshöfe der Europäischen Union, die Vereinigung der Staatsräte und der Obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union, der Rat der europäischen Anwaltschaften und die Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz.

⁶⁵ EU-Justizbarometer 2024, Schaubilder 51 und 53.

⁶⁶ Der EuGH hat anerkannt, dass ein Justizrat, der an einem Ernennungsverfahren teilnimmt, an dem politische Gremien beteiligt sind, dazu beitragen kann, dieses Verfahren objektiver zu gestalten, indem er den Ermessensspielraum der politischen Organe begrenzt, sofern er über eine ausreichende Unabhängigkeit von der Exekutive und der Legislative sowie von der Stelle, der er eine Stellungnahme vorlegt, verfügt. Siehe z. B. das Urteil des Gerichtshofs vom 2. März 2021, A.B. u. a. (Verfahren zur Ernennung zum Richter am Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht)), C-824/18.

bei der Verwaltung des Justizsystems fungieren⁶⁷. Vom Europarat wurden europäische Standards für die Art und Weise entwickelt, wie Justizräte gestaltet sein sollten, um ihre Unabhängigkeit, einschließlich ihrer Zusammensetzung, am besten zu gewährleisten.⁶⁸ Um wirksam arbeiten zu können, benötigen die Justizräte angemessene Ressourcen und müssen verwaltungstechnisch unabhängig sein.

Mehrere Mitgliedstaaten haben ihre gesetzgeberischen Bemühungen zur Stärkung der Unabhängigkeit und Effizienz der Justizräte vorangetrieben, in einigen Fällen entsprechend den Empfehlungen aus dem Jahr 2023. In [Luxemburg](#) wurde der Nationale Justizrat ernannt, der nun seine Arbeit aufnimmt. In [Bulgarien](#) wurde die Zusammensetzung des Obersten Justizrates im Wege einer Verfassungsreform geändert, um ihn an die europäischen Standards anzupassen. In [Ungarn](#) wird dem Nationalen Justizrat durch seine neuen Zuständigkeiten infolge der Gesetzesreform im Jahr 2023 ermöglicht, effektiv ein Gegengewicht zu den Befugnissen des Präsidenten des Landesgerichtsamtes zu bilden, das mit der zentralen Gerichtsverwaltung betraut ist. In anderen Mitgliedstaaten laufen derzeit Initiativen. In [Polen](#) verabschiedete der Sejm ein Gesetz, um die Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit des Nationalen Justizrates auszuräumen. In den [Niederlanden](#) wird derzeit das Verfahren zur Ernennung der Mitglieder des Justizrates und des Leitungsgremiums des Gerichts überarbeitet. In [Estland](#) wird derzeit über eine Reform des Justizverwaltungsrates diskutiert, um mehr Befugnisse von der Exekutive auf die Judikative zu übertragen. In [Spanien](#) wurde im Anschluss an einen strukturierten Dialog mit der Europäischen Kommission als Vermittlerin eine Einigung darüber erzielt, den Justizrat neu zu besetzen und unmittelbar nach der Neubesetzung unter Berücksichtigung europäischer Standards ein Verfahren zur Anpassung der Ernennung seiner Richter einzuleiten. In der [Slowakei](#) hingegen, wo keine Fortschritte bei der Einführung von Garantien für die Entlassung der Mitglieder des Justizrates erzielt wurden – drei Kandidaten wurden vor Ende ihrer Amtszeit entlassen – bestehen in Bezug auf den Justizrat nach wie vor Bedenken.

Was die Erweiterungsländer betrifft, so wurden in [Serbien](#) nach den Verfassungsänderungen im Jahr 2022 zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz der Hohe Justizrat und der Hohe Staatsanwaltsrat in ihrer neuen Zusammensetzung eingerichtet. In [Montenegro](#) wurde der Rechtsrahmen zur Gewährleistung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Justizsystems überarbeitet. In [Albanien](#) wurde die Rechenschaftspflicht dank der Überprüfung aller Richter und Staatsanwälte gestärkt, aber es gibt immer noch Mängel bei der Ernennung von nichtrichterlichen Mitgliedern des Hohen Justizrates und des Hohen Staatsanwaltsrates. In [Nordmazedonien](#) bestehen nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Arbeitsweise und der Unabhängigkeit des Justizrats.

Die Methode für die Ernennung und Entlassung von Richtern ist wichtig für die Unabhängigkeit der Justiz und die Wahrnehmung dieser Unabhängigkeit in der Öffentlichkeit. Zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Justiz dürfen Modalitäten für die Ernennung von Richtern keine Zweifel an deren Unempfänglichkeit für äußere Faktoren und an ihrer Neutralität als Richter aufkommen lassen.⁶⁹

⁶⁷ Vom Europarat wurden zentrale europäische Standards für die Art und Weise entwickelt, wie Justizräte eingerichtet werden sollten, um ihre Unabhängigkeit, einschließlich ihrer Zusammensetzung, am besten zu gewährleisten (siehe insbesondere die Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Europarates).

⁶⁸ See in particular Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Council of Europe.

⁶⁹ Siehe u. a. Urteile des Gerichtshofs vom 15. Juli 2021, Kommission/Polen, C-791/19, vom 20. April 2021, Republika/II-Prim Ministru, C-896/19 und vom 2. März 2021, A.B. u. a. (Verfahren zur Ernennung zum Richter am Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht)), C-824/18.

In mehreren Mitgliedstaaten werden derzeit Anstrengungen zur Verbesserung der Verfahren zur Ernennung von Richtern unternommen, auch als Folgemaßnahme zu den Empfehlungen aus dem Jahr 2023. In [Griechenland](#) wurden legislative Schritte unternommen, um die Richterschaft an der Besetzung der höchsten Positionen im Justizwesen zu beteiligen. In [Irland](#) wurden mit dem neuen Gesetz über die Ernennung von Richtern eine Reihe von Verbesserungen eingeführt, um den politischen Einfluss auf die Ernennung und Beförderung von Richtern zu verringern. In [Finnland](#) führt eine Arbeitsgruppe Folgemaßnahmen zum Bericht über die Bewertung und künftige Entwicklungstrends des Gerichtssystems, einschließlich des Verfahrens zur Ernennung von Richtern, durch. In [Österreich](#) werden derzeit Reformen der Systeme zur Ernennung des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs und von Richteramtswürdenträgern durchgeführt. In [Polen](#) werden einige der negativen Auswirkungen der umstrittenen Justizreformen von 2017 hinsichtlich der Funktionsweise der ordentlichen Gerichtsbarkeit rückgängig gemacht. Die Regierung hat ihre Absicht bekundet, die Richterschaft an allen Entscheidungen über die Besetzung von Schlüsselpositionen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit zu beteiligen und transparente Ernennungsverfahren auf der Grundlage offener Auswahlverfahren zu organisieren – ein Ansatz, der bereits für Gerichtspräsidenten und -vizepräsidenten verfolgt wird. In [Deutschland](#) wird derzeit über eine mögliche Reform zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Verfassungsgerichts diskutiert. In [Malta](#) wurden im Zuge dessen, dass die Regierung eine Verfassungsreform gebilligt hat, die Konsultationen mit dem amtierenden Obersten Richter vor der Ernennung eines neuen Obersten Richters vorsieht, Schritte zur Beteiligung der Justiz am Verfahren zur Ernennung des Obersten Richters angekündigt. In [Slowenien](#) wurden gewisse Schritte unternommen, um sicherzustellen, dass die Reform der Ernennung von Richtern angemessene Garantien für die richterliche Unabhängigkeit enthält, da die zuvor vorgesehene Probezeit ohne vorgeschriebene Garantien aufgegeben wurde. In [Serbien](#) wird die Verfassungsreform von 2022 zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit weiterverfolgt, u. a. durch die Anwendung des neuen Beschwerdeverfahrens vor dem Verfassungsgericht in Bezug auf die Ernennung von Richtern.

In einigen Mitgliedstaaten bestehen nach wie vor Herausforderungen bei der Besetzung hochrangiger Richterstellen und bei den Posten des Gerichtspräsidenten. In [Lettland](#) wurde eine freie Stelle am Obersten Gerichtshof besetzt, aber es wurden keine Schritte unternommen, um angemessene Garantien gegen unzulässige politische Einflussnahme bei künftigen Ernennungen einzuführen. Auch in [Österreich](#) wurden keine Schritte unternommen, um die Beteiligung der Richterschaft an der Ernennung der Präsidenten und Vizepräsidenten der Verwaltungsgerichte sicherzustellen. In [Litauen](#) werden Forderungen laut, mehr Garantien für die Transparenz bei der Ernennung von Richtern zu schaffen. In [Schweden](#) wurden zwar erste Schritte in Bezug auf die Unabhängigkeit von Laienrichtern unternommen, doch wurden keine Fortschritte dabei erzielt, sicherzustellen, dass das System zu deren Ernennung Garantien für ihre Unabhängigkeit enthält.

In [Montenegro](#) hatten die erheblichen Verzögerungen bei der Ernennung von Richtern schwerwiegende Auswirkungen auf das Justizsystem, wenngleich jetzt nur noch der Präsident des Obersten Gerichtshofs ernannt werden muss. In [Serbien](#) ist noch eine beträchtliche Zahl von Stellen für Richter und Staatsanwälte zu besetzen. In [Nordmazedonien](#) wurden die Entscheidungen über die Ernennung von Staatsanwälten und Richtern von der Zivilgesellschaft kritisiert, da es an Erläuterungen und eindeutigen Kriterien mangelt.

In einer Reihe von Mitgliedstaaten werden verschiedene Aspekte der Unabhängigkeit von Richtern und Gerichten behandelt. In [Italien](#) wurde eine Abteilung für Steuergerichtsbarkeit eingerichtet, um die Unabhängigkeit der neu geschaffenen Steuergerichte vom Ministerium für Wirtschaft und Finanzen zu erhöhen. In den [Niederlanden](#) werden verstärkte

Sicherheitsmaßnahmen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit des Justizsystems gegen die organisierte Kriminalität geprüft. In [Malta](#) wurde damit begonnen, die anhaltenden Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der Fachgerichte auszuräumen. Die Zuweisung von Fällen an die Gerichte erfordert auch Garantien für die richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, um jede unzulässige Beeinflussung zu verhindern; dies kann auf verschiedene Weise sichergestellt werden, z. B. durch die zufällige Zuweisung von Fällen über einen Computeralgorithmus oder eine vorab festgelegte Reihenfolge. In [Portugal](#) wurde die Transparenz bei der Fallzuweisung durch die Einführung eines neuen elektronischen Systems erhöht. In [Ungarn](#) wurde zwar die Transparenz bei der Zuweisung von Fällen an den Obersten Gerichtshof erhöht, doch es bestehen weiterhin Bedenken hinsichtlich der Transparenz bei der Fallzuweisung an die unteren Instanzen.

In einigen wenigen Mitgliedstaaten besteht die Sorge, dass Politiker oder die Exekutive unangemessenen Druck auf die Justiz ausüben, und es gibt auch Hinweise auf Druck aus Drittländern. Die Gefahr, dass öffentliche Äußerungen von Regierungen und Politikern das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Unabhängigkeit der Justiz beeinträchtigen könnten, hat in der [Slowakei](#), [Italien](#) und [Spanien](#) Bedenken aufgeworfen. In [Litauen](#) gibt die von russischen Gerichten ausgehende Einschüchterung von Richtern besonderen Anlass zur Sorge. Was die Erweiterungsländer betrifft, so ist in [Albanien](#), [Serbien](#) und [Nordmazedonien](#) die Besorgnis über versuchte Einmischung und Druck auf das Justizsystem durch Beamte oder Politiker nach wie vor groß.

Autonomie und Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft als wichtige Reformthemen

Die nationalen Staatsanwaltschaften sind in der EU unterschiedlich organisiert, und es gibt kein einheitliches Modell, das für alle Mitgliedstaaten gilt. Allerdings sollten institutionelle Garantien die Autonomie der Staatsanwaltschaft gewährleisten und sicherstellen, dass die Staatsanwälte ihren beruflichen Pflichten ohne Einmischung nachkommen können.⁷⁰ Dies ist sowohl für das Strafrecht der Mitgliedstaaten und der EU als auch für den Schutz der finanziellen Interessen der EU unerlässlich.

Die Reformen zur Stärkung der institutionellen Garantien für die Staatsanwaltschaft, von denen einige als Reaktion auf die Empfehlungen aus dem Jahr 2023 beschlossen wurden, wurden fortgesetzt. In [Polen](#) wurden zusätzliche Schritte unternommen, um die funktionale Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft von der Regierung zu gewährleisten und das Amt des Justizministers von dem des Generalstaatsanwalts zu trennen. In [Tschechien](#) umfasste eine Reform der Staatsanwaltschaft Garantien für die Entlassung des Generalstaatsanwalts und weiterer leitender Staatsanwälte. In [Dänemark](#) hat die Regierung dem Parlament einen Vorschlag zur Stärkung der Wahrnehmung der Unabhängigkeit des Generalstaatsanwalts der Öffentlichkeit vorgelegt, indem das maximale Mandat für das Amt begrenzt wird.

In [Malta](#) schreitet die Übertragung der Zuständigkeiten im Rahmen der Strafverfolgung von der Polizei auf die Generalstaatsanwaltschaft voran.⁷¹ In [Zypern](#) arbeitet die Regierung derzeit an einem Gesetzentwurf, der darauf abzielt, die beratende und strafverfolgende Rolle der Staatsanwaltschaft zu trennen – ein positiver Schritt zur Stärkung der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft; außerdem wurde angekündigt, dass die Möglichkeit zur Prüfung von Entscheidungen des Generalanwalts zum Verzicht auf Strafverfolgung oder zur Verfahrenseinstellung eingeführt werden soll. In [Spanien](#) ist eine Reform des Statuts des

⁷⁰ Siehe die Sammlung von Stellungnahmen und Berichten der Venedig-Kommission zu Staatsanwälten ([CDL-PI\(2022\)023](#)).

⁷¹ Dies ist auch Teil des maltesischen Aufbau- und Resilienzplans (Etappenziel 6.3).

Generalstaatsanwalts vorgesehen, um Personen, die in den letzten Jahren ein politisches Amt bekleidet haben, vom Amt des Generalstaatsanwalts auszuschließen und zu verhindern, dass der Generalstaatsanwalt in Fällen tätig wird, die ihn persönlich betreffen. In [Serbien](#) ermöglichen die Gesetze über die Staatsanwaltschaft und den Hohen Staatsanwaltschaftsrat den Staatsanwälten, gegen verbindliche Weisungen Beschwerde einzulegen, wodurch die Autonomie der Staatsanwaltschaft gestärkt werden soll.

Der Befugnis der Exekutive, Staatsanwälten in Einzelfällen Anweisungen zu erteilen, wurde weiterhin besondere Aufmerksamkeit gewidmet. In den [Niederlanden](#) wird weiter über die Abschaffung der Befugnis der Exekutive, Staatsanwälten in Einzelfällen Anweisungen zu erteilen, diskutiert. In [Deutschland](#) wurde die Einführung weiterer Garantien für die Ausübung der Befugnis der Justizminister auf Bundes- und Länderebene, Staatsanwälten in Einzelfällen Anweisungen zu erteilen, vorgeschlagen.

Es gibt jedoch noch eine Reihe von Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt, einschließlich derjenigen, die Gegenstand der Empfehlungen aus dem Jahr 2023 sind. In [Österreich](#) ist die geplante Reform der Staatsanwaltschaft nicht vorangekommen, da keine politische Einigung darüber erzielt wurde, den Vorschlag der Expertengruppe aus dem Jahr 2022 vorzubringen. In der [Slowakei](#) gibt die Befugnis des Generalstaatsanwalts, Entscheidungen von Staatsanwälten mit niedrigerem Rang aufzuheben, nach wie vor Anlass zur Sorge. Im Jahr 2024 hat die slowakische Regierung die Sonderstaatsanwaltschaft trotz erheblicher Bedenken – auch vonseiten der Europäischen Kommission – aufgelöst; dies gibt Anlass zur Sorge sowohl hinsichtlich der unmittelbaren Auswirkungen auf die Fälle als auch in Bezug auf die langfristigen strukturellen Auswirkungen, die die Effizienz und Autonomie der Staatsanwaltschaften gefährden.

Gewährleistung der Rechenschaftspflicht und Wahrung der Unabhängigkeit in Disziplinarverfahren für Richter und Staatsanwälte

Der EuGH hat klargestellt, dass Disziplinarverfahren nicht als Mittel zur politischen Kontrolle der Justiz genutzt werden dürfen.⁷² Zu den entsprechenden Garantien gehören klare Vorschriften, in denen das als Disziplinarvergehen einzustufende Verhalten und die zu verhängenden Sanktionen festgelegt sind. Disziplinarverfahren müssen von einer unabhängigen Stelle nach Verfahren durchgeführt werden, bei denen die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Rechte, insbesondere die Verteidigungsrechte, in vollem Umfang gewahrt werden. Außerdem müssen Vorschriften gewährleisten, dass die Entscheidungen der Disziplinarorgane vor Gericht angefochten werden können.⁷³

Der in früheren Berichten über die Rechtsstaatlichkeit beobachtete Trend hat sich fortgesetzt: In mehreren Mitgliedstaaten wurden Schritte hin zu verstärkten Garantien für die Unabhängigkeit der Justiz und die Autonomie der Staatsanwälte in Disziplinarverfahren unternommen. In [Slowenien](#) wurde ein Entwurf zur Änderung des Gesetzes über den Justizrat vorgelegt, der eine Überarbeitung des Disziplinarrahmens für Richter vorsieht. In [Tschechien](#) wird eine Reform des Disziplinarverfahrens im Parlament erörtert. In [Frankreich](#) wurde ein

⁷² Diesen Grundsatz hat der Gerichtshof in Rechtssachen bekräftigt, die die Disziplinarkammer des Obersten Gerichts Polens (Urteil des Gerichtshofs vom 5. Juni 2023, Kommission/Polen, C-204/21) und die Justizinspektion Rumäniens (Urteile des Gerichtshofs vom 11. Mai 2023, Inspekția Judiciară, C-817/21 und vom 18. Mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ u. a./Inspekția Judiciară u. a., C-83/19) betrafen.

⁷³ Urteil vom 25. Juli 2018, LM, C-216/18 PPU, Rn. 67.

neues Gesetz zur Reform des Status von Richtern, einschließlich der Disziplinarordnung, verabschiedet. In [Malta](#) soll im zweiten Halbjahr 2024 die Erneuerung der Disziplinarordnung für Staatsanwälte diskutiert werden. In [Polen](#) ist eine Reform der Disziplinarordnung für Richter im Einklang mit den Verpflichtungen im Rahmen des polnischen Aufbau- und Resilienzplans erfolgt.

Der wirksame Schutz der Unabhängigkeit der Justiz erfordert auch eine Kultur der Integrität und Unparteilichkeit. Mehrere Mitgliedstaaten setzen Strategien und Verfahren zur Förderung der Integrität in der Justiz um. Beispiele hierfür sind Maßnahmen in [Kroatien](#) und [Schweden](#). In [Belgien](#) hat die Regierung beschlossen, keinen Vorschlag zur Einführung regelmäßiger Sicherheitsüberprüfungen aller Richter durch die Nationale Sicherheitsbehörde vorzulegen. In [Nordmazedonien](#) gibt es sowohl für Staatsanwälte als auch für Richter einen Ethikkodex.

Bemühungen zur Verbesserung der Qualität und Effizienz der Justiz

Die Effizienz der Justizsysteme ist eine notwendige Voraussetzung für den Schutz der Rechte, die Rechtssicherheit und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Rechtsstaatlichkeit. Einer effizienten Justiz gelingt es, Fälle abzuarbeiten und gerichtliche Entscheidungen zeitnah zu erlassen. Übermäßig lange Verfahren und Rückstände untergraben das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen in die nationalen Justizsysteme.

In mehreren Mitgliedstaaten gibt es neue Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz. In [Spanien](#) wurden neue Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz des Justizsystems ergriffen. In [Frankreich](#) wird der Trend, die Dauer von Gerichtsverfahren zu verkürzen, durch neue Rechtsvorschriften zur Förderung der gütlichen Beilegung von Streitigkeiten weiter unterstützt. In [Tschechien](#) konnte die Effizienz, insbesondere hinsichtlich der Dauer von Verwaltungsfällen, weiter gesteigert werden, während in [Serbien](#) ein positiver Trend in Bezug auf die Verkürzung der Dauer von Zivil-, Handels- und Strafsachen zu beobachten ist.

Trotz gewisser Schritte sind einige Mitgliedstaaten nach wie vor mit seit langem bestehenden Herausforderungen in Bezug auf die Effizienz der Justizsysteme konfrontiert. In [Malta](#), [Kroatien](#) und [Griechenland](#) bestehen nach wie vor Bedenken, obwohl in allen drei Ländern neue Maßnahmen ergriffen wurden, um die Dauer der Verfahren zu verkürzen. Ähnlich verhält es sich in [Portugal](#), wo die allgemeine Strafprozessordnung zudem nicht auf die effiziente Bearbeitung komplexer Strafverfahren zugeschnitten ist. In [Italien](#) setzt sich der positive Trend bei der Dauer der Gerichtsverfahren fort, die Verfahrensdauer bleibt aber dennoch eine ernsthafte Herausforderung. Was die Erweiterungsländer betrifft, so stellt in [Albanien](#) und [Nordmazedonien](#) die Verfahrensdauer für verschiedene Arten von Fällen nach wie vor eine Herausforderung dar.

Für ein leistungsfähiges Justizsystem braucht es angemessene Ressourcen, einschließlich der notwendigen Investitionen in Infrastruktur, sowie qualifiziertes, gut ausgebildetes und angemessen vergütetes Personal. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat dies durch die Zuweisung zusätzlicher Ressourcen für die Widerstandsfähigkeit der Justizsysteme, u. a. in ihren nationalen Aufbau- und Resilienzplänen, anerkannt. In [Dänemark](#), [Frankreich](#), [Schweden](#) und [Finnland](#) wurden die Ressourcen für das Justizsystem aufgestockt. In [Kroatien](#) wurden erhebliche Fortschritte bei der Anhebung der Vergütung erzielt, und es werden Rechtsvorschriften zur Festlegung objektiver Vergütungskriterien erwartet. In [Rumänien](#) hat der Oberste Gerichts- und Kassationshof Maßnahmen ergriffen, um Ungleichheiten bei der Vergütung in der Justiz zu beseitigen. In [Lettland](#) wurde die Vergütung von Richtern und Gerichtsbediensteten erheblich angehoben, wenngleich die Fluktuation bei den Rechtspflegern weiterhin ein Problem darstellt.

In anderen Mitgliedstaaten stellt das Vergütungsniveau nach wie vor eine Herausforderung dar – mit Engpässen und schwer zu besetzenden Stellen als häufige Folge. In [Slowenien](#) wurden gewisse Schritte unternommen, um die seit 2012 weitgehend unveränderte Vergütung von Richtern und Staatsanwälten zu erhöhen: Die Regierung hat eine teilweise Erhöhung vorgeschlagen und das Verfassungsgericht hat festgelegt, wie sein Urteil umzusetzen ist. In [Deutschland](#) wurden zwar einige Initiativen zur Aufstockung der Gesamtmittel für die Justiz ergriffen, doch stellt die Höhe der Vergütung von Richtern nach wie vor eine Herausforderung dar. In [Tschechien](#) wurde die Methode zur Festsetzung der Richtergehälter geändert, um Gehaltserhöhungen zu verringern, und die Gehälter der Mitarbeiter der Gerichte und Staatsanwaltschaften sind weiterhin ein Thema. In den [Niederlanden](#) werden spezifische Empfehlungen zur Behebung des Personalmangels und der Verringerung der Arbeitsbelastung in der Justiz diskutiert. In [Litauen](#) wird eine Reform der Richtergehälter von den Richtern positiv bewertet, während hinsichtlich der Vergütung von Gerichtsbediensteten und Staatsanwälten weiterhin Bedenken bestehen. In [Zypern](#), [Portugal](#) und [Rumänien](#) gibt es in verschiedenen Bereichen des Justizsystems Schwierigkeiten bei der Einstellung von Personal. In [Ungarn](#) hat sich die Vergütung von Richtern und Gerichtsbediensteten aufgrund der hohen Inflation weiter verschlechtert. Die Erweiterungsländer sind mit ähnlichen Ressourcenengpässen konfrontiert. In [Serbien](#) wird derzeit eine Strategie für die Humanressourcen im Justizwesen für den Zeitraum 2022–2026 umgesetzt, doch stellt die geringe Attraktivität der Laufbahnen im Justizwesen eine Herausforderung dar. In [Nordmazedonien](#) besteht die gleiche Herausforderung, die durch die Änderungen der Gesetze über die Gehälter von Richtern und Staatsanwälten nicht angegangen wurde.

Was den Personalbestand betrifft, so wurden in [Spanien](#) neue Stellen für Richter geschaffen, während in [Italien](#) erhebliche Verbesserungen bei der Einstellung von Richtern und Verwaltungspersonal erzielt wurden. In Belgien wurden bei der Bereitstellung angemessener Ressourcen für das Justizsystem mit dem Instrument zur Messung der Arbeitsbelastung, das strukturelle Ressourcenmängel bestätigt, weitere Fortschritte erzielt. In [Albanien](#) besteht die Gefahr, dass der allgemeine Ressourcenengpass im Justizsystem die Qualität der Justiz beeinträchtigt.

Investitionen in die Digitalisierung können die Justizsysteme stärken, sie zugänglicher und widerstandsfähiger machen und ihre Möglichkeiten, gegenwärtige und künftige Herausforderungen zu bewältigen, verbessern. In [Spanien](#), [Kroatien](#), [Italien](#), [Irland](#), [Frankreich](#), den [Niederlanden](#), [Malta](#) und [Rumänien](#) wurden neue Digitalisierungsinitiativen auf den Weg gebracht. In [Bulgarien](#) sieht ein neuer Gesetzentwurf Änderungen des Gesetzes über das Justizsystem im Zusammenhang mit der Digitalisierung der Justiz vor. In [Nordmazedonien](#), [Serbien](#) und [Albanien](#) erfolgen Schritte bei der Digitalisierung der Fallbearbeitung, auch wenn nach wie vor Mängel bestehen.

Zugang zur Justiz und die Rolle der Rechtsanwälte im Justizsystem

Rechtsanwälte und Anwaltskammern spielen eine Schlüsselrolle bei der Gewährleistung des Zugangs zur Justiz und des Schutzes der Grundrechte, einschließlich des Rechts auf ein faires Verfahren. In mehreren Mitgliedstaaten werden Schritte unternommen, um verlässliche Regelungen für die Prozesskostenhilfe und den Zugang zu einem Rechtsbeistand zu gewährleisten. In [Luxemburg](#) wurde eine Reform zur Erleichterung des Zugangs zu Prozesskostenhilfe verabschiedet. In [Tschechien](#) und in [Spanien](#) wurden die Bestimmungen über Prozesskostenhilfe geändert, um den Zugang zu erweitern. In [Irland](#) wurden einige Fortschritte bei der Senkung der Prozesskosten erzielt, und eine allgemeine Überprüfung der Prozesskostenhilfe in Zivilsachen ist im Gange. In [Litauen](#) schreitet die Reform des Systems der Prozesskostenhilfe voran, und die Bedingungen für die Teilnahme von Anbietern von

Prozesskostenhilfe wurden verbessert. In der [Slowakei](#) werden derzeit Änderungen zur Verbesserung des Zugangs zu unentgeltlicher Prozesskostenhilfe vorbereitet. In [Dänemark](#) ist eine Überprüfung des Systems der Prozesskostenhilfe im Gange. In [Finnland](#) nimmt die Nationale Behörde für Rechtsdienstleistungen, die mit dem Ziel der Bereitstellung von einheitlicherer und hochwertigerer Prozesskostenhilfe eingerichtet wurde, im Jahr 2025 ihre Arbeit auf. Außerhalb der EU verfügt [Albanien](#) über einen umfassenden Rechtsrahmen für Prozesskostenhilfe, und die Zahl der Begünstigten ist gestiegen.

Einige Mitgliedstaaten stehen noch vor Herausforderungen. In [Bulgarien](#) erklärte der Verfassungsgerichtshof das Gesetz über die obligatorische gerichtliche Mediation, das im Juli 2024 vollständig in Kraft treten sollte, für verfassungswidrig. In [Ungarn](#) bestehen nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit des Systems der Prozesskostenhilfe sowohl in Zivil- als auch in Strafsachen. Auch in [Österreich](#) wurden gewisse Herausforderungen im Zusammenhang mit hohen Gerichtsgebühren und dem Zugang zu Rechtsberatung in Verwaltungssachen festgestellt, wobei einige Schritte unternommen wurden, um Letzteres zu beheben.

Für ein leistungsfähiges Justizsystem ist es erforderlich, dass Anwälte ihrer Tätigkeit der Beratung und Vertretung von Mandanten frei nachgehen können. In [Tschechien](#) liegt dem Parlament eine Gesetzesänderung zur Verbesserung des Schutzes des Anwaltsgeheimnisses vor. Hingegen wurden vonseiten der Anwaltschaft in [Belgien](#) Bedenken hinsichtlich des Schutzes der Vertraulichkeit der Kommunikation zwischen Rechtsanwalt und Mandant und in [Rumänien](#) hinsichtlich der Achtung ihrer gesetzlich anerkannten Rechte und Privilegien geäußert. In [Litauen](#) äußern Rechtsanwälte weiterhin Bedenken hinsichtlich der Wahrung des Berufsgeheimnisses.

3.2 Rahmen für die Korruptionsbekämpfung

Korruption schadet der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen und untergräbt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger und der Unternehmen in die öffentlichen Einrichtungen; sie schafft ein Gefühl von Unfairness und Ungerechtigkeit und schadet damit der Rechtsstaatlichkeit. Ein umfassendes Konzept für die Korruptionsbekämpfung beruht auf einer Kombination aus präventiven und repressiven Maßnahmen. Dazu bedarf es eines soliden rechtlichen und institutionellen Rahmens, wirksamer Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen sowie eines klaren politischen Willens, den Rahmen für die Korruptionsbekämpfung durchzusetzen. Außerdem bedarf es umfassender und wirksamer Maßnahmen, um den Spielraum für Korruption zu minimieren und Integrität zu fördern.

Korruptionswahrnehmung in der EU

Die Ergebnisse des Korruptionswahrnehmungsindex⁷⁴ zeigen, dass mehr als die Hälfte der 20 Länder, die im internationalen Vergleich am besten abschneiden, EU-Mitgliedstaaten sind⁷⁵. Allerdings gibt es nach wie vor Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, auch im

⁷⁴ Transparency International (2024): <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

⁷⁵ Zu den zwanzig Ländern, die weltweit als am wenigsten korrupt wahrgenommen werden, zählen elf Mitgliedstaaten – zwei mehr als im Vorjahr. Drei Mitgliedstaaten (Dänemark, Finnland und Schweden) erreichen 80/100 oder mehr auf dem Index, während andere (Niederlande, Deutschland, Luxemburg, Irland, Estland, Belgien, Österreich und Frankreich) mehr als 70/100 erreichen. Der EU-Durchschnitt liegt bei (noch zu berechnen)/100.

Hinblick auf die Trends der letzten Jahre.⁷⁶ Die Erweiterungsländer schneiden unterdurchschnittlich ab.⁷⁷

Die Eurobarometer-Umfragen von 2024 zum Thema Korruption⁷⁸ zeigen, dass Korruption für die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen in der EU nach wie vor Anlass zu großer Besorgnis ist. Etwa sieben von zehn Europäerinnen und Europäern (68 %) sind der Ansicht, dass Korruption in ihrem Land weitverbreitet ist, und nach Auffassung von mehr als vier von zehn Europäerinnen und Europäern (41 %) hat die Korruption in ihrem Land zugenommen. 57 % der Bürgerinnen und Bürger sind der Meinung, dass die Bemühungen ihrer Regierung zur Korruptionsbekämpfung nicht wirksam sind. Darüber hinaus ist nach Auffassung der meisten europäischen Unternehmen (65 %) das Problem der Korruption in ihrem Land weitverbreitet, und die Hälfte der Unternehmen (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 Bedeutung einer wirksamen Korruptionsbekämpfungspolitik ist im internationalen Recht anerkannt.⁷⁹ Durch nationale Strategien zur Korruptionsbekämpfung kann sichergestellt werden, dass die Länder einen umfassenden, kohärenten und integrierten Ansatz verfolgen, der es ermöglicht, die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in allen relevanten Politikbereichen durchgängig zu berücksichtigen. Fast alle Mitgliedstaaten verfügen derzeit über nationale Strategien zur Korruptionsbekämpfung – wenn auch mit unterschiedlichem Umfang. Seit Juli 2023 haben [Ungarn](#), [Griechenland](#), [Italien](#), [Schweden](#) und [Österreich](#) ihre nationalen Strategien und/oder Aktionspläne aktualisiert⁸⁰ und [Portugal](#) hat eine Agenda zur Korruptionsbekämpfung angenommen. [Frankreich](#), [Finnland](#) und [Bulgarien](#) haben mit der Überarbeitung ihrer bestehenden Strategien begonnen, und in [Slowenien](#) schreiten die vorbereitenden Überarbeitungsverfahren voran, während sie in [Deutschland](#) noch nicht abgeschlossen sind. In [Estland](#) erfolgt die Umsetzung des Aktionsplans zur Korruptionsbekämpfung weiterhin effizient und fristgerecht. In [Malta](#) kam es bei der Überwachung der Umsetzung der nationalen Strategie zur Betrugs- und Korruptionsbekämpfung zu einigen Verzögerungen.

Was die Erweiterungsländer angeht, so hat [Montenegro](#) Strategien zur Korruptionsbekämpfung angenommen, und [Serbien](#) ist dabei, solche Strategien fertigzustellen. In [Nordmazedonien](#) deutet die schleppende Umsetzung der in der nationalen

⁷⁶ Werte unter 50 sind in Rumänien (46), Bulgarien (45) und Ungarn (42) zu verzeichnen.

⁷⁷ Werte unter 50 sind in Montenegro (45), Nordmazedonien (40), Albanien (36) und Serbien (36) zu verzeichnen.

⁷⁸ [Eurobarometer-Sonderumfrage 548](#) zur Korruption (2024) und [Eurobarometer-Blitzumfrage 543](#) zu den Einstellungen von Unternehmen zur Korruption in der EU (2024). Die letzten Datensätze waren die Eurobarometer-Sonderumfrage 534 (2023) und die Eurobarometer-Blitzumfrage 524 (2023).

⁷⁹ Im Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption werden die Vertragsstaaten aufgefordert, in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen ihrer Rechtsordnung wirksame und abgestimmte politische Konzepte zur Korruptionsbekämpfung zu entwickeln und umzusetzen und weiterhin anzuwenden; diese Konzepte müssen die Beteiligung der Gesellschaft fördern und die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, der ordnungsgemäßen Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten und öffentlicher Vermögensgegenstände, der Integrität, Transparenz und Rechenschaftspflicht widerspiegeln. Alle Mitgliedstaaten und die EU sind Vertragsparteien des Übereinkommens. Siehe auch [The Kuala Lumpur Statement on Anti-Corruption Strategies](#).

⁸⁰ Derzeit verfügen 20 Mitgliedstaaten über spezielle Strategien oder Programme zur Korruptionsbekämpfung; in den meisten anderen Mitgliedstaaten sind Antikorruptionskomponenten in anderen nationalen Strategien und Aktionsplänen enthalten.

Strategie zur Korruptionsbekämpfung zugesagten Maßnahmen auf mangelndes politisches Engagement hin, während in [Albanien](#) die Umsetzung der derzeitigen Strategie zwar planmäßig verläuft, Sektoren mit hohem Risiko aber nur begrenzt Aufmerksamkeit geschenkt wird.

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

Die wirksame Bekämpfung der Korruption hängt von einem soliden rechtlichen und administrativen Rahmen für die Korruptionsbekämpfung⁸¹ sowie von starken und unabhängigen Institutionen zur Durchsetzung der Vorschriften ab. Im Allgemeinen verfügen alle Mitgliedstaaten und Erweiterungsländer, die Gegenstand dieses Berichts sind, über einen soliden Rechtsrahmen, auch wenn einige spezifische Lücken bestehen. Im Einklang mit den Empfehlungen aus dem Jahr 2023 haben mehrere Mitgliedstaaten Strafrechtsreformen durchgeführt, um die Korruptionsbekämpfung zu verstärken. In [Österreich](#) wurde der Straftatbestand der Bestechung auf Kandidaten für öffentliche Ämter ausgeweitet und es wurden zusätzliche Sanktionen für Korruptionsdelikte, einschließlich des Verbots, ein öffentliches Amt zu bekleiden, eingeführt. In [Griechenland](#) wurden die Bestimmungen über die strafrechtliche Haftung bei Bestechung verstärkt, und in [Kroatien](#) wurden die Rechtsvorschriften über die Bestechung von Amtsträgern verschärft, indem der Umfang der Haftung von juristischen Personen ausgeweitet und das Strafmaß für juristische Personen erhöht wurde. In [Deutschland](#) wurde ein Gesetz zur Verschärfung der Bestimmungen zu unerlaubter Einflussnahme auf Abgeordnete verabschiedet. In anderen Mitgliedstaaten gibt es noch einige Lücken, vor allem bei der Auslandsbestechung. In [Schweden](#) werden die rechtlichen Definitionen von Auslandsbestechung, die nach wie vor begrenzt sind, von einem Untersuchungsausschuss analysiert, und in [Finnland](#) steht die Überarbeitung des Straftatbestands der Auslandsbestechung noch aus.

In einigen Mitgliedstaaten besteht jedoch die Gefahr, dass bestimmte strafrechtliche Reformen die Korruptionsbekämpfung untergraben. In der [Slowakei](#) wirft die jüngste Reform des Strafrechts eine Reihe ernster Bedenken auf und wurde vor Kurzem einer weiteren Änderung unterzogen. Die Herabsetzung des Strafmaßes für Korruption und korruptionsbezogene Delikte, die Verkürzung der Verjährungsfristen für Korruptionsdelikte und die Abschaffung der Sonderstaatsanwaltschaft bergen die Gefahr, dass der Kampf gegen die Korruption geschwächt wird. In [Italien](#) könnte das neue Gesetz zur Aufhebung des Straftatbestands des Amtsmissbrauchs und zur Einschränkung des Straftatbestands der unerlaubten Einflussnahme Auswirkungen auf die Aufdeckung und Untersuchung von Betrug und Korruption haben. Was die Erweiterungsländer betrifft, so wurde in [Nordmazedonien](#) der Rechtsrahmen durch die jüngsten Änderungen des Strafgesetzbuches geschwächt, was sich negativ auf die Verfolgung von Korruptionsfällen – insbesondere Korruptionsfällen auf hoher Ebene – auswirkte.

In einigen Mitgliedstaaten gab es wichtige Entwicklungen zur Verbesserung der institutionellen Landschaft der Korruptionsbekämpfung. In [Bulgarien](#) wurde die Kommission zur Bekämpfung von Korruption und zur Einziehung unrechtmäßig erworbener

⁸¹ Internationale Standards sind in erster Linie das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, das Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption, das Zivilrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption und das Übereinkommen der OECD über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr. Auf EU-Ebene schlug die Kommission am 3. Mai 2023 eine Richtlinie zur Korruptionsbekämpfung vor (COM(2023) 234 final), mit der der EU-Rahmen für die Strafjustiz aktualisiert und gestärkt werden soll.

Vermögenswerte in zwei getrennte Gremien (die Kommission zur Bekämpfung von Korruption und die Kommission zur Einziehung unrechtmäßig erworbener Vermögenswerte) aufgeteilt, um den institutionellen Rahmen für die Korruptionsbekämpfung, wie im bulgarischen Aufbau- und Resilienzplan vorgesehen, voranzubringen. In [Polen](#) soll zur Ausräumung früherer Bedenken hinsichtlich der Einmischung das Zentrale Antikorruptionsbüro aufgelöst und dessen Ressourcen und Zuständigkeiten auf das Zentrale Ermittlungsbüro der Polizei übertragen werden.

Die Fähigkeit der Polizeidienststellen, der Strafverfolgungsbehörden und der Justiz im Allgemeinen zur Durchsetzung der strafrechtlichen Bestimmungen zur Korruptionsbekämpfung ist für eine wirksame Bekämpfung der Korruption von entscheidender Bedeutung. Spezialisierung, Fachwissen und eine angemessene Personalausstattung müssen mit der zunehmenden Komplexität von Korruptionsdelikten Schritt halten. In [Zypern](#), [Malta](#) und [Portugal](#) wurden Schritte unternommen, um die Ressourcen der Ermittlungsbehörden aufzustocken; auch in [Luxemburg](#) ist eine solche Aufstockung geplant. Hingegen wurden in Bezug auf die [Slowakei](#) und [Irland](#) Bedenken sowohl hinsichtlich des Gesamtumfangs der Ressourcen als auch des Grades der Spezialisierung geäußert. Ähnliche Defizite bei den spezialisierten Strafverfolgungsbehörden zur Korruptionsbekämpfung wurden auch in [Montenegro](#) und [Serbien](#) festgestellt.

Die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und anderen Behörden wie zentralen Meldestellen und Steuer-, Prüfungs-, Wettbewerbs- und anderen Verwaltungsbehörden sowie der Zugang zu Informationen und die Verknüpfung von Datenbanken und Registern sind für die Korruptionsbekämpfung von entscheidender Bedeutung. In [Spanien](#) wird die Zusammenarbeit durch eine spezielle Vereinbarung zwischen den für die Betrugsbekämpfung zuständigen Strafverfolgungsbehörden verstärkt. In [Italien](#) ist die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen nationalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, den Steuerbehörden und der nationalen Korruptionsbekämpfungsbehörde wirksam, und die Strafverfolgungsbehörden profitieren von erheblichen Investitionen in IT-Instrumente und Interoperabilität. In [Irland](#) tritt regelmäßig ein Forum hochrangiger Vertreter zusammen, um die behördenübergreifende Koordinierung und den Informationsaustausch zwischen Polizei und Staatsanwaltschaften sowie anderen nationalen Stellen, die in der Korruptionsprävention und -bekämpfung tätig sind, zu erleichtern. In anderen Mitgliedstaaten wurden Herausforderungen festgestellt. In [Zypern](#) berichtet der Rechnungshof, dass einige geprüfte Behörden (in einigen Fällen auch die Polizei) keine einschlägigen Informationen bereitstellen. In [Ungarn](#) sieht sich die neue Integritätsbehörde in der Praxis mit einigen Hindernissen konfrontiert, insbesondere dort, wo sie auf die Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen angewiesen ist.

Die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden und der Europäischen Staatsanwaltschaft ist in den teilnehmenden Mitgliedstaaten insgesamt gut. [Polen](#) und [Schweden](#) traten 2024 der Europäischen Staatsanwaltschaft bei.⁸² Die Vorbereitungen für die Aufnahme der Tätigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft in beiden Ländern sollen vor Ende 2024 abgeschlossen sein. Außerhalb der EU haben [Albanien](#), [Montenegro](#) und [Nordmazedonien](#) Arbeitsvereinbarungen mit der Europäischen Staatsanwaltschaft geschlossen, während mit [Serbien](#) solche Vereinbarungen noch geschlossen werden müssen.

Beseitigung von Hindernissen für strafrechtliche Ermittlungen und Strafverfolgung und Verbesserung der Erfolgsbilanz bei der Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene

⁸² Polen trat am 29. Februar und Schweden am 17. Juli bei.

Laut der Eurobarometer-Sonderumfrage zur Einstellung der Bürgerinnen und Bürger zur Korruption sind etwa zwei Drittel der Europäerinnen und Europäer (65 %) der Ansicht, dass Korruptionsfälle auf hoher Ebene nicht ausreichend verfolgt werden.⁸³ Die wirksame Untersuchung und Verfolgung von Korruptionsfällen kann durch rechtliche Unzulänglichkeiten wie zu umständliche oder unklare Verfahren für die Aufhebung der Immunität oder kurze Verjährungsfristen behindert werden. Diese Hindernisse können sich besonders nachteilig auf komplexe Korruptionsfälle auswirken, in denen es häufig lange dauert, Beweismaterial zusammenzutragen. In [Rumänien](#) führte eine verzögerte legislative Reaktion auf Fragen im Zusammenhang mit der Verjährung weiterhin zur Einstellung vieler Korruptionsfälle und zur Aufhebung von Verurteilungen. In [Italien](#) könnten die vorgeschlagenen Änderungen der Verjährungsfrist die Zeit verkürzen, die für Gerichtsverfahren wegen Straftaten zur Verfügung steht, auch in Korruptionsfällen. In [Slowenien](#) beschränken die jüngsten Änderungen der Strafprozessordnung die Möglichkeiten, bestimmte Ermittlungsmaßnahmen zu ergreifen, und könnten möglicherweise die wirksame Untersuchung und Verfolgung von Korruption erschweren.

Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 wurde festgestellt, dass in einigen Mitgliedstaaten Reformen zur Verkürzung der Dauer von Strafverfahren erforderlich waren, um die Erfolgsbilanz bei rechtskräftigen Urteilen zu verbessern, insbesondere in Fällen von Korruption auf hoher Ebene. In [Kroatien](#) wurden Schritte unternommen, um die Untersuchung und Verfolgung von Korruptionsdelikten effizienter zu gestalten, während eine Überarbeitung der Strafprozessordnung und des Gesetzes über die Sonderstaatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung noch aussteht. In [Tschechien](#) werden Korruptionsfälle auf hoher Ebene auch aufgrund von Verzögerungen in einigen Verfahren nach wie vor aufmerksam verfolgt. In [Spanien](#) steht eine Reform der Strafprozessordnung, die auch die Effizienz bei der Bearbeitung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene erhöhen könnte, noch aus.

Einige Mitgliedstaaten setzen die Konsolidierung ihrer Erfolgsbilanz bei der Untersuchung, Verfolgung und Ahndung von Korruption, auch von Korruptionsfällen auf hoher Ebene, weiter fort.⁸⁴ In [Österreich](#), [Lettland](#) und [Rumänien](#) wurde weiterhin wirksam wegen Korruption auf hoher Ebene ermittelt. In [Polen](#) erhielt die Untersuchung von Korruption auf hoher Ebene neue Impulse – in der Zwischenzeit wurden mehrere groß angelegte Korruptionsfälle eröffnet. In [Frankreich](#) werden nach wie vor beachtliche Ergebnisse bei der Verfolgung und Verurteilung von Korruptionsdelikten auf hoher Ebene erzielt. [Griechenland](#) hat Anstrengungen unternommen, um seine Erfolgsbilanz zu verbessern, unter anderem durch die Bewältigung von Herausforderungen, die bei der Erhebung von Korruptionsstatistiken ermittelt worden waren, auch bei Korruption auf hoher Ebene. In [Slowenien](#) ist die Zahl der erstinstanzlichen Gerichtsurteile in Korruptionsfällen erheblich gestiegen, und die Zahl der Verurteilungen hat sich fast verdoppelt, während Ermittlungen zu einer möglichen hochrangigen politischen Einflussnahme auf die polizeiliche Entscheidungsfindung andauern.

In anderen Mitgliedstaaten muss noch eine solide Erfolgsbilanz bei der Untersuchung und Verfolgung in Korruptionsfällen auf hoher Ebene mit abschreckenden Sanktionen und rechtskräftigen Urteilen etabliert werden. Dies ist beispielsweise in [Bulgarien](#) und [Malta](#) der Fall. In der [Slowakei](#) wird eine solide Erfolgsbilanz bei der Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene durch die nach wie vor mangelnde Koordinierung zwischen

⁸³ Special [Eurobarometer 548](#) on Citizens' attitudes towards corruption in the EU (2024).

⁸⁴ 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.

Korruptionsermittlern und Staatsanwälten sowie durch das Zurückgreifen des Generalstaatsanwalts auf Befugnisse zur Aufhebung von Korruptionsermittlungen und -verfolgungsmaßnahmen behindert. In [Ungarn](#) wurde zwar in einigen Korruptionsfällen auf hoher Ebene die Anklagephase erreicht, doch sind Verurteilungen in solchen Fällen selten, und das Fehlen einer soliden Erfolgsbilanz bei Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen bei Korruptionsvorwürfen gegen hochrangige Beamte und deren unmittelbares Umfeld gibt nach wie vor Anlass zu großer Besorgnis.

In [Montenegro](#) ist die Erfolgsbilanz bei Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen in Fällen von Korruption auf hoher Ebene stabil, aber das Fehlen von Gerichtsverfahren und rechtskräftigen Entscheidungen trägt dazu bei, dass Straflosigkeit wahrgenommen wird. In [Nordmazedonien](#) erschweren Ressourcenengpässe und mangelnde Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden die wirksame Verfolgung von Korruption und stehen einer soliden Erfolgsbilanz bei Korruptionsfällen auf hoher Ebene im Wege. In [Albanien](#) ist die Zahl der Personen, gegen die wegen Korruption ermittelt wurde und die wegen Korruption strafrechtlich verfolgt und verurteilt wurden, zwar gestiegen, doch ein kürzlich verabschiedetes Amnestiegesetz gibt Anlass zur Sorge. In [Serbien](#) hat sich die Zahl der rechtskräftigen Verurteilungen in Korruptionsfällen auf hoher Ebene im vergangenen Jahr zwar erhöht, doch sind weitere Verbesserungen erforderlich, um eine solide Erfolgsbilanz bei Ermittlungen, Anklagen und rechtskräftigen Verurteilungen zu etablieren.

Bekämpfung der Korruption, eines Wegbereiters der organisierten Kriminalität

Korruption erleichtert kriminelle Aktivitäten und kommt sowohl im privaten als auch öffentlichen Sektor vor. Die Bekämpfung von Korruptionsrisiken im Zusammenhang mit der Unterwanderung und der unzulässigen Einflussnahme durch die organisierte Kriminalität im öffentlichen Dienst, in den Strafverfolgungsbehörden und in der Justiz ist für die Behörden in mehreren Mitgliedstaaten von zunehmender Priorität. In den [Niederlanden](#) legen der öffentliche Dienst und die Polizei einen Schwerpunkt auf das Verhindern der Unterwanderung durch von Gruppen des organisierten Verbrechens ausgehende Korruption. Seit 2020 läuft ein Programm zur Bekämpfung der subversiven organisierten Kriminalität mit Risikobewertungen in mehreren Sektoren (einschließlich Häfen und lokalen Behörden) und Maßnahmen zur Beseitigung von Schwachstellen. [Schweden](#) befasst sich gezielt mit den Risikobereichen und den Wegbereitern der Unterwanderung durch die organisierte Kriminalität. [Belgien](#) ergreift eine Vielzahl von Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption im Zusammenhang mit Drogenhandel und organisierten kriminellen Gruppen, die als schwerwiegendes Phänomen eingestuft wird.

Förderung der Integrität im öffentlichen Sektor und Vermeidung von Interessenkonflikten

Transparente und rechenschaftspflichtige Governance- und Integritätsrahmen sind der beste Schutz vor Korruption. Aus diesem Grund stützen sich wirksame Antikorruptionsansätze häufig auf die Regulierung von Interessenkonflikten, Lobbyarbeit, „Drehtüreffekten“ usw. sowie auf Maßnahmen für mehr Transparenz, Ethik und Integrität.⁸⁵

Interessenkonflikte entstehen, wenn ein Beamter ein privates oder berufliches Interesse hat, das die unparteiische und objektive Ausübung seiner Pflichten beeinträchtigen könnte.⁸⁶ Einige Mitgliedstaaten haben weitere Schritte zur Regulierung von Interessenkonflikten unternommen, auch im Einklang mit den Empfehlungen von 2023. In [Tschechien](#) wurde ein

⁸⁵ JOIN(2023) 12 final, S. 4.

⁸⁶ Siehe Empfehlung des Europarates Rec(2000)10 über Verhaltenskodizes für Amtsträger.

Gesetz zur Ausweitung des Systems zur Bekämpfung von Interessenkonflikten verabschiedet, einschließlich eines vollständigen Verbots des Medieneigentums für gewählte Amtsträger, wengleich Online-Medien weiterhin nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen. In [Slowenien](#) werden die Rechtsvorschriften bezüglich der Überwachung von Interessenkonflikten und der Unvereinbarkeit von Ämtern zurzeit überarbeitet. In anderen Mitgliedstaaten bestehen nach wie vor Herausforderungen. In [Italien](#) stehen noch umfassende Rechtsvorschriften über Interessenkonflikte für politische Amtsträger aus. In [Spanien](#) wurden keine weiteren Schritte unternommen, um die Vorschriften über Interessenkonflikte für Beamte zu verbessern, obwohl seit 2021 daran gearbeitet wird. Was die Erweiterungsländer betrifft, so sind die Vorschriften über Interessenkonflikte für Amtsträger in [Albanien](#) unvollständig und nicht an die europäischen Standards angeglichen, und [Nordmazedonien](#) müsste das System für Verstöße gegen die Vorschriften über Interessenkonflikte stärken.

Hohe Regierungsbeamte und Mitglieder des Parlaments unterliegen häufig spezifischen Integritätsregeln, und viele Mitgliedstaaten verfügen über Verhaltenskodizes. Es ist wichtig, dass die praktische Umsetzung dieser Regeln regelmäßig überprüft und bewertet wird. In [Belgien](#) wurde der ministerielle Verhaltenskodex für föderale Amtsträger auf alle Mitglieder privater Ministerbüros ausgedehnt. In [Estland](#) werden digitale Instrumente entwickelt und eingesetzt, um eine bessere Umsetzung der bestehenden Integritätsvorschriften zu gewährleisten. In [Griechenland](#) wurden die Arbeiten zur Entwicklung von Verhaltenskodizes für Parlaments- und Regierungsabgeordnete fortgesetzt.

In [Portugal](#) wurde auch ein neuer Verhaltenskodex für die Regierung und hochrangige Beamte angenommen, in dem ausdrücklich auf die Möglichkeit der Entlassung im Falle eines Verstoßes gegen den Kodex hingewiesen wird und der die Erstellung eines Plans zur Verhütung von Korruptionsrisiken vorsieht. In anderen Mitgliedstaaten bestehen nach wie vor Lücken. In [Bulgarien](#) wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die angesichts der festgestellten gravierenden Lücken einen Verhaltenskodex für Führungspositionen ausarbeiten soll. In [Finnland](#) gibt es noch immer keinen speziellen Verhaltenskodex für Minister. In [Montenegro](#) verfügen zwar zahlreiche Institutionen über spezifische Verhaltenskodizes, doch ist der Kodex der Regierung unwirksam, da die Verabschiedung eines Gesetzes mit Disziplinarstrafen noch aussteht.

Gewährleistung transparenter Lobbytätigkeiten und Regulierung des „Drehtüreffekts“

Um ein legitimer Akt der politischen Teilhabe zu sein, müssen Lobbytätigkeiten mit strengen Anforderungen an Transparenz und Integrität einhergehen, um Rechenschaftspflicht und Inklusivität bei der Entscheidungsfindung zu fördern und eine unzulässige und versteckte Einflussnahme zu beschränken.⁸⁷ Eine schlecht regulierte Lobbytätigkeit kann auch Tür und Tor für die Einflussnahme aus dem Ausland öffnen.

Einige Mitgliedstaaten haben ihre Transparenzvorschriften für Lobbytätigkeiten im Einklang mit den Empfehlungen von 2023 überarbeitet. In [Deutschland](#) traten strengere Vorschriften für das Lobbyregister mit erweiterten Transparenzanforderungen in Kraft, und es wurden bestimmte Schritte zur Einführung eines „Fußabdrucks“ im Gesetzgebungsverfahren unternommen. In [Kroatien](#) wurden mit einem neuen Gesetz ein elektronisches Lobbyregister,

⁸⁷ OECD (2021), Lobbying in the 21st century. OECD (2010), Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying and Influence; Standards des Europarats zur Transparenz der Lobbyarbeit, Empfehlung CM/Rec(2017)2, OECD (2024) [Recommendation on transparency and integrity in lobbying and influence](#).

Beschränkungen für Lobbytätigkeiten und eine Reihe von Vorschriften für die Überprüfung und Durchsetzung sowie für Sanktionen eingeführt. In [Finnland](#) sehen neue Rechtsvorschriften vor, dass Lobbytätigkeiten in einem neuen Transparenzregister registriert werden müssen. In [Zypern](#), [Irland](#), [Litauen](#) und [Lettland](#) traten neue Bestimmungen über Lobbytätigkeiten in Kraft oder werden derzeit umgesetzt, während in [Belgien](#), [Tschechien](#) und [Portugal](#) die Beratungen über neue Rechtsvorschriften fortgesetzt wurden. [Czechia](#) and [Portugal](#).

In anderen Mitgliedstaaten bedarf es weiterer Verbesserungen. In [Frankreich](#) sind zwar Leitlinien für ein Lobbyistenregister in Kraft getreten und weitere Entwürfe liegen dem Parlament vor, doch bestehen immer noch Bedenken, was die Offenlegung von Lobbytreffen durch hochrangige Beamte angeht. [Luxemburg](#) hat den Verhaltenskodex für Parlamentarier überarbeitet, um die Transparenz zu erhöhen, aber das Register enthält nach wie vor nur wenige Einzelheiten. In der [Slowakei](#) und [Italien](#) fehlen weiterhin spezielle Vorschriften über Lobbytätigkeit, und in [Österreich](#), [Polen](#), [Ungarn](#) und den [Niederlanden](#) könnten die bestehenden Rechtsvorschriften verbessert werden. In [Rumänien](#) fehlen nach wie vor Vorschriften über Lobbytätigkeiten von Parlamentsmitgliedern, während es einige Entwicklungen bei der Durchsetzung von Vorschriften über Lobbytätigkeiten von Regierungsmitgliedern gegeben hat.

Die Regulierung und Durchsetzung in Bezug auf „Drehtüreffekte“ zwischen öffentlichen und privaten Funktionen zur Bewältigung potenzieller Interessenkonflikte ist nach wie vor ein sehr wichtiger Bereich. In [Deutschland](#) gibt es nun strengere Vorschriften für hochrangige Beamte nach dem Ausscheiden aus dem Dienst und höhere Transparenzstandards. In [Portugal](#) wurden mit neuen Rechtsvorschriften zu Drehtüreffekten strengere Sanktionen eingeführt. In [Schweden](#) wurden die Vorschriften, die für Spitzenkräfte in der Regierung nach dem Ausscheiden aus dem Dienst gelten, bewertet und Verbesserungen vorgeschlagen. In [Finnland](#) und den [Niederlanden](#) werden Diskussionen über die Einführung oder Überarbeitung bestehender Vorschriften zu Drehtüreffekten geführt, und in [Italien](#) werden derzeit Leitlinien ausgearbeitet. In anderen Mitgliedstaaten waren die Fortschritte langsamer. In [Ungarn](#) sind die Beschränkungen nach dem Ausscheiden aus dem Dienst und die Karenzzeiten fragmentiert und begrenzt, aber für 2025 sind weitere gesetzgeberische Vorstöße in diesem Bereich geplant. In [Dänemark](#) wurden keine Schritte unternommen, um Vorschriften zu Drehtüreffekten für Minister einzuführen. In [Estland](#) werden 2024 spezifische Leitlinien zu Drehtüreffekten sowie mögliche Anweisungen zur Minderung der Risiken erwartet, die derzeit noch vom Öffentlichen Ethikrat ausgearbeitet werden.

In [Nordmazedonien](#) sind zwar der rechtliche Rahmen und Lobbyregister vorhanden, aber es gibt noch keine registrierten Lobbyisten. In [Montenegro](#) wurden kürzlich neue Rechtsvorschriften über Lobbytätigkeiten verabschiedet.

Offenlegung von Vermögenswerten und Interessen

Vermögens- und Interessenerklärungen von Beamten tragen zur Förderung der Transparenz und der Rechenschaftspflicht im öffentlichen Sektor bei und sind wichtige Instrumente zur Förderung der Integrität und der Verhütung von Korruption. Die meisten Mitgliedstaaten verfügen über Vorschriften, mit denen sichergestellt wird, dass solche Offenlegungen auch für Personen mit politischen und Exekutivbefugnissen gelten. Gleichwohl bestehen große Unterschiede in Bezug auf den Umfang, die Transparenz und die Zugänglichkeit der offengelegten Informationen sowie in Bezug auf die Wirksamkeit der Überprüfung und der Durchsetzung.

In einigen Mitgliedstaaten sind positive Entwicklungen zu verzeichnen, die sich auch mit den Themen befassen, die in den Empfehlungen von 2023 angesprochen wurden. In [Griechenland](#) verläuft die Umsetzung des neuen Gesetzes über Vermögenserklärungen planmäßig, wobei ein erheblicher Prozentsatz der Überprüfungen bereits abgeschlossen ist, auch dank einer Verbesserung der entsprechenden elektronischen Plattform. In [Zypern](#) hat die Justiz einen eigenen Rechtsrahmen für die Offenlegung von Vermögenswerten eingeführt; alle Richter legen nun dem Verfassungsgericht ihre Vermögenserklärungen vor. In [Portugal](#) trat die Reform in Kraft, mit der die Überwachung und Überprüfung der Vermögenserklärungen von Politikern und hohen Beamten an die 2019 geschaffene Transparenzstelle übertragen werden soll.

In anderen Mitgliedstaaten bestehen nach wie vor Herausforderungen. In [Belgien](#) gewährleistet das System für Vermögenserklärungen keine angemessene Überprüfung und Transparenz, da Kontrollen nur im Zusammenhang mit strafrechtlichen Ermittlungen erfolgen. In [Dänemark](#) wurden bei den Vermögenserklärungen von Führungskräften keine Fortschritte erzielt, und es mangelt an Überprüfung und Überwachung. In [Luxemburg](#) gibt es nach wie vor kein formelles Überprüfungssystem zur Kontrolle der Richtigkeit von Vermögenserklärungen. [Ungarn](#) muss noch weitere Schritte zur Verbesserung des Systems der Vermögenserklärungen unternehmen, auch in Bezug auf die Aufsicht. In [Irland](#) sind bei der Digitalisierung der Vermögenserklärungen keine Fortschritte zu verzeichnen. In den Erweiterungsländern bestehen Mängel bei der wirksamen Überprüfung und Durchsetzung, auch wenn in [Albanien](#) und [Serbien](#) die Vorschriften für Vermögenserklärungen für ein relativ breites Spektrum von Beamten gelten.

Schutz von Hinweisgebern

Der Schutz von Hinweisgebern spielt eine wesentliche Rolle bei der Aufdeckung und Verhütung von Korruption. Wie im letztjährigen Bericht festgestellt, hat die Umsetzung der EU-Richtlinie über den Schutz von Hinweisgebern⁸⁸ in vielen Mitgliedstaaten zu überarbeiteten oder neuen Rechtsvorschriften geführt. Seit Juli 2023 sind in mehreren Mitgliedstaaten Fortschritte bei den Gesetzen zum Schutz von Hinweisgebern erzielt worden.⁸⁹

In der Praxis gibt es jedoch immer noch große Hindernisse für die Meldung von Korruptionsfällen: Lediglich 43 % der Europäerinnen und Europäer wissen, wo sie einen Korruptionsfall melden können, und 28 % der Europäerinnen und Europäer glauben, dass Korruptionsfälle nicht gemeldet werden, weil eine Meldung sinnlos wäre, da die Verantwortlichen nicht bestraft würden.⁹⁰ Um dieser Zurückhaltung zu begegnen, führen viele Mitgliedstaaten Instrumente ein, die als Orientierungshilfe dienen und das Bewusstsein schärfen sollen. In den [Niederlanden](#) beispielsweise gibt es eine Kampagne zur Sensibilisierung und zur Ermutigung von Hinweisgebern, die neuen Meldekanäle zu nutzen. [Italien](#) und [Zypern](#) haben neue Leitlinien und Informationsinstrumente zur Unterstützung von Hinweisgebern entwickelt. In [Frankreich](#) wurde ein Konsortium von Nichtregierungsorganisationen zur Beratung potenzieller Hinweisgeber gegründet. In [Malta](#)

⁸⁸ Richtlinie (EU) 2019/1937 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. L 305 vom 26.11.2019).

⁸⁹ In einem kürzlich veröffentlichten [Bericht](#) über die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie über Hinweisgeber werden die von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Maßnahmen bewertet, die bis zum 17. Dezember 2023 vollständig umgesetzt wurden (COM(2024) 269 final).

⁹⁰ [Eurobarometer-Sonderumfrage 548](#) zur Einstellung der Bürgerinnen und Bürger zur Korruption in der EU (2024).

wird derzeit an der Entwicklung einer Datenbank und von Instrumenten zur Bearbeitung von Meldungen von Missständen gearbeitet.

Die Erweiterungsländer arbeiten an der Angleichung ihrer Rechtsvorschriften an den EU-Besitzstand. In [Montenegro](#) wurden die Rechtsvorschriften zum Schutz von Hinweisgebern geändert, um eine Angleichung an den EU-Besitzstand zu erreichen, und die Regierung in [Nordmazedonien](#) arbeitet mit demselben Ziel an der Aktualisierung des Gesetzes über den Schutz von Hinweisgebern.

Behandlung von Bereichen mit hohem Korruptionsrisiko

Kein Sektor oder Tätigkeitsbereich ist vor Korruptionsrisiken gefeit, aber allgemeine Hochrisikobereiche verdienen besondere Aufmerksamkeit. Meist sind dies Bereiche, in denen erhebliche öffentliche Mittel verwaltet werden, wie das Beschaffungswesen, oder in denen Zugang zu kritischen Dienstleistungen besteht. Sektoren wie das Gesundheitswesen, Energie, Stadtplanung sowie regionale und lokale Gebietskörperschaften wurden als anfällig eingestuft. Weitere Bereiche mit hohem Korruptionsrisiko sind Brennpunkte der organisierten Kriminalität wie z. B. Häfen. Andere Risikobereiche betreffen die Parteienfinanzierung sowie Staatsbürgerschafts-⁹¹ und Aufenthaltsregelungen für Investoren⁹².

Wichtige Instrumente für die Gestaltung der Korruptionsbekämpfungspolitik sind Risikobewertungen. [Tschechien](#) hat eine Methode zur Bewertung und Bemessung des Korruptionsrisikos und entwickelt, die als Grundlage für künftige Maßnahmen dienen soll. Die [Niederlande](#) haben eine nationale Risikobewertung mit gezielten Sensibilisierungskampagnen für Hochrisikosektoren eingeleitet, um die größten Korruptionsbedrohungen auf nationaler, Provinz- und lokaler Ebene zu ermitteln. In [Lettland](#) planten die Behörden, eine Methodik für die Risikobewertung zu entwickeln. In [Estland](#) wurde ein elektronisches Instrument entwickelt, um die Korruptionsrisiken im privaten Sektor zu bewerten.

Mehrere Mitgliedstaaten haben Reformen zur Erhöhung der Transparenz und Kontrolle der Parteienfinanzierung beschlossen bzw. erwägen diese, u. a. um die demokratische Rechenschaftspflicht zu unterstützen und unzulässige ausländische Einflussnahme zu verhindern.⁹³ In den [Niederlanden](#) zielen neue Gesetzentwürfe darauf ab, die Transparenz zu erhöhen und Parteien zu verbieten, wenn sie eine klare und reale Gefahr bergen, die demokratische Rechtsstaatlichkeit zu untergraben oder abzuschaffen. [Deutschland](#) hat neue Vorschriften für die Parteienfinanzierung erlassen, mit denen Parteien-Sponsoring und die Finanzierung verdeckter Parteienwerbung durch Dritte geregelt werden. In [Dänemark](#) ist ein neues Gesetz über die öffentliche Parteienfinanzierung in Kraft getreten, und ein Vorschlag für mehr Transparenz bei der privaten Parteienfinanzierung steht noch aus. In [Slowenien](#) sollten neue Vorschriften zu häufigeren Prüfungen der größten politischen Parteien und eines

⁹¹ Die Kommission hat gegen Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren in der EU Maßnahmen ergriffen, da 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. Dazu gehörte auch, einen Mitgliedstaat vor dem Gerichtshof zu verklagen.

⁹² Gemeinsame Mitteilung über die Bekämpfung von Korruption, JOIN(2023) 12 final, vom 3. Mai 2023.

⁹³ Im Dezember 2023 legte die Kommission eine Empfehlung für inklusive und stabile Wahlverfahren in der Union vor (C(2023) 8626). Nach einem der Erwägungsgründe sollten die Mitgliedstaaten mögliche Lücken in ihren Rechtsvorschriften und anderen Regulierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Spenden aus Drittstaaten an politische Parteien ermitteln und schließen.

größeren Teils staatlicher Mittel führen. In [Tschechien](#) wurde das Amt für die Überwachung der Parteienfinanzierung durch eine Reform gestärkt.

In anderen Mitgliedstaaten bestehen weiterhin Herausforderungen. In [Belgien](#) ist eine seit Langem erwartete Reform der Parteienfinanzierung aufgrund mangelnder Einigung zwischen den politischen Parteien ins Stocken geraten. In [Zypern](#) wurden bei den Prüfungen der Finanzierung politischer Kandidaten und Parteien Mängel festgestellt, die in den Rechtsvorschriften noch nicht behoben wurden. In [Italien](#) besteht die Praxis, Spenden über politische Stiftungen und Vereinigungen zu leiten, unverändert weiter; es gibt kein einheitliches Register für Partei- und Wahlkampfinformationen, wobei im Parlament noch mehrere Gesetzentwürfe erörtert werden.

Die Mitgliedstaaten ergreifen verschiedene Maßnahmen, um Korruptionsrisiken in weiteren Hochrisikobereichen zu mindern. In [Frankreich](#) wurde wegen Bedenken in Bezug auf große öffentliche Aufträge ein Gesetzentwurf über die Inanspruchnahme von Beratungsunternehmen für den öffentlichen Sektor im Parlament vorgelegt; die Regierung richtete eine Agentur zur Beratung der Öffentlichkeit ein und legte ein Gesetz über den Einsatz von Beratungsunternehmen für den öffentlichen Sektor vor. In [Italien](#) wird die Digitalisierung des gesamten Prozesses bei Beschaffungs- oder Konzessionsverträgen für mehr Transparenz bei öffentlichen Aufträgen sorgen. In [Litauen](#) waren Hochrisikobereiche wie die Vergabe öffentlicher Aufträge, die Bauaufsicht und die Raumplanung Gegenstand gezielter Inspektionen. In [Slowenien](#) haben die für Korruptionsprävention zuständigen Behörden eine Überprüfung der Vergabeverfahren im Gesundheitswesen abgeschlossen und spezifische Empfehlungen zur Behebung von Mängeln abgegeben.

Diese Sektoren bergen auch in den Erweiterungsländern erhöhte Risiken. In [Albanien](#) wurde auch ein übermäßig komplexer Rechtsrahmen als Fortschrittshindernis ermittelt, und in [Serbien](#) gibt es mehrere Ausnahmen vom Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, die nicht mit dem EU-Besitzstand im Einklang stehen und weithin genutzt werden, um die Anwendung der bestehenden Vergabevorschriften zu umgehen.

3.3 Medienpluralismus und Medienfreiheit

Ein freies und pluralistisches Medienumfeld ist für die Rechtsstaatlichkeit von wesentlicher Bedeutung, wobei freie und unabhängige Medien eine wichtige Rolle als Wächter der Demokratie spielen und die Mächtigen zur Rechenschaft ziehen. Unterdrucksetzung oder Kontrolle der Medien durch Politiker oder den Staat untergräbt die Medienfreiheit sowie die Freiheit der Menschen, Informationen zu suchen, zu empfangen und weiterzugeben. Interessenkonflikte und ein stark konzentrierter Markt, der von nur wenigen Akteuren beherrscht wird, können auch den Medienpluralismus untergraben, insbesondere, wenn es keine starken Garantien für die redaktionelle Unabhängigkeit gibt.

Die EU hat in mehreren Schlüsselbereichen, die in den Berichten über die Rechtsstaatlichkeit angesprochen werden, Vorschriften und Standards eingeführt, angefangen bei der Sicherheit und dem Schutz von Journalisten und bei Maßnahmen zur Bewältigung des Phänomens strategischer Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPP-Klagen). Mit dem Europäischen Medienfreiheitsgesetz werden unter anderem spezifische Bestimmungen über die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich, die transparente und gerechte Zuweisung staatlicher Werbeausgaben, das unabhängige Funktionieren öffentlich-rechtlicher Medien sowie die Verfügbarkeit finanzieller Mittel für die Erfüllung ihres öffentlich-

rechtlichen Auftrags eingeführt.⁹⁴ Angesichts der Bedeutung dieser Bestimmungen für die Förderung der Medienfreiheit und des Medienpluralismus ist es wichtig, dass die Mitgliedstaaten sie so bald wie möglich in die Praxis umsetzen, u. a. indem sie auf die einschlägigen Empfehlungen der Berichte über die Rechtsstaatlichkeit eingehen, insbesondere in Fällen, in denen Bedenken in Bezug auf die vom Europäischen Medienfreiheitsgesetz abgedeckten Angelegenheiten, auf die in den Berichten über die Rechtsstaatlichkeit hingewiesen wurde, seit mehreren Jahren bestehen oder in denen eine Verschlechterung der Lage gemeldet wurde.

Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (Media Pluralism Monitor, MPM) dient zur Bewertung der Risiken für die Medienfreiheit und für den Medienpluralismus in allen Mitgliedstaaten und den meisten Beitrittsländern. Dabei konzentriert er sich auf vier Bereiche: den grundlegenden Schutz der Medienfreiheit, die Pluralität des Marktes, die politische Unabhängigkeit, und die soziale Inklusion der Medien. Die Ergebnisse des diesjährigen Überwachungsmechanismus (MPM 2024) lassen keine größeren Veränderungen in diesen Bereichen erkennen, auch wenn es bei spezifischen Indikatoren einige Abweichungen gab. Der Indikator, der sich auf den journalistischen Beruf sowie die Standards und den Schutz von Journalisten bezieht, weist denselben mittleren Risikowert auf wie im Vorjahr, wobei in Bezug auf die digitale Sicherheit von Journalisten ein höherer Risikowert verzeichnet wurde. Die Arbeitsbedingungen von Journalisten und die mangelnde Unabhängigkeit der Verwaltung der öffentlich-rechtlichen Medien in manchen Ländern geben nach wie vor Anlass zur Sorge. In der diesjährigen Gesamtrangliste werden die Länder in fünf Risikoklassen unterteilt, wobei sieben Mitgliedstaaten der Kategorie „hohes mittleres Risiko“ zugeordnet werden und zwei Mitgliedstaaten sowie drei Erweiterungsländer, die von diesem Bericht erfasst werden, in die Kategorie „hohes Risiko“ fallen.

Stärkung der Unabhängigkeit der Medienaufsicht

Die nationalen Medienaufsichtsbehörden spielen eine wesentliche Rolle bei der Wahrung des Medienpluralismus, wenn sie funktionell und wirksam unabhängig sind und ihre Befugnisse unparteiisch und transparent sowie mit ausreichenden Ressourcen ausüben. In allen Mitgliedstaaten gibt es Rechtsvorschriften, in denen die Zuständigkeiten und die Schutzvorkehrungen für die Unabhängigkeit der Medienaufsichtsbehörden geregelt sind. Sowohl die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) als auch das Europäische Medienfreiheitsgesetz enthalten eine Reihe von Anforderungen an Medienaufsichtsbehörden: Unabhängigkeit von der Regierung, Unparteilichkeit, Transparenz, Rechenschaftspflicht, angemessene Ressourcen, Ernennungs- und Entlassungsverfahren und wirksame Beschwerdemechanismen.⁹⁵

Seit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 wurden die Aufgaben und Zuständigkeiten mehrerer nationaler Medienaufsichtsbehörden ausgedehnt und erweitert, nicht zuletzt aufgrund der Annahme des EU-Gesetzes über digitale Dienste⁹⁶. In [Spanien](#) sind positive Entwicklungen zu verzeichnen, wobei die Aufsichtsfunktion der Aufsichtsbehörde für audiovisuelle Medien gestärkt wurde. In [Schweden](#) wurde die nationale Aufsichtsbehörde umstrukturiert und eine Reihe von Aufgaben wurde zusammengeführt, um wirksamere Dienste bereitzustellen. Was die Erweiterungsländer angeht, hat [Montenegro](#) einen Rechtsrahmen geschaffen, der die Medienaufsichtsbehörde mit umfassenden

⁹⁴ Die einschlägigen Vorschriften gelten ab dem 8. August 2025.

⁹⁵ Richtlinie (EU) 2018/1808 vom 14. November 2018 und Verordnung (EU) 2024/1083 vom 11. April 2024.

⁹⁶ Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022.

Sanktionsinstrumenten ausstattet, einschließlich der Befugnis, bei Rechtsverstößen Geldbußen zu verhängen.

In mehreren Mitgliedstaaten bestehen weiterhin Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit oder Unparteilichkeit der Aufsichtsbehörden, u. a. wegen unzureichender Schutzmaßnahmen gegen unzulässige politische Einflussnahme auf das Nominierungsverfahren oder auf die Arbeitsweise der Aufsichtsbehörden, etwa in [Ungarn](#), [Slowenien](#), [Kroatien](#), [Bulgarien](#) und [Polen](#). In [Griechenland](#) wurden zusätzliche Maßnahmen ergriffen, um die Ressourcen aufzustocken; allerdings muss noch geprüft werden, ob diese für die Behörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben angemessen sind. Auch die Erweiterungsländer stehen vor Herausforderungen bei der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Medienaufsichtsbehörden. In [Serbien](#) übt die Medienaufsicht ihr Mandat zur Wahrung des Medienpluralismus und der professionellen Standards nicht in vollem Umfang aus, und es bestehen ernsthafte Bedenken hinsichtlich ihrer Unabhängigkeit, während in [Albanien](#) die politische Zugehörigkeit und wahrgenommene Interessenkonflikte der Medienaufsicht Fragen aufwerfen.

Erhöhung der Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich

Die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich steht in direktem Zusammenhang mit Medienfreiheit und Medienpluralismus, da sie den Nutzern fundiertere Einschätzungen ermöglicht, weil Medieneigentümer die redaktionellen Entscheidungen und die bereitgestellten Nachrichteninhalte direkt oder indirekt kontrollieren oder beeinflussen können. In europäischen Normen⁹⁷ werden zentrale Maßnahmen definiert, und das EU-Recht enthält spezifische Anforderungen⁹⁸. Seit dem letzten Bericht gab es positive Entwicklungen in [Irland](#), [Griechenland](#) und [Spanien](#), die Online-Eigentumsregister eingerichtet oder erweitert haben. In [Nordmazedonien](#) müssen Print- und Rundfunkmedien gegenüber der Aufsichtsbehörde für audiovisuelle Medien Informationen über die Eigentumsverhältnisse offenlegen, während das Eigentumsregister für digitale nationale Medien der Selbstregulierung unterliegt. In [Montenegro](#) verpflichtet das neue Gesetz über audiovisuelle Mediendienste Anbieter audiovisueller Dienste dazu, der Medienaufsicht Informationen über die Eigentumsverhältnisse zur Verfügung zu stellen.

In [Bulgarien](#), [Tschechien](#), [Frankreich](#), den [Niederlanden](#) und [Zypern](#) bestehen nach wie vor Herausforderungen in Bezug auf die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich, auf die bereits hingewiesen wurde. In [Portugal](#) löste ein viel beachteter Fall Diskussionen über den Rechtsrahmen aus. In [Albanien](#) ist die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich begrenzt. In [Serbien](#) werden Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich noch nicht vollständig umgesetzt, und die politische und wirtschaftliche Einflussnahme auf die Medien gibt nach wie vor Anlass zur Sorge.

Schutz der Medien vor Druck und unangemessener Einflussnahme

⁹⁷ Empfehlung CM/Rec(2018)11 des Europarates an die Mitgliedstaaten zu Medienpluralismus und Transparenz in Bezug auf Medieneigentumsverhältnisse.

⁹⁸ Das EU-Recht enthält einschlägige Bestimmungen: Richtlinie 2010/13/EU in der Fassung der Richtlinie (EU) 2018/1808 (AVMD-Richtlinie). Allgemeine (nicht sektorspezifische) Transparenzpflichten bezüglich des wirtschaftlichen Eigentums in den Geldwäscherichtlinien (Richtlinien (EU) 2018/843 und 2015/849). Das Europäische Medienfreiheitsgesetz verpflichtet alle Mediendienstanbieter, ihre direkten, indirekten und wirtschaftlichen Eigentümer offenzulegen.

Die Unabhängigkeit der Medien kann durch politischen Druck und unangemessene Einflussnahme untergraben werden. Dies erfordert insbesondere strenge Schutzmaßnahmen gegen die Politisierung öffentlich-rechtlicher Medien und transparente Regeln für eine gerechte Zuweisung staatlicher Werbeausgaben. Das Europäische Medienfreiheitsgesetz enthält Bestimmungen, die das unabhängige Funktionieren der öffentlich-rechtlichen Medien und die Verfügbarkeit finanzieller Mittel für die Erfüllung ihres öffentlich-rechtlichen Auftrags gewährleisten sollen. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten die tatsächliche redaktionelle Freiheit und Unabhängigkeit der Mediendiensteanbieter bei der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit achten und dürfen nicht in die redaktionelle Politik und die Entscheidungen der Mediendiensteanbieter eingreifen oder versuchen, diese zu beeinflussen.

Staatliche Werbeausgaben umfassen jegliche Verwendung von Haushaltsmitteln durch Behörden oder Stellen auf allen Ebenen für Werbezwecke und Kampagnen. Werden sie nicht transparent und gerecht zugewiesen, können sie als Mittel der politischen Einflussnahme und zur Begünstigung bestimmter Medien genutzt werden. In diesem Zusammenhang enthält das Europäische Medienfreiheitsgesetz Anforderungen in Bezug auf die Zuweisungskriterien und -verfahren sowie auf die jährliche Veröffentlichung von Informationen über die Ausgaben durch Behörden oder Gebietskörperschaften, die die Mitgliedstaaten einhalten müssen, sobald die einschlägigen Bestimmungen gelten. In einigen Mitgliedstaaten – nämlich in [Österreich](#), [Bulgarien](#) und [Slowenien](#) – wurden einige positive Schritte unternommen, auch im Anschluss an die in den Berichten von 2023 und 2022 ausgesprochenen Empfehlungen, auch wenn nach wie vor Herausforderungen bestehen. In [Ungarn](#), [Kroatien](#), [Malta](#) und [Spanien](#) wurden keine Schritte unternommen, um die Transparenz und Fairness bei der Zuweisung staatlicher Werbeausgaben zu erhöhen. [Albanien](#) verfügt nicht über ein transparentes Vertriebssystem für staatliche Werbeausgaben. In [Montenegro](#) sind die Informationen über alle Zahlungen des öffentlichen Sektors an Medien, einschließlich institutioneller Werbeausgaben, begrenzt. In [Nordmazedonien](#) haben bestimmte Elemente eines neuen Gesetzes über staatlich finanzierte Werbeausgaben bei den Interessenträgern Anlass zur Sorge gegeben.

Während die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fällt⁹⁹, gibt es europäische Standards und Leitprinzipien in Bezug auf Unabhängigkeit, Regulierung und Politik, Finanzierung, Ernennungen, Rechenschaftspflicht, Verwaltung, Transparenz und Offenheit¹⁰⁰. Die Bestimmungen zur Gewährleistung des unabhängigen Funktionierens der öffentlich-rechtlichen Medien, insbesondere durch die Forderung nach Garantien für eine angemessene, tragfähige und vorhersehbare Finanzausstattung und die Förderung der Transparenz bei der Ernennung und Entlassung von Führungskräften, müssen eingehalten werden, sobald das Europäische Medienfreiheitsgesetz in Kraft tritt.

In mehreren Mitgliedstaaten wurden Reformen zur Stärkung der Unabhängigkeit der nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vereinbart oder sind im Gange. In [Deutschland](#), [Schweden](#) und [Tschechien](#) wurden Rechtsvorschriften oder andere positive Schritte angewandt, während die Reformdiskussionen in [Österreich](#), [Zypern](#), [Estland](#), [Finnland](#), [Dänemark](#), [Bulgarien](#), den [Niederlanden](#) und [Polen](#) noch andauern oder in Vorbereitung sind. In [Rumänien](#), [Malta](#) und [Ungarn](#) wurden bereits früher geäußerte Bedenken hinsichtlich der unabhängigen Governance und redaktionellen Unabhängigkeit der

⁹⁹ Solange die Handels- und Wettbewerbsregeln der EU eingehalten werden. Siehe Protokoll zu den Verträgen (Nr. 29) über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten.

¹⁰⁰ Empfehlung des Europarats CM/Rec(2012)1 über die Leitung der öffentlich-rechtlichen Medien.

öffentlich-rechtlichen Medien noch nicht ausgeräumt. In der [Slowakei](#) wurde im Juli 2024 ein Gesetz verabschiedet, mit dem die derzeitige öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt aufgelöst und eine neue gegründet wird, was zu Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der künftigen Rundfunkanstalt führt. In [Italien](#) gibt es zwar Vorschriften, durch die sichergestellt werden soll, dass die öffentlich-rechtlichen Medien unabhängige und pluralistische Informationen liefern, doch bestehen nach wie vor Probleme im Zusammenhang mit der Wirksamkeit ihres Governance- und Finanzierungssystems.

Was die Erweiterungsländer betrifft, so gibt es in [Albanien](#) und [Nordmazedonien](#) zwar Rechtsrahmen zur Regulierung der öffentlich-rechtlichen Medien, doch haben diese die öffentlich-rechtlichen Medien in der Praxis nicht gegen Politisierung geschützt. In [Nordmazedonien](#) ist die Finanzierung instabil. In [Serbien](#) ist zwar für Ende 2024 eine Überarbeitung geplant, um eine stabile Finanzierung zu gewährleisten, doch gibt es Fragen der redaktionellen Autonomie und des Pluralismus der öffentlich-rechtlichen Medien, die noch geklärt werden müssen. Die jüngste Rechtsreform der öffentlich-rechtlichen Medien in [Montenegro](#) dürfte sowohl in Bezug auf die Governance als auch auf die Finanzierung positive Entwicklungen mit sich bringen.

Zugang zu Informationen

Das Recht auf Zugang zu Informationen, die sich im Besitz von Behörden befinden, ist eines der wichtigsten Instrumente für Transparenz und Rechenschaftspflicht für die Zivilgesellschaft und die Bürgerinnen und Bürgern, und es ist für Journalisten von grundlegender Bedeutung, damit sie ihre Arbeit verrichten können. Mehrere Mitgliedstaaten wie [Estland](#), [Luxemburg](#), [Österreich](#), [Bulgarien](#) und [Finnland](#) haben diesbezüglich weitere spürbare Fortschritte erzielt. So wurde in [Österreich](#) beispielsweise ein Gesetz über die Informationsfreiheit verabschiedet und in der Verfassung verankert, das erstmals ein Recht auf Informationen von Behörden und staatseigenen Unternehmen vorsieht. Allerdings wurden in mehreren anderen Mitgliedstaaten, in denen zuvor Probleme festgestellt wurden, z. B. in [Spanien](#), [Polen](#), [Deutschland](#), [Griechenland](#), [Rumänien](#) und [Malta](#), nur begrenzte Fortschritte erzielt. In [Italien](#) geben die Vorschriften zur Regulierung der Offenlegung gerichtlicher Informationen in Strafverfahren Anlass zur Besorgnis, während in [Kroatien](#) Journalisten zwar vom Straftatbestand der Offenlegung solcher Informationen ausgenommen sind, aber dennoch starke Kritik seitens der Interessenträger geübt wird und weiterhin Anstrengungen unternommen werden, um dieses Problem anzugehen.

Das Recht auf Zugang zu Informationen ist in allen in diesem Bericht berücksichtigten Erweiterungsländern gesetzlich garantiert, aber die Möglichkeiten von Journalisten, dieses Recht auszuüben, sind in der Praxis oft erheblich eingeschränkt. In [Serbien](#) und [Montenegro](#) sehen sich Journalisten häufig mit der Weigerung öffentlicher Stellen konfrontiert, Informationen herauszugeben.

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

Journalisten sind nach wie vor physischen und rechtlichen Bedrohungen ausgesetzt, wobei auch Verleumdungskampagnen im Internet und Zensur ihre Sicherheit gefährden. Einige in der Empfehlung der Kommission aus dem Jahr 2021 zur Sicherheit von Journalisten

empfohlene Maßnahmen¹⁰¹ sind in mehreren Mitgliedstaaten verbesserungsbedürftig, wie in einer im Mai 2024 veröffentlichten unabhängigen Studie¹⁰² hervorgehoben wurde. Dazu gehören eine wirksame und unparteiische Untersuchung und Verfolgung von Straftaten, gezielte Schulungen, die Bekämpfung von Online-Bedrohungen und -Angriffen sowie die Gewährleistung der Sicherheit von Journalistinnen, von Journalisten, die Minderheiten angehören, und von Journalisten, die über Gleichstellungsfragen berichten. Was die positiven Entwicklungen anbelangt, so haben mehrere Mitgliedstaaten (und Erweiterungsländer)¹⁰³ spezielle Aktionspläne angenommen und Maßnahmen ergriffen, um spezielle Unterstützungsstrukturen zur Förderung der Sicherheit von Journalisten einzurichten.

Strategische Klagen gegen die Beteiligung der Öffentlichkeit (SLAPP-Klagen) sind eine besondere Form der Schikane gegenüber Journalisten und Verteidigern von Menschenrechten, die sich für Fragen von öffentlichem Interesse engagieren. Verleumdung gehört zu den häufigsten Gründen für SLAPP-Klagen gegen Journalisten. Solche Belästigungen zielen in der Regel darauf ab, Journalisten zum Schweigen zu bringen und eine abschreckende Wirkung auf die Medienfreiheit und das Recht auf freie Meinungsäußerung zu entfalten. Seit Mai 2024 gibt es neue EU-Rechtsvorschriften zur Eindämmung von SLAPP-Klagen¹⁰⁴, und die Mitgliedstaaten wurden ermutigt, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen¹⁰⁵. Darüber hinaus hat das Europäische Medienfreiheitsgesetz Anforderungen für den wirksamen Schutz journalistischer Quellen und vertraulicher Kommunikation sowie Schutzmaßnahmen gegen den Einsatz von in die Privatsphäre eingreifender Überwachungssoftware eingeführt.

Nach den positiven Entwicklungen in einigen Mitgliedstaaten, die im Bericht von 2023 anerkannt wurden, haben andere Mitgliedstaaten auch die in den Berichten von 2023 und 2022 ausgesprochenen Empfehlungen weiterverfolgt. In [Kroatien](#) werden die Bemühungen zur Sensibilisierung für SLAPP-Klagen gegen Journalisten fortgesetzt, wenngleich die Fortschritte begrenzt sind. In [Litauen](#) hat die Regierung einen Aktionsplan für die Sicherheit und den Schutz von Journalisten angenommen und deren Schutz vor missbräuchlichen Klagen weiter verstärkt. In [Luxemburg](#) hat sich die Regierung verpflichtet, die Sicherheit von Journalisten zu verbessern, und in [Slowenien](#) wird ein neuer Gesetzentwurf zur Einführung von Garantien für den Schutz von Journalisten erwartet. In [Zypern](#) und [Malta](#) sind die Reformprozesse allerdings ins Stocken geraten. In der [Slowakei](#) gibt es trotz einiger Fortschritte bei den Mechanismen zur Verbesserung der Sicherheit von Journalisten zunehmend Bedenken in Bezug auf die gemeldete Verschlechterung ihres Arbeitsumfelds. Sowohl in [Montenegro](#) als auch in [Nordmazedonien](#) gab es Gesetzesänderungen, die

¹⁰¹ Empfehlung 2021 zur Gewährleistung der Sicherheit von Journalisten (C(2021) 6650 vom 16. September 2021).

¹⁰² Europäische Kommission, Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien, Study on transposition by Member States of the Recommendation on the protection, safety and empowerment of journalists – Final report, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2024.

¹⁰³ Die Empfehlung ist zwar an die EU-Mitgliedstaaten gerichtet, fordert aber auch die Kandidatenländer auf, sich an ihre Bestimmungen zu halten.

¹⁰⁴ Richtlinie (EU) 2024/1069 über den Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“).

¹⁰⁵ Die Empfehlung der Kommission von 2022 (C(2022) 2428 vom 27. April 2022) enthält Maßnahmen in Bezug auf Verleumdung, Schulung, Sensibilisierung, Unterstützungsmechanismen, Datenerhebung, Berichterstattung und Monitoring. Die Kommission steht mit den Mitgliedstaaten in Kontakt, um einen Bericht über die Folgemaßnahmen zu der Empfehlung zu erstellen. Im April 2024 nahm auch der Europarat eine [Empfehlung zur Bekämpfung der Anwendung strategischer Klagen gegen öffentliche Beteiligung \(SLAPP-Klagen\)](#) an.

strengere Strafen bei gegen Journalisten gerichteten Gewalttaten oder Einschüchterungen vorsehen.

Insbesondere in Bezug auf die Bedrohung durch SLAPP-Klagen und als Reaktion auf die Empfehlungen der Jahre 2023 und 2022 haben [Griechenland](#) und [Irland](#) bei der legislativen Arbeit Fortschritte erzielt, um spezifische Verfahrensgarantien einzuführen und/oder ihre Gesetze über Verleumdung zu überarbeiten, während die Reform der Vorschriften bezüglich Verleumdungsfällen in [Italien](#) und der Slowakei ins Stocken geraten ist. [Nordmazedonien](#) hat Gesetzesänderungen eingeführt, die den Spielraum für die Einleitung von SLAPP-Klagen gegen Medienorganisationen und Journalisten einschränken und die in Verleumdungsfällen verhängten Geldbußen senken.

3.4 Sonstige institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung

Ein gut funktionierendes System der institutionellen Gewaltenteilung ist von zentraler Bedeutung für die Rechtsstaatlichkeit und bietet ein System der gegenseitigen Kontrolle, bei dem die von einer staatlichen Behörde ausgeübte Befugnis der Kontrolle durch andere unterliegt, auch wenn diese je nach den unterschiedlichen nationalen Rechts- und Verfassungstraditionen verschieden organisiert ist. Ein offenes Gesetzgebungsverfahren und die Berücksichtigung der Qualität der Rechtsetzung wirken sich langfristig auf die Fähigkeit aus, die Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten. Stabilität und Qualität des Rechtsetzungsprozesses sind ebenfalls Schlüsselindikatoren für das Vertrauen in den Investitionsschutz. In einer gesunden Demokratie sind Organisationen der Zivilgesellschaft und unabhängige Behörden wie nationale Menschenrechtsinstitutionen, Gleichstellungsstellen und Bürgerbeauftragte ein unverzichtbares Element solcher gegenseitigen Kontrollen, sodass ihre Handlungsfreiheit für die Rechtsstaatlichkeit von unmittelbarer Bedeutung ist.

Inklusivität, Qualität und Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens

Die Bemühungen zur Verbesserung der Qualität, Inklusivität und Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens wurden fortgesetzt, auch in Bezug auf die in den Empfehlungen von 2023 behandelten Themen. In [Tschechien](#) nahm die Nutzung beschleunigter Gesetzgebungsverfahren ab, und es wurde eine neue öffentliche digitale Plattform für den kostenlosen Zugang zu Rechtsvorschriften eingerichtet. Ebenso ist in [Irland](#) die Inanspruchnahme von Anträgen zur Verkürzung der Debattendauer für Legislativvorschläge erheblich zurückgegangen. In [Frankreich](#) wurden mehrere Instrumente eingeführt, um die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am Rechtsetzungsprozess zu verstärken. In [Portugal](#) wurden neue Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz der Rechtsetzung ergriffen, während die Regulierung der Folgenabschätzung noch aussteht.

Einige Mitgliedstaaten haben Anstrengungen zur Verbesserung der Qualität des Gesetzgebungsverfahrens unternommen, die sich noch in einem frühen Stadium befinden. In [Kroatien](#) wurden mit einem neuen Gesetz über bessere Rechtsetzung eine umfassende Überarbeitung der Folgenabschätzungen und Bewertungen sowie zusätzliche Standards für öffentliche Konsultationen eingeführt. In [Zypern](#) ist eine neue Plattform für elektronische Konsultationen ein Schritt, um den Beitrag von Interessenträgern zum Gesetzgebungsverfahren zu erleichtern; allerdings sind für eine sinnvolle öffentliche Konsultation weitere Maßnahmen erforderlich. In [Luxemburg](#) ist das Gesetzgebungsverfahren inklusiver, insbesondere, was die von der Regierung initiierten Rechtsvorschriften betrifft, während bei den von Mitgliedern des Parlaments vorgelegten Gesetzentwürfen nach wie vor Mängel bestehen. In [Polen](#) hat die Regierung begonnen, die

Zivilgesellschaft wirksamer in die Gesetzgebungskonsultationen einzubeziehen, wemngleich dieser Ansatz noch konsolidiert werden muss. In [Nordmazedonien](#) gibt es ein nationales elektronisches Konsultationssystem, das es Interessenträgern ermöglicht, sich an öffentlichen Konsultationen zu beteiligen, aber nicht alle Gesetzentwürfe werden auf der Plattform veröffentlicht.

In einer Reihe von Mitgliedstaaten bestehen nach wie vor Herausforderungen in Bereichen wie der übermäßigen Inanspruchnahme beschleunigter Verfahren oder der Gesamtqualität der Rechtsetzung sowie bei der Konsultation der Interessenträger. In [Spanien](#) löste das Organgesetz über Amnestie für die institutionelle, politische und soziale Normalisierung Kataloniens eine Kontroverse aus und war Gegenstand einer Stellungnahme der Venedig-Kommission, in der eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit behandelt wurde. Es wurde im Rahmen eines Dringlichkeitsverfahrens vorgebracht, das nur eine begrenzte Konsultation der Öffentlichkeit zuließ. In [Bulgarien](#) bestehen nach wie vor Herausforderungen in Bezug auf die Qualität des Gesetzgebungsverfahrens. In [Ungarn](#) geben die Qualität der Rechtsetzung und die häufigen Änderungen der Rechtsvorschriften nach wie vor Anlass zu großer Besorgnis. Bedenken hinsichtlich willkürlicher Entscheidungen der Regierung und der Behörden, die als Hindernisse für das Funktionieren von Unternehmen im Binnenmarkt angesehen werden, werden durch Rechtsunsicherheit noch verstärkt. In [Frankreich](#), [Estland](#) und [Italien](#) wurden Bedenken hinsichtlich des erheblichen Einsatzes beschleunigter Gesetzgebungsverfahren bzw. von Dringlichkeitsdekreten laut. In der [Slowakei](#) wurden umfangreiche Reformen ohne wirksame Einbeziehung der Interessenträger durchgeführt, wobei häufig beschleunigte Gesetzgebungsverfahren zum Einsatz kamen. In [Finnland](#) haben die Interessenträger über eine geänderte Praxis öffentlicher Konsultationen berichtet, wodurch die Möglichkeit, Kommentare abzugeben, eingeschränkt wird. In [Malta](#) fehlt es nach wie vor an einem formalen Rahmen für die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften. In [Rumänien](#) sind noch Anstrengungen erforderlich, um wirksame öffentliche Konsultationen zu gewährleisten, da nach wie vor Mängel bestehen.

In [Albanien](#) und [Nordmazedonien](#) wirkt sich die tiefgreifende politische Polarisierung negativ auf das Gesetzgebungsverfahren aus, was im Falle von Nordmazedonien zu Verzögerungen in der Legislativtätigkeit und zu einem übermäßigen und manchmal unangemessenen Einsatz von beschleunigten Gesetzgebungsverfahren geführt hat. In [Montenegro](#) bestehen trotz eines etablierten Rahmens für einen inklusiven Gesetzgebungsprozess nach wie vor Herausforderungen in Bezug auf unangemessene öffentliche Konsultationen. In [Serbien](#) wird die Fähigkeit des Parlaments zu gegenseitiger Kontrolle durch Wirksamkeits-, Autonomie- und Transparenzprobleme eingeschränkt, und der Prozess der öffentlichen Konsultation muss weiter gestärkt werden.

Verfassungsreformen und Debatten mit Auswirkungen auf die institutionelle Gewaltenteilung

In mehreren Mitgliedstaaten wurden Verfassungsreformen eingeleitet oder sind Gegenstand wichtiger öffentlicher Debatten. In [Bulgarien](#) wurde durch die Verfassungsreform das Verfahren für die Ernennung der Übergangsregierung geändert, indem die Befugnisse des Staatspräsidenten eingeschränkt wurden. In [Schweden](#) prüft die Regierung die Folgemaßnahmen zu einem Bericht eines parteiübergreifenden Ausschusses über eine mögliche Verfassungsänderung zur Bewältigung schwerwiegender Krisen in Friedenszeiten. In den [Niederlanden](#) wurden von allen Staatsgewalten weitere Schritte unternommen, um den Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger zu stärken, und eine staatliche Kommission für Rechtsstaatlichkeit gab Empfehlungen ab. In [Italien](#) hat die Regierung dem Parlament einen Entwurf für eine Verfassungsreform mit dem Ziel vorgelegt, eine größere Stabilität der Regierung zu gewährleisten.

Wichtige Entwicklungen bei obersten Gerichten und Verfassungsgerichten mit Blick auf das System der Gewaltenteilung

Die Verfassungsgerichte spielen eine Schlüsselrolle bei der wirksamen Anwendung des EU-Rechts und bei der Gewährleistung der Integrität der Rechtsordnung der EU und sind zentrale Elemente der Gewaltenteilung. Auch wenn die Einrichtung, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Verfassungsgerichte in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, müssen die Mitgliedstaaten bei der Ausübung dieser Zuständigkeit das EU-Recht und die Werte der EU einhalten.¹⁰⁶

In einigen Mitgliedstaaten erweitert sich derzeit der Umfang von Überprüfungen auf Verfassungsmäßigkeit. In [Bulgarien](#) wurden durch die Verfassungsreform Verfassungskontrollen leichter zugänglich gemacht, indem es allen Gerichten ermöglicht wurde, Anfragen zur Verfassungsmäßigkeit zu stellen. In [Litauen](#) bereitet der Justizrat derzeit einen Vorschlag zur Änderung der Verfassung vor, um das Recht auf Verfassungsbeschwerde bei Rechtsvorschriften, die die Justiz betreffen, zu erhalten. Auch hinsichtlich anderer Aspekte der Arbeit der Verfassungsgerichte bestehen in einigen Mitgliedstaaten weiterhin Bedenken. In [Ungarn](#) prüft das Verfassungsgericht immer noch die Begründetheit von rechtskräftigen Entscheidungen ordentlicher Gerichte, obwohl die Behörden, wie bereits in früheren Berichten festgestellt, rechtskräftige Gerichtsentscheidungen nicht mehr vor dem Verfassungsgericht anfechten können. In [Slowenien](#) wurden aufgrund der seit Jahren vom Verfassungsgericht geäußerten Bedenken hinsichtlich seiner erheblichen Arbeitsbelastung, die das Gericht daran hindert, den verfassungsmäßig weitreichendsten Rechtssachen mehr Aufmerksamkeit zu widmen, die Diskussionen über Verfassungsänderungen fortgesetzt, die darauf abzielen, die Arbeitsbelastung des Verfassungsgerichts zu verringern, indem bestimmte Arten von Rechtssachen an die Verwaltungsgerichte übertragen werden.

Was die Erweiterungsländer betrifft, so ist in [Albanien](#) das Verfassungsgericht ein wirksamer Garant für die Wahrung der institutionellen Kontrolle und Gegenkontrolle, wenngleich das Parlament gewissen Urteilen des Verfassungsgerichts nicht nachgekommen ist. In [Serbien](#) müssen mehrere Stellen am Verfassungsgericht noch besetzt werden.

Bürgerbeauftragte, nationale Menschenrechtsinstitutionen, Gleichstellungsstellen und andere unabhängige Behörden

Nationale Menschenrechtsinstitutionen¹⁰⁷, Bürgerbeauftragte¹⁰⁸, Gleichstellungsstellen und andere unabhängige Behörden spielen bei den nationalen Kontrollen und Gegenkontrollen eine wichtige Rolle. In einigen Mitgliedstaaten wurde der Status dieser Stellen weiter gestärkt oder es werden Reformen durchgeführt. In [Bulgarien](#) und [Zypern](#) wurden den Bürgerbeauftragten neue Aufgaben übertragen, und in [Litauen](#) und [Polen](#) wurden die Finanzmittel für Ombudsstellen aufgestockt. In [Schweden](#) hat die nationale

¹⁰⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 22. Februar 2022, RS (Wirkung der Entscheidungen eines Verfassungsgerichts), C-430/21.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ Siehe die Grundsätze der Venedig-Kommission für Bürgerbeauftragte.

Menschenrechtsinstitution Finanzmittel für ihre Tätigkeiten gesichert und arbeitet weiter auf die A-Status-Akkreditierung hin. In [Estland](#), [Luxemburg](#), und [Finnland](#) wird über Reformen zur Stärkung der Autonomie unabhängiger Institutionen diskutiert.

In anderen Mitgliedstaaten stehen nationale Menschenrechtsinstitutionen und Bürgerbeauftragte jedoch weiterhin vor Herausforderungen. In [Ungarn](#) bestehen noch immer Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit und der wirksamen Arbeitsweise des Grundrechtebeauftragten. In [Kroatien](#) wurden einige weitere Schritte unternommen, um den Empfehlungen des Bürgerbeauftragten zu folgen, doch bestehen nach wie vor Herausforderungen in Bezug auf den Zugang zu Informationen. Das Institut für Menschenrechte der [Niederlande](#) ist nach wie vor mit Managementproblemen konfrontiert. In [Slowenien](#) hat der Bürgerbeauftragte für Menschenrechte Bedenken hinsichtlich der vorgeschlagenen Änderungen des Gesetzes über seine Arbeitsweise geäußert.

In [Montenegro](#) hat die Ombudsstelle ihre Kapazitäten zur Bearbeitung von Beschwerden und zur Verbesserung der Qualität ihrer Entscheidungen ausgebaut, doch das Fehlen systematischer Folgemaßnahmen zu ihren Empfehlungen untergräbt die Effizienz ihrer Arbeit. In [Serbien](#) werden die Empfehlungen der unabhängigen Stellen nicht systematisch weiterverfolgt.

Es hat sich herausgestellt, dass die Verfahren der Ernennung von Leitenden unabhängiger Behörden mit besonderen Schwierigkeiten behaftet sind. In [Bulgarien](#) und [Österreich](#) kam es weiterhin zu Verzögerungen bei Ernennungen, während in der [Slowakei](#) durch Gesetzesänderungen die Befugnisse der Regierung zur Ernennung und Entlassung von Leitenden bestimmter unabhängiger Stellen ausgeweitet wurden. In [Griechenland](#) wurden zwar Maßnahmen zur Verbesserung der Gehaltsregelung ergriffen, doch stehen die unabhängigen Behörden vor Herausforderungen, die ihren Status und ihre Fähigkeit, ihre Aufgaben wirksam zu erfüllen, untergraben könnten. Im Gegensatz dazu wurde in [Polen](#) die Empfehlung in Bezug auf den Obersten Rechnungshof vollständig umgesetzt, indem die Ernennung der Mitglieder des Kollegiums und angemessene Folgemaßnahmen zu dessen Feststellungen gewährleistet wurden.

Was die vier Mitgliedstaaten angeht, die noch keine nationalen Menschenrechtsinstitutionen entsprechend den Pariser Grundsätzen der Vereinten Nationen eingerichtet haben, wurde in [Tschechien](#) eine Änderung vorgenommen, um den Bürgerbeauftragten mit der Funktion einer nationalen Menschenrechtsinstitution auszustatten, und in [Rumänien](#) wurden gewisse Fortschritte bei der Akkreditierung des Bürgerbeauftragten und der nationalen Menschenrechtsinstitution erzielt. In [Italien](#) und [Malta](#) hingegen gab es keine Fortschritte hinsichtlich der Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution.

Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und nationaler Gerichte

Seit 2022 enthalten die Länderkapitel Zahlen zur Durchführung von Leiturteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR); diese sind ein wichtiger Indikator für die funktionierende Rechtsstaatlichkeit in einem Land. Die Ergebnisse sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. In der gesamten EU müssen rund 44 % der EGMR-Leiturteile aus den letzten zehn Jahren, die sich auf die Mitgliedstaaten beziehen, noch durchgeführt werden, was einen leichten Anstieg gegenüber dem Vorjahr darstellt¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Im vergangenen Jahr lag dieser Wert bei 40 %. Beitrag des European Implementation Network zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024.

In [Belgien](#) gibt die Nichteinhaltung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und nationaler Gerichte, einschließlich eines rechtskräftigen Urteils eines Gerichts letzter Instanz, Anlass zu ernster Sorge. [Rumänien](#) steht nach wie vor unter verstärkter Aufsicht des Ministerkomitees des Europarats wegen eines seit Langem bestehenden strukturellen Problems der Nichtumsetzung oder verzögerten Umsetzung rechtskräftiger nationaler Gerichtsentscheidungen gegen den Staat. In [Kroatien](#) sieht ein neues Gesetz über verwaltungsrechtliche Streitigkeiten Maßnahmen vor, die eine rasche Durchführung von Urteilen der Verwaltungsgerichte begünstigen sollen.

Organisationen der Zivilgesellschaft als wesentliche Akteure für die Rechtsstaatlichkeit

Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger sind wichtige Akteure im System der gegenseitigen Kontrolle. Sie fungieren als Kontrollinstanzen für Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit und tragen aktiv zur Förderung und zum Schutz der Werte und Grundrechte der EU bei. Dies wurde in einer Empfehlung der Kommission vom Dezember 2023 über Bürgerbeteiligung¹¹⁰ anerkannt, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, sichere und günstige Rahmenbedingungen für Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger zu schaffen und aufrechtzuerhalten, um ihre Möglichkeiten für eine wirksame Beteiligung an der Politikgestaltung zu verbessern. Parallel dazu zielt der Vorschlag der Kommission über europäische grenzüberschreitende Vereine¹¹¹ darauf ab, regulatorische und administrative Hindernisse für Vereine ohne Erwerbszweck im Binnenmarkt zu beseitigen.

In den meisten Mitgliedstaaten besteht ein förderliches und unterstützendes Umfeld für Organisationen der Zivilgesellschaft, und der zivilgesellschaftliche Raum wird weiterhin als offen eingestuft.¹¹² Initiativen zur weiteren Verbesserung ihres Handlungsspielraums wurden fortgesetzt, in [Österreich](#) z. B. durch eine Reform des steuerlichen Rahmens. In [Schweden](#) wurden bei den laufenden Reformen des Rechtsrahmens für die Finanzierung und den Betrieb von Organisationen der Zivilgesellschaft weitere Schritte unternommen. In [Irland](#) wurden mit einer Überprüfung der geltenden Rechtsvorschriften durch die Wahlkommission gewisse weitere Fortschritte bei der Beseitigung rechtlicher Hindernisse für den Zugang zu Finanzmitteln erzielt. In [Kroatien](#) ist eine allmähliche Verlagerung hin zu einer mehrjährigen Finanzierung von Organisationen der Zivilgesellschaft zu verzeichnen, wenngleich ein umfassenderer Plan noch aussteht. In [Polen](#) wird die Einrichtung des Amtes des Ministers für die Zivilgesellschaft als erster Schritt zu neuen Initiativen für eine Verbesserung des Rechtsrahmens für Organisationen der Zivilgesellschaft betrachtet.

Bei der Fortsetzung des in früheren Berichten festgestellten Trends stehen Organisationen der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverteidiger jedoch zunehmend vor Herausforderungen aufgrund neuer rechtlicher Beschränkungen, mangelnder Finanzmittel oder physischer und verbaler Angriffe. In [Deutschland](#) wurden noch keine konkreten Schritte unternommen, um die Unsicherheit hinsichtlich des Steuerbefreiungsstatus gemeinnütziger Organisationen zu beseitigen. In [Griechenland](#) stellt die laufende Umsetzung der Interoperabilität der

¹¹⁰ Empfehlung der Kommission zur Förderung der Mitwirkung und der wirksamen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen der Zivilgesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen (C(2023) 8627 final vom 12. Dezember 2024).

¹¹¹ COM(2023) 516 final vom 5. September 2023.

¹¹² Laut dem Rating der Nichtregierungsorganisation CIVICUS. Die Ratings erfolgen auf einer fünfstufigen Skala: offen (open), eingeschränkt (narrowed), behindert (obstructed), unterdrückt (repressed) und verschlossen (closed). Im Vergleich zu 2023 wurde ein Mitgliedstaat von „offen“ auf „eingeschränkt“ herabgestuft.

bestehenden Register für zivilgesellschaftliche Organisationen eine positive Entwicklung dar, während der Registrierungsrahmen noch bewertet werden muss und Bedenken hinsichtlich des Raums für die Zivilgesellschaft bestehen. In [Zypern](#) geben Pläne für einen regelmäßigen Dialog zwischen den Behörden und der Zivilgesellschaft Anlass zur Hoffnung, aber es bestehen nach wie vor Fragen zu den administrativen Anforderungen, die den zivilgesellschaftlichen Organisationen auferlegt werden. In [Italien](#) gibt es nach wie vor Herausforderungen in Bezug auf den zivilgesellschaftlichen Raum, auch angesichts der berichteten verbalen Angriffe auf Organisationen der Zivilgesellschaft, die an humanitären Maßnahmen beteiligt sind. In [Spanien](#) steht eine im Parlament angekündigte Reform des Gesetzes über die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger noch aus, mit der Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen des Gesetzes auf den zivilgesellschaftlichen Raum angegangen werden sollen.

In [Nordmazedonien](#) sind Organisationen der Zivilgesellschaft in einem insgesamt günstigen Umfeld tätig, aber es bestehen nach wie vor Herausforderungen bezüglich der Sicherstellung ihrer nachhaltigen Beteiligung an der Politikgestaltung. In [Serbien](#) fehlt es den zivilgesellschaftlichen Organisationen an günstigen Rahmenbedingungen für die Gründung, den Betrieb und die Finanzierung, und es gibt Verleumdungskampagnen gegen mehrere von ihnen.

In einigen Mitgliedstaaten steht die Zivilgesellschaft vor ernsthaften Herausforderungen oder systemischen unzulässigen Einschränkungen ihrer Tätigkeit. In [Ungarn](#) gab es keine Fortschritte bei der Beseitigung der bestehenden Hindernisse für zivilgesellschaftliche Organisationen, und Verleumdungskampagnen und die Verunglimpfung unabhängiger zivilgesellschaftlicher Organisationen sind nach wie vor gängige Praxis. Bedenken bestehen auch hinsichtlich der Rolle des Staates bei der Finanzierung der Zivilgesellschaft. In der [Slowakei](#) hat sich das Umfeld für zivilgesellschaftliche Organisationen verschlechtert, insbesondere für diejenigen, die staatliche Tätigkeiten überwachen, und im Bereich der Menschenrechte.

Nationale Kontrolle und Gegenkontrolle beim Einsatz von in die Privatsphäre eingreifender Überwachungssoftware („Spähsoftware“)

Selbst wenn der Einsatz von Spähsoftware mit der nationalen Sicherheit verbunden ist und in Fällen, in denen er nicht in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fällt, sind nationale Kontrollen und Gegenkontrollen erforderlich, um sicherzustellen, dass Schutzvorkehrungen vorhanden sind. Grundrechte wie der Schutz personenbezogener Daten, das Recht, Informationen zu empfangen und weiterzugeben, das Recht auf freie Meinungsäußerung und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht müssen geachtet werden. Die EU-Datenschutzvorschriften bieten einen umfassenden Aufsichts- und Schutzmechanismus und sind in Situationen anwendbar, in denen Spähsoftware zu Strafverfolgungszwecken eingesetzt wird. Die Venedig-Kommission arbeitet an der Entwicklung von Grundsätzen und bewährten Verfahren, die für die gezielte Überwachung mittels Spähsoftware gelten sollen.

Der Bericht 2024 knüpft an die Entwicklungen im Zusammenhang mit dem mutmaßlichen illegalen Einsatz von Spähsoftware (z. B. „Pegasus“ oder eine äquivalente in die Privatsphäre eingreifende Überwachungssoftware) an, auf die in früheren Berichten Bezug genommen wurde, insbesondere hinsichtlich der Funktionsweise der nationalen Kontrollen und Gegenkontrollen als Reaktion auf solche Behauptungen. In [Polen](#) richtete der Sejm einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss ein, um die Verwendung von Pegasus-Software durch Mitglieder der Regierung, der Geheimdienste, der Polizei und anderer staatlicher

Stellen zwischen 2015 und 2023 zu bewerten. Der neue Generalstaatsanwalt beschloss ferner, Personen, die Ziel der Pegasus-Software waren, förmlich zu benachrichtigen, und ernannte ein Sonderteam, das die Rechtmäßigkeit der Verwendung dieser Software untersuchen soll. In anderen Mitgliedstaaten ist die Situation unverändert. In [Griechenland](#) werden strafrechtliche Ermittlungen zum Einsatz von Spähsoftware geführt. In [Ungarn](#) wiederum bestehen weiterhin Bedenken, da es keine wirksame gerichtliche oder sonstige Aufsicht über den Einsatz geheimer Überwachungsmaßnahmen außerhalb von Strafverfahren gibt.

Schutzmaßnahmen bei der Bekämpfung ausländischer Einflussnahme

Die Einflussnahme durch ausländische Regierungen in der Absicht, die öffentliche Meinung zu manipulieren und die demokratische Debatte zu verzerren, bedroht die Demokratien in der EU.¹¹³ Bemühungen, öffentliche Interessen zu wahren und die ausländische Einflussnahme auf die Demokratien der EU zu beleuchten, müssen verhältnismäßig sein, und die Grundrechte und demokratischen Werte müssen dabei uneingeschränkt geachtet werden. Unter Berufung sowohl auf den Gerichtshof¹¹⁴ als auch auf die Venedig-Kommission¹¹⁵ schlug die Kommission im Dezember 2023 vor, die Transparenz der Interessenvertretung aus Drittländern in der EU zu regeln, wobei der Schwerpunkt auf Transparenz und demokratischer Rechenschaftspflicht liegt, indem gezielte Vorschriften eingeführt werden, die mit starken Garantien einhergehen.

In einigen Mitgliedstaaten haben vorgeschlagene oder verabschiedete Maßnahmen, die sich auf die Notwendigkeit der Bekämpfung ausländischer Einflussnahme berufen, ernsthafte Bedenken hervorgerufen, insbesondere, weil sie die betroffenen Organisationen stigmatisieren. Mit einem neuen Gesetz über den Schutz der nationalen Souveränität hat [Ungarn](#) ein neues Amt mit weit gefassten Kompetenzen eingerichtet, das die Aufgabe hat, Personen oder Organisationen zu melden, die im Verdacht stehen, ausländischen Interessen zu dienen und/oder ausländische Finanzmittel zu erhalten; dieses Amt hat Untersuchungen eingeleitet¹¹⁶. Dies ist derzeit Gegenstand eines von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens. In der [Slowakei](#) sind im Parlament Änderungsentwürfe vorgelegt worden, nach denen Organisationen, die über einen bestimmten Schwellenwert hinaus Finanzmittel aus dem Ausland erhalten, obligatorisch als „Organisationen mit ausländischer Unterstützung“ gekennzeichnet würden.

Initiativen zur Förderung einer Kultur der Rechtsstaatlichkeit

Die Förderung einer starken Kultur der Rechtsstaatlichkeit ist für die langfristige Widerstandsfähigkeit demokratischer Gesellschaften von entscheidender Bedeutung. Eine Vielzahl von Akteuren trägt aktiv dazu bei, z. B. durch die Organisation von Debatten oder Bildungsinitiativen.

¹¹³ Communication on Defence of Democracy (C(2023)630).

¹¹⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 2020, Kommission/Ungarn (Transparenz von Vereinigungen), C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476.

¹¹⁵ Bericht der Venedig-Kommission über die Finanzierung von Vereinigungen (CDL-AD(2019)002). Siehe auch Venedig-Kommission, Dringende Stellungnahme zum Gesetz Georgiens über die Transparenz ausländischer Einflussnahme (CDL PI(2024)013) und Stellungnahme zum Gesetz LXXXVII von 2023 über den Schutz der nationalen Souveränität (CDL(2024)001).

¹¹⁶ In June 2024, the Sovereignty Protection Office launched investigations into the activities and funding of an anti-corruption CSO and an investigative media outlet.

In [Tschechien](#) haben die Behörden Initiativen zur Förderung der Kultur der Rechtsstaatlichkeit eingeleitet, mit mehreren Veranstaltungen in beiden Kammern des Parlaments und hochkarätigen Veranstaltungen, die von der Regierung und dem Bürgerbeauftragten für Rechte organisiert werden. In [Spanien](#) wurden mehrere Initiativen zur Förderung einer Kultur der Rechtsstaatlichkeit gestartet. In der [Slowakei](#) trägt das slowakische Nationale Zentrum für Menschenrechte, das als nationale Menschenrechtsinstitution und Gleichstellungsstelle fungiert, mit verschiedenen Projekten zur Stärkung der Kultur der Rechtsstaatlichkeit bei.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND NÄCHSTE SCHRITTE

Die fünf aufeinanderfolgenden Jahre, in denen die Kommission über die Rechtsstaatlichkeit berichtet hat, haben gezeigt, dass die Achtung der Rechtsstaatlichkeit niemals als selbstverständlich angesehen werden kann. Sich ändernde Umstände – ob politischer Wandel oder gesellschaftliche und technologische Entwicklungen – können neue Herausforderungen für die Rechtsstaatlichkeit mit sich bringen. Die Art und das Ausmaß der Herausforderungen sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich, was sich auch in den Empfehlungen im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit widerspiegelt.

Gleichzeitig wurde in den Berichten auch aufgezeigt, wie der Dialog zu Fortschritten beitragen kann. In den letzten fünf Jahren hat die EU ihre Kapazitäten zur Bewältigung der Herausforderungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und zur Unterstützung von Reformen erheblich ausgebaut. Die Mitgliedstaaten können sich zunehmend auf ein gemeinsames Verständnis darüber stützen, wie Politik, Institutionen und Gesetze am besten zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit gestaltet werden können. Zwar bestehen nach wie vor Probleme im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit, die auch weiterhin auftreten werden, doch ist die EU nun besser gerüstet, diese objektiv und fundiert anzugehen und verschiedene Instrumente zur Lösungsfindung zur Verfügung zu stellen. Den Mitgliedstaaten bleibt es unbenommen, Lösungen zu entwickeln, die ihrem spezifischen nationalen Kontext entsprechen, doch sollten diese Lösungen auf einem konsolidierten Bestand an rechtsstaatlichen Standards und Anforderungen beruhen.

Die politischen Leitlinien für die Kommission 2024–2029 zementieren die Rechtsstaatlichkeit als Kernstück einer erfolgreichen EU. Dies wird auch in der Strategischen Agenda des Europäischen Rates vom Juni 2024 hervorgehoben. Dieser Konsens zeigt, wie wichtig es ist, die Arbeit der EU im Bereich der Rechtsstaatlichkeit weiter zu intensivieren, ein gemeinsames Verständnis zu schaffen, die Wirkung der Arbeit der EU zu erweitern und das uns zur Verfügung stehende Instrumentarium zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit zu vertiefen.

Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit wird diese Bemühungen weiterhin anführen. Dazu gehört auch eine Ausweitung der Berichterstattung auf zentrale Fragen wie die Dimension des Binnenmarkts, wobei Fragen untersucht werden, die grenzüberschreitend tätige Unternehmen, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, betreffen. Auch dazu gehört die Herstellung einer engeren Verbindung zwischen dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit und den darin enthaltenen Empfehlungen und der Finanzierung aus dem EU-Haushalt: Dies wird eine wichtige Überlegung sein, wenn es darum geht, sicherzustellen, dass der nächste mehrjährige Finanzrahmen den europäischen Bürgerinnen und Bürgern maximal zugutekommt. Die EU-Mittel können weiter darauf ausgerichtet werden, die nationalen

Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung und zum Schutz der finanziellen Interessen der EU zu unterstützen und in die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit zu investieren. Weitere Erweiterungsländer werden zu gegebener Zeit in den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit aufgenommen. Der Durchsetzung wird eine besondere Bedeutung zukommen: Die Nachverfolgung der Umsetzung der im Bericht enthaltenen Empfehlungen wird als Möglichkeit zur Konsolidierung der Fortschritte konzipiert.

Die Grundprinzipien, auf denen der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit beruht – die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten, die strikte Anwendung der EU-Standards und ein in Dialog und gegenseitiges Verständnis eingebetteter Prozess – haben sich im Laufe der Zeit bewährt. Die Kommission sieht der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und dem Rat erwartungsvoll entgegen, um sicherzustellen, dass die Rechtsstaatlichkeit auch weiterhin das Fundament für die Demokratien Europas bilden kann.